

Flerbarnstillägget i barnbidraget

– ett generellt bidrag som kan effektiviseras

RIR 2020:9



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-558-9

RIR 2020:9

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PETER RUTHERHAGEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2020

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Flerbarnstillägget i barnbidraget

– ett generellt bidrag som kan effektiviseras

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i flerbarnstillägget i barnbidraget. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Niklas Österlund har varit föredragande. Ämnessakkunnig Tomas Ekerby, revisor Kristina Karlsson och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Niklas Österlund

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Försäkringskassan

FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

RIKSREVISIONEN

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning och rekommendationer | 5 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Motiv till granskning | 7 |
| 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar | 11 |
| 1.3 Bedömningsgrunder | 11 |
| 1.4 Metod och genomförande | 15 |
| 1.5 Centrala begrepp | 17 |
| 2 Barnbidragets utveckling | 19 |
| 2.1 Gällande rätt | 19 |
| 2.2 Barnbidragets utveckling | 22 |
| 2.3 En utblick i Europa | 28 |
| 3 Utvecklingen av den ekonomiska levnadsstandarden bland barnfamiljer i Sverige | 31 |
| 3.1 Inkomstskillnaderna mellan familjer med få respektive många barn har ökat | 31 |
| 3.2 Relativa och absoluta mått ger olika beskrivningar av ekonomisk utsatthet | 33 |
| 3.3 Barnfamiljer med tre barn eller fler och ensamstående föräldrar är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta | 35 |
| 4 Träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten i flerbarnstillägget | 38 |
| 4.1 Flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets inkomstutjämnande förmåga | 38 |
| 4.2 Införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två försämrade väsentligt träffsäkerheten i flerbarnstillägget | 41 |
| 4.3 Flerbarnstillägg för barn nummer två är ett jämförelsevis kostnadsineffektivt sätt att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard | 44 |
| 4.4 Större fokus på grupper överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta skulle kunna förbättra kostnadseffektiviteten | 46 |
| 5 Slutsatser och rekommendationer | 52 |
| 5.1 Flerbarnstilläggets inkomstutjämnande förmåga försämrades väsentligt när flerbarnstillägget för barn nummer två infördes | 52 |
| 5.2 Barnbidragets förmåga att på ett effektivt sätt bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer kan förbättras inom ramen för ett generellt system | 54 |
| 5.3 Det är viktigt med ett samlat grepp om åtgärder för att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard | 56 |
| 5.4 Riksrevisionens rekommendation | 57 |
| Referenslista | 59 |
| Bilaga 1. Tabeller och figurer | 63 |
| Bilaga 2. Dekomponering av Gini-koefficienten | 73 |
| Bilaga 3. Analys av fördelnings- och arbetsutbudseffekter av alternativa utformningar | 79 |

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns digitala underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. FASIT med arbetsutbud

Sammanfattning och rekommendationer

Riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer och minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Riksdagen har även tagit ställning för att den omfördelade profilen för den ekonomiska familjepolitiken bör förstärkas. Riksrevisionen har granskat hur väl flerbarnstillägget i barnbidraget, som är en del av den ekonomiska familjepolitiken, bidrar till att nå dessa mål. Den övergripande slutsatsen från granskningen är att flerbarnstillägget i barnbidraget är träffsäkert i sin konstruktion, men att både träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten i flerbarnstillägget kan förbättras för att uppnå högre måluppfyllelse. Framför allt är flerbarnstillägget för barn nummer två inte ett kostnadseffektivt sätt att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över flerbarnstillägget i barnbidraget.

Granskningens resultat

Flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet

Det allmänna barnbidraget, som betalas ut med 1 250 kronor i månaden för alla barn i Sverige, bidrar till att utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan familjer med och utan barn. Det uppstår genom att det allmänna barnbidraget har en så kallad progressiv fördelningsprofil, det vill säga i större utsträckning tillfaller personer i hushåll med låga inkomster. Flerbarnstillägget i barnbidraget förstärker denna progressivitet, genom att i större utsträckning än det allmänna barnbidraget tillfalla personer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Riksrevisionen bedömer att ett generellt stöd till flerbarnsfamiljernas köpkraft, i form av ett flerbarnstillägg, är ett träffsäkert sätt för den ekonomiska familjepolitiken att utjämna ekonomiska skillnader i befolkningen. Det resultatet är förväntat mot bakgrund av att barnfamiljer med många barn i genomsnitt har sämre ekonomisk standard än barnfamiljer med få barn. En iakttagelse är även att det framför allt är sammanboende föräldrar som gynnas av barnbidragets utformning med ett flerbarnstillägg. Det följer av att sammanboende föräldrar i genomsnitt har fler barn än ensamstående föräldrar.

Träffsäkerheten i flerbarnstillägget försämrades väsentligt när flerbarnstillägget för barn nummer två infördes 2005

Flerbarnstillägget infördes i januari 1982 och betalades ut till familjer med minst tre barn. I oktober 2005 utökades rätten till flerbarnstillägg till att även omfatta familjer med två barn. Förändringen var en del i en större satsning inom den ekonomiska familjepolitiken för att förstärka barnfamiljernas ekonomi.

Men en konsekvens av satsningen blev att flerbarnstilläggets fördelningsmässiga träffsäkerhet försämrades. Den omfördelade profilen i den ekonomiska familjepolitiken försvagades därmed i och med den förändringen.

Barnbidragets kostnadseffektivitet kan förbättras inom ramen för ett generellt system

Införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två försämrade även flerbarnstilläggets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Flerbarnstilläggets förmåga att bidra till målet om en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer har ökat i takt med flerbarnstilläggets ökade omfattning. Under perioden 1998–2019 ökade utgifterna för flerbarnstillägget i fasta priser från 1,2 till 3,7 miljarder kronor. Men de 1,3 miljarder kronor som under 2019 betalades ut i form av ett flerbarnstillägg för barn nummer två i en familj bidrog i liten utsträckning till att förbättra enskilda barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard. Ett sätt att inom ramen för ett generellt system förbättra kostnadseffektiviteten i barnbidraget skulle kunna vara att omfördela mer medel till grupper överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta, såsom flerbarnsfamiljer och ensamstående föräldrar. Särskilt stöd till ensamstående föräldrar, inom ramen för barnbidragssystemet, finns exempelvis i våra nordiska grannländer.

Det behövs ett samlat grepp om åtgärder för att förbättra barnfamiljers ekonomiska situation

Det är viktigt att se den ekonomiska familjepolitiken i ett större sammanhang, där olika politikområden tillsammans ger möjligheter att förbättra barnfamiljernas välfärd. Det kan även uppstå målkonflikter gentemot andra politikområden. I den här rapporten fokuserar vi på den ekonomiska familjepolitikens roll i detta sammanhang. Flerbarnstillägget är en del av den ekonomiska familjepolitiken som kan fylla en viktig funktion.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över flerbarnstillägget i barnbidraget. I översynen bör det övervägas om flerbarnstillägget för barn nummer två ska avskaffas så att de statliga medel som därmed frigörs kan användas på ett sätt som kan förväntas ge bättre måluppfyllelse. Förslag som lämnas bör ha vägts mot mål som riksdagen har beslutat om inom andra för översynen relevanta politikområden.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- se över flerbarnstillägget i barnbidraget med syftet att förbättra barnbidragets förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.

1 Inledning

Den svenska ekonomiska familjepolitiken består av *generella bidrag*, *behovsprövade bidrag* och *försäkringar*. Tillsammans omfördelar dessa ekonomiska medel mellan dem som har och de som inte har barn samt över livscykeln. Generella bidrag, såsom *barnbidrag*, har fördelen att de är enkla att administrera och risken för missbruk av dem är förhållandevis liten. Behovsprövade bidrag, såsom *bostadsbidrag*, har fördelen att de har bättre träffsäkerhet och kostnadseffektivitet i förhållande till de mål som har satts upp, men de kan i högre grad än generella bidrag inverka negativt på drivkraften till arbete. Riksdagen har i flera sammanhang understrukit de generella bidragens betydelse för de barnfamiljer som har det sämst ställt och har små ekonomiska marginaler. Det gäller inte minst för ensamstående med barn.¹ Men skulle träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten i ett generellt bidrag som barnbidraget kunna förbättras inom ramen för ett generellt system? I den här granskningen besvaras den frågan genom att granska effektiviteten i den delen av barnbidraget som är differentierad och som kan ha särskild betydelse för barnfamiljer med små ekonomiska marginaler – flerbarnstillägget i barnbidraget.

1.1 Motiv till granskning

Riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer och minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn.² Därutöver har Sverige generella åtaganden att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses, att bekämpa fattigdom och att utjämna ekonomiska skillnader i befolkningen.

I juni 1990 ratificerade Sverige FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)³. Det innebär bland annat att Sverige erkänner barns rätt att åtnjuta social trygghet och rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.⁴ I juni 2018 röstade även riksdagen igenom att göra barnkonventionen till svensk lag, genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Den lagen trädde i kraft den 1 januari 2020.⁵ Vidare antog FN:s medlemsstater i september 2015 *Agenda 2030 för hållbar utveckling*⁶. Agendan är en handlingsplan för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välståndet som ska främja fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen. Ett av de globala

¹ Se bland annat bet. 2005/06:SfU1, s. 124; bet. 2010/11:SfU1, s. 85; bet. 2015/16:SfU3, s. 21.

² Se prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

³ Förenta Nationerna (FN), *Convention of the Rights of the Child*, 1989.

⁴ Se vidare artikel 26 och 27 FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁵ Se prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

⁶ FN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

delmålen (1.2) för hållbar utveckling är att halvera andelen män, kvinnor och barn i alla åldrar som lever i någon form av fattigdom enligt nationella definitioner.

Ett annat delmål (10.1) är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en inkomstillväxt som är högre än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Regeringen beslutade om Sveriges handlingsplan för Agenda 2030⁷ i juni 2018.⁸

Målen om god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer och större ekonomisk utjämning kan nås genom insatser på flera olika politikområden. Den ekonomiska familjepolitiken är ett av dessa, men även skatte-, arbetsmarknads-, integrations- och jämställdhetspolitiken är viktiga. I den här granskningen fokuserar vi på den ekonomiska familjepolitikens roll i detta sammanhang.

Barnbidraget är en grundsten i den ekonomiska familjepolitiken

Riksdagen har återkommande betonat att barnbidraget utgör en grundsten i den svenska familjepolitiken och att det nuvarande generella barnbidragssystemet är väl fungerande och har hög legitimitet.⁹ Barnbidragets grundläggande uppgift är att kompensera för den ökade försörjningsbörda som barn medför för en familj.¹⁰ Barnbidraget består av ett *allmänt barnbidrag*, ett *förlängt barnbidrag* och ett *flerbarnstillägg*. Det allmänna barnbidraget betalas ut med samma belopp för alla barn i Sverige och bidrar till en inkomstutjämning mellan hushåll med och hushåll utan barn. Flerbarnstillägget gör att barnbidraget per barn ökar med antalet barn i en familj, och det ska därigenom ytterligare bidra till ekonomisk utjämning mellan barnfamiljer med få respektive många barn. Då flerbarnsfamiljer i genomsnitt har haft lägre *ekonomisk standard*¹¹ än barnfamiljer med få barn, förväntas flerbarnstillägget bidra till att minska den ekonomiska utsattheten hos barnfamiljer.

⁷ Regeringskansliet, *Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020*, Fi 2018:3.

⁸ Regeringen, ”*Regeringen har beslutat om Sveriges handlingsplan för Agenda 2030*”, pressmeddelande 2018-06-14.

⁹ Se bland annat bet. 2007/08:SfU1, s. 83; bet. 2010/11:SfU1, s. 85; bet. 2015/16:SfU3, s. 21; bet. 2019/20:SfU3, s. 13. I betänkandena används begreppet *de allmänna barnbidragen*. I den här rapporten används begreppet *barnbidraget* för de tre förmånsformerna, i enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (se 15 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

¹⁰ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 12, s. 33.

¹¹ Avser hushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet, se vidare definition i avsnitt 1.5.

Barnbidragets förmånsformer

Allmänt barnbidrag – ett bidrag som lämnas med 1 250 kronor i månaden för alla försäkrade barn i Sverige.

Förlängt barnbidrag – ett bidrag som lämnas med 1 250 kronor i månaden för barn som går i grundskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan eller specialskolan efter fyllda 16 år och tills barnet slutför utbildningen eller avbryter studierna.

Flerbarnstillägg – ett bidrag som lämnas med 150 kronor i månaden för det andra barnet, 580 kronor i månaden för det tredje barnet, 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet och 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

Källa: 15 kap. 2–8 §§ socialförsäkringsbalken

Den ekonomiska familjepolitikens förmåga att utjämna ekonomiska skillnader har försvagats

Barnfamiljer i Sverige har under 2000-talet i genomsnitt fått en allt starkare ekonomisk situation. Samtidigt har inkomstskillnaderna mellan barnfamiljer ökat.¹² Enligt en rapport från Försäkringskassan har andelen barnfamiljer med *låg ekonomisk standard*¹³ ökat, från 9 procent år 1998 till 16 procent år 2017. Försäkringskassan drar slutsatsen att den ekonomiska familjepolitikens förmåga att minska andelen barnhushåll med låg ekonomisk standard har minskat över tid, samtidigt som andelen som har låg ekonomisk standard har ökat.¹⁴ Rädda Barnen drar i en uppföljande rapport slutsatsen att den ekonomiska familjepolitiken i allt lägre utsträckning utjämnar de växande inkomstskillnaderna bland barnfamiljer och uppvisar en allt svagare fattigdomsdämpande förmåga.¹⁵

Barnbidragets storlek är reglerat i lag.¹⁶ Det finns ingen så kallad indexering av barnbidraget, där storleken på det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget följer med prisutvecklingen. För att barnbidraget inte på sikt ska urholkas behöver nivån på bidraget successivt höjas. Det sker genom ett riksdagsbeslut, på initiativ från regeringen.¹⁷ Regeringen har därmed en viktig funktion att följa utvecklingen och se till att intentionerna med barnbidraget och den ekonomiska familjepolitiken uppnås.

¹² Se Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi 2019, 2019*; Rädda Barnen, *Barnfattigdom i Sverige, 2018*, s. 10.

¹³ Låg ekonomisk standard är ett relativt mått på ekonomisk utsatthet, se vidare definition i avsnitt 1.5.

¹⁴ Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2018*, s. 19ff.

¹⁵ Rädda Barnen, *Välfärd – inte för alla, 2019*, s. 5.

¹⁶ 15 kap. 3, 5 och 8 §§ socialförsäkringsbalken.

¹⁷ Ett förslag från regeringen kan också komma till stånd efter ett tillkännagivande från riksdagen att agera i en fråga (se 1 kap. 4 § regeringsformen).

Utgifterna för barnbidraget var 2019 cirka 33,2 miljarder kronor, varav cirka 3,7 miljarder avsåg flerbarnstillägget.¹⁸ Utgifterna för flerbarnstillägget har ökat markant under de senaste 20 åren (se figur 4 i avsnitt 2.2). Utgifterna förväntas fortsätta öka under kommande år.¹⁹ Det gäller även antalet flerbarnsfamiljer med låg ekonomisk standard (se figur B1.1 i bilaga 1). Kunskapen är ändå knapphändig om den fördelningsmässiga träffsäkerheten i flerbarnstillägget, liksom om hur väl flerbarnstillägget förbättrar den ekonomiska familjepolitikens förmåga att på ett effektivt sätt bidra till att uppnå målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Försäkringskassan tar årligen fram resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken, på uppdrag från regeringen. I uppdragen ingår inga specifika uppföljningar av flerbarnstillägget.²⁰

Pågående utredning om bostadsbidraget och underhållsstödet

Riksrevisionen har nyligen granskat bostadsbidraget ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv.²¹ Granskningen visar bland annat att bostadsbidraget i allt större utsträckning har koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg ekonomisk standard. Samtidigt har bostadsbidragets omfördelningseffekter minskat över tid och lyft allt färre över inkomstgränsen för låg ekonomisk standard. I en uppföljande granskning finner Riksrevisionen också att bostadsbidragets konstruktion är huvudorsaken till att det är vanligt med återkrav, som ofta leder till skuldsättning.²²

Sedan Riksrevisionens granskningar av bostadsbidraget har regeringen initierat en översyn av reglerna för såväl bostadsbidraget som underhållsstödet²³. En särskild utredare har i uppdrag att (i) modernisera bostadsbidragets konstruktion, (ii) renodla bostadsbidragets syfte och förbättra dess fördelningsmässiga träffsäkerhet, (iii) se över bostadsbidraget utifrån de bostadspolitiska målsättningarna med bidraget och (iv) se över beräkningsgrunderna för underhållsstödet. I uppdraget att förbättra den fördelningsmässiga träffsäkerheten i bostadsbidraget ingår även att analysera hur flerbarnstillägget i barnbidraget samspelar med barn delen i bostadsbidraget och om systemen är ändamålsenliga utifrån en fördelningsmässig träffsäkerhet.²⁴ Utredningen (S 2018:13) har antagit namnet *Utredningen om bostadsbidrag och*

¹⁸ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2019, 2020*, s. 167.

¹⁹ Se Försäkringskassan, *Försäkringskassans budgetunderlag 2021–2023*, 2020.

²⁰ Se bland annat Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för familjepolitiken 2019, 2019*.

²¹ Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017.

²² Riksrevisionen, *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*, 2018.

²³ Underhållsstödet är ett statligt bidrag till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. När fullt underhållsstöd betalas ut ska den förälder som är bidragsskyldig för barnet helt eller delvis betala samhällets kostnader. Hur mycket som ska betalas tillbaka beror på den bidragsskyldigas inkomster och dennes totala antal barn (se 18 kap. socialförsäkringsbalken).

²⁴ Dir. 2018:97.

underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS). Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.²⁵

Givet de problemindikatorer som omnämns ovan har Riksrevisionen beslutat att genomföra en systemgranskning av flerbarnstillägget med fokus på förmånens kostnadseffektivitet och fördelningsmässiga träffsäkerhet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om barnbidragets nuvarande utformning med ett flerbarnstillägg på ett träffsäkert och kostnadseffektivt sätt bidrar till att nå riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken. Med träffsäker avses bidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet, det vill säga dess förmåga att öka inkomsterna mer för dem med låga inkomster än för dem med höga inkomster. Med kostnadseffektiv avses förhållandet mellan statens utgifter för flerbarnstillägget och dess måluppfyllnad.

Granskningen innefattar följande delfrågor:

1. Förbättrar flerbarnstillägget den fördelningsmässiga träffsäkerheten i barnbidraget?
2. Har genomförda förändringar av flerbarnstillägget lett till bättre fördelningsmässig träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer?
3. Kan barnbidragets förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer förbättras inom ramen för befintligt anslag och ett generellt system?

Granskningen omfattar inte det allmänna barnbidraget och det förlängda barnbidraget. Granskningsobjekt är regeringen.

1.3 Bedömningsgrunder

Enligt budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.²⁶ Budgetlagsutredningen förtydligade att med hög effektivitet avses att verksamheten ska bedrivas så att riksdagens avsedda mål ska nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.²⁷ Riksdagens mål med flerbarnstillägget kan hämtas dels från målen för den ekonomiska familjepolitiken, dels från förarbetena till införandet av flerbarnstillägget.

²⁵ Dir. 2020:14.

²⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁷ SOU 1996:14, s. 118.

Mål för utgiftsområde 12 – ekonomisk trygghet för familjer och barn

Den ekonomiska familjepolitiken ska

- bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer
- minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn
- bidra till ett jämställt föräldraskap²⁸.

Källa: Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

Flerbarnstillägget bör förbättra barnbidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet

Ett av de nuvarande övergripande målen för utgiftsområdet är att den ekonomiska familjepolitiken ska minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Liknande målformuleringar har periodvis även funnits tidigare (se tabell B1.1 i bilaga 1). Därutöver har riksdagen tagit ställning för att den omfördelade profilen för den ekonomiska familjepolitiken bör förstärkas med inriktningen att ge barnfamiljer med låg ekonomisk standard fortsatt ekonomiskt stöd.²⁹

Under förutsättning att hushåll med barn i genomsnitt har sämre ekonomiska villkor än hushåll utan barn bidrar det allmänna barnbidraget, genom att endast tillfalla barnfamiljer, till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Under förutsättning att även hushåll med många barn har sämre ekonomiska villkor än hushåll utan barn bidrar även flerbarnstillägget i barnbidraget till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Men för att konstruktionen med ett flerbarnstillägg i barnbidraget ska kunna motiveras utifrån nuvarande mål om ekonomisk utjämning, bör flerbarnstillägget förbättra barnbidragets förmåga att utjämna ekonomiska skillnader.

Utifrån ovanstående resonemang bedömer Riksrevisionen att flerbarnstillägget är träffsäkert i sin konstruktion om flerbarnstillägget i större utsträckning än det allmänna och förlängda barnbidraget tillfaller barnfamiljer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Annorlunda uttryckt bör flerbarnstillägget ha en mer så kallad *progressiv fördelningsprofil*, det vill säga i större utsträckning tillfalla personer i hushåll med låga inkomster, än det allmänna barnbidraget. Utifrån befintlig kunskap om ekonomiska skillnader mellan barnhushåll med få respektive många barn kan vi förvänta oss att det målet uppfylls.

Graden av måluppfyllelse kan bedömas utifrån hur väl flerbarnstillägget förstärker progressiviteten i barnbidraget. I den här granskningen använder vi två olika tillvägagångssätt. Ett vanligt sätt att mäta graden av progressivitet i ett system är att

²⁸ Den jämställdhetspolitiska delen av målet för utgiftsområdet avser främst föräldraförsäkringen (se bet. 2015/16:SfU3, s. 10). Därutöver finns ett generellt mål för jämställdhetspolitiken, som sedan budgetår 2009 är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (se prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13, s. 50).

²⁹ Se bet. 2015/16:SfU3, s. 9f.

utgå från den så kallade *Gini-koefficienten*³⁰ och dela upp den i flera beståndsdelar utifrån de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. På det sättet kan bidragen från det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget på den totala inkomstspridningen beräknas (se vidare bilaga 2). Försäkringskassan använder detta mått som indikator för att bedöma de familjeekonomiska stödets omfördelande effekt.³¹

Ett annat sätt att bedöma graden av progressivitet är att jämföra hur stor del av flerbarnstillägget och det allmänna barnbidraget som tillfaller barnfamiljer i den lägre delen av inkomstfördelningen. För att bedöma var gränsen går för att ingå i den lägre delen av inkomstfördelningen utgår vi i den här granskningen i första hand från det tidigare nämnda globala delmålet (10.1) för hållbar utveckling i Agenda 2030. Riksrevisionen bedömer att flerbarnstillägget i större utsträckning än det allmänna barnbidraget bör tillfalla barnfamiljer i de fyra lägsta inkomstdecilerna³². Vid bedömning av inkomstökningen till följd av flerbarnstillägget tar vi så långt det är möjligt hänsyn till eventuella konsekvenser för arbetsutbudet.

Flerbarnstillägget ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer i så stor utsträckning som möjligt

Ett annat övergripande mål för utgiftsområdet är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Därutöver har riksdagen vid flera tillfällen betonat att det ska vara en prioriterad uppgift att förbättra situationen för barnfamiljer med låg ekonomisk standard.³³

Målet om att förbättra situationen för barnfamiljer med låg ekonomisk standard framgår även av förarbetena till flerbarnstilläggets införande 1982. Bakgrunden till införandet var riksdagens samtida beslut om minskade livsmedelssubventioner, som särskilt förväntades drabba barnfamiljers redan ansträngda ekonomi. Utformningen motiverades med att den genomsnittliga hushållsinkomsten sjunker med stigande barnantal samt svårigheten att i en familj förena vård av tre barn eller fler med att båda föräldrarna förvärvsarbetar heltid.³⁴ Riksdagen ansåg att familjer med tre barn skulle få kompensation för de minskade livsmedelssubventionerna, medan ännu större barnfamiljer skulle få ett reellt

³⁰ Gini är det mått som oftast används för att beskriva inkomstspridningen i en population, som antar ett värde mellan 0 (alla har samma inkomst) och 1 (en person får alla inkomster).

³¹ Se Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2019*, 2019, s. 31ff.

³² Se definition i avsnitt 1.5.

³³ Se bland annat bet. 2007/08:SfU1, s. 79ff; bet. 2017/18:SfU3, s. 18f.

³⁴ Se prop. 1980/81:118 bil. 1.

nyttillskott till familjens köpkraft.³⁵ Flerbarnstillägget riktas med andra ord mer till familjen som helhet än det allmänna barnbidraget.³⁶

Regeringen har inte definierat vad som avses med *god ekonomisk levnadsstandard*, utan begreppet används mer i generella ordalag.³⁷ Första gången som begreppet god ekonomisk levnadsstandard användes i en målformulering var inför budgetåret 2008 (se tabell B1.1 i bilaga 1), och då argumenterades att det målet mer tog sikte på den enskilda familjens ekonomiska villkor och möjligheter än på den relativa skillnaden mellan hushåll med och hushåll utan barn.³⁸ När nuvarande mål beslutades bibehölls begreppet, men det kompletterades med målet om de relativa inkomstskillnaderna mellan hushåll med och hushåll utan barn. Riksdagen förtydligade även att familjepolitiken ska skapa förutsättningar för jämlika uppväxtvillkor för alla barn.³⁹

Riksrevisionen bedömer mot bakgrund av detta att målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer avser barnfamiljernas faktiska levnadsförhållanden och barnens uppväxtvillkor i mer absoluta termer än det andra mer relativa målet. Målet om god ekonomisk levnadsstandard hänger ändå nära samman med målet om ekonomisk utjämning. Om flerbarnstillägget har hög fördelningsmässig träffsäkerhet, och i större utsträckning än det allmänna barnbidraget tillfaller dem med lägst ekonomisk standard, innebär det också att flerbarnstillägget i större utsträckning når de barnhushåll som har störst behov av ett ekonomiskt stöd för att uppnå en god ekonomisk levnadsstandard. Om flerbarnstillägget tvärtom i större utsträckning skulle ges till de barnfamiljer med från början högst ekonomisk standard skulle flerbarnstillägget i mindre utsträckning bidra till det målet, då dessa familjers ekonomiska levnadsstandard skulle vara god även utan ett flerbarnstillägg.

Det vanligaste sättet att mäta den ekonomiska levnadsstandard i en familj är att relatera hushållets sammanlagda disponibla inkomst till hur stort hushållet är (antalet *konsumtionsenheter*⁴⁰). Det måttet kallas *ekonomisk standard*. Måttet avser att ta hänsyn till att ett hushåll med barn har en större försörjningsbörda och därmed behöver ha en högre disponibel inkomst än ett hushåll utan barn för att uppnå en likvärdig ekonomisk standard. På det sättet möjliggörs jämförelser i ekonomisk levnadsstandard mellan familjer med och utan barn samt mellan hushåll med få

³⁵ Bet. 1980/81:SoU28, s. 4.

³⁶ Se även kommentarer till 14 kap. 1 § socialförsäkringsbalken.

³⁷ Se bland annat prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, s. 13.

³⁸ Se prop. 2007/08:1 utgiftsområde 12, s. 11f.

³⁹ Se bet. 2015/16SfU3, s. 9f.

⁴⁰ Antalet konsumtionsenheter i ett hushåll bestäms enligt svensk konsumtionsenhets skala 2004. Den första vuxne har konsumtionsvikten 1,00, den andra vuxna vikten 0,51, ytterligare vuxna vikten 0,60, det första barnet i åldern 0–19 år vikten 0,52 och ytterligare barn i åldern 0–19 år har vikten 0,42.

respektive många barn. Samtliga personer i ett hushåll antas ha gemensam ekonomi och därmed samma ekonomiska standard.⁴¹

Det finns inget vedertaget mått för vad som är att anse som en god ekonomisk levnadsstandard. Däremot finns flera vedertagna mått som mäter det omvända förhållandet att leva i ekonomisk utsatthet. Två sådana mått som förekommer är *låg inkomststandard* och det redan nämnda måttet *låg ekonomisk standard*. Båda måtten fångar på olika sätt den försörjningsbörda som ett barn medför. Måttet låg inkomststandard mäter förmågan för en familj att betala nödvändiga levnadsomkostnader, där bland annat basbehoven enligt riksnormen ingår.⁴² Riksnormen följer kostnadsutvecklingen för olika kostnadsposter.⁴³ Att kunna betala dessa levnadsomkostnader bör vara ett minimikriterium för att kunna anses ha en god ekonomisk levnadsstandard. Det måttet kompletteras med det relativa måttet låg ekonomisk standard, som både Försäkringskassan och regeringen använder som indikator för att bedöma hur de familjeekonomiska stöden bidrar till en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljerna.⁴⁴ Den gränsen är i dag högre än gränsen för låg inkomststandard.⁴⁵ Vid uppskattningen av den ekonomiska standarden antas att försörjningsbördan för det första barnet är något högre än för övriga barn och att försörjningsbördan för varje barn är konstant över tid.

I den här granskningen använder vi både inkomststandard och ekonomisk standard som indikator för den ekonomiska levnadsstandard. Genom att använda båda dessa mått kan betydelsen av olika sätt att mäta den ekonomiska levnadsstandard analyseras. Ju fler barnfamiljer som tack vare barnbidraget överstiger respektive gränsvärde för ekonomisk utsatthet inom ramen för befintligt anslag, desto högre grad av måluppfyllelse.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen genomförs genom analys av registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB). För att besvara delfråga 1 används SCB:s urval STAR – årgång 2017. I det registret finns den nu bästa informationen om bostadshushåll, som vanligtvis är det hushållsbegrepp som används vid fördelningsanalyser. Bostadshushållen baseras bland annat på det så kallade *lägenhetsregistret*, genom vilket ett hushåll i ett flerfamiljshus kan identifieras. Senaste årgången för STAR är, vid tidpunkten för genomförandet av analysen, 2017⁴⁶. Populationen 2017 har skrivits

⁴¹ Det är ett antagande som vanligtvis görs vid fördelningsanalyser, se prop. 2017/18:100 bil. 2, s. 8.

⁴² Se definition i avsnitt 1.5.

⁴³ I analyserna utgår vi från kostnaderna för basbehoven 2017, justerade för konsumentprisindex.

⁴⁴ Se bland annat Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2019*, 2019, s. 10f.; prop. 2019/20:1 utgiftsområde 12, s. 20f.

⁴⁵ Se bland annat SCB, *Inkomstrappport 2017 – individer och hushåll*, 2019, s. 47.

⁴⁶ I den här granskningen avgränsas urvalet till helårspersoner med en disponibel inkomst som är skild från 0.

fram till 2019 års ekonomiska och demografiska förhållanden med SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT^{47,48}. På det sättet kan vi framför allt ta hänsyn till höjningen av det allmänna barnbidraget som kom i mars 2018⁴⁹ och förändringar inom bostadsbidraget och underhållsstödet som trädde i kraft under 2018 och 2019.⁵⁰

För att besvara delfråga 2 används i stället SCB:s databas LINDA, som är en urvalsbaserad longitudinell individdatabas som omfattar cirka 3 procent av Sveriges befolkning. I LINDA finns längre tidsserier, ett enhetligt hushållsbegrepp (RTB-familjen) och detaljerade inkomstdata. För den här granskningen har LINDA kompletterats med uppgift om flerbarnstillägg från Inkomst- och taxeringsregistret (IoT). Första årgången för LINDA är 1991 och senaste 2017.⁵¹

För att besvara delfråga 3 analyseras den framskrivna populationen från STAR med FASIT. För att bedöma träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten jämförs nuvarande system med några alternativa utformningar. De alternativa utformningarna inspireras av andra europeiska länders barnbidragssystem. Men de ska inte ses som konkreta förslag på alternativa utformningar, utan de används endast som principiella exempel för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten i nuvarande system. I analysen tar vi hänsyn till eventuella arbetsutbudseffekter som en annan utformning av flerbarnstillägget skulle kunna få jämfört med i dag. En utförligare beskrivning av resultatet från simuleringarna redovisas i bilaga 3. En beskrivning av arbetsutbudsmodellen och de teorier som ligger till grund för modellen redovisas i underlagsrapport a.

Genomgående i rapporten särredovisas hushåll med sammanboende respektive ensamstående föräldrar och antalet barn i hushållet. Om det finns skillnader mellan kvinnor och män redovisas även det.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Niklas Österlund och projektmedarbetarna Tomas Ekerby och Kristina Karlsson. En underlagsrapport med en teknisk och teoretisk beskrivning av arbetsutbudsmodellen i FASIT, som finns tillgänglig på Riksrevisionens hemsida, har sammanställts av Lennart Flood. Två referenspersoner har varit knutna till

⁴⁷ Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT).

⁴⁸ En utförligare beskrivning av metoden finns i bilaga 3.

⁴⁹ Se prop. 2017/18:1 utg.omr. 12, bet. 2017/18:SfU3, rskr. 2017/18:112.

⁵⁰ Se prop. 2017/18:173, bet. 2017/18:SfU29, rskr. 2017/18:349; prop. 2017/18:173, bet. 2017/18:SfU29, rskr. 2017/18:349 och prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46. En av dessa regeländringar har vi inte kunnat ta hänsyn till, då regeländringen vid genomförandet av granskningen inte hunnit modelleras i FASIT. Det gäller borttagandet av möjligheten att få underhållsstöd vid växelvis boende och ett nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis hos båda föräldrarna.

⁵¹ I den här granskningen avgränsas urvalet till personer som var folkbokförda i slutet av året med en disponibel inkomst som var skild från 0.

projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Ann-Zofie Duvander, professor i demografi vid Stockholms universitet
- Peter Skogman Thoursie, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet

Ett seminarium har hållits internt vid Riksrevisionen och seminariedeltagare har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Centrala begrepp

Nedan redovisas några av de begrepp som används i rapporten. Definitioner av de begrepp som är markerade med * är hämtade från SCB:s inkomstrappport 2017.⁵²

| Begrepp | Förklaring |
|---------------------|---|
| Barnhushåll* | Hushåll med minst ett hemmavarande barn som är yngre än 18 år. |
| Bostadshushåll* | Bostadshushåll utgörs av samtliga personer som är folkbokförda på samma fastighet och lägenhet. Det speglar således personers folkbokförda boende och det finns inte några krav på gemensam hushållning inom hushållet. Konstruktionen av bostadshushåll baseras på antagandet om att personer bor där de är folkbokförda, vilket stämmer för de flesta personer i Sverige. Det förekommer dock i viss utsträckning att den som bor i en bostad är folkbokförd någon annanstans. |
| Disponibel inkomst | Ett hushålls disponibla inkomst är summan av samtliga hushållsmedlemmars alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. |
| Ekonomisk standard* | Ett mått som kombinerar ett hushålls inkomster med dess försörjningsbörd, vilket innebär att inkomsterna för hushåll med olika storlek och sammansättning kan jämföras med varandra. I praktiken tilldelas personerna i ett hushåll varsin konsumtionsvikt, vilka sedan summeras för hushållet. Hushållets disponibla inkomst divideras sedan med hushållets totala konsumtionsvikt för att få hushållets inkomst per konsumtionsvikt. Samtliga personer i ett hushåll antas därmed ha samma ekonomiska standard. <i>Låg ekonomisk standard</i> har de som bor i ett hushåll med en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen i befolkningen. |

⁵² SCB, *Inkomstrappport 2017 – individer och hushåll*, 2019.

| Begrepp | Förklaring |
|-----------------|--|
| Familjeenhet* | Familjeenhet kan bestå av antingen två vuxna (gifta/sammanboende/registrerat partnerskap) samt deras eventuella barn under 18 år eller en vuxen med eventuella barn under 18 år. Det innebär att hemmaboende barn som fyllt 18 utgör en egen familjeenhet. |
| Inkomstdecil | Indelning av Sveriges befolkning i tio lika stora grupper, där varje person rangordnas efter bostadshushållets ekonomiska standard. De 10 procent av befolkningen som bor i bostadshushållen med lägst ekonomisk standard återfinns i decil 1. |
| Inkomststandard | Ett mått som relaterar ett hushålls inkomster till dess förmåga att räckta till att betala nödvändiga levnadsomkostnader – baskonsumtion enligt riksnorm för försörjningsstöd, schabloniserad boendeutgift, hushållsel, barnomsorgsavgift, lokala resor, fack- och a-kasseavgift och hemförsäkring. <i>Låg inkomststandard</i> har ett hushåll där inkomsterna inte räcker till att betala nödvändiga levnadsomkostnader. |
| Marginaleffekt | Den del av en förvärvsinkomstökning som går bort genom ökade skatter och minskade bidrag. Stora marginaleffekter i ett bidragssystem kan påverka drivkrafterna till arbete negativt. |
| RTB-familj | RTB-familj baseras på folkbokföringen (Registret för totalbefolkningen). En RTB-familj utgörs av maximalt två generationer där personerna har relationer med varandra och är folkbokförda på samma fastighet. Med relation menas giftermål, registrerat partnerskap, biologisk förälder, adoptivförälder och vårdnadshavare. Om fler än två generationer är folkbokförda på samma fastighet bildas den första familjen med utgångspunkt från den yngsta generationen. En sammanboende familj utan gemensamma barn kan inte kopplas samman utan redovisas som ensamstående. |

2 Barnbidragets utveckling

Flerbarnstillägget, som utgör föremål för granskningen, är en del av barnbidraget. I det här kapitlet presenteras en kortfattad beskrivning av barnbidragets nuvarande regelverk, intentionerna med barnbidragets olika förmånsformer, hur barnbidraget har utvecklats sedan dess införande och hur Sveriges system skiljer sig från några jämförbara europeiska länder.

2.1 Gällande rätt

Barnbidraget består av ett *allmänt barnbidrag*, ett *förlängt barnbidrag* och ett *flerbarnstillägg* och administreras av Försäkringskassan. Barnbidraget är en bosättningsbaserad förmån som ges för alla barn som är försäkrade i Sverige.⁵³ Barnbidraget samordnas inom EU/EES som en familjeförmån enligt förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen⁵⁴. Det innebär att barnbidrag under vissa förutsättningar även kan ges till föräldrar i Sverige för barn som är bosatta i en annan EU/EES-stat.⁵⁵ Barnbidraget är skattefritt och finansieras genom skattemedel. Försäkringskassan är utbetalande myndighet.

Allmänt barnbidrag med samma belopp för alla barn

Sedan mars 2018 uppgår det allmänna barnbidraget till 1 250 kronor per månad, eller 15 000 kronor per år. Allmänt barnbidrag betalas ut från och med månaden efter barnets födelse till och med kvartalet då barnet fyller 16 år.⁵⁶ Att den senare tidpunkten anges i kvartal och inte månad är en kvarleva från den tid då barnbidraget betalades ut kvartalsvis. Månadsvisa utbetalningar infördes januari 1987.⁵⁷ För barn i Sverige som är födda utomlands betalas barnbidrag från och med månaden efter att barnet blir försäkrat i Sverige för bosättningsbaserade förmåner.

För barn som från kvartalet efter fyllda 16 år går kvar i skolan på grundskolenivå, gymnasiesärskolan eller specialskolan ges ett förlängt barnbidrag med samma belopp som det allmänna barnbidraget.⁵⁸ Det omfattar bland andra elever med funktionsnedsättning och elever i årskurs 9 som är födda under det första kvartalet, för vilka förlängt barnbidrag utbetalas till föräldrarna det andra kvartalet det läsåret.

⁵³ 5 kap. 9 § och 15 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

⁵⁴ EUT L 166 30.4.2004, s. 1, Celex 02004R0883-20140101.

⁵⁵ För utförligare beskrivning av barnbidraget som en EU-familjeförmån, se Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans administration av familjeförmåner inom EU*, 2018.

⁵⁶ 15 kap. 3 och 4 §§ socialförsäkringsbalken.

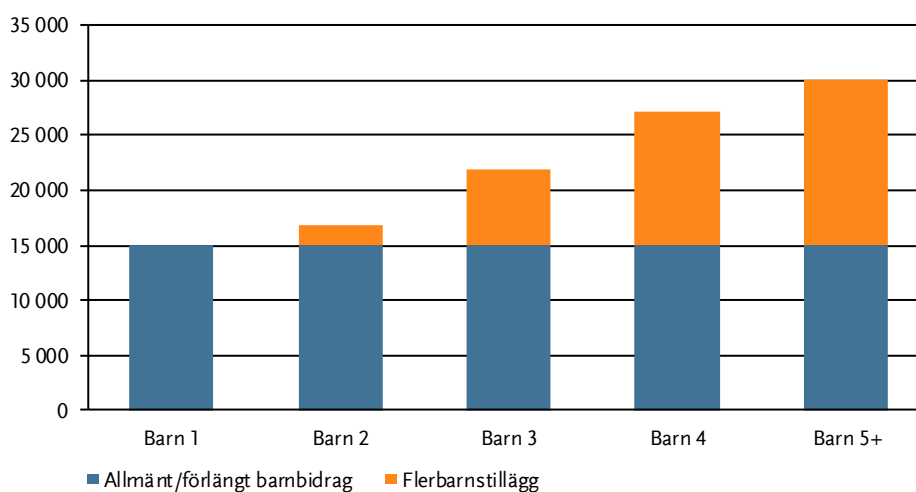
⁵⁷ Se ändring i 2 § lag (1947:529) om allmänna barnbidrag, SFS 1986:382.

⁵⁸ Se 15 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

Differentiering av barnbidraget genom ett flerbarnstillägg

Enligt nuvarande bestämmelser utges ett flerbarnstillägg med 150 kronor per månad för det andra barnet, 580 kronor för det tredje barnet, 1 010 kronor för det fjärde barnet och 1 250 kronor per månad för det femte barnet och varje ytterligare barn.⁵⁹ Flerbarnstillägget medför att barnbidraget stiger med antalet barn en förälder får barnbidrag för (se figur 1). Annorlunda uttryckt sker en differentiering av storleken på barnbidraget efter antalet barn i en familj. För det tredje barnet står flerbarnstillägget för cirka en tredjedel av barnbidraget och för det femte barnet står det för hälften av barnbidraget.

Figur 1 Barnbidrag per barn och år (kronor), 2019



Källa: 15 kap. 3, 5 och 8 §§ socialförsäkringsbalken, Riksrevisionens sammanställning.

Flerbarnstillägget utges även för barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp, om barnet, bortsett från åldern, uppfyller kraven för allmänt barnbidrag.⁶⁰ Det innebär att studerande i framför allt gymnasieskolan ingår vid beräkningen av flerbarnstillägget. Studiebidraget utges med samma belopp som det allmänna barnbidraget och lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år.⁶¹ Främsta skillnaden jämfört med barnbidraget är att studiebidraget endast kan ges för de kalendermånader då studier bedrivs, vilket som mest är tio av tolv månader per år. Flerbarnstillägget lämnas dock även för sommarmånaderna mellan två studieperioder.

⁵⁹ 15 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

⁶⁰ 15 kap. 9 § 3 socialförsäkringsbalken.

⁶¹ Se 2 kap. 3 och 7 §§ studiestödslag (1999:1395).

Nya familjekonstellationer kan påverka flerbarnstillägget

Vid beräkningen av flerbarnstillägg ska de barn för vilka någon får barnbidrag räknas samman med de barn för vilka någon annan får barnbidrag, om dessa bidragsmottagare är gifta med varandra och stadigvarande sammanbor, eller om de sambor och tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt.⁶² Denna bestämmelse möjliggör bland annat en beräkning av flerbarnstillägg utifrån en sammanräkning av samtliga barn i ett så kallat ombildat hushåll. Det omfattar således även barn som föräldrarna inte har gemensamt. Men bestämmelsen är alltså inte tillämplig om två vuxna med varsina barn flyttar ihop och de vuxna inte är gifta med varandra eller har några gemensamma barn.

Barnbidraget delas lika mellan föräldrarna men i vissa situationer kan de välja vem som ska vara betalningsmottagare

När det allmänna barnbidraget infördes betalades bidraget endast till modern. Men sedan den 1 mars 2014 är huvudregeln när föräldrar har gemensam vårdnad om ett barn att barnbidraget betalas ut med halva beloppet till vardera föräldern.⁶³ Det sker automatiskt utan att föräldrarna behöver anmäla det. Om föräldrarna önskar att endast en av dem ska få barnbidraget kan de genom anmälan till Försäkringskassan ange vem av dem som ska vara bidragsmottagare. Vid delad vårdnad och växelvist boende lämnas barnbidraget med hälften till vardera föräldern efter anmälan av någon av dem. Den som har ensam vårdnad om ett barn får hela barnbidraget.⁶⁴

Även flerbarnstillägget delas automatiskt mellan föräldrar med gemensam vårdnad för ett barn. I vissa situationer kan föräldrar anmäla vem som ska vara betalningsmottagare för flerbarnstillägget.⁶⁵ Det kan föräldrar göra som bor i samma hushåll och får hela barnbidraget för minst ett barn var, och inte redan delar eller väljer att dela barnbidraget för ett barn de har gemensamt eller med någon annan förälder. Även föräldrar som är eller har varit gifta med varandra, eller har eller har haft ett gemensamt barn, kan välja vem som ska vara betalningsmottagare.⁶⁶

⁶² 15 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

⁶³ Se ändring i 16 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, ändrad genom SFS 2013:1018.

⁶⁴ Se 16 kap. 4, 5 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

⁶⁵ Se 16 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

⁶⁶ Försäkringskassan, *Barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg*, blankett 51800202.

2.2 Barnbidragets utveckling

I det här avsnittet redovisas en sammanfattande beskrivning av barnbidragets utveckling sedan dess införande. Av redovisningen framgår att syftet med barnbidraget delvis har förändrats sedan dess införande. I dag finns mindre fokus på det befolkningspolitiska syftet och mer fokus på rättviseaspekten att kompensera barnfamiljer för ökad försörjningsbörda. Utvecklingen med ett betydligt mer omfattande barnbidrag framgår även tydligt. Flerbarnstilläggets införande och utökning har förstärkt denna utveckling.

Införandet av ett allmänt barnbidrag skulle stimulera till ökat barnafödande

Det allmänna barnbidraget infördes 1947 och började betalas ut från och med januari 1948. Ett viktigt skäl till att införa det allmänna barnbidraget var att öka nativiteten. Införandet skedde i en tid med svag befolkningsökning och man såg en risk för ytterligare minskade födelsetal med folkminskning som följd. Med ett allmänt barnbidrag ville man genom ekonomiska åtgärder undanröja de hinder av materiell natur som fanns för familjer att skaffa sig önskvärt antal barn.⁶⁷

Ett annat motiv till införandet var att av rättvise-skäl utjämna levnadsstandarderna mellan barnlösa och barnrika familjer och minska antalet barn som levde i fattigdom. Avsikten var inte att till fullo ersätta barnfamiljer för den försörjningsbörda som ett barn medför. Tvärtom argumenterades i förarbetena till införandet av ett allmänt barnbidrag att det vore orimligt att ge full kompensation efter barnkostnaderna i det individuella fallet. Man såg inte heller något entydigt och självklart mått på levnadsstandarderna. Det fanns därmed både praktiska och principiella invändningar mot att uteslutande följa rättvisesynpunkterna.⁶⁸

Införandet av ett allmänt barnbidrag motiverades även utifrån socialpolitiska aspekter. Genom samhällsliga åtgärder skulle socialpolitiken garantera alla medborgare en viss minimistandard och därigenom ge medborgarna en trygghet mot nöd. En socialpolitik som skulle ge trygghet till barnen och garantera dem tillfredsställande uppväxtförhållanden sågs också som nödvändig för befolkningspolitiken.⁶⁹

Det befolkningspolitiska syftet med barnbidraget är inte lika uttalat i dag

Riksrevisionen har granskat målformuleringar i regeringens budgetpropositioner med tillhörande riksdagsbetänkanden från 1980-talet och framåt.

En sammanställning av regeringens och riksdagens mål redovisas i tabell B1.1 i bilaga 1. Genomgången visar att det under den studerade perioden inte har funnits något explicit mål om att barnbidraget ska bidra till en befolkningsökning. Under budgetåren 1992/93–1994/95 fanns ett mål om att familjepolitiken ska ge

⁶⁷ Se SOU 1946:5, s. 4 och 20.

⁶⁸ Se SOU 1946:5, s. 19f.

⁶⁹ Se SOU 1946:5, s. 20f.

människor ekonomiska förutsättningar att skaffa barn när de så önskar.⁷⁰ Det målet hade således likheter med formuleringar i förarbetena till barnbidragets införande. Om ett sådant mål som är formulerat ur familjernas perspektiv uppfylls, kan det även medföra en befolkningsökning. Regeringen framhåller ändå att en familjepolitik som är byggd på långsiktiga lösningar för föräldrar ger gynnsamma förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljerna samt för ett ökat barnafödande.⁷¹ Regeringen använder också utvecklingen av barnafödandet som en indikator på att familjepolitiken ger förutsättningar för kvinnor och män att få barn. Ett ökat barnafödande genererar ett ökat arbetskraftsutbud som i sin tur ger förutsättningar för en fortsatt god samhällsekonomi och en förmåga att sörja för framtida generationer.⁷² Men ett ökat barnafödande ingår inte i det riksdagsbundna målet.

Under årens lopp har barnbidraget motiverats på olika sätt (se tabell B1.1 i bilaga 1). Under 1980- och 1990-talet betonades det socialpolitiska målet om att garantera alla barnfamiljer ett grundläggande ekonomiskt stöd. Under 2000-talet har tydligare fokus i stället varit på de ursprungliga rättviseaspekterna. Under 00-talet betonades att barnbidraget syftar till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn. Under de senaste åren har regering och riksdag betonat att barnbidragets grundläggande uppgift är att kompensera för den ökade försörjningsbörda som barn medför för en familj. Några mål om hur stor del av försörjningsbördan som ska kompenseras finns inte.

Ett flerbarnstillägg infördes 1982 för att stimulera barnfamiljernas köpkraft

Flerbarnstillägget infördes 1982 för att kompensera barnfamiljer för minskade livsmedelssubventioner. Bakgrunden till införandet var den då rådande ekonomiska situationen med betydande underskott i statsbudgeten och hög inflation, och att föreslagna minskade livsmedelssubventioner skulle leda till ökade kostnader för alla familjer. Flerbarnstillägget skulle vara ett ekonomiskt stöd till ensamstående och familjer med flera barn. Utformningen motiverades med det negativa sambandet mellan antal barn i hushållet och genomsnittlig disponibel inkomst och ekonomisk standard. Vid tidpunkten för införandet av flerbarnstillägget ansågs stödformerna inom skattesystemet gynna hushåll med få barn (se vidare nedan).⁷³ Flerbarnstillägget riktas därmed i större utsträckning till familjen som helhet än det allmänna barnbidraget.⁷⁴

⁷⁰ Se till exempel prop. 1992/93:100 bil. 6.

⁷¹ Se bland annat prop. 2015/16:1 utgiftsområde 12, s. 13.

⁷² Se prop. 2019/20:1 utgiftsområde 12, s. 13f.

⁷³ Se prop. 1980/81:118 bil. 1; prop. 1980/81:188, s. 5f.

⁷⁴ Se även kommentarer till 14 kap. 1 § socialförsäkringsbalken.

Ett urval av regeländringar för barnbidraget

Jan 1948: Allmänt barnbidrag införs för barn under 16 år. Bidraget betalades ut till modern.

Jan 1982: Flerbarnstillägg införs från barn nr 3 i samband med minskade livsmedelssubventioner.

Jul 1983: Utökning av rätt till flerbarnstillägg för studerande mellan 16 och 19 år.

Jan 1996: Flerbarnstillägget avskaffas tillfälligt för nyfödda barn.

Jan 1998: Flerbarnstillägget återställs till tidigare nivåer.

Okt 2005: Flerbarnstillägg lämnas även för barn nr 2.

Jan 2006: Möjlighet för särlevande föräldrar att dela barnbidraget.

Mar 2014: Barnbidraget betalas ut till båda föräldrarna.

Jan 2017: Senaste höjning av flerbarnstillägget, då tillägget för barn nr 3 höjdes från 454 till 580 kronor per månad och barn.

Mar 2018: Senaste höjning av det allmänna barnbidraget från 1 050 till 1 250 kronor per månad och barn.

Från början var flerbarnstillägget knutet till nivån på det allmänna barnbidraget. Flerbarnstillägget för barn nummer tre var ursprungligen en fjärdedel av det allmänna barnbidraget, och flerbarnstillägget från barn nummer fyra och varje efterföljande barn var hälften av det allmänna barnbidraget.⁷⁵ I samband med den första sänkningen av nivån på flerbarnstillägget 1995 frikopplades nivån på flerbarnstillägget från det allmänna barnbidraget, som en åtgärd för att stärka de offentliga finanserna. Liknande besparingar genomfördes samtidigt även för andra familjepolitiska stöd såsom *bidragsförskottet*^{76,77}

I oktober 2005 infördes även ett flerbarnstillägg för barn nummer två. Förändringen var ett steg i en satsning på att förbättra villkoren för barnen och barnfamiljerna. Samtidigt höjdes både det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget för respektive barn med 100 kronor i månaden.⁷⁸ Den förändringen återkommer vi till i kapitel 4.

⁷⁵ Se numera upphävda 2 a § lag (1947:529) om allmänna barnbidrag, ändring genom SFS 1981:702 som trädde i kraft den 1 januari 1982.

⁷⁶ Bidragsförskottet var ett generellt stöd som enligt lag (1964:143) om bidragsförskott lämnades för barn som endast en av föräldrarna hade vårdnaden om eller som stod under vårdnad av någon annan än föräldrarna. Bidragsförskott kunde också lämnas när föräldrarna hade gemensam vårdnad men bodde åtskilda. Fram till januari 1995 var storleken på bidragsförskottet knuten till prisbasbeloppet. Bidragsförskottet avskaffades i december 1996, genom lag (1996:1030) om underhållsstöd.

⁷⁷ Se prop. 1994/95:25, s. 21ff.

⁷⁸ Det gjordes även satsningar på bostadsbidraget och underhållsstödet (se prop. 2004/05:100, s. 24).

Ekonomiskt stöd till barnhushåll genom bidrag eller skattelättnader

Ända sedan det allmänna barnbidragets införande har det funnits en växelverkan mellan att antingen ge ekonomiskt stöd till barnhushållens inkomster, eller införa skattelättnader och subventioner som är riktade mot hushållens utgifter. Vid införandet ersatte barnbidraget de barnavdrag som tidigare fanns i familjebeskattningen. Skatteavdragen gynnade främst dem som hade höga inkomster och innebar att familjer utan inkomst inte fick del av stödet.⁷⁹ Barnbidragets införande var därmed av särskild betydelse för barnhushåll med låga eller inga förvärvsinkomster.

Vid tidpunkten för flerbarnstilläggets införande 1982 fanns det flera skattelättnader som var riktade till barnhushåll. En av dessa var *skattereduktion till hemmamakar och ensamstående med barn*. Skattereduktionen kunde beviljas en gift person vars make/maka saknade eller hade en mycket låg inkomst. För att få ta del av hemmamakereduktionen fanns det inget krav på att personen skulle vara förälder, men bland dem som fick en skattelättnad via hemmamakereduktionen hade 58 procent barn under 18 år. Den andra gruppen som kunde ta del av skattereduktionen var ensamstående med barn under 18 år.⁸⁰ Skattereduktionen slopades 1990.⁸¹

En ytterligare skattelättnad var *förvärvsavdraget* som riktades till ensamstående med barn under 16 år eller den make/maka som hade lägst inkomst i ett hushåll med barn under 16 år. Förvärvsavdraget var ett avdrag på inkomsten före skatteberäkningen. Beloppen för båda skattelättnaderna var oberoende av antalet barn, vilket kunde ses som att familjer med få barn relativt sett gynnades mer av skattelättnaderna.⁸² Förvärvsavdraget avskaffades 1984 med argumentet att det skulle vara enklare att nå de mest utsatta hushållen, flerbarnsfamiljer och barnfamiljer med låga inkomster, via barnbidraget.⁸³

I samband med införandet av flerbarnstillägget genomfördes stora neddragningar av livsmedelssubventionerna. Regeringen valde dock att behålla subventionerna på konsumtionsmjölk⁸⁴ i och med att dessa ansågs vara särskilt viktiga för barnfamiljer.⁸⁵ Subventionerna på konsumtionsmjölk behölls fram till början på 1990-talet då regeringen i stället valde att göra om subventionen till en lönsamhetsutjämning.⁸⁶

⁷⁹ SOU 2001:24, s. 115f.

⁸⁰ SOU 1983:14, s. 299.

⁸¹ Prop. 1989/90:110, s. 366.

⁸² SOU 1983:14, s. 13.

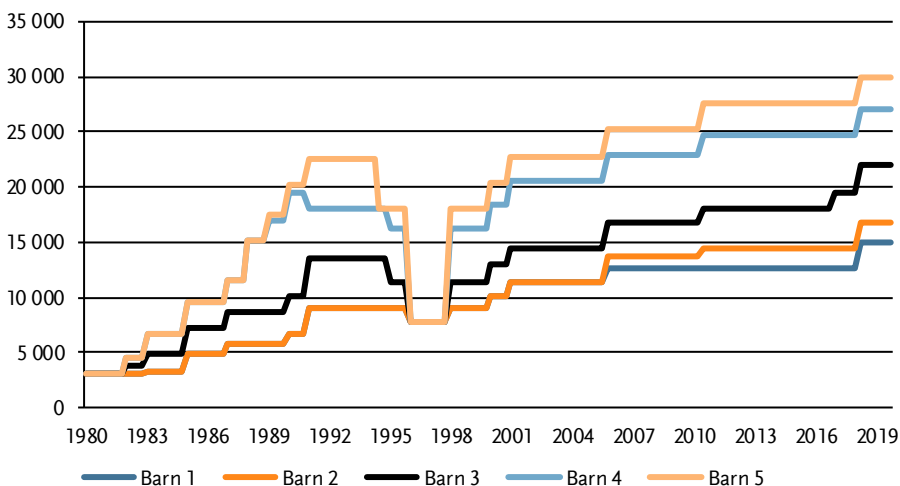
⁸³ Prop. 1983/84:150 bilaga 2, s. 3f.

⁸⁴ Konsumtionsmjölken är den produkt som säljs som mjölk till konsumenter, till skillnad från den mjölk som går till produktion av andra mejeriprodukter.

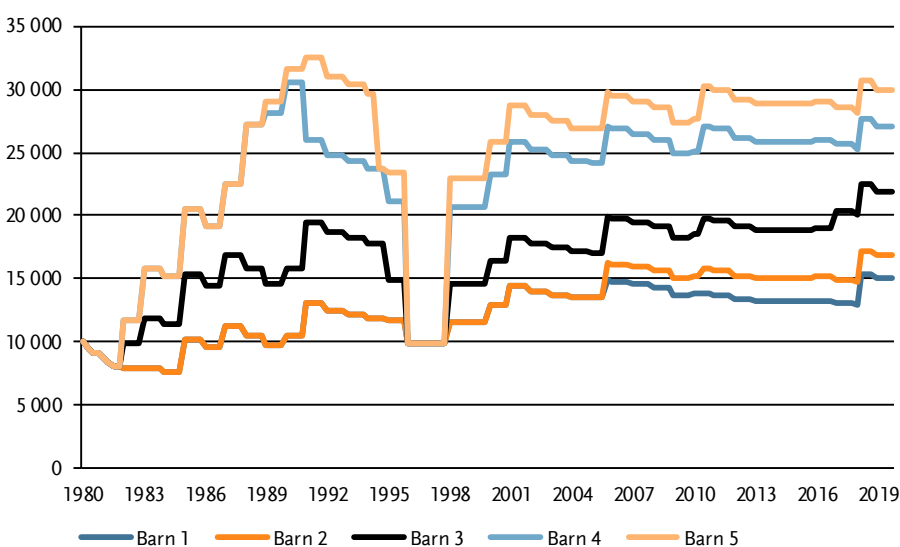
⁸⁵ Prop. 1980/81:20 bilaga 9, s. 3

⁸⁶ Prop. 1989/90:146, s. 72f

Figur 2 Barnbidrag per barn och år (kronor) 1980–2019 fördelat efter barnnummer, löpande priser



Figur 3 Barnbidrag per barn och år (kronor) 1980–2019 fördelat efter barnnummer, 2019 års priser



Källa: 1 och 2 a §§ lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag samt 15 kap. 3 och 8 §§ socialförsäkringsbalken, Riksrevisionens sammanställning och omräkning till 2019 års priser.

Anm.: 1996 och 1997 års värden avser endast barn födda de åren. För barn födda före 1 januari 1996 gällde övergångsbestämmelser (se SFS 1995:1494).

I samband med sänkningen av ersättningsnivån för det allmänna barnbidraget och flerbarnstilläggets tillfälliga avskaffande för nyfödda barn 1996 sänktes livsmedelsmomsen från 21 till 12 procent, och den nivån kvarstår än i dag. Syftet

med sänkningen av momsen var att motverka de negativa fördelningspolitiska konsekvenserna av sänkta ersättningsnivåer. Tanken var att man därigenom skulle gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll eftersom de använder en stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat. Riksrevisionen har i en granskningsrapport funnit att det var en ineffektiv åtgärd.⁸⁷

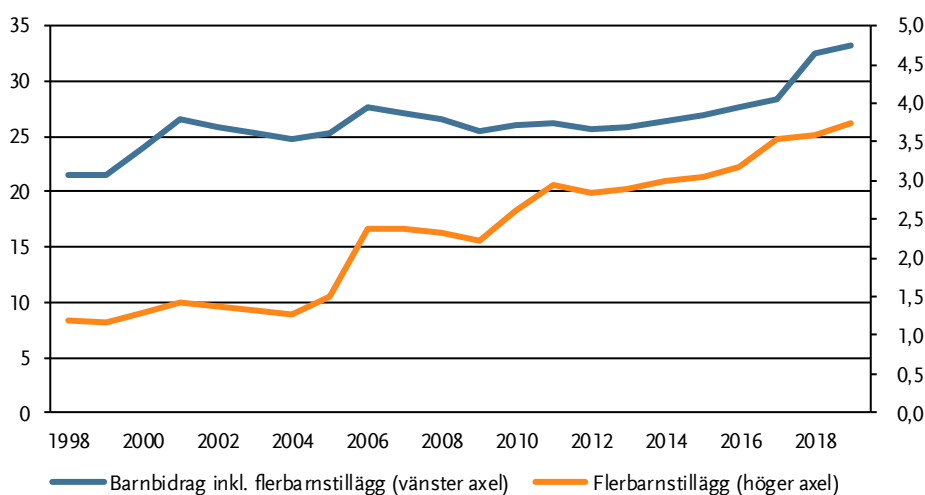
Barnbidraget har höjts både nominellt och realt sedan 1980

Barnbidraget är inte indexerat, det vill säga ersättningen räknas inte upp automatiskt efter pris- eller inkomstutvecklingen. För att barnbidraget inte ska urholkas har i stället barnbidraget höjts nominellt flera gånger under de senaste decennierna (se figur 2). Sammantaget har barnbidraget höjts mer än priserna (se figur 3). När det allmänna barnbidraget infördes 1948 utgavs det med 260 kronor per barn och år. I 2019 års priser motsvarar det lite drygt 5 000 kronor, vilket kan jämföras med dagens 15 000 kronor. Flerbarnstilläggets införande 1982 har ytterligare drivit på utökningen av barnbidragets omfattning. För barn nummer två och tre har barnbidraget (inklusive flerbarnstillägget) i fasta priser stigit med 46 respektive 51 procent sedan 1998. Det kan jämföras med 30 procent för barn nummer 1 (det allmänna barnbidraget).

Utgifterna för barnbidraget har stigit i takt med befolkningsökningen och höjt allmänt barnbidrag

Statens utgifter för barnbidraget var cirka 33,2 miljarder kronor 2019, vilket i fasta priser kan jämföras med 21,5 miljarder år 1998. Omkring 30 procent av ökningen av utgifterna i fasta priser sedan 1998 kan förklaras av befolkningsökningen. Resterande 70 procent kan förklaras av att barnbidraget har höjts mer än priserna.

Figur 4 Statens utgifter för barnbidraget (mdkr) 1998–2019, 2019 års priser



Källa: Försäkringskassan och IoT (SCB), Riksrevisionens beräkningar av prisjustering.

⁸⁷ Se Riksrevisionen, *Nedsatt moms på livsmedel – prisseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*, 2018.

Flerbarnstillägget har vuxit i snabbare takt än det allmänna barnbidraget. Sedan 1998 har utgifterna för flerbarnstillägget ökat med drygt 200 procent. Även denna ökning drivs av genomförda regeländringar. Störst höjning av utgifterna skedde i samband med regeländringarna som trädde i kraft oktober 2005, då flerbarnstillägget för respektive barn höjdes med 100 kronor samtidigt som flerbarnstillägget för barn nummer två i en familj infördes.

2.3 En utblick i Europa

I detta avsnitt redovisas en kort översikt av några jämförbara europeiska länders system med barnbidrag och vilka exempel på differentiering av barnbidraget som förekommer. Vid granskning av flerbarnstilläggets kostnadseffektivitet i avsnitt 4.4 använder vi dessa länders system som inspiration för jämförande exempel. Eventuella skattelättnader som är riktade till barnfamiljer ingår inte i redovisningen.

2.3.1 Finland

Barnbidraget i Finland är en generell och skattefri förmån och betalas ut fram tills ett barn fyller 17 år. Finlands utformning av barnbidraget liknar det system som finns i Sverige där beloppet för barnbidraget ökar med antalet barn. Barnbidraget för det första barnet låg 2019 på 95 euro per barn och månad. För andra barnet låg beloppet på 105 euro, 134 euro för det tredje barnet, 153 euro för det fjärde barnet och 173 euro för det femte barnet och varje påföljande barn. I Finland finns det även ett tillägg till barnbidraget på 53 euro per barn som ensamförsörjande föräldrar har rätt till. För att en förälder ska anses vara ensamförsörjande ska denne inte ingå i ett äktenskap eller vara sammanboende med en partner.⁸⁸

2.3.2 Norge

I Norge har föräldrar rätt till ett skattefritt barnbidrag om barnet är under 18 år. Barnbidraget är generellt och lika för alla barn. År 2019 uppgick barnbidraget till 1 054 norska kronor per barn och månad. Utöver det allmänna barnbidraget finns det i Norge ett utökat barnbidrag som ensamstående föräldrar har rätt till. Det utökade barnbidraget innebär att vårdnadshavaren får barnbidrag för ett ytterligare barn än det faktiska antalet barn. Dessutom kan ensamstående föräldrar ha rätt till ett småbarnstillägg på 660 norska kronor per månad för ett barn 0–3 år.⁸⁹

⁸⁸ Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), "Comparative tables", hämtad 2020-02-19.

⁸⁹ MISSOC, "Comparative tables", hämtad 2020-02-19.

2.3.3 Danmark

Danmark har ett skattefritt barnbidrag som går till barn under 18 år. Beloppet på barnbidraget beror av barnets ålder och föräldrarnas inkomst. Barnbidraget minskar med barnets ålder. Grundbeloppen för barnbidraget 2019, innan hänsyn är tagen till föräldrarnas inkomst, var 1 519 danska kronor per månad för barn 0–2 år, 1 203 danska kronor för barn 3–6 år, 946 danska kronor för barn 7–14 år och 315 danska kronor för barn 15–17 år.⁹⁰ I hushåll inom vilka en eller båda föräldrarna tjänar över 782 600 danska kronor kommer barnbidraget att reduceras med två procent av det belopp som överstiger inkomstgränsen. Det sker dock ingen reduktion av barnbidraget i hushåll för vilka det krävs att båda föräldrarnas inkomster summeras för att de ska hamna över inkomstgränsen. I Danmark finns dessutom ett bidrag som ensamförsörjande föräldrar har rätt till. Bidraget uppgår till 480 danska kronor i månaden per barn, och dessutom får den ensamstående föräldern ytterligare ett bidrag på 490 danska kronor oavsett antalet barn.⁹¹

2.3.4 Tyskland

Tyskland har ett generellt skattefritt barnbidrag som föräldrar får tills barnet fyller 18 år. Det är dock möjligt att få ett förlängt barnbidrag fram till det att barnet fyller 21 år om barnet inte har en anställning och är registrerat som arbetssökande. Under vissa omständigheter är det möjligt att få förlängt barnbidrag ända tills barnet fyller 25 år. Beloppet för barnbidraget ökar med antalet barn. Sedan juli 2019 uppgår beloppet för första och andra barnet till 204 euro per månad. För det tredje barnet utges ett barnbidrag på 210 euro per månad, och för det fjärde barnet och varje ytterligare barn utges ett tillägg på 235 euro per månad.⁹²

2.3.5 Nederländerna

I Nederländerna kan föräldrar till barn under 18 år få ett generellt skattefritt barnbidrag. Beloppen för barnbidraget beror av barnets ålder och beloppet ökar ju äldre barnet är. Sedan juli 2019 uppgår beloppet för barnbidraget till 74 euro per månad för barn 0–6 år.⁹³ När barnet är 6–11 år ligger summan på 90 euro, och när barnet är 12–17 år uppgår beloppet till 105 euro. Om barnet temporärt bor på en annan plats på grund av en funktionsnedsättning eller studier är det möjligt att få dubbelt barnbidrag. Det är även möjligt att få dubbelt barnbidrag ifall barnet har en svår funktionsnedsättning som medför att föräldrarna vårdar barnet i hemmet. Utöver detta har Nederländerna ett behovsprövat bidrag som är riktat till barn vars föräldrar har låga inkomster. Beloppet på bidraget beror av föräldrarnas inkomster, antalet barn i hushållet och barnens ålder. Det maximala beloppet som betalas ut per månad är 97 euro för ett barn, 180 euro för två barn, 204 euro för

⁹⁰ Barnbidraget i Danmark betalas ut kvartalsvis.

⁹¹ MISSOC, "Comparative tables", hämtad 2020-02-19.

⁹² MISSOC, "Comparative tables", hämtad 2020-02-19.

⁹³ Beloppet betalas ut kvartalsvis i Nederländerna.

tre barn och 24 euro för varje ytterligare barn. Dessutom höjs beloppet med ytterligare 20 euro för barn 12–15 år och med 36 euro för barn 16–17 år. Ensamstående föräldrar kan få ett ytterligare bidrag på 262 euro per månad.⁹⁴

⁹⁴ MISSOC, "Comparative tables", hämtad 2020-02-19.

3 Utvecklingen av den ekonomiska levnadsstandarden bland barnfamiljer i Sverige

Det finns flera olika sätt att mäta ekonomisk levnadsstandard bland barnfamiljer, och varje mått har både för- och nackdelar. Relativa mått visar att det har skett en ökning i inkomstspridningen, medan absoluta mått visar att enskilda familjers ekonomiska situation i relation till kostnader har förbättrats. Men oavsett vilket mått som används är det samma grupper som är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta barnhushåll: flerbarnsfamiljer, ensamstående föräldrar och utrikesfödda. Mycket av det som redovisas i detta kapitel är redan befintlig kunskap.⁹⁵ Vi har framför allt kompletterat med mer uppgifter om barnfamiljer med många barn. Beskrivningen ger en utförligare bakgrund till granskningen av flerbarnstilläggets betydelse för den ekonomiska levnadsstandarden i kapitel 4.

3.1 Inkomstskillnaderna mellan familjer med få respektive många barn har ökat

En allmän trend är att barnhushållens ekonomiska levnadsstandard har förbättrats väsentligt sedan 1990-talet. Men hushåll med få barn har i genomsnitt haft bättre inkomstutveckling än hushåll med många barn. Det framgår av detta avsnitt.

Barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard har förbättrats sedan 1990-talet

Sedan början på 1990-talet har inkomstutvecklingen i befolkningen varit stark. Under perioden 1991–2017 har *den ekonomiska standarden*⁹⁶ bland sammanboende med barn ökat med 65 procent i fasta priser, vilket kan jämföras med 59 procent bland sammanboende utan barn. Ensamstående med och utan barn har inte haft lika stark inkomstutveckling – 39 respektive 41 procent. Den största inkomstutvecklingen har ägt rum under 2000-talet. Sammanboende utan barn har i genomsnitt högre ekonomisk standard än sammanboende med barn. Ensamstående med barn är den grupp som har haft lägst ekonomisk standard.⁹⁷

⁹⁵ Se bland annat prop. 2017/18:100 bil. 2; SCB, *Inkomstrappport 2017 – individer och hushåll*, 2019; Rädda barnen, *Barnfattigdom i Sverige*, 2018 och Rädda barnen, *Välfärd – inte för alla*, 2019.

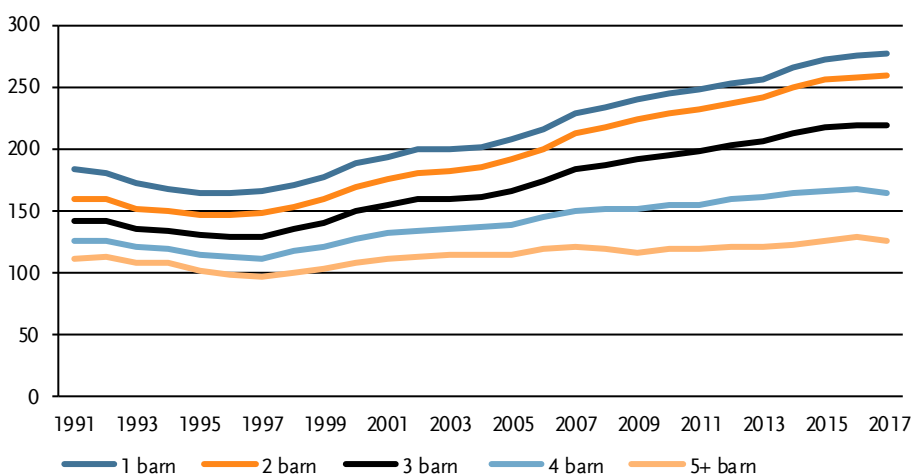
⁹⁶ Se definition i avsnitt 1.3 och 1.5.

⁹⁷ Se Rädda barnen, *Välfärd – inte för alla*, 2019, s. 14f.

Sämre inkomstutveckling för familjer med många barn

Inkomstutvecklingen har inte varit lika stark för barnhushåll med många barn. Den utvecklingen är tydligast från och med 2006. Det framgår av figur 5, där utvecklingen av medianen⁹⁸ av barnhushållens ekonomiska standard redovisas. Figuren visar även att den ekonomiska standarden i genomsnitt minskar med antalet barn i ett hushåll.⁹⁹

Figur 5 Medianen av barnhushållens ekonomiska standard 1991–2017 (tusen kronor) fördelad efter antal barn i hushållet, 2019 års priser



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Barnhushåll med RTB-familj som hushållsdefinition.

En förklaring till att flerbarnsfamiljer i genomsnitt har haft sämre inkomstutveckling än barnfamiljer med få barn är att gruppernas sammansättning delvis har förändrats som en följd av utvecklingen av antalet nyanlända barnfamiljer till Sverige. Antalet barnfamiljer med minst fyra barn ökade mellan 2010 och 2017 med cirka 30 procent (se figur B1.2 i bilaga 1). Personer med kort vistelsetid i Sverige, som i genomsnitt har sämre arbetsmarknadsanknytning än andra, står för den största delen av den ökningen. Bland övriga barnhushåll är inkomstutvecklingen mer likvärdig mellan barnfamiljer med få respektive många barn.

⁹⁸ Medianen beräknas genom att rangordna en population efter den ekonomiska standarden i det bostadshushåll de lever i. Medianen avser den ekonomiska standarden för den mittersta personen inom populationen.

⁹⁹ Samtliga inkomstuppgifter i det här kapitlet avser 2019 års priser.

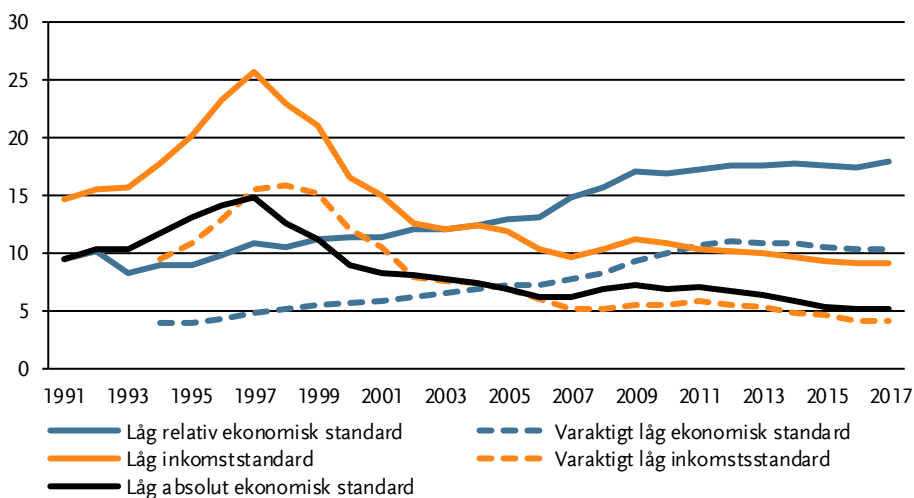
3.2 Relativa och absoluta mått ger olika beskrivningar av ekonomisk utsatthet

Beskrivningen av utvecklingen av den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljer skiljer sig en del beroende på vilket mått man väljer att studera. I den här redovisningen fokuserar vi på tre olika mått på ekonomisk utsatthet: *låg relativ ekonomisk standard*, *låg absolut ekonomisk standard* och *låg inkomststandard*. De måtten kompletteras med två mått på varaktig ekonomisk utsatthet.

Andel barnhushåll med låg relativ ekonomisk standard har fördubblats sedan mitten på 1990-talet

För att mäta hur många personer som lever i ett hushåll med *låg ekonomisk standard* används ofta en relativ inkomstgräns. Inkomstgränsen är med andra ord relativ i förhållande till befolkningen och stiger i takt med inkomstutvecklingen i landet. Andelen personer i barnhushåll med låg relativ ekonomisk standard har mer än fördubblats sedan 1993. Andelen personer i barnhushåll med *varaktigt låg ekonomisk standard* visar en liknande utveckling (se figur 6). År 2019 bodde uppskattningsvis 428 000 barn i ett hushåll med låg ekonomisk standard (se tabell B1.2 i bilaga 1).

Figur 6 Andelen personer i barnhushåll (procent) med disponibel inkomst under olika gränsvärden, 1991–2017



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Barnhushåll med RTB-familj som hushållsdefinition. Andelarna är något högre jämfört med motsvarande beräkningar för bostadshushåll (se bland annat SCB, Inkomstrappport 2017, 2019).

Andra mer absoluta mått visar en motsatt utveckling

De mer absoluta måtten *låg absolut ekonomisk standard* och *låg inkomststandard* redogör för en annan utveckling. Inkomstgränsen för låg absolut ekonomisk standard har fastställts utifrån den relativa inkomstgränsen 1991 och har därefter endast höjts med prisutvecklingen. Låg inkomststandard är ett mått som beskriver hur väl ett hushålls inkomster täcker de nödvändigaste levnadsomkostnaderna. Det måttet är oberoende av den generella inkomstnivån i Sverige. Andelen personer i barnhushåll med låg absolut ekonomisk standard och låg inkomststandard ökade kraftigt under mitten på 1990-talet för att sedan successivt minska (se figur 6). Utvecklingen är liknande för *varaktigt låg inkomststandard*. Sett över hela den studerade perioden har andelen med låg inkomststandard minskat. År 2019 bodde uppskattningsvis 184 000 barn i ett hushåll med låg inkomststandard (se tabell B1.2 i bilaga 1).

Mått på ekonomisk utsatthet

- *Låg relativ ekonomisk standard* – avser personer som bor i ett hushåll med en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen i befolkningen. Om inget annat anges avser *låg ekonomisk standard* detta relativa mått.
- *Låg absolut ekonomisk standard* – avser personer som bor i ett hushåll med en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen i befolkningen, från 1991 justerad med konsumentprisindex (KPI).
- *Låg inkomststandard* – avser personer som bor i ett hushåll med en disponibel inkomst som inte räcker för att täcka grundläggande levnadsomkostnader, däribland riksnormen som används vid beräkning av försörjningsstöd.
- *Varaktigt låg ekonomisk standard* – avser personer med låg relativ ekonomisk standard innevarande år och minst två av tre föregående år. Ett villkor för att ingå i beräkningarna är folkbokföring i Sverige i minst fyra år i följd.
- *Varaktigt låg inkomststandard* – avser personer med låg inkomststandard innevarande år och minst två av tre föregående år. Ett villkor för att ingå i beräkningarna är folkbokföring i Sverige i minst fyra år i följd.

De olika måtten på ekonomisk utsatthet har olika för- och nackdelar

De olika måtten på ekonomisk utsatthet ger alltså olika bilder av utvecklingen. I absoluta termer har utvecklingen gått i en positiv riktning, där en lägre andel av barnhushållen har en disponibel inkomst som inte räcker till nödvändiga levnadsomkostnader. Men samtidigt har andelen med låg relativ ekonomisk standard ökat, vilket innebär att inkomstspredningen har ökat. Det har skett en större inkomstökning för dem som befinner sig i mitten och övre delen av inkomstfördelningen i jämförelse med dem som ligger långt ner i inkomstfördelningen.¹⁰⁰

En fördel med det relativa måttet låg ekonomisk standard är att det fungerar bra vid internationella jämförelser och över tid. En nackdel är att måttet inte ger

¹⁰⁰ Se exempelvis prop. 2017/18:100, bil. 2.

en bild av ett lands levnadsförhållanden.¹⁰¹ Vid analys av relativ ekonomisk standard över tid behöver man ha i åtanke att gränsen för låg ekonomisk standard följer inkomstutvecklingen i befolkningen. Det är också en poäng med måttet. En fördel med det mer absoluta måttet låg inkomststandard är tvärtom att det säger mer om levnadsförhållandena för varje enskild familj. I olika ekonomiska analyser av ekonomisk utsatthet är det därför viktigt att det tydligt framgår vilket mått som används och varför. I den här granskningen använder vi båda. En nackdel med både de relativa och de absoluta måtten som baseras på ekonomisk standard, är att de inte tar hänsyn till vare sig tillgångar eller skulder. Ett hushåll med låga inkomster kan ha stora tillgångar att leva av, vilket innebär att hushållet har en hög levnadsstandard trots att inkomsten är låg.

3.3 Barnfamiljer med tre barn eller fler och ensamstående föräldrar är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta

Oavsett vilket mått på ekonomisk utsatthet vi väljer att följa är det samma grupper som är överrepresenterade – flerbarnsfamiljer, ensamstående föräldrar, utrikesfödda och barnfamiljer med unga barn. Aktuella siffror för 2019 redovisas i tabell B1.2 i bilaga 1.

Ekonomisk utsatthet vanligast förekommande bland barnfamiljer med tre barn eller fler

Vi har redan konstaterat att barnfamiljer med många barn har lägre ekonomisk standard än barnfamiljer med få barn. Andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer är genomgående högre bland barnfamiljer med tre barn eller fler. Andelen med låg relativ ekonomisk standard har ökat för alla barnhushåll sedan 1991, men ökningen har varit störst för hushåll med många barn (se figur B1.3 i bilaga 1). Även för måttet låg inkomststandard ligger hushåll med tre barn eller fler på en högre nivå jämfört med hushåll med ett eller två barn (se figur B1.4 i bilaga 1). Barnfamiljer med två barn är sedan 2006 den grupp som har lägst grad av ekonomisk utsatthet, i både relativa och absoluta termer.

Ensamstående föräldrar med yngre barn överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta barnfamiljer

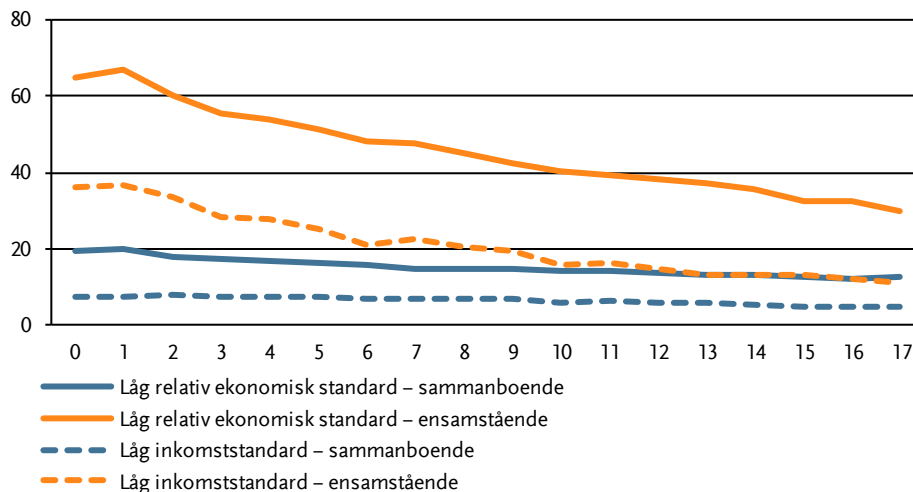
Andelen barnhushåll som lever i ekonomisk utsatthet är genomgående högre för ensamstående föräldrar, både i absoluta och relativa termer. Sedan 1991 har andelen med låg relativ ekonomisk standard ökat för både sammanboende och ensamstående, men ökningen har varit betydligt större för ensamstående barnhushåll. År 2017 var andelen ensamstående kvinnor och män med låg

¹⁰¹ SCB, *Inkomstrappport 2017 – individer och hushåll*, 2019, s. 44ff.

inkomststandard 21 respektive 11 procent, vilket kan jämföras med 7 procent för sammanboende barnhushåll (se figur B1.5 i bilaga 1).

I figur 7 redovisas andelen barn som är ekonomiskt utsatta, uppdelat efter barnets ålder och hushållstyp. Andelen med låg relativ ekonomisk standard är högst för yngre barn och minskar ju äldre barnet blir. Andelen barn med låg inkomststandard ligger på en lägre nivå i jämförelse med låg relativ ekonomisk standard, men uppvisar samma negativa samband. Särskilt bland barn som lever med en ensamstående förälder finns ett starkt negativt samband mellan barnets ålder och andelen med låg relativ ekonomisk standard och låg inkomststandard. Det negativa sambandet hänger samman med det naturliga sambandet mellan barnets ålder och föräldrarnas ålder. Äldre föräldrar har hunnit vara på arbetsmarknaden under en längre period och har därför i genomsnitt en högre inkomst jämfört med yngre föräldrar.

Figur 7 Andel barn i ekonomiskt utsatta hushåll 2019, fördelad efter barnets ålder



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Hushållets familjetyp har bestämts utifrån familjehushållet.

Tilläggs bör att vi i denna analys inte har någon kännedom om barn som bor växelvis hos båda föräldrarna, som därmed kan förväntas dela lika på kostnaderna för barnen.¹⁰² Analysen utgår från hos vem av föräldrarna som barnen är folkbokförda. Det innebär att vi för många av de föräldrar vi klassificerat som ensamstående kan förväntas ha underskattat den ekonomiska levnadsstandard. SCB har gjort en skattning för att beskriva de mätproblem som uppstår avseende separerade föräldrarnas ekonomi. Den visar att andelen ensamstående föräldrar

¹⁰² I den disponibla inkomst även skattningar av det underhållsbidrag en förälder som inte bor med sina barn för över till den andra föräldern. För den förälder som tar emot underhållsbidrag klassas det som en skattefri transferering. För den bidragsskyldiga klassas det som en negativ transferering.

med barn som har låg relativ ekonomisk standard är cirka 5 procentenheter lägre när man tar hänsyn till att barn bor växelvis hos båda föräldrarna.¹⁰³ Även Försäkringskassan har gjort känslighetsanalyser för att skatta betydelsen av växelvis boende barn för resultaten. Försäkringskassans drog slutsatsen att felestimeringen är mycket liten på aggregerad nivå, men att stora skillnader kan uppstå inom gruppen ensamstående med barn.¹⁰⁴ De observerade skillnaderna i ekonomisk standard mellan sammanboende och ensamstående med barn bör därmed tolkas med viss försiktighet.

Utrikesfödda barnhushåll har en hög nivå av ekonomisk utsatthet

Avslutningsvis kan vi också konstatera att barnfamiljer med utrikesfödda föräldrar genomgående har haft en högre andel med låg inkomststandard och låg ekonomisk standard under hela den studerade perioden. Andelen barnhushåll med låg relativ ekonomisk standard har, framför allt sedan 2006, ökat mer bland utrikesfödda än bland Sverigefödda. Men andelen barnhushåll med låg inkomststandard har minskat mer bland utrikesfödda än bland Sverigefödda sedan 2010 (se figur B1.6 i bilaga 1).

¹⁰³ Se SCB, *Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter separation*, 2014; SCB, *Ekonomisk standard vid växelvis boende*, 2019.

¹⁰⁴ Se Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*, 2017.

4 Träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten i flerbarnstillägget

I det här kapitlet redovisas Riksrevisionens iakttagelser för att besvara den övergripande revisionsfrågan om barnbidragets nuvarande utformning med ett flerbarnstillägg på ett träffsäkert och kostnadseffektivt sätt bidrar till att nå riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken samt underliggande delfrågor. Resultatet visar att flerbarnstillägget förbättrar den fördelningsmässiga träffsäkerheten i barnbidraget, men att både träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten skulle kunna förbättras. När flerbarnstillägget för barn nummer två infördes 2005 försämrades den fördelningsmässiga träffsäkerheten väsentligt. Barnbidragets förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer skulle kunna förbättras genom att det i större utsträckning än i dag konstrueras så att fler ekonomiskt utsatta barnfamiljer får stärkt stöd.

4.1 Flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets inkomstutjämnande förmåga

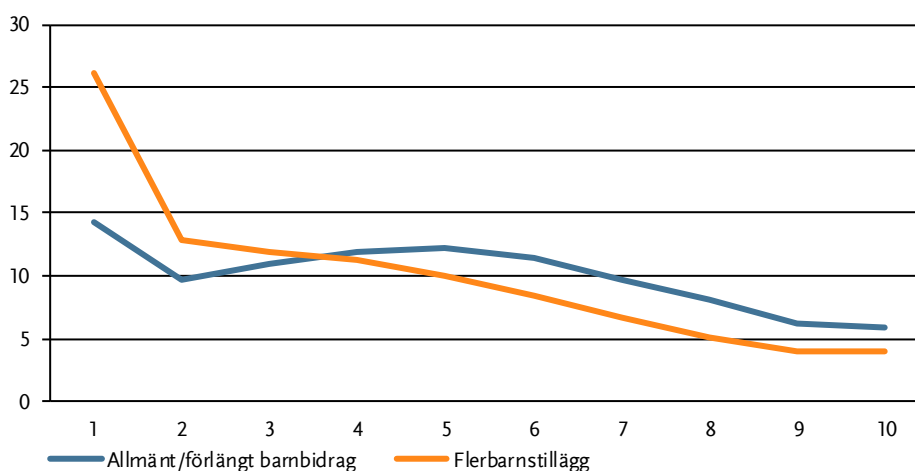
Ett av riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken är att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Riksdagen har även en tydligt uttalad ambition att stärka den omfördelade profilen i den ekonomiska familjepolitiken. De iakttagelser som redovisas i det här avsnittet visar att flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets inkomstutjämnande förmåga. Ett generellt stöd till flerbarnsfamiljernas köpkraft, i form av ett flerbarnstillägg, är med andra ord ett träffsäkert sätt för den ekonomiska familjepolitiken att utjämna ekonomiska skillnader i befolkningen. Det resultatet är väntat och en direkt följd av att barnfamiljer med många barn i genomsnitt har en lägre ekonomisk standard än barnfamiljer med få barn (se kapitel 3). En iakttagelse är även att det framför allt är sammanboende föräldrar som gynnas av barnbidragets konstruktion med ett flerbarnstillägg.

Flerbarnstillägget förstärker progressiviteten i barnbidraget

Både det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget har en så kallad *progressiv fördelningsprofil*, det vill säga att bidragen primärt tillfaller personer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det framgår av figur 8 där vi har delat in Sveriges befolkning i tio så kallade *inkomstdeciler*, där personerna rangordnas efter ekonomisk standard i de bostadshushåll de bor i. De 10 procent av befolkningen som bor i ett hushåll med lägst disponibel inkomst i förhållande till hushållets försörjningsbörda (ekonomisk standard) ingår i decil 1. År 2019 motsvarade det en ekonomisk standard som understiger 139 000 kronor per person i hushållet

och år.¹⁰⁵ Uppskattningsvis 14 procent av det allmänna barnbidraget som betalades ut under 2019 tillföll barnhushåll i decil 1. Det kan jämföras med 26 procent av flerbarnstilläggets utgifter. Fördelningen av utgifterna för det allmänna barnbidraget följer fördelningen av barnhushållen (se tabell B1.3 i bilaga 1). Då flerbarnstillägget i större utsträckning betalas ut till personer i de lägsta inkomstdecilerna har flerbarnstillägget en högre grad av progressivitet än det allmänna barnbidraget. Flerbarnstillägget förstärker därmed progressiviteten i barnbidraget.

Figur 8 Fördelning av utbetalt barnbidrag 2019 (procent) per inkomstdecil



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Andelar summeras till 100 procent inom respektive bidrag. Decilindelning utgår ifrån ekonomisk standard i bostadshushållet som respektive person bor i.

Hur mycket flerbarnstillägget förstärker progressiviteten i barnbidraget kan mätas på flera sätt. Ett vanligt sätt att mäta graden av progressivitet i ett system är att utgå från Gini-koefficienten och dela upp den i flera beståndsdelar utifrån de inkomstslag som ingår i den ekonomiska standarden. På det sättet kan bidragen från det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget på den totala inkomstsspridningen beräknas. I bilaga 2 redovisas en sådan så kallad *Ginidekomponering*. Resultatet visar precis som figur 8 att flerbarnstillägget i större utsträckning än det allmänna barnbidraget är koncentrerat till personer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Flerbarnstillägget har ett koncentrationsindex¹⁰⁶ på $-0,332$, vilket kan jämföras med $-0,135$ för det allmänna barnbidraget.

¹⁰⁵ Uppgifterna i detta avsnitt baseras på en framskrivning av 2017 års STAR-urval och är därmed en uppskattning (se vidare avsnitt 1.4).

¹⁰⁶ Koncentrationsindex kan anta värden mellan -1 och 1 , och beskriver hur koncentrerat inkomstslaget är till personer med låga respektive höga inkomster. Ett värde som understiger Gini för ekonomisk standard indikerar att inkomstspridningen skulle minska om det aktuella inkomstslaget skulle öka i omfattning.

Att koncentrationsindex i båda fallen är negativa visar att båda förmånerna är starkt progressiva. Men det allmänna barnbidraget bidrar, genom dess i genomsnitt större andel av den disponibla inkomsten, i större grad än flerbarnstillägget till inkomstutjämnning i befolkningen. Det allmänna och det förlängda barnbidragets relativa (respektive absoluta) Gini-bidrag¹⁰⁷ är $-0,7$ ($-0,002$), jämfört med flerbarnstilläggets $-0,3$ ($-0,001$).

Ett annat sätt att beskriva omfattningen av flerbarnstilläggets inkomstutjämnande egenskaper är att jämföra hur mycket flerbarnstillägg och allmänt barnbidrag som går till barnhushåll i de fyra lägsta inkomstdecilerna.¹⁰⁸ Av de 3,7 miljarder kronor som betalades ut i flerbarnstillägg 2019 gick sammanlagt cirka 2,3 miljarder (62 procent) till barnhushåll i de fyra lägsta inkomstdecilerna. Det är cirka 560 miljoner (33 procent) mer än motsvarande summa för det allmänna och förlängda barnbidraget.¹⁰⁹ Personer i de fyra högsta inkomstdecilerna fick tvärtom cirka 370 miljoner (34 procent) mindre i flerbarnstillägg än motsvarande summa för det allmänna och förlängda barnbidraget. Med andra ord tillföll en betydande del av de 3,7 miljarder kronor som under 2019 betalades ut i flerbarnstillägg, barnfamiljer i de fyra lägsta inkomstdecilerna.

Flerbarnstillägget förstärker progressiviteten i barnbidraget mer för sammanboende föräldrar än för ensamstående kvinnor med barn

När flerbarnstillägget infördes 1982 riktades stödet särskilt till ensamstående och familjer med minst tre barn.¹¹⁰ Ensamstående föräldrar är, som tidigare redovisat, överrepresenterade bland barnfamiljer med låg relativ ekonomisk standard. Merparten av dessa är kvinnor. Men ensamstående föräldrar har i genomsnitt färre barn än föräldrar som bor tillsammans. Drygt hälften av alla ensamstående föräldrar har ett barn, vilket kan jämföras med en dryg tredjedel av sammanboende föräldrar (se tabell B1.2 i bilaga 1). Det gör att fördelningen av flerbarnstillägget skiljer sig åt mellan sammanboende och ensamstående föräldrar (se figur B1.7 och B1.8 i bilaga 1). Ensamstående kvinnor och män i de fyra lägsta inkomstdecilerna, där majoriteten av ensamstående föräldrar återfinns, får sammanlagt 14 respektive 22 procent mer i flerbarnstillägg än motsvarande summa för det allmänna och förlängda barnbidraget. Det kan jämföras med 40 procent mer för sammanboende föräldrar i de fyra lägsta inkomstdecilerna. Flerbarnstillägget förstärker ändå barnbidragets inkomstutjämnande förmåga för ensamstående föräldrar. Det gäller både kvinnor och män. Det förklaras av att ensamstående föräldrar med många barn framför allt finns i decil 1 och 2. Men den egenskapen är starkare för sammanboende föräldrar.

¹⁰⁷ Gini-bidraget mäts genom att multiplicera koncentrationsindex med inkomstslagens vikt (storlek).

¹⁰⁸ Förklaring till varför vi använder de fyra lägsta inkomstdecilerna finns i avsnitt 1.3.

¹⁰⁹ Utgifterna för det allmänna och förlängda barnbidraget var 2019 cirka 28,7 miljarder, varav cirka 13,4 miljarder kronor (47 procent) betalades ut till barnhushåll i de fyra lägsta inkomstdecilerna. 47 procent av 3,7 miljarder (utgifterna för flerbarnstillägg) är 1,7 miljarder kronor, vilket är 0,6 miljarder (eller mer precist 560 miljoner) mindre än 2,3 miljarder kronor.

¹¹⁰ Se prop. 1980/81:188, s. 5f; bet. 1980/81:44, s. 2.

4.2 Införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två försämrade väsentligt träffsäkerheten i flerbarnstillägget

I oktober 2005 genomfördes en generell höjning av nivån på flerbarnstillägget samtidigt som flerbarnstillägget för barn nummer två i en familj infördes. De ökade utgifterna för flerbarnstillägget i och med regeländringarna bidrog till att flerbarnsfamiljernas ekonomiska levnadsstandard förbättrades något. Men konsekvensen blev också att den fördelningsmässiga träffsäkerheten i flerbarnstilläggets försämrades väsentligt. Det framgår av de iakttagelser som redovisas i det här avsnittet. Vi har inte kunnat mäta om regeländringen påverkade arbetsutbudet negativt.

Genomförda förändringar av flerbarnstillägget har försämrat träffsäkerheten

När flerbarnstillägget infördes 1982 utgavs bidraget till barnhushåll med tre barn eller fler. Bakgrunden var bland annat att svårigheten att kombinera föräldraskap med att båda föräldrarna förvärvsarbetar heltid var tydligast från och med barn nummer tre. I oktober 2005 utökades personkretsen för flerbarnstillägget till att även omfatta barnhushåll med två barn.¹¹¹ Samtidigt höjdes både det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget för respektive barn med 100 kronor i månaden.¹¹² Motivet var att förbättra barnfamiljernas ekonomi.¹¹³ Målet för den ekonomiska familjepolitiken var vid den här tidpunkten att skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn skulle minska inom ramen för den generella välfärden (se tabell B1.1 i bilaga 1).¹¹⁴ Men konsekvensen av just den här förändringen blev att personer i de fyra lägsta inkomstdecilerna fick en mindre del av flerbarnstillägget än tidigare. Det framgår av figur 9 som visar hur stor del av flerbarnstillägget som har tillfallit personer i de lägsta respektive högsta inkomstdecilerna över tid. År 2004 fick personer i de fyra lägsta inkomstdecilerna dela på 73 procent av alla utbetalningar av flerbarnstillägg. Två år senare hade den andelen minskat till 62 procent. Riksrevisionen bedömer att den minskningen uteslutande beror på införandet av flerbarnstillägg från barn nummer två. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten försämrades därmed väsentligt i samband med införandet av flerbarnstillägget för barn nummer två. De streckade linjerna i figuren, som visar skattningar av hur flerbarnstillägget hade fördelats mellan inkomstdecilerna med 2004 års regelverk under hela den studerade perioden, ger stöd för den slutsatsen.

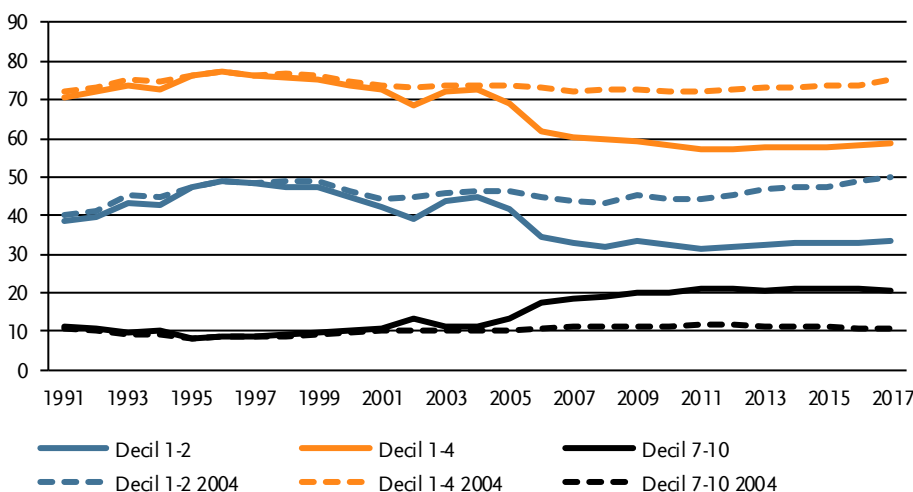
¹¹¹ Se numera upphävda 1 och 2 a §§ lag (1947:529) om allmänna barnbidrag, ändring genom SFS 2005:824 som trädde i kraft den 1 oktober 2005.

¹¹² Det gjordes även satsningar på underhållsstödet och bostadsbidraget (se prop. 2004/05:100, s. 24).

¹¹³ Se prop. 2005/06:1 utgiftsområde 12, s. 25.

¹¹⁴ Se prop. 2002/03:1 utgiftsområde 12, s. 14.

Figur 9 Fördelning av utbetalt flerbarnstillägg 1991–2017 (procent) per inkomstdecil, observerade och skattade värden



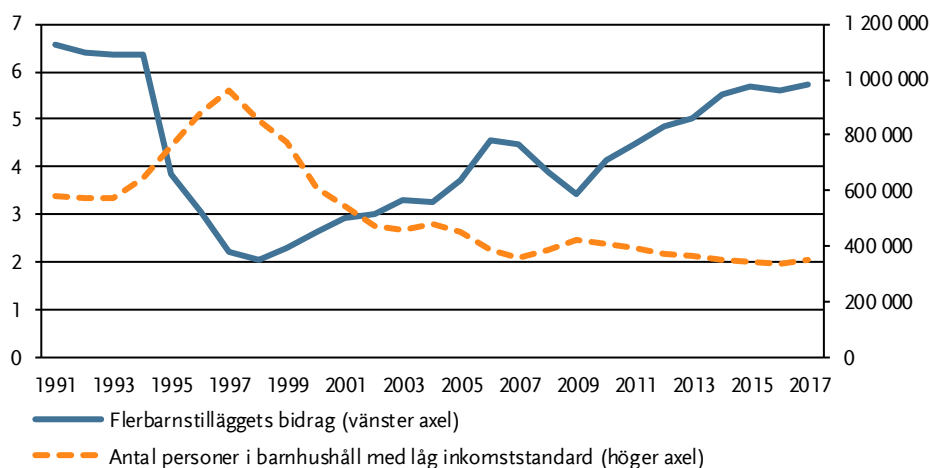
Källa: LINDA (SCB), Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: För åren 1991–1997 redovisas skattningar av flerbarnstillägget baserat på antal barn i ett hushåll. De heldragna linjerna avser observerade värden. De streckade linjerna avser skattningar av hur flerbarnstillägget skulle ha fördelats med 2004 års regelverk under hela den studerade perioden. Mindre avvikelser mellan observerade och skattade värden för 2004 uppstår till följd av att hushållsbegreppet i LINDA (RTB-familjen) inte till fullo identifierar antalet barn som berättigar till flerbarnstillägg. Det mätfelet antas vara detsamma över hela tidsserien och ska därmed inte påverka utvecklingen av de skattade värdena.

I figuren går det även att skönja en svag försämring i den fördelningsmässiga träffsäkerheten mellan 2009 och 2011, det vill säga i samband med att flerbarnstillägget i juli 2010 höjdes med 50, 100, 150 respektive 200 kronor per månad för barn nummer 2, 3, 4 respektive 5+. Sedan dess har utvecklingen varit förhållandevis stabil.

Utökning av flerbarnstillägget har samtidigt minskat den ekonomiska utsattheten hos flerbarnsfamiljer

Både det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget har ökat mer än prisutvecklingen i Sverige (se avsnitt 2.2). När det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget har höjts nominellt har barnfamiljernas ekonomiska villkor förbättrats något. Den allmänna trenden under 2000-talet är att flerbarnstillägget har blivit allt viktigare för flerbarnsfamiljernas ekonomi. Andelen barnhushåll som kommer över gränsen för låg inkomststandard tack vare flerbarnstillägget har nästan tredubblats under de senaste 20 åren (se figur 10). År 2017 bidrog flerbarnstillägget till att cirka 6 procent av de personer som utan ett flerbarnstillägg skulle hamna under gränsen för låg inkomststandard i stället hamnade över gränsen. År 1997 var motsvarande andel 2 procent.

Figur 10 Flerbarnstilläggets bidrag till minskning av antal personer i barnhushåll med låg inkomststandard (procent)

Källa: LINDA (SCB), Riksrevisionens bearbetningar.

Utvecklingen i figur 10 kan delvis förklaras av att flerbarnstillägget reallt är högre i dag än i slutet på 1990-talet (se figur 3, avsnitt 2.2). Under åren 1994–1996 sänktes flerbarnstillägget i flera steg, vilket förklarar att flerbarnstillägget under den perioden tappade i förmåga att minska andelen ekonomiskt utsatta. Utvecklingen förklaras också av inkomstutvecklingen i populationen i stort. Antalet barnhushåll med låg inkomststandard var som allra högst 1997, vilket framgår av den streckade linjen i figuren. I takt med den starka reallöneutvecklingen i befolkningen har också beroendet av den ekonomiska familjepolitiken i genomsnitt minskat något. Samtidigt har flerbarnhushåll med små ekonomiska marginaler fått ett allt större tillskott genom flerbarnstillägget. Det gäller framför allt från 2006 och framåt (se figur B1.9 i bilaga 1). För dessa flerbarnsfamiljer har flerbarnstillägget fått en allt större betydelse för den ekonomiska levnadsstandarden.

Eventuell påverkan av utökat barnbidrag på arbetsutbudet är svår att mäta

Riksrevisionen har inom ramen för den här granskningen inte kunnat mäta om utökningen av flerbarnstillägget och den ekonomiska familjepolitiken i stort har haft någon negativ inverkan på arbetsutbudet. I analysen som redovisas ovan har vi endast kunnat mäta barnbidragets bidrag till den faktiska ekonomiska standarden i hushållen. Om den ekonomiska familjepolitiken utökas kommer den att utgöra en större del av hushållens disponibla inkomster, vid oförändrade arbetsinkomster. Men ett sådant resultat skulle också kunna förstärkas om personer i barnhushåll i genomsnitt skulle arbeta mindre som en följd av högre inkomster från den ekonomiska familjepolitiken. I ekonomisk teori benämns

detta *inkomsteffekter*.¹¹⁵ En allmän trend är att föräldrar med minst två barn i större utsträckning än vid mitten av 1990-talet har inkomst från förvärvsarbete som främsta inkomstkälla (se figur B1.10 i bilaga 1). Men vi kan alltså inte säga något om hur det hade sett ut vid oförändrat barnbidrag.

4.3 Flerbarnstillägg för barn nummer två är ett jämförelsevis kostnadsineffektivt sätt att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard

Den fördelningsmässiga träffsäkerheten i flerbarnstillägget försämrades i samband med att flerbarnstillägget för barn nummer två infördes i oktober 2005 (se avsnitt 4.2). Vi kan här också konstatera att flerbarnstillägget för barn nummer två utgör en stor del av de samlade utgifterna för flerbarnstillägget och att flerbarnstillägget för övriga barn ger bättre resultat i form av minskad ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer.

Flerbarnstillägget för barn nummer två innebär en relativt stor påverkan på offentliga finanser i relation till resultat i form av minskad ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer

Utgifterna för flerbarnstillägget var, som tidigare redovisats, cirka 3,7 miljarder kronor för inkomstår 2019. Merparten av dessa utgifter uppstår för barn nummer två och tre. För varje enskild familj utgör flerbarnstillägget för barn nummer två och tre ett litet tillskott till hushållets disponibla inkomst, men då de berörda hushållen är många blir statens utgifter jämförelsevis höga. Resultatet i form av minskad ekonomisk utsatthet per satsad krona (per 100 miljoner kronor i tabellen) är allra minst för flerbarnstillägget för barn nummer två i en familj (se tabell 1).

Utgifterna för flerbarnstillägget för barn nummer två var 2019 cirka 1,3 miljarder kronor. Bidragets påverkan på de offentliga finanserna är något lägre, främst med anledning av att utgifterna för försörjningsstöd från kommunen är något lägre tack vare flerbarnstillägget. Flerbarnstillägget för barn två bidrar till att cirka 3 900 personer hamnar över gränsen för låg inkomststandard. Motsvarande uppgift för flerbarnstillägget för barn nummer fem och uppåt är cirka 4 900 personer. Men då utgifterna för flerbarnstillägg från barn fem och uppåt är betydligt lägre, är flerbarnstillägget för barn nummer fem mer kostnadseffektivt än flerbarnstillägget för barn nummer två. Med avseende på det måttet är kostnadseffektiviteten sex gånger högre för flerbarnstillägget för barn fem och uppåt. Liknande resultat ges även om antalet personer i hushåll med låg ekonomisk standard respektive berättigade till försörjningsstöd används (se tabell 1).

¹¹⁵ Se vidare underlagsrapport a.

Tabell 1 Flerbarnstilläggets utgifter och resultat 2019 fördelad efter barnnummer

| | Barn 2 | Barn 3 | Barn 4 | Barn 5+ | Totalt |
|---|--------|--------|--------|---------|--------|
| Utgifter flerbarnstillägg (mnkr) | 1 318 | 1 450 | 590 | 388 | 3 745 |
| Påverkan på offentliga finanser (mnkr) | 1 274 | 1 357 | 506 | 273 | 3 398 |
| Antal berörda hushåll (1 000-tal) | 802 | 233 | 55 | 17 | 802 |
| Antal personer i berörda hushåll (1 000-tal) | 3 496 | 1 250 | 365 | 135 | 3 496 |
| Antal barn i berörda hushåll (1 000-tal) | 1 669 | 688 | 218 | 85 | 1 669 |
| Bidrag till ekonomisk standard (%) för personer i berörda barnhushåll | 0,32 | 1,15 | 2,23 | 5,03 | 1,10 |
| Bidrag till ekonomisk standard (%) för personer i barnhushåll med låg ekonomisk standard i utgångsläget | 0,33 | 0,63 | 0,45 | 0,39 | 1,77 |
| Bidrag till minskning av antal personer i barnhushåll... | | | | | |
| ... med låg inkomststandard | 3 920 | 7 040 | 5 120 | 4 890 | 21 270 |
| ... med låg inkomststandard per 100 miljoner kronor | 308 | 519 | 1 012 | 1 791 | 626 |
| ... med låg ekonomisk standard | 3 330 | 7 780 | 4 580 | 2 540 | 17 960 |
| ... med låg ekonomisk standard per 100 miljoner kronor | 261 | 573 | 905 | 930 | 529 |
| ... berättigade till försörjningsstöd | 1 720 | 4 150 | 3 760 | 3 830 | 14 060 |
| ... berättigade till försörjningsstöd per 100 miljoner kronor | 135 | 306 | 743 | 1 403 | 414 |

Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Värdena är inte summerbara, undantaget utgifterna för flerbarnstillägget. Beräkningarna har gjorts genom simuleringar i FASIT där respektive del av förmånen har slopats och den disponibla inkomsten räknats om. Skillnaden mellan utgifter för flerbarnstillägget och påverkan på offentliga finanser kan i huvudsak förklaras av påverkan på det kommunala försörjningsstödet.

Ett flerbarnstillägg för barn nummer två förkastades bara några år innan införandet

Under åren 2000–2001 bedrev Familjeutredningen ett arbete med att analysera de samlade effekterna av barnbidraget, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljerna. Familjeutredningen hade bland annat i uppdrag att pröva om familjestödet kunde göras mer generellt, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet.¹¹⁶ Utredningen ansåg att flerbarnstilläggen skulle höjas som en del av en större omläggning av familjestödet. Ett förslag som diskuterades i slutbetänkandet *Ur fattigdomsfällan* var att utöka flerbarnstillägget till att även omfatta barn nummer två. Men utredningen ansåg att det skulle bli för dyrt och föreslog därmed inte någon sådan ändring.¹¹⁷

¹¹⁶ Dir. 2000:16.

¹¹⁷ Se SOU 2001:24, s. 115ff.

4.4 Större fokus på grupper överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta skulle kunna förbättra kostnadseffektiviteten

Som framgår av kapitel 3 är barnfamiljer med tre barn eller fler och ensamstående föräldrar överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta. Att mer än i dag rikta barnbidraget till dessa grupper kan öka bidragets kostnadseffektivitet. Det är resultatet av en analys där kostnadseffektiviteten för nuvarande system bedöms genom att jämföra utfallet med några alternativa utformningar. I analysen har utgifterna för barnbidraget hållits konstanta. På det sättet kan vi analysera om bättre resursutnyttjande av befintligt anslag för barnbidraget skulle kunna åstadkommas, givet ett generellt system utan inslag av behovsprövning.¹¹⁸ En utförligare redogörelse för de alternativa utformningar vi använt för att bedöma kostnadseffektiviteten i nuvarande system, och resultaten i form av fördelnings- och arbetsutbudseffekter, redovisas i bilaga 3. En övergripande diskussion om dessa iakttagelser förs i kapitel 5.

Ett system med flerbarnstillägg från barn nummer tre skulle kunna ge ökad kostnadseffektivitet

Av föregående avsnitt framgår att den fördelningsmässiga träffsäkerheten försämrades i samband med att flerbarnstillägget för barn nummer två infördes samt att flerbarnstillägget för barn nummer två har låg kostnadseffektivitet i jämförelse med flerbarnstillägget för barn nummer tre och uppåt. Det system som Sverige hade tidigare med ett flerbarnstillägg från barn nummer tre, och som även Tyskland har i dag (se avsnitt 2.3), kan därmed förväntas ha varit mer kostnadseffektivt i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer än nuvarande system. Det visar även resultaten från en jämförelse mellan nuvarande system och ett system, där utgifterna för flerbarnstillägg för barn nummer två, på cirka 1,3 miljarder kronor, omfördelas proportionerligt till flerbarnstillägg från och med barn nummer tre (exempel 1).

¹¹⁸ Genom att konstanthålla utgifterna för barnbidraget kan vissa skillnader i påverkan på de offentliga finanserna uppstå, till följd av att utgifterna för försörjningsstöd från kommunerna delvis beror på statliga transfereringar såsom barnbidraget. Då de alternativa utformningarna endast är räkneexempel och inte skarpa förslag har vi valt denna lite enklare ansats. Påverkan på offentliga finanser med de olika utformningarna redovisas separat (se bilaga 3).

Exempel 1: Flerbarnstillägg från barn nummer tre

Barn 1–2:

Allmänt barnbidrag 1 250 kronor per månad och barn

Barn 3:

Allmänt barnbidrag 1 250 kronor och flerbarnstillägg 893 kronor per månad och barn

Barn 4:

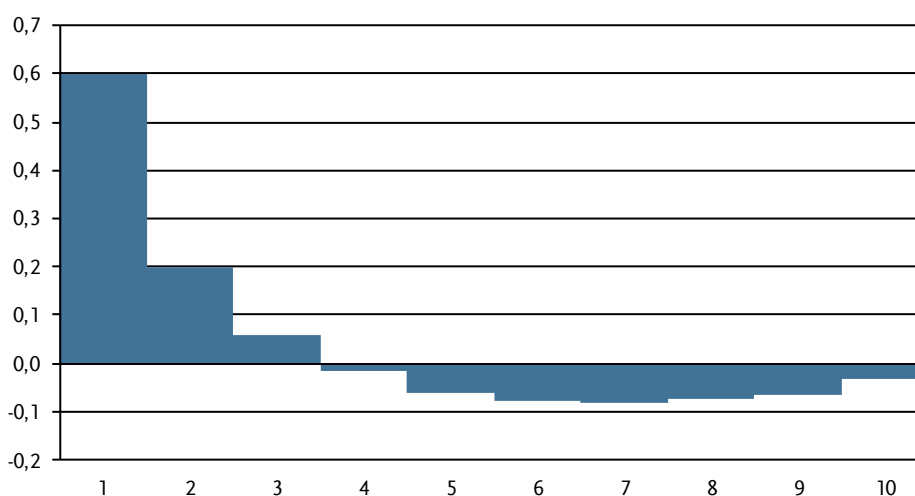
Allmänt barnbidrag 1 250 kronor och flerbarnstillägg 1 555 kronor per månad och barn

Barn 5+:

Allmänt barnbidrag 1 250 kronor och flerbarnstillägg 1 925 kronor per månad och barn

I figur 11 redovisas skillnaden i fördelningsprofil 2019 mellan den alternativa utformningen och nuvarande system. Resultatet blir som förväntat en mer progressiv fördelningsprofil. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten blir därmed högre med det jämförande systemet. Hushåll i de fyra lägsta inkomstdecilerna får en större del av de 3,7 miljarderna som årligen betalas ut i flerbarnstillägg. Barnhushåll i den lägsta inkomstdecilen får 0,6 procent högre ekonomisk standard. Utbetalningar av försörjningsstöd beräknas vara cirka 100 miljoner kronor lägre med detta exempel. Vi kan totalt sett endast se marginella skillnader i arbetsutbudet mellan de båda systemen (se bilaga 3).¹¹⁹

Figur 11 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per inkomstdecil vid flerbarnstillägg från barn nummer tre



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens beräkningar med FASIT och arbetsutbudsmodellen.

Anm.: Decilindelning utgår ifrån bostadshushållens ekonomiska standard. Med barnhushåll avses här personer i hushåll som mottar barnbidrag.

¹¹⁹ En beskrivning av den arbetsutbudsmodell i FASIT, som ligger till grund för den här analysen, finns i underlagsrapport a. Av den framgår att modellen har vissa begränsningar i modellens förmåga att simulera arbetsutbudseffekter för de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden.

Kostnadseffektiviteten när det gäller flerbarnstilläggets bidrag till minskning av antalet barnfamiljer med låg ekonomisk standard respektive låg inkomststandard är högre med den alternativa utformningen. Antalet personer i barnhushåll med låg ekonomisk standard är uppskattningsvis cirka 5 000 färre (0,6 procent mindre) i jämförelse med nuvarande system, vilket motsvarar cirka 3 700 barn. Antalet personer i hushåll med låg inkomststandard är uppskattningsvis cirka 6 000 färre (2 procent mindre) i jämförelse med nuvarande system. Högre måluppfyllelse i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer kan med andra ord nås med oförändrade utgifter för barnbidraget.

Grupper som i större utsträckning har tre barn eller fler, och som därmed skulle få ett utökat ekonomiskt stöd med detta exempel, är framför allt utrikesfödda från länder med medelhög eller låg HDI¹²⁰, personer med vistelsetid i Sverige kortare än 3 år och personer med försörjningsstöd eller etableringsersättning som främsta inkomstkälla (se bilaga 3).

Ett ensamståendetillägg skulle också kunna ge ökad kostnadseffektivitet

Ensamstående föräldrar är en annan grupp som bedöms vara överrepresenterad bland ekonomiskt utsatta barnfamiljer (se kapitel 3). Viss reservation får dock göras för svårigheten att mäta den ekonomiska standarden bland ensamstående föräldrar. Inom ramen för den ekonomiska familjepolitiken kan ensamstående föräldrar, förutom barnbidrag, även få underhållsstöd och bostadsbidrag från Försäkringskassan. Sedan mars 2018 finns även ett särskilt stöd i bostadsbidraget som ges för barn som bor växelvis hos sina föräldrar.

Vidare har våra nordiska grannar Danmark, Norge och Finland alla i sina respektive barnbidragssystem ett tillägg till ensamstående, som kompenserar föräldrar för de merkostnader som följer av att vara ensamstående (se avsnitt 2.3). Länderna har dessutom system som i olika utsträckning liknar det system som Sverige har med bostadsbidrag till barnfamiljer samt underhållsbidrag och underhållsstöd.¹²¹ Vi har därför även räknat på ett exempel där det nuvarande systemet med ett flerbarnstillägg ersätts med ett tillägg till barnbidraget som ges till ensamstående föräldrar, och som motsvarar de sammanlagda utgifterna för

¹²⁰ Human Development Index (HDI) är ett index som används för att jämföra välståndet i olika länder, på samma sätt som bruttonationalprodukt (BNP). HDI väger förutom BNP även in förväntad livslängd och utbildningsnivå samt tar hänsyn till andelen fattiga i landet.

¹²¹ Norge och Finland har förmåner som i hög grad liknar de svenska systemet med underhållsbidrag och underhållsstöd, där den förälder som inte bor med barnet i första hand ska betala underhåll direkt till den förälder som bor med barnet. Om det av någon anledning inte sker kan staten gå in och betala underhåll för barnet. I Danmark ska den förälder som inte bor med barnet betala underhåll till den andra föräldern. Föräldrarna kan själva komma överens om beloppet eller så kan de få hjälp med det. Om den förälder som barnet bor hos inte får betalning i tid kan man få hjälp från staten att kräva pengar från den andre föräldern. Därutöver har länderna en förmån liknande det svenska bostadsbidraget där hushåll med låga inkomster kan få ersättning för boendekostnader, och storleken på ersättningen påverkas av antalet hushållsmedlemmar (MISSOC, "Comparative tables", hämtad 2020-02-19).

flerbarnstillägget på 3,7 miljarder kronor. Det ger ett ensamstående tillägg på 576 kronor per barn och månad.¹²² Ett sådant tillägg påminner om de tillägg till ensamstående föräldrar som finns i Danmark och Finland. Finland använder en kombination av flerbarnstillägg och ensamstående tillägg, medan Danmark använder en kombination av ensamstående tillägg och åldersdifferentierat barnbidrag. Resultatet blir ett mer progressivt system än det nuvarande (se figur 12). Störst skillnad i jämförelse med nuvarande system uppstår bland barnhushåll i inkomstdecil 2, som i genomsnitt får en ökad ekonomisk standard på 0,4 procent. Även för den här alternativa utformningen blir arbetsutbudseffekterna totalt sett små, men med vissa tecken på ökat arbetsutbud i decil 1 (se vidare bilaga 3).

Exempel 2: Flerbarnstillägget ersätts med ett tillägg till ensamstående föräldrar

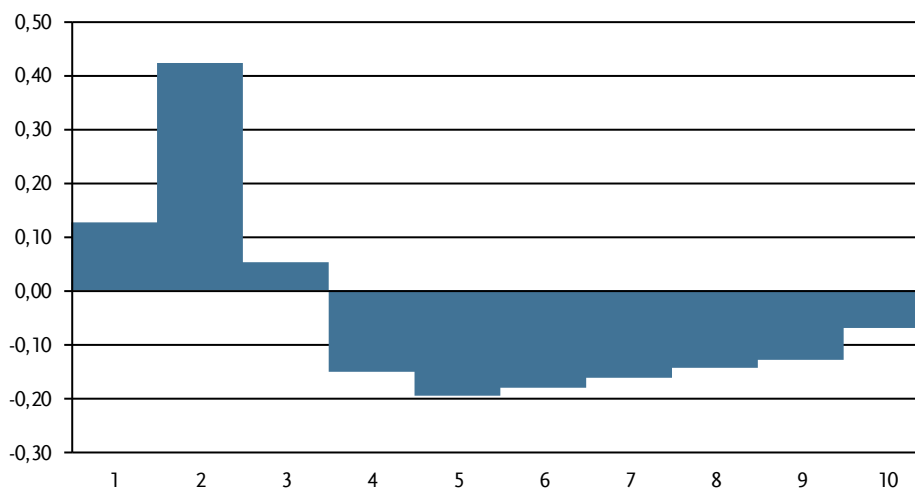
För sammanboende föräldrar:

Allmänt/förlängt barnbidrag 1 250 kronor per månad och barn

För ensamstående föräldrar:

Allmänt/förlängt barnbidrag 1 250 kronor och ensamstående tillägg 576 kronor per månad och barn

Figur 12 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per inkomstdecil vid ensamstående tillägg



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens beräkningar med FASIT. Med barnhushåll avses här personer i hushåll som mottar barnbidrag.

¹²² Man skulle också kunna argumentera för ett tillägg som är knutet till föräldern och inte barnet, liknande det system som finns i Norge. Riksrevisionen har även räknat på en sådan variant. Denna ger dock inte lika god fördelningsmässig träffsäkerhet och redovisas därför inte i rapporten.

Kostnadseffektiviteten i form av flerbarnstilläggets bidrag till minskning av antalet barnfamiljer med låg ekonomisk standard förbättras även med den här alternativa utformningen. Antalet personer i barnhushåll med låg ekonomisk standard är uppskattningsvis cirka 11 000 färre (1,4 procent mindre) med den här alternativa utformningen. Däremot är antalet personer i barnhushåll med låg inkomststandard drygt 1 000 fler (0,4 procent högre). Att det måttet skiljer sig åt beror på att många ensamstående föräldrar återfinns i decil 2, där merparten är över gränsen för låg inkomststandard men under gränsen för låg ekonomisk standard.

Grupper som i större utsträckning är ensamstående med barn, och därmed skulle gynnas av ett system med ett ensamståendetillägg i stället för flerbarnstillägg, är kvinnor, Sverigefödda, föräldrar 45 år eller äldre och personer med sjukpenning respektive sjukersättning som främsta inkomstkälla (se bilaga 3).

Ett system med ett ensamståendetillägg inom ramen för det svenska barnbidragssystemet har föreslagits tidigare. Den tidigare nämnda Familjeutredningen föreslog, förutom en utökning av flerbarnstillägget, även ett ensamföräldertillägg.¹²³ Utredningen skissade på fyra olika regelpaket, där ett ensamföräldertillägg ingick i samtliga. Storleken på tillägget låg i skisserna på 650–950 kronor per barn och månad. Det förslaget genomfördes inte som bekant. Däremot beslutade riksdagen några år senare om ändrade regler för bostadsbidraget, som bland annat innefattade ett tillägg för hemmavarande barn. Det tillägget skulle förväntas gynna ensamstående föräldrar.¹²⁴

Ett åldersdifferentierat barnbidrag skulle inte uppnå bättre måluppfyllelse

Flerbarnstillägget innebär en differentiering av barnbidraget med avseende på antalet barn i en familj. En annan möjlig differentieringsgrund skulle kunna vara barnets ålder, liknande de system som finns i Danmark och Nederländerna (se avsnitt 2.3). Beroende på vilken vägledande princip som väger tyngst kan man argumentera för båda varianterna. Riksrevisionen bedömer dock att nuvarande system med ett flerbarnstillägg är mer effektivt utifrån nuvarande mål för den ekonomiska familjepolitiken än vad ett åldersdifferentierat system skulle vara.

Av beskrivningen i kapitel 3 framgår att yngre barn i högre grad än äldre barn lever i ett hushåll med låg ekonomisk standard (se avsnitt 3.3). Det beror på att det finns en positiv korrelation mellan barnets ålder och föräldrarnas disponibla inkomst. Ett system där barnbidraget minskar med barnets ålder skulle därmed kunna motiveras utifrån nuvarande familjepolitiska mål. Ett sådant system finns i Danmark. Enligt Riksrevisionens beräkningar skulle dock ett motsvarande

¹²³ Se SOU 2001:24, s. 274ff.

¹²⁴ Se bet. 2004/05:BoU9.

system applicerat på svenska data inte vara lika träffsäker som nuvarande system med ett flerbarnstillägg.¹²⁵

Det skulle även vara möjligt att argumentera för ett barnbidrag som stiger med barnets ålder utifrån barnbidragets grundläggande uppgift att kompensera för ökad försörjningsbörda. Ett sådant system finns i Nederländerna. Enligt Konsumentverket är kostnaderna för äldre barn högre än för yngre barn.¹²⁶ Även det statliga underhållsstödet ökar med barnets ålder. Åldersdifferentieringen infördes i augusti 2018.¹²⁷ Om även barnbidraget skulle öka i samma takt som de genomsnittliga merkostnaderna för barn, skulle barnbidragets förmåga att kompensera för ökad försörjningsbörda kunna vara mer jämn under ett barns uppväxt. Men Riksrevisionens beräkningar visar att barnbidragets förmåga att utjämna inkomstskillnader och förmåga att på ett effektivt sätt bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer skulle bli något sämre. Med nuvarande mål för den ekonomiska familjepolitiken kan således ett sådant system inte motiveras.

¹²⁵ I räkneexemplet har utgifterna för flerbarnstillägget på 3,7 miljarder kronor fördelats så att barnbidraget minskat kontinuerligt för varje ålder. För noll-åringar motsvarar det ett tillägg på cirka 320 kronor per månad. Det skulle vara möjligt att uppnå en mer progressiv fördelningsprofil än i detta exempel om en större del av barnbidraget skulle omfördelas. Men det skulle förutsätta en minskning av det allmänna barnbidraget.

¹²⁶ Se Konsumentverket, *Koll på pengarna 2019*, 2019, s. 26f.

¹²⁷ 18 kap. 20 § socialförsäkringsbalken, ändrad genom SFS 2018:743.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om barnbidragets nuvarande utformning med ett flerbarnstillägg på ett träffsäkert och kostnadseffektivt sätt bidrar till att nå riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken. Riksrevisionens övergripande slutsats är att flerbarnstillägget i barnbidraget bidrar till att nå målen, men att både träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten kan förbättras inom ramen för ett generellt system utan inslag av behovsprövning. Givet riksdagens ambition att öka den omfördelade profilen i den ekonomiska familjepolitiken, och mål om att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer, är ett flerbarnstillägg som ges för barn nummer två i en familj inte en kostnadseffektiv insats. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över flerbarnstillägget i barnbidraget med syftet att uppnå ökad måluppfyllelse. I översynen bör det övervägas om flerbarnstillägget för barn nummer två ska avskaffas så att de statliga medel som därmed frigörs kan användas på ett sätt som kan förväntas ge bättre måluppfyllelse. Förslag som lämnas bör ha vägts mot mål som riksdagen har beslutat om inom andra för översynen relevanta politik områden.

5.1 Flerbarnstilläggets inkomstjämnande förmåga försämrades väsentligt när flerbarnstillägget för barn nummer två infördes

Ett av riksdagens mål för utgiftsområde 12, ekonomisk trygghet för familjer och barn, är att den ekonomiska familjepolitiken ska minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Därutöver har riksdagen tagit ställning för att den omfördelade profilen för den ekonomiska familjepolitiken bör förstärkas, med inriktningen att ge barnfamiljer med låg ekonomisk standard fortsatt ekonomiskt stöd. Målet går i linje med FN:s globala delmål (10.1) i *Agenda 2030 för hållbar utveckling* om att till 2030 successivt uppnå en högre inkomstillväxt för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Genom en god fördelningsmässig träffsäkerhet, det vill säga förmåga att öka inkomsterna mer för dem med låga än höga inkomster, kan flerbarnstillägget i barnbidraget förbättra den ekonomiska familjepolitikens förmåga att bidra till det målet.

Flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet

Barnbidragets grundläggande uppgift är att kompensera för den ökade försörjningsbörda som barn medför för en familj. Flerbarnstillägget i barnbidraget, som medför att barnbidraget ökar för varje barn i en familj, riktas i större utsträckning till familjen som helhet än det allmänna barnbidraget.

Flerbarnstillägget infördes i januari 1982 i samband med minskade livsmedelssubventioner. Riksdagen ville med flerbarnstillägget kompensera barnfamiljer med tre barn för de minskade livsmedelssubventionerna, medan ännu större barnfamiljer skulle få ett reellt nytillskott till familjens köpkraft.

Det allmänna barnbidraget, som betalas ut med 1 250 kronor i månaden för alla barn i Sverige, bidrar till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Det uppstår genom att det allmänna barnbidraget har en så kallad *progressiv fördelningsprofil*, det vill säga i större utsträckning tillfaller personer i hushåll med låga inkomster. Flerbarnstillägget i barnbidraget förstärker denna progressivitet, genom att i större utsträckning än det allmänna barnbidraget tillfalla personer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det följer av att flerbarnsfamiljer i genomsnitt har sämre ekonomisk standard än familjer med ett barn. Barnbidragets konstruktion med ett flerbarnstillägg är med andra ord ett träffsäkert sätt att utjämna ekonomiska skillnader i befolkningen. Det resultatet är väntat utifrån redan befintlig kunskap om skillnader i ekonomisk standard mellan barnfamiljer med få respektive många barn.

Träffsäkerheten i flerbarnstillägget försämrades väsentligt när flerbarnstillägget för barn nummer två infördes 2005

När flerbarnstillägget infördes i januari 1982 utgavs flerbarnstillägg endast till barnfamiljer med minst tre barn. I oktober 2005 utökades rätten till flerbarnstillägg till att även omfatta det andra barnet i en familj. Det skedde samtidigt som både det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget höjdes med 100 kronor i månaden. Det främsta syftet med förändringarna var att stärka barnfamiljernas ekonomi. Det målet uppnåddes med reformen. Förändringen medförde marginellt högre ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer med minst två barn. Men en konsekvens av satsningen blev att flerbarnstilläggets fördelningsmässiga träffsäkerhet försämrades väsentligt. År 2004 tillföll 73 procent av allt utbetalt flerbarnstillägg barnfamiljer i de fyra lägsta inkomstdecilerna, det vill säga de 40 procent av befolkningen med lägst ekonomisk standard. Två år senare hade den andelen sjunkit till 62 procent. Riksrevisionen bedömer att den minskningen nästan uteslutande beror på införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två. Flerbarnstillägget inkomstutjämnande förmåga försämrades därmed i och med införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två i en familj. Utifrån nuvarande ambition att stärka den omfördelande profilen i den ekonomiska familjepolitiken fick med andra ord införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två motsatt effekt. Förändringen medförde även lägre kostnadseffektivitet i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Det utvecklas i nästa avsnitt.

5.2 Barnbidragets förmåga att på ett effektivt sätt bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer kan förbättras inom ramen för ett generellt system

Riksdagens mål för utgiftsområde 12 är även att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Därutöver har riksdagen betonat att det ska vara en prioriterad uppgift att förbättra situationen för barnfamiljer med låg ekonomisk standard, inte minst ensamstående med barn. Målet går i linje med FN:s globala mål i Agenda 2030 för hållbar utveckling om att till 2030 halvera andelen män, kvinnor och barn i alla åldrar som lever i någon form av fattigdom enligt nationella definitioner. Sverige har även genom ratificeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) bland annat åtagit sig att säkerställa den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Flerbarnstillägget bidrar till att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard genom att höja en del barnfamiljers disponibla inkomst över gränsen för låg inkomststandard respektive låg ekonomisk standard. Riksrevisionen bedömer att en god fördelningsmässig träffsäkerhet i flerbarnstillägget och barnbidraget även är ett sätt att på ett effektivt sätt förbättra den ekonomiska familjepolitikens förmåga att bidra till målet om en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.

Ett mer omfattande barnbidrag har bidragit till att minska antalet ekonomiskt utsatta barnfamiljer, men till en lägre kostnadseffektivitet

Under de senaste 20 åren har utgifterna för barnbidraget i fasta priser ökat med 55 procent. Det allmänna barnbidraget har i fasta priser höjts med 30 procent sedan 1998 och står för merparten av ökningen av utgifterna. Den största höjningen av barnbidraget (inklusive flerbarnstillägget) har skett för barn nummer två och tre i en familj, med en höjning i fasta priser på 46 respektive 51 procent. En del av ökningen i utgifterna för barnbidraget kan också förklaras av befolkningsökningen under samma period.

Ett barnbidrag som har vuxit i omfattning har följaktligen också gjort att barnbidraget i större utsträckning än tidigare har förbättrat barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard i absoluta termer. Andelen barnfamiljer med en disponibel inkomst som inte räcker till att täcka det nödvändigaste levnadsomkostnaderna (*låg inkomststandard*) har successivt minskat sedan 1997. En ökande andel förvärvsarbetande och en stark reallöneutveckling i befolkningen har sannolikt varit drivande för den utvecklingen. Riksrevisionen bedömer att det höjda barnbidraget också är en förklaring till den utvecklingen.

Men den försämrade fördelningsmässiga träffsäkerheten i flerbarnstillägget, som beskrivs i föregående avsnitt, har även försämrat bidragets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard. Flerbarnstillägget för

barn nummer två ger ett litet tillskott till flerbarnsfamiljernas disponibla inkomst, men är en förhållandevis stor utgiftspost i statsbudgeten. Utgifterna för flerbarnstillägget var 2019 cirka 3,7 miljarder, varav flerbarnstillägget för barn nummer två stod för cirka 1,3 miljarder kronor. Resultatet i form av minskad andel ekonomiskt utsatta barnfamiljer är jämförelsevis litet.

Högre kostnadseffektivitet kan uppnås genom att omfördela en större del av barnbidraget till ekonomiskt utsatta barnfamiljer

För att på ett mer utförligt sätt bedöma kostnadseffektiviteten i nuvarande barnbidragssystem har vi inom ramen för granskningen jämfört nuvarande system med några exempel på alternativa utformningar av barnbidraget. På det sättet har vi även kunnat ta hänsyn till eventuella konsekvenser på arbetsutbudet av en annan utformning av barnbidraget. De exempel som vi har använt grundas på en kartläggning av vilka grupper som är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta, liksom av de system som finns i några av våra nordiska grannländer och andra jämförbara europeiska länder.

Resultatet visar att ett sätt att uppnå bättre resursutnyttjande av tillgängliga medel skulle kunna vara att omfördela en större del av barnbidraget till familjer med många barn. Om exempelvis de 1,3 miljarder kronor som betalades ut i flerbarnstillägg för barn nummer två skulle omfördelas proportionerligt till övriga delar av flerbarnstillägget skulle den fördelningsmässiga träffsäkerheten förbättras och antalet barnfamiljer med låg ekonomisk standard minska något. Det är ett förväntat resultat med tanke på iakttagelserna om ineffektiviteten i flerbarnstillägget för barn nummer två. Ett annat sätt att förbättra kostnadseffektiviteten i barnbidraget skulle kunna vara att inom ramen för barnbidraget omfördela mer medel till ensamstående föräldrar, som också bedöms vara överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta barnfamiljer. I det exemplet har utgifterna på 3,7 miljarder kronor för flerbarnstillägg förts över till ett nytt tillägg till ensamstående föräldrar inom barnbidragssystemet. Man kan givetvis även tänka sig en kombination av flerbarnstillägg och ensamståendetillägg, som i Finland.

Dessa båda räkneexempel visar att barnbidragets kostnadseffektivitet kan förbättras inom ramen för ett generellt system. Vi har endast funnit marginella skillnader i arbetsutbud mellan de alternativa utformningarna och nuvarande system. Räkneexemplen säger dock inget om vilken åtgärd som vore den bästa för att i så stor utsträckning som möjligt förbättra situationen för barnfamiljer med låg ekonomisk standard. Det har inte heller varit syftet med tillvägagångssättet. Detta resonemang utvecklas i nästa avsnitt.

5.3 Det är viktigt med ett samlat grepp om åtgärder för att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard

I den här granskningen har vi fokuserat på hur en åtgärd inom den ekonomiska familjepolitiken, i det här fallet flerbarnstillägget i barnbidraget, bidrar till målsättningarna om att utjämna inkomstskillnader i befolkningen och förbättra den ekonomiska levnadsstandard hos barnfamiljer. Riksrevisionen har i en tidigare granskning gjort en liknande analys av bostadsbidraget.¹²⁸ Men det är inte bara den ekonomiska familjepolitiken som bidrar till dessa målsättningar. Även andra politikområden såsom skatte-, arbetsmarknads-, integrations- och jämställdhetspolitiken har givetvis också betydelse. För att förbättra barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard och samtidigt undvika målkonflikter med andra politikområden behövs ett samlat grepp.

Risk för målkonflikter mellan olika politikområden

Det är viktigt att se den ekonomiska familjepolitiken i ett större sammanhang, där olika politikområden tillsammans ger möjligheter att förbättra barnfamiljernas ekonomiska välfärd. En eventuell förändring av den ekonomiska familjepolitiken, för att uppnå högre måluppfyllelse inom det området, skulle potentiellt kunna få negativa konsekvenser för mål om exempelvis snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända och en mer jämställd arbetsmarknad. Det är faktorer som i förlängningen också kan ha betydelse för barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard. Vid utformningen av socialförsäkringsförmåner är det därför viktigt att både uppnå det fördelningspolitiska syftet och värna om ekonomiska incitament till arbete.

Den här granskningen visar att högre måluppfyllelse i förhållande till riksdagens mål med den ekonomiska familjepolitiken skulle kunna uppnås genom en större omfördelning inom nuvarande budgetram för barnbidraget till barnhushåll med många barn. I ett sådant system skulle flerbarnstillägget i högre utsträckning än med nuvarande system ges till barnfamiljer med kort vistelsetid i Sverige och personer med försörjningsstöd från kommunerna och arbetslöshetsersättning som främsta inkomstkälla. Det är med andra ord, grupper som har svag arbetsmarknadsanknytning och som är målgrupp för särskilda insatser inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Insatser inom dessa politikområden, för att uppnå en mer väl fungerande arbetsmarknad och snabbare etablering för nyanlända, skulle också kunna vara ett sätt att uppnå en god ekonomisk levnadsstandard bland barnfamiljer. Några sådana analyser har inte ingått i den här granskningen.

¹²⁸ Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017.

Även en större omfördelning till ensamstående föräldrar inom ramen för barnbidragets konstruktion bör ses i ett större sammanhang. Som framgår av redovisningen i kapitel 3 är ensamstående föräldrar, framför allt kvinnor, överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Vår analys visar att även denna grupp kännetecknas av svag arbetsmarknadsanknytning, bland annat på grund av nedsatt arbetsförmåga vid sjukdom. Satsningar inom övriga socialförsäkringsförmåner såsom sjukförsäkringen och bostadsförmåner som är riktade till personer med sjukersättning skulle också kunna ge resultat i form av förbättrad ekonomisk levnadsstandard inom gruppen.

Den ekonomiska familjepolitikens fördel i det här sammanhanget är att den särskilt riktas till barnfamiljer. Givet utgångspunkten att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard bland alla barnfamiljer fyller den ekonomiska familjepolitiken en viktig funktion. Regeringen ska se till att riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken nås i så stor utsträckning som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Men åtgärder som syftar till ökad måluppfyllelse behöver alltid vägas mot de konsekvenser som kan uppstå i kringliggande system.

5.4 Riksrevisionens rekommendation

Det pågår för närvarande en översyn av bostadsbidraget och underhållsstödet. Syftet med översynen är att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen inom bostadsbidraget och underhållsstödet. I uppdraget ingår även att analysera hur flerbarnstillägget samspelar med barndelen i bostadsbidraget och om systemen är ändamålsenliga utifrån en fördelningsmässig träffsäkerhet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2021.

Givet iakttagelser i denna granskning ser Riksrevisionen även ett behov av en bredare översyn av flerbarnstillägget i barnbidraget än vad som följer av direktivet till utredningen av bostadsbidraget och underhållsstödet. I översynen bör flerbarnstilläggets ersättningsnivåer ses över och fler sätt att differentiera barnbidraget övervägas. I översynen bör det övervägas om flerbarnstillägget för barn nummer två ska avskaffas så att de statliga medel som därmed frigörs kan användas på ett sätt som kan förväntas ge bättre måluppfyllelse. Förslag som lämnas bör ha vägts mot mål som riksdagen har beslutat om inom andra för översynen relevanta politikområden.

Rekommendation till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- se över flerbarnstillägget i barnbidraget med syftet att förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.

FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

Referenslista

- Bet. 1980/81:SoU28, *Om ekonomiskt stöd åt barnfamiljer m.m.*
- Bet. 2004/05:BoU9, *Ändrade regler för bostadsbidrag.*
- Bet. 2005/06:SfU1, *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12).*
- Bet. 2007/08:SfU1, *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet.*
- Bet. 2010/11:SfU1, *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet.*
- Bet. 2017/18:SfU3, *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*
- Bet. 2017/18:SfU13, *Riksrevisionens rapport om bostadsbidraget.*
- Bet. 2019/20:SfU3, *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*
- Dir. 2000:16, *Översyn av ekonomiska familjestöd.*
- Dir. 2018:97, *Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd.*
- Dir. 2020:14, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet.*
- Förenta Nationerna (FN), *Convention of the Rights of the Child*, 1989.
- Förenta Nationerna (FN), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015.
- Försäkringskassan, *Barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg*, blankett 51800202.
- Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*, 2017.
- Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2018*, Svar på regeringsuppdrag, 2018.
- Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2019*, Svar på regeringsuppdrag, 2019.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2019*, 2020.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans budgetunderlag 2021–2023*, 2020.
- Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans administration av familjeförmåner inom EU*, rapport 2018:2, 2018.
- Kakwani, N. C., “Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis”, *Econometrica*, vol. 45, nr 3, 1977.
- Konsumentverket, *Koll på pengarna 2019*, 2019.

Lerman, R. I., och Yitzhaki, S., "Income Inequality Effects by Income Source: A new Approach and Applications to the United States", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, nr 1, 1985.

Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), "Comparative tables", <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>, hämtad 2020-02-19.

Prop. 1980/81:20 bilaga 9, *Om besparingar i statsverksamheten, m.m.*

Prop. 1980/81:118 bilaga 1, *Om ekonomisk-politiska åtgärder.*

Prop. 1980/81:188, *Om utformningen av ett ekonomiskt stöd till flerbarnsfamiljer*, bet. 1980/81:SoU44.

Prop. 1983/84:150 bilaga 2, *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1984/85 m.m.*

Prop. 1989/90:110, *Om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.*

Prop. 1989/90:146, *Om livsmedelspolitiken.*

Prop. 1992/93:100 bilaga 6, *Socialdepartementet.*

Prop. 1994/95:25, *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*

Prop. 2002/03:1, *Budgetproposition för 2003, utgiftsområde 12.*

Prop. 2004/05:100, *2005 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2005/06:1 *Budgetproposition för 2006, utgiftsområde 12.*

Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008, utgiftsområde 12.*

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016, utgiftsområde 12*, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018, utgiftsområde 12*, bet. 2017/18:SfU29, rskr. 2017/18:349.

Prop. 2017/18:6, *Nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis*, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

Prop. 2017/18:100 bilaga 2, *Fördelningspolitisk redogörelse.*

Prop. 2017/18:173, *Ny åldersdifferentiering inom underhållsstödet*, bet. 2017/18:SfU29, rskr. 2017/18:349.

Prop. 2018/19:100 bilaga 2, *Fördelningspolitisk redogörelse.*

Prop. 2019/20:1, *Budgetproposition för 2020, utgiftsområde 12.*

Prop. 2019/20:1, *Budgetproposition för 2020, utgiftsområde 13.*

Regeringen, "Regeringen har beslutat om Sveriges handlingsplan för Agenda 2030", pressmeddelande 2018-06-14.

Regeringskansliet, *Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020*, 2018.

Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, RiR 2017:9, 2017.

Riksrevisionen, *Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet*, RiR 2018:25, 2018.

Riksrevisionen, *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*, RiR 2018:4, 2018.

Rädda barnen, *Barnfattigdom i Sverige*, 2018.

Rädda barnen, *Välfärd – inte för alla*, 2019.

SCB, "145 000 barn i Sverige har låg inkomststandard", *Välfärd*, nr 4, 2017.

SCB, "Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT)", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit/>, hämtad 2020-01-20.

SCB, "Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT) 2014", https://www.scb.se/contentassets/046c084226bb42e98bc10de5eb9951cb/he0106_bs_2014_aw_160408.pdf, hämtad 2020-03-13.

SCB, *Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter separation*, Demografiska rapporter 2014:1, 2014.

SCB, *Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll*, 2019.

SCB, *Ekonomisk standard vid växelvis boende*, Bakgrundsfakta – hushållens ekonomi 2019:1, 2019.

SCB, "Sveriges framtida befolkning 2019 – 2070", https://www.scb.se/contentassets/24496c5905454373b2910229c29001ec/be0401_2019i70_sm_be18sm1901.pdf, hämtad 2020-03-13.

SOU 1946:5, *Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m.m.*

SOU 1983:14, *Barn kostar*, betänkande från Familjeekonomiska kommittén.

SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, Betänkande av Budgetlagsutredningen.

SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan*, betänkande från Familjeutredningen.

FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

Bilaga 1. Tabeller och figurer

Tabell B1 1 De familjepolitiska målen 1980–2020

| Budgetår | Mål med familjepolitiken | Mål med barnbidraget |
|---------------|---|--|
| 1980/81–82/83 | Familjepolitiken måste sätta barnet i centrum. Samhällets familjepolitiska uppgift är att skapa förutsättningar för att föräldrar och barn tillsammans ska kunna forma sin tillvaro så att den bäst passar varje familj. /.../ Det är ett samhällsansvar att skapa förutsättningar för fullvärdiga livsvillkor för barnen genom planering av boende- och uppväxtmiljöer och ett arbetsliv som tar hänsyn till barnfamiljernas situation. Jämställdhet mellan kvinnor och män är också ett viktigt mål för familjepolitiken. | Genom de allmänna barnbidragen tillförsäkras alla familjer med barn ett grundläggande ekonomiskt stöd. |
| 1983/84–91/92 | Samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna syftar till att utjämna skillnader i ekonomiska villkor mellan barnfamiljerna och familjer utan barn samt att skapa en rättvis fördelning mellan olika typer av barnfamiljer. | Samma som ovan |
| 1992/93 | Familjepolitiken skall främja både valfrihet och jämställdhet mellan kvinnor och män. | Samma som ovan |
| 1993/94–94/95 | Målen för det ekonomiska familjestödet är: | 1993/94–94/95 |
| 1995/96–1998 | Familjepolitikens syfte/mål inom utgiftsområdet är: – att utjämna levnadsvillkoren mellan familjer med och utan barn – att stödja föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap – att stödet inom tillgängliga ekonomiska ramar ges till alla på lika villkor* – att särskilt ekonomiskt stöd lämnas till familjer i utsatta situationer, t.ex. vid stor försörjningsbörda, och vid låga inkomster och höga boendekostnader. | Uppgift saknas |
| 1999–2000 | Målen inom utgiftsområdet är att utjämna de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn samt över livscykeln | Samma som för utgiftsområdet |

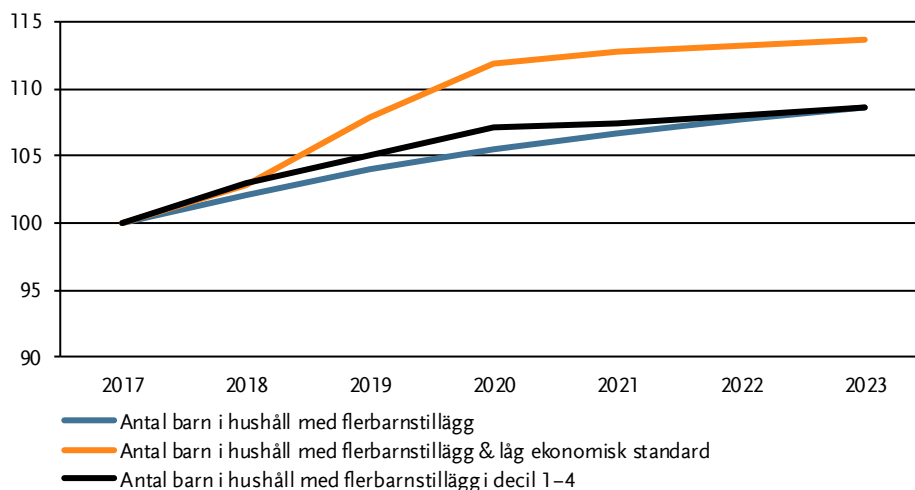
FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

| Budgetår | Mål med familjepolitiken | Mål med barnbidraget |
|-----------|--|---|
| 2001–2002 | Skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn ska minska. | De allmänna barnbidragen syftar till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn. |
| 2003–2007 | Skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn ska minska inom ramen för den generella välfärden. | Samma som ovan |
| 2008–2010 | Den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. | De allmänna barnbidragen syftar till att ge alla barnfamiljer lika förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard. |
| 2011–2012 | Den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard samt ökad valfrihet och stärkt makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer. | Samma som ovan |
| 2013–2015 | Samma som ovan | Barnbidragets grundläggande uppgift är att kompensera för den ökade försörjningsbördan som barn medför för en familj. |
| 2016– | Den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. | Samma som ovan |

Källa: Regeringens budgetpropositioner för respektive år med tillhörande riksdagsbetänkanden.

*Anm.: Mindre språkliga variationer förekommer. * Avser endast budgetår 1995/96 och 1997.*

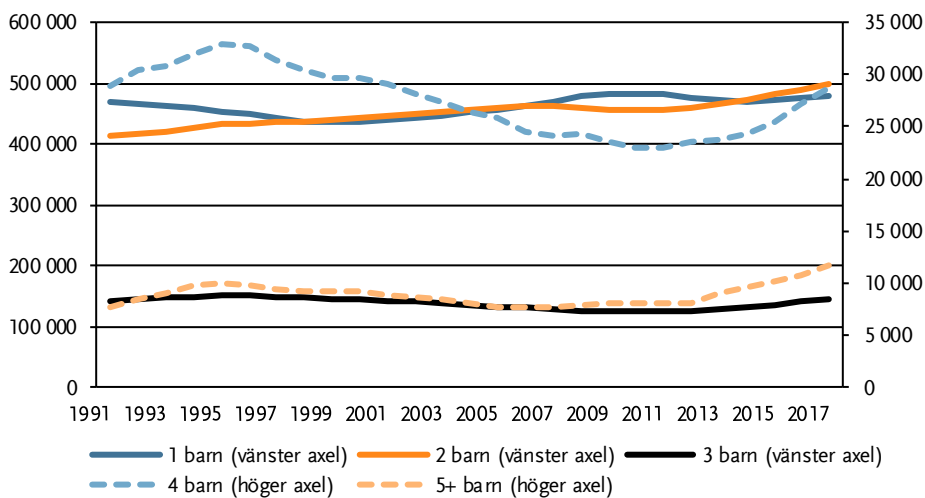
Figur B1 1 Prognos över antalet barn i hushåll med flerbarnstillägg 2017–2023 (index, 2017=100)



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

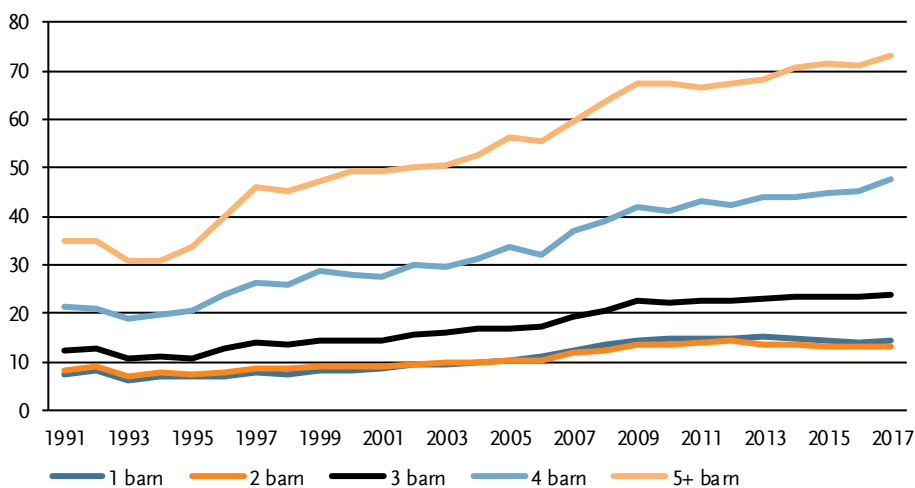
Anm.: Prognosen baseras på framskrivning med FASIT.

Figur B1 2 Antal barnfamiljer i Sverige fördelad efter antal barn 0–17 år i hushållet, 1991–2017



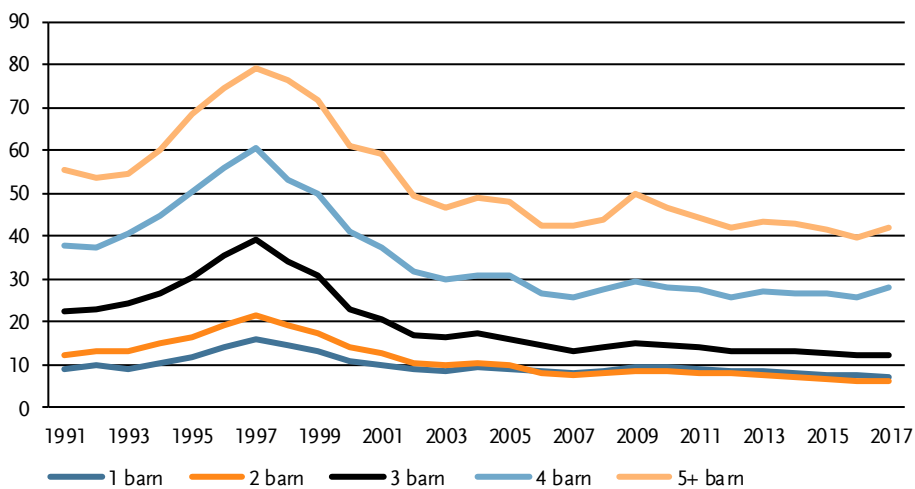
Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar.

Figur B1 3 Andel barnhushåll med låg ekonomisk standard fördelad efter antal barn i hushållet, 1991–2017



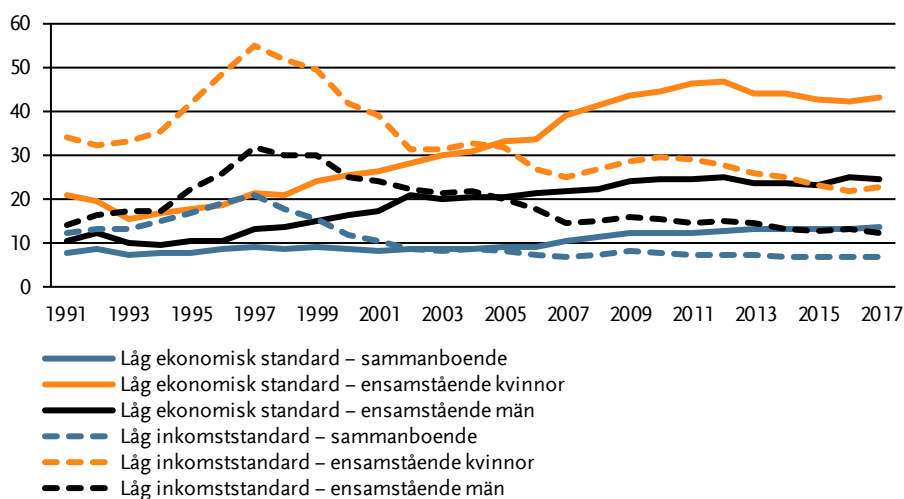
Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

Figur B1 4 Andel personer i barnhushåll med låg inkomststandard fördelad efter antal barn i hushållet, 1991–2017



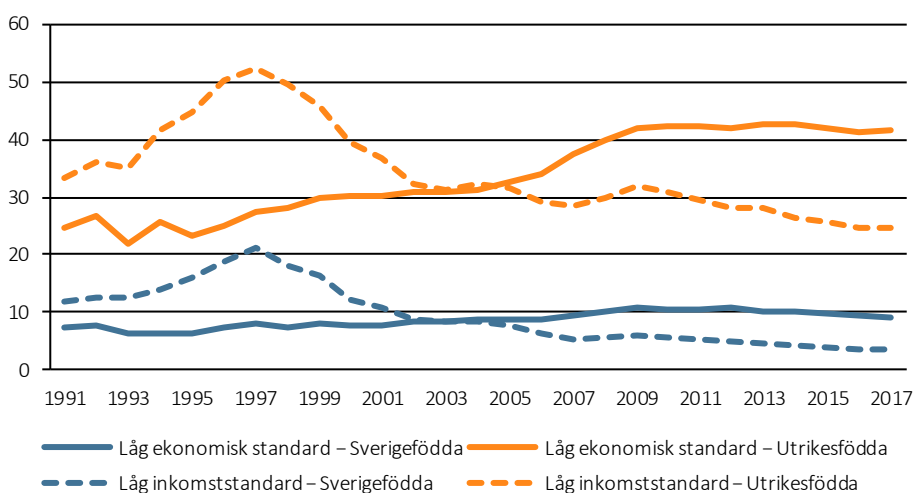
Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

Figur B1 5 Andel barnhushåll i ekonomisk utsatthet för sammanboende och ensamstående föräldrar, 1991–2017



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

Figur B1 6 Andel barnhushåll i ekonomisk utsatthet för sverigefödda och utrikesfödda,



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

Anm.: Uppdelningen baseras på födelselandet för hushållsföreståndaren, det vill säga den person i hushållet med högst inkomst.

Tabell B1 2 Barnhushåll 2019 fördelad efter hushållstyp

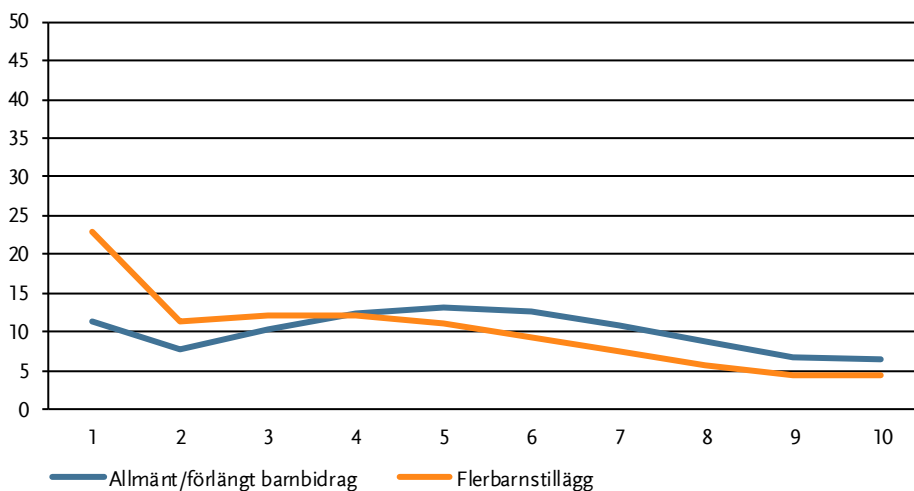
| | Antal barn | | | | | Totalt |
|--|------------|-------|-----|------|------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5+ | |
| Sammanboende föräldrar | | | | | | |
| Antal hushåll (1 000-tal) | 323 | 415 | 127 | 27 | 13 | 905 |
| Antal personer (1 000-tal) | 1 055 | 1 716 | 659 | 171 | 106 | 3 707 |
| Antal barn < 18 år (1 000-tal) | 328 | 837 | 385 | 108 | 72 | 1 731 |
| Fördelning barnhushåll (%) | 36 | 46 | 14 | 3 | 1 | 100 |
| Flerbarnstilläggets andel av hushållets disponibla inkomst (%) | - | 0,3 | 1,1 | 2,6 | 5,7 | 0,4 |
| Barnbidragets andel av hushållets disponibla inkomst (%) | 1,8 | 3,9 | 6,5 | 10,1 | 16,9 | 3,9 |
| Median hushållets disponibla inkomst (tkr) | 637 | 676 | 672 | 617 | 582 | 660 |
| Median ekonomisk standard (tkr) | 290 | 268 | 227 | 178 | 130 | 260 |
| Andel personer i hushåll med låg ekonomisk standard (%) | 8 | 9 | 18 | 40 | 66 | 14 |
| Andel personer i hushåll med låg inkomststandard (%) | 3 | 3 | 8 | 18 | 30 | 6 |
| Antal barn i hushåll med låg ekonomisk standard (1 000-tal) | 28 | 74 | 70 | 43 | 49 | 264 |
| Antal barn i hushåll med låg inkomststandard (1 000-tal) | 11 | 27 | 31 | 19 | 23 | 112 |
| Ensamstående föräldrar | | | | | | |
| Antal hushåll (1 000-tal) | 136 | 80 | 21 | 6 | 3 | 246 |
| Antal personer (1 000-tal) | 391 | 293 | 103 | 36 | 27 | 851 |
| Antal barn < 18 år (1 000-tal) | 131 | 153 | 60 | 22 | 17 | 384 |
| Fördelning barnhushåll (%) | 55 | 33 | 9 | 2 | 1 | 100 |
| Flerbarnstilläggets andel av hushållets disponibla inkomst (%) | - | 0,4 | 1,6 | 3,6 | 6,8 | 0,5 |
| Barnbidragets andel av hushållets disponibla inkomst (%) | 2,7 | 5,3 | 8,9 | 13,7 | 19,7 | 4,7 |
| Median hushållets disponibla inkomst (tkr) | 333 | 361 | 375 | 385 | 456 | 351 |
| Median ekonomisk standard (tkr) | 216 | 183 | 155 | 135 | 124 | 188 |
| Andel personer i hushåll med låg ekonomisk standard (%) | 25 | 35 | 52 | 68 | 77 | 35 |
| Andel personer i hushåll med låg inkomststandard (%) | 9 | 14 | 22 | 36 | 39 | 15 |
| Antal barn i hushåll med låg ekonomisk standard (1 000-tal) | 39 | 60 | 35 | 16 | 14 | 164 |
| Antal barn i hushåll med låg inkomststandard (1 000-tal) | 15 | 25 | 15 | 9 | 8 | 73 |

Källa: STAR 2017, Riksrevisionens beräkningar.

Tabell B1 3 Sveriges befolkning 2019 fördelad efter inkomstdecil

| | Inkomstdecil | | | | | | | | | |
|---|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Andel barnhushåll inom decil (%) | 29 | 18 | 25 | 32 | 34 | 33 | 29 | 23 | 17 | 16 |
| Fördelning barnhushåll (%) | 12 | 9 | 11 | 12 | 12 | 12 | 11 | 9 | 7 | 6 |
| Decilgränser (tkr) | 138 | 174 | 205 | 234 | 264 | 295 | 333 | 383 | 466 | |
| Flerbarnstilläggets andel av barnbidraget (%) | 19 | 15 | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Barnbidragets andel av barn-hushållens disponibla inkomst (%) | 13,8 | 7,9 | 6,2 | 5,1 | 4,4 | 3,7 | 3,1 | 2,7 | 2,2 | 1,2 |
| Flerbarnstilläggets andel av barn-hushållens disponibla inkomst (%) | 2,6 | 1,2 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |

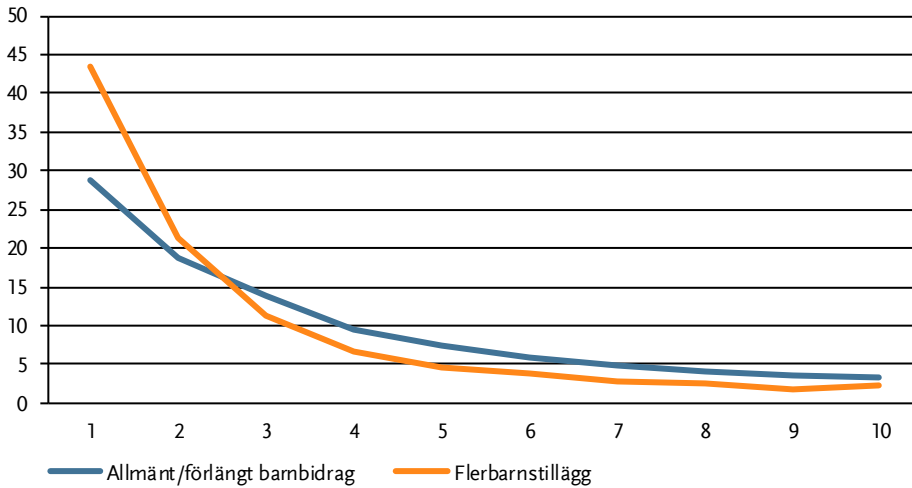
Källa: STAR 2017, Riksrevisionens beräkningar.

Figur B1 7 Fördelning av utbetalt barnbidrag 2019 (procent) per inkomstdecil, sammanboende föräldrar

Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Anm.: Andelar summeras till 100 procent inom respektive bidrag. Decilindelning efter ekonomisk standard i bostadshushållet som respektive person bor i.

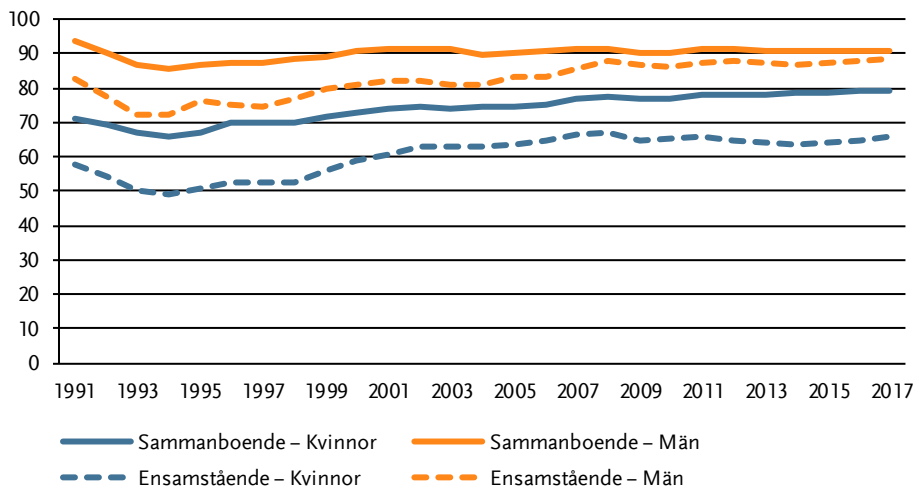
Figur B1 8 Fördelning av utbetalt barnbidrag 2019 (procent) per inkomstdecil, ensamstående föräldrar



Källa: STAR 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

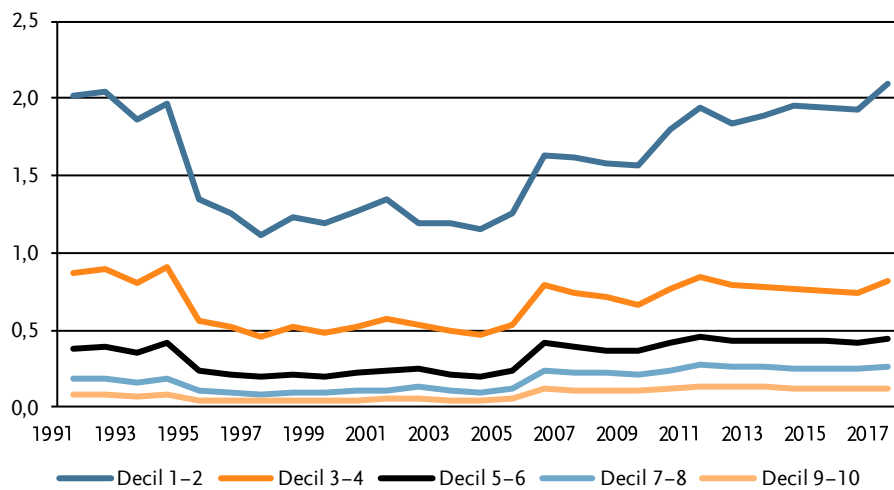
Anm.: Andelar summeras till 100 procent inom respektive bidrag. Decilindelning efter ekonomisk standard i bostadshushållet som respektive person bor i.

Figur B1 9 Andel med förvärvsinkomst som främsta inkomstkälla bland kvinnor och män med minst två barn, 1991–2017



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

Figur B1 10 Flerbarnstilläggets bidrag (procent) till barnshushållens ekonomiska standard,



Källa: LINDA, Riksrevisionens bearbetningar

FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

Bilaga 2. Dekomponering av Gini-koefficienten

I rapporten används den så kallade Gini-koefficienten för att beskriva inkomstspridningen. Gini är ett mått som ofta används, bland annat av regeringen inom ramen för den fördelningspolitiska redogörelsen till vårpropositionen, för att beskriva hur stor spridningen av den ekonomiska standarden är.¹²⁹

Allmänt om Gini-koefficienten

Formellt kan Gini uttryckas som:

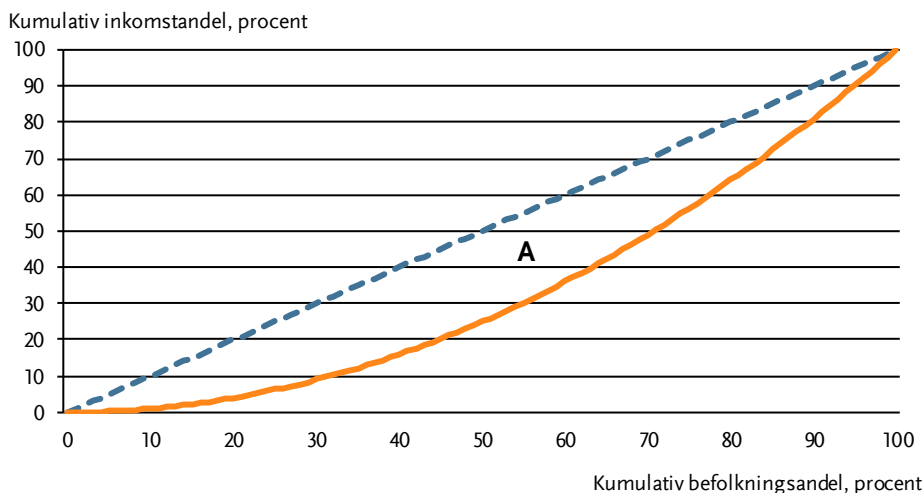
$$Gini = \left(\frac{1}{2n^2\bar{y}} \right) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|,$$

där y_i betecknar inkomsten för den i te av n individer i en population där medelinkomsten är lika med \bar{y} . Genom uttrycket kan den förväntade inkomstskillnaden mellan två slumpvis valda individer i populationen härledas givet värdet på Gini samt medelinkomsten. Om Gini är lika med 0,3 och medelinkomsten är lika med 300 000 kronor blir den förväntade inkomstskillnaden $2 \times 0,3 \times 300\,000 = 180\,000$ kronor.

Gini har också en direkt relation till den s.k. Lorenzkurvan som visar förhållandet mellan den kumulativa andelen av inkomsten och den kumulativa andelen av befolkningen, se figur B2.1 nedan. Gini kan uttryckas som kvoten mellan den yta som avgränsas av diagonallinjen och Lorenzkurvan (A) och den totala ytan under diagonallinjen (A + B). Om alla har exakt lika stora inkomster följer Lorenzkurvan den streckade diagonallinjen, ytan A är lika med noll, och Gini är därmed lika med noll (maximal jämlikhet). Om en individ har alla inkomster är Lorenzkurvan lika med noll fram till den sista observationen där den hoppar till diagonallinjen, ytan B är lika med noll, och Gini är därmed lika med ett (maximal ojämlikhet).

Ett inkomstslag kan sägas vara progressivt om det primärt tillfaller individer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Ett sätt att mäta ett inkomstslags grad av progressivitet baseras på dekomponering av Gini-koefficienten så att bidragen från de olika ingående inkomstslagen på den totala inkomstspridningen kan beräknas.

¹²⁹ Framställningen bygger delvis på den tekniska bilagan till fördelningspolitisk redogörelse till 2019 års vårproposition (Prop. 2018/19:100 bil. 2).

Figur B2 1 Lorenzkurva för hypotetisk inkomstfördelning

Skillnad i progressivitet mellan det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget

I syfte att analysera graden av progressivitet hos det allmänna barnbidraget (ABB) och flerbarnstillägget (FBT) har följande dekomponering av den disponibla inkomsten¹³⁰ gjorts:

Disponibel inkomst

$$\begin{aligned}
 &= \text{faktorinkomster} + \text{skattepliktiga transfereringar} + \text{ABB} \\
 &+ \text{FBT} + \text{övriga skattefria transfereringar} \\
 &- \text{negativa transfereringar}
 \end{aligned}$$

Faktorinkomster omfattar förvärvs-, närings- och kapitalinkomster. Skattepliktiga transfereringar avser socialförsäkringsförmåner såsom ålderspension, sjukpenning och föräldrapenning. Skattefria transfereringar avser, förutom ABB och FBT, förmåner såsom bostadsbidrag, bostadstillägg till pensioner och ekonomiskt bistånd. Negativa transfereringar utgörs av till exempel inkomst- och kapitalskatt, återbetalade studielån och givet underhållsbidrag.

¹³⁰ En analys av Gini-bidragen från ABB och FBT kan göras med utgångspunkt från endast dessa variabler samt den disponibla inkomsten. Dock kan det vara av intresse att sätta dessa inkomstslag i relation till de övriga som ingår i den disponibla inkomsten varför vi här analyserar samtliga ingående inkomstslag.

Båda sidor av uttrycket divideras med antalet konsumtionsenheter¹³¹ i hushållet, en så kallad ekvivalering. I vänsterledet fås då den ekonomiska standarden, vilken typiskt används vid analyser av inkomstfördelningen. Samtliga termer i högerledet blir samtidigt ekvivalerade på motsvarande sätt.

Genom dekomponeringen av ekonomisk standard kan Gini skrivas som en summa av Gini-bidrag från de ingående inkomstlagen. Varje term i summan utgörs av en produkt mellan en vikt och en s.k. koncentrationsindex. Vikten avser inkomstlagets medelvärde i förhållande till medelvärdet av den totala inkomsten (här ekonomisk standard). Ett inkomstlags koncentrationskurva visar inkomstlagets fördelning i förhållande till fördelningen av totala disponibla inkomster. Koncentrationskurvan är nära besläktad med Lorenzkurvan. Om y-axeln i figur B2.1 i stället visar den kumulativa andelen av ett visst inkomstslag, medan populationen fortfarande sorterats med avseende på stigande totala inkomster, erhålls inkomstlagets koncentrationskurva. En skillnad i förhållande till Lorenzkurvan är att koncentrationskurvan inte är begränsad till att ligga under diagonallinjen. För inkomstslag som koncentreras till individer med låga totala inkomster kan koncentrationskurvan ligga ovanför den diagonala jämlikhetslinjen.

Koncentrationsindex kan beräknas från koncentrationskurvan på samma sätt som Gini kan beräknas från Lorenzkurvan, dvs. som kvoten mellan ytorna (A) och (A + B). I det fall koncentrationskurvan ligger ovanför diagonallinjen bidrar dock ytan ovanför diagonallinjen med ett negativt värde. Koncentrationsindexet kan därför anta värden mellan -1 (då den individ som har lägst ekonomisk standard samtidigt uppbär alla inkomster i det aktuella inkomstslaget) och 1 (då den individ som har högst ekonomisk standard samtidigt uppbär alla inkomster i det aktuella inkomstslaget).¹³²

I tabell B2.1 visas vikt, koncentrationsindex, Gini-bidrag¹³³ och Gini-elasticitet för de ingående inkomstlagen. Gini-elasticiteten kan tolkas som den procentuella ökningen av Gini vid en procents ökning av medelvärdet för det aktuella inkomstslaget. Tabellen visar också Gini för ekonomisk standard.

¹³¹ Antalet konsumtionsenheter i ett hushåll bestäms enligt Svensk konsumtionsenhetsskala 2004 där den första vuxne har konsumtionsvikten 1,00, den andra vuxna vikten 0,51, ytterligare vuxna vikten 0,60, det första barnet i åldern 0-19 år vikten 0,52 och ytterligare barn i åldern 0-19 år har vikten 0,42.

¹³² För en närmare beskrivning av Gini, Gini-elasticiteter och den använda metoden för dekomponering med avseende på ingående inkomstslag, se till exempel Kakwani, "Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis", 1977 och Lerman m.fl., "Income Inequality Effects by Income Source: A new Approach and Applications to the United States", 1985.

¹³³ Ett inkomstlags Gini-bidrag definieras som produkten av inkomstlagets koncentrationsindex och dess vikt.

Tabell B2.1 Resultat från Gini-dekomponering samt Gini elasticiteter

| Inkomstslag | Gini-bidrag | Vikt | Koncentrations-index | Gini-elasticitet |
|-----------------------------------|-------------|--------|----------------------|------------------|
| Ekonomisk standard | 0,305 | | | |
| Faktorinkomst | 0,449 | 1,021 | 0,440 | 0,453 |
| Skattepliktiga transfereringar | 0,011 | 0,266 | 0,040 | -0,231 |
| Allmänt barnbidrag | -0,002 | 0,015 | -0,135 | -0,022 |
| Flerbarnstillägg | -0,001 | 0,002 | -0,332 | -0,004 |
| Övriga skattefria transfereringar | -0,013 | 0,033 | -0,405 | -0,077 |
| Negativa transfereringar | -0,139 | -0,337 | 0,412 | -0,118 |

Anm.: Resultaten baseras på framskrivning med FASIT/STAR och avser 2019 framskrivet från grunddata avseende 2017.

Gini för ekonomisk standard är 0,305 vilket motsvarar summan av de ingående inkomstslagens Gini-bidrag. Inkomstspridningen drivs av faktorinkomsterna, vilket primärt beror på att kapitalinkomsterna är mycket koncentrerade till individer med hög ekonomisk standard. Detta kan ses då koncentrationsindex är betydligt högre än Gini. Faktorinkomsterna är också det enda inkomstslaget som har en positiv Gini-elasticitet, vilket innebär att den totala inkomstspridningen skulle öka om faktorinkomsternas omfattning skulle öka. För övriga inkomstslag är Gini-elasticiteterna negativa och visar att inkomstspridningen skulle minska om inkomstslagets omfattning skulle öka.

Det inkomstslag som har störst inkomstutjämnande effekt är de negativa transfereringarna som till största delen utgörs av inkomstskatter.

Koncentrationsindex är här i paritet med det för faktorinkomsterna men med en vikt som motsvarar ungefär en tredjedel av den för faktorinkomsterna.¹³⁴ Sett till Gini-elasticiteter är det dock de skattepliktiga transfereringarna som skulle minska Gini mest vid en marginell ökning av omfattningen.

När det gäller ABB och FBT är båda progressiva då deras koncentrationsindex är mindre än Gini för ekonomisk standard. Båda är dessutom negativa, vilket tyder på en hög grad av progressivitet. De övriga skattefria transfereringarna har ytterligare något lägre koncentrationsindex, vilket förklaras av att dessa omfattar flera inkomstprövade förmåner som till exempel bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. FBT har en starkare koncentration till låga inkomster (lägre koncentrationsindex) än ABB, vilket indikerar en högre grad av progressivitet. Då vikten för FBT är betydligt lägre än det för ABB blir Gini-bidraget för FBT dock

¹³⁴ Det kan noteras att vikten för negativa transfereringar har omvänt tecken eftersom dessa inkomster dras bort från övriga inkomster. På grund av detta blir också tolkningen av koncentrationskoefficienten en annan än den för de positiva inkomstslagen; ju högre den är desto mer bidrar den till att utjämna inkomstspridningen.

högre (mindre negativt) än för ABB trots dess lägre koncentrationsindex. Detsamma gäller Gini-elasticiteterna som är negativa i båda fallen men med ett mindre tal för FBT än för ABB. Det visar att om ABB (FBT) ökar med en procent så minskar Gini för ekonomisk standard med 0,022 (0,004) procent. FBT kan alltså sägas vara mer progressivt än ABB men på grund av sin mindre omfattning har det ändå en totalt sett mindre inkomstutjämnande effekt än ABB.¹³⁵

¹³⁵ Ett potentiellt problem vid användning av Gini rör negativa inkomster. Dessa kan uppstå genom till exempel förluster vid näringsverksamhet eller genom negativa kapitalinkomster. I sådana situationer kan Gini teoretiskt sett anta värden utanför intervallet [0, 1]. Mot bakgrund av detta har en känslighetsanalys utförts där negativa inkomster hanterats på olika sätt. Resultatet visar att effekterna av negativa inkomster i detta fall är små för ABB och FBT.

FLERBARNSTILLÄGGET I BARNBIDRAGET – ETT GENERELLT BIDRAG SOM KAN EFFEKTIVISERAS

Bilaga 3. Analys av fördelnings- och arbetsutbudseffekter av alternativa utformningar

I denna bilaga analyseras fördelnings-, incitaments- och arbetsutbudseffekter av ett antal hypotetiska förmåner till barnfamiljer i stället för dagens FBT. Förmånernas fördelningssegenskaper jämförs med dagens FBT. Analyserna bygger på simuleringar med FASIT-modellen.

Kort om statistisk mikrosimulering med FASIT

FASIT¹³⁶ är en s.k. statistisk mikrosimuleringsmodell som används för att simulera effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. Modellen baseras på ett större datamaterial, det så kallade STAR-urvalet¹³⁷, som omfattar ett stort antal variabler för de individer och hushåll som ingår i urvalet. Variablerna innehåller uppgifter om bland annat sysselsättningsgrader, löner, utnyttjande av olika socialförsäkringsförmåner, hushållssammansättning och boendekostnader och syftar till att möjliggöra en beräkning av hushållets disponibla inkomst utifrån de aktuella reglerna för skatte- och bidragssystemen. På så sätt kan också effekter av förändringar inom skatte- och bidragssystemen analyseras i form av budgeteffekter och effekter på inkomstfördelningen. Analyserna kan också visa vilka individer och hushåll som vinner respektive förlorar på en viss regeländring.

STAR-urvalet avseende 2017 är det senast observerade och det som används i de aktuella analyserna. Urvalet omfattar cirka 2,1 miljoner individer fördelade på cirka 758 000 bostadshushåll.

Modellen kan användas för att skriva fram befolkningen till senare år än 2017. På grund av den eftersläpning som finns i den statistik som baseras på taxeringsuppgifter behöver en framskrivning göras till det aktuella kalenderåret. I den version av FASIT som använts i denna bilaga kan framskrivningar göras till 2022. Vid framskrivningen justeras individernas urvalsvikter på så sätt att befolkningens storlek och sammansättning stämmer överens med den

¹³⁶ Se <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit/>.

¹³⁷ FASIT kan också simuleras utifrån ett mindre urval, MSTAR. Detta används dock inte i bilagens analyser och beskrivs därför inte närmare. En mer detaljerad beskrivning av STAR och MSTAR ges i https://www.scb.se/contentassets/046c084226bb42e98bc10de5eb9951cb/he0106_bs_2014_aw_160408.pdf.

observerade eller prognostiserade för det aktuella analysåret.¹³⁸ Vid framskrivningen tas också hänsyn till ett antal andra variabler avseende till exempel antal utbetalda a-kasse- och sjukpenningdagar och antalet sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer så att de, efter framskrivning av modellpopulationen, överensstämmer med kända eller prognostiserade värden.

FASIT är den modell som används regelmässigt, och har gjort det sedan 1980-talet, inom till exempel Regeringskansliet för att analysera de förväntade budget- och fördelningseffekterna av förändringar inom skatte- och bidragssystemen.

Vid användning av FASIT bör dock resultaten tolkas med en viss försiktighet. Det finns flera faktorer som introducerar en viss osäkerhet i simuleringarna. Modellen baseras på ett urval, visserligen mycket stort, av individer från befolkningen vilket ger ett visst statistiskt urvalsfel. I vissa fall är det också så att den programkod som beskriver till exempel utformningen av regler för skatter och bidrag beskriver en något stiliserad bild av verkligheten. Utöver det sker, som tidigare nämnts, en framskrivning av modellpopulationen till ett senare år än det som uppgifterna i STAR avser, något som ytterligare introducerar en viss osäkerhet, delvis eftersom framskrivningen baseras på prognostiserade uppgifter. Vid simulering av modellen används också i vissa delar en så kallad Monte Carlo-teknik,¹³⁹ vilket introducerar en viss slumpmässighet i simuleringarna.¹⁴⁰

Det finns också vissa problem med kvaliteten på de uppgifter som simuleringarna baseras på. Ett problem som är relevant för de aktuella analyserna rör hushåll med växelvis boende barn. Växelvis boende barn är folkbokförda hos den ena föräldern. Det finns dock inga registeruppgifter om förekomst eller omfattning av det växelvisa boendet utan simuleringarna utgår från att barnen bor i det hushåll där de är folkbokförda. Detta tenderar att överdriva försörjningsbördan för ensamstående mödrar eftersom barn oftast är folkbokförda hos mamman.¹⁴¹ Detta problem är dock inte specifikt för FASIT utan gäller för all analys av inkomstförhållanden för hushåll med växelvis boende som baseras på registerdata.

¹³⁸ Det kan noteras att inga egenskaper för respektive individ eller hushåll förändras i framskrivningen bortsett från urvalsvikterna.

¹³⁹ Monte Carlo-simulering kan enkelt beskrivas som att en händelse som antas hända med en viss sannolikhet endast inträffar om ett (rektangulärfördelat) slumpantal understiger den aktuella sannolikheten.

¹⁴⁰ Detta tar sig uttryck i att två simuleringar som baseras på olika s.k. slumpvalsfrön inte skulle ge identiska resultat. Till exempel skulle ett hushåll i den ena simuleringen kunna välja att ansöka om ekonomiskt bistånd medan det i den andra simuleringen inte gör det trots att hushållet varit berättigat till förmånen i båda simuleringarna.

¹⁴¹ Problematiken beskrivs närmare i https://www.scb.se/contentassets/7907eb2b77fa40a9b041e667d1d37eff/he0110_2017a01_br_he80br1901.pdf.

De simuleringar som görs med FAST är statiska, det vill säga de ingående individernas beteende, med avseende på arbetsutbud och löner, påverkas inte av förändringar i skatte- och bidragsreglerna. Det finns dock en specifik modell, den så kallade arbetsutbudsmodellen, som kan användas tillsammans med FASIT som gör det möjligt att också ta hänsyn till sådana förväntade beteendeförändringar. *Arbetsutbudsmodellen* beskrivs närmare i underlagsrapport a. Några potentiella begränsningar med modellen, i förhållande till de analyser som genomförs i bilagan, kan dock nämnas. En begränsning är att de förändringar inom flerbarnstillägget som studeras är förhållandevis små, sett till hur stor andel av målgruppens disponibla inkomst som omfördelas.¹⁴² Det kan därmed vara svårt att observera eventuella förändringar med tillräckligt hög precision. En annan är att gruppen utrikesfödda ingår i analysen på ett sätt som inte fullt ut tar hänsyn till denna grupps speciella egenskaper. Gruppen är mycket heterogen och vissa delgrupper, som står särskilt långt från arbetsmarknaden, kan förväntas reagera annorlunda på ekonomiska incitament jämfört med andra delgrupper. Det är också i de grupper som står längst från arbetsmarknaden som effekterna av vissa av de alternativa förmånerna ger störst effekt på den disponibla inkomsten. Sättet att representera dessa delgrupper kan riskera att överdriva arbetsutbudseffekterna något.¹⁴³

Beskrivning av alternativa förmåner och genomförda simuleringar

Tabellen nedan visar hur dagens barnbidrag och FBT fördelas för barn av olika ordningsnummer. Beloppen avser månader och utgår ifrån att det aktuella hushållet uppbär 100 procent av förmånen. Sedan 2013 kan förmånen dock delas mellan särboende vårdnadshavare med 0, 50 eller 100 procents andel.

Det allmänna barnbidraget (ABB) är alltid 1 250 kronor per barn och månad. För det andra barnet uppgår FBT till 150 kronor per månad, för det tredje barnet 580 kronor per månad, för det fjärde barnet 1 010 kronor per månad och från och med det femte barnet 1 250 kronor per månad. För en familj med sex barn uppgår alltså hela barnbidraget till 11 740 kronor per månad varav FBT utgör 4 240 kronor per månad.

¹⁴² Flerbarnstillägget utgör cirka 1,5 promille av de summerade disponibelinkomsterna.

¹⁴³ Se underlagsrapport a för mer utförliga beskrivningar av denna problematik.

Tabell B3 1 Barnbidrag per barn och månad

| Barn # | ABB | FBT | ABB + FBT | Ackumulerat | Ackumulerat FBT |
|--------|-------|-------|-----------|-------------|--------------------|
| 1 | 1 250 | 0 | 1 250 | 1 250 | 0 |
| 2 | 1 250 | 150 | 1 400 | 2 650 | 150 |
| 3 | 1 250 | 580 | 1 830 | 4 480 | 730 |
| 4 | 1 250 | 1 010 | 2 260 | 6 740 | 1 740 |
| 5 | 1 250 | 1 250 | 2 500 | 9 240 | 2 990 |
| 6 | 1 250 | 1 250 | 2 500 | 11 740 | 4 240 |

Generellt har de alternativa förmånerna utformats så att de totala statliga utgifterna för barnbidraget, inklusive FBT, är oförändrade från dagens läge. Däremot kan hushållens totala disponibla inkomster förändras då förändringarna inom barnbidraget kan påverka hushållens ekonomiska bistånd (avser försörjningsstödet), något som också påverkar de kommunala finanserna. En ansats vid jämförelser av detta slag är att de olika förmånerna utformas så att den summerade disponibla inkomsten är densamma mellan alternativen. Detta kan ses som att hushållens totala netto, med avseende på de system som påverkar hushållens disponibla inkomst, konstanthålls mot den offentliga sektorn. Detta underlättar till viss del fördelningsanalysen eftersom man annars kan behöva beakta att de olika utformningarna kan öka eller minska hushållens inkomster, vilket i sig kan ha en effekt på fördelningseffekterna. Vid utformningen av förmånerna som analyseras i denna granskning har dock värdet av att konstanthålla kostnaderna för statens utgifter för den ekonomiska familjepolitiken fått överväga.

Vid redovisning av fördelningseffekter för respektive alternativ förmån i bilagan redovisas också den totala förändringen av hushållens summerade disponibla inkomster. Den förmån som ger störst minskning minskar hushållens summerade disponibla inkomster med 118 miljoner kronor. Den förmån som ger störst ökning ökar inkomsterna med 32 miljoner kronor. Sett i förhållande till hushållens totala inkomster utgör dock detta en försvinnande liten del. Följande exempel på alternativa förmåner beaktas:

1. FBT från det tredje barnet: Utgifterna för FBT för det andra barnet förs över proportionerligt till övriga barn.
2. Tillägg till ensamföräldrar. Utgifterna för FBT förs över till ett tillägg till barnbidraget för ensamstående föräldrar. Ett fast belopp per barn och månad.

Utöver dessa båda exempel har fler varianter på tillägg till ensamföräldrar och åldersdifferentierade barnbidrag testats. Då dessa exempel gav sämre resultat i form av fördelningsmässig träffsäkerhet och kostnadseffektivitet ingår de inte i redovisningen.

Simuleringarna har gjorts med FASIT¹⁴⁴ och avser 2019 års befolkning och regler för skatte- och bidragssystem. Förmånernas fördelningseffekter bedöms genomgående genom analyser av den relativa förändringen av hushållens ekonomiska standard.¹⁴⁵ För de olika hushållstyperna analyseras också förändringen av andelen med låg ekonomisk standard.¹⁴⁶ Vid analys av skillnader mellan kvinnor och män jämförs primärt den individuella disponibla inkomsten¹⁴⁷ eftersom den ekonomiska standarden antas vara lika för alla boende i hushållet. Förändringar av hushållens incitament till arbete analyseras genom jämförelser av beräknade marginaleffekter¹⁴⁸. Analyserna presenteras genomgående, om inget annat anges, för individer boende i barnhushåll¹⁴⁹. I analyserna är den centrala utfallsvariabeln hushållets ekonomiska standard medan analysobjektet är individen, inte hushållet. Inom hushållet antas alla ha samma ekonomiska standard. Analyser av förändringar av arbetsutbudet till följd av förändringarna inom förmånerna görs för relevanta grupper genom simulering med den så kallade arbetsutbudsmodellen¹⁵⁰ till FASIT.

Det kan noteras att det hushållsbegrepp som ligger till grund för alla redovisningar, det så kallade bostadshushållet, inte är detsamma som det hushållsbegrepp som används vid fastställande av förmånerna. Här används i stället den så kallade familjeenheten som kan omfatta en eller två vuxna samt deras barn upp till och med 17 års ålder. Bostadshushållet omfattar i stället alla som är folkbokförda på samma lägenhet, vilket alltså kan omfatta en eller flera familjeenheter. Det kan alltså vara så att två hushåll är folkbokförda på samma lägenhet, men bara ett av dem har barn som berättigar till barnbidrag med FBT.

¹⁴⁴ Simuleringarna görs i FASIT 2017 v4 utifrån det s.k. STAR-urvalet.

¹⁴⁵ Med ekonomisk standard avses hushållets disponibla inkomst dividerad med hushållets totala antal konsumtionsenheter (enligt SCB:s ekvivalensskala). Ekonomisk standard används vanligen för analyser av individers ekonomiska levnadsstandard eftersom den tillåter jämförelser av individer från hushåll av olika storlek och sammansättning.

¹⁴⁶ Låg ekonomisk standard avser en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för ekonomisk standard.

¹⁴⁷ Den individuella disponibla inkomsten utgörs av summan av individuella inkomster minus skatter samt individens andel (bland hushållets vuxna) av hushållsspecifika skattefria transfereringar som till exempel barnbidrag, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd.

¹⁴⁸ Med marginaleffekt avses den del av en ökad inkomst som går bort i form av ökade skatter och/eller minskade bidrag. Höga marginaleffekter innebär att det privatekonomiska utbytet av arbete är litet, något som teoretiskt kan verka dämpande på arbetsutbudet.

¹⁴⁹ Med barnhushåll avses i detta sammanhang hushåll som uppbär barnbidrag.

¹⁵⁰ För mer information om modellen och en teoretisk bakgrund till arbetsutbudseffekter av policyförändringar se underlagsrapport a.

I detta fall kommer dock samtliga individer i lägenheten antas ha gemensam ekonomi och därmed få del av de barnrelaterade förmånerna.

I de efterföljande avsnitten redovisas de alternativa förmånerna med kommentarer avseende detaljer i implementeringen och resultat från analyserna.

Exempel 1: FBT från det tredje barnet

FBT för det andra barnet slopas. Tilläggen för barn 3, 4 respektive 5+ behöver därmed höjas med 54 procent för att ge oförändrade totala utgifter för FBT. De nya månatliga beloppen¹⁵¹ framgår av tabellen nedan:

Tabell B3 2 Exempel 1

| Barn # | ABB | FBT | ABB + FBT | Ackumulerat | Ackumulerat FBT |
|--------|-------|-------|-----------|-------------|-----------------|
| 1 | 1 250 | 0 | 1 250 | 1 250 | 0 |
| 2 | 1 250 | 0 | 1 250 | 2 500 | 0 |
| 3 | 1 250 | 893 | 2 143 | 4 643 | 893 |
| 4 | 1 250 | 1 555 | 2 805 | 7 449 | 2 449 |
| 5 | 1 250 | 1 925 | 3 175 | 10 625 | 4 374 |
| 6 | 1 250 | 1 925 | 3 175 | 13 799 | 6 299 |

Det omfördelade beloppet uppgår till summan av utbetalt FBT för det andra barnet, cirka 1,32 miljarder kronor. Hushållens summerade disponibla inkomster minskar med cirka 118 miljoner kronor¹⁵² i förhållande till gällande regler för FBT, genom minskade utbetalningar av ekonomiskt bistånd till följd av stärkta inkomster för ekonomiskt utsatta hushåll.

I det följande visas resultat för individer i hushåll som uppbär barnbidrag och/eller FBT enligt dagens regler.

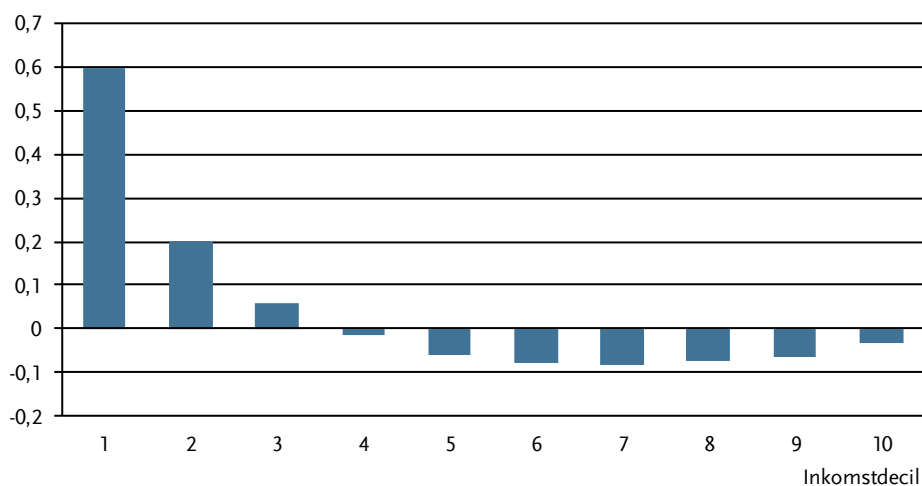
¹⁵¹ Beloppen i tabellen har avrundats till närmaste hela krona.

¹⁵² Beloppet avser samtliga hushåll i populationen. Fördelningsanalyserna utförs dock för den så kallade fördelningspopulationen vilken omfattar en delmängd av hela populationen som bland annat varit folkbokförda i landet hela året

Fördelningseffekter

I avsnittet presenteras den relativa förändringen av genomsnittlig ekonomisk standard för olika grupper, där den alternativa utformningen av FBT sätts i förhållande till dagens system. För de olika hushållstyperna presenteras också förändring av andelen med låg ekonomisk standard.

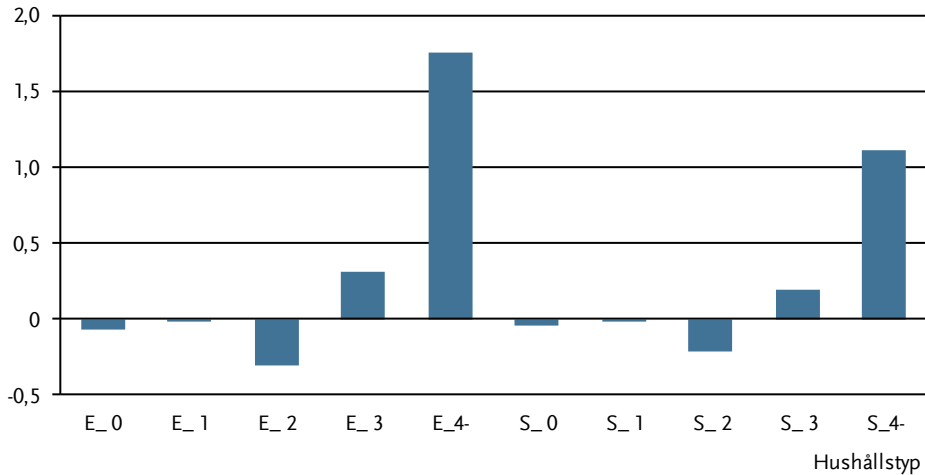
Figur B3 1 Skillnad i ekonomisk standard (%) bland barnhushåll per inkomstdecil – Exempel 1



Den ekonomiska standarden ökar i de lägre decilerna och minskar i de övre vilket indikerar att den alternativa utformningen av FBT är mer progressiv än dagens system och alltså i högre utsträckning koncentrerar pengar till hushåll i den lägre delen av inkomstfördelningen.

Mycket små skillnader kan ses mellan män och kvinnor. Den individuella disponibla inkomsten minskar 0,01 procent för män och 0,02 procent för kvinnor.

Figur B3 2 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per hushållstyp – Exempel 1

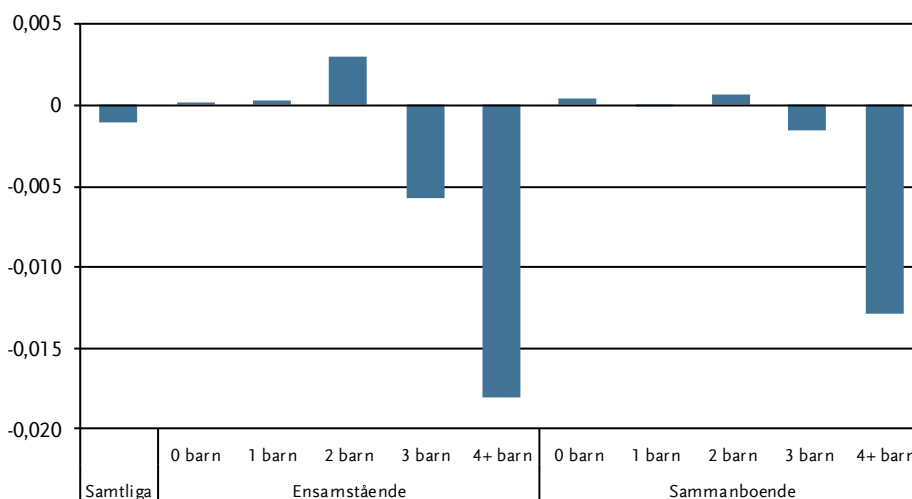


Anm.: Hushåll med ensamstående respektive sammanboende föräldrar betecknas med E_ respektive S_. Efterföljande siffra avser antalet barn i hushållet.

Diagrammet visar tydligt att den ekonomiska standarden ökar för stora hushåll, särskilt med minst fyra barn, medan den minskar för hushåll med två barn. Detta följer förstas trivialt av den alternativa förmånens utformning. De mindre effekter som uppstår i ensamstående och sammanboende hushåll utan barn, E_0 och S_0, beror på att särlevande föräldrar kan dela på barnbidraget, vilket gör att en viss del av barnbidraget går till hushåll utan folkbokförda barn.¹⁵³

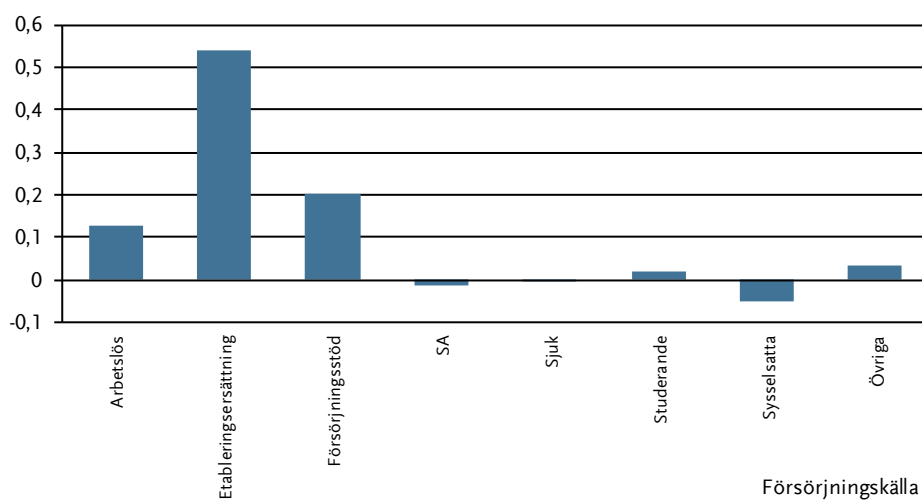
¹⁵³ Det kan noteras att de olika hushållstyperna skiljer mycket i storlek. I den minsta gruppen (ensamstående med 4+ barn) återfinns knappt 17 000 individer i STAR medan det i den största gruppen (sammanboende med två barn) ingår nästan 499 000 individer.

Figur B3 3 Skillnad i andel med låg ekonomisk standard (procentenheter) bland barnhushåll per hushållstyp – Exempel 1



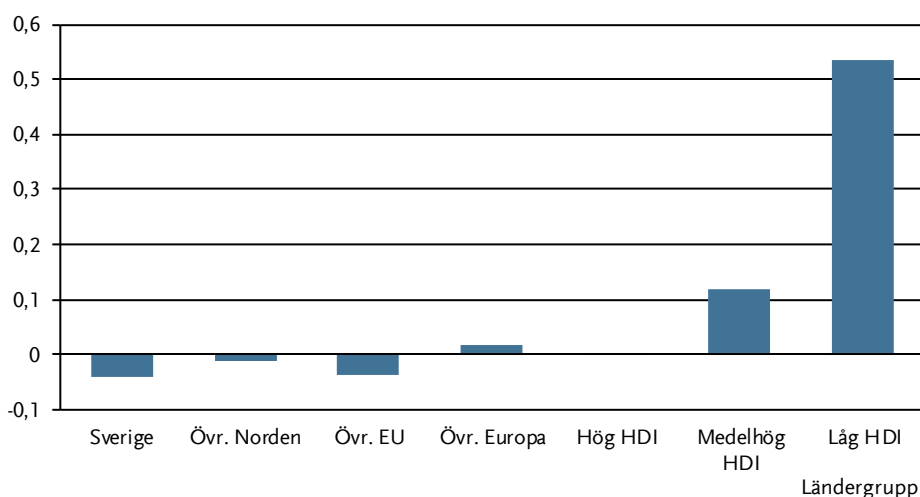
Diagrammet ovan visar små effekter på andelen med låg ekonomisk standard, totalt sett en minskning på cirka 0,001 procentenheter. Det är bland hushåll med minst tre barn som minskningen uppstår.

Figur B3 4 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per huvudsaklig försörjningskälla – Exempel 1



Den största ökningen av den ekonomiska standarden kan ses i grupperna som huvudsakligen försörjs genom etableringsättning. Anledningen är att det i denna grupp finns en tydlig överrepresentation av hushåll med ett stort antal barn. Relativt stora ökningarna kan också ses hos de som försörjs genom försörjningsstöd och arbetslöshetsersättning.¹⁵⁴

Figur B3 5 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per ländergrupp – Exempel 1



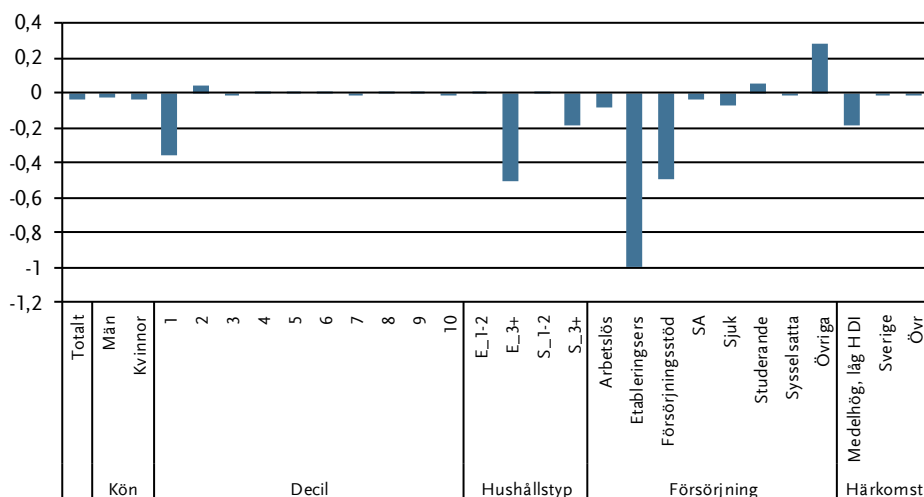
Den största ökningen av den ekonomiska standarden kan ses för individer i hushåll där hushållsföreståndaren härstammar från ett utomeuropeiskt land med låg HDI¹⁵⁵. Detta beror på att gruppen är starkt överrepresenterade bland de riktigt stora familjerna.

¹⁵⁴ Det kan noteras att de olika grupperna skiljer mycket i storlek. I den minsta gruppen (etableringsersättning) återfinns drygt 4 000 individer i STAR medan det i den största gruppen (övriga) ingår drygt 548 000 individer.

¹⁵⁵ HDI, eller Human Development Index, är ett mått på ett lands utvecklingsnivå. Indexet publiceras årligen av FN där hänsyn tas till landets bruttonationalinkomst (BNI), befolkningens återstående medellivslängd samt befolkningens utbildningsnivå. I dessa analyser används samma ländergruppsindelning som i SCB:s befolkningsprognoser, se https://www.scb.se/contentassets/24496c5905454373b2910229c29001ec/be0401_2019i70_sm_be18sm1901.pdf.

Margineffekter

Figur B3 6 Förändring av margineffekter (procent) – Exempel 1



Anm.: Resultaten avser individer i åldern 19-69 år som bor i barnhushåll. Indelningar av inkomstgrupper görs dock på hela befolkningen.

Förändringar inom barnbidraget påverkar inga andra förmåner än det ekonomiska biståndet. Inom det ekonomiska biståndet är margineffekterna 100 procent. Barnbidraget ger inte upphov till margineffekter eftersom det inte är en inkomstprövad förmån. Ett utfall vid förändringar inom barnbidraget är att hushåll som får mindre barnbidrag till följd av ändringen i stället blir berättigade till ekonomiska bistånd, vilket ökar hushållens margineffekter. Det andra möjliga utfallet är att hushållet får högre barnbidrag till följd av ändringen och därigenom inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd, vilket sänker hushållets margineffekter.

De genomsnittliga margineffekterna minskar här generellt svagt, cirka 0,03 procentenheter. Det kan tolkas som att det är något fler hushåll som får högre barnbidrag, och därmed ett lägre beroende av ekonomiskt bistånd med lägre margineffekter som ett resultat, än som får lägre barnbidrag och därmed ett högre beroende av ekonomiskt bistånd med högre margineffekter som resultat. Effekterna är större för individer i inkomstdecil 1 än i högre deciler. Även för familjer med minst tre barn, och särskilt för ensamstående föräldrar, är effekten större än för mindre familjer. Minskningen är särskilt stor för individer som försörjer sig via etableringsersättning eller försörjningsstöd.

Arbetsutbudseffekter

Tabellen nedan visar att det totala antalet arbetade timmar endast förändras marginellt bland barnfamiljer: en ökning med cirka 0,01 procent. Det är också mindre än en promille av individerna som förändrar sin arbetstid med den alternativa förmånen. De grupper som uppvisar störst andel med förändrad arbetstid är de som försörjs av försörjningsstöd eller etableringsersättning, ensamstående med minst tre barn och individer i den lägsta inkomstdecilen. Det är också dessa grupper som uppvisar den största relativa förändringen av den genomsnittliga arbetstiden. I gruppen som försörjs av försörjningsstöd är ökningen mycket kraftig men det är samtidigt en liten grupp och skattningen därför mycket osäker. I den lägsta inkomstdecilen samt för ensamstående med minst tre barn sker också vissa ökning. I gruppen som försörjs med etableringsersättning sker i stället en viss minskning av arbetstiden.

I alla dessa grupper minskar marginaleffekterna med den alternativa förmånen och arbetstidsökningarna kan tolkas som att substitutionseffekten överväger, det vill säga att arbete blir mer lönsamt genom de minskande marginaleffekterna, vilket ökar relativpriset på fritid, vilket i sin tur får fler att öka sin arbetstid.

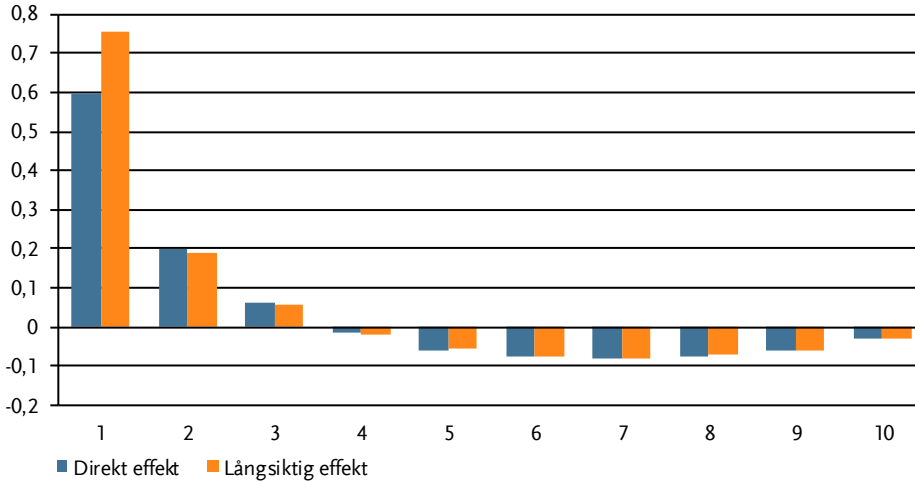
I gruppen som försörjer sig av etableringsersättning minskar visserligen också marginaleffekterna men här ser vi i stället en arbetstidsminskning, vilket tyder på att det i stället är en inkomsteffekt som dominerar, dvs. att inkomsten med den nya förmånen blir tillräckligt hög för att tillåta en minskning av arbetstiden inom ramen för en oförändrad ekonomisk standard.

Tabell B3 3 Arbetsutbudseffekter exempel 1

| Variabel | Grupp | Antal personer (1000-tal) | Andel med arbetstidsförändring (procent) | Genomsnittlig arbetstidsförändring (procent) |
|--------------|--------------------------------|---------------------------|--|--|
| Totalt | | 2 627 | 0,09 | 0,01 |
| Kön | Män | 1 268 | 0,07 | 0,00 |
| | Kvinnor | 1 359 | 0,10 | 0,02 |
| Hushållstyp | Ensam., 1-2 barn | 308 | 0,08 | 0,02 |
| | Ensam., 3+ barn | 45 | 0,63 | 0,31 |
| | Sambo, 1-2 barn | 1 811 | 0,05 | 0,02 |
| | Sambo, 3+ barn- | 464 | 0,19 | -0,05 |
| Inkomstdecil | 1 | 203 | 0,40 | 0,73 |
| | 2 | 186 | 0,21 | -0,04 |
| | 3 | 246 | 0,14 | -0,03 |
| | 4 | 293 | 0,06 | -0,01 |
| | 5 | 331 | 0,06 | 0,01 |
| | 6 | 347 | 0,05 | 0,00 |
| | 7 | 334 | 0,03 | 0,00 |
| | 8 | 291 | 0,02 | 0,01 |
| | 9 | 223 | 0,01 | 0,00 |
| | 10 | 172 | 0,01 | 0,00 |
| Försörjning | Sjuk | 54 | 0,06 | |
| | Arbetslös | 78 | 0,00 | |
| | Etableringers. | 3 | 1,12 | 10,08 |
| | SA | 37 | 0,00 | |
| | Försörjningsstöd | 38 | 1,11 | 108,05 |
| | Studerande | 175 | 0,00 | 0,00 |
| | Sysselsatt | 2 006 | 0,08 | 0,00 |
| | Övrig | 238 | 0,09 | -0,07 |
| Ländergrupp | Sverige | 1 878 | 0,06 | 0,01 |
| | Övriga länder | 377 | 0,09 | 0,02 |
| | Utomeur., låg och medelhög HDI | 371 | 0,22 | 0,01 |

Anm.: Ländergrupp HDI avser utomeuropeiska länder med låg och medelhög HDI. Hushållstyp E_ (S_) avser ensamstående (sammanboende) hushåll. Resultaten avser individer i åldern 19-69 år som bor i barnhushåll. Indelningar av inkomstgrupper görs dock på hela befolkningen. Försörjningsgrupperna sjuk, arbetslös och SA antas inte ha något arbetsutbud i utgångsläget varför den relativa utvecklingen inte kan observeras.

Figur B3 7 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per inkomstdecil, direkta och långsiktiga effekter – Exempel 1



Anm.: den långsiktiga effekten har beräknats genom att differensen mellan den direkta och den långsiktiga effekten från arbetsutbudsmodellen har adderats till den direkta effekten från FASIT. Detta då bedömningen är att skattningen av den direkta effekten från FASIT är mer tillförlitlig.

Diagrammet visar effekten på den ekonomiska standarden av den alternativa utformningen i förhållande till dagens FBT. Förändringen visar att den alternativa förmånen är mer progressiv än dagens FBT. Den ekonomiska standarden ökar i de lägsta tre decilerna, och särskilt den allra lägsta, men minskar sedan i högre deciler. Om hänsyn också tas till den begränsade förändring av arbetsutbudet som förväntas uppstå (den långsiktiga effekten) ökar den ekonomiska standarden ytterligare något, särskilt i den lägsta decilen.

Exempel 2: Tillägg till barnbidraget för ensamstående föräldrar

FBT ersätts av en förmån som betalas ut till ensamstående föräldrar som har barnet folkbokfört hos sig. Ensamförälderstödet (EFS) uppgår till 576 kronor per barn och månad vilket ger samma totala utgift som FBT. Förmånen betalas ut med 100 procent oavsett hur stor del av barnbidraget föräldern får del av. Av tabellen nedan framgår hur stora belopp som betalas ut till en ensamstående förälder beroende på antalet barn.

Tabell B3 4 Exempel 2

| Barn # | EFS | Ackumulerat |
|--------|-----|-------------|
| 1 | 576 | 576 |
| 2 | 576 | 1 152 |
| 3 | 576 | 1 728 |
| 4 | 576 | 2 304 |
| 5 | 576 | 2 880 |
| 6 | 576 | 3 456 |

Det omfördelade beloppet uppgår till summan av utbetalt FBT, cirka 3,76 miljarder kronor. Hushållens summerade disponibla inkomster ökar med cirka 32 miljoner kronor¹⁵⁶ i förhållande till gällande regler för FBT, genom ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd till följd av minskade inkomster för redan ekonomiskt utsatta hushåll.

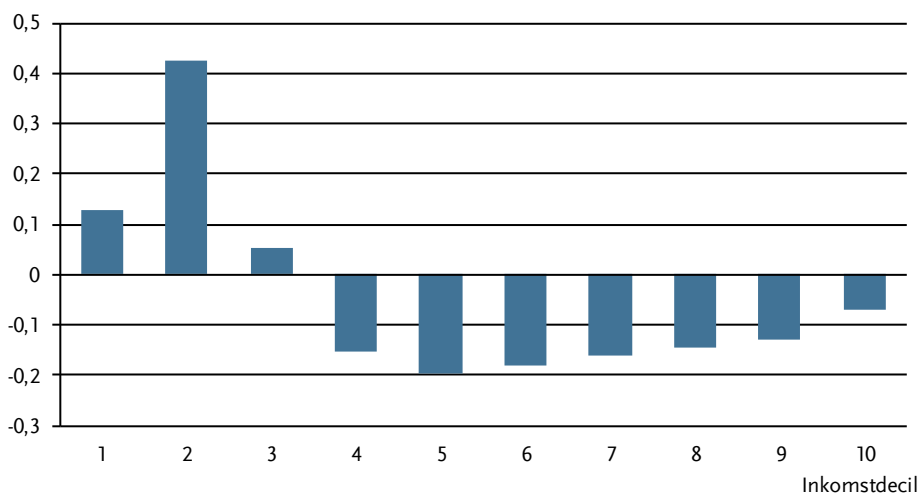
I det följande visas resultat genomgående för individer i hushåll som uppstår barnbidrag och/eller FBT enligt dagens regler.

Fördelningseffekter

I avsnittet presenteras genomgående den relativa förändringen av genomsnittlig ekonomisk standard för olika grupper, där den alternativa förmånen sätts i förhållande till dagens system. För de olika hushållstyperna presenteras också förändring av andelen med låg ekonomisk standard.

¹⁵⁶ Beloppet avser samtliga hushåll i populationen. Fördelningsanalyserna utförs dock för den så kallade fördelningspopulationen vilken omfattar en delmängd av hela populationen som bland annat varit folkbokförda i landet hela året

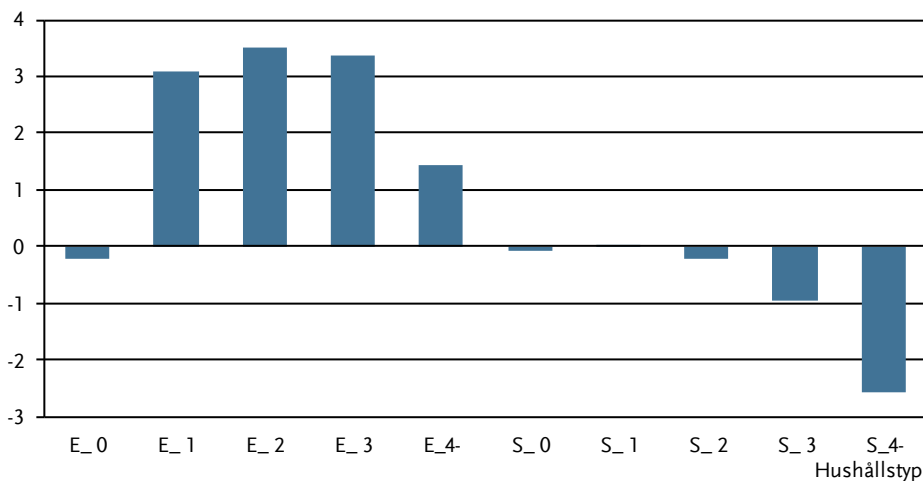
Figur B3 8 Skillnad i ekonomisk standard (%) bland barnhushåll per inkomstdecil
– Exempel 2



Den ekonomiska standarden ökar i de lägre decilerna och minskar i de övre, vilket indikerar att den alternativa förmånen är mer progressiv än dagens FBT.

Det finns vissa skillnader mellan könen. Den individuella disponibla inkomsten minskar med 0,23 procent för män och ökar med 0,22 procent för kvinnor. En anledning till dessa skillnader kan vara att det i huvudsak är kvinnor som är ensamstående föräldrar.

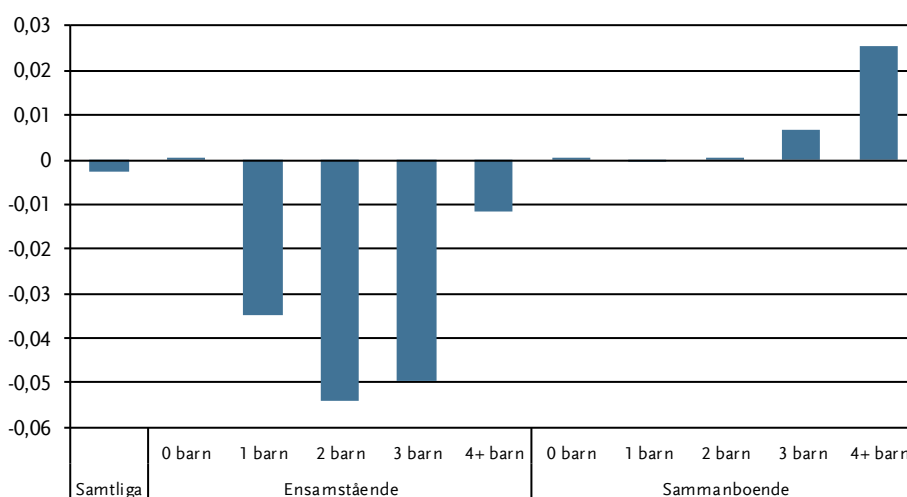
Figur B3 9 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per hushållstyp
– Exempel 2



Anm.: Hushåll med ensamstående respektive sammanboende föräldrar betecknas med E_ respektive S_. Efterföljande siffra avser antalet barn i hushållet.

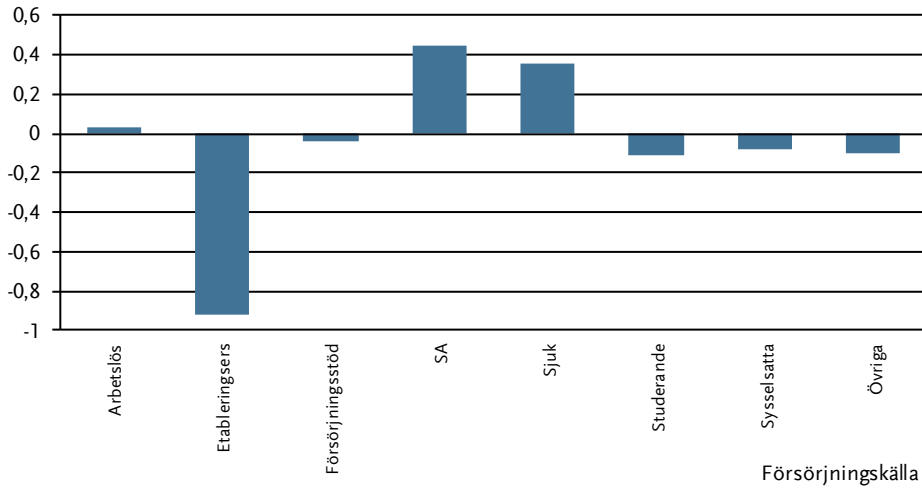
En ökning av den ekonomiska standarden kan ses för ensamstående hushåll samtidigt som en minskning kan ses för sammanboende hushåll. Detta följer trivalt av förmånens utformning. Diagrammet visar också att utfallet är mindre positivt för de största hushållen eftersom de inte fullt ut kompenseras för de höga inkomster som dagens FBT ger.

Figur B3 10 Skillnad i andel med låg ekonomisk standard (procentenheter) bland barnhushåll per hushållstyp – Exempel 2



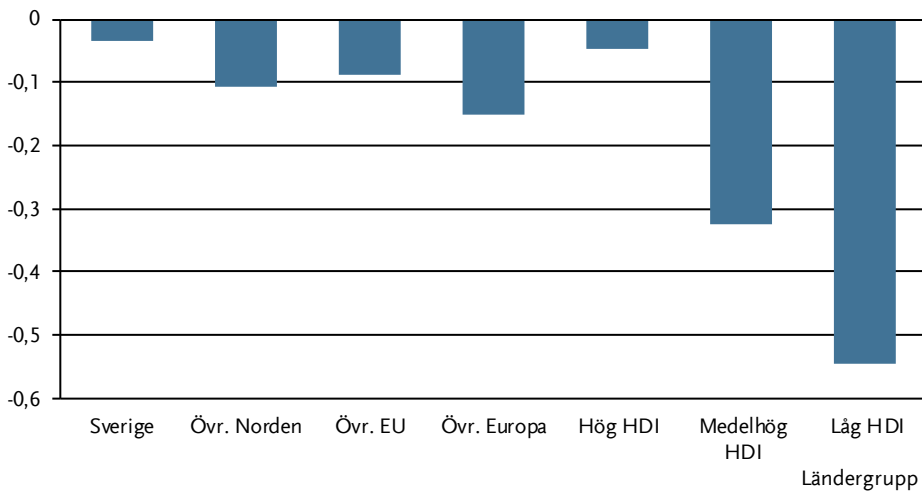
Diagrammet ovan visar att andelen med låg ekonomisk standard förändras förhållandevis lite, totalt sett en minskning med cirka 0,002 procentenheter. Minskningen uppstår för hushåll med ensamstående föräldrar, vilket trivalt följer av förmånens utformning. För hushåll med sammanboende föräldrar ökar tvärtom andelen med låg ekonomisk standard något.

Figur B3 11 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per huvudsaklig försörjningskälla – Exempel 2



En kraftig minskning av den ekonomiska standarden kan ses hos gruppen som huvudsakligen försörjs genom etableringsersättning. Detta beror på att gruppen är överrepresenterad bland hushåll med många barn, vilket ger ett positivt utfall i dagens system, och är underrepresenterad bland ensamstående, vilket ger ett negativt utfall med den alternativa förmånen.

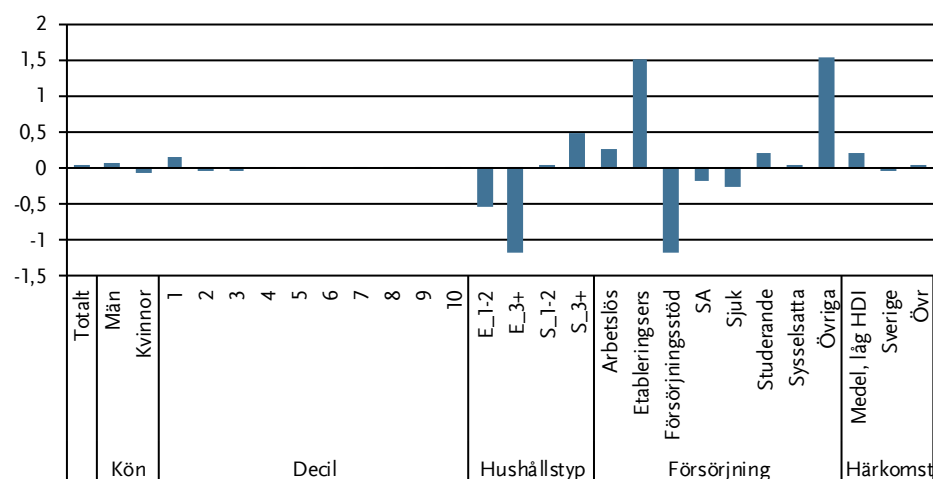
Figur B3 12 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per ländergrupp – Exempel 2



Den största minskningen av den ekonomiska standarden kan ses för individer i hushåll där hushållsföräldern härstammar från ett utomeuropeiskt land med låg HDI och i viss mån även medelhög HDI. Detta beror på att grupperna är överrepresenterade bland de riktigt stora familjerna.

Marginaleffekter

Figur B3 13 Förändring av marginaleffekter (procent) – Exempel 2



Anm.: Resultaten avser individer i åldern 19-69 år som bor i barnhushåll. Indelningar av inkomstgrupper görs dock på hela befolkningen.

De genomsnittliga marginaleffekterna är i princip oförändrade. Män får en mycket svag ökning och kvinnor en svag minskning. Ensamstående med barn får en minskning, särskilt i hushåll med minst tre barn, och sammanboende med 3+ barn en ökning. En relativt stor minskning kan ses för individer som försörjer sig genom försörjningsstöd medan individer som försörjer sig med etableringsersättning samt i gruppen med övrig försörjning i stället får något större öknings.

Arbetsutbudseffekter

Tabellen nedan visar att det totala antalet arbetade timmar endast förändras marginellt bland barnfamiljer: en ökning med cirka 0,01 procent. Andelen som förändrar sin arbetstid till följd av den alternativa förmånen är endast 0,35 procent.

De grupper som uppvisar störst andel med förändrad arbetstid är de som försörjs av försörjningsstöd eller etableringsersättning, ensamstående med barn och individer i den lägsta inkomstdecilen. De grupper som uppvisar den största relativa förändringen av den genomsnittliga arbetstiden är delvis desamma. Dock är arbetstidsförändringen något mindre för ensamstående med högst två barn.

I denna grupp minskar också arbetstiden medan den ökar i de övriga tidigare nämnda grupperna. I gruppen som försörjs av försörjningsstöd är ökningen mycket kraftig, men det är samtidigt en liten grupp och skattningen därför mycket osäker.

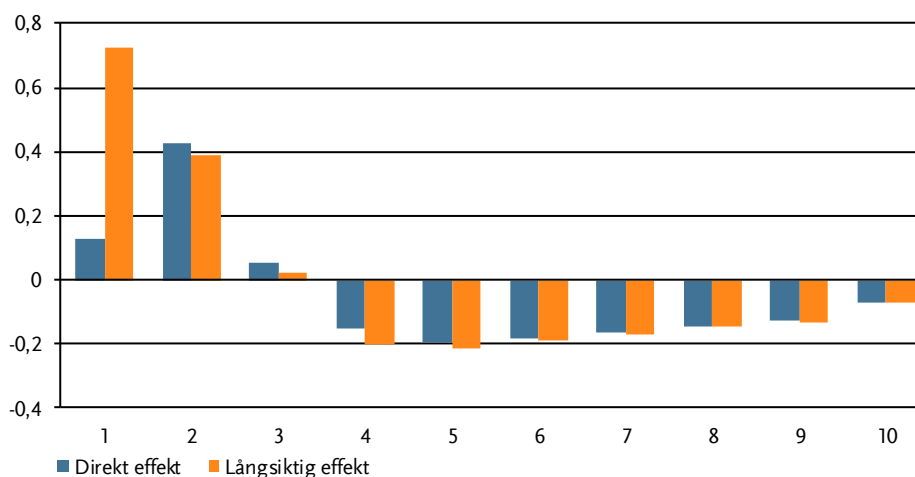
I gruppen som försörjs av försörjningsstöd minskar margineffekterna varför det ökande arbetsutbudet troligen beror på en substitutionseffekt som uppstår då ökat förvärvsarbete ger ett större privatekonomiskt utbyte. I gruppen som försörjs av etableringsersättning kan en ökning av arbetsutbudet också ses trots att margineffekterna där ökar. Detta tyder på att en negativ inkomsteffekt dominerar i gruppen och att man i viss utsträckning utökar sitt förvärvsarbete för att söka bibehålla sin ekonomiska standard trots att utbytet av förvärvsarbete är något mindre.

Tabell B3 5 Arbetsutbudseffekter exempel 2

| Variabel | Grupp | Antal personer (1 000-tal) | Andel med arbetstidsförändring (procent) | Genomsnittlig arbetstidsförändring (procent) |
|--------------|--------------------------------|----------------------------|--|--|
| Totalt | | 2 627 | 0,35 | 0,01 |
| Kön | Män | 1 268 | 0,2 | 0,01 |
| | Kvinnor | 1 359 | 0,5 | 0,01 |
| Hushållstyp | Ensam., 1-2 barn | 308 | 1,39 | -0,13 |
| | Ensam., 3+ barn | 45 | 2,14 | 0,38 |
| | Sambo, 1-2 barn | 1 811 | 0,06 | 0,02 |
| | Sambo, 3+ barn- | 464 | 0,66 | 0,04 |
| Inkomstdecil | 1 | 203 | 1,74 | 2,66 |
| | 2 | 186 | 0,95 | -0,33 |
| | 3 | 246 | 0,53 | -0,12 |
| | 4 | 293 | 0,34 | -0,11 |
| | 5 | 331 | 0,22 | -0,04 |
| | 6 | 347 | 0,11 | -0,02 |
| | 7 | 334 | 0,09 | -0,01 |
| | 8 | 291 | 0,05 | 0 |
| | 9 | 223 | 0,06 | -0,01 |
| | 10 | 172 | 0,03 | -0,01 |
| Försörjning | Sjuk | 54 | 0,24 | |
| | Arbetslös | 78 | 0,02 | |
| | Etableringers. | 3 | 2,44 | 21,75 |
| | SA | 37 | 0,01 | |
| | Försörjningsstöd | 38 | 3,65 | 337,9 |
| | Studerande | 175 | 0,01 | -0,09 |
| | Sysselsatt | 2 006 | 0,33 | -0,04 |
| Ländergrupp | Övrig | 238 | 0,46 | -0,19 |
| | Sverige | 1 878 | 0,26 | 0,02 |
| | Övriga länder | 377 | 0,44 | 0,05 |
| | Utomeur., låg och medelhög HDI | 371 | 0,71 | -0,1 |

Anm.: Resultaten avser individer i åldern 19-69 år som bor i barnhushåll. Indelningar av inkomstgrupper görs dock på hela befolkningen. Försörjningsgrupperna sjuk, arbetslös och SA antas inte ha något arbetsutbud i utgångsläget varför den relativa utvecklingen inte kan observeras.

Figur B3 14 Skillnad i ekonomisk standard (procent) bland barnhushåll per inkomstdecil – Exempel 2



Anm.: den långsiktiga effekten har beräknats genom att differensen mellan den direkta och den långsiktiga effekten från arbetsutbudsmodellen har adderats till den direkta effekten från FASIT. Detta då bedömningen är att skattningen av den direkta effekten från FASIT är mer tillförlitlig.

Diagrammet ovan visar att den alternativa förmånen har en högre grad av progressivitet än dagens FBT då den ökar den ekonomiska standarden i de tre lägsta decilerna, särskilt den andra, medan den minskar i högre deciler. Med hänsyn taget till de förväntade arbetsutbudseffekterna (den långsiktiga effekten) ökar den ekonomiska standarden särskilt mycket i den första decilen.

Riksdagens mål för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer och minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och hushåll utan barn. Riksdagen har även tagit ställning för att den omfördelade profilen för den ekonomiska familjepolitiken bör förstärkas. Riksrevisionen har granskat hur väl flerbarnstillägget i barnbidraget, som är en del av den ekonomiska familjepolitiken, på ett effektivt sätt bidrar till att nå dessa mål.

Resultatet av granskningen är att flerbarnstillägget förbättrar barnbidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet genom att flerbarnstillägget i högre utsträckning än det allmänna barnbidraget tillfaller personer i den lägre delen av inkomstfördelningen. Granskningen visar också att införandet av flerbarnstillägg för barn nummer två år 2005 innebar en väsentlig försämring av flerbarnstilläggets träffsäkerhet. Barnbidragets förmåga att på ett effektivt sätt bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer skulle kunna förbättras inom ramen för ett generellt system.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över flerbarnstillägget i barnbidraget. I översynen bör det övervägas om flerbarnstillägget för barn nummer två ska avskaffas så att de statliga medel som därmed frigörs kan användas på ett sätt som kan förväntas ge bättre måluppfyllelse.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-558-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE