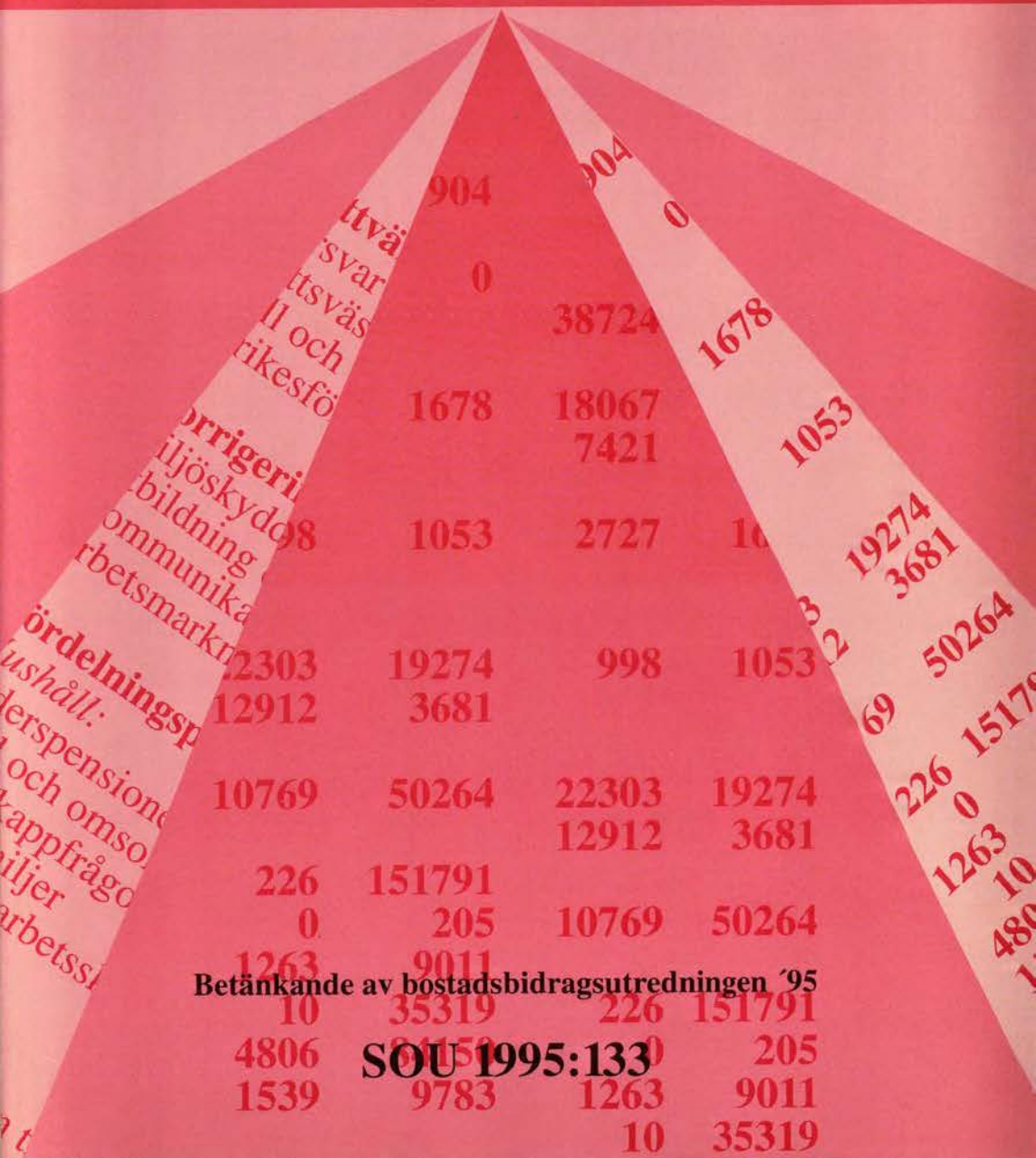


BOSTADS BIDRAGEN

– *effektivare inkomstprövning*
– *besparingar*



Betänkande av bostadsbidragsutredningen '95

SOU 1995:133



Statens offentliga utredningar
1995:133
Socialdepartementet

A: Ref KB
Occ SOU
68

Bostadsbidragen

- effektivare inkomstprövning
- besparingar

Betänkande av Bostadsbidragsutredningen -95
Stockholm 1995

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet Anna Hedborg

Regeringen beslutade den 18 april 1995 att bemyndiga statsrådet Anna Hedborg att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av inkomstreglerna m.m. inom bostadsbidragssystemet. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 27 juni 1995 som särskild utredare generaldirektören Bo Jonsson och som sakkunniga departementsrådet Billy Thorstenson samt departementssekreteraren Per Åkesson. Som experter förordnades kanslichefen Göran Schubert, avdelningsdirektören Pär Arvstrand, avdelningsdirektören Staffan Ivarsson, departementssekreteraren Per Tillander samt fr.o.m. den 1 november 1995 kammarrättssassessorn Bo Nordelius samt departementssekreteraren Inger Philipson.

Som huvudsekreterare förordnades departementssekreteraren Kjell Nyman. Departementssekreterarna Ylva Andersson och Katarina Lindborg har bistått utredningen med analyser och statistiskt underlag vilka redovisas i en särskild bilaga till betänkandet. Underlaget till de uppskattningar som utredningen gjort av hur kostnaderna för bostadsbidraget förändras vid övergången till det av utredningen föreslagna inkomstprövningssystemet har utarbetats av nationalekonomen Sara Örnhall, Riksförsäkringsverket. Hon har även bistått utredningen med kostnadsberäkningar av olika besparingsalternativ och tagit fram statistiska underlag. Jur. kand. Christina Olsson, Boverket har för utredningens räkning kartlagt systemets (kapitel 3). Dessutom har utredningen anlitat Jur.kand. Sven Carlstedt, Länsskattemyndigheten i Stockholms län som bistått utredningen med sakkunskap och analyser av hur inkomsten i bostadsbidragssammanhang kan beräknas för egenföretagare och ägare till fåmansbolag.

Utredningen, som antagit namnet Bostadsbidragsutredningen 95, överlämnar härmed sitt betänkande "Bostadsbidragen - effektivare inkomstprövning - besparingar (SOU 1995:133). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 1995

Bo Jonsson

/Kjell Nyman

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Inledning	29
1.1 Direktiven	29
1.2 Bakgrund	30
1.3 Utredningsarbetets uppläggning	31
2 Bostadsbidragssystemets mål och inriktning	37
3 Bostadsbidragens omfattning och utveckling	43
3.1 Utvecklingen vad gäller samhällets stöd till boendet	43
3.2 Den senaste tidens kostnads- och antalsutveckling fördelad på olika kategorier hushåll	48
4 Gällande regelsystem	53
4.1 Hushållet	53
4.2 Bostadskostnad	53
4.3 Särskilt bidrag	55
4.4 Inkomst	56
5 Reformering av budgetprocessen	57
6 Förändringar inom närliggande områden	61
6.1 Översyn av bostadspolitiken	61
6.2 Översyn av studiestödssystemet	62
7 Orsaker till kostnadsutvecklingen	65
7.1 Riksförsäkringsverkets rapport Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl.	65
7.2 Riksrevisionsverkets analyser	68
7.3 Faktorer som påverkar kostnaderna för bostadsbidragen	70
7.3.1 Regelförändringar	70
7.3.2 Förändringar av hushållens kostnader för boende	72
7.3.3 Inkomstförändringar	73
7.3.4 Demografiska förändringar	75

7.3.5	Ansökningsbenägenheten	75
7.3.6	Benägenhet till överutnyttjande	76
7.4	Prognosmodellernas träffsäkerhet	76
8	Internationella jämförelser	79
8.1	De nordiska länderna	79
8.2	Bostadsbidragen i Storbritannien	84
8.3	Bostadsbidragen i några av de övriga europeiska länderna	86
8.3.1	Frankrike	86
8.3.2	Tyskland	88
8.3.3	Nederländerna	89
8.4	Några nyckelfaktorer i de olika ländernas regelverk	90
8.5	EU-aspekter	90
9	Grunder för inkomstprövning	93
9.1	Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	93
9.1.1	Gällande bestämmelser	94
9.1.2	Utredningar under senare år om sjukpenninggrundande inkomst	96
9.1.3	Tidigare utredningar om samordning av bostadsbidrags- och sjukpenninggrundande inkomst	98
9.1.4	Utredningens bedömning	100
9.2	Taxerad inkomst	100
9.3	Disponibel inkomst	102
9.4	Hushållens potentiella inkomstförhållanden	105
9.5	Bostadsbidragsgrundande inkomst för näringsidkare	107
9.6	Nuvarande system för inkomstprövning	110
10	Principiella överväganden	113
10.1	Rättvisaspekter	113
10.2	Systemets legitimitet	114
10.3	Samspel med andra bidragssystem och skatter	114
10.4	Sambandet mellan bostads- och socialbidragen	115
10.5	Jämställdhetsförhållanden	116
10.6	Fördelningspolitiska aspekter	117
10.7	Incitamentsaspekter	119
10.8	Bostadspolitiska aspekter	121
10.9	Regionalpolitiska aspekter	122
10.10	Administrativa aspekter	122
11	Nytt system för inkomstprövning av bostadsbidragen	125
11.1	Aktuell kontra senast taxerad inkomst	125
11.2	Definitiv avstämning av den uppskattade aktuella inkomsten	127
11.3	Administrationn av system med definitiv avstämning och efterjustering	129

12	Ytterligare besparingar	141
12.1	Förslag till åtgärder för att minska kostnaderna för bostadsbidrag	141
12.2	Breddad bas för inkomstprövningen	143
12.2.1	Bostadsbidragsgrundande inkomst för egenföretagare	144
12.2.2	Inkludera realisationsvinster i bidragsgrundande inkomst	145
12.2.3	Förmögenhetsprövning	146
12.2.4	Förmögenhet i eget hem och bostadsrätt	148
12.2.5	Bidragsförskott och underhållsbidrag	149
12.2.6	Övriga breddningar av inkomstbasen	151
12.3	Förändrad avgränsning av kretsen bidragsberättigade	152
12.3.1	Bostadsbidrag till ungdomar under 29 år	152
12.3.2	Hushåll utan boendekostnad	154
12.4	Högre grad av träffsäkerhet utifrån de mål som satts upp	155
12.4.1	Begränsningar av den bidragsgrundande bostadsytan	155
12.4.2	Regional differentiering av den övre boendekostnadsgränsen	156
12.4.3	Individuella inkomstgränser	158
12.4.4	Bostadsbidrag för föräldrar med umgängesrätt	160
12.5	Tillfälliga kostnadssänkande åtgärder under andra halvåret 1996	161
12.5.1	Gränsen för inkomstprövning	161
12.5.2	Andel av bidragsberättigad boendekostnad som ersätts	162
12.5.3	Nedre boendekostnadsgränsen	162
12.5.4	Beloppsmässigt lika stor sänkning för alla	163
12.6	Alternativ som befunnits mindre lämpliga	163
13	Författningskommentar	167

Bilagor:

- 1 Direktiv m.m.
- 2 Analys av bostadsbidragens funktion, särskilt i relation till skatte- och övriga transfereringssystem
- 3 Fördelnings- och budgeteffekter av besparingar inom bostadsbidragen
- 4 Räkneexempel – bidragsbeloppens storlek i den nuvarande och den föreslagna modellen för inkomstprövning

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Kostnaderna för bostadsbidragen har ökat mycket markant under de senaste åren. Bland annat skedde en kraftig kostnadsökning efter överförandet av hela kostnadsansvaret till staten den 1 januari 1994. I samband med överförandet infördes ett system med prövning av bidragen mot den beräknade inkomsten under den närmaste 12-månadersperioden i stället för prövning mot senaste taxerade inkomst.

Regeringen har i utredningens direktiv angett att det är nödvändigt att snabbt åstadkomma de förändringar som krävs för att minska utgifterna för bostadsbidragen med 1 500 miljoner kronor för helt år. Redan andra halvåret 1996 skall omfattas med hälften av detta belopp. I tilläggsdirektiv har utredningen anmodats att pröva ytterligare besparingar motsvarande 610 miljoner kronor för helt år. Regeringen uttalar vidare i anslutande propositionstexter vikten av att kostnadsutvecklingen kan kontrolleras.

Utredningen skall enligt direktiven bl.a. behandla sättet att beräkna inkomst vid prövning av rätten till bostadsbidrag. Regeringen uttalar därvid att skulle översynen inte komma fram till systemändringar som ger den avsedda besparingen avser regeringen att vidta andra åtgärder så att besparingen uppnås. Möjliga förändringar som anges är ändrade inkomst- och bostadskostnadsgränser, sänkta bidragsbelopp samt ett borttagande av bostadsbidrag för ungdomar utan barn.

Bostadsbidragens fördelningspolitiska funktion

Utredningen konstaterar att bostadsbidragen fyller en mycket viktig funktion när det gäller att uppnå både familjepolitiska och bostadspolitiska mål. Bostadsbidragens betydelse ökar också när nedskärningar sker i de generella bostadssubventionerna och i socialförsäkringssystemen. Det ställer särskilt stora krav när det gäller utformningen av förslag till åtgärder som skall spara 2 av 9 miljarder kronor i bostadsbidragen.

Orsaker till kostnadsutvecklingen

Utredningen pekar på flera orsaker till att kostnaderna för bostadsbidragen ökat så snabbt. Den allmänna ekonomiska situationen med hög arbetslöshet, höga räntor och därmed höga boendekostnader har bidragit, liksom

vissa förändringar i regelsystemen för bostadsbidragen som genomfördes dels vid skattereformen år 1991, dels vid överförandet av hela kostnadsansvaret till staten år 1994.

Det nuvarande systemet med prövning mot aktuell beräknad inkomst för den närmaste 12-månadersperioden har enligt vad utredningen kunnat finna lett till att inkomsterna underskattats. I det nu tillämpade systemet där inkomstuppgifterna inte avser hela kalenderår finns inte någon enkel möjlighet att stämma av den uppgivna inkomsten mot ett faktiskt utfall. Detta leder, tillsammans med att bidrag beviljas för obegränsad tid, till att en effektiv kontroll inte blir möjlig ens med mycket stora arbetsinsatser från försäkringskassan. Det framgår också av den utvärdering Riks-försäkringsverket lämnat till regeringen.

De uppgifter utredningen har tyder vidare på att inkomstutvecklingen bland bostadsbidragstagarna under de senaste åren varit svagare än för övriga hushåll. Samtidigt har inkomstgränsen i bostadsbidragssystemet höjts i förhållande till löneutvecklingen i allmänhet. Det har lett till att allt fler blivit berättigade till bidrag, vilket förstärkt kostnadsökningen. För år 1996 har dock en mer begränsad höjning av inkomstgränsen beslutats.

Även andra ändringar i regelsystemet har med all sannolikhet lett till ökade kostnader. Ett exempel är bostadsbidraget till umgängesrättsföräldrar där kravet att barnet(n) skall vistas hos den förälder som har umgängesrätt minst 60 dagar per år, liksom kravet att bostaden skulle vara större än 1 rum och kök togs bort vid överförandet till staten. Här kan avläsas att det har skett mer än en fördubbling av antalet hushåll som får detta bidrag.

Principiella överväganden

Utredningen har angett ett antal aspekter som bör beaktas vid utformningen av förslagen till besparingar i bostadsbidragssystemet. Systemet bör vara utformat så att:

- det går lätt att relatera effekterna av systemet till de uppsatta målen,
- de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna prioriteras,
- behovsprövningen sker utifrån relevanta grunder,
- det inger förtroende hos allmänheten,
- incitamenten till överutnyttjande begränsas så långt möjligt,
- en erforderlig kostnadskontroll erhålls,
- det är lätt att identifiera vilka faktorer som är av betydelse för kostnadsutvecklingen,
- hållfasta prognoser över kostnadsutvecklingen kan göras,
- det klarar av konjunktursvängningar,
- inkomstunderlaget är lätt att stämma av mot de registeruppgifter som finns om bidragstagarnas inkomster,

- de inkomstunderlag som ligger till grund för behovsprövningen för de olika bidragssystem som staten administrerar i möjligaste mån samordnas,
- bidragsbeviljningen anknyter till hushållens aktuella förhållanden och
- en enkel administration erhålls.

Utredningen tar särskilt upp sådana aspekter till diskussion som rör rättvisa, legitimitet, jämställdhet, fördelningspolitik, bostadspolitik och regionalpolitik. I en särskild bilaga görs vidare en genomgång av de samband som finns med andra bidrags/ersättningssystem och med skattesystemet.

Förslag till nytt inkomstprövningssystem

Förslag: Bostadsbidrag fastställs på grundval av de inkomstuppgifter som skattemyndigheterna fastställer vid den slutliga taxeringen avseende det kalenderår då preliminärt bostadsbidrag har utgått. De kompletterande inkomstuppgifter som krävs för fastställande av bidragsgrundande inkomst inhämtas i första hand från register vid andra myndigheter.

Bostadsbidrag beviljas och utbetalas preliminärt för högst 12 månader och i normalfallet tidigast fr.o.m. den månad ansökan inkommit till försäkringskassan. Ny ansökan krävs innan bidraget kan utgå för ny period. En period kan bryta kalenderårsskifte.

Preliminärt bostadsbidrag utgår efter prövning av ansökan med uppgivande av uppskattad årsinkomst för det/de kalenderår ansökan berör. För näringsinkomster skall, om inte annat kan styrkas, den senaste fastställda taxerade inkomsten med vissa justeringar utgöra den lägsta inkomst på vilken preliminärt bostadsbidrag skall grundas.

Preliminärt bidrag skall enkelt, genom administrativt beslut, kunna sättas ned efter anmälan från bostadsbidragstagaren. Ökning av preliminärt bidrag skall däremot endast kunna ske efter ny ansökan. Då kommer beslutet att avse en ny period om högst 12 månader.

För högt respektive för lågt utbetalda preliminära bostadsbidrag korrigeras vid fastställande av bostadsbidraget. Ränta utbetalas för de belopp som erhålls i efterskott och erläggs på motsvarande sätt för bidragsbelopp som måste återbetalas.

Det föreslagna inkomstprövningssystemet beräknas minska kostnaderna för bostadsbidragen med i storleksordningen 1,1-1,3 miljarder kronor.

Utredningen har gått igenom olika grunder för inkomstprövning av bostadsbidragen. Det har bl.a. gällt sjukpenninggrundande inkomst, disponibel inkomst och taxerad inkomst.

Utredningen föreslår införande av ett system där fördelen av att använda aktuell inkomst behålls samtidigt som erforderlig kostnadskontroll erhålls genom att det finns en slutligt fastställd inkomst som blir avgörande för bostadsbidragets storlek. Det föreslagna systemet innebär att ett preliminärt bidrag betalas ut efter ansökan för högst 12 månader i taget. Ansökan skall vara åtföljd av underlag (löneavier, kontrolluppgifter och, för näringsidkare, senaste taxerade inkomst) som gör det möjligt att göra en rimlighetsbedömning av inkomstens storlek under det/de kalenderår som berörs av ansökan. En 12-månadersperiod behöver inte sammanfalla med kalenderår. Däremot utgör den slutligt taxerade inkomsten för det kalenderår under vilket preliminärt bidrag utgått – för delar eller hela året – grund för hur stort bostadsbidraget blir. För mycket preliminärt utbetalda bidrag krävs tillbaka med ränta, medan för lågt utbetalda preliminära bidrag leder till utfyllnad, också med ränta. Paralleller kan här göras med skattesystemet och avsikten är att så långt möjligt ansluta till de regler som där finns.

Det nya systemet blir enligt utredningens bedömning inte krångligare att administrera än det nu tillämpade. Snarare kommer det att underlätta för försäkringskassan att den manuella efterkontrollen av inkomstförhållandena i huvudsak kommer att ersättas med en maskinell kontroll via registeruppgifter och hanteras på liknande sätt som sker i skattesystemet. Utredningen har också av administrativa skäl valt att inte låsa systemet i sin helhet till kalenderår som det var tidigare. Därmed undviks toppar i arbetsbelastningen. En sådan kan dock inte undvikas när det nya systemet skall tas i drift. Utredningen föreslår att det sker först den 1 januari 1997. Skälen härtill är att det krävs tid både för att ändra administrativa rutiner och att informera om de nya villkoren.

Utredningen har gjort beräkningar av vilka kostnadsbesparingar det nya systemet kan leda till med hjälp av en simuleringsmodell framtagen av Riksförsäkringsverket. De simuleringar som har gjorts med 1994 års förhållanden som bas och med kontrolluppgifter för detta år pekar på att jämfört med nuvarande system minskar kostnaderna med mellan 1 100 och 1 300 miljoner kronor. Det är dock först i början av år 1996 som uppgifter från den slutliga taxeringen föreligger. Då kan en säkrare beräkning göras.

Ytterligare besparingar

Utredningen föreslår – förutom ett nytt inkomstprövnings-system – att följande besparingar övervägs för att uppfylla besparingskraven på 2,1 miljarder kronor

Mkr¹

I. Breddad bas för inkomstprövningen

– Förändrad inkomstberäkning för egenföretagare	...
– Realisationsvinster inkluderas i bidragsgrundande inkomst	100
– Återinförd förmögenhetsprövning	100
– 5,6 % av taxeringsvärdet eller motsvarande inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten	350
– Bidragsförskott och underhållsbidrag inkluderas till viss del i den bidragsgrundande inkomsten	300
– Avdragsreglerna för resor och övriga kostnader samordnas med skattesystemet	20

II. Förändrade avgränsningar av kretsen bidragsberättigade

– Slopande av ungdomsbostadsbidraget; stöd till bostadskostnader för studenter bör övervägas särskilt inom ramen för studiestödssystemet	600
– Bidragsbelopp som överstiger boendeutgiften utbetalas ej	...

III. Högre grad av träffsäkerhet utifrån de mål som satts upp

– Begränsning av bidragsberättigad bostadsyta	400
– Övre boendekostnadsgränsen sänks med 500 kr för hushåll boende utanför storstadsregionerna	250
– Individuella inkomstgränser införs för gifta/sammanboende	300
– Reducering av bostadsbidragen till föräldrar med umgängesrätt	300

¹ Beräknad besparing i miljoner kronor, 1996 års förhållanden.

Utredningen föreslår att följande kompletterande tillfälliga åtgärder övervägs för att under andra halvåret 1996 uppnå den erforderliga besparingen på 1,1 miljarder kronor

- Sänkt inkomstgräns
- Sänkning av den 75- respektive 50-procentiga ersättningsgraden
- Höjd nedre boendekostnadsgräns för gifta/sammanboende med barn
- Reducerat bidrag med samma belopp för alla. Det kvarvarande bidraget måste dock uppgå till minst 100 kr/mån

Mot bakgrund av att utredningens förslag till förändrat inkomstprövningssystem inte räcker till för att uppnå erforderlig besparingseffekt har utredningen gått igenom olika vägar för att uppnå besparingsmålet i sin helhet och för att minska utgifterna redan andra halvåret 1996 i den utsträckning det är möjligt. Utredningen har haft de tidigare angivna kriterierna som utgångspunkt för sina överväganden och har låtit göra beräkningar av konsekvenser av olika förslag för olika hushållstyper, upplåtelseformer m.m. Utredningen har även låtit göra beräkningar av riskerna för att de föreslagna nedskärningarna medför ökade utbetalningar av socialbidrag.

Med hänsyn till att viss osäkerhet föreligger fram till efter årsskiftet när det gäller storleken av den kostnadsminskning som det nya inkomstsystemet beräknas leda till samt att de preliminärt beräknade 610 miljoner kronorna kommer att bli föremål för nya beräkningar efter årsskiftet har utredningen inte bedömt det meningsfullt att lägga fram ett förslag som exakt motsvarar det uppsatta sparmålet. Utredningen har i stället valt att presentera olika kategorier av åtgärder som i olika kombinationer kan användas för att uppnå målen.

Den första kategorin av åtgärder rör den inkomst mot vilken rätten till bidrag prövas. Utgångspunkten har varit att i ökad utsträckning se till att faktorer beaktas som har betydelse för hushållens betalningsförmåga. Som resultat härav föreslår utredningen att reavinster och ett bidragsförskott samt underhållsbidrag över gränsen tas in i den bidragsgrundande inkomsten. Vidare föreslås att 5,6 % av taxeringsvärdet för den bostad för vilken bostadsbidrag sökes respektive att 15 % av övrig förmögenhet räknas in i den bostadsbidragsgrundande inkomsten.

Utredningen föreslår vidare att beräkningen av den bostadsbidragsgrundande inkomsten för personer med näringsinkomster grundas på den taxerade inkomsten med vissa justeringar för att bättre ta hänsyn till denna grupps betalningsförmåga. Utredningen anser dock att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som finns när det gäller denna typ av inkomster och föreslår att frågan blir föremål för fortsatt utredning.

Åtgärder under den första kategorin föreslås genomförda samtidigt som det nya inkomstprövningssystemet införs.

Den *andra kategorin* åtgärder rör avgränsningen av de grupper som får bostadsbidrag. Riksdagen beslutade våren 1995 att hushåll där någon är 29 år och däröver och som inte har barn från och med 1996 inte längre skall få rätt till bostadsbidrag. Denna förändring leder till att inte heller studenter över denna åldersgräns får något bidrag.

Inkomstgränserna i det nuvarande bostadsbidragssystemet för ungdomar ligger på en nivå som är för låg för att de ungdomar som förvärvsarbetar på heltid skall kunna vara berättigade till bostadsbidrag. Det är därför i första hand ungdomar med försörjning från annat håll som erhåller ungdomsbostadsbidrag. Avtrappningen mot inkomster över inkomstgränsen är dessutom snabbare än vad den är för barnfamiljer. Betydande marginaeffekter uppkommer därför när bidragstagaren ökar sin förvärvsaktivitet. Mot den bakgrunden men framför allt mot bakgrund av att bostadsbidragen skall kunna fylla en effektiv funktion för de hushåll som måste betraktas som viktigast att stödja, nämligen barnfamiljerna, har utredningen kommit fram till att ett slopande av ungdomsbidragen är ett alternativ som måste aktualiseras. Med hänsyn till den särskilda situation som studenter har kan det dock vara rimligt att något stöd går till dessa. Här behöver dock en samlad bedömning göras från studiestödssynpunkt och ett eventuellt bidrag för bostadskostnader bör i så fall utgå inom ramen för studiemedelssystemet. Utredningen menar dock att det nuvarande systemet är för kostsamt och dess omfattning därför bör reduceras. Utredningen har i denna fråga haft samråd med Studiestödsutredningen. Ett slopande av bostadsbidragen till hushåll utan barn bör ske fr.o.m. 1997.

Den *tredje kategorin* åtgärder är sådana som avser att öka träffsäkerheten i systemet. Utredningen har kunnat konstatera att det i andra länder är vanligt, också i Norden, med begränsningar som tar sin utgångspunkt i högsta bidragsberättigade yta. Utredningen anser att det är befogat att införa en sådan begränsning även i Sverige. De uppgifter utredningen har tillgängliga tyder på det att nu ges bidrag till mycket stora ytor. Utredningen föreslår att den i bostadspolitiska sammanhang mest använda generösa normen, norm 3, används för att sätta en yttre gräns för när bidrag skall utgå. Utredningen föreslår vidare, efter att ha studerat de regionala hyreskostnadsskillnaderna, att den högsta bidragsberättigade hyreskostnaden sänks med 500 kr för alla kommuner utanför Stor-Stockholm och Stor-Göteborg.

Därutöver har utredningen funnit att för gifta/sammanboende bör den nu gemensamma inkomstgränsen ersättas med individuella inkomstgränser, som förutom en besparing ger incitament att öka arbetskraftsutbudet genom att marginaeffekten blir lägre för dem som har låga eller inga inkomster alls. Som sagts inledningsvis har kostnaderna för bidragen till umgängesrättsföräldrar ökat kraftigt. Utredningen har bedömt att det finns anledning att sänka ersättningsnivån samt att återinföra regeln om att bidrag inte skall ges till bostad med bara 1 rum och kök.

Samtliga åtgärder under den tredje kategorin bör enligt utredningen kunna genomföras den 1 juli 1996.

Den fjärde kategorin åtgärder innefattar sådana som utredningen kommit fram till kan användas som tillfälliga komplement i syfte att uppnå besparingseffekter redan under andra halvåret 1996. Det gäller generella åtgärder i form av sänkta inkomstgränser, sänkta ersättningsprocent och höjning av den nedre bostadskostnadsgränsen för gifta/sammanboende. För samtliga av dessa åtgärder kan ändringarna i reglerna ske enkelt så att de påverkar utbetalningarna omedelbart. Svårigheterna med dessa tillfälliga åtgärder är att de kan skapa hanteringsproblem och besvärande variationer i bidragshushållens inkomster. Utredningen har emellertid inte funnit andra sätt att, inom ramen för bostadsbidragssystemet, åstadkomma erforderlig besparingseffekt redan andra halvåret 1996.

Utredningen har även övervägt andra åtgärder i syfte att uppnå det totala sparbetinget, t.ex. att ändra i det särskilda bidraget. Utredningen har dock avstått från detta främst med hänsyn till de neddragningar som nyligen gjorts i barnbidragen och flerbarnstilläggen.

Slutligen konstaterar utredningen att de besparingar som föreslås kommer att få effekter på socialbidragen och att detta bör prövas särskilt när de åtgärder väljs som skall bidra till att uppnå sparmålet.

Författningsförslag

I det följande författningsförslaget avseende ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag finns lagtexter till flertalet av de förslag som utredningen behandlar. Förslagen till förändringar är emellertid delvis alternativa och författningsförslaget utgör inte i sig något ställningstagande till frågan vilken kombination av möjliga förändringar som bör väljas. För den fråga hänvisas i stället till betänkandets huvudtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:737) om bostadsbidrag dels att 12 och 17 §§ samt rubrikerna närmast före 10, 12, 13, 16 och 22 §§ skall upphöra att gälla, dels att 1, 2, 4-10, 13-16, 21, 22, 24, 28 och 29 §§ samt rubriken före 28 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 a, 21 a, 21 b, 21 c, 21 d och 29 a §§, samt tre nya rubriker, före 4, 21 a och 21 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den som bor och är folkbokförd i Sverige kan få bostadsbidrag enligt denna lag. Bostadsbidrag lämnas av allmänna medel *dels i form av bidrag till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt, dels i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn.*

Den som bor och är folkbokförd i Sverige kan få bostadsbidrag enligt denna lag. Bostadsbidrag lämnas av allmänna medel *som bidrag till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt.*

1 a §

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av den sökandes bidragsgrundande inkomst, antalet barn och bostadskostnaden.

Bostadsbidrag betalas ut löpande som preliminärt bidrag. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av faktiska inkomster.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 §**

I lagen förstås med

1. *förvärvsinkomst*: inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet,

2. *bidragsgrundande inkomst*: för 12 månader framåt beräknad förvärvsinkomst med de tillägg som följer av 5-7 §§,

3. *hushåll*: barnfamiljer, makar utan barn och ensamstående utan barn,

4. *barn*: den som är under 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp,

5. *makar*: makar som lever tillsammans.

I lagen förstås med

1. *barn*: den som är under 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

2. *bostadsyta*: boarea enligt Svensk Standard nr 021052.

Bidragsgrundande inkomst**4 §**

Förvärvsinkomst beräknas för varje sökande efter samma grunder som enligt kommunalskattelagen (1928:370) med de undantag som anges i andra och tredje styckena.

I inkomstslaget tjänst beaktas kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen till den del kostnaderna beräknas överstiga 5 000 kronor. Övriga kostnader i inkomstslaget tjänst beaktas till den del kostnaderna beräknas överstiga 2 000 kronor.

I inkomstslaget näringsverksamhet beaktas inte underskott som uppkommit ett tidigare år.

Bidragsgrundande inkomst utgörs av summan av till kommunal och statlig inkomstskatt taxerad förvärvsinkomst och kapitalinkomst, ö k a d m e d

1. beskattningsbar inkomst enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt,

2. inkomst som är skattefri enligt 54 § första stycket i kommunalskattelagen (1928:370),

3. studiemedel i form av studiebidrag,

4. icke skattepliktiga stipendier över 3 000 kronor per månad,

5. för den som har mottagit bidrag för barns försörjning i form av underhållsbidrag eller bidragsförskott: ett belopp som motsvarar bidragsförskott för ett barn med tillägg av underhållsbidrag överstigande bidragsförskottets belopp,

6. belopp varmed inkomst av näringsverksamhet har minskats genom avdrag för

– avsättning till periodiseringsfond

– utgift för pensionsförsäkring för sökanden eller någon sökanden närstående person, till den del avdraget för försäkringen har överstigit 25 procent av basbeloppet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381)
om allmän försäkring

– underskott från tidigare beskatt-
ningsår,

7. belopp varmed inkomst av
kapital har minskats genom avdrag
för kostnader, utom där realisa-
tionsvinst har minskas med real-
isationsförlust uppkommen under
beskattningsåret, och m i n s k a d
m e d

1. belopp varmed inkomst av
näringsverksamhet
har ökats genom

– återföring till beskattning av
avdrag för avsättning till periodi-
seringsfond.

Vid tillämpning av första stycket
punkt 6 skall såsom närstående
personer räknas samma personer
som enligt punkt 14 av anvisning-
arna till 32 § kommunalskattelagen
(1928:370).

5 §

Till varje sökandes förvärvsin-
komst skall läggas inkomst av kapi-
tal till den del inkomsten överstiger
2 000 kronor.

Inkomst av kapital beräknas efter
samma grunder som enligt lagen
(1947:576) om statlig inkomstskatt.
Till inkomst av kapital skall dock
inte räknas vinst vid icke yrkes-
mässig avyttring (realisationsvinst)
samt inte heller statligt räntebi-
drag. Avdrag för kostnader i för-
värvskällan får inte göras.

Tillägg till den bidragsgrundande
inkomsten skall göras för förmö-
genhet med

1. 5,6 procent av taxeringsvärdet
avseende fastighet som används för
den bostad för vilken bostadsbidrag
sökts,

2. 5,6 procent av värdet, beräknat
enligt 4 § tolfte stycket lagen
(1947:577) om statlig förmögen-
hetsskatt, av andel i bostadsrätts-
förening, bostadsförening eller
bostadsaktiebolag, som svarar mot
den bostad för vilken bostadsbidrag
sökts,

3. 15 procent av sökandens be-
skattningsbara förmögenhet enligt
lagen (1947:577) om förmögenhets-
skatt, med bortseende från dels den
egendom som anges i punkterna 1
och 2, dels skulder avseende kapi-
tal nedlagt i denna egendom, över-
stigande 100 000 kronor. För
makar med gemensam beskatt-
ningsbar förmögenhet är mot-
svarande belopp 200 000 kronor.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillägg enligt första stycket 1 skall göras också för den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som ägare av fastighet.

För fastighet som vid fastighetstaxeringen betecknas som lantbruksenhet skall tillägget enligt punkta i beräknas, i stället för på taxeringsvärdet, på det omräknade bostadsbyggnadsvärdet och det omräknade tomtmarksvärdet.

Tillägg enligt denna paragraf skall för makar göras med hälften för var och en av dem.

6 §

Till varje sökandes förvärvsinkomst skall läggas

1. *sjöinkomst enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt,*

2. *inkomst som är skattefri enligt 54 § första stycket f*

kommunalskattelagen (1928:370),

3. *studiemedel i form av studiebidrag,*

4. *icke skattepliktiga stipendier över 3 000 kronor per månad.*

När bidrag beräknas för en annan period än som motsvarar beskattningsår skall den bidragsgrundande inkomsten anses vara lika fördelad på varje månad i beskattningsåret.

7 §

Om ett eller flera barn som avses i 10 § med undantag av första stycket 2 och 3 samt tredje stycket har inkomst av kapital, skall till sökandens *förvärvsinkomst* läggas varje barns inkomst av kapital till den del inkomsten överstiger 1 000 kronor.

Vid beräkning av inkomst av kapital tillämpas 5 § *andra stycket*.

Om ett eller flera barn som avses i 10 § med undantag av första stycket 2 och 3 samt tredje stycket har inkomst av kapital, skall till sökandens *bidragsgrundande inkomst* läggas varje barns inkomst av kapital till den del inkomsten överstiger 1 000 kronor.

Vid beräkning av inkomst av kapital tillämpas 4 § *första stycket* 7.

Tillägg enligt första stycket skall fördelas lika mellan makar.

8 §

Makar anses leva tillsammans om skäl inte visas för annat. För dem skall *bidragsgrundande inkomst* beräknas gemensamt.

Makar anses leva tillsammans om skäl inte visas för annat.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Om hushållet disponerar över anse-
nlig förmögenhet får bostads-
bidrag bestämmas till lägre belopp
än som följer av 13–17 §§.

Om en inkomstberäkning enligt 4-
8 §§ skulle ge ett uppenbart
oskäligt resultat eller om det an-
nars finns synnerliga skäl för det
skall den bidragsgrundande inkom-
sten bestämmas till ett skäligt be-
lopp.

10 §

Rätt till bostadsbidrag har den som

1. har vårdnaden om barn och varaktigt bor tillsammans med barnet,
2. efter en myndighets beslut har tagit emot barn för vård i familjehem,
om barnet beräknas bo i hemmet under minst tre månader, eller

3. på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.
Bostadsbidrag lämnas även för barn som för vård eller undervisning inte
varaktigt bor hemma men vistas i hemmet under minst så lång tid varje
år som motsvarar normala skolloferier.

Om barnet bor i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende, får
föräldern eller föräldrarna bidrag även i andra fall, om det finns särskilda
skäl att bidrag lämnas.

Bestämmelserna i första och andra styckena tillämpas även i fråga om
den som är över 18 år och som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

*Bostadsbidrag enligt första styck-
et 3 lämnas inte för bostäder med
mindre än två rum och kök eller
med en bostadsyta understigande
40 kvadratmeter.*

13 §

Bostadsbidrag bestäms enligt 14
och 15 §§, om den bidragsgrun-
dande inkomsten inte överstiger
117 000 kronor. Om den bidrags-
grundande inkomsten är högre,
skall bidraget minskas med 20
procent av den överskjutande in-
komsten.

Bostadsbidrag bestäms enligt 14-
16 §§, om den bidragsgrundande
inkomsten inte överstiger för en
ensam sökande 117 000 kronor
eller för två sökande 58 500 kronor
för var och en av dem. Om den
bidragsgrundande inkomsten är
högre, skall bidraget minskas med
20 procent av den överskjutande
inkomsten. Bostadsbidraget får inte
överstiga de bostadskostnader som
ligger till grund för beräkning av
bidraget.

14 §

Bostadsbidrag lämnas månadsvis
som

1. särskilt bidrag med
 - 600 kronor för ett barn,
 - 900 kronor för två barn och

Bostadsbidrag lämnas månadsvis
som

1. särskilt bidrag med
 - 600 kronor för ett barn,
 - 900 kronor för två barn och

Nuvarande lydelse

– 1 200 kronor för tre eller flera barn, samt

2. bidrag till kostnader för bostad med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som för familjer med

– ett barn överstiger 2 000 kronor men inte 3 000 kronor,

– två barn överstiger 2 000 kronor men inte 3 300 kronor,

– tre eller flera barn överstiger 2 000 kronor men inte 3 600 kronor.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket 2, lämnas bidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till

– 5 300 kronor för familjer med ett barn,

– 5 900 kronor för familjer med två barn,

– 6 600 kronor för familjer med tre eller flera barn.

Föreslagen lydelse

– 1 200 kronor för tre eller flera barn, samt

2. bidrag till kostnader för bostad med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som för familjer med

– ett barn överstiger 2 000 kronor men inte 2 500 kronor,

– två barn överstiger 2 000 kronor men inte 2 800 kronor,

– tre eller flera barn överstiger 2 000 kronor men inte 3 100 kronor.

Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket 2, lämnas bidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till

– 4 800 kronor för familjer med ett barn,

– 5 400 kronor för familjer med två barn,

– 6 100 kronor för familjer med tre eller flera barn.

De övre gränserna för bostadskostnader är 500 kronor högre för bostäder belägna i följande kommuner inom Stockholms och Göteborgs tätorter nämligen Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Nynäshamn, Salem, Sigtuna, Solentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö, Österåker, Ale, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö.

Högre bostadskostnad än som anges i första – tredje styckena får beaktas, om sökanden eller någon medlem av familjen är funktionshindrad.

15 §

Rätt till särskilt bidrag enligt 14 § första stycket 1 har endast familjer med barn som avses i 10 § första stycket 1 och 2 samt andra och tredje styckena.

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse

Är föräldern under 29 år och får denne inte bidrag enligt första stycket, skall bidrag enligt 14 § första stycket 2 beräknas på den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 kronor.

För den som har rätt till bostadsbidrag enligt 10 § första stycket 3 är rätten till bidrag till bostadskostnader begränsad på följande sätt. För sökande med enbart barn som avses i 10 § första stycket 3 gäller bestämmelserna i 14 § första stycket 2, dock att bidraget utgör 50 procent av ersättningsbar bostadskostnad, och tredje stycket. För övriga sökande gäller att vid tillämpningen av 14 § första stycket 2 och andra stycket varje tillkommande sådant barn som avses i 10 § första stycket 3 höjer de övre bostadskostnadsgränserna med hälften så mycket som annars skulle ha gällt enligt bestämmelserna.

Bidrag enligt 14 § första stycket 2 och andra stycket får lämnas endast till den som bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

16 §

Bostadsbidrag bestäms till det belopp som följer av 17 § första och andra styckena, om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 41 000 kronor för en ensamboende och 58 000 kronor för makar. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre, skall bidraget minskas med en tredjedel av den överskjutande inkomsten.

Vid tillämpning av bestämmelserna om bostadskostnader i 14 § skall bostadskostnader som belöper på bostadsytor överstigande för hushåll med ett barn 90 kvadratmeter, för hushåll med två barn 110 kvadratmeter, för hushåll med tre barn 130 kvadratmeter, för hushåll med fyra barn 150 kvadratmeter, och för hushåll med fem eller fler barn 170 kvadratmeter inte beaktas.

För hushåll med två eller fler barn gäller att varje tillkommande sådant barn som avses i 10 § första stycket 3 höjer ytgränsen med hälften så mycket som annars skulle ha gällt enligt första stycket.

21 §

Bidrag lämnas tills vidare från och med månaden efter den då rätten till bidrag har uppkommit samt till och med den månad då rätten till bidrag har ändrats eller upphört. Om rätten till bidrag uppkommit den första dagen i en må-

Bidrag lämnas från och med månaden efter den då rätten till bidrag har uppkommit till och med den månad då rätten till bidrag har ändrats eller upphört, dock längst tolv månader. Om rätten till bidrag har uppkommit den första dagen i

Nuvarande lydelse

nad, skall dock bidraget lämnas från och med den månaden. Bidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än *en månad före* ansökningsmånaden. Bidrag får dock lämnas för en längre tid tillbaka, om en ansökan om bidrag avseende höjning av hyra eller avgift, ges in till försäkringskassan inom en månad från den dag den sökande fick kännedom om hyres- eller avgiftshöjningen.

Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas för en begränsad tid. Ett sådant bidrag får förenas med villkor.

Föreslagen lydelse

en månad, skall dock bidraget lämnas från och med den månaden. Bidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden. Bidrag får dock lämnas för en längre tid tillbaka, om en ansökan om bidrag avseende höjning av hyra eller avgift ges in till försäkringskassan inom en månad från den dag den sökande fick kännedom om hyres- eller avgiftshöjningen.

Preliminärt bostadsbidrag

21 a §

Preliminärt bostadsbidrag bestäms med ledning av uppskattade inkomster för att så nära som möjligt motsvara det slutliga bostadsbidrag som kan antas komma att bestämmas enligt denna lag. För sökande som har inkomst av näringsverksamhet skall denna inkomst antas vara minst lika hög som fastställts vid senaste taxeringsbeslut, om inte sökanden styrker att inkomsten är lägre.

Preliminärt bostadsbidrag bestäms med ett belopp för månad, som avrundas nedåt till närmast jämna hundratal kronor. Belopp under 100 kronor betalas inte ut.

Slutligt bostadsbidrag

21 b §

Slutligt bostadsbidrag bestäms efter den tidpunkt då taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) senast skall ha meddelats.

21 c §

Kan slutligt bostadsbidrag inte beräknas tillförlitligt på grund av att den som har fått preliminärt bostadsbidrag inte lämnar nödvän-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

diga uppgifter eller på grund av brister i eller bristfälligt underlag för uppgifterna, skall bidraget uppskattas till det belopp som framstår som skäligt med hänsyn till vad som framkommit i ärendet.

21 d §

Bestäms det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande beloppet betalas ut. Bestäms det slutliga bostadsbidraget till lägre belopp än vad som för samma tid har betalats ut i preliminärt bidrag, skall det överskjutande beloppet betalas tillbaka.

Belopp under 100 kronor skall inte betalas ut eller betalas tillbaka.

22 §

Bidrag betalas ut månadsvis. Bidrag under 100 kronor i månaden betalas inte ut.

Vid en senare utbetalning av bostadsbidrag eller annan ersättning som skall betalas ut av allmän försäkringskassa till någon som skall betala tillbaka bidrag enligt 21 d § eller betala avgift enligt 28 § får kassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad den ersättningsberättigade är skyldig att betala.

24 §

Den som får bidrag skall omgående anmäla till försäkringskassan

1. om hushållet flyttar till en annan bostad,

2. om hushållets sammansättning ändras,

3. om hushållets bidragsgrundande inkomst beräknas öka eller har ökat med mer än 6 000 kronor under sex månader i förhållande till den inkomst som låg till grund för bidragsbeslutet,

4. om den bostad som berättigar till bidrag hyrs ut helt eller delvis eller om bostadskostnaden i annat fall minskar,

5. när ett barn i hushållet fyller

Den som får preliminärt bostadsbidrag är skyldig att omgående till försäkringskassan anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden, som kan antas innebära att slutligt bostadsbidrag inte kommer att beviljas eller kommer att beviljas med lägre belopp än det preliminära bidraget.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 år eller när förlängt barnbidrag eller studiehjälp inte längre lämnas till ett äldre barn, eller

6. om en medlem i ett hushåll utan barn beviljats studiemedel eller inte längre uppbär studiemedel.

Återbetalning

Avgift och ränta

28 §

Försäkringskassan skall besluta om återbetalning av bostadsbidrag, om den som erhållit bidrag genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om bidrag i annat fall har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och den som erhållit bidraget skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får kassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Vid en senare utbetalning av bostadsbidrag eller annan ersättning som skall betalas ut av allmän försäkringskassa till någon som skall betala tillbaka bidrag enligt första stycket får kassan hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har lämnats för mycket.

29 §

Bestämmelserna i 20 kap. 10-13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om omprövning och ändring av försäkringskassas beslut samt överklagande av försäkringskassas beslut och domstols beslut skall tillämpas i ärenden om bostadsbidrag.

Omprövning av ett sådant beslut av en försäkringskassa som har fattats av en tjänsteman i ett ärende om skyldighet att återbetala bostadsbidrag skall göras av socialförsäkringsnämnden, om det belopp som utbetalats för mycket överstiger 10 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring.

På belopp som skall betalas tillbaka enligt 21 d § skall avgift betalas.

På belopp som skall betalas ut enligt 21 d § skall ränta betalas.

Om avgift och ränta gäller i tillämpliga delar 27 § 3 mom. och 69 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Ett beslut i ett ärende om bostadsbidrag skall gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

29 a §

Har efter det att det slutliga bostadsbidraget bestämts den sökandes taxering ändrats så att det påverkar bostadsbidraget skall ett nytt slutligt bostadsbidrag bestämmas, om sökanden begär det inom ett år från det att beslutet om taxeringsändring vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft såvitt gäller 10 och 13-16 §§ den 1 juli 1996 och i övrigt den 1 januari 1997.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om bostadsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har varit att föreslå åtgärder som:

- minskar kostnaderna för bostadsbidragen med 1 500 mkr på årsbasis och med 750 mkr under andra halvåret 1996,
- förbättrar kostnadskontrollen inom bostadsbidragssystemet.

I uppdraget har ingått att bl.a. göra en översyn av sättet att beräkna de bidragssökandes inkomst vid prövning av rätten till bostadsbidrag. Regeringen har även angivit vilka möjliga förändringar som kan komma att föreslås i den händelse översynen ej ger upphov till systemförändringar som innebär att den avsedda besparingen uppnås. Bland dessa märks ändrade inkomst- och bostadskostnadsgränser, bidragsbelopp samt ett borttagande av bostadsbidrag för ungdomar utan barn. Utredningen har ålagts att samråda med Kommittén för översyn av studiestödssystemet (U 1994:13) och Utredningen om översyn av bostadspolitik (N 1995:01).

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 1 oktober 1995. Tidpunkten för redovisning av utredningsarbetet har, i samband med att utredningen tillsattes, flyttats fram till den 15 december 1995.

Den 9 november 1995 beslöt regeringen att ge utredningen tilläggsdirektiv att pröva förslag till åtgärder om besparingar på ytterligare 610 mkr. Mot bakgrund av att endast fyra månader ännu har förflutit, av de 18 månader som anslaget är beräknat för, kan beloppet komma att justeras efter hand som utfallsprognoserna blir säkrare. Utredningen har i sitt arbete utgått från den senast tillgängliga utfallsprognosen, vilket innebär att den totala omfattningen av kostnadsminskande åtgärder som utredningen haft i uppdrag att föreslå uppgår till 2,1 miljarder kronor.

Utredningens uppdrag finns beskrivet dels i utredningens direktiv (dir. 1995:65) samt tilläggsdirektiv (1995:146), dels i kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150) samt i tillväxtpropositionen (prop. 1995/96:25). Såväl utredningens direktiv i sin helhet som de för utredningen relevanta textavsnitten i kompletterings- och tillväxtpropositionen återges i *bilaga 1*.

1.2 Bakgrund

Den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet och krisen i det finansiella systemet medförde en kraftig försvagning av de offentliga finanserna. Vikande sysselsättning och produktion resulterade i lägre inkomster samtidigt som utgifterna ökade kraftigt till följd av växande arbetslöshet och den finansiella krisen. År 1989 uppvisade den offentliga sektorn ett överskott på ca 4 % av BNP. På fyra år vände detta överskott till ett rekordstort underskott på 13,4 % av BNP år 1993.

I syfte att få kontroll över de offentliga finanserna har ett omfattande saneringsprogram beslutats av riksdagen. En klar majoritet i riksdagen har dessutom ställt sig bakom det av regeringen deklarerade målet att det samlade budgetsaldot inom den offentliga sektorn skall vara i balans senast år 1998. Budgetsaneringsprogrammet som presenterats i propositionen om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m. (prop. 1994/95:25), budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) samt kompletteringspropositionen (1994/95:150) omfattar budgetförstärkningar på totalt 118 miljarder kronor (motsvarande ca 7,5 % av BNP). Förstärkningen av de offentliga finanserna består till ca 60 % av olika utgiftsminskningar och till ca 40 % av olika skatte- och avgiftshöjningar. Huvuddelen av utgiftsminskningarna avser transfereringar till hushållen och statlig konsumtion.

För det övervägande flertalet av de olika åtgärder som ingår i programmet, har riksdagen redan beslutat hur åtgärderna i detalj skall utformas. Vad gäller bostadsbidragssystemet har t.ex. beslutats att de bidrag som betalas ut till hushåll utan barn, där någon av hushållsmedlemmarna är över 28 år, skall upphöra den 1 januari 1996. Denna begränsning av kretsen bostadsbidragstagare tillsammans med de justeringar av inkomst- och boendekostnadsgränserna som beslutats för år 1996 (jfr kapitel 4) beräknas minska bostadsbidragsutgifterna med 690 miljoner kronor per år.

För ett fåtal budgetförstärkningar har riksdagen ännu ej specificerat vilka åtgärder som skall vidtas för att uppnå det av riksdagen beslutade besparingsbeloppet. I dessa fall har uppdrag givits till olika utredningar att komma med förslag till hur åtgärderna i detalj skall utformas.

En av de budgetförstärkningar, för vilken endast ett principbeslut om åtgärdens totala omfattning fattats, är att kostnaderna för bostadsbidragen på årsbasis skall minskas med 1 500 miljoner kronor. Detta utöver den besparing som slopandet av bostadsbidrag till hushåll över 28 år och övriga för år 1996 beslutade regelförändringar, ger upphov till. De åtgärder som krävs för att åstadkomma denna kostnadsminskning skall träda i kraft den 1 juli 1996, vilket innebär att den totala besparingen under innevarande budgetår (1995/96, 18 månader) kommer att uppgå till 750 miljoner kronor.

Beslut har även fattats om att budgetprocessen skall bli stramare och att ett i nominella termer fastställt tak för den offentliga sektorns utgifter skall införas (jfr kapitel 5). Detta beslut syftar till att säkerställa att det av riksdagen beslutade budgetmålet, att balansera den offentliga sektorns finanser senast år 1998, uppnås och att minimera risken för att den under

första hälften av 1990-talet dramatiska försämringen av den offentliga sektorns finanser, upprepas i framtiden. Bostadsbidragen är ett exempel på ett system där utgifterna stigit på ett dramatiskt sätt. Under budgetåret 1989/90 utbetalades totalt 2 750 miljoner kronor. För innevarande budgetår beräknas utgifterna, under 12-månadersperioden den 1 juli 1995 till den 1 juli 1996, uppgå till ca 9 000 miljoner kronor. Från statsfinansiell synpunkt är det, enligt direktiven till utredningen och kompletteringspropositionen, nödvändigt att denna kraftiga utgiftsökning bryts och att nödvändiga åtgärder för att öka kostnadskontrollen inom systemet vidtas.

I föreliggande betänkande presenteras ett förslag till ett nytt inkomstprövningssystem som ger upphov till en betydande minskning av kostnaderna för bostadsbidragen samtidigt som kostnadskontrollen och förutsättningarna för att prognosticera kostnadsutvecklingen förbättras. Dessutom presenteras en lista på olika besparingsalternativ som i sin helhet och tillsammans med det föreslagna inkomstprövningssystemet ger upphov till kostnadsminskningar som med god marginal överstiger den erforderliga besparingen på 2,1 miljarder kronor.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning

Det utredningsarbete som bedrivits har i huvudsak bestått av fyra olika delar.

Inkomstprövningssystemet

För det första har en genomgång gjorts av det nuvarande systemet för inkomstprövning och efterkontroll av bostadsbidragen samt en analys genomförts av olika tänkbara alternativa system för inkomstprövning. Syftet med denna genomgång har varit att arbeta fram förslag till olika förändringar som skall få till följd att den totala utgiftsnivån minskar och kontrollen över kostnadsutvecklingen förbättras.

Redan i samband med att det nuvarande systemet för inkomstprövning av bostadsbidragen infördes den 1 januari 1994, fick Riksförsäkringsverket (RFV) i uppdrag av regeringen att göra en uppföljning av hur det nya systemet fungerade i praktiken. En väsentlig del av denna uppföljning har varit att analysera vilka eventuella samband som kan finnas mellan, å ena sidan det nya systemet för inkomstprövning och efterkontroll, å andra sidan den snabba kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet. De data om bidragshushållen som erfordras för att genomföra analysen av systemet för inkomstprövning har under detta år efter hand börjat bli tillgängliga. Den 26 oktober i år kunde därför RFV göra sin första avrapportering till regeringen. Den baserades på data om bidragshushållen fram t.o.m. år 1994. RFV:s avrapportering, likväl som det fortsatta analysarbetet som bedrivs inom verket, har varit en viktig utgångspunkt för utredningen vid genomgången av det nuvarande systemet för

inkomstprövning. Utredningen har efter hand fått tillgång till även de data om utbetalningen av bostadsbidrag år 1995 som RFV tagit fram.

När det gäller frågan om hur bostadsbidragens olika kontrollsystem fungerar har utredningen bl.a. samarbetat med de projekt rörande bostadsbidragssystemet som bedrivs av Riksrevisionsverket (RRV) samt RFV:s uppföljning av försäkringskassornas efterkontroll bland de bidragstagare som ej rapporterat någon ändring av de bidragsgrundande förhållandena under de senaste 15 månaderna (1995:156).

En genomgång har även gjorts av de slutsatser som tidigare utredningar om bostadsbidragen kommit fram till¹. En väsentlig utgångspunkt för utredningen har varit det betänkande om bostadsbidragen som skrevs år 1992 i vilken förslaget till den nuvarande inkomstprövningen och administrationen av bostadsbidragen presenterades. Diskussionen har bl.a. hållits med utredningsmannen i 1992 års utredning².

För att tillvarata de erfarenheter, både vad gäller inkomstprövning och efterkontroll, som efter hand växt fram bland de tjänstemän som dagligen arbetar med administrationen av bostadsbidragen, har diskussioner förts med personal vid försäkringskassorna³ och genomgångar gjorts av det material som sammanställts av RFV angående administrationen av bidraget⁴. Dessutom har diskussioner förts med representanter för Boverket⁵ som kontinuerligt genomfört analyser av bostadsbidragssystemet⁶.

Vid flera av de kontakter som utredningen haft med personer som dagligen arbetar med bostadsbidragen har det framkommit att det system som idag finns för beräkning av bidragsgrundande inkomst för egenföretagare och ägare till fåmansbolag upplevs som problematiskt. Utredningen har därför vänt sig till skattemyndigheten i Stockholms län och enheten för företagsbeskattning vid Finansdepartementet, för att be dessa komma med synpunkter på hur bärkraften på ett i bostadsbidragssammanhang mer relevant sätt kan beräknas för egenföretagare och ägare till fåmansbolag.

I samband med den undersökning som utredningen genomfört av vilka möjligheter som finns att införa ett system med preliminärt beräknade bostadsbidrag och en automatisk efterjustering, har erfarenheter som finns

¹ De för utredningen mest relevanta av tidigare betänkanden har varit Bostadsbidragen (SOU 1982:58), Bostadskommitténs slutbetänkande (SOU 1986:5) samt Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare (SOU 1992:89).

² Utredningsman i 1992 års utredning om bostadsbidragens administration (BOAD) var direktör Carl-Filip Hammar, Socialstyrelsen.

³ Vid utredningens andra ordinarie sammanträde fördes en diskussion med Kerstin Hagström från Försäkringskassan i Farsta och Birgitta Jansson från St. Lars i Uppsala. Vid det tredje ordinarie sammanträdet fördes en diskussion med Pär-Olof Kjellén från Försäkringskassans centralkontor i Bohuslän. Samt vid det femte en diskussion med Kerstin Linderöth och Katarina Palmér från Jönköpings län.

⁴ Bland det material som utredningen gått igenom kan nämnas rapporterna En samhällsekonomisk kostnadsintäktsanalys av bostadsbidragssystemet, skriven av Agneta Eriksson-Sjöstrand vid Göteborgs allmänna försäkringskassa och Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. – uppföljning och tillämpning, RFV redovisar 1995:5.

⁵ Diskussioner har framförts allt skett med Christina Olsson och Anders Hedenstierna.

⁶ Se Boverkets rapportserie om bostadsbidragen 1992, 1993 och 1994, baserad på statistik över utbetalade bidrag under maj månad respektive år.

från preliminärskattesystemet och studiemedelssystemet tagits tillvara. Utredningen har tagit del av de erfarenheter som finns inom systemet för preliminärt beräknad inkomstskatt via kontakter med skatteadministrativa enheten vid Finansdepartementet. Enheten har även bistått utredningen med synpunkter på hur efterjusteringen av ett preliminärt beviljat bostadsbidrag skulle kunna utformas. Inom studiemedelssystemet används preliminärt beräknade inkomster med automatisk efterkontroll utifrån slutlig taxerad inkomst, dels vad gäller behovsprövningen av de studiemedel som beviljas till studenterna, dels vad gäller beviljande av anstånd med återbetalningen i det s.k. "gamla" studiemedelssystemet. Utredningen har via kontakter med Centrala studiestödsnämnden (CSN) tagit del av de erfarenheter som finns från administrationen av dessa båda system.

Regelstrukturen

Redan på ett förhållandevis tidigt stadium kunde utredningen konstatera att det krävdes ytterligare besparingar utöver de som kan uppnås genom förändringar av inkomstprövningssystemet. För det andra har därför en bred inventering genomförts av olika tänkbara direkta förändringar i bostadsbidragens regelstruktur. Två av de underlag som använts för denna inventering finns presenterade i bilagor till betänkandet. Den första av dessa är de systematiska typfallskalkyler och analyser av interaktion mellan olika system som genomförts av kanslichef Göran Schubert. Den andra är den analys av bostadsbidragstagarnas ekonomiska situation och konsekvenserna av olika besparingsalternativ, som genomförts av fördelningspolitiska enheten inom Finansdepartementet. Andra viktiga underlag har hämtats från Boverkets analyser av bostadsbidragssystemet och Socialstyrelsens rapport om socialbidragen,⁷ vilka utredningen fått tillfälle att diskutera med chefekonom Karin Mossler. Många idéer till besparingar och synpunkter på olika besparingsalternativ har även fångats upp i de diskussioner som utredningen haft med företrädare för olika organisationer och verk, bl.a. RFV och Försäkringskassan (FK). Diskussioner har även förts med representanter för Svenska Kommunförbundet och Hyresgästföreningen.

En analys har genomförts av de effekter som olika alternativa åtgärder för att minska kostnaderna ger upphov till. Det gäller dels de direkta kostnadseffekterna inkl. en uppskattning av de indirekta effekterna på socialbidragen, dels fördelnings- och incitamenteffekter. I detta analysarbete har utredningen tagit hjälp av bl.a. utvärderingsavdelningen vid RFV som använt sig av en databas med avidentifierade data om alla bostadsbidragshushåll år 1992-1994 och en simuleringsmodell som utvecklats inom verket. Databasen bygger i grunden på bostadsbidragsregistret. Till detta register har kopplats uppgifter från SCB:s inkomst- och förmögenhetsregister, socialbidragsregistret samt de register som finns

⁷ Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling, Socialstyrelsen 1995:4.

uppbbyggda utifrån kontrolluppgifterna för inkomståret 1994. Liknande analyser har för utredningens räkning även genomförts av fördelningspolitiska enheten inom Finansdepartementet. Dessa analyser har utförts med hjälp av en mikrosimuleringsmodell som är kopplad till SCB:s årligen återkommande urvalsundersökning om hushållens inkomster (HINK 93).

De bostadspolitiska aspekterna av olika regelförändringar har beaktats bl.a. genom kontinuerliga kontakter och samråd med utredningen om översyn av bostadspolitiken (N 1995:01).

I samband med den genomgång av reglerna för bostadsbidrag till ungdomar som gjorts har utredningen samrått med Kommittén för översyn av studiestödssystemet (U 1994:13). Diskussioner har även förts med, och underlagsmaterial erhållits från, Sveriges förenade studentkårer (SFS). En representant från utredningen har även deltagit i ett seminarium runt studenternas boende som arrangerats av SFS.

Prognoser av kostnadsutvecklingen

För det tredje har en genomgång gjorts av de metoder som använts inom regeringskansliet för prognoser över kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet. I denna fråga har sekretariatet för långsiktiga analyser (LAS) inom Socialdepartementet bistått utredningen dels med uppgifter om hur det nuvarande prognosarbetet bedrivs, dels med underlag till analyser av hur prognosarbetet kan förbättras. En genomgång har även gjorts av vilka antaganden som använts och hur prognoserna för kostnadsutvecklingen sett ut fr.o.m. år 1992.

Internationella erfarenheter

I tidigare statliga utredningar om bostadsbidragssystemet har erfarenheter från liknande system i andra länder inte alls eller endast i begränsad utsträckning redovisats eller bildat grund för överväganden. Mot bakgrund av de relativt omfattande förändringar av det svenska bostadsbidragssystemet, som måste göras för att uppnå den av riksdagen beslutade kostnadsminskningen, har utredningen *för det fjärde* ansett det som angeläget att erfarenheter från andra länder tillvaratas.

Närmast till hands ligger en jämförelse med övriga nordiska grannländer. I Danmark, Norge, Finland och Island finns liknande system för bostadsstöd till hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. I likhet med utvecklingen i Sverige har, i samtliga dessa länder utom i Norge, kostnaderna för systemen ökat under de senaste åren. I Danmark tillsattes förra året en statlig utredning med uppdrag att bl.a. analysera orsakerna till denna kostnadsutveckling. Betänkandet, "Individueel boligstøtte" (april 1995), från denna utredning har utgjort en viktig informationskälla för de jämförelser av erfarenheter från andra länder som genomförts. Representanter från utredningen har även deltagit i ett

nordiskt seminarium om bostadsbidrag i Oslo där övergripande jämförelser gjordes mellan systemen i Norge, Danmark, Finland, Island och Sverige. Mer detaljerade upplysningar om systemen i de olika nordiska länderna har sedan kunnat erhållas via direktkontakt med de tjänstemän från respektive regeringskansli som deltog i seminariet.

En översiktlig genomgång av de utomnordiska erfarenheterna har även gjorts. Omfattande internationella jämförelser, i ett europeiskt perspektiv, har gjorts av bostadsforskare i England. För att inhämta mer information om dessa jämförelser och diskutera gemensamma europeiska trender inom bostadsbidragssystemen har representanter från utredningen besökt institutionen för bostadsforskning vid University of York och London School of Economics. Många av de frågeställningar som utredningen arbetar med är relevanta även inom det engelska bostadsbidragssystemet. Det gäller t.ex. inkomstprövning utifrån aktuell inkomst, fusk och överutnyttjande samt systemens effekter på den incitamentsstruktur som hushållen möter. För att dra lärdom av de diskussioner som förts kring dessa frågor i England har även Policy Studies Institute i London och det engelska Socialdepartementet besökts.

Även effekterna på bostadsbidragssystemet av det svenska EU-medlemskapet har beaktats. Kunskaper om EU och socialförsäkringssystemen har tillförts utredningen, bl.a. via en konferens som arrangerades i september i Stockholm av Europeiska Rättsakademien.

2 Bostadsbidragssystemets mål och inriktning

De mål som under olika tidsperioder satts upp för bostadsbidragen har framför allt varit att:

- stimulera till höjd bostadsstandard och minskad trångboddhet,
- utjämna kostnadsskillnader mellan olika regioner och mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard,
- allmänt stärka de svagare hushållens bärkraft.

Betoningen av de olika målsättningarna har skiftat över tiden.

Stimulera till ökad bostadskonsumtion

Det ursprungliga motivet för bostadsbidragen var, när de infördes i Sverige på 1930-talet, framför allt produktionspolitiskt – att med stöd till efterfrågan hålla uppe den ekonomiska aktiviteten inom byggsektorn. Eftersom det fanns ett starkt samband mellan betalningsförmåga och försörjningsbörd hos de inkomstgrupper som kunde komma i fråga för stöd, differentierades ursprungligen stödet enbart utifrån barnantal. Bestämda minimikrav både vad gällde bostadens standard och storlek sattes också upp för det bidrag som fr.o.m. år 1935 betalades ut i form av en individuell hyresrabatt till hushåll med tre eller flera barn. År 1938 utvidgades systemet även till att omfatta hushåll i egna hem. I takt med att tillgången på rymligare familjebostäder ökade, utvidgades stödet till att även omfatta hushåll med färre antal barn. År 1947 blev tvåbarnshushållen berättigade till bostadsbidrag och fr.o.m. år 1958 även hushåll med ett barn.

Fördelningspolitiska motiv

Den ekonomiska utvecklingen efter andra världskriget, med en hög ekonomisk aktivitet och kapacitetsproblem inom bostadssektorn, ledde till att de produktionspolitiska motiven tonades ner. I stället kom bostadsbidragssystemets fördelningspolitiska funktion att framhävas mer än tidigare. Bidragets inkomstanknytning stärktes och den produktionspolitiskt motiverade begränsningen till enbart nyproducerade bostäder avvecklades.

Betoningen av bostadsbidragets fördelningspolitiska roll nådde sin kulmen under 1960-talets senare del. Ett allt större intresse kom då att

riktas mot barnfamiljernas allmänna ekonomiska situation. Den familjepolitiska kommittén lade i sitt betänkande år 1967 fram ett förslag om att ersätta såväl bostads- som barnbidraget med ett inkomstprövat allmänt konsumtionsstöd riktat till barnfamiljer. Förslaget genomfördes aldrig, men de tankegångar som presenterades i betänkandet bidrog till att den komponent i bostadsbidragssystemet som är helt oberoende av bostadskostnaden infördes år 1969. Även denna komponent ansågs ha en viktig bostadspolitisk funktion. För att de sämst ställda barnfamiljerna över huvud taget skulle vara mottagliga för stimulanser vad gällde val av bostadskonsumtion, var det nödvändigt att först rent allmänt höja deras levnadsstandard.

Kostnadsutjämning

Huvudskälet till att familjepolitiska kommitténs förslag om sammanslagning av bostads- och barnbidragssystemen avvisades, var att ett bostadsanknutet stöd till barnfamiljerna även fortsättningsvis ansågs ha flera viktiga roller att fylla. En sådan roll var att bidra till utjämningen av kostnadsskillnader mellan bostäder av olika årgångar och med olika upplåtelseformer. De medel som använts för att åstadkomma detta har i första hand varit olika former av kapital- och kapitalkostnadssubventioner av generell art. Men även bostadsbidragen har ansetts ha en viktig roll att fylla i detta avseende. På grund av bl.a. den låga rörlighet som länge kännetecknat bostadsmarknaden, men även som en följd av den snabba urbaniseringen, har inriktningen på senare tid varit att bostadsbidragen på sikt bör byggas ut så att ersättning kan ges också för boendekostnader upp till hyresnivån i nyproducerade lägenheter.

I linje med denna inriktning utökades, år 1972, den del av bostadskostnaden för vilken bostadsbidrag utbetalas. Samtidigt avskaffades emellertid i två steg, 1972 och 1977, de krav som tidigare funnits vad gäller bostadens standard och storlek. Detta bidrog å andra sidan till att begränsa bidragets kostnadsutjämnande funktion och försämrade träffsäkerheten vad gäller möjligheten att begränsa subventionering av överkonsumtion.

Trots att den bostadskostnadsberoende delen av systemet byggdes ut kom bidraget efter hand att täcka en allt mindre del av de faktiska bostadskostnaderna i nyproducerade bostäder. I mitten av 1980-talet motsvarade de övre boendekostnadsgränserna i bostadsbidragssystemet endast de genomsnittliga hyresnivåerna för de lägenhetsstorlekar som bedömdes som rimliga att efterfråga för barnfamiljer av olika storlek.

Mål

Det var mot denna bakgrund som 1982 års Bostadspolitiska kommitté i sitt betänkande år 1986 skrev att bostadsbidragen väl uppfyllde de fördelningspolitiska målen, men att de bostadspolitiska målen inte var lika väl uppfyllda. De föreslog därför att målsättningen borde vara att

successivt bygga ut den boendekostnadsberoende delen av bostadsbidragssystemet, så att även barnfamiljer med låga inkomster ges möjlighet att efterfråga nyproducerade lägenheter där varje barn har ett eget rum.

Denna målsättning för bostadsbidragen fastslogs senare av riksdagen och har sedan dess inte ändrats. I enlighet med detta beslut har, under de senaste 8 åren, den övre boendekostnadsgränsen i bostadsbidragssystemet successivt höjts. Samtidigt förstärktes den av boendekostnaden helt oberoende komponenten i systemet i samband med skattereformen 1990-1991. Statsmakterna har på så sätt visat att bostadsbidragen även fortsättningsvis har en viktig funktion att fylla både som ett stöd indirekt för bostadskonsumtion och som ett allmänt konsumtionsstöd.

Måluppfyllelse

Den kraftiga ökning som skett av boendekostnaderna, inte minst vad gäller nyproducerade bostäder, efter det att 1982 års Bostadspolitiska kommitté lade fram sitt betänkande, har inneburit att det i praktiken visat sig svårt att bygga ut bostadsbidragen i en takt som innebär att bidrag på sikt även kan ges för boendekostnader ända upp till de hyresnivåer som gäller inom nyproduktionen. Som framgår av följande tabell finns fortfarande en betydande skillnad mellan den övre boendekostnadsgränsen och hyresnivåerna i nyproducerade lägenheter med en storlek som svarar mot målet att varje barn skall kunna disponera ett eget rum.

Tabell 2.1 Genomsnittliga hyresnivåer i nyproducerade lägenheter (allmännyttan) och övre boendekostnadsgränser i bostadsbidragssystemet

År	Familje- typ	Lägenhets- typ	Hyresnivå (kr/mån)	Övre gräns för bidrag (kr/mån)
1989	1 barn	3 rok	3 400	2 600
	2 barn	4 rok	4 000	2 900
	3 barn	5 rok	4 600	3 200
	4 barn			3 500
	5 + barn			3 800
1991	1 barn	3 rok	4 800	3 500
	2 barn	4 rok	5 900	4 000
	3 + barn	5 rok	6 500	4 500
1992	1 barn	3 rok	5 100	3 900
	2 barn	4 rok	6 200	4 400
	3 + barn	5 rok	7 300	5 000
1993	1 barn	3 rok	5 300	4 400
	2 barn	4 rok	6 300	5 000
	3 + barn	5 rok	8 100	5 700

Trenden med kraftigt ökade produktionskostnader inom bostadssektorn nådde sin kulmen i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. En allmänt överhettad ekonomi och hög inflationstakt, men även generösa

bostadssubventioner och ränteavdrag, bidrog till att produktionskostnaderna inom bostadssektorn drevs upp. I och med skattereformen 1990-1991 minskade omfattningen av det samhälleliga stödet till boendet. Värdet av egnahemsägarnas ränteavdrag minskade och full mervärdesskatt infördes på byggmaterial samt service och underhåll. Dessutom genomfördes även en viss sänkning av räntebidragen.

Den snabba ökningen av statens budgetunderskott under den kraftiga ekonomiska tillbakagång som präglade svensk ekonomi under början av 1990-talet gjorde det nödvändigt att ytterligare begränsa de generella bostadssubventionerna. Vid sammanlagt tre olika tillfällen under åren 1992-1994 genomfördes betydande begränsningar av räntebidragen.

Av stor betydelse för bostadspolitiken var också omläggningen av den ekonomiska politiken mot att uppnå bestående låg inflationstakt. Trots att inflationstakten de senaste tre åren legat på en för svenska förhållanden mycket låg nivå, har den nominella räntan varit hög. Det innebär att realräntan har kommit att ligga på en ovanligt hög nivå under en relativt lång tidsperiod. Förutsättningarna för den traditionella svenska bostadspolitiken, som till stor del gått ut på att med hjälp av generella bostadssubventioner omfördela kapitalkostnader över tiden, har därmed förändrats på ett drastiskt sätt.

År 1992 beslöts dessutom att hela räntebidragssystemet i stort sett skulle avvecklas inom loppet av en tioårsperiod. Under avvecklingsperioden infördes ett nytt provisoriskt system som utformats med syfte att minimera subventionernas kostnadsdrivande effekten.

De senaste årens höga realräntor, den kraftiga lågkonjunkturen och det ändrade subventionssystemet har gjort att produktionen av bostäder sjunkit till en extremt låg nivå. Höga räntenivåer, i kombination med inriktningen mot en bestående låg inflationstakt har även inneburit att problemet med de höga bostadskostnaderna i bostäder som producerades i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, tilltagit i betydelse. Det har inneburit att många bidragshushåll fortfarande har en boendekostnad som ligger klart över den övre boendekostnadsgränsen (jfr tabell 2.2). Även om de positiva tendenserna till både lägre produktionskostnader och räntenivåer som för tillfället kan skönjas skulle innebära större överensstämmelse mellan bostadsbidragsreglerna och boendekostnaderna i nyproduktionen, kommer därför troligen en stor del av bostadsbidragshushållen under lång tid framöver att vara hänvisade till bostäder med boendekostnader som ligger på en nivå som betydligt överstiger den övre boendekostnadsgränsen i bostadsbidragssystemet.

Tabell 2.2 Andelen bostadsbidragshushåll med boendekostnader högre än bidragets övre boendekostnadsgräns; procent

Hushållstyp	1991	1992	1994
<i>Ensamstående</i>			
med 1 barn	44	36	52
med 2 barn	40	38	35
med 3 barn eller flera	37	33	13
<i>Gifta/sambos</i>			
med 1 barn	54	46	18
med 2 barn	55	51	42
med 3 barn eller flera	47	43	39

Källa: Boverket och Riksförsäkringsverket.

För att uppnå bostadsbidragens bostadspolitiska målsättning skulle därför den boendekostnadsberoende komponenten behöva höjas. En simulering som genomförts visar att kostnaderna för bostadsbidragen skulle öka med 250 miljoner kronor om den övre boendekostnadsgränsen höjdes till en nivå motsvarande hyresnivåerna i det bestånd som byggdes i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Å andra sidan har den allmänna ekonomiska utvecklingen, med bl.a. högre arbetslöshet och stram budgetpolitik, även inneburit att bidragets allmänna konsumtionsstärkande funktion för de enskilda hushållen fått ökad betydelse. Beslut har tagits om att sänka barnbidragen. Flerbarnstilläggen kommer successivt att avskaffas. Ersättningsnivåerna i de olika socialförsäkringssystemen sänks till 75 %.

De mål för de svenska bostadsbidragen som gällt sedan mitten av 1980-talet kan därför även framgent visa sig svåra att uppfylla. Detta inte minst mot bakgrund av att även bostadsbidragssystemet tvingas bidra till den nödvändiga saneringen av statens budget. Frågan om målen för den framtida bostadspolitiken, inklusive målsättningen för bostadsbidragssystemet, diskuteras för närvarande inom den parlamentariskt sammansatta Utredningen för översyn av bostadspolitiken (se avsnitt 6.1).

3 Bostadsbidragens omfattning och utveckling

3.1 Utvecklingen vad gäller samhällets stöd till boendet

I följande avsnitt beskrivs och analyseras samhällets stöd till boendet. De tre stöden som beskrivs är räntebidragen, kommunalt bostadsbidrag till pensionärer/bostadsbidrag till pensionärer (KBT/BTP) samt bostadsbidragen. En större vikt läggs vid att förklara utvecklingen av bostadsbidragen än de två andra stöden.

Utvecklingen av utgifterna för tre bostadsstöd

I nedanstående tabell redovisas utvecklingen av stöden sedan 1982.

Tabell 3.1 Utvecklingen av tre bostadsstöd samt disponibel inkomst under perioden 1982-1994; löpande priser, miljoner kronor

År	Räntebidrag	KBT/BTP	Bostadsbidrag	Disponibel inkomst
1982	8 056	3 838	3 468	335 000
1983	9 351	3 902	3 360	367 000
1984	10 051	4 040	3 604	402 000
1985	10 270	4 167	1 741	443 000
1986	13 653	4 362	3 190	475 000
1987	12 474	4 580	3 063	508 000
1988	12 634	5 330	2 752	557 000
1989	17 992	5 546	2 749	603 000
1990	22 306	6 164	3 142	688 000
1991	28 170	7 795	5 065	796 000
1992	32 925	8 306	5 928	842 000
1993	32 903	9 854	7 164	859 000
1994	31 950	10 929	8 683	894 000

Uppgifterna om räntebidrag och bostadsbidrag är hämtad från Boverket och avser de totala utgifterna för stöden; om disponibel inkomst från Nationalräkenskaperna och avser samtliga hushåll; om KBT/BTP är hämtad från Riksförsäkringsverket och avser de totala utgifterna. Utgifterna för bostadsbidrag år 1985 avser endast andra halvåret 1985 på grund av att rutinerna för utbetalning av statsbidrag ändrades den 1 juli 1985.

Utgifterna för räntebidragen ökade kraftigt åren 1988-1992. Detta förklaras av tre faktorer. Dels var ränteläget högt. Under år 1988 var den s.k.

subventionsräntan runt 11,5 %, medan den var över 14 % under år 1990⁸. Vidare var produktionen omfattande. Under år 1988 påbörjades totalt 50 800 lägenheter medan det påbörjades 69 600 lägenheter år 1990. Som jämförelse påbörjades totalt 11 500 lägenheter år 1994. Det första årets utgifter för en årgång belastar statsbudgeten med ca två års fördröjning från påbörjandetidpunkten. Slutligen har produktionskostnaderna ökat.

När det gäller KBT/BTP har det skett vissa regeländringar som har påverkat utvecklingen av utgifterna. De stora ändringarna skedde 1988 då det blev obligatoriskt för kommunerna att lämna KBT. Samtidigt höjdes nivån på statsbidraget, vilket medförde att kommunerna hade större utrymme att lämna bidrag. Åren 1990 och 1991 höjdes statsbidragen. 1993 övergick bidraget från ett statskommunalt till ett helstatligt bidrag.

Utgifterna för bostadsbidragen var tämligen konstanta i löpande priser under 1980-talet. Det var högkonjunktur och låg arbetslöshet, vilket medförde att antalet hushåll med bostadsbidrag minskade fram till år 1990. Arbetslösheten var ca 3,5 % år 1983 och minskade till ca 1,5 % år 1990. Därefter ökade arbetslösheten år 1991 till 3 %. Arbetslösheten fortsatte att öka, till som högst, 8,2 % år 1993. År 1994 vände dock utvecklingen något och arbetslösheten minskade till 8 %.

Tidigare gällde att bostadsbidraget skulle beräknas på inkomsterna enligt taxeringen året före bidragsåret. Om inkomsterna ändrats väsentligt i förhållande till uppgifterna enligt taxering kunde dock bidraget beräknas utifrån en aktuell inkomst för bidragsåret. Kommunerna genomförde regelmässigt efterkontroller av bidragstagarnas inkomstuppgifter och övriga uppgifter. Inkomsterna kontrollerades mot uppgifterna enligt taxeringen för bidragsåret. Återkraven fastställdes därför oftast flera år efter att bidraget betalats ut. Stora belopp återkrävdes, vilket medförde att de totala utgifterna kunde hållas på en lägre nivå än vad som annars skulle varit fallet.

År 1988 avskaffades möjligheterna för kommunerna att göra efterkontroll av bidragstagarnas inkomstökningar för bidrag som utbetalats efter år 1987. Genom den eftersläpning i återkravet som kontrollen mot taxeringsuppgifterna innebar, påverkade denna förändring utgifterna först i början av 1990-talet. Samma år återinfördes bostadsbidrag till hushåll utan barn, men med den begränsningen att bidragstagaren skulle vara högst 28 år. Detta hade avskaffats år 1986.

Ökningen år 1990 förklaras bl.a. av att bidragsåret var förlängt och något nytt ansökningsförfarande inte behövdes. Fler hushåll blev därmed berättigade till bidrag, vilket torde ha bidragit till utgiftsökningen.

Åren 1990 och 1991 genomfördes en skattereform som medförde att skattenivån sänktes men även att bostadskostnaderna ökade mycket kraftigt. I propositionen om bostadsbidragen 1991 (prop. 1989/90:144) angavs inriktningen på förändringen av bostadsbidragen. Stödet till hushåll med höga bostadsutgifter skulle byggas ut så att de i betydligt

⁸ Räntebidraget beräknas som skillnaden mellan subventionsräntan och den s.k. granterade räntan.

större utsträckning rymde utgifter för nybyggda bostäder. Det angavs vidare att man skulle ta hänsyn till den fördelningspolitiska profilen av de samlade förslagen inom skatte- och bostadsområdet och därför inte sänka bostadsbidragen för dem som hade låga bostadsutgifter. Bostadsbidragen skulle fortsättningsvis också kunna lämnas inte bara till barnfamiljer och ungdomshushåll utan också till andra hushåll utan barn.

År 1992 förlängdes bidragsåret till att omfatta även år 1993. Fr.o.m. år 1994 gäller ett nytt inkomstprövningssystem, där bidragstagaren själv får uppskatta sin aktuella inkomst för tolv månader framåt.

Antalet hushåll med bostadsbidrag har varierat under åren. Fördelningen av olika bidragshushåll under perioden 1975 till 1995 framgår av tabell 3.2.

I tabellen har även inkluderats de disponibla inkomsterna för samtliga hushåll. Dessa har i löpande priser ökat varje år under den studerade perioden.

Tabell 3.2 Fördelningen av antalet hushåll med bostadsbidrag under åren 1975 till 1994, fördelade efter bidragsgrupp (1 000-tal, i maj månad respektive år)

År	Barnfamiljer		Summa	Hushåll utan barn			Summa	Totalt
	Sam-boende	Ensam-stående		tidigare regler	18-28 år	29 år el. äldre		
1975	439	131	570	-	-	-	*	570
1976	363	136	499	97	-	-	97	596
1977	351	133	484	107	-	-	107	591
1978	304	144	448	117	-	-	117	565
1979	277	135	412	90	-	-	90	502
1980	258	136	394	74	-	-	74	468
1981	209	132	341	56	-	-	56	397
1982	198	132	330	44	-	-	44	374
1983	198	133	331	33	-	-	33	364
1984	182	133	315	30	-	-	30	345
1985	161	135	296	26	-	-	26	322
1986	125	132	257	6	-	-	6	263
1987	114	130	244	6	-	-	6	250
1988	110	140	250	-	9	-	9	259
1989	98	133	231	-	12	-	12	243
1990	*	*	*	*	*	*	*	*
1991	132	153	285	-	29	14	43	328
1992	134	167	301	-	38	21	59	360
1993	159	187	346	-	61	34	95	441
1994	182	216	398	-	78	48	126	524
1995	193	230	423	-	#	#	145	568

Källa: Boverkets rapport 1995:1 Bostadsbidrag 1994,

* Statistik finns ej.

Uppgift saknas.

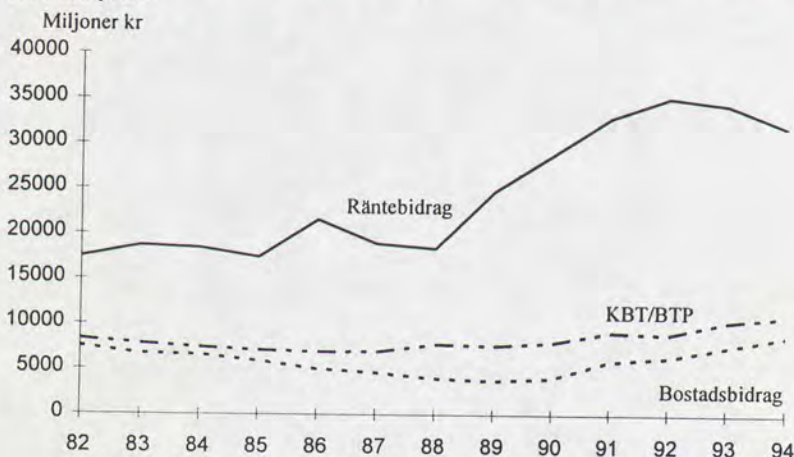
Av tabellen framgår att det totala antalet hushåll med bostadsbidrag var som högst år 1976 då det uppgick till 596 000 och som lägst år 1989 då de uppgick till 243 000. År 1995 har antalet stigit till 568 000 hushåll, och är därmed nästan lika högt som år 1975.

Antalet barnfamiljer med bostadsbidrag minskade från 570 000 hushåll år 1975 till 230 000 år 1989. År 1991 ökade antalet familjer med bostadsbidrag för första gången. Därefter har antalet fortsatt att öka. Den största ökningen skedde år 1994, då antalet barnfamiljer med bostadsbidrag ökade med 52 000.

Antalet hushåll utan barn har varierat kraftigt mellan åren. Detta beror delvis på att olika typer av hushåll har ingått i denna grupp. Enligt tidigare regler kunde även hushåll utan barn få bostadsbidrag. Någon åldersgräns fanns ej. Denna möjlighet togs bort år 1986. Familjer som enbart hade umgängesrättsbarn redovisas i detta sammanhang, som hushåll utan barn fram till och med år 1987. År 1988 infördes på nytt en möjlighet för hushåll utan barn att få bostadsbidrag. Detta gällde dock endast om bidragstagaren var mellan 18 och 28 år. I samband med detta kom familjer med enbart umgängesrättsbarn att redovisas som barnfamiljer. I detta sammanhang återfinns umgängesföräldrarna som ensamstående med barn från och med år 1988. År 1991 infördes även en möjlighet att få bostadsbidrag även för dem som var äldre 28 år.

I nedanstående diagram visas utvecklingen av de tre stöden till boendet under perioden 1982-1994 i fasta priser.

Diagram 3.1 Utvecklingen av de tre bostadsstöden under perioden 1982-1994; 1994 års priser



Källa: Statistiken är sammanställd av Boverket.

I diagrammet kan man konstatera den dramatiska ökningen av räntebidragen under de senaste åren. Mellan åren 1982 och 1988 låg räntebidragen på en relativt konstant nivå, förutom år 1986 då en ökning skedde. Från år 1988 till 1992 ökade räntebidragen med 17 500 miljoner kronor räknat i 1994 års priser, vilket är en fördubbling. Därefter har bidragen börjat att minska.

KBT/BTP har under den studerade perioden legat relativt konstant fram till år 1990. År 1982 var utgifterna 7 800 miljoner kronor räknat i 1994 års priser och motsvarande siffra för 1990 var 7 400 miljoner kronor.

Därefter har utgifterna för KBT/BTP ökat till 10 900 miljoner kronor år 1994.

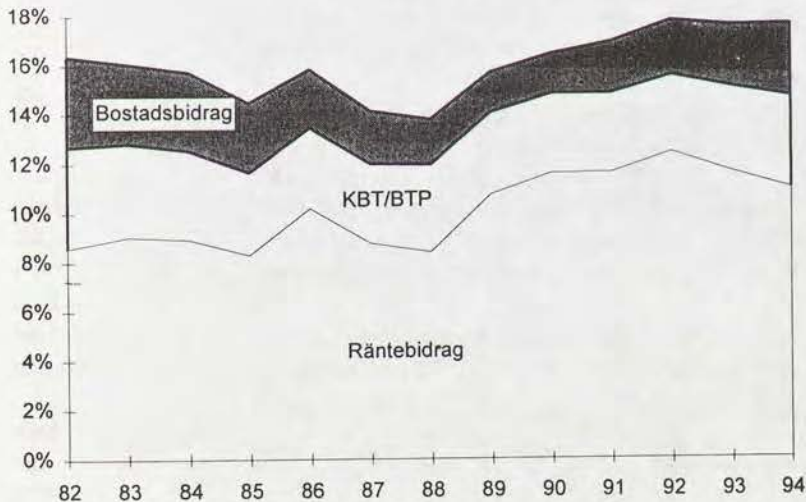
I diagrammet framgår att utgifterna för bostadsbidrag i fasta priser minskade från år 1982 till och med år 1989. Utgifterna år 1982 var 7 000 miljoner kronor medan de var 3 600 miljoner kronor år 1989. Därefter har utgifterna för bidraget ökat och uppgår år 1994 till 8 700 miljoner kronor. Detta är 1 500 miljoner kronor högre än år 1982.

Även om utgifterna för bostadsbidragen sedan år 1989 hela tiden har ökat såväl i löpande som i fasta priser, är utvecklingen inte riktigt lika dramatisk när man justerar för inflationen. Som redovisades i tabell 3.1 ökade bostadsbidragen mellan åren 1989-1994 från 2 749 till 8 683 miljoner kronor i löpande priser, en ökning med 215 %. Motsvarande ökning räknat i fasta priser är från 3 631 till 8 683 miljoner kronor, en ökning med 139 %. Man kan vidare ur diagrammet utläsa att nivån på utgifterna år 1994 är något högre än år 1982, det första året i den studerade perioden. Ökningen mellan dessa år är från 7 080 miljoner till 8 683 miljoner kronor, en ökning med 22 %.

De tre bostadsstödens andel av de totala boendekostnaderna

Beräknar man hur stor andel av de totala boendekostnaderna som vart och ett av de tre bostadsstöden representerar visas detta i diagram 3.2.

Diagram 3.2 Bostadsstödens andel av den totala boendekostnaden



Källa: Statistiken är sammanställd av Boverket.

År 1982 var räntebidragens andel knappt 8,6 % av de totala boendekostnaderna. KBT/BTP:s andel var 4,1 %, medan bostadsbidragens andel var 3,7 %; den högsta under den studerade perioden. År 1992 var de sammanlagda andelarna för de tre stöden som högst; drygt 17,7 % av de totala boendekostnaderna. Av detta var räntebidragens andel 12,4 %. Motsvarande andelar för KBT/BTP och bostadsbidragen var 3,1 % respektive 2,2 %. Bostadsbidragens andel av de totala boendekostnaderna har ökat på senare år. År 1990 var andelen 1,6 %, medan andelen år 1994 var 3 %.

3.2 Den senaste tidens kostnads- och antalsutveckling fördelad på olika kategorier hushåll

I samband med att försäkringskassorna övertog bidragshanteringen år 1994 slopades det årliga ansökningsförfarandet som dittills gällt. En ytterligare nyhet fr.o.m. år 1994 var att bidragstagaren själv fick uppge sin beräknade inkomst för tolv månader framåt. Innan dess gällde, som tidigare nämnts, att bidraget som huvudregel baserades på inkomstuppgifterna enligt taxeringen året före bidragsåret, dvs. en 2 år gammal inkomst. I undantagsfall kunde dock bidraget baseras på den aktuella inkomsten för det kalenderår som bidraget betalades ut.

Statistikuppgifter för åren 1991 till 1993 är hämtade från Boverkets statistik över bidragsgivningen i maj respektive år. För åren dessförinnan hämtas uppgifterna från Kommun-Datas riksstatistik över bidragsgivningen i maj respektive år. Uppgifterna från och med år 1994 är hämtade från Riksförsäkringsverkets månadsstatistik.

Totalt uppgick antalet bidragshushåll till 525 000 i maj 1994. Som en jämförelse kan nämnas att det totala antalet hushåll i maj 1993 uppgick till ca 440 000, vilket var ca 20 % lägre än i maj 1994. Antalet hushåll i maj 1993 betraktades dock som högt. De var ca 25 % fler än i maj 1992 och förklaras till stor del av att det inte var något nytt ansökningsförfarande år 1993, vilket annars skulle ha medfört att en del bidragstagare fallit bort.

I redovisningen av barnfamiljerna ingår även föräldrar med enbart umgängesrättsbarn. Dessa uppgick till ca 35 000 i maj 1994, vilket var en ökning med mer än 50 % jämfört med i maj 1993. Nästan samtliga av dessa är ensamstående.

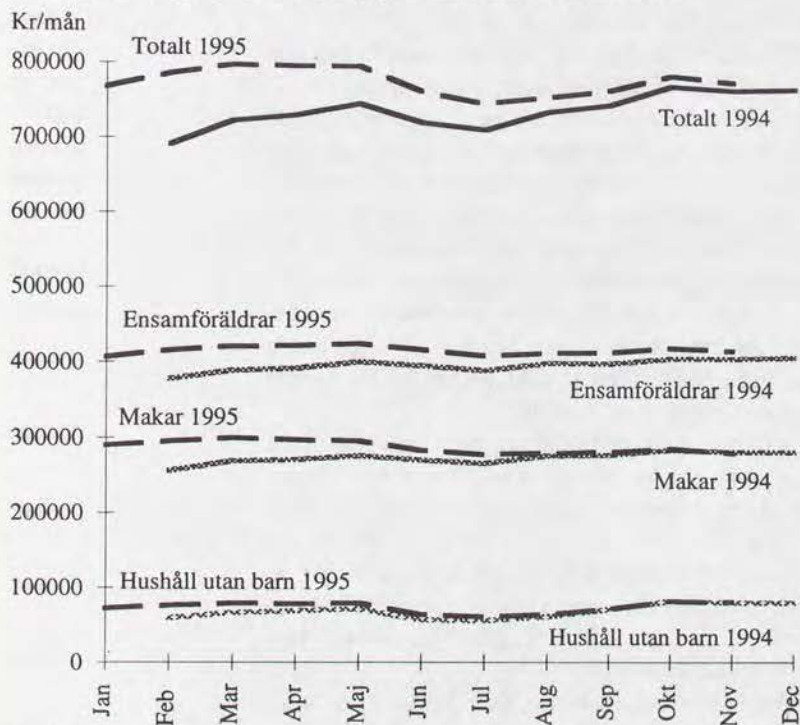
Antalet hushåll utan barn pendlade mellan 100 000 och 145 000 under perioden februari 1994 till oktober 1995.

Trots att antalet bidragshushåll i maj 1993 får anses vara förhållandevis stort har ökningen fortsatt. Att antalet hushåll är så mycket högre i maj 1994 jämfört med samma tid 1993 kan bero på att det är lätt att hushåll underskattar sina inkomster när de själva skall beräkna dem. Detta kan i många fall vara oavsiktligt. Ett flertal hushåll har dessutom flera arbetsgivare, vilket medför att det kan vara svårt att uppges en korrekt in-

komst. Det är även vanligt att man glömmer att räkna med semesterersättningar och övertidsersättningar.

I diagrammet nedan visas hur utgifterna för bostadsbidragen fördelas på olika hushållstyper.

Diagram 3.3 Utgifternas fördelning på olika hushållstyper år 1994



Källa: Riksförsäkringsverket.

Det totala utgifterna steg kraftigt mellan februari och maj 1994. Förklaringen till detta är troligen dels att många inte hunnit ansöka om bostadsbidrag i början av året, dels att många ansökningar som kommit in i början av året har behövt kompletteras. Först framåt maj räknar man med att de flesta ansökningar har hunnit kompletteras och därmed även beslutas. Detta är för övrigt anledningen till att maj har valts som bas för den månad som statistiken hämtas från tidigare år.

En delförklaring till att utgifterna ökat kan vara att antalet föräldrar med enbart umgängesrättsbarn ökat mycket kraftigt. Som tidigare nämnts var ökningen över 50 % mellan maj 1993 och maj 1994. Fram t.o.m. år 1993 fanns det ett krav på att dessa föräldrar skulle ha barnet hos sig under en så lång tid varje år att bostadsutrymme behövdes för barnet. Tidskravet var satt till ca 60 dagar per år, vilket motsvarar den umgängestid som blir aktuell när föräldern har barnet varannan helg samt några veckor av semestern. Genom att det även krävdes att bostadsutrymme skulle behövas för barnet, beviljades i princip inga bidrag till de umgängesföräldrar som bodde i lägenheter om 1 rum och kök. Dessa två

krav – tidskravet samt utrymmeskravet – har tagits bort från och med år 1994. Detta har medfört att fler personer kan ha blivit berättigade till bostadsbidrag.

En ytterligare förklaring kan vara att bidragsförskott/underhållsbidrag och barnpension inte längre räknas med vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Detta medför att bidraget blir högre för merparten av de ensamstående föräldrarna med hemmavarande barn.

Under juni och juli 1994 minskade utgifterna och även antalet bidragshushåll. Detta berodde antagligen på att vissa hushåll inte längre var bidragsberättigade. Detta kan vara fallet när ett tidigare bidragsberättigande barn slutar skolan. Är barnet dessutom bidragsberättigande i två familjer blir effekten dubbel. Så är fallet om barnet är hemmavarande i en familj och umgängesrättsbarn i en annan familj. Ytterligare en trolig förklaring till minskningen under sommarmånaderna, kan vara att en vuxen avslutar sina studier och börjar arbeta. Inkomsterna kan därigenom bli så stora att bidraget helt upphör. I andra fall kan hushållen fortfarande vara berättigade till bidrag, men med ett lägre belopp. Det kan förklara varför utgifterna för hushållen utan barn minskar med nästan 20 %, medan antalet hushåll med barn endast minskar med 10 %.

Detta är antagligen den främsta orsaken till att utgifterna minskar under dessa månader, vilket stärks av det faktum att minskningen är kraftigast för hushållen utan barn. Även i barnfamiljerna kan det finnas en vuxen som studerar.

I augusti stiger utgifterna och antalet hushåll på nytt och ligger på samma nivå som i maj. Den troliga förklaringen är en spegelbild av den tidigare. En vuxen börjar att studera och blir, till följd av den låga inkomsten, berättigad till bostadsbidrag.

Därefter var ökningstakten i princip densamma som den var i början av året. Att utgifterna fortsatte att öka kan även här bero på att hushållen underskattade sina inkomster. I oktober/november planade dock ökningstakten ut, och utgifterna låg konstant på ca 770-800 miljoner kronor per månad fram t.o.m. maj 1995. Ett undantag var dock januari 1995, då utgifterna minskade något för hushåll utan barn. Även detta kan ha sin förklaring i att en vuxen avslutat sina studier.

I juni och juli 1995 minskade utgifterna och antalet bidragshushåll ånyo kraftigt. Samma förklaring som angavs för motsvarande period år 1994 gäller antagligen även här. Minskningen var dock kraftigare än under motsvarande period år 1994. Förklaringen till denna skillnad är troligtvis att försäkringskassorna då hade påbörjat den efterkontroll som skall göras efter 15 månader. Detta styrks även av det faktum att utgifterna och antalet hushåll i september 1995 inte nådde upp till samma nivå som i maj 1995. Utgifterna steg dock fortfarande och var i oktober 1995 högre än i maj 1995. Förklaringen till att utgifterna år 1995 var högre än år 1994 kan vara dels att antalet bidragshushåll var högre år 1995, dels att utgifterna avser löpande priser.

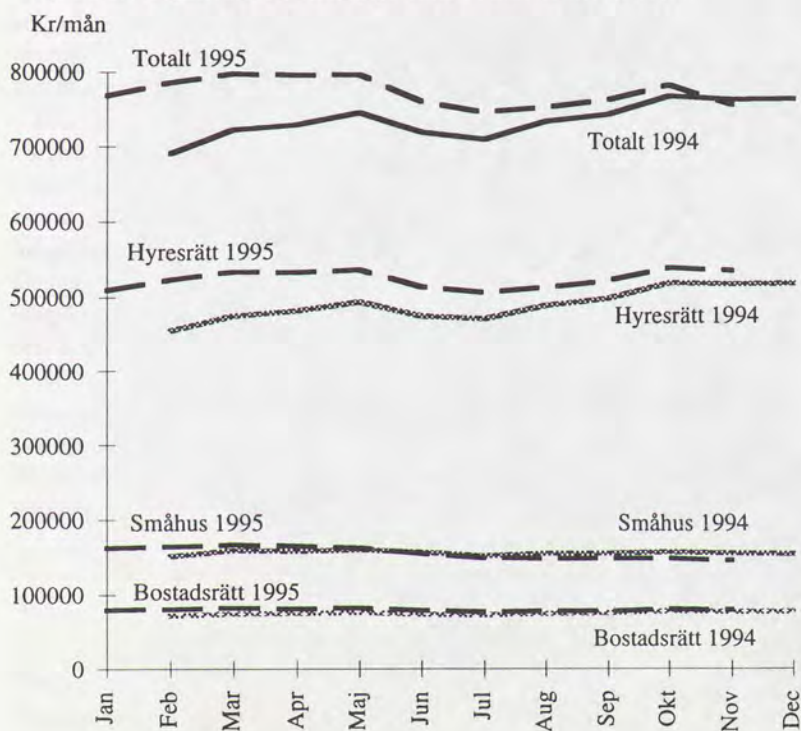
Utgifternas fördelning på olika boendeformer

Det flesta hushåll med bostadsbidrag, ca 65 %, bor i hyresrätt. Drygt 20 procent bor i småhus medan ca 10 % bor i bostadsrätt. En mycket liten andel bor på lantbruk eller i någon annan upplåtelseform.

Andelen hushåll i olika boendeformer skiljer sig mellan de olika hushållstyperna. Medan knappt 60 % av barnfamiljerna bor i hyresrätt är det nästan 90 % av hushållen utan barn som bor i hyresrätt. Drygt 30 % av barnfamiljerna bor i småhus mot endast 5 % av hushållen utan barn.

Fördelningen av utgifterna på de olika boendeformerna är i stort sett identisk med fördelningen av andelen hushåll i de olika boendeformerna. Således går 65 % av utgifterna till hushåll som bor i hyresrätt och 20 % till dem som bor i småhus.

Diagram 3.4 Utgifternas fördelning på olika boendeformer år 1994



Källa: Riksförsäkringsverket.

Under perioden februari 1994 till oktober 1995 utvecklades bostadsbidragen för hyresrätter på samma sätt som den totala utgiftsförändringen, medan utgifterna för övriga boendeformer i stort sett var konstanta under hela perioden. Att det var utgifterna för hyresrätterna som påverkade de totala utgifterna kan ha flera förklaringar. Som nämndes ovan bor majoriteten av hushållen utan barn i hyresrätt. Antalet hushåll i denna grupp förändrades på ett sätt som motsvarar förändringen av utgifterna för

hyresrätterna. En annan grupp som ökat mycket är ensamstående med barn. I denna grupp ingår föräldrar som enbart har barn med umgängesrätt, och dessa ökade markant under år 1994. Majoriteten av de hushåll som ökade mest bor i hyresrätt

Utgifterna för småhus och bostadsrätt var tämligen konstanta under perioden. Närmare 70 procent av de bidragshushåll som bor i småhus är makar med barn. Denna grupp har antalsmässigt varierat ytterst litet. Utgifterna för småhus minskade under juni 1995 och var då lägre än i juni 1994. Samtidigt minskade antalet bidragshushåll bestående av gifta/samboende med barn.

4 Gällande regelsystem

4.1 Hushållet

För de båda huvudkategorierna hushåll utan barn och barnfamiljer finns två skilda bostadsbidragssystem. Hushåll utan barn delas i sin tur in i två olika kategorier beroende på bidragssökandens ålder. För hushåll där bidragssökanden är under 29 år fastställs bidragets storlek utifrån annorlunda regler än för hushåll över 29 år. För den senare kategorin hushåll har riksdagen nyligen fattat ett beslut om att systemet fr.o.m. den 1 januari 1996 skall upphöra.

Barnfamiljer är makar/sammanboende och ensamstående med hemmavarande barn, samt makar och ensamstående som har barn som tidvis bor i hemmet på grund av föräldrarnas vårdnad eller umgängesrätt. Tidigare fanns ett tidskrav på minst två månader per år för föräldrar med umgängesbarn, för att få räkna med dessa vid ansökan om bostadsbidrag. Dessutom tillämpades en praxis som innebar att bostadsbidrag för umgängesrättsbarn ej utbetalades om bostaden endast bestod av ett rum och kök.

Hit hör även de som har tagit emot ett barn för vård i familjehem. I vissa fall kan barn räknas med både i den egna familjen och i familjehemmet. Barn får räknas med i bidragshushållet till och med den månad då det fyller 18 år eller då studiehjälpen eller det förlängda barnbidraget upphör.

4.2 Bostadskostnad

Bostadskostnaden baseras på den kostnad som sökande har vid ansökningstillfället. Huvudregel är att man måste ha egen bostad, dvs äga eller inneha hyres- eller bostadsrätt. Den som hyr bostad i andra hand får räkna sin hyra som sådan bostadskostnad som grundar rätt till bostadsbidrag endast om:

- hyresavtalet är skriftligt och gäller för en tid av minst tre månader
- hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsupplåtelsen.

Den som är inneboende har inte rätt till bidrag för bostadskostnaden. Sökanden behöver däremot inte bo i egen bostad för att få det särskilda bidraget (se avsnitt 4.3).

Bidraget till hushåll med barn är relaterat till bostadskostnaden inom vissa intervall.

Bostadskostnadsgränser

Hushåll med barn

Tabell 4.1 Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad, kronor/månad

Hushåll med	1994	1995	1996
1 barn	1 800	1 900	2 000
2 barn	1 800	1 900	2 000
3 barn eller flera	1 800	1 900	2 000

Bidrag utges med 75 procent av boendekostnaden från den lägsta bidragsgrundande bostadskostnad, upp till följande kostnadsnivåer.

Tabell 4.2 Brytpunkt för övergången från 75 % till 50 % ersättning, kr/mån

Hushåll med	1994	1995	1996
1 barn	3 000	3 000	3 000
2 barn	3 200	3 300	3 300
3 barn eller flera	3 600	3 600	3 600

För bostadskostnad över denna gräns upp till en högsta bidragsgrundande boendekostnadsgräns utges bidrag med 50 procent.

Tabell 4.3 Högsta bidragsgrundande bostadskostnad, kronor/månad

Hushåll med	1994	1995	1996
1 barn	4 800	5 200	5 300
2 barn	5 400	5 800	5 900
3 barn eller flera	6 000	6 500	6 600

Hushåll utan barn

För bidragstagare utan barn gäller andra boendekostnadsgränser. En uppsättning gränser finns för ungdomar och en annan för hushåll där någon av hushållsmedlemmarna är över 28 år. För ungdomar är dock ersättningsprocenterna desamma som för barnfamiljer, 75 % respektive 50 %. För hushåll där någon av personerna är över 28 år ersätts endast 30 % av den bidragsgrundande boendekostnaden.

Tabell 4.4 Sökanden och maken under 29 år; kronor/månad

	Lägsta bidrags- grundande bo- stadskostnad	Bidrag med 75 % upp till en bo- stadskostnad av	Bidrag med 50 % upp till en bo- stadskostnad av
1994	1 600	2 600	3 400
1995	1 700	2 600	3 600
1996	1 800	2 600	3 600

Om det är förmånligare för en sökande under 29 år, beräknas bidraget på samma sätt som då sökanden är över 29 år. Bostadsbidrag till hushåll där den sökande eller maken är över 29 år slopas fr.o.m. den 1 januari 1996. Reglerna år 1994 och 1995 såg ut på följande sätt.

Tabell 4.5 Sökanden eller maken 29 år eller äldre; kronor/månad

	Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad	Bidrag med 30 % upp till en bostadskostnad av
1994	1 600	3 500
1995	1 700	3 700

I de fall sökanden eller maken uppbär studiemedel beräknas bidraget på samma sätt som då sökanden är under 29 år, om det är förmånligare för sökanden. För ungdomar med enbart umgängesrättsbarn är lägsta bostadskostnadsgräns samma som för studerande respektive andra ungdomar utan barn.

4.3 Särskilt bidrag

Till hushåll med hemmavarande barn ingår även ett särskilt bidrag som lämnas oberoende av bostadskostnadens storlek. Bidraget är differentierat beroende på antalet hemmavarande barn i familjen. Bidraget utges även om familjen saknar egen bostad.

Tabell 4.6 Särskilt bidrag; kronor/månad

Hushåll med	1994	1995	1996
1 barn	600	600	600
2 barn	900	900	900
3 barn eller flera	1 200	1 200	1 200

4.4 Inkomst

Bostadsbidragen är inkomstprövade, dvs. bidraget storlek bestäms av det enskilda hushållets inkomster och andra ekonomiska resurser. Det görs genom att det "oreducerade bidragsbeloppet", som räknas fram enligt de regler för särskilt bidrag och bidragsgrundande boendekostnader som beskrivits ovan, reduceras med en viss andel av hushållets bruttoinkomst över en viss nivå.

Tabell 4.7 Inkomstgränser för olika hushållskategorier; kronor/år

	1994	1995	1996
Barnfamiljer	110 000	115 000	117 000
Ungdomar 18-28 år			
– ensamboende	38 000	40 000	41 000
– sammanboende	55 000	57 000	58 000
Andra hushåll utan barn	80 000	83 000	

Hushåll vars inkomst ej når upp till dessa nivåer, erhåller hela det för hushållet beräknade oreducerade bidragsbeloppet. För hushåll med inkomster över dessa nivåer reduceras bidraget med följande andelar av den "överskjutande" inkomsten.

Tabell 4.8 Avtrappning för olika kategorier hushåll

Barnfamiljer	20%
Andra hushåll utan barn	10%
Ungdomar 18-28 år	1/3 av den överskjutande inkomsten (anges ej i procent)

Det inkomstbegrepp som ligger till grund för inkomstprövningen beskrivs i avsnitt 9.6.

5 Reformering av budgetprocessen

Fastställandet av statsbudgeten är en process som översiktligt kan delas in i tre faser; regeringskansliets budgetarbete, riksdagens behandling av budgeten samt genomförandet av riksdagens beslut till statsbudget. Under senare år har institutionernas betydelse för en framgångsrik finanspolitik lyfts fram som en viktig faktor. Samhällsvetenskaplig forskning har visat att de konstitutionella arrangemangen, regelverket i stort kring budgetprocessen och andra restriktioner av relevans för det offentliga beslutsfattande, har en signifikant effekt på den faktiska utvecklingen kan mätas som t.ex. primär skuldsättning eller statsskuldsackumulering. Styrkan eller svagheten i ett lands budgetprocess mäts genom olika index, t.ex. för stramheten i budgetprocessen baserat på regelverkets utformning i budgetprocessens tre faser och budgetdokumentens transparens. Då den svenska budgetprocessen i början av 1990-talet jämförts med budgetprocessen med de dåvarande EG-länderna framstår den svenska som utomordentligt svag. Endast Italien kunde uppvisa en svagare budgetprocess (Ds 1995:73 Fortsatt reformering av budgetprocessen).

Sedan jämförelsen mellan Sverige och EG-länderna gjordes har beslut tagits om betydande förändringar i den svenska budgetprocessen. Till de viktigare besluten hör att riksdagen fr.o.m. budgetåret 1997 kommer att fatta beslut om statsbudgeten i två steg i enlighet med Riksdagsutredningens betänkande Reformera riksdagsarbetet 2 (1993/94:TK2). Detta innebär att riksdagen beslutar om den totala omslutningen på statsbudgeten samt ramar för ca 25 utgiftsområden. I det andra steget beslutas om anslagsnivåerna inom de ramade utgiftsområdena. Finansutskottet får i denna nya ordning ett sammanhållande ansvar för budgetbehandlingen i riksdagen.

Bostadsbidragen kommer enligt vad utredningen erfarit att ingå i utgiftsområde 18 "Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande". Bostadsutskottet blir ansvarigt utskott i riksdagen för detta utgiftsområde. Även i den hittillsvarande ordningen har bostadsutskottet ansvarat för bostadsbidragen. I utgiftsområde 18 ingår sex littera. Det största anslaget är räntebidragen. Bostadsbidragen är det näst största anslaget.

En övergång till kalenderårsbudget genomförs även från budgetåret 1997. Detta innebär bl.a. att de olika budgetdokument som myndigheterna presenterar kan hanteras i en mer ändamålsenlig följd och därmed kan en bättre beslutsordning uppnås. Ytterligare en förändring i riksdagen är att mandatperioden har förlängts till fyra år.

Riksdagen har även fattat principbeslut om saldomål och utgiftstak. Saldomålet behandlades av riksdagen i anslutning till den ekonomisk-

politiska propositionen hösten 1994 medan beslutet om utgiftstak togs i samband med kompletteringspropositionen våren 1995 (bet. 1994/95:Fi-U1, bet. 1994/95:FiU20). Dessa principbeslut är betydelsefulla för saneringsarbetet då saldomålet syftar till att statsskulden i relation till BNP inte skall växa mellan 1997 och 1998 medan utgiftstaken syftar till att öka kontrollen över utgiftsutvecklingen och ge statsbudgeten en långsiktig inriktning med högre förutsebarhet.

Huvudprinciperna för det offentliga utgiftstaket så som det formulerades i 1995 års kompletteringsproposition är:

- Utgiftstaket omfattar hela offentliga sektorn, dvs. staten, kommunerna och socialförsäkringssystemet.
- Utgiftstaket anges i nominella tal, dvs. i kronor oberoende av inflationen.
- Utgiftstaket skall vara flerårigt. Tidshorisonten är ännu ej preciserad.
- Det statliga utgiftstaket preciseras i enlighet med den indelning av de statliga utgifterna som riksdagen fastlagt.

Av de beslut som riksdagen har fattat följer att även de delar av budgetprocessen som regeringskansliet och myndigheterna ansvarar för måste reformeras. Särskilt beslutet om utgiftstak får konsekvenser för regeringskansliets och myndigheternas arbete både vad gäller den inledande fasen då beslutsunderlaget tas fram och den avslutande fasen då de politiska besluten omsätts i praktiken och utfallet sedan följs upp.

Ett antal åtgärder kommer att vidtas i syfte att öka budgetens förutsebarhet och minska osäkerheterna vid budgeteringen av anslag. För närvarande utgörs ca 70 % av budgeten av förslagsanslag, vilket innebär att riksdagen har bemyndigat regeringen att överskrida anslaget. Transferringarna, däribland bostadsbidrag, budgeteras som förslagsanslag. I samband med att utgiftstaket införs kommer anslagstypen förslagsanslag att avskaffas. I stället kommer de nuvarande förslagsanslagen att ersättas av ramanslag med kredit, eller obetecknade anslag. Ett ramanslag innebär att myndigheten har möjlighet att föra över outnyttjade anslagsmedel till efterföljande budgetår i form av anslagssparande. Anslaget får vidare merbelastas, normalt genom den anslagsskredit som regeringen angett. Ett obetecknat anslag får disponeras med högst det tilldelade beloppet. Regeringen får inte överskrida anslaget utan riksdagens medgivande och kan följaktligen inte heller ge myndigheten rätt att överskrida anslaget. Eventuellt outnyttjade medel vid budgetårets slut får inte användas under följande budgetår. Övergången till att genomgående ersätta förslagsanslagen med ram- eller obetecknade anslag ställer större krav på såväl de prognosmetoder som används inom regeringskansliet, och i myndigheterna, som de instrument som finns för uppföljning och utvärdering av fattade beslut och åtaganden.

När det gäller anslaget för bostadsbidrag har det överskridits kontinuerligt under perioden 1991/92 till 1994/95. Anslagsutnyttjandet har de tre senaste budgetåren överskridit anvisat belopp med omkring 30 %.

Tabell 5.1 Utgiftsutvecklingen för bostadsbidrag budgetåren 1991/92-1994/95; miljoner kronor

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Anslag	4 400	4 600	8 560	7 200
Utfall	5 060	5 929	11 368	9 188
Överskridande, %	15,0	28,9	32,8	27,6

Överskridandet har skett trots att anslagsvolymen successivt har höjts, särskilt sedan 1993/94 då budgetnivån justerades upp rejält. Svårigheterna att prognosticera utgifterna för bostadsbidragen har ökat genom den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet (jfr avsnitt 7.3). Även regelförändringar har bidragit till prognossvårigheterna. Utöver dessa problem kan det inte uteslutas att det har funnits ett element av systematisk underskattning av utgifterna. Det beräknade överskridandet för budgetåret 1995/96 som regeringen hänvisar till i utredningens tilläggsdirektiv är till en del en effekt av att prognosmodellerna har förbättrats i syfte att eliminera den systematiska underskattningen av utgifterna. Ett utvecklingsarbete bedrivs för närvarande inom Socialdepartementet och RFV i syfte att förbättra prognoserna och uppföljningen av utgiftsutvecklingen för bostadsbidrag.

I samband med att systemet med utgiftstak införs kommer bostadsbidragsanslaget, som hittills varit ett förslagsanslag, enligt vad utredningen erfarit, att omvandlas till ett ramanslag. Till ramanslaget kommer en kredit att kopplas. Krediten kommer att vara en procentsats av anslaget belopp. I normalfallet kommer enligt vad utredningen erfarit krediten att uppgå till 5 % för förslagsanslag som omvandlas till ramanslag. Utnyttjad kredit finansieras från det följande årets anslag.

Det är dock inte nödvändigtvis en fördel med en stor kredit. Systemet med kreditbelagda ramanslag är avsett att fungera enligt nedan. Antag att anslaget x budgeteras till 100 år 1 och till samma belopp år 2 och 3. Krediten sätts till 5 %. Vidare förutsätts att anslaget skall vara i balans sett över treårsperioden.

Tabell 5.2 Budgetering av ramanslag med kredit

	År 1	År 2	År 3	Summa
Anslag X	100	100	100	300
Disponibelt belopp	105	100	95	300

År 1 är det disponibla beloppet 105 tack vare krediten. Antag att det blir ett överskridande år 1 på 5. Eftersom hela krediten därmed är förbrukad blir det disponibla beloppet 100 för år två. Förbrukningen av anslagsmedel måste därmed fås att sjunka till 100. Kravet på att anslaget skall vara i balans över treårsperioden leder till att det disponibla beloppet för år 3 blir 95.

Applicerat på bostadsbidragen innebär detta en avsevärd höjning av kraven på att de budgeterade medlen överensstämmer med det faktiska utfallet. Förbättrade möjligheter att göra prognoser över utgiftsnivån och förbättrade uppföljningsmöjligheter av de löpande utgifterna blir nödvändiga. Behoven av att analysera de faktorer som påverkar bostadsbidragen accentueras.

Enligt utredningens mening bidrar förslagen i detta betänkande till att en bättre utgiftskontroll kan uppnås. Detta gäller framför allt förslaget om preliminärt beräknade bostadsbidrag i kapitel 11. Bättre ADB-samverkan mellan bostadsbidragsregistret och andra ADB-register, t.ex. det kommande lägenhetsregistret för folk- och bostadsräkningen framstår vidare som ett viktigt bidrag till att förbättra möjligheterna att klara de nya krav som ställs i samband med den nya budgetprocessen.

6 Förändringar inom närliggande områden

6.1 Översyn av bostadspolitik

Den 9 mars 1995 tillsatte regeringen en parlamentarisk utredning vars uppgift är att genomföra en bred översyn av bostadspolitik och komma med förslag till riktlinjer för den framtida bostadspolitik. I uppdraget ingår bl.a. att:

- precisera målen för en fortsatt social bostadspolitik,
- överväga fördelningen mellan generellt, riktat och behovsprövat stöd,
- komma med förslag utifrån vilka en bostadspolitik på lång sikt kan läggas fast.

I direktiven betonas att statens del av de framtida kostnaderna för boendet måste fortsätta att minska. I det nuvarande statsfinansiella läget finns inte utrymme för några kostnadskrävande reformer utöver de redan givna ramarna.

Kontrollstation för det Danellska räntebidragssystemet

Redan i samband med att den successiva avvecklingen av räntebidragssystemet inleddes den 1 januari 1993 beslöts att upprätta en kontrollstation för avvecklingen år 1995. Den djupa kris som både bostadsmarknaden och bostadsbyggandet genomgått under den första halvan av 1990-talet har gjort det angeläget att påskynda arbetet med denna kontrollstation. Utredningens första uppgift har därför varit att utvärdera det system för finansiering av bostadsbyggandet som är tänkt att gälla under avvecklingsperioden, samt belysa de ekonomiska villkoren för det sent byggda bostadsbeståndet.

Denna första del av uppdraget avrapporterades till regeringen den 11 oktober (SOU 1995:98). Där föreslogs bl.a. att det tillfälliga stoppet för den successiva sänkningen av räntebidragsandelen till ny- och ombyggnader skulle förlängas ytterligare ett år i väntan på nya riktlinjer för den framtida bostadspolitik. Detta för att inte ytterligare bromsa den redan låga nyproduktionen av bostäder. Dessutom föreslogs att det år vid vilket fastighetsskatt måste börja betalas för bostäder färdigställda år 1992 skulle flyttas ett år framåt i tiden. Boendekostnadsökningarna i en av de senare s.k. krisårgångarna 1988-1992 dämpas därmed under 1996. Båda dessa åt-

gärder kan på marginalen bidra till att begränsa den fortsatta kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet.

De bostadspolitiska målen

En av de viktigare uppgifterna för den bostadspolitiska utredningen är att se över de generella målen för den framtida bostadspolitiken. De förslag utredningen kommer fram till bör rimligtvis även vara vägledande för hur de framtida reglerna för bostadsbidragen bör vara utformade.

Målsättningen för bostadsbidragssystemet måste, så länge de inte ses som enbart ett allmänt konsumtionsstöd, vara underordnade de mer generella bostadspolitiska målen. I ett läge där kraven på att snabbt få kontroll över kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet hade varit mindre än vad de är i dag hade det varit lämpligt att avvakta med större förändringar av systemet till dess målen för den framtida bostadspolitiken formulerats, varefter nödvändiga revideringar hade genomförts även av de målsättningar som skall gälla för bostadsbidragssystemet.

Eftersom det allmänna ekonomiska läget ställt krav på snabba åtgärder och utredningen tvingats lägga fram sina förslag redan den 15 december 1995 har det inte varit möjligt att invänta översynen av de bostadspolitiska målen. I vår utredning har vi därför i stort utgått från den nuvarande målsättningen, väl medvetna om att den översyn som den bostadspolitiska utredningen arbetar med kan innebära att inriktningen på det framtida bostadsbidragssystemet förändras.

Eftersom den bostadspolitiska utredningen fått i uppgift att bl.a. se över balansen mellan generella och selektiva stöd till boendet kan förändringar av de resurser som tilldelas bostadsbidragssystemet komma att föreslås. En förändring som innebär att en större tyngdpunkt läggs på bostadsbidragen skulle ligga i linje med utvecklingen i många andra europeiska länder.

Delar av utredningens förslag påverkar i viss mån balansen i bostadsbidragssystemet mellan, å ena sidan allmänt konsumtionsstöd, å andra sidan bostadsstöd. Utredningen har dock inte sett som sin uppgift att föra en mer principiell diskussion om denna balans. Enligt utredningens bedömning är huvuddelen av de förslag som läggs i detta betänkande motiverade att genomföra oavsett den framtida bostadspolitikens utformning. Förslagen innebär att träffsäkerheten ökar både ur fördelnings- och bostadspolitisk synvinkel. Utredningen har haft samråd med den bostadspolitiska utredningen inför utformningen av de förslag som utredningen för fram.

6.2 Översyn av studiestödssystemet

Den 22 december 1994 beslöt regeringen att tillsätta en Kommitté för översyn av studiestödssystemet. Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 april 1996. Kommittén skall göra en övergripande översyn av studie-

stödets funktion och effekter samt överväga behoven av förändringar utifrån ett helhetsperspektiv. Kommittéen skall dessutom utreda förutsättningarna för ett mer sammanhållet studiestödssystem som innefattar stödformer inom både Utbildningsdepartementets och Arbetsmarknadsdepartementets område.

Av alla med ungdomsbostadsbidrag utgör studenterna ungefär 40 %. Dessutom har många studerande med barn bostadsbidrag enligt de regler som gäller för barnfamiljer. Förändringar av bostadsbidragssystemet kan därför få betydande effekter för de studerandes ekonomiska situation. Ett exempel på detta är den förändring som inträder den 1 januari 1996 då personer över 28 år utan barn inte längre är berättigade till bostadsbidrag. För en studerande över 28 år med boendekostnader på t.ex. 2 600 kr innebär det ett inkomstbortfall på upp till 600 kr per månad. Även de förslag till förändringar som presenteras i detta betänkande påverkar de studerandes ekonomiska situation. Det gäller framför allt de förslag som rör ungdomsbostadsbidraget.

På motsvarande sätt kan även de förslag till förändringar som Kommittén för översyn av studiestödssystemet utarbetar komma att förändra förutsättningarna för bostadsbidragssystemet. Om t.ex. bidragsnivåerna förändras och/eller differentieras påverkas den bidragsgrundande inkomsten bland bostadsbidragstagare med studiestöd.

Utredningen har samrått med Kommittéen för översyn av studiestödssystemet. Kommittéen har därvid getts möjlighet att i det utredningsarbete som bedrivs beakta de förslag som läggs i detta betänkande utifrån en samlad bedömning av de studerandes ekonomi.

7 Orsaker till kostnadsutvecklingen

Orsakerna till den snabba kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet har, utifrån olika synvinklar, analyserats i rapporter från både RFV och RRV. I detta kapitel ges en kort redogörelse för slutsatserna i dessa båda rapporter. Utifrån en systematisk modell diskuteras vidare de faktorer som kan påverka kostnadsutvecklingen. Dessutom jämförs de senaste årens prognoser med det faktiska utfallet för kostnaderna för bostadsbidragen. Även en känslighetsanalys avseende de antaganden som prognoserna bygger på genomförs.

7.1 Riksförsäkringsverkets rapport Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl.

Regeringen gav våren 1994 RFV i uppdrag att dels redovisa effekter och resultat av det regelsystem för bostadsbidragen som infördes år 1994, dels analysera vilka faktorer som påverkat de senaste årens kostnadsutveckling för bidragsgivningen. Verket har, hösten 1995, redovisat resultatet av sitt arbete i rapporten Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. (RFV redovisar 1995:19). Av rapporten framgår i första hand förändringen för hushåll med bostadsbidrag åren 1992 och 1994 samt olika faktorer som har bidragit till denna utveckling. En analys av effekterna av det nya regelsystemet kan genomföras fullt ut först under år 1996 då uppgifter om taxerad inkomst för år 1994 finns tillgängliga. I det följande redovisas i sammandrag för bidragsgivningen kostnadsdrivande faktorer samt uppgifter om bidragsgrundande inkomst, bostadskostnad m.m. för olika hushållstyper. För en redovisning av kostnadsutvecklingen i sig, antalet bidragstagare m.m. under aktuell period hänvisas till kapitel 3.

Den regelförändring som främst har påverkat kostnadsutvecklingen för bidragsgivningen har samband med att den bidragsgrundande inkomsten i det nya regelsystemet fr.o.m. år 1994 baseras på en förväntad inkomst för ett år framåt i stället för, som tidigare, den senaste taxerade inkomsten. I samband med denna förändring höjdes inkomstgränsen för oreducerat bostadsbidrag mer än vad som motsvarades av den faktiska inkomstutvecklingen för bidragstagarna. Detta ledde, i kombination med en generellt sett låg inkomstutveckling i samhället i övrigt dels till högre bidragsbelopp, dels till att fler hushåll än tidigare blev berättigade.

Det nya regelsystemet innebar också att vissa tillskott till familjeekonomin, som tidigare ingick i den bidragsgrundande inkomsten inte längre

medräknas då bostadsbidraget fastställs. I nedanstående tabell redovisas vissa uppgifter för bostadsbidrag till hushåll med hemmavarande barn. Av tabellen framgår bl.a. att den bidragsgrundande årsinkomsten för ensamstående föräldrar minskat med i genomsnitt 2 % mellan åren 1992 och 1994. Den huvudsakliga orsaken till denna minskning är att underhållsbidrag och bidragsförskott m.m. inte längre räknas som bidragsgrundande inkomst.

Tabell 7.1 Genomsnittlig bidragsgrundande årsinkomst, genomsnittlig bostadskostnad och genomsnittligt bostadsbidrag per månad för hushåll med hemmavarande barn i maj 1992 respektive 1994

Hushålls- typ	Genomsnittlig bidrags- grund- ande inkomst	bostads- kostnad i % av BGI	bostads- kostnad kr/mån	bostads- bidrag kr/mån	Bidrag i % av bostads- kostnad	Utbetalt bostads- bidrag mkr maj månad
<i>1992</i>						
Ensamstående	119 895	40	4 010	1 614	40	246,4
Sammanboende	171 308	33	4 690	1 227	26	166,7
<i>1994</i>						
Ensamstående	117 110	46	4 483	1 940	43	357,4
Sammanboende	184 665	34	5 248	1 421	26	267,2

Källa: Riksförsäkringsverket.

Om bidragsförskott/underhållsbidrag hade ingått i den bidragsgrundande inkomsten även år 1994 hade bostadsbidragen för ensamstående i maj samma år minskat med ca 24 miljoner kronor per månad och antalet bidragsberättigade föräldrar hade minskat med drygt 1 000.

RFV konstaterar vidare att även övriga förändringar av regelsystemet har påverkat kostnadsutvecklingen mellan åren 1992 och 1994. Om t.ex. 1992 års regler avseende underhållsbidrag m.m., grundbelopp och bostadskostnadsgränser hade gällt oförändrade för bidragshushållen även år 1994 hade bostadsbidraget för ensamstående föräldrar genomsnittligt varit lägre. Även för sammanboende med få barn hade bidraget minskat. Av 1994 års bostadsbidragsfamiljer hade vidare ca 10 000 färre familjer varit berättigade till bostadsbidrag enligt de gamla reglerna.

Tabell 7.2 Genomsnittlig bidragsgrundande årsinkomst, genomsnittlig bostadskostnad och genomsnittligt bostadsbidrag för hushåll med enbart umgängesrättsbarn i maj 1992 respektive 1994

Hushålls- typ	Genomsnittlig bidrags- grund- ande inkomst	bostads- kostnad i % av BGI	bostads- kostnad kr/mån	bostads- bidrag kr/mån	Bidrag i % av bostads- kostnad	Utbetalt bostads- bidrag mkr maj månad
<i>1992</i>						
Hushåll med enbart umgängesrättsbarn	106 041	42	3 739	854	23	13,9
<i>1994</i>						
Hushåll med enbart umgängesrättsbarn	111 269	43	3 972	1 022	26	36,0

Källa: Riksförsäkringsverket.

De totala kostnaderna för bidrag till familjer med enbart umgängesrättsbarn har mer än fördubblats under de senaste åren. Denna kostnadsökning beror dels på att bidragsreglerna för år 1994 medger ett högre belopp än tidigare, dels på att fler hushåll är berättigade år 1994 än år 1992. För rätt till bostadsbidrag som umgängesrättsförälder krävdes t.ex. tidigare att barnet vistades hos föräldern under minst 60 dagar per år. Motsvarande tidskrav saknas i det nya bidragssystemet.

Tabell 7.3 Genomsnittlig bidragsgrundande årsinkomst, genomsnittlig bostadskostnad och genomsnittligt bostadsbidrag per månad för ungdomar utan barn i maj 1992 respektive 1994

Hushålls- typ	Genomsnittlig bidrags- grund- ande inkomst	bostads- kostnad i % av BGI	bostads- kostnad kr/mån	bostads- bidrag kr/mån	Bidrag i % av bostads- kostnad	Utbetalt bostads- bidrag mkr maj månad
<i>1992</i>						
Ungdomar utan barn	41 811	81	2 827	589	21	23,5
<i>1994</i>						
Ungdomar utan barn	47 304	75	2 948	568	19	48,4

Källa: Riksförsäkringsverket.

För ungdomar utan barn har regelförändringarna år 1994 inneburit, i relation till hushållens ekonomiska situation, att fler hushåll inryms bland dem som är berättigade till bostadsbidrag. Dessutom har i takt med att allt fler ungdomar studerar också antalet studerande ungdomar som har bostadsbidrag ökat.

Beträffande kostnaderna för administration av bostadsbidragen uppger RFV slutligen att dessa är högre för budgetåret 1994/95 än vad BOAD-utredningen prognosticerade. Detta torde till viss del bero på den ökade ärendemängden. Vidare ställer det nya systemet med rullande prövning av

bidragen stora krav på efterkontroll. Denna kontroll, som skall göras för bidrag som löpt utan ändring under en 15-månadersperiod, inleddes i slutet av mars 1995. Totalt har 135 000 sådana ärenden granskats. En uppföljning, som grundar sig på drygt 86 000 ärenden, eller ca 16 % av det totala antalet bidragshushåll, visar att i ca 31 % av de granskade ärendena har bostadsbidrag betalats ut med för högt belopp samt att återkrav gjorts endast i mindre än hälften av dessa fall. Orsaken till felutbetalningarna är till övervägande del förändringar av hushållen bidragsgrundande inkomster.

7.2 Riksrevisionsverkets analyser

Socialförsäkringsutskottet föreslog i sitt betänkande (bet. 1993/94:SfU2) Bidragsfusk m.m. ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt skulle låta göra en kartläggning av i vilken omfattning det förekommer fusk med förmåner. Riksdagen biföll den 10 november 1993 (rskr. 1993/94:11) utskottets hemställan. Regeringen fann det lämpligt att uppdra RRV att utföra kartläggningen. Den 26 juni 1995 avrapporterade RRV sitt uppdrag.

Analysen visade att det förekommer ett betydande läckage i form av systembrister och direkt fusk i flera stora bidrags- och försäkringssystem, däribland bostadsbidrag.

RRV har vid besök på försäkringskassorna inhämtat information som tyder på att fusk med och överutnyttjande av bostadsbidrag förekommer. För det första lämnar en del hushåll felaktiga inkomstuppgifter. För det andra förekommer det att de försäkrade uppger felaktiga vistelseförhållanden. När det gäller inkomstuppgifterna har försäkringskassan vissa möjligheter att i offentliga register kontrollera de lämnade uppgifterna. Försäkringskassan i Skaraborgs län publicerade sommaren 1995 en studie där omfattningen av detta överutnyttjande och fusk speglas. I 25 % av fallen hade klienterna underskattat sina inkomster. Resultaten indikerade kraftigt underskattade inkomstuppgifter.

När det gäller lämnade uppgifter om familjeförhållanden och bostadsadresser uppstår vissa problem för den kontrollerande myndigheten som liknar dem som vidlåder systemet med bidragsförskott. De försäkrade har bl.a. genom lagens och tillämpningsföreskrifternas utformning getts stora möjligheter att utan betydande risk för upptäckt ge vilseledande och felaktig information om de faktiska förhållanden som gäller. Ett centralt undantag finns dock, det gäller reglerna om bevisbördans placering. I lagen (1993:737) om bostadsbidrag skall de sökande visa att de sammanbor. Försäkringskassan ges genom lagens utformning större möjligheter att begära mer information om det uppgivna sammanboendet än vad som är fallet när motsvarande situation uppstår vid ansökan om bidragsförskott. Enligt RRV:s uppfattning måste dock handläggningen av bostadsbidrag effektiviseras. Detta kräver vissa lagändringar. RRV

föreslår, kortfattat, att följande förändringar möjliggörs genom ändringar i lag:

- Folkbokföringen bör ha ett signalsystem där uppgivna adresser, som enligt olika kriterier anses märkliga, rapporteras till kassorna.
- Lägenhetsregister införs.
- Kassornas möjligheter att genomföra hembesök för kontroll av lämnade uppgifter förstärks.
- "Bolagiserade myndigheter" ges i lag eller förordning skyldighet att lämna uppgifter om de försäkrade. Se ovan i förslagsdelen rörande bidragsförskotten.
- 1 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag ändras i enlighet med vad som gäller i 10 § familjebidragsförordningen (1991:1492). I denna förordning sägs att bostadsbidrag inte får lämnas för mer än en bostad och får, endast om det finns särskilda skäl, lämnas för en annan bostad än den där den tjänstepliktige är folkbokförd.
- Bostadsbidragen bör även framöver grundas på den bidragsgrundande inkomsten (BGI), men dessa inkomstuppgifter bör automatiskt stämmas av mot det verkliga utfallet i taxeringen. Liksom inom studiemedelssystemet bör därför den som uppgivit för hög eller för låg inkomst räkna med återbetalning i efterhand. Detta ger den försäkrade ett incitament att lämna så korrekta uppgifter som möjligt. RRV föreslår således att systemet omkonstrueras i linje med den s.k. CSN-modellen.

RRV anser att de effektivitetsproblem som vidlåter systemet för utgivande av bostadsbidrag är av sådan betydelse och omfattning att verket beslutat att genomföra en särskild effektivitetsrevision. Avrapportering sker den 31 januari 1996.

Utredningen har i sitt arbete låtit göra en särskild granskning av folkbokföringsfrågan. Utredningen har därvid kunnat konstatera att någon ytterligare lagreglering inte synes nödvändig. I det följande ges en kort beskrivning över saken.

Bostadsbidrag i form av bidrag till bostadskostnader lämnas enligt 1 § bostadsbidragslagen för den bostad där sökanden är bosatt. Eftersom enligt folkbokföringslagen (1991:481) var och en skall folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han enligt folkbokföringslagens närmare bestämmelser är att anse som bosatt, skall sökanden normalt vara folkbokförd på den fastighet där bostaden för vilken han söker bostadsbidrag är belägen. Saken kan också uttryckas så, att det förhållandet att sökanden *inte är folkbokförd* på nämnda fastighet innebär en stark presumtion för att han inte är bosatt där. Såsom berördes i propositionen med förslag till lagen om bostadsbidrag finns det emellertid vissa undantagssituationer som gör att ett ovillkorligt krav på folkbokföring inte kan gälla (prop. 1992/93:174 s. 54). I dessa undantagssituationer torde det ankomma på sökanden att redovisa skälen till att han inte är folkbokförd på fastigheten och på lämpligt sätt styrka att han uppfyller kravet att vara bosatt där.

Utredningen kan således konstatera att krav måste kunna ställas på att bidragstagaren är folkbokförd på den adress han eller hon får bidrag.

7.3 Faktorer som påverkar kostnaderna för bostadsbidragen

I detta avsnitt presenteras ett förslag till hur analyser av kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet kan struktureras. Syftet med struktureringen är att skapa ett underlag utifrån vilket en diskussion kan föras om dels orsakerna till de senaste årens kraftiga kostnadsutveckling, dels hur prognosmodellerna för bostadsbidragen kan förbättras (avsnitt 7.4). Betydelsen av träffsäkra prognoser har ökat markant i och med den nya budgetprocess som börjat tillämpas inom regeringskansliet (jfr kapitel 5).

De faktorer som påverkar kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet kan delas upp i sex olika delar. Om någon av följande förhållanden förändras så förändras också kostnaderna för bostadsbidragen:

- reglerna i systemet,
- hushållens boendekostnader,
- hushållens inkomster,
- demografin,
- ansökningsbenägenheten,
- benägenhet att överutnyttja systemet.

Var och en av dessa faktorer diskuteras mer ingående i nedanstående sex delavsnitt. Där förs också en diskussion om vilken betydelse de olika faktorerna kan ha haft för kostnadsutvecklingen under de senaste åren.

7.3.1 Regelförändringar

För att kunna föra en diskussion om hur kostnaderna för bostadsbidragen förändras till följd av förändrade regler är det nödvändigt att först klargöra vad som avses med en regelförändring. I de fall det är frågan om strukturella förändringar typ olika avgränsningar inom systemet eller definitioner av t.ex. begreppen inkomst, boendekostnad eller hushåll, behöver det knappast råda några delade meningar huruvida en regelförändring inträffat eller ej. Likaså är det enkelt att inse att en förändring av de procentsatser som styr inkomstprövningen och ersättningsgraden alltid är att betrakta som en regelförändring.

När det gäller de parametrar i regelstrukturen som uttrycks i beloppsmässiga termer, kan man resonera på olika sätt. Det gäller t.ex. gränserna för bidragsgrundande boendekostnad och inkomstprövning likväl som storleken på det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Att dessa, i nominella termer uttryckta belopp, förändras, behöver inte nödvändigtvis tolkas som att reglerna förändrats. Om beloppen förändras i takt med inflationen

har realt sett ingen förändring skett. På motsvarande sätt kan ett belopp som hålls nominellt oförändrat betraktas som en regelförändring i och med att värdet av beloppet realt sett minskar på grund av den penningvärdesförsämring som inflationen ger upphov till.

Det är också möjligt att argumentera på ett omvänt sätt. Eftersom det inte finns en automatisk indexering i bostadsbidragen är det inte självklart att bidragets reala värde skall vara oförändrat. Med denna utgångspunkt är en förändring av boendekostnads- och/eller inkomstgränserna att betrakta som en regelförändring.

Inom bostadsbidragssystemet finns, som konstaterats ovan, inga automatiska indexeringar inbyggda i regelstrukturen. I detta avseende är bostadsbidragssystemet uppbyggt på liknande sätt som t.ex. barnbidraget. Beloppen är inte knutna till basbeloppet eller andra yttre faktorer som fallet är inom t.ex. många socialförsäkringssystem. För att inte värdet av bostadsbidragen på sikt skall urholkas sker i stället separata justeringar av de beloppsmässiga parametrar som ingår i regelstrukturen. Vid dessa revisioner har hittills ingen enhetlig princip tillämpats för hur dessa justeringar skall gå till. Det särskilda bidraget för hemmavarande barn har ofta bibehållits på en nominellt oförändrad nivå. Värdet av detta bidrag har därför under långa tidsperioder realt sett gradvis minskat. Inkomstgränserna har justerats ungefär i takt med den allmänna löneutvecklingen. Den begränsade höjning som genomförs den 1 januari 1996 utgör härvid ett undantag, eftersom den ingår som en väsentlig del i de av riksdagen beslutade besparingarna inom bostadsbidragssystemet för år 1996. Under år med reallöneökningar innebär följsamhet med löneutvecklingen att också inkomstgränsen realt sett höjts, likväl som de sänkts under år med negativ reallöneutveckling. Justeringen av boendekostnadsgränsen har inte följt någon speciell princip men i målsättningarna för bostadsbidragen finns inbyggd en strävan att den övre boendekostnadsgränsen på sikt skall nå upp till hyresnivåerna i nyproducerade lägenheter. I linje med dessa mål har de övre gränserna höjts kontinuerligt men det har inte funnits någon direkt koppling mellan höjningarnas storlek och den takt med vilken hyresnivåerna höjts.

Storleken på de årliga justeringar av de olika beloppen i regelstrukturen har oftast avgjorts först i samband med att en bedömning gjorts av den samlade kostnaden för alla de enskilda justeringarna. Några klara principer för hur de samlade kostnaderna får förändras i samband med de årliga justeringarna har inte funnits. Vissa år har strävan varit att hålla den samlade kostnaden på en nominellt oförändrad nivå. Andra år har justeringarna varit mer inriktade på att det reala värdet av bidraget inte skall urholkas.

Strukturella regelförändringar

Kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet kan påverkas av direkta strukturella förändringar. Det kan t.ex. vara frågan om hur bidragsgrundande inkomst eller boendekostnad skall beräknas eller hur antalet

hushållsmedlemmar fastställs. De största förändringarna vad gäller sättet att beräkna inkomster skedde i samband med att ansvaret för bostadsbidragen övergick till staten den 1 januari 1994. Den viktigaste förändringen vad gäller boendekostnaderna var att bostadsrättsinnehavarna i likhet med egnahemsägarna fick rätt att inkludera räntekostnader för den insats som betalats. Även sättet att beräkna antalet hushållsmedlemmar har förändrats något i och med att nya regler infördes för barn i åldern 17-18 år. Alla dessa regelförändringar kan i varierande grad ha antagits påverka de senaste årens kostnadsutveckling.

En annan typ av strukturella förändringar rör frågan om hur de kategorier till vilka bidraget vänder sig skall avgränsas. Även inom detta område har det skett förändringar under senare år.

En betydande förändring har gällt avgränsningen av kategorin bidragsberättigade umgängesrättsföräldrar. Tidigare fanns krav på hur många dagar som barnet skulle vistas hos föräldern för att denne skulle vara berättigad att ansöka om bostadsbidrag för barnfamiljer. Vidare fanns en praxis att inte ge bidrag till bostad med bara 1 rum och kök. Dessa krav togs bort i samband med att staten tog över ansvaret för bostadsbidragen vid årsskiftet 1993-1994. Denna förändring kan antas vara en viktig förklaring till att antalet umgängesföräldrar med bostadsbidrag ökar dramatiskt under senare år. I maj år 1992 var antalet bostadsbidragshushåll med enbart umgängesrättsbarn ca 16 200. I maj år 1995 hade antalet stigit till ca 42 500.

7.3.2 Förändringar av hushållens kostnader för boende

Från 1982 till 1994 steg hushållens samlade utgifter för boende i nominella termer med över 300 %, bostadsbidragen och bostadstillägg till pensionärer ej beaktade. Många olika förhållanden har bidragit till denna utveckling. Byggkostnaderna ökade kraftigt under slutet av 1980-talet och början 1990-talet. Räntebidragen har minskat. Skattereformen år 1990-1991 finansierades till betydande del med olika åtgärder som innebar ökade boendekostnader. Under senare år har även de höga realräntenivåerna påverkat boendekostnadsutvecklingen, framför allt vad gäller bostadsrätter och egnahem.

Efter skattereformen har hushållens utgifter för boende utvecklats i ett lugnare tempo. Från år 1992 till 1994 steg de totala utgifterna i nominella termer med ca 12 %. Även för den närmaste framtiden tycks det finnas förutsättningar för ett lugnare tempo vad gäller boendekostnadsutvecklingen. Inom hyresrättssektorn har utrymmet för hyreshöjningar varit kraftigt begränsat på grund av att många lägenheter stått tomma. Samtidigt har de kraftiga prisfallen för bostadsrätter och egnahem inneburit att kapitalkostnaderna blir lägre för dem som i dag köper sig en bostad.

Å andra sida har realräntorna varit ovanligt höga de senaste åren även om de under de senaste månaderna fallit tillbaks en del. För hushåll i den

nyaste delen av bostadsbeståndet kommer även fortsättningsvis minskningarna av räntebidragen att hålla uppe kostnaden för boendet.

En simulering som genomförts av enheten för långsiktiga analyser (LAS) vid Socialdepartementet visar att kostnaderna för bostadsbidragen stiger med ungefär 1 % för varje procentenhets höjning av boendekostnaderna. Vid 1995 års kostnadsnivåer motsvarar det ca 90 miljoner kronor.

7.3.3 Inkomstförändringar

Kostnaderna för bostadsbidragen påverkas av förändringar som inträffar i alla de tre olika inkomstslagen tjänst, kapital och näring. Till detta får läggas förändringar i de s.k. "övriga bidragsgrundande inkomsterna".

Det största av inkomstslagen är inkomst av tjänst.

Arbetsinkomsterna är utan tvekan den för bostadsbidragen mest betydelsefulla delen i denna kategori. Förändringar av arbetsinkomsterna kan sammanhånga med både förändrad lön och förändrat arbetskraftsutbud.

Löneutvecklingen är en viktig parameter vid bedömningen av den framtida kostnadsutvecklingen. Simuleringar som LAS genomfört visar att kostnaderna för bostadsbidragen minskar med ca 1,5 % när den årliga löneökningstakten i nominella termer ökar med 1 procentenhet.

En intressant fråga i detta sammanhang är huruvida bostadsbidragshushållens löneutveckling skiljer sig från övriga gruppers löneutveckling. Den prognos som låg till grund för regeringens beslut att i tillväxtpropositionen ge utredningen tilläggsdirektiv att pröva möjligheterna att begränsa kostnaderna med ytterligare 610 miljoner kronor, byggde på ett antagande att löneutvecklingen är lägre för bostadsbidragshushåll än för övriga grupper. De i finansplanen presenterade antagandena om löneutvecklingen mellan år 1995 och 1996 reducerades ner med en faktor på 0.93.

Bakgrunden till detta antagande var tvåfaldigt. För det första visade den tillgängliga statistiken att bostadsbidragsgrundande inkomsterna ökat mindre än den generella inkomstutvecklingen. För det andra gav den generella framskrivning som normalt görs från år 1992 till 1995 av bidragstagarnas inkomstutveckling en allt för låg kostnadsnivå för bostadsbidragen. Detta trots att så gott som samtliga i modellen bidragsberättigade hushåll i modellen också antogs ansöka om bidrag. För att kunna återskapa en kostnadsnivå som låg i nivå med utbetalningarna av inkomsterna under första halvåret 1995 blev det i modellen nödvändigt att reducera framskrivningen av inkomsten. I samband med denna simulering antogs också att den indirekt härledda skillnaden i inkomstutveckling mellan bostadsbidragstagare och övriga grupper skulle vara densamma även framåt i tiden. Den ovan nämnda känslighetsanalysen avseende timlöneutvecklingen tyder emellertid på att en reduktion av den för år 1996 antagna timlöneutvecklingen endast kan ha haft en i sammanhanget relativt marginell inverkan på prognosutfallet.

Sysselsättningsutvecklingen är en annan för kostnadsutvecklingen väsentlig faktor. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet sjönk den totala sysselsättningen i riket med hela 12 %.

Generellt gäller att, de effekter som minskningar i sysselsättningen får på de bidragsgrundande inkomsterna, hänger samman med vilka alternativa inkomster de som förlorar eller reducerar sin sysselsättning har att tillgå. Om många har tillgång till ersättning från arbetslöshetskassan begränsas det samlade inkomstbortfallet, särskilt med de ersättningsnivåer som de arbetslösa fortfarande var berättigade till i början av 1990-talet. Inte heller för dem som gått från sysselsättning till först långtidssjukskrivning och därefter kanske förtidspension behöver effekterna på bidragsgrundande inkomst bli drastiska. Om många bidragstagare i stället är hänvisade till KAS och/eller socialbidrag påverkas givetvis den bidragsgrundande inkomsten betydligt mer.

Alternativet till sysselsättning behöver givetvis inte i samtliga fall vara arbetslöshet, sjukskrivning eller pension. För många kan det t.ex. vara frågan om att de valt att börja studera. Som bostadsgrundande inkomst behöver de då endast redovisa bidragsdelen av studiemedlen. För ytterligare andra kan det vara frågan om att de tillfälligt eller för en längre period helt enkelt lämnar arbetskraften för att t.ex. vara hemma med barn. Möjligheten för föräldrarna att förlänga sin föräldraledighet genom att inte ta ut föräldrapenning på heltid kan åtminstone till viss del ha påverkat kostnaderna för bostadsbidragen.

Den bidragsgrundande inkomsten påverkas även av arbetstidsförändringar. Under de senaste två åren har sysselsättningen mätt i antalet timmar ökat betydligt mer än antalet sysselsatta personer. Det hänger bl.a. samman med att övertidsuttaget ökat kraftigt speciellt inom industrin.

Även förändringar av hushållens kapitalinkomster, likväl som av inkomster från näringsverksamhet påverkar kostnaderna för bostadsbidragen. Jämfört med förändringar i inkomstslaget tjänst är emellertid effekterna mycket små. Hushållens kapitalinkomster brutto har generellt sett stigit under de senaste åren. Näringsinkomsterna sjönk kraftigt under 1992-1993 men har sedan dess åter börjat stiga.

Det budgetsaneringsprogram som riksdagen beslutat om kommer att påverka kostnaderna för bostadsbidragen även via de sänkta ersättningarna från socialförsäkringssystemen. Den för bostadsbidragen mest betydelsefulla åtgärden torde vara sänkningen av ersättningsgraden i arbetslöshets-, föräldra- och sjukförsäkringarna. En simulering har genomförts med hjälp av Finansdepartementets mikrosimuleringsmodell med ett kortskiktigt statistiskt perspektiv. Resultatet av simuleringen visar att saneringsprogrammet i sin helhet, med bortseende från de på längre sikt positiva effekterna på den samhällsekonomiska utvecklingen, kan förväntas öka kostnaderna för bostadsbidragen med ungefär 250-300 miljoner kronor.

7.3.4 Demografiska förändringar

Kostnaderna för bostadsbidragen påverkas inte enbart av förändringar av de ekonomiska förhållandena. Även demografiska förändringar kan förändra kostnadsbilden. Hemmavarande barn som studerar på gymnasiet räknas in i bidragshushållet även om de är äldre än 17 år. Den under senare år betydande utbyggnaden av gymnasieskolans treåriga linjer har med den hushållsdefinition som används i bostadsbidragssammanhang inneburit en ökning av antalet barn som potentiellt kan ligga till grund för en bostadsbidragsansökan.

Den s.k. baby-boomen har även inneburit en ökning av antalet barn som kan ligga till grund för en ansökan om bostadsbidrag. Baby-boomen har i Sverige framför allt tagit sig uttryck i att andelen flerbarnsfamiljer ökat. Eftersom flerbarnsfamiljerna är klart överrepresenterade i bostadsbidragssammanhang kan de ökade födelsetalen förväntas ge en tydlig effekt på kostnaderna för bostadsbidrag.

En tredje demografisk förändring som kan tänkas ha haft en inverkan på kostnadsutvecklingen är den ökade flyktingmottagningen. Flyktingarnas svårigheter att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden innebär att de ofta har en låg redovisad bidragsgrundande inkomst. Varken flykting- eller socialbidrag ingår i den bidragsgrundande inkomsten.

7.3.5 Ansökningsbenägenheten

Kostnaderna för bostadsbidragen påverkas av hur många av de bidragsberättigade som ansöker om bidrag. Prognoser över kostnadsutvecklingen är beroende av vilka antaganden som görs om eventuella förändringar av ansökningsbenägenheten. Ofta antas att ansökningsbenägenheten förblir oförändrad under den tidsperiod som prognosen avser.

I en del andra länder t.ex. Storbritannien sker regelbundet uppskattningar av hur ansökningsbenägenheten förändrats. Det gäller framför allt det brittiska bostadsbidragssystemet, men även ansökningsbenägenheten i andra bidragssystem har undersökts. De analyser som görs ingår sedan i det underlagsmaterial som används för att ta fram prognosantaganden.

I Sverige har hittills endast ett fåtal analyser av ansökningsbenägenheten genomförts. Ett exempel är en analys som genomförts av de bostadsbidrag som betalades ut under bidragsåret 1987. Ansökningsbenägenheten uppskattades där till mellan 80-85 %.

Med det inkomstprövningssystem som tillämpats i Sverige sedan årsskiftet 1993/1994 är det mycket svårt att uppskatta ansökningsbenägenheten i bostadsbidragssystemet. Eftersom den bidragsgrundande inkomsten avser löpande 12-månadersperioder, medan tillgängliga registeruppgifter om hushållens inkomstförhållanden avser kalenderår är det svårt att beräkna antalet potentiellt bidragsberättigade hushåll. Dessutom är det svårt att tolka resultatet av en jämförelse mellan det beräknade antalet potentiellt bidragsberättigade och antalet bidragsmottagande hushåll. En liten

differens mellan dessa båda behöver inte nödvändigt innebära att ansökningsbenägenheten är hög. Den kan också tänkas bero på att bidragstagarnas tendens att underskatta sina verkliga inkomster är stor.

Med ett inkomstprövningssystem som i stället baseras på kalenderårsinkomsten ges helt andra förutsättningar att genomföra analyser av ansökningsbenägenheten. Det gäller både nivån och förändringar. Detsamma gäller ansökningsbenägenhetens konjunktorkänslighet.

7.3.6 Benägenhet till överutnyttjande

Till sist kan benägenheten att överutnyttja systemet påverka kostnaderna för bostadsbidragen. Det kan gälla felaktigt lämnade uppgifter om inkomst, boendekostnad eller hushållets sammansättning. På grund av svårigheter att genomföra tillförlitliga kontroller är det svårt att uppskatta hur omfattande överutnyttjandet är. Det gäller såväl överutnyttjandet vid en viss tidpunkt som förändringen av detsamma.

Ökade kontrollinsatser och/eller förbättrade förutsättningar för det kontrollinsatser som görs kan emellertid förmodas innebära att benägenheten till överutnyttjande minskar. Det är i detta sammanhang väsentligt att de slutsatser som kan komma att dras från RRV i projektet "Bostadsbidragen - en granskning av ett stöd till svenska hushåll" följs upp. RRV väntas föreslå åtgärder som bl.a. leder till minskat överutnyttjande av bostadsbidragen.

7.4 Prognosmodellernas träffsäkerhet

Utvärdering av bostadsbidragsprognoser

Prognoser över kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet ett antal år framåt i tiden, tas fram internt inom regeringkansliet tre till fyra gånger om året. I nedanstående tabell jämförs några av de senaste årens prognoser med det i efterhand kända utfallet för de totala kostnaderna.

Tabell 7.1 Prognostiserad och faktisk kostnad för bostadsbidrag 1992-1994; miljoner kronor

År	Utfall	Prognos	Datum
1992	5 930	5 490	1992-08-07
		5 430	1992-12-01
1993	7 160	5 920	1992-08-07
		5 720	1992-12-01
		5 690	1993-03-26
		6 530	1993-10-04
		6 550	1993-12-09
1994	8 670	6 050	1993-03-26
		6 450	1993-10-04
		6 640	1993-12-09
		6 640	1994-02-08
		7 200	1994-03-29
		8 400	1994-09-06
		8 500	1994-10-07
		8 650	1994-12-13

Källa: Social- och Finansdepartementen.

Som framgår av tabellen har kostnadsutvecklingen inom bostadsbidrags-systemet kraftigt underskattats i de prognoser som gjorts. Det gäller speciellt de prognoser som gjordes under åren 1992 och 1993. Under dessa år var avvikelsen mellan prognos och utfall även stor i de fall prognosen gällde utfallet för innevarande år. Under år 1994 kunde prognoserna förbättras genom att den nya löpande månadsstatistiken över utbetalda bostadsbidrag successivt blev tillgänglig.

Känslighetsanalys

Bostadsbidragsprognoserna bygger på de antaganden om den ekonomiska utvecklingen som tas fram av ekonomiska avdelningen på Finansdepartementet. För att avgöra hur känslig prognosen är för felaktiga antaganden har den senaste prognosen (951004) upprepats med alternativa antaganden vad avser timlöneutveckling, boendekostnadsutveckling och arbetslöshet (jfr tabell 7.2). Endast ett antagande i taget har ändrats. De två första antagandena avser timlöne- respektive boendekostnadsutvecklingen. Vad gäller det tredje antagandet fördelas den antagna ökningen av total arbetslöshet slumpmässigt ut bland dem som i det ursprungliga datamaterialet förvärvsarbetar.

Tabell 7.2 Förändring av prognosutfallet vid ändrade antaganden; procent

	I procentenheter uttryckt ändring av antagandet			
	-2,0	-1,0	+1,0	+2,0
Timlön	+3,0	+1,5	-1,5	-2,9
Boendekostnader	-2,1	-1,0	+1,0	+1,9
Total arbetslöshetsnivå	-1,2	-0,6	+0,4	+1,3

Källa: Socialdepartementet.

En ökning av timlöneutvecklingsantagandet med 1 procentenhet minskar prognostiserat bostadsbidrag med ca 1,5 %.

För att få en uppfattning om antagandestrukturens betydelse som felkälla har även de prognoser för åren 1993 och 1994, som gjordes i december 1992 respektive 1993, korrigerats i efterhand. De antaganden som låg till grund för dessa prognoser samt antagandenas avvikelser från faktiskt utfall för respektive kostnadspåverkande variabel framgår av tabell 7.3

Tabell 7.3 Differens mellan antaganden och utfall för timlöne-, boendekostnads- respektive arbetslöshetsutvecklingen, åren 1993 och 1994

Variabel	Antagande	Utfall	Diff
<i>1993</i>			
Timlöneutveckling	2,5	3,3	+0,8
Boendekostnadsindex	8,9	7,8	-1,1
Arbetslöshet	6,2	8,2	+2,0
<i>1994</i>			
Timlöneutveckling	3,5	3,5	0,0
Boendekostnadsindex	2,6	4,3	+1,7
Arbetslöshet	8,4	8,0	-0,4

Källa: Socialdepartementet

Om den prognos för nästkommande år som genomfördes i december år 1992 korrigeras utifrån de ovan angivna känslighetstalen blir utfallet ca 50 miljoner kronor lägre. För motsvarande prognos i december år 1993 blir i stället utfallet ca 100 miljoner högre.

Den slutsats som kan dras är att de kraftiga underskattningarna i de prognoser som gjordes under åren 1992 till 1994 i huvudsak måste sammanhånga med andra faktorer än de felaktigheter som i efterhand visat sig finnas vad gäller de antaganden som prognoserna byggde på. En viktig faktor var förmodligen avsaknaden av månatlig utbetalningsstatistik.

I och med att ett centralt bostadsbidragsregister upprättades den 1 januari 1994 och månatlig utbetalningsstatistik blev tillgänglig, förbättrades förutsättningarna för att göra prognoser betydligt. Å andra sidan innebär nuvarande inkomstprövningssystem, som baseras på uppskattningar av inkomsten för löpande 12-månadersperioder, att stora avvikelser kan förekomma mellan de bidragsgrundande inkomster som bidragstagarerna anger i sina ansökningar och den i prognosmodellen beräknade inkomsten. Detta eftersom modellen baseras på inkomstutgifter för hela kalenderår hämtade från skatteregistret. Med nuvarande inkomstprövningssystem är därför möjligheterna att förbättra prognosmodellerna begränsade.

8 Internationella jämförelser

8.1 De nordiska länderna

I alla våra fyra nordiska grannländer finns i likhet med Sverige system för bostadsbidrag till icke pensionärshushåll. I Norge infördes ett system för stöd till hushållens bostadskonsumtion redan i slutet av 1940-talet. Bostadsbidragssystemen i Finland och Danmark härstammar från slutet av 1960-talet. På Island har bostadsbidrag endast funnits sedan den 1 januari 1995.

I det system som Island infört fr.o.m. i år beräknas bidragets storlek på i stort sett samma sätt som i Sverige. Hushållen får på egen hand betala hela boendekostnaden upp till en nedre gräns. Bidrag erhålles för en viss andel av boendekostnaden från den nedre gränsen upp till en mellangräns och för en mindre andel av boendekostnaden från mellangränsen upp till en övre gräns.

Systemen i de övriga tre nordiska länderna är i stället alla varianter av det system som internationellt sett troligen är det vanligaste av alla förekommande system, nämligen det s.k. "housing gap system". Även i detta system betalar bidragstagaren på egen hand boendekostnaden upp till en viss nedre gräns. Denna gräns är emellertid ej uttryckt som ett fast belopp utan i stället som en andel av hushållets inkomst. Beslutsfattarna har i dessa system mer explicit uttryckt hur stor andel av hushållens inkomster som rimligen maximalt bör upptas av utgifter för bostadskonsumtion. Bidrag utgår sedan, i princip lika som i det svenska systemet, med en viss andel av gapet (the gap) mellan den andel av inkomsten som hushållet lägger på boendekostnaden och den "rimliga andelen".

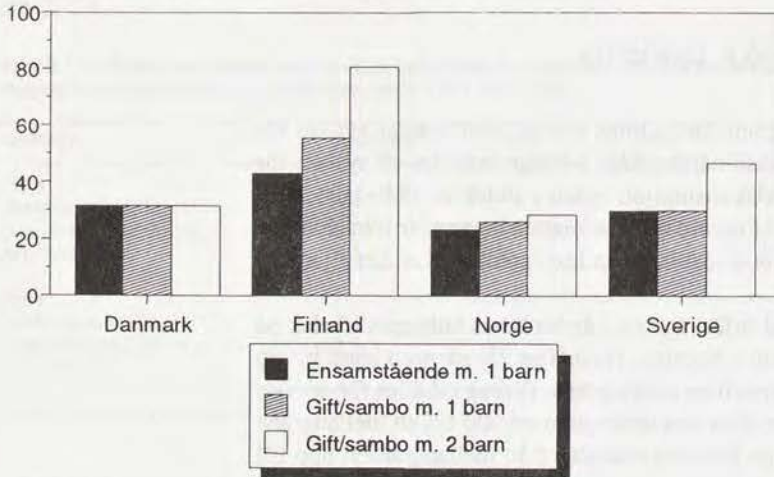
I Danmark är den "rimliga andelen" 16 % upp till en inkomst på DK 135 300. För inkomster över denna gräns är andelen i stället 26,66 %. I Norge varierar den från 20 % till 34 % beroende på inkomst och antalet hushållsmedlemmar. I Finland varierar andelen beroende på inkomst, hushållets storlek och region. I samtliga nordiska länder finns dessutom en övre gräns för bidragsgrundande boendekostnad.

Systemens omfattning

De avgränsningar som man valt att göra, vad gäller så väl bidragsberättigade hushållskategorier, upplåtelseformer som bostadskonsumtion, skiljer sig mycket mellan olika nordiska länder. Någon entydig rangordning i hur

generösa systemen är i de olika nordiska länderna går därför ej att göra. Som framgår av diagram 8.1, 8.2 och 8.3 varierar också såväl de maximala bidragsbeloppen som de maximala inkomstnivåer vid vilka bidrag utbetalas och maximal bidragsgrundande boendekostnaderna i betydande grad.

Diagram 8.1 Maximalt bidragsbelopp år 1995; svenska kronor i 1 000-tal



Källa: För diagrammen 8.1-8.3 är sammanställningen gjord av Kommunal- og Arbeidsdepartementet i Norge.

Anm.: Vad gäller diagrammen 8.1-8.3 har omräkningen i svenska kronor har skett utifrån växelkurserna den 7/12 1995.

Diagram 8.2 Maximal bidragsgrundande inkomst år 1995; svenska kronor i 1 000-tal

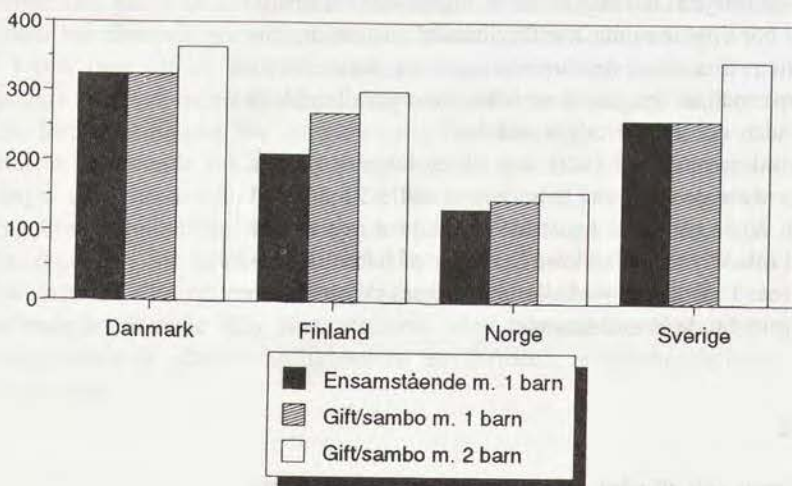
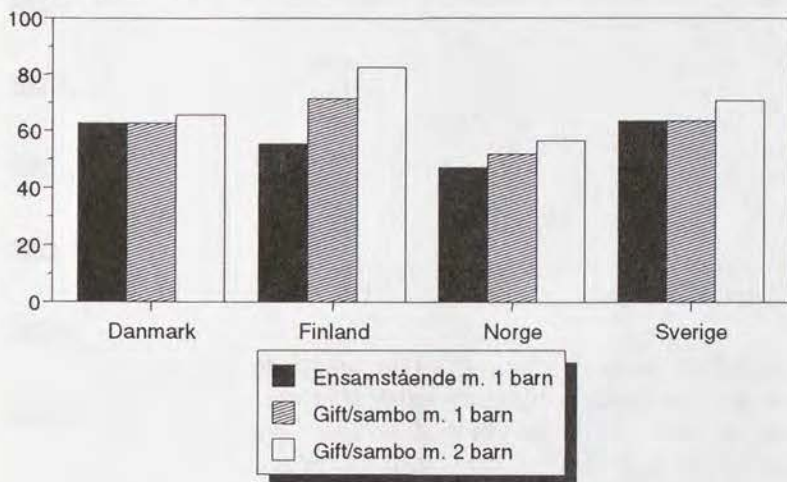


Diagram 8.3 Maximal bidragsgrundande boendekostnad år 1995; svenska kronor i 1 000-tal



Hushållskategorier

I Finland, på Island och i Danmark kan alla hushållskategorier ansöka om bostadsbidrag. Det norska systemet däremot vänder sig liksom det svenska i första hand till familjer med barn. Endast vissa speciella hushåll utan barn kan i Norge ansöka om bostadsbidrag.

Även definitionerna av begreppet hushåll varierar. I Finland och på Island finns det ingen åldersgräns för de barn som ingår i hushållet. I stället räknas alla personer som bor tillsammans som ett hushåll, dvs. även vuxna barn som bor kvar hemma. I Danmark är åldersgränsen för barnen 23 år och i Norge 18 år, dvs. i princip samma som i Sverige.

Bostaden

I Finland har i likhet med Sverige, bostadens upplåtelseform ingen betydelse för rätten att söka bostadsbidrag. I Norge däremot måste de bidragssökande bo endera i en bostad med lån från den statliga husbanken eller Lantbruksbanken, i kommunalt ägd hyresbostad eller i bostadsrättslägenhet. I Danmark är det endast hushåll i hyresrätter som kan söka bostadsbidrag och på Island endast hushåll i privata hyresrätter.

Till skillnad från det svenska bostadsbidragssystemet finns i alla våra nordiska grannländer, med undantag för Island, begränsningar vad gäller bidragsgrundande bostadsyta. För de hushåll som bor i en större bostad beräknas bidraget utifrån den del av boendekostnaden som schablonmässigt kan hänföras till den bidragsgrundande ytan. I Norge finns ingen explicit gräns i bostadsbidragssystemet. I praktiken finns emellertid en indirekt gräns eftersom Husbanken endast beviljar lån till bostäder med en maximal yta på 120 kvm.

Tabell 8.1 Gräns för bidragsgrundande bostadsyta (kvm)

Hushållstyp	Finland	Danmark	Norge
<i>Ensamstående</i>			
utan barn	37	65	(120)
med 1 barn	57	85	(120)
med 2 barn	77	105	(120)
<i>Gifta/sammanboende</i>			
utan barn	57	85	(120)
med 1 barn	77	105	(120)
med 2 barn	90	125	(120)
med 3 barn	105	145	(120)

Källa: Bostadsbidragsutredningen 95.

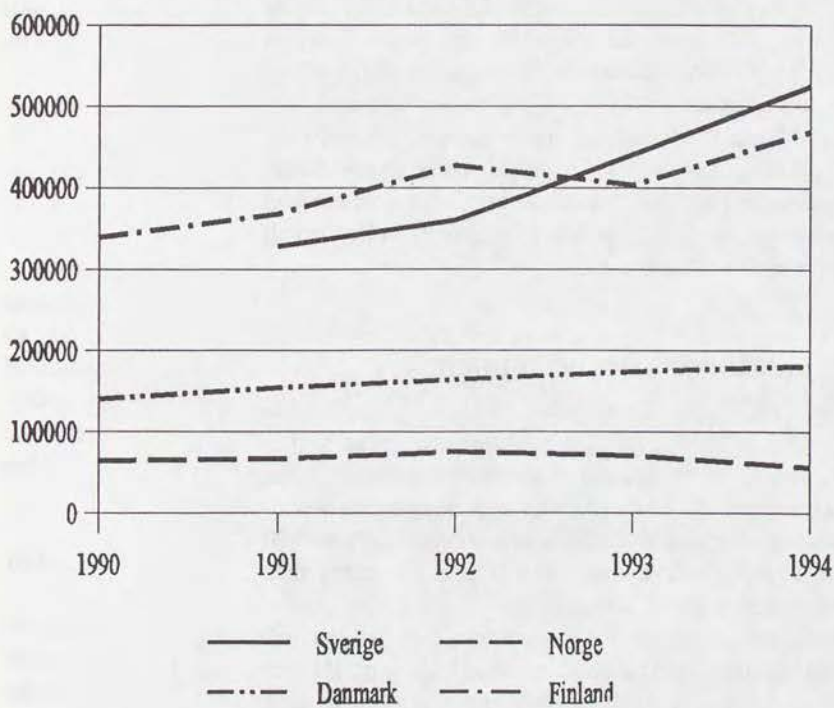
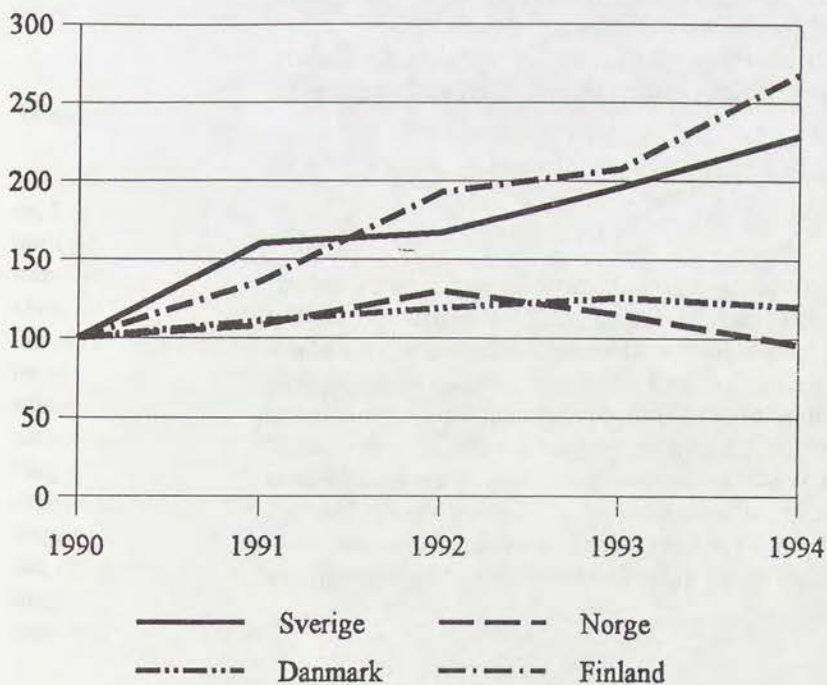
För små hushåll i Finland och även till viss grad i Danmark är de maximala bidragsgrundande ytorna betydligt mindre än vad de är i Norge (se tabell 8.1). I Finland var ytnormen för hushåll med tre eller färre personer något med generösa fram t.o.m. år 1994. För hushåll med många barn är ytnormen i stället mest generös i Danmark. Där ökar den bidragsgrundande ytan med 20 kvm för varje tillkommande person i hushållet utöver den första. I Finland ökar den bidragsgrundande ytan med 10 kvm för varje tillkommande person utöver de fem första.

Utöver begränsningarna vad gäller bostadens yta finns i alla nordiska länderna även en gräns för maximal bidragsgrundande bostadsutgift. I Finland finns en gräns för maximal kostnad per kvm som varierar beroende på region, ny- eller ombyggnadsår, utrustningsstandard och hushållskategori. I de övriga nordiska länderna anges i stället ett fast belopp som endast varierar beroende på hushållskategori (se diagram 8.3).

Kostnadsutvecklingen

Även i övriga nordiska länder har kostnaderna för bostadsbidragen ökat under 1990-talet (se diagram 8.4 och 8.5). Detta bl.a. till följd av den kraftiga lågkonjunkturen med åtföljande hög arbetslöshet. Speciellt tydligt har detta varit i Finland där hela 51 % av de belopp som utbetalades i bostadsbidrag år 1994 gick till hushåll där någon var arbetslös.

Diagram 8.4 Antalet hushåll med bostadsbidrag

Diagram 8.5 Kostadsutvecklingen för bostadsbidragen i fast penningvärde;
Index 100 = år 1990

I Finland där kostnadsutvecklingen varit snabbast under 1990-talet har flera åtgärder vidtagits i syfte att bromsa kostnadsutvecklingen. En av dessa åtgärder är att minska de bidragsberättigade ytorna med 3 kvm och därmed även den övre boendekostnadsgränsen för hushåll med upp till tre personer. I Danmark tillsattes en statlig utredning redan förra året som fick i uppgift att föreslå åtgärder för att begränsa kostnadsökningen. I det betänkande som lades fram under våren 1995 föreslogs bl.a. att kostnader för bostadsbidragen kunde begränsas genom att sänka den procentandel av boendekostnaden som på marginalen ersätts, eller genom att helt enkelt höja det minimibelopp som betalas ut.

8.2 Bostadsbidragen i Storbritannien

I Storbritannien ges inte ersättning för bostadskostnader inom socialbidragssystemet (Income Support). Bostadsbidragen fyller därför delvis samma roll som ersättningen för bostadskostnader i de svenska socialbidragen. Förutom socialbidragstagare får dock även många andra hushåll bostadsbidrag. Bostadsbidragen finansieras nästan helt av staten men administreras av kommunerna (local authorities).

Samma bostadsbidragssystem gäller för pensionärer, barnfamiljer och övriga, men med olika bidragsnivåer beroende på antal barn m.m. De som äger sin bostad har inte rätt till bostadsbidrag, men om de erhåller socialbidrag får de även bidrag till ränteutgifter avseende bostaden. Nyligen har dock beslutats att detta bidrag inte skall utgå de första 9 månaderna som en person får socialbidrag. Den sistnämnda åtgärden motiverades delvis med att regeringen ville undvika att skapa en "bidragsfälla" där arbetslösa hade bättre ekonomi än de som arbetade.

Bidrag till boende i offentligt ägda hyresrätter utbetalas till bostadsföretaget som i sin tur ger hyresrabatter. Boende i privata hyresrätter får kontanta bidrag.

Beräkning av bidragens storlek

För personer med socialbidrag, eller inkomster av motsvarande storlek, ersätts hela hyran upp till en referensnivå och däröver halva hyran. Det finns inte några fasta gränser för bostadskostnaderna, över vilka bostadsbidrag inte utgår. Men staten ger bara bidrag till de lokala myndigheterna för hyror som är skäliga, för att uppmuntra kommunerna att inte betala bidrag till oskäliga hyror. Referenshyrorna samt vilka hyror som skall anses skäliga bedöms av oberoende s.k. rent officers som anlitas för detta ändamål. Begränsningen av bostadsbidraget tillämpas inte för "sårbara grupper", barnfamiljer, sjuka och personer över 60 år, om inte de lokala myndigheterna anser det rimligt att de skall flytta till tillgängliga billigare lägenheter.

Vid bedömning av om hyran är skälig beaktas bostadens storlek i relation till familjens behov. Utgångspunkten är då bl.a. att familjen får ha ett sovrum för:

- ett sammanboende par,
- ensam person över 16 år,
- två barn under 16 år av samma kön,
- två barn under 10 år.

Bostadsbidragen är inkomstprövade och avtrappas med 65 % av den nettoinkomst som överstiger socialbidragsnivån. Avtrappningen motsvarar ca 43 % av inkomsten före skatt. För arbetande familjer som har bostadsbidrag kan de samlade marginaleffekterna uppgå till 97 %.

Om den sökande har någon annan vuxen (non-dependent) boende hos sig reduceras bostadsbidraget med ett belopp motsvarande vad den inboende enligt myndigheterna bör betala.

Bidragens omfattning

Budgetåret 1994/1995 utgick bostadsbidrag till ca 4,6 miljoner av Storbritanniens sammanlagt 22 miljoner hushåll. Den totala kostnaden var nästan 10 miljarder pund.

Kostnaderna för bostadsbidrag har vuxit mycket kraftigt de senaste åren, och har därigenom fördubblats sedan 1990/91. De viktigaste orsakerna till detta har varit att neddragningar av bostadssubventioner och avregleringen av bostadsmarknaden har drivit upp boendekostnaderna markant samt den ökade arbetslösheten.

Administrationn av det brittiska bostadsbidragssystemet

I Storbritannien administreras bostadsbidragen av de lokala myndigheterna, Local authorities. Bidragen betalas ut som ett direkt bidrag till de som bor i privatägda fastigheter, medan de som bor i kommunägda bostadsbestånd får en direkt hyresrabatt. Handläggningen av bidragen sker enligt vissa regler, se ovan. Ett antal administrativa problem har uppstått då det inte finns centrala register över de försäkrade. Varje bidragstagare skall ha ett försäkrings-nummer. Problemet är att det inte finns en central avstämning av vem som har vilket nummer. Resultatet har blivit att det för närvarande finns 10 miljoner fler individuella försäkringsnummer än medborgare. I broschyren "Which Benefit?", som delas ut av de lokala myndigheterna i Storbritannien, framgår att "om du inte kan hitta ditt försäkringsnummer, eller aldrig haft något, kan du omedelbart be om ett nytt på din försäkringskassa". Ett annat problem är att myndigheten i handläggningen av ett ärende inte i register kan få uppgifter om hur många barn som ingår i det bidragsberättigade hushållet.

Eftersom Storbritannien till skillnad från Sverige har fri hyressättning, eller s.k. marknadshyror, finns risk för att de statliga utgifterna ökar mer än vad som är nödvändigt. I systemet finns därför en inbyggd "broms" eller s.k. Rent Officers. Dessa hyreskontrollanter är företagare och arbetar på uppdrag av de lokala myndigheterna. De fungerar som en slags värderingsmän. Uppgiften är att i de fall bostadsbidrag skall utgå till hyresgäster i privatägda hyresfastigheter göra bedömningar om huruvida:

- hyran är rimlig och
- bostaden överstiger den standard som får anses rimlig med hänsyn till den boendes behov.

I de fall hyran befinns vara för hög fastställer RO en rimlig marknads-hyra för den aktuella lägenheten. Om bostadsytan är för stor och/eller standarden befinns vara obefogat hög fastställer RO en rimlig hyresutgift som motsvarar de faktiska behov som hushållet har.

Sedan slutet av 1980-talet har ett tilltagande missbruk av bostadsbidragen noterats. Av denna anledning har det brittiska socialdepartementet inrättat en särskild avdelning, D6, för att stimulera lokala insatser mot missbruket. I huvudsak innebär satsningarna att de lokala myndigheterna får information om hur administrationen kan förändras för att öka effektiviteten. I praktiken handlar det om att inrätta tjänster som kontrollanter. Socialdepartementet, betalar de lokala myndigheterna för deras utgifter rörande bostadsbidrag. De lokala myndigheterna ersätts med 100 % av de utgifter dessa har för de bostadsbidrag som riktas till hushåll i kommunägda bostäder. I de fall bidrag betalas ut till hushåll i privatägda hyresbostäder ersätts de lokala myndigheterna med 95 % av utgifterna för bostadsbidrag. Särskilda ekonomiska stimulanser ges till de lokala myndigheter som upptäcker fusk och bedrägerier med bostadsbidrag.

8.3 Bostadsbidragen i några av de övriga europeiska länderna

8.3.1 Frankrike

I Frankrike finns det två olika system för inkomstprövat bidrag till hushållens bostadskostnader. Det största av dessa, det s.k. Allocation de Logement (AL) utgör en del av det Franska socialförsäkringssystemet. Det andra systemet heter Aide Personnalisée au Logement (APL) är ett bostadsstöd som enbart vänder sig till hushåll i bostäder byggda eller ombyggda efter år 1977, samma år som systemet infördes.

Allocation de Logement (AL)

Allocation de Logement riktade sig ursprungligen endast till familjer med endera hemmavarande barn, äldre släktingar boende hos sig eller makar som varit gifta mindre än fem år, förutsatt att en av parterna ännu inte fyllt 40 år vid giftermålet. Denna del av systemet benämns Allocation de logement des Families (ALF) och infördes redan år 1948. År 1971 byggdes AL-systemet ut till att även omfatta personer över 65 år, anställda under 25 år som flyttat från föräldrahemmet, handikappade samt långtidsarbetslösa. Denna del av systemet kom att benämnas Allocation de Logement Social, (ALS).

För att kunna söka något av de båda bidragen, måste bostadsytan och standarden i övrigt uppfylla vissa minimikrav. Bidragen betalas ut från en familjebidragfond som i huvudsak finansieras med arbetsgivaravgifter.

Aide Personnalisée au Logement (APL)

Aide Personnalisée au Logement infördes för att underlätta den övergång vid slutet av 1970-talet som skedde från generellt till inkomstrelaterat bostadsstöd. ALP-systemet är mera inriktat mot bostaden än vad de båda AL-systemen är. Endast hushåll som bor i bostäder som byggts eller moderniserats efter år 1977 och som endera finansierats med olika typer av subventionerade lån eller omfattas av det speciella statliga programmet för modernisering av lägenheter (Habitations à Loyer Modéré).

Beräkning av bidragens storlek

Bidragets storlek i både AL- och ALP-systemen beräknas utifrån boendekostnad, inkomst och hushållets storlek. Den nedre boendekostnadsgränsen bestäms utifrån principen att boendekostnaden ej bör överstiga en viss andel av hushållets sammanräknade taxerad inkomst (s.k. housing gap system). Andelens storlek kan vara endera 0, 3, 26, 29 eller 41 % beroende på inkomstens storlek. Den övre boendekostnadsgränsen varierar både regional och beroende på hushållets storlek.

Vid beräkning av bidragsbeloppet fastställs först en inkomstgräns över vilken inget bidrag betalas. Gränsen varierar beroende på hushållets sammansättning. För de hushåll som har inkomster under den för hushållet aktuella gränsen ersätts en viss andel av den bidragsgrundande boendekostnaden. Andelen som ersätts varierar från ingen ersättning alls upp till 90 % beroende på differensen mellan hushållets inkomst och den för hushållet aktuella inkomstgränsen.

Hushållets sammansättning fastställs genom att en vikt ges till medlemmarna i familjen enligt följande skala.

Ensamstående	1,2
Makar tillsammans	1,5
Första barnet	0,8
Andra till fjärde barnet	0,7
Fr.o.m. femte barnet	0,5

Bidragens omfattning

Det totala antalet bidragstagare uppgick år 1986 till 4,2 miljoner. Antalet bostadsbidragstagare har ökat markant under senare år. Det totala antalet bidragshushåll ökade t.ex. med 12 % mellan åren 1983 och 1986.

Ungefär 30 % av bidragstagarna äger sin bostad. Övriga 70 % bor i hyresrätter. Tre fjärdedelar av de bidragstagare som äger sin bostad fick bidrag från det s.k. APL-systemet.

8.3.2 Tyskland

Det Tyska bostadsbidragssystemet (Wohnengeld) är ett generellt system som vänder sig till i princip alla hushållskategorier. Sedan systemet infördes år 1965, har emellertid huvuddelen av mottagarna varit pensionärer. I början av 1980-talet utgjorde de ca 70 % av samtliga bidragstagare. Sedan dess har bidragstagarnas sammansättning förändrats markant. Förändring sammanhänger med att pensionärskollektivets inkomster ökat samtidigt som antal arbetslösa, speciellt långtidsarbetslösa, stigit. Pensionärernas andel har under 1980-talet sjunkit med ca 20 procentenheter samtidigt som de arbetslösas andel stigit från ca 5 % till ca 15 %.

Bostadsbidragssystemet i Tyskland infördes i direkt syfte att mildra effekten för hushåll med låga inkomster av den hyresavreglering som gradvis genomförts. Systemet är i princip öppet för hushåll i både ägda och hyrda bostäder, men över 90 % av bidragstagarna bor i hyrda bostäder.

Beräkning av bidragets storlek

Systemet är konstruerat utifrån det s.k. "housing gap" systemet. Den grundläggande principen är att hyran inte bör överstiga en viss andel av ett hushålls sammanräknade taxerad inkomst. Andelen varierar från 15 upp till 30 % beroende på hushållets storlek.

Den andel av boendekostnaden som på marginalen täcks varierar från ca 85-90 % för hushåll med låga inkomster, ner till 40 % för hushåll med höga inkomster. De hushåll som i stället får socialbidrag får emellertid på

motsvarande sätt som socialbidragstagarna i Sverige 100 % av hyran betald. För bidragsgrundande boendekostnad finns ett tak som varierar beroende på både hushållsstorlek, region och byggnadsår.

Bidragens utveckling och omfattning

Antalet bostadsbidragstagare har ökat från 395 000 när systemet infördes år 1965, till 1 844 000 år 1993. Under senare hälften av 1980-talet, fram till 1990 har emellertid antalet sjunkit med nästan 10 %. Kostnaderna för bostadsbidragssystemet steg från 1980 till 1990 med nästan 100 % mätt i nominella termer och det genomsnittliga bidragsbeloppet ökade med ca 80 %.

År 1986 utgick bidrag till ungefär 12 % av alla som hyrde sin bostad. Bland de som ägde sin bostad var andelen bidragstagare endast ca 1 %.

8.3.3 Nederländerna

Det nederländska bostadsbidragssystemet (Individuele Huurssubsidi, IHS) vänder sig endast till boende i hyreslägenheter. Systemet infördes i början på 1970-talet. Det expanderade kraftigt i mitten på 1970-talet, då hyrorna avreglerades och subventionerna till byggandet minskades. Även därefter har antalet bostadsbidragstagare stadigt ökat.

Beräkning av bidragets storlek

Systemet är konstruerat efter principen det s.k. "housing gap" systemet. Den grundläggande principen är att hyran inte bör överstiga en viss andel av hushållets taxerad inkomst, utifrån en s.k. standardhyra, med en minimi- och ett hyrestak (som inte är kopplad till verklig hyra) och flera inkomstintervall.

Andelen varierar från 24 % för de lägsta inkomstgrupperna och upp till 30 % för de högre inkomstgrupperna. Den andel av boendekostnaderna som täcks på marginalen varierar från ca 100 % för de hushåll med låga inkomster, ner till 65 % för de hushåll med höga inkomster. De hushåll som har socialbidrag får söka bostadsbidrag på samma grunder som alla andra hushåll.

Bidragens utveckling och omfattning

Ungefär 27 % av de som bor i hyrda bostäder är bidragstagare, men i nyproducerade hyrda bostäder är andelen ca 50 %. Systemet omfattar såväl ensamstående som gifta/sammanboende. Bidragets storlek varierar dock inte beroende på antalet barn. Som ett ytterligare tillskott för hushåll med

barn ges barnbidrag. Antalet hushåll som får bostadsbidrag har ökat från 456 000 år 1980 till 905 000 år 1993.

8.4 Några nyckelfaktorer i de olika ländernas regelverk

I tabellen nedan har en sammanställning gjorts av några nyckelfaktorer i de olika ländernas regelverk.

Tabell 8.2 Jämförelser av reglerna i några olika europeiska länder

Land/egenskaper	Frankrike	Tyskland	Holland	England	Sverige
Hushållskategorier som omfattas	⁴	alla	alla ¹	alla	barnfam ungdom. ²
Upplåtelseformer	alla	alla	hyr	hyr	alla
Max tillåten bidragsgrundande hyra	ja	ja	ja	nej	ja
Ersättningsgrad	0-90%	40-90%	65-100%	100%	50/75%
Marginaleffekter	17%	0-35%	24-30%	ca 43%	0/20%
Aktuell eller senast taxerad inkomst	taxerad	taxerad	taxerad	aktuell	aktuell
	Danmark	Norge	Finland	Island	
Hushållskategorier	alla ²	barnfam. + pens. ³	alla	alla	
Upplåtelseformer	hyr		alla	hyr	
Max tillåten bidragsgrundande hyra	ja	ja	ja	ja	
Ersättningsgrad	75%	70%			
Marginaleffekter	10-20%	14-25%	12-38%	24%	
Aktuell eller taxerad inkomst	taxerad	taxerad	taxerad	taxerad	

¹ Systemet differentieras endast utifrån antalet vuxna.

² Pensionärerna har eget system.

³ Bostäder med lån i den statliga Husbanken, bostadsrättslägenheter, kommunala hyresrätter.

⁴ Barnfamiljer, äldre, nygifta, långtidsarbetslösa, förvärvsarbetsande ungdomar, handikapade samt hushåll i bostäder byggda efter 1977.

8.5 EU-aspekter

Gemenskapslagstiftningen om samordning av de nationella systemen för social trygghet för personer som flytta inom unionen berör även delvis bostadsbidragssystemet.

Reglerna som finns upptagna i förordningen (EEC) 1408/71 omfattar enbart sådana förmåner som enligt förordningens artikel 4 klassats som en social förmån. Bland de sociala förmånerna som finns upptagna i artikel 4 är "Familjeförmåner" de som ligger närmast bostadsbidragen. Den del av bostadsbidragen som är direkt knuten till boendekostnaden klassas inte

som en familjeförmån. Däremot finns ett beslut om att det särskilda bidraget för hemmavarande barn skall räknas som en familjeförmån. Detta eftersom det utgår vare sig bidragstagaren har någon boendekostnad eller inte. Det innebär bl.a. att den s.k. exportationsprincipen är tillämplig. En person som arbetar i Sverige är därmed berättigad till familjeförmånen även om den övriga familjen ej är bosatta i Sverige.

Om även det särskilda bidraget för hemmavarande barn vore knutet till boendekostnaden skulle det troligen falla utanför definitionen för en familjeförmån. Det förutsätter emellertid att det bidragsbelopp som utbetalas aldrig är större än boendekostnaden.

9 Grunder för inkomstprövning

I flera tidigare utredningar har diskussioner förts om vilket inkomstbegrepp som bör ligga till grund för inkomstprövningen av bostadsbidragen. En grundlig genomgång av förutsättningarna för att i bostadsbidragssammanhang använda sjukpenninggrundande inkomst, en kompletterad sjukpenninggrundande inkomst samt inkomstbegrepp hämtad från skattesystemet gjordes i betänkandet från 1982 års bostadsbidragskommitté (SOU 1982:58). Såväl inkomstprövning utifrån inkomsten före som efter skatt diskuterades.

Många för inkomstprövningen betydelsefulla förhållanden har förändrats sedan 1982 års bostadsbidragskommitté skrev sitt betänkande. I detta kapitel diskuteras, utifrån dagens förutsättningar, för och nackdelar med olika tänkbara inkomstbegrepp. Dessutom redogörs för de problem med fastställande av bostadsbidragsgrundande inkomst som uppstod i och med skattereformen 1990/1991. Ett speciellt avsnitt ägnas åt problemet med att behövspröva bostadsbidragen för näringsidkare. Avslutningsvis ges en beskrivning av det nuvarande inkomstprövningssystemets uppbyggnad.

9.1 Sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

I detta avsnitt tas frågan upp om den sjukpenninggrundande inkomsten, utifrån de förutsättningar som gäller i dag, kan användas som bostadsbidragsgrundande inkomst.

Ända sedan det s.k. klassplaceringssystemet infördes på 1950-talet har grundprincipen varit att sjukförsäkringen skall vara en inkomstbortfallsförsäkring. Nuvarande regler om sjukpenninggrundande inkomst infördes år 1974. Storleken på t.ex. sjuk- och föräldrapenning baseras på en försäkrads sjukpenninggrundande inkomst.

Nedan beskrivs kortfattat de nuvarande reglerna för sjukpenninggrundande inkomst. Vidare redovisas kortfattat resultat från vissa rapporter under senare år samt direktiven till den nuvarande Sjuk- och arbets-skadeberedningen vad avser sjukpenninggrundande inkomst. Även tidigare utredningars bedömning, vad avser bl.a. frågan om den sjukpenninggrundande inkomsten kan användas som bostadsbidragsgrundande inkomst.

9.1.1 Gällande bestämmelser

Sjukpenninggrundande inkomst för anställda

I 3 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) framgår bl.a. att sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar eller andra skattepliktiga förmåner som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Med inkomst av anställning likställs kostnadsersättning som inte enligt 10 § uppbördslagen (1953:272) undantas vid beräkning av preliminär A-skatt.

Enligt AFL är den sjukpenninggrundande inkomsten den årliga inkomst, som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få. Beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst sker således framåt i tiden. Inkomsten skall ha en varaktighet om minst sex månader. Från början tillämpades denna regel tämligen strikt, dvs. den försäkrade skulle ha en avtalad anställning om minst sex månader innan sjukpenninggrundande inkomst fastställdes för år räknat. Senare praxis anger att det är den försäkrades avsikt som skall tillmätas stor betydelse, dvs. har någon erhållit en anställning för en kortare tid men har för avsikt att fortsätta förvärvsarbete i samma omfattning som anställningen avser (t.ex. heltid), så kan det också antas att den försäkrade kommer att erhålla en årsinkomst motsvarande heltidsinkomst, eftersom detta är avsikten.

Före år 1980 beaktades vid fastställande av sjukpenninggrundande inkomst förutom summan av utgiven kontantlön även värdet av naturaförmåner i form av kost och logi. Fr.o.m. år 1980 räknades även som sjukpenninggrundande inkomst naturaförmånen fri bil. Fr.o.m. år 1991 ändrades begreppet skattepliktiga naturaförmåner till skattepliktiga förmåner, vilket innebar att flerdygnsstraktamente, lunchsubventioner, närvaropremier, räntefria eller räntebilliga lån m.m. räknades in i den sjukpenninggrundande inkomsten.

Att skattepliktiga förmåner och ersättningar räknas in i den sjukpenninggrundande inkomsten får i vissa fall till följd att en försäkrad vid sjukdom kan erhålla en högre kompensation än den avsedda eftersom förmånen/ersättningen inte alltid bortfaller. Från och med den 1 juli 1994 gäller därför att skattepliktiga förmåner i form av bil, bostad och helt fri kost minskar sjukpenningen om förmånerna utges under sjukdom.

Vidare gäller fr.o.m. den 1 juli 1994 att sjukpenninggrundande inkomst i regel endast skall fastställas i samband med ett ersättningsärende. Ändringen innebär att det inte längre finns någon skyldighet att anmäla ändrad inkomst till försäkringskassan.

Sjukpenninggrundande inkomst vid studier, arbetslös m.m.

Enligt AFL och Riksförsäkringsverkets föreskrifter får en försäkrads sjukpenninggrundande inkomst i vissa fall inte sänkas trots att inkomstförhållanden, arbetstid eller andra omständigheter har förändrats så att de i och för sig skulle ha betydelse för sjukpenningens storlek (s.k. SGI-skyddad tid). Det gäller då den försäkrade bedriver studier för vilka han uppbär studiestöd eller viss annan ersättning eller genomgår särskild utbildning eller undervisning. Detsamma skall gälla om den försäkrade är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning. Den sjukpenninggrundande inkomsten får inte heller under vissa förutsättningar sänkas i samband med graviditet eller under ledighet för vård av barn.

I samband med bl.a. vissa studier kan en s.k. vilande sjukpenninggrundande inkomst fastställas samtidigt som en tillfällig sjukpenninggrundande inkomst i stället blir gällande.

Förmånsgrundande inkomst under sjuklöneperiod

Fr.o.m. januari 1992 gäller för anställda under de första 14 dagarna lagen (1991:1047) om sjuklön. Detta innebär att ca 80 % av alla sjukfall omfattas av lagen om sjuklön under de första 14 dagarna i ett sjukfall.

Sjuklönen utgör en viss andel av den lön och andra anställningsförmåner som arbetstagaren går miste om under en sjuklöneperiod.

I förarbetena till lagen om sjuklön uttalas att en löne- eller anställningsförmån som inte går förlorad på grund av sjukdomen, t.ex. förmån av fri bostad eller bil, inte skall räknas in i beräkningsunderlaget. Inte heller skall ersättning som avser att täcka sådana kostnader som arbetstagaren endast har när han utför sitt arbete räknas in i detta.

Sjukpenninggrundande inkomst för egenföretagare

Beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst skall grundas på de uppgifter försäkringskassan kan inhämta av den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den försäkrades taxerade inkomst. Beträffande en företagares sjukpenninggrundande inkomst får dock inkomst av arbete för egen räkning inte beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Det är den egna arbetsinsatsen som skall ligga till grund för beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Lagtexten talar om "skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning". Detta innebär att försäkringskassan – i den mån det inte är klart – måste utreda vilka yrken som är närmast jämförbara med egenföretagarens yrke. När försäkringskassan behöver uppgifter för att bedöma vad som kan vara lämplig inkomst att jämföra med, kan uppgifterna begäras från ett fackförbund eller någon annan organisation med yrkes-

anknytning. Är det administrativa arbetet en inte oväsentlig del av den försäkrades förvärvsarbete medger praxis att en egenföretagare också får tillgodoräkna sig övrigt arbete för administration, reparation, jourarbete m.m. i den mån den försäkrades taxerade inkomst ger utrymme för det.

Nuvarande regler innebär flera problem såvitt avser egenföretagare. Försäkringen ger i vissa fall inte adekvat kompensation för inkomstbortfallet. Vidare anses reglerna komplicerade att tillämpa och innebär ofta behov av omfattande utredningsinsatser vid försäkringskassorna. I den kritik som riktats mot reglernas utformning har främst svårigheterna att skilja mellan inkomst av förvärvsarbete och inkomst av kapital framhållits. Kritik har även riktats mot bristande överensstämmelse mellan förmån och avgift.

En översyn av egenföretagarnas sjukpenningförsäkring gjordes i början av 1980-talet av Sjukpenningkommittén (S 1978:04). Kommittén förordade efter att ha utrett vissa alternativa försäkringssystem en flexiblere tillämpning av gällande regler (SOU 1983:48 Egenföretagares sjukpenning, m.m.).

År 1989 överlämnade Riksförsäkringsverket rapporten (RFV anser 1989:5) Sjukpenningförsäkring för egenföretagare – utredning och förslag. I rapporten föreslås att en ny sjukpenningförsäkring för egenföretagare införs bestående av en grundsjukpenning och en frivillig tilläggs-sjukpenning. Grundsjukpenningen skall enligt förslaget beräknas på den inkomst som utgör underlag för debitering av preliminär B-skatt (numera F-skatt).

Beträffande tilläggs-sjukpenningen anger RFV tre alternativ vad gäller sjukpenningnivå. Det första alternativet innebär sammanlagd sjukpenning upp till en högsta nivå motsvarande 7,5 basbelopp. Det andra alternativet avser företagare med låg grundsjukpenning och skall ge en sammanlagd sjukpenning motsvarande en inkomst på 4 basbelopp. I det tredje alternativet ställs tilläggs-sjukpenningen i relation till grundsjukpenningen och utges med viss procent av denna, t.ex. 50 %. Detta alternativ omfattar även en tilläggsregel med samma innehåll som alternativ två, samt en högsta nivå om 7,5 basbelopp.

9.1.2 Utredningar under senare år om sjukpenninggrundande inkomst

Riksrevisionsverket – Vad skall sjukförsäkringen omfatta? (Dnr 1989:1494)

I rapporten konstaterar RRV att kvalificeringskraven för att erhålla sjukpenninggrundande inkomst är väsentligt lägre än motsvarande regler inom arbetslöshetsersättningen. Den viktigaste skillnaden är att den sjukpenninggrundande inkomsten bygger på förväntade, framtida inkomster, medan arbetslöshetsförsäkringen bygger på faktiska, tidigare inkomster. Riksrevisionsverket anser att en översyn av kvalificerings-

kraven för erhålla en sjukpenninggrundande inkomst är motiverad. Bl.a. med hänsyn till ansträngningarna att hejda kostnadsutvecklingen inom sjukförsäkringen, men också av rättvise- och effektivitetsskäl.

Riksförsäkringsverket – Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (RFV anser 1992:4)

I rapporten har RFV föreslagit nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning:

- Att rätt till sjukpenning skall föreligga för den som uppfyller villkoren för *rätt till sjuklön*. Vid en tillsvidareanställning eller en sammanhängande anställning på minst tre månader skall årsinkomsten beräknas genom att månadsinkomsten multipliceras med tolv.
- Att den som inte uppfyller villkoren för rätt till sjuklön ges rätt till sjukpenning förutsatt att han kan räknas som *etablerad på arbetsmarknaden*. För detta krävs att den försäkrade under en ramtid av sex månader omedelbart före ersättningsperioden har förvärvsarbetat i minst 60 dagar. Endast dag då förvärvsarbete har utförts i minst tre timmar bör få räknas. Vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst får i dessa fall inkomsten under den senaste 6-månadersperioden omedelbart före sjukfallet ligga till grund för beräkning av en genomsnittlig månadsinkomst multiplicerad med tolv. Något krav på att den försäkrade har en anställning vid insjuknandet finns inte.
- *Säsongsanställd* får rätt till sjukpenning om han insjuknar under period då han arbetar. Om han uppfyller villkoren för rätt till sjukpenning på grund av etablering på arbetsmarknaden kan han även efter anställningens slut få sjukpenning.
- *Arbetslös* som uppfyller villkoren för rätt till dag ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd skall anses uppfylla villkoren för rätt till sjukpenning. Någon sjukpenninggrundande inkomst fastställs inte utan sjukpenningen beräknas utifrån nivån på ersättningen från arbetslöshetskassan eller kontant arbetsmarknadsstöd.
- *Skattepliktiga förmåner* och *skattepliktiga kostnadsersättningar* bör inte ingå vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. RFV konstaterar att förslaget innebär en avvikelse från principen om överensstämmelse mellan avgiftsgrundande och sjukpenninggrundande förmåner.

En social försäkring (Ds 1994:81)

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) presenterades år 1994 ett förslag till omfattande reformeringar av socialförsäkringssystemen.

I förslaget läggs bl.a. ersättningen vid sjukdom och arbetslöshet samman till en enhetlig inkomstbortfallsförsäkring. En konsekvens av en sådan

samordning är att arbetslöshetsförsäkringen förstatligas och görs obligatorisk.

En princip bakom förslaget är att ersättning vid inkomstbortfall skall vara en förmån som gradvis upparbetas genom att individen betalar avgifter till försäkringen. Ersättningen skall grundas på medelvärdet av de inkomster som den försäkrade betalat avgift för de senaste 24 månaderna. Den försäkrade kan själv välja att försäkra – och betala avgift för – mellan 70 och 100 % av den faktiska inkomsten. Ersättningen uppgår till 85 % av den försäkrade inkomsten.

För varje månad som försäkringen utnyttjas faller ersättningen med 0,8 % av den försäkrade inkomsten. Reduktionen fortsätter till dess ersättningen motsvarar 65 procent av den försäkrade inkomsten. Vid beräkning av denna stoppnivå används dock inte de senaste 24 månadernas inkomster utan inkomsterna under de 60 bästa av de 72 månader som föregick försäkringsutnyttjandet.

Nya direktiv till Sjuk- och arbetsskadekommittén (S 1995:54)

I nya direktiv till Sjuk- och arbetsskadekommittén (tidigare Sjuk- och arbetsskadeberedningen) sägs bl.a. följande:

"Beredningen skall därvid pröva för- och nackdelar med två modeller för beräkning av förmånsgrundande inkomst. I den ena skall utgångspunkten vara att det är den faktiska och aktuella inkomsten som är försäkrad i den allmänna ohälsöförsäkringen. Den andra modellen är en ordning där utgångspunkten är att det är den uppnådda levnadsstandarden som försäkras.

Vidare skall frågan om vilka ersättningar som skall grunda rätt till SGI utredas. Särskilt bör beredningen därvid uppmärksamma de olika semesterersättningar som finns samt skattepliktiga förmåner och skattepliktiga kostnadsersättningar. En utgångspunkt för beredningens förslag skall därvid vara vad som sägs i 1995 års budgetproposition om att reglerna för SGI-beräkning bör förändras så att en besparing på 500 miljoner kronor uppnås fr.o.m. år 1997. Mot bakgrund av vad som sägs i budgetpropositionen om behovet av ytterligare sparåtgärder bör beredningen pröva möjligheterna till att utforma reglerna för beräkning av förmånsgrundande inkomst så att en större besparing uppnås."

9.1.3 Tidigare utredningar om samordning av bostadsbidrags- och sjukpenninggrundande inkomst

Familjepolitiska kommittén (SOU 1972:34)

Svagheterna med SGI låg enligt kommitténs mening främst i att sjukpenningen är avsedd att kompensera bortfall av arbetsinkomster och att SGI därför inte inkluderar andra inkomster, att inkomster för jordbrukare och andra företagare beräknas efter andra grunder än för anställda, att det dåvarande sjukpenningklasssystemet skulle ge besvärande tröskeffekter

och att den högsta sjukpenninggrundande inkomsten var lägre än den inkomst vid vilken bostadsbidrag fortfarande utgick i många fall.

SGI kunde därför enligt kommittén inte anses tillfredsställande som underlag för prövning av bidrag av bostadsbidragens typ.

Bostadstilläggsgruppen (Ds B 1974:1)

Gruppen pekade på att man vid den just genomförda övergången till beskattad sjukpenning hade genomfört flera ändringar som var ägnade att minska frekvensen av missöverensstämmelse mellan SGI och verklig inkomst. Även om rutinerna ändrats saknade man erfarenheter av i vilket omfattning detta skulle leda till en större säkerhet. Tillsammans med de övriga svagheter hos SGI, som redan den Familjepolitiska kommittén hade pekat på, innebar detta att SGI skulle vara ett osäkert underlag för prövningen av bostadsbidrag. Gruppen avvisade därför det alternativ som innebar att SGI lades till grund för prövningen av bostadsbidrag.

Socialpolitiska samordningsutredningen (SOU 1979:94)

Enligt utredningens mening kunde den sjukpenninggrundande inkomsten inte ensam användas för en behovsprövning som avser en individs eller ett hushålls samlade möjligheter att med egna inkomster svara för sina nödvändiga utgifter. Ville man utnyttja sjukförsäkringens inkomstuppgifter i en sådan behovsprövning måste dessa uppgifter i så fall kompletteras med uppgifter från annat håll om de resurser av annat slag som de enskilda hushållen faktiskt disponerar.

Utredningen konstaterade att man även inom en framtida allmän socialförsäkring måste räkna med två huvudformer av inkomstunderlag — en för inkomstrelaterade ersättningar och en för inkomstprövade bidrag.

Sjukpenningkommittén (SOU 1981:22)

Kommittén undersökte möjligheterna att i samband med införandet av en sjuklöneperiod göra den administrativa besparingen, att man inte skulle behöva förhandsregistrera den sjukpenninggrundande inkomsten. Kommittén ansåg dock att förekomsten av en hos försäkringskassorna registrerad SGI var av stor betydelse, inte blott för fall som blir kvar i sjukpenningförsäkringen, utan även för andra sociala förmånssystem. Därför behöll kommittén denna förhandsregistrering i sin skiss.

Bostadsbidragskommittén (SOU 1982:58)

Kommittén konstaterade att SGI inte ensam kan användas för en behovsprövning som avser en individs eller ett hushålls samlade möjligheter att

med egna inkomster svara för sina nödvändiga utgifter. Vill man utnyttja sjukförsäkringens inkomstuppgifter i en sådan behovsprövning måste dessa uppgifter i så fall kompletteras med uppgifter från annat håll om de resurser av annat slag som de enskilda hushållen faktiskt disponerar. Kommitténs slutsats blev dock att den inte ansett det möjligt att för de inkomstprövade bidragens del konstruera ett inkomstmått där redan befintliga uppgifter om den sjukpenninggrundande inkomsten kompletteras med inkomstuppgifter av annat slag. Enligt kommittén fanns inte så stora värden i ett delvis gemensamt inkomstunderlag att de väge över de mycket påtagliga olägenheter som en sådan samordning skulle ge när det gällde möjligheterna att nå en både formellt och materiellt riktig fördelning av samhällets olika inkomstprövade stöd.

9.1.4 Utredningens bedömning

Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att använda den sjukpenninggrundande inkomsten som bostadsbidragsgrundande inkomst. Även tidigare utredningar som haft att utreda denna fråga har kommit fram till denna slutsats.

Som skäl till varför utredningen kommit fram till denna slutsats kan bl.a. anges:

- att införandet av sjuklöneperiod har inneburit att ca 80 % av alla sjukfall inte längre handläggs av försäkringskassan. I dessa fall saknas som regel uppgift om sjukpenninggrundande inkomst hos försäkringskassan,
- att sjukpenninggrundande inkomst fastställs först i samband med ett ersättningsärende hos försäkringskassan. För flertalet försäkrade saknas således uppgift om en aktuell sjukpenninggrundande inkomst hos försäkringskassan,
- att nuvarande regler om sjukpenninggrundande inkomst utreds. Bl.a. skall möjligheterna att fastställa sjukpenninggrundande inkomst utifrån delvis historiska inkomster utredas av Sjuk- och arbets-skadekommittén.

Utredningen anser dock att den sjukpenninggrundande inkomsten i vissa fall fortfarande kan användas för att bedöma rimligheten i de inkomstuppgifter som de sökande lämnat.

9.2 Taxerad inkomst

Inkomstprövningen av bostadsbidragen grundades till och med år 1993 normalt på sökandens sammanräknade inkomst enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret. Det innebar att det var hushållets inkomstförhållanden två år före bidragsåret som enligt huvudregeln låg till

grund för bidragsgivningen. För makar skulle bådas sammanräknade inkomst enligt taxeringen räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Med "sammanräknad inkomst" avsågs inkomsten från samtliga inkomstslag innan underskottsavdrag och övriga allmänna avdrag gjorts. Uppgiften fanns tidigare på deklarationsblanketten och hade en kod hos skattemyndigheten, vilket gjorde det möjligt för kommunerna att få uppgifterna direkt överförda till sig, vilket också gjordes regelmässigt fram till och med år 1987.

Skattereformen 1990-1991

De förändringar som genomfördes i samband med skattereformen 1990-1991 innebar att innehållet ändrades i de inkomstbegrepp inom beskattningen som fram tills dess legat till grund för inkomstprövningen av bostadsbidragen. I det nuvarande inkomstkattesystemet finns bara tre inkomstslag, nämligen inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet. Även avdragsreglerna är annorlunda i det nuvarande jämfört med det tidigare skattesystemet. Alla avdrag görs i direkt anknytning till de olika inkomstslagen, vilket innebär att begreppet sammanräknad inkomst inte längre används vid taxeringen.

Inom dåvarande Bostadsdepartementet tillsattes i slutet av år 1991 en arbetsgrupp med uppdrag att föreslå ett nytt inkomstbegrepp inför prövningen av 1993 års bostadsbidrag. Arbetsgruppen utarbetade promemorian "Inkomstprövning av bostadsbidragen 1993" som överlämnades till Socialdepartementet den 19 december 1991.

Arbetsgruppen eftersträvade att få en översättning av begreppet sammanräknad inkomst till termer av de inkomstslag som gällde i det nya skattesystemet. Gruppen sökte uppnå så enkla lösningar som möjligt i avvaktan på den aviserade översynen av bostadsbidragens administration (BOAD) och överflyttning till försäkringskassorna.

Arbetsgruppens förslag

Det förslag som lades fram innebar att den bidragsgrundande inkomsten för bidragsåret 1993 skulle fastställas till summan av nettoinkomst av tjänst, inkomst av kapital utan hänsyn till eventuella avdrag i inkomstslaget samt inkomst av aktiv och passiv näringsverksamhet.

Arbetsgruppen fann att nettoinkomsten i inkomstslaget tjänst i stort motsvarade det tidigare nettot i den sammanräknade inkomsten. Fler ersättningar och förmåner blev emellertid skattepliktiga i och med skattereformen.

Avdrag som tidigare gjordes efter den sammanräknade inkomsten, bl.a. villaunderskotten, kom i det nya skattesystemet att i stället dras från plusposterna i inkomstslaget kapital. Om man inte korregerar för denna effekt skulle stora och omotiverade skillnader uppstå mellan olika upplåtelseformer. Att lägga till skuldräntor som hänför sig till privat-

bostad skulle vara administrativt besvärligt. Arbetsgruppen fann därför att det var lämpligt att endast ta hänsyn till de båda plusposterna i inkomstslaget (inkomstränta etc. och realisationsvinster). För inkomsttagare som enbart eller till övervägande del har inkomster av näringsverksamhet gör de avdragsregler som tillämpas efter skattereformen, taxeringen till en alltmer osäker grund för ett rättvisande inkomstmått. Samtidigt konstatera de arbetsgruppen att också de regler som användes före skattereformen innebar att en betydande osäkerhet fanns beträffande näringsidkarnas inkomster.

Inkomstprövningen av bostadsbidragen år 1993

Arbetsgruppens förslag till hur inkomstprövningen av bostadsbidragen för år 1993 skulle utformas genomfördes aldrig. I stället valde regeringen att tillämpa en provisorisk lösning som innebar att 1992 års inkomstprövning även låg till grund för 1993 års bostadsbidrag. Det innebar att bostadsbidragen år 1993, enligt huvudregeln, kom att baseras på sammanräknad inkomst år 1993, dvs. sista inkomståret då detta begrepp fortfarande fanns kvar inom skattelagstiftningen.

En del skatteadministrativa förändringar som påverkar förutsättningarna för att i bostadsbidragssammanhang använda inkomstuppgifter från skattemyndigheterna har inträffat sedan arbetsgruppen lade fram sin rapport. Taxeringsförfarandet har snabbats upp i och med utbyggnaden av systemet med förenklad självdeklaration. Det har också inneburit att fler inkomst- och förmögenhetsuppgifter kommer skattemyndigheterna tillhanda via kontrolluppgifter. Skattemyndigheternas registrering av inkomsten från näringsverksamhet har dessutom blivit mer detaljerad efter det att de s.k. standardiserade räkenskapsuppgifterna införts.

Utredningen kan således konstatera att användbarheten av taxerad inkomst har ökat. Det är mycket viktigt eftersom den taxerade inkomsten är den enda där en statlig myndighet fastställer vilka inkomster som en person haft under ett år. Utredningen återkommer till taxerad inkomst i förslaget till nytt inkomstprövningssystem (kap 11).

9.3 Disponibel inkomst

Bostadsbidragen har i många studier visat sig ha en tydlig fördelningsprofil. Den övervägande största delen av bidraget går till de hushåll som har lägst ekonomisk standard. För att mildra de negativa fördelnings-effekterna av den beslutade neddragning av kostnaderna för bostadsbidragen är det viktigt att en grundlig genomgång görs av vilka möjligheter som finns att genom olika regelförändringar ytterligare skärpa systemets fördelningspolitiska träffsäkerhet. Detta utan att man samtidigt förvärrar de negativa effekter på incitamentsstrukturen som oundvikligen upp-kommer vid inkomstprövning av olika skatter, avgifter och bidrag. Den totala samlade marginaleffekt som hushållen möter vid en inkomstökning

kan, med dagens skatte-, bidrags- och olika avgiftssystem, i vissa fall närma sig 100 %.

En möjlig förändring av nuvarande regelsystem är att övergå till att inkomstpröva bidraget utifrån hushållets disponibla inkomst i stället för som nu hushållets bruttoinkomst. Detta innebär att bostadsbidragssystemets effektivitet ur fördelningssynpunkt förbättras, samtidigt som marginaleffekterna minskar för de hushåll som har de högsta marginaleffekterna. För att ytterligare förbättra fördelningseffektiviteten såväl som incitamentsstrukturen skulle dessutom disponibel inkomst kunna definieras som hushållets nettoinkomst efter betalad barnomsorgsavgift.

Fördelningseffekter

Även om två hushåll har exakt samma bruttoinkomst kan deras disponibla inkomst variera kraftigt, detta beroende t.ex. på att:

- kommunalskattesatsen varierar,
- fördelningen av hushållets totala inkomst mellan två makar eller mellan olika inkomstslag, varierar på ett sätt som innebär att den totala skatten som hushållen betalar blir olika stor,
- de för inkomstens förvärvande nödvändiga utgiften för barnomsorg varierar,
- olika möjligheter till skatteplanering.

En fördel med begreppet disponibel inkomst är att det från fördelningssynpunkt blir lättare att bedöma rimligheten i de skillnader i bidragsbelopp som betalas ut till olika typer av hushåll t.ex. gifta/sammanboende å enas sidan och ensamstående å andra sidan.

Incitamentseffekter

Med en övergång till användning av disponibel inkomst vid inkomstprövningen kan marginaleffekterna för de hushåll som i dag har de högsta totala marginaleffekterna minskas. En trebarnsfamilj kan i nuvarande system vara berättigad till bostadsbidrag upp till en bruttoinkomst på ca 345 000 kr. För en tvåbarnsfamilj går motsvarande gräns vid ca 300 000 kr. I flera av dessa hushåll kan man förmoda att en av inkomsttagarna har en inkomst över brytpunkten för statlig skatt. Om den sk. "värnskatten" och egenavgifterna inkluderas innebär detta att marginalskatt för dessa individer vid vanligt förekommande nivåer på kommunalskatten ligger runt 60 % (jfr diagram 10.2). När sedan avtrappningen av bostadsbidragen läggs till blir den totala marginaleffekten vid en inkomstökning ca 80 %.

Om hushållet dessutom har kommunal barnomsorg är det mycket troligt att även avgiften för denna är inkomstprövad. Ungefär tre fjärdedelar av alla kommuner har någon form av inkomstrelaterad barnomsorgstaxa. Vanligast förekommande är den s.k. "procenttaxan" där avgiften bestäms

som en viss procent av hushållets bruttoinkomst. För hushåll med två eller tre barn i förskoleåldern är det vanligt med en procentsats på ungefär 7-10 %. Det är dessutom troligt att en del av dessa individer är anslutna till det nya studiemedelssystemet där återbetalningen utgör 4 % av inkomsten. Den samlade marginaleffekten kan, för vissa individer, därmed hamna på en nivå över 90 %.

I nuvarande bostadsbidragssystem avtrappas bidraget med 20 % av hushållets bruttoinkomst. Ökning av hushållens disponibla inkomst, vid en given ökning av bruttoinkomsten, kan variera beroende på den marginalskatt och barnomsorgsavgift som betalas. Det innebär att en viss given minskning av bidraget till följd av en ökning av bruttoinkomster kan motsvaras av olika stora ökringar av den disponibla inkomsten. Om bidraget i stället avtrappades direkt mot disponibel inkomst försvinner givetvis denna skillnad.

För att undvika en ökning av de totala kostnaderna för bostadsbidragen krävs det givetvis att även både inkomstgränsen och avtrappningsprocenten ändras. Antag att avtrappningsprocenten i det nya systemet sätts till 30 %. Det skulle innebära att de samlade marginaleffekterna skulle bli ungefär de samma som i dagens system för de individer som har inkomster under brytpunkten för statlig skatt och dessutom saknar omkostnader för barnomsorg. För en individ med inkomster över brytpunkten för statlig skatt och en barnomsorgsavgift som är inkomstprövad skulle det emellertid innebära att marginaleffekten från bostadsbidragssystemet sänktes från 20 till ca 9 % $[(1,00-0,60-0,10)*0,30]$. Den samlade marginaleffekten skulle på så sätt kunna sänkas från omkring 90 % till omkring 80 %. Detta skulle innebära att den disponibla inkomsten för t.ex. en individ som ökar sin bruttoinkomst med 1 000 kr skulle öka dubbelt så mycket som det gör med nuvarande system (200 kr i stället för 100 kr).

Utredningens bedömning

Även om en prövning av bostadsbidragen utifrån disponibel inkomst har klara fördelar, ställer sig utredningen tveksam till att använda detta inkomstbegrepp som grund för inkomstprövningen. Det skulle innebära att bostadsbidragen i betydligt högre utsträckning än idag får karaktären av ett näst sista skydd före socialbidragen. Om ett sådant system behövs måste en betydligt större översyn göras av bostadsbidragssystemet än vad denna utredning haft möjlighet att göra. Dessutom skulle det innebära att bostadsbidragens interaktioner med andra system skulle öka i betydande grad. Kostnadskontrollen skulle därmed försvåras och interaktionen mellan kostnader på den kommunala sidan och på den statliga sidan skulle bli mer komplicerad. Sålunda kommer i ett sådant system staten med automatik kompensera för kommunala taxe- och skattehöjningar. Förutsättningarna för att få en tillfredställande kostnadskontroll och en bättre träffsäkerhet i prognoserna försvåras därmed avsevärt.

9.4 Hushållens potentiella inkomstförhållanden

I den målsättning som finns för bostadsbidragssystemet är det klart uttalat att stödet i första hand skall inriktas på hushåll med låg egen bärkraft i förhållande till försörjningsbördan. Detta är givetvis speciellt viktigt i tider med hårt ansträngt statsfinansiellt läge.

För att få en så god uppskattning av ett hushålls bärkraft bör alla de resurser hushållen förfogar över beaktas. En av de viktigaste resurserna som hushållens förfogar över är den möjlighet de har att bjuda ut sin arbetsförmåga på arbetsmarknaden och på så sätt skaffa sig inkomster som i sin tur kan användas till bl.a. boendekonsumtion.

I bostadsbidragssammanhang beaktas dessa resurser olika beroende på om hushållen väljer att bjuda ut sin arbetsförmåga eller ej och beroende på i vilken grad de bjuder ut arbetsförmågan. Stödet som utgår till två hushåll med i övrigt exakt samma förutsättningar kan variera med stora belopp beroende på den mängd arbete hushållet väljer bjuda ut. De som väljer att arbeta mycket utanför hemmet får ett lägre bostadsbidrag jämfört med de som väljer en lägre grad av förvärvsaktivitet.

Timlön i stället för årsinkomst?

För att på ett mer rättvist sätt beakta de "dolda" resurser i form av outnyttjade möjligheter till arbetsinkomster skulle det idealt sett vara mer relevant att pröva bostadsbidragen utifrån timlön i stället för årsinkomst. Dessutom borde någon form av compensation utgå för de begränsningar av olika slag som kan finnas vad gäller möjligheten för hushållet att i praktiken öka arbetsutbudet. Förutom att detta skulle ge möjlighet att bättre beakta hushållens verkliga bärkraft skulle dessutom snedvridningseffekterna av inkomstprövningen skulle minska. Incitamenten att fullt ut utnyttja sin arbetsförmåga skulle stärkas i och med att val av arbetstid i ett sådant system ej förändrar bostadsbidragens storlek. En viss snedvridningseffekt kvarstår dock eftersom bidraget emellertid skulle minska om timlönen ökar till följd av att individerna ökar sin produktivitet.

Av administrativa skäl är det dock i praktiken omöjligt att använda sig av timlönen som grund för inkomstprövningen. För de individer som ej förvärvsarbetar är det ofta svårt att fastställa hur hög timlön de skulle ha om de hade arbetat. Men även för de som förvärvsarbeta kan problem uppstå. Skall t.ex. övertidsersättningar beaktas eller enbart den ordinarie timsättningen? Vilken timlön skall de som har fler än ett arbete anses ha? Hur beräknar man timlönen för egenföretagare? Dessutom skulle det i många fall vara svårt för myndigheterna att kontrollera den timlön som den bidragssökande uppger sig ha stämmer med den verkliga timlönen. I praktiken kan därför endast administrativt sett enklare system komma i fråga för att beakta hushållens bärkraft komma i fråga.

System som utformas för att befrämja arbetslinjen

I andra länder finns exempel på bidragssystem som är utformade för att inte enbart ge stöd till hushåll med låg egen bärkraft, utan även syftar till att stimulera hushållen till att öka sitt arbetsutbud. En del av dessa stöd är direkt knutet till arbetstiden. Ett exempel är det sk. "Family Credit"-systemet i England. Det utgår med en viss andel av inkomsten för alla mödrar som arbetar mer än 15 timmar per vecka. Stödet syftar till att stimulera fler mödrar att ge sig ut på arbetsmarknaden.

Forskning om systemets incitamenteffekter har emellertid visat att det för andra kvinnor innebar att det blev mindre privatekonomiskt kostsamt att minska sin arbetstid. Eftersom stödet är inkomstprövat minskar ersättningsgraden för dem som ökar sin arbetstid utöver de första 15 timmarna. Incitamentet blir därför det motsatta för de mödrar som i utgångsläget arbetar mer än 15 timmar. För dessa blir det mindre privatekonomiskt kostsamt att minska sin arbetstid.

Problemet med att kontrollera arbetstiden kan övervinnas genom att i stället använda inkomsten som en indikator på hur mycket en individ arbetar. I t.ex. USA finns speciella inkomststöd som utgår enbart till de som har inkomst över en viss gräns. Incitamentet för individerna att ge sig ut på arbetsmarknaden för att skaffa en egen inkomst kan bli lika stark i ett sådant system trots att det inte finns någon exakt gräns för hur många timmar en person måste arbeta innan den är berättigad till inkomststödet.

Den besparing i systemet som skulle kunna uppnås genom att slopa allt bostadsbidrag till hushåll vars inkomster understiger en viss miniminivå skulle emellertid till största delen enbart resultera i en motsvarande ökning av kostnaderna för socialbidragen. Detta eftersom de flesta med bostadsbidragshushåll med riktigt låga inkomster också är berättigade till socialbidrag. Systemets bostadspolitiska roll skulle dessutom kraftigt försvagas om vissa hushåll skulle uteslås från stöd enbart för att deras inkomst är för låg.

I och med att avtrappning av bostadsbidragen inleds först vid en inkomst över en viss nivå (117 000 kr per år 1996) finns emellertid en inbyggd mekanism som initialt begränsar systemets negativa privatekonomiska effekter för individerna när de väljer att söka sig ut på arbetsmarknaden. Denna inkomstgräns kan ses som en kompensation för de kostnader för bostadsbidragstagarna som är förknippad med att söka sig ut på arbetsmarknaden. Till exempel kostnader för barnomsorg, resor och det förlorade värdet av allt det andra arbete som kan utföras i hemmet av de som ej förvärvsarbetar. En liknande kompensation fast på en betydligt lägre nivå finns i systemet med grundavdrag vid inkomstbeskattningen. Speciellt för de ensamstående finns i dagens bostadsbidragssystem en väl tilltagen och effektivt fungerande kompensation för de initiala kostnaderna som är förknippade med att söka sig ut på arbetsmarknaden. Däremot fungerar inte dagens system lika väl för de gifta/sammanboende. Eftersom inkomstgränsen är knutet till hushållet i stället för till individen erhåller hushållet i de flesta fall ingen kompensation alls för de kostnader som

uppkommer när båda makarna söker sig ut på arbetsmarknaden. Ett sätt på vilket detta kan uppnås är att ersätta dagens inkomstgränser med individuella inkomstgränser. I stället för en inkomstgräns på 117 000 kr tilldelas i ett sådant system var och en av de sökande en individuell inkomstgräns som på hushållsnivå summerar till samma belopp som dagens inkomstgräns. För ensamstående innebär det att den individuella inkomstgränsen blir densamma som i dagens system. Om man däremot är två vuxna i ett hushåll blir inkomstgränsen för var och en 58 500 kr per år.

Om båda makarna har en inkomst över denna gräns blir det i likhet med de ensamstående i praktiken ingen skillnad mot nuvarande system. Om däremot en av de vuxna ej har egen inkomst över denna nivå minskar bidraget jämfört med dagens nivå med ett belopp som på årsbasis med 20 % av skillnaden mellan denna gräns och den vuxnes inkomst. Om den vuxne helt och hållet saknar inkomst innebär det att bidraget jämfört med dagens nivå minskar med 11 700 kr per år. Samtidigt sker till skillnad mot i dag ingen minskning av bidrag för de första 58 500 kr om den vuxne i stället väljer att förvärvsarbeta.

9.5 Bostadsbidragsgrundande inkomst för näringsidkare

För inkomst av näringsverksamhet tillämpas i dagens system samma huvudprincip som för inkomst av tjänst och inkomst av kapital. Det ankommer på den bidragssökande att själv söka uppskatta sin förväntade inkomst tolv månader framåt tiden. Inkomst av näringsverksamhet kan av naturliga skäl ofta variera betydligt mer över tiden än de båda övriga inkomstslagen normalt gör. De uppskattningar som görs av de bidragssökandes näringsinkomster vid ansökan om bostadsbidrag kännetecknas därför ofta av extra stor osäkerhet.

I den vägledning i form av RFV:s "allmänna råd", som tjänstemännen har att arbeta efter, hänvisas till förarbetena till lagen om bostadsbidrag vad gäller frågan om hur bedömningen av de inkomstuppgifter som lämnas av näringsidkare lämpligtvis skall utföras. Enligt förarbetena bör en ingående prövning av olika intäkts- och kostnadsposter undvikas. I de fall underlaget för F-skatt kan användas bör i stället en sådan beräkningsmetod användas. Viss vägledning bör även kunna erhållas från den bidragssökandes sjukpenningsgrundande inkomst och de uppgifter som lagts till grund för senaste taxeringen. Om uppgifterna ändå är osäkra bör den som söker bidrag upplysas om det och efter en tid ges tillfälle att inkomma med kompletterande uppgifter. Om svårigheter ändå finns rekommenderar RFV att kassan tidsbegränsar bidragsbeslutet.

I de kontakter som utredningen haft med tjänstemän vid försäkringskassan har det tydligt framkommit att inkomstberäkningarna för egenföretagare ofta upplevs som mycket komplicerade och svårhanterliga. Det är emellertid inte enbart bedömning av rimligheten i lämnade inkomstuppgifter som anses vara svårhanterlig, utan även den direkta koppling som

finns mellan skattelagstiftningen för näringsidkare och de reglerna som gäller för fastställande av bostadsbidragsgrundande inkomst.

I skattelagstiftningen för egenföretagare ges företagaren möjlighet att efter redovisat resultat göra olika resultatreglerande åtgärder. I bostadsbidragssammanhang innebär dessa regler att många egenföretagaren under ett eller några få år kan redovisa en nettointäkt under gränsen för inkomstprövning även om resultatet före åtgärder är över den maximala inkomsten vid vilken bostadsbidrag erhålles. Tjänstemän har inför utredningen starkt ifrågasatt rimligheten i att företagare som uppenbart lever på en hög standard med nuvarande regler kan vara berättigad till bostadsbidrag och dessutom i många fall erhålla ett mot inkomsten oreducerat bidragsbelopp. Visserligen ger den s.k. generalklausulen möjlighet att i avslå en ansökan om bostadsbidrag om det bedöms att den bidragssökande uppenbart ej är i behov av bidraget. Det intryck som förmedlats till utredningen är emellertid att generalklausulen i praktiken tillämpas mycket sällan.

Inkomst av näringsverksamhet – nuvarande regler

Beräkningen av näringsidkarnas Bostadsbidragsgrundande inkomst (BGI) följer i huvudsak de regler som återfinns i den skattelagstiftning som gäller för näringsidkare. Enligt denna räknas en egenföretagares taxerad inkomst fram genom att man först summerar rörelsens alla *intäkter*. I första hand intäkter från försäljning av varor och tjänster men även intäkter från uthyrning av näringsfastighet, försäljning av maskiner som använts i verksamheten, royaltyintäkter, sakskadaersättningar samt ränta på banktillgodohavanden. Om en näringsidkare tar ut en tillgång ur verksamheten för eget bruk (privat uttag) ska denna tas upp till marknadsvärdet. Detta gäller också bostadsförmån. Om t.ex. näringsidkaren för privat bruk använder en bil som bokförts i näringsverksamheten skall förmånen tas upp som intäkt.

Från intäkt av näringsverksamhet får enligt skattelagstiftningen avdrag göras för *kostnader* för förvärvande av intäkterna. Det kan röra sig om olika former av personalkostnader, avdrag för värdeminskning på bl.a. maskiner och andra inventarier, reparationer och underhåll, lokalhyror, räntekostnader, representation, ökade levnadsomkostnader m.m.

De skattemässiga värdeminskningsavdragen innebär en jämförelsevis snabb avskrivning. Till den del avdragen överstiger företagsekonomiskt motiverad avskrivning talar man om överavskrivning. Skatterätten tillåter en kollektiv avskrivning på 30 % på inventariernas restvärde även om en så snabb avskrivningstakt inte är motiverad.

En annan viktig resultatreglerande åtgärd är avsättning till *periodiseringsfond*, vars syfte är att ge möjlighet utjämna skillnader i resultat över maximalt fem på varandra följande år. En annan möjlighet att skjuta upp förvärvsinkomstbeskattning av näringsinkomst är att öka posten expensionsmedel. En ökning av expensionsmedel beskattas efter 28 % (mot-svarar bolagsskattesatsen). En minskning av expensionsmedel är skatte-

pliktig intäkt i näringsverksamheten. Den erlagda expansionsmedelsskatten krediteras då. Dessutom kan näringsinkomst minskas genom *insättningar på skogs- eller upphovsmannakonton* samt genom *avsättningar till ersättningsfonder*. Den *bostadsbidragsgrundande inkomsten (BGI)* för näringsidkare är lika med det nettoresultat som återstår efter alla dessa åtgärder.

I skattesammanhang har näringsidkarna dessutom möjlighet att göra avdrag för underskott som uppkommit under tidigare år. Motsvarande avdrag får inte göras vid beräkning av BGI. Det resultat som i skattesammanhang återstår efter alla avskrivningar, resultatreglerande åtgärder och underskottsavdrag kallas *inkomst av näringsverksamhet*. Annorlunda uttryckt kan därför BGI för näringsidkare därför sägas vara lika med den redovisade *inkomsten med tillägg för eventuella underskottsavdrag*.

I symmetri med att avdrag får göras för resultatreglerande åtgärder vid beräkning av BGI för näringsidkare, inkluderas alla de belopp som återförs till beskattning. Det innebär att lika väl som BGI ett år kan vara låg för en näringsidkare som redovisar ett högt resultat före resultatreglerande åtgärder, så kan BGI ett annat år vara hög trots att resultatet av verksamheten är lågt. Så länge de totala återföringarna sett över en längre tidsperiod är lika stora som avsättningarna så blir den över hela tidsperioden summerade BGI:en densamma som den skulle ha varit om BGI räknats utifrån verksamhetens resultat före åtgärder. På grund av bl.a. möjligheten till överavskrivningar, svårigheten att på ett rimligt sätt uppskatta värdet på privata uttag och möjligheten som hela tiden finns att göra nya avsättningar, har emellertid skattekrediten en tendens att successivt öka. De möjligheter som finns till olika resultatreglerande åtgärder tenderar därför att sänka näringsidkarnas BGI sett även i ett längre tidsperspektiv.

Även i de fall där upptaget av skattecredit, sett över en längre tidsperiod, är lika de samlade återföringarna kan i bostadsbidragssammanhang effekter uppkomma som rimligen inte kan vara avsedda. Detta eftersom företagaren likväl som att utjämna skillnader i resultat mellan olika år även kan använda möjligheten till resultatreglerande åtgärder på ett sätt som innebär att skillnaderna i stället förstärks. Anta t.ex. att en näringsidkares resultatet före dispositioner under en följd av år ligger på en nivå som är för hög för att bostadsbidrag skall kunna utbetalas. Om näringsidkaren väljer att under ett eller några enstaka år göra stora avsättningar kan emellertid resultatet efter åtgärder under dessa år komma att ligga på en nivå vid vilken det hushållet han tillhör blir berättigad till betydande bidragsbelopp. Om det t.ex. rör sig om ett hushåll med tre eller fler barn, höga boendekostnader och inkomsten av näringsverksamheten utgör hushållets huvudsakliga inkomstkälla, är det dessutom fullt möjligt att genomföra denna transaktion utan att näringsidkaren för den behöver förlora skattemässigt. Den maximala inkomstgränsen för denna typ av hushåll ligger på en nivå högt över brytpunkten för statlig inkomstskatt. Det innebär att transaktionen inte förutsätter att inkomster, som ett annat år skulle ha kunna beskattas med enbart kommunalskatt, behöver redovisa ovanför brytpunkten för statlig inkomstskatt.

9.6 Nuvarande system för inkomstprövning

Nyligen beslutade förändringar

Den 1 januari 1994 genomfördes flera stora förändringar av bostadsbidragssystemet. De viktigaste av dessa gäller administrationen av systemet och det sätt på vilket inkomstprövningen är utformad. I nedanstående avsnitt ges en beskrivning av den huvudsakliga innebörden av dessa förändringar.

Administration

Administrationen av bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. överfördes till försäkringskassorna. Tidigare låg administrationen av bostadsbidragen på kommunal nivå och kostnaderna för systemet fördelades mellan staten och kommunerna med 50 % vardera. Det centrala ansvaret för bostadsbidragssystemet överfördes samtidigt från Boverket till RFV. Ett för hela riket centralt bostadsbidragsregister upprättades, till vilket alla försäkringskassor är anslutna.

Ett system med rullande prövning av bostadsbidrag infördes. Efter en första ansökan beslutar försäkringskassorna om bidraget. Om bidrag beviljas löper det normalt tills vidare.

I ansökan lämnas bl.a. uppgifter om sökanden, barn, inneboende, inkomster och bostaden. Kontroll av lämnade uppgifter sker på olika sätt bl.a. jämförs lämnade inkomstuppgifter med SGI-uppgiften.

Den som söker bostadsbidrag uppger sin beräknade inkomst för 12 månader framåt. Bostadsbidraget ändras successivt till följd av nya uppgifter som bidragstagaren är skyldig att lämna, eller har anledning att lämna i eget intresse, t.ex. om bostadskostnaden ökar, eller om inkomsterna ökar med minst 6 000 kr under en 6-månadersperiod. För de som vid försäkringskassans kontroller ertappas med att ha lämnat oriktiga uppgifter sker en avstämning och återkrav ställs.

Om någon inte lämnat någon ändringsuppgift under en längre tid, kommer kassan ändå som ett led i sin efterkontroll att infordra aktuella uppgifter. Efterkontroll skall alltid göras senast inom 15 månader från det beslut om bidraget fattades. Vid denna kontroll skall en granskning ske av samtliga bidragsgrundande faktorer. RFV rekommenderar att kassan gör denna efterkontroll genom att sända ut ansökningsblanketten med föreläggande för bidragstagaren att komma in med en fullständigt ifylld ansökan inom viss tid.

Efterkontrollen syftar till att i efterhand kontrollera att samtliga bidragsgrundande faktorer stämmer med de faktiska förhållandena vid en viss senare tidpunkt och med de förhållanden som rått under den tid som gått sedan det senaste bidragsbeslutet. Lämnas inte begärda uppgifter kan kassan förelägga bidragstagaren att komma in med de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen. Följs inte föreläggandet får försäkringskassorna dra in eller sätta ned bidraget.

Inkomstbegreppet

Inkomstprövningen grundas på en beräknad förvärvsinkomst för 12 månader framåt. Bidragsgrundande inkomst är den för hushållet för viss tid (12 månader) beräknad varaktiga skattepliktig inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapitalinkomst. Avdrag för resor till och från arbetet får endast göras i den mån kostnaderna överstiger 5 000 kr per år. Endast kapitalinkomster som överstiger 2 000 kr per sökande och som överstiger 1 000 kr för varje hemmavarande barn räknas med i den bidragsgrundande inkomsten. Till bidragsgrundande inkomst skall också läggas sjöinkomster och vissa skattefria transfereringar typ bidragsdelen av studiemedlen och dagpenning från militärtjänstgöring.

10 Principiella överväganden

Bedömningen av olika system för inkomstprövning och besparingar i bostadsbidragen bör enligt utredningens mening grundas på vissa principer för hur selektiva statliga bidragssystem bör vara utformade. Några av de viktigaste aspekterna som utredningen ansett väsentliga att beakta är att bostadsbidragssystemet bör vara utformat så att:

- det går lätt att relatera effekterna av systemet till de uppsatta målen,
- de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna prioriteras,
- behovsprövningen sker utifrån relevanta grunder,
- det inger förtroende hos allmänheten,
- incitamenten till "överutnyttjande" begränsas så långt möjligt,
- erforderlig kostnadskontroll erhålls,
- det är lätt att identifiera vilka faktorer som är av betydelse för kostnadsutvecklingen,
- hållfasta prognoser över kostnadsutvecklingen kan göras,
- det klarar av konjunktursvängningar,
- inkomstunderlaget är lätt att stämma av mot de registeruppgifter som finns om bidragstagarnas inkomster,
- de inkomstunderlag som ligger till grund för behovsprövningen för de olika bidragssystem som staten administrerar i möjligaste mån samordnas,
- bidragsbeviljningen anknyter till hushållens aktuella förhållanden
- en enkel administration erhålls.

Innan utredningen diskuterar hur inkomstprövningen bör utformas och vilka övriga åtgärder som kan vidtas för att uppnå besparingsmålet redovisas i detta kapitel i korthet några olika principiella aspekter som beaktats. Den ordningsföljd i vilken de olika aspekterna behandlas innebär inget ställningstagande från utredningens sida om vilken tyngd som olika aspekter bör tilldelas vid bedömningen av de olika besparingsalternativ som övervägts.

10.1 Rättviseaspekter

Alla som tillhör någon av de grupper som bidraget är avsett att stödja bör ha rätt att på samma villkor få bostadsbidrag. Hushåll med likvärdiga förhållanden bör ha rätt till lika stort bostadsbidrag. De svårigheter som finns

med det nuvarande systemet är att i stor skala genomföra kontroller av inkomstuppgifter som ligger till grund för bidraget. Det skapar osäkerhet på vilka grunder bidraget beviljas. Stor osäkerhet råder också vad gäller beräkningen av bidragsgrundande inkomst för egenföretagare.

Boendekostnaderna bör beräknas på ett likvärdigt sätt oavsett upplåtelseform. Ett problem i detta sammanhang är det sätt på vilket egna-hemsägarnas och bostadsrättsinnehavarnas räntekostnader beaktas. En del av räntekostnaden kan ses som en ersättning till långgivaren för att lånets reala värde minskar i takt med inflationen. Över en längre tidsperiod motsvaras detta i stort sett av en del av den värdeökning man kan förvänta sig för ägda bostäder eller bostadsrätter. Även de som hyr sin bostad kan via hyran antas indirekt bidra till hela den räntekostnad som fastighetsägaren har. Men hela värdestegringen av fastigheten tillfaller i detta fall fastighetsägaren. Sett ur de boendes perspektiv kan de med ägande- eller bostadsrätt, mot nyss nämnda bakgrund, sägas behandlas mer fördelaktigt vid beräkning av den bidragsgrundande boendekostnaden jämfört med dem som hyr sin bostad.

10.2 Systemets legitimitet

För att öka bostadsbidragssystemets legitimitet är det viktigt att de som erhåller bidrag eller bidrar till dess finansiering har förtroende för att bidraget betalas ut på korrekta grunder. Bidragsreglerna bör därför konstrueras så att överutnyttjande kan förebyggas. Det finns även en mer allmän koppling mellan bidragssystemets legitimitet och det förtroende som bidragssystemen åtnjuter. För att förtroendet skall kunna upprätthållas är det viktigt att systemet konstrueras på ett sätt som innebär att det är långsiktigt hållbart. Det gäller både reglernas utformning och kostnadskontrollen inom systemet.

En klar koppling finns också mellan legitimitet och rättvisa. För att säkerställa systemets legitimitet är det väsentligt att reglerna upplevs som rättvisa. Vissa regelförändringar kan därför vara motiverade även om de endast ger ett marginellt bidrag till det beslutade besparingsmålet. För att hushåll med begränsade resurser skall vara beredda att acceptera minskningar av bostadsbidragen krävs att uppenbara orättvisor i systemet rättas till.

10.3 Samspel med andra bidragssystem och skatter

Bostadsbidragen, andra bidragssystem och skatter påverkar varandra på flera plan. Systemen både överlappar och kompletterar varandra. I vilken utsträckning och på vilket sätt som bostadsbidragen, beskattning och övriga transfereringar har beröring med varandra beskrivs i bilaga nr 2.

10.4 Sambandet mellan bostads- och socialbidragen

Flera analyser visar att betydande överlappningar finns mellan bostadsbidragssystemet och socialbidragen. Det har bl.a. påpekats i Socialstyrelsens rapport "Socialbidragstagarna och socialbidragens utveckling". Speciellt påtagligt är detta mönster bland de ensamstående med barn. Vid de kontakter utredningen haft med företrädare för Svenska kommunförbundet har det framkommit att de studier förbundet låtit göra av effekterna av besparingar i bostadsbidragen pekar på ett starkt samband med socialbidragen. Även i bilaga 2 behandlas sambandet mellan bostadsbidragen och socialbidragen.

Ett för utredningen väsentligt bakgrundsmaterial är den analys som RFV genomfört åt utredningen om de socialbidrag vilka enligt socialbidragsregistret betalades ut till hushåll som under hela eller delar av år 1994 hade bostadsbidrag. Som framgår av tabell 10.1 ökar överlappningen mellan bostadsbidragssystemet och socialbidragen för ensamstående markant med antalet barn i hushållet. För gifta/sammanboende ser mönstret något annorlunda ut. För hushåll med ett barn är socialbidragsberoendet stort. Det minskar sedan upp till tre barn för att därefter stiga kraftigt. Det stora socialbidragsberoendet bland gifta/sammanboende med ett barn sammanhänger troligen med att bostadsbidragsreglerna inte är differentierade beroende på antalet vuxna. Det innebär att det bland de gifta/sammanboende med barn endast är hushåll med mycket låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan som är berättigade till bostadsbidrag. Socialbidragsberoendet är även högt bland ungdomar med bostadsbidrag.

Tabell 10.1 Andelen av totalt utbetalat bostadsbidrag som under 1994 gick till hushåll med socialbidrag samt andelen bostadsbidragstagare som någon gång under år 1994 hade socialbidrag; procent

Hushållstyp	Andelen bostadsbidragsutb. som gick till socialbidragstagare	Andel bostadsbidragstagare med socialbidrag
<i>Ensamstående</i>		
med 1 barn	13	26
med 2 barn	13	28
med 3 barn	17	34
med 4 barn	23	45
med 5 eller flera barn	31	56
Samtliga	14	28
<i>Gifta/sammanboende</i>		
med 1 barn	25	33
med 2 barn	18	21
med 3 barn	14	17
med 4 barn	21	26
med 5 eller flera barn	37	43
Samtliga	19	24
<i>Ungdomar</i>	23	28

Källa: Riksförsäkringsverket.

Den höga andelen socialbidragstagare bland hushåll med bostadsbidrag har utgjort en betydande restriktion för utredningen vid utformningen av olika alternativ till besparingar. Strävan har varit att i största möjliga mån undvika ett ökat socialbidragsberoende bland hushållen. Detta dels för att en övervältring av kostnaderna på socialbidragen innebär att ingen verklig besparing för offentliga sektorn uppkommer, dels för att stöd i form av socialbidrag ur hushållens synpunkt av flera anledningar utgör ett sämre alternativ än stöd i form av bostadsbidrag.

För vart och ett av de olika besparingsalternativ som utredningen presenterar görs i bilaga 3 beräkningar utifrån vilka riskerna för övervältring på socialbidragen som kan bedömas. För det första beräknas hur mycket bostadsbidragen minskar för de hushåll som enligt den underliggande databasen (HINK 93) erhållit socialbidrag. För dessa är det rimligt att anta att kostnaderna övervältras direkt på socialbidragen. Till detta kommer risken att fler hushåll än tidigare tvingas söka socialbidrag. Som grund för att bedöma hur stor denna risk är görs för det andra en beräkning av hur antalet hushåll under socialbidragsnormen förändras som en följd av de minskade bostadsbidragen. För det tredje beräknas även förändringen av den summerade skillnaden mellan dessa hushålls inkomster och socialbidragsnormen, det s.k. resursgapet.

I det direktiv som riktats till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden framhålls att " Varje kommitté skall göra en bedömning av de kommunalekonomiska effekterna och om den s.k. finansieringsprincipen är tillämplig" (dir 1994:23). Av dessa framgår att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än med höjda skatter. Utredningen kan konstatera att de besparingar som utredningen aktualiserar i olika grad får effekter på socialbidragen. Utredningen vill därvid framhålla betydelsen av att en samlad prövning görs av hithörande frågor när de besparingar slutligen väljs ut som skall medverka till att uppnå besparingsbetinget.

10.5 Jämställdhetsförhållanden

Jämställdheten mellan könen är betydelsefull inte enbart på ett allmänt plan utan även vid utformningen av regelsystem. Alla statliga utredningar åläggs att beakta jämställdhetsaspekterna av de förslag som arbetas fram (dir 1994:124).

Bostadsbidragen är inte ett ur jämställdhetssynpunkt helt neutralt system. Den roll bidraget spelar för hushållens ekonomi varierar mellan olika kategorier av hushåll. Bidraget har t.ex. stor betydelse för ensamstående med barn. Huvuddelen av dessa är kvinnor. Från jämställdhetssynpunkt är det av stor betydelse att även de kvinnor som lever ensamma med sina barn ges rimliga förutsättningar att klara sin försörjning. Socialstyrelsen har i rapporten Socialbidragstagarna och socialbidragens utveckling visat att socialbidragsberoendet bland de ensamstående med

barn är mycket stort. Det gäller även bland dem som förvärvsarbetar. Flera åtgärder i det av riksdagen beslutade budgetsaneringsprogrammet som t.ex. frysningen av bidragsförskottet och sänkningen av barnbidraget, kommer att bidra till en minskning av de ensamstående konsumtionsutrymme.

En till vissa delar icke avsedd effekt av inkomstprövningen är att bostadsbidraget i praktiken fungerar som en subvention för dem som vill minska sin arbetstid. Denna effekt kan å ena sidan vara ett stöd för de kvinnor som vill minska sin arbetstid för att t.ex. studera eller få mer tid över för barnen i de åldrar då behovet av omvårdnad är stort. Å andra sidan bidrar också bostadsbidragen till att skapa en inlåsnings effekt för de hemmamakar som vill söka sig ut på arbetsmarknaden. Som framgår av räkneexemplet i tabell 12.4 kan det privatekonomiska utbytet för dem som väljer att söka sig ut på arbetsmarknaden t.o.m. vara negativt med nuvarande system för bostadsbidrag.

Inkomstprövningen innebär även att det ut privatekonomisk synvinkel blir mindre lönsamt att öka sin arbetstid från deltid till heltid. En ökning av arbetstiden innebär ofta att kvinnorna stärker sin förankring på arbetsmarknaden. En förändring som inte minst på lång sikt kan ha betydande fördelar från jämställdhetssynpunkt.

10.6 Fördelningspolitiska aspekter

Flera studier av bostadsbidragssystemet har visat att den fördelningspolitiska träffsäkerheten är hög. Av SCB:s inkomstfördelningsundersökning framgår att den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet¹ bland hushåll med bostadsbidrag år 1993 var ca 71 000 kr². För hushåll utan bostadsbidrag där sökanden var under 65 år var den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet ungefär 114 000 kr. Ser man till hushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet efter utgifter för boendet är den relativa skillnaden ännu större. Det uppskattade värdet för hushåll med bostadsbidrag var 48 000 kr jämfört med 87 000 kr för ovan angivna grupp utan bostadsbidrag.

Utgörningen av de ekonomiska resurserna, som pågått i Sverige mer eller mindre kontinuerligt sedan 1920-talet, bröts under 1980-talet. Trendbrottet tycks enligt de studier som presenterats i bilaga 8 till 1992 års långtidsutredning kunna förklaras av flera faktorer. Högkonjunkturen och den påföljande överhettningen medförde en ojämnare fördelning av arbetsinkomsterna. Den ökade sysselsättningen för kvinnor innebar in-

¹ Antalet konsumtionsenheter har definierats utifrån de vikter (den ekvivalensskala) som används i Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidragen.

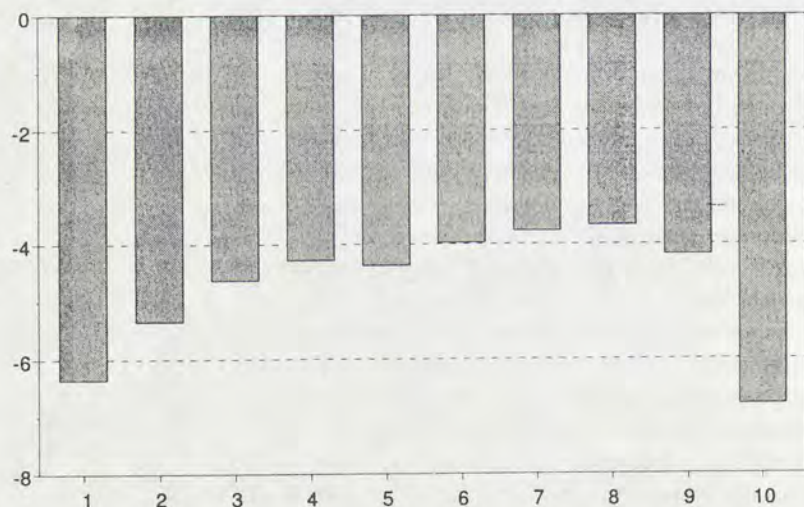
² Ensamstående med bostadsbidrag:	75 000 kr
Ensamstående utan bostadsbidrag:	102 000 kr
Gifta/sammanboende med bostadsbidrag:	67 000 kr
Gifta/sammanboende utan bostadsbidrag:	120 000 kr

komstökningar för sammanboende, men inte lika starka ökningar för ensamstående. Kapitalinkomster och realisationsvinster ökade för hushåll med tillgångar. Flertalet av dessa är medelålders eller äldre. Omfördelningen genom skatter minskade, mätt som skillnaden mellan inkomsternas ojämnhet före och efter skatt. Den ökade spridningen av marknadsinkomster tycks dock delvis ha motverkats av en ökad inkomströrlighet. SCB:s årliga statistik över inkomstfördelningen visar att trenden mot ökad ojämnhet förstärkts under 1990-talet.

Under början av 1990-talet har Sverige upplevt en ekonomisk nedgång utan motstycke i modern tid. Den ekonomiska krisen har medfört påfrestningar för det stora flertalet hushåll – genom arbetslöshet, svag reallöneutveckling, minskade värden på tillgångar eller genom förändringar i de sociala transfereringarna och i skattesystemet som vidtagits för att sanera de offentliga finanserna.

Enligt de beräkningar som gjorts kommer hushåll med de största ekonomiska resurserna i förhållande till försörjningsbördan att stå för det i absoluta tal räknat största bidraget till den av riksdagen antagna planen för saneringen av statsbudgeten fram till år 1998. Om hänsyn tas till vilka resurser som hushållen förfogar över i utgångsläget, kommer emellertid även ekonomiskt svaga grupperna att tvingas ge ett betydande bidrag till den nödvändiga saneringen av de offentliga finanserna (diagram 10.1).

Diagram 10.1 Inkomstgrupper; genomsnittlig relativ förändring av disponibel inkomst genom budgetsaneringsprogrammet för olika inkomstgrupper; procent



Källa: Prop. 1994/95:150.

Mot denna bakgrund ställs extra hårda krav på de åtgärder som vidtas för att minska kostnaderna för bostadsbidragen. De bör utformas så att bostadsbidragen för de hushåll som i utgångsläget har den minsta betalningsförmågan reduceras så lite som möjligt. Fördelningspolitiska analyser

har därför genomförts av alla de alternativ till besparingar som övervägts av utredningen. Huvuddelen av dessa analyser presenteras i en bilaga till betänkandet. Analyserna har i huvudsak genomförts med hjälp av Finansdepartementets mikrosimuleringsmodell som baseras på dataunderlag hämtat från SCB:s inkomstfördelningsundersökning (jfr bilaga 3).

10.7 Incitamentsaspekter

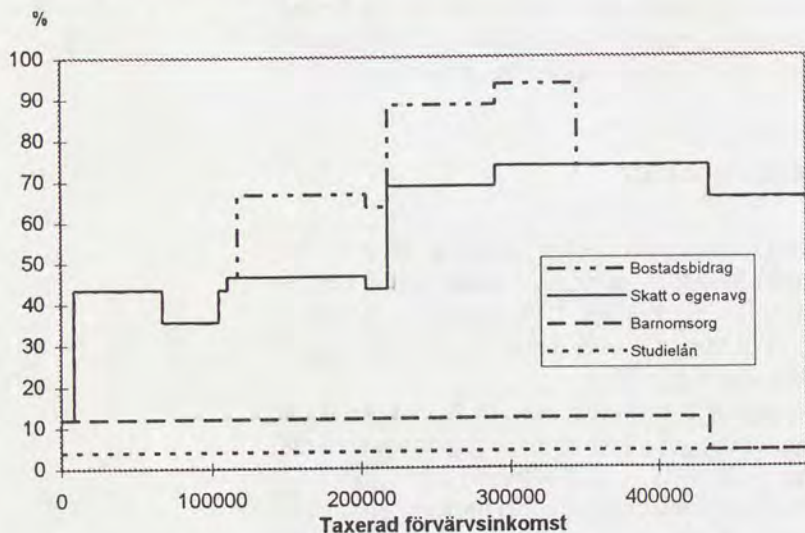
En uppenbar nackdel med inkomstprövade bidragssystem är att de förändrar förutsättningarna för hushållen att på egen hand, genom t.ex. ett ökat arbetsutbud öka sin betalningsförmåga. Detta genom att det privat-ekonomiska utbytet vid ökad förvärvs- eller annan inkomst som ingår i den bidragsgrundande inkomsten blir lägre.

Bostadsbidragen avtrappas för barnfamiljer med 20 % mot den del av hushållens inkomster som överstiger inkomstprövningsgränsen (115 000 kr år 1995). Om man ser isolerat till bostadsbidragssystemet kan 20 % förefalla vara en relativt måttlig avtrappning. En från fördelningssynpunkt naturligt besparingsåtgärd skulle därför kunna vara att helt enkelt höja avtrappningsprocenten. Hushåll med inkomster under inkomstprövningsgränsen skulle inte alls komma att beröras. För hushåll med inkomster över inkomstprövningsgränsen skulle minskningen av bidraget stå i direkt proportion till inkomstens storlek.

Storbritannien är ett exempel på ett land där detta sätt att minska kostnaderna för bostadsbidragen praktiserats. De resurser som stått till förfogande har där, genom en serie reformer, kommit att riktas allt hårdare till dem som är i störst behov av stödet. Den procentuella avtrappningen av bidraget, som i Storbritannien beräknas utifrån disponibel inkomst, har successivt höjts och uppgår nu till 65 % (se kapitel 8). Räknet utifrån inkomst före skatt motsvarar detta en marginaleffekt på ca 43 %. Som en konsekvens av den snabbare avtrappningen har även en minskning skett av antalet hushåll som befinner sig i det intervall på inkomstskalan i vilket bidraget reduceras. Omfattningen av problemet med höga marginaleffekter kan därmed, sett utifrån denna synvinkel, sägas ha minskat.

Nackdelen med en högre avtrappningsprocent är emellertid att de samlade marginaleffekterna från samtliga skatte-, bidrags- och avgiftssystem för vissa grupper kan bli mycket höga. Den privatekonomiska vinningen av att öka den egna betalningsförmågan, genom att t.ex. öka sin arbetsinsats, blir då mycket liten. I Storbritannien kan de samlade marginaleffekterna för vissa hushåll uppgå till hela 97 %. Den andel av en viss given inkomstökning som hushållet kan behålla för egen konsumtion uppgår då endast till 3 %.

Även i Sverige kan de samlade marginaleffekterna i vissa fall uppgå till nivåer strax över 90 % (se diagram 10.2).

Diagram 10.2 De samlade marginaleffekterna vid olika inkomstlägen år 1995; hushåll med en inkomsttagare

Anm.: Barnomsorgsavgiften antas vara 8 % av bruttoinkomsten upp till en inkomst på ett basbelopp per månad. Många kommuner tillämpar en högre procentsats, speciellt vid låga och medelhöga inkomster. Återbetalningen av studiemedlen antas ej vara avslutad vid pensioneringen.

Källa: Finansdepartementet.

Problemet med höga samlade marginaleffekter har visat en klar tendens till att återigen öka efter den betydande sänkning som skedde i och med skattereformen år 1990-1991. Brytpunkten för statlig skatt har inte räknats upp i den takt som ursprungligen var planerat. Allmänna egenavgifter, som endast till en del är direkt kopplade till motsvarande förmåner för den enskilde, har införts och kommer successivt att höjas under de närmaste åren. Likaså har den statliga inkomstskattesatsen tillfälligt höjts från 20 % till 25 %. Många kommuner har dessutom skärpt inkomstprövningen av barnomsorgstaxorna (se prop. 1993/94:150).

De höga samlade marginaleffekterna gör att utrymmet för snabbare avtrappning av bostadsbidragen är ytterst begränsat. Med en generell höjning av avtrappningsprocenten på exempelvis 5-10 procentenheter skulle en del hushåll få en samlad marginaleffekt som överstiger 100 % när höjningarna av egenavgifterna slutförts. Det privatekonomiska utbytet av ökad beskattningsbar inkomst skulle med andra ord bli noll. Den redan beslutade successiva höjningen av egenavgifterna fram till år 1998 kommer således att leda till att andelen hushåll med höga samlade marginaleffekter ökar ytterligare de närmaste åren. Om det statsfinansiella läget medgav detta, skulle det därför snarare vara motiverat med en sänkning av avtrappningsprocenten.

En viss höjning av avtrappningsprocenten skulle däremot kunna ske i de inkomstlägen där ingen statlig inkomstskatt utgår, utan att någon

riskerar att få en samlad margineffekt i närheten av 100 %. Det skulle dessutom innebära att antalet individer som både har hög marginalsatt på grund av att de betalar statlig skatt och avtrappning från bostadsbidragssystemet skulle minska. Detta eftersom den högsta inkomst vid vilket bostadsbidrag kan utgå skulle bli lägre.

För hushåll med endast en inkomsttagare skulle det vara förhållandevis lätt att konstruera ett sådant system. En sänkning av avtrappningen som sammanfaller med brytpunkten för statlig skatt skulle kunna byggas in i systemet för inkomstprövning av bostadsbidragen. För hushåll med två inkomsttagare finns emellertid ingen entydig gräns för den statliga inkomstskatten, eftersom inkomsternas fördelning makarna emellan kan variera i betydande grad (jfr tabell 9.3.1).

Det är emellertid inte givet att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna som margineffekterna ger upphov till är mindre enbart därför att den samlade margineffekten ligger på en lägre nivå. Vad som är avgörande är i stället hur individernas arbetsutbud varierar utefter inkomstskalan. Om arbetsutbudet påverkas mer av en given margineffekt i de lägre inkomstklasserna jämfört med de högre kan några procentenheters ökad avtrappning i de lägre inkomstlägena ge upphov till lika stora eller större samhällsekonomiska effektivitetsförluster än motsvarande höjning i de högre inkomstklasserna. Detta trots att de samlade margineffekterna för den förra gruppen ligger på en lägre nivå.

Resultaten av den omfattande forskning som bedrivits i syfte att empiriskt fastställa skatte- och bidragssystemens effekter på individernas arbetsutbud kännetecknas fortfarande av betydande osäkerhet. Den bedömning som kan göras med beaktande av dessa brister pekar på att individer med låga inkomster tillhör de grupper där man kan förvänta sig att känsligheten för skatte- och bidragsreglernas utformning är störst. De totala samhälleliga effektivitetsförluster som uppkommer, om de samlade margineffekterna för dessa grupper höjs, kan därför vara minst lika stora som de förluster som uppkommer om margineffekterna höjs för de grupper som i utgångsläget har de högsta samlade margineffekterna.

10.8 Bostadspolitiska aspekter

Den kraftiga överhettningen inom bygg- och bostadsmarknaden under andra hälften av 1980-talet, lade grunden till en utveckling som inneburit att hushållens utgifter för boendet ökat. Ovanpå detta kom skattereformen 1990-1991, som till stor del finansierades med olika åtgärder som innebar att hushållens kostnader för boendet ökade markant. Skattereformens direkta effekter på boendekostnaderna har uppskattats till en ökning på mellan 15 och 20 %.

Ökningen av boendekostnaderna är speciellt tydligt för hushåll som bor i bostäder byggda eller ombyggda under åren 1988 till 1992. Behovet att reducera samhällets stöd i form av generella räntebidrag har tillsammans med en bestående hög realränta, speciellt för hushåll i nyare bostäder,

inneburit att hushållens betalningsförmåga utsatts för stora påfrestningar. Analyser som genomförts av bl.a. Boverket visar att barnfamiljerna är klart överrepresenterade i det nyare delarna av bostadsbeståndet.

Från bostadspolitisk synpunkt torde det därför vara väsentligt att besparingarna inom bostadsbidragssystemet, som är ett selektivt system, inte ytterligare försvårar möjligheterna för barnfamiljer med låg egen bärkraft att efterfråga en bostad med rimlig standard.

10.9 Regionalpolitiska aspekter

Både hushållens inkomster, sammansättning och boendekostnader varierar mellan olika regioner. Det stöd som betalas ut av samhället i form av bostadsbidrag kan därför vara av olika betydelse i olika regioner. En översiktlig bild av bostadsbidragets roll för hushåll i olika regioner kan erhållas genom att analysera de urvalsundersökningar om hushållens inkomstförhållanden som årligen genomförs av SCB. I nedanstående tabeller har 1993 års urvalsundersökning använts och en i dessa sammanhang vanlig regional uppdelning av materialet gjorts:

Region A	Stor-Stockholm
Region B	Stor-Göteborg
Region C	Övriga kommuner med ett invånarantal över 75 000
Region D	Kommuner med ett invånarantal under 75 000

Tabell 10.2 Genomsnittligt bostadsbidrag bland hushållen med hushållsföreståndare under 65 år; kronor per år

Region	Bidrag per hushåll
A	2 200
B	2 100
C	2 500
D	2 200

Källa: HINK 93.

Även boendemönstret skiljer sig markant mellan landets olika regioner. Egnahem är betydligt vanligare på landsbygden än i storstäderna. Dessutom varierar boendekostnaderna i betydande grad, även när hänsyn tas till skillnader i bostädernas ålder.

10.10 Administrativa aspekter

Strävan vid utformningen av olika stödsystem måste alltid vara att möjliggöra en effektiv administration. Ur kostnadssynpunkt kan den moderna informationsteknologin innebära betydande möjligheter till effektivisering. Men även regelutformningen är av stor betydelse. Strävan bör vara att

undvika otydligheter och system som är svåra att kontrollera. Reglerna bör vidare vara lättolkade, för att undvika att administrativt betungande komplikationer uppkommer vid tillämpningen.

En annan viktig aspekt är att arbetsbelastningen i Försäkringskassorna blir rimligt fördelad över året.

11 Nytt system för inkomstprövning av bostadsbidragen

Förslag: Bostadsbidrag fastställs på grundval av de inkomstuppgifter som skattemyndigheterna fastställer vid den slutliga taxeringen avseende det kalenderår då preliminärt bostadsbidrag har utgått. De kompletterande inkomstuppgifter som krävs för fastställande av bidragsgrundande inkomst inhämtas i första hand från register vid andra myndigheter.

Bostadsbidrag beviljas och utbetalas preliminärt för högst 12 månader och i normalfallet tidigast fr.o.m. den månad ansökan inkommit till försäkringskassan. Ny ansökan krävs innan bidraget kan utgå för ny period. En period kan bryta kalenderårsskifte.

Preliminärt bostadsbidrag utgår efter prövning av ansökan med uppgivande av uppskattad årsinkomst för det/de kalenderår ansökan berör. För näringsinkomster skall, om inte annat kan styrkas, senast fastställd taxerad inkomst med vissa justeringar utgöra den lägsta inkomst på vilken preliminärt bostadsbidrag skall grundas.

Preliminärt bidrag skall enkelt, genom administrativt beslut, kunna sättas ned efter anmälan från bostadsbidragstagaren. Ökning av preliminärt bidrag skall däremot endast kunna ske efter ny ansökan. Då kommer beslutet att avse en ny period om högst 12 månader.

För högt respektive för lågt utbetalda preliminära bostadsbidrag korrigeras vid fastställande av bostadsbidraget. Ränta utbetalas för de belopp som erhålls i efterskott och erläggs på motsvarande sätt för bidragsbelopp som måste återbetalas.

Det föreslagna inkomstprövningssystemet beräknas minska kostnaderna för bostadsbidragen med i storleksordningen 1,1-1,3 miljarder kronor.

11.1 Aktuell kontra senast taxerad inkomst

I 1992 års utredning om bostadsbidragens administration (SOU 1992:89) gjordes en grundlig genomgång av olika för- och nackdelar med att använda senast taxerad inkomst som grund för inkomstprövningen, jämfört med att använda uppskattad aktuell inkomst. Utredningen kom fram till att användningen av aktuella inkomstuppgifter var att föredra av flera skäl. Det viktigaste skälet var att den fördelningspolitiska träffsäkerheten blir betydligt bättre. Bidragets storlek överensstämmer med det behov av

inkomsttillskott som hushållet har vid den tidpunkt då bidraget betalas ut. Utredningen ansåg även att det var en fördel från administrativ synpunkt att bostadsbidragen grundas på ett inkomstbegrepp som nära anknyter till de inkomstbegrepp som används inom andra inkomstanknutna transfereeringar. Detta inte minst efter det att försäkringskassan övertog administrationen av bidraget.

Inkomstprövning utifrån senast taxerad inkomst

Att använda sig av aktuella inkomstuppgifter är, internationellt sett, relativt ovanligt. I de flesta andra länder används i stället system liknande det som användes i Sverige fram till årsskiftet 1993/1994. Inkomstprövningen grundar sig ofta på senast taxerad inkomst, i kombination med rätt till omprövning av bidragets storlek om inkomsten förändrats i betydande grad.

Var gränserna för rätten till omprövning av bidraget skall dras, måste avgöras utifrån en avvägning mellan de administrativa kraven på att begränsa antalet omprövningar och kraven på att en rimligt god fördelningspolitisk träffsäkerhet säkerställs. I det inkomstprövningssystem som tidigare användes i Sverige var hushåll med inkomstökningar större än 50 000 kr skyldiga att rapportera den uppskattade aktuella årsinkomsten. Bidraget storlek fastställdes sedan utifrån den aktuella inkomsten omräknad till prisnivån under det kalenderår som de senaste taxeringsuppgifterna avsåg. På motsvarande sätt hade hushåll vars inkomster sjunkit med mer än 25 000 kr rätt att få sitt bidrag prövat utifrån aktuell inkomst.

För att kunna bedöma om de gränser som väljs för inkomstökningar och inkomstminskningar är rimliga måste en jämförelse göras med inflations-takten. Under år med låg inflationstakt kunde den inkomstökningensgräns som Sverige tidigare hade på 50 000 kr för många bidragstagare motsvara en betydande reallöneökning. Så länge inkomstökningen inte översteg 50 000 kr kunde under dessa år ett oförändrat bostadsbidrag utbetalas även om hushållets samlade inkomstökning reallt sett varit betydande.

På motsvarande sätt kunde en inkomstminskning med 25 000 kr motsvara en betydande real inkomstminskning under år med hög inflations-takt. Hushåll vars inkomster reallt sett hade sjunkit med relativt stora belopp hade under dessa år ingen möjlighet att erhålla kompensation i form av ökat bostadsbidrag.

Från administrativ synpunkt är det svårt att ha ett system där intervalllets storlek varierar beroende på inflationstakten. Fullständig överensstämmelse mellan variationen i inflationstakt och intervallgränserna är omöjlig att uppnå eftersom ingen på förhand kan säga hur hög inflationen kommer att bli.

Aktuell inkomst är att föredra

Nackdelarna med ett inkomstprövningssystem som grundar sig på senast taxerad inkomst är inte lika omfattande i en ekonomi med låg inflation. I en sådan ekonomi är behovet av att ändra gränserna för omprövning av bidragets storlek mindre eftersom inflationstakten är mer förutsägbart. Intervallen för omprövning av bidraget utifrån aktuella inkomstuppgifter behöver ej heller vara lika stora. Trots detta anser utredningen, av motsvarande skäl som 1992 års utredning anförde, att en inkomstprövning utifrån aktuell inkomst är att föredra framför inkomstprövning utifrån senast taxerad inkomst. Även under perioder med låg inflation kan naturligtvis inkomsten ändras snabbt för den enskilde individen. De nackdelar, inte minst ur administrativ synpunkt, som följer av att aktuella inkomstuppgifter alltid bör kontrolleras och vid behov också justeras i efterhand, återfinns i princip även i inkomstprövningsmodeller som i stället utgår från senast taxerad inkomst. Först när slutlig taxerad inkomst för ett visst givet bidragsår fastställts kan en definitiv kontroll genomföras. Först då går det att fastställa om antalet omprövningar av bidragets storlek varit det rätta och om de uppskattningar av aktuell inkomst som gjordes i de fall bidraget omprövades stämmer överens med inkomstutfallet under det givna året. Vid de kontakter som utredningen haft med den enhet som fram t.o.m. år 1993 ansvarade för bidragsgivningen i Stockholms kommun har det framkommit att andelen hushåll som felaktigt fick för höga bostadsbidrag i det gamla systemet, vissa år kunde uppgå till hela 30 %.

Neddragningen av andra transfereringar till hushållen och den alltså höga arbetslösheten ökar kraven på att aktuella inkomstförhållanden beaktas på ett mer direkt sätt. Det är därför en klar fördel om bostadsbidragen även fortsättningsvis kan beräknas utifrån hushållens inkomster under det år bidraget utgår. Användandet av aktuella inkomstförhållanden förutsätter dock att en tillfredsställande kontroll av lämnade inkomstuppgifter uppnås.

11.2 Definitiv avstämning av den uppskattade aktuella inkomsten

En inkomstprövning, som utgår från en uppskattning av hur stor inkomsten kommer att bli under den närmaste framtiden, förutsätter ett effektivt system för avstämning av den vid ansökningstillfället uppskattade inkomsten mot det verkliga inkomstutfallet för den aktuella tidsperioden. I nuvarande system finns två olika tillfällen vid vilka försäkringskassan i efterhand skall gå in och kontrollera vilka inkomster hushållen haft. Det första av dessa är när bidragstagaren själv meddelar att något av de förhållanden som bestämmer bidragets storlek har förändrats. Även i de fall det inte är inkomsten, utan något annat förhållande som ändrats, skall försäkringskassan kontrollera att ingen förändring skett av inkomsten. Det andra tillfället uppkommer när någon bidragstagare inte

meddelat några förändringar alls inom en period av 15 månader. En rapport skickas då automatiskt från det centrala dataregistret till det av försäkringskassans lokalkontor där bidragstagaren ansökt om bidrag. Handläggarna på det berörda lokalkontoret skickar vid dessa tillfällen ut en uppmaning till bidragstagaren att komma in med nya uppgifter om de förhållanden utifrån vilka det tidigare erhållna bidragsbeloppet beräknats.

De uppgifter som olika företrädare för försäkringskassan förmedlat till utredningen ger ingen entydig bild av hur efterkontrollen fungerar i praktiken. På vissa kontor bedrivs ett intensivt arbete med att förbättra rutinerna för att i efterhand kontrollera att rätt bidragsbelopp betalats ut. På andra kontor tycks i stället efterkontrollen givits låg prioritet. I den första delen av RFV:s utvärdering av det nya bostadsbidragssystemet (RFV redovisar 1995:19) skriver verket att "Från kassornas håll framförs att det finns för lite resurser att göra erforderliga utredningar. Konsekvensen av detta blir att för mycket utbetalt bostadsbidrag efterskänks utan utredning". Samtidigt betonas också att det nya bostadsbidragssystemet endast varit i funktion i ett och ett halvt år, och att det följaktligen inte ännu går att helt bedöma det rullande systemets för- och nackdelar.

Sammanställningar som gjorts på två centralkontor över resultatet av arbetet med efterkontrollerna visade att, bland dem som inte rapporterat någon ändring alls under 15 månader, var andelen ärenden med för högt bostadsbidrag 66 % respektive 70 % (andelen för vilka bidraget sänkts eller dragits in). I den senare av undersökningarna var den felaktiga utbetalningen, bland de hushåll som fått för högt bostadsbidrag, i genomsnitt 420 kr per månad. För ungefär ett av fem hushåll som enligt dessa båda undersökningar fått för höga bostadsbidrag, hade krav på eller utredning om återbetalning aktualiserats.

I en riksomfattande slumpmässig urvalsundersökning, som RFV genomfört, ledde en slutförd efterkontroll i 60 % av fallen till att bostadsbidraget sänktes eller drogs in. Den felaktiga utbetalningen uppgick i genomsnitt till strax över 400 kr per månad. I 23 % av fallen hade för lite bostadsbidrag betalats ut. I resterande 17 % av fallen föranledde efterkontrollen ingen ändring av det utbetalade bidragsbeloppet³. I endast ett av tre fall, där för högt belopp betalats ut, hade återkrav ställts.

En av de stora bristerna med det nuvarande systemet för inkomstprövning är att det i efterhand är svårt att kontrollera hur stora belopp som totalt sett betalats ut utifrån felaktiga inkomstuppgifter. Skattemyndigheternas inkomstuppgifter skulle kunna användas för en sådan kontroll. De avser emellertid alltid kalenderår. Detta avviker från de inkomstuppgifter som återfinns i bostadsbidragsregistret, vilka avser den förväntade inkomsten för löpande 12-månadersperioder. Det innebär även att efterkontroller av de inkomstuppgifter som de enskilda bidragstagarna lämnat, enbart kan ske utifrån arbetskrävande manuella bedömningar. En nog-

³ Från det totala urvalet har 17 % av ärendena rensats bort på grund av att efterkontrollen ej slutförts eller för att den enda upplysningen som finns är att de klassats som "övriga". Dessutom har ytterligare 18 % rensats bort på grund av att det i enkätsvaren inte framgår vilka ändringar av bostadsbidraget som kontrollen föranlett.

grann allmän efterkontroll i stor skala av de inkomstuppgifter som legat till grund för beräkningen av bidragsbeloppen skulle därför med nuvarande system kräva mycket stora personalresurser.

Enligt utredningens mening är det därför nödvändigt att bostadsbidragen fortsättningsvis prövas utifrån kalenderårsbaserade inkomstuppgifter som i första hand finns att tillgå på register. Utredningen har också genomfört en simulering på ett datamaterial som omfattar samtliga hushåll som erhöll bostadsbidrag någon gång under år 1994. Den visar att kostnaderna för bostadsbidraget detta år skulle ha varit mer än 1 miljard kronor lägre om de baserats på inkomsten under kalenderåret och automatiskt stämts av när den taxerade inkomsten fastställts (jfr avsnittet Besparingseffekter av förslaget i kapitel 11). Den stora differensen understryker enligt utredningens mening att det är nödvändigt att införa ett system med realistiska möjligheter att göra definitiva avstämningar och fastställanden av de utbetalade bidragsbeloppen. Samma krav som idag ställs på att de inkomstuppgifter som ligger till grund för fastställande av slutlig skatt skall vara korrekta bör även kunna ställas på de inkomstuppgifter som ligger till grund för behovsprövade bidrag.

En definitiv avstämning och efterjustering av felaktigt utbetalda belopp minskar kostnaderna och ökar tilltron till systemet. Införande av ett sådant system minskar också behovet av andra besparingsåtgärder med mindre önskvärda fördelningseffekter. En definitiv avstämning och efterjustering av bostadsbidragen är också en av grundförutsättningarna för att uppnå en effektivare kostnadskontroll. En sådan är allmänt sett nödvändig men förutsätts vidare i den nya budgetprocessen med utgiftsramar och ett i nominella termer fastställt tak för den offentliga sektorns utgifter.

11.3 Administrationen av system med definitiv avstämning och efterjustering

System med preliminärt beräknade inkomster och därefter avstämning mot slutlig fastställd inkomst finns redan inom andra delar av den offentliga förvaltningen. Det mest omfattande gäller betalning av inkomstskatt där det s.k. preliminärskattesystemet tillämpas. Ett liknande system finns också inom studiemedelssystemet.

Preliminärskattesystemet

Preliminärskattesystemet bygger på att i princip alla som betalar ut en skattepliktig ersättning för arbete, utdelning eller ränta, skall dra av en preliminär skatt innan utbetalningen sker. Tidigare gällde det i huvudsak löneutbetalningar från huvudarbetsgivare, men systemet har efter hand byggts ut till att även omfatta andra ersättningar och förmåner, utdelningar på aktier och andra värdepapper samt ränteinkomster. Den preliminärt beräknade skatten betalas in till skattemyndigheten månadsvis.

Senast den 31 januari, året efter inkomståret (taxeringsåret) skall uppgift till ledning för taxering och för registrering av preliminär skatt lämnas i form av en kontrolluppgift. Kontrolluppgiften, som skall innehålla uppgift om bl.a. ersättningens totala storlek och avdragen preliminär skatt, skickas dels till den skattskyldige, dels till skattemyndigheten. Kontrolluppgifterna ligger bl.a. till grund för de nya förenklade självdeklarationerna som började tillämpas vid 1995 års taxering. Förfarandet innebär bl.a. att en förtryckt blankett för förenklad självdeklaration sänds ut i mitten av april taxeringsåret till den skattskyldige, som efter eventuella rättelser och kompletteringar skall underteckna blanketten och skicka tillbaka den till skattemyndigheten senast den 2 maj. Näringsidkare och vissa andra skattskyldiga skall lämna en särskild självdeklaration senast den 31 mars taxeringsåret.

Deklarationerna granskas av skattemyndigheten, varefter grundläggande beslut om årlig taxering fattas. Sådant beslut skall fattas senast den 15 augusti taxeringsåret för dem som taxeras på grundval av förenklad självdeklaration och slutskattesedel skall skickas ut till dessa senast den 31 augusti. För dem som taxeras på grundval av särskild självdeklaration skall grundläggande beslut om årlig taxering fattas före utgången av november taxeringsåret och slutskattesedel skall skickas ut till dessa senast den 15 december.

När den slutliga skatten för inkomståret fastställts, görs en avstämning mot de preliminära skatter som betalats in. Ett besked om slutlig skatt och en uträkning av överskjutande skatt, s.k. Ö-skatt, eller kvarstående skatt, s.k. K-skatt, skickas sedan ut till de skattskyldiga. De som får Ö-skatt får samtidigt ett utbetalningskort med ett belopp motsvarande skillnaden mellan preliminär och slutlig skatt, plus en Ö-skatteränta för Ö-skatt över en viss nivå. Om det i stället visat sig att för lite preliminär skatt betalats in, skickas ett besked om detta även till den skattskyldiges huvudarbetsgivare. Denne drar sedan av K-skatten, plus den kvarskatteavgift som i regel skall betalas direkt från de löneutbetalningar som sker under januari t.o.m. mars året därpå.

För att den skattskyldige skall ha möjlighet att undvika betalningen av kvarskatteavgiften, finns möjlighet att göra s.k. fyllnadsinbetalningar direkt efter inkomståret slut. Om det är fråga om belopp över 20 000 kr skall fyllnadsinbetalningen göras senast den 10 februari. För mindre belopp räcker det att inbetalningen görs före den 3 maj.

Preliminärskatten fastställs i regel utifrån speciella skattetabeller som skattemyndigheten tillhandahåller. De skattskyldiga som, på grund av t.ex. stora ränteutgifter, redan från början vet att den slutliga skatten i väsentlig grad kommer att avvika från den preliminära skatt som beräknas utifrån skattetabellerna, har möjlighet att begära s.k. jämkning. För att vara berättigad till jämkning måste skillnaden mellan den preliminära skatten och den beräknade slutliga skatten vara av viss storlek. De skattskyldiga kan även begära s.k. stående jämkning, vilket innebär att den preliminära skatten i stället för att beräknas enligt en skattetabell beräknas på annat sätt som beslutas av skattemyndigheten. Sådant beslut förnyas automatiskt varje år om inte den skattskyldige uppger att förhållandena har ändrats.

Genom jämningsförfarandet kan skillnaden mellan preliminär och slutlig skatt, för många skattskyldiga med speciella förhållanden, hållas på en låg nivå.

Under taxeringsåret 1994 fick ca 4,2 miljoner fysiska personer Ö-skatt på totalt 13,9 miljarder kronor, vilket innebär att den genomsnittliga skatteåterbäringen bland dessa uppgick till ca 3 300 kr. Ca 2,7 miljoner fysiska personer fick i stället K-skatt på totalt 7,0 miljarder kronor, vilket motsvarar ett genomsnitt på ca 2 600 kr.

Studiemedelssystemet

Inom studiemedelssystemet används preliminärberäkningar av de enskilda individernas inkomster och avstämning i efterhand mot slutlig fastställd taxerad inkomst som underlag för två olika typer av beslut. Det första av dessa gäller beslut om anstånd med återbetalning av studielånen i det "gamla" studiemedelssystemet. Den som förväntar sig en årsinkomst under en viss nivå har möjlighet att begära anstånd med återbetalningen av studielånen. Ansökan om anstånd beviljas om årsinkomsten understiger 3 basbelopp. För de som har barn under 11 år går gränsen vid 4 basbelopp.

En rutin för efterkontroll mot slutlig fastställd taxerad inkomst har funnits sedan år 1968. Efter det att den preliminärt uppgivna inkomsten jämförts med taxerad inkomst, fastställs en slutlig avgift. Om återbetalningen varit för liten korrigeras felaktigheten i efterhand genom en kompletterande betalning.

I tabell 11.1 visas hur många som i efterhand anmodats göra kompletterande betalningar inom det gamla systemet för återbetalning av studiemedel.

Tabell 11.1 Andelen återkrav bland de som ansökt om uppskov med återbetalningen av studielånen

År	Antal prel. beslut om uppskov	Antal återkrav	Andel
1991	198 277	34 031	17,2 %
1992	206 489	37 405	18,1 %
1993	207 023	44 818	21,6 %

Det andra beslutet i studiemedelssystemet som baseras på preliminära inkomstberäkningar gäller fastställandet av storleken på studiemedlen under en termin. För de studenter som har en inkomst över en viss nivå reduceras studiemedlen med 50 % av den överskjutande inkomsten. När slutlig taxerad inkomst fastställts görs en automatisk kontroll av de preliminärt lämnade inkomstuppgifterna. De studenter som fått för stora studiemedel i förhållande till den taxerade inkomsten blir återbetalningskyldiga.

Sammanställningar som visar hur vanligt det är att studenter behöver betala tillbaka redan erhållna studiemedel saknas. Utredningen har emellertid varit i kontakt med Centrala studiestödsnämnden för att ta del av de erfarenheter som finns av administrationen av detta system. Därvid framkom att ett av de största problemen vid efterjusteringen av studiemedel uppkommer på grund av att dessa fastställs terminsvis och skall behovsprövas utifrån inkomsterna under det kalenderhalvår som innefattar terminen ifråga. För alla de studenter som vid den automatiska efterkontrollen visar sig ha en kalenderårsinkomst som överstiger den inkomstgräns som gäller för en termin måste en utredning i princip göras utifrån vilken man kan fastställa från vilken del av året som inkomsterna härrör. Denna utredning måste göras manuellt och har visat sig vara administrativt mycket tungrodd. Erfarenheterna från studiemedelssystemet visar på betydelsen av att de inkomstuppgifter och regler som ligger till grund för ett inkomstprövat bidrag fastställs utifrån kalenderårsbaserade inkomstuppgifter om efterkontrollen skall bli administrativt hanterbar. Detta gäller oavsett för vilken tidsperiod eller när på året bidraget betalas ut.

Ett system för preliminärt beviljande av bostadsbidragen

Med erfarenheterna från preliminärskatte- och studiemedelssystemen som grund föreslår utredningen införande av ett system med preliminärt beviljade bostadsbidrag. De sammantagna effekterna av en sådan förändring kan bedömas bli positiva. Fördelarna med att anknyta till den aktuella inkomsten behålls. Samtidigt erhålls erforderlig kostnadskontroll. Därmed borde också systemens legitimitet öka. Administrativt torde det bli enklare genom att tydligare villkor ställs under vilka bidrag kan utgå.

Det finns skäl som talar för att efterjusteringarna kan komma att bli större än vad som är fallet inom preliminärskattesystemet och studiemedelssystemet. Efterjusteringarna kommer dock att bli mindre krävande att hantera, vilket sammanlagt beräknas innebära att administrationen underlättas. Inom preliminärskattesystemet fångas en stor del av de inkomstvariationer upp som de skattskyldiga har under loppet av ett kalenderår, genom att arbetsgivare varje månad drar av preliminärskatt beräknad utifrån inkomsten under den aktuella månaden. Vid preliminärbeviljning av bostadsbidragen faller det i stället på de enskilda bidragstagarna att rapportera alla avvikelser från den preliminärt uppskattade årsinkomsten. Inom studiemedelssystemet är det endast ett begränsat antal individer som berörs av efterjusteringen. Huvuddelen av de återbetalningsskyldiga har inkomster över den gräns vid vilken anstånd beviljas. Samtidigt kommer huvuddelen av studenterna inte upp till de nivåer på taxerad inkomst vid vilket studiemedlen reduceras.

För att ett system med definitiv avstämning och efterjustering skall fungera, även inom bostadsbidragssystemet, ställs stora krav på systemets utformning. Den kanske viktigaste ingrediensen i ett sådant system är att alla som beviljas preliminärt bostadsbidrag blir fullt medvetna om att bostadsbidragen fastställs senare på grundval av den taxerade inkomsten

och att utbetalade bidragsbelopp endast är preliminära. Införs ett system med preliminärt beviljande av bostadsbidragen kommer de bidragstagare vars inkomster vid den slutliga taxeringen avviker från den uppskattning av årsinkomsten som lämnats i ansökan att få krav på återbetalning om för mycket preliminärt bidrag betalats ut. På motsvarande sätt får de som erhållit för lite preliminärt bidrag en utfyllnad.

I dagens system har försäkringskassan möjlighet att efter arbetskrävande manuellt kontrollarbete justera bidraget om det visar sig att den inkomstuppgift som lämnats varit felaktig. Som tidigare nämnts finns det dock inga möjligheter att enkelt stämma av inkomsterna mot ett visst bestämt inkomstunderlag. Detta gör att kontrollen inte kan bli tillräckligt effektiv. Som framgått av de sammanställningar som gjort av den s.k. 15-månaderskontrollen är det också hittills relativt få krav på återbetalningar som ställts. Med nuvarande system är det därför rimligt att förmoda att ovissheten bland bidragstagarna huruvida deras inkomstuppgifter i efterhand kommer att kontrolleras eller ej är stor.

Även i ett system med preliminärt beviljade bostadsbidrag måste, på motsvarande sätt som idag, huvudansvaret för att alla förändringar av inkomsten under ett kalenderår rapporteras ligga hos de enskilda bidragstagarna. För att begränsa behovet av efterjusteringar krävs dels ett effektivt system för rapportering av inkomständringar, dels att en incitamentsstruktur skapas. Systemet bör utformas på ett sätt som gör att bidragstagarna vid bedömningen av sin årsinkomst inte underskattar denna.

För att motivera bidragstagarna att så korrekt som möjligt uppskatta sin inkomst bör ränta erhållas på i efterskott utbetalade utfyllnadsbelopp och ränta krävas på återbetalningsbelopp enligt samma regler som gäller vid avräkning av preliminär skatt. Systemet bör senare anpassas i enlighet med de förslag som Skattebetalningsutredningen (Fi 1993:07) kan komma att lägga fram.

Inkomstuppgifter baserade på registerdata

En förutsättning för att ett system med preliminära bostadsbidrag som fastställs senare mot taxerad inkomst skall fungera är att försäkringskassan får tillgång till de uppgifter som finns i skatteregistren om de bidragssökandes inkomstförhållanden. Dessutom måste försäkringskassan få tillgång till de registeruppgifter som finns hos Centrala studiestödsnämnden om utbetalda studiemedel, de militära myndigheterna om utbetalda dagessättningar, sjukpenning och utryckningsbidrag samt uppgifter ur Boverkets räntebidragregister. Dessa uppgifter behövs inte enbart när det definitiva bidraget skall fastställas utan även för att en rimlighetsbedömning av de preliminära inkomstuppgifter som lämnas i ansökan skall vara möjlig att utföra. För egenföretagare bör dessutom den preliminärt uppskattade inkomsten som huvudregel alltid antas uppgå till minst de belopp som återfinns i den senaste taxeringen. Endast om synnerliga skäl föreligger skall andra uppgifter användas för denna kategori.

De inkomstuppgifter som inte finns att tillgå på register eller för vilka register är svåra att skapa, måste vid det definitiva fastställandet av bidraget även fortsättningsvis hämtas från ansökningsblanketten. Eftersom dessa inkomstuppgifter kan lagras på dataregister tillsammans med uppgifterna om de preliminära bidragsbeloppen kan det definitiva bostadsbidraget trots detta på ett enkelt sätt fastställas med hjälp av datoriserade administrativa rutiner. Ett besked om det definitiva bidragsbeloppet kan automatiskt översändas till bidragstagaren samtidigt som besked ges om eventuell fyllnads- eller återbetalning. Bidragsmottagaren skall därvid intyga riktigheten i de uppgifter som ligger till grund för fastställandet av bostadsbidraget.

Introduktion av det nya systemet

De förändringar av RFV:s datasystem som krävs är relativt omfattande. Eftersom beslut om ett nytt inkomstprövningssystem kan tas av riksdagen tidigast under våren 1996 kommer det troligen i praktiken visa sig omöjligt att introducera ett nytt system redan fr.o.m. den 1 juli 1996. Introduktionen av det inkomstprövningssystem som utredningen föreslår kan därför inte ske förrän tidigast vid årsskiftet 1996/1997.

Alla bostadsbidragstagare bör inför introduktionen av det nya systemet inkomma med en ny ansökan. Det innebär oundvikligen att arbetsbelastningen på försäkringskassorna under slutet av år 1996 kommer att bli större än normalt. Bland annat för att undvika en regelbundet återkommande hög arbetsbelastning vid kalenderårets slut bör även i fortsättningen ansökan om bostadsbidrag kunna göras löpande under året. För den som inkommer med en ny ansökan, eller behöver ändra några av de i ansökan uppgivna förhållandena, bestäms ett nytt preliminärt bidrag för maximalt en 12-månadersperiod. De bidragssökande måste i dessa ansökningarna ange vilka inkomster de förväntar sig under dels innevarande kalenderår, dels nästkommande kalenderår i den mån det berörs. Rimligheten i dessa inkomstuppgifter stäms av mot t.ex. inkomstuppgifterna vid senaste inkomsttaxeringen, löneavin eller kontrolluppgiften, samtidigt som boendekostnader och övriga för bidraget relevanta förhållanden kontrolleras. Därefter tas ett beslut om utbetalning av ett preliminärt bidragsbelopp för de delar av innevarande och nästföljande kalenderår som berörs. För egenföretagare bör, som sagts, den inkomst som ligger till grund för det preliminära bostadsbidraget minst uppgå till den senast taxerade inkomsten med vissa justeringar, såvida inte annat kan styrkas. En kontroll bör även göras mot sjukpenninggrundande inkomst.

I början av februari, direkt efter det att kontrolluppgifterna inför inkomsttaxeringen sänts ut, vet de flesta bidragstagarna hur stora inkomster de hade under bidragsåret. Det kan då vara lämpligt att de ges möjlighet att justera sina tidigare rapporterade uppskattningar av inkomsten under bidragsåret (dvs. för senaste kalenderåret). De bostadsbidragstagare som justerar upp sin inkomst för bidragsåret och redan under våren återbetalar

för högt erhållna bidrag bör premieras med en lägre återkravsränta. Inom skattesystemet finns motsvarande möjlighet att göra fyllnadsinbetalningar.

För bostadsbidragstagare som avgett förenklad självdeklaration sker ett definitivt fastställande av bostadsbidraget i augusti och för övriga i december. Om ett för litet preliminärt bidrag betalats ut, sker en utfyllnadsbetalning inkl. ränta. Om det preliminära bostadsbidraget i stället varit för högt ställs krav på återbetalning inkl. ränta.

Återbetalningsrutiner

I första hand bör återbetalningen ske genom kvittning mot utbetalningar av bostadsbidrag det år som följer efter avstämningsåret eller genom separata inbetalningar. Därefter bör möjligheten till kvittning mot andra bidrag och utbetalningar från socialförsäkringssystem som administreras av försäkringskassan prövas. Kvarstående återkravsbelopp bör i sista hand överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Reglerna för återkrav bör ansluta till dem som gäller för kvarstående skatt.

Tid för vilken bidrag får lämnas

Utredningen föreslår att preliminärt bidrag får lämnas under maximalt 12 månader fr.o.m. den månad då ansökan inkommit till försäkringskassan. Jämfört med nuvarande system innebär det en mycket väsentlig skillnad eftersom bidraget automatiskt upphör att betalas ut i och med periodens utgång. Ny ansökan fordras för att preliminärt bidrag skall utbetalas för ny period. Vidare innebär förslaget att det retroaktiva bidraget som nu kan utgå under en månad före ansökningsmånaden försvinner.

Förenkling av de administrativa rutinerna

Strävan bör vara att så långt som möjligt förenkla och automatisera de administrativa rutiner som måste byggas upp när det nya inkomstprövningssystemet skall introduceras. En grundlig genomgång av olika möjligheter till förenklingar och automatiseringar bör göras. Utredningen tar här upp några förslag till sådana förenklingar som bör genomföras.

För det första bör de månatliga preliminära bidragsbeloppen betalas ut i jämna 100-tal kronor. Årsinkomsten kan i ett sådant system variera med upp till 6 000 kr och boendekostnaden kan, beroende på om den befinner sig inom det nedre eller det övre boendekostnadsintervallet, variera med 130 kr alternativt 200 kr per månad, utan att bidragsbeloppet förändras. Redan i dag finns en regel som innebär att inga bidragsbelopp under 100 kr betalas ut. Det förslag som presenterats ovan kan ses som en utvidgning av denna regel. När det definitiva bostadsbidraget fastställs bör emellertid en mer exakt beräkning av bidraget göras. Justeringarna bör inte leda till att utbetalningar sker eller att återkrav ställs för belopp under

100 kr. Ränta på fyllnads- respektive återbetalningar påförs på motsvarande sätt som i skattesystemet.

För det andra bör införas ett förenklat system för hantering av extrainkomster som bidragstagarna ej förutsett i ansökan om preliminärt bostadsbidrag. Inom preliminärskattesystemet finns möjlighet att när som helst göra en fyllnadsinbetalning i samband med oförutsedda extrainkomster. Genom fyllnadsbetalningen har den skattskyldige möjlighet att undvika betalning av kvarskatteavgift. I det inkomstprövningssystem som utredningen föreslår är det viktigt att ett motsvarande system skapas där bidragstagarna har möjlighet att, på ett administrativt enkelt sätt, begära att det preliminärt beviljade bidragsbeloppet sänks. Eftersom avtrappningsprocenten för alla barnfamiljer med inkomster över inkomstprövningsgränsen är 20 %, är det enkelt att beräkna hur stor nedsättningen bör vara till följd av en extra inkomst. Storleken på den månatliga nedsättningen erhålls genom att multiplicera extrainkomsten med 0,2 och dividera resultatet med antalet månader som återstår av kalenderåret.

Utredningen föreslår sålunda att nedsättning av preliminära bostadsbidrag skall kunna ske efter anmälan av bostadsbidragstagaren med ett administrativt beslut. Beslut om höjning däremot kräver ny ansökan. Ett sådant beslut skall avse ny period om högst 12 månader.

För det tredje bör olika möjligheter prövas att förenkla informationsflödet till och från bidragstagarna. Detta kan t.ex. ske genom att använda datoriserade system som kan nås via vanliga tonvalstelefoner.

Ekonomiska konsekvenser för bidragstagarna

Det av utredningen föreslagna systemet där bidragsbeloppen definitivt fastställts med hjälp av inkomstuppgifter hämtade från bl.a. taxeringen innebär att en större rättvisa mellan olika bidragstagare skapas. Alla bidragstagare vet att de, såvitt gäller inkomstprövningen, erhåller det bidrag de är berättigade till. Detta gäller oavsett om de i sin ansökan om preliminärt bostadsbidrag underskattat eller överskattat sina inkomster. Både de i denna utredning presenterade preliminära kostnadsjämförelserna mellan dagens inkomstprövningssystem och det av utredningen föreslagna systemet och erfarenheterna från de efterkontroller som genomförts i dagens system, indikerar att de orättvisor som uppkommit i nuvarande system till följd av under- respektive överskattningar av bidragstagarnas inkomster, varit betydande.

Övergången till ett nytt inkomstprövningssystem kommer för de flesta bidragstagare inte att innebära att det bidragsbelopp de är berättigade till förändras i någon nämnvärd grad. Detta gäller givet att man i det nuvarande systemet gjort en korrekt uppskattning av sina inkomster för den kommande 12-månadersperioden. De vars inkomstflöden är jämnt fördelade och vars familje- och bostadsförhållanden i övrigt gör att de är bidragsberättigade under loppet av ett helt kalenderår erhåller samma bidragsbelopp som enligt dagens system.

I ett inkomstprövningssystem där bostadsbidraget grundas på kalenderårsinkomsten fångas emellertid plötsliga inkomstförändringar inte upp lika snabbt som i dagens system med löpande 12-månadersuppskattningar av inkomsten. För dem vars inkomster av någon anledning är ojämnt fördelade kan det belopp de är berättigade till under kortare perioder bli något lägre jämfört med vad de är i dagens system. Skillnaden jämfört med nuvarande system kan komma att bli speciellt stor under första bidragsåret. I tabell 11.2 presenteras ett räkneexempel som jämför det nuvarande och det av utredningen föreslagna systemet. Ytterliggare exempel redovisas i bilaga 4. Bidragstagaren antas vara ensamstående med ett barn. Hyran antas uppgå till 2 700 kr per månad.

Tabell 11.2 Bidragsbelopp, kronor per månad

	Månadsinkomst		Bidrag enligt nuvarande system	Utred- nings- förslag	Alt. beräk- nings- metod ¹
	Ansök- ning 1 april år 1	Ansök- ning 2 april år 2			
<i>År 1</i>					
jan	15583		0	0	0
feb	15583		0	0	0
mars	15583		0	0	0
april	9583		1200	900	1200
maj	9583		1200	900	1200
juni	9583		1200	900	1200
juli	9583		1200	900	1200
aug	9583		1200	900	1200
sept	9583		1200	900	1200
okt	9583		1200	900	1200
nov	9583		1200	900	1200
dec	9583		1200	900	1200
Årsbelopp	132996		10800	8100	10800
<i>År 2</i>					
jan	9583	9583	1200	1200	1200
feb	9583	9583	1200	1200	1200
mars	9583	9583	1200	1200	1200
april	9583	11000	917	917	917
maj	9583	11000	917	917	917
juni	9583	11000	917	917	917
juli	9583	11000	917	917	917
aug	9583	11000	917	917	917
sept	9583	11000	917	917	917
okt	9583	11000	917	917	917
nov	9583	11000	917	917	917
dec	9583	11000	917	917	917
Årsbelopp	114996	127749	11853	11853	11853

¹ Månadsbeloppen år 1 beräknas genom att det beloppet den bidragssökande är berättigad till på helårsbasis divideras med antalet månader för vilket bidrag söks.

I exemplet lämnar bidragstagaren in sin första ansökan i april år 1. I nuvarande inkomstprövningssystem uppges vid denna ansökan den förväntade inkomsten under den närmaste 12-månadersperioden, som i detta exempel är 114 996 (12x9583). Bidragsbeloppet blir då 1 200 kr/månad. I det av utredningen föreslagna systemet uppges istället den förväntade inkomsten för dels det första och dels det andra kalenderåret. Under det första kalenderåret blir, som framgår av tabellen, bidraget lägre än i nuvarande system. Det beror på att bidragsbeloppet fastställs utifrån kalenderårsinkomsten och därmed även påverkas av den relativt höga inkomsten under årets tre första månader, och att bidragstagarna enligt utredningens förslag skall vara berättigade till bidrag endast för de månader ansökan avser.

En större överensstämmelse med bidragsbeloppen i nuvarande system erhålls om bidragstagarna, givet att de utifrån familje- och boendeförhållanden varit berättigade till bidrag för hela året, alltid skulle vara berättigade till hela det utifrån kalenderårsinkomsten beräknade bidragsbeloppet. Med denna alternativa beräkningsmetod (kolumn 5) blir i detta exempel bidragsbeloppet per månad lika stort som i nuvarande system. Utredningen vill emellertid inte rekommendera införandet av ett system som kan sägas innebära att bidragstagarna "i efterskott" blir berättigade till bidragsbelopp som skulle ha utbetalats under tidsperioder före det att ansökan lämnats in. Det skulle också kunna bli något dyrare än det av utredningen föreslagna systemet.

Utredningen anser vidare av principiella skäl att bostadsbidragen skall inte ges karaktär av socialbidrag. Det innebär att tillfälliga förändringar, som får till följd att likviditetsbekymmer uppstår, inte skall medföra höjda bostadsbidrag utan sådana problem bör, om så befinns nödvändigt, avhjälpas genom socialbidrag.

Under år 2 blir bidragsbeloppen, i exemplet ovan desamma som i nuvarande system, detta oavsett vilken beräkningsmetod som används. Bidragstagaren antas här inkomma med sin andra ansökan i april år 2. Inkomsten har då oförutsett stigit till 11 000 kr/månad vilket innebär att den uppskattade inkomsten för kalenderåret blir högre än vad den var i den första ansökan.

Risken för ökat socialbidragsberoende

Den minskning av kostnaden för bostadsbidragen som det föreslagna nya inkomstprövningssystemet ger upphov till kan förmodas få endast en begränsad effekt på kostnaderna för socialbidragen. Förändringar av inkomstprövningssystemet berör endast dem som har inkomster över inkomstprövningsgränsen. Eftersom socialbidrag ej inkluderas i bidragsgrundande inkomst kommer huvuddelen av socialbidragstagarna aldrig upp i dessa inkomstnivåer. Bland de bostadsbidragstagare år 1994 som även fått socialbidrag, hade endast 22 % inkomster över den dåvarande inkomstgränsen på 110 000 kr. För dessa hushåll kan den summerade förändringen av bostadsbidragen, som det nu av utredningen föreslagna in-

komstprövningssystemet ger upphov till, uppskattas till ca 50 miljoner kronor.

De hushåll som berörs mest av övergången till ett nytt inkomstprövningssystem är de som i nuvarande system underskattat sina inkomster. Sannolikheten för att underskatta sina inkomster torde vara mindre för de hushåll som får sina inkomstförhållanden granskade av socialförvaltningens tjänstemän.

Å andra sidan innebär en övergång till kalenderårsinkomsten som grund för inkomstprövningen att plötsliga inkomstbortfall inte fångas upp lika snabbt som i nuvarande system. Behovet av socialbidrag kan därför, som nämnts, under kortare övergångsperioder komma att bli större än i nuvarande system. Likaså innebär kraven på återbetalning en skärpning jämfört med nuvarande system, vilket tidvis kan leda till större behov av socialbidrag än för närvarande.

Besparingseffekter av förslaget

Någon exakt beräkning av hur mycket kostnaderna för bostadsbidragen kan komma att förändras om det av utredningen föreslagna inkomstprövningssystemet införs, går inte att göra. I de registeruppgifter om bidragstagare för kalenderåret 1994 som utredningen haft tillgång till saknas uppgifter om bidragshushållens förhållanden före respektive efter det att de uppburit bostadsbidrag. Det innebär att det inte går att fastställa vilka som skulle ha varit bidragsberättigade hela året med det nya inkomstprövningssystemet bland dem som år 1994 uppbär bidrag endast en del av året. Genom att göra extrema antaganden i båda riktningarna om förhållandena under perioden före och efter bidragsperioden kan dock uppskattningar göras av en maximal respektive minimal kostnadsdifferens mellan det nuvarande och det av utredningen föreslagna inkomstprövningssystemet.

Ett problem i sammanhanget är emellertid att det ännu inte finns några definitiva uppgifter att tillgå från inkomsttaxeringen för de år under vilka nuvarande bostadsbidragssystem tillämpats. Uppgifter för inkomståret 1994, dvs. det nuvarande systemets första år, finns tillgängliga först i början av år 1996. Vissa preliminära beräkningar har ändå gjorts baserade kontrolluppgifter för år 1994. Dessa är dock något osäkra då erfarenheten visar att flera av de fel som kan finnas i kontrolluppgifterna inte uppmärksammas förrän deklarationen sänts in och taxeringen slutförts. Utredningen har dessutom av tidsbrist tvingats använda registerdata som endast delvis kunnat kontrolleras. Vidare utges inga kontrolluppgifter för inkomst av näringsverksamhet och för bidragsdelen av studiemedlen. Dessa inkomster har utredningen i stället hämtat från SCB:s inkomst- och förmögenhetsregister för inkomståret 1993. Sammantaget innebär detta att en viss grad av osäkerhet kännetecknar de preliminära beräkningar som genomförts. Osäkerheten kommer dock att bli mindre i de förnyade kalkyler som bör genomföras när uppgifter från taxeringen för inkomståret 1994 finns tillgängliga någon gång i början av nästa år.

Enligt de preliminära beräkningar som genomförts för barnfamiljerna kan kostnaderna för bostadsbidragen komma att minska med mellan 1,1 och 1,3 miljarder kronor, räknat på 1994 års förhållanden, om det av utredningen föreslagna inkomstprövningssystemet införs.

Besparingen kan förväntas bli av ungefär samma storleksordning räknat utifrån 1996 års nivå. Vissa faktorer verkar för att besparingen år 1996 kan komma att bli större. Den nivå utifrån vilken besparingen beräknas höjs till följd av att antalet bostadsbidragstagare har fortsatt att öka från år 1994 fram till november 1995. De prognoser som gjorts för år 1996 visar på en fortsatt ökning av antalet bidragstagare, bl.a. till följd av de sänkta ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen. Vissa mindre poster i den bostadsbidragsgrundande inkomsten, som t.ex. barns räntekomster, har dessutom inte varit möjliga att beakta vid de kalkyler som gjorts utifrån kontrolluppgifterna år 1994, vilket innebär att den bidragsgrundande inkomsten i det avseendet underskattats något.

Andra faktorer verkar i stället för att besparingen kan komma att bli mindre. Den bidragsgrundande inkomsten år 1994 kan ha överskattats något till följd av att avdrag för resor och andra kostnader ej kunnat beaktas. Detta eftersom uppgifterna inte finns tillgängliga förrän taxeringen slutförts. Dessutom beräknas de redan beslutade förändringarna av boendekostnads- och inkomstgränserna för år 1996 ge upphov till en viss sänkning av kostnadsnivån.

Det nya inkomstprövningssystemet föreslås träda i kraft först år 1997. Tills dess kan ytterligare förändringar som har betydelse för storleken på besparingarna ha inträffat.

De administrativa konsekvenserna av utredningens förslag till nytt inkomstprövningssystem kommer helt naturligt att inledningsvis bli påtagliga. Det gäller uppbyggnad av nya administrativa system, information om dessa internt och inte minst externt, samt när ansökningarna kommer för den första prövningen i det nya systemet. När det sedan gäller den fortlöpande verksamheten kommer den nu mycket arbetskrävande kontrollen rörande inkomstförhållanden till största delen ersättas av automatiska avstämningar och med enkla rutiner för återkrav och utfyllnadsbetalningar. Systemets uppbyggnad ger vidare incitament till att inte ändra inkomstuppgifter så ofta som nu. I de fall det gäller nedsättningar av preliminära belopp kommer det att kunna ske på ett mycket enkelt sätt. Sammantaget ger detta bilden av att inledningsvis ökar de administrativa konsekvenserna men sedan torde dock det nya systemet göra att kostnaderna blir lägre än idag. Utredningen har inte haft möjlighet att göra några närmare beräkningar av det totala resursbehovet med hänsyn till den korta tid som stått till utredningens förfogande.

12 Ytterligare besparingar

12.1 Förslag till åtgärder för att minska kostnaderna för bostadsbidrag

Utredningen föreslår – förutom ett nytt inkomstprövnings-system – att följande besparingar övervägs för att uppfylla besparingskraven på 2,1 miljarder kronor

	<u>Mkr</u> ¹
<i>I. Breddad bas för inkomstprövningen</i>	
– Förändrad inkomstberäkning för egenföretagare	...
– Realisationsvinster inkl. i bidragsgrundande inkomst	100
– Återinförd förmögenhetsprövning	100
– 5,6 % av taxeringsvärdet eller motsvarande inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten	350
– Bidragsförskott och underhållsbidrag inkl. till viss del i den bidragsgrundande inkomsten	300
– Avdragsreglerna för resor och övriga kostnader samordnas med skattesystemet	20
<i>II. Förändrade avgränsningar av kretsen bidragsberättigade</i>	
– Slopande av ungdomsbostadsbidraget; stöd till bostadskostnader för studenter bör övervägas särskilt inom ramen för studiestödssystemet	600
– Bidragsbelopp som överstiger bostadsutgiften utbetalas ej	...
<i>III. Högre grad av träffsäkerhet utifrån de mål som satts upp</i>	
– Begränsning av bidragsberättigad bostadsyta	400
– Övre boendekostnadsgränsen sänks med 500 kr för hushåll boende utanför storstadsregionerna	250
– Individuella inkomstgränser införs för gifta/sammanboende	300
– Reducering av bostadsbidrag till föräldrar med umgängesrätt	300

¹ Beräknad besparing i miljoner kronor, 1996 års förhållanden.

Utredningen föreslår att följande kompletterande tillfälliga åtgärder övervägs för att under andra halvåret 1996 uppnå i den erforderliga besparingen på 1,1 miljarder kronor

- Sänkt inkomstgräns.
- Sänkning av den 75- respektive 50-procentiga ersättningsgraden.
- Höjd nedre boendekostnadsgräns för gifta/sammanboende med barn.
- Reducerat bidrag med samma belopp för alla. Det kvarvarande bidraget måste dock uppgå till minst 100 kr/mån.

De preliminära beräkningar som presenterats i föregående avsnitt tyder på att de besparingar som kan uppnås genom att förändra det nuvarande systemet för inkomstprövning inte räcker till för att uppnå den besparing på 2,1 miljarder kronor som utredningen enligt direktiven skall lämna förslag till. Även direkta förändringar i reglerna för beräkning av bidragens storlek och för vilka grupper som är berättigade till bidrag måste därför vidtas om den avsedda kostnadsminskningen skall uppnås. Som framgår av redogörelsen i föregående kapitel finns ännu inte några sammanställningar över taxeringsutfallet för de personer som erhållit bostadsbidrag enligt de nuvarande reglerna för inkomstprövning. Det är därför för tidigt att definitivt avgöra hur omfattande de direkta regelförändringarna måste vara för att uppnå den erforderliga kostnadsminskningen. För närvarande kan endast en uppskattning erhållas med hjälp av kontrolluppgifter avseende inkomståret 1994.

Nya bedömningar av behovet av besparingar, vilka utöver de redan beslutade 1,5 miljarderna preliminärt beräknats till 610 miljoner kronor, kommer dessutom att genomföras i början av år 1996, baserade bl.a. på ny statistik över utbetalningarna. Utredningen anser därför att det för närvarande inte är meningsfullt att föreslå ett enda paket av åtgärder som enligt utredningens mening bör genomföras. I stället presenteras en lista av åtgärder vilka sammantagna ger upphov till en besparing som klart överstiger 2,1 miljarder kronor.

Åtgärdernas karaktär varierar. De presenteras därför i fyra olika grupper varav den fjärde gruppen utgörs av åtgärder som enligt utredningens mening bör vidtas endast om det krävs extraordinära åtgärder för att uppnå besparingar redan under andra halvåret 1996.

I tabellen över möjliga besparingsåtgärder redovisas även utredningens bedömning av de olika åtgärdernas budgetmässiga effekter, räknade på helårsbasis. Utredningen har haft tillgång till tre olika databaser utifrån vilka beräkningar av budget effekterna kunnat göras. Till de två första av dessa finns simuleringsmodeller kopplade med vars hjälp effekterna av de olika besparingsalternativen kunnat beräknas för var och en av de hushåll som ingår i de båda databaserna. Den första av de tre databaser som använts är SCB:s urvalsundersökning av inkomstförhållandena år 1993 (HINK 93). Uppgifterna i denna har skrivits fram till de förhållanden som

antas gälla år 1996 (jfr bilaga 3). Den andra utgörs av en totalundersökning av hushåll som hade bostadsbidrag år 1994. Inkomstuppgifterna i denna undersökning är i huvudsak hämtade från kontrolluppgifterna samma år. Dessa uppgifter är inte framskrivna till de förhållanden som antas gälla år 1996. Den tredje databasen utgörs av alla hushåll som hade bostadsbidrag under maj månad år 1995. Utredningens uppskattning av de olika besparingsalternativens budgeteffekter baseras på en samlad bedömning av det material som varit tillgängligt från var och en av dessa databaser. Beräkningarna är, i samtliga fall utom vad gäller sloandet av bostadsbidrag till ungdomar, genomförda efter det att den besparing som den föreslagna förändringen av inkomstprövningssystemet förväntas ge upphov till beaktats. Flertalet åtgärder överlappar delvis varandra varför värdena ej är additiva. En nettobudgetkalkyl för samtliga åtgärder i grupp I och III exkl. förändringarna för umgängesrättsföräldrarna och beaktandet av realisationsvinster indikerar att den summerade budgeteffekten kan komma att uppgå till ca 1 400 miljoner kronor, vilket är ca 300 miljoner kronor lägre än vad en addition av bruttobesparingsbeloppen ger.

Efter hand som ny månatlig statistik över bostadsbidragsutbetalningar presenteras och dessutom slutlig taxerad inkomst för år 1994 blir tillgänglig, i början av år 1996, kommer fler och delvis säkrare uppgifter att kunna läggas till grund för uppskattningarna av de olika åtgärdernas budgeteffekter.

I avsnitten 12.2-12.4 ges en utförligare beskrivning av de olika besparingsalternativen. Där diskuteras även vilka argument som kan anföras för respektive mot åtgärderna samt utredningens bedömning av de olika alternativen.

De administrativa konsekvenserna av förslagen är olika. Ett slopande av bidrag till hushåll utan barn medför en betydande administrativ besparing. Sådana förslag som införande av ytnorm och en regional differentiering medför å andra sidan en något ökad administration. Utredningen har inte av tidsmässiga skäl gjort några närmare beräkningar över de samlade administrativa konsekvenserna. Utredningen gör dock den bedömningen att sammantaget bör förslagen snarare leda till minskat än ökat resursbehov.

12.2 Breddad bas för inkomstprövningen

Med de stora krav som ställts på kraftiga besparingar inom bostadsbidragssystemet är det rimligt att en noggrann genomgång görs av vilka inkomster som ligger till grund för inkomstprövningen. Enligt utredningens mening är det viktigt att motiven för att i bidragsgrundande inkomst inte inkludera vissa av hushållens inkomster ses över. Detsamma gäller regeln att förmögenhet inte explicit beaktas vid beräkning av bidragets storlek.

12.2.1 Bostadsbidragsgrundande inkomst för egenföretagare

Förslag: I avvaktan på en med andra bidragssystem samordnad utredning om inkomstberäkningar för näringsidkare bör inkomster från näringsverksamhet i bostadsbidragssammanhang beräknas utifrån den taxerade inkomsten ökad med årets avsättning till periodiseringsfonder respektive minskat med årets upplösning av periodiseringsfonder samt ökad med den del av avdrag för pensionsförsäkring som överstiger 0,25 basbelopp.

Kan träda i kraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Enligt utredningen är det inte rimligt att de relativt omfattande möjligheterna till resultatreglering av inkomster från näringsverksamhet, skall påverka bedömningen av om ett hushåll behöver stöd för att klara sina boendekostnader eller ej. Enligt utredningens mening bör vid beräkning av BGI i princip samma beräkningssätt användas för inkomst av näringsverksamhet som används för beräkning av taxerad inkomst av tjänst och kapital. I dessa inkomstslag finns inte motsvarande möjligheter att omfördela inkomsterna över flera år. Löntagare och egenföretagare bör vid ansökan om bostadsbidrag i största möjliga utsträckning behandlas på ett likvärdigt sätt. Visserligen är variationerna mellan olika år av naturliga skäl ofta större inom inkomstslaget näringsverksamhet men utredningen bedömer att dagens system där BGI för näringsidkare fastställs utifrån resultatet efter dispositioner i de flesta fall har större nackdelar än ett system där variationerna i inkomst över olika år får slå igenom fullt ut.

Det är emellertid inte enbart inom bostadsbidragssystemet som reglerna för beräkning av inkomst från näringsverksamhet bör ses över. Liknande problem finns t.ex. vid fastställande av underhåll och bidragsförskott. Det är från flera synpunkter värdefullt om enhetliga regler för olika bidragssystem i möjligaste mån kan skapas. Enligt vad utredningen erfarit planeras en samordnad översyn av inkomstberäkningar för bl.a. näringsidkare inom flera delar av bidrags- och socialförsäkringssystemet. Enligt utredningens mening ligger det ett stort värde i att den nödvändiga översynen av reglerna för näringsinkomster inom bostadsbidragssystemet kan samordnas med motsvarande översyn inom andra områden. Det är i detta sammanhang väsentligt att även reglerna för hur bidragsgrundande inkomster beräknas för ägare till fåmansbolag ses över.

Vissa av skattelagstiftningens möjligheter till resultatreglerande åtgärder innebär enligt utredningens mening att näringsinkomster på ett mycket uppenbart sätt gynnas framför andra inkomstslag när dessa tillämpas i bostadsbidragssammanhang. Det gäller t.ex. avsättningar till periodiseringsfonder. De belopp som avsätts är inte direkt låsta utan kan disponeras till konsumtion av näringsidkaren. Enligt utredningens mening bör avsättningar till periodiseringsfonder inte beaktas vid beräkning av

bidragsgrundande inkomst. Denna förändring kan genomföras utan ytterligare utredning. Även avsättningar till pensionsförsäkringar, som övergår de belopp som normalt avsätts till avtalsförsäkringar för löntagare, bör i fortsättningen ej beaktas vid beräkning av bidragsgrundande inkomst. I avvaktan på den samordnade översynen av beräkning av näringsinkomster föreslår därför utredningen att inkomsterna beräknas enligt uppställningen i tabell 12.1.

Tabell 12.1 Beräkning av bidragsgrundande inkomst för näringsidkare

Taxerad inkomst	X kr
Avsättning till periodiseringsfonder	+
Återföring av medel från periodiseringsfonder	-
Utgifter för pensionsförsäkring över 25 % av basbeloppet	+
Bostadsbidragsgrundande inkomst	=

12.2.2 Inkludera realisationsvinster i bidragsgrundande inkomst

Förslag: Under året uppkomna realisationsvinster inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Avdrag mot realisationsvinst får göras för realisationsförluster som uppkommit under samma år. Inga undantag görs för realisationsvinster till följd av fastighetsförsäljning. Dock skall skattelagstiftningens regler om uppskov gälla.

Besparing på årsbasis: 100 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Det är viktigt av både principiella och fördelningsspolitiska skäl att reavinsterna i fortsättningen inkluderas i bidragsgrundande inkomst. De nuvarande reglerna där olika typer av kapitalinkomster behandlas på olika sätt i bostadsbidragssammanhang är enligt utredningens mening orimlig. Avkastningen på vanligt banksparande räknas in i bidragsgrundande inkomst, medan avkastningen på andra sparformer som är nästan lika likvida, t.ex. de obligationer för vilka räntan utfaller när obligationen säljs eller löses in, ej inkluderas i bidragsgrundande inkomst. Den sistnämnda formen av sparande har blivit allt vanligare på senare tid.

Enligt utredningens mening finns det inga speciella motiv för att enbart avkastningen på vissa former av sparande skall beaktas vid beräkningen av bidragsbeloppets storlek. Snedvridningseffekter och effektivitetsförluster kan uppkomma när vissa kapitalinkomster gynnas framför andra.

Också från fördelningssynpunkt är det orimligt att inte inkludera realisationsvinster. Bärkraften ökar även till följd av inkomster i form av reavinster.

Vid en definitiv avräkning finns inte längre de administrativa problem som var det viktigaste motivet till att realisationsvinsterna exkluderades i samband med de förändringar som genomfördes den 1 januari 1994. Med den föreslagna möjligheten att kunna begära att det preliminära bidragsbeloppet sätts ner utan att något nytt beslut tas behöver reavinsterna inte heller leda stora återkrav.

12.2.3 Förmögenhetsprövning

Förslag: 15 % av den del av ett hushålls nettoförmögenhet som överstiger 200 000 kr vad avser makar och 100 000 kr vad avser ensamstående inkluderas i bidragsgrundande inkomst. Förmögenhetsvärdet i den bostad för vilken bidragstagaren sökt bostadsbidrag exkluderas. Likaså beaktas inte skulder på bostad när nettoförmögenheten skall fastställas.

Besparing på årsbasis: 100 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Utredningen om bostadsbidragens administration år 1992 föreslog att förmögenhetsprövningen skulle ersättas med en generalklausul med innebörden att försäkringskassan kan avslå en ansökan om bostadsbidrag som den sökande uppenbarligen ej är i behov av bidrag. Det viktigaste motivet till denna förändring var att möjligheterna att kontrollera de uppgifter som de bidragssökande lämnade om sina förmögenhetsinnehav drastiskt skulle minska i och med det beslut som fattats att förmögenhetsskatten skulle komma att avskaffas. Hösten 1994 beslöt emellertid riksdagen att inte slopa förmögenhetsskatten. Föresättningsarna för en förmögenhetsprövning av bostadsbidragen har därmed förändrats.

Incitamenten till eget sparande är viktiga även för hushåll i de inkomstlägen där bostadsbidrag utbetalas. Att en viss buffert finns när oförutsedda utgifter dyker upp är viktigt, inte minst för hushåll i låga inkomstlägen. Det är därför väsentligt att en förmögenhetsprövning kombineras med fribelopp på en rimlig nivå. De fribelopp på 100 000 kr för ensamstående och 200 000 kr för gifta/sammanboende som utredningen föreslår, ligger i nivå med dem som fram t.o.m. 1993 fanns inom bostadsbidragssystemet. För hushåll med förmögenhet över dessa nivåer är det emellertid rimligt att en del av förmögenheten används till betalning av boendekostnaden innan samhället går in och ersätter en del av kostnaden. Eftersom endast förmögenheter över 800 000 kr beskattas finns i skattesammanhang ingen skyldighet att deklarerat förmögenhetsinnehav under denna gräns. Skattemyndigheterna registrerar visserligen även uppgifter som lämnas om förmögenhet under gränsen för förmögenhetsskatt, men eftersom de ej kontrolleras och många aldrig uppger dessa förmögenheter bör de i skatteregistret noterade förmögenhetsuppgifterna i bostadsbidragssam-

manhang kompletteras med en i ansökan angiven uppgift om förmögenhet. Från bostadsbidragssynpunkt vore det värdefullt om de skattskyldiga och andra uppgiftslämnare som banker m.fl. även redovisade innehav av förmögenhet under gränsen för förmögenhetsskatt. Skattemyndigheternas förmögenhetsuppgifter skulle i så fall kunna användas för att kontrollera även bostadsbidragstagare med förmögenhet under 800 000 kr. Ansvaret för kontrollen av bidragstagarnas förmögenhetsuppgifter bör dock ligga på den myndighet som administrerar bostadsbidragen.

Om hushåll med förmögenhet över de förmögenhetsgränser som föreslås, helt skulle uteslås från möjligheten att söka bostadsbidrag, skulle orimliga marginaleffekter uppkomma för dem som har en förmögenhet strax över gränsen. För dessa hushåll skulle det ur privatekonomiskt synpunkt vara mycket lönsamt att minska sin nettoförmögenhet så att den precis skulle understiga gränsen. Det är inte heller rimligt att i bostadsbidragssammanhang ställa samma höga krav som ställs vid ansökan om socialbidrag, på att alla förmögenhet över gränsen skall realiseras innan bidrag betalas ut. Därför bör endast en del av förmögenheten inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Utredningen anser att 15 % av förmögenheten är en rimlig andel. Två makar med 3 barn, höga boendekostnader men låga inkomster kan då vara berättigade till bostadsbidrag upp till en nettoförmögenhet på strax över 3 miljoner kronor, exkl. värdet av eget hem. Enligt den fördelningsanalys som presenteras i bilaga 3 blir den relativa förändringen av bostadsbidragen vid en förmögenhetsprövning störst i Stockhomsregionen och i kommuner med färre än 75 000 invånare. Analysen tyder också på att den hushållskategori som berörs mest är de gifta/sammanboende med 1 barn.

12.2.4 Förmögenhet i eget hem och bostadsrätt

Förslag: 5,6 % av taxeringsvärdet eller motsvarande inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten.

Besparing på årsbasis: 350 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Investeringar i bostäder ger avkastning på liknande sätt som andra investeringar. Inom skattesystemet beaktas denna avkastning schablonmässigt genom den fastighetsskatt på 1,7 procentenheter som fastighetsägaren betalar. Inom det nuvarande bostadsbidragssystemet beaktas avkastningen från bostadsinvesteringar inte alls. Eftersom räntekostnaden inkluderas i bidragsgrundade boendekostnad subventioneras, via bostadsbidragssystemet, privat förmögensuppbyggnad i egnahem och bostadsrätter.

Utredningen föreslår därför att 5,6 % av förmögensvärdet plus taxeringsvärde för eventuell tomträtt inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Förslaget kan ses som en schablonmässigt beräknad avkastning på det kapital som hushållet investerat i fastigheten. Det motsvarar den implicita schabloninkomst som kan räknas fram utifrån fastighetsskattesatsen på 1,7 % och kapitalskattesatsen på 30 % ($0,017/0,3=0,056$).

Genom att räntekostnader för det kapital som investerats i egnahem inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten bidrar bostadsbidragen till subventioneringen av förmögensuppbyggnad i privatbostäder. Ägare till privatbostäder får på marginalen hjälp med 75 % av nettokostnaden för räntebetalningarna i det nedre boendekostnadsintervallet och med 50 % i det övre boendekostnadsintervallet. Skatteavdragens värde i kombination med den höga ersättningsandelen i bostadsbidragssystemets nedre boendekostnadsintervall innebär att hushållen själva i vissa fall på marginalen endast står för drygt en sjättedel av kapitalkostnaderna. Om t.ex. räntesatsen på ett villalån är 10 % uppgår kapitalkostnaden efter skatt till 7 %. Efter bostadsbidrag uppgår den på marginalen endast till 1,75 %. Med en inflationstakt på 2-3 % innebär detta att kapitalkostnaden reellt sett är negativ. För bostadsbidragstagare som har en låg belåningsgrad innebär detta bl.a. att incitamentet är stort till ytterligare belåning av outnyttjat hypotek i privatbostaden.

Även för bidragstagare med högre kapitalkostnader kan den totala subventionen som hushållet erhåller vara av en storleksordning som innebär att realräntan blir negativ eller nära noll. I de fall räntebidrag utbetalas, enligt de regler för räntebidrag som gäller för bostäder där ny- eller ombyggnationen påbörjats före årsskiftet 1993-1994, uppgår hushållets kapitalkostnad till nivåer som ligger i intervallet 5 till 12 %. Om t.ex. räntan efter erhållet räntebidrag uppgår till 7 % blir nettoräntan efter erhållen skattereduktion ca 5 %. Om boendekostnaden på marginalen ersätts med 50 % via bostadsbidragssystemet blir hushållets nettokapitalkostnad endast 2,5 %. Den långsiktiga avkastningen på det kapital som

investerats i en privatbostad kan i nominella termer förmodas vara betydligt högre.

Även för hushåll i bostadsrätter finns en delvis motsvarande subventionering av privat förmögenhetsuppbyggnad. Kapitalkostnaden för insatsen inkluderas också i bidragsgrundande boendekostnad. Det förmögenhetsvärde för bostadsrätter som används i skattesammanhang ligger i allmänhet på en betydligt lägre nivå än bostadsrättens marknadsvärde. Förslaget att 5,6 % av bostadens förmögenhetsvärde skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten kommer därför normalt att medföra större ökningsar av en egnahemsägares än av en bostadsrättsinnehavares bidragsgrundande inkomst även om båda bostäderna har samma marknadsvärde. För bostadsbidragstagare kan det därför i vissa fall komma att bli fördelaktigt att flytta från eget hem till bostadsrätt. Förslag har framförts att ett liknande system som gäller för beskattning av småhus även skall införas för bostadsrätter. Reglerna för beräkning av taxerings- och förmögenhetsvärden inom bostadsbidragssystemet bör anknyta till de regler som gäller inom skattesystemet. Om en mer likvärdig behandling mellan bostadsrätter och egna hem skapas inom skattesystemet försvinner den mer förmånliga behandlingen av bostadsrätter även inom bostadsbidragssystemet.

I vissa andra länder, t.ex. Danmark, är egnahemsägare inte berättigade till bostadsbidrag. I dessa länder finns därför ingen motsvarande subventionering av privat förmögenhetsuppbyggnad. Däremot kan bostadsbidragssystemet i både Sverige och de flesta andra länder indirekt bidra till privat förmögenhetsuppbyggnad bland ägare till hyresfastigheter.

Genom att priskänsligheten blir mindre när hushållen erhåller bostadsbidrag ökas möjligheterna för ägarna till hyresfastigheter ta ut höga hyror. Värdet på hyresfastigheterna kan på lång sikt förmodas följa den avkastning i form av hyresöverskott som fastigheten ger. Det är endast i de länder där bostadsbidrag endast kan sökas av hyresgäster i bostäder som ägs av stat eller kommun som subventionering av privat förmögenhetsuppbyggnad undviks helt.

Den hushållskategori som i första hand berörs av förslaget är de gifta/sammanboende med fler än ett barn (jfr bilaga 3).

12.2.5 Bidragsförskott och underhållsbidrag

Förslag: De som erhåller underhållsbidrag och/eller bidragsförskott skall inkludera ett belopp (för närvarande 1 173 kronor) som motsvarar bidragsförskottet för ett barn, samt de delar av underhållsbidraget som överstiger bidragsförskottsnivån, i den bidragsgrundande inkomsten.

Besparing på årsbasis: 300 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Bidragsförskottet exkluderades från den bidragsgrundande inkomsten år 1994. Denna förändring sågs då som en kompensation för att det särskilda bidraget för ensamstående avskaffades. Detta var i sin tur en direkt ersättning för den särskilda skattereduktion som togs bort i och med skattereformen 1991. Ensamstående med barn har genom sänkningen av barnbidraget, som relativt sett i allmänhet har en större betydelse för de ensamstående än för gifta/sammanboende, frysningsen av bidragsförskotten till en i nominella termer fastställd nivå och tidigare förändringar av bostadsbidragssystemet, redan fått vidkännas försämringar av sin ekonomi. Att låta bidragsförskott/underhållsbidrag påverka bostadsbidraget innebär ytterligare påfrestningar för de ensamståendes ekonomi. Speciellt bland ensamstående med många barn, finns många som tvingas söka socialbidrag för att klara sin försörjning (jfr tabell 10.1).

Vissa underhållsbidrag som är högre än bidragsförskottsnivån tillkommer genom frivilliga avtal. Försäkringskassan har inte tillgång till uppgifter om sådana frivilliga underhållsbidrag. Om utredningens förslag genomförs kommer därför i huvudsak endast ensamstående med underhållsbidrag/bidragsförskott att få ett tillägg till sin bidragsgrundande inkomst. Underhållsbidrag som ligger över bidragsförskottsnivån kommer i praktiken enbart att beaktas för de bidragstagare som redovisar denna inkomst i sin ansökan om bostadsbidrag.

Inom regeringskansliet bereds för närvarande förslag till förändring av det nuvarande bidragsförskottssystemet. De förslag som läggs bör beaktas i den fortsatta beredningen av de förslag som presenteras i detta betänkande.

De ensamstående med barn har, när försörjningsbördan beaktats, en inkomst som, sett utifrån hela befolkningen, i genomsnitt är lägre än bland gifta/sammanboende med barn. Om man däremot begränsar sig till att enbart se till hushåll med bostadsbidrag är emellertid förhållandet omvänt. Enligt SCB:s inkomstfördelningsundersökning, år 1993 (HINK 93), var den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet (DI/KE) ca 75 000 kronor för ensamstående bostadsbidragstagare med barn. För gifta/sammanboende bostadsbidragstagare med barn var DI/KE ca 67 000 kronor. Förklaringen till detta, till synes något märkliga förhållande, är att samma inkomstgräns tillämpas vid inkomstprövningen av bostadsbidragen oavsett om de bidragssökande är ensamstående eller gifta/sammanboende. Detta trots att hushållsinkomsten skall räcka till försörjningen av två vuxna i det senare fallet. Det är därför endast de gifta/sammanboende som har den allra lägsta inkomsten i förhållande till försörjningsbördan som är berättigade till bostadsbidrag. Av diagram 3.1 i bilaga 3 framgår att det framför allt är ensamstående med 1 barn som har en i förhållande till övriga bostadsbidragstagare hög DI/KE.

Den förmån som det innebär att underhållsbidraget ej behöver inkluderas i bidragsgrundande inkomst, kommer dessutom endast dem som har en samlad inkomst från underhållsbidrag, förvärvs- och kapitalinkomster över inkomstgränsen (115 000 kr år 1995) till godo. Bidragsförskotten och underhållsbidragen är även skattefria för mottagaren vilket innebär att

värdet av dessa inkomster är högre än de beskattade inkomster som ingår i den bostadsbidragsgrundande inkomsten.

Det är även motiverat att inräkna en viss del av bidragsförskottet i bidragsgrundande inkomst för de föräldrar som uppbär bidragsförskott och sedan gifter sig eller flyttar samman med en ny partner.

Att inkludera ett bidragsförskott är även en åtgärd som innebär att incitamentet att genomföra s.k. "skenseparationer" minskar något.

Utifrån de motiv som anförts och med de krav som ställs på kraftiga besparingar inom bostadsbidragssystemet bör det enligt utredningens uppfattning övervägas att inkludera bidragsförskott avseende ett barn samt underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottsnivån vid beräkning av bidragsgrundande inkomst. Detta även med tanke på att inte alla ensamstående med barn erhåller underhållsbidrag eller bidragsförskott och att underhållsbidragets storlek kan variera.

Av den fördelningsanalys som presenteras i bilaga 3 framgår att ensamstående med två eller fler barn i allmänhet har en lägre DI/KE än ensamstående med ett barn (jfr diagram 3.2). Även social-bidragsberoendet är högre bland dem med två eller fler barn (jfr tabell 10.1). Det är därför lämpligt att inkludera endast ett bidragsförskott i den bidragsgrundande inkomsten.

12.2.6 Övriga breddningar av inkomstbasen

Förslag: Reglerna för avdrag för resor och övriga kostnader skall vara desamma inom bostadsbidragssystemet som inom inkomstskattesystemet.

Fr.o.m. den 1 januari 1994 gäller i bostadsbidragssammanhang att avdrag för resor till och från arbetet endast får göras för kostnader som överstiger 5 000 kr. Inom skattelagstiftningen var motsvarande gränsen vid denna tidpunkt 4 000 kr. Därefter har gränsen i skattelagstiftningen höjts till 6 000 kr, medan den i bostadsbidragssammanhang fortfarande är 5 000 kr. I det av utredningen föreslagna inkomstprövningssystemet är det från administrativ synpunkt en klar fördel om samma regler kan tillämpas i bostadsbidragssammanhang som i skattesammanhang.

Åtgärden beräknas ge upphov till en besparing på ca 20 miljoner kronor.

En breddning av basen för inkomstprövning bör övervägas till att omfatta barns inkomster. Speciellt större barn kan ha inkomster som till viss del kan tänkas påverka bostadsbidragen om inkomsterna inkluderade i den bidragsgrundande inkomsten. Eftersom bidrag utgår även för dessa barns del av bostaden är det rimligt att även barnens inkomst beaktas. Åtgärden innebär dessutom att de vinster som kan göras genom att föra över inkomster på barnen då försvinner.

Utredningen har inte haft tillgång till datauppgifter utifrån vilka besparingseffekten av detta kan beräknas.

12.3 Förändrad avgränsning av kretsen bidragsberättigade

Kretsen av hushåll som är berättigade till bostadsbidrag har varierat över tiden. Den enda grupp som varit berättigad att ansöka om bostadsbidrag under hela den tidsperiod på ca 60 år som bidraget funnits är hushåll med barn. Som en del av regeringens budgetsaneringsprogram beslöt riksdagen tidigare i år att systemet med bostadsbidrag till hushåll utan barn där någon av de vuxna är 29 år eller äldre, skall upphöra fr.o.m. den 1 januari 1996. Med tanke på de ytterligare krav på besparingar som nu ställs anser utredningen att det är rimligt att bostadsbidragen i än högre grad fokuseras på hushåll med barn.

12.3.1 Bostadsbidrag till ungdomar under 29 år

Förslag: Bostadsbidraget till ungdomar utan barn slopas. För studerande utan barn bör övervägas att utifrån en samlad bedömning beakta bostadskostnaden i studiemedelssystemet.

Besparing på årsbasis: 600 miljoner kronor.

Kan träda ikraft: 1 januari 1997.

Utredningens bedömning: Ur samhällets synpunkt är det rimligt att boendestandarden för hushåll med barn prioriteras i första hand. Alla barn bör i möjligaste mån garanteras goda uppväxtvillkor. Bostaden har stor betydelse för att föräldrarna skall ges möjlighet att erbjuda sina barn bra uppväxtvillkor.

Även om många ungdomar utan barn har låga inkomster gör utredningen den bedömningen att det är viktigare att en rimlig bostadssituation för hushåll med barn kan säkerställas. Hushåll utan barn har normalt en större flexibilitet och anpassningsförmåga än barnhushåll. Konsekvenserna av att slopa bostadsbidraget för ungdomar utan barn kan därför förmodas vara mindre än om en generell minskning av bidraget skulle genomföras för barnfamiljer.

Det nuvarande bostadsbidragssystemet för ungdomar är i uppbyggt enligt samma principer som gäller för hushåll med barn. Bidrag ges för 75 % av boendekostnaden i ett nedre intervall och 50 % av boendekostnaden i ett övre intervall. Boendekostnadsgränserna likväl som inkomstgränsen ligger dock på en lägre nivå. Den procentsats med vilken avtrappningen mot inkomster över inkomstgränsen sker är högre för ungdomar (33 %) jämförd med barnfamiljerna (20 %).

I tabell 12.2 illustreras bidragsbeloppens och den disponibla inkomstens storlek för en ensamstående ungdom vid olika förvärvsinkomster. Boendekostnaden antas i ena fallet uppgå till 2 600 kr per månad och i andra fallet till 3 600 kr, vilket är lika med den maximalt bidragsgrundande boendekostnaden.

Tabell 12.2 Bidragsbelopp och disponibel inkomst för en ensamstående under 29 år utan barn, år 1996; kronor per år

Boende-kostnad	Förvärvs-inkomst	Bostads-bidrag	Skatt	Disp. inkomst efter boende
31 200 kr	40 000	7 200	11 510	4 490
	60 000	0 ¹	18 590	10 210
	80 000	0	24 570	24 230
43 200 kr	40 000	13 200	11 510	-1 510
	60 000	6 870	18 590	5 080
	80 000	0 ¹	24 570	12 230

¹ Bidragsbeloppet understiger gränsen för minsta belopp som utbetalas per månad.

Som framgår av tabell 12.2 blir den disponibla inkomsten efter utgifter för boende mycket låg för de ungdomar som kan vara berättigade till bostadsbidrag. Enligt socialstyrelsens norm för socialbidrag bör en ensamstående utan barn ha ca 40 000 kr kvar att leva på efter betald utgift för boende. I samtliga av de ovan återgivna fallet understiger inkomsten klart denna nivå. Det är därför troligt att det framför allt är studerade ungdomar eller ungdomar med understöd från annat håll, t.ex. föräldrar eller socialbidrag, som är berättigad till bostadsbidrag.

Av tabell 12.1 framgår även att marginaleffekterna för de ungdomar med bostadsbidrag som har chansen att öka sin förvärvsaktivitet är betydande. Om boendekostnaden uppgår till 2 600 kr per månad och förvärvsinkomsten ökar från 40 000 kr till 60 000 kr, ökar den disponibla inkomsten med endast ca 6 000 kr, vilket innebär att marginaleffekten är ca 70 %. Om alternativet till bostadsbidrag är socialbidrag uppgår å andra sidan marginaleffekten vid ökad förvärvsaktivitet till 100 %.

Ett slopande av bostadsbidraget till ungdomar leder också till att det utnyttjande som nu i vissa fall kunnat ske av bostadsbidraget i samband med värnpliktstjänstgöring försvinner.

Regeringen har i prop. 1995/96:25 "En politik för arbete trygghet och utveckling" föreslagit en utbyggnad av högskolan. Det är väsentligt att en betydligt större andel av ungdomskullarna väljer att gå vidare till studier på universitets- och högskolenivå. För att stimulera fler ungdomar till att läsa vidare är det väsentligt att studenterna har en acceptabel bostadssituation. Brist på studentbostäder till en rimlig kostnad kan annars, inte minst i de mindre och medelstora högskoleorterna, verka dämpande på expansion av universiteten och högskolorna. I tidigare utredningar har de framkommit att studenternas bostadssituationen har stor betydelse för möjligheten att bredda basen för rekrytering till universitet och högskolor (SOU 1993:85). Många studenter flyttar från hemorten. För många som

kanske tidigare bott kvar i föräldrahemmet uppkommer då ett behov av att skaffa sig en egen bostad.

Även om utredningen anser att det nuvarande systemet är väl generöst kan det mot denna bakgrund finnas särskilda motiv för att studenter utan barn bör få ekonomiskt stöd till en del av boendekostnaden. Enligt utredningens mening är det en fördel, bl.a. från administrativ synpunkt, om stödet till studenternas boendekostnader kan samordnas med studiemedelssystemet. Det skulle dessutom innebära att den något godtyckligt valda åldersgränsen vid 29 år i nuvarande ungdomsbostadsbidrag skulle försvinna. En samlad bedömning av studenternas ekonomiska situation och bostadskostnadens betydelse bör göras inom ramen för översynen av studiemedelssystemet. Utredningen har i denna fråga haft samråd med kommittén för översyn av studiestödssystemet (U 1994:13). Om medel från bostadsbidragssystemet används för att finansiera ett sådant stöd blir besparingen mindre än 600 miljoner.

Enligt de generella tilläggsdirektiven (Dir. 1994:23) skall kommittéerna pröva om åtaganden i vissa fall kan slopas helt. Utredningen kan konstatera att av de förslag utredningen för fram, faller ett slopande av bostadsbidragen till hushåll utan barn in i denna ram.

Med hänsyn till förslagets karaktär och att särskild utredning behöver göras för de studerande föreslår utredningen att slopandet sker först vid årsskiftet 1996-1997.

12.3.2 Hushåll utan boendekostnad

Förslag: Bidragsbelopp som överstiger boendekostnaden utbetalas ej. De som inte har någon boendekostnad blir därmed ej heller berättigad till det särskilda bidraget för hemmavarande barn.

Utredningen gör utifrån bostadspolitiska utgångspunkter bedömningen att det särskilda bidraget är en integrerad del och en viktig sådan i bostadsbidragssystemet. Det ökar möjligheterna för barnfamiljer av olika storlek att efterfråga goda bostäder. Utredningen anser att denna funktion bör stärkas genom att det skall krävas att den som får det särskilda bidraget också måste ha en bostadskostnad. Det särskilda bidraget skall inte överstiga denna kostnad.

12.4 Högre grad av träffsäkerhet utifrån de mål som satts upp

12.4.1 Begränsningar av den bidragsgrundande bostadsytan

Förslag: Den bidragsgrundande bostadsytan begränsas enligt följande:

För hushåll med 1 barn	max 90 kvm
För hushåll med 2 barn	max 110 kvm
För hushåll med 3 barn	max 130 kvm
För hushåll med 4 barn	max 150 kvm
För hushåll med 5 eller fler barn	max 170 kvm

För hushåll med en bostadsyta över dessa gränser fastställs den bidragsgrundande boendekostnaden genom att den fulla boendekostnaden multipliceras med kvoten mellan den maximala bidragsgrundande ytan och bostadens yta. Bitytor räknas inte in. För hushåll med enbart ett umgängesrättsbarn används samma ytgräns som för ett hemmavarande barn. För varje tillkommande umgängesrättsbarn ökas ytgränsen med 10 kvm.

Besparing på årsbasis: 400 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 juli 1996.

Utredningens bedömning: Bostadsbidragen syftar till att underlätta för barnfamiljer att uppnå en rimlig boendestandard. Vad gäller ytstandarden har de bostadspolitiska målen preciserats i form av olika standardnormer. Den mest generösa av dessa är norm 3 som innebär att varje barn skall komma erbjudas ett eget rum. Denna norm ligger också till grund för differentieringen av den övre boendekostnadsgränsen beroende på antalet barn. Det finns enligt utredningens mening inga övertygande motiv till en fortsatt subventionering av bostadytor som i betydande grad överstiger denna norm. Enligt uppskattningar gjorda utifrån SCB:s inkomstfördelningsundersökning för år 1993 hade ca 15 % av de gifta/sammanboende bostadsbidragstagarna med barn en bostadsyta som översteg 150 kvm. För de ensamstående var motsvarande andel ca 5 %. En begränsning av de subventioner som går till stora bostadsytor kan även till viss del bidra till att bostadsbeståndet utnyttjas mer effektivt.

I flertalet av våra grannländer är den bidragsberättigade bostadsytan begränsad (jfr tabell 8.1). I Sverige har hittills ytstandarden av förenklingsskäl endast begränsats indirekt via den differentiering som finns av den övre boendekostnadsgränsen. Att inhämta uppgifter om bostadens yta är emellertid administrativt relativt okomplicerat. För egna hem, vilka i första hand kan förmodas komma att beröras av begränsningen, finns upp-

gifter att tillgå via fastighetstaxeringsregistret. För bostads- och hyresrätter kan en eventuell reducering av den bidragsgrundande bostadskostnaden beräknas utifrån de uppgifter om bostadens yta som bidragstagarna fortsättningsvis bör åläggas att lämna i samband med ansökan om bostadsbidrag.

Bidragstagare i mindre kommuner bor ofta i egna hem. Flera av dessa har jämförelsevis stora bostadsytor i förhållande till barnantalet. För dessa innebär förslaget att bidragsbeloppen sänks jämfört med nuvarande förhållanden. Den hushållskategori som får den största relativa förändringen är gifta/sammanboende med 1 barn.

Mot denna bakgrund anser utredningen att den bidragsgrundande bostadsytan bör begränsas. Utredningen anser att ytnormen bör fastställas utifrån en generös tolkning av norm 3 omsatt till bostadsyta. Om någon form av bostadsbidrag även fortsättningsvis kommer att utbetalas till hushåll utan barn föreslår utredningen att den bidragsberättigade bostadsytan för dessa begränsas till 70 kvm.

12.4.2 Regional differentiering av den övre boendekostnadsgränsen

Förslag: Den övre boendekostnadsgränsen sänks med 500 kr för alla utanför Stor-Stockholm och Stor-Göteborg.

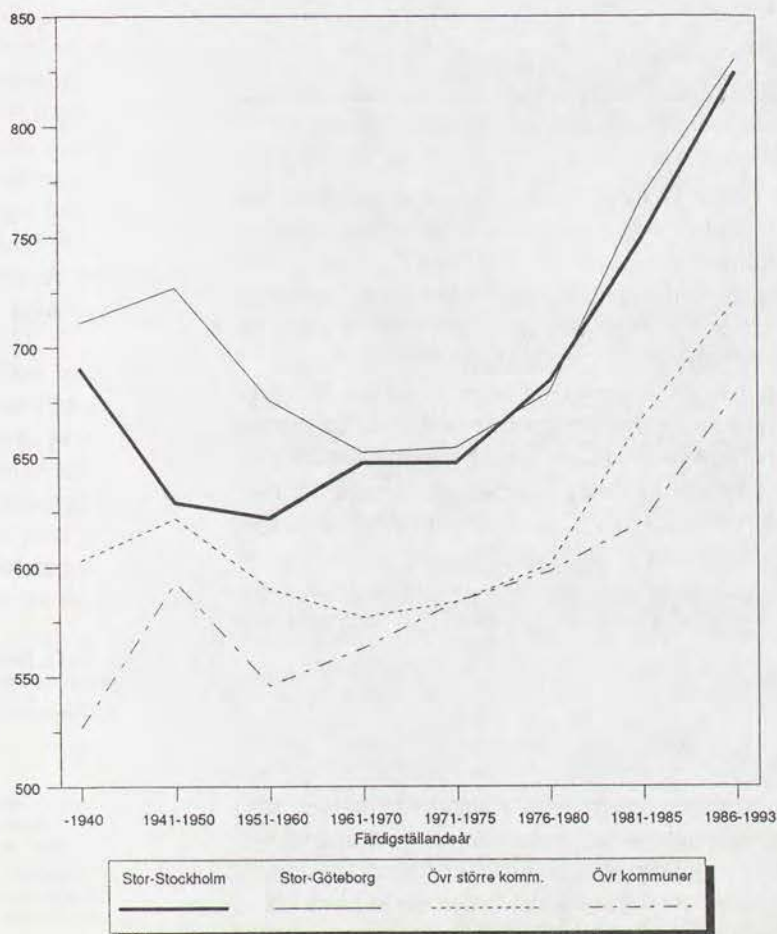
Besparing på årsbasis: 250 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 juli 1996.

Utredningens bedömning: Motivet till den differentiering av den övre boendekostnadsgränsen beroende på barnantalet som finns i bostadsbidragssystemet, är att förbättra hushållens möjlighet att efterfråga en bostad som är anpassad till hushållets storlek. De riktlinjer som ligger bakom differentieringen baseras på den s.k. ytnorm 3 som innebär att hushållen bör beredas möjlighet att erbjuda varje barn ett eget rum. Som framgår av diagram 12.1 finns emellertid stora regionala variationer vad gäller de hyror som betalas för en lägenhet av viss storlek. För en normalstor trerumslägenhet byggd efter år 1950 och med genomsnittlig hyresnivå för regionen i fråga, uppgår variationen mellan, å ena sidan Storstockholm och Stor-Göteborg, å andra sidan övriga riket, till mellan 400-800 kr per månad beroende på årgång.

Diagram 12.1 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter i olika regioner, 3 rum och kök

Kronor per kvadratmeter



Källa: Statistiska centralbyrån.

I och med att hyresnivån inom varje åldersgrupp är ca 10 % lägre utanför Göteborg och Stockholm har bidragstagarna i dessa regioner möjlighet att få bidrag för större bostadsytor än hushåll i storstadsregionerna. Tio procent motsvarar en månadskostnad på ungefär 500 kr.

De lägre boendekostnaderna utanför storstadsregionerna reflekteras även i den statistik som finns över bostadsbidragstagarnas boendekostnader. Som framgår av tabell 12.3 är andelen bostadsbidragstagare med boendekostnader över den övre boendekostnadsgränsen högre i Stockholm och Göteborg jämfört med övriga riket.

Tabell 12.3 Andel bostadsbidragstagare med boendekostnader över den övre boendekostnadsgränsen (maj 1995)

Region	Procent
Stor-Stockholm	27
Stor-Göteborg	37
Övriga kommuner, över 75 000 invånare	17
Kommuner under 75 000 invånare	20

Källa: Statistik från RFV:s bostadsbidragsregister bearbetad av utredningen.

För att hushåll i olika delar av landet skall ha mer likvärdiga möjligheter att efterfråga en bostad som är avpassad efter hushållets storlek är det rimligt att boendekostnadsgränserna differentieras. För många löntagare, t.ex. offentliganställda, är löneläget ungefär detsamma i storstadsregionerna som i övriga riket. De får därmed inte någon kompensation via lönerna för det högre kostnadsläget i storstadsregionerna.

En regional differentiering kan till viss del sägas motverka de övriga regionalpolitiska satsningar som görs. De minskar en del av de komparativa fördelar i form av ett lägre kostnadsläge som regionerna utanför storstäderna har. Enligt utredningens mening är emellertid inte syftet med bostadsbidragssystemet att fungera som regionalpolitiskt instrument. Den beslutade sänkningen av kostnaderna för bostadsbidragen ställer krav på en starkare renodling av de olika roller som systemet är tänkt att fylla. Det är därför väsentligt att träffsäkerheten utifrån de mål som satts upp förbättras.

12.4.3 Individuella inkomstgränser

Förslag: Den nuvarande inkomstgränsen, som för barnfamiljer fr.o.m. nästa år kommer att uppgå till 117 000 kr, ersätts med individuella inkomstgränser för den sökande och den medsökande. På hushållsnivå bör inkomstgränserna summera till samma belopp som i nuvarande system. För gifta/sammanboende blir därmed de individuella gränserna 58 500 kr. För ensamstående blir gränsen 117 000 kr, dvs. densamma som i nuvarande system. För gifta/sammanboende fördelas barnens inkomster lika mellan makarna.

Besparing på årsbasis: 300 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 juli 1996.

Syftet med bostadsbidragssystemet är att fungera som bostads- och övrigt konsumtionsstöd till hushåll med låg egen bärkraft i förhållande till försörjningsbördan inkl. bostadskostnaden. Så som reglerna i dag är utformade fungerar bostadsbidraget dock även som en subvention till dem som väljer att minska sin arbetstid. Till viss del ligger detta väl i linje med den familjepolitik som bedrivs i övrigt. Småbarnsföräldrar har t.ex.

lagstadgad rätt att minska sin arbetstid till 30 timmar i veckan. Genom den subventioneringen av minskad arbetstid, som bostadsbidragssystemet ger upphov till, ökar föräldrarnas möjligheter att utnyttja denna rättighet. Enligt utredningens mening är det dock, inte minst mot bakgrund av de kraftiga neddragningar som nu måste göras inom bostadsbidragssystemet, inte rimligt att via bostadsbidragen även subventionera minskningar av arbetstiden till mycket låga nivåer, t.ex. under halvtid. I de fall någon av föräldrarna har valt att vara hemma med barnen på heltid, är hushållets totala omkostnader dessutom oftast lägre än de skulle ha varit om båda föräldrarna i stället valt att förvärvsarbeta. Samtidigt får de ett betydligt högre bostadsbidrag än ett likvärdigt hushåll där t.ex. en av makarna arbetar heltid och den andre halvtid. Den hushållskategori som relativt sett kommer att beröras mesta av ett införande av individuella inkomstgränser är gifta/sammanboende med 1 barn (jfr fördelnings-analyserna i bilaga 3).

Den nuvarande subventioneringen av låg förvärvsaktivitet har också jämställdhetsaspekter. För många föräldrar kan i nuvarande system en direkt privatekonomisk förlust uppkomma om de t.ex. vill övergå från hemarbete till förvärvsarbete på halvtid (se tabell 12.4). Med individuella inkomstgränser blir reduktionen av bostadsbidraget betydligt mindre, jämfört med nuvarande system, för de föräldrar som söker sig ut på arbetsmarknaden. Bostadsbidragssystemets bidrag till de höga tröskeleffekter som de föräldrar som vill börja förvärvsarbeta möter, minskar betydligt.

Tabell 12.4 Privatekonomiskt utbyte av halvtids förvärvsarbete (kr per år); förälder med 3 barn – den andre förälderns inkomst är 240 000 kr

	Med nuvarande system	Med individuella fribelopp
Inkomst	65 000	65 000
Skatt inkl. egenavgifter	-20 200	-20 200
Barnomsorgskostnader	-30 000	-30 000
Resekostnader	-3 900	-3 900
Minskat bostadsbidrag	-13 000	-1 300
Nettoinkomst från förvärvsarbete	-2 100	9 600

Inom flera delar av socialförsäkringssystemen har förändringar genomförts eller är på väg att genomföras som innebär att den s.k. "arbetslinjen" förstärks. Det är då rimligt att även bostadsbidragssystemet förändras i en riktning som innebär att de samlade tröskeleffekterna för de som vill börja förvärvsarbeta minskas.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att individuella inkomstgränser införs.

För den ensamstående blir det i praktiken inte blir någon förändring jämfört med nuvarande system. För gifta/sammanboende där årsinkomsten för någon av vuxna understiger storleken på den individuella inkomstgränsen (58 500 kr) blir däremot bidragsbeloppet lägre än vad det är i dag. I gengäld blir det privatekonomiska utbytet av inkomstökningar upp till denna nivå, större än vad är i dag.

12.4.4 Bostadsbidrag för föräldrar med umgängesrätt

Förslag: De som enbart får bostadsbidrag för umgängesrättsbarn ges bidrag med 50 % av boendekostnaden i det nedre boendekostnadsintervallet. I det övre intervallet utgår ingen ersättning. För de som får bostadsbidrag för både hemmavarande och umgängesrättsbarn höjs den övre boendekostnadsgränsen för varje umgängesrättsbarn med ett belopp som är hälften så stort som höjningen för varje ytterligare hemmavarande barn.

Till föräldrar med enbart umgängesrätt skall bostadsbidrag utgå enbart för bostäder på minst 2 rum och kök och en storlek på minst 40 kvm.

Besparing på årsbasis: 300 miljoner kronor.

Kan träda i kraft: 1 juli 1996.

Utredningens bedömning: Enligt utredningens mening är det rimligt att boendekostnadsgränserna och ersättningsnivåerna sätts lägre för umgängesrättsbarn. I de bostäder där barnet endast vistas tillfälligtvis behöver inte nödvändigtvis standarden vara på samma höga nivå som i barnets huvudsakliga bostad. Det samlade stödet som kan utgå för barn vars föräldrar bor på åtskilda blir även efter det att stödet begränsats större än det stöd som kan utgå för barn vars föräldrar bor tillsammans.

Antalet bostadsbidragstagare med enbart umgängesrätt var 42 500 i maj år 1995. Till detta kommer 32 000 bidragstagare med både hemmavarande och umgängesrättsbarn. Kostnaderna för bostadsbidragen till umgängesrättsföräldrar har ökat drastiskt efter det att kravet på att barnet skulle vistas hos föräldern med umgängesrätt minst 60 dagar per år togs bort. Dessutom ställs inte längre några krav på bostadens standard. En lägre ersättningsgrad och ett krav på minsta bidragsberättigad bostadsstandard är motiverad även för att bromsa kostnadsutvecklingen. Dessutom innebär dessa förändringar att incitamenten till s.k. skenseparationerna minskar något.

Utredningen har mot denna bakgrund kommit fram till att kravet på minsta storlek på lägenheten måste återinföras liksom att ersättningsnivån behöver sänkas. Däremot anser utredningen att krav på barns vistelsetid är mindre lämpligt på grund av de kontrollsvårigheter som finns.

Det är dock av många skäl viktigt att umgängesrättsföräldrarna stimuleras till kontakt med sina barn. Jämställdhetsskäl och barnets behov av att få umgås med båda föräldrarna talar för att umgängesrättsföräldrarna även i fortsättningen bör ha rätt till bostadsbidrag. Dessutom ökar risken för övervältring av kostnaden på socialbidragen om rätten till bostadsbidrag helt tas bort. Bostadsbidragen för de umgängesföräldrar som har socialbidrag beräknas minska med totalt ca 50 miljoner kronor om utredningens förslag genomförs.

12.5 Tillfälliga kostnadssänkande åtgärder under andra halvåret 1996

Utredningen vill inledningsvis framhålla att tillfälliga åtgärder inte bara medför svårigheter i själva den administrativa hanteringen utan kan också leda till att förtroendet för systemet kan skadas genom den ryckighet som uppstår. Utredningen har dock inte funnit några andra sätt att inom ramen för bostadsbidragen uppfylla regeringens krav på att hälften av besparingen skall avse andra halvåret 1996.

I och med att i kraftträdandet för ett nytt inkomstprövningssystem kan ske först den 1 januari 1997 och flertalet av de övriga besparingsförslagen inte heller får full effekt under 1996 behöver särskilda åtgärder vidtas för att klara besparingsbetingen under 1996. Inom ramen för bostadsbidragssystemet blir det då frågan om tillfälliga åtgärder som utredningen anser kommer att vara besvärliga och förklara. Lösningar borde sålunda i första hand sökas utanför bostadsbidragssystemet. Utredningen för emellertid fram några förslag om det trots allt visar sig nödvändigt att tillfälligt åstadkomma besparingar.

12.5.1 Gränsen för inkomstprövning

Förslag: Gränsen för inkomstprövning sänks tillfälligt.

Besparing (halvår): Sänkning från 117 000 till 110 000 ger 150 miljoner kronor.

Utredningens bedömning: En sänkning av inkomstgränsen med 7 000 kr innebär att endast hushåll med inkomster över 110 000 kr berörs av den tillfälliga bidragsminskningen. Åtgärden kan därför förmodas ha en fördelaktig fördelningsprofil. Bidragsminskningen för hushåll med inkomster över inkomstprövningsgränsen blir emellertid densamma för alla.

Från administrativ synpunkt kan vissa problem uppstå. De hushåll som har uppgett att deras inkomster ligger under gränsen för inkomstprövningen har inte haft samma anledning att göra en exakt inkomstsuppskattning som hushåll vars inkomster ligger över inkomstprövningsgränsen. De bör därför erbjudas möjlighet att inkomma med en ny inkomstuppgift. Det innebär bl.a. att storleken på den tillfälliga kostnadsminskningen blir svår att beräkna. Det är också tveksamt om det från administrativ synpunkt är möjligt att genomföra denna förändring redan fr.o.m. den 1 juli 1996.

Risken för övervältring på socialbidragen förefaller emellertid att vara begränsad (jfr bilaga 3).

12.5.2 Andel av bidragsberättigad boendekostnad som ersätts

Förslag: Den andel av bidragsgrundande boendekostnad som ersätts sänks tillfälligt från t.ex. 75 % till 70 % respektive 50 % till 45 % eller med det antal procentenheter som krävs för att besparingen skall uppgå till det belopp som erfordras.

Besparing (halvår): 5 procentenheter ger 300 miljoner kronor.

Utredningens bedömning: En begränsning av ersättningsandelarna i bostadsbidragssystemet ger upphov till en minskning av bidragsbeloppen som fördelar sig relativt jämnt bland de bidragsberättigade hushållen (jfr bilaga 3). Det är även en från administrativ synpunkt relativt enkel åtgärd. Inga nya uppgifter behöver samlas in. Eftersom gränserna inte förändras sker i princip ingen förändring av de förutsättningar som legat till grund för hushållens uppgiftslämnande. Det innebär också att den totala kostnadsminskningen är förhållandevis lätt att säkerställa. Den erforderliga sänkningen av procentsatsen kan beräknas utifrån den besparingsbehov som kommer att finnas.

Varje sänkning i båda boendekostnasintervallen med 5 procentenheter ger upphov till en på halvårsbasis beräknad besparing som uppgår till ca 600 miljoner kronor.

12.5.3 Nedre boendekostnadsgränsen

Förslag: Den nedre boendekostnadsgränsen höjs för gifta/sammanboende med barn.

Besparing (halvår): 125 miljoner kronor vid en höjning på 200 kronor.

Utredningens bedömning: Höjd nedre boendekostnadsgräns är, i likhet med sänkningen av ersättningsandelen från administrativ synpunkt enkel åtgärd. I hushåll med två vuxna är det rimligt att anta att större möjligheter finns att på egen hand stå för boendeutgiften upp till en viss nivå. Åtgärden innebär också att det är hushåll med de lägsta boendekostnaderna som får den relativt sett största bidragsminskningen. De analyser av risken för övervältring på socialbidragen som genomförts indikerar emellertid en i förhållande till den besparing som uppnås påtaglig risk för ökat tillfälligt socialbidragsberoende (jfr bilaga 3).

12.5.4 Beloppsmässigt lika stor sänkning för alla

Förslag: Det bidrag som utbetalas sänks tillfälligt med samma belopp för alla bidragstagare. Alla bidragstagare bör dock få behålla minst 100 kr.

Besparing (halvår): 100 kronor i månaden ger 300 miljoner kronor.

Utredningens bedömning: Tillfälliga sänkningar av bidragsbeloppet i syfte att minska utgifter för statskassan kan komma att upplevas som orättvisa. En beloppsmässig lika stor sänkning för alla kan möjligen komma att upplevas som mindre orättvis än andra tillfälliga åtgärder. Detta eftersom alla i absoluta tal räknat berörs i samma utsträckning. Sett i relation till de olika bidragstagarnas inkomster kommer dock effekterna att bli olika stor.

Åtgärden är emellertid mycket enkel ur administrativ synpunkt. Dessutom innebär den även att inga hushåll faller ur systemet enbart på grund av den tillfälliga åtgärden.

12.6 Alternativ som befunnits mindre lämpliga

Ett exempel på en besparing som övervägts men som befunnits mindre lämplig att genomföra är att reducera det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Detta bidrag har karaktären av ett inkomstprövat barnbidrag. Det är, mot bakgrund av den sänkning av barnbidraget och den successiva avtrappningen av flerbarnstillägget, som genomförs fr.o.m. år 1996, enligt utredningens mening ej lämpligt att reducera denna komponent i bostadsbidragssystemet.

Ett annat alternativ är att höja avtrappningen mot bidragstagarnas inkomster. Motiven till att utredningen avvisat alternativ har utvecklats närmare i kapitel 10 under rubriken "Incitamentsaspekter".

Nyblivna föräldrar har rätt att ta ut föräldrapenning under sammanlagt 15 månader. Därav är ersättningen under 12 månader densamma som för sjukpenningen och för de resterande 3 månaderna 60 kr om dagen, den s.k. garantinivån. Vissa familjer tar ut hela sin föräldrapenning i direkt anslutning till barnets födsel, eller adoption. Andra väljer att ta ut föräldrapenning på deltid, exempelvis tre fjärdedels, halva eller fjärdedels dagar, 5 av 7 dagar i veckan, varannan vecka, varannan månad etc. Ibland kan syftet med deltidsuttaget vara att kunna behålla sin anknytning till arbetsmarknaden, ibland att minska inkomstbortfallet till följd av att föräldrapenningen är lägre än lönen medan syftet i andra fall är att, genom att sprida ut ersättningen, förlänga den tid som föräldrarna kan vara hemma med barnen.

Deltidsuttagen påverkar den bostadsbidragsgrundande inkomsten. För hushåll som arbetar under den tid som föräldrapenning inte tas ut blir

inkomsten högre och följaktligen bostadsbidragen lägre. För hushåll som väljer att ta ut föräldrapenning på deltid för att kunna stanna hemma längre blir bostadsbidragen högre och fyller i många fall ut ca 30 % av inkomstförlusten.

En del av de hushåll som tar ut föräldrapenning på deltid ändrar sina uttag relativt ofta och gör då i många fall även förnyad ansökan om bostadsbidrag. Detta orsakar visst merarbete för försäkringskassan. Bland annat av detta skäl har det diskuterats att vid beräkningen av den bostadsbidragsgrundande inkomsten schablonmässigt utgå från att föräldrapenningen alltid tas ut med hela dagar. Ett annat argument för en sådan förändring har varit att bostadsbidragen inte skall subventionera en förlängning av den period under vilken nyblivna föräldrar är hemma med sina barn.

En schablonregel som bara tar sikte på de fall när föräldrarna tar ut kvarts, halv eller tre kvarts föräldrapenning riskerar bli verkningsslös, åtminstone om avsikten är att minska subventioneringen av på så sätt förlängda föräldraledigheter. Skulle en sådan regel införas skulle naturligtvis de som tog ut halv föräldrapenning övergå till att ta ut varannan dag, eller varannan vecka etc. En motsvarande regel bör i så fall utformas så att det schablonmässigt antas att hela föräldrapenningen tas ut under 12-månadersperioden efter förlossningen/adoptionen. Den följande diskussionen utgår från detta fall, men gäller i princip även uttag av föräldrapenning under del av dag.

Argumenten för en schablonregel är att minska försäkringskassans administration och att undvika att subventionera förlängningar av föräldraledigheten. Det finns emellertid också argument mot att genomföra den föreslagna förändringen. För det första finns det, som nämnts, föräldrar som arbetar under de dagar som de inte utnyttjar föräldraförsäkringen. För dem skulle det vara orimligt att vid beräkningen av den bostadsbidragsgrundande inkomsten dessutom schablonmässigt påföra föräldrapenning för de dagar då de arbetat. För det andra skulle den föreslagna regeln innebära att principen att bostadsbidraget skall beräknas med utgångspunkt från familjens aktuella ekonomiska situation frångicks. För det tredje skulle den inte heller nödvändigtvis medföra någon besparing. Den bostadsbidragsgrundande inkomsten för familjer som väljer att förlänga sin föräldraledighet skulle nämligen bli lägre än den faktiska inkomsten för tiden efter de 12 månader som föräldrapenning schablonmässigt skulle påföras. Resultatet för föräldrar som väljer att förlänga föräldraledigheten med hjälp av deltidsuttag skulle bli lägre bostadsbidrag än enligt nuvarande system under 12 månader och högre bostadsbidrag därefter.

De administrativa besvären med många ansökningar kommer att minska om utredningens förslag att införa preliminära bostadsbidrag med slutlig avräkning genomförs. Därigenom kommer en tillfällig sänkning av inkomster som inte anmäls inte att medföra definitiv förlust av bostadsbidrag, eftersom de slutregleras i efterhand. Det minskar incitamenten att komma in med förnyade ansökningar. Förslaget att betala ut de preliminära bostadsbidragen i jämna hundratal kronor skulle ytterligare minska

motiven att komma in med förnyade ansökningar vid små inkomstförändringar.

Mot ovan nämnda bakgrund har utredningen inte funnit det lämpligt att föreslå att det vid beräkningen av bostadsbidragsgrundande inkomst schablonmässigt skall antas att uttag av föräldrapenning sker med hela dagar eller i direkt anslutning till födseln, eller adoptionen.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Såsom har framhållits vid författningsförslaget är detta en sammanställning av lagtexter avseende möjliga förändringar och inte i sig ett förslag från utredningen om vilken kombination av förändringar som bör väljas. För den frågan – den jämförande bedömningen av olika alternativ med hänsyn till ekonomiskt utfall och andra faktorer – hänvisas i stället till betänkandets huvudtext.

Lagförslagen redovisas som förslag till ändringar i den gällande bostadsbidragslagen. Utredningens förslag till nytt system för inkomstprövning innebär emellertid en så genomgripande förändring av regelverket att det – i synnerhet om också flera av de övriga förslagen genomförs – kan behöva övervägas om behovet av överskådlighet och tydlighet motiverar att bestämmelserna sammanställs i en helt ny lag.

1 §

Bostadsbidraget föreslås även fortsättningsvis bestå av dels ett bidrag till bostadskostnad, dels ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Beträffande den sistnämnda delen föreslås dock, såsom framgår av 13 §, den ändringen att även det särskilda bidraget för hemmavarande barn skall knytas an till bostaden och kostnaderna för denna. Kravet på bosättning, beträffande vilket utredningen inte föreslår någon ändring, har kommenterats i avsnitt 7.2.

1 a §

Den föreslagna nya paragrafens *första stycke* innehåller en helt kort presentation av vilka huvudfaktorer som avgör rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek. I *andra stycket* anges den nya principen att bidraget fastställs först när inkomst och andra bidragsgrundande faktorer är kända (definitiva), och att det bidrag som betalas ut dessförinnan är preliminärt.

2 §

Definitionerna under punkterna 1—3 är i och med övriga föreslagna ändringar inte längre aktuella. Inte heller torde den särskilda definitionen av makar i punkten 5 tjäna något syfte. I stället behövs en precisering av begreppet bostadsyta som föreslås infört i 10 och 16 §§.

Här har valts definitionen boarea i Svensk Standard.

4 §

Första stycket: Vad som skall ingå i bidragsgrundande inkomst har kommenterats i kapitlet 11 och 12. De punkter avseende tillägg till den taxerade inkomsten som inte behandlas där är sådana som har överförts oförändrade från den gällande lagen. Anknytningen till den inkomst som fastställs i inkomsttaxeringsförfarandet innebär att avstämningen och fastställandet av det slutliga bidraget alltid görs per beskattningsår, som normalt är kalenderår. Det får anses ligga i sakens natur att tillägg i form av icke skattepliktiga intäkter skall periodiseras så som skulle ha skett om intäkterna hade varit skattepliktiga, och att tillägg i form av fingerad/schabloniserad förmögenhetsavkastning (enligt den följande paragrafen) anses belöpa på det beskattningsår som gäller för förmögenhetstaxeringen, dvs. det kalenderår vars utgång utgör beskattningstidpunkten för förmögenheten.

Andra stycket: Regeln om återläggning av avdrag över en viss nivå för egen eller närståendes pensionsförsäkring kompletteras med en närstående-definition, vilken hämtats från fåmansföretagsreglerna i kommunalskattelagen.

5 §

Beaktandet av förmögenhetsinnehav har kommenterats i kapitel 12. I fråga om relevant tidpunkt gäller reglerna vid förmögenhetstaxeringen, vilket innebär att det är innehavet vid utgången av beskattningsåret dvs. kalenderåret som är avgörande.

6 §

(Tilläggen till förvärvsinkomst föreslås överförda till 4 §.) Den tolv-månadersperiod för vilken preliminärt bidrag normalt beviljas kommer regelmässigt att avvika från beskattningsåret, men avstämningen och fastställandet av det slutliga bidraget görs alltid per beskattningsår. Vid nybeviljning och upphörande av bostadsbidrag kan emellertid även perioden för det slutliga bidraget avvika från beskattningsåret. I samtliga fall både vid den preliminära inkomstuppskattningen och vid den slutliga avstämningen skall inkomsten anses vara lika fördelad över beskattnings-årets månader. Eventuellt uppkommande säregna situationer som skulle

kunna leda till ett uppenbart oskäligt resultat materiellt får med avseende på denna liksom andra regler om inkomstberäkningen lösas med hjälp av den generella undantagsregeln i 9 §.

7 §

Fördelningsregeln i *tredje stycket* behövs på grund av den föreslagna uppdelningen av inkomstgränsen för makar (se 8 och 13 §§).

8 §

Bidragsgrundande inkomst föreslås beräknas individuellt även för makar.

9 §

(Förmögenhetsinnehavs betydelse regleras i förslaget i 5 §.) Den föreslagna undantagsregeln för inkomstberäkningen ger en generell möjlighet att i mycket speciella situationer frångå lagens beräkningsbestämmelser.

10 §

Det föreslagna nya *femte stycket* innehåller en storleksbegränsning som gäller rätten till bostadsbidrag för s.k. umgängesbarn. Begreppet bostadsyta definieras i 2 §.

13 §

Förslaget om individuella inkomstgränser för makar har kommenterats i kapitel 12. *Sista meningen* innebär för det första att bostadsbidrag i form av det särskilda bidraget för hemmavarande barn inte längre skall utges till personer som inte har någon egen bostad. I andra hand kan regeln att bostadskostnaderna utgör den övre gränsen för det sammanlagda bostadsbidraget leda till att den som har mycket låga bostadskostnader får ett reducerat särskilt bidrag för hemmavarande barn.

14 §

Första—tredje styckena: de övre bostadskostnadsgränserna sänks med 500 kr utom för bostäder belägna i kommuner inom Stor-Stockholm och Stor-Göteborg, se avsnitt 12.4.2.

15 §

Andra stycket innehåller förslaget till begränsning i rätten till bostadsbidrag som grundas på s.k. umgängesbarn, till den del begränsningen hänför sig till bestämmelserna om bostadskostnader. Detta har kommenterats i avsnitt 12.3.2.

16 §

Begränsningen av den bidragsgrundande bostadsytan, både den generella regeln i första stycket och den skärpta begränsningen med avseende på s.k. umgängesbarn i andra stycket, har kommenterats i avsnitt 12.4.3.

21 §

När en ansökan bifalls betyder det att preliminärt bostadsbidrag kommer att utgå under högst tolv månader, därefter krävs en ny ansökan. Beslut om slutligt bostadsbidrag har då ofta inte hunnit fattas för någon del av perioden från den förra ansökningen, därför att taxering ännu inte har ägt rum. Den sökande själv kan däremot normalt antas känna till, eller i vart fall ha en relativt god bild av, hur utfallet i fråga om inkomster blir i förhållande till den tidigare gjorda uppskattningen. Detta — i förening med att det för varje bidragsperiod obligatoriskt följer en avstämning mot verklig inkomst — bör vara ägnat att förbättra precisionen i inkomstuppskattningen i den nya ansökningen.

Huvudregeln för retroaktivitet föreslås ändrad så att någon rätt till bostadsbidrag för tid före ansökningsmånaden inte skall finnas.

21 a och 21 b §§

Paragrafernas innehåll har kommenterats i kapitel 11.

21 c §

Den som har uppburit preliminärt bostadsbidrag har dessförinnan i sin ansökan lämnat uppgifter om hushållet, bostaden, bostadskostnaderna och uppskattad inkomst, och har under den tid det preliminära bidraget har utbetalats haft skyldighet att anmäla ändringar. När slutligt bostadsbidrag skall bestämmas bör det trots detta krävas att sökanden på nytt lämnar eller bestyrker de uppgifter som är av betydelse för bidragsberäkningen, nu för förfluten tid. Den skriftväxling som härvid måste ske tjänar dels det syftet att bidragsmottagaren skall lämna en positiv, definitiv försäkran som täcker alla relevanta uppgifter, även sådana som inte går att rutinmässigt inhämta från register, men samtidigt är den handling som sänds ut från försäkringskassan och som undertecknas och återsänds av bidragsmottagaren en nödvändig underrättelse om vilka uppgifter kassan har inhämtat från annat håll för avstämningen.

Eftersom avstämningen sker när bostadsbidraget redan har betalats ut, som preliminärt bidrag, är bidragsmottagarens medverkan på detta stadium inte garanterad på ett så enkelt sätt som när den utgör en förutsättning för utbetalningen av en sökt ersättning. Det behövs därför en regel för det fall att bidragsmottagaren i ett eller annat avseende brister i fråga om sin skyldighet att lämna uppgifter för inkomstavstämningen och bestämmandet av det slutliga bostadsbidraget.

Den som har uppburit preliminärt bostadsbidrag har beviljats detta efter att i ansökan ha lämnat uppgifter, bl.a. om uppskattad inkomst, som då har godtagits. Det finns därför naturligtvis en presumtion för att en sådan person också är berättigad till slutligt bostadsbidrag. Detta hindrar inte att det kan förekomma situationer där den uppskattning som föreskrivs i paragrafen leder till ett beslut att inget slutligt bostadsbidrag skall utgå. Det vanligaste fallet torde bli att bidragsmottagaren inte avhörts och att det slutliga bidraget bestäms utifrån taxeringsuppgifter, under antagande att inga — respektive inga utöver vad som uppgivits i den ursprungliga ansökan — inkomster eller tillägg därutöver finns.

21 d §

Paragrafen har kommenterats i kapitel 11.

22 §

Bestämmelsen om kvittning är överförd från 28 §.

24 §

Bestämmelsen om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden föreslås få en generell lydelse i fråga om vilka omständigheter den omfattar. Vilka de omständigheter är som har betydelse måste göras klart för bidragsmottagaren redan vid ansökningen, framför allt via de blanketter som används. Anmälningsskyldigheten avses kunna uppfyllas, utöver genom en formlig anmälan som leder till ett nytt beslut, på det förenklade sätt som redovisas i kapitel 11.

28 §

Beträffande avgift och ränta skall i tillämpliga delar gälla samma regler som i fråga om kvarstående och överskjutande skatt i uppbördslagen.

29 §

Andra styckets särskilda beslutsförhetsregel, som är kopplad till det nu gällande systemet i vilket återkrav är en exceptionell åtgärd, utgår.

29 a §

På grund av inkomstberäkningens direkta knytning till taxeringen behövs en möjlighet till omprövning vid taxeringsändring. Denna möjlighet föreslås stå till förfogande endast för bidragsmottagaren, inte det allmänna, och vara beroende av en särskild framställning inom ett år från det att beslutet om taxeringsändring vann laga kraft.

Ikraftträdandetidpunkterna i de olika delarna har behandlats i betänkandets huvudtext.

Verkställighetsföreskrifter

Riksförsäkringsverket är genom bostadsbidragsförordningen (1993:739) bemyndigat att meddela verkställighetsföreskrifter om

1. ansökningsförfarandet,
2. bidragsgrundande inkomst,
3. beräkning av bidragets storlek,
4. beräkning av bostadskostnadens storlek,
5. vad som gäller när bostaden utgör del av upplåtarens bostad, hyrs ut i andra hand eller är genensam för flera hushåll,
6. anmälningsskyldighet,
7. utbetalning av bidrag.

Direktiv m.m.

Kommittédirektiv (Dir. 1995:65)

Översyn av inkomstprövningen m.m. inom bostadsbidragssystemet

Beslut vid regeringssammanträde den 18 april 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av inkomstprövningsreglerna m.m. inom bostadsbidragssystemet i syfte att fr.o.m. den 1 juli 1996 åstadkomma en begränsning av utgiftsökningen med 1 500 miljoner kronor.

Bakgrund

Kostnaderna för bostadsbidrag har ökat mycket markant under de senaste åren. Budgetåret 1989/90 var de totala utgifterna 2 752 miljoner kronor. För innevarande budgetår beräknas kostnaderna till ca 9 000 miljoner kronor.

Den ekonomiska situationen med hög arbetslöshet, höga räntor med därav föranledda högre bostadskostnader m.m. har självfallet bidragit till att kostnaderna har ökat. Vissa kompensatoriska förändringar av regelsystemen som lett till kostnadsökningar gjordes också i samband med skattereformen år 1991.

Ytterligare en kraftig kostnadsökning har skett efter överförandet av det totala kostnadsansvaret till staten den 1 januari 1994. I samband därmed infördes ett system med prövning mot en beräknad aktuell inkomst i stället för det tidigare tillämpade systemet med inkomstprövning mot en taxerad inkomst.

Uppdraget

Ur statsfinansiell synpunkt är det nödvändigt att den kraftiga utgiftsökningen inom bostadsbidragssystemet bryts. Regeringen har i kompletteringspropositionen angivit att en särskild utredare tillkallas för att snabbt

åstadkomma de förändringar som är nödvändiga för att minska utgifterna inom bostadsbidragsområdet med 1 500 miljoner kronor för helt år. Utgiftsbegränsningarna skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1996. Utredningen skall bland annat innefatta sättet att beräkna inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag. Skulle översynen inte komma fram till systemförändringar som ger den avsedda besparingen avser regeringen att vidta andra åtgärder så att besparingen uppnås. Möjliga förändringar är därvid ändrade inkomst- och bostadskostnadsgränser, bidragsbelopp samt ett borttagande av bostadsbidrag för ungdomar utan barn.

Resultatet av utredningsarbetet skall redovisas senast den 1 oktober 1995.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), och om redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Utredningsmannen skall samråda med Studiestödsutredningen (U 1994:13) och med Utredningen för översyn av bostadspolitiken (dir. 1995:20).

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv (Dir. 1995:146)

Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av inkomstprövningen m.m. inom bostadsbidragssystemet (S 1995:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 november 1995

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om översyn av inkomstprövningen m.m. inom bostadsbidragssystemet skall föreslå ytterligare besparingar motsvarande 610 miljoner kronor per helår.

Bakgrund

Kostnaderna för bostadsbidrag har ökat kraftigt de senaste åren. Regeringen bemyndigade därför den 18 april 1995 (dir 1995:65) chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av inkomstprövningen m.m. inom bostadsbidragssystemet i syfte att snabbt åstadkomma förändringar inom bostadsbidragsområdet för att fr.o.m. den 1 juli 1996 minska utgifterna med 1 500 miljoner kronor för

helt år. Enligt aktuella beräkningar av utgifterna för bostadsbidrag beräknas dessa överskrida vad som i kompletteringspropositionen angavs för budgetåret 1995/96 med ca 610 miljoner kronor per helår.

Uppdraget

Regeringen har i tillväxtpropositionen angett att ett överskridande på bostadsbidragen under innevarande budgetår skall finansieras. Utredningen om översyn av inkomstprövningen m.m. inom bostadsbidragssystemet skall analysera orsakerna till den fortsatt kraftiga utgiftsökningen samt därvid granska den sammantagna ekonomiska situationen för bostadsbidragstagarna. Utredningen skall pröva ytterligare besparingar motsvarande det prognosticerade överskridandet utöver de 1 500 miljoner kronor som de nuvarande direktiven anger.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt samlade arbete senast den 15 december 1995.

(Socialdepartementet)

Utdrag ur proposition 1994/95:150

I kompletteringspropositionen (bil. 5 s. 23-24) angav regeringen följande riktlinjer rörande Bostadsbidragen:

"Regeringens förslag: Kostnaderna för bostadsbidrag skall, till följd av ändrade regler fr.o.m. den 1 juli 1996, minska med 1 500 miljoner kronor på helår. För budgetåret 1995/96 skall förändringarna innebära att kostnaderna minskar med 750 miljoner kronor.

Skälen för regeringens förslag: Kostnaderna för bostadsbidrag har ökat mycket kraftigt de senaste åren. Budgetåret 1989/90 var de totala utgifterna 2 752 miljoner kronor och beräknas innevarande budgetår uppgå till omkring 9 000 miljoner kronor.

Den ekonomiska situationen med hög arbetslöshet, höga räntor med därav föranledda högre boendekostnader m.m. har bidragit till att kostnaderna för bidragen har ökat. Även regelförändringar i samband med skattereformen år 1991 har påverkat kostnaderna.

Sedan staten den 1 januari 1994 övertog ansvaret från kommunerna för bostadsbidragen har kostnadsökningen fortsatt. I budgetpropositionen 1995 föreslår regeringen därför vissa åtgärder från den 1 januari 1996 för att begränsa kostnadsutvecklingen, bl.a. att gränsen för lägsta bidragsgrundande bostadskostnad skall höjas med 100 kronor till 2 000 kronor per månad för barnfamiljer och 1 800 kronor per månad för ungdomar mellan 18 och 29 år. Vidare föreslås att bidragen till övriga hushåll utan barn slopas.

Trots dessa åtgärder bedöms enligt aktuella prognoser kostnaderna för bostadsbidragen fortsätta att stiga. Detta är mot bakgrund av det stats-

finansiella läget inte acceptabelt. Regeringen har därför denna dag beslutat att tillkalla en särskild utredningsman med uppgift att föreslå sådana regelförändringar i bostadsbidragssystemet fr.o.m. den 1 juli 1996 som gör att utgifterna på helårsbasis minskar med 1 500 miljoner kronor och att kostnadsutvecklingen kan kontrolleras. Utredningen skall bland annat innefatta sättet att beräkna inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag. Skulle översynen inte komma fram till systemförändringar som ger den avsedda besparingen avser regeringen att vidta andra åtgärder så att besparingen uppnås. Möjliga förändringar är därvid ändrade inkomst- och bostadskostnadsgränser, ändrade bidragsbelopp samt ett borttagande av bostadsbidrag för ungdomar utan barn.

Anslagsberäkning

Med hänvisning till vad som anförts ovan samt med hänsyn tagen till förändrad prognos vad avser kostnaderna för bostadsbidrag beräknar vi belastningen under anslaget Bostadsbidrag för budgetåret 1995/96 till 11 320 kronor, dvs. 910 miljoner kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6."

Utdrag ur proposition 1995/96:25

I propositionen En politik för arbete, trygghet och utveckling (s. 52 respektive s. 57) aviserades tilläggsdirektiv för utredningen:

"... På två områden, bostadsbidragen och arbetslöshetsersättningen, föreligger risk för betydande anslagsöverskridanden. Enligt aktuella beräkningar av utgifterna för bostadsbidrag beräknas dessa överskrida vad som angavs i statsbudgeten för budgetåret 1995/96 med ca 610 miljoner kronor, beräknat per helår. Mot bakgrund av att endast fyra månader ännu har förflutit av de 18 månader som anslaget är beräknat för, kan beloppet komma att justeras efterhand som utfallet blir säkrare. Under alla omständigheter avser regeringen att finansiera ett eventuellt ytterligare överskridande på bostadsbidragen och lämna förslag till riksdagen så att beslut kan fattas under våren 1996. Bakgrunden till den fortsatt kraftiga utgiftsökningen bör analyseras av Bostadsbidragsutredningen. Det är nödvändigt att noggrant granska den sammantagna ekonomiska situationen för bostadsbidragstagarna. Bostadsbidragsutredningen kommer med anledning av detta att ges tilläggsdirektiv att pröva ytterligare besparingar motsvarande det prognosticerade överskridandet. Prövningen av det 1 500 miljoner kronor som de nuvarande direktiven anger kvarstår.

.....

Vad gäller bostadsbidragen utreds reformer som skall förbättra möjligheterna att förutse utnyttjandet och därmed förbättra utgiftskontrollen. Bostadsbidragen är inkomstprövade och ger upphov till betydande marginaleffekter för barnfamiljer, speciellt för ensamför-

äldrar. Eftersom bidragen prövas mot hushållens samlade inkomster och tillgångar kan det dessutom skapa ekonomiska motiv för sammanboende att faktiskt eller fiktivt bo åtskilda. I kompletteringspropositionen aviserades besparingar på bostadsbidragen med ett årligt belopp på 1 500 miljoner kronor. Som tidigare redovisats kommer Bostadsbidragsutredningen att ges tilläggsdirektiv med innebörden att pröva ytterligare besparingar. Utredningen kommer att lägga fram sitt betänkande den 15 december 1995. Besparingen skall träda i kraft den 1 juli 1996."

Analys av bostadsbidragens funktion, särskilt i relation till skatte- och övriga transfereringssystem

av Göran Schubert

1 Inledning

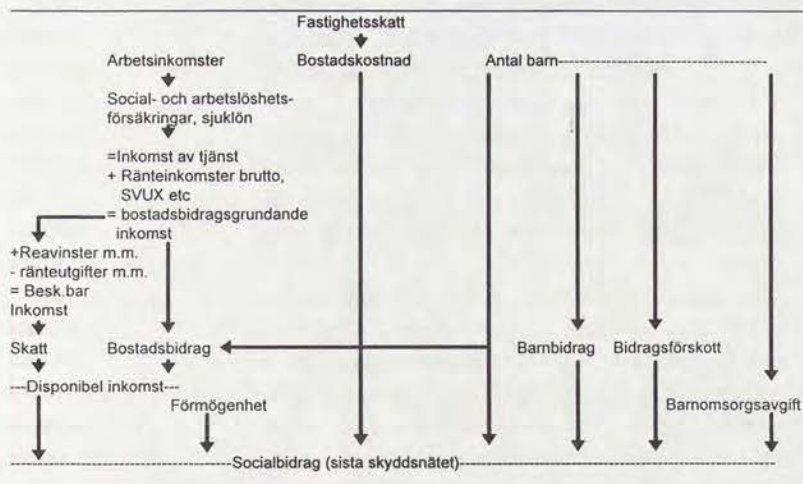
Syftet med denna bilaga är att från ekonomiska utgångspunkter analysera hur bostadsbidragen fungerar. Framställningen är särskilt inriktad på i vilken utsträckning och på vilka sätt som bostadsbidragen kompletterar beskattning och övriga transfereringssystem. Bilagan bygger främst på s.k. typfallskalkyler över de samlade effekterna av skatter, transfereringar och vissa avgifter.

Bostadsbidragen är en komplex bidragsform. Anledningen är att de styrs av flera parametrar: Antal barn (inkl. s.k. umgängesbarn), hushållets inkomst och boendekostnad. Detta innebär också stark samvariation med andra system som styrs av samma parametrar:

- Barnbidrag, bidragsförskott, socialbidrag (antal barn).
- Socialförsäkringar, studiemedel, socialbidrag, skatter (inkomst).
- Räntebidrag, socialbidrag, fastighetsskatt (bostadskostnad).

Dessutom påverkar systemen varandra genom att inkomster från vissa system, eller skatter, påverkar den bidragsgrundande inkomsten i andra system. En grov bild av dessa samband kan se ut som följer.

Figur 1.1 Sambandet mellan bidrag och skatter



Genom sin konstruktion fyller bostadsbidragen viktiga funktioner som komplement till flera andra system:

- De korregerar att skattesystemet inte tar hänsyn till försörjningsbördor och levnadskostnader, i detta fall boendekostnader.
- De är ett inkomstprövat tillägg till barnbidrag och bidragsförskott.
- De ger ett tillskott som sannolikt relativt ofta medför att familjer slipper söka socialbidrag.
- De fungerar som ett "näst sista skyddsnät" för vissa grupper som får försämrad ekonomi till följd av sjukdom eller arbetslöshet.
- De är ett komplement till studiemedlen för studerande med höga bostadskostnader och låga inkomster.
- De är ett av bostadspolitikens medel för att ge alla möjligheter till en god boendestandard.

I denna bilaga analyseras dessa bostadsbidragens sex roller. Därutöver diskuteras vem som slutligen tillgodogör sig bostadsbidragen. Absorberas de av hyresvärdar eller byggföretag genom högre hyror eller byggkostnader? Är de till stor del en överföring från stat till kommun, genom att de reducerar behoven av socialbidrag? Bilagan avslutas med en diskussion av vilka avvägningar som bör göras och hur nedskärningar skulle kunna utformas för att utgifterna för bostadsbidrag skall kunna sänkas.

2 Bostadsbidragen och skattesystemet

En grundprincip för beskattningen är den s.k. skatteförmågeprincipen. Bedömningen av skatteförmågan avsåg under lång tid hushållet. Utgångspunkten var att eftersom den ekonomiska standarden utjämnas mellan personerna i ett hushåll så tar beskattningen störst hänsyn till individens skatteförmåga om den dels avser hushållets samlade inkomster och förmögenhet, dels tar hänsyn till hushållets storlek. En konsekvens av en sådan beskattning är att hushåll med många medlemmar som saknar inkomst – t.ex. barn – betalar låg skatt. En annan konsekvens är att fördelningen av inkomst mellan makar/sammanboende inte spelar någon roll.

I Sverige har skattesystemet de senaste decennierna förändrats till att bli i stort sett helt individbaserat. Vid beräkning av inkomstskatt tas numera inte någon hänsyn till hushållets storlek – t.ex. antalet barn – eller andra hushållsmedlemmars inkomster. Förmögenhetsskatten beräknas dock fortfarande på hushållets (familjens) samlade förmögenhet, men förslag att ta bort denna sista rest av sambeskattnings har aviserats.

Ett viktigt motiv för att avskaffa sambeskattnings av arbetsinkomster var att kvinnor som tidigare varit i hemmet och som gick ut på arbetsmarknaden träffades av en hög marginalskatt. Den kunde vara betydande med de höga marginalskattesatser som fanns under första hälften av 1970-talet. Sambeskattnings av inkomster avskaffades fr.o.m. inkomståret 1976. Med individuell beskattning blev marginaleffekterna desamma för

båda makarna, vid given inkomst. Ofta blev i praktiken marginaleffekterna för arbetande kvinnor lägre än för män till följd av kvinnornas lägre inkomster.

Senare avskaffades även andra hänsyn till familjesituationen som funnits i skattesystemet, t. ex. förvärvsavdraget och senast i skattereformen 1990 den särskilda skattereduktionen för hemmavarande barn under 18 år.

Bostadsbidragen – och andra delar av socialpolitiken, t.ex. biståndet från socialtjänsten – grundas dock fortfarande på hushållet som grundläggande ekonomisk enhet. Både bostadsbidrag och socialbidrag beräknas med hänsyn till hushållsinkomster och hushållsstorlek. Barnbidragen, och i ännu högre grad subventionerna till barnomsorgen, fungerar som ersättningar för reducerad skatt för hushåll med barn. För att erhålla subventionerad barnomsorg är dock villkoret normalt att man arbetar eller studerar.

De olika reformerna av framför allt skattesystemet har lett fram till en ny rollfördelning mellan beskattning och socialpolitik. Inkomstbeskattningen är numera helt individbaserad och i princip utformad för att givet vissa fördelningspolitiska mål på individnivå dra in erforderliga skatter till det allmänna till så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt. Det sistnämnda innebär att snedvridningseffekter som exempelvis negativ inverkan på arbetsutbudet skall minimeras.

Socialpolitiken syftar förenklat dels till att komplettera de fördelningspolitiska inslagen i beskattningen, dels till att uppnå ett antal andra mål som jämställdhet mellan könen, god folkhälsa, god boendestandard m.m.

Individualiseringen och "fiskaliseringen" av inkomstbeskattningen har medfört att kraven på socialpolitiken ökat. Ett tydligt uttryck för detta var skattereformen 1990 då barn- och bostadsbidragen höjdes – höjningen av bostadsbidragen avsåg främst den del som är oberoende av bostadskostnad – och den extra skattereduktionen för hemmavarande barn under 18 år avlöstes av ett lika stort bidrag. De sistnämnda ersattes i sin tur 1993 av att bidragsförskottet togs bort från den bostadsbidragsgrundande inkomsten och att kravet på minst 60 dagars umgänge per år för att få bostadsbidrag för umgängesbarn slopades.

Samtidigt har kraven på effektivare användning av tillgängliga resurser, bättre kontroll och rättvisa ökat behoven av samordning mellan systemen. Ett exempel är när bostadsbidragen övergick från att baseras på den taxerade inkomsten två år tidigare till att grundas på aktuell inkomst. Då uppkom behov av att jämföra den sökandes bostadsbidragsgrundande (BGI) inkomst med dennes sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Genom att SGI numera främst uppdateras i samband med att försäkringen utnyttjas är den emellertid ett relativt dåligt mått på individens aktuella inkomst. SGI avser vidare individen medan BGI avser hushållet.

När BGI övergick till att avse aktuell inkomst tvingades försäkringskassan också börja ta ställning till huruvida de som söker bostadsbidrag har rätt till avdrag för resor till och från arbetet och andra utgifter för inkomsternas förvärvande. Sådana ställningstaganden görs normalt av skattemyndigheterna inför beslut om jämkning av preliminär skatt, förutom naturligtvis i samband med den slutliga taxeringen.

Slutsatsen är att renodlingen av inkomstskatten har medfört att:

- kraven på omfördelning via socialpolitiken har förstärkts,
- behoven hos t.ex. försäkringskassorna att ta hänsyn till skatteregler ökat vilket sannolikt leder till dubbelarbete och inkonsistenta bedömningar,
- många av de administrativa svårigheterna med sambeskattningen flyttats över på andra myndigheter.

Skattemyndigheterna har de bästa uppgifterna om individernas beskattningsbara inkomster samt via folkbokföringen, som numera handhas av skattemyndigheterna, om bosättningsort, eventuella familjemedlemmar m.m. De har också ett väl uppbyggt system för uppbörd, kontroll och återbetalningar. Mycket talar därför för en bättre samordning mellan social- och skattepolitik där skattemyndigheternas resurser utnyttjas bättre än hittills. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 9 av denna bilaga.

Vilka är då de sammantagna effekterna av skatter och bostadsbidrag? I diagram 2.1 visas skatt, bidrag och "nettoskatt" – dvs. skatt minus bidrag för 8 familjetyper. Typfallskalkylerna grundas på de högsta bostadskostnader som täcks av bostadsbidrag och avser 1995 års regler. I beräkningarna har hänsyn tagits till skatt och egenavgifter, barnbidrag, bostadsbidrag och bidragsförskott. Bidragsdelen i bidragsförskotten – det s.k. utfyllnadsbidraget – har beräknats som två tredjedelar av bidragsförskottet. Denna andel grundas på Riksförsäkringsverkets statistik som visar att underhållsbidragen i genomsnitt motsvarar ca en tredjedel av bidragsförskottet. För gifta/sammanboende antas att de vuxna hushållsmedlemmarna har lika stora arbetsinkomster.

Diagrammet illustrerar tydligt samspelet mellan skatte- och bidragssystemen. En tolkning av resultaten är att den samlade effekten av de här medtagna bidragen och skatterna visar samhällets krav på nettobidrag från respektive hushållstyp vid olika inkomster. Det framgår då att den hushållstyp på vilken det ställs högst krav är ensamstående över 28 år utan barn. De betalar netto ett bidrag till den offentliga verksamheten vid en bruttolön på ca 30 000 kr per år (2 500 kr/månad). En ensamstående med 2 barn behöver däremot inte betala skatt netto förrän vid en inkomst på ca 190 000 kr per år (16 000 kr/månad).

Diagram 2.1a Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; ensamstående 18-28 år utan barn

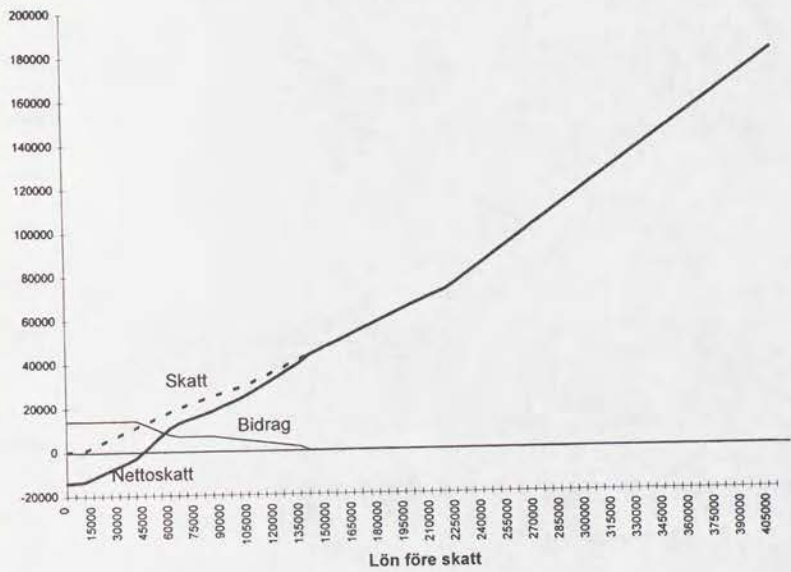


Diagram 2.1b Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; ensamstående över 28 år utan barn

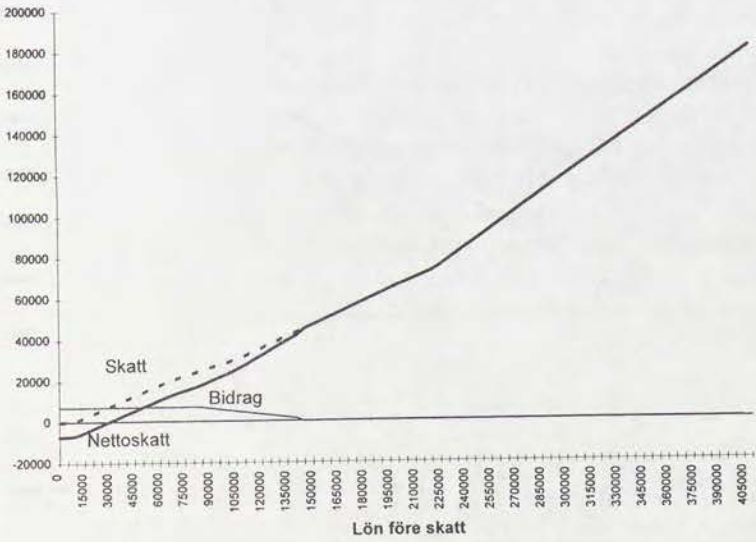


Diagram 2.1c Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; ensamstående med ett barn

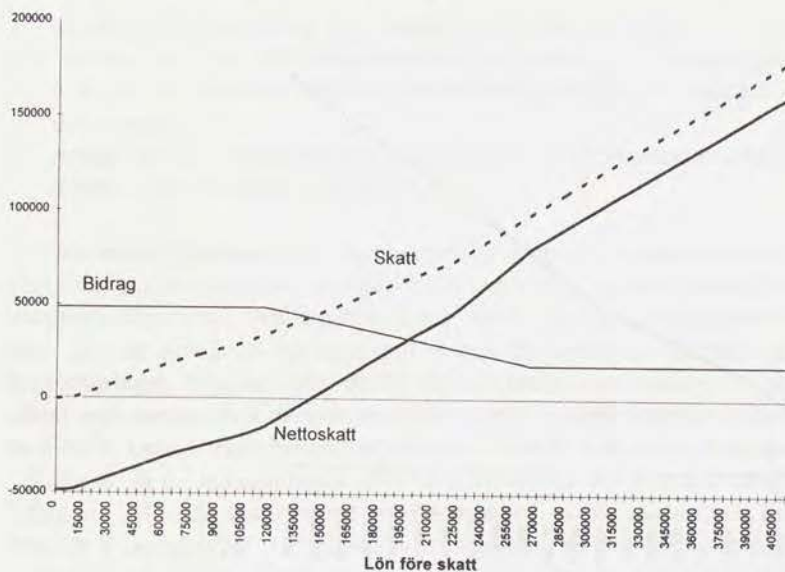


Diagram 2.1d Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; ensamstående med två barn

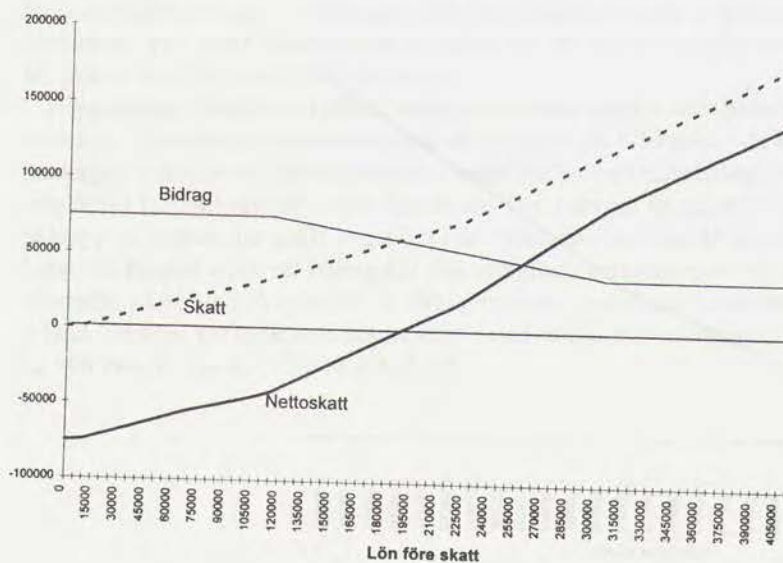


Diagram 2.1e Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; gifta/sammanboende utan barn

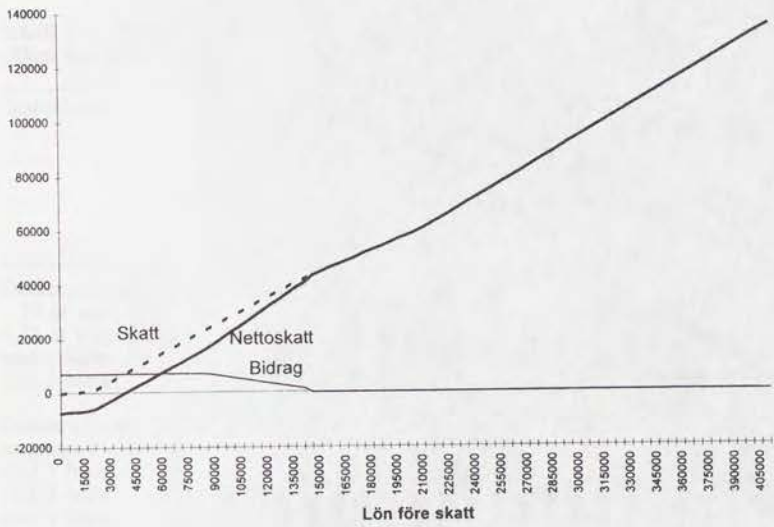


Diagram 2.1f Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; gifta/sammanboende med ett barn

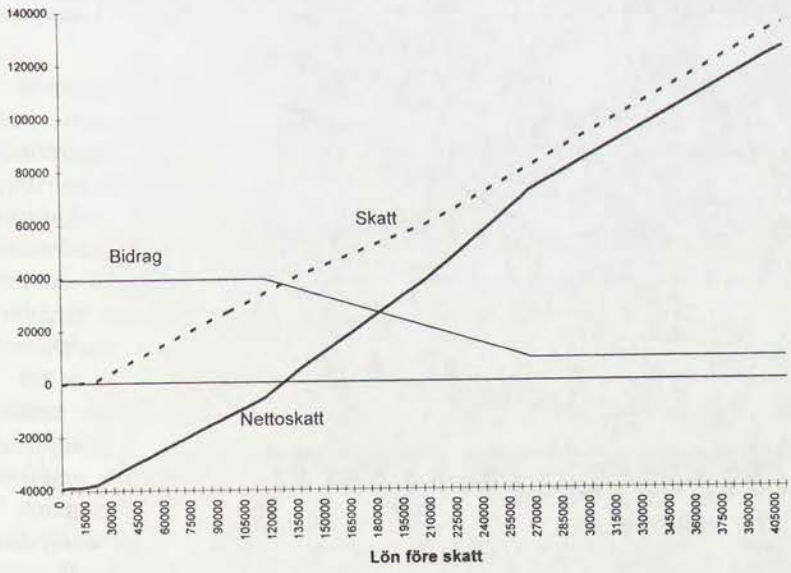


Diagram 2.1g Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; gifta/sammanboende med två barn

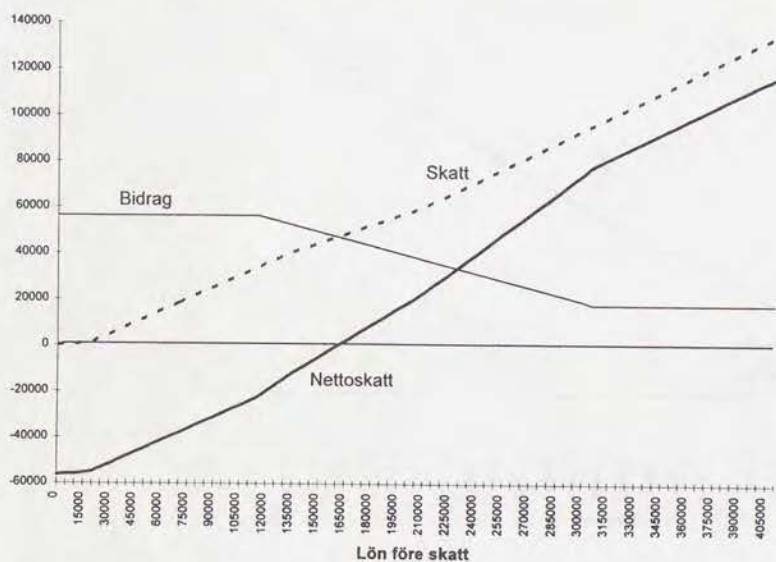
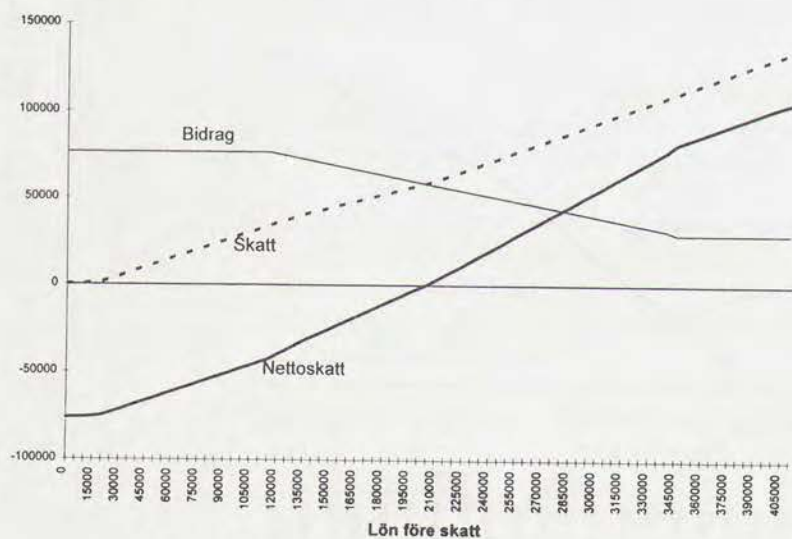


Diagram 2.1f Bidrag, skatt och nettoskatt vid olika bruttolön, 1995 års regler; gifta/sammanboende med tre barn



I tabell 2.1 ges en sammanfattning av beräkningsresultaten. Där inkluderas även uppgifter avseende föräldrar med s.k. umgängesbarn.

Tabell 2.1 Bidragsbelopp för hushåll utan andra inkomster och bruttolön vid vilken hushållet börjar betala nettoskatt; kronor, 1995 års regler

Hushållstyp	Bostadsbidrag+Barnbidrag+Bidragsförskott		Enbart bostadsbidrag	
	Totalt bidrag vid noll i lön	Bruttolön vid vilken netto-skatten är noll	Bidrag vid noll i lön	Bruttolön vid vilken netto-skatten är noll
<i>Ensamstående</i>				
< 29 år utan barn	14 100	45 000	14 100	45 000
> 28 år utan barn	7 200	30 000	7 200	30 000
med 1 barn	48 700	145 000	30 300	105 000
med 2 barn	75 200	190 000	38 400	125 000
<i>Ensamstående med umgängesbarn</i>				
med 1 barn	23 100	80 000	23 100	80 000
med 2 barn	27 600	95 000	27 600	95 000
med 3 barn	32 700	110 000	32 700	110 000
<i>Gifta/sammanboende</i>				
> 28 år utan barn	7 200	40 000	7 200	40 000
med 1 barn	39 300	125 000	30 300	105 000
med 2 barn	56 400	160 000	38 400	125 000
med 3 barn	76 500	205 000	47 100	140 000

Anm.: Bostadsbidrag beräknade vid den högsta bostadskostnad som ersätts. För gifta/sammanboende grundas beräkningarna på antagandet att de vuxna hushållsmedlemmarna har samma inkomst före skatt.

Slutsatsen av såväl diagram 2.1 som tabell 2.1 är att bidragen kan ses som i många fall ekonomiskt mycket betydelsefulla komplement till beskattningen. De olika bidragens konstruktion har också paralleller i skattesystemet. Barnbidragen och bidragsförskotten (dvs den del som är utfyllnadsbidrag) är oberoende av inkomst och motsvarar grundavdraget. De inkomstberoende bostadsbidragen motsvarar den inkomstberoende delen av grundavdraget. Skillnaden är att avdragen bara ger skattebefrielse, medan bidragen innebär utbetalning av pengar, motsvarande s.k. negativ inkomstskatt.

Ett annat samband mellan beskattning och bostadsbidrag är att båda skapar marginaeffekter. Med marginaeffekt menas då att hushållets nettoinkomst ökar mindre än lönen före skatt genom att skatten ökar och bidragen minskar.

Antag att en ensamstående med 1 barn som arbetar 75 procent av heltid och tjänar 11 000 kr i bruttolön beslutar att i stället arbeta heltid. Lönen ökar då med 2 750 kr per månad men nettoinkomsten stiger bara med 1 722 kr. Marginalskatten motsvarar 37 procent av löneökningen (vid 31,5 procent kommunal debitering). Därtill förlorar hushållet 550 kronor, eller ytterligare 20 procent, av bruttolöneökningen i minskade bostadsbidrag. Av den ursprungliga löneökningen återstår 1 172 kr i ökad nettoinkomst. Den totala marginaeffekten är 57 procent $((1022+550)/2750)$.

I många kommuner tillämpas dessutom inkomstberoende daghemstaxor. Om barnet går på daghem i Stockholm stiger avgiften enligt 1995 års regler med 458 kr vid den aktuella inkomstökningen. Marginaleffekten ökar då till 74 procent och kvar blir en inkomstökning på 720 kr vid en höjning av arbetstiden från 75 till 100 procent. Till detta kan komma marginaleffekter från andra inkomstberoende avgifter som återbetalning av studielån (4 procent av bruttolönen) och vissa fackföreningsavgifter (ca 2 procent av bruttolönen).

Slutsatsen är att skatte- och bidragsregler måste utformas så att de sammanlagda marginaleffekterna blir acceptabla. Detta skapar ytterligare kopplingar mellan bostadsbidrag och skatter.

Bostadsbidragen är skattefria för mottagaren. Detta är logiskt om bidragen betraktas som en skattereduktion vilken korregerar den individualiserade beskattningen. Bostadsbidragen kan med detta synsätt alternativt betecknas som en skatteförmån.

Bostadsbidraget brukar dock normalt inte ses som en skatteförmån utan som ett bidrag. En metod för att jämföra offentliga sektorns eller statens kostnader för olika bidrag är att beräkna hur stora alla bidrag skulle behöva vara om de var beskattade (För en närmare diskussion se betänkandet Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning, SOU 1995:36). Ett skattefritt bostadsbidrag på 1 000 kr som betalas ut till en person med 37 procents marginalskatt motsvarar ett beskattat bidrag på 1 587 kr. Med denna jämförelsenorm kan bostadsbidraget i exemplet sägas bestå av ett obeskattat bidrag på 1 000 kr och en skatteförmån på 587 kr. Med tanke på bostadsbidragets roll som korrigering av skatteuttaget är det dock inte aktuellt att föreslå att bostadsbidraget faktiskt beskattas. Beräkningar av den skatteförmån som är förknippad med bostadsbidraget får närmast ses som en metod att göra jämförelser mellan bidrag som i olika utsträckning är beskattade.

3 Bostadsbidragen och familjepolitiken

Familjepolitiken syftar bl.a. till att ge barn en god materiell standard och främja jämställdhet mellan könen. Den har åtminstone tidigare dessutom syftat till att öka födelsetalen. Ett sedan länge använt medel för att uppnå dessa mål är barnbidragen. Barnbidragen kan, som framgått av föregående avsnitt, ses som en del av skattesystemet. Till skillnad från en skattereduktion som utgår till båda föräldrarna är barnbidraget dock specialdestinerat till modern och därmed kanske i högre grad "öronmärkt" för barnens konsumtion. Barnbidrag utgår också till familjer som saknar inkomst och som därför inte skulle ha någon fördel av en skattereduktion.

Barnbidraget är för närvarande 9 000 kr per barn och år och inte inkomstprövat, men innehåller s.k. flerbarnstillägg. Enligt riksdagsbeslut våren 1995 sänks barnbidraget till 7 680 kr per barn och år fr.o.m. den 1 januari 1996. Flerbarnstilläggen upphör också för barn födda 1996 eller

senare. Barnbidragen uppgår till följande belopp enligt de olika regelsystemen:

Tabell 3.1 Barnbidrag enligt 1995 och 1996 års regler

Hushåll med	1995 års regler	1996 års regler	
		Barn födda före 1996	Barn födda senare
1 barn	9 000	7 680	7 680
2 barn	18 000	15 360	15 360
3 barn	27 400	25 440	23 040
4 barn	45 600	40 320	30 720
5 barn	63 600	57 000	38 400
6 barn	81 600	73 680	46 080

Som framgår är minskningen av barnbidragen betydande redan i nominella termer, framför allt för flerbarnsfamiljer. Därtill kommer den reala sänkning som uppkommer genom att bidragen inte räknas upp med penningvärdesförsämringen.

Bostadsbidragen är inkomstprövade, men till följd av att barnbidragen inte ingår i den bostadsbidragsgrundande inkomsten så uppkommer inte någon automatisk kompensation för de sänkta barnbidragen. En sådan automatik finns däremot i socialbidragen, så att hushåll som är berättigade till socialbidrag i princip kompenseras.

Ett av familje- (och social-) politikens mål är att förhindra att barn har en alltför låg ekonomisk standard under sin uppväxt. Socialbidragen kan ses som ett sista skyddsnät för att garantera att detta mål uppfylls. Den allmänna inriktningen hos politiken har samtidigt varit att söka uppfylla målen med så generella medel som möjligt – exempelvis barn- och bostadsbidrag, daghemssubventioner, föräldraförsäkring – och därmed undvika att hänvisa bl.a. barnfamiljer till socialbidrag. Med dessa utgångspunkter kan barnbidragssänkningarna medföra ett behov av att höja bostadsbidragen för barnfamiljer med låga inkomster; speciellt för familjer med många barn. En sådan sänkning av barnbidragen och höjning av bostadsbidragen kan sägas vara likvärdig med en inkomstprövning av en del av barnbidragen.

Till skillnad från vad som gäller för social- och arbetslöshetsförsäkringarna samt socialbidragen finns det inte något krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande för att vara berättigad till bostadsbidrag. Det innebär att bostadsbidragen i vissa fall kan ses som en "subvention av lågt arbetsutbud", exempelvis deltidsarbete. Med så höga marginaleffekter som visades i räkneexemplet i föregående avsnitt är inkomstbortfallet vid deltids- i stället för heltidsarbete inte heller så stort. Bostadsbidragen minskar därmed – tillsammans med bl.a. beskattningen och de inkomstberoende daghemsavgifterna – kostnaden för att vara hemma med egna barn. Detta har åtminstone tidvis också varit ett mål för familjepolitiken.

På liknande sätt fungerar bostadsbidraget, beskattningen och daghemstaxorna tillsammans med föräldrapenningen. Genom att exempelvis ta ut föräldrapenning bara 5 av 7 dagar i veckan så förlängs ersättningstiden

med 40 procent. Inkomstbortfallet jämfört med att arbeta under den förlängda föräldraledigheten begränsas av att det utgår högre bostadsbidrag, lägre skatt och att man slipper betala daghemsavgift.

Ett annat betydelsefullt inslag i familjepolitiken är bidragsförskotten som utgår till ensamstående föräldrar. Bidragsförskott betalas till ensamstående vårdnadshavare och är – som namnet antyder – ett förskott på det underhållsbidrag som den andre, underhållsskyldige, föräldern skall betala. Endast ca en tredjedel av bidragsförskotten kommer dock tillbaka till staten i form av underhållsbidrag. Den överskjutande delen – det s.k. utfyllnadsbeloppet – är därmed ett statligt bidrag till ensamstående med barn.

Om föräldrarna i ett barnhushåll separerar är vårdnadshavaren berättigad till bostadsbidrag för barnen. Eftersom hushållets BGI vanligen sjunker efter en separation – man har bara en förvärvsinkomst och bidragsförskott/underhållsbidrag räknas ej in i BGI – får den ensamstående vårdnadshavaren normalt högre bostadsbidrag än vad familjen hade tidigare. Om den andre föräldern tidvis har barnen boende hemma kan även han eller hon få bostadsbidrag för samma barn – s.k. umgängesbarn – men dock inte det särskilda bidraget för hemmavarande barn.

Två vuxna sammanboende med två barn, en lön på 12 500 kr vardera och bostadskostnader på 5 000 kr får inte något bostadsbidrag när de bor tillsammans. Om de separerar får vårdnadshavaren 26 600 kr och den andre föräldern 15 500 kr per år i bostadsbidrag, om båda föräldrarnas bostadskostnad är 5 000 kr per månad. Bidragsökningen är således 42 100 kr per år, men bostadskostnaderna ökar med 60 000 kr. Därtill kommer utfyllnadsdelen i bidragsförskottet, som om underhållsbidraget motsvarar en tredjedel av bidragsförskottet uppgår till 18 800. Sammanlagt kompenseras således bidragsökningen nästan exakt ökningen av boendekostnaderna på 5 000 kr i månaden. Dessutom kan inkomstberoende daghemsavgifter minska vid en separation.

Bostadsbidragen är således av stor betydelse för ekonomin i familjer där föräldrarna separerat. Ett problem med de relativt kraftiga bidragsökningarna vid separationer är att det är lönsamt att "skenseparera". Eftersom det är svårt att kontrollera om föräldrar, eller andra vuxna, bor tillsammans finns risk för att för höga bidrag betalas ut till personer som oriktigt uppger att de bor ensamma, med eller utan barn.

Slutsatsen av avsnittet är att bostadsbidragen fyller betydelsefulla uppgifter inom familjepolitiken och att nedskärningar inom andra områden, såsom barnbidragen, ökar deras betydelse.

4 Bostadsbidragen och socialbidragen

Förenklat uttryckt kan socialbidragen sägas vara välfärdspolitikens sista och bostadsbidragen dess näst sista skyddsnät. Det innebär att förändringar i bostadsbidragen i många fall får direkta återverkningar på social-

bidragen. De individer eller hushåll som inte fångas upp av det näst sista nätet kan komma att falla så långt att de hamnar i det sista skyddsnätet.

I diagram 4.1 visas bostadsbidragens betydelse för den disponibla inkomsten i olika inkomstlägen och för olika hushållstyper. I diagrammen finns också "socialbidragsgränsen" inritad. Med socialbidragsgränsen menas summan av de poster som enligt Socialstyrelsens rekommendationer anses ingå i en "skälig levnadsnivå" och som enligt dessa rekommendationer skall ersättas med socialbidrag. Posterna är bostadskostnader, lokala resor, fackföreningsavgift, daghemsavgift och övriga utgifter för vilka det beräknats ett schablonbelopp i form av socialbidragsnormen. För att ge en uppfattning om beloppens storlek visas i tabell 4.1 socialbidragsgränsen för olika hushållstyper när hushållet har en lön på 100 000 kr före skatt. På grund av att daghemstaxor och i vissa fall fackföreningsavgifter är inkomstberoende stiger socialbidragsgränsen med lönen före skatt. Det är därför nödvändigt att ange vid vilken inkomst före skatt som socialbidragsgränsen beräknas. De inkomstberoende daghemsavgifterna skapar "hack" i socialbidragsgränsen i diagrammen som avser hushåll med barn.

Tabell 4.1 Socialbidragsgräns för olika hushållstyper när hushållet har 100 000 kr i lön före skatt

Hushållstyp	Kronor per månad			Kronor per år Totalt
	Bostad	Övrigt	Totalt	
<i>Ensamstående</i>				
< 29 år utan barn	3 600	3 900	7 500	90 300
> 28 år utan barn	3 700	3 900	7 600	91 500
> 28 år med 1 barn	5 200	6 400	11 600	138 700
> 28 år med 2 barn	5 800	8 200	14 000	168 000
<i>Gifta/sammanboende > 28 år</i>				
utan barn	3 700	6 500	10 200	122 100
med 1 barn	5 200	8 900	14 100	169 400
med 2 barn	5 800	10 800	16 600	198 700
med 3 barn	6 500	13 000	19 500	234 400

Diagram 4.1a Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; ensamstående 18-28 år utan barn

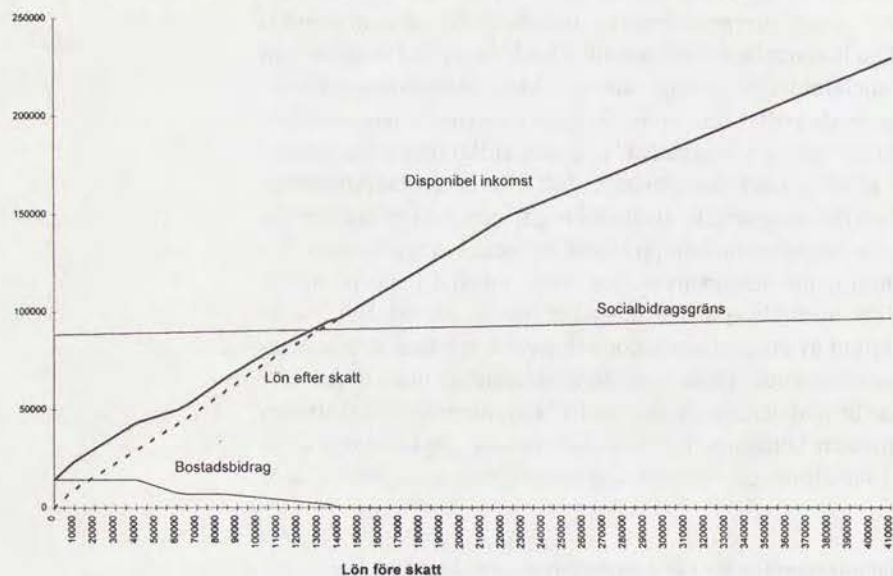


Diagram 4.1b Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; ensamstående över 28 år

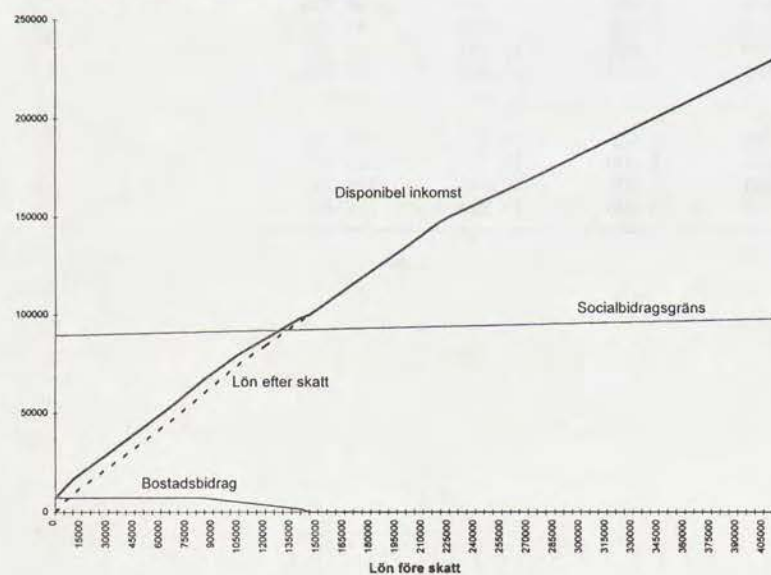


Diagram 4.1c Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; ensamstående med ett barn på 5 år

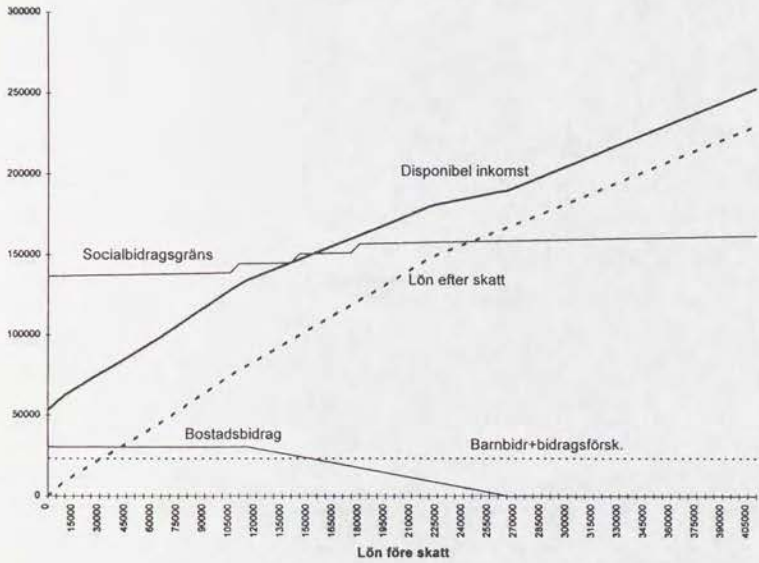


Diagram 4.1d Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; ensamstående med två barn på 3 respektive 5 år

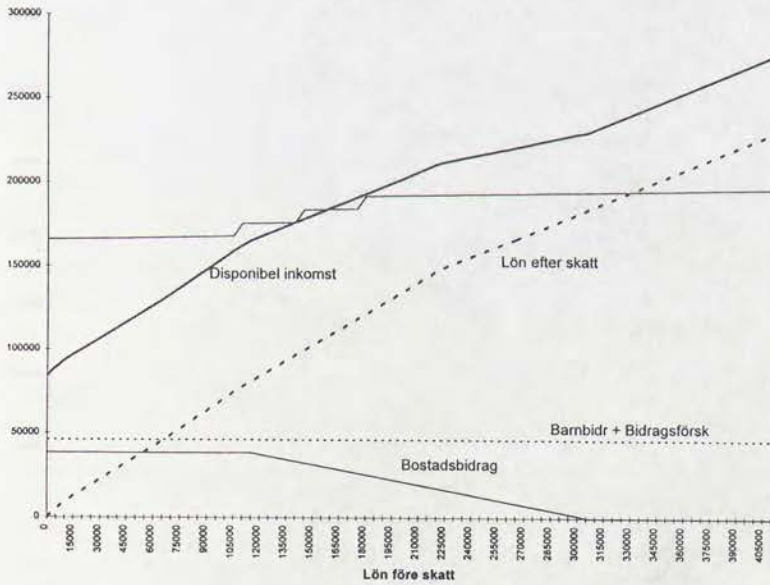


Diagram 4.1e Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; gifta/sammanboende utan barn

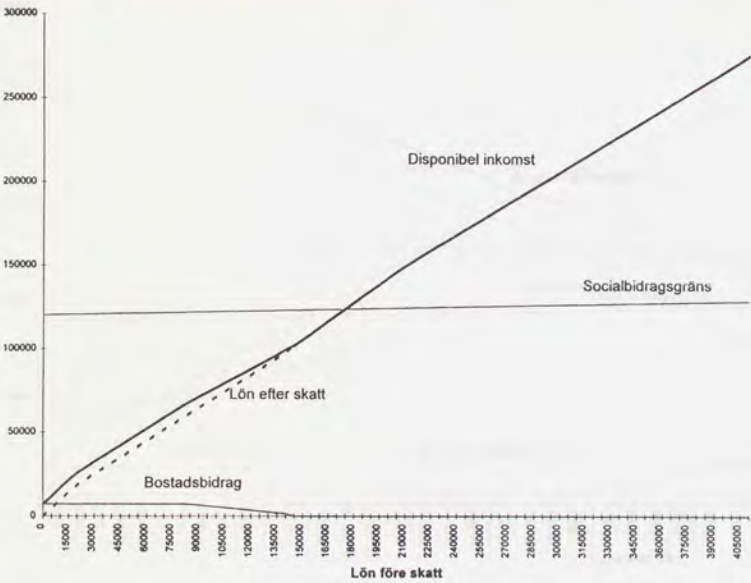


Diagram 4.1f Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; gifta/sammanboende med ett barn på 5 år

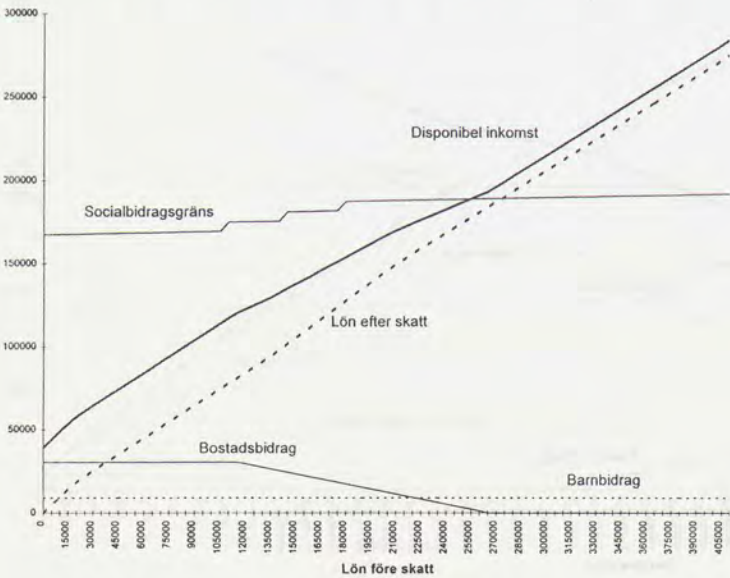


Diagram 4.1g Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; gifta/sammanboende med två barn på 3 respektive 5 år

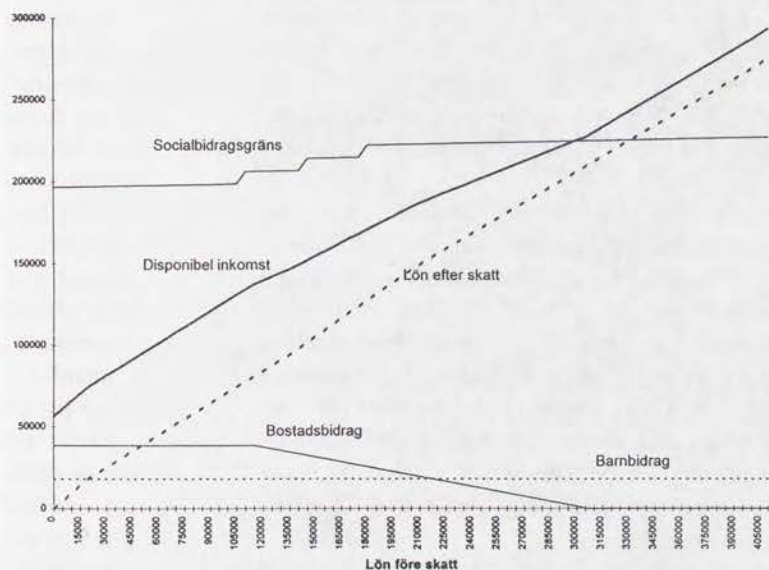
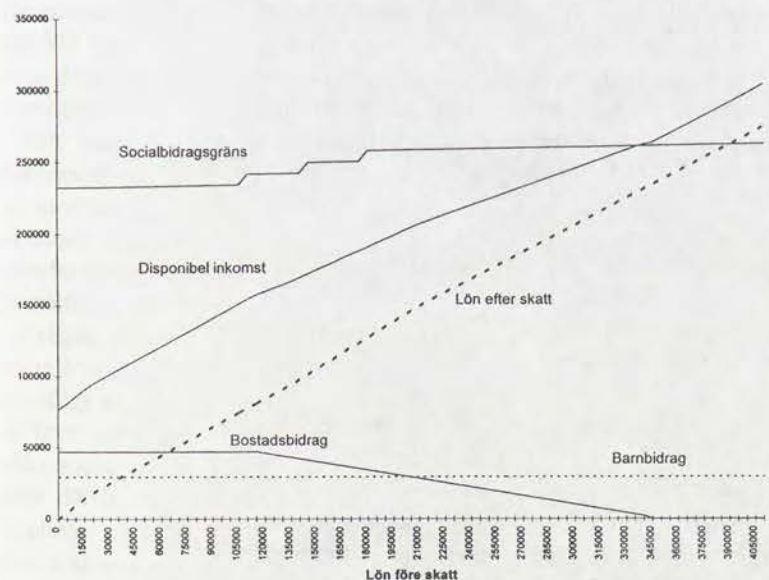


Diagram 4.1h Disponibel inkomst, bidrag och socialbidragsgräns vid olika lön före skatt; gifta/sammanboende med tre barn på 3, 5 respektive 12 år



Det skall framhållas att socialbidragsgränsen är starkt beroende av vilka antaganden som görs om bostadskostnaderna. Diagrammen grundas på den högsta bostadskostnad som ersätts med bostadsbidrag – vilken eventuellt ligger högre än de genomsnittliga bostadskostnaderna. Detta kan särskilt gälla ensamstående med barn då ensamstående och gifta/sammanboende har samma bostadskostnadsgräns. Socialbidrag kan dock ersätta bostadskostnader som är högre än dem som ligger till grund för dessa beräkningar.

Diagram 4.1 ger utrymme för många tolkningar. För det första kan det noteras att hushållen når upp till socialbidragsgränsen vid förhållandevis höga löner före skatt. Denna lönenivå kallas i ESO-rapporten En Social Försäkring för "reservationslön". Det rör sig dock inte i strikt mening om en reservation, dels därför att det finns personer som avstår från att arbeta vid högre lönenivåer, dels därför att socialbidrag inte utgår till personer som frivilligt avstår från att arbeta och dels därför att det finns personer som arbetar trots att de har en lön som understiger den från socialbidragsgränsen härledda "reservationslönen". När det gäller regeln att socialbidrag inte skall utgå till personer som frivilligt avstår från att arbeta finns dock betydande kontrollproblem.

Anledningen till att den lönenivå vid vilken hushållet når upp till socialbidragsgränsen kallades för reservationslön var att för personer med lägre lön som får socialbidrag motsvaras en höjd lön av en exakt lika stor minskning av socialbidragen. För dessa grupper är således margineffekterna 100 procent och incitamenten till arbete försvagade. Strikt tolkat innebär reservationslönebegreppet dock att individerna avstår från att arbeta om lönen understiger en viss nivå och det behöver, som nämnts, inte vara fallet med socialbidragstagare trots att de – åtminstone på kort sikt – inte gör någon ekonomisk vinst på arbetet. Med dessa förbehåll kan "reservationslönen" beräknas till följande belopp från diagram 4.1.

Ensamstående

< 29 år utan barn	10 400
> 28 år utan barn	10 700
> 28 år med 1 barn	11 700
> 28 år med 2 barn	11 700

Gifta/sammanboende

(avser var och en av de vuxna familjemedlemmarna)

> 28 år utan barn	7 300
> 28 år med 1 barn	10 600
> 28 år med 2 barn	12 500
> 28 år med 3 barn	14 000

Nivån på "reservationslönen" är självfallet viktig för incitamenten att arbeta. Beloppen ovan ligger oroväckande nära – eller över – lönen för heltidsarbete för många grupper, exempelvis inom kommuner och handel. Bostadsbidragen har här en viktig roll genom att de sänker "reservationslönen" för åtminstone vissa hushållstyper. Av diagrammen framgår att om bostadsbidragen för ensamstående med barn skulle tas bort skulle "reservationslönen" höjas väsentligt. För exempelvis en ensamstående med ett barn så skulle den stiga från 11 700 kr till 16 700 kr per månad.

Bostadsbidragen ökar således åtminstone för vissa hushåll incitamenten till arbete jämfört med om dessa hushåll i stället skulle fått socialbidrag, genom att de byter ut en 100-procentig margineffekt mot en ca 60-procentig (den exakta margineffekten beror på utformningen av de inkomstberoende daghemstaxorna). De lägre margineffekterna innebär dock också att avtrappningen av bostadsbidragen måste sträcka sig upp till relativt höga inkomster, vilket medför att fler hushåll omfattas. Vad bostadsbidragen gör är således att sänka margineffekterna från 100 procent till ca 50-70 procent för relativt få hushåll med inkomster – före bostadsbidrag – under socialbidragsgränsen och höja margineffekterna från kanske i genomsnitt 55 till 75 procent för en ganska stor grupp hushåll med inkomster över socialbidragsgränsen. Den samlade effekten på arbetsutbudet av detta byte är svår att bedöma.

Allmänt medför bostadsbidragen också att färre personer behöver vända sig till socialtjänsten för sin försörjning, vilket innebär att de slipper den eventuella stigmatisering som ett sådant beroende kan medföra. Det kan också innebära andra fördelar som administrativa vinster och att socialbyråerna kan specialisera sig på personer som har andra problem än låg lön och stor försörjningsbörda.

För hushåll bestående av gifta/sammanboende med flera barn påverkar dock bostadsbidragen "reservationslönen" i mycket mindre omfattning. Diagram 4.1 visar att bostadsbidragen är i stort sett avtrappade vid de inkomster som motsvarar socialbidragsgränsen. Den formella orsaken är att bostadsbidragen utgår med samma belopp för gifta/sammanboende som för ensamstående, medan socialbidragsgränsen är högre för de förstnämnda. Vid lägre bostadskostnader än de som ligger till grund för kalkylerna ökar dock bostadsbidragens betydelse för gifta/sammanboendes "reservationslöner".

Det faktum att bostadsbidrag till stor del utgår till hushåll med inkomster under socialbidragsgränsen kan innebära att effekten bara blir en omfördelning av kostnaden från kommun till stat, medan hushållets ekonomi inte påverkas¹. Vid besök på socialbyråer framhålls också att en standardåtgärd är att se till att hushåll som söker socialbidrag först söker bostadsbidrag.

Frågan är dock mer komplicerad. Många hushåll som ligger under socialbidragsgränsen är inte berättigade till socialbidrag därför att de frivilligt avstår från att arbeta heltid eller därför att de har tillgångar som de först måste realisera. Andra hushåll är berättigade men avstår från att söka socialbidrag därför att de anser det stigmatiserande eller besvärligt eller därför att de då blir utsatta för ingående undersökningar som kan upplevas som integritetskränkande. Om de sistnämnda hushållens ekonomiska situation blir alltför pressad – t.ex. till följd av sänkta bidrag eller försäkringsersättningar – så är det dock sannolikt att de ändå kommer att söka socialbidrag. Förutom de ökade offentliga utgifterna så leder detta

¹ Denna fråga behandlas i avsnitt 8 av bilagan.

i sådana fall till att hushållen då kommer att träffas av socialbidragens 100-procentiga marginaleffekter.

Sammanfattningsvis är således bostadsbidragen ett viktigt substitut till socialbidrag i många situationer — och som i flera avseenden har attraktiva egenskaper än socialbidragen.

5 Bostadsbidragen, socialförsäkringarna och arbetslöshetsersättningarna

Social- och arbetslöshetsförsäkringarna är i Sverige helt individbaserade. Detta kan — givet vissa mål för levnadsstandard och inkomstfördelning — i princip skapa samma behov av kompletterande bidrag vilka tar hänsyn till hushållsstorlek och försörjningsbörda som vi sett gäller för skattesystemet.

Social- och arbetslöshetsförsäkringarna är konstruerade för att ersätta inkomstbortfall vid arbetsoförmåga och arbetslöshet. Skulle kompensationsgraden i dessa försäkringar uppgå till 100 procent uppkommer inte behov av bostadsbidrag eller motsvarande som är specifika för försäkringarna. Problemet att inkomsterna inte räcker till för att klara försörjningsbördan är då detsamma oavsett om personen är sjuk, arbetslös eller i arbete.

Av olika skäl och på olika sätt är emellertid ersättningarna från försäkringarna lägre än inkomstbortfallet. Kompensationsgraden i de offentliga försäkringarna kommer fr.o.m. 1996 att uppgå till 75 procent. Det kan förväntas att med de tillägg från kollektivavtalade ersättningar som kan komma att finnas vid sjukdom blir ersättningen som högst 85 procent av den förlorade bruttoinkomsten. På grund av marginaleffekter blir inkomstförlusten netto dock vanligen något — men inte mycket — lägre än 15 procent. Dessutom ersätts inte bortfall av inkomster över vissa "tak" i försäkringarna. I arbetslöshetsförsäkringen är detta tak 5,5 basbelopp (196 350 kr år 1995) och i sjukförsäkringen 7,5 basbeloppet (267 750 kr). Därtill finns i arbetslöshetsförsäkringen en kvalificeringstid på 12 månaders medlemskap i arbetslöshetskassa och 5 månaders arbete innan ersättning kan utgå. Liknande kvalificeringstider diskuteras i sjukförsäkringen.

Inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet kan skapa extra behov av kompletterande bidrag. Som ett exempel kan tas en ensamstående med ett barn, en bostadskostnad på 5 200 kr och en lön på 15 000 kr (t.ex. en mellanstadie lärare som arbetat i 15 år). "Reservationslönen" för ett sådant hushåll uppgår som visats i avsnitt 4 till 11 700 kr. Om hon eller han blir arbetslös sjunker månadsinkomsten — vid 75 procents arbetslöshetsersättning — till 11 250 kr före skatt. Trots att bostadsbidraget ökar från 1 440 kr till 2 190 kr i månaden och daghemsavgiften minskar från 1 800 till 900 kr kommer inkomsterna att ligga under den av Socialstyrelsen rekommenderade socialbidragsnivån. Om den arbetslöse säger upp daghemsplatsen — i vissa kommuner får arbetslösa inte behålla sina

daghemsplatser — sjunker dock socialbidragsgränsen så mycket att den understiger hushållets inkomster.

Exemplet illustrerar två fenomen. För det första att utrymmet mellan lön och socialbidragsnivåer är så litet även för högskoleutbildade med lång arbetslivserfarenhet att inkomstbortfallet vid exempelvis arbetslöshet gör att många hushålls inkomster faller ner mot socialbidragsnivån. För det andra att bostadsbidragen är betydelsefulla som ett komplement vid sådana inkomstbortfall.

Slutsatsen är att ju lägre ersättningarna är i social- och arbetslöshetsförsäkringarna och ju större hushållets försörjningsbörda är, desto viktigare blir bostadsbidragen om man vill undvika att hushållens inkomster faller under socialbidragsnivån vid arbetsoförmåga eller arbetslöshet.

6 Bostadsbidragen och studiemedlen

Bostadsbidragen till personer mellan 18 och 28 år kan delvis ses som ett stöd riktat till studerande med bostadskostnader över en viss nivå. Hushåll där den sökande har studiemedel har oavsett ålder rätt att få bostadsbidrag enligt reglerna för 18-28-åringar. I den bostadsbidragsgrundande inkomsten inräknas då bidragsdelen av studiemedlen. I diagram 6.1 visas disponibel inkomst och socialbidragsgräns för en ensamstående studerande utan barn samt i diagram 6.1b skatt, bidrag och nettoskatt. Några jämförelser med ensamstående som inte studerar görs i tabell 6.1. Beräkningarna avser en person som studerar heltid (9 månader) under 1995.

Tabell 6.1 Jämförelse mellan studerande och ej studerande ensamstående utan barn, bostadskostnad 3 600 kr/mån; kronor

	Studerande	Ej studerande 18-28 år
"Reservationslön"	10 000 ¹	10 400
Studie- och bostadsbidrag vid noll i lön	31 500	14 100
Bidrag+studielån vid noll i lön	76 500	14 100
Socialbidragsgräns vid noll i lön	95 460	88 280
Bruttolön vid vilken nettoskatten är noll ²	75 000	45 000
<i>Marginaleffekter (inkl. minskning av studielån)</i>		
<i>vid årsinkomst:</i>		
20 000	34 %	34 %
50 000	47 %	67 %
75 000	86 %	27 %
100 000	88 %	29 %

¹ 3 månaders arbete.

² Endast studiemedlens bidragsdel.

Anm.: För att göra jämförelsen mer rättvisande har socialbidragsgränsen för studerande ökat med 7 200 kr avseende studielitteratur och terminsavgifter. De studerande har antagits inte betala någon fackföreningsavgift.

Diagram 6.1a Disponibel inkomst inkl. studielån, bidrag och socialbidragsgräns för en ensamstående studerande

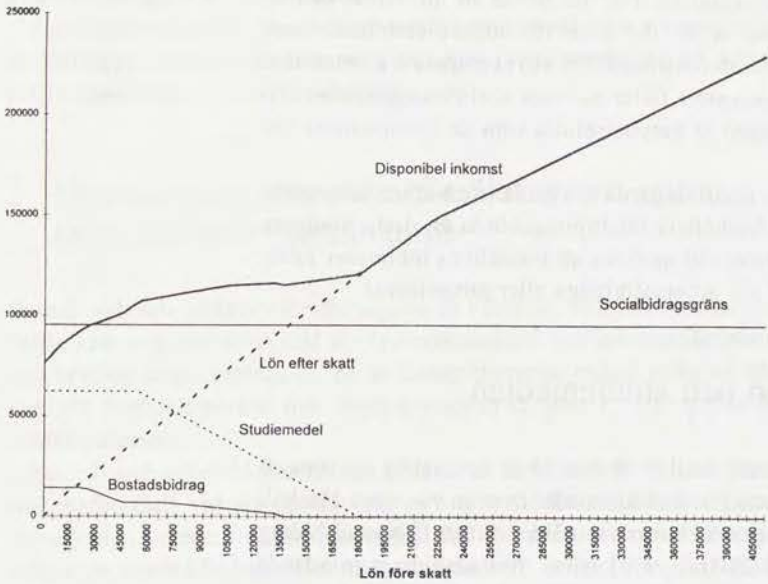
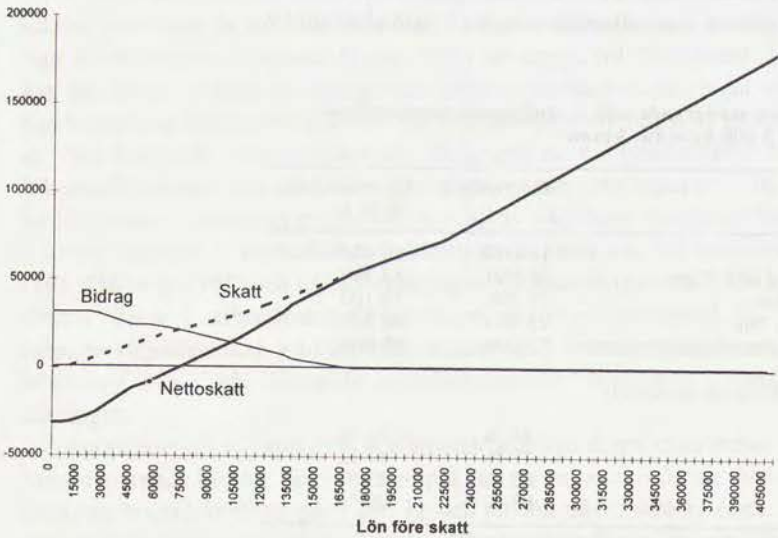


Diagram 6.1b Skatt, bidrag och nettoskatt för en ensamstående studerande



Diagrammet och tabellen visar att studiemedlen är utformade för att ge studerande som tjänar mellan 30 000 och 50 000 kr per år en levnadsstandard motsvarande 100-110 procent av socialbidragsgränsen. För att en ensamstående över 28 år utan barn skall uppnå samma standard krävs en lön på ca 11 300 kr i månaden. Genom mycket starka marginaleffekter för inkomster över 50 000 kr/år och höga marginaleffekter för inkomster mellan 40 000 kr och 50 000 kr styrs de studerande att inte arbeta så mycket att det kan beräknas påverka studierna negativt.

Vilken betydelse har då bostadsbidragen för de studerandes ekonomi? I tabell 6.2 visas den disponibla inkomsten med respektive utan bostadsbidrag vid olika lön och bostadskostnad. Vid höga boendekostnader är bostadsbidraget betydelsefullt. Utan bostadsbidrag och vid en bostadskostnad på 3 600 kr i månaden skulle en studerande behöva ha löneinkomster på ca 46 000 kr om året för att de sammanlagda disponibla inkomsterna, inkl. studielån, inte skall understiga socialbidragsnivån. Med nuvarande bostadsbidragsregler räcker det att han/hon tjänar ca 27 000 kr om året. Är bostadskostnaden så låg som 2 000 kr i månaden är bostadsbidraget ganska marginell (2 700 kr/år). Även om inte något bostadsbidrag utgår kommer studenten upp i socialbidragsnivån redan vid en årsinkomst på ca 17 000 kr.

Tabell 6.2 Disponibel inkomst och socialbidragsgräns för studerande

Lön före skatt	Disponibel inkomst		
	Utan bostadsbidrag	Med bostadsbidrag	Socialbidragsgräns
<i>Bostadskostnad 2 000</i>			
0	62 400	65 100	76 300
15 000	75 000	77 700	76 300
40 000	91 400	91 400	76 300
50 000	97 900	97 900	76 300
75 000	104 400	104 400	76 300
100 000	110 300	110 300	76 300
<i>Bostadskostnad 3 600</i>			
0	62 400	76 500	95 500
15 000	75 000	89 100	95 500
40 000	91 400	99 700	95 500
50 000	97 900	104 800	95 500
75 000	104 400	110 600	95 500
100 000	110 300	114 400	95 500

Anm.: Socialbidragsgränsen för studerande har ökas med 7 200 kr avseende studielitteratur och terminsavgifter. De studerande har antagits inte betala någon fackföreningsavgift.

Bostadsbidragen till studerande är ett medel för att utjämna levnadsstandarden mellan studenter med olika bostadskostnader. Studiemedlen fungerar som en generell del av stödet till studerande (vid arbetsinkomster under ca 53 000 kr) och bostadsbidragen som en behovsprövad del. Om utgångspunkten är att säkerställa ungefär samma levnadsstandard som i dag för studenter med höga bostadskostnader skulle således ett borttagande av bostadsbidragen ställa krav på att öka den generella delen

– dvs. studiemedlen. En sådan förändring skulle sannolikt öka de statsfinansiella kostnaderna eftersom den skulle innebära att ett selektivt stöd byttes ut mot ett generellt.

Det kan dock vara värt att påminna om att den disponibla inkomsten för en student med 3 600 kr i bostadskostnad uppgår till 8 100 kr i månaden under de 9 månader av ett år studierna pågår. Detta motsvarar en lön före skatt på ca 12 000 kr i månaden.

Bostadsbidragen är dock inte konsekvent utformade för att kompensera studenter med höga boendekostnader eftersom kostnader för inackorderingsrum och liknande inte ersätts.

Sammanfattningsvis ger bostadsbidragen ett inte oväsentligt tillskott till studenter med höga bostadskostnader. Därmed minskar kraven på denna grupp att tjäna in extrainkomster – något som i vissa fall torde vara gynnsamt för studieresultaten. Det är emellertid numera svårt för många studerande att över huvud taget få arbeten som kan ge extrainkomster.

7 Bostadsbidragen och bostadspolitiken

Det är betydligt svårare att utifrån typfallskalkyler dra slutsatser om bostadspolitiska effekter än om de fördelnings- och inkomstpolitiska effekter vilka diskuteras i avsnitten 2-6. Det är inte heller möjligt att här göra någon empirisk utvärdering av bostadsbidragens bostadspolitiska effekter. Vi får därför nöja oss med en mer generell diskussion.

Bostadspolitiken har som mål att ge alla tillgång till en god boendestandard. Bakom denna målsättning döljs flera grundläggande frågeställningar och synsätt. För det första är bostadspolitiken en del av fördelningspolitiken – även om det kan hävdas att också det omvända gäller. Det är inte osannolikt att en omfördelning till förmån för låginkomsttagare har lättare att få acceptans om den sker i form av subventionerat boende än om den har formen av kontanta bidrag. Det kan således vara enklare att argumentera för att alla måste ha en dräglig boendestandard än för att ge låginkomsttagare kontantstöd som de kan "slösa bort på vad som helst". Kontantstöd kan också ha större negativa effekter på arbetsutbudet än stöd "in natura". Just bostadsbidragen har dock inte denna egenskap eftersom de utgörs av kontanta medel, låt vara att de utgår för att täcka hushållets bostadskostnader. Det har emellertid föreslagits att bostadsbidragen skall utbetalas direkt till hyresvärden, vilket i så fall skulle omvandla dem till naturaförmåner.

För det andra kan en god boendestandard vara av betydelse för individers eller gruppers utveckling och sociala anpassning. Personer som har en alltför låg boendestandard kan få svårt att avancera socialt och att höja sina inkomster tillräckligt för att flytta till bättre bostäder. Särskilt allvarligt kan problemet anses vara om det drabbar barn som växer upp i dåliga bostäder.

För det tredje kan boendestandarden ha betydelse för att undvika segregering som bl.a. kan skapa motsättningar mellan folkgrupper. Genom

att ge alla möjlighet att ha en god bostadsstandard elimineras åtminstone en del av inkomstskillnadernas betydelse för segregeringen.

Bostadspolitiken har arbetat — och arbetar fortfarande — med flera medel. Några av dessa är räntebidrag, stöd till investeringar i bostäder, hyreslagstiftning, det kommunala planmonopolet, de kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen och bostadsbidragen. Alla dessa medel samverkar förstås — lägre hyror inom allmännyttan minskar behoven av bostadsbidrag, lägre räntebidrag ökar behoven av bostadsbidrag etc.

Bland de bostadspolitiska verktygen kan bostadsbidragen ses som ett sista skyddsnät — på motsvarande sätt som socialbidragen är det inom socialpolitiken. Neddragningar av exempelvis räntebidrag som höjer bostadskostnaderna ökar således med automatik bostadsbidragens betydelse. Eftersom bostadsbidragen inte i något fall kompenserar hela ökningen av bostadskostnaderna — och för hushåll med relativt höga inkomster eller redan i utgångsläget höga boendekostnader inte någon del av ökningen — blir nettoresultatet av sänkta räntebidrag och automatiskt höjda bostadsbidrag alltid en sänkning av den inkomst som hushållen har disponibel för andra ändamål än att betala bostadskostnader.²

Det har sedan lång tid funnits en kritik mot bostadspolitiken. Kritiken har grundats på att politiken varit ineffektiv när det gäller att uppnå de uppsatta målen. I stort sett alla subventioner och regleringar har lett till höjda byggkostnader (före subventioner). Räntebidragen har gjort byggherrarna kostnadsokänsliga, byggnormer och andra regleringar har medfört höga kostnader utan motsvarande nytta för de boende, etc. En betydande del av subventionerna — främst räntebidragen — kan antas ha medfört ökade vinster i bygg- och byggmaterielindustrin, ökade löner för byggarbetare m.m. Dessa effekter har sannolikt förstärkts till följd av bristande konkurrens inom byggindustrins flesta led. Förmodligen har även bostadsbidragen haft sådana effekter genom att byggherrarna kunnat räkna med att hyresgästerna haft en viss lägsta betalningsförmåga.

När det gäller hushållen behöver de bara betala 25, 50 eller — för ensamstående över 28 år utan barn — 70 procent av en bostadskostnadsökning inom de intervall som ersätts av bostadsbidragen. Detta ger naturligtvis incitament att konsumera ett dyrare boende än man annars skulle gjort, men det är ju till stor del den bostadspolitiska avsikten med bostadsbidragen.

Slutsatsen är att den bostadspolitik som förts under de senaste 10-15 åren haft två viktiga nackdelar. För det första har en betydande del av subventionerna hamnat hos andra än dem de var avsedda för — en ineffektiv byggindustri, byggherrar, markägare m.fl. Det finns också studier över vilka förmögenhetsöverföringar som kunnat komma även

² En beräkning som gjordes av Fördelningspolitiska gruppen på Finansdepartementet år 1993 visade att den automatiska ökningen av kostnaderna för bostadsbidrag vid en då aktuell neddragning av räntebidragen med 3 miljarder kronor uppgick till 100-150 miljoner kronor.

enskilda bostadsägare till del.³ För det andra har subventionerna blivit statsfinansierat alltför dyra – särskilt i förhållande till vilka mål som de lyckats uppfylla. Samtidigt kan man förmoda att de bostadspolitiska målsättningarna är av betydelse både från ett fördelningsperspektiv och för att stimulera en önskvärd social utveckling bland befolkningen. Det blir i så fall snarare fråga om att effektivisera än att helt slopa bostadspolitik.

Sammanfattningsvis innebär de neddragningar av räntebidragen och höjningar av fastighetsskatten som vidtagits och beslutats att bostadsbidragens betydelse för bostadspolitikerna ökar. Det kan ses som en del i en ganska allmän tendens att övergå från brett verkande subventioner och bidrag till mer selektiva och träffsäkra medel – en tendens som bl.a. följt av kraven att få den offentliga sektorns finanser i balans.

8 Vem får egentligen bostadsbidragen?

Det är inte säkert att ett hushåll som erhåller ett bidrag eller annan förmån därigenom får en förbättring av sin ekonomi som är lika stor som förmånen. 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.

Beräkningar visar att år 1994 betalades ca 1,2 miljarder kronor i bostadsbidrag till hushåll med barn som samtidigt hade socialbidrag. Det kan antas att detta belopp gått till att förbättra kommunernas, snarare än de bidragsmottagande hushållens, ekonomi. Därtill skall läggas ett belopp för bostadsbidragstagare som inte fått socialbidrag, men som skulle fått det om de inte erhållit bostadsbidrag. Den sammanlagda minskningen av kommunernas utgifter till följd av att staten betalar ut bostadsbidrag är därför sannolikt högre än 1,2 miljarder kronor. Bostadsbidragen till hushåll med barn som samma månad fått socialbidrag fördelade sig på hushållstyper enligt följande.

Miljoner kronor, år 1994

	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn
Ensamstående	259	204	90	29	13
Gifta/sammanboende	148	206	138	75	62

³ Se t.ex. rapporten till ESO: Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29).

I betänkandets huvudtext diskuteras närmare hur denna kostnadsfördelning mellan stat och kommun förändras till följd av de föreslagna besparingarna.

För det andra kan hushållets arbetsutbud och därmed arbetsinkomster sjunka till följd av bidragens inkomst- och marginaleffekter. Påverkan på arbetsutbudet behandlas dock inte här.

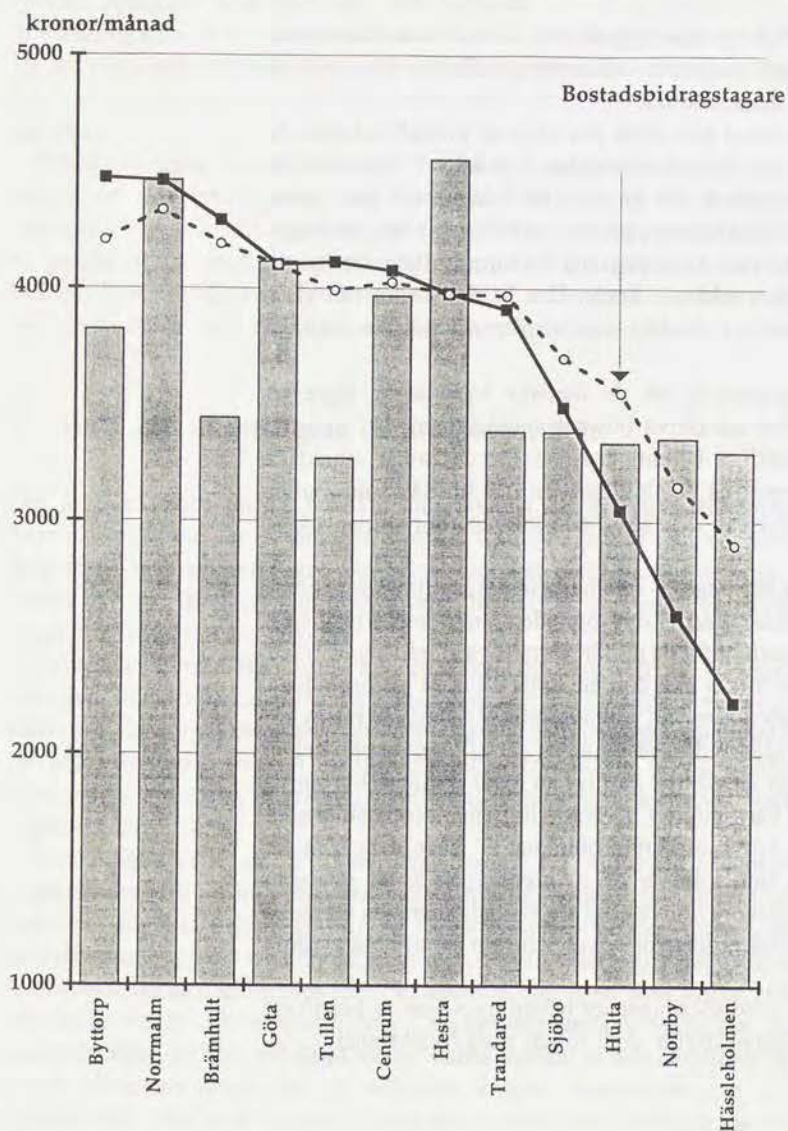
De priser som i första hand kan antas påverkas av bostadsbidragen är självfallet hyror och andra bostadskostnader. I avsnitt 7 diskuterades denna fråga. Det framgår där att det är svårt att belägga hur stor denna effekt i verkligheten är. En indikation på bostadsbidragens betydelse ges dock i diagram 8.1. Det visar den uppgivna betalningsviljan för hyreslägenheter i olika bostadsområden i Borås. Den heldragna kurvan visar betalningsviljan hos samtliga hushåll och staplarna visar de faktiska hyrorna.

En slutsats av diagrammet är att de faktiska hyrorna är lägre än betalningsviljan i de mest attraktiva bostadsområdena, medan hyrorna överstiger den genomsnittliga betalningsviljan för de minst attraktiva områdena. Ser man däremot på betalningsviljan hos hushåll som mottar bostadsbidrag, vilken visas av den streckade kurvan, blir bilden något annorlunda.

Bostadsbidragstagarna har ungefär samma betalningsvilja som genomsnittshushållen för bostäder i attraktiva områden, men betydligt högre betalningsvilja än genomsnittet för de mindre attraktiva områdena. Oavsett hur denna skillnad skall tolkas ger den en indikation på att bostadsbidragen hjälper bostadsföretagen att upprätthålla en hög hyresnivå i oattraktiva områden. Bostadsbidragen gynnar i så fall åtminstone delvis bostadsföretagen eftersom de gör det möjligt att hålla en högre hyresnivå än vad som annars skulle varit möjligt. Eventuellt gynnar bostadsbidragen indirekt även dem som bor i attraktiva områden – både dem som får bostadsbidrag och dem som inte får det. Anledningen är att eftersom bostadsbidragen gör det mindre nödvändigt för bostadsföretagen att sänka hyrorna i oattraktiva områden minskar också behoven av att höja hyrorna i attraktiva områden.

Det skall betonas att undersökningar av betalningsviljan är behäftade med osäkerhet och resultaten därför skall tolkas med försiktighet.

Diagram 8.1 Betalningsvilja bland samtliga hushåll och hushåll med bostadsbidrag samt hyror för lägenhet på 70 kvm i olika bostadsområden



Källa: Temaplan AB:s utredning åt AB Bostäder i Borås.

9 Avvägningar inför ett besparingsförslag

Genomgången ovan visar att bostadsbidragens roller som näst sista skyddsnät i socialpolitiken och sista skyddsnät inom bostadspolitiken gör det särskilt angeläget att utforma besparingsförslagen så att de negativa konsekvenserna minimeras. Nedsänkningar av bostadsbidragen kan dels medföra att vissa grupper tvingas söka socialbidrag — vilket ur flera synpunkter kan anses vara ett sämre alternativ än att de uppbär bostadsbidrag — dels leda till att minskningen av de generella bostadssubventionerna i form av främst räntebidrag får större genomslag på låginkomsthushållens ekonomi. Från inkomstfördelningssynpunkt talar därför principiellt mycket för att ett givet sparmål snarare bör uppnås genom minskning av generella stöd än genom neddragningar av selektiva och inkomstprövade stöd som bostadsbidragen.

Det finns dock motiv för att besparingar även skall omfatta selektiva stöd. Ett är att vissa nedsänkningar trots allt kan ha mindre negativa fördelnings- och andra effekter än alternativa besparingsåtgärder, exempelvis om bidragsreglerna inte är ändamålsenligt utformade. Ett annat är att de inkomstprövade stödens negativa marginaleffekter medför att man bör vara återhållsam med dem. Ett tredje motiv är att det kan krävas förbättrad kontroll och andra åtgärder mot felutbetalningar och fusk. Sådana åtgärder kan också innebära statsfinansiella besparingar.

Utredningens uppdrag är att utforma förslag till en minskning av utgifterna för bostadsbidrag med ca 2,1 miljarder kronor. Mot bakgrund av genomgången i avsnitten 2-8 diskuteras nedan vilken allmän inriktning besparingsåtgärderna bör ha.

Hushåll utan barn har — vid jämförelser mot socialbidragsgränsen — i genomsnitt bättre ekonomi än hushåll med barn. Detta förhållande accentueras genom de beslutade neddragningarna av barnbidragen. Det finns också skäl för att samhället i en prioriteringssituation skall lägga mer resurser på att stödja barn än vuxna. Ett sådant skäl är rent ekonomiskt, nämligen att problem med barns personliga utveckling och sociala anpassning kan orsaka stora kostnader i form av framtida kriminalitet, missbrukarvård m.m. Ett annat skäl är att barn har mindre möjligheter att själva ta ansvar för sin situation än vuxna och att samhället därför har en särskild skyldighet att säkerställa en minimistandard för dem. Slutsatsen är att nedsänkningarna snarare skall avse hushåll utan än med barn.

Om det för att uppnå direktivens krav på besparingar blir nödvändigt att även dra ned bostadsbidragen till hushåll med barn bör detta ske med hänsyn till bl.a. hushållens ekonomiska situation. Statistik visar att det främst är hushåll bestående av ensamstående med barn och sammanboende med många barn som har låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan — mätt som socialbidragsgränsen. Detta illustreras i följande tablå.

Tabell 9.1 Procentandel hushåll med inkomster under socialbidragsgränsen år 1992

Ensamstående		Gifta/sammanboende		
1 barn	2 eller fler barn	1 barn	2 barn	3 eller fler barn
17	26	7	7	19

Mot den bakgrunden talar mycket för att eventuella neddragningar i första hand bör avse gifta/sammanboende med få barn. Det skall dock tilläggas att socialbidragsnormen inte tar hänsyn till de "stordriftsfördelar" som kan finnas i stora hushåll. Socialbidragsgränsen kan därför de facto motsvara en något högre ekonomisk standard för hushåll med många barn (3 eller fler) än för mindre hushåll.

Vissa inskränkningar av bostadsbidragen för ensamstående med barn kan dock behöva övervägas. En orsak är att gifta/sammanboende som "skenseparerar" kan göra betydande vinster i form av högre bostadsbidrag – dels för vårdnadshavarens hushåll, dels för umgängesbarn – och bidragsförskott. För att motverka detta behövs bättre kontroll, men det kan också vara befogat med ändringar av regelsystemet. Sådana ändringar kan vara att inräkna åtminstone en del av bidragsförskotten i den bostadsbidragsgrundande inkomsten och att minska bostadsbidragen för umgängesbarn.

För att av besparings- och rättviseskäl öka bidragens träffsäkerhet bör fler inkomster tas med i beräkningen av den bostadsbidragsgrundande inkomsten (BGI). Det gäller reavinster men kan även motivera att underhållsbidrag/bidragsförskott inräknas i BGI. Beräkningen av egna företagares BGI måste också förändras så att den bättre speglar denna grups ekonomiska standard. Dessutom bör förmögenheter över en viss nivå påverka bostadsbidragen.

Genomgången i avsnitt 8 tyder på att en del av bostadsbidragen absorberas av bostads-/byggföretag och kommuner. Till den delen ger bostadsbidragen således inte någon standardförbättring för de bidragsmottagande hushållen, eftersom ökade bostadsbidrag motsvaras av högre hyror eller lägre socialbidrag. Om syftet med bostadsbidragen är att förbättra hushållens snarare än bostadsföretagens ekonomi finns det därför skäl för att minska den bostadskostnadsberoende i stället för den inkomstberoende delen av bostadsbidragen.

När det gäller kommunernas absorption av bostadsbidragen är läget något annorlunda. För det första talar mycket, som nämnts ovan, för att undvika att fler hushåll behöver söka socialbidrag. För det andra innebär en övervältring på kommunerna i och för sig en sänkning av statens utgifter, men den medför inte någon besparing för den samlade offentliga sektorn.

Ett sätt att samtidigt öka bostadsbidragens träffsäkerhet och sänka statens kostnader skulle kunna vara att införa en kraftigare avtrappning av bidragsbeloppen mot bidragsmottagarens inkomst. Enligt 1995 års regler minskar bostadsbidraget med 20 procent av den inkomst som, för hushåll med barn, överstiger 115 000 kr. Det innebär att bostadsbidragstagare kan

ha sammanlagda margineffekter från beskattning, minskning av bostadsbidrag, inkomstberoende daghemstaxor m.m. som ibland uppgår till betydligt över 80 procent. Mot denna bakgrund bör ytterligare höjningar av avtrappningen mot inkomst inte genomföras.

Kontrollen bör förbättras för att minska fusk och felutbetalningar och därigenom öka systemets rättvisa och legitimitet. Vidare bör administrationen förenklas för att minska administrationskostnaderna.

I resten av detta avsnitt diskuteras i något större detalj hur en besparing på drygt 2 miljarder kronor skulle kunna åstadkommas. Det görs under tre rubriker: Effektivare kontroll och administration, prövning mot nya inkomstbegrepp m.m. samt sänkta ersättningsnivåer.

Effektivare kontroll och administration

Ett mer eller mindre självklart sätt att försöka uppnå besparingar är att effektivisera kontrollen och administrationen. I vissa fall kan en effektivare kontroll kräva ökade administrationskostnader, men administrationen skall som princip ökas bara så länge det innebär en vinst totalt sett, givet generella krav på rättssäkerhet, rättvisa och god service.

För att radikalt förbättra kontrollmöjligheterna bör bostadsbidragen beräknas enligt en metod som liknar den som används för inkomstskatten.⁴ Förslaget innebär följande. Det bidragssökande hushållet skall i sin ansökan uppge sin förväntade inkomst under ansökningsperioden. På denna grundval betalas ett preliminärt bostadsbidrag ut. Det slutliga bidragsbeloppet fastställs sedan i samband med den slutliga taxeringen för inkomstskatt och med hjälp av uppgifterna i denna. Uppgifter om bostadskostnader och hushållssammansättning för den definitiva avräkningen hämtas från ansökan om bostadsbidrag, alternativt begärs nya uppgifter in i efterhand. För mycket utbetalat preliminärt bostadsbidrag återkrävs och för lågt bidrag utbetalas i efterhand.

Det definitiva bostadsbidraget kan bara beräknas kalenderårsvis eftersom taxeringsuppgifter endast finns på kalenderår. Det föreslagna systemet blir därför lättast att införa om bostadsbidrag i fortsättningen beviljas kalenderårsvis. Ansökan om bostadsbidrag skulle då kunna lämnas in under perioden oktober-december och behandlas av försäkringskassorna fram till januari. För nya sökande, vid större ändringar av inkomster och bostadskostnader eller vid förändrade familjeförhållanden skulle det dock vara möjligt att ansöka under löpande år.

En nackdel med att återgå till kalenderårsvisa bostadsbidrag är att arbetsbelastningen för försäkringskassorna blir ojämn över året. Sådana säsongsvariationer förekommer dock inom många verksamheter och när kommunerna hade ansvaret för utbetalningarna av bostadsbidrag utgjordes bidragsperioden också av kalenderår. Det bör därför vara möjligt även för försäkringskassorna att administrera bostadsbidrag på kalenderår.

⁴ En liknande metod används även inom studiemedelssystemet.

Även om man behåller det nuvarande systemet med bostadsbidrag under rullande perioder, på 12 eller 15 månader, kan dock regelverket ändras så att det blir möjligt att göra efterkontroll kalenderårsvis. Den definitiva bostadsbidragsgrundande inkomsten fastställs då per kalenderår med hjälp av inkomsttaxeringen. BGI för varje månad under året blir då en tolfedel av den BGI som med hjälp av taxeringsuppgifterna kan beräknas för kalenderåret. Vid beräkningen av, det preliminära, bostadsbidraget tas hänsyn till detta för att minimera återkrav respektive efterhandsbetalningar av bostadsbidrag.

Återkrav respektive efterhandsutbetalning skall ske med ränta enligt samma regler som för restskatt och skatteåterbäring. Återbetalning av för mycket erhållet bidrag skall vara obligatorisk och bl.a. ske genom regelmässig kvittning mot andra utbetalningar från försäkringskassan, t.ex. barnbidrag, sjukpenning, föräldrapenning m.m. samt mot överskjutande skatt.

Administrationn av bostadsbidragen fördyras av de många ändringar som initieras av bidragstagarna varje år. I genomsnitt lämnar varje bidragstagare in ca 2,3 ansökningar per år, enligt uppgifter för budgetåret 1994/95. En ändring innebär enligt uppgift i stort sett lika mycket arbete för försäkringskassan som en nyansökan och kostnaden för varje ansökan har beräknats till ca 300 kr.

Det är uppenbart att en minskning av antalet ändringar skulle sänka administrationskostnaderna och sannolikt även bidragsbeloppen. Det föreslagna systemet med preliminära bostadsbidrag och efterkontroll kommer sannolikt att minska antalet ändringar, eftersom den sökande inte går definitivt miste om en bidragsökning om han eller hon avstår från att skicka in en ändringsanmälan. För att ytterligare minska incitamenten att sända in ändringsanmälan kan dessutom det preliminära bostadsbidraget utbetalas med utgångspunkt från en tabell med exempelvis månadsinkomster i 500-kronorsintervall och bostadskostnader i 200-kronorsintervall. Vid förändringar inom dessa intervall blir det då meningslöst att skicka in ändringsanmälan eftersom bostadsbidraget ändå blir detsamma.

En minskning av det genomsnittliga antalet ansökningar från 2,3 till 1,5 per bidragsmottagare och år skulle potentiellt medföra en besparing på 0,8*500 000*300 kr, dvs. ca 120 miljoner kronor. Kalkylen bygger dock på antagandet att den minskade arbetsbelastningen för kassorna också medför sänkta kostnader och att frigjord personal kan få arbete med andra uppgifter, inom eller utom försäkringskassan.

Den nuvarande regeln att beslut om bostadsbidrag gäller tills vidare – och att försäkringskassan skall kontrollera varje bidragstagare efter 15 månader – bör ersättas med en regel att bostadsbidraget är tidsbegränsat, förslagsvis till 12 månader. För att få förlängt bidrag skall bidragstagaren inkomma med en ny ansökan. Fördelarna med en sådan regelförändring är dels att om bidragstagaren inte hör av sig så är presumtionen att bidrag skall sluta utgå – i stället att bidrag skall fortsätta att utgå – dels att "bevisbördan" – kravet att visa att mottagaren är berättigad till bidrag – flyttas från kassan till den bidragssökande.

Om inte ett system med preliminära bostadsbidrag och efterkontroll genomförs kan i stället en viss förbättring av kontrollen erhållas genom att låta försäkringskassans datasystem ge automatiska signaler till handläggarna av bostadsbidrag om någon ändrar sin sjukpenninggrundande inkomst. Denna kontrollmetod är dock trubbig då det kan finnas skäl för att SGI skall avvika från BGI, exempelvis för personer som studerar eller drabbas av längre sjukdom. Dessutom ändras SGI inte så ofta enligt nuvarande regler, utan huvudsakligen i samband med utnyttjande av försäkringen. Försäkringen utnyttjas inte heller vid sjukfall som är kortare än 14 dagar då sjuklön normalt utgår under denna tid.

Utöver bidragstagarnas inkomster måste bostadskostnader och hushållsstorlek – dvs. bostadsadress – kontrolleras. När det gäller bostadskostnader torde dessa, som för närvarande, för hyres- och bostadsrätter bara kunna kontrolleras genom att kassan begär in hyresavier från de sökande eller hyresvärden. Ränteutgifter som ingår i bostadsutgiften för villor och bostadsrätter kan i viss utsträckning kontrolleras mot taxeringsuppgifter, som dock inte särredovisar ränteutgifter för bostad.

Kontrollen av hushållsstorleken – främst om bidragsmottagaren är sammanboende med någon – är svår att genomföra för försäkringskassan. För en barnfamilj kan det, som nämnts, vara lönsamt för de vuxna att "skenseparera" då det sammantaget ger familjen både högre bostadsbidrag och utfyllnadsbeloppet i bidragsförskotten, och kanske även andra förmåner som sänkt daghemsavgift. För en tvåbarnsfamilj kan det röra sig om flera tusen kronor i månaden i extra skattefri inkomst eller sänkt kostnad.

Problemen med "skensepareringar" kan dels angripas genom bättre kontroll, dels genom att minska den ekonomiska lönsamheten. En bättre kontroll skulle sannolikt kunna uppnås om det i andra sammanhang föreslagna lägenhetsregistret – för att ersätta folk- och bostadsräkningarna med registeruttag – inrättas. (Prop. 1995/96:90, Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000, m.m.) Förutsättningen är dock att det också blir tillåtet att utnyttja registret för kontroll av bidragsmottagare. Åtgärder för att göra det mindre ekonomiskt lönsamt att skenseparera behandlas i det avslutande avsnittet.

Prövning mot nya inkomstbegrepp och förmögenhet

Inriktningen på förslagen i denna bilaga är att i huvudsak bibehålla nuvarande inkomstbegrepp – och därmed den relativt nära kopplingen till den taxerade inkomsten. Mer genomgripande förändringar i det avseendet diskuteras i stället i betänkandets huvudtext.

En möjlighet är att inkludera barnbidrag och bidragsförskott i den bostadsbidragsgrundande inkomsten. Då alla hushåll med barn uppbär barnbidrag ökar dock inte bostadsbidragens träffsäkerhet genom att barnbidragen inkluderas i BGI. En sådan ändring av inkomstbegreppet skulle således inte leda till någon annorlunda besparing än en sänkning av

inkomstgränserna vid bibehållen BGI. Här föreslås därför inte någon sådan ändring av BGI.

När det gäller bidragsförskotten och underhållsbidragen är situationen något annorlunda. Alla ensamstående föräldrar har inte bidragsförskott, år 1993 var andelen ca 80 procent. Väntade reformer av underhållsskyldighet och bidragsförskott kan vidare komma att öka skillnaderna mellan olika kategorier av ensamstående föräldrar. Det kan mot den bakgrunden övervägas att åter inräkna bidragsförskott och underhållsbidrag i den bostadsbidragsgrundande inkomsten.

Den nuvarande uppdelningen av kapitalinkomster — där ränte- och utdelningsinkomster men inte reavinster räknas med i den bostadsbidragsgrundande inkomsten — bör ändras. Det finns goda möjligheter att påverka fördelningen av en placerings avkastning på ränta och reavinst. Detta var också ett huvudskäl bakom införandet av den enhetliga kapitalbeskattningen i samband med skattereformen. För att motverka manipulation och för att öka den fördelningspolitiska rättvisan bör alla beskattningsbara kapitalinkomster — inkl. reavinster — räknas in i den bostadsbidragsgrundande inkomsten. Eventuella reaförluster bör dock endast få kvittas mot reavinster och inte i övrigt få reducera BGI. När det gäller reavinster på bostäder är det rimligt att i BGI endast medräkna den beskattningsbara delen, dvs den del på vilken säljaren inte får uppskov med beskattningen på grund av köp av ersättningsbostad.

Självfallet är det ofta svårt att i förväg beräkna storleken på inkomster från reavinster. Om de skall medräknas i BGI bör därför det ovan föreslagna systemet med definitiv slutavräkning av bostadsbidraget med hjälp av deklaraionsuppgifter införas.

En prövning av bostadsbidraget mot hushållets förmögenhet kan delas upp i två delar: prövning mot förmögenhet i den bostad för vilken bostadsbidrag erhålles och prövning mot övrig förmögenhet. Redan prövning mot övrig förmögenhet väcker en viktig principfråga rörande bostadsbidragens syfte. Skall bidragsreglerna följa "socialbidragsmodellen" där i princip alla realiserbara tillgångar skall användas innan samhället skjuter till pengar i form av socialbidrag eller skall de tillåta att bidragstagarna har en viss förmögenhet? Mycket talar för att socialbidragsmodellen är alltför restriktiv för att använda för bostadsbidragen. Hushåll som tvingas göra sig av med allt sitt sparande kan komma att tappa sugen med minskad arbetsvilja och ökat bidragsberoende som följd. Å andra sidan är det obefogat att betala ut bostadsbidrag till hushåll med betydande förmögenheter men små redovisade kontantinkomster.

En medelväg är att — som enligt tidigare bostadsbidragsregler — räkna en viss procent, förslagsvis 15 procent, av den övriga förmögenheten som inkomst. Av praktiska skäl bör dock inte förmögenheter under ett visst lägsta belopp ingå. Den övriga förmögenheten bör beräknas som tillgångar minus skulder — utom tillgångar i den bostad för vilken bostadsbidrag erhålles och de skulder som avser denna bostad, beräknade med utgångspunkt från de räntor som ingår i den bostadskostnad som ersätts med bidrag. Negativa nettoförmögenheter skall inte tillåtas sänka den bostadsbidragsgrundande inkomsten.

Bostadsbidragen för egnahem och bostadsrätter beräknas med utgångspunkt från en boendekostnad som inkluderar ränteutgifter. En del av räntan utgör inflationskompensation som innebär en amortering i reala termer. Bostadsbidragen innebär således delvis en subventionering av förmögenhetsuppbyggnad.

Förmögenhet i bostad ger vidare en avkastning i form av "boendetjänster". Vid beskattningen tog man tidigare hänsyn till detta genom att beräkna en schablonintäkt som beskattades som inkomst av kapital. Numera har denna beskattning ersatts med fastighetsskatt. Fastighetsskatten kan dock implicit sägas bygga på antagandet om en schablonintäkt på 5,7 procent av taxeringsvärdet (1,7/0,3 där 1,7 är fastighetsskatt i procent av taxeringsvärdet och 0,3 är kapitalskattesatsen).

För att motverka subventioneringen av förmögenhetsuppbyggnad, för att ta hänsyn till boendekapitalets avkastning och av rättviseskäl bör en andel, förslagsvis 5,7 procent, av bostadens förmögenhetsvärde överstigande ett visst minsta belopp räknas med i BGI. Regeln bör tillämpas både på egnahem och bostadsrätter.

Nuvarande förmögenhetsvärden för bostadsrätter utgör ofta en betydligt lägre andel av bostadsrättens verkliga värde än taxeringsvärdets andel av marknadsvärdet för egnahem. Det nyss nämnda förslaget innebär således normalt en större höjning av BGI för egnahemsägare än för bostadsrättsinnehavare, även om det rör sig om bostäder med samma marknadsvärde. För att uppnå neutralitet mellan boendeformerna krävs därför att det införs individuella taxeringsvärden för bostadsrätter – en fråga som utretts och diskuterats tidigare.

Egenföretagarnas BGI är många gånger svår att beräkna och att kontrollera. Om bostadsbidragen betraktas som en del av skattesystemet talar mycket för att såväl beskattning som bidrag skall utgå från den beskattningsbara inkomsten, med vissa justeringar, för att erhålla BGI. På grund av att egenföretagarnas inkomster är svåra att förutsäga är efterkontroll och slutavräkning av särskilt stor betydelse beträffande denna grupp.⁵

I skattesystemet finns därtill vissa möjligheter till fondavsättningar och konsolidering, exempelvis genom skattemässiga överavskrivningar och avsättning till periodiseringsfond. Generellt finns det dock numera mindre möjligheter att bygga upp obeskattade reserver än före reformeringen av företagsbeskattningen.

Reserveringsmöjligheterna syftar till att ge möjlighet till viss konsolidering och resultatutjämning mellan åren. Egenföretagaren kan dock välja att konsumera även vissa av de medel som reserveras. Det innebär att den beskattningsbara inkomsten inte behöver vara ett helt rättvisande mått på egenföretagarens ekonomiska standard. BGI bör därför beräknas på så sätt att åtminstone avsättningar till periodiseringsfond, eventuellt en andel av

⁵ Liknande rättvise- och kontrollproblem som för egenföretagarna finns också beträffande fåmans- och enmansaktiebolagen. Det har dock inte varit möjligt att behandla dem inom ramen för denna bilaga.

de skattemässiga avskrivningarna — exempelvis en tredjedel — och avsättningar till pensionsförsäkringar som överstiger vad löntagare erhåller i form av kollektivavtalade förmåner läggas till den taxerade inkomsten vid beräkning av BGI.

Det hävdas ofta att många egenföretagare kan erhålla förmåner utöver vad som nyss diskuterats. Det kan gälla förmånliga schabloner för egna uttag ur rörelsen, goda möjligheter till avdrag för kostnader för arbetsrum i den egna fastigheten m.m. Sådana förmåner skulle kunna motivera ett schablon tillägg till BGI för företagare. Då det saknas grund för att fastställa storleken på en sådan schablon föreslås dock inte något sådant tillägg.

Sänkta ersättningsnivåer

De redan beslutade reglerna för 1996 innebär att hushåll utan barn där någon av de sökande är 29 år eller äldre inte längre kommer att kunna få bostadsbidrag. Hushåll utan barn där de sökande är 18-28 år kommer dock fortfarande att kunna få bostadsbidrag.

I en situation med krav på besparingar inom bostadsbidragssystemet är det rimligt att så långt möjligt bibehålla stödet till hushåll med försörjningsansvar för barn. Det innebär att en besparing i första hand bör avse kvarvarande bostadsbidrag för hushåll utan barn. Det kan dock finnas särskilda skäl att stödja studerande utan barn som har höga boendekostnader med ett differentierat bidrag som bostadsbidraget. Stödet bör dock inte finnas inom nuvarande bostadsbidragssystem utan överflyttas till studiemedelssystemet. Om så önskas kan en sådan differentiering finansieras genom att en del av det nuvarande anslaget för bostadsbidrag till studerande förs över till studiemedlen.

Bostadskostnaderna varierar regionalt, med större skillnader för egna hem och bostadsrätter än för hyresrätter. Det innebär att en för riket enhetlig högsta gräns för den bostadskostnad som ger rätt till bostadsbidrag ger möjlighet till en högre bostadsstandard i vissa regioner än i andra. En rimlig besparingsmöjlighet är mot den bakgrunden att bibehålla de nuvarande övre gränserna för bostadskostnader i högkostnadsregioner — främst storstadsområdena — och sänka de övre gränserna för bostadskostnad i övriga landet. De administrativa svårigheterna med en sådan differentiering torde vara små.

Skulle denna besparing inte vara tillräcklig kan man överväga en generell sänkning av de övre boendekostnadsgränserna. En sådan sänkning har fördelen att den minskar möjligheterna för fastighetsägare och byggherrar att ta ut höga boendekostnader, framför allt i mindre attraktiva områden.

Med tanke på barnfamiljernas ekonomi i förhållande till socialbidragsnormen — vilken dock inte tar hänsyn till stordriftsfördelar vid många barn — och med tanke på de nedskärningar av bl.a. barnbidragen som redan beslutats så verkar det olämpligt att föreslå några neddragningar av det särskilda bidraget.

För att bl.a. minska incitamenten för skenseparationer bör det slutligen övervägas att sänka bostadsbidragen för s.k. umgängesföräldrar. Dessa kan för närvarande erhålla bidrag för boendekostnader, men inte det särskilda bidraget för barn.

Fördelnings- och budgeteffekter av besparingar inom bostadsbidragen

1 Sparförslag inom bostadsbidragsutredningen

I denna bilaga redovisas analyser av de ekonomiska effekterna av de alternativ till besparingar som presneteras i kapitel 12. För varje sparförslag analyseras respektive åtgärds budgeteffekt, antalet hushåll som berörs av åtgärden, inkomstförändringen bland berörda hushåll, risken för övervältringar på socialbidragen samt inverkan på inkomstfördelningen. I analyserna görs en uppdelning av besparingsförslagen; dels förslag som utvärderas endast för bostadsbidragstagande barnfamiljer, dels förslagen som utvärderas för samtliga bostadsbidragstagare. Utformningen av förslag överensstämmer inte alltid exakt med de förslag som presenteras i kapitel 12. I bilagans kapitel 3 ges en beskrivning av förslagen. Följande sparförslag har analyserats.

Sparförslag som utvärderas endast för bostadsbidragstagande barnfamiljer

1. Inkomstprövningen skärps för egenföretagare.
2. Förmögenhetsprövning, exkl. taxeringsvärdet för eget hem, införs.
3. En del av taxeringsvärdet för eget hem — 5,6 % — inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten.
4. Ett bidragsförskott inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten för hushåll som erhåller underhållsbidrag.
5. Den bidragsberättigande bostadsytan begränsas.
6. Övre boendekostnadsgränsen för hushåll utanför storstadsregionerna sänks med 500 kr.
7. Nuvarande inkomstgränser ersätts med individuella inkomstgränser för gifta/sammanboende.
8. Ersättningsandelarna för den bidragsgrundande boendekostnaden sänks med 5 procentenheter i båda intervallen.
9. Den nedre boendekostnadsgränsen för gifta/sammanboende höjs med 200 kr.
10. Inkomstgränsen sänks med 7 000 kr.

Sparförslag som utvärderas för samtliga bostadsbidragstagare

11. Bostadsbidrag till ej studerande ungdomar slopas samtidigt som ersättningsreglerna förändras för studerande ungdomar (se exempel i kapitel 3).
12. Bostadsbidrag till ungdomar slopas.

2 Metod

Modell

Budget- och fördelningseffekter av respektive sparförslag har analyserats med hjälp av en mikrosimuleringsmodell som Statistiska centralbyrån (SCB) utarbetat i samarbete med regeringskansliet. I denna modell efterbildas gällande skatte- och bidragsregler. För varje individ och hushåll i databasen görs individuella beräkningar av skatt och bidrag så att en disponibel inkomst för vart och ett av hushållen kan beräknas. Man kan säga att ett omfattande bokföringsschema utförs för varje individ och hushåll som ingår i urvalet. Resultaten räknas därefter upp för att avse hela befolkningen. Genom att ändra i modellens regler för skatte- och bidragssystemen kan såväl fördelningseffekter som påverkan på den offentliga budgeten av olika regeländringar beräknas. I beräkningarna beaktas inte de eventuella förändringar i individernas beteende, t.ex. vad gäller arbete och sparande som besparingsförslagen kan ge upphov till. Detta beror på att det råder osäkerhet om vilka beteendeförändringar som kan uppträda för olika grupper, hur omfattande dessa förändringar kan bli samt när i tiden som de kan uppkomma.

Data

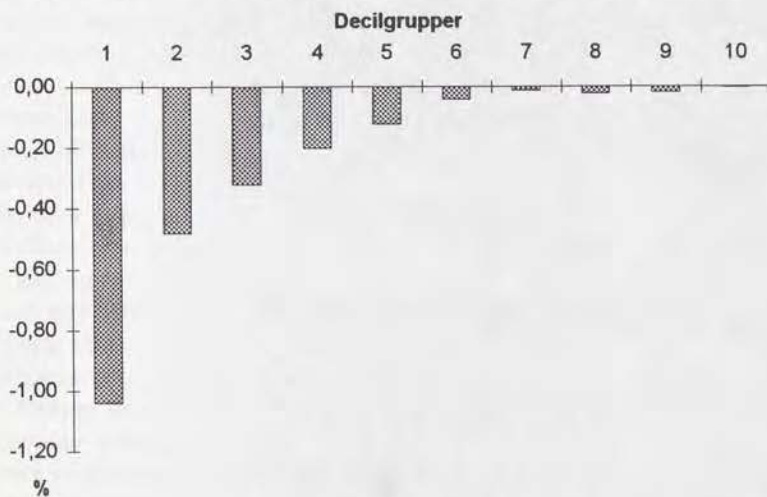
Den offentliga inkomststatistiken redovisas med ett par års eftersläpning, eftersom den grundas bl.a. på självdeklarationer och kontrolluppgifter. Beräkningarna är därför baserade på statistiska uppgifter och intervjuer för år 1993 för de ca 13 000 hushåll som ingår i SCB:s årliga inkomstfördelningsundersökning (HINK 93). En databas med 1996 års demografiska sammansättning och ekonomiska villkor har erhållits genom att 1993 års datamaterial skrivits fram på ett schablonmässigt sätt. Detta innebär att det blir möjligt att göra approximativa bedömningar av 1996 års förhållanden. Alla beräkningar är således utförda för inkomståret 1996 och jämförelser är gjorda utifrån 1996 års regelsystem.

Definitioner

Redovisningsgrupper

Bostadsbidragen betalas främst till hushåll med lägre inkomster i förhållande till försörjningsbördan, dvs. hushåll som befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen. En analys av åtgärdernas fördelningseffekter som omfattar alla hushåll i landet skulle därför endast visa att effekterna huvudsakligen uppkommer just för hushåll med lägre inkomster i den nedre delen av fördelningen (se diagram 2.1).

Diagram 2.1 Förändring av disponibel inkomst för samtliga hushåll i decilgrupper efter disponibel inkomst; en kombination av sparförslag 1-7 (procent)



Hushållen har i redovisningen i decilgrupper delats in efter den disponibla inkomsten korrigerad för försörjningsbörda.

För att göra det möjligt att bättre granska hur olika åtgärder slår inom de grupper som nu har bostadsbidrag redovisas fördelningseffekterna endast för berörda hushåll i fortsättningen. Fördelningseffekterna av de åtgärder som berör barnfamiljer redovisas således endast för de barnfamiljer som får bostadsbidrag innan förslagen genomförs. Analysen visar således hur åtgärderna träffar inom gruppen barnfamiljer med bostadsbidrag, inte hur de träffar inom gruppen barnfamiljer eller hur effekterna fördelas på samtliga hushåll i landet.

Åtgärderna som berör ungdomar redovisas däremot för samtliga hushåll med bostadsbidrag.

I tabell 3.1 har däremot samtliga hushåll beaktats för att få jämförbara fördelningsmått. I förslagen för barnfamiljer har bostadsbidrag till ungdomar slopats.

Bostadsbidragsutredningens huvudförslag bygger på ett nytt inkomstprövningssystem. I denna bilaga förutsätts därför att det nya systemet är infört. I det nya inkomstprövningssystemet fastställs det definitiva

bostadsbidraget utifrån i huvudsak registeruppgifter. I avvaktan på taxeringen utbetalas ett preliminärt belopp som i efterhand regleras mot det definitiva bidragsbeloppet. Det betyder att myndigheterna kan komma att kräva tillbaka utbetalat bostadsbidrag om inkomstuppgifterna i ansökan inte överensstämmer med registeruppgifterna.

I analyserna används faktiska inkomster på motsvarande sätt som i det nya inkomstprövningssystemet. Bidragsgrundande inkomst fastställs som summan av den taxerade årsinkomsten, studiebidrag, kapitalinkomster inkl. reavinster och vissa skattefria transfereringar såsom dagersättning och utryckningsbidrag vid värnplikt.

Utifrån den bostadsbidragsgrundande inkomsten beräknas ett bostadsbidrag. Eftersom alla bidragsberättigade inte ansöker om bostadsbidrag måste en bedömning göras av hur stor del som verkligen får bostadsbidrag. I analysen har alla som hade bostadsbidrag 1993 antagits få bostadsbidrag vid den nya beräkningen om de enligt modellen är berättigade till bostadsbidrag. Dessutom har statistik över faktiskt utbetalat bostadsbidrag använts för antagande om hur många ytterligare som kommer att erhålla bostadsbidrag.

Disponibel inkomst och konsumtionsenhet

Fördelningsanalyser påverkas mycket av hur inkomsterna definieras och hur man justerar inkomster med hänsyn till hushållens olika försörjningsbörda. I denna analys används den officiella inkomststatistiken som bygger på taxeringen och de definitioner som gäller denna. *Disponibel inkomst* definieras som den inkomst som ett hushåll har kvar efter att hänsyn tagits till skatter och bidrag. För att kunna göra jämförelser mellan hushåll av olika storlek har för varje hushåll den disponibla inkomsten dividerats med antalet konsumtionsenheter. En *konsumtionsenhet* är en vikt för varje individs konsumtion. Det viktsystem som används baseras på Socialstyrelsens vägledande socialbidragsnorm. Vikten är 1,16 för ensamstående, 1,92 för gifta/sammanboende, 0,56 för barn 0-3 år, 0,66 för barn 4-10 år och för äldre barn är vikten 0,76. *Disponibel inkomst efter boendekostnad* har tagits fram speciellt för dessa beräkningar och definieras som disponibel inkomst minus det minsta värdet av faktisk bostadskostnad och skälig bostadskostnad. Bedömningen av skälig bostadskostnad baseras på Socialstyrelsens och Riksförsäkringsverkets "normer för bostadskostnader 1995 vid beräkning av underhållsbidrag".

Budgeteffekt

Budgeteffekterna avser det årsvisa utfallet innan hänsyn har tagits till eventuella effekter på socialbidragen. Dessa beräkningar kan något avvika från de som redovisats tidigare i betänkandet på grundval av Riksförsäkringsverkets kalkyler, bl.a. som följd av statistisk osäkerhet. Vid

jämförelser med historiska data bör beaktas att givna budgeteffekter beräknats med utgångspunkt från det nya inkomstprövningssystemet.

Risk för övervältring på socialbidrag

Besparingsförslag inom bostadsbidragssystemet inverkar på utbetalat socialbidrag, bl.a. eftersom ett hushåll kan få socialbidrag först efter att de ansökt om de generella bidrag som de är berättigade till. Det finns ännu inga färdiga metoder för att beräkna hur socialbidragen kan komma att påverkas av ändrade regler inom andra transfereringar och sådana beräkningar kommer alltid att vara mycket osäkra. Kommunernas socialbidragsnormer varierar och många tillämpar normer som är lägre än de som Socialstyrelsen rekommenderar. Socialbidrag lämnas endast efter en grundlig individuell behovsprövning av familjens förhållanden vid behovstillfället. Många som har låga inkomster är av olika skäl inte berättigade till kontantstöd, t.ex. om inkomsten är låg till följd av frivilligt deltidsarbete – men de kan ändå få bostadsbidrag som utfyllnad av den låga inkomsten. För bl.a. egenföretagare och jordbrukare är den taxerade inkomsten en dålig mätare på den ekonomiska standard, som bedöms bl.a. vid prövning av socialbidrag. Socialbidrag beviljas endast undantagsvis eller inte alls till familjer med förmögenhet, dyrt boende, bil som inte behövs för arbetet etc. Beräkningar som baseras på årsinkomster fångar inte de hjälpbehov som kortvarigt kan uppkomma under året vid inkomstminskningar eller som till följd av oväntat stora utgifter.

Utöver denna osäkerhet som följer av beräkningstekniska skäl tillkommer också den osäkerhet som beror på familjernas benägenhet att söka socialbidrag. Denna ansökningsbenägenhet torde variera över tiden och påverkas bl.a. av tillgången till annan hjälp från anhöriga, till kreditkort, allmänna attityder och det stigma som anses förknippat med socialbidrag. Det saknas i stort sett helt empirisk forskning till grund för bedömningar av hur denna ansökningsbenägenhet förändras.

Bostadsbidragen utges till betydande del till familjer som har socialbidrag eller som med sänkta bostadsbidrag skulle kunna bli berättigade till socialbidrag. Det är därför nödvändigt att så långt som möjligt bedöma riskerna att besparingar i bostadsbidragen övervältras på socialbidragen. Tre indikatorer har använts som ledning för denna bedömning. Den första indikatorn visar andelen bostadsbidragstagande hushåll under socialbidragsnormen efter de olika besparingsåtgärderna. Den andra indikatorn mäter den summerade skillnaden mellan socialbidragsnivån och den disponibla inkomsten för de hushåll som har inkomster under socialbidragsnivån (resursgap). Den tredje indikatorn ger ett minimimått på det ökade socialbidragsbehovet. Den mäter nämligen det ökade socialbidragsbehovet 1996, till följd av bostadsbidragssänkningen, för de hushåll som enligt den databas som använts hade socialbidrag 1993. Redan i utgångsläget finns det därför ett stort antal bostadsbidragshushåll vars inkomster understiger socialbidragsnormen.

Socialbidragsgränsen definieras enligt Socialstyrelsens socialbidragsnorm plus faktisk bostadskostnad (dock högst normen för skälig bostadskostnad), faktiska resekostnader, fackföreningsavgift 200 kr/månad samt faktisk barnomsorgskostnad.

Av de skäl som nämnts följer att beräkningarna skall tolkas som indikatorer på risker för övervältringar, inte som en prognos av utfallet efter det att åtgärder vidtagits.

Fördelningsmått

Gini-koefficienten är ett av de vanligast förekommande måtten på graden av ojämnheter i en inkomstfördelning. Koefficienten kan anta värden mellan noll och ett. Ju högre värden koefficienten antar desto större är inkomstspridningen.

Decilkvoten är ett mått på inkomstskillnaden mellan höginkomsthushåll och låginkomsthushåll. Ju högre värde på decilkvoten desto större är skillnaden. Vid mätningen av decilkvoten görs först en rangordning av hushållen efter storleken på disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Därefter delas hushållen in i tio olika grupper, deciler. I den första decilgruppen finns de 10 % av hushållen som har de lägsta disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet. I den andra decilgruppen finns de 10 % av hushållen som har de näst lägsta disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet osv. Själva decilkvoten beräknas genom att dividera medelinkomsten för decil nio med medelinkomsten för decil två.

Såväl Gini-koefficienten som decilkvoten är mått som med en enda koefficient ger en övergripande beskrivning av hela inkomstfördelningen. Måtten är trögrörliga. Därför kan även små förändringar av dessa koefficienter tyda på betydande reella förändringar av fördelningens utseende.

3 Resultat

Följande punkter bör således beaktas vid granskningen av resultaten:

- Referensen utgörs av 1996 års ekonomiska förutsättningar.
- Endast statistiska effekter redovisas, dvs. inga beteendeförändringar till följd av sparåtgärderna beaktas.
- Resultaten avser kortsiktiga effekter.
- Effekter av enskilda åtgärder kan inte utan vidare adderas.
- Indikatorerna på risken för övervältring på socialbidragen bedöms ha en mindre grad av säkerhet än övriga beräkningar.
- Beräkningarna baseras på en urvalsundersökning varför resultaten omgärdas med en statistisk osäkerhet.

Tabell 3.1 beskriver respektive sparförslag vad gäller budgeteffekt, antal berörda hushåll, förändring i genomsnittlig disponibel inkomst, Gini-koefficient och decilkvot. Ju högre värde fördelningsmåttens Gini-koefficient och decilkvot har desto ojämnare är inkomstfördelningen.

Tabell 3.1 Budget- och fördelningseffekter av olika sparförslag inom bostadsbidragsutredningen¹

Sparförslag	Budget- för- stärk- ning	Minskning av disp. inkomst bland berörda hushåll		Hushåll som berörs av åtgärden		Fördelnings- mått avseende hushåll i be- folkningen	
	Mkr	Kr ³	%	Antal	% ⁴	Gini	Decil 9/ decil 2
Referens						0,2650	2,4434
<i>Ungdomar</i>							
Slopat till icke studenter (11)	450	7 400	11,3	61 000	1,2	0,2656	2,4504
Slopat för alla ungdomar (12)	500	8 400	13,0	61 000	1,2	0,2657	2,4504
<i>Barnfamiljer²</i>							
Näringsin- komst (1)	100	5 500	3,5	22 000	0,4	0,2651	2,4486
Förmögenhets- prövning (2)	100	5 000	3,2	21 000	0,4	0,2651	2,4452
Taxeringsvärde eget hem (3)	350	4 300	2,2	86 000	1,7	0,2652	2,4453
Bidragsför- skott (4)	350	2 600	1,5	136 000	2,7	0,2651	2,4432
Begränsning av bostadsytan (5)	450	5 400	3,2	84 000	1,7	0,2653	2,4485
Regional diffe- rentiering (6)	200	2 300	1,3	95 000	1,9	0,2651	2,4428
Individuella inkomstgränser (7)	350	6 100	3,6	60 000	1,2	0,2652	2,4487
Ersättnings- andel (8)	600	1 800	1,0	335 000	6,7	0,2653	2,4468
Höjd boende- kostn.gräns (9)	250	1 800	1,0	139 000	2,8	0,2651	2,4470
Inkomst- gräns (10)	350	1 400	0,8	248 000	5,0	0,2652	2,4420
Kombination (1 t.o.m. 7)	1 700	6 000	3,5	279 000	5,6	0,2660	2,4626

¹ Effekter av enskilda förslag kan inte utan vidare adderas.

² Givet att bostadsbidraget slopats för alla ungdomar, dvs. att förslag 12 redan införts.

³ Medelvärde.

⁴ Av samtliga hushåll.

I tabell 3.1 förutsätts, enligt betänkandet, att bostadsbidraget är slopat för ungdomar vid regelberäkningarna för barnfamiljer.

Slopadet av bostadsbidrag till ungdomar har en betydande inverkan på inkomstfördelningen eftersom många ungdomar befinner sig i de lägsta decilgrupperna. Gini-koefficienten och decilkvoten ökar kraftigt. Sparförslagen för barnfamiljer som förutsätter att bostadsbidragen till ungdomar slopas kommer därför att ha en utjämnande effekt på den nya inkomstfördelningen. Detta eftersom de bidragstagande vars inkomst sänks till följd av sparförslagen återfinns högre upp i inkomstskalan än

ungdomarna. Fördelningsmåttan kommer att minska igen. Den samlade effekten av att slopa bostadsbidrag till ungdomar samt att införa sparförslag för barnfamiljer kan därför bli både positiv och negativ jämfört med förhållandena före dessa förändringar (referensen). Endast kombinationsförslaget för barnfamiljer visade sig öka inkomstspridningen ytterligare.

I tabell 3.2 redovisas med hjälp av tre olika mått risken för övervältring på socialbidragen av respektive sparförslag. Det bör ånyo betonas att om ett hushålls inkomst understiger socialbidragsnormen behöver det inte betyda att familjen är berättigad till socialbidrag. Många hushåll med låg förvärvsfrekvens, förmögenhet, underhåll från annat håll eller som har eget företag, studerar eller bor på institution kan ha inkomster under socialbidragsnivån utan att vara berättigade till socialbidrag. Dessutom söker inte alla socialbidragsberättigade socialbidrag.

Tabell 3.2 Risk för övervältring på socialbidragen för bostadsbidragsberättigade barnfamiljer¹

Sparförslag	Budget- förstärk- ning	Andel bostadsbidrags- berättigade barn- familjer under socialbidragsnormen		Förändring av inkomstsumman under social- bidragsnormen		Minskat bostads- bidrag till hus- håll med social- bidrag 1993	
		Milj kr	%	Föränd- ring ²	Milj kr	Milj kr	
Referens			32,7				
Närings- inkomst(1)	100	32,9	0,2		70	0	
Förmögenhets- prövning(2)	100	32,7	0,0		10	0	
Taxeringsvärde eget hem(3)	350	34,6	1,9		120	10	
Bidragsför- skott(4)	350	34,5	1,8		30	20	
Begränsning av bostadsytan(5)	450	34,5	1,8		180	30	
Regional diffe- rentiering(6)	200	33,8	1,1		70	20	
Individuella in- komstgränser(7)	350	33,2	0,5		210	40	
Ersättnings- andel(8)	600	36,4	3,7		200	80	
Höjd boende- kostnadsgräns(9)	250	33,3	0,6		110	40	
Inkomstgräns(10)	350	34,3	1,6		80	20	

¹ Effekter av enskilda förslag kan inte utan vidare adderas.

² Procentenheter.

Resultaten i ovanstående tabell bör tolkas med särskild försiktighet eftersom de bygger på skattningar för ganska få hushåll. Av de ca 13 000 hushållen i urvalet är 1 121 hushåll bostadsbidragstagare 1996 och av dessa har 446 hushåll disponibla inkomster under socialbidragsnormen 1996 och 330 hushåll var socialbidragstagare 1993.

4 Fördelningsanalyser

I följande diagram och kommentarer redovisas närmare fördelningsanalyser av respektive åtgärd. Till skillnad från resultaten i tabell 3.1 har dessa beräknats för olika redovisningsgrupper (se Definitioner). För varje sparförslag har förändringen i disponibel inkomst per konsumtionsenhet respektive disponibel inkomst efter boendekostnad per konsumtionsenhet beräknats. Detta har gjorts för olika indelningar. De grupperingar som använts är decilgrupp, hushållskategori, boendeform och boenderegion. Hushållskategorierna som använts betecknas E1, E2, E3+, G/S1, G/S2 och G/S3+. Dessa beteckningar betyder ensamstående eller gifta/sammanboende med 1, 2, 3 eller flera barn. Observera att diagrammen delvis har olika skalor för att profilen av effekterna skall kunna observeras.

De olika förslagen till besparingar inom bostadsbidragen uppvisar stora skillnader när det gäller fördelningseffekter och risker för övervältringar på socialbidragen. Förslagets ekonomiska konsekvenser varierar kraftigt för berörda hushåll. I genomsnitt medför åtgärderna minskningar av den disponibla inkomsten på mellan ca 2 000 kr och ca 8 000 kr per år, vilket motsvarar en minskning med ca 1-13 %. Bakom dessa genomsnitt är naturligtvis spridningen betydande, där vissa familjer får minskningar med över 10 000 kr och andra endast med några hundra kronor.

De flesta sparförslagen har en regressiv karaktär, dvs. bostadsbidragsberättigade barnfamiljer med lägre ekonomisk standard träffas något hårdare än familjer med en högre standard. Det visas både i decildiagrammen samt fördelningsmåttan Gini-koefficienten och decilkvoten för hela befolkningen. Ökningen är i flera fall betydande med hänsyn till de måttliga besparingar som åstadkoms. Det sammanhänger med att bostadsbidragen generellt sett har en hög fördelningspolitisk träffsäkerhet. Den disponibla inkomsten efter kostnaden för boendet får per definition större relativ effekt, men fördelningsprofilen är för de flesta förslagen densamma.

För att underlätta analysen av alternativen har följande frekvensdiagram tagits fram. Diagram 3.1 visar att med den använda metoden för att korrigera för familjernas försörjningsbörda så hamnar ensamstående med barn oftare högre upp i inkomstfördelningen.

Diagram 3.1 Decilgruppernas sammansättning på olika hushållskategorier

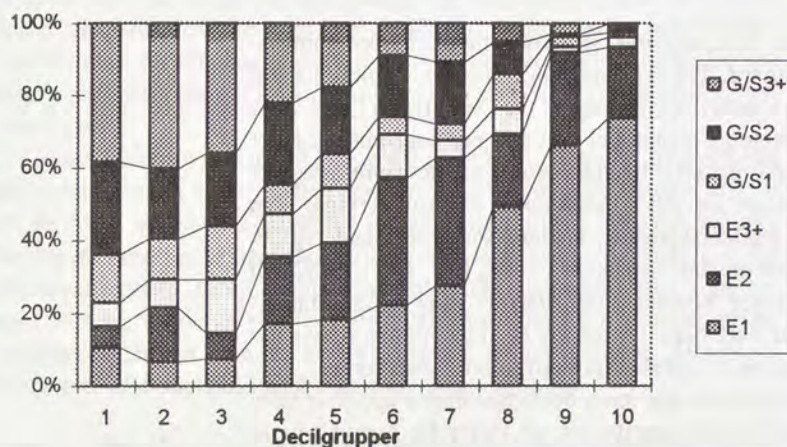
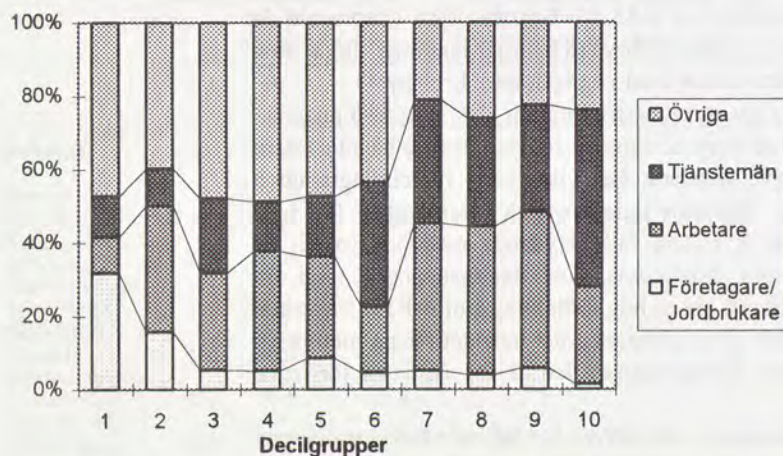


Diagram 3.2 Decilgruppernas sammansättning i olika socioekonomiska grupper



1 Inkomstprövningen skärps för egenföretagare

Förslaget innebär att företagares näringsinkomster skrivs upp med 25 % vid beräkningen av bidragsgrundande inkomst, dock lägst till 50 000 kronor. Denna åtgärd beräknas komma att beröra endast ca 22 000 barnfamiljer, men den medför en relativt stor genomsnittlig minskning av deras disponibla inkomster, ca 3,5 %. Decilfördelningen visar att åtgärden träffar främst hushåll i den nedre delen av inkomstfördelningen och främst gifta/sammanboende barnfamiljer. Vid bedömningen av detta resultat skall särskilt beaktas att den taxerade inkomsten anses vara ett bristfälligt mått på den ekonomiska standarden bland egenföretagare. Åtgärden berör i högre grad familjer med egna hem och i "Övriga" boendeformer, där inräknas jordbruksfastigheter, andelslägenheter och familjer med tjänstebostad eller inneboende.

Den statiska beräkningen av risken för övervältring indikerar en, med hänsyn till besparingen, ganska stor risk. Denna får betraktas som kraftigt överskattad om man tar hänsyn till att socialbidrag endast undantagsvis beviljas hushåll som har låga inkomster i egna företag.

2 Förmögenhetsprövning, exkl. taxeringsvärdet för eget hem, införs

Till bidragsgrundande inkomst läggs 15 % av den del av förmögenheten som överstiger 100 000 kronor respektive 200 000 kronor för ensamstående respektive gifta/sammanboende. Även denna åtgärd berör ett mindre antal hushåll, ca 21 000 barnfamiljer och den medför också genomsnittligt en ganska stor minskning av hushållens disponibla inkomst, ca 3,2 %. Med tanke på att man inför en förmögenhetsprövning kan det synas märkligt att inkomstspridningen ökar, genom att åtgärden i högre grad förefaller att träffa hushåll i den nedre delen av inkomstfördelningen. Detta visar hur missvisande mätningen av inkomster kan vara, särskilt för jordbrukare och egna företagare. För dessa speglar taxerad inkomst inte väl den ekonomiska standarden. Åtgärden berör i stort sett endast hushåll i "Övriga" boendeformer, främst barnfamiljer som lever i jordbruksfastigheter och andelslägenheter.

Risken för övervältring på socialbidragen är enligt indikationerna ringa.

3 En del av taxeringsvärdet för eget hem - 5,6 % - inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten

Åtgärden kan väntas beröra betydligt fler barnfamiljer, ca 86 000, och den ger en något lägre minskning av den disponibla inkomsten i genomsnitt än föregående alternativ. Även denna åtgärd ökar inkomstspridningen, eftersom effekterna i högre grad berör familjer med lägre inkomster. Ökningen är dock måttlig i förhållande till besparingens storlek. Till skillnad mot övriga förslag träffar denna särskilt gifta/sammanboende med två eller flera barn och i stort sett enbart de som bor i egna hem. Det kan förmodas att åtgärden i särskild grad kommer att beröra egenföretagare och jordbrukare.

Enligt indikatorerna kan en betydande del av besparingen komma att vältras över på socialbidragen, både andelen hushåll under normen och resursgapet ökar relativt mycket.

4 Ett bidragsförskott inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten för hushåll som erhåller underhållsbidrag

Denna åtgärd berör jämförelsevis många barnfamiljer, ca 136 000. Den medför dock en relativt liten sänkning av dessa familjers genomsnittliga disponibla inkomster, ca 1,5 %. Åtgärden träffar i högre grad hushåll i de övre decilgrupperna, främst ensamstående och hushåll som bor i hyres-

lägenhet eller bostadsrätt. Detta förefaller kanske märkligt men enligt diagram 3.1 befinner sig de ensamstående med barn i de övre decilgrupperna bland barnfamiljer med bostadsbidrag.

Risken för övervältring på socialbidragen är enligt indikatorerna ganska liten med tanke på besparingens storlek.

5 Den bidragsberättigande bostadsytan begränsas

En differentierad begränsning av boendeytan beroende på antal barn införs. Exempelvis barnfamiljer med ett barn får som högst ha en boendeyta på 90 kvm, annars justeras bidragsgrundande boendekostnaden ner. Åtgärden beräknas beröra ca 84 000 barnfamiljer och deras genomsnittliga disponibla inkomster förväntas minska med ca 3,2 %. Jämfört med ovanstående sparförslag medför denna åtgärd en ökad inkomstspredning eftersom den i huvudsak berör de lägre decilgrupperna. Främst träffas gifta/sammanboende med ett eller två barn och familjer boende i eget hem eller "Övriga" boendeformer - i huvudsak jordbrukare. Dessutom förefaller denna åtgärd i högre grad träffa hushåll som bor i små kommuner.

En förhållandevis stor andel av besparingen kan komma att övervältras på socialbidragen enligt indikatorerna.

6 Övre boendekostnadsgränsen för hushåll utanför storstadsregionerna sänks med 500 kr

Denna åtgärd väntas beröra relativt många hushåll, ca 95 000 barnfamiljer. Deras disponibla inkomster beräknas minska med ca 1,9 % vilket är en betydligt lägre genomsnittlig inkomstminskning än i föregående förslag. Åtgärden träffar familjer i de lägre decilgrupperna något hårdare. Det är främst familjer boende i bostadsrätter, egna hem och "Övriga" boendeformer som påverkas. Gifta/sammanboende träffas i högre grad än ensamstående. Familjer med ett och två barn påverkas mer än familjer med tre barn, vilket sammanhänger med bostadsbidragssystemets utformning.

Enligt indikatorerna kan en relativt stor andel av besparingen komma att övervältras på socialbidragen. Både andelen hushåll under socialbidragsnormen och resursgapet ökar relativt mycket.

7 Nuvarande inkomstgränser ersätts med individuella inkomstgränser för gifta/sammanboende

För gifta/sammanboende beräknas bostadsbidraget på en bidragsgrundande inkomst där makens respektive makans inkomst sätts som lägst till 58 500 kr. Även denna åtgärd träffar bostadsbidragstagare i de lägre decilgrupperna. Cirka 60 000 barnfamiljer berörs och deras genomsnittliga disponibla

inkomster beräknas minska med ca 3,6 %. Åtgärden träffar således en jämförelsevis liten grupp hushåll ganska hårt. Det är viktigt att betona att en del av dessa hushåll kan ha valt en låg förvärvsfrekvens och får därmed en lägre ekonomisk standard. Främst är det gifta/sammanboende med ett barn och hushåll boende i egna hem och "Övriga" boendeformer som berörs.

Resursgapet ökar relativt mycket vilket indikerar att en betydande del av besparingen kan komma att övervältras på socialbidragen.

8 Ersättningsandelarna för den bidragsgrundande boendekostnaden sänks med 5 procentenheter i båda intervallen

Ersättningsandelen är helt bestämmande för den del av bostadsbidraget som är beroende av boendekostnaden. Sänkningen av denna drabbar därför så gott som alla bostadsbidragstagande barnfamiljer, vilket är ca 6,7 % av samtliga hushåll i Sverige. Disponibel inkomst minskar dock endast omkring 1 % för samtliga indelningsgrupper när ersättningsandelen sänks i de båda intervallen. Eftersom åtgärden påverkar samtliga bostadsbidragstagande barnfamiljer kan den direkta övervältringseffekten på socialbidrag bli betydande.

9 Den nedre boendekostnadsgränsen för gifta/sammanboende höjs med 200 kr

När den nedre boendekostnadsgränsen höjs för gifta och sammanboende barnfamiljer påverkar det alla bostadsbidragstagare i den gruppen. Åtgärden berör barnfamiljer med lägre inkomster mer eftersom dessa ofta också har lägre boendekostnader. Minskning för hushåll som berörs kan jämföras med tidigare förslag om sänkt ersättningsandel. Giftna och sammanboende har med denna decilindelning hamnat i de lägre decilgrupperna av samtliga bostadsbidragstagande barnfamiljer, vilket förklarar effekterna i de lägre decilerna och ökar också risken för övervältring på socialbidrag. Dessa bor också oftare i egna hem.

10 Inkomstgränsen sänks med 7 000 kr

De bostadsbidragstagande barnfamiljer som har högst inkomster påverkas av sparförslaget, omkring 250 000 hushåll, dvs. åtgärden har en progressiv profil till skillnad från de flesta andra förslagen. Däremot minskar inte den disponibla inkomsten mer än i genomsnitt 0,5-1,0 %. Åtgärden verkar slå hårdare på barnfamiljer med ett barn än med fler barn vilket kan bero på att ju fler barn man har, desto mindre betydelse har inkomsten för beräkningen av bostadsbidraget.

Eftersom förslaget påverkar dem med högre inkomster bör det inte ha så stor övervältringseffekt på socialbidragen. Det indikerar också de tidigare framtagna socialbidragsmått.

11 *Bostadsbidrag till ej studerande ungdomar slopas samtidigt som ersättningsreglerna förändras för studerande ungdomar*

Cirka 60 000 ungdomshushåll beräknas ha bostadsbidrag 1996 varav ca 13 000 är studerande hushåll. Huvudförslaget i bostadsbidragsutredningen innebär att man ska slopa bidraget till ungdomshushåll, men utredningen anser dock att ett speciellt bostadsstöd för studerande bör övervägas. Utredningen lägger inte fram något förslag till utformning av ett sådant bostadsstöd. Men vi har ändå bedömt det som intressant att räkna på ett *exempel* som utarbetats i samråd med utredningen.

Exemplet för studerande ungdomar innebär att hyresgränserna differentieras beroende på om det är en eller två personer i hushållet. Dessutom sänks ersättningsgraden. För enpersonhushåll ersätts 40 % av boendekostnaden i ett intervall från 1 800 kr upp till 3 000 kr. För tvåpersonhushåll ersätts 40 % av boendekostnaden i ett intervall från 3 000 kr upp till 4 500 kr. Avtrappningen mot de studerandes inkomster sänks från 33 % till 20 %.

Bostadsbidragstagande ungdomarna tillhör de bostadsbidragstagare som har lägsta disponibel inkomst efter försörjningsbörda. Därför kommer förändring och slopande av dessa bostadsbidrag att slå i den lägsta decilen av bostadsbidragstagare. Inkomstspridningen kommer förmodligen att öka relativt mycket vilket också syns på de trögrörliga fördelningsmått som redovisas.

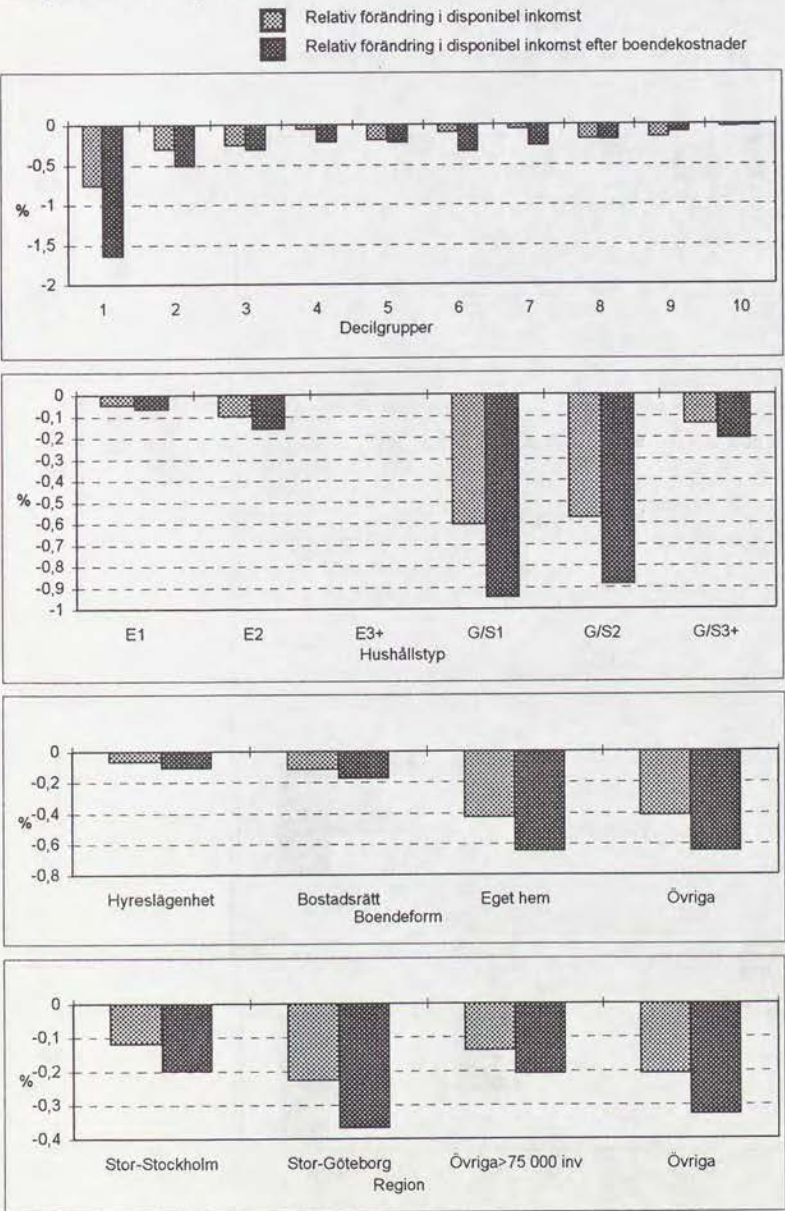
I genomsnitt beräknas i detta förslag ungdomshushållen förlora ca 11,3 % av den disponibla inkomsten. Sparförslaget har mycket stor inverkan på ungdomshushållens ekonomi och risken för övervältring på socialbidragen förefaller stor.

12 *Bostadsbidrag till ungdomar slopas*

Här slopas även bostadsbidraget för studerande ungdomar. Den genomsnittliga minskningen av den disponibla inkomsten ökar till 13,0 % och Gini-koefficienten ökar ytterligare. Besparingen blir endast 50 miljoner kr större än när bostadsbidraget inte helt slopats för studerandehushåll. Detta motsvarar hälften av det bostadsbidrag som betalas ut till studerande ungdomar med det nya inkomstprövningssystemet.

Detta förslag kan betraktas som en andra referens när förslagen för barnfamiljerna analyseras, eftersom det då förutsätts att bostadsbidraget är slopat för samtliga ungdomshushåll.

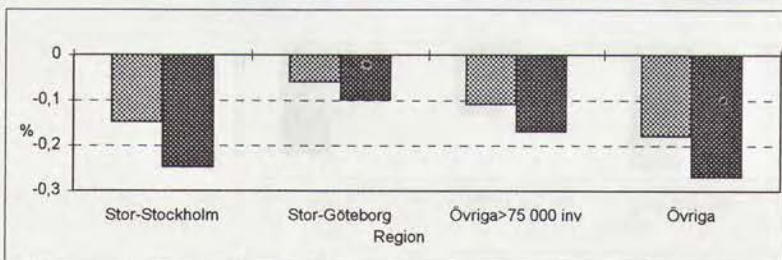
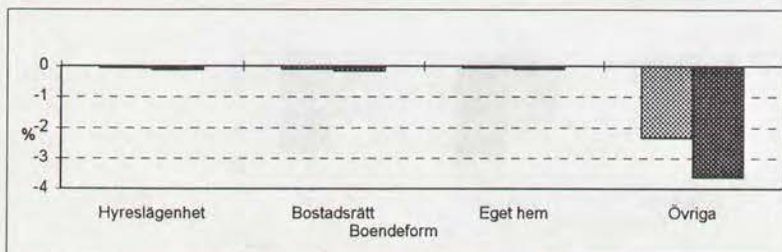
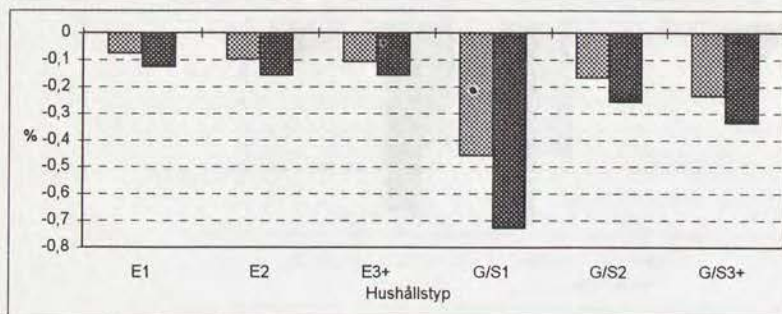
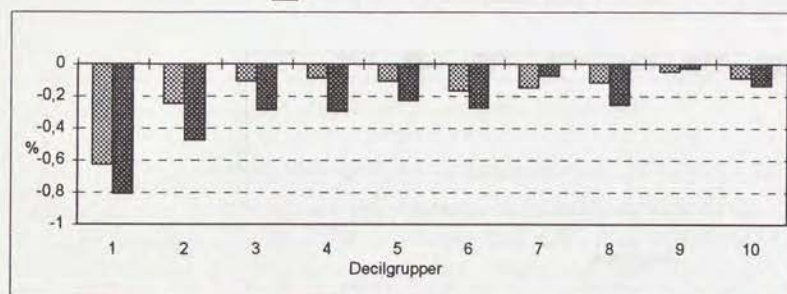
Sparförslag 1: Inkomstprövningen skärps för egenföretagare.
Budgeteffekt: 100 milj kr.*



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

**Sparförslag 2: Förmögenhetsprövning, exkl taxeringsvärdet för eget hem,
Införs. Budgeteffekt: 100 milj kr.***

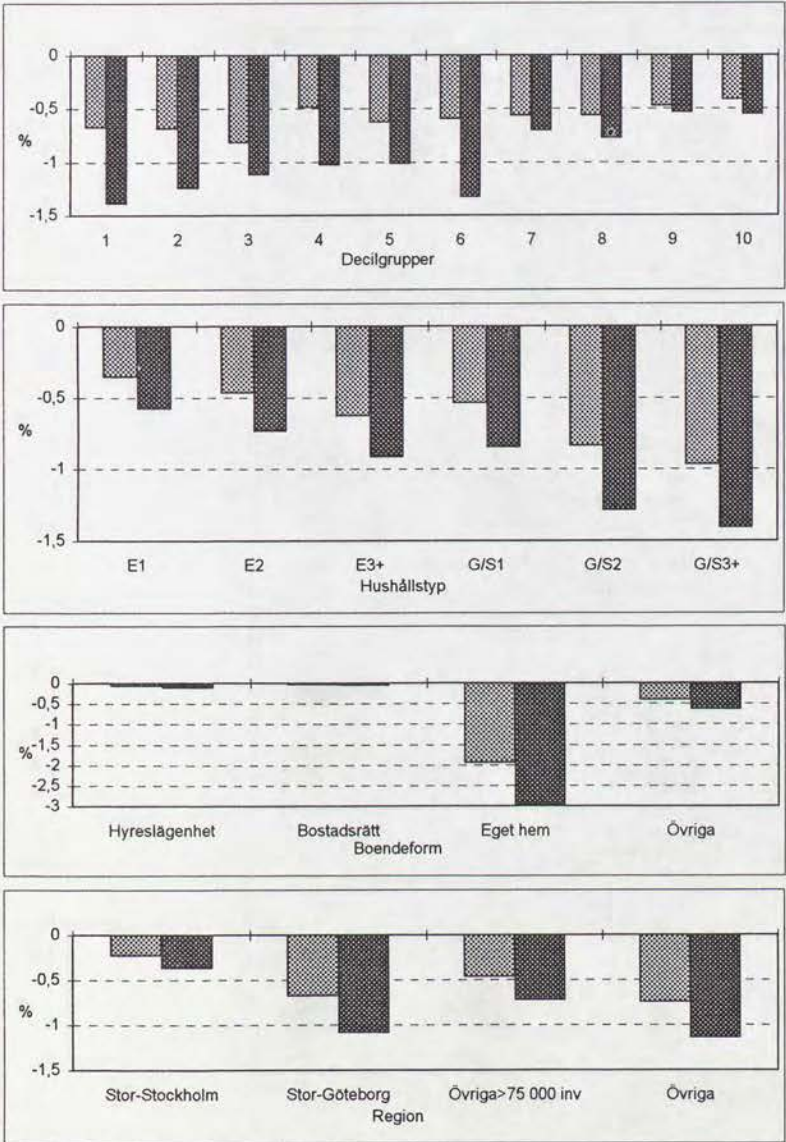
■ Relativ förändring i disponibel inkomst
■ Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 3: En del av taxeringsvärdet för eget hem - 5,6 % - inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Budgeteffekt: 350 milj kr.*

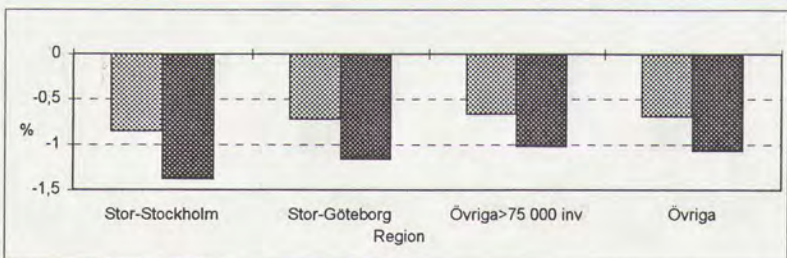
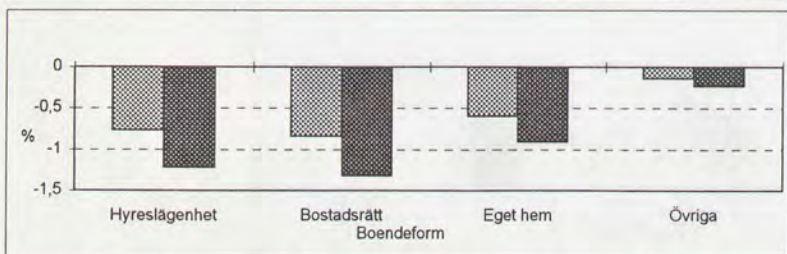
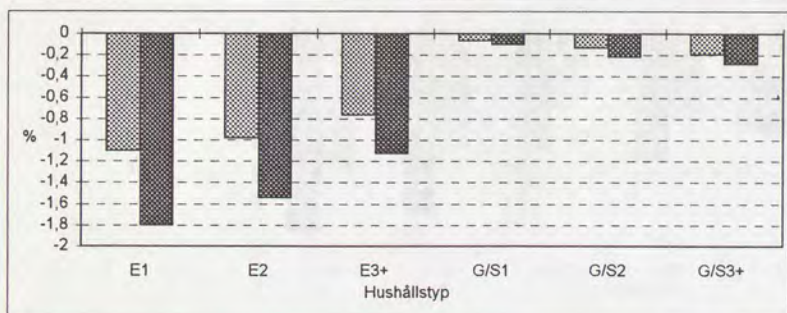
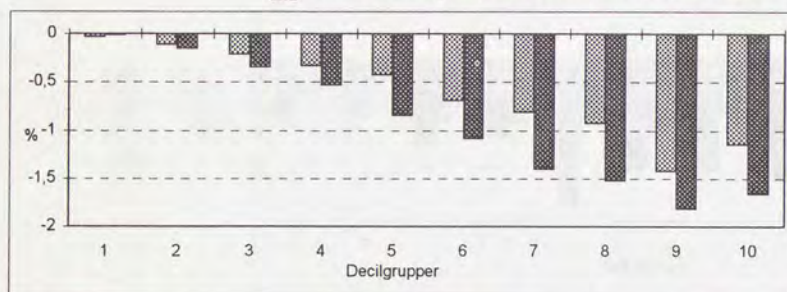
■ Relativ förändring i disponibel inkomst
■ Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 4: Ett bidragsförskott inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten för hushåll som erhåller underhållsbidrag. Budgeteffekt: 350 milj kr.*

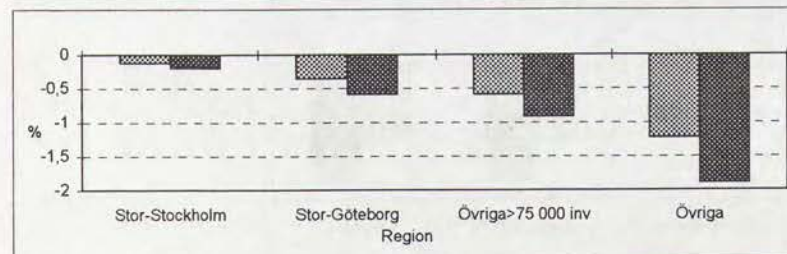
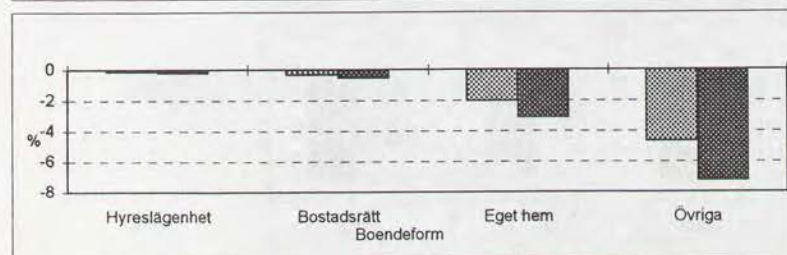
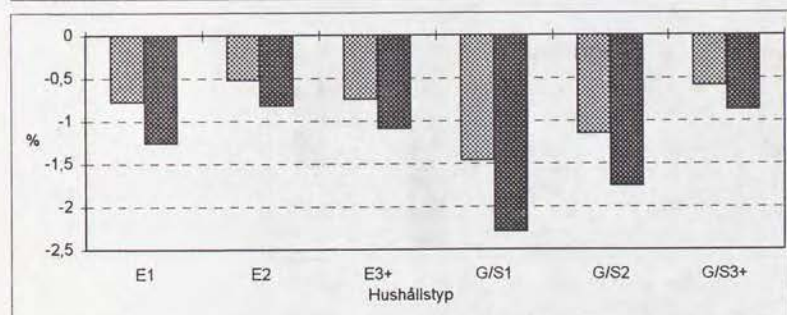
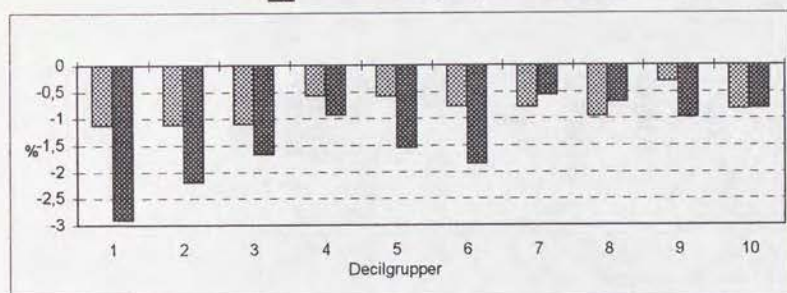
 Relativ förändring i disponibel inkomst
 Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 5: Den bidragsberättigande bostadsytan begränsas.**Budgeteffekt: 450 milj kr.***

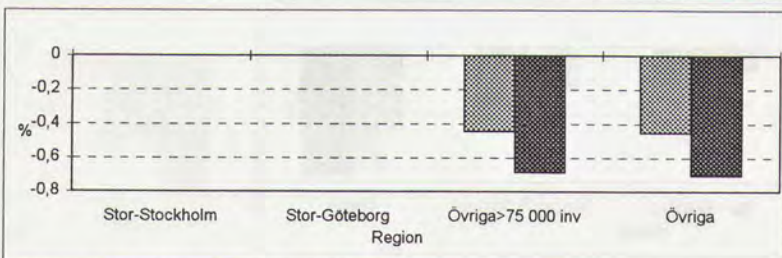
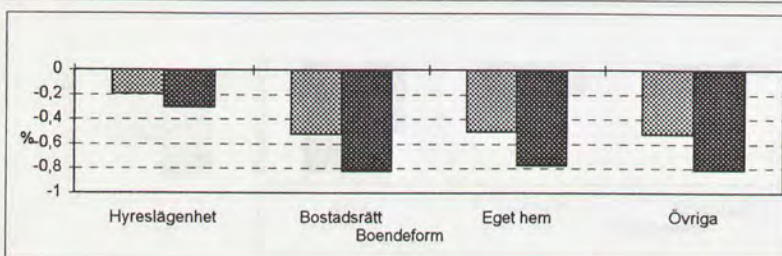
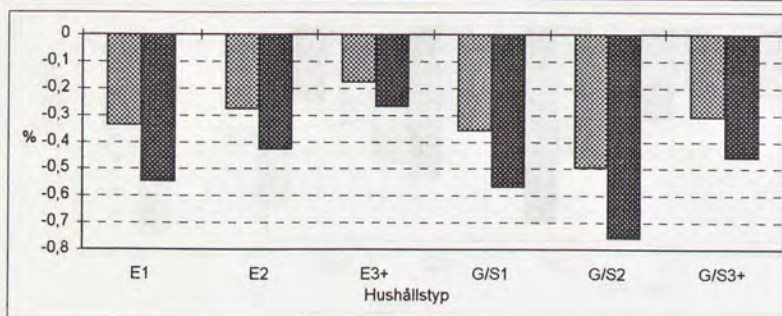
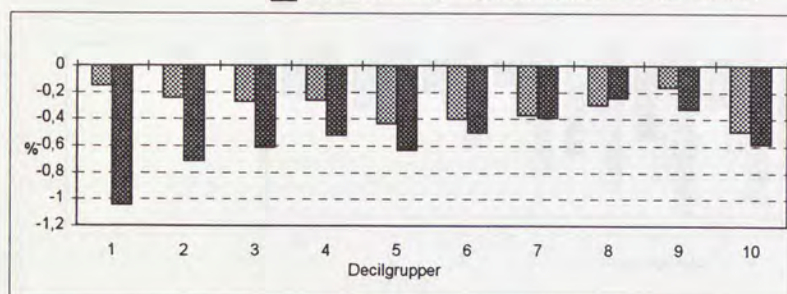
-  Relativ förändring i disponibel inkomst
 Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 6: Övre boendekostnadsgränsen för hushåll utanför storstadsregionerna sänks med 500 kr. Budgeteffekt: 200 milj kr.*

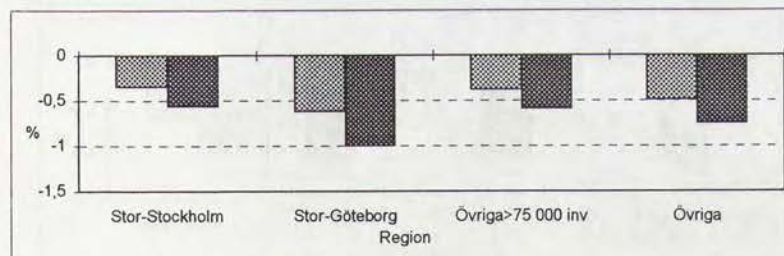
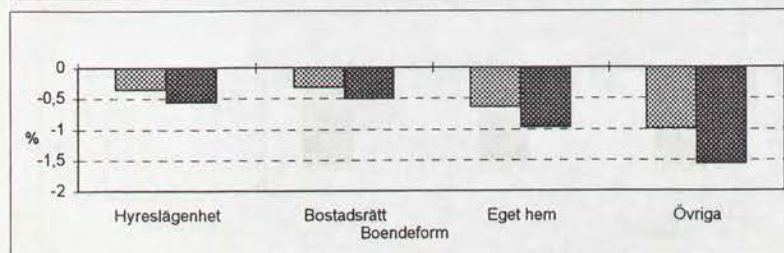
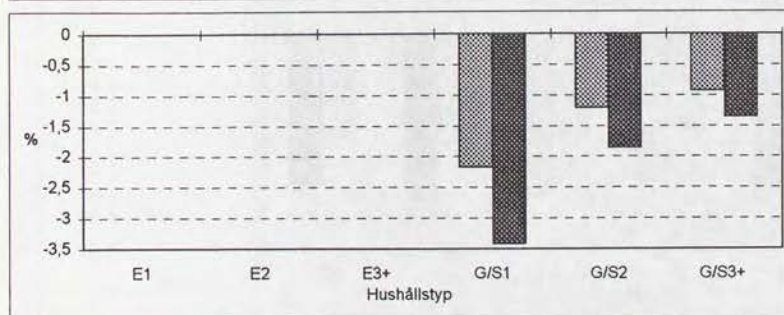
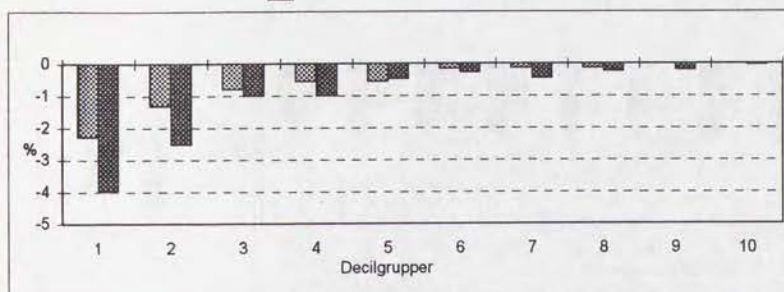
 Relativ förändring i disponibel inkomst
 Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 7: Nuvarande inkomstgränser ersätts med individuella inkomstgränser för gifta/sammanboende. Budgeteffekt: 350 milj kr.*

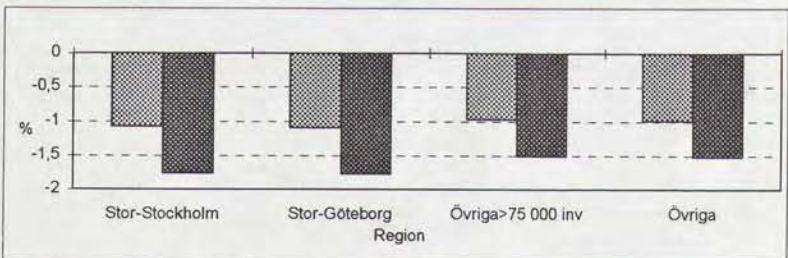
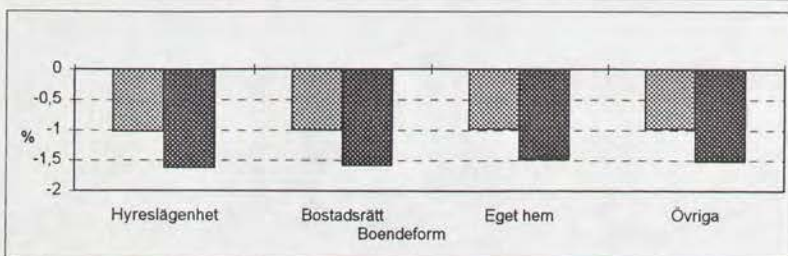
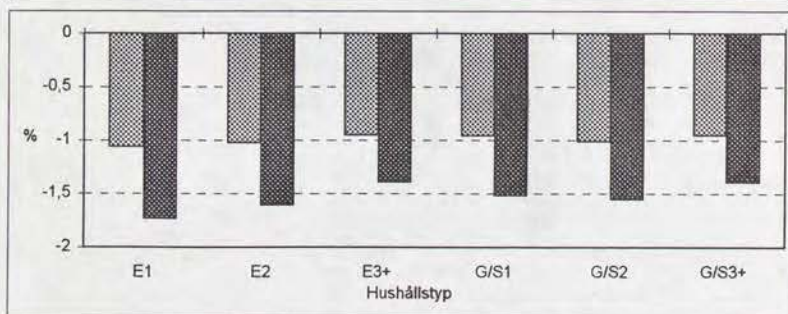
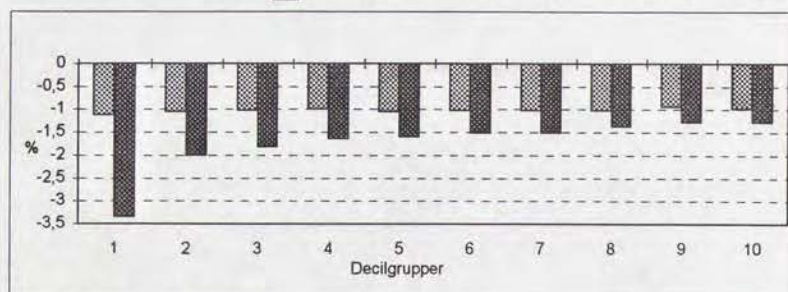
 Relativ förändring i disponibel inkomst
 Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 8: Ersättningsandelarna för den bidragsgrundande boendekostnaden sänks med 5 procentenheter i båda intervallen. Budgeteffekt: 600 milj kr.*

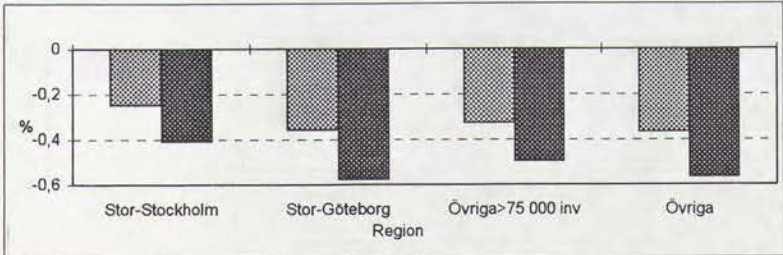
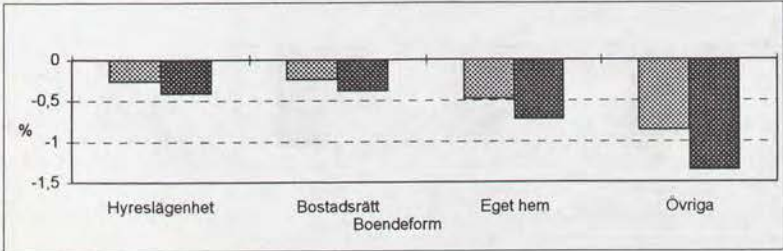
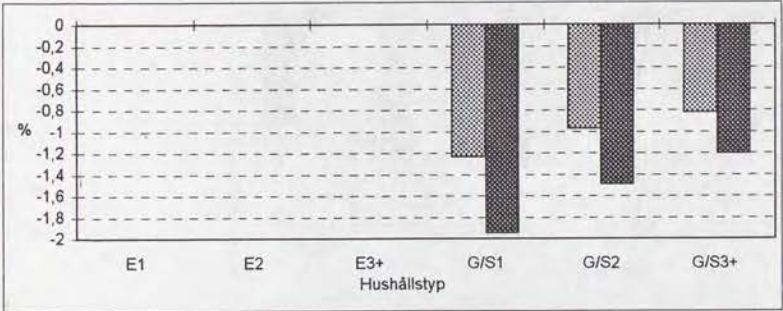
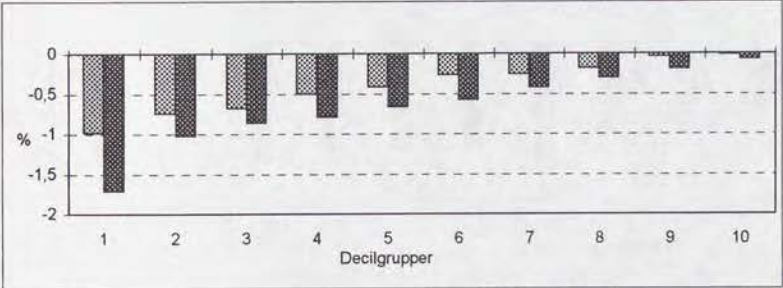
 Relativ förändring i disponibel inkomst
 Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 9: Den nedre boendekostnadsgränsen för gifta/sammanboende höjs med 200 kr. Budgeteffekt: 250 milj kr.*

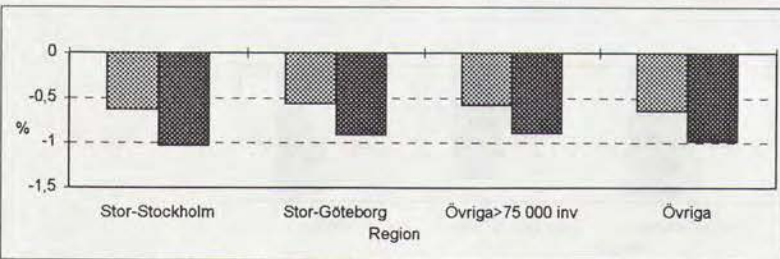
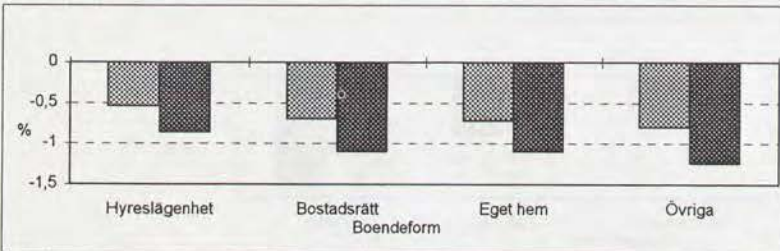
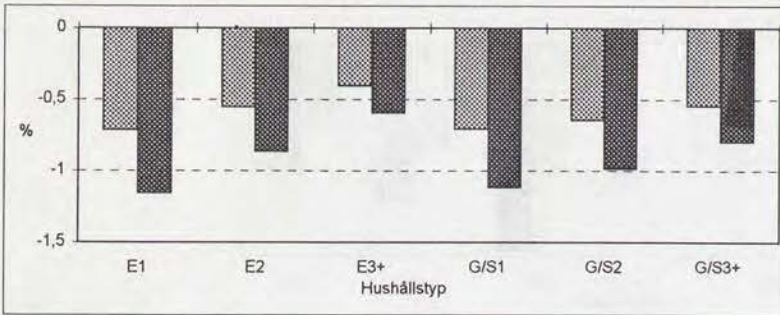
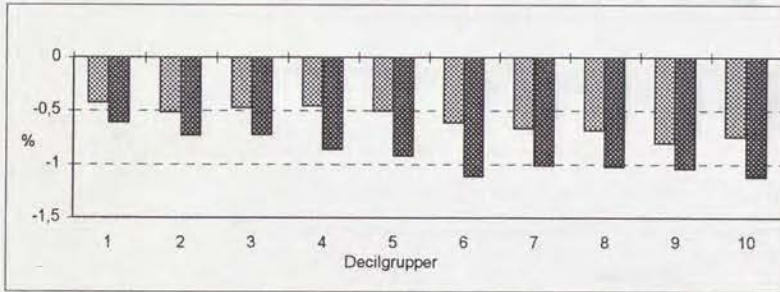
- Relativ förändring i disponibel inkomst
- Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 10: Inkomstgränsen sänks med 7 000 kronor.
Budgeteffekt: 350 milj kr.*

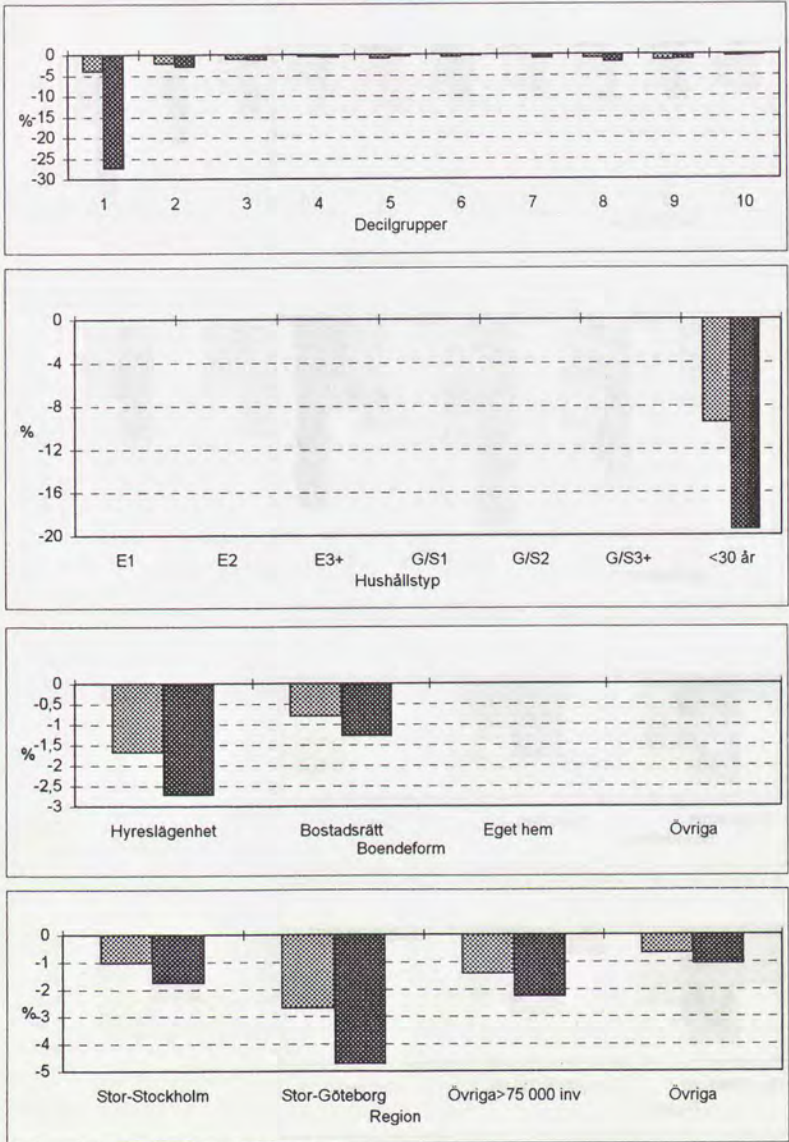
■ Relativ förändring i disponibel inkomst
 ■ Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Sparförslag 11: Bostadsbidrag till ej studerande ungdomar slopas samtidigt som ersättningsreglerna förändras för studerande ungdomar. Budgeteffekt: 450 milj kr.*

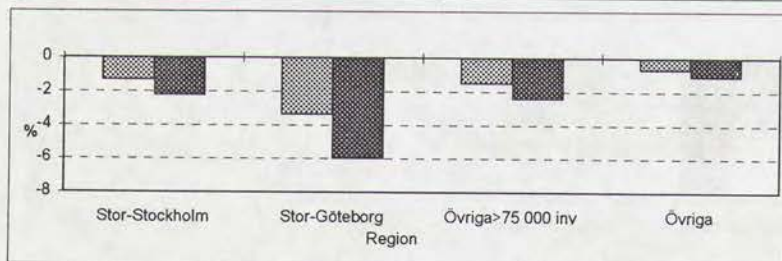
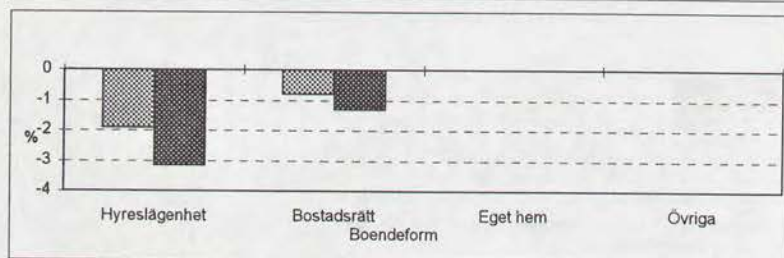
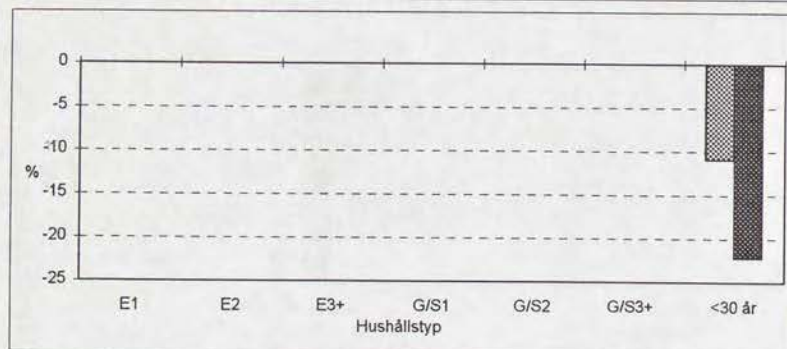
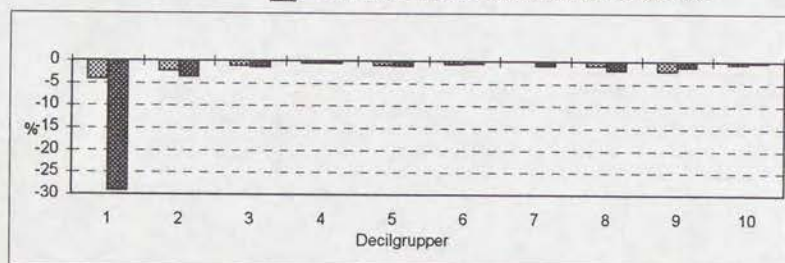
-  Förändring i disponibel inkomst
-  Förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagare.

Sparförslag 12: Bostadsbidrag till ungdomar slopas.
Budgeteffekt: 500 milj kr.*

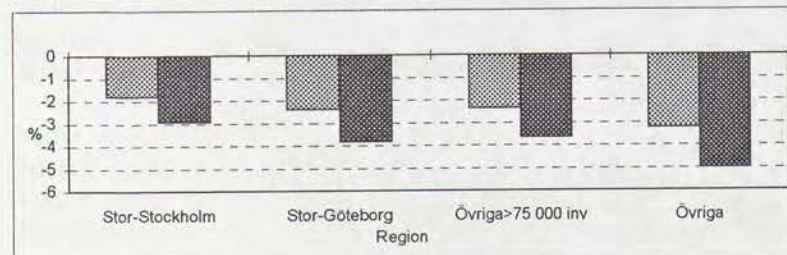
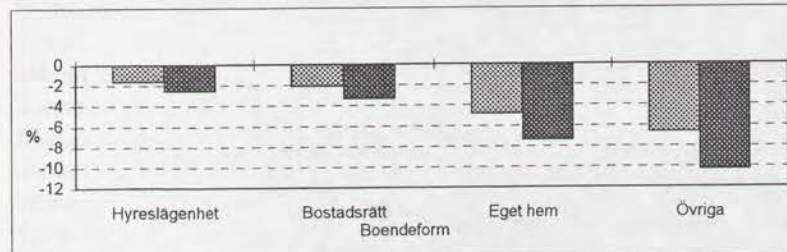
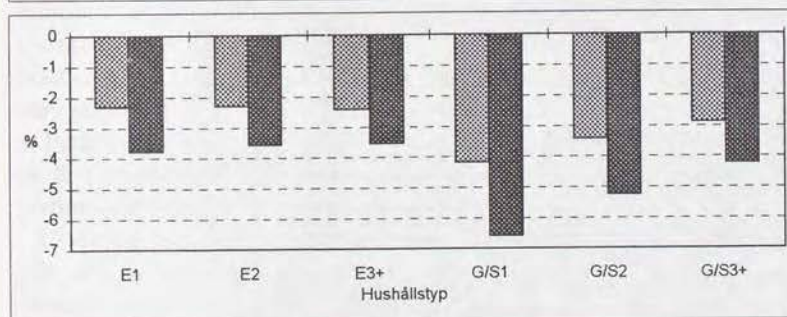
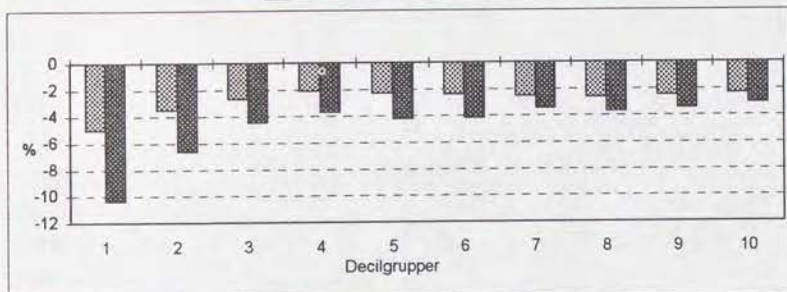
 Förändring i disponibel inkomst
 Förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagare.

**Sparförslag 1 t.o.m. 7: En kombination av några de tidigare förslagen.
Budgeteffekt: 1 700 milj kr.***

■ Relativ förändring i disponibel inkomst
■ Relativ förändring i disponibel inkomst efter boendekostnader



* Diagrammen avser bostadsbidragstagande barnfamiljer.

Räkneexempel - bidragsbeloppens storlek i den nuvarande och den föreslagna modeller för inkomstprövning

I följande bilaga presenteras fyra räkneexempel där en jämförelse görs av de månatliga bidragsbeloppen i nuvarande inkomstprövningssystemet och i det av utredningen föreslagna systemet. I det inkomstprövningssystem som utredningen föreslagit, där bostadsbidraget grundas på kalenderårsinkomsten, fångas inte plötsliga inkomstförändringar upp lika snabbt som i dagens system. Detta eftersom dagens system baseras på löpande skattningar av inkomsten för den närmaste 12-månadersperioden. För dem vars inkomster av någon anledning är ojämnt fördelade kan de belopp de är berättigade till under kortare perioder bli något **lägre** jämfört med vad de är i dagens system. Skillnaden jämfört med nuvarande system kan komma att bli speciellt stor under första bidragsåret.

I tabellerna 1-3 presenteras tre olika räkneexempel där det nuvarande och det av utredningen föreslagna systemet jämförs. I samtliga tre exempel antas att bidragstagaren är ensamstående med ett barn och att hyran uppgår till 2 700 kr per månad. Bidragstagaren antas lämna in sin första ansökan i april år 1. I de tre första fallen har den sökande en inkomst under början av året som är för hög för att bostadsbidrag skall kunna utgå. I det fjärde fallet antas bidragstagaren vara berättigad till bostadsbidrag även i början av året men ansöker ändå inte om bidrag förrän i april. Som framgår av nedanstående tabeller är det endast i det sist nämnda fallet som bidragstagaren erhåller ett bidragsbelopp som under första året överensstämmer med det belopp som erhålls i dagens system. Under år 2 däremot är det endast i det tredje fallet som det uppkommer en skillnad i årsbelopp. I det nya inkomstprövningssystemet blir då årsbeloppet större än i nuvarande fall

En större överensstämmelse med bidragsbeloppen i nuvarande system under år 1 erhålls om bidragstagarna, givet att de utifrån familje- och boendeförhållanden varit berättigade till bidrag för hela året, alltid skulle vara berättigade till hela det utifrån kalenderårsinkomsten beräknade bidragsbeloppet. Med denna alternativa beräkningsmetod (kolumn 5) blir i detta exempel bidragsbeloppet per månad lika stort som i nuvarande system.

Inkomstprognosen i ansökan antas alltid vara rätt, dvs. ingen efterjustering sker av det preliminära bidraget.

Tabell 1 Bidragsbelopp, kronor per månad

	Månads inkomst Ansökning 1 april år 1	Ansökning 2 april år 2	Bidrag enl. nuvar- ande system	Utrednings- förslag	Alt. beräknings- metod ¹
År 1					
jan	15 583		0	0	0
feb	15 583		0	0	0
mars	15 583		0	0	0
april	9 583		1 200	900	1 200
maj	9 583		1 200	900	1 200
juni	9 583		1 200	900	1 200
juli	9 583		1 200	900	1 200
aug	9 583		1 200	900	1 200
sept	9 583		1 200	900	1 200
okt	9 583		1 200	900	1 200
nov	9 583		1 200	900	1 200
dec	9 583		1 200	900	1 200
Års- belopp	132 996		10 800	8 100	10 800
År 2					
jan	9 583	9 583	1200	988	988
feb	9 583	9 583	1200	988	988
mars	9 583	9 583	1200	988	988
april	9 583	11 000	917	988	988
maj	9 583	11 000	917	988	988
juni	9 583	11 000	917	988	988
juli	9 583	11 000	917	988	988
aug	9 583	11 000	917	988	988
sept	9 583	11 000	917	988	988
okt	9 583	11 000	917	988	988
nov	9 583	11 000	917	988	988
dec	9 583	11 000	917	988	988
Års- belopp	114 996	127 749	11 853	11 853	11 853

¹ Månadsbeloppen år 1 beräknas genom att det beloppet den bidragssökande är berättigad till på helårsbasis divideras med antalet månader för vilket bidrag söktes.

Tabell 2 Bidragsbelopp, kronor per månad

	Månads inkomst		Bidrag enl. nuvar- ande system	Utrednings- förslag	Alt. beräknings- metod ¹
	Ansökning 1 april år 1	Ansökning 2 april år 2			
År 1					
jan	20 000		0	0	0
feb	20 000		0	0	0
mars	20 000		0	0	0
april	9 583		1 200	680	905
maj	9 583		1 200	680	905
juni	9 583		1 200	680	905
juli	9 583		1 200	680	905
aug	9 583		1 200	680	905
sept	9 583		1 200	680	905
okt	9 583		1 200	680	905
nov	9 583		1 200	680	905
dec	9 583		1 200	680	905
Års- total	146 247		10 800	6 120	8 145
År 2					
jan	9 583	9 583	1200	988	988
feb	9 583	9 583	1200	988	988
mars	9 583	9 583	1200	988	988
april	9 583	11 000	917	988	988
maj	9 583	11 000	917	988	988
juni	9 583	11 000	917	988	988
juli	9 583	11 000	917	988	988
aug	9 583	11 000	917	988	988
sept	9 583	11 000	917	988	988
okt	9 583	11 000	917	988	988
nov	9 583	11 000	917	988	988
dec	9 583	11 000	917	988	988
Års- total	114 996	127 749	11 853	11 856	11 856

Tabell 3

	Månads inkomst		Bidrag enl. nuvar- ande system	Utrednings förslag	Alt. beräknings- metod ¹
	Ansökning 1 april år 1	Ansökning 2 april år 2			
År 1					
jan	15 583		0	0	0
feb	15 583		0	0	0
mars	15 583		0	0	0
april	8 500		1 200	1 063	1 417
maj	8 500		1 200	1 063	1 417
juni	8 500		1 200	1 063	1 417
juli	8 500		1 200	1 063	1 417
aug	8 500		1 200	1 063	1 417
sept	8 500		1 200	1 063	1 417
okt	8 500		1 200	1 063	1 417
nov	8 500		1 200	1 063	1 417
dec	8 500		1 200	1 063	1 417
Års- total	123 249		10 800	9 567	12 753
År 2					
jan	8 500	8 500	1 200	1 042	1 042
feb	8 500	8 500	1 200	1 042	1 042
mars	8 500	8 500	1 200	1 042	1 042
april	8 500	11 000	917	1 042	1 042
maj	8 500	11 000	917	1 042	1 042
juni	8 500	11 000	917	1 042	1 042
juli	8 500	11 000	917	1 042	1 042
aug	8 500	11 000	917	1 042	1 042
sept	8 500	11 000	917	1 042	1 042
okt	8 500	11 000	917	1 042	1 042
nov	8 500	11 000	917	1 042	1 042
dec	8 500	11 000	917	1 042	1 042
Års- total	102 000	124 500	11 853	12 504	12 504

Tabell 4

	Månads inkomst		Bidrag enl. nuvar- ande system	Utrednings förslag	Alt. beräknings- metod ¹
	Ansökning 1 april år 1	Ansökning 2 april år 2			
År 1					
jan	9 583		0	0	0
feb	9 583		0	0	0
mars	9 583		0	0	0
april	9 583		1 200	1 200	1 600
maj	9 583		1 200	1 200	1 600
juni	9 583		1 200	1 200	1 600
juli	9 583		1 200	1 200	1 600
aug	9 583		1 200	1 200	1 600
sept	9 583		1 200	1 200	1 600
okt	9 583		1 200	1 200	1 600
nov	9 583		1 200	1 200	1 600
dec	9 583		1 200	1 200	1 600
Års- total	114 996		10 800	10 800	14 400
År 2					
jan	9 583	9 583	1 200	988	988
feb	9 583	9 583	1 200	988	988
mars	9 583	9 583	1 200	988	988
april	9 583	11 000	917	988	988
maj	9 583	11 000	917	988	988
juni	9 583	11 000	917	988	988
juli	9 583	11 000	917	988	988
aug	9 583	11 000	917	988	988
sept	9 583	11 000	917	988	988
okt	9 583	11 000	917	988	988
nov	9 583	11 000	917	988	988
dec	9 583	11 000	917	988	988
Års- total	114 996	127 749	11 853	11 856	11 856

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Köns handeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. GasmoIn lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.
Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkehögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.



Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
– institutionernas rapporter
– synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning – i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälso-dataregister – Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.
Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?
Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå –
Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar.
Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart – näring för framtiden.
+ Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarsskyldiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarsskyldigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen.
Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.
127. Framtida central Europainformation. UD.
128. Kulturregendor och kulturföremål. KU.
129. En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. FÖ.
130. Sverige i EU – makt, öppenhet, kontroll.
Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. UD.
131. Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. UD.
132. Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat – stormakt : svenskt identitetsbyte. UD.
133. Bostadsbidragen
– effektivare inkomstprövning
– besparingar. S.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Nya konsumentregler. [11]

IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.

Förslag till nya samverkansformer. [32]

Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]

Aktiebolagets organisation. [44]

Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB

samt polislagen. [47]

Godtrosförvärv av stöldgods? [52]

Näringslivets tvistlösning. [65]

Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]

Vårdnad, boende och umgänge. [79]

Ny rättshjälpsslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]

Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Ändringar i hyresförhållningsslagen.

Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]

Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. [28]

Röster om EU:s konferens

– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]

EU om konferensen 1996

– institutionernas rapporter

– synpunkter i övriga medlemsländer. [80]

EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s

nya medlemmar. [83]

Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.

Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]

Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?

Frågor om unionens tredje pelare inför konferensen 1996. [102]

Omvärld, säkerhet, försvar.

Frågor om EU:s andra pelare inför konferensen 1996. [111]

Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]

Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]

Framtida central Europainformation. [127]

Sverige i EU – makt, öppenhet, kontroll.

Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. [130]

Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. [131]

Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat – stormakt : svenskt identitetsbyte. [132]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]

Staden på vatten utan vatten. [21]

Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]

Brist på elektronikkomponenter. [23]

Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Civilt bruk av försvarets resurser –

regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Svenska insatser för internationell katastrof- och

flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. [118]

En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. [129]

Socialdepartementet

Världens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Könshandeln. [15]

Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]

Homosexuell prostitution. [17]

Underhållsbidrag och bidragsförskott,

Del A och Del B. [26]

Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]

Ohälsosäkring och samhällsekonomi

– olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]

Kvinnofrid. Del A+B. [60]

Dokumentation och socialtjänstregister. [86]

Hälsodataregister – Vårdregister. [95]

Indirekt tobaksreklam. [114]

Reform på recept. [122]

Kostnader för den statliga assistansersättningen. [126]

Bostadsbidragen

– effektivare inkomstprövning

– besparingar. [133]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart – näring för framtiden.
+ Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner
– utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgruskskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]
Finansiell verksamhet i kris och krig. [125]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]

Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå –
Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]
Fristående gymnasieskolor. [113]
TV och utbildning. [120]
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare. [76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress. [37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]
Kulturendomar och kulturföremål. [128]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]

Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]

Grundvattenskydd. [45]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]

Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]

Ett renat Skåne. [62]

Kärnavfall och Miljö. [90]

Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]

Miljöklassning av snöskotrar. [97]

Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

