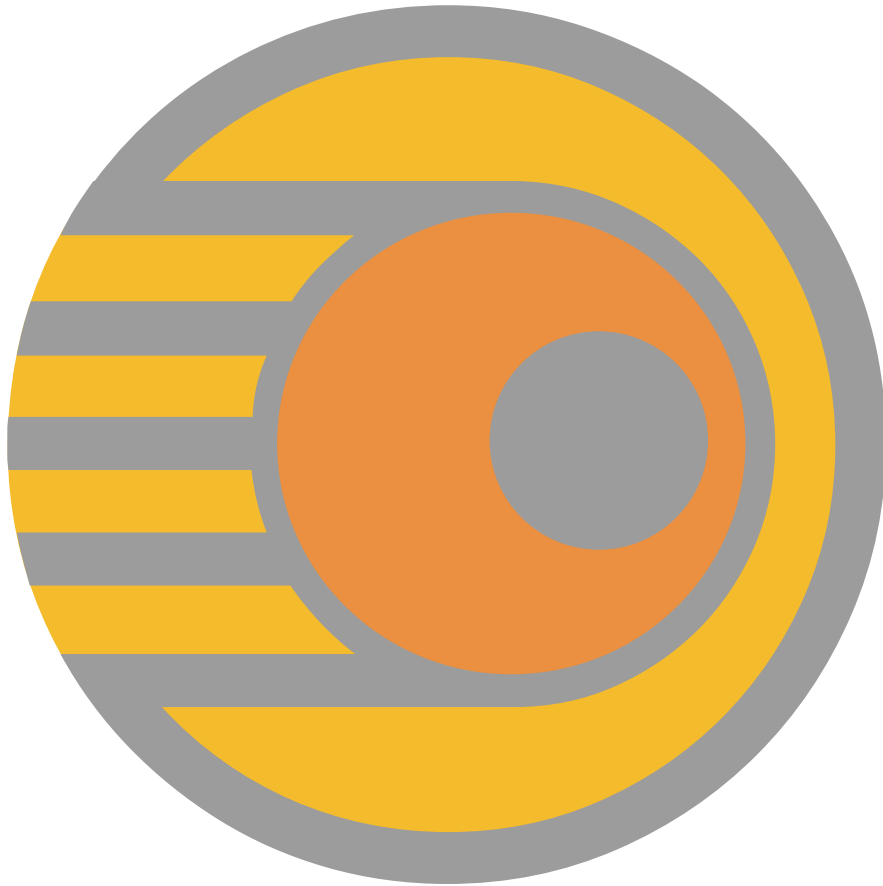


REDOVISAR

2005:1



Bostadsbidrag

– effekter av ändrat intervall för återkrav/
tilläggsutbetalning

Sammanfattning

För alla hushåll som uppbär bostadsbidrag betalas bidraget ut som ett preliminärt bidrag som i efterhand stäms av mot ett slutligt bidrag som fastställs när det finns ett taxeringsbeslut. Om det preliminära bidraget var högre än det slutliga betalar hushållet tillbaka mellanskillnaden, om det preliminära bidraget var lägre än det slutliga får hushållet en tilläggsutbetalning. Ärenden där avvikelsen mellan preliminärt och slutligt bidrag är relativt liten regleras emellertid inte. Avvikelserna sägs då ligga inom *förlåtandeintervallet*. Från och med bidrag som avser år 2002 är intervallet $\pm 1\,199$ kronor per år, före det datumet var intervallet ± 199 kronor per år. Denna rapport följer upp de förändrade reglerna avseende förlåtandeintervallet och analyserar: (1) hur antalet reglerade ärenden påverkas, (2) hur statens utgifter för bostadsbidraget påverkas samt (3) hur bidragshushållen påverkas.

Regeringens syfte med regeländringen var att minska antalet reglerade ärenden och få en bättre överensstämmelse mellan de avrundningsregler som gäller för månadsutbetalningarna och förlåtandeintervallet. Vad gäller antalet reglerade ärenden har regeringens målsättning uppfyllts. Regeringen beräknade att antalet ärenden att hantera efter avstämningen skulle minska med 40 procent. För bidragsåret 2002 blev det 50 procent färre ärenden att hantera, det vill säga minskningen blev 10 procentenheter större än vad som förväntats. De nya siffrorna avseende år 2003 tyder på samma förhållanden som år 2002.

Utvidgningen av förlåtandeintervallet har inneburit att statens utgifter för bostadsbidraget har minskat med 32 miljoner kronor. Besparingen utföll således enligt den prognos som gjordes i Budgetpropositionen för år 2004.

När utgiftsbesparingen analyseras utifrån hushållsinkomst som bakgrundsvariabel så har det åskådliggjorts att bidragstagare med låga inkomster har förlorat betydligt mer på regeländringen än bidragstagare med höga inkomster. Detta tycks vara den fördelningsmässiga kostnaden för regeländringen. Om förlusten fördelas efter familjetyp har umgängesföräldrar och unga icke studerande förlorat mest medan hyresrättsinnehavarna har förlorat mest om förlusten fördelas efter bostadstyp. Fördelas förlusten på regioner så är bidragstagarna i Östergötland de stora förlorarna. De som har förlorat minst på regeländringen är unga sammanboende, boende i småhus samt boende i Jämtland.

Inledning

Bostadsbidraget utbetalas till barnfamiljer samt ungdomar mellan 18 och 29 år. Syftet med bostadsbidraget är att ge inkomstsvaga hushåll möjlighet att hålla sig med tillräckligt rymliga bostäder samt att, som en del av den ekonomiska familjepolitiken, utjämna ekonomiska skillnader mellan familjer med och utan barn. Storleken på bidraget avgörs av bostadskostnaden, hushållets inkomster, bostadsytan och hushållets sammansättning, dvs. antalet vuxna och antalet barn.

För barnfamiljer består bostadsbidraget av två delar, dels en del som avser bostadskostnaden, dels ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Familjer med umgängesbarn som bara bor hemma ibland samt ungdomar mellan 18 och 29 år har bara rätt till bidraget för bostadskostnaden. Maximalt bostadsbidrag för barnfamiljer varierar med antalet barn. För familjer med ett barn är det maximala bidraget 2 500 kronor per månad, för familjer med två barn är det 3 100 kronor och för familjer med tre barn eller fler är det 3 900 kronor. För ungdomar utan barn är det maximala bidraget 1 100 kronor per månad. Bostadsbidraget minskas om den bidragsgrundande inkomsten överstiger ett visst belopp. För ensamstående med barn minskas bidraget om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 117 000 kronor per år. För gifta och sammanboende gäller individuella inkomstgränser. Bidraget minskas om någon av makarna har en inkomst över 58 500 kronor. För ensamstående ungdomar utan barn minskas bidraget vid inkomst över 41 000 kronor, för gifta eller sammanboende ungdomar utan barn minskas bidraget om deras inkomst överstiger 58 000 kronor.

Bostadsbidraget betalas ut månadsvis som ett preliminärt bidrag. Det utbetalade beloppet baseras på den sökandes uppskattning av hushållets inkomst för kalenderåret. Det slutliga bidraget bestäms då det finns ett taxeringsbeslut. Därefter kan hushållet antingen få en tilläggsutbetalning – om det preliminära bidraget var lägre än det slutliga – eller betala tillbaka – om det preliminära bidraget var högre än det slutliga.

Alla ärenden regleras dock inte. Om skillnaden mellan det preliminära och det slutliga bostadsbidraget ligger inom det s.k. förlåtandeintervallet sker ingen reglering. Fram till och med bidrag som avser år 2001 var förlåtandeintervallet ± 199 kronor per år. Från och med bidrag som avser år 2002 höjdes intervallet till $\pm 1 199$ kronor per år. Regeringen angav två skäl för regeländringen. För det första överensstämmer det nya beloppet med avrundningsregeln inom bostadsbidraget som innebär att det belopp som betalas ut månadsvis till bidrags-hushållet avrundas neråt till närmaste 100-tal. För det andra önskade regeringen en minskning av antalet ärenden som regleras i efterhand och därmed minskad administration. Den nya lagen gäller retroaktivt och avstämningen av de bidrag som utbetalades år 2002 är den första som berörs av regeländringen.

Syftet med denna studie är att utvärdera effekterna av de förändrade reglerna avseende förlåtandeintervallet. Dels undersöks konsekvenserna för bostadsbidragshushållen, dels undersöks konsekvenserna för Försäkringskassan. I nästföljande avsnitt presenteras och analyseras statistik från avstämningen av 2002 års bostadsbidrag. Rapporten avslutas med ett kort avsnitt om slutsatserna av analysen.

Konsekvenser av regeländringen

Syftet med regeländringen var, som ovan nämndes, att få en bättre överensstämmelse mellan förlåtandeintervallet och avrundningsreglerna samt att minska antalet ärenden som regleras i efterhand. Att antalet ärenden minskar är givet på förhand, i det följande kvantifieras denna minskning.

Regeländringen har emellertid inte bara fått administrativa konsekvenser för Försäkringskassan. Såväl de återbetalade beloppen som tilläggsutbetalningarna minskar. Om tilläggsutbetalningarna minskar mer än vad de återbetalade beloppen minskar innebär förändringen en statsfinansiell besparing. Gäller det motsatta ökar statens utgifter för bostadsbidragen. I budgetpropositionen för år 2004 beräknade regeringen att regeländringen skulle medföra minskad administration med 40 procent färre ärenden att hantera. Besparingen, som är en följd av att tilläggsutbetalningarna minskar, beräknades i budgetpropositionen till 32 miljoner kronor per år 2004–2006.

Även en del av bostadsbidragshushållen påverkas. De hushåll som har en skillnad mellan preliminärt och slutligt bidrag i intervallet mellan 200 och 1 199 kronor skulle med de tidigare gällande reglerna antingen fått ett återbetalningskrav eller en tilläggsutbetalning. Nu går de antingen miste om en tilläggsutbetalning eller slipper krav på återbetalning.

Data

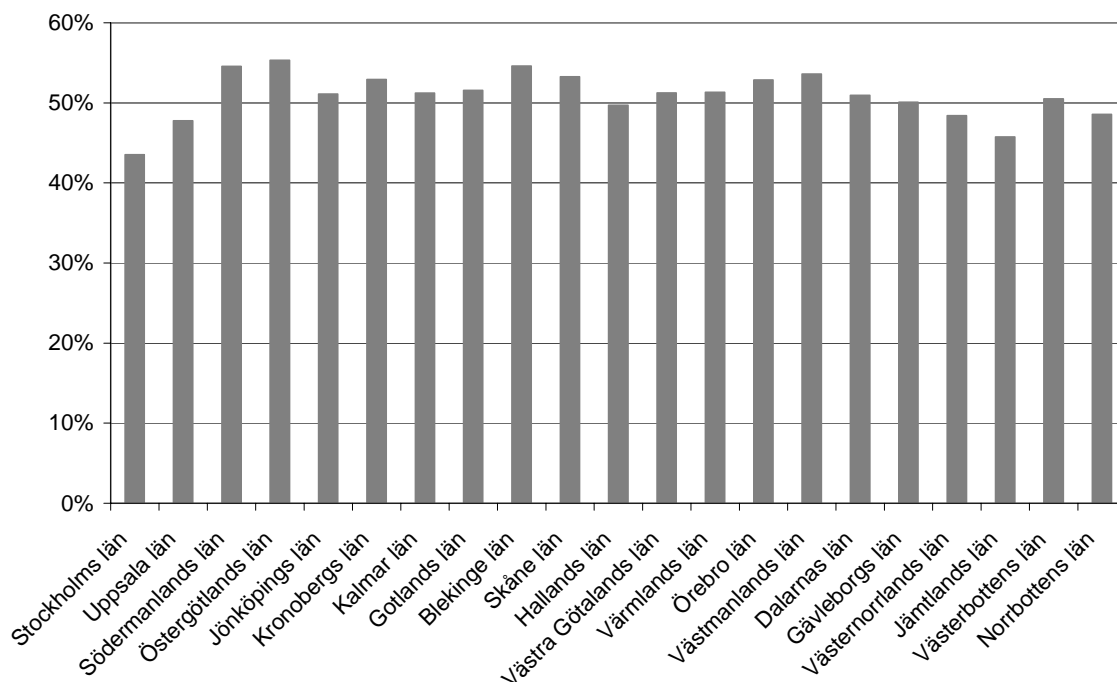
Det dataunderlag som har använts till denna rapport utgörs av 267 742 observationer över hushåll som någon gång under 2002 fick preliminärt bostadsbidrag. Observationerna har hämtats från 2002 års avstämning. Totalt fick 284 918 hushåll preliminärt bostadsbidrag någon gång under 2002. Bortfallet om 17 176 observationer eller 6,0 procent har uppkommit till följd av att informationen för vissa bidragshushåll inte varit möjlig att hantera datamässigt. Bortfallet har därmed varit bortom kontroll i analysen och de slutsatser som dras i rapporten bör nyttjas utifrån denna kännedom.

Färre ärenden att reglera

Det vidgade förlåtandeintervallet har inneburit att antalet bostadsbidragsärenden som regleras i efterhand har minskat. Med det nya intervallet regleras drygt 119 000 ärenden avseende år 2002, vilket motsvarar 42 procent av alla hushåll som fick bostadsbidrag någon gång under året. Av dessa ärenden var drygt 74 000 återbetalningskrav och drygt 45 000 var tilläggsutbetalningar, vilket motsvarar 26 respektive 16 procent av samtliga. Om det gamla intervallet, ± 199 kronor per år, behållits hade antalet reglerade ärenden varit 234 000 vilket motsvarar 82 procent av alla de hushåll som fick bostadsbidrag år 2002. Regeländringen har således halverat antalet ärenden som regleras.

Figur 1 visar den procentuella minskningen av antalet bidrag som ska korrigeras. Beräkningen baseras på antalet bidrag som ska korrigeras med gammalt respektive nytt förlåtandeintervall.

Figur 1 Procentuell minskning av antalet bidrag som ska korrigeras efter avstämning, uppdelat per län



Av figuren framgår att antal preliminära bidrag som skall korrigeras med tilläggsutbetalning eller återbetalning minskade med betydligt mer än 40 procent i alla län för bidragsåret 2002. Någon större variation regionalt tycks inte förekomma.

Statens utgifter för bostadsbidraget minskar

I tabell 1 nedan redovisas de aggregerade nettoskillnaderna mellan slutligt och preliminärt bidrag i olika intervall och för olika familjetyper. Ett negativt värde betyder att det utbetalade preliminära bidraget var större än det slutliga. Ett positivt värde visar att det preliminära bidraget var lägre än det slutliga.

Tabell 1 Nettoskillnader mellan slutligt och preliminärt bidrag i olika intervall och för olika familjetyper, i miljoner kronor

	1–199	200–1 199	>1 199	>199	Totalt
Umgångesförälder	0,2	3,2	-11,7	-8,5	-8,3
Ensamstående förälder	0,8	18,3	-94,5	-76,2	-75,4
Sammanboende föräldrar	0,3	5,1	-50,0	-44,9	-44,6
Ung studerande	0,4	3,5	-22,4	-18,9	-18,5
Ung ej studerande	0,2	1,5	-7,6	-6,1	-5,9
Unga sammanboende	0,0	0,2	-2,7	-2,5	-2,5
SUMMA	1,9	31,8	-188,9	-157,1	-155,2

Av tabellen framgår att det utbetalades för mycket preliminärt bidrag år 2002. Totalt erhöll bidragshushållen drygt 155 miljoner kronor för mycket, vilket syns i kolumnen längst till höger. Det är främst för de hushåll som har en stor avvikelse mellan preliminärt och slutligt bidrag, 1 200 kronor per år eller mer, som det betalades ut för mycket bidrag. För hushåll med liten avvikelse har det betalats ut för lite bidrag. I det gamla förlåtandeintervallet, från 1 till 199 kronor, betalades det ut knappt 2 miljoner för lite.

I det nya förlåtandeintervallet, från 1 till 1 199 kronor, har däremot knappt 34 miljoner kronor för lite utbetalats. Nettobesparingen av regeländringen uppgår till 31,8 miljoner kronor, vilket framgår av den andra kolumnen från vänster.

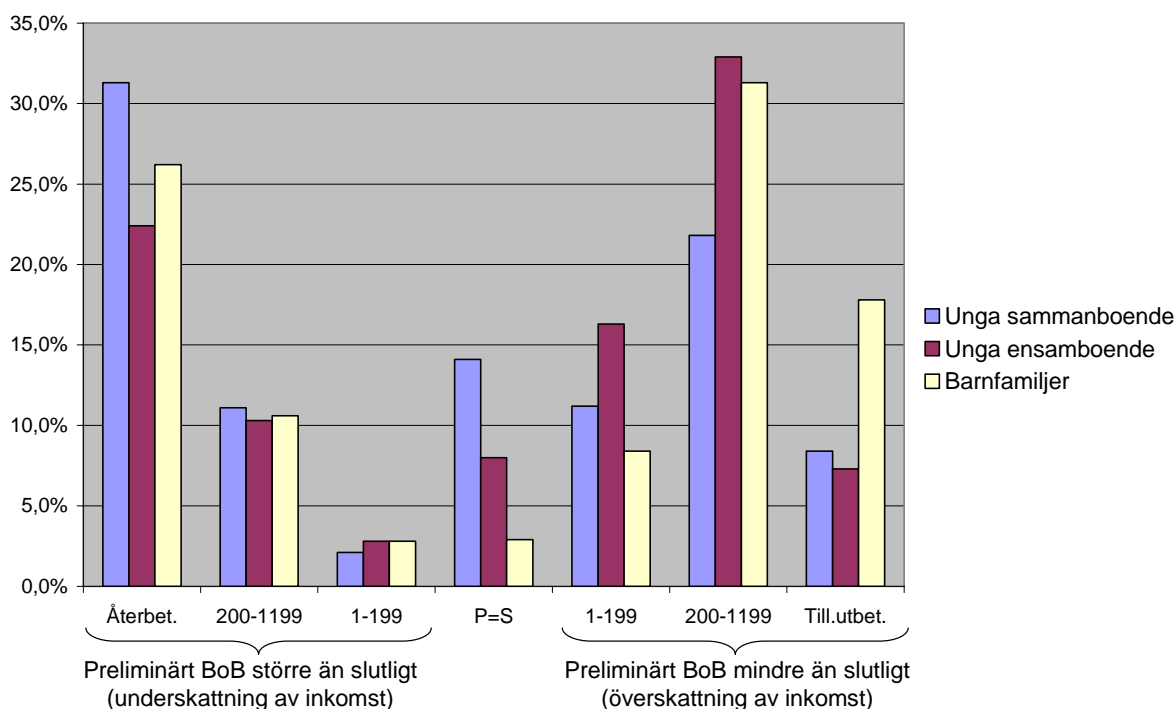
Det förefaller vara så att de som i stor utsträckning missbedömer inkomsten gör en underskattning. De olika bidragsgrupperna skiljer sig inte åt i detta avseende. För hushåll där diskrepansen i absoluta tal överstiger det nya förlåtandeintervallet har 38 procent av hushållen överskattat sin inkomst, andelen som underskattat sin inkomst är 62 procent.

Effekter för bostadsbidragshushållen

Den ovan presenterade statistiken har visat att antalet hushåll som får bostadsbidraget reglerat i efterhand har minskat med hälften, och staten har netto gjort en besparing på nästan 32 miljoner kronor. Detta innebär att de hushåll som ligger inom det nya förlåtandeintervallet på aggregerad nivå går miste om motsvarande belopp som skulle utbetalas som tillägg om det gamla förlåtandeintervallet behållits.

I figur 2 nedan redovisas hur olika bidragshushåll fördelar sig utifrån differensen mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag. I figuren redovisas grupperna sammanboende ungdomar 18–29 år, ensamstående ungdomar 18–29 år samt barnfamiljer var för sig.

Figur 2 Fördelningen av bidragshushåll över avvikelser mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag. Andel i procent. Avser bostadsbidrag som betalades ut år 2002

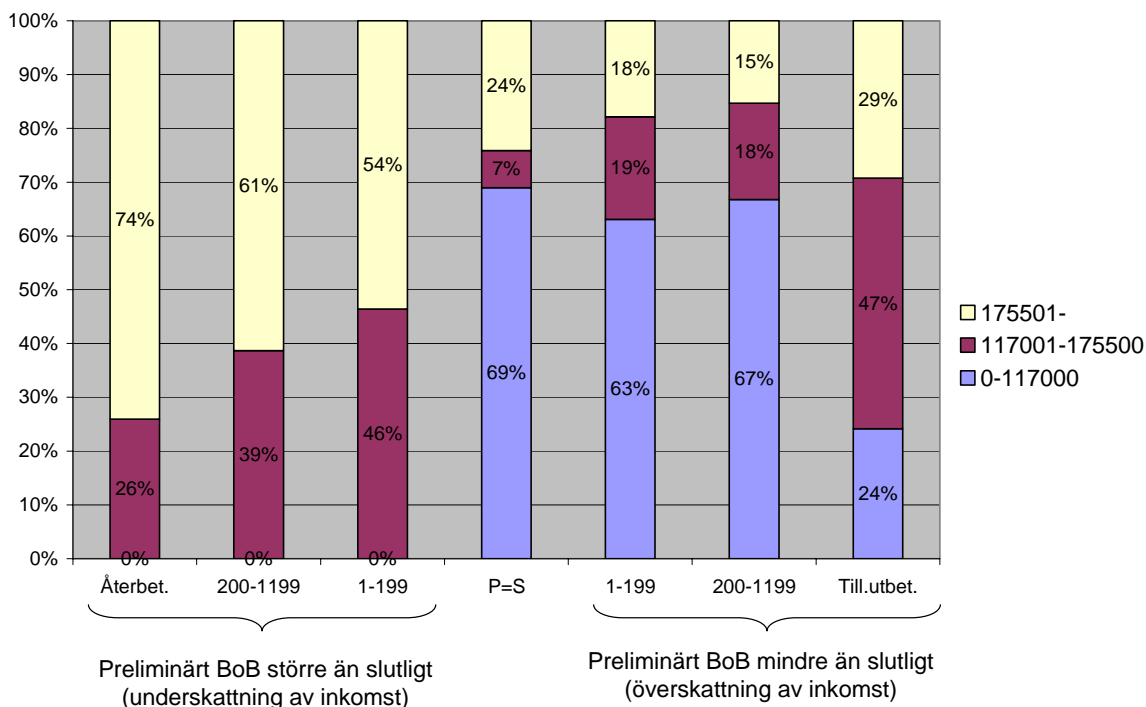


Figuren visar att det är en relativt liten grupp som lyckas göra en korrekt uppskattning av inkomsten och därmed få ett preliminärt bidrag som överensstämmer med det slutliga, i synnerhet gäller detta för barnfamiljerna. Det kan tilläggas att barnfamiljerna är den till antalet överlägset största gruppen i detta material.

Figur 2 visar vidare att det är en större andel bidragshushåll som överskattar sin inkomst, jämfört med andelen som underskattar sin inkomst. Det är emellertid så att de som underskattar sin inkomst, och därmed får ett för högt preliminärt bidrag, i genomsnitt gör grövre felbedömningar jämfört med dem som överskattar sin inkomst. Av de som överskattat sin inkomst och fått ett för lågt preliminärt bidrag hamnar 7 av 10 barnfamiljer och 8 av 10 ensamstående och sammanboende ungdomar inom det nya förlåtandeintervallet. Av de hushåll som underskattat sin inkomst och fått ett för högt bidrag utbetalat hamnar lite drygt 3 av 10 hushåll i samtliga grupper inom det nya förlåtandeintervallet.

I figur 3 nedan redovisas andelen hushåll i tre olika inkomstklasser i respektive avvikelseintervall. Figuren avser endast barnfamiljer, motsvarande figurer för sammanboende och ensamstående ungdomar mellan 18 och 29 redovisas i bilagan.

Figur 3 Andelen hushåll i olika inkomstklasser i de olika avvikelseintervallen. ENDAST BARNFAMILJER. Avser år 2002



Det intressanta som figur 3 visar är att majoriteten av dem som underskattat sin inkomst befinner sig i den övre inkomstklassen och en majoritet av dem som överskattat sin inkomst befinner sig i den lägsta inkomstklassen. Detta är tämligen naturligt. En inkomstökning under året leder till att den uppskattade inkomsten kan visa sig för låg och att man rör sig uppåt i inkomstfördelningen. Det motsatta gäller vid en inkomstminskning. Detta faktum får emellertid den konsekvensen att det främst är hushåll med mycket låga inkomster som går miste om tilläggsutbetalning med det nya förlåtandeintervallet. Likaså är det främst hushåll med relativt högre inkomster som slipper återbetalningskrav.

Förlustkvoter

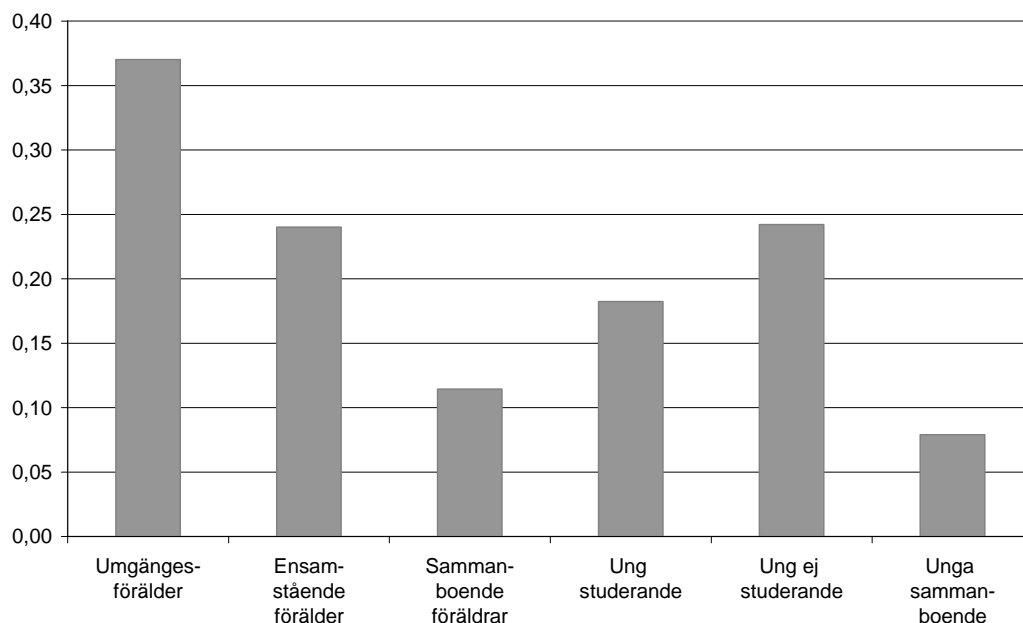
Statens minskade utgifter för bostadsbidragen till följd av regeländringen innebär att bostadsbidragshushållen som kollektivt får lägre bostadsbidrag nu jämfört med tidigare då det snävare förlåtandeintervallet gällde. En metod för att analysera hur olika grupper av bidragshushåll påverkats av regeländringen är att beräkna

s.k. förlustkvoter. Beräkningen går ut på att sätta den summerade avvikelser mellan preliminärt och slutligt bidrag för alla hushåll vars avvikelse befinner sig i intervallet 200 till 1 199 i relation till den summerade avvikelser för alla hushåll i intervallet 200 till oändligheten. Från tabell 1 vet vi att den summerade avvikelser i intervallet från och med 200 till och med 1 199 är 31,8 miljoner kronor. Från samma tabell vet vi också att avvikelser i intervallet från och med 200 och uppåt är -157,1 miljoner kronor. I beräkningen görs nämnaren, dvs. summan av avvikelserna i intervallet från 200 och uppåt, om till ett absolut tal. För samtliga bostadsbidragshushåll är förlustkvoten således 0,20 ($31,8 / 157,1$).

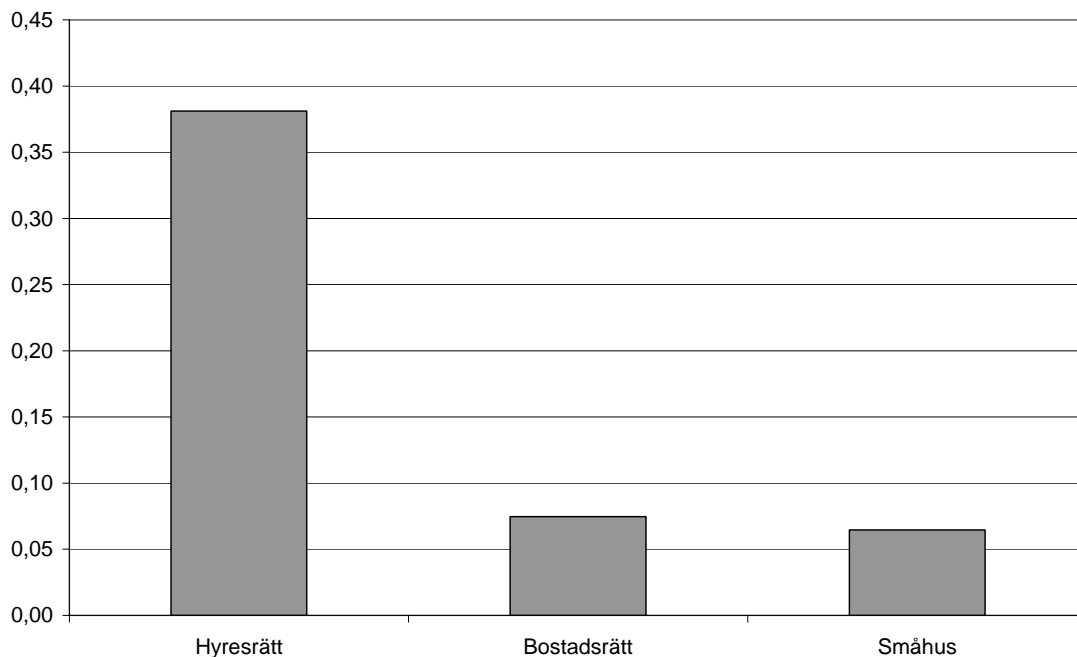
Förlusten eller vinsten i det nya förlåtandeintervallet relateras på detta sätt indirekt till storleken på gruppens underskattning av inkomsten. Den kvot som då erhålls ger en fingervisning om storleken på förlusten eller vinsten för gruppen då träffsäkerheten i inkomstförväntningen beaktas. Om summan av avvikelserna i intervallet 200 till 1 199 är negativ, dvs. om det nya förlåtandeintervallet innebär att gruppen som helhet slipper mer i återbetalningskrav än vad den går miste om i minskade tilläggsutbetalningar, blir förlustkvoten negativ. En negativ förlustkvot innebär att gruppen som helhet tjänat på regeländringen. Genom att beräkna förlustkvoten för olika grupper kan vi jämföra hur olika hushållstyper påverkats av regeländringen.

I figur 4 redovisas förlustkvoterna för olika familjetyper. Det framgår att umgängesföräldrar förlorat mest på det förändrade förlåtandeintervallet, följt av ensamstående föräldrar och ungdomar 18–29 år som inte studerar. Sammanboende föräldrar och dito ungdomar är de grupper som förlorat minst. Dessa resultat sammanhänger med att hushållsinkomsten i genomsnitt är lägre för umgängesföräldrar och ensamstående föräldrar. Som figur 3 ovan visade är det främst hushåll i de lägre inkomstlägena som gått miste om en tilläggsutbetalning. Förlusten i kronor räknat redovisas i bilagan.

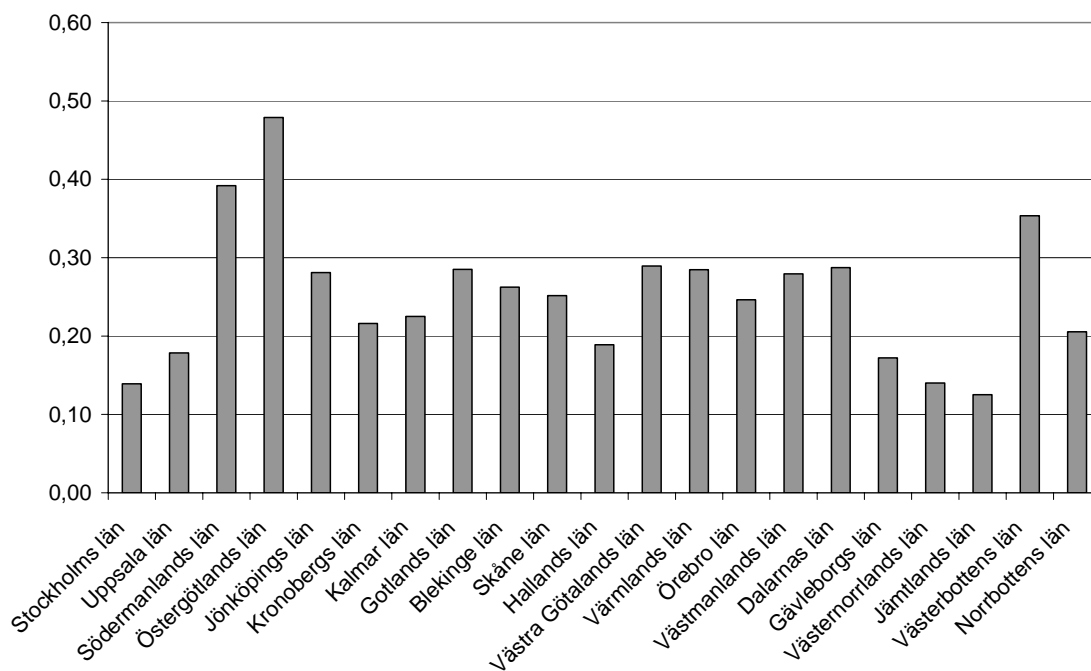
Figur 4 Förlustkvoter för olika familjetyper



I figur 5 redovisas förlustkvoterna för hushåll i olika boendeformer. Hushåll i hyresrätt har en betydligt högre förlustkvot jämfört med hushåll i bostadsrätt och småhus. Även detta sammanhänger med de resultat avseende inkomst som presenteras i figur 3, ovan. Ensamstående och unga bor i högre utsträckning i hyresrätt och de har i genomsnitt lägre inkomster än boende i bostadsrätt eller egna småhus.

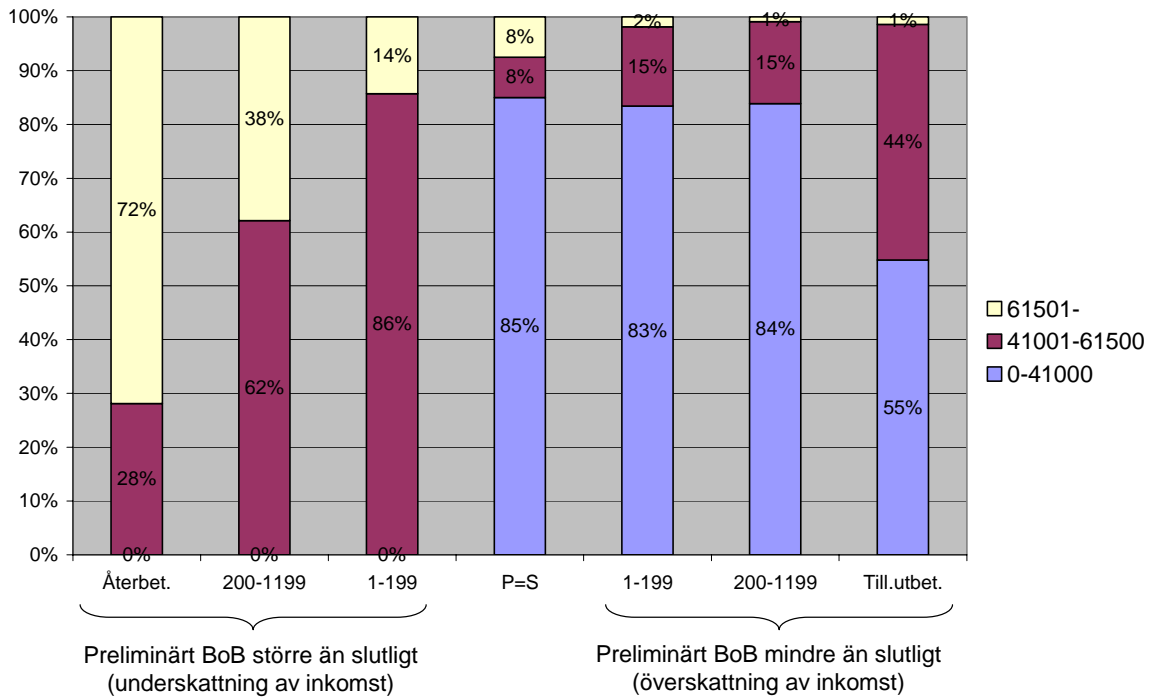
Figur 5 Förlustkvoter för hushåll i olika boendeformer

I figur 6 slutligen redovisas förlustkvoterna för hushållen uppdelat per län. Förlustkvoten är högst i Östergötlands, Södermanlands och Västerbottens län. Lägst är förlustkvoten i Stockholms, Jämtlands och Västernorrlands län. Denna redovisning ger inget svar på frågan vad de regionala skillnaderna beror på. Vad som kan sägas är att förlustkvoten sammanhänger med arbetsmarknadsläge och inkomstutveckling i länet, en svag inkomstutveckling kan ge upphov till en högre förlustkvot och vice versa. Likaså hänger förlustkvoten samman med andelen hushåll i hyresrätt, bostadsrätt respektive småhus samt familjestruktur.

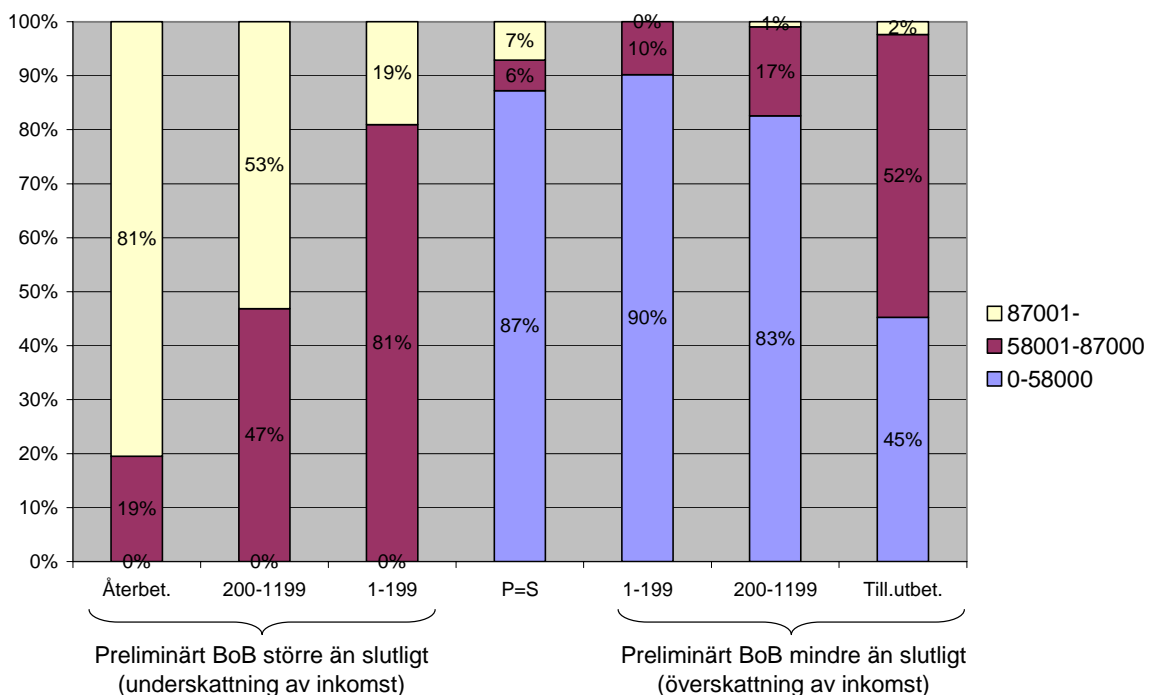
Figur 6 Förlustkvoter för hushållen uppdelat per län

Bilaga

Figur A Andelen hushåll i olika inkomstklasser i de olika avvikelseintervallen. Endast ensamboende ungdomar 18–29. Avser år 2002



Figur B Andelen hushåll i olika inkomstklasser i de olika avvikelseintervallen. Endast sammanboende ungdomar 18–29. Avser år 2002



Tabell A Genomsnittlig förlust per hushåll mätt i kronor. År 2002

	Alla hushåll	Enbart hushåll där den absoluta diskrepansen är i intervallet 200 till 1199
Umgängesföräldrar	171	355
Ensamföräldrar	120	280
Samboföräldrar	112	313
Unga studerande	99	233
Unga icke studerande	161	364
Unga sammanboende	77	238

Tabell B Genomsnittlig förlust per hushåll mätt i kronor. År 2002

	Alla hushåll	Enbart hushåll där den absoluta diskrepansen är i intervallet 200 till 1199
Hysesrätt	136	306
Bostadsrätt	61	161
Småhus	50	129

Följande Redovisar har publicerats under år 2005

2005:1 Bostadsbidrag – effekter av ändrat intervall för återkrav/
tilläggsutbetalning