

## 15 Föräldrar som studerar

Utredningen har särskilt analyserat situationen för studerande med barn. Det ekonomiska utbytet av att gå över från att leva på socialbidrag till att studera är begränsat, i vart fall på kort sikt. I synnerhet om man tänker på att studiemedel till stor del är lån som skall betalas tillbaka. Det nya studiestödssystem, som träder i kraft den 1 juli 2001, utgår, liksom det gamla, från att studiestödet inte skall ta hänsyn till den studerandes försörjningsbörd.

Utredningen delar uppfattningen, att det stöd som behövs till studerande därför att de har barn, bör ges inom det familjepolitiska stödsystemet. Socialbidrag bör inte utgå som ett långvarigt extra stöd till studerande föräldrar, utan liksom hittills vara ett yttersta skyddsnet som normalt reserveras för kortvariga nödlägen.

Ett familjepolitiskt stöd som har stor betydelse för många studerande föräldrar idag, utöver det allmänna barnbidraget, är bostadsbidraget. Om bostadsbidraget skall omvandlas till andra, mer generella stöd, ökar behovet av ett särskilt familjepolitiskt stöd till studerande föräldrar.

Kapitlet behandlar föräldrar som studerar och de ekonomiska villkoren för dessa. De statistiska uppgifterna bygger huvudsakligen på inkomstfördelningsundersökningen (HINK) 1998.

I Sverige finns inga särskilda förmåner inom studiestöden för studerande som har barn. Det är inte heller en uppgift för socialtjänsten att svara för vuxnas kostnader i samband med studier. För att få socialbidrag skall man som huvudregel stå till arbetsmarknadens förfogande. Undantag kan endast göras i vissa akuta situationer.

Stöd för studier utanför ungdomsskolan ges för närvarande som studiemedel och tre olika former av särskilda vuxenstudiestöd. Studiemedlen utgår i första hand till studerande vid universitet och

högskolor och i annan eftergymnasial utbildning. De tre särskilda vuxenstudiestöden är särskilt vuxenstudiestöd (svux), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) och särskilt utbildningsbidrag (ubs). Det särskilda vuxenstudiestödet tar i första hand sikte på vuxna med kort utbildning, som tar ledigt från sitt arbete för att studera. Utbildningsbidraget är avsett för arbetslösa. En arbetstagare kan också få utbildningsbidrag, nämligen om en långtidsarbetslös person ersätter arbetstagaren under studierna. De tre vuxenstudiestöden innehåller vissa krav på ålder och förvärvsarbete och är kopplade till ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Ett nytt samlat studiestödssystem börjar införas den 1 juli 2001, då en ny studiestödslag träder ikraft. Det nya studiestödet skall ersätta de nuvarande studiestödsformerna studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Det kallas studiemedel och är inte – som de nuvarande särskilda vuxenstudiestöden – kopplat till den studerandes inkomster före studierna, utan – som det nuvarande studiemedelssystemet – kopplat till prisbasbeloppet. De särskilda vuxenstudiestöden avvecklas under perioden 1 juli 2001 till den 30 juni 2003. Studiestödsformerna korttidsstudiestöd, internatbidrag och timersättning avvecklas likaså. Särskilt utbildningsbidrag, som utgår för det s.k. kunskapslyftet, berörs inte av det nya studiestödet. Inte heller studiehjälpen för gymnasiala studier berörs.

### 15.1 Studerande föräldrar och studiestödssystemet

Många som uppbär *studiemedel* studerar vid universitet eller högskola. För att få studiemedel för studier på grund- eller gymnasienivå måste man ha fyllt 20 år. (Studiemedel kan utgå fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år.)

Av studiemedelmottagarna hade år 1998 inemot 15 procent barn (knappt 54 000). Bland studerande föräldrar dominerade kvinnorna med 75 procent. Nästan 80 procent av de studerande föräldrarna var samboende. Nästan alla ensamstående föräldrar var kvinnor och nästan hälften av de studerande föräldrarna hade ett barn.

**Tabell 15.1** Antal studerande med studiemedel

Familjetyp	Barn		Summa
	Ja	Nej	
Ensamstående	11 500	262 200	273 700
Samboende	42 200	53 500	95 700
Totalt	53 700	315 700	369 400

Källa: HINK -98

*Särskilda vuxenstudiestöd* utgår vanligtvis för studier på grundskole- eller gymnasienivå. Bland annat ingår det s.k. kunskapslyftet. Det kan också röra sig om utbildningar som leder till specialpedagogexamen, yrkesteknisk högskoleexamen eller vissa utbildningar inom naturvetenskap och teknik.

Ungefär 57 procent (95 000) av alla dem som uppbar särskilda vuxenstudiestöd år 1998 hade barn. Kvinnliga studerande dominerade även denna grupp. De utgjorde nästan 80 procent av de studerande föräldrarna. Knappt 80 procent av de studerande föräldrarna var också samboende. Av de ensamstående var nästan alla kvinnor (95 procent). Ungefär 41 procent av de studerande föräldrarna i denna grupp hade två barn, ca 34 procent ett barn och ca 25 procent tre barn eller fler.

**Tabell 15.2** Antal studerande med andra studiestöd än studiemedel. År 1998

Familjetyp	Barn		Summa
	Ja	Nej	
Ensamstående	20 800	45 000	65 800
Samboende	74 400	27 400	101 800
Totalt	95 200	72 400	167 600

Källa: HINK -98

Varken det gamla eller det reformerade studiestödssystemet beaktar förekomsten av barn. Frågan om att differentiera studiestödet t.ex. efter familjeförhållanden, berördes kort i samband med att studiestödet reformerades (prop. 1999/2000:10 sid. 71-72). Tanken på en differentiering har diskuterats i Sverige, men till skillnad från i många andra länder inte vunnit gehör här. I propositionen anfördes följande:

Den nuvarande principen att sådana speciella behov skall tillgodoses inom ramen för andra förmånssystem bör bibehållas. Detta synsätt var också motivet till att barntillägget i studiemedelssystemet och i

svux/svuxa-systemen avvecklades. Den nuvarande principen att studiestödet är avsett att täcka levnadskostnaderna för den studerande själv bör gälla också i fortsättningen.

Det nya studiestödet är i huvudsak uppbyggt kring nuvarande studiemedel. Totalbeloppet för de nya studiemedlen skall vara lika stort som i dagens studiemedel, nämligen 175,5 procent av prisbasbeloppet vid ett fyrtio veckors studieår på heltid. Det beräknas per vecka, inte som nu per 15-dagarsperiod. Totalbeloppet (7 195 kronor per månad fr.o.m. höstterminen 2001) består av en bidragsdel och en lånedel. Bidragsdelen skall vara obeskattad. Det finns två bidragsnivåer; en generell nivå och en högre nivå för särskilt prioriterade grupper, vilket i huvudsak är samma grupper som i dag får två av de särskilda vuxenstudiestöden ("svux", "svuxa"). Det generella bidraget är 34,5 procent av totalbeloppet och det högre bidraget är 82 procent av totalbeloppet. Lånedelarna blir då 65,5 procent respektive 18 procent. Det högre bidraget är i första hand avsett för personer som har fyllt 25 år och som studerar på grundskole- eller gymnasienivå.

För studerande som har fyllt 25 år införs vidare en möjlighet att få låna ytterligare drygt 1 600 kr i månaden. Skälet är att många vuxna studerande har en annan livssituation och levnadsnivå än ungdomsstuderande. I propositionen (prop. 1999/2000:10) hänvisas i detta sammanhang till den s.k. ensamföräldragruppens rapport (dnr S 1996:139F). Ett ytterligare villkor för lånet är dock att den studerande tidigare har haft förvärvsinkomst. Lånebeloppet är bestämt så att den totala nivån på studiemedlet ungefär motsvarar den högsta nivån efter skatt i arbetslöshetsförsäkringen.

Den inkomst som studerande kan ha utan att det påverkar studiemedlen (det s.k. fribeloppet) höjs (från drygt 55 000 kronor till drygt 90 000 kronor vid fyrtio veckors studieår på heltid), för att öka den studerandes möjligheter att påverka sin ekonomi.

Det högre bidraget ersätter således de två särskilda vuxenstudiestöden "svux" och "svuxa" och innehåller inget krav på förvärvsarbete eller någon annan koppling till arbetslöshetsförsäkringen. Detta kommer att innebära en förbättring för lågutbildade föräldrar med ingen eller svag förankring på arbetsmarknaden, men endast om de har fyllt 25 år. Ett ytterligare villkor för att få tilläggslånet är dock att den studerande tidigare har haft förvärvsinkomst. Det högre bidraget är – till skillnad från det generella – ingen rättighet utan beviljas i mån av tillgång på medel.

## 15.2 Studerande föräldrar och bostadsbidraget

Bostadsbidrag är vanligt bland studerande som har barn, i synnerhet om de är ensamstående. Alla ensamstående föräldrar med studiemedel hade bostadsbidrag och nio av tio ensamstående med någon form av särskilt vuxenstudiestöd uppbar bostadsbidrag 1998.

**Tabell 15.3 Andel studerande med studiemedel som erhöll bostadsbidrag. År 1998. Procent**

Familjetyp	Barn		Totalt
	Ja	Nej	
Ensamstående	100	17	20
Samboende	37	8	21
Totalt	50	15	20

Källa: HINK 1998

**Tabell 15.4 Andel studerande med särskilda vuxenstudiestöd som erhöll bostadsbidrag. År 1998. Procent**

Familjetyp	Barn		Totalt
	Ja	Nej	
Ensamstående	89	1	29
Samboende	18	0	13
Totalt	34	1	19

Källa: HINK 1998

Bostadsbidraget till barnfamiljer utgår till inkomstsvaga hushåll och har ingen formell koppling till studiesituationen. Detta gäller också bostadsbidraget till ungdomar under 29 år utan barn.

Bidragdelen i studiestödet räknas som inkomst vid beräkning av bostadsbidrag. När nu bidragdelen blir högre i det nya studiemedlet kan denna förbättring i vissa inkomstlägen komma att minska bostadsbidraget. Framförallt riskerar de som får den högre bidragsnivån på 82 procent att få ett lägre bostadsbidrag än vid den generella bidragsnivån på 34,5 procent, allt annat lika.

## 15.3 Studerande föräldrar och föräldraförsäkringen

Många studerande vid universitet och högskolor har inte förvärvsarbetat i sådan omfattning att de har upparbetat en sjukpenning-

grundande inkomst (SGI) innan de påbörjar högre studier. Detta innebär att de inte heller har kvalificerat sig för högre föräldrapenning än föräldrapenning enligt garantinivån, för närvarande 60 kronor per dag (1 800 kronor per månad) före skatt.

En studerande kan inte få tillfällig föräldrapenning för sjukt barn. Tillfällig föräldrapenning betalas ut när en förälder behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda sitt barn. Studier likställs inte med förvärvsarbete. Däremot får studiestödet behållas vid ledighet för tillfällig vård av barn enligt 3 kap. 24 § studiestödslagen (1999:1395).

#### 15.4 Föräldrar under 20

Det fanns drygt 2 000 (2 091) föräldrar under 20 år 1999. En studerande som inte har fyllt 20 år och som går i ungdomsskolan eller bedriver studier på denna nivå på komvux har studiebidrag motsvarande barnbidraget under läsåret och får förstas barnbidrag för det egna barnet. Om den studerande är gift eller bor samman med den andre föräldern kan studiehjälp utgå i form av extra tillägg på högst 855 kronor per månad. En ung förälder i denna situation, som bor kvar i det egna föräldrahemmet, blir beroende av sina egna föräldrars ekonomiska stöd för sitt barns försörjning. Den unga förälderns barn beaktas vid beräkning av ett eventuellt bostadsbidrag. Om den unge föräldern flyttar till eget boende kan socialbidrag utgå tills föräldern eller föräldrarna har avslutat sina gymnasiestudier.

#### 15.5 Studerande föräldrar och socialbidrag

Socialbidrag är betydligt vanligare hos studerande med barn än hos studerande utan barn. Socialbidragstagandet är högst bland ensamstående studerande med barn. År 1998 fick 87 procent av ensamstående föräldrar med studiemedel socialbidrag någon gång under året. Motsvarande andel bland ensamstående föräldrar med särskilda vuxenstudiestöd var betydligt lägre, 32 procent. Var tredje studerande förälder med studiemedel mottog socialbidrag jämfört med knappt var femte som uppbar särskilda vuxenstudiestöd.

**Tabell 15.5 Andel studerande med studiemedel som erhöll socialbidrag. År 1998. Procent**

Familjetyp	Barn		Totalt
	Ja	Nej	
Ensamstående	87	17	209
Samboende	18	14	16
Totalt	33	16	19

Källa: HINK 1998

**Tabell 15.6 Andel studerande med särskilda vuxenstudiestöd som erhöll socialbidrag. År 1998. Procent**

Familjetyp	Barn		Totalt
	Ja	Nej	
Ensamstående	32	12	18
Samboende	14	2	11
Totalt	18	9	14

Källa: HINK 1998

Socialtjänstlagen är en s.k. ramlag som ger stort utrymme för kommunerna att själva anpassa sina insatser efter en bedömning av behovet i det aktuella fallet. Socialbidraget är ett utpräglat selektivt stöd med fullständig individuell behovsprövning och utgör det yttersta skyddsnätet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt, t.ex. genom arbete eller genom de generella bidragssystemen. Socialbidraget är den enda del av vårt trygghetssystem som är helt relaterad till det enskilda hushållets försörjningsbehov. Vid den ekonomiska behovsprövningen beaktas den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap, såväl makar som sambor.

Av Socialstyrelsens rekommendationer framgår att vuxna studerande i normala fall skall anses få sin försörjning tillgodosedd genom de stödformer som finns inom studiemedelssystemet och vuxenstudiestödet. Det är inte en uppgift för socialtjänsten att svara för vuxnas kostnader i samband med studier. Undantag ska kunna göras när det är fråga om vissa akuta situationer. Förutom i akuta nödsituationer bör, enligt Socialstyrelsens Allmänna råd om försörjningsstöd, försörjningsstöd även kunna utgå i vissa andra situationer. En sådan situation är att göra grundutbildning möjlig för vuxna i fall då studierna är en förutsättning för ett arbete och en framtida försörjning. Detsamma bör gälla för personer som

saknar gymnasiekompetens. Personer som deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare bör också kunna få kompletterande försörjningsstöd. I första hand bör dock behovet, då det är möjligt, tillgodoses genom deltidsarbete.

Socialstyrelsen har inte tagit ställning till hur försörjningsstödet skall beräknas i dessa fall. Varje kommun avgör själv vilka beräkningsgrunder som skall användas.

I Socialstyrelsens Allmänna råd om försörjningsstöd sägs följande om makars försörjningsansvar för varandra i samband med studier:

Om en part i en familjebildning studerar och studierna är en förutsättning för en framtida försörjning bör man, vid bedömning av biståndsbehovet, inte ställa krav på att den studerande ska avbryta studierna och i stället stå till arbetsmarknadens förfogande. Har den studerande däremot reella möjligheter att utan studierna få ett arbete som medför en stadigvarande försörjning, kan det vara rimligt att den studerande söker arbete för att kunna försörja sin familj. Försörjningsstöd bör dock utgå till den andra parten under sådan tid att den studerande ges möjlighet att fullfölja en påbörjad kurs eller termin.

Grundtanken är således att den som är arbetslös och ansöker om försörjningsstöd skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Därför prövar socialtjänsten alltid om det är möjligt för make/sambo att få arbete i stället för att studera. Om en student avbryter sina studier och blir arbetslös kan socialbidrag komma att utgå.

Tillämpningen av reglerna om försörjningsstöd i studieförhållanden visar t.ex. att ensamstående vuxenstuderande skall beviljas ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer (RÅ 1996 ref 13, RÅ 1996 not 53).

Make/sambo har enligt en dom i Regeringsrätten (RÅ 1995 ref 79) skyldighet att bidra till försörjningen av familjen. Av en kammarrättsdom (1989-03-14, mål nr. 7223-1988) framgår att försörjningsstöd inte skall utgå till en familj där mannen har valt att studera istället för att arbeta. Deras behov hade kunnat tillgodoses genom att mannen hade arbetat heltid.

Den nuvarande lydelsen av socialtjänstlagen trädde i kraft 1998. Det finns inga rättsfall därefter som rör försörjningsstöd vid studier.

I Svenska kommunförbundets enkät till 40 kommuner uppskattas hur stor del av socialbidragskostnaderna som betalas ut till studerande (Studerande och socialbidrag, PM 2000-07-26). Där framgår att ca 7 procent av de totala socialbidragskostnaderna, eller mellan 750 och 900 miljoner kronor, betalades ut till studerande



under 1999. Antalet hushåll som fick socialbidrag på grund av studier uppskattades till drygt 22 000 under 1999. Under 1998 uppskattades att ca 9 procent av socialbidragskostnaderna gick till studerande. Det framgår inte av enkäten om kommunernas bedömningar skiljer sig åt för studerande med respektive utan barn.

Totalt uppskattades cirka 9 000 hushåll med studerande på högskolan ha fått socialbidrag under 1999. Kostnaden beräknades till drygt 200 miljoner kronor. Socialbidrag har beviljats i samband med sommaruppehållet. Under 1999 utbetalades 550–700 miljoner kronor i socialbidrag till övriga studerande. Merparten av kostnaden avser stöd till personer som läser svenska för invandrare, för vilka kommunen inte får någon statlig schablonersättning.

Kommunernas benägenhet att ge socialbidrag är högre ju mer basutbildning den sökande har behov av. Flertalet kommuner har en generös inställning till att betala ut socialbidrag för uppehälle vid grundskolestudier och svenskundervisning för invandrare. Först provas dock möjligheterna till studiestöd. På grund av att en god basutbildning är avgörande för framtida försörjningsmöjligheter ingår denna ofta som en del i den individuella handlingsplanen.

## 15.6 Stöd inom arbetsmarknadspolitiken för vissa studier

Inom arbetsmarknadspolitiken finns vissa begränsade möjligheter att bedriva studier genom ungdomsgarantin och aktivitetsgarantin. Avsikten är att förhindra eller bryta långtidsarbetslöshet. Stöden är inriktade på arbetsstimulerande verksamheter såsom jobbsökar-kurser och datortek. Verksamheterna kan gränsa till studier och under en begränsad tid avse studier inom det reguljära skolväsendet. Man skall stå till arbetsmarknadens förfogande.

Genom lagen om kommunernas ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år (1997:1268) fick kommunerna år 1998 möjlighet att ta på sig en s.k. utvecklingsgaranti. Den 1 augusti 2000 ersattes denna med en s.k. *ungdomsgaranti* och insatserna regleras därefter i lagen respektive förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:625, 2000:634). Ungdomsgarantin avser den som har fyllt 20 men inte 25 år och är inriktad på arbetsmarknadsstimulerande verksamheter, men ger även möjlighet till utbildning av förberedande eller orienterande karaktär. Insatserna får vara längst tolv månader.

Det finns tre ersättningsformer inom ungdomsgarantin. Aktivitetsstöd utgår till den som har kvalificerat sig för a-kassa och betalas ut av försäkringskassan. Den som tidigare har haft socialbidrag kan få utvecklingsersättning som motsvarar socialbidraget. Övriga får utvecklingsersättning med 1 967 kronor per månad. Utvecklingsersättningen betalas ut av kommunen.

*Aktivitetsgarantin*, som också infördes den 1 augusti 2000, avser den som är 20 år eller äldre och som är eller riskerar att bli långtidsinskriven vid den offentliga arbetsförmedlingen. Personer som uppbär socialbidrag av arbetsmarknadsskäl skall ha samma möjligheter att omfattas av aktivitetsgarantin som arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning. Den arbetslöse skall erbjudas en aktivitet på heltid till dess han kan få en anställning på den öppna marknaden eller påbörjar en utbildning i det reguljära utbildningsväsendet. Den innebär att man kan få studera på såväl grundskole- och gymnasienivå som på högskolenivå, men endast under högst sex månader på heltid inom det reguljära utbildningssystemet. Om det finns särskilda skäl kan den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett arbetshandikapp få studera under längre tid.

Aktivitetsstöd utgår som i ungdomsgarantin till den som har kvalificerat sig för a-kassa. Den som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning får ett aktivitetsstöd på 1 967 kronor per månad, som eventuellt kan kompletteras med socialbidrag. Aktivitetsstöd betalas ut av försäkringskassan.

## 15.7 Några typhushåll

Utredningen har gjort beräkningar för tre typhushåll, där föräldrarna har fyllt 20 men inte 25 år; ensamstående med ett respektive två barn på daghem samt samboende som båda studerar och har ett barn på daghem.

Studiemedel är beräknade för heltidsstudier enligt de nya reglerna som gäller fr.o.m. den 1 juli 2001. Inga förvärvsinkomster antas förekomma, inte heller under sommarmånaderna utan socialbidrag utgår under dessa månader. Detta innebär oreducerade bostadsbidrag och studiemedel. Bostads- och levnadskostnaderna är beräknade enligt kapitel 5 och kostnaderna för barnomsorg enligt den s.k. maxtaxan. När hushållet lever på socialbidrag antas det inte behöva betala för barnomsorg.

Ensamstående klarar sig nätt och jämnt till stor del tack vare maxtaxan som blir mycket låg vid dessa låga inkomster.

Samboende får en något bättre ekonomi. De har dubbla studiemedel, delar på gemensamma kostnader och barnomsorgstaxan ökar obetydligt vid dessa inkomster, som även de är mycket låga.

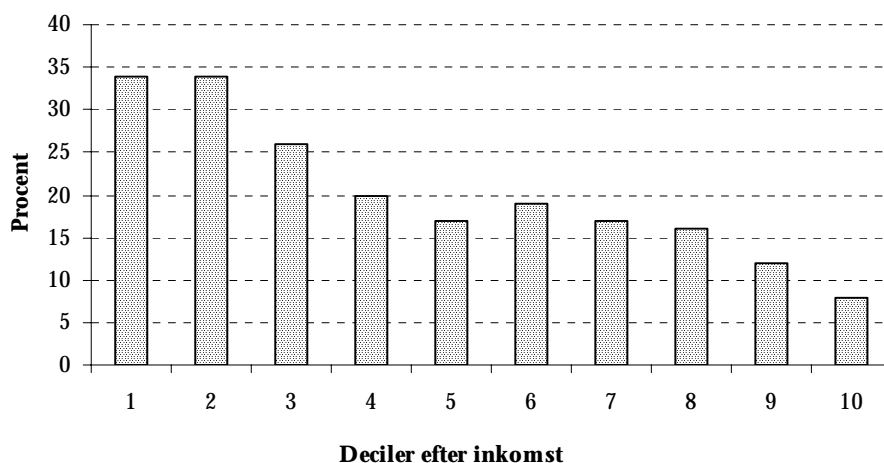
I ett fall med det högre studiebidraget (82 % bidrag/12 % lån i stället för 34,5 % bidrag/65,5 % lån som i de valda typfallen) påverkas inte heller bostadsbidraget i de valda fallen. Så sker först om hushållet genom förvärvsinkomster kommer över den inkomstgräns, där bostadsbidraget börjar trappas av (117 000 kronor per år för ensamstående, 58 500 kronor per år för respektive samboende).

## 15.8 Övergång från socialbidrag till studier

Som visas i Socialstyrelsens rapport om Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet ( SoS följer upp och utvärderar, 1999:5) spelar utbildningsnivån en stor roll för socialbidragstagandet. Ju lägre utbildningsnivå, desto vanligare är det med socialbidrag. De som har enbart folk- eller grundskoleutbildning löper tio gånger högre risk för långvarigt socialbidrag än de som har högskoleutbildning. Drygt 40 procent av dem som har långvarigt bidrag har högst grundskoleutbildning. Det är vanligare med låg utbildning för dem med långvarigt bidrag, som är födda i Sverige, än för utrikes födda. Bland utrikes födda har 25 procent av personer med långvarigt socialbidrag eftergymnasial utbildning jämfört med endast 5 procent bland födda i Sverige. Många har dessutom dålig förankring på arbetsmarknaden.

*Figur 15.1* redovisar hur andelen föräldrar med högst grundskoleutbildning varierar med disponibel inkomst. Ju lägre disponibel inkomst desto högre andel av föräldrarna har endast grundskoleutbildning. Ungefär var tredje förälder i de två lägsta inkomstdecilerna har enbart grundskoleutbildning.

**Figur 15.1** Andel föräldrar med högst grundskoleutbildning efter disponibel inkomst. 1998



*Källa:* HINK 98

För att de lågutbildade med långvarigt socialbidrag skall kunna komma in på arbetsmarknaden krävs i många fall vidareutbildning. Allt fler har också börjat studera på 1990-talet. Studiestöds-systemet är emellertid, som har redovisats tidigare, inte anpassat för dem som inte har förvärvat arbetat tidigare, som har barn och som behöver läsa på grund- och gymnasienivå.

Familjeutredningens analyser skall bl.a. omfatta de hinder för en starkare förankring på arbetsmarknaden som höga margineffekter innebär och de fattigdomsfällor som dessa kan ge upphov till för många föräldrar. Kvinnors möjligheter att stärka sin förankring på arbetsmarknaden och att utveckla sin kompetens är i detta sammanhang av särskild betydelse. Särskild vikt skall också läggas vid ensamstående föräldrars ekonomiska möjligheter att studera. Utredaren skall pröva alternativa vägar att stödja ensamförsörjare i övergången från socialbidrag till studier.

En övergång från socialbidrag till studier innebär i stort sett att en ensamstående förälders ekonomiska situation blir oförändrad under den tid som studierna pågår. Om däremot båda föräldrarna i en barnfamilj börjar studera förbättras ekonomin i förhållande till om båda hade levt på socialbidrag. Att gå över från socialbidrag till

studier innebär dock också en övergång från 100 procent bidragsfinansiering till delvis finansiering genom lån. Det betyder att den enskildes val inte är självklart. Utredningen har räknat på några typexempel, som illustrerar vad som händer om föräldrar i en familj som lever på socialbidrag börjar studera. Exempelen belyser en situation, där barnen är på daghem och föräldrarna är unga – 20 till 25 år – och har låg utbildning, dvs. de behöver komplettera grundskole- eller gymnasieutbildning innan de kan genomgå en yrkesutbildning.

Beräkningarna är gjorda med utgångspunkt i det nya studie-stödssystemet. Personer som är yngre än 25 år kan endast få det lägre bidragsbeloppet, dvs. de behöver låna mer än den som har fyllt 25 år. De studerande förutsätts i beräkningarna inte kunna få arbete under sommarmånaderna utan ha socialbidrag.

Den ensamstående med ett barn, som går över från att leva på socialbidrag till att studera, får en svagt förbättrad ekonomi under studietiden (ca 550 kronor mer per månad i genomsnitt), medan situationen för den som har två barn förbättras något mer (ca 800 kronor mer per månad i genomsnitt).

För gifta/sammanboende föräldrar med ett barn, där båda går från socialbidrag till studier, förbättras den ekonomiska situationen mer. Hushållet får ungefär 2 500 kronor mer kvar till övrig konsumtion per månad vid studier, i jämförelse med om de lever på socialbidrag.

En person som behöver skaffa sig gymnasiekompetens kommer efter tre års studier att ha en skuld på 125 000 kronor. Ytterligare studier vid universitet eller högskola under tre år innebär att skulden ökar. Hälften av lånet för gymnasiestudierna skrivs av och skulden efter sex års studier blir knappt 190 000 kronor.

För en ensamstående mamma med ett eller två småbarn krävs vidare att hon är mycket studiemotiverad för att orka kombinera heltidsstudier och föräldraansvar. Det gäller då att hon upplever att utbildningen verkligen ökar hennes möjlighet att försörja sig i framtiden eller att hon får ett förvärvsarbete som hon tycker är betydligt mer givande. Det framtida arbetet skall också göra det möjligt för henne att betala tillbaka lånet och ändå leva på en acceptabel nivå. Den ekonomiska situationen kan underlättas om hon bor en kommun som är generös i sin prövning av socialbidrag som komplettering till gymnasiestudier. Någon självklar rätt till komplettering med socialbidrag under hela studietiden har hon dock inte.

## 15.9 Utredningens slutsatser

Studerandegruppen är heterogen.

Socialbidragstagandet är högt bland studerande med barn. Det är ungefär dubbelt så vanligt bland studerande med barn som bland studerande utan barn. Vanligast är det bland ensamstående föräldrar och allra vanligast bland de ensamstående, som har studiemedel. En majoritet av de ensamstående är kvinnor. Ett skäl till det höga socialbidragstagandet kan vara att studiestöd betalas endast under den tid då studier pågår och alltså i regel inte under sommar-månaderna. En ensamstående med barn blir särskilt sårbar, i synnerhet om det är svårt att få sommarjobb.

Socialbidragssystemet skall så långt som möjligt verkligen fungera som det yttersta skyddsnätet. Det är knappast rimligt att det yttersta skyddsnätet skall behöva användas i stor utsträckning bland studerande föräldrar.

Utgångspunkten bör vara att inte använda socialbidraget för att stödja studier. Nuvarande bestämmelser i socialtjänstlagen som rör studiemöjligheter bör inte utökas. De torde vara ändamålsenliga.

Genom beslutet om det nya studiestödet hösten 1999 har statsmakterna ånyo anslutit sig till principen att studiestödet är avsett att täcka levnadskostnaderna för den studerande själv och att speciella behov såsom försörjning av barn skall tillgodoses inom andra förmånssystem. Utredningen har ingen annan uppfattning än att försörjningsbörda är en fråga som bör hanteras utanför studiestödet. Åtgärder för att stödja föräldrar som studerar bör därför vidtas inom det ekonomiska familjestödet.

Utredningen konstaterar att nästan alla ensamstående studerande föräldrar har bostadsbidrag. Bostadsbidrag är betydligt mindre förekommande, men ändå förhållandevis vanligt, bland samboende studerande föräldrar. Detta gäller särskilt samboende med studiemedel. Om bostadsbidraget skall omvandlas till andra, mer generella stöd, ökar behovet av ett särskilt familjepolitiskt stöd till studerande föräldrar.

En god ersättning från föräldraförsäkringen bygger på att föräldrarna är förankrade på arbetsmarknaden. Många studerande har ännu inte skaffat sig en sådan förankring. Ersättning utgår i sådana all enligt garantinivån. Utredningen konstaterar att nivån på detta belopp är viktig för studerande som får barn.

## 16 Samlade effekter av skatter och bidrag

I detta kapitel analyseras de samlade effekterna av skatter, bidrag och avgifter för olika typer av barnfamiljer. Framför allt belyses margineffekterna, dvs. hur stor del av en inkomstökning som familjen får behålla, och hur stor del som går bort i form av ökad skatt, minskade bidrag, höjda avgifter och återbetalning av underhållsstöd m.m. Analysen visar att höga margineffekter idag särskilt drabbar – utöver familjer med socialbidrag, som i princip har 100 procents margineffekt – familjer med låga inkomster, framför allt därför att de har bostadsbidrag. Bostadsbidraget bidrar med 20 procentenheter till den samlade margineffekten, för dem som har det bidraget.

Att analysera de ekonomiska familjestöden var för sig ger begränsad information om hur de påverkar mottagarnas ekonomi och beteende. För att bedöma stödets effekter bör de analyseras tillsammans med övriga system som påverkar barnfamiljernas ekonomi. Utredningen använder två typer av analyser, en som beskriver själva regelsystemen och en som bygger på statistiska data om barnfamiljerna. I detta kapitel beskrivs dagens system, i kapitel 17 används liknande metoder för att jämföra dagens situation med de alternativa förändringar som utredningen överväger.

### 16.1 Hur reglerna för skatter och bidrag samverkar vid olika inkomster – en beskrivning av systemen

De samlade effekterna av skatter och bidrag kan översiktligt beskrivas med hjälp av "successiva typfall". I dessa visas hur den disponibla inkomsten, skatter och bidrag varierar med taxerad inkomst. Beräkningarna ger även de sammantagna marginal-

effekterna vid olika inkomstnivåer. När marginaleffekterna redovisas tas hänsyn till den sammantagna effekten av inkomstskatt, pensionsavgift, bostadsbidrag, återbetalning av underhållsstöd, socialbidrag och barnomsorgsavgifter.

Tre typhushåll som representerar ett stort antal verkliga hushåll har valts:

- Ensamstående med ett hemmavarande barn
- Ensamstående utan hemmavarande barn och med underhållsskyldighet för ett barn
- Samboende med två hemmavarande barn

En stor del av de marginaleffekter som barnfamiljer drabbas av härrör från skattesystemet. Här följer en beskrivning av de regler för inkomstskatt som är relevanta för de typhushåll som har valts.

#### **Regler för inkomstskatt**

Inkomstskatten beräknas utifrån *taxerad förvärvsinkomst*, som är summan av inkomst av tjänst (efter avdrag) och inkomst av näringsverksamhet minus allmänna avdrag. Det vanligaste allmänna avdraget är pensionssparande (pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande). I typfallen antas inga sådana allmänna avdrag förekomma.

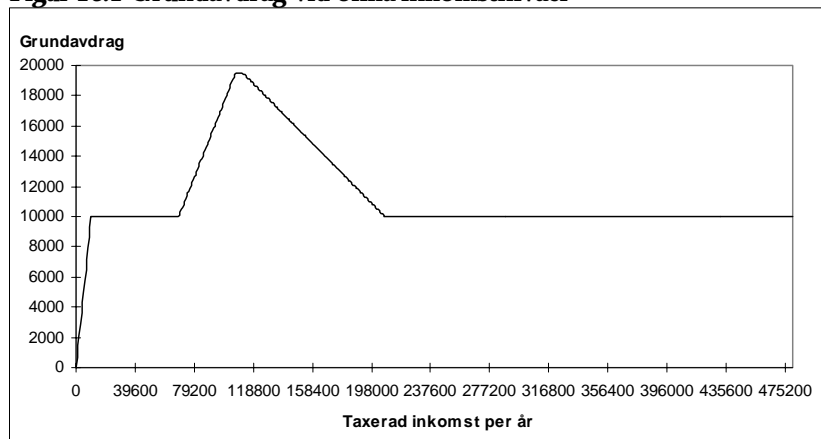
*Allmän pensionsavgift* är en avgift som betalas på inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete. I typfallen betalas avgiften på taxerad inkomst. Den allmänna pensionsavgiften för inkomstår 2001 är 7 procent av inkomsten. Den beräknas på en inkomst på högst  $8,07 * 37\,700$  (det förhöjda prisbasbeloppet) = 304 239 kr och betalas av dem som vid årets ingång ännu inte har fyllt 65 år. Den slutliga skatten reduceras med hälften av avgiften. Nettoavgiften, d.v.s. halva avgiften, dras från den taxerade förvärvsinkomsten när kommunal- och statlig skatt skall beräknas. Det belopp som kommunal och statlig skatt grundas på kallas *beskattningsbar förvärvsinkomst*. Denna definieras som taxerad förvärvsinkomst minskad med avdrag för allmän pensionsavgift enligt ovan och grundavdrag (eller särskilt grundavdrag för pensionärer).

*Grundavdragets* storlek är knutet till prisbasbeloppet och den taxerade förvärvsinkomstens storlek. Avdraget uppgår till lägst 10 000 kr (0,27 prisbasbelopp) och högst 19 500 kr. Grundnivån tillämpas vid en taxerad inkomst på högst 68 634 kr (1,86 prisbasbelopp) därefter ökar avdraget med 25 procent av inkomster över denna gräns. Detta fortgår tills avdraget, vid en inkomst på 106 641 kr (2,89 prisbasbelopp), når maxnivån 19 500. Avdragets storlek är därefter oförändrat upp till en taxerad inkomst om 112 176 kr (3,04 prisbasbelopp), därefter reduceras det med 10 % av inkomster över denna nivå. Vid en taxerad inkomst på 207 194 kr



(5,615 prisbasbelopp) nås grundnivån på 10 000 åter. I *figur 16.1* visas hur grundavdraget varierar med taxerad inkomst.

**Figur 16.1 Grundavdrag vid olika inkomstnivåer**



*Kommunal inkomstskatt* betalas från och med den första beskattningsbara hundralappen. Vid beräkning av statlig skatt tillämpas två *skiktgränser*, den övre och den nedre. På beskattningsbara förvärsinkomster – till den del de överstiger den nedre skiktgränsen – tas det ut statlig inkomstskatt med 20 procent och på de beskattningsbara förvärsinkomster som överstiger den övre skiktgränsen tas det ut ytterligare 5 procent. För år 2001 har den nedre skiktgränsen fastställts till 252 000 kr och den övre skiktgränsen till 390 400. Skiktgränserna motsvarar en lön före avdrag för allmän pensionsavgift och grundavdrag på 271 500 kr resp. 411 000 kr (de s.k. *brytpunkterna*).

Den slutliga skatten minskas med *en särskild skattereduktion* (skatterabatt) på maximalt 1 320 kr. Det maximala beloppet utgår vid en taxerad förvärsinkomst på maximalt 135 000 kr (rabatten kan dock inte överstiga den kommunala skatten). Rabatten reduceras med 1,2 procent av inkomster över denna nivå.

*Antaganden och definitioner för beräkningarna*

Disponibel inkomst definieras som summan av taxerad inkomst, barnbidrag, underhållsbidrag, bostadsbidrag och socialbidrag minus skatt, pensionsavgift, betalt underhållsstöd och barnomsorgsavgifter. Alla hushåll antas söka de bidrag som de är berättigade till. Ett hushåll med inkomster under socialbidragsnivån har inte automatisk rätt till socialbidrag, här antas dock att alla med så låga inkomster uppfyller övriga krav som ställs på en socialbidragstagare. I den norm som används för att beskriva socialbidragsnivån ingår en hushållspost och en individpost för varje hushållsmedlem, umgängesbarn påverkar inte normen. Till dessa poster läggs boendekostnaden, barnomsorgsavgiften, schabloniserade kostnader för resor till och från arbetet samt fackföreningsavgift (365 respektive 200 kronor per månad). En eller två vuxna utan hemmavarande barn antas bo i en hyreslägenhet om två rum och kök. Hushåll med ett hemmavarande barn antas bo i tre rum och kök medan tvåbarnsfamiljer antas bo i fyra rum och kök. Antalet vuxna påverkar alltså inte det antagna antalet rum då de antas dela sovrum. Antalet underhållsbarn påverkar inte antagandet om boendekostnad. De hyresnivåer som används baseras på riksgenomsnitt av hyresnivåer för hyreslägenheter. Följande tabell sammanfattar antagandet om boendekostnader.

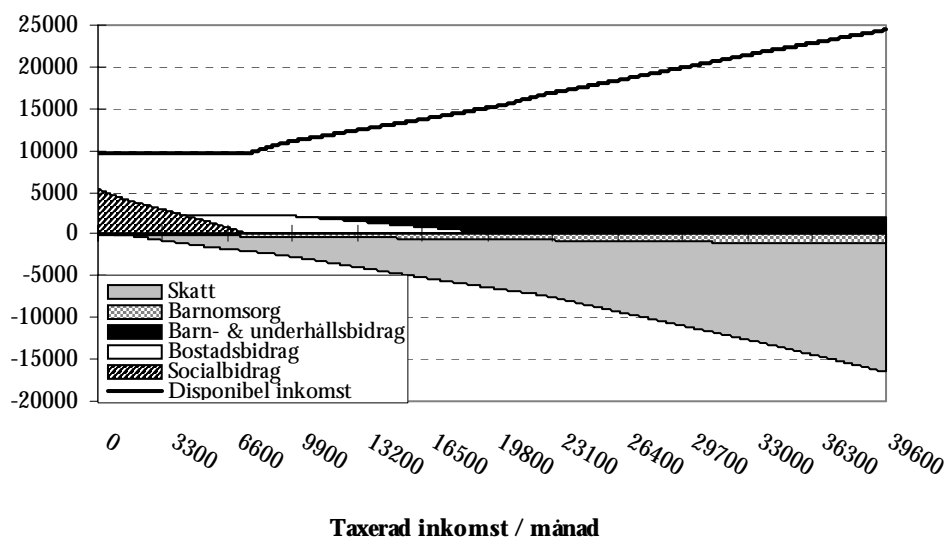
Antal barn	Antal rum	Månadshyra
0	2	3 700
1	3	4 700
2	4	5 700

Skatter och bidrag är beräknade enligt de regler som gäller 2001. Barnomsorgsavgiften är beräknad enligt den s.k. maxtaxan. Alla barn antas vara under sex år och utnyttja barnomsorg på heltid (oavsett föräldrarnas inkomst och arbetstid). Kommunalskatten är satt till 31 procent vilket ungefär motsvarar genomsnittsnivån (inkl begravningsavgift).

*Redovisning av de valda typfallen**Typfall 1 ensamstående med ett hemmavarande barn*

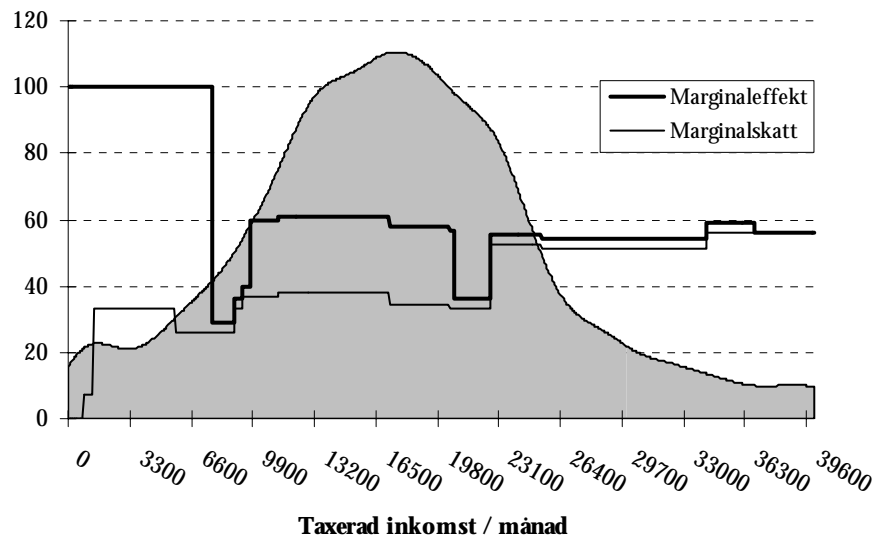
I figur 16.2 nedan visas hur skatter, bidrag och disponibel inkomst varierar med taxerad inkomst.

**Figur 16.2** Disponibel inkomst m.m. per månad för ensamstående med ett barn



Med den kommunalskatt och den boendekostnad som valts nås socialbidragsnivån vid en taxerad inkomst på ca 7 700 kronor per månad, därefter ökar den disponibla inkomsten med arbetsinkomsten.

I figur 16.3 visas de sammantagna marginaleffekterna för motsvarande hushåll.

**Figur 16.3** Marginaleffekt för ensamstående med ett barn

Av diagrammet framgår att det med de gjorda antagandena finns 13 olika nivåer på den totala marginaleffekten. I de flesta intervall är marginaleffekten för en ensamstående med ett barn ca 60 procent. Den skuggade ytan visar hur föräldrars taxerade inkomster är fördelade. Ju högre kurvan är vid en viss inkomstnivå, desto vanligare är denna inkomst. Kurvan avser alla föräldrar, ej endast ensamstående med ett barn. I *tabell 16.1* redovisas de 13 segmenten.

**Tabell 16.1 Total margineffekt för en ensamstående med ett barn vid olika inkomstnivåer**

Segment	Månadsinkomst (tkr)	Margineffekt %
1	0,0 - 7,6	100
2	7,6 - 8,9	28,665
3	8,9 - 9,3	36,415
4	9,3 - 9,7	39,515
5	9,7 - 11,2	59,515
6	11,2 - 17,3	60,715
7	17,3 - 20,4	57,615
8	20,4 - 20,7	56,415
9	20,7 - 22,6	36,415
10	22,6 - 25,3	55,715
11	25,3 - 34,2	54
12	34,2 - 36,9	59
13	36,9 -	56

*Segment 1:* Margineffekten beror på avtrappningen av socialbidraget.

*Segment 2:* Här har socialbidraget trappats av helt. Margineffekten beror på kommunalskatten, upptrappningen av grundavdraget, pensionsavgiften, skattereduktion p.g.a. pensionsavgift samt barnomsorgsavgiften enligt följande:  $31 \cdot 0,715 + 3,5 + 3 = 28,665$ .<sup>1</sup>

*Segment 3:* Grundavdragets "plata" nås och margineffekten blir:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 3 = 36,415$ .

*Segment 4:* Avtrappningen av grundavdraget inleds. Margineffekten blir:  $31 \cdot 1,065 + 3,5 + 3 = 39,515$ .<sup>2</sup>

*Segment 5:* Bostadsbidraget börjar trappas ned och margineffekten ökar med 20 procentenheter.

*Segment 6:* Avtrappningen av skatterabatten påbörjas, margineffekten ökar med ytterligare 1,2 procentenheter till 60,715

*Segment 7:* Här avslutas grundavdragets avtrappning, margineffekten blir:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 1,2 + 3 + 20 = 57,615$ .

*Segment 8:* Här är skatterabatten helt bortreducerad margineffekten minskar med 1,2 procentenheter.

<sup>1</sup> Pensionsavgiften är 7 %, slutlig skatt reduceras med 50% av denna. Nettoeffekten blir 3,5%. Nettoavgiften dras även från taxerad inkomst när beskattningsbar inkomst beräknas. När inkomsten ökar så ökar även detta avdrag, på detta vis reduceras margineffekten av kommunalskatten. Grundavdraget ökar också med ökande inkomst i detta intervall. Nettoeffekten blir att skattesatsen skall multipliceras med  $1 - 0,25 + 0,035 = 0,715$ .

<sup>2</sup> Grundavdraget trappas av med 10% mot inkomstökningen, det tal som skattesatsen skall multipliceras med blir  $1,1 - 0,035 = 1,065$ .

*Segment 9:* Här är bostadsbidraget bortreducerat och återstående margineffekt blir som på segment 3:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 3 = 36,415$ .

*Segment 10:* Här är nås skiktgränsen för betalning av statlig skatt, margineffekten blir:  $(31+20) \cdot 0,965 + 3,5 + 3 = 55,715$ .

*Segment 11:* Här nås taket för betalning av pensionsavgiften margineffekten består nu av skattesatsen och procentsatsen i barnomsorgstaxan:  $31 + 20 + 3 = 54$ .

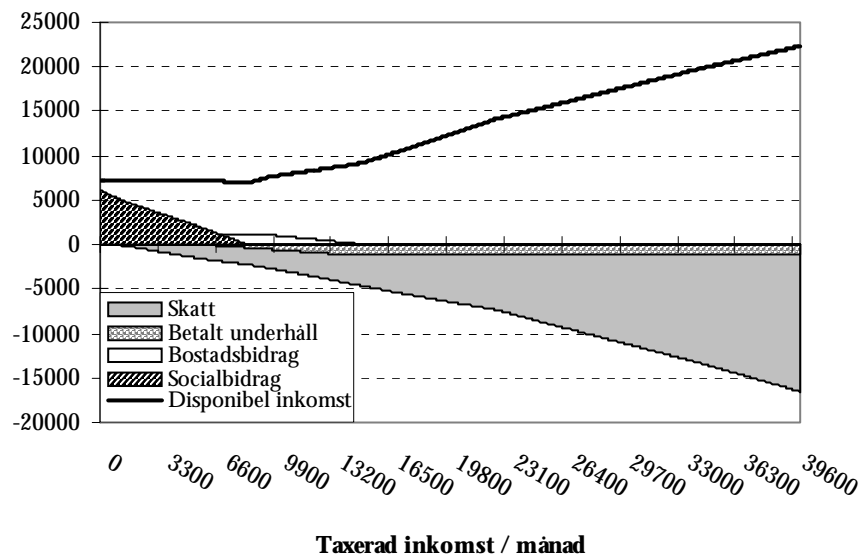
*Segment 12:* Här är nås den övre skiktgränsen och margineffekten blir:  $31 + 25 + 3 = 59$ .

*Segment 13:* Vid denna nivå betalas full barnomsorgsavgift och margineffekten blir lika stor som marginals-katten. Observera att mottaget underhållsstöd räknas in i avgiftsgrundande inkomst, detta medför att taket nås vid en månadsinkomst på 36 827 istället för vid 38 000.

### *Typfall 2 ensamstående utan hemmavarande barn och underhållsskyldighet för ett barn*

I figur 16.4 nedan visas hur skatter, bidrag och disponibel inkomst varierar med taxerad inkomst.

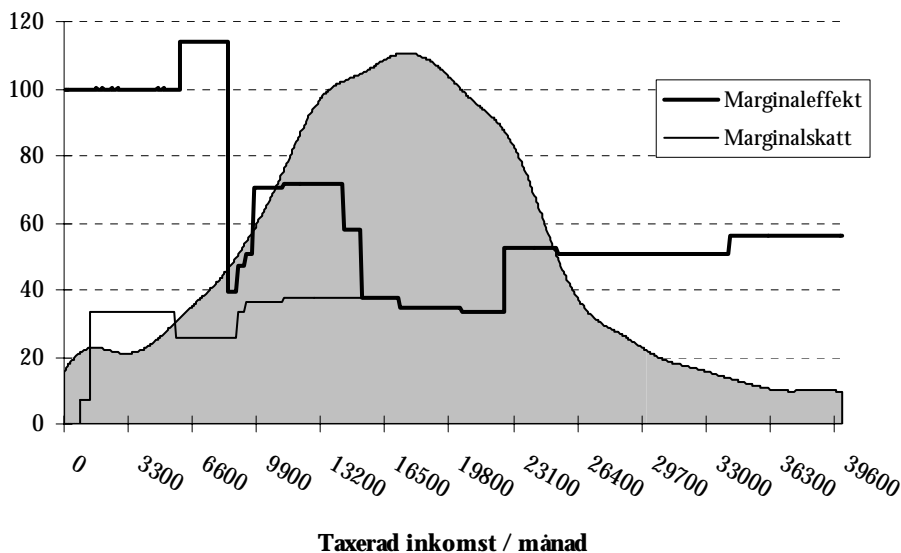
**Figur 16.4** Disponibel inkomst m.m. per månad för ensamstående som är underhållsskyldig för ett barn.



Med den kommunalskatt och den boendekostnad som valts är den disponibla inkomsten lika stor som socialbidragsnivån fram tills den taxerade inkomsten når 6 000 kronor per månad, därefter minskar den disponibla inkomsten med arbetsinkomsten. Anledningen till att den disponibla inkomsten minskar i stället för att öka med taxerad inkomst är att socialbidrag ej täcker underhållsskyldighet. När den taxerade inkomsten når fribeloppet för återbetalning av underhållsstöd (72 000 kronor per år) så trappas socialbidraget av med 100 procent mot inkomsten före betalt underhåll, därefter går även 14 procent av taxerad inkomst till underhållet varför margineffekten blir 114 procent. Vid en taxerad inkomst på ca 8 400 kronor per månad är socialbidraget bortreducerat och den disponibla inkomsten ökar efter denna nivå med ökande arbetsinkomst, socialbidragsnivån nås återigen när den taxerade inkomsten når ca 9 000 kronor per månad.

I figur 16.5 visas de sammantagna margineffekterna för motsvarande hushåll.

**Figur 16.5 Margineffekt för ensamstående som är underhållsskyldig för ett barn**



Av diagrammet framgår att det med de gjorda antagandena finns 14 olika nivåer på den totala margineffekten. I vanliga lönelägen varierar margineffekten för en underhållsskyldig mellan 35 och 70 procent. Observera att margineffekten blir högre om underhållsskyldigheten avser fler barn. I *tabell 16.2* nedan redovisas de 14 segmenten.

**Tabell 16.2 Total margineffekt för en ensamstående med underhållsskyldighet för ett barn vid olika inkomstnivåer**

Segment	Månadsinkomst (tkr)	Margineffekt (%)
1	0,0 - 6,0	100
2	6,0 - 8,4	114
3	8,4 - 8,9	39,665
4	8,9 - 9,3	47,415
5	9,3 - 9,7	50,515
6	9,7 - 11,2	70,515
7	11,2 - 14,4	71,715
8	14,4 - 15,3	57,715
9	15,3 - 17,2	37,715
10	17,2 - 20,4	34,615
11	20,4 - 22,6	53,415
12	22,6 - 25,3	52,715
13	25,3 - 34,2	51
14	34,2 -	56

*Segment 1:* Margineffekten beror på avtrappningen av socialbidraget.

*Segment 2:* Här påbörjas återbetalning av underhållsstöd, socialbidraget täcker inte detta varför margineffekten blir:  $100 + 14 = 114$ .

*Segment 3:* Här har socialbidraget trappats av helt. Margineffekten beror på kommunalskatten, upptrappningen av grundavdraget, pensionsavgiften, skattereduktion p.g.a. pensionsavgift samt underhållsstödet enligt följande:  $31 * 0,715 + 3,5 + 14 = 39,665$ .

*Segment 4:* Grundavdragets "plata" nås och margineffekten blir:  $31 * 0,965 + 3,5 + 14 = 47,415$ .

*Segment 5:* Avtrappningen av grundavdraget inleds. Margineffekten blir:  $31 * 1,065 + 3,5 + 14 = 50,515$ .

*Segment 6:* Fribeloppet i bostadsbidragssystemet nås och margineffekten ökar med 20 procentenheter.

*Segment 7:* Avtrappningen av skatterabatten påbörjas, margineffekten ökar med ytterligare 1,2 procentenheter till 71,715



*Segment 8:* Här nås inkomstnivån för fullt underhållsstöd, margineffekten minskar med 14 procentenheter till:  $31 \cdot 1,065 + 3,5 + 1,2 + 20 = 57,715$

*Segment 9:* Här är bostadsbidraget bortreducerat och återstående margineffekt blir:  $31 \cdot 1,065 + 3,5 + 1,2 = 37,715$ .

*Segment 10:* Här avslutas grundavdragets avtrappning, margineffekten blir:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 1,2 = 34,615$ .

*Segment 11:* Här är skatterabatten helt bortreducerad margineffekten minskar med 1,2 procentenheter.

*Segment 12:* Här är nås skiktgränsen för betalning av statlig skatt, margineffekten blir:  $(31+20) \cdot 0,965 + 3,5 = 52,715$ .

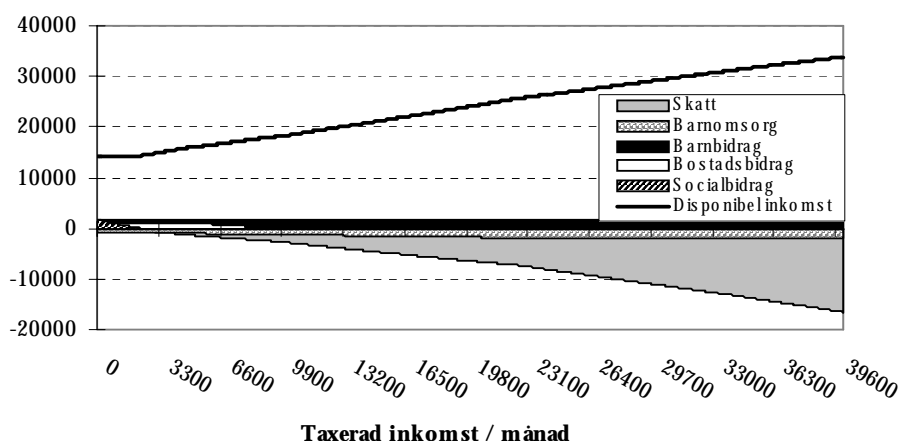
*Segment 13:* Här nås taket för betalning av pensionsavgiften, margineffekten består nu av skattesatsen:  $31 + 20 = 51$ .

*Segment 14:* Här är nås den övre skiktgränsen och margineffekten blir:  $31 + 25 = 56$ .

### Typfall 3 Samboende med två hemmavarande barn

I detta typfall visas effekterna när den ena makens arbetsinkomst varierar. Den make vars inkomst hålls konstant antas ha en månadsinkomst på 15 000 kronor, återigen ett antagande som skall spegla en förhållandevis vanlig situation.

**Figur 16.6** Disponibel inkomst m.m. per månad för samboende med två barn

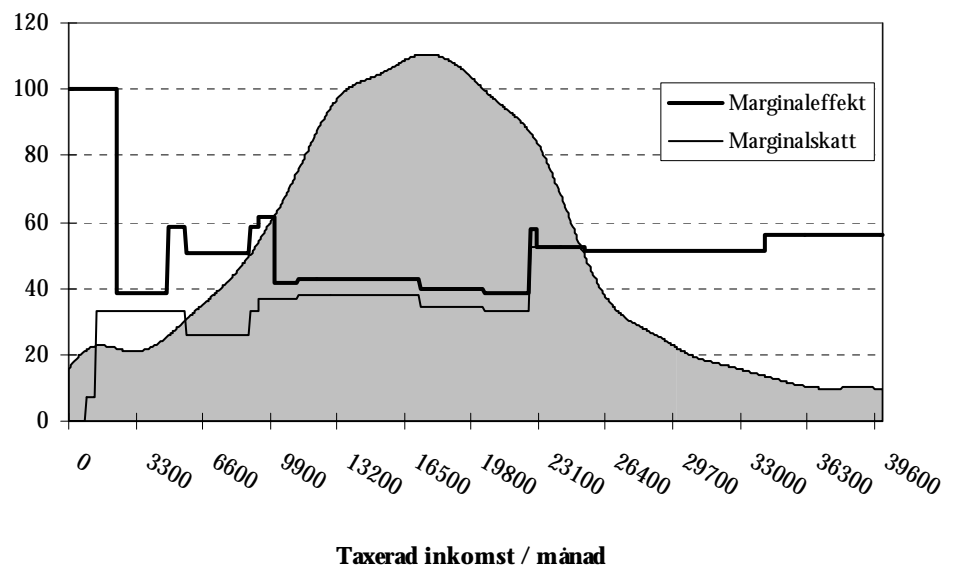


I figur 16.6 visas hur skatter, bidrag och disponibel inkomst varierar med taxerad inkomst. Taxerad inkomst och skatt avser endast den person vars inkomster varierar, övriga inkomstslag avser hushållet. När disponibel inkomst beräknas ingår dock arbetsinkomst och skatt för bägge makar.

Med de val som gjorts avseende makes inkomster, kommunal-skatt och boendekostnad nås socialbidragsnivån vid en inkomst på ca 2 400 kronor per månad.

I figur 16.7 visas de sammantagna margineffekterna för den make vars inkomst varierar.

**Figur 16.7 Margineffekt för samboende med två barn**



Av diagrammet framgår att det med de gjorda antagandena finns 14 olika nivåer på den totala margineffekten. Margineffekten överstiger 50 procent för breda inkomstintervall. I tabell 16.3 redovisas de 14 segmenten.

**Tabell 16.3** Total margineffekt för en samboende med två barn vars makes inkomst är 15 000 kr/mån vid olika inkomstnivåer

Segment	Månadsinkomst (tkr)	Margineffekt(%)
1	0,0 - 2,4	100
2	2,4 - 4,9	38,415
3	4,9 - 5,7	58,415
4	5,7 - 8,9	50,665
5	8,9 - 9,3	58,415
6	9,3 - 10,1	61,515
7	10,1 - 11,2	41,515
8	11,2 - 17,2	42,715
9	17,2 - 20,4	39,615
10	20,4 - 22,6	38,415
11	22,6 - 23,0	57,715
12	23,0 - 25,3	52,715
13	25,3 - 34,2	51
14	34,2 -	56

*Segment 1:* Margineffekten beror på avtrappningen av socialbidraget.

*Segment 2:* Här har socialbidraget trappats av helt. Margineffekten beror på kommunalskatten, pensionsavgiften, skattereduktion p.g.a. pensionsavgift samt barnomsorgsavgiften enligt följande:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 5 = 38,415$ .<sup>3</sup>

*Segment 3:* Fribeloppet i bostadsbidragssystemet nås och margineffekten ökar med 20 procentenheter.

*Segment 4:* Grundavdragets upptrappning påbörjas, margineffekten blir:  $31 \cdot 0,715 + 3,5 + 5 + 20 = 50,665$ .

*Segment 5:* Grundavdragets "plata" nås och margineffekten återgår till samma nivå som innan upptrappningen påbörjades.

*Segment 6:* Avtrappningen av grundavdraget inleds. Margineffekten blir:  $31 \cdot 1,065 + 3,5 + 5 + 20 = 61,515$ .

*Segment 7:* Här är bostadsbidraget bortreducerat och margineffekten minskar med 20 procentenheter.

*Segment 8:* Avtrappningen av skatterabatten påbörjas, margineffekten ökar med ytterligare 1,2 procentenheter till 42,715.

*Segment 9:* Här avslutas grundavdragets avtrappning, margineffekten blir:  $31 \cdot 0,965 + 3,5 + 1,2 + 5 = 39,615$ .

<sup>3</sup> Pensionsavgiften är 7%, slutlig skatt reduceras med 50% av denna. Nettoeffekten blir 3,5%. Nettoavgiften dras även från taxerad inkomst när beskattningsbar inkomst beräknas, skattesatsen multipliceras därför med  $1 - 0,035 = 0,965$ .

*Segment 10:* Här är skatterabatten helt bortreducerad, margineffekten minskar med 1,2 procentenheter.

*Segment 11:* Här är nås skiktgränsen för betalning av statlig skatt, margineffekten blir:  $(31+20)*0,965 + 3,5 + 5 = 57,715$ .

*Segment 12:* Vid denna nivå betalas full barnomsorgsavgift och margineffekten blir lika stor som marginalskatten, dvs.:  $(31+20)*0,965 + 3,5 = 52,715$ .

*Segment 13:* Här nås taket för betalning av pensionsavgiften, margineffekten blir lika med skattesatsen:  $31 + 20 = 51$ .

*Segment 14:* Här är nås den övre skiktgränsen och margineffekten blir:  $31 + 25 = 56$ .

## 16.2 Statistisk analys av de samlade effekterna av skatter och bidrag för barnfamiljerna

I detta avsnitt beskrivs hur vanligt förekommande olika nivåer på de totala margineffekterna är. Barnfamiljernas inkomstnivåer och inkomstens sammansättning beskrivs i detalj i kapitel 4. En statistisk simulering av margineffekter innebär att inkomster och arbetstider ändras systematiskt för ett representativt urval personer. Därefter räknar man om kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, bostadsbidrag, socialbidrag, underhållsstöd samt barnomsorgsavgift. Skillnaden i disponibel inkomst före och efter experimentet används för att mäta margineffekten.

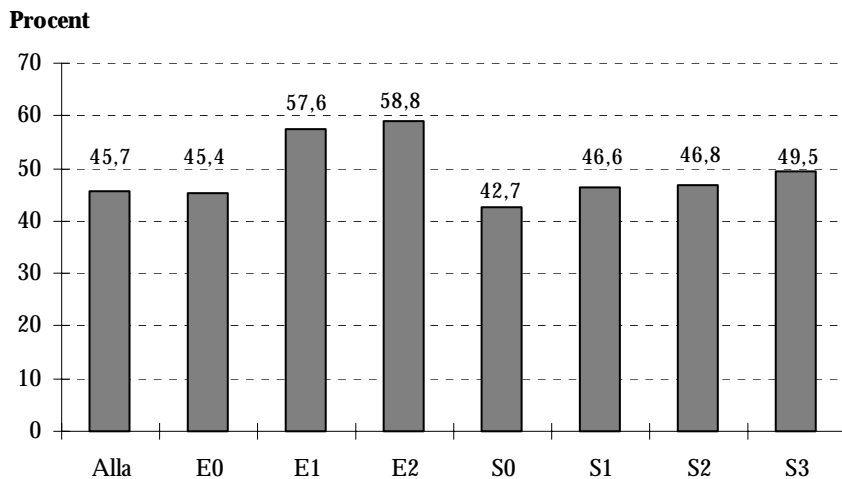
Den fråga som ställs här är vad som händer om alla i förvärsaktiv ålder, heltidsarbetande, deltidsarbetande, studerande, arbetslösa, förtidspensionärer m.fl. grupper, får möjlighet att öka arbetstiden motsvarande knappt en månad, eller den tid som motsvarar 12 000 kronor per år.

Inkomsterna har höjts med 12 000 kronor per månad för alla urvalspersoner i åldersgruppen 20–64 år i HINK-undersökningen 1998 framskriven till 2001 års ekonomiska och demografiska förhållanden. Modellbefolkningen representerar således alla personer (exklusive egenföretagare) i förvärsaktiv ålder (knappt 5 miljoner personer). För personer med arbetsmarknadsstöd eller socialbidrag har antagits att ersättningarna minskas vid en ökad arbetstid och inkomst enligt reglerna. Förtidspensionärer antas kunna arbeta på denna nivå utan att pensionen reduceras. Övriga skatter och transfereringar räknas om enligt reglerna för 2001. Barnomsorgsavgiften beräknas enligt maxtaxan. Den genom-

snittliga synliga margineffekten blir 45,7 procent vid en beräkning med reglerna för 2001. Bland de vuxna i samtliga barnfamiljer är genomsnittet 48,6 procent och bland dem som har bostadsbidrag 67,7 procent.

I *figur 16.8* nedan redovisas de genomsnittliga margineffekterna för olika familjetyper.

**Figur 16.8** Genomsnittlig margineffekt för olika familjetyper



Bostadsbidrag är vanligast bland ensamstående med barn och det är därför de genomsnittliga margineffekterna är högst i denna grupp. I *tabell 16.4* nedan redovisas hur befolkningen fördelar sig i olika klasser av margineffekter.

**Tabell 16.4** Marginaleffekter år 2001

Marginaleffekt %	Antal	Varav i barnfamilj
högst 20	129 200	27 100
20-30	261 300	45 700
30-40	2 143 500	705 100
40-50	394 100	169 700
50-60	1 155 000	512 900
60-70	221 900	70 400
70-80	241 400	97 200
80-90	176 700	83 200
90-100	53 000	28 300
Minst 100	48 000	22 600

Anm 1. Tabellen anger antalet individer med olika nivåer på total marginaleffekt.

Anm 2. barnomsorgsavgiften har beräknats enligt den s.k. maxtaxan.

Drygt 230 000 av de vuxna i barnfamiljerna, motsvarande 13 procent, har en marginaleffekt vid ökat arbete på minst 70 procent. I beräkningarna används maxtaxan, om nuvarande taxor använts skulle fler nå upp till dessa nivåer. Återbetalning av studiemedel ingår inte i beräkningarna, för personer med studielån kan alltså de faktiska marginaleffekterna i verkligheten vara ännu högre.

### 16.3 Utredningens slutsatser

Ett stort antal föräldrar möter mycket höga marginaleffekter vid en ökad arbetsinkomst. Det är framförallt föräldrar med låga inkomster som har dessa höga marginaleffekter. I de fall då de låga inkomsterna beror på deltidsarbete lönar det sig dåligt att öka arbetstiden, dessa föräldrar är fast i en situation där de inte kan förbättra den egna ekonomin nämnvärt genom eget arbete.

## 17 Mindre inkomstprövning inom det ekonomiska familjestödet

I detta kapitel presenteras fyra olika "paket" av åtgärder inom det ekonomiska familjestödet. Syftet är i alla fyra fallen att minska marginaleffekterna, och därigenom motverka de inläsningsmekanismer, eller s.k. "fattigdomsfällor", som skapas i nuvarande system genom den samlade inverkan av skatter, bidrag och avgifter.

Eftersom bostadsbidragen står för en stor del av marginaleffekten, innebär alla fyra alternativen att bostadsbidragen helt eller delvis omvandlas till andra, icke inkomstprövade stöd. För att kompensera familjer, som blir av med hela eller delar av bostadsbidraget, riktas i stället generella stöd till de grupper som idag har höga bostadsbidrag, dvs. främst ensamföräldrar, studerande och familjer med många barn.

I två av alternativen (1 och 2) ersätts bostadsbidragen helt av andra stöd. I de två övriga (3 och 4) ersätts den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget, medan den del som baseras på antalet barn behålls. Två av alternativen är budgetneutrala, dvs. de innebär inga ökade statsutgifter (1 och 3). De två övriga alternativen (2 och 4) innebär att familjepolitiken tillförs fem miljarder kronor per år. I alla alternativen utgår barnbidrag till dess barnet fyller 18 år, och garantinivån i föräldraförsäkringen höjs från 60 till 120 kronor per dag.

Alla alternativen analyseras med hänsyn till effekterna för olika familjetyper, både stödets storlek och marginaleffekterna. Påverkan på deras benägenhet att förvärvsarbeta diskuteras, liksom behovet av socialbidrag. Effekterna på den offentliga ekonomin belyses, både i ett statiskt och i ett dynamiskt perspektiv.

## 17.1 Utformning av framtida modell för det ekonomiska familjestödet

### 17.1.1 En framtida modell

Med hänsyn till de negativa effekter på utbytet av förvärvsarbete, som höga marginaleffekter innebär, bör det ekonomiska familjestödet i så liten utsträckning som möjligt vara inkomstprövat.

Utredningen har därför valt att utforma en framtida modell som bygger på att bostadsbidragen till barnfamiljer avskaffas helt eller delvis. Med delvis avskaffande menas här att den del av bostadsbidraget som baseras på boendekostnaden avskaffas, medan det särskilda inkomstprövade bidraget till barnfamiljer behålls.

För att kompensera barnfamiljer, som har låga inkomster, för den resursminskning som förlusten av bostadsbidraget skulle innebära, har egenskaper som ofta är förknippade med låg inkomst identifierats.

*Ensamstående* har av uppenbara skäl i regel lägre hushållsinkomster än samboende. Det är därför inte förvånande att bostadsbidraget idag i stor utsträckning går till ensamstående. Av de ensamstående fick 172 000, bostadsbidrag i maj 2000. Det är ungefär två tredjedelar av alla ensamstående med barn. Ensamstående föräldrar behöver ett stöd som viss kompensation för att hushållet endast kan ha en inkomst. Bostadsbidraget har i praktiken alltmer fått en sådan funktion och det ter sig därför naturligt att införa ett särskilt ensamförälderstöd om bostadsbidraget avskaffas.

*Studerande föräldrar* har, som visas i kapitel 15, ofta svag ekonomi. Av föräldrar med studiemedel beräknas att ungefär hälften hade bostadsbidrag 1998 (HINK). Cirka en tredjedel av de föräldrar, som uppbar vuxenstudiestöd i någon form, mottog bostadsbidrag. Om detta avskaffas bör ett speciellt stöd till studerande med barn införas.

Inkomst och ålder har ett tydligt samband, unga föräldrar tjänar i regel mindre än äldre föräldrar. *Unga föräldrar* har små barn, en höjning av garantinivån i föräldraförsäkringen skulle gynna de föräldrar som har de lägsta inkomsterna eller inga inkomster alls.

*Familjer med tre eller fler barn* har i genomsnitt en lägre ekonomisk standard än familjer med ett eller två barn, se kapitel 4. Drygt 46 000 familjer med tre eller fler hemmavarande barn fick



bostadsbidrag i maj 2000. Det utgör drygt 20 procent av samtliga familjer med tre eller fler barn. Flerbarnstillägget år 2001 är:

- 254 kr per månad för barn 3
- 760 kr per månad för barn 4
- 950 kr per månad fr.o.m. barn 5

En justering av flerbarnstillägget är ett sätt att förbättra ekonomin för familjer som har en svag ekonomi på grund av stor försörjningsbörda.

Utredningen anser vidare att åldersgränsen 16 år för det allmänna barnbidraget inte längre är anpassad till utbildning och arbetsliv. Skälen för denna ståndpunkt utvecklas närmare i kapitel 10. I ett framtida mer generellt familjestöd bör därför ingå en höjning av åldersgränsen för barnbidraget till 18 år.

Sammanfattningsvis kan en framtida modell för ett mer generellt ekonomiskt familjestöd innehålla följande:

1. Ett mindre omfattande inkomstprövat stöd
2. Ensamföräldertillägg
3. Studerandetillägg
4. Höjd garantinivå i föräldraförsäkringen
5. Höjd åldersgräns för det allmänna barnbidraget från 16 till 18 år
6. Höjt flerbarnstillägg

Tilläggen för ensamstående respektive studerande föräldrar är nya inslag i det ekonomiska familjestödet, medan övriga punkter kan anses vara justeringar av befintliga stöd. Inom barnbidragssystemet finns redan flerbarnstillägg, modellen innebär alltså att ytterligare tillägg för föräldrar som är ensamstående och föräldrar som studerar införs.

Om bostadsbidragen till barnfamiljer helt avskaffas kommer många hushåll att mista ett betydande inkomstillskott. I avsnitt 11.3.2 "Hushåll med bostadsbidrag" ges en beskrivning av de hushåll som får bidrag. Det högsta bidrag som kan betalas ut till familjer med ett barn är 2 500 kronor i månaden. Motsvarande belopp för familjer med två barn och familjer med tre eller flera barn är 3 175 kronor respektive 3 900 kronor. Det är emellertid endast ett fåtal hushåll som får maximalt bostadsbidrag; drygt en procent av samtliga bidragshushåll får högsta bidrag. Det genomsnittliga bidragsbeloppet är klart lägre. Hushåll med

hemmavarande barn får i genomsnitt 1 700 kronor i månaden. Hushåll med endast umgängesbarn förlorar bostadsbidraget och erhåller inget annat stöd i stället enligt utredningens modell. I *tabell 17.1* nedan redovisas hur många hushåll som berörs, genomsnittlig årsinkomst bland bidragshushållen och hur stora bidrag hushållen i genomsnitt mottar.

**Tabell 17.1 Antal hushåll med bostadsbidrag, genomsnittligt bidrag per månad samt bidragshushållens preliminära årsinkomst. Maj 2000**

Hushållstyp	Antal	Genomsnittligt bostadsbidrag kr/mån	Preliminär årsinkomst*
Hushåll med hemmavarande barn	205 500	1 700	130 100
Ensamstående	152 000	1 720	131 000
1 barn	74 200	1 360	128 900
2 barn	53 900	1 850	138 500
3 eller fler barn	23 800	2 550	121 000
Sammanboende	53 500	1 660	127 000
1 barn	13 300	1 290	98 000
2 barn	17 600	1 530	133 000
3 eller fler barn	22 600	1 990	141 000
Hushåll med enbart umgängesbarn	21 200	970	107 700

*Källa:* RFV

\*Inkomst som ingår i underlaget när bostadsbidrag beräknas

### 17.1.2 Fyra alternativa konstruktioner

De förändringar som presenteras ovan har slagits samman till fyra alternativa "paket". Gemensamt för samtliga alternativ är att barnbidraget blir generellt tills barnet fyller 18 år samt att garantinivån i föräldrapenningen höjs till 120 kronor per dag.

Alternativ 1 är budgetneutralt och innehåller inget inkomstprövat stöd och ingen höjning av flerbarnstillägget. För att finansiera de nya tilläggen för ensamstående och studerande sänks det allmänna barnbidraget till den nivå som det hade år 2000, dvs. 850 kronor per månad.

Alternativ 2 innebär en ökning av de ekonomiska familjestöden med cirka 5 miljarder kronor. Förutom införandet av ensamförälder- och studerandetillägg höjs flerbarnstillägget och det allmänna barnbidragets grundbelopp behålls oförändrat, dvs. 950 kronor per månad.

I alternativ 3 och 4 behålls ett visst inkomstprövat stöd. Ensamstående- och studerandetilläggen samt flerbarnstillägget justeras nedåt i förhållande till alternativen 1 och 2 så att de totala kostnaderna förblir desamma som i alternativ 1 (budgetneutralt) respektive 2 (kostnad 5 miljarder kronor). Det inkomstprövade stödet motsvarar den barnanknutna delen av dagens bostadsbidrag och är beräknat enligt reglerna för dagens bostadsbidrag vad gäller inkomstgränser och avtrappning. Marginaleffekterna blir kvar men berör färre familjer.

Alternativen 1 och 3 är således budgetneutrala och alternativen 2 och 4 kostar 5 miljarder kronor. I *tabell 17.2* sammanfattas alternativen.

**Tabell 17.2 Utformning av fyra alternativa regelpaket. Familjestöden anges i kronor per månad**

Alt	Offentligt finansiell effekt per år*	Inkomst- prövat stöd	Allmänt barnbidrag	Ensam- förälder- tillägg	Studerande- tillägg	Flerbarnstillägg		
						Barn 3	Barn 4	Barn 5+
1	0	Nej	850	750	500	254	760	950
2	5 mdkr	Nej	950	950	950	800	950	950
3	0	Ja	850	650	500	254	760	950
4	5 mdkr	Ja	950	950	950	600	950	950

\* Jämförelse med de regler som gäller år 2001

Anm: Alt 3 & 4 innebär att den icke bostadsanknutna delen av bostadsbidraget behålls.

### 17.1.3 Nuvarande omfattning av de ekonomiska familjestöden

Beräkningarna utgår från de ramar som ges av det allmänna barnbidraget inkl. flerbarnstillägget, studiehjälpen för ungdomsskolan och bostadsbidraget till barnfamiljer, sammanlagt

cirka 25,8 miljarder kronor, som i nuvarande system under 2001 beräknas vara fördelade på följande sätt:

19,7 mdkr för allmänt barnbidrag

1,1 mdkr för flerbarnstillägg

1,1 mdkr för studiebidrag inom studiehjälpen (uppskattad utgift för studerande under 18 år) och

3,9 mdkr för bostadsbidrag

Utgifterna för det allmänna barnbidragets grundbelopp utgör över 70 procent av de totala utgifterna. Att höja detta grundbelopp med 100 kronor per månad kostar cirka 2,2 miljarder kronor om året. Det är alltså inte möjligt att ersätta bostadsbidraget med en höjning av det allmänna barnbidraget. Det måste ske med riktade åtgärder, som når de grupper som har höga bostadsbidrag, dvs. framförallt ensamstående, studerande föräldrar och flerbarnsfamiljer.

De gymnasiestuderande som fyllt 18 år under året har igenomsnitt varit 17 år halva året. Om hänsyn tas till detta blir kostnaden för studiemedel till dem som omfattas av en barnbidragsför-längning 0,3 till 0,4 miljarder kronor högre än de redovisade 1,1 miljarder kronorna.

Det förutsätts att underhållsstödet bibehålls med vissa ändringar inom systemet. Detsamma gäller föräldraförsäkringen. I modellen höjs garantinivån i föräldraförsäkringen från 60 till 120 kronor per dag under 360 dagar (gäller således inte de särskilda 90 dagarna då föräldrapenning på garantinivå utgår till alla). Kostnaden för detta beräknas till ca 0,2 miljarder kronor.

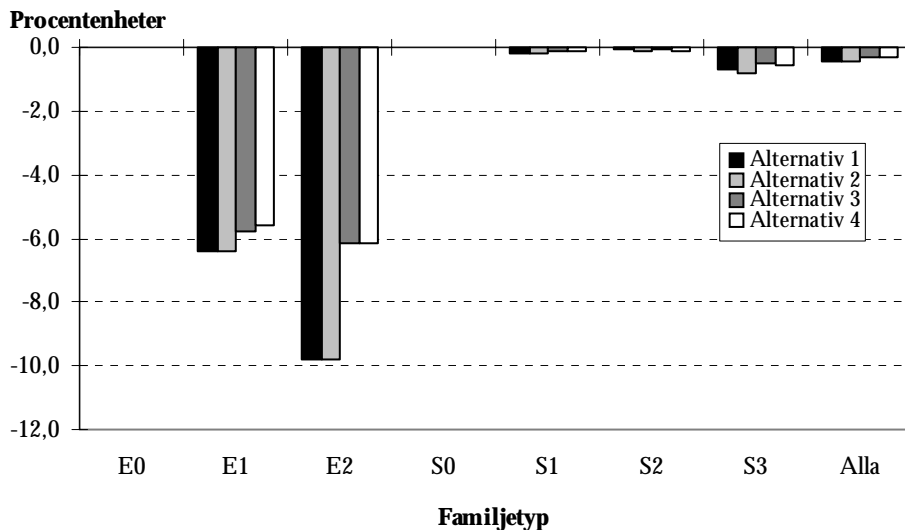
## 17.2 Alternativens konsekvenser

### 17.2.1 Marginaleffekter

I kapitel 16 beräknas hur stora marginaleffekter som olika indivi-der utsätts för vid en ökad inkomst. När bostadsbidraget avskaffas minskar den sammantagna marginaleffekten med 20 procent-enheter för dem som tidigare hade bostadsbidrag. Den genom-snittliga marginaleffekten i totalbefolkningen sjunker med mindre

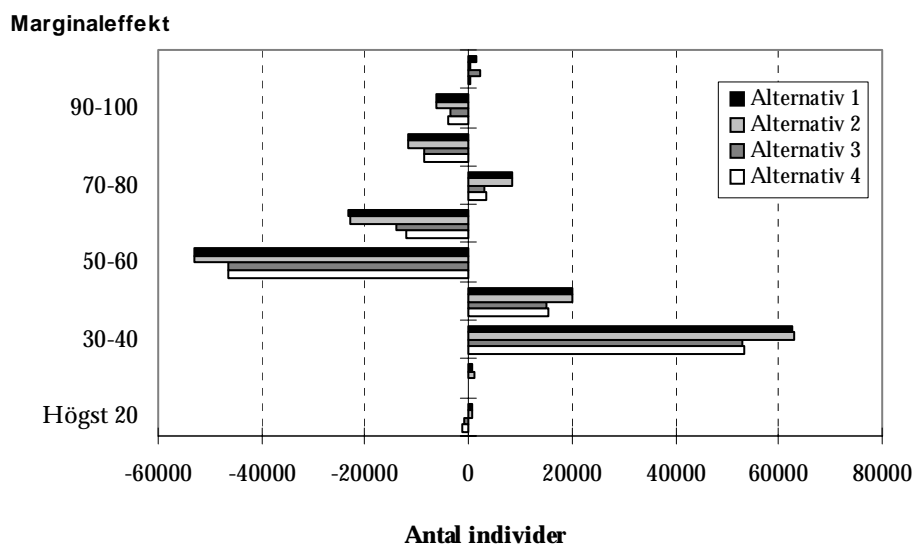
än en procentenhet. Detta beror på att de flesta i befolkningen inte har bostadsbidrag. Bland barnfamiljerna är effekten större.

**Figur 17.1 Förändring av genomsnittlig margineffekt för olika familjetyper**



I gruppen ensamstående med två eller flera barn (E2) minskar den genomsnittliga margineffekten med knappt 10 procentenheter (från knappt 60 till knappt 50 procent) i de alternativ där bostadsbidraget helt avskaffas (1 och 2). Då margineffekten från bostadsbidraget är 20 procent betyder detta att knappt hälften av dessa hushåll har bostadsbidrag i utgångsläget. För dem som har bostadsbidrag i denna grupp är den genomsnittliga margineffekten knappt 70 procent i dagsläget.

**Figur 17.2 Förändring av antalet individer i olika marginaleffektklasser**



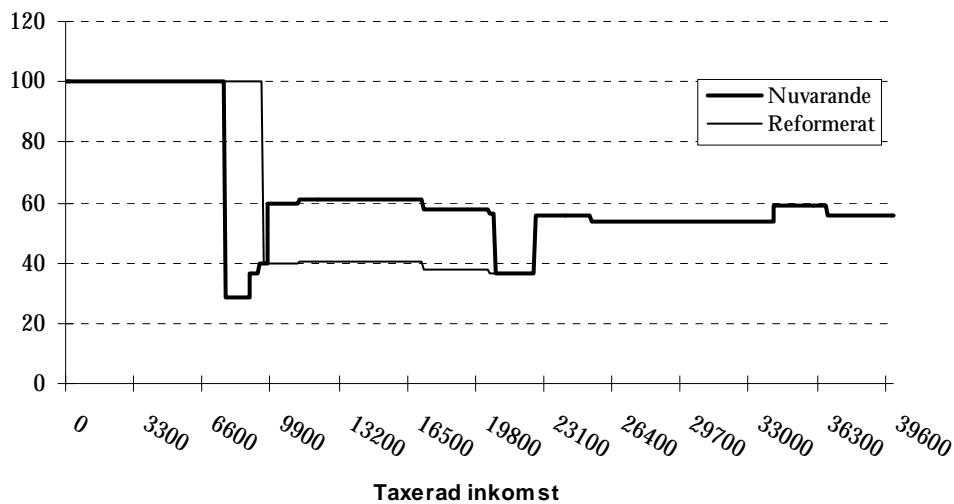
Det sker en omfattande förskjutning nedåt mellan marginaleffektsgrupperna. Den grupp som växer mest är de med marginaleffekter på mellan 30 och 40 procent (53 000–63 000 personer), den som minskar mest är de med mellan 50 och 60 procents marginaleffekt (47 000–53 000 personer). För det stora flertalet av dem som får ändrade marginaleffekter minskar dessa med 20 procentenheter. Gruppen med minst 100-procentiga marginaleffekter ökar något, som mest med ca 2 000 personer. Denna ökning beror på ett ökat socialbidragstagande, detta analyseras djupare i avsnitt 17.2.6.

### Typfall

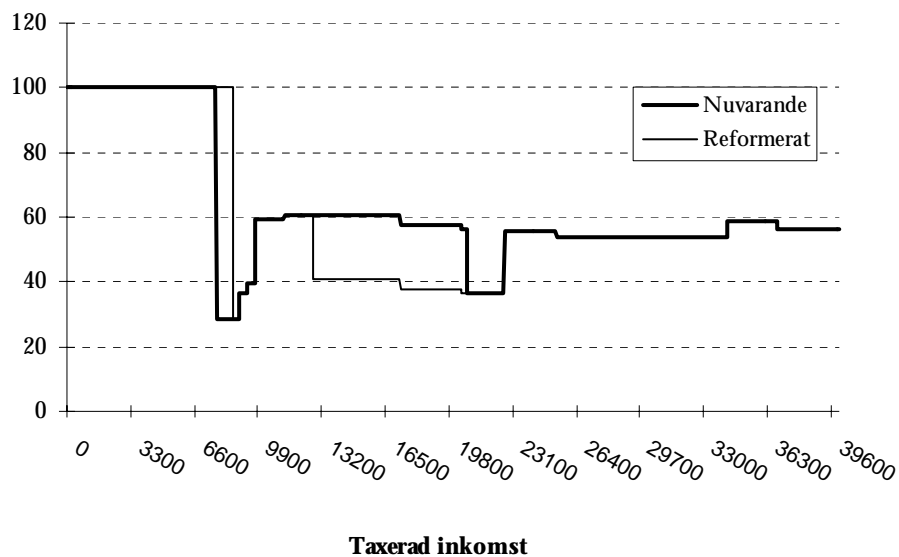
I de inkomstintervall där bostadsbidrag utgår minskar marginaleffekterna med 20 procentenheter. Vid vilka inkomstnivåer detta inträffar beror på familjesammansättning, boendekostnad och övriga inkomster i hushållet. För de typfall som presenterades i kapitel 16 har de totala marginaleffekterna för några av ut-

redningens alternativ beräknats. I *figur 17.3a och 17.3b* illustreras effekten av alternativ 2 respektive 4 för en ensamstående med ett barn.

**Figur 17.3a** Marginaleffekt för en icke-studerande ensamstående med ett barn i nuläget samt om alternativ 2 genomförs.



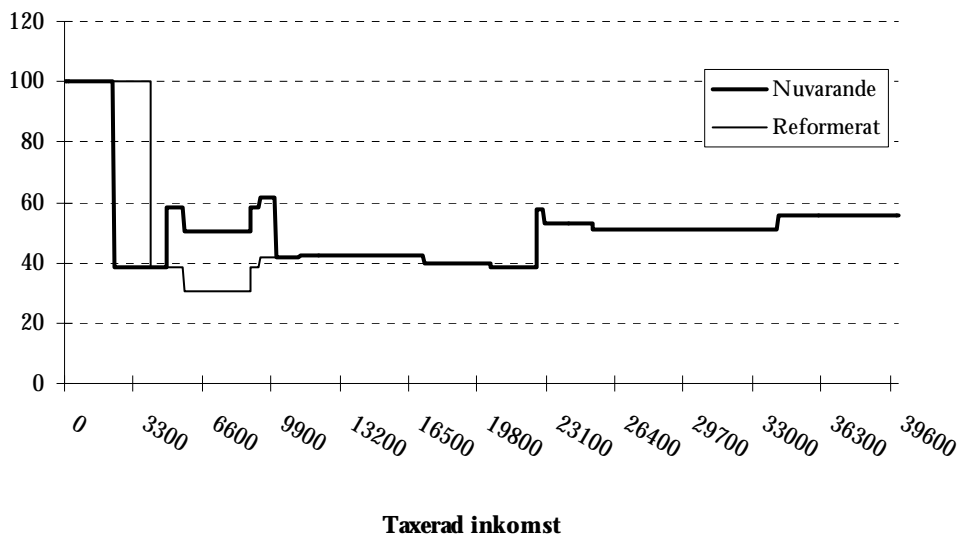
**Figur 17.3b** Marginaleffekt för en icke-studerande ensamstående med ett barn i nuläget samt om alternativ 4 genomförs.



I det aktuella typfallet medför alternativ 2 (och 1) en minskning i intervallet 9 700 till 20 700 kronor per månad. I alternativ 4 (och 3) blir motsvarande intervall 12 800 till 20 700 kronor per månad. I det typfall som avser samboende har samtliga alternativ samma effekt. Detta beror på att det inkomstprövade bidrag som ingår i alternativ 3 och 4 är bortreducerat när socialbidragsgränsen nås.



**Figur 17.4** Marginaleffekt för en icke-studerande samboende med två barn i nuläget samt om något av alternativ 1 - 4 genomförs.



I det aktuella typfallet medför samtliga alternativ en minskning i inkomstintervallet 4 900 till 10 100 kronor per månad.

### 17.2.2 Effekter på arbetsutbudet

I en traditionell statistisk analys av hur olika hushållsgruppers inkomster påverkas av de olika alternativen, och hur de offentliga finanserna påverkas, antas att hushållen inte förändrar sitt beteende på grund av nya regler. Den statistiska effekten kan tolkas som den omedelbara eller kortsiktiga effekten. En statistisk ansats kan försvaras vid mindre justeringar av de befintliga reglerna eller då det inte finns någon anledning att tro att beteendet påverkas. Ett huvudmotiv till att avskaffa bostadsbidraget är att minska marginaleffekterna och därigenom öka utbytet av arbete. En dynamisk analys där hänsyn tas till att hushållen kan väntas ändra sitt beteende har därför genomförts. Även om det finns anledning att anta att en statistisk analys blir missvisande, finns det dock anledning att genomföra också en sådan. Orsaken är att resultaten

av en dynamisk analys inte heller är invändningsfria. Fördelen med den statiska analysen är att alla förutsättningar är väl kända. Effekterna av de fyra alternativen analyseras därför både med och utan dynamiska effekter. Som alltid kan storleken av hushållens beteendeanpassningar diskuteras, i analysen förutsätts dessutom att det finns en efterfrågan på det ökade utbudet av arbete. Målet med den dynamiska analysen är i första hand att ge en vägledning om vilka effekter som kan förväntas. Den modell, som har använts för att beräkna de förväntade effekterna på arbetsutbudet, beskrivs i bilaga 7.

I *tabell 17.3* redovisas hur arbetstiden fördelar sig vid en simulering under nuvarande regler samt hur den förändras av alternativen. Redovisningen avser endast tre av de grupper som befolkningen delas in i vid simuleringen; ensamstående kvinnor med barn, samboende kvinnor och samboende män. Ensamstående kvinnor utan barn påverkas inte av de föreslagna regeländringarna och ensamstående män reagerar i simuleringen inte på de förändrade reglerna. Detta beror sannolikt på att ytterst få ensamstående män (med barn) mottar bostadsbidrag.

**Tabell 17.3** Årsarbetstider, fördelning på arbetstidsklasser (simulerad) och förändring av gruppernas storlek i procentenheter vid införande av de olika alternativen.

Hushållstyp	Arbetstid	Andel i respektive arbetstidsklass	Alt1	Alt2	Alt3	Alt4
Ensamstående kvinna med barn	Arbetar ej	19.1	-2.8	-4.0	-2.2	-4.0
	Kort deltid	8.0	-1.8	-2.3	-1.2	-1.8
	Lång deltid	18.2	-1.0	-1.0	-1.0	-1.0
	Heltid	54.7	+ 5.6	+ 7.3	+ 4.4	+ 6.8
Timmar per år	Medelvärde	1 411.0	+ 99.0	+ 134.0	+ 80.0	+ 126.0
Samboende kvinna	Arbetar ej	11.3	0.0	-0.2	0.0	-0.1
	Kort deltid	6.6	0.0	0.0	0.0	0.0
	Lång deltid	19.8	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
	Heltid	62.3	+ 0.1	+ 0.3	+ 0.1	+ 0.2
Timmar per år	Medelvärde	1 514.0	+ 1.0	+ 5.0	+ 1.0	+ 3.0
Samboende man	Arbetar ej	22.8	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2
	Kort deltid	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	Lång deltid	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0
	Heltid	73.7	+ 0.1	+ 0.2	+ 0.1	+ 0.2
Timmar per år	Medelvärde	1 616.0	+	+ 5.0	+ 2.0	+ 4.0

2.0

Anm: Kolumn tre anger hur individerna i de olika hushållstyperna fördelas på olika arbetstidsklasser samt genomsnittlig arbetstid inom hushållstypen. Kolumn fyra till sju anger, för vart och ett av alternativen, dels hur storleken på "arbetstidsgrupperna" förändras, dels hur den genomsnittliga årsarbetstiden förändras.

Arbetsutbudsmodellen delar in befolkningen i sju arbetstidsklasser, här har dessa slagits samman till fyra. Kort deltid motsvarar en årsarbetstid på mellan 1 och 999 timmar, lång deltid 1000–1499 timmar och heltid avser dem som arbetar minst 1 500 timmar per år. Att avskaffa bostadsbidraget medför både en substitutionseffekt och en inkomsteffekt medan ensamförälder- och studerandetilläggen endast medför inkomsteffekter. Hushållens reaktion på förändringarna kommer att variera, en del kommer att arbeta mer och andra mindre. De redovisade förändringarna är nettoeffekter.

De effekter på arbetsutbudet som modellen förutsäger härrör nästan uteslutande från ensamstående kvinnor med barn. Bland de samboende förväntas arbetstiden påverkas positivt av samtliga alternativ men effekterna är små. Bland de ensamstående mödrarna är de förväntade effekterna förhållandevis stora, gruppen som inte

arbetar minskar med mellan 2,2 och 4 procentenheter till följd av förslagen, en procentenhet motsvarar för denna grupp drygt 1000 personer. Störst effekt har det dyrare alternativet med helt avskaffat bostadsbidrag (alternativ 2), där gruppen heltidsarbetande ökar med mer än 7 000 personer och den genomsnittliga arbetstiden ökar med över 100 timmar per år. Det inkomstprövade stöd, som ingår i alternativ 3 och 4, dämpar arbetsutbudseffekten i jämförelse med alternativ 1 och 2.

Skatter och bidrag påverkar hushållens ekonomi och avkastningen på arbete. Höga marginaleffekter för hushåll som står utanför arbetsmarknaden, eller deltar i begränsad omfattning, minskar incitamenten att öka arbetsinkomsten. I det här avsnittet har en modell för hushållens arbetsutbud använts för att visa hur olika familjepolitiska åtgärder kan påverka arbetsutbudet. Även om storleken av de redovisade resultaten är osäkra, tyder simuleringarna ändå på att det finns betydande dynamiska effekter. De hushåll som berörs kan väntas anpassa arbetsutbudet när en reform påverkar budgetmängden.

Anpassningen av arbetstider medför att arbetskraftsdeltagandet ökar om familjepolitiska åtgärder minskar marginaleffekterna för hushåll med svag ekonomi. Detta innebär i sin tur en höjning av dessa familjers inkomster och en lägre kostnad för reformen. Det bör återigen påpekas att beräkningarna av hur mycket hushållen väljer att anpassa sina arbetstider vid regeländringar och den exakta fördelningen på olika grupper, beror mycket på vilka metoder som används och det empiriska underlaget. Med andra metoder och andra underlag skulle både nivån och profilen kunna bli något annorlunda. Man bör dock kunna vänta sig att många andra metoder och underlag skulle ge anpassningar med liknande riktning och fördelning. Syftet med dessa simuleringar är främst att visa hur viktigt det är att vid så stora regeländringar, som här diskuteras, försöka bedöma hur arbetstiderna kan påverkas. Om man avstår från detta dynamiska perspektiv, riskerar man att överskatta kostnaden för åtgärden, och därmed kanske avstå från att genomföra motiverade förändringar.

### 17.2.3 Kostnader för de fyra alternativen

Två av alternativen är budgetneutrala, dvs. ökar inte den offentliga sektorns kostnader jämfört med oförändrade regler. Två innebär en ökning av statens ekonomiska insats, som vore önskvärd av familjepolitiska skäl.

Alternativen är så utformade att de vid en statisk beräkning är budgetneutrala (alternativ 1 och 3) respektive medför ökade utgifter om cirka fem miljarder kronor (alternativ 2 och 4). När kostnaden för en reform skall beräknas är det normalt dessa statiska beräkningar som används. Anledningen är att de dynamiska effekterna är svåra att beräkna vad gäller både storlek och när i tiden anpassningen sker. Om den önskade arbetstiden för ett hushåll ändras är det inte säkert att det kan anpassa sig till de nya reglerna omedelbart. Det är därför klokt att inte räkna in dynamiska effekter i budgeten då detta kan leda till att reformer underfinansieras. Här presenteras både statiska och dynamiska beräkningar av alternativens kostnader. De dynamiska beräkningarna skall ses som en känslighetsanalys. I *tabell 17.4a* och *17.4b* visas hur olika utgiftsposter påverkas av regeländringarna. *Tabell 17.4a* avser en statisk analys där hushållen ej ändrar sitt beteende när reglerna ändras, i *tabell 17.4b* antas däremot hushållen anpassa sitt arbetsutbud i enlighet med den modell som presenteras i bilaga 7.

**Tabell 17.4a Kostnader för offentlig sektor av de olika alternativen beräknade med statistiskt arbetsutbud. Miljoner kronor**

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
Allmänt barnbidrag	-100	2 200	-100	2 200
Flerbarnstillägg	0	1 400	0	900
Ensamföräldertillägg	3 200	4 100	2 800	4 100
Studerantetillägg	700	1 400	700	1 400
Bostadsbidrag / inkomstprövat stöd	-3 900	-3 900	-3 100	-3 100
BTP	200	200	100	100
Föräldrapenning	200	200	200	200
Studiebidrag, gymnasiet	-1 100	-1 100	-1 100	-1 100
Socialbidrag	800	500	500	300
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>5 000</b>	<b>0</b>	<b>5 000</b>

I de budgetneutrala alternativen (1 och 3) sänks det generella barnbidraget med 100 kronor per månad, detta medför en besparing på ca 2,1 miljarder kronor. I alternativen ingår också effekten av att barnbidragsåldern höjs till 18 år, kostnaden för detta beräknas till ca 2 miljarder kronor. Nettoeffekten av dessa förändringar blir att utgifterna minskar med ca 100 miljoner kronor. Studiebidraget för gymnasiestuderande minskar med 1,1 miljarder kronor. Denna kostnadsminskning underskattas något beroende på att de, som i modellpopulationen är 18 år, kan ha haft studiebidrag som 17-åringar under en del av året. Hälften av studiebidragskostnaderna för de som är 18 år borde alltså räknas in i besparingen. Underskattningen kan beräknas till mellan 0,3 och 0,4 miljarder kronor. Även om detta görs så ökar barnbidraget mer än studiebidraget minskar, dels för att alla i åldern mellan 16 och 18 år inte studerar samt, framför allt, att studiebidraget betalas ut nio månader om året. Besparingen av att avskaffa bostadsbidraget till barnfamiljerna är 3,9 miljarder kronor, det mindre omfattande inkomstprövade stödet beräknas medföra en budgetbelastning på ca 0,8 miljarder kronor. Av de nya stöden är det ensamförälderstödet som är det mer omfattande. En viss övervältring på bostadstillägg för pensionärer (BTP) förekommer. Om någon är berättigad till både bostadsbidrag och BTP beräknas först bostadsbidraget, därefter dras bostadsbidraget från boendekostnaden när BTP beräknas. Ökningen av kostnaderna för socialbidrag beräknas till mellan 0,3 och 0,8 miljarder kronor.

Om hushållens arbetsutbud ökar till följd av regeländringarna påverkar det den offentliga sektorns finanser dels genom ökade skatteintäkter, dels genom minskad ökning av socialbidragen. I den offentliga sektorns ekonomi ingår transfereringar till hushållen och skatter och avgifter från hushållen. Arbetsgivaravgifter och indirekta skatter som moms ingår inte i analysen. Detta innebär att den verkliga förändringen av de offentliga inkomsterna bör bli mer fördelaktig än vad som framgår av analysen.

**Tabell 17.4b Kostnader för offentlig sektor av de olika alternativen med en beräknad anpassning av arbetsutbudet. Miljoner kronor**

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
Allmänt barnbidrag	-100	2 200	-100	2 200
Flerbarnstillägg	0	1 400	0	900
Ensamföräldertillägg	3 200	4 100	2 800	4 100
Studerantetillägg	700	1 400	700	1 400
Bostadsbidrag / inkomstprövat stöd	-3 900	-3 900	-3 100	-3 100
BTP	200	200	100	100
Föräldrapenning	200	200	200	200
Studiebidrag, gymnasiet	-1 100	-1 100	-1 100	-1 100
Socialbidrag	700	300	400	100
Skatt	-700	-900	-700	-800
<b>Totalt</b>	<b>-800</b>	<b>3 900</b>	<b>-800</b>	<b>4 000</b>

Förutom att den offentliga sektorns kostnader blir mindre efter en beteendeanpassning, så blir nettoeffekten för hushållssektorn mer gynnsam. Utfallet för hushållssektorn beräknas bli mellan 0,9 och 1,2 miljarder kronor större per år om en anpassning enligt modellen kommer till stånd.

**Tabell 17.5 Förändring av den offentliga sektorns ekonomi och hushållens disponibla inkomster till följd av alternativen. Miljoner kronor**

	Offentliga sektorn		Hushållen	
	Statisk	Dynamisk	Statisk	Dynamisk
Alt 1	0	+ 800	0	+ 1 000
Alt 2	- 5 000	-3 900	+ 5 000	+ 6 200
Alt 3	0	+ 800	0	+ 900
Alt 4	- 5 000	- 4 000	+ 5 000	+ 6 100

#### 17.2.4 Inkomstfördelningseffekter

De fördelningseffekter som har beräknats avser genomsnittliga förändringar inom olika grupper. Effekterna beräknas med och utan den anpassning av arbetstiderna som förutsägs av den modell som beskrivs i bilaga 7. I samma bilaga beskrivs även de metoder

och definitioner som används. I *bilaga 8* redovisas detaljerade resultat från denna analys, nedan presenteras huvudresultaten.

### *Alternativ 1*

I detta alternativ, som är budgetneutralt, ingår inget inkomstprövat stöd. Konstruktionen har mycket små fördelningseffekter på totalbefolkningsnivå. Gini-koefficienten, som är ett vanligt mått på inkomstspredningen, ökar marginellt i den statiska analysen och inte alls i den dynamiska. Hushåll i decil ett till tre (dvs. de 30 procent som har de lägsta inkomsterna) förlorar i genomsnitt någon tiondels till en procent av sin disponibla inkomst i en statisk analys. Om hushållen anpassar sin arbetstid blir fördelningsprofilen svagt progressiv, dvs. de med lägre inkomster gynnas mer än de med högre. Skillnaden i effekt, i framförallt decil ett och två, mellan den statiska och dynamiska analysen överskattas dock på grund av det tidigare nämnda förenklade antagandet om socialbidrag. Det sker en viss omfördelning mellan olika hushållstyper, där flerbarnsfamiljer med två föräldrar förlorar något medan ensamstående, framförallt de med flera barn, i genomsnitt ökar sin disponibla inkomst med ett par procent. När hänsyn tas till arbetsutbudseffekterna blir denna omfördelning tydligare. När ensamstående respektive samboende med barn studeras separat framgår att effekterna för samboende är förhållandevis små, medan de för de ensamstående är större och har en mindre bra statisk fördelningsprofil. Den dynamiska fördelningsprofilen är dock jämnare.

### *Alternativ 2*

I detta alternativ avskaffas bostadsbidraget helt, liksom i alternativ 1, och den offentliga sektorns kostnader ökar med fem miljarder kronor. Konstruktionen har små men hyfsade fördelnings-egenskaper på totalbefolkningsnivå. Gini-koefficienten minskar marginellt. Den statiska analysen visar på en fördelningsprofil där inkomstökningarna minskar fr.o.m. decil fyra och uppåt, i den dynamiska är profilen tydligt progressiv. Ensamstående föräldrar vinner i genomsnitt mer än samboende. När ensamstående respektive samboende med barn studeras separat framgår att den genomsnittliga ekonomiska standarden ökar inom samtliga deciler för de



ensamstående föräldrarna, oavsett om analysen är dynamisk eller ej. För de samboende barnfamiljerna är ökningarna inte lika stora och fördelningsprofilen mer progressiv.

### *Alternativ 3*

Detta alternativ är i likhet med alternativ 1 budgetneutralt, men ett visst inkomstprövat stöd ingår. Konstruktionen har små fördelningseffekter på totalbefolkningsnivå. Gini-koefficienten ökar marginellt och i ingen decil är de genomsnittliga förlusterna eller vinsterna mer än någon tiondels procent av den disponibla inkomsten. Det sker en viss omfördelning mellan olika hushållstyper där ensamstående med ett barn i genomsnitt ökar sin disponibla inkomst med knappt tre procent medan effekten i de flesta övriga grupper är liten. Bland de samboende minskar genomsnittsinkomsten i decil ett med en dryg procent i den statiska beräkningen, i övrigt är förändringarna mycket små. För ensamstående förbättras den genomsnittliga ekonomiska standarden i decil sex till tio, i decil ett till fem är effekterna små. Om arbetsutbudseffekterna tas med ökar inkomsterna även i decil ett och två, ökningen överdrivs dock något av modellen.

### *Alternativ 4*

Liksom i alternativ 3 ingår i detta alternativ ett visst inkomstprövat stöd. Den offentliga sektorns kostnader ökar här med fem miljarder kronor. Konstruktionen har progressiv fördelningsprofil som blir tydligare om arbetstiden tillåts anpassas till de nya reglerna. Gini-koefficienten minskar i både den statiska och den dynamiska analysen och fördelningsprofilen är progressiv. Inkomsterna för ensamstående föräldrar, framförallt med fler barn, ökar kraftigt. När ensamstående respektive samboende med barn studeras separat framgår att den genomsnittliga ekonomiska standarden ökar inom samtliga deciler för de ensamstående föräldrarna, oavsett om analysen är dynamisk eller ej. För de samboende barnfamiljerna är ökningarna inte lika stora och fördelningsprofilen mer tydligt progressiv. Vid en jämförelse med alternativ två är de statiska effekterna i decil ett och två av ensamstående föräldrar den största skillnaden.

### *Effekter för enskilda hushåll*

Ovan redovisas endast de genomsnittliga effekterna av de fyra alternativen. De genomsnittliga effekterna är nettot av effekterna på de enskilda hushållen. Inom de olika grupperna finns det de som får vidkännas betydande inkomstbortfall, men även sådana som får betydande inkomstökningar. För att få en bild av effekterna för dem som påverkas kraftigare än genomsnittet i respektive grupp, har en speciell analys genomförts. I denna delas individerna in dels i grupper efter olika karaktäristika och dels efter hur stor inkomst-ändring de beräknas få.

Inom de flesta grupper finns både sådana som gynnas och sådana som missgynnas av de analyserade regelförändringarna, det är alltså svårt att identifiera typiska "vinnare" och "förlorare". Det går dock att peka ut missgynnade grupper på basis av reglerna i sig, t.ex. samboende som inte studerar, har två barn, låga inkomster och höga boendekostnader.

Analysen presenteras i bilaga 8.

#### 17.2.5 Effekter i olika typfamiljer

För att illustrera effekterna av de fyra alternativen på ett mer lättillgängligt sätt har förändringarna beräknats för de typfamiljer som beskrivs närmare i kapitel 5. Exempelen visar familjer med låg inkomst och familjer med medianinkomst, dels med sammanboende föräldrar, dels en ensamstående förälder, i båda fallen med ett till tre barn. Typfamiljerna är på intet sätt representativa för befolkningen, utan skall enbart ses som illustrativa exempel. Ett stort antal antaganden måste göras om typfamiljernas inkomster och utgifter. Dessa antaganden sammanfattas i tabell 5.2.

I *tabell 17.6* sammanfattas effekterna av de föreslagna förändringarna i de fyra alternativen.

**Tabell 17.6** Utrymme för övrig konsumtion efter bidrag och nödvändiga utgifter enligt nuvarande regler och förändring vid de fyra alternativen. År 2001

Nuvarande regler kr/mån			Alt.1		Alt.2		Alt.3		Alt.4	
Familjetyp*	G/S	E	G/S	E	G/S	E	G/S	E	G/S	E
<i>Låg inkomst</i>										
0 barn	9497	2190	0	0	0	0	0	0	0	0
1 barn	7100	2703	-100	-550	0	-250	-100	-650	0	-250
2 barn	4790	2686	-200	-800	0	-200	-200	-1000	0	-200
3 barn	2534	2763	-300	-1050	546	396	-300	-1100	346	452
<i>Medianinkomst</i>										
0 barn	14150	4040	0	0	0	0	0	0	0	0
1 barn	11520	3833	-100	-300	0	0	-100	-400	0	0
2 barn	9040	3946	-200	-200	0	400	-200	-400	0	400
3 barn	6694	3793	-300	-450	546	996	-300	-500	346	700

\* G/S = gifta/samboende, E = ensamstående

Anm.: Förutsättningarna för beräkningarna redovisas i kapitel 5.

I *tabell 17.7* redovisas effekterna av de föreslagna förändringarna för varje enskild bidragsform i de fyra alternativen. Varje enskild bidragsform kan sättas i relation till det utrymme som enligt nuvarande regler återstår till övrig konsumtion efter bidrag och nödvändiga utgifter. Familjen med sammanboende föräldrar berörs av ett fåtal av de föreslagna åtgärderna.

**Tabell 17.7 Utrymme för övrig konsumtion efter bidrag och nödvändiga utgifter enligt nuvarande regler och förändring av bidrag vid de fyra alternativen. Låginkomsttagare år 2001**

	Sammanboende Bruttolön 30 220 kr/mån			Ensamstående kvinna Bruttolön 14 550 kr/mån		
	1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
<b>Nuvarande regler</b>						
Kvar till övrig konsumtion efter bidrag och nödvändiga utgifter	7100	4790	2534	2703	2686	2763
<b>Alternativ 1</b>						
Barnbidrag	-100	-200	-300	-100	-200	-300
Slopat bostadsbidrag	0	0	0	-1200	-2100	-3000
Ensamföräldertillägg	-	-	-	750	1500	2250
<b>Alternativ 2</b>						
Flerbarnstillägg	-	-	546	-	-	546
Slopat bostadsbidrag	-	-	-	-1200	-2100	-3000
Ensamföräldertillägg	-	-	-	950	1900	2850
<b>Alternativ 3</b>						
Barnbidrag	-100	-200	-300	-100	-200	-300
Slopat bostadsbidrag	-	-	-	-1200	-2100	-3000
Inkomstprövat bidrag	0	0	0	0	0	250
Ensamföräldertillägg	-	-	-	650	1300	1950
<b>Alternativ 4</b>						
Flerbarnstillägg	-	-	346	-	-	346
Slopat bostadsbidrag	-	-	-	-1200	-2100	-3000
Inkomstprövat bidrag	0	0	0	0	0	250
Ensamföräldertillägg	-	-	-	950	1900	2850

Anm.: Förutsättningarna för beräkningarna redovisas i kapitel 5.

Den ensamstående föräldern i exemplet berörs både av försämringar och av förbättringar. Eftersom ensamstående föräldrar oftare har bostadsbidrag och då med relativt höga belopp,

kompenieras inte ett slopat bostadsbidrag i alla exempel av det ensamföräldertillägg som föreslås. I kombination med studerandetillägg kan utfallet bli en förbättring för föräldrar med fler än ett barn. Har den ensamma föräldern, eller de samboende föräldrarna, ett eller flera barn som är sexton eller sjutton år, tillkommer förbättringarna i barnbidraget genom att åldersgränsen höjs, tre månader eller totalt 2 850 kronor per barn och år.

Samtliga samboende föräldrar får kännas vid den föreslagna sänkningen av barnbidraget i de två budgetneutrala alternativen. Generellt skulle samboendehushåll, där båda föräldrarna studerar, få en påtaglig förbättring av den ekonomiska situationen jämfört med nuvarande stödformer. Exempelvis skulle en tvåbarnsfamilj med två studerande föräldrar som lever på studielån, med förslagen enligt alternativ 4, få ett studerandetillägg med 3 800 kronor per månad och ett inkomstprövat bidrag med 900 kronor per månad (framgår inte av tabellen). Studerande med studielån skulle också i vissa fall få förbättringar genom att garantinivån i föräldraförsäkringen fördubblas till 120 kronor per dag. Som mest kan denna höjning ge 1 800 kronor per månad.

#### 17.2.6 Effekter på socialbidragstagandet

När de kostnader och fördelningseffekter, som har presenterats i tidigare avsnitt, har beräknats, har det antagits att en viss ökning av socialbidragen kommer att ske. Hur socialbidragstagandet påverkas av förändringar i andra bidragssystem är mycket svårt att förutsäga. Om en familjs inkomster på årsbasis understiger riksnormen för socialbidrag, är det ändå inte säkert att den är berättigad till socialbidrag. Socialbidrag ges ut efter en individuell prövning där hushållets hela situation bedöms. Förekomst av förmögenhet eller realiserbara tillgångar kan leda till att man inte får socialbidrag. Vidare är det inte säkert att hushåll, som skulle vara berättigade till socialbidrag, söker sådant. Omvänt kan ett hushåll med årsinkomster över socialbidragsnivån ändå vara berättigat till bidrag, på grund av tillfälligt låga inkomster (månadsperspektiv används) eller särskilda behov som inte ryms inom den schabloniserade normen. När ett teoretiskt beräknat socialbidrag jämförs med det faktiska bidragstagandet är överensstämmelsen dålig. Att konstruera en beräkningsmodell som avgör om och hur stort socialbidrag

ett hushåll skall tilldelas under olika regelsystem är därför dömt att misslyckas. I den beräkningsmodell<sup>1</sup> som används här, delas socialbidrag ut enligt en funktion som skattas med hjälp av det verkliga bidragstagandet. Hänsyn tas i denna funktion till skillnader i beteende mellan olika grupper och till om de enskilda hushållen i verkligheten har tagit emot socialbidrag under året. De bidrag som delas ut kan inte anses vara korrekta på hushållsnivå men när resultaten analyseras på grupp-nivå, ger de en rimlig bild av hur bidragstagandet kan komma att påverkas. Det skall dock påpekas att socialbidraget beskrivs betydligt sämre av modellen, än andra typer av inkomster, även på grupp- och totalbefolkningsnivå.

De regelförändringar som ingår i de fyra alternativen medför att vissa hushåll får ett större familjestöd än tidigare och att andra får ett lägre. Socialbidragstagandet kan påverkas på följande sätt:

1. Hushållet har inte socialbidrag i utgångsläget men söker, och beviljas, socialbidrag för att övriga bidrag minskar
2. Hushållet har socialbidrag i utgångsläget och "lyfts upp" ur socialbidragstagandet när övriga bidrag ökar
3. Hushållets socialbidrag minskar för att övriga bidrag ökar
4. Hushållets socialbidrag ökar när övriga bidrag minskar
5. Hushållets socialbidrag förblir oförändrat

De flesta hushåll tilldelas enligt modellen inte socialbidrag, varken före eller efter regeländringarna. Punkt 5, där socialbidraget förblir oförändrat är mindre intressant. Av de övriga är de fall då socialbidrag utgår både före och efter regelförändringen (3 och 4) förhållandevis lätta att beräkna, medan framförallt de nytillkomna bidragstagarna (punkt 1) är svåra att fånga in med modellen. I samtliga alternativ beräknas det totala socialbidragstagandet öka något till följd av regelförändringarna (300–800 mkr). Den största delen av denna ökning härrör från hushåll som redan har socialbidrag, endast någon enstaka procent av dem som har bostadsbidrag, omkring 1 000–2 000 hushåll, bedöms bli socialbidragstagare till följd av de ändrade reglerna. Antalet hushåll som lyfts upp ur socialbidragsberoende är också mycket litet. Bland de drygt 90 000 barnfamiljer som i analysmaterialet har socialbidrag bedöms, beroende på vilket alternativ som analyseras, mellan 50 och 80 procent få ökat socialbidrag. Motsvarande andel som bedöms få mindre behov av socialbidrag varierar mellan 20 och

---

<sup>1</sup> FASIT-modell beskrivs närmare i bilaga 7.

50 procent, mycket få förblir opåverkade. I det budgetneutrala alternativ där bostadsbidraget helt avskaffas (alternativ 1) är antalet hushåll som efter regeländringarna behöver mer socialbidrag mer än fyra gånger så stor som den grupp vars bidragsbehov minskar. I alternativ 2, där kostnaderna ökas med fem miljarder kronor, är gruppen med ökande behov av bidrag cirka en och en halv gång så stor som gruppen med minskat bidragsbehov, i det budgetneutrala alternativet med ett inkomstprövat stöd (alternativ 3) drygt tre gånger så stor. I alternativ 4 är grupperna ungefär lika stora. Det är vanligare bland samboende att bidragsbehovet ökar och bland ensamstående att det minskar.

Det alternativ som ger den lägsta ökningen av det totala socialbidragstagandet är alternativ 4. Om detta alternativ modifieras så att det särskilda inkomstprövade bidraget höjs till 1000 kronor per månad för barn nummer ett, 1 500 kronor per månad för barn nummer två och 2 000 kronor per månad för barn nummer tre ger modellen ingen ökning av socialbidragstagandet. Ökningen av den offentliga sektorns kostnader med ett sådant modifierat alternativ uppgår till cirka 5 700 miljoner kronor. Med denna konstruktion blir gruppen som får ett minskat socialbidragsbehov nästan dubbelt så stor som gruppen med ökade socialbidrag. I stort sett skapas inga nya socialbidragstagare med denna konstruktion. En stor del av den minskning av marginaleffekterna som uppnås i de övriga alternativen går dock förlorad med en sådan konstruktion. Bostadsbidraget till barnfamiljerna minskar endast med 2 200 miljoner kronor (56 %).

## 18 Förslag till omläggning av det ekonomiska familjestödet

Detta kapitel innehåller utredningens förslag till omläggning av det ekonomiska familjestödet så att det blir mer generellt, i syfte att minska marginaleffekter och på så sätt motverka fattigdomsfällor. Inkomstprövningen bör minskas och konsumtionsstyrande inslag så långt som möjligt undvikas. Utredningen föreslår att anknytningen av bostadsbidraget till bostadskostnaden tas bort och att det ekonomiska familjestödet utvecklas i följande riktning:

Bostadsbidraget till barnfamiljer ersätts helt eller delvis av generella, icke inkomstprövade stöd. Med delvis menas att den del som baseras på boendekostnaden tas bort, medan den icke bostadsanknutna delen behålls i vissa alternativ.

Två nya tillägg till barnbidraget föreslås, ett till ensamstående med barn och ett till studerande föräldrar. Tilläggen betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll med ensamstående respektive studerande föräldrar. Dubbla belopp betalas ut för varje barn om båda föräldrarna studerar. Ensamföräldertillägg och studerandetillägg kan utgå samtidigt. Vidare bör ett särskilt behovsprövat och tidsbegränsat stöd införas för ensamstående som på grund av bristfällig utbildning har svag förankring på arbetsmarknaden. Eftersom detta stöd är tidsbegränsat och kopplas till krav på att mottagaren utbildar sig för att stå bättre rustad för på arbetsmarknaden kan detta stöd vara inkomstprövat utan de nackdelar som vanligen följer med marginaleffekter.

Garantinivån i föräldraförsäkringen föreslås höjd från 60 till 120 kronor om dagen för de dagar som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. Åldersgränsen för det allmänna barnbidraget höjs från 16 till 18 år. Om utrymme för ett utökat ekonomiskt familjestöd anses föreligga bör även flerbarnstillägget höjas.

En omläggning av denna omfattning behöver genomföras stegvis. Utredningen visar på tre olika typer av övergångslösningar.



## 18.1 Barnfamiljernas marginaleffekter

Inkomstprövade stöd har en hög fördelningspolitisk träffsäkerhet till en jämförelsevis låg kostnad för det allmänna. Det är dock mer osäkert hur de påverkar beteendet hos bidragsmottagarna. Inkomstprövade bidrag ger marginaleffekter som, om de är höga, begränsar mottagarnas möjligheter att påverka sin ekonomi. Samtidigt begränsar inkomstprövning minskningen av den disponibla inkomsten, när förvärvsinkomsterna minskar. Detta sker oavsett skälet till minskade förvärvsinkomster, som kan vara frivilligt t.ex. genom minskad arbetstid. Det är så att säga dyrt att gå upp och billigt att gå ner i arbetstid. Det kan underlätta för föräldrar att arbeta deltid, vilket kan vara bra, särskilt när barnen är mindre. Syftet med inkomstprövningen är emellertid att stödja låginkomst-hushåll, inte att underlätta deltidsarbete. Möjligheterna att missbruka inkomstprövade system är större än när det gäller generella bidrag.

Balansgången mellan generella och inkomstprövade stöd är grannliga. Det ligger i sakens natur att inkomstrelaterade stöd har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet till en relativt begränsad kostnad, åtminstone så länge inkomstprövningen fungerar och avspeglar den verkliga ekonomiska bärkraften. På grund av de marginaleffekter som inkomstprövningen innebär, bör emellertid generella lösningar eftersträvas. Som framgår av direktiven skall Familjeutredningen "pröva möjligheter att förändra de familjeekonomiska stöden i en riktning som innebär att stöden blir mer generella så att barnfamiljernas samlade marginaleffekter minskar samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten bibehålls eller ökar". Bostadsbidraget har de största marginaleffekterna och är det mest omfattande inkomstprövade systemet som rör barnfamiljerna. *Utredningen överväger därför lösningar, där bostadsbidraget ersätts med icke inkomstprövade inslag i familjestödet.* Nedan redovisas utredningens synpunkter på övriga system som kan medföra marginaleffekter för barnfamiljer.

Som utredningen har visat i tidigare avsnitt, är de samlade marginaleffekterna av skatter och bidrag högst i de inkomstslägen där inkomstprövade bidrag utgår, dvs. vid låga inkomster och lägre medelgoda inkomster. Bostadsbidragen bidrar med en marginaleffekt på 20 procent i de inkomstslägen där de trappas av. Samlade marginaleffekter på 50–60 procent och även upp till 70 procent i vanliga inkomstslägen är inte bra. Ungefär 75 procent av de barn-

familjer som får bostadsbidrag – i maj 2000 172 500 av 226 600 familjer – är ensamstående föräldrar. De höga marginaleffekterna beror även på skattesystemets utformning. *Utredningen avser inte att föreslå ändringar i inkomstskattesystemet, utan anser att man bör gå vidare på den väg som Sverige har valt sedan många år, att ta hänsyn till försörjningsbördan inom de familjepolitiska stödsystemen i stället för i skattesystemet.* Detta innebär självklart att skattesystemet och det ekonomiska familjestödet även framgent bör ses i ett sammanhang, som delar av en större helhet.

Marginaleffekter förorsakas inte enbart av skatter och inkomstprövade bidrag utan även av avgifter i barnomsorg och skolbarnomsorg samt av återbetalning av studielån och underhållsstöd.

Barnomsorgsavgifterna är i de flesta kommuner inkomstrelaterade. De lokala avgiftssystemen torde i stor utsträckning komma att ersättas av den nya s.k. maxtaxan för barnomsorgen, som kan ge marginaleffekter på mellan tre och sex procent av inkomsten. Den månatliga avgiften är dock maximerad till 1 140 kronor vid ett barn, 1 900 vid två och 2 280 kronor vid tre eller flera barn. Att införa en enhetstaxa eller göra barnomsorgen avgiftsfri skulle lösa problemet med dessa marginaleffekter. Riksdagen har nyligen (den 24 november 2000) fattat beslut om det nya taxesystemet, som införs den 1 januari 2002. *Utredningen avstår därför från att nu föreslå några förändringar av avgiftsprinciperna för barnomsorg och skolbarnomsorg.*

Studielånen betalas för närvarande tillbaka med ett belopp som motsvarar fyra procent av inkomsten två år tidigare. Studiestödet har nyligen setts över och ett nytt system skall träda i kraft den 1 juli 2001. Nuvarande inkomstrelaterade återbetalning ersätts med en annuitetsliknande. Återbetalningen skall ske med ett årsbelopp som varje år baseras på skuldens storlek, räntan för året och det antal ytterligare år som återbetalningen beräknas pågå, samt med beaktande av att årsbeloppet under återbetalningstiden skall räknas upp med två procent vid oförändrad ränta. Genom konstruktionen med en uppräkningsprocent blir återbetalningskravet lägre under den första delen av återbetalningstiden jämfört med ett traditionellt annuitetslån, för att sedan öka jämförelsevis långsamt. Studielånen skall i normalfallet betalas tillbaka under 25 år eller t.o.m. det år låntagaren fyller 60 år. Det finns ett inkomstrelaterat inslag kvar i studiestödet, nämligen en trygghetsregel som ger låntagaren möjlighet att få årsbeloppet nedsatt på ett sätt som tar hänsyn till låntagarens betalningsförmåga. Återbetalningen

beräknas då till fem eller sju procent av aktuell inkomst. Högre procentsats gäller vid högre ålder. Obetalda lån avskrivs det år låntagaren fyller 67 år. Marginaleffekter av studiestödet kommer alltså att finnas kvar, dels övergångsvis för dem som betalar tillbaka äldre lån, dels för dem i det nya systemet, som har så låga inkomster, att de kan begära att få årsbeloppet nedsatt. För dessa senare är marginaleffekten en till tre procentenheter högre än i dag. Studielånen måste betalas tillbaka på ett rättvist och någotsånär enkelt sätt. *Utredningen anser att det finns starkare skäl för marginaleffekter av återbetalning av studiemedel än för inkomstprövade bidrag. Utredningen anser att det är mindre bra att även det nya studiestödet innehåller marginaleffekter, men kan acceptera dessa, då det inte finns någon uppenbar lösning utan sådana effekter.*

Återbetalningen av underhållsstödet räknas i procent av den återbetalningsskyldiges inkomst över 6 000 kronor i månaden och är 14, 11,5 respektive 10 procent per barn, om man har ett, två eller tre barn. Återbetalningsprocenten är således 14, 23 respektive 30 procent vid betalning för ett, två respektive tre barn. Den ökar därefter med en procentenhet för varje ytterligare barn. *Utredningen anser att det är önskvärt att minska marginaleffekterna vid återbetalning av underhållsstöd* (se vidare kapitel 19).

## 18.2 Överväganden

I föregående kapitel presenterar och analyserar utredningen en modell för att minska inkomstprövningen i det ekonomiska familjestödet. Skälen till den valda modellen redovisas likaså.

Den stora fördelen med att fördela om resurser från inkomstprövade till generella delar av familjestödet är att marginaleffekterna minskar för stora grupper i vanliga inkomstlägen och att det därmed finns större möjligheter för dessa att själva påverka sin ekonomi. Analysen av effekter på arbetsutbudet visar att det är rimligt att räkna med att arbetsutbudet skulle öka, även om det inte går att göra några mer exakta beräkningar av hur mycket. Detta förutsätter givetvis att det finns en efterfrågan på arbetsmarknaden. Omläggningen har en offensiv karaktär genom sin inriktning på studerande föräldrar (studerandetillägg), de äldsta barnen som kostar mest (höjd barnbidragsålder), föräldrar med små barn (höjd garantinivå i föräldraförsäkringen) och föräldrar

med många barn (höjda flerbarnstillägg, de nya tilläggen utgår per barn). Studerande föräldrar drar nytta av såväl studerandetillägget som den höjda garantinivån i föräldraförsäkringen. Samhället ger en positiv signal om vikten av att studera och utveckla sin kompetens och att detta är viktigt även för föräldrar. Inkomstprövade system, särskilt om de omfattar så många som bostadsbidraget, är mer lindrande än lösande till sin karaktär och har allmänt sämre legitimitet än generella stöd. Det torde upplevas som mer positivt att få ett generellt bidrag än ett inkomstprövat. Den risk för inverkan på bostadskostnaden, som bostadsbidraget eventuellt kan ha, försvinner.

Den forskningssammanställning, som utredningen har låtit göra, ger inte underlag för att hävda att bostadsbidragen har lett till någon påtaglig höjning av boendekostnaderna (se bilaga 6). Mycket tyder på att eventuella effekter är förhållandevis små. Enligt utredningens mening kan bostadsbidraget huvudsak ses som ett allmänt konsumtionsstöd till hushåll med låga inkomster, kopplingen till boendekostnaden har mindre betydelse. Utredningen bedömer därför att barnfamiljernas boende inte skulle försämrans nämnvärt om anknytningen till bostadskostnaden i familjestödet togs bort. Barnfamiljerna i Sverige har idag allmänt sett en god bostadstandard. Familjerna bör själva kunna göra det val, som är bäst för dem, mellan bostadskonsumtion och annan konsumtion. Till detta kommer att bostadsbidragets funktion som skydd mot de allra högsta bostadskostnaderna idag har minskat, genom att den övre hyresgränsen i bidragssystemet inte har följt prisutvecklingen på bostadsmarknaden. De höga kostnaderna för boende i nyproducerande bostäder är ett problem som bör angripas inom bostadspolitiken, snarare än med familjepolitiska medel.

En utgångspunkt för utredningen är att så långt som möjligt undvika försämringar för dem som har bostadsbidrag idag. Tyvärr är det i det närmaste omöjligt att ersätta inkomstprövade stöd med icke inkomstprövade, utan att en del av dem, som har lägst inkomst och därmed högst stöd, får det sämre. Den väsentliga nackdelen är således att den fördelningsmässiga träffsäkerheten blir sämre vid oförändrad ekonomisk ram. Det är dock inte helt säkert att dagens fördelning är optimal.

Det är grannlaga att avgränsa personkretsen för det föreslagna ensamföräldertillägget. Samma typ av problem finns med det nuvarande bostadsbidraget. Inga nya problem skapas, men fler skulle bli berörda. Ett liknande tillägg till ensamstående med barn finns

inom barnbidragssystemet inom alla de andra nordiska länderna. Utredningen har besökt Norge och Finland. De uppgifter som lämnades vid besöken tyder inte på att ensamföräldertillägget är särskilt omstritt i något av dessa länder. Utredningen har i viss mån haft de norska reglerna som förebild vid den närmare utformningen av reglerna, som behandlas i avsnitt 18.4.

Givetvis finns en risk för att ensamföräldertillägget kan uppfattas som en "separationspremie", vilket skulle försämra dess legitimitet. Alla analyser visar emellertid att ensamstående har en lägre försörjningsförmåga än samboende. Den främsta orsaken till detta är att sådana hushåll endast har möjlighet till en förvärvsinkomst. Om man vill minska marginaleffekterna och därmed öka möjligheterna för den ensamstående föräldern att själv påverka sin ekonomi, är det enligt utredningens mening mest effektivt att införa ett riktat bidrag till ensamstående med barn. Bostadsbidraget, som bl.a. ett sådant riktat stöd skulle ersätta, har idag i praktiken fått en funktion som stöd till ensamstående, utan att detta har uttalats.

Enligt de analyser av effekter på arbetsutbudet som utredningen redovisar, är det främst ensamstående kvinnor med barn som kan förväntas arbeta mer. Har föräldrar, och då framförallt ensamstående med barn, i praktiken möjlighet att förvärvsarbeta mera? Med hänvisning till redovisningen i kapitel 8, som bl.a. grundar sig på den forskningssammanställning som har utförts för utredningen av docent Märten Palme (se bilaga 5), menar utredningen att nettoeffekten av de förändringar av familjestödet, som analyseras i föregående kapitel, med all sannolikhet blir att utbudet av arbetskraft ökar, trots de hinder som kan finnas i många fall.

Ett hinder för förvärvsarbete kan vara kort utbildning. Ungefär var tredje förälder i de två lägsta inkomstdecilerna (tabell 15.1) har högst grundskoleutbildning. Bland föräldrar som är födda utomlands är andelen ännu högre. Lågutbildade föräldrar är i större utsträckning ensamstående än högutbildade. Bland mödrar med endast förgymnasial utbildning är nästan en tredjedel ensamstående. Dessa återfinns bland "förlorarna" i utredningens alternativ där bostadsbidraget avskaffas helt eller delvis. Ett sätt att aktivt stödja dem vore att införa ett behovsprövat stöd för att underlätta för ensamstående med barn att studera. Insatsens syfte skulle vara att ge bidragsmottagaren en utbildning nödvändig för den egna försörjningen. Stödet skulle utgå efter särskild prövning av utbildningsbehovet och vara tidsbegränsat. Åtgärden skulle aktivt följas upp under utbildningstiden. En sådan insats skulle

också ligga i linje med utredningens uppdrag enligt direktiven att "pröva alternativa vägar för att stödja ensamförsörjare i övergången från socialbidrag till studier". Ett liknande stöd finns i Norge. (se avsnitt 7.3. 4). Eftersom stödet är tidsbegränsat och kopplas till krav på att mottagaren utbildar sig för att stå bättre rustad på arbetsmarknaden, kan detta stöd vara inkomstprövat utan de nackdelar som vanligen följer med marginaleffekter. En riktad åtgärd av detta slag skulle kunna hjälpa dessa föräldrar att efter utbildningen försörja sig själva och sina barn genom eget arbete och med det generella, icke inkomstprövade familjestödet. I ett större perspektiv bidrar åtgärden till att stimulera sysselsättning och tillväxt.

En möjlighet att motverka negativa fördelningspolitiska effekter vid en övergång från inkomstprövade bostadsbidrag till mer generella stödformer är givetvis att omfördela mer resurser från dem som inte har barn, till dem som har barn, dvs. att anslå mer pengar till familjepolitiken. Utredningen redovisar två alternativ, där det ekonomiska familjestödet tillförs fem miljarder kronor, dvs. en ökning med cirka tio procent. Även om resurser av denna storleksordning skulle tillföras familjepolitiken skulle behovet av socialbidrag öka, med cirka 300 respektive 500 miljoner kronor i de redovisade alternativen eller med knappt tre respektive knappt fem procent av de totala utgifterna för försörjningsstödet (dvs. socialbidraget), som var 10,5 miljarder kronor år 1999. Utredningen redovisar också ett alternativ som inte innebär något ökat behov av socialbidrag. Detta kostar cirka 5,7 miljarder kronor. Med tanke på de höga kostnaderna förordar utredningen dock selektiva åtgärder, som kostar betydligt mindre, för att stödja utsatta grupper.

En omläggning av familjestödet av den storlek som här diskuteras kan ske stegvis enligt särskilda övergångsregler. Detta gäller i synnerhet om inte nya resurser samtidigt kan tillföras familjepolitiken (se 18.7).

### 18.3 Förslag

Konsumtionsstyrande inslag bör så långt som möjligt undvikas inom det ekonomiska familjestödet. Utredningen föreslår därför att anknytningen av bostadsbidraget till bostadskostnad och bostadsutrymme tas bort.

Marginaleffekter bör likaledes undvikas så långt som möjligt. Utredningen föreslår därför att inkomstprövningen i familjestödet minskas.

Utredningen föreslår att det ekonomiska familjestödet utvecklas i följande riktning:

Bostadsbidraget till barnfamiljer ersätts helt eller delvis av generella, icke inkomstprövade stöd. Med delvis menas att den del av bostadsbidraget som baseras på boendekostnaden tas bort, medan det särskilda, icke bostadsanknutna men barnrelaterade delen, behålls.

Två nya tillägg till barnbidraget införs, ett till ensamstående och ett till studerande föräldrar. Tilläggen betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll med ensamstående respektive studerande föräldrar. Dubbla belopp per barn betalas ut om båda föräldrarna studerar, förutsatt att de bor ihop. Ensamföräldertillägg och studerandetillägg kan utgå samtidigt. Utformningen av dessa utvecklas i följande avsnitt (18.4).

Garantinivån i föräldraförsäkringen höjs från 60 till 120 kronor om dagen för de dagar som ersätts efter sjukpenninggrundande inkomst. (Se kapitel 13)

Åldersgränsen för det allmänna barnbidraget höjs från 16 till 18 år, studiebidrag till gymnasiestuderande behålls endast för dem som har fyllt 18 år. (Se kapitel 10)

Om utrymme för ett utökat ekonomiskt familjestöd anses föreligga, bör även flerbarnstillägget höjas.

Vidare bör ett särskilt behovsprövat och tidsbegränsat stöd för ensamstående föräldrar med bristfällig utbildning och svag försörjningsförmåga införas. Principerna för ett sådant stöd utvecklas i avsnitt 18.5.

#### **18.4 Nya tillägg inom systemet med allmänna barnbidrag**

Inom barnbidragssystemet finns flerbarnstillägg. Familjeutredningen föreslår två ytterligare tillägg nämligen

- tillägg om en förälder är ensamstående och
- tillägg om en eller båda föräldrarna studerar.

Bestämmelserna om dessa tillägg, som alternativt kan benämnas särskilda barnbidrag, *bör i alla tillämpliga avseenden bygga på*

*reglerna för det allmänna barnbidraget.* Detta gäller exempelvis vem som jämställs med förälder till ett visst barn. Det gäller också vårdnaden om barnet, barnets ålder och folkbokföring samt boställningen i Sverige eller i annat land.

De nya bidragen bör administreras av Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Utredningen bedömer att båda tilläggen *kräver en särskild ansökan.*

I det följande beskriver utredningen hur tilläggen för ensamstående och för studerande kan utformas.

#### 18.4.1 Tillägg för ensamstående förälder ("ensamförsörjarhushåll")

Tillägget betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll med en ensamstående förälder. Ett sådant hushåll har möjlighet till endast en arbetsinkomst. Förälder som bor samman med en ny partner räknas inte som ensamstående. Det räcker med att de bor ihop; de behöver inte vara gifta eller ha gemensamma barn.

I Norge finns flera förmåner som är riktade till ensamstående föräldrar, bland annat inom den norska motsvarigheten till det svenska barnbidragssystemet. Som närmare redovisas i kapitel 7 finns utvidgad "barnetrygd, og ekstra småbarnstillägg". De norska reglerna har delvis varit en förebild för utredningen.

*Förslag till villkor* för att en ensamstående förälder skall kunna få tillägget. Föräldern skall

- vara ogift, skild eller separerad,
- inte bo samman med en person som han/hon har barn med, är skild från eller har separerat från,
- inte leva i ett äktenskapsliknande förhållande med någon,
- och inte heller ha gjort det under minst tio av de senaste tolv månaderna.

När barnets föräldrar är folkbokförda på samma adress bör de anses bo tillsammans. Föräldrar som är gifta med varandra bör anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress. Om det kommer fram andra omständigheter, som gör det sannolikt att föräldrarna bor tillsammans, måste den sökande visa att de inte gör det (jämför 5 § Lagen om underhållstöd).

För att tillägget skall utgå, bör förälderns situation som ensamstående ha viss varaktighet. Det får inte vara så att han/hon är



ensamstående endast vid ansökningstillfället och ändå kan få bidraget. Detta är skälet till att föräldern bör ha varit ensamstående under exempelvis minst tio av de senaste tolv månaderna. Å andra sidan, när föräldrar flyttar isär i samband med t.ex. en skilsmässa, bör inte denna regel tillämpas. Rätten till tillägget bör i dessa fall inträda enligt samma regler som för underhållsstödet (månaden efter separationen).

Bidraget bör också kunna utgå, om barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende) under förutsättning att en av eller båda föräldrarna är ensamstående. Ett halvt tillägg bör i så fall betalas till den förälder som är ensamstående. Bestämmelserna bör kunna följa motsvarande regler för underhållsstöd vid växelvis boende (jämför 3 § Lagen om underhållsstöd).

För att få tillägget skall den ensamstående avge en försäkran dels om att han/hon inte sammanbor med den andre föräldern, dels om att något äktenskapsliknande samboende med någon annan inte föreligger. Denna försäkran skall förnyas varje år. Då skall försäkran också avse att ensamståendesituationen har haft viss varaktighet. I början av november skickar försäkringskassan ut en intygsblankett till den som har ensamföräldertillägg (jämför "egenerklaeringsrutinen" i Norge, avsnitt 7.3.4).

Den som får tillägget skall vara skyldig att anmäla sådana förändrade förhållanden, som kan påverka rätten till tillägget, till försäkringskassan.

#### 18.4.2 Tillägg till förälder som studerar

Tillägget betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll där en eller båda föräldrarna studerar. Dubbla belopp per barn betalas ut om båda föräldrarna studerar.

Definitionen av studerande bör *kopplas till det nya studiestödssystemet*. Huvudregeln bör vara att en förälder, som har beviljats studiemedel enligt 3 kap. lagen (1999:1395) om studiestöd, får det extra bidraget för barn under den period som studiemedlet omfattar. Fördelen med att använda ett befintligt regelsystem är att ett nytt inte behöver byggas upp. Nackdelen är att systemen inte har samma syften och att därför vissa regler för studiemedel kan vara mindre ändamålsenliga för ett barnstöd. Det är vidare en nackdel att ändringar i det ena systemet kan påverka det andra systemet. Detta måste uppmärksammas då ändringar övervägs.

Utredningen anser att den mest praktiska lösningen är att koppla definitionen av studerande till studiemedelssystemet. Även om definitionen av studerande hängs upp på rätten till studiemedel skall tillägget vara ett barnstöd, dvs. en del av det ekonomiska familjestödet, och följa de villkor som gäller för detta. I det följande behandlas några aspekter på studerandetilläggets koppling till studiestödssystemet.

Studiemedel får beviljas för högst ett år i sänder och för högst fyra kalenderveckor före den kalendervecka, då ansökan kom in till Centrala studiestödsnämnden. Studiemedel beräknas per studievecka och betalas ut i förskott per månad. Utbetalat studiemedel en månad bör ge rätt till tillägg för barn närmast följande månad.

Studiemedel kan beviljas som helt, halvt eller tre fjärdedels studiemedelsbelopp (gäller det nya systemet). Även tillägget för barn bör kunna ges som helt, halvt eller tre fjärdedels bidrag.

Beslut om studiemedel är ett principbeslut. Inför den första utbetalningen kontrollerar Centrala studiestödsnämnden att den studerande har påbörjat studierna. Detta sker vid universitets- och högskolestudier genom att uppgifter hämtas in från läroanstalterna om att den studerande har registrerat sig vid institutionen. Vid andra utbildningar lämnar läroanstalten, manuellt eller genom ADB-medium, uppgift om att den studerande har påbörjat studierna. Studieaktiviteten kontrolleras också under studietiden. Det sker en gång per termin vid universitets- och högskolestudier och månatligen vid andra studier. Om den studerande helt eller delvis avbryter studierna stoppas eller omräknas framtida utbetalningar samt kontrolleras om studiemedel har betalats ut för någon period då studier inte har bedrivits. Felaktiga eller för högt betalda belopp skall betalas tillbaka. Dessa villkor bör gälla även för studerandetillägget inom barnbidragssystemet.

Studiemedlen minskas om den studerande har inkomster som överstiger ett visst belopp. Tillägget för barn bör inte minskas på motsvarande sätt. Vid den inkomst där studiemedlen minskats till noll bör tillägget dock falla bort helt.

Studiemedel kan enligt studiestödslagen beviljas för studier utomlands. För studerandetillägget bör gälla samma bosättningsvillkor som för barnbidraget.

En fråga som utredningen inte närmare har berört, är om föräldrar som studerar vid ungdomsskolan också skall kunna få studerandetillägg (se 15.4). Tillägget skulle i så fall knytas till studiehjälpen. En sådan utökad tillämpning ligger inte med i be-

räkningarna i kapitel 17. Utredningen anser dock att det är rimligt, att även studerande med studiehjälp skall kunna få tillägget.

Studiemedel utgår endast när man studerar dvs. under terminerna och inte t.ex. under sommarmånaderna. Detta kan vara ett problem för en del familjer. Ett sätt att lösa detta kan vara att t.ex. vid heltidsstudier, fördela beloppet så att det betalas ut under årets alla månader.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna bör, i likhet med vad som gäller för övriga ekonomiska familjestöd, ansvara för det särskilda studerandetillägget. Formerna för samverkan mellan försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden behöver klarläggas, i första hand av de berörda myndigheterna.

### 18.4.3 EU:s regler

EU:s regler om social trygghet finns främst i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen om social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Bestämmelserna syftar till att samordna, inte till att harmonisera medlemsländernas regler. De nationella reglerna får enligt likabehandlingsprincipen inte diskriminera medborgare i andra medlemsländer. Den enskilde skall omfattas av lagstiftningen i bara en medlemsstat, i regel arbetslandets lagstiftning. Lagvalsreglerna i förordningen gäller före nationell lagstiftning. I princip avgör lagvalsreglerna endast vilket lands bestämmelser som skall tillämpas. Förordningen bygger också på exportabilitetsprincipen, som betyder att förmåner skall kunna betalas ut oavsett var inom EU den enskilde är bosatt. Detta innebär att ett villkor i nationell lagstiftning om bosättning inte gäller i förhållande till medborgare i andra medlemsländer.

Gemenskapsrätten innebär således att de bosättningskrav i Sverige som föreslås för tilläggen inte alltid gäller förhållande till medborgare inom EU.

### 18.4.4 Lagreglering

I först hand är det önskvärt att bestämmelserna om tilläggen införs i Lagen om allmänna barnbidrag. Lagen är från 1947. Författningsregleringen bör kombineras med en modernisering av lagen.

### 18.5 Behovsprövat stöd för ensamstående föräldrar som på grund av brister i utbildning inte kan försörja sig

Utredningens förslag ökar de generella inslagen i familjepolitiken och minskar samtidigt de inkomstprövade. Personer med stora försörjningsproblem kan därför få försämrade ekonomi med utredningens förslag. Brister i utbildning ligger ofta bakom ett långvarigt socialbidragsberoende (socialbidrag minst tio månader). Enligt direktiven skall utredningen lägga särskild vikt vid ensamstående föräldrars ekonomiska möjligheter att studera, och pröva alternativa vägar att stödja ensamförsörjare i övergången från socialbidrag till studier. I avsnitt 15.8 redovisar utredningen den ekonomiska situationen för några typhushåll vid övergång från socialbidrag till studier; studierna bedrivs på heltid och familjen har inga förvärvsinkomster. *Tabell 18.1* belyser den ekonomiska situationen för samma familjetyper med nuvarande regler och vid utredningens fyra alternativ. I alla tre fallen minskar utrymmet för övrig konsumtion i alternativ 1 och ökar i alternativ 4 (som ökar statens utgifter med fem miljarder kronor). I typhushållen med ett barn minskar utrymmet även i alternativ 2 (som också kostar fem miljarder kronor) och 3, medan utrymmet i hushållet med två barn ökar även i dessa alternativ. Hushållen med ett barn förlorar mer i bostadsbidrag än de får genom de föreslagna tilläggen, som varierar kraftigare med antal barn än bostadsbidraget.

**Tabell 18.1** Kvar till övrig konsumtion efter nödvändiga utgifter med nuvarande bidragsregler och med bidragsregler enligt utredningens fyra alternativ. Studerande föräldrar under 25 år utan förvärvsinkomster. Kronor per månad

Familjetyp	Gällande regler	Alt.1	Alt.2	Alt.3	Alt.4
En vuxen, ett barn, 2 år	550	-190	375	190	825
En vuxen, två barn, 2 och 4 år	795	555	1 845	1 055	2 520
Två vuxna, ett barn, 4 år	2 555	1 640	1 715	2 165	2 840

Anm.: Förutsättningarna för beräkningarna beskrivs i kapitel 15 (15.7 och 15.8).

För att underlätta för familjer, i sådana ekonomiska situationer som typfallen illustrerar, att i framtiden kunna försörja sig av egen kraft med det generella familjestödet, behövs samverkande åtgärder inom familjepolitik, utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik. I detta avsnitt *skisserar utredningen ett förslag till ett behovsprövat och tidsbegränsat stöd till ensamstående förälder som på grund av bristfällig utbildning har svag förankring på arbetsmarknaden och därför inte kan försörja sig själva.*

Syftet är att underlätta för ensamstående med barn, inte minst unga föräldrar med små barn, att skaffa sig en utbildning som leder till att de kan försörja sig själva och sina barn genom eget arbete och med den hjälp som ges av det generella ekonomiska familjestödet.

Stödet avser således en förälder som inte kan försörja sig själv. Skälet till försörjningsoförmågan skall vara låg/bristande utbildning. Det är *i första hand* avsett för dem som har bristande grundläggande utbildning, dvs. oavslutad grund- eller gymnasieutbildning. I vissa fall bör dock stödet kunna utgå för eftergymnasial utbildning/yrkesutbildning.

Vid en individuell prövning skall bedömas om bristande försörjningsförmåga beror på brister i utbildningen. Likaså skall klargöras vilken utbildning som kan väntas leda till egen försörjningsförmåga.

Utbildningsbehovet skall bestämma under hur lång tid stödet kan utgå. Normalt skall bidraget betalas ut under högst tre år, med möjlighet att i undantagsfall förlänga tiden till fem år.

För att utbildningen i praktiken skall kunna förbättra bidragsmottagarens möjligheter att försörja sig själv, måste utbildningen ha viss längd och omfattning. Det bör därför vara ett villkor att utbildningen sker på minst halvtid.

Det är en mycket grannlaga uppgift att bedöma utbildningsbehovet och välja utbildning eller lägga upp ett utbildningsprogram. En professionell bedömning måste göras. Det krävs kontinuerligt stödjande aktiviteter anpassade till individens behov samt en uppföljning av att utbildningen fungerar.

Åldersgräns som villkor för stödet bör bestämmas med hänsyn till syftet med stödet, som är att föräldern skall kunna försörja sig själv och sina barn (innan barnen blir vuxna). Unga föräldrar skall prioriteras. En lämplig åldersgräns för det yngsta barnet kan vara att det inte skall ha fyllt tolv år, när utbildningen påbörjas. Någon åldersgräns för den ensamstående föräldern torde inte behövas; genom åldersgränsen för det yngsta barnet bör man nå de grupper som avses.

Stödet bör bestå av ett *bidrag* och kontinuerliga uppföljande *stödaktiviteter*. Möjlighet bör också finnas till att *ersätta vissa kostnader* för t.ex. kurslitteratur.

Som nämnts tidigare finns ett delvis likartat stöd i Norge. Vid utredningens besök där betonades den brukarsamverkan som finns i handläggningen av stödet. Personer, som själva är ensamstående föräldrar, arbetar som stödpersoner åt dem som är under utbildning. Ett svenskt ensamförälderstöd bör kompletteras med liknande verksamhet.

Det finns flera alternativ till bidragskonstruktion.

En metod, som liknar försörjningsstödet (socialbidraget), är att beräkna det särskilda bidraget som en utfyllnad upp till en konsumtionsnivå som ungefär motsvarar Konsumentverkets beräkningar för aktuell familjestorlek och familjesammansättning, vilket normalt är en högre nivå än för socialbidraget. Metoden ger liksom socialbidraget marginaleffekter på 100 procent, vilket bl.a. innebär att ett högre bidrag kan utgå under de månader på sommaren, som inte berättigar till studiestöd.

Ett andra alternativ kan vara att utforma ett mer schabloniserat inkomstprövat bidrag.

Ett tredje alternativ är att knyta an till existerande ersättningsformer inom ungdoms- och aktivitetsgarantierna på arbetsmarknadsområdet. (Se avsnitt 15.6). Detta innebär att den som har kvalificerat sig för a-kassa får ersättning på a-kassenivå. Övriga får 1 967 kronor per månad, eventuellt kompletterat med socialbidrag. I stället för att komplettera med socialbidrag skulle detta belopp skulle kunna differentieras med hänsyn till familjens försörjningsbörda.

Stödet utgår under en begränsad tid, och kopplas till krav på att mottagaren utbildar sig för att stå bättre rustad på arbetsmarknaden. Det kan därför vara inkomstprövat, utan de nackdelar som vanligen följer med marginaleffekter.

Stödet skall vara en del i det ekonomiska familjestödet och det är därför naturligast att ansvaret för att administrera stödet ligger hos Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna i samråd med kommunens socialtjänst, arbetsmarknadsmyndigheter och utbildningsorgan. Försäkringskassans personal torde idag inte ha den typ av kompetens som krävs för uppgiften. Professionell kompetens måste tillföras eller skapas i samarbete med övriga myndigheter. Sannolikt är den berörda gruppen i vart fall delvis aktuell även hos arbetsförmedlingen eller annan arbetsmarknadsmyndighet och kommunens socialtjänst. Samarbetet mellan myndigheterna blir centralt.

## 18.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen, integration, m.m.

Enligt kommittéförordningen skall utredningen belysa konsekvenserna av sina förslag inom områden av särskilt intresse för samhället. Till dessa områden hör jämställdhet mellan könen, som självklart är en central fråga för det ekonomiska familjestödet. Utredningen har övervägt om även ett integrationspolitiskt perspektiv finns på utredningens förslag, men funnit att så är fallet i mer begränsad utsträckning. Utredningen bedömer att övriga samhällsintressen, som nämns i förordningen, inte påverkas nämnvärt av utredningens förslag.

De familjeekonomiska stöden gör i princip ingen skillnad mellan kvinnor och män, med undantag av några delar av föräldraförsäkringen; bl.a. havandeskapspenningen och de särskilda månaderna för pappan och mamman. På grund av det livsmönster som

räder vad gäller yrkesval, fördelning av tid mellan familj och förvärvsarbete, etc. betyder emellertid familjestöden mer för kvinnor; fler kvinnor är ensamstående med barn, förvärvsarbetar på deltid och har låg lön. Mödrar är mer beroende av det ekonomiska familjestödet och drabbas oftare av marginaleffekter på grund av inkomstprövade stöd. Utredningens förslag till minskad inkomstprövning i familjestöden har således i praktiken större betydelse för kvinnor. Höjningen av garantinivån inom föräldraförsäkringen har störst betydelse för kvinnor, liksom ensamföräldertillägget (18.4).

Som redovisas i kapitel 2 är utrikes födda överrepresenterade bland de barnfamiljer som får långvarigt socialbidrag. År 1999 var 78 procent av dessa födda i annat land, bland samboende var andelen så hög som 92 procent. Utredningen har inga motsvarande uppgifter om bostadsbidraget till barnfamiljerna eller om samboende med många barn. Utrikes födda består av många sinsemellan mycket olika grupper. Det är möjligt att vissa av dessa kan vara överrepresenterade bland bostadsbidragstagare som är samboende och har många barn. De skulle därmed bli berörda av utredningens förslag om att ersätta det inkomstprövade bostadsbidraget med bl.a. höjda flerbarnstillägg. Effekterna av förslagen på socialbidragstagandet diskuteras i avsnitt 17.2.6. Som utredningen har påpekat tidigare måste problemen för familjer med långvarigt beroende av socialbidrag, av vilka många är personer som nyligen invandrat till Sverige, i första hand angripas med andra medel än familjepolitiska stöd.

## 18.7 Övergångslösningar

Förslaget att ersätta bostadsbidragen med riktade särskilda barnbidrag till ensamföräldrar och studerande föräldrar samt höjda flerbarnstillägg kan te sig drastiskt, och olämpligt att genomföra omedelbart. Som utredningen tidigare har framhållit, är det svårt, för att inte säga omöjligt, att ersätta inkomstprövade bidrag av den storlek, som bostadsbidraget har för vissa familjer, med mer generella, icke inkomstprövade bidrag, utan att i varje fall *några* av de sämst ställda familjerna får en ytterligare försämring på kort sikt. Detta gäller i synnerhet om förändringen skall genomföras inom ramen för oförändrade totala resurser (alternativ ett). Det blir givetvis lättare, om man samtidigt har möjlighet att öka statens



ekonomiska insatser inom familjepolitiken, och om man också räknar med vissa dynamiska effekter av förändringen. Men, som framgår av beräkningarna i kapitel 17, måste man till och med vid en ökning av den familjepolitiska ekonomiska ramen med fem miljarder kronor (alternativ två) räkna med att vissa familjer får en försämring, och att ett antal familjers behov av socialbidrag på kort sikt ökar.

Frågan är då vilka slutsatser man skall dra av detta. En möjlighet är att välja att endast delvis ersätta bostadsbidraget med icke inkomstrelaterade stöd, och behålla ett inkomstprövat bidrag till barnfamiljer med låga inkomster. Denna väg illustreras av utredningens alternativ tre och fyra. Utredningen redovisar också ett modifierat alternativ fyra, där det inkomstrelaterade stödet i alternativ fyra förstärks så att i stort sett ingen ökning av antalet socialbidragsberoende familjer uppstår. Nackdelen med detta förslag är givetvis att minskningen av marginaleffekterna då inte blir lika stor, trots att statens utgifter ökar med så mycket som 5,7 miljarder kronor.

Stegvisa reformer eller övergångslösningar kan också konstrueras på andra sätt, om man väljer att redan nu fatta principbeslut om en övergång från inkomstrelaterat stöd till andra stödformer.

En möjlighet (a) är att låta nuvarande mottagare av bostadsbidrag behålla dessa, och låta dem "fasas ut" i takt med att de inte längre uppfyller regelverkets krav. Samtidigt kan man låta nytillkommande, som skulle vara berättigade till bostadsbidrag, i stället få del av de nya stödformerna enligt utredningens förslag. Fördelen med denna metod är att ingen får en försämring i förhållande till det stöd de får med nuvarande regelverk. Nackdelen är att man under lång tid får arbeta med två parallella stödsystem, vilket dels är krångligt, dels kan uppfattas som orättvist eftersom familjer i likartad situation behandlas olika, enbart beroende på *när* de första gången uppfyllde kraven för att få bostadsbidrag.

En annan möjlighet (b) är att under en övergångstid för varje berörd familj räkna ut både hur mycket de skulle få med nuvarande regler och hur mycket de skulle få med utredningens förslag. En minskande del av bidraget skulle betalas ut enligt de gamla reglerna och en växande del enligt de nya reglerna. Förändringen genomförs därmed stegvis under en övergångstid på exempelvis tre år. Det skulle ge de berörda familjerna tid att anpassa sig till den nya

situationen, t.ex. genom att öka sitt förvärvsarbete eller utbilda sig och få ett bättre betalt jobb, vilket för dem, som får en påtaglig minskning av stödet, förmodligen är den viktigaste åtgärden för att förbättra situationen. Det ger också en viss tid för anpassning av bostadssituationen, t.ex. för de familjer som har en mycket dyr bostad och vill välja att disponera sina resurser på annat sätt. Denna metod ger ett administrativt merarbete, dock under en begränsad tidsperiod. Fördelen är att alla får klart besked om vad som väntas efter övergångstidens slut, och att alla som har samma faktiska situation behandlas lika, oberoende av när de första gången uppfyllde villkoren för ett visst stöd.

Ett tredje alternativ (c) är att under en övergångstid införa ett tidsbegränsat extra bidrag, som skulle kunna delas ut efter individuell prövning, till det begränsade antal familjer, som skulle förlora mycket på omläggningen, därför att de idag har stora bostadsbidrag, och som inte skulle täckas av det särskilda stöd för ensamstående föräldrar, som utredningen föreslår i avsnitt 18.5. Handläggningen av ett sådant stöd, enligt ett tillfälligt regelverk, skulle kunna administreras av socialtjänsten, som har vana vid individuell bedömning av hela familjesituationen. Det skulle också kunna handläggas av försäkringskassan, som ansvarar för de övriga familjestöden. Oavsett vilket alternativ man väljer, måste dessa organ samverka, och samverka med arbetsförmedlingen, eftersom ett sådant individuellt övergångsstöd skulle förutsätta krav på familjen att medverka i aktiva åtgärder för att åstadkomma en varaktig förbättring av ekonomin. Som utredningens analys visar, är den långsiktiga lösningen på dessa familjers problem knappast en ökning av de familjepolitiska bidragen, utan åtgärder av annat slag, framför allt utbildning eller andra förändringar som leder till en starkare ställning på arbetsmarknaden. Om man väljer att lägga ansvaret på socialtjänsten, skulle det innebära ökade kostnader för kommunerna, som i så fall fick kompenseras inom ramen för förhandlingar mellan staten och kommunförbundet. Fördelen med denna metod är att kostnaderna förmodligen skulle kunna begränsas genom att stödet riktades endast till dem som verkligen får en försämring genom omläggningen, och att det skulle kopplas till aktiva åtgärder. Nackdelen är att det skulle innebära en ökning av beroendet av individuellt prövade stöd, som visserligen vore tidsbegränsad, men som ändå skulle innebära att ytterligare ett antal familjer skulle få sin ekonomi granskad och diskuterad av utom-

stående myndighetsföreträdare, i stället för att få ett automatiskt verkande stöd.

Som teknisk lösning är förmodligen metod (b) den bästa. Men vilken metod man väljer beror även på hur stort utrymme man anser att det finns att på kort sikt tillföra familjepolitiken ökade resurser och på hur man bedömer angelägenheten att kunna ta individuella hänsyn till de familjer som får en försämring vid omläggningen. Enligt utredningens mening vore det fördelaktigt att redan nu fatta principbeslut om övergång från bostadsbidrag till andra riktade bidrag enligt den modell utredningen föreslår. Takten i genomförandet bör sedan bli beroende av det ekonomiska utrymmet. Givetvis finns det också möjlighet att justera storleken av de ingående generella stöden, dvs. allmänt barnbidrag, ensamföräldertillägg, studerandetillägg och flerbarnstillägg. Utredningen har valt det inbördes förhållande mellan de olika föreslagna stöden som enligt datasimulering ger den närmaste anpassningen till dagens fördelning av stöd och ekonomisk bärkraft.

## 18.8 Andra bostadsstöd

Utredningens förslag att ersätta bostadsbidraget för barnfamiljer med andra familjepolitiska stöd berör inte det bostadsbidrag som kan utgå till barnlösa personer upp till 29 år. Bostadsbidrag till ungdomar utan barn utgick 1999 till drygt 58 000 hushåll, och kostade drygt 260 miljoner kronor. Detta bostadsbidrag omfattas, såvitt utredningen har kunnat finna, inte av utredningens direktiv. Självfallet är utredningen medveten om att det kan ifrågasättas om man bör behålla ett bostadsbidrag till barnlösa unga människor, om man inte längre har ett bostadsstöd för barnfamiljer. Behovet av detta bostadsbidrag behandlades av Bostadsbidragsutredningen, som föreslog att bidraget skulle tas bort (SOU 1995:133) och därefter i en proposition (1995/96:186) med förslag om att bidraget delvis skulle avskaffas. Riksdagen beslutade dock att bostadsbidraget till ungdomar utan barn skulle vara kvar.

Bostadstillägget till pensionärer (BTP) omfattas inte av utredningens uppdrag. Det finns förtidspensionärer som har barn, och därför finns också regler för samordning av BTP och bostadsbidraget för barnfamiljer. Sådana regler behövs naturligtvis inte längre om bostadsbidraget omvandlas till andra stödformer som

inte är relaterade till bostad eller inkomst. Bostadstillägg till pensionärer berörs därmed knappast av utredningens förslag.

Utredningens uppdrag omfattar inte heller det bostadsbidrag som kan utgå enligt lagen om totalförsvarsplikt. Denna förmån påverkas inte av utredningens förslag.

## 19 Vissa förändringar inom underhållsstödet

Utöver de övergripande förslagen i kapitel 18 framförs här förslag till vissa mindre justeringar inom underhållsstödet. Dels föreslås att återbetalningsskyldigheten skall mildras och margineffekterna begränsas, framför allt för dem som betalar underhåll för många barn. Dels framförs synpunkter på möjligheten för den underhållsbetalande att få del av samhällsstödet för de dagar då barnet vistas hos den underhållsbetalande. Utredningen anser också att socialbidrag skall kunna utgå för umgängesresor, om föräldrarna bor långt ifrån varandra.

Utredningen stöder Riksförsäkringsverkets förslag om återbetalningskonto för bidragsskyldiga med stora skulder, för att begränsa de skulder som går till kronofogden. Utredningen anser inte att studiebidraget skall ingå i underlaget för beräkning av återbetalningsskyldighet. Utredningen föreslår ingen höjning av underhållsstödets storlek.

### 19.1 De bidragsskyldigas situation

Reglerna för återbetalning av underhållsstöd innebär, att ett antal bidragsskyldiga som betalar för flera barn, har en disponibel inkomst som ligger under "normen" för socialbidrag (se kapitel 6 och 12). Detta gäller även för föräldrar som har en medelgod inkomst. Analysen visar sammanfattningsvis att:

de som är skyldiga att återbetala underhållsstöd för många barn, har en pressad ekonomi även i vanliga inkomstlägen för heltidsarbetande. En bidragsskyldig med fem barn, som återbetalar underhållsstöd för alla fem, kommer över "socialbidragsnormen" först vid en inkomst om drygt 300 000 kronor per år,

riskerna att hamna under "socialbidragsnorm" torde öka med antalet barn, men även bidragsskyldiga med endast ett barn hamnar vid vissa inkomstlägen under "socialbidragsnormen", flertalet bidragsskyldiga har inkomster under 250 000 kronor per år. De som har lägst inkomster är skyddade genom grundavdraget.

*Enligt utredningens uppfattning bör återbetalningsskyldigheten för bidragsskyldiga lindras, särskilt för dem som har många barn, enligt följande riktlinjer.* Enligt föräldrabalken får en bidragsskyldig förälder förbehålla sig ett normalbelopp för egna levnadskostnader och ett skäligt belopp för bostadskostnad, när underhållsbidrag till barn skall bestämmas. Enligt utredningens uppfattning bör samma synsätt gälla reglerna för underhållsstöd. Återbetalningsskyldigheten bör inträda först efter det att en bidragsskyldig förälder har medel för sin egen försörjning och bostad. Detta kan uppnås genom att grundavdraget vid beräkning av återbetalningsbelopp höjs och att procentsatserna justeras på lämpligt sätt. Normalbeloppet vid beräkning av förbehållsbelopp vid löneutmätning enligt utsökningsbalken används för att beräkna rätten till anstånd med återbetalning. Samma belopp kan vara utgångspunkten för beräkning av en förälders behov. En rimlig boendekostnad kan vara att beräkna ett genomsnitt av boendekostnaden för en till två vuxna enligt Riksförsäkringsverkets normer för bostadskostnader vid beräkning av underhållsbidrag.

Utredningen vill också erinra om det förslag som framfördes i utredningens promemoria som överlämnades till regeringen i juni 2000. Det skulle innebära minskad belastning och minskade margineffekter för föräldrar som betalar för många barn.

## 19.2 Umgängesavdrag

Vissa regler i lagen om underhållsstöd har sin grund i föräldrabalken. Detta gäller t.ex. reglerna om umgängesavdrag.

### **Regler om umgängesavdrag**

När ett barn vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag, som föräldern kan vara skyldig att betala. Samtidigt har den förälder, som barnet normalt bor tillsammans med, minskade kostnader för barnet. Enligt föräldrabalken får en förälder, som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller i minst sex hela dygn under en kalendermånad, därför göra ett visst avdrag från det underhållsbidrag som han eller hon skall betala. För varje helt dygn av barnets vistelse är det s.k. umgängesavdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget. Motsvarande avdragsmöjlighet gäller även vid återbetalningsskyldighet enligt lagen om underhållsstöd.

Avsikten med avdraget var att undvika att kontakten med barnet och den bidragsansvarige föräldern skulle försvåras av att föräldern inte hade råd att, utöver underhållsbidraget, även bekosta barnets vistelse hos sig. Det ansågs vara ett rättvisekrav att en bidragsansvarig förälder som, förutom att betala underhåll, hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Skälet till att avdraget fastställts till 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet var att den andre föräldern har vissa kostnader som inte minskar därför att barnet inte bor hos honom/henne (prop. 1978/79:12).

Enligt de nuvarande reglerna är avdraget helt beroende av underhållsbidragets/återbetalningsbeloppets storlek. Om beloppet är högt blir avdraget stort, vid lägre underhåll blir avdraget mindre och i de fall den bidragsansvarige föräldern saknar förmåga att betala något underhåll, och sannolikt är i störst behov av en ekonomisk lättnad för att klara utgifterna för umgänget, lämnas inte någon ekonomisk lindring alls. Betalar en förälder fullt bidrag, 1 173 kronor per månad, minskas bidraget med 29 kronor per barn för varje dag som barnet vistas hos föräldern. Är återbetalningen däremot fastställd till noll kronor blir något avdrag inte aktuellt. Utredningen anser att umgängesföräldern bör få del av den statliga subventionen (utfyllnadsdelen) och inte enbart en nedsättning av återbetalningsbeloppet. Detta kan ske genom att även en del av det

statliga stödet förs över från boföräldern till umgängesföräldern som ersättning för de aktuella umgängesdagarna.

Enligt utredningens mening skulle det vara önskvärt att på detta sätt förbättra den ekonomiska situationen för bidragsskyldiga som har svag ekonomi och som har ett omfattande umgänge med barnen. För de dagar ett barn vistas hos en bidragsskyldig förälder som inte har förmåga att återbetala något underhållsstöd alls, eller som betalar tillbaka ett lågt belopp, bör således en del av underhållsstödet betalas till umgängesföräldern. För varje dag som enligt reglerna i föräldrabalken berättigar till umgängesavdrag, bör försäkringskassan till den bidragsskyldige betala 1/40-del av underhållsstödets belopp, reducerat med det umgängesavdrag på återbetalningsbeloppet som denne får göra med nuvarande regler. Motsvarande del skall dras av vid utbetalningen av underhållsstöd (utfyllnadsbidraget) till boföräldern. Enligt utredningens uppfattning skulle en sådan åtgärd kunna underlätta för föräldrar med låga inkomster att uppehålla en mer regelbunden och omfattande kontakt med sina barn. Det skulle också minska skillnaden i de ekonomiska förutsättningarna mellan barn som bor växelvis hos båda föräldrarna och barn som har ett omfattande umgänge med den förälder barnet inte sammanlever med.

Åtgärden ger i princip inga ökade utgifter för staten då förbättringen för umgängesföräldern skulle finansieras genom ett avdrag från boföräldrarnas ersättning.

År 1998 genomfördes en reform om vårdnad, boende och umgänge (prop.1997/98:7). Utredningen har erfart att en översyn av denna förbereds inom Justitiedepartementet och att bl.a. villkoren för umgängesavdrag och metoden för dygnsberäkning avses ingå i översynen. *Utredningen föreslår att en förändring i den riktning som anges ovan närmare prövas i anslutning till denna översyn.*

### 19.3 Kostnader för resor vid umgänge

En majoritet (73 %) av barn till särlevande föräldrar har mindre än 5 mils resväg till den andre föräldern. För 15 procent av barnen gäller att den andra föräldern inte finns i Sverige. Återstående 14 procent av barnen har mer än fem mil till den andra föräldern.

En särskild bestämmelse infördes 1998 i föräldrabalken för de reskostnader som kan uppstå när barnet umgås med en förälder



som bor på en annan ort än barnet. Den förälder som barnet bor hos skall ta del i kostnaderna för umgängesresor efter vad som är skäligt med hänsyn tagen till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter. I de fall en förälder inte har ett tillräckligt ekonomiskt utrymme för att bidra till barnets reskostnader kvarstår problemet.

Socialtjänstutredningen berörde i sitt slutbetänkande (SOU 1999:97) möjligheten att ge socialbidrag för kostnader för resor i samband med umgänge. I sina författningskommentarer skriver utredningen: "Socialbidrag ska vidare kunna lämnas för vissa umgängesresor. Även här bör hänsynstagandet till barnets bästa styra bedömningen men det huvudsakliga ansvaret för att åstadkomma ett normalt umgänge åligger båda föräldrarna såväl i ekonomiskt som praktiskt hänseende. Inte heller vad gäller umgängesresor kan det bli fråga om att bevilja socialbidrag för att utöva umgänge utomlands." Någon ändring i detta avseende har betänkandet inte föranlett. Utredningen anser att en förändring i denna riktning bör genomföras.

Är avståndet mellan föräldrarna mindre än fem mil torde inte reskostnaderna vara så betungande att de hindrar umgänget mellan föräldrar och barn. För barn vars andra förälder bor utanför Sverige delar utredningen den uppfattning som förs fram i det aktuella betänkandet, att socialbidrag inte skall lämnas. För de barn som har längre än fem mil till den andra föräldern, och denne bor inom landet, kan reskostnaderna vid umgänge vara ekonomiskt betungande. Enligt utredningens uppfattning kan det kan vara rimligt att i ömmande fall och med hänsyn tagen till barnets bästa, ge socialbidrag till umgängesresor.

Kommunerna kan frivilligt lämna försörjningsstöd till umgängesresor. Bidrag till umgängesresor ingår dock inte i försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen 6 b § utan i 6 g §. Kommunen har rätt att själv besluta om bistånd i andra fall (6 g §) såsom till flyttningskostnader, möbler, vård och behandling m.m. Detta stöd skall ses som ett komplement till försörjningsstödet och beslut kan endast överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslut som fattas enligt 6 b § kan överklagas till förvaltningsdomstol. *Enligt utredningens uppfattning bör även bidrag till umgängesresor omfattas av socialtjänstlagen så att beslut om dessa kan överklagas till förvaltningsdomstol.*

## 19.4 Underhållsstödets storlek

En förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet skall enligt föräldralken fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhåll till barnet. En förälder kan uppfylla sin underhållsskyldighet genom att faktiskt ta hand om barnet och försörja det eller genom att betala underhåll för det, om föräldern inte bor tillsammans med barnet. Föräldrarna skall svara för underhåll för sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnens behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Föräldrarna delar på underhållet var och en efter sin förmåga.

Som ledning för beräkning av barns behov enligt föräldralken, lämnas rekommendationer i form av schablonbelopp, kopplade till barns ålder. Beloppen är knutna till basbeloppet och utgör för barn 0–6 år 65 procent, 7–12 år 80 procent och 13 år och äldre 95 procent av basbeloppet. Faktiska barnomsorgskostnader läggs till (normalt kommunens avgift). Barnbidrag, förlängt barnbidrag och studiebidrag minskar barnets behov.

Fram till år 1994 lämnades stöd till särlevande föräldrar i form av bidragsförskott. Beloppet fastställdes till 40 procent av basbeloppet för året och följde således prisutvecklingen i samhället. Som ett led i saneringen av statens finanser beslutade riksdagen att bidragsförskottet inte längre skulle vara kopplat till basbeloppet utan fastställas som ett krontal. Från år 1995 har stödet till barn till särlevande föräldrar legat fast och lämnas med samma belopp som gällde för bidragsförskott år 1994, 1 173 kronor per barn och månad.

Barnpension och bidragsförskott beräknades t.o.m. år 1994 med samma metod och barn garanterades stöd med lika stora belopp i båda systemen. Till barnpensionen läggs även en del av den avlidna föräldrarnas pension från ATP-systemet. Efter år 1995 har den garanterade nivån i barnpensionen fortsatt räknats upp med inflationen. Det innebär att barnpensionen nu är 57 kronor per barn och månad högre än underhållsstödet. Utredningen har, med utgångspunkt i den metod att beräkna barns behov som används i föräldralken, analyserat underhållsstödsbeloppets nivå.

Utgångspunkt för analysen har varit utredningens bedömning av barns skäliga levnadskostnader (se kapitel 5). Vidare har barnbidragets nuvarande nivå och de barnomsorgsavgifter som barnfamiljer får när den s.k. maxtaxan införs, vägts in. Den genomsnittliga månadskostnaden för barn i olika åldrar beräknas till

3 250 kronor vilket minskat med barnbidraget år 2001 blir 2 300 kronor per barn. Antaget att föräldrarna tar halva kostnaden var skall var och en av föräldrarna bidra med 1 150 kronor till barnets försörjning.

Det kan ifrågasättas om inte merkostnaden för ett extra rum för barnet (870 kr/månad) skall ingå i beräkningar av kostnaden för ett barn. Om denna kostnad skulle räknas med blir barnkostnaden 4 110 kronor, om barnet har ett eget rum, och 3 680 kronor om två barn delar rum. Nuvarande regler för bostadsbidrag tar emellertid hänsyn till antalet barn i familjen och kan sägas täcka denna merkostnad för barnens rum i familjer med låga inkomster. Utredningen anser därför inte att denna kostnad skall beaktas när man överväger en lämplig nivå på underhållsstödet.

Beräkningarna bygger på nuvarande regler för bostadsbidrag och ett antagande om att de flesta kommuner inför maxtaxa år 2002. Som framgår i avsnitt 5 är maxtaxan mycket viktig för barnfamiljernas ekonomi, i synnerhet för de ensamstående föräldrarna. Om det skulle visa sig att många kommuner inte genomför reformen, finns det anledning att ompröva vad som är en skälig levnadsnivå för barn och vilken nivå på underhållsstödet som då kan vara rimlig.

*Utredningens beräkningar visar att underhållsstödet fortfarande ligger på en rimlig nivå. Detta beror till största delen på den låga inflationen.*

## 19.5 Skuldhantering

Som framgår av kapitel 12.4 finns det ett betydande antal bidragsskyldiga föräldrar med ärenden som har lämnats över till kronofogden för indrivning. I september år 2000 fanns det drygt 226 000 bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet. Av dessa var nästan 24 000 inte längre underhållsskyldiga men hade obetalda skulder kvar. Antalet bidragsskyldiga med ärenden, som har lämnats över till kronofogdemyndigheten för indrivning, uppgick i september 2000 till nästan 67 000, vilken motsvarar 29,5 procent av alla bidragsskyldiga. Av dessa har ca 12 500 endast skulder från avslutade ärenden. Riksförsäkringsverket har i en rapport (RFV Analyserar 2001:2) redovisat en kartläggning och analys av bidragsskyldiga föräldrar med skulder hos kronofogdemyndigheten. I rapporten erinrar Riksförsäkringsverket om att verket i december

1998 till Socialdepartementet lämnade ett förslag om att införa ett återbetalningskonto i lagen om underhållsstöd. Förslaget syftar till att underlätta för föräldrar med skulder hos kronofogdemyndigheten, men även att förhindra att nya ärenden lämnas över för indrivning. Förslaget har inte föranlett någon åtgärd från departementet, som har velat avvakta resultatet från den nu aktuella översynen av de familjeekonomiska stöden.

Ett återbetalningskonto har stora likheter med skattekontot och innebär att alla betalningsskyldigheter samlas i ett saldo. För den bidragsskyldige innebär det att den fordran som har överlämnats till indrivning skall regleras först. Det innebär att försäkringskassan har möjlighet att dröja med att överlämna nya fordringar för indrivning tills de gamla har betalats. Bidragsskyldiga ådrar sig på detta sätt inte nya betalningsanmärkningar. De nya fordringarna samlas på ett "passivt" återbetalningskonto. Bidragsskyldiga kan därefter återbetala till försäkringskassan i den omfattning som anståndsreglerna i lagen om underhållsstöd medger.

*Enligt utredningens uppfattning bör Riksförsäkringsverkets förslag genomföras.*

#### **19.6 Skall studiebidraget tas bort från den återbetalningsgrundande inkomsten?**

Inkomstbegreppet inom underhållsstödet har till stor del samordnats med inkomstbegreppet för bostadsbidrag. Systemet bygger på principen att beskattningens inkomstmått skall vara bindande med så få undantag som möjligt. Studiemedel i form av studiebidrag är ett av undantagen. Bidragsdelen i studiemedlen räknas med i den inkomst som används för beräkning av återbetalning av underhållsstöd. Däremot beaktas inte länedelen. Det som talar för att studiebidraget skall räknas som en del av den bidragsgrundande inkomsten är att den tillför hushållet ekonomisk bärkraft.

Studiebidragen tar emellertid ingen hänsyn till en studerandes försörjningsbörda; de har rent utbildningspolitiska mål. Som tidigare har nämnts i kapitlet om studerande föräldrar, är studie-stödet endast avsett att täcka levnadskostnaderna för den studerande själv. Vidare skall studiebidraget delvis täcka kostnader som inte andra hushåll har, t.ex. i form av kurslitteratur och skriv-

material. I detta avseende kan studiebidraget delvis ses som en subvention av kostnader förknippade med utbildningen.

Utredningen föreslår att *studiebidraget inte skall påverka beräkningen av återbetalning av underhållsstöd*. Utredningen anser att *inkomstprövningen så långt som möjligt skall följa beskattningens inkomstbegrepp*. Det finns inte skäl till att frångå denna princip då det gäller det obeskattade studiebidraget. Om studiebidraget beaktas i den bidragsgrundande inkomsten riskerar man att förbättringarna i det nya studiemedelsystemet, som syftar till att skapa förutsättningar för livslångt lärande, i praktiken inte fullt ut kommer alla till del. Det skulle främst drabba personer som får den högre bidragsdelen för särskilt prioriterade grupper och samtidigt återbetalar underhållsstöd. Även denna mindre förändring skulle lindra bidragsskyldiga föräldrars skyldigheter att återbetala underhållsstöd.

## 20 Några frågor om nuvarande regler för bostadsbidrag

Utredningens huvudförslag är att bostadsbidraget omvandlas till andra stödformer. Om man väljer att behålla bostadsbidraget helt eller delvis, bör vissa mindre justeringar göras. De beskrivs i detta kapitel.

Utredningen anser att det nya inkomstprövningssystemet i huvudsak fungerar väl. Familjer som har svårt att förutse sin inkomst kan dock komma i en besvärlig situation, och bli skyldiga stora belopp. Det är därför viktigt att alla berörda informeras om hur systemet fungerar, så att de har beredskap för de skulder som kan uppstå, och så att de är medvetna om vikten att snabbt anmäla ändrad inkomst. En viss ökning av möjligheten till eftergift för hushåll med socialbidrag är motiverad. Studiebdraget bör enligt utredningens mening inte ingå i den inkomst som ligger till grund för beräkningen av bostadsbidrag, inte heller ideellt skadestånd.

I detta kapitel behandlas förändringar i bostadsbidragssystemet. Dessa bör genomföras om bostadsbidragen behålls helt eller delvis, oavsett om detta avses gälla under en begränsad tid, som en del av en övergångslösning, eller utan tidsbegränsning.

### 20.1 Inkomstprövningssystemet

Den omläggning av bostadsbidragen som i huvudsak började tillämpas för bidrag som avsåg tid från den 1 januari 1997, omfattar i första hand ett *nytt inkomstprövningssystem*. Systemet innebär att bostadsbidrag betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen varje kalenderår.

Utredningen bedömer att inkomstprövningssystemet i stort fungerar bra. Det är en fördel att uppskattad aktuell inkomst kan användas. Bidraget stämmer då bättre överens med det faktiska behovet av inkomstillskott som hushållet har under den period som bidraget betalas ut. En omedelbar anpassning till nya behov kan ske. En prövning som utgår från en sådan uppskattning förutsätter emellertid ett effektivt system för avstämning mot den verkliga inkomsten för den aktuella tidsperioden. Det nya inkomstprövningssystemet gör det möjligt att med hjälp av taxeringsuppgifter göra en rättvis jämförelse mellan uppgiven inkomst och verklig inkomst. Tack vare det nya inkomstprövningssystemet har man kommit till rätta med de kraftigt ökade kostnaderna och minskat möjligheterna till överutnyttjande av bidraget.

Det nya inkomstprövningssystemet skapar dock problem för *personer som har svårt att förutse sina framtida inkomster*. Studerande, socialbidragstagare och värnpliktiga kan vid övergång till förvärvsarbete ha stora svårigheter att uppskatta sin inkomst. Detta gäller även timanställda och tillfälligt anställda. På dagens arbetsmarknad är det vanligare än tidigare med tidsbegränsade anställningar och andra lösare anställningsformer.

Det nya bostadsbidraget kan få oskäliga effekter för *socialbidragstagare*. En arbetslös som erhåller ett arbete kan bli återbetalningsskyldig för utbetalat preliminärt bostadsbidrag eftersom årsinkomsten har ökat. I efterhand kan man konstatera att bidragstagaren istället borde ha fått socialbidrag eller högre socialbidrag med hänsyn till att det slutliga bostadsbidraget blir lägre än det preliminära. Kommunerna har emellertid ingen skyldighet att i detta läge, två år efteråt, betala ut socialbidrag. Vid bedömningen av socialbidrag tas endast hänsyn till det akuta försörjningsbehovet.

I anslutning till att de slutliga bostadsbidragen för år 1997 fastställdes vid årsskiftet 1998/99 aktualiserades frågan om ändrade regler för eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag. Riksförsäkringsverket har i en genomförd uppföljning inte kunnat se att syftet med ändringen av eftergiftsregeln har uppnåtts. Detta beror enligt verket på lagens konstruktion med en skyldighet för bidragstagaren att alltid anmäla inkomstförändringar under bidragsåret för att komma ifråga för eftergift. Riksförsäkringsverket pekar ut två hushållstyper som enligt verkets mening lättare bör få eftergift: hushåll där inkomsten har ändrats efter att bidraget

upphörde under bidragsåret och hushåll med socialbidrag som har underlåtit att anmäla inkomstökningar, som på grund av sänkt socialbidrag, inte har givit någon faktisk förbättring av individens ekonomiska situation.

Det faktum att det nya inkomstprövningssystemet skapar problem för personer som har svårt att förutse sina framtida inkomster är en nackdel som följer av själva systemet. Grunden i det nya systemet är att det preliminärt erhållna bidraget stäms av mot den taxerade inkomsten. Det bygger på samma principer som skattesystemet med preliminär och slutlig skatt. Till stor del kan problemen för personer som har svårt att förutse sina inkomster undvikas om insikt om denna grundprincip nås. De aktuella problemen minskar därmed i takt med ökad kunskap om hur inkomstprövningssystemet är uppbyggt. Det kan konstateras att under den period som systemet har tillämpats har allmänhetens och bidragsmottagarnas kännedom om systemets konstruktion och effekter ökat påtagligt. Däremot har detta inte lett till någon nämnvärd förändring av fördelningen mellan dem som har fått för lågt preliminärt bidrag och dem som har fått för högt preliminärt bidrag. Det är emellertid en något lägre andel hushåll som tvingas betala tillbaka bidrag vid den senaste avstämningen – som gäller 1999 års bidrag – än tidigare år.

Vad gäller hushåll där inkomsten ändras efter att bidraget upphörde under bidragsåret, är det viktigt att försäkringskassorna tydligt informerar om vikten av att även anmäla inkomstförändringar som har inträffat efter att det preliminära bidraget inte längre utbetalas. *Enligt utredningens mening behöver någon ändring av reglerna inte ske, då eftergift torde kunna prövas trots att bidragstagaren inte har anmält inkomständringar som har inträffat efter att bidraget upphörde under året.* I sådana fall kan det bedömas att bidragstagaren inte skäligen borde ha insett att anmälningskyldighet föreligger även för den inkomst som han eller hon fick efter att bidraget har upphört att utgå. Det finns då möjlighet att pröva om särskilda skäl att efterge kravet föreligger.

*Utredningen anser dock att möjligheten att få eftergift bör utökas något för hushåll med socialbidrag.* Principen bör vara att bidragstagaren inte behöver betala tillbaka det belopp som annars skulle ha utbetalats som försörjningsstöd. Den närmare utformningen av en sådan regel kräver ytterligare överväganden. För att kunna upprätthålla den bärande principen i dagens inkomstprövningssystem



måste dock bidragstagarens skyldighet att anmäla inkomst-ändringar behållas.

## 20.2 Vad bör ingå i den bidragsgrundande inkomsten?

### 20.2.1 Bör studiebidraget ingå?

Inkomstbegreppet inom dagens bostadsbidragssystem, och det inkomstbegrepp utredningen föreslår, bygger på principen att beskattningens inkomstmått skall vara bindande med så få undantag som möjligt. Studiemedel i form av studiebidrag är ett av undantagen. Bidragsdelen i studiemedlen räknas med i den inkomst som används för beräkning av bostadsbidraget. Däremot beaktas inte lånedelen.

Frågan om studiebidragets inverkan på rätten till bostadsbidrag har aktualiserats i och med att ett reformerat studiestödssystem införs den 1 juli 2001. Studiemedel skall i det nya systemet, liksom idag, lämnas under studietiden med 175,5 procent av prisbasbeloppet vid ett fyrtio veckors studieår på heltid (7 195 kronor per månad fr.o.m. höstterminen 2001). Den generella bidragsnivån höjs dock till 34,5 procent av totalbeloppet. En högre bidragsnivå, på 82 procent, införs för särskilt prioriterade grupper. Som en konsekvens av höjda studiebidrag följer, med nuvarande regler, minskade bostadsbidrag för en del hushåll.

Det har inte varit något självklart val att studiebidraget skall ingå i den inkomst som ligger till grund vid beräkningen av bostadsbidrag. Under en period beaktades inte studiebidraget. Det har emellertid även funnits en konstruktion som innebar att också lånedelen i studiemedlen beaktades när bostadsbidraget skulle fastställas.

Bidragsdelen av studiemedlet kom att ingå som en del av den bidragsgrundande inkomsten 1992. I den aktuella propositionen gavs ingen motivering (prop. 1992/93:93). Frågan hade inte heller berörts av den utredning som hade föregått propositionen (Utredningen om bostadsbidragens administration, SOU 1992:89).

Det har alltså funnits olika uppfattningar i frågan om studiemedel skall beaktas när bostadsbidraget räknas fram. Det är emellertid inte rimligt att även ta med någon del av lånedelen i studiemedlen. Studielånen bör, till skillnad från den period då del av studielånet ingick i den bidragsgrundande inkomsten, räknas

som ett faktiskt lån med reella återbetalningskrav. Frågan är således närmast om bidragsdelen bör ingå i beräkningen eller inte.

Det som talar för att studiebidraget skall räknas som en del av den bidragsgrundande inkomsten är att det tillför hushållet ekonomisk bärkraft.

Studiebidragen tar emellertid ingen hänsyn till studentens försörjningsbörda; de har rent utbildningspolitiska mål. Som tidigare nämnts i kapitlet om studerande föräldrar är studiestödet endast avsett att täcka levnadskostnaderna för den studerande själv (prop. 1999/2000:10). Därför kan det ifrågasättas om de skall påverka stödsystem med familjepolitiska mål och som just syftar till att ta hänsyn till försörjningsbörda.

Vidare skall studiebidraget delvis täcka kostnader som inte andra hushåll har, t.ex. i form av kurslitteratur och skrivmaterial. I detta avseende kan studiebidraget delvis ses som en subvention av kostnader förknippade med utbildningen.

Ytterligare ett argument mot att inkludera studiebidraget i den bidragsgrundande inkomsten är att studiebidraget inte på samma sätt som förvärvsinkomster och vissa andra inkomster kvalificerar för olika socialförsäkringsförmåner. Pensionsrätt ges emellertid för studier. Denna kan dock, precis som pensionsrätten för barnår och värnplikt, ses som en compensation för att den enskilde avstår från förvärvsarbete och därigenom inte kan tjäna in pensionsrätt. Pensionsgrundande belopp för studier bör således uppfattas som en fiktiv inkomst.

Utredningen föreslår att *studiebidraget inte skall påverka bostadsbidraget eller eventuellt framtida inkomstprövade stöd till barnfamiljer*. Utredningen anser att inkomstprövningen så långt som möjligt skall följa beskattningens inkomstbegrepp. Det finns inte skäl att frångå denna princip då det gäller det obeskattade studiebidraget. Om studiebidraget beaktas i den bidragsgrundande inkomsten riskerar man att förbättringarna i det nya studiemedelsystemet, som syftar till att skapa förutsättningar för livslångt lärande, i praktiken inte fullt ut kommer alla till del. Det skulle främst drabba personer, som får den högre bidragsdelen för särskilt prioriterade grupper, och samtidigt erhåller bostadsbidrag. En sänkning av bostadsbidraget skulle delvis äta upp den förbättring det nya studiestödet ger. För dessa personer är det förmodligen ännu viktigare än för många andra att kunna förbättra sin utbildning.

Vad gäller bostadsbidrag till unga utan barn uppstår, naturligen, ingen konflikt mellan de utbildningspolitiska målen och eventuell försörjningsbörda. Däremot kan det konstateras att studerande, i jämförelse med andra grupper, ofta har låga inkomster. Exempelvis visar en bostadssocial kartläggning av bostadsmarknaden som Boverket har gjort på uppdrag av den s.k. Allbo-kommittén, att bland låginkomsthushållen hade ensamboende med studiemedel det lägsta konsumtionsutrymmet.

### 20.2.2 Tillfälliga försäkringsersättningar

Tillfälliga försäkringsersättningar beaktas när den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget räknas ut. Att ett ideellt skadestånd kan påverka den bidragsgrundande inkomsten framstår som oskäligt. Lagstiftningens syfte med det ideella skadeståndet är bl.a. att ge den skadelidande upprättelse för den förnedrande och kränkande behandling eller oförrätt som skadehandlingen utgör. Den skadelidande skall vidare genom skadeståndet kunna ges möjlighet att förändra sin situation. Detta syfte kan, åtminstone delvis, gå förlorat om bostadsbidraget räknas ned.

Utredningen anser därför att *ideellt skadestånd inte skall räknas med i den bidragsgrundande inkomsten*. Denna typ av skadestånd utgör inte någon ersättning för inkomstförlust, utan skall ses som en form av upprättelse för den oförrätt som skadehandlingen har utgjort. Räknas däremot ideellt skadestånd in i den bidragsgrundande inkomsten, innebär det att bostadsbidragstagare i praktiken inte får samma möjlighet som andra till upprättelse.

### 20.2.3 Inkomst av näringsverksamhet

I det nya inkomstprövningssystemet eftersträvar man att använda samma beräkningssätt för inkomst av näringsverksamhet som för beräkning av inkomst av tjänst och kapital. Det har visat sig vara svårt att hitta passande inkomstbegrepp för näringsidkare. Inkomst av näringsverksamhet kan av naturliga skäl ofta variera betydligt mer över tiden än övriga inkomstslag. Dessutom kan det vara stora svårigheter att hänföra inkomsterna till en viss tidpunkt. Vid behandlingen av förslaget om nytt bostadsbidrag påpekade exempelvis Bostadsutskottet att det inte var alldeles okomplicerat att med utgångspunkt i egenföretagares taxerade inkomst räkna

fram en med löntagare jämförbar inkomstnivå. Svårigheterna med inkomstbegreppet för egenföretagare är emellertid inte unika för just bostadsbidraget, utan de rör flera delar av bidrags- och socialförsäkringssystemen. Utredningen anser därför att det *inte är utredningens uppgift att hitta ett lämpligt inkomstbegrepp för egenföretagare*.

## 20.3 Övriga frågor

### 20.3.1 Samordning mellan lagen om bostadsbidrag och lagen om underhållsstöd vad gäller förmodat sammanboende

Det finns olikheter i regelverken för bostadsbidrag respektive underhållsstöd, när det gäller bedömningen av boendeförhållandena. Det ställs inte samma krav i 3 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag som i 5 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Det finns exempel på fall där länsrätten för en och samma person har kommit till olika slutsats om boendeförhållandena, beroende på om det har gällt rätten till bostadsbidrag eller rätten till underhållsstöd.

I 5 § första stycket lagen om underhållsstöd sägs att när barnets föräldrar är folkbokförda på samma adress anses de bo tillsammans, *om inte den som begär underhållsstöd eller som underhållsstöd betalas ut till visar annat*. I andra stycket sägs att om det kommer fram andra omständigheter som gör det sannolikt att föräldrarna bor tillsammans *måste den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visa att de inte gör det*. Några motsvarande skrivningar finns inte i lagen om bostadsbidrag.

Utredningen anser att reglerna bör vara likadana för bostadsbidrag och underhållsstöd när det gäller bedömningen av boendeförhållandena. Skilda regler kan medföra att förtroendet för de två stödformerna rubbas. Utredningen föreslår att det *i 3 § lagen om bostadsbidrag införs motsvarande krav på att styrka eller visa boende- och samboförhållanden som finns i 5 § lagen om underhållsstöd*. Det är den enskilde som bäst bör känna till de faktiska boendeförhållandena. Ett gift par skall därför anses leva tillsammans om inte den som ansöker om bostadsbidrag eller den som bidrag betalas ut till visar annat. Om inte den sökande eller den som bostadsbidrag betalas ut till visar annat, skall även personer som lever tillsammans utan att vara gifta och har eller har haft barn, eller är folkbokförda på samma adress, jämföras med makar.

### 20.3.2 Bostadsbidrag till umgängesförälder som inte uppfyller kraven på utrymmesstandard

Nedanstående gäller under förutsättning att bostadsanknytningen i bostadsbidraget inte tas bort och bostadsbidraget för ungdomar utan barn blir kvar.

I dagens bostadsbidragssystem kan umgängesföräldrar som inte uppfyller kraven på utrymmesstandard inte heller få bostadsbidrag som ungdom utan barn, även om kraven för detta är uppfyllda. De drabbas, oförutsett, av krockande regler. Ett hushåll utan barn där båda sökande är under 29 år har inte rätt till bostadsbidrag om den sökande eller dennes make/sambo har barn som berättigar till bostadsbidrag till barnfamiljer. I de aktuella fallen finns barn som berättigar till bidrag, men umgängesförälden har inte den utrymmesstandard som krävs för att bidrag skall utgå. Utredningen anser att denna ordning inte är rimlig och bedömer att en förändring skulle medföra en obetydlig kostnadsökning. Utredningen anser att *12 § i lagen om bostadsbidrag bör ändras så att umgängesrättförälder som inte har fyllt 29 år, och som inte uppfyller kraven i 10 § sista stycket på utrymmesstandard, skall kunna få bostadsbidrag som ungdom utan barn, om föräldern i övrigt uppfyller kraven i 12 §.*

## 21 Familjestödet nu och i framtiden

I ett avslutande kapitel drar utredningen upp några utvecklingslinjer för den framtida familjepolitiken. Barnbidraget bör utvecklas, så att det motsvarar en större del av de normala kostnaderna för barn. Flerbarnstillägg, ensamstående tillägg och studerandetillägg är alla delar av barnbidragssystemet, som har den fördelen att de indirekt tar hänsyn både till stor försörjningsbörda och låga inkomster, utan att för den skull vara behäftade med marginaleffekter som tar bort en stor del av en inkomstökning.

Det framtida stödet till barn till särlevande föräldrar bör, enligt utredningens mening, på sikt föras över till ensamförälderstödet, och skiljas från regleringen av föräldrarnas inbördes ekonomiska ansvar. Föräldrarnas skyldigheter mot barnen regleras av föräldrabalken. Statens inblandning kan bestå av att hjälpa föräldrarna att komma fram till en överenskommelse, och att ge boföräldern förskott, om den underhållsskyldige inte sköter sina betalningar.

Familjepolitiken bör hjälpa båda föräldrarna att förena föräldraskap och förvärvsarbete genom fortsatt utbyggnad av föräldraförsäkringen. Maxtaxan i barnomsorgen innebär ett steg på vägen mot minskade marginaleffekter. Den utvecklingen bör fortsätta genom att en allt större del av förskoleverksamheten blir avgiftsfri liksom skolan, eller belagd med låga enhetliga avgifter.

För att klargöra att familjestödet och skatterna är delar av samma helhet, bör på sikt gemensamma informationskonton utvecklas, där den enskilde eller familjen på ett ställe kan få överblick över sina ekonomiska relationer med det allmänna. Det understryker att familjestödet är ett sätt att ta hänsyn till försörjningsbördan, som är en viktig del av den ekonomiska bärkraften, eftersom skattesystemet inte gör det.

## 21.1 Familjepolitiken måste grundas på en helhetssyn

Av utredningens direktiv framgår, att analysen av barnfamiljernas situation skall utgå från en helhetssyn, där hänsyn tas till inte bara det direkta ekonomiska familjestödet, utan även till skatter, avgifter och annat stöd än direkta bidrag. Det finns goda skäl till detta. Dels påverkas den enskilda familjens situation av alla dessa faktorer. För familjen är givetvis den totala situationen det väsentliga, inte de olika delarnas bidrag till denna. Dels har Sverige avstått från att i skattesystemet ta hänsyn till den skattskyldiges försörjningsbörda, även om vi bekänner oss till principen att skatt skall tas ut efter bärkraft. Den logiska konsekvensen av detta ställningstagande är att det ekonomiska familjestödet skall ses som en del av skattesystemet – eller i vart fall att skattepolitik och familjestöd är två delar av samma helhet – och att även subventioner av annat slag skall beaktas i analysen av barnfamiljernas situation.

Som framgår av det föregående, har utredningen i sin analys, som bl.a. grundas på tillgängliga databaser, försökt att ta hänsyn till de flesta av ovan nämnda faktorer. I förslagsdelarna däremot, har uppmärksamheten koncentrerats till de "egentliga" familjestöden, som också särskilt pekas ut i direktiven, dvs. barnbidragssystemet, bostadsbidraget och underhållsstödet, trots att utredningen formellt har möjlighet att lämna förslag också rörande andra frågor som påverkar barnfamiljerna.

Skälen till detta är flera. För det första är det knappast möjligt att inom den korta utredningstiden, mindre än ett år, utarbeta reformförslag inom alla de områden som påverkar barnfamiljerna, inklusive skatter och avgifter, i synnerhet inte om förslagen skall ha någon konkretion. För det andra har Riksdagen nyligen tagit ställning till, eller förelagts förslag om, viktiga delar av familjepolitiken. Det gäller t.ex. barnomsorgsavgifterna, föräldraförsäkringen, och underhållsstödet. Även studiestödet har nyligen lagts om. För det tredje betonas i direktiven behovet av att göra något åt de höga marginaleffekterna för barnfamiljer, särskilt för familjer med låga eller medelhöga inkomster. Det har därför varit naturligt för utredningen att koncentrera uppmärksamheten på bostadsbidraget, de följder det skulle ha om man avskaffade detta helt eller delvis, och hur dessa verkningar skulle kunna kompenseras på ett sätt som ligger i linje med målen för familjepolitiken.

Det hindrar naturligtvis inte att utredningen också framför vissa förslag inom andra, angränsande områden. Det gäller förslag till åtgärder av begränsad principiell räckvidd, som bör kunna genomföras relativt snabbt. Dessutom är det naturligt att i betänkandet föra en mer principiell diskussion om vilka riktlinjer som bör gälla för familjepolitiken på längre sikt. Det är angeläget att en sådan diskussion förs, dels för att förankra större förändringar i framtiden, dels för att säkerställa att de mer kortsiktiga ändringar som genomförs ligger i linje med de långsiktiga målen. Avsikten är att i detta kapitel ge några allmänna synpunkter på familjepolitikens önskvärda utveckling i framtiden.

En viktig sådan allmän synpunkt, i linje med utredningens direktiv, är att det ekonomiska familjestödet så långt som möjligt bör vara en del av den generella välfärden, i den meningen att stöden bör utgå till alla som befinner sig i en viss konkret familjesituation, oberoende av deras inkomst. Av detta följer också att kraven på familjestödet i princip bör begränsas till sådant som hänger ihop med förekomsten av barn, medan problem som egentligen i första hand har andra orsaker – som t.ex. att personer i hushållet inte kan få arbete på grund av att de är invandrade från andra länder eller att de har otillräcklig utbildning – i första hand bör angripas med andra politiska medel än familjepolitiken.

## 21.2 Barnbidrag – ett sätt att ta hänsyn till försörjningsbördan

Den svenska inkomstbeskattningen bygger på principen skatt efter bärkraft, dvs. att de gemensamma åtagandena skall finansieras solidariskt, på sådant sätt att hänsyn tas till betalningsförmågan. Tidigare tog skattesystemet också hänsyn till försörjningsbördan genom sambeskattnings och barnavdrag. Numera tas i princip enbart hänsyn till inkomsten. Barnfamiljernas mindre betalningsförmåga, jämförd med de barnlösa, beaktas i stället genom de allmänna barnbidragen, som är lika för alla barn. Barnbidraget bör alltså ses tillsammans med skattesystemet.

Det kan också ses som en utjämning horisontellt i varje inkomstskikt mellan hushåll med barn och hushåll utan barn, och som en utjämning över livscykeln för varje individ. Som barn är man mottagare, som vuxen betalar man skatt, i förhållande till sin inkomst. Detta är svaret på den fråga som ofta ställs i diskussionen



om barnbidraget, varför välbärgade personer, som klarar sig bra ändå, skall få bidrag till sina barn. Bidraget är ett sätt att i skattesystemet ta hänsyn till skillnader i bärkraft inom varje inkomstskikt och att utjämna över livscykeln.

Flerbarnstillägget kan ses på samma sätt. Eftersom barnbidraget endast täcker en del av barnkostnaderna, visar många undersökningar att flerbarnsfamiljerna har lägre levnadsstandard än andra, trots de "rationaliseringsvinster" som givetvis uppstår ju fler människor som finns i hushållet. Flerbarnstillägget går också till familjer med goda inkomster, eftersom de har mindre konsumtionsutrymme per person än familjer i samma inkomstläge med färre barn.

Till detta kommer att flerbarnsföräldrar ofta har lägre inkomster, eftersom vården av många barn är mer krävande. Flerbarnstillägget blir alltså ett sätt att ta hänsyn också till inkomsten, utan att formellt relatera bidraget till inkomsten, med de nackdelar i form av marginaleffekter som detta skulle innebära.

De nya tillägg till barnbidragssystemet som utredningen föreslår – ensamföräldertillägg och studerandetillägg – är ytterligare metoder att ta hänsyn till den ekonomiska bärkraften utan att formellt knyta an till inkomsten. Det är både lätt att inse, och framgår av utredningens material, att familjer med endast en vuxen har sämre bärkraft än en familj där två inkomster kan bidra till finansieringen av gemensam bostad och andra gemensamma utgifter. Till detta kommer även i detta fall att ensamföräldrar i praktiken ofta är lågavlönade. Ett ensamförälderstöd blir således ett sätt att ta hänsyn både till lägre inkomst och till större försörjningsbördan, utan formell inkomstprövning.

Samma resonemang är tillämpligt på studerande föräldrar. Studiestödet tar inte hänsyn till förekomsten av barn. Oavsett om båda föräldrarna eller bara den ena studerar, har således studerandefamiljen sämre ekonomisk bärkraft än andra barnfamiljer. Det är rimligt att familjestödet tar hänsyn till detta, i synnerhet som det är angeläget att göra det möjligt för föräldrar att studera – och för studenter att bli föräldrar – vilket också betonas i utredningens direktiv.

Kostnaderna för barn redovisas i kapitel 5. Där framgår att familjernas direkta barnkostnader ökar med barnens ålder. Det skulle därför kunna diskuteras, om barnbidraget också borde relateras till barnens ålder, för att därmed fullfölja principen om att ta hänsyn till skillnader i försörjningsbördan. Utredningen har valt att

inte föreslå en sådan ändring, av två skäl. Dels visar undersökningar att barnbidraget har hög legitimitet, dvs. det omfattas med stort förtroende av medborgarna. Enligt utredningens mening beror detta troligen bl.a. på att det är enkelt och lika för alla. Dels finns det också en samvariation mellan barnens ålder och föräldrarnas ålder, som även avspeglas i inkomsten. Visserligen stiger de direkta kostnaderna med barnens ålder, men det gör även föräldrarnas inkomster, dels för att de blir äldre, dels för att de kan öka sin arbetstid när barnens behov av tillsyn minskar. Att barnbidraget täcker en större del av de direkta kostnaderna för små barn än för stora, blir därför också ett sätt att utan formell inkomstprövning ta viss hänsyn till föräldrarnas inkomster.

Ytterligare ett skäl för att barnbidraget skall täcka en större del av de små barnens direkta konsumtionskostnader är, att småbarnsföräldrarna också har kostnader för barnens tillsyn, antingen i form av avgifter för kommunal barnomsorg eller för olika former av privat barnomsorg, eventuellt genom eget inkomstbortfall. Detta argument ligger också bakom de särskilda stöd till småbarnsföräldrar som finns i Norge och Finland, liksom förslag om särskilda vårdnadsbidrag, småbarnskonton och liknande som har framförts i Sverige.

Enligt utredningens mening bör dock stödet till omsorgen om små barn ske i annan form än inom barnbidragssystemet. Den frågan behandlas under punkt 21.5 nedan.

Hur bör det allmänna barnbidraget utvecklas i framtiden? Av kapitel 10 framgår att det idag täcker mindre än hälften av normal barnkostnad, oavsett barnets ålder. Med utredningens synsätt på barnbidraget som en del av skattesystemet, som horisontell utjämning och som utjämning över livsrytmen, finns det stort utrymme för en höjning av barnbidraget, utan att man för den skull urholkar föräldrarnas ansvar för barnen. Problemet är, att redan en begränsad höjning av barnbidraget blir en stor kostnad i statens budget. 100 kronor i månaden i barnbidrag motsvarar ca 2,2 miljarder kronor per år för staten. Det innebär att man varje år måste väga behovet av en höjning för alla barn mot en förstärkning av de särskilda tilläggen för flerbarnsfamiljer, ensamföräldrar och studerande. Enligt utredningens mening bör dock det allmänna barnbidraget på sikt stå för en betydligt större del av den normala kostnaden för barn än det gör idag.

Av det sagda framgår att den sänkning av barnbidraget med 100 kronor i månaden, tillbaka till förra årets nivå, som ingår i utredningens alternativ ett och tre, inte av utredningen ses som en önskvärd åtgärd. Den motiveras enbart av behovet att skapa utrymme för en minskning av bostadsbidragens marginaleffekter inom ramen för oförändrade statsutgifter, dvs. en motivering liknande den som för några år sedan anfördes för den tillfälliga sänkningen av barnbidraget som ett led i saneringen av statens finanser. Om det finns utrymme för en ökning av statens familjepolitiska insatser med 2,2 miljarder eller mer, bör man i första hand avstå från en sänkning av det allmänna barnbidraget.

I utredningens förslag till åtgärder på kort sikt ingår en höjning av det allmänna barnbidraget på så sätt, att det föreslås utgå tills barnet fyller 18 år, i stället för den nuvarande 16-årsgränsen. Det är ett sätt att ta hänsyn till att barnkostnaderna är högre för tonåringar än för mindre barn, framför allt genom att barnbidraget utgår under tolv månader, medan studiebidraget till studerande i ungdomsskola endast utgår under nio månader.

### 21.3 Familjer med mycket låga inkomster

Som framgår av det föregående, betyder en övergång från det inkomstprövade bostadsbidraget till olika former av icke inkomstprövade, riktade tillägg till det allmänna barnbidraget, att ett antal barnfamiljer med låga inkomster och höga bostadsbidrag vid omläggningen får en ekonomisk försämring. Detta gäller även ett antal ensamföräldrar.

Enligt utredningens mening är huvudproblemet för dessa familjer, som i de flesta fall redan idag har en besvärlig situation, inte framför allt att de familjepolitiska stöden är för låga. De kan inte heller lösas med ökade familjepolitiska insatser. Det avgörande är att de berörda föräldrarna får en bättre ställning på arbetsmarknaden, så att de i större grad kan bidra genom förvärvsarbete till sin familjs försörjning.

Det som framför allt behövs är således en kombination av personligt riktade åtgärder i form av utbildning och arbetsmarknadsstöd. Socialtjänsten har givetvis en viktig roll, framför allt som samordnare och rådgivare, men också för att med tidsbegränsat ekonomiskt stöd bidra till en bättre situation.

Svenska undersökningar, liksom internationella erfarenheter, visar att det sagda i särskilt hög grad gäller ensamföräldrar, framför allt ensammodrar. Utredningen har därför med särskilt intresse tagit del av det s.k. "övergångsstöd" för ensamföräldrar som finns i Norge (se kapitel 7). Detta stöd, som framför allt går till ensammodrar, är inkomstprövat men förhållandevis generöst under en begränsad tid. Det förutsätter också att mottagaren, i vart fall när barnen har uppnått en viss ålder, engagerar sig aktivt för att utbilda sig och därefter står till arbetsmarknadens förfogande. Stödet är förknippat med mycket aktiva och samordnade insatser från socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa, och innehåller också ett slags "kamratstöd" i form av kontakt med och uppmuntran från andra ensamföräldrar som har fått stödet och tack vare detta fått bättre fotfäste på arbetsmarknaden.

Enligt utredningens mening bör något liknande prövas i Sverige, givetvis anpassat till svenska förhållanden och utan att man direkt kopierar varje detalj i det norska stödet. Såvitt utredningen har kunnat finna, är erfarenheterna goda av det norska stödet i den modifierade, mer aktivt stödjande modell som numera tillämpas, även om man inte ännu har kunnat göra någon formell utvärdering.

Utredningens förslag till särskilt ensamförälderstöd beskrivs i kapitel 18, avsnitt 5. Som framgår av detta, har det inte gått att inom ramen för utredningstiden utarbeta förslaget i detalj. Det bör dock vara möjligt att relativt snabbt komma fram till och pröva en sådan stödform, med ett aktivt deltagande av de berörda myndigheterna i utredning och förberedelser. Insatserna bör sedan stegvis utvecklas med ledning av vunna erfarenheter. Det är svårt att med nuvarande underlag uppskatta kostnaderna för ett svenskt särskilt ensamförälderstöd. Av de norska erfarenheterna att döma bör de dock bli begränsade i jämförelse med ökade generella bidrag. Självfallet blir en sådan insats behäftad med marginaleffekter, genom att det är inkomstprövat. Nackdelen i detta fall blir dock inte så allvarlig, eftersom stödet förutsätts vara begränsat till några få år, och kopplat till aktiva insatser för framtida förvärvsarbete.

Som framgår av avsnittet om övergångsanordningar (kapitel 18.6) kan det också bli behov av något slags individuellt prövat stöd, liknande det av utredningen föreslagna särskilda ensamförälderstödet, för ett mindre antal familjer med samboende vuxna som skulle få en relativt stor försämring, om man väljer att snabbt omvandla bostadsbidraget till generella familjestöd enligt utredningens förslag. Liksom det särskilda ensamförälderstödet bör

ett sådant stöd vara tidsbegränsat i varje särskilt fall. Som framgår av utredningens analys i kapitel 17, skulle en sådan stödform endast beröra ett mindre antal familjer. Till skillnad från det särskilda ensamförälderstödet bör den också redan från början ses som en tillfällig övergångsanordning.

#### 21.4 Det framtida stödet till särlevande föräldrars barn

Stödet till barn med särlevande föräldrar utgår idag, som framgår av utredningens redovisning i det föregående, i stor utsträckning inom två inkomstprövade system. Dels är bostadsbidraget i stor utsträckning i praktiken ett stöd till ensamstående föräldrar, som inkomstprövas mot boföräldrarnas inkomst. Dels är underhållsstödet, utöver att det garanterar att umgängesföräldern betalar efter förmåga för sitt barn, en subvention vars storlek är relaterad till den bidragsskyldige föräldrarnas inkomst.

Nu föreslår utredningen att den ena av dessa stödformer, bostadsbidraget, ersätts av två generella tillägg till barnbidraget, varav ett är ett icke inkomstprövat stöd till ensamföräldrar, och en höjning av flerbarnstillägget. Mot bakgrund av utredningens direktiv, och vad som där sägs om angelägenheten att minska marginaleffekterna i familjestödet, kan man ställa frågan om även det inkomstprövade ekonomiska stöd, som finns inbakat i underhållsstödet, bör ersättas med ett icke inkomstprövat stöd, t.ex. genom en ytterligare höjning av ensamföräldertillägget.

Utredningen anser inte att detta är möjligt eller önskvärt. En omvandling av underhållsstödet till ett generellt stöd till alla ensamföräldrar skulle kräva ytterligare stora ekonomiska tillskott till familjepolitiken, om man inte skulle försämrade för ensamföräldrar med svag ekonomi, utöver den nettokostnad om ca 2,5 miljarder kronor per år som underhållsstödet idag åsamkar staten. Till detta kommer att en sådan omläggning skulle kräva ett helt nytt regelverk för underhållssystemet. Det nuvarande systemet har endast funnits sedan 1997. Det är rimligt att även av detta skäl avvakta med att införa ett helt nytt system.

Som framgår av den utvärdering av underhållsstödet som utredningen redovisar i kapitel 12, uppnås i stort sett de mål, som ställdes upp när underhållsstödet infördes, av det nuvarande systemet. Systemet är dock behäftat med vissa problem, varför utredningen i kapitel 19 föreslår vissa mindre ändringar.

En annan fråga är hur man på sikt bör se på underhållsstödet, om utredningens förslag om ett särskilt icke inkomstprövat tillägg för ensamföräldrar förverkligas. Som framgår av utvärderingen av underhållsstödet, hänger en stor del av de problem som finns med underhållsstödet samman med att man i samma regelverk vill tillgodose två syften, nämligen dels att säkerställa att den underhållsskyldige föräldern tar sitt ekonomiska ansvar för barnet, dels att ge ett särskilt statligt stöd till barn till särlevande föräldrar. Situationen kompliceras dessutom av att den underhållsskyldiges insats är inkomstprövad, medan det stöd som betalas ut till boföräldern inte påverkas av boföräldrarnas inkomst, något som av många underhållsskyldiga uppfattas som orättvist.

Enligt utredningens mening är det på längre sikt lämpligt att renodla systemen, så att stödet till särlevande föräldrars barn, dvs. i praktiken till ensamföräldrar, helt ges i form av det särskilda ensamföräldertillägget, medan föräldrarnas ekonomiska förpliktelser enbart regleras enligt föräldrabalkens regler. Underhållet skulle då bli en fråga som föräldrarna får klara ut mellan sig. Det allmännas insats blir dels att ange regler för underhållsskyldigheten i föräldrabalken och praxis för hur dessa skall tillämpas, dels att hjälpa föräldrarna att komma fram till en överenskommelse.

En sådan förändring kan genomföras när det finns ekonomiska resurser att ytterligare höja det icke inkomstprövade ensamförälderstödet, utöver utredningens nu framlagda förslag. Detta kan givetvis ske stegvis, så att man höjer ensamförälderstödet med mindre belopp, samtidigt som man minskar subventionen i underhållssystemet genom att sänka det garanterade månadsbeloppet (idag 1 173 kr i månaden).

Även om en sådan överväxling av underhållsstödet till ensamföräldertillägget genomförs, bör det allmänna också i framtiden kunna bistå den underhållsberättigade föräldern med ett förskott, om den underhållsskyldige inte betalar i tid. Motivet för detta skulle främst vara att hjälpa till att undanröja en anledning till återkommande konflikter mellan de särlevande föräldrarna, konflikter som ofrånkomligen går ut över barnen. Det skulle säkerställa att det underhåll, som umgängesföräldern enligt föräldrabalkens regler skall betala, utan dröjsmål kommer barnet till godo.

Ett sådant förskott skulle då inte innehålla någon subvention. Tvärtom borde den, som inte fullgör sina förpliktelser mot sina barn enligt föräldrabalkens regler, få betala en särskild avgift eller ränta på förskottet, som för andra lån. Förskottet borde således

inte utgå automatiskt, utan endast i de fall den underhållsskyldige inte betalar i tid. Statens utgifter skulle begränsas till viss administration och betalning av de förskottsskulder som den underhållsskyldige inte betalar tillbaka. Med en sådan modell skulle man i framtiden tillgodose både målet att stödja barn till särlevande föräldrar och säkerställa att båda föräldrarna tar sitt ansvar för barnen. Man skulle vidare få bort de ofta betydande marginaleffekter som uppkommer för de återbetalningsskyldiga föräldrarna, när de ökar sin inkomst. Som framgår av utredningens redogörelse kan de i vissa fall uppgå till över trettio procent av en inkomstökning, utöver de marginaleffekter som ligger i skattesystem, bidrag och avgifter.

Som framgår av det föregående, anser utredningen att en sådan renodling av stödet till särlevande föräldrars barn från det regelverk, som gäller föräldrarnas inbördes förpliktelse, inte kan genomföras nu. Det är dock angeläget att man nu för en långsiktig diskussion om hur staten i framtiden bör ställa sig både beträffande stödet till särlevande föräldrars barn och när det gäller hur det skall säkerställas att de underhållsskyldiga föräldrarna fullgör sina förpliktelser. I avvaktan på en sådan diskussion bör man, enligt utredningens mening, avstå från större ändringar i underhållsstödsystemet. Bland annat bör man avstå från att införa en prövning av stödet mot boförälderns inkomst. Det kunde i och för sig vara motiverat av rättviseskäl om stödet skall behållas under lång tid, men dels skulle det strida mot utredningens allmänna uppgift att minska marginaleffekterna, dels vore det en åtgärd i fel riktning, om man i framtiden skulle vilja koncentrera stödet till ett icke inkomstrelaterat ensamföräldertillägg i anslutning till det allmänna barnbidraget.

## 21.5 Omsorgen om små barn

Omsorgen om små barn stöds idag dels genom subventioneringen av barnomsorg utanför hemmet, dels genom föräldraförsäkringen, som gör det möjligt för föräldrarna att helt eller delvis avstå från förvärsarbete för att vara med sina barn. Dessa stödformer har den egenskapen att de tillsammans underlättar för föräldrarna att förena förvärsarbete och föräldraskap. Barnomsorgen underlättar föräldrarnas förvärsarbete, samtidigt som förskoleverksamheten också har en viktig pedagogisk funktion. Föräldraförsäkringen

underlättar föräldrarnas samvaro med barnen, samtidigt som den också gör det lättare för den som vill arbeta deltid, för att få mer tid för barnen. Tack vare att föräldraförsäkringens ersättning kompenserar för inkomstbortfall, ökar sannolikheten att även den av föräldrarna som har den högsta inkomsten, dvs. vanligen pappan, tar mer aktiv del i omsorgen om barnen.

Givetvis kan stöd till föräldrarnas omsorg om barnen även ges i andra former, t.ex. i form av vårdnadsbidrag, barnkonton eller liknande, som inte kompenserar för inkomstbortfall. De har dock den nackdelen att de inte ger samma stöd till ett mer jämställt föräldraansvar, som föräldraförsäkringen ger. Därför bör man enligt utredningens mening i första hand satsa de resurser, som kan avsättas för detta ändamål, på en utbyggnad av föräldraförsäkringen.

Att utredningen inte nu föreslår några större förändringar av föräldraförsäkringen beror delvis på att förslag till ändring av föräldraförsäkringen just har förelagts Riksdagen. Det beror också på att redan utredningens förslag till att minska marginaleffekterna i det direkta familjestödet kommer att ta i anspråk betydande resurser, om de genomförs på ett bra sätt, varför det är svårt att samtidigt föra fram även andra kostnadskrävande förslag.

På sikt bör föräldraförsäkringen kunna förbättras på flera sätt utan mer omfattande eller tidskrävande utredning. Dels kan effekterna förbättras genom att taket för den ersättningsgrundande inkomsten höjs, vilket skulle öka sannolikheten för att båda föräldrarna utnyttjar försäkringens möjligheter. Dels kan de tre månader, som idag endast ersätts med s.k. garantibelopp, omvandlas till månader med ersättning för inkomstbortfall. Om man ännu mer effektivt vill stimulera fädernas deltagande i barnomsorgen kan ytterligare s.k. "pappamånader" införas, dvs. månader som endast kan utnyttjas av pappan.

För närvarande begränsar sig utredningen till att föreslå att grundbeloppet i föräldraförsäkringen höjs under de månader som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. Motivet för detta är att denna åtgärd är ett riktat stöd till de föräldrar som har lägst inkomster, och av vilka många idag är studerande och/eller tillhör familjer med bostadsbidrag.

I diskussionen om vårdnadsbidrag och/eller barnkonton, som ett alternativ till ytterligare subvention till barnomsorg utanför hemmet, pekar man ofta på att subventionen, framför allt av den kommunala barnomsorgen, innebär en orättvisa mot dem som



själva vill ta hand om sina barn på heltid. Denna kritik kan inte viftas bort. Det är viktigt för familjepolitikens legitimitet att samhällsstödet inte uppfattas som alltför orättvist, även om ingen fullkomlig rättvisa kan uppnås. Därför måste en fortlöpande diskussion föras om avvägningen mellan familjepolitikens olika stödformer. Även de insatser som inte för dagen är ifrågasatta måste ständigt diskuteras och motiveras, och ställas i relation till andra alternativ.

Stödet till barnomsorg utanför hemmet innebär, om man så vill, ett gynnande av denna tillsynsform framför tillsyn i hemmet. Subventionsgraden överdrivs dock ofta, eftersom man bortser från att de föräldrar som utnyttjar barnomsorg utanför hemmet i regel betalar mer skatt än familjer där den ena föräldern är hemma med barnen. Den förälder som är hemma tillför dessutom familjen andra ekonomiska värden genom sitt arbete i hemmet, som andra familjer ofta måste betala med beskattade inkomster. Men det finns all anledning att acceptera en viss subventionering av barnomsorg utanför hemmet, om man på allvar vill främja jämställdhet mellan föräldrarna, och göra det möjligt för både kvinnor och män att förena föräldraskap och förvärvsarbete.

Ändå är det viktigt att man inte bagatelliserar kravet på rättvisa i familjestödet. Om man, som utredningen, vill att tillsyn i hemmet, för att främja jämställdheten mellan föräldrarna, i första hand skall stödjas genom föräldraförsäkringen, kan ökad rättvisa skapas genom att höja garantibeloppet. Utredningen föreslår nu en fördubbling, till 120 kronor per dag. Denna nivå kan givetvis ytterligare höjas i takt med att ekonomiskt utrymme skapas.

En annan fråga är hur stödet till barnomsorg utanför hemmet skall utformas, t.ex. när det gäller stöd till olika alternativ till den kommunala barnomsorgen. Den frågan har utredningen, med hänsyn till sina direktiv, inte anledning att gå närmare in på. Däremot är givetvis systemet för föräldrarnas avgifter för barnomsorgen i högsta grad relevant för utredningen. De avgifter som på senare tid har tagits ut i många kommuner är så starkt inkomstrelaterade, att de på ett allvarligt sätt har bidragit till marginaleffekterna vid ökning av föräldrarnas inkomster. Från denna synpunkt representerar Riksdagens beslut om den s.k. "maxtaxan" ett stort framsteg, under förutsättning att denna taxa genomförs i kommunerna. På sikt finns det skäl att verka för att en större del av förskoleverksamheten blir avgiftsfri liksom skolan, eftersom den innebär en pedagogisk aktivitet som är viktig för barns utveckling, i

synnerhet för barnen närmast skolåldern, och att avgifterna i övrigt blir låga och enhetliga. Den avgiftsfria pedagogiska verksamheten utökas i anslutning till beslutet om maxtaxan, så att alla barn får rätt till tre timmars förskola varje dag under skolans terminer från och med höstterminen det år det är då de fyller fyra år. För dagen anser utredningen det inte motiverat att komma med ytterligare förslag på detta område, med hänsyn till det nyligen fattade beslutet om maxtaxan.

## 21.6 Formen för utbetalning av familjestödet

Formen för utbetalning av det ekonomiska familjestödet kan synas vara en teknisk fråga, som ligger utanför utredningens uppdrag. Det har inte heller varit möjligt för utredningen att under den begränsade tid som har stått till förfogande fördjupa sig i olika tekniska lösningar.

Medan utredningen har arbetat, har Riksförsäkringsverket lagt fram ett förslag till ändringar beträffande utbetalningen av barnbidraget, som innebär att föräldrarna skulle få möjlighet att få barnbidraget med hälften var, och att detta skulle vara huvudregel vid växelvis boende (Delat barnbidrag, RFV analyserar 2000:3). Utredningen tar inte ställning till det konkreta förslaget men vill ändå framföra följande.

Att barnbidraget tidigare har betalats ut med en särskild post-anvisning till modern, har säkert i många familjer haft en stor betydelse för att stödet verkligen skulle gå till barnen. Denna synpunkt har dock troligen på senare år fått allt mindre betydelse. Numera betalas 98 procent av barnbidragen ut till ett konto enligt moderns anvisning (eller faderns, om han har vårdnaden). Det finns anledning att anta, att behovet att påverka användningen av barnbidraget genom utbetalningssättet successivt kommer att minska ytterligare. Det ligger också något positivt i att genom utbetalning till båda föräldrarna markera bådars ansvar för barnen.

Å andra sidan har nu alla som betalar skatt fått ett skattekonto, där de kontinuerligt kan få reda på situationen i sina ekonomiska relationer med det allmänna. En ytterligare utveckling av detta synsätt vore att även det ekonomiska familjestödet och andra mellanhavanden med det allmänna, t.ex. studiestöd och återbetalning av underhållsstöd (eller motsvarande) täcktes av ett gemensamt informationskonto. Detta skulle också vara en logisk

följd av att man ser skatter och familjestöd som delar av samma helhet. Varje individ, och sammanlevande föräldrar gemensamt, skulle få meddela de organ som betalar ut stödet, dvs. i första hand Riksförsäkringsverket, vart de ville ha sitt familjestöd utbetalat. De skulle sedan aviseras från det allmänna om sin ekonomiska ställning och få information om det löpande årets transaktioner.

Enligt utredningens mening skulle en sådan förändring ligga i linje med den tekniska utveckling av betalningar som de flesta nu deltar i genom konton, kort och internetanknytning. Det skulle också vara ett stöd för de många familjer, som har svårt att få överblick över sin ekonomi, sina tillgångar och skulder och sina förväntade intäkter. Det är inte en fråga som utredningen har möjlighet att gå in på närmare, och den rymmer givetvis en mängd tekniska och administrativa problem. Det finns därför anledning att utreda den i särskild ordning i lugn och ro, men samordnat, så att inte olika myndigheters mellanhavanden med de enskilda spretar iväg alltför mycket åt olika håll.

## 21.7 Befolkningsutvecklingen

Frågan om familjepolitikens betydelse för befolkningsutvecklingen nämns inte i utredningens direktiv. Under utredningstiden har dock frågan om de låga födelsetalen kommit allt mer i fokus för den politiska debatten. Kunskapen om sambandet mellan olika familjepolitiska åtgärder och födelseutvecklingen är otillräcklig. Regeringen har nu tillsatt en arbetsgrupp som skall redovisa kunskapsläget och analysera vilka faktorer som påverkar födelsetalet. Gruppen skall redovisa sitt arbete senast den 1 juli i år. Utredningen har haft informell kontakt med gruppen.

Det finns ingen möjlighet för utredningen att i nuvarande läge lägga fram förslag som motiveras av omsorg om befolkningsutvecklingen. Hur stor inverkan familjepolitiken har haft och har på födelsetalen är fortfarande oklart. Födelsetalen utvecklades positivt i Sverige under perioden 1975–90, till skillnad från många andra länder i Västeuropa. Detta trots att kvinnor och män gifte sig i mindre utsträckning i Sverige än i de flesta andra länder, att separationer var vanliga, och att kvinnor förvärvsarbetade mer än i något annat OECD-land. Att den svenska familjepolitiken spelade en viss roll för denna utveckling förefaller troligt, frågan är bara hur stor. Arbetsgruppens rapport om befolkningsutvecklingen

kommer att föreligga, och kan beaktas tillsammans med Familjeutredningens förslag, när statsmakterna nästa gång skall ta ställning till de familjepolitiska frågorna, dvs. i samband med statsbudgeten för nästa år.

Av de anförda skälen går utredningen inte närmare in på frågan om vilken påverkan utredningens förslag kan väntas ha på födelse-talen. Utredningen har dock självfallet försökt undvika förslag som kan förmodas ha en negativ inverkan på benägenheten att sätta barn till världen. Det har framgått av den hittillsvarande diskus-sionen om befolkningsutvecklingen, att en tendens är att svenska kvinnor numera i genomsnitt föder sitt första barn senare, vilket åtminstone delvis beror på att de studerar längre. Därmed kan också antalet som föder tre barn eller flera komma att minska, även om antalet barnlösa inte skulle öka, och antalet första och andra barn inte skulle minska.

Om man med dessa antaganden som utgångspunkt granskar utredningens förslag, vågar man kanske hävda att de möjligen kan ha en positiv verkan, i den meningen att de underlättar för studerande att bli föräldrar, och att de innebär ett ökat stöd riktat till familjer med tre eller flera barn oberoende av föräldrarnas inkomst, i vart fall om man väljer något av de alternativ som innebär ökade statliga resurser till familjepolitiken. Att uttala sig mer bestämt än så är knappast möjligt med nuvarande kunskaps- underlag.

Beslut vid regeringssammanträde den 24 februari 2000.

## Kommittédirektiv



Översyn av ekonomiska familjestöd

**Dir.  
2000:16**

---

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en analys av de samlade effekterna av de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljer. I analysen skall också vägas in de förändringar som föreslås vad gäller avgifter i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, skattesystemet och studiestödssystemet samt andra faktorer av betydelse för barnfamiljernas ekonomi.

Syftet med analysen skall vara att undersöka vilka möjligheter det finns att inom ramen för den generella välfärdspolitiken, och med bibehållen eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet, på ett mer effektivt sätt stödja barnfamiljerna.

Utredaren skall analysera de familjeekonomiska stödsystemen och därvid särskilt beakta träffsäkerhet och marginaleffekter och den effekt de har på arbetskraftsutbudet, samt de effekter som konsumtionsinriktade stöd kan ha på prisbildningen. Analysen skall göras på individ- och hushållsnivå och redovisas utifrån mäns och kvinnors behov och förutsättningar. Ensamstående föräldrars situation skall särskilt belysas.

Utredaren skall vidare göra en kunskapsöversyn av den forskning som bedrivits om de beteendeanpassningar och den effekt på prisbildningen som olika stödformer kan ge upphov till.

Vidare skall utredaren pröva möjligheter att förändra de familjeekonomiska stöden i en riktning som innebär att stöden blir mer generella så att barnfamiljernas samlade marginaleffekter minskar, samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten bibehålls

eller ökar, samt att påverkan på prisbildningen på bostadsmarknaden begränsas.

Utredaren skall också föreslå alternativa vägar som leder i den riktning som direktiven anvisar.

## Bakgrund

Trygghet, rättvisa, solidaritet och effektivitet är den generella välfärdens kännetecken. Den generella välfärdspolitiken utjämnar ekonomiska resurser och levnadsförhållanden. Barnbidraget är en viktig del av den generella välfärden.

Hög sysselsättning är grunden för barnfamiljernas ekonomi. En generell välfärd som omfattar alla är därtill det bäst fungerande fördelningspolitiska instrumentet. Framför allt gynnas de som behöver stöd mest. Detta är särskilt tydligt på familjepolitikens område. Här inriktas samhällets insatser på att skapa jämlika uppväxtvillkor för barn, dels genom att stödja föräldrarna att klara de ekonomiska åtaganden som är väsentliga för barnens välfärd under deras uppväxttid, dels genom att skapa möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier. Samhället har byggt upp stödsystem som syftar till att ge en ekonomisk trygghet under perioder med stor försörjningsbörda. Genom de olika stödens utformning omfördelas resurser över livscykeln och mellan familjer med och utan barn. De ekonomiska familjestöden är också utformade så att de tillgodoser ett antal specifika stödbehov hos bl.a. ensamföräldrar och hos föräldrar till funktionshindrade barn.

Inom flera områden har goda resultat uppnåtts. Andelen kvinnor som har ett förvärvsarbetet är högre i Sverige än i många andra länder. Andelen ensamma mammor som är beroende av socialbidrag är internationellt sett låg. Barn till föräldrar med låga eller medelhöga inkomster har en bättre ekonomisk standard än motsvarande barn i de flesta andra länder.

För barnfamiljerna som grupp har den ekonomiska situationen emellertid kraftigt försämrats under 1990-talet. Den ekonomiska standarden för ensamföräldrar med två eller fler barn och sammanboende med tre eller fler barn minskade med cirka 10 procent mellan åren 1991 och 1998, vilket kan jämföras med en minskning på cirka 4 procent för befolkningen i sin helhet. De ekonomiska stödsystemen till barnfamiljerna har genomgått en lång rad

förändringar. Skälen har varit såväl politiska som ekonomiska. Ersättningsnivåerna i föräldraförsäkringen har vid flera tillfällen ändrats. Ett nytt stöd, som ersätter det tidigare bidragsförskotts-systemet, har införts till barn med särlevande föräldrar. Ändringar av reglerna för bostadsbidragen har genomförts. Barnbidragen sänktes under två år och har därefter åter höjts. Även flerbarnstillsäggen sänktes och avskaffades temporärt för nytillkommande barn. Studiebidsdrag till barn som studerar i gymnasieskolan lämnades tidigare under årets alla månader men utges nu endast under terminerna. Vidare har barntillsäggen i studiemedelssystemet, det särskilda vuxenstudiestödet (SVUX) och i det särskilde vuxenstudiestödet för arbetslösa (SVUXA) slopats vilket försvarat möjligheterna för många ensamstående föräldrar att studera och därigenom förbättra sin situation på arbetsmarknaden. Ett problem är också att socialbidraget tar särskild hänsyn till försörjningsbörda vilket stöden vid studier inte gör. I ett läge där socialbidraget är större än ersättningen från studiemedelssystemen finns det risk att ensamförsörjare läses fast i ett bidragsberoende.

I en situation med en förbättrad samhällsekonomi och med stigande sysselsättning är det viktigt att göra en översyn av systemen och analysera hur de nuvarande familjestöden fungerar. Det bör då undersökas om det finns behov av att göra förändringar för att öka träffsäkerheten och undanröja de hinder för en fortsatt snabb sysselsättningstillväxt som den nuvarande utformningen av systemen kan ge upphov till.

Syftet med översynen är bl.a. att analysera hur de familjeekonomiska stöden påverkar samhällsekonomin. Av särskilt intresse är effekter på arbetskraftsutbud, fördelningseffekter, marginaeffekter och prisbildning. Olikheter för kvinnor och män bör redovisas. Avsikten är också att undersöka hur utformningen av de ekonomiska stödsystemen samverkar med de krav som ställs på en väl fungerande ekonomi. Mot den bakgrunden bör analyseras om systemen kan utformas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Ett annat syfte med översynen är att pröva möjligheterna att förändra de familjeekonomiska stöden så att de förbättrar barnfamiljernas ekonomiska situation genom ett bättre utnyttjande av de resurser som avsatts för familjestöd. Stödsystemen bör utformas så att ekonomins funktionssätt förbättras. Därigenom kan såväl barnfamiljernas välfärd, stödets effektivitet som ekonomins funktionssätt främjas.

Målet är att förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation genom att ge dem ett större handlingsutrymme och bättre möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation. Stöden bör utformas på ett sådant sätt att systemen mer effektivt kan bidra till goda ekonomiska förutsättningar för barnfamiljerna. Det bör särskilt undersökas om det finns inslag i stödet till barnfamiljerna som begränsar den enskilda familjens möjligheter att själv göra prioriteringar mellan olika behov. Det bör därvid prövas om stöden kan göras mer effektiva genom att barnfamiljerna får större möjligheter att själva göra prioriteringar mellan olika behov och önskemål.

Det skall löna sig att utbilda sig och att arbeta. Kombinationen inkomstskatt, inkomstprövade bidrag och inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter leder dock ofrånkomligen till marginaleffekter. Dessa marginaleffekter gör det svårt och ibland närmast omöjligt för många familjer att förbättra sin ekonomiska situation genom ökade arbetsinsatser, eftersom inkomstprövade bidrag minskar och inkomstberoende avgifter höjs i takt med att inkomsterna ökar. Marginaleffekterna drabbar särskilt dem som har låga inkomster och det finns en stor risk att fattigdomsfällor uppstår. Att börja arbeta efter arbetslöshet eller att gå från deltid till heltid lönar sig ibland inte alls. Det är varje människas rätt – kvinna som man – att försörja sig själva. Höga marginaleffekter riskerar att motverka motivationen till en ökad förvärvsfrekvens när efterfrågan på arbetskraft ökar. Det kan på längre sikt ge upphov till allvarliga problem ur fördelningssynpunkt.

Hur bidragssystemet utformas kan i viss utsträckning påverka prisbildningen hos en viss tjänst eller produkt. Det är därför angeläget att utreda och analysera hur och i vilken utsträckning bostadsbidraget eller andra former av familjestöd kan påverka boendekostnadsutvecklingen.

Attitydundersökningar visar tydligt att de generella bidragen, t.ex. barnbidragen, har en betydligt högre legitimitet än de behovsprövade bidragen. Genom att förändra de behovsprövade bidragen så att de blir mer generella till sin natur, kan man anta att även legitimiteten ökar, vilket har stor betydelse för systemens långsiktiga stabilitet och effektivitet. Behovsprövade bidrag ger också mer komplicerad administration och de administrativa kostnaderna blir förhållandevis höga. Utredaren skall därför analysera effekterna och konsekvenserna av olika alternativa utformningar av familje-



stödet vad gäller de administrativa kostnaderna för såväl stat som kommun.

Ett första viktigt steg för att minska de samlade marginaleffekterna tas i och med den planerade maxtaxereformen inom barnomsorgen. En promemoria ”Maxtaxa och allmän förskola (Ds 1999:53) med förslag till förändringar av avgiftssystemet inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (s.k. maxtaxa) har nyligen utarbetats inom regeringskansliet. Det är viktigt att därefter gå vidare och undersöka vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att minska de samlade marginaleffekterna. Om dessutom bidragens effekter på prisbildningen kan minska har en god grund lagts för en familjepolitik som förenar goda tillväxtförutsättningar med en rättvis fördelning.

Ett reformerat bidragssystem med sänkta marginaleffekter kan komma att leda till att många barnfamiljer, som i dag är beroende av socialbidrag, får det lättare att komma ut på arbetsmarknaden eller att öka sin förvärvsgrad. På sikt kan detta innebära att gruppens beroende av socialbidrag minskar.

De familjepolitiska stöd som skall analyseras i den nu aktuella översynen är de allmänna barnbidragen, bostadsbidrag till barnfamiljer och underhållsstöd. Förslag till maxtaxa, ändrade skatteregler, eventuella förändringar av socialbidragsreglerna och andra omvärldsfaktorer av betydelse för barnfamiljernas ekonomi skall beaktas i analysen.

### Mål och måluppfyllelse för de familjeekonomiska stödsystemen

Det övergripande målet för de familjeekonomiska stödsystemen är att de skall bidra till att utjämna de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn samt över livscykeln. Syftet är också att de ska underlätta för kvinnor och män att kunna förena arbete och föräldraskap.

#### *De allmänna barnbidragen*

Riksrevisionsverket (RRV) har i revisionsrapporten ”Allmänna barnbidrag – effektivitetsrevision av ett familjepolitiskt instrument” (RRV 1997:24) identifierat tre huvudmål som grund för att införa det generella barnbidraget lika för alla barn.

Ett mål var att underlätta barnfamiljernas försörjningsförmåga, att minska andelen barn som lever i fattigdom samt att tillgodose barnens behov. Barnbidraget hade även ett socialpolitiskt mål; att vara ett generellt stöd till alla barn bosatta i Sverige. Slutligen angavs ett fördelningspolitiskt mål; att utjämna den ekonomiska standarden mellan barnlösa och barnfamiljer, mellan låg- och höginkomsttagare samt över livscykeln.

RRV konstaterade att effektiviteten i barnbidragssystemet är hög och att barnbidragen bidrar till att öka försörjningsförmågan väsentligt för en stor del av barnfamiljerna. Under år 1996 beräknades att cirka 93 000 hushåll fick sin ekonomiska standard höjd till en nivå över socialbidragsnormen enbart tack vare barnbidraget.

Även vad gäller det socialpolitiska målet, att stödet skall avse samtliga barn bosatta i Sverige, ansåg RRV att detta uppfyllts i mycket hög grad. En mycket liten andel av samtliga barn nåddes inte av bidraget. Den främsta orsaken var då att familjen tillfälligt lämnat landet och därför inte kvitterat ut bidraget.

Enligt RRV fanns det också tydliga indikationer på att det fördelningspolitiska målet var uppfyllt. Eftersom barnbidragen skattefinansieras bidrar barnlösa hushåll till barnhushållen. Det sker även en utjämning mellan hög- och låginkomsttagare eftersom höginkomsttagare betalar mer i skatt. Slutligen konstaterade RRV att systemet utjämnar den ekonomiska situationen för samma individ under dennes livstid. Systemet bidrar med resurser i början av individens liv, medan samma person betalar tillbaka under senare delen av livet i form av skatter.

Sammanfattningsvis konstaterar RRV att effektiviteten i systemet för allmänna barnbidrag är hög. De tre målen är i stort sett uppfyllda. Vissa risker för läckage finns i systemet men de är av sådan karaktär eller har sådan omfattning att de inte märkbart negativt torde påverka den goda måluppfyllelsen.

Med anledning av att RRV pekade på vissa möjligheter till fusk i barnbidragssystemet genomförde Riksförsäkringsverket (RFV) en tillsynskontroll av barnbidragen. Syftet med kontrollen var att ta reda på i vilken omfattning barnbidrag betalas ut trots att rätten till barnbidrag upphört. RFV konstaterade i rapporten "Tillsyn av det allmänna barnbidragssystemet" (RFV anser 1997:9) att de kontroller som finns inbyggda i barnbidragssystemet tillsammans med de kontrollrutiner som försäkringskassan har är tillräckliga för att upptäcka och förhindra att barnbidrag betalas ut felaktigt. Av

20 000 slumpmässigt utvalda ärenden har det endast i fyra fall kunnat konstateras att barnbidrag tagits emot felaktigt, utan att det upptäckts genom försäkringskassornas ordinarie kontroller.

### *Underhållsstöd*

Målet för underhållsstödet är att systemet skall bidra till att föräldrar skall ta sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med, samtidigt som samhället garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard.

Systemet för underhållsstöd har endast varit i kraft under tre år. Det tar alltid en viss tid innan ett helt nytt system har stabiliserat sig och därför har det fram till nu ansetts vara för tidigt att göra en mera genomgripande analys av måluppfyllelsen i systemet.

RFV pekade i sin utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV anser 1998:2 "Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar - redovisning vad avser systemets tillämpning") bl.a. på att det s.k. grundavdraget i underhållsstödssystemet var mycket lägre än såväl socialbidragsnormen som normalbeloppet vid beräkning av förbehållsbelopp vid löneutmätning. RFV ansåg att det vore önskvärt att grundavdraget justerades upp så att bidragsskyldiga med små inkomster skulle kunna befrias från återbetalningsskyldighet utan att behöva ansöka om anstånd med en ökad skuldbörda som följd. Efter ett förslag i regeringens proposition "Beräkning av underhållsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m." (prop. 1998/99:78) har riksdagen beslutat att grundavdraget fr.o.m. den 1 februari 2000 skall höjas från nuvarande 24 000 kronor till 72 000 kronor, samtidigt som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjs.

Syftet att öka båda föräldrarnas ekonomiska ansvar för sina barn kan dock redan nu till en del sägas ha uppnåtts; 35 procent av vad som totalt betalas ut i underhållsstöd återbetalas nu av de bidragsskyldiga föräldrarna jämfört med 27 procent i det tidigare gällande bidragsförskottssystemet.

### *Bostadsbidragen*

Det nuvarande målet för bostadsbidraget är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder.

Enligt beräkningar som RRV gjort uppfylls målet för bidraget i tillfredsställande grad. Bidragen riktas till ekonomiskt svaga hushåll som tack vare bostadsbidraget uppnår rimlig boendestandard.

Utgifterna för bostadsbidragen och antalet mottagare av dessa ökade kraftigt mellan åren 1990 och 1995. Enligt en studie av RRV "Bostadsbidrag – effektivitetsrevision av ett socialpolitiskt instrument" (RRV 1996:3) betalades cirka 1,5 miljarder (närmare 20 procent) felaktigt ut till hushåll utanför målgruppen. För att motverka detta infördes nya regler år 1996 – bland annat måste vissa hushåll utan barn rätten till bostadsbidrag. Den 1 januari 1997 infördes ett nytt system som bl.a. innebar att den sökande skall uppskatta sin inkomst för det kalenderår som ansökan avser. I efterhand kontrolleras uppgifterna mot den taxerade inkomsten varefter det slutliga bostadsbidraget beräknas. Skillnaden mellan det preliminära och det slutliga bostadsbidraget erhåller eller betalar mottagaren tillbaka.

RFV konstaterar i sin utvärdering av de nya bestämmelserna Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar (RFV anser 1999:6) att regelförändringarna har lett till att antalet bidragsmottagare minskat vilket i sin tur lett till minskade utgifter. RFV konstaterar också att bidragen i stort sett förblivit oförändrade för dem som kan antas vara mest beroende av inkomstförstärkningen, dvs. ensamförsörjare med låga inkomster som bor i hyreslägenhet. Det är främst hushåll med de relativt sett högsta inkomsterna och personer med rymliga bostäder som förlorat på det nya systemet.

### Behovet av en översyn

#### *Varför marginaleffekterna bör sänkas*

Regeringen eftersträvar ökad rättvisa och jämlikhet samtidigt som de långsiktiga förutsättningarna för tillväxt förbättras. Befolkningens förankring på arbetsmarknaden, den samhälls-ekonomiska effektiviteten och drivkrafterna i samhällsekonomin

bör därför stärkas. Det är viktigt för den enskilda personen eller familjen att de finner det meningsfullt att arbeta.

Marginaleffekter uppkommer när en ökad inkomst delvis försvinner i höjda skatter, minskade inkomstprövade bidrag och ökade avgifter till barnomsorg m.m. Höga marginaleffekter gör att människor inte nämnvärt kan påverka sina ekonomiska förhållanden genom att förkovra sig, arbeta mer och öka sina inkomster. Att ta kortvariga arbeten, att börja arbeta efter arbetslöshet, att gå från deltid till heltid, att studera och att äta sig mer kvalificerade arbetsuppgifter, lönar sig inte alltid. Om det ekonomiska utbytet av att ta ett arbete på en annan ort är begränsat kan det t.ex. i enskilda fall upplevas som meningslöst att flytta. Höga marginaleffekter ger alltså upphov till både arbetslöshets- och fattigdomsfällor.

Höga marginaleffekter innebär vidare att det ekonomiska utfallet av att arbeta mera är mycket mindre för den enskilde än för samhället. När medborgarna arbetar mer, studerar, ätar sig mer kvalificerade arbetsuppgifter eller startar nya företag ger det samhället stora ekonomiska vinster. Det är en rättvisefråga att också den som själv satsar skall få behålla en god lön för mödan.

En rättvis fördelning av den ekonomiska välfärden är högt prioriterad. En långsiktigt stabil fördelningspolitik förutsätter hög sysselsättning. Det är bättre med jämn fördelning av arbete än att omfördela i efterhand med skatter och bidrag. En fast förankring på arbetsmarknaden är viktig för delaktigheten i samhällslivet och för de enskilda individernas självkänsla.

Höga marginaleffekter drabbar särskilt kvinnor, låginkomsttagare, småbarnsföräldrar och ensamföräldrar. Fattigdomsfällor har visat sig vara vanligast bland arbetslösa som har barn och bland kvinnor och arbetslösa som tidigare haft en låg lön. Det innebär ett hot mot den sociala rättvisan och mot jämställdheten mellan män och kvinnor. Det kan leda till att människor arbetar mindre eller inte alls och blir långvarigt beroende av sociala ersättningar och bidrag. Deras kunskaper och erfarenheter tas därmed inte tillvara. De utestängs kanske från den sociala gemenskap, det inflytande och den känsla av att vara behövd som ett arbete medför. Barnen får en mindre del av det stöd till utveckling och gemenskap som förskolan ger.

Höga marginaleffekter är också ett allvarligt problem för arbetsmarknaden. Nu ökar efterfrågan på arbetskraft i snabb takt. Allt fler medborgare får möjlighet att försörja sig själva. Samtidigt får

företagen, kommunerna och andra arbetsgivare allt svårare att rekrytera personal. Det kan leda till flaskhalsar på arbetsmarknaden som riskerar att pressa upp löneökningstakten till en nivå som är oförenlig med fortsatt god tillväxt i ekonomin. Flaskhalsar som ökar risken för inflation och överhettning i ekonomin måste därför motverkas. Höga marginaleffekter är i detta sammanhang betydande hinder eftersom de försvagar drivkraften att arbeta mer, att byta jobb eller att flytta till områden där det finns många arbetstillfällen.

Den sociala välfärden står inför stora utmaningar. En åldrande befolkning och bättre teknik kommer att öka kraven på pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Den globala ekonomin med ökad konkurrens medför ett växande behov av bättre utbildning för allt fler medborgare. Dessa stora utmaningar kan bara mötas med en hög sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Sänkta marginaleffekter är därför nödvändigt för att långsiktigt värna om den generella sociala välfärden. Det är också viktigt att förtroendet för att de familjeekonomiska stödsystemen är hållbara på längre sikt ökar. Det skapar trygghet och förutsättningar för ett ökat barnafödande.

### *De allmänna barnbidragen*

Riksrevisionsverket konstaterade att effektiviteten och måluppfyllelsen för de allmänna barnbidragen är hög. Regeringen delar denna uppfattning. Barnbidragen uppfyller i hög grad målet att, utan att skapa marginaleffekter, bidra till utjämningen av de ekonomiska levnadsvillkoren mellan familjer med respektive utan barn. Stödet omfördelar också inkomster mellan hög- och låginkomsttagare, genom att inkomstskatten är högre vid en hög inkomst och barnbidrag betalas ut med samma belopp till alla barn. Barnbidragssystemet är vidare lätt att överblicka, enkelt och billigt att administrera samt näst intill omöjligt att fuska med.

Genom de planerade höjningarna av barnbidragen med 100 kronor per barn och månad den 1 januari 2000 och ytterligare 100 kronor den 1 januari 2001 och motsvarande höjningar av flerbarnstilläggen, kommer de allmänna barnbidragen att ligga på den högsta reella nivån sedan barnbidraget infördes år 1947.

### *Bostadsbidrag*

Den sociala bostadspolitiken är en viktig del av välfärden. Målet är att alla ska ha tillgång till en bra bostad till rimlig kostnad. Goda bostadsförhållanden har länge ansetts vara av speciell betydelse för barnens uppväxtförhållanden. Det omfattande byggande som skett under de senaste femtio åren har bidragit till att kraftigt förbättra bostadsstandarden och minska trångboddheten, i synnerhet för barnfamiljerna. Genom bostadsbidragen kan även barnfamiljer med små ekonomiska resurser efterfråga en ändamålsenlig bostad som svarar mot familjens behov. Den kraftiga ökningen av bostadsbidragen och barnbidragen utgjorde också en viktig beståndsdel i den stora skattereformen i början av 1990-talet.

Förutsättningarna för bostadspolitiken har förändrats under det senaste årtiondet. Bostadsbyggandet har inte längre samma omfattning som tidigare. Räntesubventionerna har inte längre samma betydelse för byggande och boendekostnaderna. Frågor om neutraliteten mellan boendeformerna har kommit mer i fokus för den bostadspolitiska diskussionen, liksom produktions- och boendekostnadernas utveckling.

Inriktningen av den ekonomiska politiken mot en stabil prisutveckling utgör en väsentlig del av de förändrade förutsättningarna för bostadspolitiken. De låga nominella räntorna har på ett påtagligt sätt sänkt kapitalutgifterna, särskilt för egna hem.

Att åstadkomma en dämpad boendekostnadsutveckling är särskilt betydelsefullt för barnfamiljer med små ekonomiska resurser och stor försörjningsbörda. En ekonomisk politik inriktad på tillväxt, låg inflation och full sysselsättning bidrar till att också de med svaga ekonomiska förutsättningar kan efterfråga en god bostad. Boendekostnaderna bör minska i förhållande till hushållens disponibla inkomster.

### *Underhållsstöd*

I 1999 års ekonomiska vårproposition aviserades att en särskild utredare skall ges i uppdrag att utreda utgiftsutvecklingen inom underhållsstödet och lämna förslag till utgiftsbegränsande åtgärder. Det angavs att även frågan om inkomstunderlag för återbetalningsskyldiga borde prövas.

Det nya underhållssystemet baseras på taxerad inkomst och innebär i praktiken att återbetalningsskyldigheten baseras på den

inkomst som intjänades två år tidigare. Reglerna för bostadsbidragen innebär att inkomsten uppskattas för bidragsåret och stäms därefter av mot den taxerade inkomsten, vilket sker två år senare. Fördelar och nackdelar finns med båda systemen. Riksförsäkringsverkets utvärdering av bostadsbidragen visar dock att det finns ett stort stöd bland allmänheten för denna hantering, även om det första årets avstämning gav stora avvikelser.

#### *Förstärkning av de svagare gruppernas ekonomi*

Motivet att stärka de svagare hushållens ekonomi kan i stort sett sägas vara lika starkt idag som tidigare. Däremot kan det finnas anledning att diskutera formen för detta stöd. Förstärkningen av de svagaste gruppernas ekonomiska situation bör ske på ett sätt som i minsta möjliga mån motverkar de möjligheter till förbättrade realinkomster som den ökade efterfrågan på arbetskraft gett barnfamiljerna. Samhällets stöd till dessa grupper bör även fortsättningsvis vara starkt, samtidigt som det inte får utformas på ett sätt som förhindrar dessa hushåll från att på egen hand försöka förbättra sin ekonomiska situation.

#### **Uppdraget**

Utredaren skall analysera barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag till barnfamiljer och förutsättningslöst pröva möjligheterna och förutsättningarna för att inom ramen för den generella välfärdspolitiken förändra stödsystemen. Systemen skall på ett effektivt sätt bidra till att skapa goda ekonomiska förutsättningar för barnfamiljerna och förstärka föräldrarnas förankring på arbetsmarknaden.

#### *Analyserna skall omfatta:*

de ekonomiska förhållandena för de grupper som stöden riktar sig till, stödets nivå och träffsäkerhet. Särskild vikt skall läggas vid ensamföräldrarnas ekonomiska situation och analysen skall avse både vårdnadshavare och bidragsskyldiga föräldrar. marginaleffekter och de fattigdomsfällor som dessa skapar samt fördelningseffekter. Därvid skall de samlade effekterna av skatt, bostadsbidrag, socialbidrag, avgifter i förskoleverksamhet och



skolbarnsomsorg, socialförsäkringssystemen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestödssystemet, återbetalning av studielån och underhållsstöd beskrivas vid olika inkomstlägen och för olika familjetyper. Särskild vikt skall läggas på att analysera förslag som läggs fram rörande avgifter i förskoleverksamheten och skattesystemet.

de hinder för en starkare förankring på arbetsmarknaden som höga marginaleffekter och därav följande fattigdomsfällor kan ge upphov till för många föräldrar. Kvinnors möjligheter att förbättra sin förankring på arbetsmarknaden och att utveckla sin kompetens är i detta sammanhang av särskild betydelse. Särskild vikt skall också läggas vid analysen av ensamstående föräldrars ekonomiska möjligheter att studera.

i vilken utsträckning de nuvarande systemen är relevanta för att nå målen för de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget. Analysen skall också omfatta eventuella effekter på prisbildningen.

utgiftsutvecklingen inom underhållsstödssystemet samt effekterna av nuvarande bestämmelser för hur inkomstunderlag för återbetalningsskyldighet skall beräknas.

utgiftsstyrande faktorer i respektive stödsystem samt utgiftsutvecklingen för staten.

möjligheterna att, utifrån aktuell forskning, förändra stödets utformning så att de på ett mer effektivt sätt bidrar till att skapa goda ekonomiska förutsättningar för barnfamiljerna. Utredaren skall grunda analysen på en bred kunskapsöversikt av forskningen om de beteendeanpassningar och av den effekt på prisbildningen som kan bli följden av olika stödformer.

Utifrån dessa analyser skall den särskilde utredaren visa alternativa vägar till hur de familjepolitiska stöden skulle kunna moderniseras. Alternativen skall utformas utifrån både kvinnors och mäns behov och förutsättningar. Förslagen skall också belysas ur barns och ungdomars perspektiv.

*Utredaren skall mot denna bakgrund:*

pröva möjligheter att förändra de familjeekonomiska stöden i en riktning som innebär att stöden blir mer generella så att

barnfamiljernas samlade marginaleffekter minskar, samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten bibehålls eller ökar. I detta sammanhang skall utredaren beakta vilka möjligheter till omfördelning mellan olika grupper som staten har om de inkomstprövade bidragen minskar i betydelse. Stöden skall vidare konstrueras så att möjligheterna till fusk motverkas samt att påverkan på prisholdningen begränsas.

pröva alternativa vägar för att stödja ensamförsörjare i övergången från socialbidrag till studier.

ur ett samlat familjepolitiskt perspektiv bedöma om ytterligare åtgärder skall övervägas för att kunna uppfylla utredningens syfte med lägre marginaleffekter och bibehållen eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet. De ensamstående föräldrarnas ekonomiska situation skall därvid särskilt beaktas.

med utgångspunkt i analysen av kostnadsutvecklingen i underhållsstödet lämna förslag till utgiftsbegränsande åtgärder.

belysa behov av övergångstider och anpassningsregler vid olika förslag till lösningar.

### *Övrigt*

Flera av de områden som utredaren förväntas belysa är eller har nyligen varit föremål för utredning i olika kommittéer, interdepartementala arbetsgrupper eller är en del av statliga myndigheters uppgifter. Utredarens arbete skall mot den bakgrunden ske i kontakt med andra berörda statliga kommittéer och myndigheter.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall lämna en delrapport med förslag till bland annat utgiftsbegränsande åtgärder inom underhållsstödet senast den 1 juni 2000.

Utredaren skall lämna en slutlig redovisning senast den 28 februari 2001.

(Socialdepartementet)

## Hur bor barnfamiljerna?

I denna bilaga ges en beskrivning av barnfamiljernas boendeförhållanden. Bilagan baserar sig främst på SCB:s *Bostads- och hyresundersökning* 1997. Boverket har på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén) gjort en bostadssocial kartläggning. Den bygger till stor del på Bostads- och hyresundersökningen. Familjeutredningen har tagit del av verkets kartläggning.

### Fördelningen mellan småhus, bostadsrätt och hyresrätt

Hushållstypen och därmed hushållsstorleken skiljer sig åt mellan olika upplåtelseformer för bostad. Bland familjer med bostads- och hyresrätt är fördelningen efter hushållstyp tämligen likartad medan familjer som äger sin bostad avviker markant. Ensamstående med barn utgör en mindre andel av hushållen i småhus. Andelen sammanboende med barn i småhus har emellertid minskat mellan 1982 och 1997 och ökat i hyreshus och bostadsrättslägenheter. I hyreslägenheter är det förhållandevis vanligt med ensamstående med barn. På senare tid, 1997, kan en viss ökning av antalet sammanboende med barn i hyreslägenhet skönjas. I *tabell 1* redovisas antalet boende i småhus, bostadsrättslägenheter respektive hyreshus, uppdelade på olika hushållstyper. Av *tabell 2* framgår fördelningen av hushållstyper i olika upplåtelseformer 1989, 1993 och 1997.

**Tabell 1** Antalet boende i småhus, bostadsrätt respektive hyresrätt uppdelat efter hushållstyp. År 1997

Hushållstyp	Småhus	Bostadsrätt	Hyresrätt
Sammanboende med 1 barn	98 100	27 800	75 300
Sammanboende med 2 barn	193 500	32 700	75 100
Sammanboende med 3 eller flera barn	92 600	8 600	36 200
Ensamstående med 1 barn	16 100	10 000	73 400
Ensamstående med 2 eller flera barn	15 400	11 800	60 000
Övriga barnfamiljer*	69 400	9 800	31 000
<i>Samtliga barnfamiljer**</i>	<i>485 000</i>	<i>100 700</i>	<i>350 900</i>
Ensamstående utan barn	104 300	172 400	665 900
Sammanboende utan barn	282 900	79 100	200 800
Ensamstående pensionär	105 700	128 500	290 300
Sammanboende pensionär	200 400	78 200	115 300

\*Hushåll med barn under 18 år, där det förutom bostadsföreståndaren och eventuell make/maka eller sambo finns ytterligare en person över 18 år. Det handlar i de flesta fall om att ett av barnen är över 18 år.

\*\*Eftersom avrundningar har gjorts kan utfallet bli något annorlunda än om de olika undergrupperna av barnfamiljer summeras i tabellen.

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén)

**Tabell 2 Hushållssammansättning inom respektive upplåtelseform 1989, 1993 och 1997. Procent**

Upplåtelseform/Hushållstyp	1989	1993	1997
<i>Hyresrätt</i>			
Ensamboende	54	58	57
Sammanboende utan barn	21	18	19
Ensamstående med barn	9	9	9
Sammanboende med barn	8	9	12
Övriga hushåll*	9	7	4
Summa	100	100	100
<i>Bostadsrätt</i>			
Ensamboende	49	52	52
Sammanboende utan barn	29	27	27
Ensamstående med barn	4	5	4
Sammanboende med barn	10	11	13
Övriga hushåll*	8	6	4
Summa	100	100	100
<i>Småhus</i>			
Ensamboende	8	14	16
Sammanboende utan barn	34	38	37
Ensamstående med barn	2	3	3
Sammanboende med barn	42	38	35
Övriga hushåll*	13	8	9
Summa	100	100	100

\* Hushåll som inte är barnfamiljer och där det finns någon vuxen utöver bostadsföreståndaren och eventuell sammanboende.

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén)

*Tabell 3* visar att ensamstående med barn huvudsakligen bor i hyreslägenhet medan sammanboende par med barn företrädesvis bor i småhus; 1997 bodde 69 procent av de ensamstående med barn i hyreshus och 63 procent av de samboende med barn i småhus.

**Tabell 3 Barnfamiljernas fördelning på olika boendeformer. 1997. Procent**

Upplåtelseform	Ensamstående med barn	Samboende med barn
Hyresrätt	69	26
Bostadsrätt	12	11
Småhus	19	63
Summa	100	100

Anmärkning: Hushåll där det förutom bostadsföreståndare och eventuell sambo finns ytterligare minst en person som är 18 år eller äldre ingår inte, även om de har barn under 18 år.

Källa: SCB, Bostads- och hyresundersökningen 1997

Av SCB:s publikation *Barnen och deras familjer* 1999 (Demografiska rapporter 2000:2) framgår att under 1998/99 bodde omkring 70 procent av barnen under 18 år i småhus. De allra yngsta barnen, 0–5 år, bor något oftare i flerfamiljshus än äldre barn. Barn med flera syskon bor oftare i enfamiljshus än ensam barn. Det är också vanligare att barnen bor i enfamiljshus om det finns två försörjare i familjen, än om mamman eller pappan är ensamförsörjare.

Boendet ser olika ut i olika delar av landet. I glesbygdskommuner bor nästan alla barn i småhus. I förortskommuner är det hälften och i storstäderna vart fjärde. Det är bara i storstäderna – Stockholm, Göteborg och Malmö – som det är vanligt att bo i flerfamiljshus. Det gör nästan 60 procent av barnen i storstadskommunerna och 30 procent av barnen i storstädernas förorter.

### Vad kostar bostaden?

Januarihyran 1998 låg på 3 920 kronor i genomsnitt per lägenhet, med en variation mellan 3 480 kronor till 4 960 kronor för olika åldersklasser av hus. Detta innebär en genomsnittlig höjning med 0,9 procent från januari föregående år. Detta var en höjning som låg något under den allmänna inflationstakten (KPI) som var 1,3 procent.

Avgifter i bostadsrätter ligger lägre än hyror i hyresrättslägenheter. Den viktigaste orsaken till detta är att vissa boendekostnader inte finns med i avgiften utan ligger som särskilda

kostnader för bostadsrättsinnehavaren. Detta gäller kostnaden för insats och visst underhåll. Januariavgiften per lägenhet 1998 var 3 200 kronor i genomsnitt per lägenhet. Höjningen från föregående år var 1,1 procent.

Mellan åren 1969 och 1997 har *hyrorna i fasta priser* stigit med cirka 92 procent. Realt skedde den största ökningen under åren 1990 till 1992, vilket var ett resultat av skatte- och subventionsförändringar. Avgifterna i bostadsrätter visar ett liknande mönster, men höjningarna har inte varit lika höga. Realt ökade avgifterna i genomsnitt per lägenhet från år 1969 till 1997 med 54 procent.

Vad gäller *hyresskillnaden mellan nya och gamla lägenheter* var den enligt senaste publicerade resultat i bostads och hyresundersökningarna, år 1996, 48 procent. Hyresskillnaden var som störst 1990 då den uppgick till 54 procent. Lägst, sedan bostads- och hyresundersökningarna infördes 1969, var skillnaden 1974 då den endast uppgick till 18 procent.

Utvecklingen har varit likartad för *årsavgifter i bostadsrätter*. Skillnaden är främst den att avgifterna är betydligt lägre för äldre bostadsrätter än hyror för hyreslägenheten, varför skillnaden mellan nyproducerade bostadsrättslägenheter och hela beståndet blir större. Det senaste året där jämförbara uppgifter finns är 1995 då skillnaden var 56 procent mellan nyproducerade och hela beståndet. Den största skillnaden, som har beräknats, avser år 1991 med 81 procent.

Liknande uppgifter om kostnader för att bo i småhus finns inte tillgängliga.

## Boendeutgifter

Utgifterna för boendet består av ett antal komponenter som skiljer sig åt mellan upplåtelseformerna. I Bostads- och hyresundersökningen har man korrigerat bostadsutgiften med hänsyn till skatteeffekt samt minskat den med bostadsbidrag. Resultatet kallas *nettoutgift*. I undersökningen betraktas således bostadsbidraget som ett rent bostadsstöd. I *tabell 4* redovisas emellertid genomsnittlig bruttoutgift, vilket innebär att skatteeffekter och eventuellt bostadsbidrag inte har dragits bort från bostadsutgiften, i de olika upplåtelseformerna.

**Tabell 4. Genomsnittlig bostadsutgift (brutto) efter upplåtelseform 1997. Kronor per år**

Familjetyp	Småhus	Bostadsrätt	Hyresrätt
<i>Sammanboende med barn</i>	79 400	70 500	59 700
1 barn	74 400	65 600	56 800
2 barn	81 300	72 300	60 900
3 eller flera barn	81 100	82 100	67 200
<i>Ensamstående med barn</i>	64 900	52 700	49 900
Ensamstående utan barn*	46 900	39 700	36 900
Sammanboende utan barn*	55 900	52 000	51 300

\* Enbart hushåll med bostadsföreståndare som är under 65 år

*Källa:* SCB, Bostads- och hyresundersökning 1997.

Det framgår att det råder stora skillnader i utgifter mellan småhus, hyreshus och bostadsrätt. Skillnaden förklaras bl.a. av att hushållen i småhus är större och kräver större bostäder. Stora skillnader föreligger såväl mellan olika hushållstyper inom varje upplåtelseform som mellan olika upplåtelseformer för samma hushållstyp. Högst utgift har sammanboende med tre eller fler barn, utom när det gäller boende i småhus. Ser man till nettoutgifterna är det däremot sammanboende med ett eller två barn som har de högsta utgifterna.

Barnfamiljer med socialbidrag har lägre boendekostnader än andra barnfamiljer. Socialbidragstagarna har däremot högre hyra per kvadratmeter. Detta kan vara en indikation på att de oftare än andra barnfamiljer bor i nybyggda hus.

### Konsumtionsutrymme när bostaden är betald

I Bostads- och hyresundersökningen definieras konsumtionsutrymme som skillnaden mellan disponibel inkomst och nettoutgift. Det visar således vad som återstår för övrig konsumtion när boendet har betalats. Skatteeffekter och eventuellt bostadsbidrag har dragits bort från bostadsutgiften. Av *tabell 5* kan utläsas att bland barnfamiljerna är det hushållen i bostadsrätt som har den största köpkraften. Bland övriga hushållstyper är det däremot småhusägarna som har det största konsumtionsutrymme. Genomgående har hushåll i hyreshus minst konsumtionsutrymme. Den lägsta betalningsförmågan av samtliga hushållstyper har ensamstående med barn i hyreslägenhet.



**Tabell 5. Konsumtionsutrymme när bostaden är betald i olika hushållstyper per person 1997. Kronor per konsumtionsenhet och år**

Hushållstyp	Småhus	Bostadsrätt	Hyresrätt
Sammanboende utan barn	147 000	143 000	118 300
Ensamboende utan barn	113 000	104 000	75 600
Sammanboende med barn	83 600	84 200	68 800
Ensamstående med barn	55 700	58 300	54 200
Ensam pensionär	83 400	74 200	59 300
Pensionärspär	119 200	100 700	91 700

Anmärkning: Bostadsbidrag, skatteeffekt på grund av bostadsinnehav samt räntestöd räknas som bostadsstöd, och dras därför bort från bostadsutgiften. Dessa stöd räknas inte med i disponibel inkomst. Den första vuxna i ett hushåll ges konsumtionsenhet 1,0: 2 vuxna 1,65 enheter, 3 eller fler vuxna  $1,65 + 0,6 * (\text{antal vuxna} - 2)$  enheter, barn under 16 år 0,56 enheter och barn som fyllt 16 år 0,62 enheter.

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén).

# Beskrivning av regelsystemen för de ekonomiska familjestöden

Till de ekonomiska familjestöden räknas *barnbidrag, studiehjälp, bostadsbidrag till barnfamiljer, underhållsstöd, föräldraförsäkring inklusive havandeskapspenning, barnpension, vårdbidrag till funktionshindrade barn och bidrag till kostnader för internationella adoptioner*. Studiehjälpen handläggs av Centrala studiestödsnämnden. Övriga stöd handläggs av de allmänna försäkringskassorna.

## Barnbidrag

Syftet med barnbidraget är att utjämna de ekonomiska villkoren mellan barnfamiljer och personer utan barn samt utjämna villkoren över livscykeln för alla. Med barnbidrag menas *allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag* och *flerbarnstillägg*.

*Allmänt barnbidrag* betalas automatiskt ut för alla barn från och med månaden efter att barnet föddes eller efter den månad då rätten uppkommer vid inflyttning till Sverige. Barnbidraget betalas ut till och med det kvartal barnet fyller 16 år. Bidraget är 950 kronor i månaden.

Rätten att uppbära allmänt barnbidrag tillkommer, om barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad, barnets moder. Föräldrarna har möjlighet att gemensamt begära att barnbidraget istället skall betalas ut till fadern. Om barnet, vid gemensam vårdnad, endast bor varaktigt tillsammans med en av föräldrarna betalas bidraget, efter anmälan, ut till den förälder barnet bor hos. Om barnet inte står under gemensam vårdnad tillfaller barnbidraget den ensamma vårdnadshavaren.

*Förlängt barnbidrag* ersätter det allmänna barnbidraget för de barn som har fyllt 16 år och går i grundskola, sameskola, specialskola, särskola eller får motsvarande utbildning i annan skola. Det förlängda barnbidraget betalas automatiskt ut från och med kvar-

talet efter det att barnet fyller 16 år. Bidraget lämnas till och med den månad eleven slutför utbildningen eller avbryter studierna.

Det förlängda barnbidraget betalas ut till samma person som skulle ha haft rätt till allmänt barnbidrag. Är den studerande 18 år betalas bidraget dock till den studerande själv.

*Flerbarnstillägg* betalas automatiskt ut till den som har allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Tillägget är 254 kronor i månaden för det tredje barnet, 760 kronor för det fjärde barnet och 950 kronor för det femte barnet och varje ytterligare barn.

Även barn över 16 år som studerar får räknas in i underlaget för flerbarnstillägg om studierna ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Den studerande måste dock stadigvarande sammanbo med den bidragssökande för att berättiga till flerbarnstillägg. Studierna skall bedrivas på heltid och omfatta minst åtta veckor. Vidare måste den studerande vara ogift. Flerbarnstillägget betalas ut längst till och med andra kvartalet det år den studerande fyller 20 år. Den som vill räkna med studerande barn över 16 år för flerbarnstillägg måste anmäla detta till försäkringskassan.

Två föräldrar som stadigvarande sammanbor och som dessutom är eller har varit gifta, eller har eller har haft gemensamma barn, får räkna samman sina barn för flerbarnstillägg.

## Studiehjälp

Studiehjälpen ingår i utbildningspolitiken men är även en del av det ekonomiska familjestödet. Den skall bidra till att täcka familjens kostnader för barnens utbildning. Studiehjälp får den som är högst 20 år och studerar i gymnasieskola, folkhögskola, kommunal eller statlig vuxenutbildning och vissa utbildningar på gymnasial nivå. För ett normalt läsår beviljas studiehjälpen för totalt nio månader per år. Ersättning ges inte för den tid som infaller mellan terminerna. För omyndiga elever betalas studiehjälpen ut till föräldrarna. Fr.o.m. månaden efter 18-årsdagen får eleven själv ta emot utbetalningarna av studiehjälp. Studiehjälpen består av *studiebidrag*, *extra tillägg* och *inackorderingstillägg*.

*Studiebidrag* lämnas från och med kvartalet efter att den studerande fyller 16 år. För den som går i en gymnasial utbildning ersätter studiebidraget det allmänna barnbidraget som betalas ut till och med det kvartal man fyller 16 år. Den studerande behöver inte

ansöka om bidraget; det betalas ut automatiskt. Studiebidraget lämnas med 950 kronor i månaden under skolterminerna.

Det *extra tillägget* är ett bidrag som behövsprövas mot familjens ekonomi. Tillägget har bl.a. som syfte att öka möjligheterna för ungdomar i inkomstsvaga hushåll att studera. För tillägget finns ingen nedre åldersgräns.

Behovet av stöd bedöms genom att ett ekonomiskt underlag räknas fram. Beroende på storleken av det framräknade ekonomiska underlaget beviljas extra tillägg med 285, 570 eller 855 kronor per månad under skolterminerna. Det ekonomiska underlaget utgörs av elevens och föräldrarnas beräknade sammanräknade inkomster. Även familjens sammanlagda förmögenhet beaktas. Med beräknad inkomst avses den del av den beräknade sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxering som kan förutses falla på de två kalenderår under vilka studierna drivs. Förmögenheten beräknas på i stort sett samma sätt som vid beskattningen. Om familjens förmögenhet överstiger 75 000 kronor räknas 1/5 av den överstigande förmögenheten in i det ekonomiska underlaget. Extra tillägg kan endast beviljas om det ekonomiska underlaget understiger 125 000 kronor.

*Inackorderingstillägget* kan beviljas till elev, vid folkhögskola, fristående skola eller riksinternatskola, som på grund av lång restid behöver inackordera sig på skolorten. Månadsbeloppet varierar mellan 1 190 och 2 350 kronor i månaden beroende på avståndet mellan skolan och hemmet.

### Bostadsbidrag till barnfamiljer

Målet för bostadsbidraget är att ge ekonomisk svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Stödet skall ge en ekonomisk trygghet till unga och till barnfamiljer med stor försörjningsbörda. Barnfamiljer och ungdomar som har fyllt 18 men inte 29 år kan få bostadsbidrag. Denna redovisning koncentreras till bostadsbidrag som går till barnfamiljer.

Till barnfamiljer räknas makar/sammanboende och ensamstående med hemmavarande barn, samt makar/sammanboende och ensamstående som har barn som tidvis bor i hemmet på grund av föräldrarnas vårdnad eller umgängesrätt. Hit hör även sökande som

har tagit emot barn för vård i familjehem. I vissa fall kan barn räknas med både i den egna familjen och i familjehemmet.

Barnfamiljer med hemmavarande barn kan både få *bidrag för bostadskostnader* och ett *särskilt bidrag* för hemmavarande barn. Även barn över 18 år får räknas med om det har förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

Barnfamiljer med enbart barn som tidvis bor i hushållet kan där- emot endast få bidraget för bostadskostnader. Barnet skall i sådana fall bo hos den sökande periodvis och med viss regelbundenhet. Bostadsbidrag lämnas dock inte till bostäder som omfattar mindre än två rum eller med en bostadsyta som understiger 40 kvadratmeter.

Det *särskilda bidraget* för hemmavarande barn beror på antalet barn och hushållets inkomster. Bidraget är differentierat efter antal barn.

<b>Antal barn</b>	<b>Särskilt bidrag för hemmavarande barn. Kr/mån</b>
1	600 kronor
2	900 kronor
3 eller flera	1 200 kronor

*Bidraget för bostadskostnad* baseras på den kostnad som sökande har vid ansökningstillfället. Huvudregeln är att man måste ha en egen bostad, dvs. äga eller inneha hyres- eller bostadsrätt. En sökande som hyr en bostad kan endast få bidrag för bostadskostnaderna om det finns ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen. Den som är inneboende har inte rätt till bidrag för bostadskostnaden.

Den bidragsgrundande bostadsytan är begränsad. Största bidragsgrundande bostadsyta för barnfamiljer beror på antalet barn. Samma ytgränser används för hushåll med enbart umgängesbarn som för hushåll med hemmavarande barn. Om den sökande eller någon medlem av familjen är funktionshindrad får större bostadsyta beaktas.

För barnfamiljer finns emellertid en garantinivå för den bidragsgrundande bostadskostnaden. Bostadskostnader upp till garantinivån beaktas oavsett ytgränser, dock högst den faktiska bostadskostnaden.

<b>Antal barn</b>	<b>Största bostadsyta i kvadratmeter</b>	<b>Garantinivå i kronor</b>
1	80	3 000
2	100	3 300
3	120	3 600
4	140	3 900
5 eller flera	160	4 200

Bidrag ges inte för bostadskostnader upp till 2 000 kronor per månad. Vid högre bostadskostnader kan man erhålla bidrag med 75 procent av bostadskostnaden upp till en övre gräns som varierar med antalet barn. Om bostadskostnaden överstiger detta belopp lämnas bidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden upp till en högsta gräns; även den varierar med antalet barn.

<b>Antal barn</b>	<b>Bostadsbidrag 75 % av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)</b>	<b>Bostadsbidrag 50% av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)</b>
1	2 000–3000	3 000–5 300
2	2 000–3 300	3 300–5 900
3 eller flera barn	2 000–3600	3 600–6 600

Bostadsbidraget *inkomstprövas*, dvs. bidraget bestäms av det enskilda hushållets inkomster och andra ekonomiska resurser. Det gäller både bidraget för bostadskostnader och det särskilda bidraget för hemmavarande barn. För gifta och sammanboende med barn inkomstprövas bostadsbidraget individuellt. Bidraget minskas om årsinkomsten överstiger 58 500 kronor för någon av makarna. För en ensamsökande med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre reduceras bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

Bidrag som beräknas till mindre belopp än 1 200 kronor för ett helt år betalas inte ut.

Bostadsbidrag betalas ut löpande som ett *preliminärt bidrag* vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Den sökande skall göra en uppskattning för hela det kalenderår som han eller hon söker bidrag för. Det preliminära bidraget beviljas för högst tolv månader och lämnas från och med månaden

efter den då rätten till bidrag har uppkommit. Inträffar ändrade förhållanden under året är bidragstagaren skyldig att anmäla detta till försäkringskassan. Det preliminära bidraget kan sättas ned om något har inträffat som kan påverka bidraget. Preliminärt bidrag kan också höjas, vilket kräver en ny ansökan.

*Slutligt* bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen för varje kalenderår. Den som har haft lägre inkomster än vad som preliminärt uppgavs till försäkringskassan, får en tilläggsutbetalning med ränta. Den som uppgivit för låga inkomster, får betala tillbaka det belopp som har betalats ut för mycket, plus en avgift. Skillnadsbelopp under 200 kronor skall emellertid inte betalas ut eller betalas tillbaka.

*Eftergift* av återbetalningsskuld kan under vissa begränsade förutsättningar lämnas helt eller delvis. De bidragstagare, som inte bedöms kunna fullgöra sin återbetalningsskyldighet under överskådlig tid, kan medges eftergift. Detta gäller dock inte om bidragstagaren inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet eller, medvetet eller av oaktsamhet, lämnat felaktiga uppgifter om sin ekonomi.

*Inkomstunderlagen* vid beräkning av bostadsbidragen anknyter till stor del till inkomstlagen inom beskattningen. Den bidragsgrundande inkomsten motsvarar summan av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Vissa tillägg och avdrag görs dock.

Bidragsgrundande inkomst av tjänst beräknas med utgångspunkt i inkomstskattelagen. Reglerna för avdrag för resor och övriga kostnader är det samma inom bostadsbidragssystemet som inom inkomstskattesystemet. Den motsvarar således taxerad inkomst.

Vad gäller inkomst av kapital räknas även hemmavarande barns inkomster med som bidragsgrundande inkomst. Det är endast inkomst av kapital överstigande 1 000 kronor per år och barn som beaktas. När makar/sambor söker bostadsbidrag gemensamt delas barns kapitalinkomst lika mellan de sökande. Det gäller även om endast en av dem har vårdnaden om barnet.

Realisationsvinster skall också inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Avdrag får dock göras för realisationsförluster som har uppstått under samma år. Inga undantag görs för realisationsvinster till följd av fastighetsförsäljning. Dock gäller skattelagstiftningens regler om uppskovsavdrag.

Med hänsyn till att uppgifter om förväntad inkomst för en näringsidkare kan vara svårare att kontrollera uppgifter än från löntagare, finns i 21 a § bostadsbidragslagen en särskild presum-

tionsregel. Den innebär att för sökande som har inkomst av näringsverksamhet skall denna inkomst antas vara minst lika hög som den, som har fastställts vid senaste taxeringsbeslut. Om särskilda skäl föreligger skall dock inkomsten uppskattas till ett lägre belopp.

Vad gäller beräkningen av bidragsgrundande inkomst av näringsverksamhet görs vissa justeringar av den taxerade inkomsten. Principen är att samma beräkningssätt skall användas för inkomst av näringsverksamhet som för beräkning av inkomst av tjänst och kapital. Det bidragsgrundande beloppet skall ökas med belopp varmed inkomst av näringsverksamhet har minskats genom avdrag för

årets avsättning till periodiseringsfonder  
ökning av expansionsmedel  
utgift för egen pension upp till ett halvt basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring samt  
avdrag för underskott från tidigare beskattningsår enligt 40 kap. inkomstskattelagen.

På motsvarande sätt skall det bidragsgrundande beloppet minskas med belopp varmed inkomst av näringsverksamhet har ökat genom

årets upplösning av periodiseringsfonder  
minskning av expansionsmedel.

Även skattefria stipendier över 3 000 kronor, utlandsinkomst och sjöinkomst räknas med i den bidragsgrundande inkomsten.

Av de obeskattade stöden är det endast bidragsdelen av studie-stödet som räknas med i den bidragsgrundande inkomsten. Inte heller socialbidrag beaktas.

Bostadsbidraget påverkas också av förmögenhet. Även hemmavarande barns förmögenhet räknas med. Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten skall göras med 15 procent av den del av hushållets sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kronor. Förmögenhetsvärdet i den bostad för vilken bidragstagaren har sökt räknas inte in i förmögenhetsunderlaget. Inte heller beaktas skulder med säkerhet i bostaden. Förmögenheten avrundas nedåt till helt tiotusental kronor. Tillägg till makars eller sambors förmögenhet fördelas mellan de två i förhållande till storleken av var och ens förmögenhet. Vidare fördelas tillägget för



barns förmögenhet lika på de sökande; det gäller även om endast en av dem har vårdnaden om barnet.

Enligt den s.k. generalklausulen i 27 § bostadsbidragslagen kan försäkringskassan, om det är uppenbart att den sökande på grund av hushållets inkomst- eller förmögenhetsförhållanden eller något annat förhållande inte behöver det bidrag som kan beräknas enligt lagen, efter särskild utredning avslå en ansökan, dra in eller sätta ned bidraget. Sådant beslut får fattas utan hinder av att det på andra ställen i bostadsbidragslagen framgår att viss inkomst eller förmögenhet inte skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

## Underhållsstöd

Målet med underhållsstöd är att föräldrar skall ta sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn de inte sammanlever med, samtidigt som staten garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard.

Underhållsstöd lämnas med 1 173 kronor per barn och månad till barn med särlevande föräldrar. Barnet måste varaktigt bo hos en av föräldrarna och vara folkbokfört där. Denna förälder, som kallas boförälder, måste bo i Sverige. Underhållsstöd kan också betalas ut om en av föräldrarna är död och barnpension enligt lagen om allmän försäkring inte betalas till barnet. I tre fall kan bidraget också utges *i form av s.k. utfyllnadsbidrag*: om den sökande begär det, om barnet varaktigt bor hos båda föräldrarna, s.k. växelvis boende, eller om det finns grundad anledning anta att en förälder på annat sätt betalar underhåll till barnet som motsvarar återbetalningsskyldigheten enligt reglerna om underhållsstöd. När underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag föreligger inte någon återbetalningsskyldighet till försäkringskassan. Utfyllnadsbidraget är alltså ett rent stöd från staten. 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 bidragskyldige) skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Återbetalningsskyldigheten kan vara noll och högst 1 173 kronor per barn och månad. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss andel av den bidragskyldiges inkomst enligt den senaste taxeringen, efter ett avdrag på 72 000 kronor. Andelen varierar med det totala antalet barn som den bidragskyldige är underhålls-

skyldig för enligt 7 kap. 2 § föräldrabalken (styv barn beaktas alltså inte). Vid ett barn är andelen 14 procent, vid två barn 11,5 procent per barn, dvs. högst 23 procent, vid tre barn 10 procent per barn, dvs. högst 30 procent, vid fyra barn 7,75 procent per barn, dvs. högst 31 procent etc. Hur återbetalningsprocenten varierar med den bidragsskyldiges totala antal barn och de barn han eller hon är återbetalningsskyldig för redovisas i *tabell 1*.

**Tabell 1 Återbetalningsprocent för bidragsskyldiga fördelade efter antal barn med underhållsstöd och totalt antal barn**

Totalt antal barn	Antal barn med underhållsstöd									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1	14,0									
2	11,5	23,0								
3	10,0	20,0	30,0							
4	7,75	15,5	23,25	31,0						
5	6,4	12,8	19,2	25,6	32,0					
6	5,5	11,0	16,5	22,0	27,5	33,0				
7	4,86	9,7	14,6	19,4	24,3	29,1	34,0			
8	4,38	8,8	13,1	17,5	21,9	26,3	30,6	35,0		
9	4,0	8,0	12,0	16,0	30,0	24,0	28,0	32,0	36,0	
10	3,7	7,4	11,1	14,8	18,5	22,2	25,9	29,6	33,3	
11	3,45	6,9	10,35	13,8	17,25	20,7	24,15	27,6	31,05	
12	3,25	6,5	9,75	13,0	16,25	19,5	22,75	26,0	29,25	
13	3,1	6,2	9,3	12,4	15,5	18,6	21,7	24,8	27,9	

Omräkning av återbetalningsbelopp sker varje år från den 1 februari.

Domar och avtal 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 familjens försörjning. 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 bl.a. med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi, får försäkringskassan helt eller delvis efterge statens fordran.

För obetalda återbetalningsbelopp skall den bidragsskyldige erlägga ränta. Röntan fastställs årligen av regeringen till en nivå som motsvarar genomsnittet av statens utgifter för upplåning under de senaste tre åren. Röntan är reducerad med 30 procent eftersom den inte är avdragsgill vid taxeringen. Röntesatsen för år 2000 har fastställts till 3,2 procent.

Om den bidragsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid, och inte heller har beviljats anstånd med betalningen, överlämnas fordran till kronofogdemyndigheten för indrivning. Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall en fordran avseende underhållsstöd i normalfallet överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning senast två månader efter det att den skulle ha betalats. Tiden kan dock förlängas till fem månader om det kan antas att den bidragsskyldige inom denna period kommer att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp.

Bestämmelserna i Lagen om allmän försäkring (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.

## Föräldraförsäkring

Föräldraförsäkringen består av *föräldrapenning*, *tillfällig föräldrapenning* och *havandeskapspenning*.

*Föräldrapenningen* syftar till att stödja båda föräldrarnas möjlighet att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete. Föräldrapenning kan man få med anledning av ett barns födelse eller adoption under sammanlagt högst 450 dagar. För att ha rätt till föräldrapenning måste föräldern ha varit inskriven hos försäkringskassan i minst 180 dagar i följd före den dag för vilken föräldrapenning skall utbetalas.

Hel föräldrapenning är lägst 60 kronor per dag (garantinivå). Den som har en sjukpenning som överstiger garantinivån kan få föräldrapenning som motsvarar sjukpenningen i 360 dagar. Ersättningen är i sådana fall 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Den högsta ersättningsgrundade inkomsten är 7,5 prisbasbelopp. En förutsättning för att man skall få ersättning enligt sjukpenningnivå under de första 180 dagarna är att man varit försäkrad för en sjukpenning som är högre än garantinivån i minst 240 dagar före barnets födelse eller beräknad tid för födelsen. För övriga 180 dagar som kan betalas ut enligt sjukpenningnivå finns inga krav på viss tids sjukpenningförsäkring över garantinivån. För de resterande 90 dagarna får alla garantibeloppet på 60 kronor per dag.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet har var och en rätt till hälften av det totala antalet dagar. En förälder kan överlåta rätten till föräldrapenning till den andre föräldern med undantag av 30 dagar, den s.k. pappa-/mammamånaden. Dessa 30 dagar ersätts enligt sjukpenningnivån. En förälder som ensam har vårdnaden om barnet får själv ta ut alla dagarna.

Dagarna med föräldrapenning kan tas ut som hel, trefjärdedels, halv eller fjärdedels ersättning. Dagarna kan tas ut till dess barnet fyllt 8 år eller till den senare tidpunkt då barnet avslutat det första skolåret. Modern har även rätt till föräldrapenning före barnets födelse. Den betalas ut tidigast från och med den 60:e dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

I propositionen 2000/01:44 föreslår regeringen att de dagar som ersätts med sjukpenninggrundande inkomst utökas från 360 till 390 dagar. Sammanlagt 60 dagar med ersättning motsvarande sjukpenninggrundande inkomst reserveras för mamman respektive pappan. Även en femte ersättningsnivå, en åttondel, föreslås införas i föräldraförsäkringen. Förlängningen och den nya förmånsnivån föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. Förslaget behandlas av riksdagen 2001.

*Tillfällig föräldrapenning* syftar främst till att göra det möjligt för föräldrar att vara hemma från arbetet när barnet är sjukt. Man kan också få tillfällig föräldrapenning i form av pappadagar. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

En förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt barn är berättigad till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller om barnet är under 12 år. I vissa fall kan ersättning betalas ut för barn upp till 16 år. Föräldrar till barn som omfattas av lagen om

stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan även få ersättning för vård av sjukt barn i åldern 16–21 år (ibland 23 år).

Normalt kan man få ersättning för högst 60 dagar per barn och år. Dagarna kan tas ut som hel, trefjärdedels, halv eller fjärdedels ersättning.

Fadern har rätt att ta ut 10 dagars ersättning i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, biträda i hemmet eller vårda barn. Motsvarande gäller, i tillämpliga delar, för en fader vid adoption av barn, om barnet inte har fyllt tio år.

Rätten till föräldrapenning kan i vissa situationer överlätas till en annan person, som istället för föräldern stannar hemma från sitt arbete från sitt arbete för att vårda barnet.

I propositionen 2000/01:44 lämnar regeringen också förslag till nya förmåner inom den tillfälliga föräldrapenningen. En ny förmån motsvarande faderns särskilda dagar i samband med barns födelse eller adoption föreslås. Dessutom föreslås att när en förälder inte kan vårda sitt barn på grund av egen sjukdom eller smitta och får sjukpenning, sjuklön eller motsvarande ersättning eller smittbärandepening skall en annan försäkrad som vårdar barnet kunna ges rätt till tillfällig föräldrapenning. Vidare föreslås också att kontaktdagar återinförs inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Även *havandeskapspenning* brukar räknas in i den del av det ekonomiska stödet som är riktat till familjer och barn. Kvinnor som på grund av graviditet inte kan fortsätta förvärvsarbete kan få havandeskapspenning. Ersättningen betalas endast ut om arbetsgivaren inte kan omplacera kvinnan till annat arbete. Havandeskapspenning ges under högst 50 dagar under de två sista månaderna av graviditeten. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

### Övriga ekonomiska familjestöd

Barn som inte har fyllt 18 år har rätt till *barnpension* från folk- och tilläggs pensioneringen om en av eller båda föräldrarna avlidit. Om barnet studerar på grundskole- eller gymnasienivå, och studierna ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiebidrag, kan han eller hon få förlängd barnpension längst till och med juni det år som 20-årsdagen infaller.

Barnpension från folkpensionen är alltid minst 25 procent av prisbasbeloppet<sup>1</sup> om den ena föräldern har avlidit och 50 procent av prisbasbeloppet om båda föräldrarna har avlidit. Detta gäller dock endast om föräldern respektive föräldrarna har minst 40 bostättningsår i Sverige eller har 30 år med ATP-poäng, annars räknas pensionen av med 1/40 respektive 1/30 för varje år som saknas. Underhållsstöd kan betalas ut om barnet inte har rätt till barnpension från folkpensioneringen för att den avlidne föräldern inte har varit bosatt eller inte har arbetat i Sverige i minst tre år.

Från tilläggspensionen får barnet 30 procent av varje avlidens förälders ATP. Om barnet har syskon läggs ytterligare 20 procent av ATP-beloppet till för varje syskon. Summan delas lika mellan barnen. Förutsättningarna för att få barnpension i form av tilläggspension är att den avlidna föräldern hade ATP eller skulle ha haft rätt till ATP.

Den sammanlagda barnpensionen (folkpension och ATP) skall alltid utgöra minst 40 procent av basbeloppet per år för varje avlidne förälder.

*Vårdbidrag för funktionshindrade barn* är ett ekonomiskt stöd till förälder som vårdar ett sjukt eller funktionshindrat barn i hemmet. Ett krav är att barnet behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader. Föräldern kan även få vårdbidrag om barnets sjukdom eller funktionshinder förorsakar merkostnader. Vårdbidraget är en folkpensionsförmån och kan betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedelsförmån. Ett helt vårdbidrag uppgår till 2,5 basbelopp och är skattepliktigt; vårdbidrag för ökade omkostnader är dock skattefritt. Bidraget betalas ut längst till och med den månad barnet fyller 16 år.

Vid adoption av ett utländskt barn kan ett skattefritt *bidrag till kostnader för internationell adoption* på 40 000 kronor erhållas. För att bidrag skall utgå skall barnet vara utländsk medborgare och inte vara bosatt i Sverige när de blivande adoptivföräldrarna får barnet i sin vård. Barnet får inte heller ha fyllt tio år. Vidare måste adoptionen vara godkänd av svensk domstol eller Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA.

---

<sup>1</sup> Prisbasbeloppet uppgår år 2001 till 36 900 kronor

## Barnomsorgen i Norge och Finland

I alla nordiska länderna finns offentligt finansierad barnomsorg. Ansvaret för utförandet ligger främst på kommunerna. Man har emellertid valt att utforma stödet till barnomsorgen på något olika sätt. Norge och Finland har vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar.

Uppgifterna i denna bilaga är hämtade från utredningens studiebesök i Norge och Finland.

I tablan redovisas hur stor andel av barnen i olika åldersintervall som 1999 hade plats i offentlig barnomsorg i Norge, Sverige<sup>1</sup> och Finland. Den visar att andelen barn som har plats är högst i Sverige och lägst i Finland.

Ålder	Norge	Finland	Sverige
Barn 1-5 år	61	51	76
Barn 1-2 år	37	33	–
Barn 3-5 år	78	62	–

I Norge är barnomsorgen inte fullt utbyggd. Täckningen för 1–5-åringar är 61 procent. Den norska regeringen har aviserat att man under våren 2001 kommer att lämna en proposition till Stortinget där man avser, att föreslå att kommunerna får en lagstadgad skyldighet att erbjuda daghemsplats till alla, som så önskar. Det kommer dock inte att innebära att daghemsplats blir en individuell rättighet för den enskilde. Förslaget avser både offentliga daghem och privata som får statligt bidrag.

Barnomsorgsavgifterna skiljer sig åt mellan olika kommuner. I vissa fall kan en daghemsplats kosta 4 000 norska kronor per månad.

I Finland har varje barn under skolåldern rätt till en dagvårdplats (dagem eller familjedagem) ordnad av kommunen, när föräldra-

<sup>1</sup> Skolverket, *Tillgång och efterfrågan på barnomsorg. Enkät till föräldrar med barn i åldern 1–12 år (2000)*.

penningen upphör. I slutet av 1999 omfattades cirka 49 procent av alla barn under skolåldern av dagvård ordnad av kommunen. Av alla barn under tre år var cirka 22 procent i dagvård ordnad av kommunen och av 3-6-åringarna 66 procent. Den kommunala avgiften räknas ut enligt en procentsats som bestäms av familjens storlek och inkomster. Avgiften får emellertid, enligt lag, inte överstiga ett maximibelopp, som för tillfället uppgår till drygt 1 100 mark i månaden per barn. För det andra barnet i familjen är avgiften i regel lika stor som för den första, men för varje följande barn är avgiften 20 procent av avgiften för det första barnet.

Under utredningens studiebesök framkom att det finska stödet för privat vård, som betalas ut om föräldrarna väljer att ha barnet hos en privat dagbarnvårdare eller på ett privat daghem, medför att det ibland blir förmånligare för familjerna att använda privat barnomsorg än offentlig barnomsorg. Det finns kommuner som inte bygger ut den offentliga barnomsorgen utan istället gör det förmånligare för familjerna att använda sig av privata alternativ.

Norge och Finland har valt att utforma sina vårdnadsbidrag något olika. Finlands bidrag består av två delar, en del som alla stödberättigade får och en del som beror på familjens inkomst och storlek. Det norska bidraget består endast av en icke inkomstprövad del.

Det *norska* vårdnadsbidraget, kontantstöd till småbarnsföräldrar, kan ges för barn mellan ett och tre år. Kontantstödet trappas ned om man har barnet i ett daghem som får statsbidrag. Om barnet är där i mer än 32 timmar i veckan utgår inget bidrag alls. Fullt kontantstöd uppgår till 36 000 norska kronor per år. Stödet är obeskattat. Ingen inkomstprövning sker. Tablan nedan visar hur kontantstödet trappas ned om barnet är i daghem.

Timmar i barnehage (daghem) per vecka	Andel av fullt kontantstötte	NOK per månad
0	100 %	3 000
1 - 8	80 %	2 400
9 - 16	60 %	1 800
17 - 24	40 %	1 200
25 - 32	20 %	600
33 -	Inget stöd	0

Vidare har föräldrar i Norge med barn under tolv år rätt till inkomstavdrag vid beskattningen för dokumenterade utgifter för



tillsyn av barn. Avdraget kan maximalt uppgå till 25 000 kronor för ett barn och 30 000 kronor för två eller flera barn.

Den norska Statistiska centralbyrån, Statistisk Sentralbyrå, har givit ut en rapport om arbetskraftsdeltagande och användning av kontantstödet våren 1999<sup>2</sup>. Rapporten visar att det är högre överensstämmelse mellan önskad och faktisk tillsynsordning bland föräldrar till barn som har daghemsplats än bland de föräldrar som är hemma med barnen. Familjer som består av två försörjare med högst en arbetsinkomst och mödrar med låg utbildning mottar kontantstöd i högre grad än yrkesaktiva ensamförsörjare och högutbildade mödrar. Vidare har det visat sig att införandet av kontantstöd har haft en viss betydelse för hur mycket mödrarna arbetar; i familjer som mottar kontantstöd uppger fyra av tio mödrar att de arbetar eller studerar mindre efter att de fick stödet. Däremot går det inte att utläsa några större skillnader för fäderna.

I *Finland* finns flera stödformer för vård av små barn. De kan sägas bestå av *stöd för vård av barn i hemmet*, *stöd för privat vård av barn* och *dagvård ordnad av kommunen*.

Stöd för vård i hemmet betalas till familjer med barn under tre år som inte upptar en av kommunen ordnad dagvårdplats. Det betalas även ut för familjens eventuella övriga barn under skolåldern om de inte upptar en dagvårdplats eller om familjen väljer att ta emot stöd för privat vård. Stödet kan beviljas direkt efter att utbetalningen av föräldrapenning har upphört. Hemvårdstödet omfattar en vårdpenning, som betalas för varje stödberättigat barn. Vårdpenningen för ett barn under tre år uppgår till 1 500 mark i månaden och 500 mark i månaden för varje därefter följande barn under tre år. För barn över tre år men under skolåldern är vårdpenningen 300 mark i månaden. Utöver vårdpenning kan man få ett vårdtillägg. Beloppet beror på familjens storlek och inkomster. Tillägget ges bara ut för ett barn. Maximibeloppet är 1 000 mark i månaden. Följande tablå visar vårdtilläggets inkomstgränser och hur mycket inkomst över gränserna minskar tillägget.

---

<sup>2</sup> *Barnfamiljers tillsynsordningar, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999*. Rapport 1999/27. Statistisk sentralbyrå.

Antal personer i hushållet	Inkomstgräns mark/månad	Minskingsprocent	Övre inkomstgräns – inget vårdtillägg mark/mån
2	6 890	11,5	15 582
3	8 480	9,4	19 113
4	10 070	7,9	22 722

Stödet för hemvård är skattepliktigt.

Stöd för privat vård av barn betalas direkt ut till den vårdproducent, privat daghem eller privat dagbarnvårdare, som föräldrarna har valt att anlita istället för kommunalt ordnad dagvård. Stödet kan betalas för vart och ett av familjens barn från det att föräldrapenningen upphör, till dess barnet når skolålder.

Om det finns ett barn under tre år i familjen kan föräldrarna välja antingen hemvårdsstöd eller privatvårdsstöd. Om hemvårdsstöd beviljas för barn under tre år kan familjen inte få privatvårdsstöd för de andra barnen. Stödet för privat vård består av en vårdpenning och ett vårdtillägg. Vårdpenningen uppgår till 700 mark i månaden per barn. Hur stort vårdtillägget är beror på familjens storlek och inkomster. Tillägget kan högst uppgå till 800 mark i månaden. Följande tabell visar vårdtilläggets inkomstgränser och hur mycket inkomster över gränserna minskar tillägget.

Antal personer i hushållet	Inkomstgräns mark/månad	Minskingsprocent	Övre inkomstgräns – inget vårdtillägg mark/mån
2	6 890	11,5	13 843
3	8 480	9,4	16 986
4	10 070	7,9	20 191

Stödet beskattas som inkomst hos vårdproducenten.

I *Danmark* garanterades 1998 barn i åldrarna 0–9 år plats inom barnomsorgen i 71 procent av kommunerna. Sedan 1998 har kommunerna haft möjlighet att ge ett ekonomiskt tillskott till föräldrarna om de väljer privat omsorg istället för den offentliga barnomsorgen.

## Familjepolitik och arbetsutbud

- en översikt av svenska och ett urval av brittiska och amerikanska studier

**Mårten Palme**  
**Handelshögskolan, Stockholm**

Barnfamiljers hushållsekonomi påverkas i stor utsträckning av skatter, bidrag och andra transfereringar från den offentliga sektorn. Barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd m.m. är alla ägnade att omfördela ekonomiska resurser till förmån för barnfamiljerna. Dessa inkomstomfördelningar medför att den ekonomiska politiken påverkar barnfamiljernas ekonomiska beteende i olika avseenden. Ett sådant är föräldrarnas arbetsutbud.

Intresset inom den empiriska forskningen om hur inkomstskatter och bidrag påverkar individers arbetsutbud har från att på 1970- och 1980-talen framför allt ha koncentrerats till medelålders män förskjutits mot barnfamiljer i allmänhet och i synnerhet mot ensamstående mödrar. En orsak till detta intresse är att man funnit att dessa gruppers arbetsutbud i hög grad påverkas av ekonomiska incitament, troligen på grund av att de värderar sin fritid, som kan ägnas åt omsorg om barnen, högre än de flesta andra grupper. Det har också funnits en politisk vilja, framför allt i Storbritannien och USA där den mesta forskningen om arbetsutbud sker, att öka de ekonomiska incitamenten till förvärvsarbete för barnfamiljer med små möjligheter att skaffa sig en hög förvärvsinkomst.

I denna översikt ger jag först en kort redogörelse för de teoretiska utgångspunkterna för empiriska arbetsutbudsstudier och hur resultaten för dessa kan användas för att analysera effekterna av ekonomisk politik; därefter ger jag en kort översikt av aktuella svenska studier inom området; sedan följer sammandrag av ett urval av studier från Storbritannien och USA om barnfamiljers arbetsutbud.

### Teoretiska utgångspunkter

Empiriska arbetsutbudsstudier bygger på konsumtionsteori. Inkomstskatter och transfereringar som är beroende av inkomsten, som t.ex. bostadsbidraget, ses som förändringar av priset på fritid. Prisförändringar implicerar dels en substitutionseffekt, som följer av att bytesrelationen mellan konsumtion av fritid och all annan konsumtion förändras, och dels en inkomsteffekt, som följer av att hushållets totala konsumtionsmöjligheter förändras. Om en proportionell inkomstskatt införs, kommer priset på fritid att bli lägre. Om det finns någon utbytbarhet, substitutionelasticitet, mellan konsumtion av fritid och all annan konsumtion, så kommer substitutionseffekten att medföra att hushållet väljer att konsumera

mera fritid, dvs. minska sitt arbetsutbud, till följd av skatten. Hushållets nettoinkomst kommer emellertid också att förändras, bli lägre, när den proportionella inkomstskatten införs. Till skillnad från substitutionseffekten säger inte konsumtionsteorin något om huruvida hushållet kommer att öka eller minska sin konsumtion av fritid till följd av inkomstökningen. Är fritid en "normal vara" kommer hushållet att välja att konsumera mindre fritid, således öka sitt arbetsutbud, till följd av inkomstminskningen. Vi har alltså att göra med två motverkande effekter till följd av införandet, eller höjningen, av inkomstskatten och det är en empirisk fråga vilken av dessa som i realiteten dominerar.

För att analysera progressiva skatter, eller inkomstberoende avgifter – som t.ex. daghemsavgifter, kan i princip samma begrepp användas, men priset på fritid, för ett och samma hushåll, kommer då att förändras beroende på hur mycket hushållet beslutar sig för att arbeta. Detta leder i sin tur till en rad metodologiska problem vid skattningen av arbetsutbudsfunktionen som vi inte skall gå in på här.

De resultat som kommer ut från arbetsutbudsstudier är först och främst inkomstelasticiteter och kompenserade löneelasticiteter. Löneelasticiteten anger den procentuella förändringen i arbetsutbudet av en enprocentig förändring i nettolönen. Säg att den kompenserade löneelasticiteten är 0.1, vilket för övrigt är en ganska "vanlig" skattning för svenska män, så kommer en 10 procentig sänkning av marginals-katten medföra, om man bortser från inkomsteffekten, att arbetsutbudet i genomsnitt ökar med en procent. Med den *kompenserade* löneelasticiteten menas att skattningarna anger förändringen då hushållet kompenserats för den inkomstförändring som skatteförändringen innebär. Inkomstelasticiteten anger på motsvarande sätt hur det genomsnittliga arbetsutbudet förändras av förändringar i hushållens genomsnittliga inkomst.

Skattade elasticiteten medger att läsaren själv kan göra approximationer av arbetsutbudseffekter av hypotetiska reformer av skatte- och bidragssystem. En begränsning med sådana beräkningar är att det ofta är svårt att bilda sig en uppfattning om de marginaleffekter som hushållen i urvalet konfronteras med och än svårare att räkna ut hur en hypotetisk reform skulle påverka dessa, då olika delar av skatte- och bidragssystemet samverkar på ett ofta svåröverskådligt sätt i olika inkomstintervall. Därför, vilket vi skall återkomma till i översikten av svenska studier, har det på

senare år kommit en rad studier där effekten av explicita förslag som kommit fram i den ekonomisk-politiska debatten simuleras i det observerade urvalet.

Policyanalysen i arbetsutbudsstudier brukar även omfatta skattningar av välfärdsförlusten av inkomstskatter, eller *välfärdsförändringar* av skattereformer. Ekonomisk teori har en speciell tolkning av dessa begrepp som kan vara ovan för icke-ekonomer. Ett välkänt resultat inom ekonomisk teori är att resursanvändningen, under en rad förenklande antaganden, kommer att vara optimal i en ekonomi som helt saknar skatter och inkomstomfördelningar, dvs. nyttan av konsumtionen i ekonomin kommer att motsvaras av produktionskostnaderna. Införs en skatt i ekonomin kommer resursanvändningen att snedvridas så att hushållen värdering av förlusten är högre än den summa som motsvaras av skatteintäkterna.

För att illustrera detta resonemang kan vi ta ett exempel från fastighetsbeskattningen. I 1600-talets Frankrike skedde fastighetsbeskattningen genom att man betalade skatt motsvarande antalet fönster som fastigheten hade. Detta medförde att man reducerade antalet fönster, i vissa fall mycket kraftigt, på nybyggda fastigheter. Denna anpassning är en "snedvridning" av den egentliga samhälls-ekonomiska kostnaden och konsumenternas värdering av fönster. Man kan säga att konsumenternas välfärdsförlust består av två delar: en del som motsvaras av den summa som skattemyndigheten samlar in efter det att beteendeanpassningen skett, och en del som motsvaras av den välfärdsförlust de upplever av att inte kunna ha det antal fönster som de skulle ha valt om de bara hade fått betala de verkliga samhälls-ekonomiska kostnaderna för att inkludera dessa i bygget.

Principiellt gäller detta resonemang även för inkomstskatter: en del av hushållens välfärdsförlust består av den summa pengar som hushållet betalar i skatt och en del av att bytesrelationen mellan fritid och all annan konsumtion har förändrats, vilket kan ha påverkat hushållets arbetskraftsutbud jämfört med om det fått behålla allt det värde som motsvarar deras arbetskraftsinsats. Den första delen av välfärdsförlusten, skatteintäkten, är trivial att beräkna. För den andra delen däremot, krävs att man känner parametrarna i hushållets arbetsutbudsfunktion, vilka ju är de man får ut från skattningar av arbetsutbudsmodeller.

## Studier på svenska data

### Allmänna studier av effekten av ekonomiska incitament och arbetsutbud i Sverige

Agell, Englund och Södersten (1995), Aronsson och Walker (1997) samt Gustafsson och Klevmarken (1993) sammanställer arbetsutbudselasticiteter från studier på svenska data. Agell et al. (1995) konstaterar att för den grupp vars arbetsutbud studerats flitigast, gifta män mellan 25 och 55 år, ger studierna, trots olika skattningsmetoder, ganska samstämmiga resultat. Skattningarna av inkomstelasticiteterna ligger mellan  $-0,10$  och  $0$ , medan skattningarna av kompenserade löneelasticiteter "ligger mellan  $0,08$  och  $0,24$  med en viss koncentration omkring  $0,10$ ." Agell et al. (1995) konstaterar vidare att spännvidden för elasticitets-skattningar för gifta kvinnor är större. En förklaring till detta kan vara att det lägre arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor gör estimationen av arbetsutbudsmodellerna mer komplicerad. Inkomstelasticiteten för gifta kvinnor varierar mellan  $-0,24$  och  $-0,03$ , medan kompenserade löneelasticiteten varierar mellan  $0,22$  och  $1,07$ .

Av elasticitetsskattningarna ovan framgår att kvinnornas arbetsutbud påverkas mer av ekonomiska incitament jämfört med mäns. Det är ett resultat som framkommit också i tillgängliga internationella sammanställningar av arbetsutbudsstudier (se t.ex. Blundell och MaCurdy, 2000). Också Klevmarken (1997), som studerar hur individer i praktiken förändrade sitt arbetsutbud, efter den stora sänkningen av marginalskatterna i 1991 års skattereform, finner att kvinnor förefaller mer känsliga för ekonomiska incitament i sitt arbetsutbuds beteende. Aronsson och Walker (1997) finner att studierna av svenska mäns arbetsutbud ger ganska låga skattningar, i absoluta tal, av både inkomst och kompenserade löneelasticiteter jämfört med studier från Storbritannien och USA.

### Studier där arbetsutbudseffekten av explicita förslag från den familjepolitiska debatten simulerats

I tre relativt färska studier har effekterna av förslag som kommit fram i den familjepolitiska debatten explicit analyserats. Alla tre bygger i princip på samma arbetsutbudsmodell: en s.k. hushållsmodell där båda makarnas konsumtion av fritid och övriga

konsumtionsvaror ingår i nyttofunktionen (för del urvalet av gifta eller sammanboende); en mycket flexibel funktionsform, en s.k. translog, har valts för hushållets nyttofunktion; de möjliga arbetstiderna har delats in i 49 olika klasser (7 för maken och 7 för maken, från 0 till 3 000 timmar per år i 500 timmars intervall);<sup>1</sup> den empiriska specifikationen motsvarar en så kallad multinomisk logitmodell<sup>2</sup> som estimeras med maximum likelihood metoden.

I Bilaga 4 till Budgetpropositionen, som sammanställts av Fördelningsanalysenheten på Finansdepartementet, skattas arbetsutbudsmodellen på data från LINDA databasen och två policy-simuleringar presenteras: i den första simuleringen höjs det så kallade grundavdraget för inkomstbeskattningen från 8 700 till 24 000 kronor; i den andra simuleringen höjs barnbidraget från 850 till 2 000 kronor per månad och barn.

I Tabell 1 och 2 sammanfattas resultaten från den första simuleringen. Höjningen av grundavdraget medför framför allt ökade incitament, genom substitutionseffekten, för de som står utanför arbetskraften att börja arbeta. Inkomsteffekten, framför allt för de som redan ingår i arbetskraften, motverkar denna positiva effekt på arbetsutbudet. Som framgår av Tabell 1, simuleras en ganska kraftig effekt på arbetsutbudet i samtliga grupper i urvalet. Till en del beror detta på att individer vars inkomster predikteras till under socialbidragsnormen tilldelas noll i arbetstid. Därför överskattas andelen som är utanför arbetskraften i simuleringarna av det rådande systemet och troligen också minskningen av gruppen då effekterna av grundavdraget simuleras. Simulerade andelen utanför arbetskraften under det rådande systemet samt förändringen i storleken på denna grupp, presenteras också i Tabell 1.

Tabell 2 visar att budgeteffekterna av förslaget med höjt grundavdrag blir väsentligt annorlunda om hushållens förändrade arbetsutbuds beteende beaktas i simuleringarna. Effekten på inkomstfördelningen, mätt genom Gini-koefficienten, är mycket små, oavsett om arbetsutbuds beteendet beaktas eller ej.

---

<sup>1</sup> Indelningen av arbetsutbudet i diskreta klasser har gjorts för att kunna hantera problemet med icke-konvexa budgetmängder.

<sup>2</sup> För den som är intresserad av att lära sig mer om denna metod rekommenderas att läsa motiveringen till priset i ekonomisk vetenskap till minne av Alfred Nobel för år 2000, som kan laddas ner från Vetenskapsakademiens hemsida (<http://www.kva.se>). En av pristagarna, Daniel Mc Fadden belönades bl.a. för metodologisk utveckling av denna modell.



**Tabell 1** Genomsnittlig procentuell förändring i arbetstiden för grupper av olika typer av individer i urvalet. Simulering 1

Grupp i urvalet	Förändring i arbetstid	Simulerad andel utanför arbetskraften	Simulerad förändring, procentenheter
Ensamstående med barn	+ 1,3%	16,1%	-0,8
Ensamstående kvinnor utan barn	+ 3,4%	29,7%	-2,0
Ensamstående män utan barn	+ 1,0%	27,9%	-0,7
Sammanboende kvinnor	+ 1,5%	12,4%	-1,1
Sammanboende män	+ 2,0%	24,2%	1,6

**Tabell 2** Sammanfattande mått för förändringar i inkomstfördelningen och statsfinanser. Simulering 1

	Beteende beaktas ej	Beteende beaktas
Hushållen	+ 26,9 miljarder	+ 32,5 miljarder
Den offentliga sektorn	- 26,9 miljarder	- 21,0 miljarder
Inkomstfördelningen (Gini)	+ 0,0022	+ 0,0006

Tabell 3 och 4 sammanfattar de simulerade effekterna av att grundbeloppet för barnbidraget höjs från 850 till 2 000 kronor per månad. Höjningen av barnbidraget har två effekter. För det första flyttas inkomsterna upp så att chansen att komma över socialbidragsnormen ökar. Detta medför att individen får "behålla" en större andel av inkomsterna om han eller hon bestämmer sig för att börja arbeta jämfört med att leva på socialbidrag, vilket således leder till ökade incitament till arbete. Den andra effekten är en ren inkomsteffekt. Om fritid är en normal vara, kommer denna, som bekant, medföra ett minskat arbetsutbud till följd av barnbidragshöjningen. Som framgår av Tabell 3 dominerar den första effekten stort och modellen predikterar en ganska kraftfull effekt på arbetsutbudet av barnbidragshöjningen. Som läsare kan man emellertid ifrågasätta realismen i dessa resultat: vi vet att mottagande av socialbidrag uppfattas som stigmatiserande och förmodligen kommer en del av de vars arbetsinkomst predikteras under socialbidragsnormen ändå välja att förvärvsarbeta.

**Tabell 3** Genomsnittlig procentuell förändring i arbetstiden för grupper av olika typer av individer i urvalet. Simulering 2. Procent

Grupp i urvalet	Förändringar i arbetstid
Ensamstående med barn	3,7
Ensamstående utan barn	0
Sammanboende kvinnor	0,9
Sammanboende män	0,9

**Tabell 4** Sammanfattande mått för förändringar i inkomstfördelningen och statsfinanser. Simulering 2

	Beteende beaktas ej	Beteende beaktas
Hushållen	+ 21,2 miljarder	+ 23,2 miljarder
Den offentliga sektorn	-21,2 miljarder	-18,5 miljarder
Inkomstfördelningen (Gini)	-0,0014	0,0025

Pylkkänen (2000) ger en fylligare beskrivning av estimationen av den modell som använts för simuleringarna som presenterades i bilagan till Budgetpropositionen samt genomför två ytterligare policysimuleringar: för det första simuleras effekterna av att grundavdraget i inkomstbeskattningen fördubblas och för det andra effekten av att slopa den statliga inkomstskatten. Resultaten från dessa två simuleringar sammanfattas i Tabell 5.

**Tabell 5** Simulerade effekter på arbetsutbudet av en fördubbling av grundavdraget i inkomstbeskattningen (Simulering 1) samt slopande av statlig inkomstskatt (Simulering 2). Procent

Grupp av individer	Simulering 1	Simulering 2
Ensamstående kvinnor med barn	+ 1,8	+ 2,5
Sammanboende kvinnor	+ 1,6	+ 2,4
Sammanboende män	+ 2,6	+ 2,7

Som framgår av Tabell 5 simuleras mycket kraftiga effekter på arbetsutbudet av framför allt slopandet av den progressiva delen av inkomstskatten. Det hade varit mycket intressant att även se effekterna på den offentliga sektorns finanser och inkomstfördelningen av dessa policyförändringar.

Flood och Wahlberg (2000) analyserar effekterna av att införa en maxtaxa för barnomsorg liknande det förslag som fördes fram av den socialdemokratiska regeringen i 1998 års valrörelse och som beskrivs i Tabell 6 nedan. För att kunna uppskatta hur många som väljer att utnyttja den kommunala barnomsorgen och börja förvärvsarbeta då priset på barnomsorgstjänster förändras krävs utöver arbetsutbudsmodellen, som är liknande den som använts av Finansdepartementets fördelningsanalysenhet och Pylkkänen (2000), en modell för efterfrågan på daghemstjänster. I Flood och Wahlbergs studie skattas en probitekvation där den beroende variabeln är huruvida hushållet använder daghem eller inte och de oberoende variablerna är antal barn, utbildning, pris på daghemstjänsten samt ett antal ytterligare variabler för hushållskarakteristik. Data från SCB:s undersökningar om hushållens inkomster (HINK) från 1996 används för estimationen.

**Tabell 6 Förslag till maxtaxa i barnomsorgen. Månadskostnad per barn beroende på ålder och plats i del av syskonskaran som utnyttjar barnomsorg**

	1–5 år	6–12 år
Barn 1	700	500
Barn 2	500	300
Barn 3-	300	150

Låt oss, för att förenkla studiet av Flood och Wahlbergs resultat, begränsa oss till effekten för typiska låginkomsttagare, den första decilen, och typiska höginkomsttagarhushåll, den tionde decilen (de 10 procent av hushållen med högst inkomster). Dessa slutsatser följer då av studien:

Barnomsorgsutgifterna minskar mest för hushållen med hög inkomst: i genomsnitt 10 800 jämfört med 6 900 för låginkomsttagarhushållen.

Arbetsutbudet ökar mest för låginkomsttagarhushållen: i genomsnitt 6,8 procent jämfört med en minskning på 0,3 procent för höginkomsttagarhushållen.

Disponibel inkomst ökar mest för höginkomsttagarhushållen: i genomsnitt 10 200 jämfört med 9 400 för låginkomsttagarhushållen, men eftersom ökningen av disponibel inkomst för låginkomsttagarhushållen är större i relation till deras

ursprungliga inkomst så kommer en utjämning av den relativa inkomstfördelningen att ske.

Välfärden, mätt som ekvivalent variation,<sup>3</sup> ökar mest för höginkomsttagarhushållen: med i genomsnitt 10 700 jämfört med 8 800 för låginkomsttagarhushållen.

Dessa resultat visar på ett tydligt sätt att det kan vara missvisande att bara räkna på direkta effekter på kostnaderna för olika hushåll utan att beakta förändringar i beteendet. Låginkomsttagarna utgörs i hög grad av hushåll där åtminstone den ena av föräldrarna i hushållet står utanför arbetskraften. Skulle en maxtaxa enligt ursprungsförslaget införas skulle flera av dem finna det lönsamt att förvärvsarbeta och skillnaden i disponibel inkomst relativt höginkomsttagarna skulle jämnas ut och vi kan notera en utjämning i den relativa fördelningen av disponibel inkomst. Eftersom låginkomsttagarna ändrar sitt beteende mer kommer utjämningen i *välfärd*, om hänsyn till värdet av den förlorade fritiden tas, att vara mindre.

En kritisk synpunkt på trovärdigheten av Flood och Wahlbergs studie är att deras mest intressanta resultat till stor del förefaller beroende av ekvationen för efterfrågan på barnomsorg. De tvingas skatta denna på data med ganska liten variation i priset på barnomsorg. De ganska radikala förändringarna av priset på barnomsorg som förslaget om maxtaxa innebär, framtvingar extrapoleringar som ligger ganska långt utanför det område för priser där ekvationen skattats.

## Studier från Storbritannien och USA

I både Storbritannien och USA finns skattekrediter, dvs. negativa inkomstskatter, för barnfamiljer med låga arbetsinkomster. I USA introducerades EITC (Earned Income Tax Credit) 1975 och har sedan dess successivt expanderat. För att vara berättigad till EITC måste familjen ha en positiv arbetsinkomst som måste vara lägre än ett visst belopp (29 200 USD per år för en familj med två eller flera barn 1996) samt ha vårdnaden om åtminstone ett barn under 19 år (24 år om barnet studerar). För en familj med två eller flera barn utgör EITC 40 procent av arbetsinkomsten upp till 9 110 USD; är

---

<sup>3</sup> Den klumpsumma som gör att hushållet indifferent mellan att ha kvar taxorna innan reformen jämfört med taxorna efter reformen.

konstant mellan 9 100 och 11 900 USD; och fasas ut mellan 11 900 och 29 200 USD.<sup>4</sup> År 1997 fick över 18 miljoner amerikanska skattebetalare EITC.

I Storbritannien ersatte WFTC (Working Families' Tax Credit) FC (Families' Credit) i oktober 1999. WFTC består av ett grundbelopp, ett belopp per barn som familjen har vårdnaden om samt en subvention av barnomsorg (70 procent av kostnaden upp till 150 pund per vecka). För att vara berättigad till WFTC måste åtminstone en av de vuxna i familjen arbeta minst 16 timmar i veckan. Maximalt belopp ges till familjer med en arbetsinkomst under 79 pund i veckan (1999), över detta belopp trappas WFTC av med 55 pence för varje intjänat pund.

Teoretiskt, har båda dessa system likartade effekter på familjernas arbetsutbud. För familjer utan, eller med mycket låg arbetsinkomst, gör systemen att relativpriset på fritid blir högre än det eljest skulle ha varit, de skapar således en substitutionseffekt som verkar för ett högre arbetsutbud, men en inkomsteffekt som, givet att fritid är en normal vara, går i motsatt riktning; för EITC-systemet introduceras en inkomsteffekt i inkomstintervallet där EITC är konstant; och, slutligen, introduceras en ytterligare marginaleffekt och en negativ inkomsteffekt för familjer som har en arbetsinkomst i intervallet där systemen trappas av.

Som resonemanget ovan visar, är det en empirisk fråga vilken nettoeffekt blir av system med negativa inkomstskatter på det totala arbetsutbudet och det finns också en rad empiriska studier av detta på data från USA och Storbritannien. Eissa och Liebman (1995) utvärderar den amerikanska skattereformen 1986 som innehöll en utvidgning av EITC: de finner att deltagandet i arbetskraften bland ensamstående kvinnor med barn (som berördes av utvidgningen av EITC) ökade mellan perioderna 1984–1986 och 1988–1989, med mellan cirka 1,9 och 2,8 procentenheter (från ca 73 procent). Eftersom gruppen ensamstående kvinnor utan barn, som får fungera som kontrollgrupp i detta "naturliga experiment", inte förändrade sitt deltagande i arbetskraften, hänför de denna förändring till ekonomiska incitament och förändringen av EITC. Däremot finner de ingen effekt på antalet arbetade timmar, vilket man ju skulle kunna befara för familjer i de intervall där EITC är konstant eller trappas av.

Eftersom EITC baseras på familjeinkomst kan systemet ha negativa incitamentseffekter för den i familjen med sämst möjlig-

<sup>4</sup> Beloppen gäller för 1996.

heter på arbetsmarknaden, vilket i de flesta familjer är kvinnan. Antag att familjen fattar sitt arbetsutbudsbeslut sekventiellt. Först bestämmer mannen sitt arbetsutbud. För det beslutet fungerar ju, enligt resonemanget ovan, EITC som en subvention av arbete. Antag vidare att han beslutar sig för att arbeta och hamnar i intervallet där EITC trappas av, eller just innan. I så fall kommer kvinnan i familjens beslut att börja arbeta innebära att familjen tappar EITC, och systemet leder till negativa incitament för deltagande i arbetskraften. Eissa och Hoynes (1998) finner också att expansionen av EITC mellan 1984 och 1996 ledde till ett ökat arbetskraftsdeltagande för gifta män, medan gifta kvinnor minskade sitt arbetskraftsdeltagande med cirka en procentenhet till följd av expansionen av EITC.

Blundell, Duncan, McCrae och Meghir (2000) analyserar effekterna av WFTC. Till skillnad från de två studierna om effekten av EITC, estimerar de en strukturell arbetsutbudsmodell och simulerar effekterna av WFTC för olika grupper på arbetsmarknaden. De predikterar att deltagandet i arbetskraften bland ensamstående mödrar kommer att öka med runt 2,2 procent till följd av att WFTC ersätter FC, som hade ett betydligt lägre belopp per barn, en snabbare avtrappning samt saknade subventionen av barnomsorg. Arbetskraftsdeltagandet bland gifta kvinnor predikteras emellertid att falla, men eftersom denna minskning är mycket liten, kommer nettoeffekten på arbetskraftsdeltagandet att vara positivt.

Låt oss slutligen se på en komparativ studie, Callan et al. (2000), som undersöker om inkomstskatter och bidragssystem kan förklara observerade skillnader i arbetskraftsdeltagandet mellan gifta kvinnor i Danmark, Irland, Storbritannien och Tyskland. För gifta kvinnor i åldersgruppen 25–49 år är arbetskraftsdeltagandet bland dessa länder högst i Danmark med ca 85 procent; ganska likartat i Tyskland och Storbritannien med runt 73 procent; och lägst i Irland med 57 procent. Sverige har för övrigt enligt studien högst arbetskraftsdeltagande i Europa, nästan 90 procent, för denna demografiska grupp. Avseende inkomstskatter kan länderna delas in i två grupper. I Storbritannien och Danmark tillämpas separat beskattning av makar, i Irland och Tyskland summeras först makarnas inkomster och delas sedan i lika delar, varefter den för hela befolkningen gällande skattefunktionen appliceras.

I studien skattas en gemensam arbetsutbudsmodell för alla ingående länder. Sedan simuleras effekten på arbetsutbudet för

gifta kvinnor av att implementera ett annat av de fyra ländernas skatte- och bidragssystem. Generellt erhålls mycket kraftfulla effekter. Irlands skatte- och bidragssystem skulle t.ex. minska de danska gifta kvinnornas arbetskraftsdeltagande med ca 40 procentenheter. Det visar sig också att arbetskraftsdeltagandet bland de danska kvinnorna minskar då effekten av det brittiska skatte- och bidragssystemet simuleras: substitutionseffekten av de lägre brittiska marginalskatterna överskrider av inkomsteffekten.

### Slutsatser och avslutande kommentarer

De studier som refererats i denna översikt visar att ekonomiska incitament, och därigenom skatte- och bidragssystem, i hög grad påverkar barnfamiljers arbetsutbudsbeteende. Det får i sin tur effekter på hur inkomstfördelningen, välfärden och hur den offentliga sektorns finanser påverkas av olika förslag som förts fram i den familjepolitiska debatten. Att räkna ut effekter av reformer utan att beakta att hushållen kan ändra sitt beteende, kan ge mycket missledande resultat.

Man skall också komma ihåg att de studier där bara arbetsutbudseffekter beaktas som ekonomiska effekter av familjepolitiska reformer, även de i hög grad är partiella: skatte- och bidragssystem kan också påverka sparande, kapitalbildning, utbildningsbeslut, yrkesval, bostadspriser samt en lång rad andra relativpriser i ekonomin. Många tar detta faktum till intäkt för att försjunka i total nihilism eller mycket spekulativa analyser. Studierna som refererats i denna översikt visar att det är ett mycket sämre alternativ än att försöka utnyttja de ledtrådar, som rikedomerna av information i moderna mikrodatabaser ger oss om ekonomiskt beteende och ekonomiska förhållanden.

## Referenser

- Agell, Jonas, Peter Englund och Jan Södersten (1995). "Svensk skattepolitik i teori och praktik". Bilaga 1 till SOU 1995:104. Nordstedts Tryckeri: Stockholm.
- Aronsson, Thomas och James Walker (1997). "The effects of Sweden's welfare policy on labor supply incentives". I Richard Freeman, Robert Topel och Birgitta Swedenborg (red.), *The welfare state in transition: Reforming the Swedish model*. Chicago University Press: Chicago.
- Blundell, Richard, Allan Duncan Julian McCrae och Costas Meghir (2000). "The labour market impact of the working families' tax credit". *Fiscal Studies* 21, sid 75–104.
- Blundell, Richard och Thomas MaCurdy (1999). "Labor supply: A review of alternative approaches". I Orly Ashenfelter och David Card (red.) *Handbook of labor economics, vol. 3a*. North-Holland: Amsterdam.
- Callan, Tim, Shirley Dex, Nina Smith och Jan Dirk Vlasblom (2000). "Taxation of spouses: A cross-country study of the effects on married women's labour supply". Under publicering i *Oxford Economic Papers*.
- Eissa, Nada och Hillary Hoynes (1998). "The earned income tax credit and the labor supply of married couples". Working paper 6856. NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Eissa, Nada och Jeffrey Liebman (1995). "Labor supply responses to the earned income tax credit". Working paper 5158. NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Flood, Lennart och Roger Wahlberg (2000). "Maxtaxa i barnomsorgen: En analys av effekterna på hushållens arbetsutbud, inkomster och efterfrågan på barnomsorg" Rapport för Kommunförbundet.
- Fördelningspolitisk redogörelse (2000). Särtryck ur Budgetpropositionen för 2001. Finansdepartementet, Stockholm.
- Gustafsson, Björn och Anders Klevmarcken (1993). "Taxes and transfers in Sweden: Incentive effects on labour supply". I A. Atkinson och G. Mogensen (red.) *Welfare and work incentives: A North European perspective*. Clarendon Press: Oxford.



- Klevmarcken, Anders (1997). "Did the tax cuts increase hours of work? A pre-post analysis of Swedish panel data" Working paper 1997:21. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Pylkkänen, Elina (2000). "Modeling wages and hours of work" Arbetsrapport, Finansdepartementet, Stockholm.



UPPSALA UNIVERSITET  
Institutet för bostads- och urbanforskning

## Bostadsbidrag och prisbildning

1 - en kunskapsöversikt

1 Uppdrag åt Familjeutredningen

1

Gävle februari 2001

1 Cecilia Enström och Bengt Turner

1



## Förord

Genom beslut den 24 februari 2000 bemyndigade regeringen enmansutredare Gabriel Romanus att ta fram underlag för en översyn av det ekonomiska familjestödet. Undertecknade åtog sig den 15 november 2000 uppdraget att göra en kunskapsöversikt över den forskning som finns tillgänglig om de effekter på prisbildningen som kan bli följden av olika stödformer (bostadsbidrag).

Denna rapport presenterar resultat från empiriska och teoretiska studier genomförda i USA och Storbritannien. Dessa resultat har sedan applicerats på den svenska bostadsmarknaden med ett beaktande av det gällande regelverket för bostadsbidrag. Rapporten innehåller vidare resultat från studier genomförda i Sverige. Dessa studier är dock främst av teoretisk karaktär varför rapporten kompletterats med en egen mindre studie av bostadsbidragets effekter.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande "Bostadsbidrag och prisbildning". Uppdraget är därmed slutfört.

Gävle den 8 februari 2001

Bengt Turner

/Tommy Berger<sup>1</sup>

Cecilia Enström

---

<sup>1</sup> Data till grafiska illustrationer och beräkningar av absorptionsgrad har utförts av Tommy Berger, Institutet för bostads- och urbanforskning, Gävle.



# Innehållsförteckning

Bostadsbidrag och prisbildning .....	379
Förord .....	381
Bostadsbidraget – en introduktion .....	385
Bostadsbidragets effekter – en teoretisk betraktelse .....	388
Priseffekter .....	391
Housing Assistance Supply Experiment .....	391
Department of Housing and Urban Development .....	392
Lärdomar för den svenska bostadsmarknaden .....	393
Allokeringseffekter .....	394
Housing Assistance Supply Experiment .....	394
Efterfrågeorienterade bostadsprogram .....	396
Lärdomar för den svenska bostadsmarknaden .....	396
Inkomsteffekter .....	397
Family Expenditure Survey .....	397
Den svenska bostadsmarknaden .....	398
Vem får bostadsbidrag, och i vilken omfattning? .....	399
Bostadsbidragens absorptionsgrad .....	406
Pris- och hyreseffekter av bostadsbidrag – en analys .....	409
Referenser .....	413



## Bostadsbidraget – en introduktion

Målet med den sociala bostadspolitiken är att alla skall ha tillgång till en bra bostad till rimliga kostnader. Bostadsbidragen ingår i den ekonomiska familjepolitiken som främst syftar till att ge ekonomisk trygghet för barnfamiljer under den tiden de har en stor försörjningsbörda. Syftet med bostadsbidragssystemet är att fungera som bostads- och övrigt konsumtionsstöd till hushåll med låg egen bärkraft i förhållande till den samlade försörjningsbördan.

Svenska hushåll bor i allmänhet med en god utrymmesstandard och en hög kvalitet på bostäderna. Bostadsbrist råder framförallt i storstadsområden och i ett antal övriga tillväxtregioner. I övriga delar av landet är efterfrågan på bostäder låg. Det finns således stora regionala skillnader i bostadsefterfrågan. Efterfrågetillväxten sker framförallt i storstäderna och i ett antal universitetsstäder. Där ökar befolkningen och hushållens inkomster och därmed även efterfrågan på bostäder. Den sparsamma nyproduktionen är helt koncentrerad till tillväxtregionernas mer attraktiva delar.

I Sverige har hushållen internationellt sett en hög utrymmesstandard i sina bostäder med en genomsnittlig bostadsyta på 50 kvm per person. Boendesegregationen är dock ett samhällsproblem. De allvarligaste konsekvenserna av den är att människor med svag ekonomisk, social och politisk ställning tenderar att samlas i de minst attraktiva bostadsområdena. Dessa bostadsområden erbjuder ofta bra bostäder, men förslitning, dålig miljöanpassning, bristande service och kommunikation, m.m. förmörkar bilden. Detta kan bidra till att ytterligare försämma levnadsvillkoren.

Hyresnivån i bostadsbeståndet är relativt enhetlig. Även lägenheter som inte är attraktiva har ungefär samma hyresnivå som det övriga bostadsbeståndet. Orsaken till detta är bruksvärdessystemet som bygger på att bostäder med lika bruksvärde skall ha samma hyresnivå (SOU 1996:156). I tolkningen av bruksvärde tillmäts läget med andra ord en ringa betydelse.

Den stora skattereformen i början av 1990-talet innebar kraftigt ökade boendekostnader. Ökningen mildrades emellertid genom att bostadsbidragen ökade i omfattning. Det kallas för absorption och innebär att en del av en boendekostnadshöjning elimineras av en automatisk ökning i bostadsbidraget för de hushåll som är berättigade till bidrag. Om denna absorptionsgrad är hög innebär det en



ökad risk för kapitalisering – antingen i form av höjda hyror eller i form av ökade byggkostnader. Det är denna ”sekundäreffekt” av bostadsbidragen som står i fokus för denna bilaga.

Vem som slutligen får del av bidraget beror på hur detta påverkar dels storleken på hushållets övriga inkomster, dels priserna på de produkter hushållet konsumerar. Hushållets övriga inkomster kan påverkas på flera sätt av bostadsbidragen. För det första avräknas bostadsbidraget vid beräkning av eventuella socialbidrag. Det innebär att om ett hushåll som uppbär socialbidrag får högre bostadsbidrag så medför det ingen förbättring av hushållets ekonomiska situation, eftersom socialbidraget minskar lika mycket som bostadsbidraget ökar (Schubert 1995, sid. 26).

Att de svenska hushållens bostadskonsumtion varit starkt subventionerad är ett betydande stabiliseringspolitiskt problem i och med att subventionerna motsvarar en stor del av ett budgetunderskott som är svårt att eliminera med skattehöjningar. Ett allokeringsspolitiskt problem uppkommer i och med att det har medfört en alltför hög standard på vissa delar av bostadsbeståndet och ett undanträngande av industriinvesteringar. Därtill uppkommer ett fördelningspolitiskt problem genom att subventionerna på det stora hela taget har gått till höginkomsttagarna.

Den skattereform som genomfördes år 1990–91 hade en stor inverkan på bostadssektorn. De huvudsakliga förändringarna i skattereformen var från och med 1993 minskade möjligheter för ränteavdrag, en ökning av mervärdesskatten, och en minskning av räntebidragen. Skattesänkningarna kapitaliserades i form av sänkta priser. En kompensation på bostadssidan medförde minskade subventioner. Huvudeffekten blev en höjning av bostadshyrorna med ca 30 procent. (Englund, Hendershott och Turner 1995). En regelförändring av bostadsbidraget genomfördes vidare 1996–97 som minskade statens utgifter för bostadsbidragen med 2,1 miljarder kronor. Utgångspunkten var att de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna, dvs. de familjer med den lägsta betalningsförmågan, borde prioriteras medan övriga hushåll skulle erhålla lägre bidrag.

Sveriges användning av bostadsbidrag liknar på många sätt tillämpningen i andra industriländer. Under de senaste 20 åren har inkomstrelaterade bidrag för att minska boendekostnaderna blivit ett viktigt inslag i dessa länders bostadspolitik. Man har haft större tilltro till bostadsbidrag till konsumenterna än bidrag riktade till

producenterna. Detta har enligt Kemp medfört att antalet bidragsmottagare och kostnaden för bostadsbidrag därmed också ökat i ett antal europeiska länder (Kemp, 1990).

## Bostadsbidragets effekter – en teoretisk betraktelse

Nordiska Ministerrådet har i en genomgång av tidigare utredningar om bostadsbidrag konstaterat att dessa ger upphov till flera olika effekter. Bland positiva effekter kan nämnas att bidraget bör medföra *sänkta relativpriser* på bidragstagarnas bostadskonsumtion. Vid givna bostadspriser kommer bostadsbidragen att innebära en *inkomstutjämning* samtidigt som bostadskonsumtionen ökar. De medför även en *ökad rörlighet* och en ökad konkurrens bland hushållen. Inkomstförstärkningen till bidragsmottagarna medför minskade inkomstskillnader i samhället, dvs. *positiva fördelnings-effekter*. En ökad bostadskonsumtion ger positiva effekter på *sysselsättningen i byggsektorn*. Bidragen medför emellertid även *ökade byggkostnader*, på grund av kapitaliseringseffekter. Samtidigt kan bidragen ge upphov till *ökade hyror eller bostadspriser*. Slutligen kan det befaras att bidragen skapar en *fattigdomsfälla*, genom att marginaleffekterna ökar för bidragshushållen.

Bostadsbidragens primära effekt är att de sänker relativpriset på boendet för de hushåll som är berättigade att uppbära bidrag. Detta medför – vid givet boende – en inkomstfördelningseffekt som verkar utjämnande mellan hushåll med olika inkomster. Vi vet från många olika studier att bostadsbidragen effektivt reducerar inkomstskillnader mellan boende, speciellt de skillnader som råder mellan låg- och medelinkomsttagare.

Samtidigt förmodas det sänkta relativpriset på boendet medföra beteendeeffekter, dvs. hushållen skaffar sig en större bostad än de annars hade gjort. Detta förtar inkomstutjämnningen i disponibel inkomst men medför en utjämnad bostadskonsumtion. I korthet; hushåll med låga inkomster och många barn får en högre bostadskonsumtion och större möjligheter att konsumera andra varor än de annars hade haft möjlighet till. Proportionerna mellan denna allokeringseffekt, respektive inkomsteffekt beror bl.a. på hushållens priskänslighet, utbudet av bostäder och den precisa regelkonstruktionen.

Bostadsbidraget antas således innebära en ökad konsumtion av bostäder i förhållande till annan konsumtion. Det är rimligt att anta att utbudet av bostäder på kort sikt är givet och konstant. I denna situation kan bostadsbidraget resultera i en högre prisnivå om det inte föreligger någon priskontroll i form av hyresreglering

eller annan form av administrerade hyror, som det svenska bruksvärdesystemet för hyresbestämning. I sådana fall råder också knapphet på bostäder, varför hushållen inte med lätthet kan realisera önskemålet om en större bostadskonsumtion. Bostadskonsumtionen i fysiska termer kommer således att vara oförändrad, medan konsumtionen av andra varor och tjänster kommer att öka tack vare den ökade disponibla inkomsten.

Efterfrågeförändringen pga. bostadsbidragen måste på lång sikt kunna hanteras av ekonomin. Risker är annars att det, enligt ovan beskrivna, uppkommer ett efterfrågeöverskott som pressar upp boendekostnaden och därmed förtar en del av subventionernas priseteffekt. I en ESO-rapport menar Docent Lars Söderström dock att risken inte skall överdrivas. Han menar att det rör sig om en måttlig efterfrågeeffekt. Om denna inträffar successivt under en följd av år bör den kunna rymmas inom byggnadsindustrins produktionskapacitet samt i eventuella vakanser i de befintliga bostäderna (Söderström, 1984).

Bidragen medför en ändrad efterfrågeinriktning. Hushållen ändrar sin efterfrågan från små lägenheter till större lägenheter. Det innebär i realiteten en ökad rörlighet bland hushållen. Möjligheterna för hushållen att förverkliga sina önskemål om bostäder är naturligtvis beroende av tillgången på lämpliga bostäder eller i egnahemsalternativet också att köpa ett nytt hus eller förbättra eller bygga till en befintlig bostad.

Riskerna för att bidragstagarna överkonsumerar bostäder, vilket leder till ett överutnyttjande av bostadsbidraget, har diskuterats mycket. Det kan finnas flera skäl till att efterfrågans priskänslighet för bostadsbidragmottagare kan vara lägre än för hushåll i genomsnitt. Dels är bidragmottagarnas inkomster generellt låga, vilket kan innebära att de inte anser sig ha råd att öka sin konsumtion även om priset sänks. Dels är det inte säkert att mottagarna av bidrag upplever stödet som en prissänkning utan som ett inkomsttillskott. Detta förutsätter att mottagarna förstår regelverket för stödet och kan beräkna dess effekter. Dessutom kan stödet uppfattas som osäkert genom att man inte vet hur stort det kommer att vara i framtiden.

Det kan också uppstå konkurrens mellan bidragsfamiljer och andra familjer. Då förutsätts att marknadspriset inte är konstant, t.ex. genom hyresreglering, utan att bidragmottagarens ökade betalningsförmåga kan användas för att konkurrera ut marginella bostadskonsumenter på marknaden genom prishöjningar. En

omfördelning av det givna bostadsbeståndet kommer då att vara beroende av andra faktorer som bostadsförmedling, kösystem etc.

På längre sikt, eller om det finns lediga lägenheter i beståndet, medför bostadsbidragen en större bostadskonsumtion i samhället. Det ökar sysselsättningen i byggbranschen.

Bostadsbidragen kan kapitaliseras i högre byggkostnader. Hur mycket de ökas beror bl.a. på bidragens storlek och produktionens priskänslighet. Producenterna kan anpassa byggkostnaderna till den betalningsförmåga som bostadsbidraget tillskapar inom det givna regelverket.

Risker finns även för att bostadsbidraget kan medföra en ökad hyres- eller prisnivå i de bostadsområden där en hög andel bidragstagare bor. Föreligger ingen priskontroll och utbudet av bostäder är helt oelastiskt kommer hela bostadsbidraget att tillfalla fastighetsägaren via en prishöjning.

Det går inte heller att bortse ifrån marginaleffekterna. De är ett resultat av den samlade effekten av beskattnings- och bidragssystemet. Det innebär att bidraget kan leda till en fattigdomsfälla. En övergång från hemarbete till förvärvsarbete på halvtid kan medföra en privatekonomisk förlust. De föräldrar som vill börja arbeta kan möta höga tröskeeffekter. Förvärvsarbetet medför ingen förbättring av hushållets ekonomiska situation om bostadsbidraget minskar mer än inkomstökningen från förvärvsarbetet ökar (Åhrén, 1990).

I denna uppsats skall vi göra en kunskapsöversyn av den forskning som bedrivits om den beteendeanpassning och den effekt på prisbildning som olika stödformer kan ge upphov till. Vi skall börja med att sammanfatta vad vi vet utifrån den forskning som bedrivits i USA och Storbritannien med sina annorlunda institutionella förutsättningar. Vi skall därefter redogöra för svenska forskningsresultat och slutligen tillämpa resultaten på de förutsättningar som råder i Sverige idag. Vi inleder med en fokusering på priseffekter av bidragsgivningen för att därefter behandla konsumtionseffekterna, dvs. allokeringseffekterna. Till sist redovisas studier som behandlar inkomsteffekter och de marginaleffekter som följer av bidragens konstruktion.

## Priseffekter

### Housing Assistance Supply Experiment

Housing Assistance Supply Experiment, Hase, var ett bostadsbidragsprogram som genomfördes i USA. Programmet startade 1972 och pågick i mer än tio år. Syftet med programmet var att studera hur ett fullskaligt bostadsbidragsprogram skulle kunna påverka den lokala bostadsmarknaden och speciellt priserna på bostadsmarknaden.

Endast låginkomsthushåll fick delta i programmet. Ett deltagande hushåll fick välja en bostad i det befintliga bostadsbeståndet. Om bostaden uppfyllde de krav man ställt för att få delta i programmet erhöll hushållet ett månatligt bostadsbidrag. Bostadsbidragets grundbidrag innebar att hushållen erhöll skillnaden mellan kostnaden för en standardbostad och en fjärdedel av hushållets inkomst. Standardkostnaden var ett mått på marknadshyran på en hyreslägenhet som överensstämde med den standardnivån som krävdes för att få delta i programmet. Kostnaden för ett standardhushåll varierade beroende på i vilken region av landet man bodde och med antalet rum som krävdes pga. antalet personer i hushållet. Standardkostnaden var alltså inte beroende av hyran på den speciella lägenhet bidragstagaren bodde i. I själva verket kunde bidragstagaren flytta från en standardlägenhet till en annan utan att förlora förmånen. Detta skulle ge bidragstagaren incitament att söka efter en lägenhet med så låg hyra som möjligt, dvs. det skulle motiverade bidragstagaren att inte betala mer än marknadshyra.

Undersökningen genomfördes i två städer i USA, Pittsburgh och Phoenix, och man gjorde bedömningar utifrån tre frågeställningar; man mätte prisförändringar på bostadsmarknaden i helhet, man analyserade prisförändringar på delmarknader och man mätte efterfrågeökningen orsakad av bostadsbidraget. Programmet följde upp familjer under en 5-års period och man noterade deras bostadsval vid bidrag. På liknande sätt undersöktes bostadsmarknaden.

Bostadsbidraget kunde användas i två syften, dels för att underlätta hyresbördan för dem vars bostad redan uppnådde den minimistandarden som programmet krävde och dels till att förbättra standarden för dem som bodde i bostäder som inte uppnådde minimikravet. Det var också möjligt för deltagarna att göra detta simultant.

## Resultat av undersökningen

Undersökningen gav inte några bevis för att programmet medförde hyreshöjningar på bostadsmarknaden i sin helhet, förutom hos de som måste betala för renoveringar av bostäder för att uppnå minimistandardkravet. Man studerade också bostadsbidragets påverkan i de områden där bidragstagarna valde att bo. Programregleringen hindrade dem från att bo i områden med bostäder av för låg standard och deras låga inkomst hindrade bidragstagarna att bo i områden med bostäder med för hög standard. Om området där bidragstagarna valde att bo låg isolerat och var tillräckligt litet orsakade programmet positiva priseffekter där. Men den årliga hyresökningen för bostäder där bidragstagare bodde var endast några få procent högre än för bostäder där icke bidragstagare bodde. Bidragen stimulerade inte nykonstruktion eller omfattande ombyggnationer på bostadsmarknaden.

Slutsatserna baseras endast på studier av två bostadsmarknader. Författarna anser dock att dessa slutsatser håller för bostadsmarknaden i sin helhet eftersom hyreshöjningarna främst förekom hos de hushåll som var tvungna att betala för renoveringar av sina bostäder för att få delta i programmet. (Bradbury och Downs 1981; Mulford, Weiner och McDowell 1980)

## Department of Housing and Urban Development

Department of Housing and Urban Development, HUD, initierade ett bostadsbidragsprogram som liknade HASE. Programmet genomfördes i Brown County, Wisconsin och St. Joseph County, Indiana. Dessa städer valdes pga. att de hade kontrasterande marknader. Brown County hade en pressad bostadsmarknad med 4 procent vakansgrad, medan St. Joseph County hade en vakansgrad på 10 procent bland hyresbostäderna.

Skillnaden mellan detta program och HASE låg i att HUD inte använde sig av marknadshyror. De satte administrativa hyror genom att studera resultatet av direkta förhandlingar mellan lokala fastighetsägare och bostadsförmedlingar. HUD lät vidare bostadsbidragen variera beroende på den aktuella hyran på den bostad bidragstagarna bodde i.

## Resultat av undersökningen

Under de tre första åren av bidragsprogrammet ökade bostadshyrorna i genomsnitt med 26 respektive 19 procent i de två undersökta områdena. Man konstaterade dock att dessa hyreshöjningar inte berodde på bidragsprogrammet utan hade sin bakgrund i en prisinflation i ekonomin. Undersökningen visade att hyresökningen i de bostäder som beboddes av bidragstagare bara var några procent högre än i de bostäder som beboddes av icke bidragstagare.

Programmet visades inte orsaka en förhöjd hyresökningstakt utan snarare en liten engångsökning av hyran vid programstarten. (Rydell och Barnett, 1980).

## Lärdomar för den svenska bostadsmarknaden

Resultaten från experimenten tyder på att bostadsbidragets effekt på fastighetspriser och bostadshyror är försumbara. Den effekt som kan urskiljas är en liten engångshöjning av hyran vid programstarten.

För att kunna tillämpa detta resultat på vår svenska bostadsmarknad måste man vara medveten om att det finns institutionella skillnader mellan bostadsmarknaden i USA och bostadsmarknaden i Sverige. I Sverige har vi en mer reglerad hyressättning, pga. bruksvärdesystemet, än i USA. Det innebär att fastighetsägarna inte kan höja hyrorna i ett visst område med hänvisning till att bostadsbidragen gör att hushållen klarar av en viss hyreshöjning.

Den svenska hyresmarknaden är också annorlunda än den amerikanska hyresmarknaden. Skillnaderna mellan goda och dåliga bostäder är mindre. Det stora flertalet hyresbostäder har god teknisk standard och en god utrustningsstandard. Det innebär att bostadsbidragssystemet inte kan medföra hyreshöjningar på grund av att hushållen efterfrågar upprustningar av sina bostäder.

Även om bostäderna på den svenska hyresmarknaden karaktäriseras av en relativt likvärdig kvalitet, med avseende på inredningsstandard, så skall detta inte skymma det faktum att det råder stora skillnader mellan olika hyresbostadsområdens attraktivitet. Vissa områden är starkt segregerade med social oro, låg kommersiell service och dåliga kommunikationer medan andra områden karaktäriseras av ett attraktivt läge med avseende på brottslighet,



kommunikationsmöjligheter, servicenivå m.m. Hyressättnings-systemet beaktar inte dessa skillnader i någon nämnvärd omfattning. Det innebär att även om bostadsbidragssystemet skulle uppmuntra hushållen att flytta (se även nästa avsnitt) så leder inte det till en press uppåt på hyresnivån på marknaden. I detta avseende skiljer vi oss från USA, där hyresskillnaderna är stora mellan olika bostadsområden.

Således borde slutsatsen vara den att om kapitaliseringseffekten av bostadsbidraget är liten på hyresmarknaden i USA så är den än mindre på hyresmarknaden i Sverige. Däremot kan man tänka sig att bostadsbidraget kan ha effekt på fastighetspriserna på småhus. Bedömningen är dock att merparten av dessa hushåll redan ligger ovanför hyresgränsen för bostadsbidraget och att de därmed inte kommer att påverkas.

## **Allokeringseffekter**

### **Housing Assistance Supply Experiment**

I bostadsprogrammet HASE studerade man också hur hushåll som deltog i programmet anpassade sitt beteende efter bostadsbidraget. När programmet startade 1972 bodde 20 procent av hushållen som var berättigade till bostadsbidrag, i USA, i bostäder som man bedömde hade en standardnivå som låg under minimigränsen. Bidragsprogrammet krävde att bidragstagarna bodde i bostäder som uppnådde en viss minimistandard. Många hushåll bedömdes också ha en hög hyresbörda. Mer än 1/4 av hushållen spenderade över 40 procent av sina inkomster på hyra och mer än 2/3 av hushållen spenderade över 25 procent av sin inkomst på hyra.

### **Resultat av undersökningen**

Studien visade att den största delen av bostadsbidraget användes till att minska hyresbördan. 20 procent av det erhållna bostadsbidraget spenderades på bostaden vilket motsvarade en ökning av bostadskonsumtionen med 8 procent. Bostadskonsumtionsökningen var ringa både pga. att bidragstagaren inte frivilligt köpte större bostad med sin bidragsökade inkomst och pga. att den befintliga bostaden redan hade uppnått den standard regelverket krävde. Studien visade att bidragstagarna nöjde sig med

att efterfråga acceptabla bostäder. Eftersom en begränsad del av bidragspengarna spenderades på bostaden var de tillgängliga för andra konsumtionsutgifter, vilket ökade hushållens konsumtionsutrymme och därmed deras välfärd.

Eftersom alla bidragstagare som ville delta i programmet var tvungna att bo i bostäder med en viss minimistandard medverkade bostadsbidraget till att hushållen bodde i bostäder som bedömdes ha en medelstandard. De som behövde öka standarden på den befintliga bostaden flyttade vanligtvis istället för att renovera, men merparten av dessa hushåll ville inte delta i programmet eftersom de ansåg att det var mycket arbete för lite pengar. Medelnivån på utgifterna för dessa hushåll som flyttade ökade med 24 procent i Phoenix och 8 procent i Pittsburgh och alla dessa hushåll flyttade till bostäder som uppfyllde standardkraven. Oavsett tidigare lägenhetsstandard ökade de som flyttar sin bostadskonsumtion med mer än vad regelverket för bostadsprogrammet krävde. Frånsett standarden så var deras första prioritet större yta och därefter förbättrad kvalitet.

Dessa resultat tyder på att ett bostadsprogram vars regelverk kräver en minsta acceptabel bostadsstandard verkligen ökar bostadsutgiften och förbättrar bostäderna speciellt för dem som innan bostadsbidraget inte bodde i bostäder som uppnådde minimistandard. Som mest ökade omflyttningen med 7 procent för alla hushåll och 10 procent för dem som från början inte uppnådde minimistandard. Alla hushåll som flyttade valde områden med lägre andel låginkomsthushåll, lägre andel brott, högre grad av service och tillgängliga tjänster och bättre tillgänglighet till olika transportmedel.

Studien visade också att om bidragen inte var bundna till bostadsstandarden utan endast fokuserade på betalningsbördan var deltagarnivån högre. Anledningen till detta var att hushållen ansåg att det vara för mycket arbete att flytta eller renovera sin bostad i förhållande till bidragets storlek. (Bradbury och Downs 1981, Mulford, Weiner och McDowell 1980)

### Efterfrågeorienterade bostadsprogram

De Borger (1986) konstruerade och simulerade tre olika efterfrågeorienterade bostadsprogram för hyresmarknaden. Programdeltagandet begränsades till låginkomsthushåll. Hushåll i liknande situation vad gällde sammansättning, boendesituation och inkomstnivå m.m. erhöll lika stora bostadsbidrag. Bidraget minskade sedan med ökad inkomst för att försvinna helt vid den övre inkomstgräns som var satt som villkor för att få delta i programmet.

### Programmets resultat

Resultatet från studien visade att bidragsprogrammen inte bidrog till någon överkonsumtion av bostäder hos bidragstagarna. Däremot ökade hushållen med den sämsta bostadsstandarden sin bostadskonsumtion med mer än vad de skulle ha gjort om man gett dem en kontant penningssumma med samma värde som bidraget de erhöll i programmet. (de Borger, 1986)

### Lärdomar för den svenska bostadsmarknaden

Resultaten av de utländska studierna visar att de hushåll som fick del av bidragen bara i begränsad omfattning använde dessa till att öka sin bostadsstandard. Resultatet var till viss del avhängigt programmets regelverk. Konsekvensen blir en ringa efterfrågeökning på bostäder från denna grupp hushåll och därmed en ringa kort-siktig prispåverkan. Den mest betydelsefulla effekten är i stället att de bidragsberättigade hushållen kan öka sin övriga konsumtion och därmed sin välfärd.

Det är inte självklart vilka effekterna skulle bli på den svenska bostadsmarknaden, med dess mindre hyres- och kvalitetskillnader. För Sveriges del finns redan bostadsbidragsprogrammet på plats, varför den relevanta frågan är: hur skulle de bidragsberättigade hushållens bostadskonsumtion se ut i frånvaro av bidrag? Erfarenheterna från de utländska studierna tyder på att skillnaderna borde vara ganska små, varför också återverkningarna på efterfråga och prisbildning torde vara små. Resultatet beror även på det svenska regelverket, vilket kommer att behandlas senare.

Studierna tyder vidare på att ett selektivt inkomstillskott i form av bostadsbidrag är ett billigare och mer effektivt att nå ett politiskt mål om att låginkomstfamiljer med barn skall ha en god bostadsstandard, än ett allmänt bidrag som inte är bostadsbundet.

## **Inkomsteffekter**

### **Family Expenditure Survey**

Gibbs och Kemp (1993) undersökte bostadsbidragets inverkan på inkomstfördelningen i Storbritannien, genom att studera data från 1988 i Family Expenditure Survey, FES.

I studien fann man att den andel av befolkningen som beviljas bostadsbidrag var störst i den lägsta inkomstgruppen, 81 procent. Därefter minskade andelen bidragstagare och det genomsnittliga bidragsbeloppet med stigande inkomster. Resultaten visade att bostadsbidragen tillfaller dem som bäst behöver bidrag, om man med det avser de med lägst inkomst.

Bostadsbidraget reducerade inkomstskillnaderna mellan hushållen med 5,5 procent. Bland hyresgäster, som tillsammans omfattade cirka 1/3 av hushållen, och var koncentrerade till de lägsta inkomstklasserna, gav bostadsbidraget ett betydande bidrag till att utjämna inkomstskillnaderna. Mellan de lägsta och de högsta inkomstklasserna minskade dessa med 17 procent. Studien visade vidare att även om bostadsbidraget omfördelade inkomsterna från höginkomsthushåll till låginkomsthushåll så reducerade det i ännu högre grad inkomstskillnaden mellan medelinkomsthushåll och låginkomsthushåll.

### **Lärdomar för den svenska bostadsmarknaden**

Resultaten indikerade att även om bostadsbidragen bara berör cirka 5,5 procent av hushållen i Storbritannien medför de ändå en betydande reduktion av inkomstskillnaderna – främst mellan medelinkomsthushåll och låginkomsthushåll. För denna bilaga som skall belysa pris effekterna av bostadsbidragen har dessa fördelningsmässiga verkningar mindre betydelse. Det är endast i den mån bidragsbeloppen ger stora bostadsefterfrågeeffekter som fördelningseffekter har ett samband med pris effekter.

## Den svenska bostadsmarknaden

Detta avsnitt behandlar bostadsbidragets effekter relaterat till det svenska regelverket. Eftersom svensk forskning bygger på teoretiska studier kommer vi att dra paralleller mellan resultat från de ekonometriska studier som genomförts i USA och Storbritannien och de teoretiska studier som genomförts i Sverige. Vi kompletterar de svenska teoretiska studierna med en egen studie av bostadsbidragets effekter.

Det finns två möjliga effekter av bostadsbidraget som har relevans för frågeställningen i denna bilaga. Förekomsten och storleken av dessa effekter är beroende av regelverkets konstruktion. Den första effekten är indirekt och kännetecknas av att bostadsbidraget leder till efterfrågeförändringar (allokerings effekter), dvs. de uppmuntrar till ökad bostadskonsumtion. Grunden för en ökad efterfrågan är de relativprisförändringar som kan förknippas med bostadsbidragen. Deras omfattning i relation till den totala boendekostnaden, i kombination med hushållens inkomst- och priselasticiteter – avgör hur stor denna effekt kan bli. Om relativprisförändringarna är stora, och eventuellt koncentrerade till vissa grupper av hushåll med ett selektivt boendemönster, ökar sannolikheten för att efterfrågeeffekten kan bli påtaglig. Det kan t.ex. vara låginkomsttagare med barn som bor i traditionella miljonprogramsområden. I så fall kan efterfrågeökningen medföra ökade hyror och priser, samt ökade kostnader i en nyproduktion av bostäder.

Den andra effekten är en ren kapitaliseringseffekt, som bäst förstås på det sättet att hushållens bostadsbidrag kan öka om t.ex. hyran höjs. Det kallas för absorption. Den grundläggande tanken är att bidragen leder till en större tolerans för hyres- eller prishöjningar, eftersom bidragen ökar och därmed medfinansierar en hyreshöjning. Det leder också till ett öintresse för hyressänkningar, eftersom de ändå "äts upp" av minskade bostadsbidrag. I likhet med efterfrågeförändringar beror effekten på hur selektiva bidragen är, hur stora de är och om de dessutom koncentreras till bidragstagare i specifika bostadsområden.

För att kunna besvara dessa frågor är det nödvändigt att göra en del empiriska analyser för att utröna vem som får bostadsbidrag

och i vilken omfattning samt hur bidragen påverkar hushållens priskänslighet på marginalen.

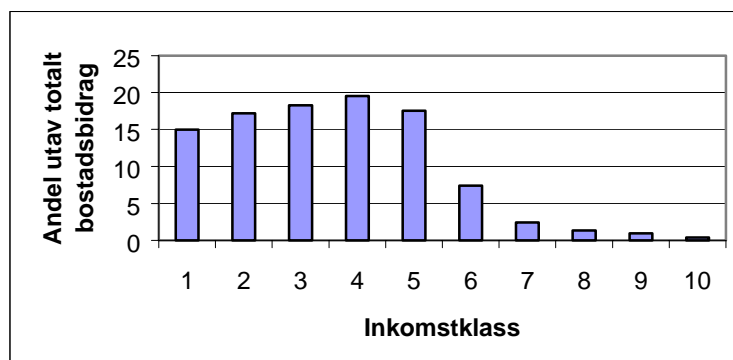
### Vem får bostadsbidrag, och i vilken omfattning?

Det har framgått av den principiella framställningen ovan att bidragens omfattning har betydelse för de samlade efterfrågeeffekterna, medan bidragens fördelning på hushåll av olika slag i kombination med regelverkets konstruktion, påverkar känsligheten för hyresförändringar. Det är därför av vikt att veta hur dessa fördelningseffekter ser ut i den svenska kontexten. Det beror på att bostadsbidraget är konstruerat som en riktad subvention som utgår för boendekostnader upp till en viss högsta gräns, som bland annat beror på inkomstnivå, barnantal och bostadsyta. Utöver denna gräns bär hushållet hela ökningen i boendekostnader.

Det är också av vikt att veta hur riktade bostadsbidragen är, eftersom det påverkar de samlade efterfrågeeffekten och storleken på den kapitalisering som kan tänkas uppstå.

En studie av Frykman (1985) visade att för barnfamiljerna tenderade de totala bostadssubventionerna att vara högst för höginkomsttagare, medan subventioner för hushåll utan barn i stort sett fördelades likformigt över inkomstklasserna. De totala subventionerna innefattar skattesubventioner, räntebidrag och bostadsbidrag. Skattesubventionerna gynnade starkt, och räntebidragen svagt, höginkomsttagarna. Frykman visade dock att bostadsbidragen entydigt gynnade låginkomsttagarna.

Figur 1 visar hur de totala kostnaderna för bostadsbidrag är fördelade på hushåll indelade efter tio olika inkomstklasser. Fördelningen visar att bostadsbidraget är högst för hushåll i medelinkomstklasserna, men kostnaden är något lägre för låginkomsthushållen.

**Figur 1. Bostadsbidrag fördelat på tio olika inkomstklasser.**

Datamaterial från Bostads- och hyresundersökningen 1997.

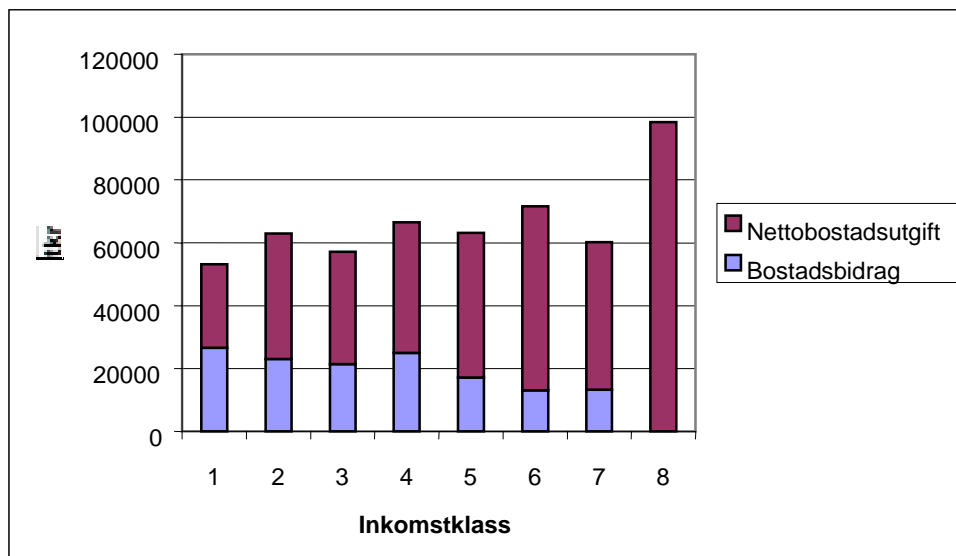
Anledningen till att kostnaderna är högre för medelinkomsthushållen kan vara att hushåll i lägre inkomstklasser, t.ex. studenter, har ett så pass billigt boende att de hamnar under gränsen för bostadsbidrag. De är exempel på en grupp av hushåll som skulle kunna öka sina boendekostnader och samtidigt till stora delar kompenseras genom ökade bostadsbidrag. Här ligger en outnyttjad fördelningseffekt, samtidigt som det finns utrymme för en kapitaliseringseffekt, enbart trimmad av bruksvärdesprövningen.

Den stora skillnaden i bostadsbidragsandel mellan inkomstgrupp 5 och 6 beror på regelverkets konstruktion, där andelen bostadsbidrag vid en viss boendekostnad övergår från att beräknas på 75 procent till 50 procent av boendekostnaden. Inkomstklass tio representerar de bäst ekonomiskt ställda hushållen i Sverige. Att något hushåll i den inkomstklassen erhåller bostadsbidrag är märkligt. Detta kan dock ha sin förklaring i att hushållen under året har fått en förändrad inkomst eller en förändrad sammansättning. En annan trolig förklaring kan vara att hushåll som blivit återbetalningsskyldiga, pga. att deras faktiska inkomst varit för hög, inte har hunnit återbetala sin skuld innan dessa uppgifter sammanställdes. Hushåll som erhölet ett för högt bostadsbidrag, i förhållande till vad de var berättigade till år 1997 krävdes inte på återbetalning förrän våren 2000.

Figur 2a och 2b illustrerar hur boendekostnaden varierar med inkomst och bostadsbidrag för ensamstående kvinnor med två barn

respektive ensamstående män med två barn. Figurerna visar att kvinnor tenderar att i genomsnitt ha högre bostadsbidrag än män. Detta illustrerar tydligt att bostadsbidraget fungerar som en inkomstutjämning mellan hushåll med ensamstående kvinnor respektive män med barn. Figurerna visar också att inom respektive kategori av hushåll, verkar bidragen utjämnande över inkomstklasserna.

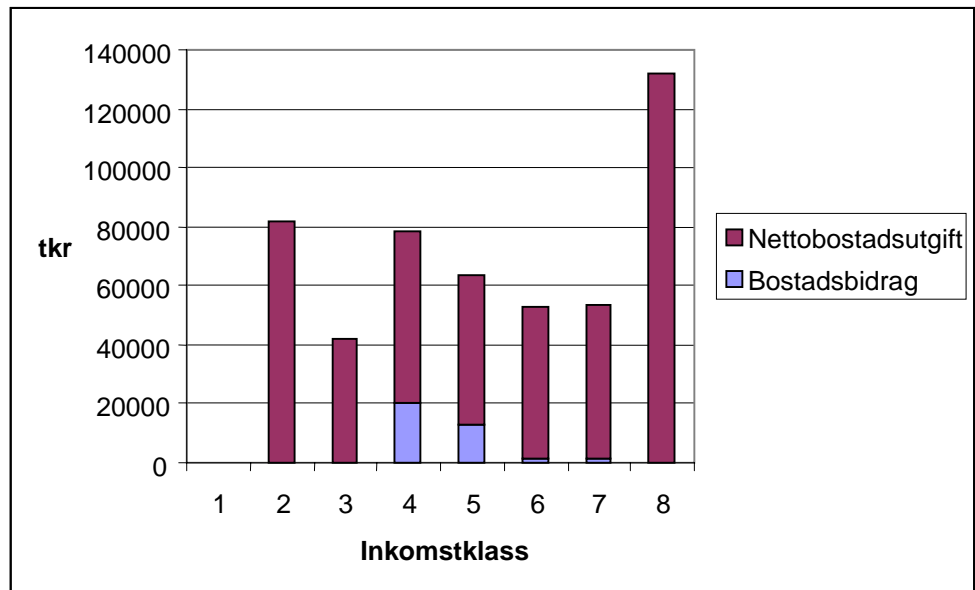
**Figur 2a. Nettobostadsutgift och bostadsbidrag för ensamstående kvinnor med barn i olika inkomstklasser.**



Datamaterial från Bostads- och hyresundersökningen 1997.



**Figur 2b. Nettobostadsutgift och bostadsbidrag för ensamstående män med barn i olika inkomstklasser.**



Datamaterial från Bostads- och hyresundersökningen 1997.

Kvinnor har en lägre disponibel inkomst än män, oavsett hushållstyp (se tabell 1). Detta innebär att de har lägre konsumtionsutrymme efter att bostaden är betald. Denna tendens gäller oavsett om hushållen har barn eller inte och oavsett om de bor i hyres- eller bostadsrätter.

**Tabell 1. Inkomster, konsumtionsutrymme och bostadsbidragsprocent för kvinnor och män**

Hushållstyp	Disponibel inkomst [kr]	Konsumtionsutrymme efter betald bostad och erhållet bostadsbidrag [Kr]	Bostadsbidragsprocent <sup>1</sup> (Bostadstillägg till pensionärer ingår)
<b>Kvinnor</b>			
En person < 64 år	122 949	83 609	9
En person > 64 år	90 509	61 144	25
Med barn	166 029	122 598	31
<b>Män</b>			
En person < 64 år	128 716	91 112	4
En person > 64 år	143 020	110 048	8
Med barn	199 508	134 719	10
Övriga hushåll	271 702	214 337	2

<sup>1</sup> Bostadsbidragsprocent – bostadsbidrag/disponibel inkomst  
Datamaterial från Bostads- och hyresundersökningen 1997.

De största inkomstskillnaderna i befolkningen finns mellan kvinnliga och manliga ensamstående pensionärer. De ensamstående kvinnliga pensionärerna har en disponibel inkomst på 90 509 kr jämfört med 134 020 kr för männen. Kvinnor i alla hushållstyper har ett mindre konsumtionsutrymme kvar när bostaden betalats.

Skillnaderna mellan mäns och kvinnors boendeutgifter skulle öka ytterligare utan den kompensation som sker genom bostadsbidrag till hushåll med barn och bostadstillägg till pensionärer. Kvinnors högre boendeutgifter är en effekt av att de i genomsnitt har större bostäder än män. Efter kompensation genom bostadsbidrag har emellertid både de ensamstående kvinnliga pensionärerna och de ensamma mammorna en klart lägre nettoavgift för boendet än motsvarande hushållstyp bland män. Statistiska centralbyrån visar att ca 89 procent av de ensamstående med barn som fick bostadsbidrag 1997 var kvinnor. På grund av att de har lägre inkomst och högre boendeutgifter, fick kvinnor med barn också ett större bidragsbelopp än ensamstående män med barn, 1 970 kronor/månad jämfört med 1 550 kronor/månad (SOU 1996:156, sid. 191–194; Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok, 2000, sid. 122).

Bostadsbidraget medför en inkomstutjämning främst mellan låg- och medelinkomsthushåll. Detta styrks av Englund och Persson (1986) som menar att bostadsbidraget i princip är väl konstruerat för att göra det möjligt för det stora flertalet hushåll att nå upp till en viss minimistandard på sitt boende. Dess konstruktion är väl lämpad för detta syfte i och med att bidrag utgår för bostadskostnader och hushållsinkomster upp till en viss högsta gräns och är således den typ av bidrag som inte gynnar höginkomsttagarna, utan som i stället har en tydlig fördelningsprofil.

Det förefaller därför, tentativt, som att bostadsbidragen i sin praktiska tillämpning har en betydande utjämnings effekt – antingen i form av en inkomstförstärkning för hushåll med låga inkomster, eller i form av utjämnad bostadskonsumtion mellan olika inkomstgrupper och hushållstyper.

För uppsatsen syfte är det viktigt att utröna om bidragen, förutom att gynna vissa grupper i samhället – låg- och medelinkomsttagare med barn – även har ett fokus på vissa bostadsområden eller vissa i övrigt klart definierade delar av bostadsbeståndet. Det är en förutsättning för att en kapitalisering av bidraget skall kunna ske via en efterfrågeförändring.

I tabell 2 redovisas en bearbetning av SCBs bostads- och hyresundersökning. Hushåll med fullt, reducerat och inget bostadsbidrag har fördelats efter husens ålder och upplåtelseform.

**Tabell 2. Andel hushåll med fullt bostadsbidrag, reducerat bostadsbidrag eller inget bostadsbidrag alls i hus med olika byggår och upplåtelseform år 1997**

	Fullt bostadsbidrag	Reducerat bostadsbidrag <sup>2</sup>	Inget bostadsbidrag
<b>Husets byggår</b>			
- 50	10.4	4.0	85.6
51 - 60	13.0	2.9	84.1
61 - 70	13.1	2.9	84.0
71 - 80	10.4	2.9	84.7
81 - 90	14.5	4.7	80.8
91 - 97	17.9	4.7	77.4
<b>Upplåtelseform</b>			
Allmännyttta	20.3	3.4	76.3
Privat	20.8	2.5	76.7
hyresrätt			
Bostadsrätt	10.9	2.9	86.2
Äganderätt	4.0	4.4	91.6

*Källa:* Bostads- och hyresundersökningen 1997 – egna beräkningar

Det är uppenbart att det är svårt att lokalisera bidragshushållen till en viss åldersklass på huset, även om andelen bidragstagare synes vara överrepresenterade i nyare hus. Det är däremot uppenbart att andelen hushåll med fullt bostadsbidrag är fler inom allmännyttig och privat hyresrätt, än inom bostadsrätt eller äganderätt. Tidigare studier av Turner (1997) visar dock att inte ens i de miljonprogramsområden som har de lägsta hushållsinkomsterna är andelen bidragstagare i allmänhet mer än 20 procent.

Avsnittet kan sammanfattas med att bostadsbidragen har en tydlig omfördelningsprofil i den meningen att merparten av bidraget går till hushåll med låga inkomster. Det är däremot inte så att bidragstagarna synes vara koncentrerade till vissa delar av bostadsbeståndet. Det innebär i klartext att en fastighetsägare inte har anledning att kalkylera med att merparten av de boende har så höga bostadsbidrag att deras känslighet för hyresförändringar är

<sup>2</sup> Hushåll som har ett bostadsbidrag, men där hushållets inkomst ligger över respektive grupps inkomsttak

reducerad. Det minskar risken för kapitalisering av bostadsbidraget för befintligt boende.

Det är emellertid också av vikt att i större detalj studera hur stor andel av de bidragberättigade hushållen som ligger under, respektive över hyres- och inkomstgränserna för bostadsbidrag. Om det är så att flertalet hushåll med bostadsbidrag redan ligger över gränserna för fullt bidrag kommer ytterligare hyra inte att resultera i ökade bidrag, vilket naturligtvis har betydelse för sannolikheten att bidragen kapitaliseras i ökade hyror. Vi skall därför definiera begreppet absorptionsgrad noggrannare.

### Bostadsbidragens absorptionsgrad

Skattereformen innebar ökad beskattning och minskade subventioner till bostadssektorn. För flertalet hushåll innebar det ökade bostadsutgifter och för en viss del av dessa hushåll mildrades utgiftsökningen genom ökade bostadsbidrag. Det fanns en farhåga att denna "automatiska" kompensation skulle förta en alltför stor del av skattereformens intentioner. Det ledde till uppskärpningar av regelverket för bostadsbidrag.

För bidragsberättigade hushåll kommer ökade bostadsutgifter att motverkas av ökade bostadsbidrag. I vilken utsträckning detta sker benämns absorptionsgrad. Den definieras på följande sätt:

$$ABSG = [1 - (dBOUT - dBOB) / dBOUT] * 100$$

där            ABSG = absorptionsgrad  
                  dBOUT = förändrad bostadsutgift  
                  dBOB = förändrat bostadsbidrag

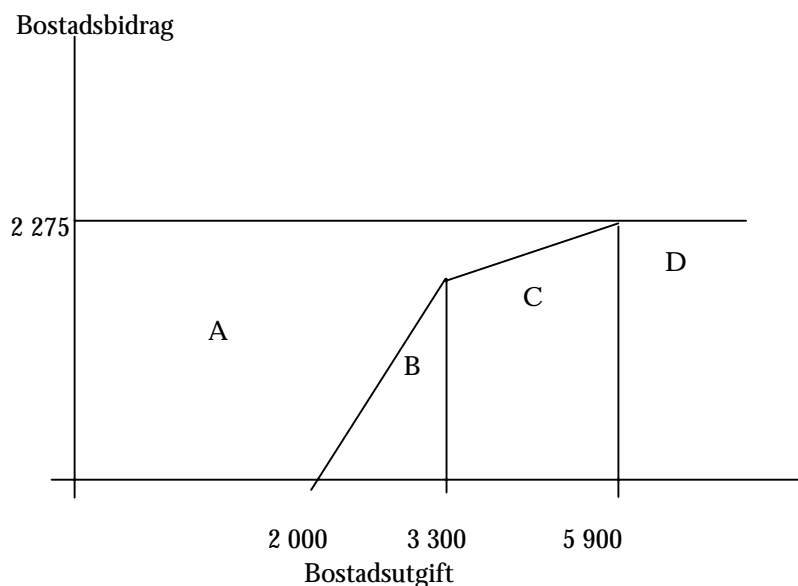
Absorptionsgraden kan variera mellan 0 och 100 procent beroende på bland annat hushållstypen, antalet barn, bostadsutgiften och den inkomst som hushållet har. Eftersom vi avgränsar oss till att inte undersöka pensionärshushåll med BTP kommer absorptionsgraden pga. regelverkets konstruktion att kunna variera mellan 0 och högst 75 procent. Pensionärshushållen får i vissa fall en 100-procentig kompensation.

Bostadsutgifterna definieras olika beroende på upplåtelseform. Energikostnaden ingår till exempel i hyresgästernas bostadsutgift, varför förändringar i dessa utgifter påverkar bidragets storlek. Detsamma gäller för bostadsrätt där energikostnadsökningen kan tas ut som en höjd föreningsavgift. I äganderätt kommer dock inte ökade energikostnader att påverka bostadsbidraget eftersom energikostnaden beräknas schablonmässigt. Ett annat exempel är att en del av nettoförmögenheten i det ägda småhuset subtraheras från bostadsutgiften vid beräkning av bidragets storlek. Detta visar att en ökning av bostadsutgifterna inte självklart påverkar bidragets storlek på ett likformigt sätt.

Absorptionsgraden varierar med bostadsutgiftens storlek. Om bostadsutgiften blir högre än regelverkets så kallade övre hyresgräns kommer absorptionsgraden för den överskjutande delen att bli 0 procent (SOU 1992:11, Bilaga 5, del C). Denna högsta gräns varierar med inkomstnivå, barnantal och ett antal andra parametrar som beskrivs i huvudbetänkandet.

Figur 3 visar hur bostadsbidraget varierar med bostadsutgiften för ett hushåll med två barn med låg inkomst. I intervallet A är bostadsutgiften så låg att det inte utgår något bostadsbidrag. Hushållets bostadsutgift understiger den undre hyresgränsen i systemet, vilket innebär att en hyresförändring inom detta Intervall har en absorptionsgrad på 0 procent. Vid en högre hyresnivå – inom intervallet B – är det marginella bostadsbidraget 75 procent. I nästa intervall – intervall C – är det marginella bidraget 50 procent. Om hushållet har en bostadsutgift som ligger över den så kallade övre hyresgränsen ger ytterligare bostadsutgifter inga ytterligare bidrag – absorptionsgraden är 0 och ett två-barnshushåll vars boendeutgift överstiger 5 900 kr/månad har således en absorptionsgrad lika med 0 för den överskjutande delen. Ett tvåbarnshushåll med en boendekostnad på 5 900 kronor/månad kommer således att få ett bostadsbidrag på 2 275 kronor/månad,  $(0,75 * (3\,300 - 2\,000) + 0,50 * (5\,900 - 3\,300))$ .

**Figur 3. Maximalt bostadsbidrag för ett hushåll med två barn och med låg inkomst efter bostadsutgiftens storlek.**



I tabell 3 illustreras absorptionsgraden för olika hushållstyper.

**Tabell 3. Absorptionsgrader för olika hushållstyper.**

Hushållstyper	Absorptionsgrad hos hushåll som erhåller bostadsbidrag [%]	Absorptionsgrad hos hushåll Totalt [%]
Hushåll utan barn	22	2
Hushåll med 1 barn	31	11
Hushåll med 2 barn	31	7
Hushåll med 3+ barn	31	11

Beräkningar gjorda på material från Bostads- och hyresundersökningen 1997.

Vi kan notera att de genomsnittliga absorptionsgraderna är låga och att det gäller oavsett hushållstyp eller om beräkningarna görs för alla hushåll eller enbart bidragshushåll. I tabell 4 redovisas en frekvensfördelning, där hushåll med bostadsbidrag har fördelats på absorptionsgrad.

**Tabell 4. Bidragshushållen fördelade på absorptionsgrader**

Absorptionsgrad [%]	Andel av hushållen [%]
0	54
50	32
75	14

Beräkningar gjorda på material från Bostads- och hyresundersökningen 1997

Beräkningarna visar att 32 procent av de hushåll som erhöll bostadsbidrag hade en absorptionsgrad på 50 procent, dvs. en hyreshöjning på 100 kronor skulle medföra en ökning av bostadsbidraget med 50 kronor. 14 procent av dessa hushåll hade en absorptionsgrad på 75 procent. Detta kan jämföras med motsvarande beräkningar för samtliga hushåll där 5 procent hade en absorptionsgrad på 50 procent och 2 procent hade en absorptionsgrad på 75 procent och hos resten var marginaleffekten noll. Detta visar att de flesta hushåll har en boendekostnad som antingen ligger väl under den undre hyresgränsen, eller, vilket är vanligare, redan har en bostadsutgift som överstiger den övre hyresgränsen i bidragssystemet.

### Pris- och hyreseffekter av bostadsbidrag – en analys

Resultaten från ekonometriska studier genomförda i USA och Storbritannien har inte kunnat påvisa några påtagliga bidragsrelaterade prisseffekter. Alla resultat tyder på att bostadsbidragets effekt på fastighetspriser och hyror är försumbara.

Sverige har andra institutionella förutsättningar än USA och Storbritannien. Bostadsbidragssystemet har större omfattning och kommer dessutom till berättigade hushåll med viss automatik. Sverige har också en reglerad hyressättning i form av bruksvärdessystemet, som formellt ger ett mycket begränsat utrymme för prisseffekter på hyresbostadsmarknaden. Det gäller dock inte för småhus med äganderätt, där prissättningen är helt fri. En bedömning är dock att dessa hushåll redan ligger ovanför hyresgränsen för bostadsbidrag och att de därmed inte kommer att påverkas. En boendekostnadshöjning på 100 kronor kommer inte att medföra någon ökning av ett eventuellt bostadsbidrag, absorptionsgraden hos dessa hushåll är således noll.



Vår genomgång av det svenska system, i ljuset av utländsk erfarenhet, tyder på att vårt bidragssystem ökar bostadsutgiften och stimulerar till ökad bostadsstandard för hushåll med låga inkomster. Samtidigt ökar den disponibla inkomsten, efter det att bostaden är betald. Att helt avskaffa bostadsbidragen och istället öka barnbidragen i motsvarande mån skulle eventuellt innebära en administrativ förenkling men till priset av en mindre påverkan på boendevalet (Englund och Persson, 1986).

Inkomstförändringar och sänkta relativpriser för boendet medför en ökad bostadsefterfrågan. Om denna efterfrågeförändring är betydande, och särskilt inriktas på vissa grupper av hushåll, som samtidigt inriktar sin efterfrågan mot ett viss typ av boende, skulle bidragen kunna kapitaliseras i ökade byggkostnader. I en ESO-rapport menar man dock att det endast rör sig om en måttlig efterfrågeeffekt. Om denna inträffar successivt under en följd av år bör den kunna rymmas inom byggnadsindustrins produktionskapacitet samt eventuella luckor i utnyttjandet av de redan befintliga bostäderna (Söderström 1984).

Det är också rimligt att anta att utbudet av bostäder på kort sikt är givet och konstant. I denna situation kan den efterfrågeökning som bostadsbidraget skapar resultera i en högre hyres- prisnivå om det inte existerar någon priskontroll i form av hyresreglering eller annan form av administrerade hyror, som det gör i det svenska bruksvärdesystemet för hyresbestämning<sup>3</sup>. Påfrestningarna på systemet är dock begränsade, eftersom de bidragsberättigade hushållen är spridda över hela beståndet, samtidigt som absorptionsgraderna är låga för flertalet boende. Det innebär att de ökade bostadsutgifter, som blir en konsekvens av ökad efterfrågan och därmed omflyttning till en dyrare bostad, på marginalen får bäras av de boende. Det framgår tydligt av våra empiriska studier.

Bostadsbidraget kan också kapitaliseras i form av högre hyror för de boende hyresgästerna, dvs. inte som en följd av efterfrågeförändringar, utan bara som en följd av att bostadsbidragen kan göra hushållen mindre känsliga för hyresökningar. Det kan t.ex. tänkas att, helt inom ramen för systemet med bruksvärdesprövning, att en styrelse i ett allmännyttigt bostadsföretag bestämmer sig för att öka hyran i områden med många bidragstagare.

---

<sup>3</sup> Detta förutsätter att det svenska bruksvärdesystemet inte ger upphov till en svart marknad för hyreslägenheter. Situationen i Stockholm år 2000 tyder på att så kan vara fallet. Det är dock sannolikt att denna "hyresglidning" drivs av andra hushåll än bidragstagare.

Det skulle också kunna vara en förklaring till att hyresnivåerna är så lika i attraktiva och i oattraktiva bostadsområden.

Mot detta talar att merparten av hushåll med bostadsbidrag har låga absorptionsgrader. En hyreshöjning kompenseras därför normalt inte med ökade bostadsbidrag. Samtidigt förefaller det inte vanligt med bostadsområden där andelen bidragstagare är ett dominerande inslag. Det finns således inte någon reell grund för strategiska hyreshöjningar av detta slag. Därmed minskar också sannolikheten för att bidragen har en kapitaliseringseffekt.

Det kan dock inte uteslutas att bostadsbidragen förhindrar hyressänkningar i oattraktiva områden, eftersom bidragsberättigade hushåll då kanske skulle komma under den övre hyresgränsen och således förlora bidrag i en sådan omfattning att hyressänkningen inte påverkar de disponibla inkomsterna. En företagsledning skulle därför finna det meningslöst att sänka hyrorna i bidragstunga områden, eftersom det inte skulle resultera i minskade relativhyror för de boende – och därmed en ökad efterfrågan på bostäder i området.

Även om absorptionsgraderna är högre vid en hyresminskning än vid en hyreshöjning är det ändå inte särskilt sannolikt att bostadsbidragen verkar konserverande på hyresnivåerna i oattraktiva och bidragstunga områden, eftersom andelen bostadsbidragstagare normalt inte är hög, ens i dess områden.

Det är därför uppenbart att bidragssystemet knappast bidrar till ökade hyror eller priser på bostadsmarknaden. Mer forskning kan dock behövas för att helt säkerställa denna slutsats.

### **Sammanfattning**

Denna rapport presenterar resultat från empiriska och teoretiska studier genomförda i USA och Storbritannien. Lärdomar från dessa studier har sedan överförts till Sverige med ett beaktande av det svenska regelverket för bostadsbidrag. Rapporten innehåller vidare resultat från studier genomförda i Sverige. Dessa studier är dock främst av teoretisk karaktär varför rapporten kompletterats med en egen mindre studie av bostadsbidragets effekter.

Resultaten från de utländska studierna tyder på att ett subventionsprogram, i form av bostadsbidrag riktat mot bostadsstandard, gör att hushållen tar på sig större bostadsutgifter och bosätter sig i bostäder med högre standard än de annars hade gjort.

Detta gäller särskilt för de hushåll som innan bostadsbidraget bodde i bostäder med låg standard.

Bostadsbidragssystemet i Sverige, med bidrag som utgår för bostadsutgifter upp till en viss högsta gräns, är konstruerat för att göra det möjligt för hushåll att nå upp till en viss minimistandard på sitt boende.

Våra studier av det svenska systemet pekar också på att bostadsbidragssystemet ökar efterfrågan på bostäder men att det knappast är sannolikt att det på sikt medför ökade priser eller hyror. Det beror på att bruksvärdesystemet förhindrar hyresglidning och på att efterfrågeförändringar som följer av bidragssystemet är för små för att inte byggindustrin på sikt skall kunna öka utbudet utan att kostnaderna drivs i höjden.

I uppsatsen har vi också konstaterat att förekomsten av bostadsbidrag förvisso kan minska de befintliga hushållens känslighet för hyreshöjningar, men att det svenska systemet med bruksvärdesprövning av hyror bör kunna förhindra en sådan priseffekt.

Vår statistiska genomgång av bostadsbidragets fördelning på hushåll med olika kön, inkomst och sammansättning visar att bidragen medverkar till en icke obetydlig inkomstutjämning och sannolikt även till en utjämning av bostadskonsumtionen. Vidare studier av den så kallade absorptiongraden visar att flertalet bidragsberättigade hushåll erhåller bostadsbidrag upp till – och i många fall över – den övre hyresgränsen. Det innebär, förutom att fördelningseffekterna är maximalt utnyttjade, att ytterligare hyreshöjningar inte kompenseras genom ökade bostadsbidrag. Hushållen är därför på marginalen känsliga för ytterligare hyreshöjningar, varför riskerna för priseffekter av bidragssystemet är små. Till detta bidrar att andelen bostadsbidragstagare är låg, även i de minst attraktiva bostadsområdena.

Sammantaget innebär detta att bostadsbidraget i sin praktiska tillämpning inte förväntas ge upphov till nämnvärda pris- eller hyreseffekter. Ytterligare forskning kan dock behövas för att helt säkerställa denna slutsats.

## Referenser

- Aaron, H. J. (1972) *Shelter and Subsidies*, Washington, D.C.: Brookings Institution, sid. 44– 52.
- Boverket, (2000) De nya bostadsbidragen; Ju högre utgifter desto lägre bidrag, *Planera Bygga Bo*, 1, pp. 10– 11.
- Boverket, (1999) *Bostadsbidragen under 90-talet*, Karlskrona: Boverket.
- Bradbury, K. L. och Downs, A. (1981) *Do housing allowances work?*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- De Borger, B. (1986) In-kind redistribution and demand-oriented housing subsidies: some micro-simulation results, *Public finance quarterly*, 14, pp. 235–261.
- Emanuelsson Korsell, L. (1998) Inkomstbegreppet i socialförsäkrings- och bidragssystemen, *Skattenytt*, 3, pp. 115–125.
- Englund, P., Hendershott, P. H. och Turner, B. (1995) *The Tax Reform And The Housing Market*, Uppsala: Reprocentralen HSC.
- Englund, P. och Persson, M. (1986) Problem och möjligheter inom bostadspolitiken, *Ekonomisk debatt*, 2, pp. 101–107.
- Fallis, G. (1990) The Optimal Design of Housing Allowances, *Journal of Urban Economics*, 27, pp. 381–397.
- Gibbs, I. och Kemp, P. (1993) Housing Benefit and Income Redistribution, *Urban Studies*, 30, pp. 63–72.
- Kemp, P. (1990) Income-related Assistance with Housing Costs: a Cross-national Comparison, *Urban Studies*, 27, pp. 795–808.
- Kemp, P. A. och McLaverty, P. (1994) The determination of eligible rents for housing benefit: The implementation by local authorities of central government policy, *Environment and Planning C*, 12, pp 109–122.
- Mulford, J. E., Weiner, G. D. och McDowell, J. L. (1980) *How Allowance Recipients Adjust Housing Consumption*, Santa Monica: Rand.
- Newman, S. J. och Schnare, A.B. (1993) Last in Line: Housing Assistance for Households with Children, *Housing Policy Debate*, 4, pp. 417–456.
- Olsson, C. (2000) De nya bostadsbidragen; Ju högre utgifter desto lägre bidrag, *Planera Bygga Bo*, 1, pp. 10–11.

- Regeringskansliet (2000) Finansdepartementet september 2000, *faktablad*.
- Rydell, C. P. och Barnett, C. L. (1979) *Price Effects of Housing Allowances*, The Great Housing Experiment, Beverly Hills, London och New Delhi: Sage Publications, pp. 175–188.
- Schubert, G. (1995) *Analys av bostadsbidragens funktion, särskilt i relation till skatte- och övriga transfereringssystem*. Bilaga 2 till SOU 1995:133 *Bostadsbidragen - effektivare inkomstprövning - besparingar*, Stockholm: Fritzes.
- Schwartz, B. (1992) *The 1991 housing allowance reform in Sweden*, Stockholm: Handelshögskolan.
- SOU 1992:11 *Fastighetsskatt*, Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000-från produktions- till boendepolitik*, slutbetänkande från bostadspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:156 *Bostadspolitik 2000-från produktions- till boendepolitik - expertrapporter*, bilaga till slutbetänkande från bostadspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.
- Statens pris- och konkurrensnämnd, (1987) Regleringar inom bostadsområdet, *Pris och konkurrens*, 2, pp. 11–12.
- Statistiska centralbyrån (2000) *Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2000*, Örebro: SCB-Tryck.
- Söderström, L. (1984) *Är subventionerna effektiva?*. Rapport till ESO (Ds. Fi. 1984:8) Stockholm: Finansdepartementet.
- Tanninen, T. och Hirvonen, J. (1999) *Housing Allowance in Finland in the 1990's*, Helsinki: Ministry of The Environment.
- Turner, B., (1997) "Bostadspolitikens senare öde" (The destiny of housing policy), i Turner, B., and Estonia. Vedung (red.) *Bostadspolitik för tjugohundratalet - återtag och nya värden*, Meyers. Gävle, pp. 35–46.
- Åhrén, P. (1990) *Bostadsbidrag i Norden*, Köpenhamn: nordisk Ministerråd.
- Welfeld, I. (1972) *European Housing Subsidy Systems: an American perspective*, Washington, D.C.: HUD.

# Analysmetodik

## 1 Metoder och definitioner

De beräkningar av budget- fördelnings, marginal- och arbets- utbudseffekter som presenteras i kapitel 16 och 17 har gjorts med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT. Analyserna avser förändringar av individens ekonomiska standard uttryckt som justerad disponibel inkomst, dvs. inkomst justerad för försörjningsbörd. När alternativen utvärderas, jämförs utfallet med de regler som gäller år 2001.

*Mikrosimuleringsmodellen FASIT:* I HINK-databasen från SCB finns för drygt 13 000 hushåll uppgifter om familjesammansättning, löner, boendekostnader m.m. som behövs för beräkningar av skatter, transfereringar och avgifter för daghem respektive social hemtjänst. I ett omfattande dataprogram efterbildas med stor noggrannhet nuvarande regler och programmen kan skrivas om för att efterbilda alternativa regler. Genom simuleringar kan man jämföra totala skatter och transfereringar före och efter regeländringar och analysera hur förändringar påverkar de offentliga finanserna, inkomstfördelningen, andelen individer med låga inkomster, jämställdheten, konsekvenserna för barnfamiljer och andra grupper. Dessutom kan man beräkna marginaeffekter av enskilda system eller alla system före och efter ändrade regler.

*Hushållsbegrepp:* I de analyser där FASIT-modellen används består ett hushåll av en eller två vuxna och hemmavarande barn under 18 år. Detta hushållsbegrepp kallas HINK-hushåll. I beskrivningen av barnfamiljernas inkomster (kapitel 4) används ett utökat hushållsbegrepp, s.k. kosthushåll. I kosthushållet ingår alla personer som bor i samma bostad och i någon mån har gemensam ekonomi och kosthållning.

*Disponibel inkomst:* Hushållets totala inkomster från arbete, kapital och transfereringar (arbetsmarknadsstöd, pensioner, sjukpenning, förädrapenning, barnbidrag, bostadsbidrag, underhålls-

bidrag, socialbidrag m.m.). Från detta dras betald skatt, betalt underhållsbidrag samt återbetalning av studiemedel och socialbidrag. Erhållna studiemedel betraktas som transferering.

*Justerad disponibel inkomst:* För att kunna jämföra inkomstnivåer mellan familjer med olika sammansättning måste man justera hushållets inkomst. Till det används en *ekvivalensskala* som ger varje hushåll en viss "konsumtionsvikt", eller konsumtionsenhet, beroende på hur många vuxna och barn som lever tillsammans. Justerad disponibel inkomst definieras som hushållets disponibla inkomst dividerad med hushållets konsumtionsvikt, begreppet förkortas ibland DI/KE (*disponibel inkomst per konsumtionsenhet*).

*Individens ekonomiska standard:* Hushållets justerade disponibla inkomst påförs samtliga personer i hushållet. Redovisning sker sedan på individnivå.

*Justering för försörjningsbörda:* Varje land använder sin egen skala, en del baserade på vad hushållen faktiskt konsumerar, andra på expertbedömningar av vad olika hushåll behöver. Den ekvivalensskala som används i Sveriges officiella statistik ger jämfört med andra länder stor tyngd till barn och tar liten hänsyn till "stordriftsfördelar" i familjer med flera barn. Den tar inte heller hänsyn till hur boendekostnader varierar med hushållsstorlek. Vad som kan anses vara en skälig lägsta standard för familjer med olika sammansättning beslutades av riksdagen 1997 genom införandet av riksnormen för socialbidrag. Den nya normen innebär bl.a. att för familjen gemensamma belopp införs för olika kostnadsposter. Därmed tar normen mer hänsyn till stordriftsfördelarna. Det kan vara rimligt att jämförelser av konsumtionsmöjligheterna i familjer med olika sammansättning utgår från riksnormen. Genom sin komplicerade konstruktion med många olika belopp beroende på ålder, kostnadspost m.m. är det emellertid svårt att direkt översätta den nya riksnormen till en överskådlig ekvivalensskala. Detta har gjorts på följande sätt. För varje hushåll i HINK 97 har ett normbelopp beräknats inklusive en schablonmässig boendekostnad och inklusive schablonmässiga men normala utgifter utöver normen för, kostnader för vård och möbler. Utifrån denna "empiriska" skala anpassas en modell med

antal vuxna och antal barn som förklarande variabler. Följande ekvivalensskala avspeglar väl riksnormen.

dar  $N$  = antal vuxna,  $n$  = antal barn

*Median:* 50 procent av befolkningen har en inkomst som är lägre eller lika med än medianinkomsten.

*Gini-koefficient:* Det vanligaste måttet på ojämnheten i inkomstfördelningen vilket antar värdet 0 när inkomsten är lika för alla och värdet 1 vid maximal ojämnhet, dvs. när en person får alla inkomster. Koefficienten är mest känslig för vad som händer i mitten av fördelningen. Den kan sägas visa hur stor den förväntade inkomstskillnaden är mellan två slumpmässigt valda individer/hushåll. Om Gini-koefficienten är 0,250 och medelinkomsten för alla är 90 000 kronor, skall man vänta sig att den genomsnittliga skillnaden är  $2 \cdot 0,250$  eller 50 procent av medelinkomsten, dvs. 45 000 kronor.

*Decilgrupp:* Befolkningen delas in i 10 lika stora grupper där de 10 procent med lägst standard hamnar i decilgrupp 1, de med näst lägst standard i decilgrupp 2 osv. ända upp till decilgrupp 10 med den högsta ekonomiska standarden.

*Decilkvot:* Den disponibla inkomsten (vid övre decilgränsen) bland dem med högre ekonomisk standard divideras med inkomsten för dem med lägre standard.

## 2 Simulering av effekterna på arbetsutbudet vid regelförändringar

En modell för att simulera de effekter på arbetsutbudet som en regelförändring kan medföra har utvecklats i Finansdepartementets Sesimprojekt ([www.sesim.org](http://www.sesim.org)). Utredningen använder i kapitel 17 denna för analyser av alternativa förändringar av det ekonomiska familjestödet. Förutom de beteendeanpassningar som förändrade regler kan medföra analyseras även hur dessa beteendeanpassningar påverkar de offentliga finanserna, hushållens disponibla inkomst och inkomstfördelningen. Resultaten jämförs då med de resultat



som erhålls i en statisk analys där man inte räknar med någon förändring av arbetsutbudet.

#### *Hushåll som kan ändra sin arbetstid*

Som tidigare nämnts är det inte rimligt att anta att alla hushåll kan ändra sin arbetstid på kort sikt. I den här studien antas följande grupper inte kunna ändra sin arbetstid.

1. Personer yngre än 19 år.
2. Personer äldre än 64 år.
3. Personer som erhåller pension.
4. Personer som är föräldralediga i samband med barns födelse.
5. Personer som studerar i stor omfattning.
6. Personer som i huvudsak är ofrivilligt arbetslösa.
7. Personer med hög sjukfrånvaro.

Dessa personer antas istället behålla sin observerade arbetstid och arbetsinkomst oavsett hur regelverket för skatter och bidrag förändras.

#### *Närmare beskrivning av metoden*

Då olika typer av hushåll förväntas ha olika preferenser beträffande fritid och konsumtion delas hushållen in i fyra olika grupper: ensamstående mödrar, ensamstående kvinnor utan barn<sup>1</sup>, ensamstående män och sammanboende. Med hjälp av olika undersökningar och registeruppgifter har sedan en nyttofunktion anpassats till varje familjetyp. Hushållens preferenser för fritid antas variera beroende på antalet barn, familjemedlemmarnas ålder och de vuxnas utbildningsnivå. Ett resultat är att kvinnans fritid anses generera större nytta i hushåll med barn än i hushåll utan barn.<sup>2</sup>

I ett hushåll med en vuxen beräknas den disponibla inkomsten vid sju olika årsarbetstidsalternativ. För varje kombination av

---

<sup>1</sup> Denna grupp påverkas naturligtvis inte av de regelförändringar som behandlas här.

<sup>2</sup> I denna analys används data från SCB:s Hink, Linda och strukturlönestatistik. För en utförlig beskrivning av data, modell och nyttofunktioner se Pylkkänen, E (2000): Modeling Wages and Hours of Work, Paper presented at The 6th Nordic Seminar On Micro Simulation Models 8-9 June 2000 Copenhagen, Denmark (finns tillgänglig i pdf format på [www.sesim.org](http://www.sesim.org)).

arbetstid och disponibel inkomst beräknas sedan en nytta med hjälp av nyttofunktionen. Den vuxna personen antas välja den arbetstid som ger högst nytta. Om det finns två vuxna i hushållet påverkas den totala nyttan av hur arbetstiden fördelas mellan dem. I detta fall beräknas nyttan för alla kombinationer av arbetstider för de båda vuxna. Med sju arbetstidsklasser för varje vuxen innebär det att hushållet har 49 kombinationer att välja mellan.

När den disponibla inkomsten beräknas för olika val av arbetstid får alla hushåll i modellen tillgång till socialbidrag och bostadsbidrag, om de har tillräckligt låg inkomst. Således tas ingen hänsyn till att alla inte är berättigade till socialbidrag, trots inkomster under socialbidragsnormen, eller att det finns hushåll som avstår från socialbidrag och bostadsbidrag trots att de är berättigade. Detta antagande medför att andelen som väljer att inte förvärvsarbeta kommer att överskattas.

### *Vad jämförs resultaten med?*

Innan någon analys av förändrade regler genomförs används nyttofunktionerna till att simulera en arbetstid för alla hushåll med nu gällande regler för skatter och bidrag. Resultatet av simuleringen liknar den observerade fördelningen av arbetstider. Männens arbetstid är koncentrerad runt heltid medan kvinnor i större utsträckning arbetar deltid. Det kan dock vara stora skillnader mellan observerad och simulerad arbetstid för enskilda hushåll. I måttet arbetstid ingår ledighet som semester och arbetsfria helgdagar. Då alla hushåll som i ekonomiska termer är berättigade till socialbidrag och bostadsbidrag inte i verkligheten erhåller dessa, kommer den offentliga sektorns utgifter att överskattas. Detta medför också att den absoluta förändringen av de offentliga utgifterna för dessa bidrag, liksom beteendeeffekterna, i vissa fall kan överskattas i de olika regelexperimenten.<sup>3</sup>

Vid en analys av ett experiment med ändrade regler jämförs den simulerade arbetstiden, efter regelförändringen, med den simulering som genomfördes med de nu gällande reglerna. Förändringen av arbetstiden påverkar arbetsinkomsten, som i sin tur påverkar

---

<sup>3</sup> I de kostnads- och fördelningsanalyser som redovisas i kapitel 17 förekommer inte dessa över/underskattningar, dock överskattas beteendeeffekterna i vissa fall.

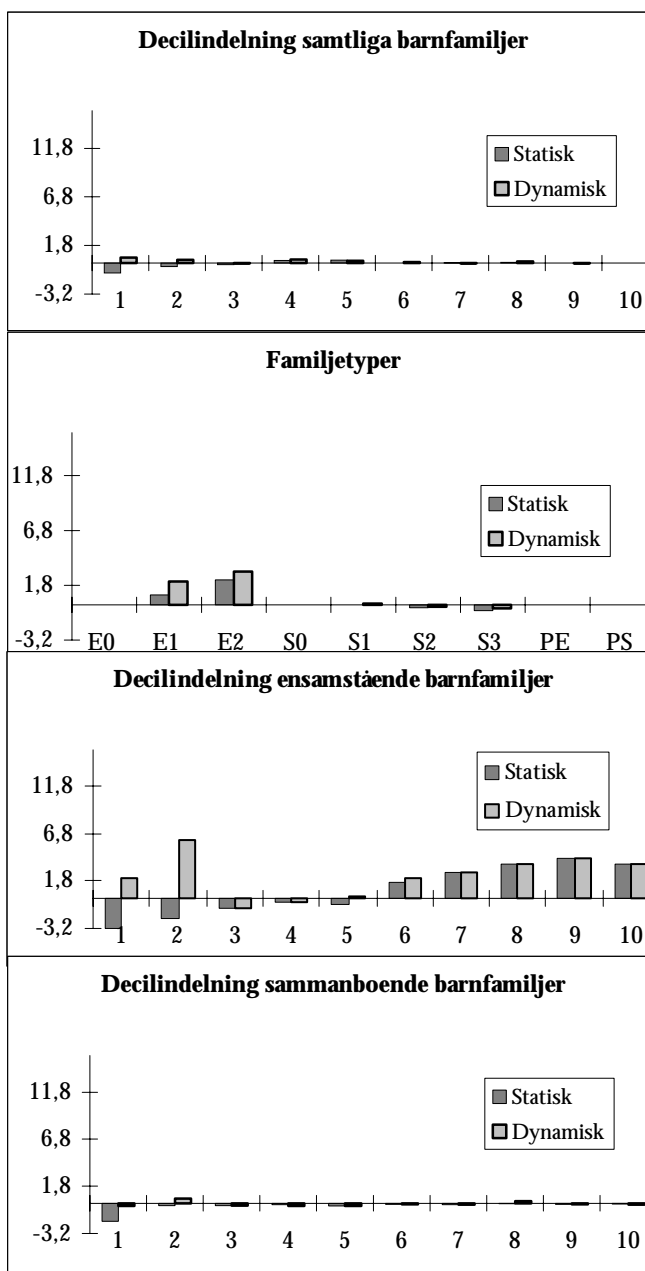
den offentliga sektorns ekonomi, hushållens disponibla inkomst och inkomstfördelningen.

## Fördelningseffekter av alternativ till minskad inkomstprövning

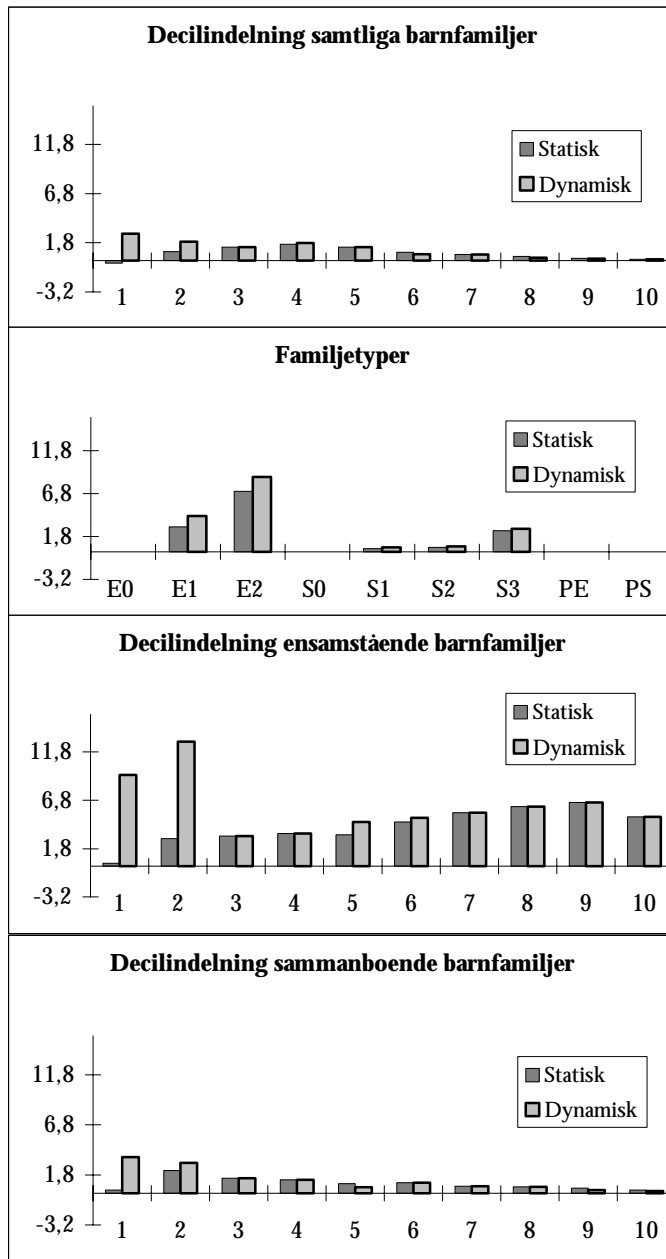
I denna bilaga redovisas effekterna på inkomstfördelningen av de fyra regelpaket som presenteras i kapitel 17. De fördelningseffekter som har beräknats avser genomsnittlig procentuell förändring av justerad disponibel inkomst inom olika grupper. Effekterna beräknas med och utan den anpassning av arbetstiderna som förutsägs av den modell som beskrivs i bilaga 7. I samma bilaga beskrivs även de metoder och definitioner som används närmare.

Effekterna av varje alternativ redovisas i fyra figurer. Den första ger de genomsnittliga effekterna per decil bland barnfamiljerna. Samtliga individer som ingår i gruppen barnfamiljer har där delats in i tio lika stora grupper efter ekonomisk standard (definitionen ges i bilaga 7). Decil 1 är den tiondel av kollektivet, som har den lägsta standarden, decil 10 är den tiondel som har högst standard. I nästa figur redovisas effekterna per familjetyp, även här ingår alla individer som tillhör någon barnfamilj. I den tredje figuren har de som lever i "ensamstående barnfamiljer", dvs. barnfamiljer med endast en förälder, delats in i deciler. Den sista figuren är motsvarande för samboende barnfamiljer. För att öka jämförbarheten mellan alternativen och redovisningsgrupperna används samma skala i samtliga figurer.

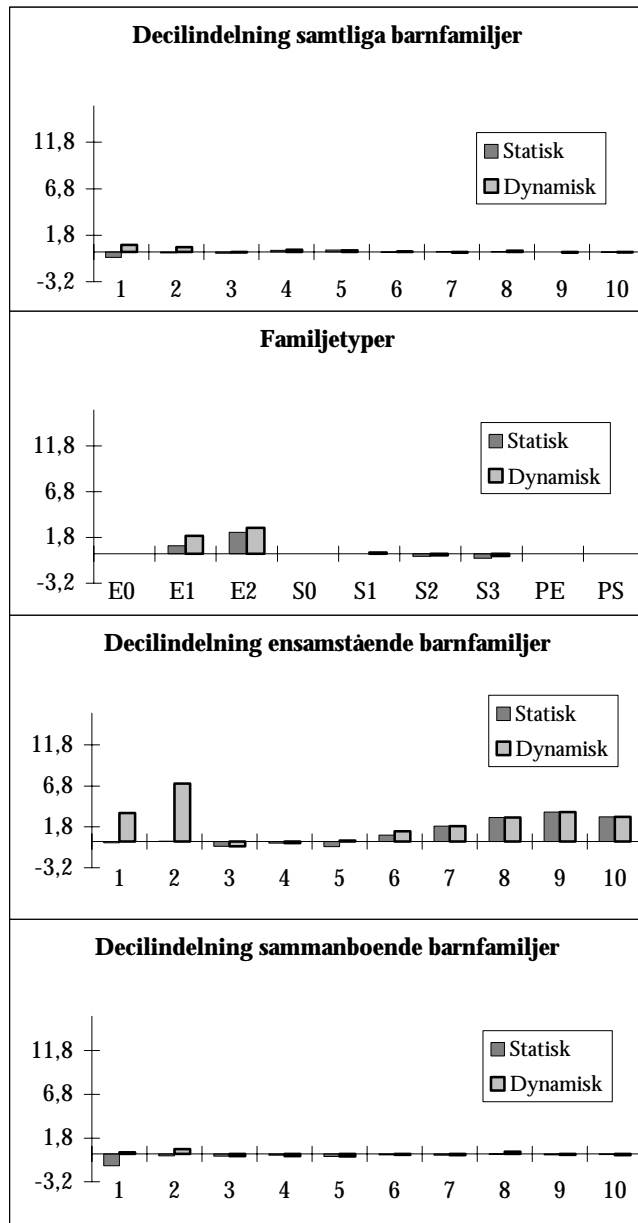
*Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard till följd av alternativ 1*



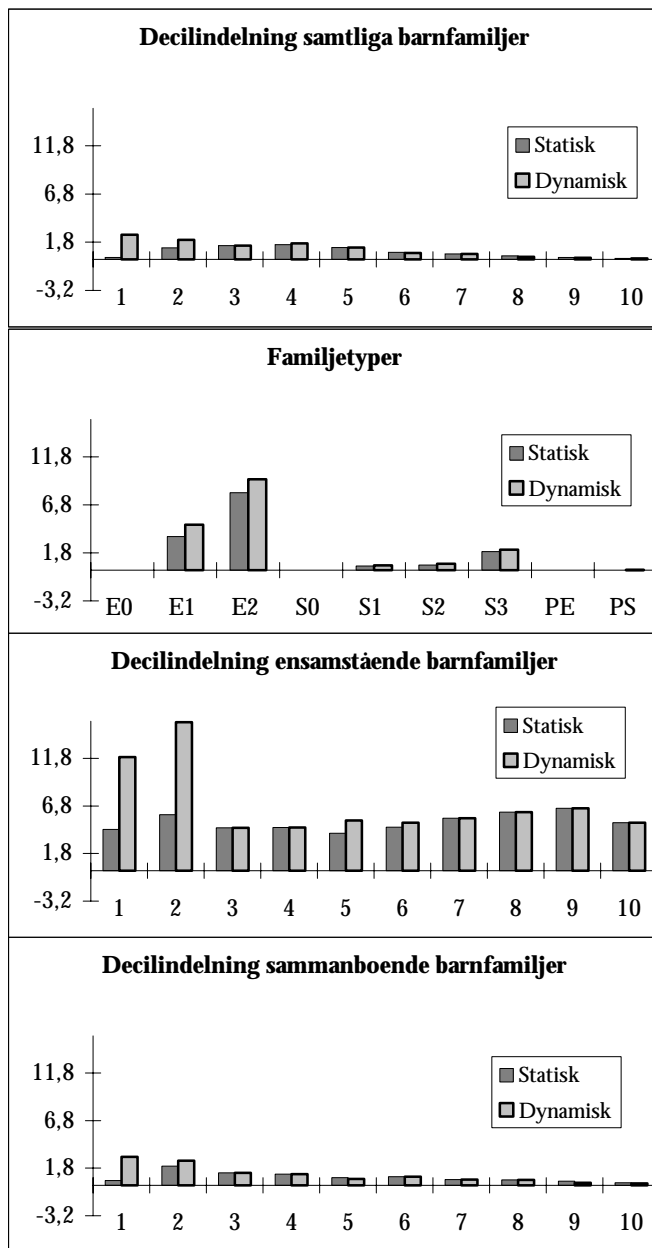
*Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard till följd av alternativ 2*



*Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard till följd av alternativ 3*



*Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard till följd av alternativ 4*





## Effekter för enskilda individer

Ovan redovisas endast de genomsnittliga effekterna av de fyra alternativen. För att få en bild av effekterna för dem som påverkas kraftigare än genomsnittet i respektive grupp har en analys av effekterna på individnivå genomförts. I denna delas individerna in dels i grupper efter olika karaktäristika och dels enligt följande gruppering:

<u>Grupp:</u>	<u>Förändring av justerad disponibel inkomst:</u>
• <i>Förlorar mycket</i>	Minskat minst 3 600 kr/år
• <i>Förlorar något</i>	Minskat med mellan 600 och 3 600 kr/år
• <i>Oförändrat</i>	Ökat/minskat med mindre än 600 kr/år
• <i>Vinner något</i>	Ökat med mellan 600 och 3 600 kr/år
• <i>Vinner mycket</i>	Ökat med minst 3 600 kr/år

Förlusterna består i alternativ 1 och 2 av avskaffat bostadsbidrag. I alternativ 3 och 4 består förlusten av kraftigt minskat inkomstprövat stöd. I alternativ 1 och 3 förlorar alla barnfamiljer 100 kronor i månaden med anledning av att barnbidragen sänks till 2000 års nivå.

De som har socialbidrag hamnar i regel i den grupp vars disponibla inkomst förblir oförändrad. Om övriga inkomstslag ökar i omfattning så minskar socialbidraget i motsvarande mån, om övriga inkomstslag istället minskar så fyller socialbidraget upp till ursprunglig nivå. De som blir socialbidragstagare på grund av regelförändringarna återfinns i grupperna som förlorar något eller mycket, vilken av grupperna det blir beror på hur långt ovanför socialbidragsnivån de var från början.

Denna analys bygger uteslutande på statistiska regeleffekter. Som tidigare visats kan ökat arbetsutbud mildra vissa av de effekter som

redovisas här. Resultaten presenteras i sin helhet i tabell B1 till B4. Huvudresultaten är följande:

#### *Alternativ 1*

- Drygt 6 % av alla barn förlorar mycket, knappt 13 % vinner mycket
- 6 – 8 % i decil 1–3 förlorar mycket
- Knappt 24 % av ensamstående med ett barn förlorar mycket, 47 % vinner mycket
- Bland ensamstående med fler barn vinner drygt 48 % mycket medan 18 % förlorar mycket
- De som förlorar mycket är överrepresenterade bland arbetslösa, företagare och deltidsarbetande, de stora vinnarna bland de arbetslösa och heltidsarbetande
- Bland arbetslösa är alltså både de som vinner mycket och de som förlorar mycket överrepresenterade
- Bland deltidsarbetande är de som vinner mycket lika många som de som förlorar mycket, de med måttliga förluster är dock betydligt fler än de med måttliga vinster
- De flesta studerande saknar barn och påverkas ej. Bland dem som påverkas finns både vinnare och förlorare. Vinnarna är dock fler än förlorarna i denna grupp.
- Bland de samboende med flera barn hamnar majoriteten i gruppen "förlorar något".

#### *Alternativ 2*

- Knappt 3 % av alla barn förlorar mycket, 25 % vinner mycket 2,5–4 % i decil 1–3 förlorar mycket
- Drygt 11 % av ensamstående med ett barn förlorar mycket, 53 % vinner mycket
- Bland ensamstående med fler barn vinner drygt 68 % mycket medan knappt 4 % förlorar mycket
- De som förlorar mycket är överrepresenterade bland företagare, arbetslösa och deltidsarbetande, de stora vinnarna bland de arbetslösa
- Bland arbetslösa är alltså både de som vinner mycket och de som förlorar mycket överrepresenterade
- Inom samtliga grupper avseende försörjningsstatus är vinnarna betydligt fler än förlorarna

*Alternativ 3*

- Drygt 5 % av alla barn förlorar mycket, knappt 13 % vinner mycket
- 4–8 % i decil 1–3 förlorar mycket
- Drygt 20 % av ensamstående med ett barn förlorar mycket, knappt 46 % vinner mycket
- Bland ensamstående med fler barn vinner knappt 47 % mycket medan 15 % förlorar mycket
- De som förlorar mycket är överrepresenterade bland arbetslösa, företagare och deltidsarbetande, de stora vinnarna bland arbetslösa och heltidsarbetande
- Bland arbetslösa är alltså både de som vinner mycket och de som förlorar mycket överrepresenterade
- Bland deltidsarbetande är de som vinner mycket lika många som de som förlorar mycket, de med måttliga förluster är dock betydligt fler än de med måttliga vinster
- De flesta studerande saknar barn och påverkas ej. Bland de som påverkas finns både vinnare och förlorare. Vinnarna är dock fler än förlorarna i denna grupp.
- Bland de samboende med flera barn hamnar majoriteten i gruppen "förlorar något".

*Alternativ 4*

- En dryg procent av alla barn förlorar mycket, 25 % vinner mycket
- 1–2,5 % i decil 1–3 förlorar mycket
- Drygt 6 % av ensamstående med ett barn förlorar mycket, 55 % vinner mycket
- Bland ensamstående med flera barn vinner drygt 77 % mycket medan ingen i denna grupp förlorar mycket
- De som förlorar mycket är överrepresenterade bland företagare, arbetslösa och deltidsarbetande, de stora vinnarna bland arbetslösa
- Bland arbetslösa är alltså både de som vinner mycket och de som förlorar mycket överrepresenterade
- Inom samtliga grupper avseende försörjningsstatus är vinnarna betydligt fler än förlorarna

**Tabell B1. Andel individer i olika grupper som vinner respektive förlorar på alternativ 1. Procent**

	Förlorar mycket	Förlorar något	Oförändrat	Vinner något	Vinner mycket	Antal individer
Män	0.7	11.3	82.1	3.9	2.1	3 317 363
Kvinnor	1.9	11.6	79.2	4.0	3.3	3 454 101
Barn	6.3	48.5	19.6	12.9	12.8	1 907 707
<b>Decilgrupp</b>						
1	6.1	6.6	84.8	1.7	0.8	867 797
2	6.8	13.1	71.6	4.3	4.1	868 024
3	7.8	17.2	62.4	4.7	7.9	867 574
4	2.4	25.3	54.7	8.3	9.3	868 257
5	0.7	29.0	51.8	9.3	9.3	867 628
6	0.0	33.4	54.4	7.3	4.9	868 136
7	0.0	26.3	62.0	6.6	5.1	867 885
8	0.0	16.6	73.1	6.4	4.0	867 687
9	0.0	15.5	76.2	6.1	2.1	868 097
10	0.0	12.8	81.1	4.3	1.8	868 086
<b>Familjetyp</b>						
Ensam 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 827 207
Ensam 1 barn	23.7	12.7	10.5	6.5	46.6	263 204
Ensam 2 el fler barn	18.6	16.1	8.1	8.5	48.7	318 865
Sambo 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 553 228
Sambo 1 barn	1.6	1.6	71.3	21.1	4.3	879 081
Sambo 2 barn	1.7	74.2	8.1	11.4	4.6	1 367 997
Sambo 3 el fler barn	5.2	63.2	13.1	13.4	5.1	921 589
Ensam pensionär	0.0	0.0	99.8	0.0	0.2	701 384
Sambo pensionär	0.0	0.4	99.2	0.3	0.1	846 617
<b>Ålder</b>						
- 17	6.3	48.5	19.6	12.9	12.8	1 907 707
18 - 24	0.6	0.7	97.9	0.7	0.1	742 927
25 - 34	3.4	22.9	67.7	3.8	2.3	1 111 098
35 - 44	2.8	35.8	44.3	9.0	8.1	1 170 051
45 - 54	0.9	7.1	79.8	8.0	4.2	1 252 927
55 - 64	0.0	0.8	97.2	1.1	0.8	1 013 993
65 - 74	0.0	0.1	99.6	0.2	0.1	728 860
75 -	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	751 608
<b>Utbildning</b>						
Förgymnasial	1.6	6.7	86.0	3.1	2.7	1 753 086
Gymnasial	1.6	14.6	75.9	4.9	3.0	2 735 678
Högskola max 2 år	1.0	15.3	74.9	5.2	3.6	810 926
Högskola minst 2 år	1.1	19.5	71.1	4.9	3.5	666 996
Okänd	0.2	0.8	98.7	0.2	0.1	804 777
<b>Försörjningsstatus</b>						
Deltid	3.1	22.9	65.5	5.5	3.0	976 489
Heltid	0.4	16.9	72.9	5.6	4.3	2 731 431
Företagare	4.8	13.8	72.8	5.3	3.3	224 772
Studerande	2.7	1.4	89.2	5.1	1.6	320 027
Arbetslösa	5.4	9.5	74.9	5.7	4.5	233 814
Pensionärer	0.2	0.9	97.9	0.5	0.5	1 866 562
<b>Alla</b>	<b>2.4</b>	<b>19.6</b>	<b>67.2</b>	<b>5.9</b>	<b>4.9</b>	<b>8 679 170</b>

**Tabell B2. Andel individer i olika grupper som vinner respektive förlorar på alternativ 2. Procent**

	Förlorar mycket	Förlorar något	Oförändrat	Vinner något	Vinner mycket	Antal individer
Män	0.4	0.4	88.3	6.3	4.5	3 317 363
Kvinnor	0.8	1.2	85.1	6.8	6.1	3 454 101
Barn	2.6	3.6	39.8	28.9	25.1	1 907 707
<b>Decilgrupp</b>						
1	4.2	4.2	86.1	3.6	2.0	867 797
2	2.6	4.1	73.6	9.7	10.0	868 024
3	2.9	3.9	66.1	12.2	14.9	867 574
4	0.3	1.7	63.6	15.8	18.6	868 257
5	0.4	0.4	65.2	16.7	17.2	867 628
6	0.0	0.0	73.0	16.9	10.1	868 136
7	0.0	0.0	78.0	12.2	9.8	867 885
8	0.0	0.0	82.1	12.3	5.5	867 687
9	0.0	0.0	86.3	9.1	4.6	868 097
10	0.0	0.0	89.6	6.2	4.2	868 086
<b>Familjetyp</b>						
Ensam 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 827 207
Ensam 1 barn	11.2	15.6	9.0	11.2	53.0	263 204
Ensam 2 el fler barn	3.7	8.5	3.6	16.0	68.2	318 865
Sambo 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 553 228
Sambo 1 barn	1.1	1.4	70.0	15.4	12.2	879 081
Sambo 2 barn	1.2	1.4	74.3	12.6	10.5	1 367 997
Sambo 3 el fler barn	2.5	2.6	4.2	65.4	25.2	921 589
Ensam pensionär	0.0	0.0	99.8	0.0	0.2	701 384
Sambo pensionär	0.0	0.1	99.4	0.4	0.1	846 617
<b>Ålder</b>						
- 17	2.6	3.6	39.8	28.9	25.1	1 907 707
18 - 24	0.4	0.5	98.0	0.7	0.4	742 927
25 - 34	1.5	1.9	82.3	8.2	6.0	1 111 098
35 - 44	1.4	1.9	62.5	18.5	15.7	1 170 051
45 - 54	0.4	0.6	81.9	9.3	7.7	1 252 927
55 - 64	0.0	0.1	97.6	1.2	1.1	1 013 993
65 - 74	0.0	0.0	99.6	0.2	0.1	728 860
75 -	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	751 608
<b>Utbildning</b>						
Förgymnasial	1.0	0.7	88.5	5.1	4.7	1 753 086
Gymnasial	0.6	1.2	84.2	7.6	6.5	2 735 678
Högskola max 2 år	0.3	0.6	83.7	8.1	7.2	810 926
Högskola minst 2 år	0.5	0.5	80.9	11.8	6.2	666 996
Okänd	0.1	0.3	98.9	0.4	0.3	804 777
<b>Försörjningsstatus</b>						
Deltid	1.7	1.5	77.8	11.4	7.5	976 489
Heltid	0.0	0.3	82.5	9.6	7.5	2 731 431
Företagare	3.1	2.1	79.4	9.1	6.2	224 772
Studerande	0.6	1.7	87.0	3.7	7.0	320 027
Arbetslösa	2.3	4.1	77.3	5.4	10.8	233 814
Pensionärer	0.1	0.1	98.4	0.6	0.7	1 866 562
<b>Alla</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>76.4</b>	<b>11.5</b>	<b>9.7</b>	<b>8 679 170</b>

**Tabell B3. Andel individer i olika grupper som vinner respektive förlorar på alternativ 3. Procent**

	Förlorar mycket	Förlorar något	Oförändrat	Vinner något	Vinner mycket	Antal individer
Män	0.6	11.3	82.1	3.9	2.1	3 317 363
Kvinnor	1.6	11.8	79.3	4.1	3.2	3 454 101
Barn	5.4	48.9	19.8	13.4	12.5	1 907 707
<b>Decilgrupp</b>						
1	4.7	7.3	84.9	1.4	1.8	867 797
2	4.3	13.6	71.9	5.2	4.9	868 024
3	7.7	17.3	62.6	5.3	7.0	867 574
4	3.0	25.4	54.8	8.6	8.2	868 257
5	0.8	29.1	51.6	9.5	9.0	867 628
6	0.0	33.6	54.7	7.1	4.6	868 136
7	0.0	26.5	61.8	6.6	5.1	867 885
8	0.0	16.6	73.1	6.4	4.0	867 687
9	0.0	15.5	76.2	6.1	2.1	868 097
10	0.0	12.8	81.1	4.3	1.8	868 086
<b>Familjetyp</b>						
Ensam 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 827 207
Ensam 1 barn	20.1	18.9	8.6	6.8	45.6	263 204
Ensam 2 el fler barn	14.9	17.0	10.1	11.5	46.6	318 865
Sambo 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 553 228
Sambo 1 barn	1.5	1.5	71.4	21.0	4.5	879 081
Sambo 2 barn	1.5	74.2	8.3	11.5	4.6	1 367 997
Sambo 3 el fler barn	4.9	62.9	13.3	13.7	5.2	921 589
Ensam pensionär	0.0	0.0	99.8	0.0	0.2	701 384
Sambo pensionär	0.0	0.4	99.2	0.3	0.1	846 617
<b>Ålder</b>						
- 17	5.4	48.9	19.8	13.4	12.5	1 907 707
18 - 24	0.5	0.8	98.0	0.6	0.2	742 927
25 - 34	2.8	23.4	67.5	4.2	2.1	1 111 098
35 - 44	2.6	35.6	44.5	9.3	8.0	1 170 051
45 - 54	0.8	7.4	79.7	7.8	4.2	1 252 927
55 - 64	0.0	0.8	97.2	1.1	0.8	1 013 993
65 - 74	0.0	0.1	99.6	0.2	0.1	728 860
75 -	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	751 608
<b>Utbildning</b>						
Förgymnasial	1.3	6.8	86.1	2.9	2.7	1 753 086
Gymnasial	1.4	14.7	75.8	5.2	2.9	2 735 678
Högskola max 2 år	1.0	15.2	75.1	5.3	3.5	810 926
Högskola minst 2 år	0.9	19.6	71.2	4.6	3.6	666 996
Okänd	0.2	0.6	98.7	0.3	0.1	804 777
<b>Försörjningsstatus</b>						
Deltid	3.2	22.8	65.4	5.7	3.0	976 489
Heltid	0.4	17.0	72.8	5.7	4.0	2 731 431
Företagare	3.9	14.4	73.1	5.1	3.5	224 772
Studerande	1.2	2.2	89.6	5.0	1.9	320 027
Arbetslösa	4.2	9.5	75.7	5.9	4.6	233 814
Pensionärer	0.2	0.9	97.9	0.4	0.6	1 866 562
<b>Alla</b>	<b>2.1</b>	<b>19.8</b>	<b>67.3</b>	<b>6.1</b>	<b>4.8</b>	<b>8 679 170</b>

**Tabell B4. Andel individer i olika grupper som vinner respektive förlorar på alternativ 4. Procent**

	Förlorar mycket	Förlorar något	Oförändrat	Vinner något	Vinner mycket	Antal individer
Män	0.3	0.5	88.3	6.4	4.4	3 317 363
Kvinnor	0.4	1.0	85.2	7.0	6.3	3 454 101
Barn	1.3	3.3	40.2	29.8	25.4	1 907 707
Decilgrupp						
1	2.5	3.7	86.9	4.0	2.9	867 797
2	1.1	3.4	73.8	9.8	11.8	868 024
3	1.5	4.1	66.1	12.7	15.6	867 574
4	0.3	1.5	64.0	16.6	17.6	868 257
5	0.3	0.6	65.2	17.5	16.4	867 628
6	0.0	0.0	72.8	17.1	10.1	868 136
7	0.0	0.0	78.0	12.7	9.3	867 885
8	0.0	0.0	82.3	12.2	5.5	867 687
9	0.0	0.0	86.3	9.2	4.4	868 097
10	0.0	0.0	89.6	6.2	4.2	868 086
Familjetyp						
Ensam 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 827 207
Ensam 1 barn	5.8	13.6	9.9	15.5	55.3	263 204
Ensam 2 el fler barn	0.0	4.7	2.4	15.4	77.5	318 865
Sambo 0 barn	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	1 553 228
Sambo 1 barn	0.8	1.4	70.1	15.4	12.3	879 081
Sambo 2 barn	1.2	1.3	74.4	12.6	10.5	1 367 997
Sambo 3 el fler barn	1.3	3.6	5.5	67.6	22.1	921 589
Ensam pensionär	0.0	0.0	99.8	0.0	0.2	701 384
Sambo pensionär	0.0	0.1	99.4	0.4	0.1	846 617
Ålder						
- 17	1.3	3.3	40.2	29.8	25.4	1 907 707
18 - 24	0.1	0.5	98.2	0.7	0.5	742 927
25 - 34	1.0	1.7	82.5	8.5	6.4	1 111 098
35 - 44	0.8	1.8	62.7	19.0	15.7	1 170 051
45 - 54	0.3	0.6	81.9	9.5	7.6	1 252 927
55 - 64	0.0	0.1	97.6	1.2	1.1	1 013 993
65 - 74	0.0	0.0	99.6	0.2	0.1	728 860
75 -	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	751 608
Utbildning						
Förgymnasial	0.5	1.0	88.5	5.2	4.7	1 753 086
Gymnasial	0.4	0.9	84.3	7.8	6.6	2 735 678
Högskola max 2 år	0.2	0.6	83.7	8.3	7.2	810 926
Högskola minst 2 år	0.4	0.4	81.0	11.9	6.3	666 996
Okänd	0.1	0.3	98.8	0.4	0.3	804 777
Försörjningsstatus						
Deltid	0.9	1.9	77.8	11.8	7.5	976 489
Heltid	0.0	0.3	82.6	9.7	7.4	2 731 431
Företagare	2.2	2.4	79.8	9.5	6.2	224 772
Studerande	0.1	1.0	86.9	4.1	7.9	320 027
Arbetslösa	1.4	2.8	78.3	6.5	11.0	233 814
Pensionärer	0.1	0.2	98.3	0.7	0.7	1 866 562
Alla	0.6	1.3	76.5	11.8	9.8	8 679 170