

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Allmänna bostadsbidraget – Totalreformen 2015, förmånsutgifternas utveckling och stödmottagarnas sysselsättning

I revisionen utreddes beredningen av totalreformen av det allmänna bostadsbidraget (RP 52/2014) och särskilt bedömningarna av de statsekonomiska effekterna som utarbetats under beredningen samt utfallet av dessa. Ett annat centralt element i revisionen var bedömningen av förvärvsinkomststämningen för allmänt bostadsbidrag, dvs. det så kallade skyddade beloppet, som infördes i samband med reformen som incitament för arbete och som ett sätt att minska den strukturella arbetslösheten. Dessutom utreddes förhållandet mellan det allmänna bostadsbidraget och utkomststödet samt förenligheten mellan det allmänna bostadsbidraget och studiepenningen. I revisionen utvärderades också finansieringsprocessen för det allmänna bostadsbidraget samt utgiftsuppföljningen ur laglighetsgranskningens och redovisningsrevisionens perspektiv.

Revisionsverket beslutade att inleda en revision eftersom utgifterna för allmänt bostadsbidrag har ökat nästan oavbrutet under hela 2010-talet, och den nya lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014) som trädde i kraft 2015 förklarar utgiftsökningen till en del. Den parlamentariska kommittén som bereder reformen av den sociala tryggheten har som mål att utveckla stöden för boende för att minska behovet av utkomststöd. Genom revisionen produceras information om de statsekonomiska effekterna av det allmänna bostadsbidraget och om stödets ändamålsenlighet i förhållande till andra utkomstskyddsförmåner. Revisionen breddar riksdagens och statsrådets kunskapsunderlag för en utveckling av det allmänna bostadsbidraget samt producerar information som stöder arbetet i kommittén för social trygghet.

## Det allmänna bostadsbidraget fungerar allt tydligare även som stöd för förvärvsarbete

Ett skyddat belopp på 300 euro, dvs. ett förvärvsinkomststämning, infördes i det allmänna bostadsbidraget 1.9.2015. Detta innebär att 300 euro dras av per månad från förvärvsinkomsterna för hushållets alla vuxna vid beräkningen av bostadsbidraget, varvid det är möjligt att få allmänt bostadsbidrag med högre förvärvsinkomster än tidigare.

Sedan förvärvsinkomststämningen infördes har det allmänna bostadsbidraget blivit en central stödform för hushåll med låga förvärvsinkomster. Enligt FPA:s registeruppgifter ökade andelen förvärvsarbete hushåll som fick allmänt bostadsbidrag (exkl. studerandehushåll) 2015–2019 från 24 procent till 39 procent

efter reformen. Införandet av förvärvsinkomstavrdraget ökade bostadsbidraget för förvärvsarbetande hushåll och hushåll som inte tidigare hade rätt till allmänt bostadsbidrag inkluderades i stödet. På längre sikt förklaras det större antalet förvärvsinkomsttagare som får allmänt bostadsbidrag av ökningen i deltidsarbete och den förbättrade sysselsättningen.

Beslut om införande av förvärvsinkomstavrdraget inom det allmänna bostadsbidraget fattades i regeringens strukturpolitiska program. Syftet med förvärvsinkomstavrdraget är att minska den strukturella arbetslösheten och sänka tröskeln för att ta emot arbete. Inom utkomstskyddet för arbetslösa infördes ett lika stort skyddat belopp 1.1.2014. Med de skyddade beloppen för det allmänna bostadsbidraget och utkomstskyddet för arbetslösa strävar man efter att sporra till deltidsarbete och tillfälligt arbete. Förvärvsinkomstavrdraget förbättrar deltidsarbetets ekonomiska incitament, dvs. ökar de disponibla inkomsterna för de som får bostadsbidrag när de sysselsätts i deltidsarbete. På basis av de exempelkalkyler som gjorts i revisionen minskar förvärvsinkomstavrdraget arbetslöshetsfällorna för deltidssysselsättning särskilt för arbetslösa ensamförsörjare. I en arbetslöshetsfälla ökar sysselsättningen de disponibla inkomsterna med högst 20 procent.

Vid bedömningen av det allmänna bostadsbidragets incitamentseffekter ska regionala skillnader i boendekostnaderna beaktas. Incitamenten för sysselsättning för personer som får bostadsbidrag är bättre utanför huvudstadsregionen i synnerhet med lägre löneinkomster. Detta förklaras av att boendekostnaderna utanför huvudstadsregionen är lägre och därmed räcker de primära förmånerna (utkomstskydd för arbetslösa och allmänt bostadsbidrag) bättre till för att täcka boendeutgifterna utan utkomststöd.

I reformen av den sociala tryggheten är den centrala frågan i vilken mån man vill stöda utkomsten för hushåll med låga förvärvsinkomster med bostadsbidrag och i vilken mån genom andra förmåner. Om villkoren för att få bostadsbidrag skärps måste boendeutgifterna oftare täckas med utkomststöd. På grund av den strängare inkomstprövningen försämrar utkomststödet de ekonomiska incitamenten för arbete och den strängare behovsprövningen gör mottagandet av arbete också mer byråkratiskt.

## Totalreformen av det allmänna bostadsbidraget ökade utgifterna betydligt mer än vad som uppskattats i regeringens proposition

Utöver införandet av förvärvsinkomstavrdraget förenklades grunderna för beviljande av bostadsbidrag genom bostadsbidragsreformen 2015, maximihyrorna höjdes och självriskandelarna sänktes. Förvärvsinkomstavrdraget höjer inkomstgränserna för det allmänna bostadsbidraget och ökar dess utgifter. I regeringens proposition uppskattades reformen öka utgifterna för det allmänna bostadsbidraget med sammanlagt 68 miljoner euro per år. Detta inkluderade inte förvärvsinkomstavrdragets utgiftseffekter. Utgiftsökningen bedömdes till stor del

bero på de åtgärder som avtalats i regeringsprogrammet, dvs. en höjning av maximihyrorna och en sänkning av självriskandelarna. Den egentliga strukturella reformen av lagstiftningen uppskattades inte öka utgifterna för det allmänna bostadsbidraget.

I beredningsskedet gjordes också alternativa bedömningar av reformens utgiftseffekter. Utifrån dessa skulle reformen öka utgifterna mer än de uppskattningar som behandlats i regeringens proposition. Vid revisionen framgick det inte varför alternativa bedömningar inte behandlades i regeringens proposition.

Efter att lagen trätt i kraft har uppskattningarna av utgiftseffekterna preciserats och utgifterna för det allmänna bostadsbidraget har i och med reformen ökat mer än de uppskattningar som presenterats i regeringens proposition. Uppskattningarna av reformens utgiftseffekter på årsnivå har varierat mellan 150 miljoner euro och 259 miljoner euro. I uppskattningarna ingår utgifterna för förvärvsinkomstavrdraget. Eftersom det är svårt att bedöma utgiftseffekterna i beredningsskedet, borde man i regeringens proposition ha fört fram osäkerhetsfaktorerna kring dem samt olika beräkningar av reformens utgiftseffekter som gjorts upp i beredningsskedet.

Införandet av förvärvsinkomstavrdraget var en betydande reform av det allmänna bostadsbidraget. Trots detta presenterades inte målen för införandet av förvärvsinkomstavrdraget i regeringens proposition. I regeringens proposition bedömdes inte heller de statsekonomiska effekterna av införandet och incitamenten för arbete enligt principerna för god lagberedning. Regeringens proposition lämnades i detta avseende bristfällig till riksdagen, trots att man i beredningsskedet hade gjort uppskattningar av kostnaderna för införandet av förvärvsinkomstavrdraget. Förvärvsinkomstavrdraget genomfördes enligt en annan modell än vad som hade beslutats i regeringens strukturpolitiska program. Ändringen av modellen motiverades dock inte i regeringens proposition. I den genomförda modellen är villkoren för förvärvsinkomstavrdraget lindrigare än i modellen för det strukturpolitiska programmet.

Vid revisionen kunde man inte få en tydlig bild av lagberedningsprocessen, eftersom beredningsmaterialet inte har arkiverats vid social- och hälsovårdsministeriet eller i registret som är avsett för lagberedningsprojekt. Beredningen av betydande lagstiftningsåtgärder borde dock dokumenteras omsorgsfullt och beredningshandlingarna arkiveras för senare granskning.

## Boendeutgifter täcks i betydande grad med utkomststöd

Totalreformen av det allmänna bostadsbidraget förbättrade nivån på det allmänna bostadsbidraget. Ändå behöver många låginkomsthushåll fortfarande utkomststöd, som är avsett att beviljas tillfälligt och i sista hand, för att täcka sina boendeutgifter. Till exempel i december 2021 täckte det allmänna bostadsbidraget i genomsnitt endast lite över hälften av boendeutgifterna oavsett hushållets storlek eller kommungrupp där bostaden är belägen.

Knappt hälften av utgifterna för det grundläggande utkomststödet allokeras för närvarande till stödmottagarnas boendeutgifter. Priset på boendet försvårar socialskyddsreformens mål att minska det långvariga behovet av utkomststöd. Förvärvsinkomstsvdraget för det allmänna bostadsbidraget har minskat det kalkylerade utkomststödsbehovet för personer med låga förvärvsinkomster. Införandet av förvärvsinkomstsvdraget kan därför i detta avseende betraktas som positivt.

## Inkomsterna beaktas på olika sätt i det allmänna bostadsbidraget och studiestödet, vilket försvårar samordningen av förmånerna och förvärvsinkomsterna

Risken för att studerandenas förmåner skulle bli mer komplicerade identifierades när överföringen av studerande från studiestödets bostadstillägg till det allmänna bostadsbidraget 2017 bereddes. Enligt revisionen har risken realiserats.

De ekonomiska incitamenten för studerandenas sysselsättning är goda för de som får studiepenning och allmänt bostadsbidrag, men inkomsterna beaktas i förmånerna på mycket olika sätt. Det är ganska enkelt att förutse förvärvsinkomsternas inverkan på erhållandet av studiepenning. I och med övergången till det allmänna bostadsbidraget ska studerandena beakta vilka effekter deras egna inkomster har på studiepenningen och dessutom vilka effekter de vuxna hushållsmedlemmarnas inkomster har på det allmänna bostadsbidraget. Inom det allmänna bostadsbidraget används hushållets kalkylerade genomsnittsinkomst för det kommande året i situationer där hushållets inkomster hos den som ansöker om förmånen varierar till stor del. Detta försvårar prognostiseringen av hur betydande fluktuationer i inkomsterna slutligen påverkar nivån på det allmänna bostadsbidraget. Genomsnittsinkomsterna utnyttjas betydligt oftare i beslut om allmänt bostadsbidrag för studerande än för andra mottagargrupper.

## Finansieringsprocessen och utgiftsuppföljningen för det allmänna bostadsbidraget har ordnats på behörigt sätt vid social- och hälsovårdsministeriet

Finansieringsprocessen och utgiftsuppföljningen för det allmänna bostadsbidraget har ordnats enligt gällande bestämmelser vid social- och hälsovårdsministeriet. FPA:s uppföljning av utgifterna för det allmänna bostadsbidraget är dock betydligt noggrannare och aktuellare än ministeriets uppföljning. Ministeriet skulle kunna utnyttja FPA:s bokslutsuppgifter och andra uppgifter om utfallet effektivare än för närvarande vid beredningen av lagstiftningen och statsbudgeten.

FPA upprättar årligen ett eget bokslut och en egen verksamhetsberättelse före utgången av mars och bokslutet fastställs före utgången av maj. Social- och hälsovårdsministeriet upprättar däremot i likhet med de övriga statliga bokföringsenheterna sitt eget bokslut före utgången av februari, dvs. statens bokslut saknar ett koncernperspektiv när det gäller FPA. Skillnaden mellan tidpunkten då boksluten färdigställs och förfarandet för utbetalning av utgifter för det allmänna bostadsbidraget till FPA medför innehållsmässiga skillnader i FPA:s och social- och hälsovårdsministeriets bokslut.

## Revisionsverkets rekommendationer

Statsrådet bör

1. i beredningen av reformen av den sociala tryggheten dra upp riktlinjer för i vilken mån utkomsten för personer med låga förvärvsinkomster stöds med allmänt bostadsbidrag och i vilken mån genom andra förmåner.
2. i beredningen av reformen av den sociala tryggheten sträva efter att utveckla lösningar som minskar behovet av utkomststöd, som är avsett att beviljas tillfälligt och i sista hand, för att stödja boendet.

Social- och hälsovårdsministeriet bör

3. i samband med reformen av den sociala tryggheten inkludera i regeringens propositioner olika bedömningar av reformernas statsekonomiska effekter, övriga effekter, mål samt alternativa sätt att genomföra dem.
4. arkivera handlingar och annat material i anslutning till lagberedningen på behörigt sätt.
5. utnyttja FPA:s boksluts- och uppföljningsuppgifter effektivare och tidsenligare i planeringen av statsfinanserna.