



Ny kris i befolkningsfrågan?

ANDERS BJÖRKLUND
THOMAS ARONSSON
LENA EDLUND
MÅRTEN PALME

Låga födelsetal under 1990-talet har lett till en ny familjepolitisk debatt. Kommer de lägre födelsetalen att bli bestående, eller är de bara en tillfällig reaktion på den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft? Vad ligger bakom de låga födelsetalen – osäker arbetsmarknad, långsiktiga värderingsförändringar eller en illa utformad politik?

I årets rapport från SNS Välfärdspolitiska råd analyseras födelsetalen ur ett huvudsakligen ekonomiskt perspektiv. Författarna argumenterar för att barnafödandet inte bara rör familjepolitik i snäv mening utan måste ses i sitt sammanhang. Planering av studier och arbetsmarknadsinträde påverkas av familjepolitikens utformning. Inte bara de ekonomiska stödsystemen utan också regleringen av samlevnadsformerna kan ha betydelse. På längre sikt påverkar barnafödandet också pensionsystemets stabilitet och de offentliga finanserna. Rapporten argumenterar också för att målkonflikterna måste få ett större utrymme i debatten.

Välfärdspolitiska rådets rapport 2001 Anders Björklund m.fl.



SNS
FÖRLAG

SNS

Ny kris i
befolkningsfrågan?

Välfärdspolitiska rådets rapport 2001

Ny kris i befolkningsfrågan?

ANDERS BJÖRKLUND

THOMAS ARONSSON

LENA EDLUND

MÅRTEN PALME

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Tel: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

SNS Välfärdspolitiska råd har skapats för att i årligen återkommande rapporter analysera centrala problem i välfärdspolitiken. Rådet består av fristående forskare som självständigt väljer frågeställningar och angreppssätt.

Anders Björklund (red.), Thomas Aronsson, Lena Edlund, Mårten Palme
Välfärdspolitiska rådets rapport 2001. Ny kris i befolkningsfrågan?

Första upplagan
Första tryckningen

© 2001 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Nyebølle Grafisk Form AB
Sättning: Melanders Fotosätter AB

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2001

ISBN 91-7150-831-7
ISSN 1403-7718

Innehåll

Utgivarens förord 7

1. Inledning 9

Varför bekymra sig? 11

Vad göra? 13

Rapportens uppläggning 14

2. Ekonomi och födelsetal: teori 17

Den ekonomiska ansatsen 17

Familjepolitiken och kostnaden för att skaffa barn 19

3. Ekonomi och födelsetal: empiri 24

Antalet barn 27

När och hur tätt föds barnen? 31

Vem skaffar barn? 33

Är nedgången tillfällig eller permanent? 35

Födelsetalens variationer 39

Slutsatser 41

4. Samhällsekonomiska aspekter på lägre födelsetal och en åldrande befolkning 45

Fonderat pensionssystem och pay as you go-system 47

Betalningsviljan för offentliga utgiftsprogram 48

Effekter av förändringar i socialförsäkringssystemet 54

Sparande, investeringar och demografiska skift 59

Tillväxt och demografi 61

Barnomsorg, skola och åldringsvård 63

Avslutning 63

5. Familjens regelverk 69

Vårdnadsfördelning och faderskap 70

Annan omfördelning inom äktenskapet 71

Äktenskapet – en mer stabil samlevnadsform 72

Äktenskap och födelsetal	73
Andra funktioner	74
Subventionerar staten skilsmässor?	75
Sammanfattning	77

6. Olika sätt att subventionera barn 81

Översikt över familjepolitikens medel	82
Hur påverkar familjepolitiken inkomstfördelningen?	85
Hur påverkar familjepolitiken hushållens intresse för arbete?	93
Hur påverkar familjepolitiken incitamenten till familjebildning?	103
Sammanfattning och slutsatser	105

7. Slutsatser och förslag 108

Välfärdspolitiska rådet 2001	119
------------------------------	-----

Utgivarens förord

FÖDELSETALEN UNDER 1990-TALET var historiskt låga. Orsakerna till de låga talen är komplexa. Som ofta sker i sådana situationer har olika intressen framfört sina traditionella diagnoser och recept. Några hävdar att familjepolitiken måste göras gynnsammare – högre barnbidrag, längre föräldraledighet osv. Andra menar att det är en felaktig utformning av politiken som ligger bakom de kraftiga svängningarna i barnafödandet. Andra åter menar att det är brist på bostäder som ligger bakom och rekommenderar höjda subventioner till bostadsbyggandet.

Årets rapport från SNS Välfärdspolitiska råd, *Ny kris i befolkningsfrågan?*, tar upp och analyserar några av de centrala frågorna i detta komplex av problem. Är den nedgång vi sett under 1990-talet tillfällig eller permanent? Vilka blir de samhällsekonomiska konsekvenserna av fortsatt låga födelsetal? Går det över huvud taget att påverka födelsetalen med familjepolitiska åtgärder?

Definitiva svar på frågorna är naturligtvis svårt att ge, men författarna kommer en bit på väg. Genom att följa barnafödandet för olika generationer av kvinnor kan man urskilja ett tydligare mönster än om man bara ser på årsvisa födelsetal. Den fullbordade fruktsamheten – det antal barn en kvinna i genomsnitt föder under sitt liv – uppvisar en betydligt högre stabilitet än antalet födda enskilda år. Genom jämförelser med utvecklingen i andra länder kan man också få en uppfattning i frågan om familjepolitiken har haft några effekter.

Ett av rapportens huvudbudskap är att några av orsakssambanden måste sökas utanför den snävt definierade familjepolitikens område. Familjebildningen påverkas av andra stora beslut under livscykeln, t.ex. val av utbildning och utbildningens förläggning i tiden, inträde i arbetslivet m.m. Inte minst viktiga – även om orsakssambanden här är

mycket ofullständigt kända – är de regler som omger familjebildningen: äktenskapet som kontrakt, vårdnadsansvar vid separation m.m.

I rådet har ingått professor Anders Björklund, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet (ordf.), professor Thomas Aronsson, Nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet, docent Lena Edlund, Handelshögskolan i Stockholm (f.n. Columbia University, New York) och docent Märten Palme, Institutionen för ekonomisk statistik vid Handelshögskolan i Stockholm. Rapporten har diskuterats vid seminarium på SNS. Författarna har därvid kunnat utnyttja synpunkter från Bo Malmberg, Uppsala universitet, David Strömberg, Stockholms universitet, och Magnus Wikström, Umeå universitet.

Som brukligt är i SNS-sammanhang har arbetet följts av en referensgrupp med representanter från näringsliv och förvaltning. Agneta Dreber har varit ordförande i referensgruppen.

Författarna står gemensamt bakom rapportens analys och rekommendationer. SNS som organisation har inte tagit ställning till dess innehåll. Referensgruppens yttrande över rapporten publiceras på SNS hemsida (www.sns.se). Arbetet har stötts finansiellt av Socialvetenskapliga forskningsrådet (numera FAS) och av Riksförsäkringsverket.

Stockholm i november 2001

Per Molander

1.

Inledning

”Mer än de flesta andra samhällsproblem har befolkningsfrågan förmått uppröra sinnena.”

SÅ INLEDER MAKARNA MYRDAL folkupplagan av sin berömda bok *Kris i befolkningsfrågan*, som kom ut 1935, ett år efter den första upplagan. Med tanke på den politiska debatt som de fallande födelsetalen under 1990-talet har gett upphov till tycks detta uttalande fortfarande ha hög relevans.

När man diskuterar barnafödandet och dess förändringar över tiden, är det viktigt att hålla isär några centrala begrepp. De *årliga födelsetalen*, som brukar tilldra sig uppmärksamhet i massmedia, redovisar helt enkelt hur många barn som fötts i landet antingen totalt eller per kvinna. De uppvisar svängningar som beror på en mängd faktorer – antalet kvinnor i olika fertila åldrar, konjunkturer m.m. – och är därför svåra att använda i en policydiskussion.

Fruktsamhet används i demografiska sammanhang i en något annorlunda betydelse än den man tänker på i vardagslag (som avser biologisk förmåga att föda och av demografer kallas *fekunditet*). Den *årliga fruktsamheten* är det antal barn som kvinnor skulle föda i genomsnitt om de födelsemönster som råder ett visst år blev bestående. Siffran bygger alltså på en prognos; man antar att alla 20-åringar, 21-åringar etc. framöver kommer att föda lika många barn i genomsnitt som äldre årskullar gör under utgångsåret. Fördelen med denna siffra är att den inte är känslig för variationer i årskullarnas storlek. Den är dock fortfarande känslig för ekonomiska konjunkturer och andra yttre faktorer som påverkar barnafödandet ett enskilt år.

Fullbordad fruktsamhet är det antal barn som kvinnor i genomsnitt föder under hela sitt fruktsamma liv. För att beräkna denna krävs allt-

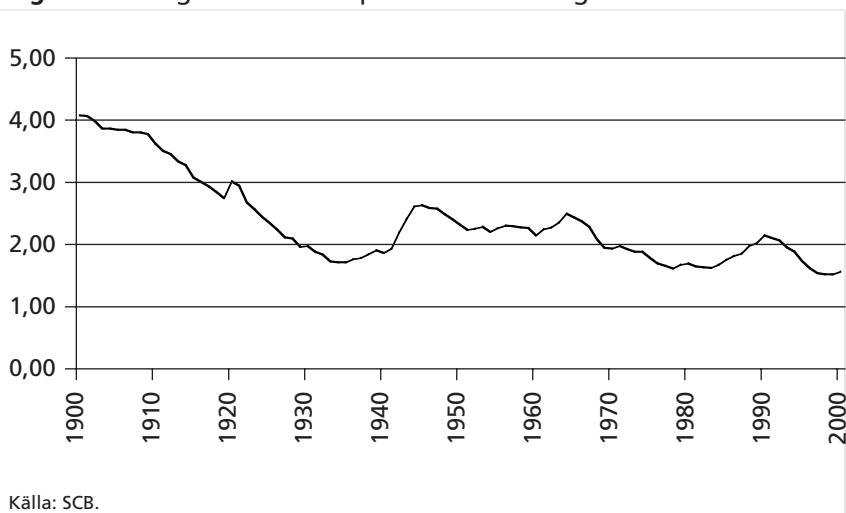
så att man följer en årskull genom hela den fruktsamma perioden (normalt till 45 års ålder). Nackdelen är alltså att den släpar efter det aktuella skeendet.

Som kommer att framgå uppvisar dessa tre tal mycket olika utvecklingsförlopp. Yttre skeenden som påverkar människors förväntningar och planering av framtiden, till exempel ett krig, kan ge drastiska effekter på födelsetalen och den årliga fruktsamheten. Men sådana händelser innebär ofta att familjer förskjuter sitt barnafödande över tiden. De fullbordade fruktsamhetstalen blir därför stabilare.

År 1999 var fruktsamheten 1,50 barn per kvinna (se figur 1.1). Sedan 1991 är detta en nedgång från 2,14. Räknat i antalet barn är det frågan om en nedgång från drygt 124 000 till ca 88 000, se figur 1.2. Under år 2000 steg fruktsamheten åter något till 1,55 och ökningen tycks ha fortsatt under första halvåret 2001.

Födelsetalet år 1999 är det lägsta som någonsin rapporterats i vårt land. Vi hade dock så sent som i början av 1980-talet födelsetal kring 1,6, något som understryker de kraftiga fluktuationerna i de svenska födelsetalen. Den första djupa dalgången kom under början av 1930-talet, och det var denna nedgång som engagerade makarna Myrdal att skriva sin bok. Sedan följde en kraftig uppgång under 1940-talet och en svag nedgång under 1950-talet. Därefter finns en tämligen lång cykel

Figur 1.1. Årlig fruktsamhet per kvinna i Sverige 1900–2000.



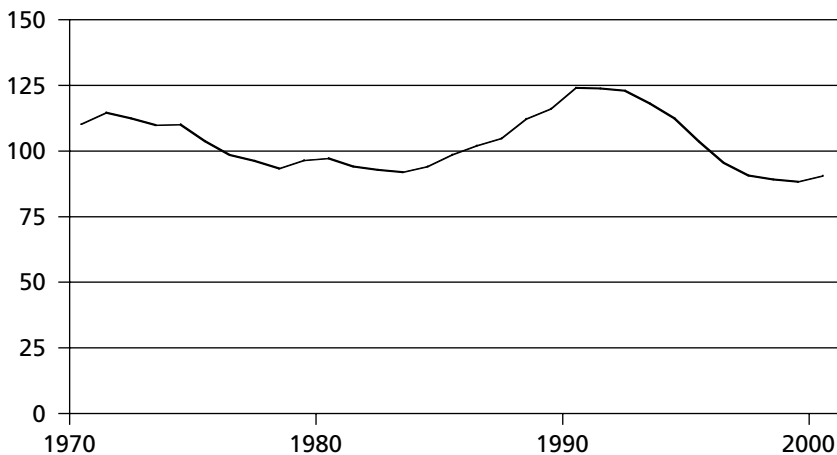
som inleddes med en topp i mitten av 1960-talet följt av en nedgång fram till början av 1980-talet.

Varför bekymra sig?

Man kan fråga sig varför man över huvud taget skall bekymra sig över fallande fruktsamhet. Svaret på frågan beror rimligen på hur man skall tolka utvecklingen under 1990-talet. Om det är en tillfällig nedgång blir frågan hur man skall värdera konsekvenserna av de kraftiga fluktuationer som de svenska födelsetalen har uppvisat. Om det, åtminstone delvis, handlar om en permanent nedgång blir problemet annorlunda. Vi har då i praktiken nått en nivå på födelsetalen som klart understiger vad som krävs för att reproducera den svenska befolkningen. I avsaknad av tillräcklig invandring (inklusive adoptioner från utlandet) kommer då befolkningen att successivt bli allt äldre och dessutom minska i antal. Det förefaller som om det är oron för en permanent nedgång av födelsetalen som ligger bakom intensiteten i den politiska debatten kring födelsetalen.

Men det är inte heller självklart på vilket sätt födelsetal som permanent understiger (drygt) två barn per kvinna utgör ett stort samhälls-

Figur 1.2. Antal tusen födda barn per år 1970–2000.



Källa: SCB

problem. Bör man inte bedöma befolkningsutvecklingen och födelsetalen ur ett globalt perspektiv och inte ur ett snävt svenskt perspektiv? Och är det inte varje kvinnas (och mans¹) ensak hur många barn man väljer att skaffa?

Ser man tillbaka på historiska debatter kring låga födelsetal finner man de mest varierande argument. I Frankrike fanns redan under 1800-talet en rädsla för att låga födelsetal skulle leda till en alltför liten armé och därmed ett underläge i förhållande till militära motståndarländer som Tyskland.² Även senare har rädslan för låga födelsetal varit stark i just Frankrike som periodvis också fört en s.k. pro-natalistisk politik, dvs. en politik som stimulerar barnafödandet.

Ett annat argument som ibland framförs i politiska sammanhang är att det skulle vara något grundläggande fel med ett samhälle som inte är tillräckligt barnvänligt för att reproducera sig självt. Detta är ett slags moralisk inställning som vi inte har någon anledning att ta närmare ställning till. Vår uppgift är att lägga ett mer samhällsekonomiskt perspektiv på dessa frågor.

Ett samhällsekonomiskt argument är att en nedgång i födelsetalen skulle kunna leda till en ökad försörjningsbörda för dem som nu föds eftersom de kommer att få en relativt sett stor grupp av pensionärer att försörja. Konsekvenserna av en sådan utveckling skulle kunna lindras om den generation som föder färre barn i stället sparar mera inför sin ålderdom så att den mindre generationen får ett större realkapital att arbeta med under sin aktiva tid. Det är dock inte oproblemiskt att generera detta ökade sparande.

Det var denna problembild som låg bakom makarna Myrdals oro för de låga födelsetalen under 1930-talet. De diskuterade också möjligheten att parera problemet med hjälp av ökat sparande. De tog dock klar ställning för en politik som uppmuntrade barnafödandet: ”Barn bättre än sparande” är en rubrik i folkupplagan av boken. En av våra viktigaste uppgifter i denna rapport är att granska denna argumentation.

Ett annat argument som vädrats under senare års debatt är av fördelningskaraktär och går ut på att barn kan komma att bli en resursfråga, dvs. bara de rika kommer att få råd med barn. SCB:s demograf Britta Hoem (2000) kommer in på detta i sitt bidrag till en rapport utgiven av Kommittén Valfärdsbokslut. Hennes resultat betonas också i kommitténs delbetänkande (SOU 2000:3).

Det är några mönster i födelsetalens struktur under 1990-talet som

tyder på att det kan ha blivit allt mer av en resursfråga att skaffa barn. Bland annat är sambandet mellan kvinnans egen inkomst (ett år före födseln) och benägenhet att föda barn klart positivt när individdata för 1990-talet studeras. Detsamma gäller kvinnans utbildningsnivå och benägenheten att skaffa barn. Nedgången i födelsetalen är också särskilt stark bland kvinnor med låg utbildning. Det är dock för tidigt att uttala sig om ifall detta återspeglar ett nytt mer långsiktigt mönster i födelsetalen. Historiskt är nämligen sambandet negativt mellan slutligt antal födda barn och utbildningsnivå bland svenska kvinnor födda 1922 till 1955.³ Det verkar som om en utveckling mot att familjer från de högre inkomstklasserna skulle få råd med fler barn än andra familjer skulle uppfattas mycket negativt av flera bedömare. Aftonbladet hade t.ex. i början av 2001 en artikelserie om ”nyfattigdomen” i Sverige där detta förhållande skildrades på ett känslösamt sätt.⁴ Även detta fördelningsargument kommer vi att närmare granska i rapporten.

Från ett historiskt perspektiv är det intressant att notera att den fördelningspolitiska debatten under 1930-talet fördes på ett annorlunda sätt. Makarna Myrdal uttryckte oro över att barn skulle växa upp under fattiga förhållanden. Detta skulle leda till ”barn av lägre kvalitet” med negativa samhällsekonomiska konsekvenser som följd.⁵ Därför föreslog de politiska åtgärder på ett brett plan, från åtgärder som idag kan karakteriseras som familjepolitik till bostadspolitiska satsningar.

Vad göra?

Vilka ekonomisk-politiska slutsatser följer då av utvecklingen sedan 1990-talets början? Ja, det beror naturligtvis på hur man bedömer utvecklingen, t.ex. i vilken utsträckning det är en permanent eller tillfällig nedgång.

En naturlig politisk reaktion till fallande födelsetal har varit att satsa ännu mera på en generös familjepolitik. Detta kan ske i flera former: högre allmänna barnbidrag, lägre taxor – och kanske särskilt så kallad maxtaxa – för förskola, längre föräldraledighet och/eller högre föräldrapenning. Vi har sett som en viktig uppgift att granska denna argumentation. För att fallande födelsetal skall motivera en mer generös familjepolitik måste två villkor vara uppfyllda. För det första måste fallande födelsetal utgöra en påtaglig samhällsekonomisk belastning. För

det andra måste en generös familjepolitik påverka de aggregerade födelsetalen. Och för det tredje måste en generös familjepolitik vara överlägsen andra ekonomisk-politiska strategier för att lösa problemet med fallande födelsetal.

Oavsett vilket svar man har på dessa frågor är det dock en angelägen uppgift att granska den svenska familjepolitiken, som redan i utgångsläget är mycket omfattande, ur ett internationellt och ur ett historiskt perspektiv.

Rapportens uppläggning

Vi inleder analysen i vår rapport med att närmare skärskåda födelsetalens utveckling. Den utveckling som beskrivits ovan i figurerna 1.1 och 1.2, och den debatt som denna utveckling har satt igång, aktualiserar åtminstone tre olika frågeställningar kring födelsetalen. Den första är om nedgången är tillfällig eller permanent, eller rättare sagt i vilken utsträckning det är en tillfällig respektive permanent nedgång. Ett skäl till att det kan vara frågan om en tillfällig nedgång är att svenska kvinnor under loppet av 1990-talet valde att skjuta fram sitt barnafödande till en senare period i livet. En sådan förskjutning av tidpunkten för barnafödandet kan vara permanent, kanske till följd av längre utbildning och att det numera tar längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden. Om så är fallet kommer vi snart att se en återgång till högre födelsetal. Ett annat skäl till att det kan vara en tillfällig nedgång är att den ekonomiska krisen påverkade födelsetalen och att 1990-talets kris nu i allt väsentligt är övervunnen. I det senare fallet skulle det kunna vara fråga om att några generationer svenska kvinnor till följd av den djupa krisen kom att föda färre barn under sin fertila tid, men att senare generationer kommer upp på en högre nivå.

Den andra frågan är om en generös politik gentemot familjer med barn kan förväntas påverka födelsetalen. Idealt skulle vi också vilja veta vilken betydelse olika typer av familjepolitiska åtgärder som allmänna barnbidrag, föräldraledighet och tillgång till barnomsorg har för födelsetalen.

Den tredje frågan är den fördelningspolitiska, dvs. huruvida barn blivit en lyxvara som bara de välbeställda har råd med.

Vi diskuterar födelsetalens bestämningsfaktorer utifrån olika teorier och tidigare empiriska erfarenheter. Vi fokuserar särskilt på hur

familjepolitik av svensk typ kan förväntas påverka födelsetalens nivå, struktur och stabilitet. Vi behandlar också frågan i vilken utsträckning nedgången är tillfällig eller permanent. Familjepolitikens effekter på födelsetalen analyseras med hjälp av en internationell jämförelse. Vi kommer fram till att en relativt stor del av nedgången är tillfällig, men utesluter inte att det också delvis är en permanent nedgång till en lägre nivå närmare den som flertalet centraleuropeiska länder uppvisar. Vi gör också bedömningen att det är troligt att en generös familjepolitik av svensk typ verkligen har en effekt på födelsetalens nivå. Däremot menar vi att det saknas tillförlitliga tecken på att barn har blivit en lyxvara.

Vi går därför vidare i kapitel 4 och analyserar med hjälp av ekonomisk teori vilka samhällsekonomiska påfrestningar som skulle följa av lägre födelsetal. Vi fokuserar särskilt på hur pensionssystemet påverkas av en åldrande och minskande befolkning. Vår bedömning är att en åldrande och minskande befolkning till följd av lägre födelsetal verkligen är en samhällsekonomisk belastning. Det beror på att vårt pensionssystem i stor utsträckning är konstruerat som ett s.k. *pay-as-you-go*-system. Därför kommer en åldrande befolkning att höja skattebördan för den aktiva befolkningen med ökade samhällsekonomiska kostnader som följd. Vi diskuterar att ändra möjligheten att ändra pensionssystemets konstruktion. Men vi menar samtidigt att det är svårt att byta pensionssystem och pekar i stället på möjligheten att lindra problemen genom reformer av pensionssystemet som ökar incitamenten att arbeta längre.

Analysen av familjepolitik tar ofta den befintliga familjestrukturen för given och undersöker hur olika bidrag påverkar olika familjetyper. Vår analys i kapitel 5 lyfter fram betydelsen av själva äktenskapskontraktet. Vi pekar på de egenskaper som det traditionella äktenskapet har och menar att mycket talar för att denna kontraktsform har ett antal gynnsamma effekter vilka inte tillräckligt beaktats i den politiska debatten. Det är troligt att äktenskapet befrämjar långsiktiga relationer mellan föräldrar och att det därmed förebygger behov av de bidrag som ges till ensamstående föräldrar. Det är också möjligt att det rentav höjer födelsetalen.

I kapitel 6 diskuterar vi sedan för- och nackdelar med olika familjepolitiska medel som barnbidrag, föräldraledighet och barnomsorgstaxor. Vi undersöker vilka egenskaper dessa medel har vad avser ekonomisk effektivitet och fördelning av inkomster mellan barnfamiljer

och mellan familjer med och utan barn. Vi bygger analysen dels på ekonomisk mikroteori för hushållets beteende, dels på befintlig empirisk forskning.

I det avslutande kapitlet sammanfattar vi våra viktigaste resultat och redovisar våra ekonomisk-politiska förslag.

Noter

- ¹ Trots att det krävs beslut och aktivitet av både kvinna och man för att barn skall komma till världen kommer vi fortsättningsvis att följa konventionen att studera antalet födda barn per kvinna och diskutera i termer av kvinnans beslut att skaffa barn.
- ² Se t.ex. Gauthier (1996) för en sammanfattning av denna debatt.
- ³ Se Hoem (2000) och Söderström m.fl. (1999).
- ⁴ Se även Löfström (2000) och Nelander (2000) för mindre känslösa beskrivningar.
- ⁵ Se också Kälvemark (1980) för en genomgång av denna debatt.

Referenser

- Aftonbladet, särtryck av artiklar om ”De fattiga och de rika”, 8–27 januari 2001.
- Gauthier, Anne Hélène (1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Hoem, Britta (2000), ”Utan jobb – inga barn? Fruktksamheten under 1990-talet”. I *Arbetsmarknad, demografi och segregation*, Fritzell, Johan (red.) SOU 2000:37.
- Kälvemark, Ann-Sofie (1980), *More Children of Better Quality? Aspects of Swedish Population Policy in the 1930's*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Löfström, Åsa (2000) ”Barn – en fråga om pengar och tid”. I *Den glömda krisen: om ett Sverige som går isär*, (Agoras årsbok 2000). Stockholm: Agora.
- Myrdal, Alva och Gunnar (1934, andra upplagan, ”folkupplagan”), *Kris i befolkningsfrågan*. Falun: Bokförlaget Nya Doxa.
- Nelander, Sven (2000), ”Att leva i skilda världar”. I *Den glömda krisen: om ett Sverige som går isär*, (Agoras årsbok 2000). Stockholm: Agora.
- SOU 2000:3, Delbetänkande från Kommittén Valfärdsboksut.
- Söderström, Lars m.fl. (1999), *Från dagis till servicebus*, Valfärdspolitiska rådets rapport 1999. Stockholm: SNS förlag.

2.

Ekonomi och födelsetal: teori

Den ekonomiska ansatsen

Vår uppgift är att så långt som möjligt besvara de tre frågor om födelsetalen som vi formulerade i inledningskapitlet: Är det rimligt att tro att en mer generös familjepolitik av traditionell svensk typ skulle leda till högre födelsetal? Är den kraftiga nedgången i födelsetalen under 1990-talet permanent eller tillfällig? Har det skett stora förändringar när det gäller vilka som skaffar barn, som tyder på att barn har blivit en lyxvara?

För att besvara sådana frågor är det naturligt att utgå från en allmänt accepterad samhällsvetenskaplig teori som kan förutsäga hur många barn människor väljer att skaffa sig under olika betingelser vad gäller arbetsmarknadsläge och offentlig politik av olika slag. Nationalekonomi är kanske inte den samhällsvetenskapliga disciplin som man i första hand tänker på i detta sammanhang, trots att en klassiker inom nationalekonomi som Malthus under 1800-talet var djupt engagerad i befolkningsfrågan. Vi menar dock att just de frågor om födelsetalen som vi formulerat ovan leder till en ekonomisk ansats.

Den ekonomiska ansatsen till att studera barnafödande uppfattas ofta som cynisk. Det gäller i synnerhet Gary Beckers artiklar från början av 1960-talet, där han gjorde en analogi mellan ”efterfrågan på barn” och ”efterfrågan på andra varor”.¹ Becker betonade också att föräldrar står inför en avvägning mellan att satsa mycket resurser på ett eller ett fåtal barn eller mindre resurser på fler barn. Detta kallade han avvägningen mellan ”kvalitet” och ”kvantitet” vad gäller barn. Vi menar dock att den ekonomiska ansatsen till att analysera barnafödande är tämligen allmän. Den utgår helt enkelt från att människor som kan välja antalet barn gör rationella avvägningar mellan olika

önskemål. I ena vågskålen ligger det värde eller den nytta man har av att skaffa barn, och i den andra vågskålen de uppoffringar i form av tid och pengar som följer av att ha barn. Denna avvägning tillämpar ekonomer även på frågan när i tiden människor väljer att skaffa barn och därmed också hur tätt barnen föds. I ett utvecklat land med tillgång till effektiva preventivmedel är detta knappast någon kontroversiell utgångspunkt. Svagheten med den ekonomiska ansatsen är snarare att den är så allmän att den inte alltid ger precisa teoretiska resultat. Vi menar således att ansatsen är betydligt mer allmängiltig än vad dess belackare hävdar, men heller inte så rik på tydliga resultat som dess mest entusiastiska anhängare ibland hävdar.

Den typiska ekonomiska modellen för att förklara barnafödande, som också varit utgångspunkten för den empiriska forskningen på området, kan sägas utgå från ett hushåll som fattar beslut om antalet barn det önskar och när i tiden det önskar få dessa barn. Detta beslut fattas i ljuset av de ekonomiska resurser kvinnan och mannen förväntas ha under sin livstid.² Även om detta är en rimlig utgångspunkt för att förstå hur till exempel familjepolitik kan påverka besluten, vill vi redan här betona en kraftig förenkling som görs i litteraturen. Utgångspunkten är helt enkelt en harmonisk parrelation där kvinnan och mannen tillsammans kommer överens om den bästa lösningen. I många fall kan dock mannen och kvinnan ha olika önskemål och i dagens samhälle är det också vanligt med separationer.

Detta faktum innebär att den nationalekonomiska distinktionen mellan kollektiv och privat vara blir relevant för att förstå vad som styr barnafödandet. En privat vara kan bara konsumeras av en enskild individ. Ett typiskt exempel är mat. En kollektiv vara kan däremot konsumeras av flera människor samtidigt utan att någon enskild person blir lidande. Ett typiskt exempel är god miljö. I den harmoniska parrelationen är barn en kollektiv vara. Det faktum att fadern har glädje av sina barn reducerar inte den glädje som modern har av barnen. Man kan möjligen invända att vissa fritidsaktiviteter kan konkurrera med varandra; det är inte möjligt för fadern och modern att samtidigt utöva olika fritidsaktiviteter med barnen. Detta kan dock inte vara något viktigt undantag och båda föräldrarna kan rimligen känna den fundamentala glädjen av att ha barn. Ju mer framgångsrika barnen är, i vid mening, desto större glädje upplever båda föräldrarna. Därmed följer också att båda föräldrarna kan satsa tid och pengar på sina barn i vetskap om att de också får glädje av dessa satsningar. Likaså följer att

det är båda föräldrarnas sammanlagda "betalningsvilja" för barnen som kommer att styra om man väljer att skaffa barn och i så fall hur många.

Om vi däremot lämnar den harmoniska parrelationen, upphör barn att vara en renodlat kollektiv vara. Om exempelvis en kvinna väljer att helt på egen hand ta hand om sina barn, blir det bara hennes egen "betalningsvilja" för barnen som kommer att styra hur många barn hon skaffar sig. I de fall då föräldrarna separerar finns fortfarande en möjlighet för både modern och fadern att ha glädje av sina barn. Men en frånvarande fader kan inte vara säker på att varje bidrag till modern för barnets bästa kommer just barnet till del. Därför är det möjligt att föräldrarna då satsar mindre resurser på sina barn.

Dessa argument pekar på att parrelationen som sådan kan vara viktig för hur många barn som föds och hur mycket resurser som föräldrar väljer att satsa på sina barn. Vi menar att denna aspekt på barnafödandets bestämningsfaktorer är försummad inom forskningen. Detta gäller särskilt den empiriska forskningen som haft "hushållsmodellen" som teoretisk referensram.³ Vi kommer därför att fortsätta att diskutera vad denna modell har att säga om våra tre frågor. Sedan ägnar vi större uppmärksamhet åt parrelationen och äktenskapskontraktet i kapitel 5.

Familjepolitiken och kostnaden för att skaffa barn

Det är uppenbart att man inte kommer så långt med att hävda att två makar står inför ett allmänt avvägningsproblem mellan att å ena sidan lägga ned pengar och tid på barn och å andra sidan att lägga ned pengar på annan konsumtion och ägna sig åt andra aktiviteter. För att erhålla mer exakta förutsägelser måste man precisera sig mera.

Om vi börjar med människors glädje eller nytta av att ha barn så är det uppenbart att en ekonomisk ansats inte är till så stor hjälp för att precisera vari denna nytta ligger. (Men vi känner heller inte till någon annan vetenskaplig disciplin som har så mycket att bidra med på denna punkt.) Det är troligt att människor erhåller någon djupt liggande tillfredsställelse av att reproducera sig själva. Det är också troligt att nyttan av att ha barn som kan ta hand om sina föräldrar på äldre dagar också kommer in i bilden; särskilt förr i tiden när pensionssystemet och andra förmåner för äldre var obefintliga kan detta ha varit en viktig faktor.

En ekonomisk ansats för att analysera efterfrågan på barn utgår helt enkelt från att det finns en nytta förknippad med att ha barn. Det kan däremot på allmänna grunder vara rimligt att anta att det finns avtagande nytta av att få flera barn. Det kan kännas mycket viktigt att få ett eller två barn, medan varje ytterligare barn därutöver inte är lika viktigt.

Ekonomisk analys har dock hel del att bidra med när det gäller att precisera vilka kostnader som är förknippade med att skaffa barn. För det första är det uppenbart att barn kräver mycket tid så en del av kostnaden är att tid måste tas från andra aktiviteter. För det andra är det direkta utgifter av skilda slag. Familjepolitiken kan på olika sätt reducera dessa kostnader.

Man kan mer precist särskilja tre olika kostnadsposter.⁴ Den första kostnadsposten är utebliven arbetsinkomst för den tid som används för att sköta barnet. Denna kostnad kan ersättas genom att köpa barnomsorg, men en viss minimitid för att själv ta hand om barnet är oundviklig. I den konventionella ekonomiska modellen är kostnaden direkt relaterad till den lön – efter skatter och bidrag – som kvinnan, eller mannen i de fall han tar hand om barnen, kan erhålla på arbetsmarknaden. Denna hypotetiska lön kan man då kalla alternativkostnaden för att skaffa barn. I takt med att arbetsmarknaden för kvinnor har förbättrats har rimligen denna alternativkostnad blivit allt viktigare.

Denna direkta alternativkostnad för att skaffa barn kan i princip helt elimineras med hjälp av föräldrapenning av svensk typ som ger dels fullständig ersättning för den nödvändiga tiden för barnomsorg under tiden efter förlossningen, dels ersättning för vård av sjukt barn. Eftersom ersättningsnivån inte är 100 procent och eftersom det finns ett tak på föräldra- och sjukpenningen så blir dock kompensationen inte fullständig.

Den andra kostnadsposten består av utgifterna för att ta hand om barnet. Hit hör nödvändiga inköp av mat och kläder och kostnader för bostad och inköp av barnomsorg. Denna kostnadspost reduceras av allmänna barnbidrag och subventionerad barnomsorg.

Den tredje kostnadsposten är något mer subtil, men kan vara hög för somliga och obetydlig för andra. Genom att använda tid för att ta hand om barn blir det (åtminstone något) mindre tid över för förvärvsarbete och därmed mindre arbetserfarenhet. Eftersom lönen tenderar att öka med arbetserfarenheten uppstår en förlust i form av utebliven löneökning, eller en utebliven karriäreffekt om man vill kalla det

så. Ekonomiskt sett är denna kostnad nuvärdet av de uteblivna inkomsterna under resten av arbetslivet till följd av frånvaro från arbetet. Inget familjepolitiskt instrument ger direkt ersättning för sådana kostnader. Däremot kan subventionerad barnomsorg leda till att kvinnor kan reducera denna kostnad av att skaffa barn.

Vilka slutsatser om födelsetalen och familjepolitikens effekter på desamma följer av detta resonemang? Vi börjar med effekterna på *antalet* barn. Alla familjepolitiska reformer som sänker kostnaden för att skaffa barn innebär att hushållet inte behöver avstå lika mycket av varukonsumtion. Detta har en entydig höjande effekt på efterfrågan. Det spelar således inte så stor roll om familjepolitiken består av föräldrapenning, allmänna barnbidrag eller subventionerad barnomsorg.

Vad gäller *vilka* som skaffar sig barn ger resonemanget också vissa insikter, även om det här blir frågan om motverkande effekter. Om vi först bortser från familjepolitiken, är alternativkostnaden – den första kostnadsposten – högst för kvinnor med hög lön. Detta tenderar att leda till färre barn bland sådana kvinnor. Detta är vad man brukar kalla en substitutionseffekt av att kostnaden för varan blir högre. Men samtidigt innebär högre lön att man kan kosta på sig mera av alla varor, inklusive barn. Detta är en motverkande s.k. inkomsteffekt. Rent teoretiskt är det inte möjligt att avgöra vilken effekt som är starkast. I den internationella litteraturen har man dock länge observerat att högre utbildning är relaterad till färre barn varför de flesta bedömare menar att den första effekten dominerar. I en mycket uppmärksam studie av svenska födelsetal fann Heckman och Walker (1990) en tydlig negativ effekt av kvinnans lön på antalet födda barn. Tasiran (1993) har dock ifrågasatt kvaliteten i de data som Heckman och Walker använde och kom fram till klart svagare effekter.

Det är intressant att notera hur den svenska familjepolitiken kommer in i detta sammanhang. Eftersom den i stor utsträckning eliminerar just den första kostnadsposten är det substitutionseffekten som elimineras. Kvar står inkomsteffekten som borde öka antalet barn. Sambandet mellan antal barn och lönenivå, eller utbildningsnivå, borde därför förändras av den svenska familjepolitiken.

Slutligen har vi den sofistikerade frågan *när* och hur tätt det är mest lämpligt att föda barnen. Från resonemanget ovan följer att man skall eftersträva att föda barnen när alternativkostnaden (den första kostnadsposten) i form av utebliven inkomst är låg *och* den uteblivna löneökningen till följd av tappad arbetserfarenhet (den tredje kostnads-

posten) är så låg som möjligt. (Vi utgår från att den andra kostnads-posten inte varierar över livscykeln.) Detta är en svår nöt att knäcka – ett komplicerat s.k. dynamiskt optimeringsproblem – och man måste utgå från att de flesta kvinnor måste lösa problemet under betydande osäkerhet om konsekvenserna av sitt beslut. Vi vet dock från olika studier att löneökningen är särskilt hög under de allra första åren på arbetsmarknaden och sedan avtar en hel del, utom i påtagliga ”karriäryrken”. Den snabba ökningen under de första åren torde bero både på en omfattande sökverksamhet – att man prövar sig fram på arbetsmarknaden för att komma underfund med var man passar bäst – och på uppbyggnad av värdefull yrkeserfarenhet under de första åren. Därefter faller ofta löneökningarna som en funktion av arbetad tid. Det kan därför vara rationellt att först etablera sig på arbetsmarknaden och sedan skaffa barn. Det kloka i denna strategi förstärks av föräldrapenningen som ersätter den uteblivna inkomsten men inte själva löneökningen till följd av mer arbetserfarenhet.

Ett annat uppmärksammat inslag i den svenska föräldrapenningen skapar incitament att föda barnen tätt på varandra.⁵ En tillämpningsföreskrift i reglerna säger nämligen att det är tillåtet att behålla en upparbetad ersättningsnivå en längre tid även om inkomsterna under en tid efter födelsen av ett barn skulle falla till följd av deltidarbete. Vi tänker oss att kvinnan, som utnyttjar merparten av föräldraledigheten, har arbetat heltid innan hon födde sitt första barn. Hon blir därmed berättigad till 80 procent (tidigare 90 procent) av denna inkomst i föräldrapenning. Reglerna som infördes under sista åren av 1970-talet innebar att hon var fortsatt berättigad till denna högre nivå under en allt längre tid utan att ånyo arbeta heltid. År 1980 blev denna tid hela 24 månader och 1986 30 månader. Sammantaget innebär detta att en kvinna kan vara hemma och ta hand om sina barn med nästan full lön utan att ha arbetat heltid under särskilt lång tid.

Med denna teoretiska referensram övergår vi nu till att empiriskt studera de svenska födelsetalen.

Noter

- ¹ Se Becker (1960).
- ² Se Hotz, Klerman och Willis (1997) för en ingående presentation och diskussion av dessa modeller.
- ³ Se Hotz m.fl. (1997).
- ⁴ Denna framställning bygger på Walker (1995) som också redovisar den dynamiska optimeringsmodell som ger en implicit kostnad för att skaffa barn och som består av dessa tre komponenter.
- ⁵ Se t.ex. Hoem (1993) och Sundström och Stafford (1992) för ingående förklaringar och analyser.

Referenser

- Becker Gary (1960) An economic analysis of fertility. I Demographic and economic change in developed countries. NBER conference series 11. NBER Princeton.
- Heckman James och James Walker (1990) The Relationship Between Wages and Income and the Timing and Spacing of Births: Evidence from Swedish Longitudinal Data. *Econometrica* 1990, vol. 58: 1411–1441.
- Hoem Jan M (1993), Public policy as the fuel of fertility. *Acta Sociologica* 36: 19–31.
- Hotz Joseph, Jacob Klerman och Robert Willis (1997), The Economics of Fertility in Developed Countries. I M Rosenzweig och O Stark (red.), *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam: Elsevier Science.
- Sundström Marianne och Frank Stafford (1992), Female Labour Force Participation, Fertility and Public Policy in Sweden. *European Journal of Population* 8: 199–215.
- Tasiran Ali (1993) Wage and Income Effects on the Timing and Spacing of Births in Sweden and the United States. Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Avhandlingsserien nummer 35.
- Walker James R. (1995), The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behavior. *Journal of Population Economics* 8: 223–251.

3.

Ekonomi och födelsetal: empiri

Vår första fråga är om en familjepolitik som är generös mot barnfamiljerna och erbjuder exempelvis allmänna barnbidrag, föräldraledighet, subventionerad barnomsorg och sjukpenning för vård av sjukt barn verkligen leder till högre födelsetal. Vi skulle också vilja veta vilken effekt de olika familjepolitiska instrumenten har. Detta är inte några lätta frågor att besvara. Något renodlat experiment som skulle kunna ge svar på frågan finns inte och kommer heller aldrig att finnas. Det kommer aldrig att bli möjligt att erbjuda en typ av familjepolitik till en slumpmässigt utvald grupp familjer i ett land, och en annan politik till en annan också slumpmässigt utvald grupp familjer. Inte heller kan man förvänta sig ett experiment där olika länder slumpmässigt utsätts för olika familjepolitik. I stället får man finna indikationer från de data som verkligheten genererar.

Ett sätt vore att studera förändringar över tiden, dvs. tidsserier, för ett enskilt land. Problemet med denna ansats är att familjepolitiken förändras relativt långsamt och att det under denna tid även sker andra förändringar som påverkar födelsetalen. I Sverige byggdes dock familjepolitiken ut mycket snabbt, särskilt under 1970-talet, varför det är meningsfullt att se vilken slutsats som följer av en sådan analys.

Om vi tar år 1964 som utgångsår var familjepolitiken tämligen blygsam i sin omfattning. Moderskapspenning betalades ut under tre månader. Denna ersättning utgick med ett fast belopp och ersatte en betydligt mindre del av en utebliven heltidsinkomst än dagens föräldrapenning. Däremot översteg nivån den mycket låga grundnivån i dagens system. Antalet platser inom den kommunala barnomsorgen var fortfarande mycket lågt detta år, totalt 18 000. Ersättningen till föräldrar som var hemma för vård av sjukt barn var mycket begränsad.

Bara 16 år senare, dvs. 1980, hade politiken förändrats radikalt. För-

äldrapenning, som ersatte 90 procent av den uteblivna arbetsinkomsten upp till ett ganska högt tak, utgick under hela nio månader. Ett lägre grundbelopp utgick under ytterligare tre månader. Antalet platser inom barnomsorgen för förskolebarn hade ökat radikalt: från ca 10 platser per 100 barn i åldern 0–6 år kring 1970 till nära 50 platser i mitten av 1980-talet.¹ ”Fritids”, dvs. kommunal omsorg för yngre skolbarn, hade börjat expandera. Man skall heller inte underskatta betydelsen av att kunna vara hemma för vård av sjukt barn och ersättas med 90 procent av utebliven inkomst. Vidare ökade barnbidragens reala värde med ca 35 procent från 1964 till 1980.

Sammantaget är detta en anmärkningsvärt snabb utbyggnad av familjepolitiken. De kvinnor som planerade sitt barnafödande utifrån 1964 års familjepolitik hade därför helt andra incitament än de som planerade utifrån 1980 års familjepolitik. Man skulle rentav kunna förvänta sig att spåra effekter med hjälp av en s.k. före-efter-jämförelse. Om man utgår från att besluten om barnafödande fattas kring 25 års ålder så handlar det om att jämföra kvinnor födda under 1930-talet med kvinnor födda under 1950-talet och framåt. De senare kunde i stor utsträckning planera sitt barnafödande utifrån en utbyggd familjepolitik. Kvinnor födda på 1940-talet befann sig i ett mellanläge vad avser familjepolitiken. Ett fundamentalt problem med denna ansats är dock att det under denna period också förekom andra förändringar som också kan ha påverkat födelsetalen. En viktig förändring som kom under i stort sett samma tidsperiod var introduktionen av effektivare preventivmedel i form av p-pillret och spiralen.

Ett annat sätt vore att studera skillnader mellan länder som bedrivit olika familjepolitik. Problemet med denna ansats är att det kan finnas andra skillnader mellan länderna som förklarar skillnaden i födelsetal. Religiösa skillnader som påverkar attityderna till att ha barn kan vara ett exempel.

Vi vill dock förespråka en metod som kombinerar dessa två ansatser. Denna metod brukar kallas *difference-in-differences*, eller ”skillnader i skillnader”. I detta fall undersöker man om det finns skillnader mellan länderna i förändringar över tiden.² Denna metod tillåter att varje land har en egen nivå på den variabel man undersöker, i vårt fall födelsetalen för en kohort. Sådana nivåskillnader elimineras med hjälp av denna metod eftersom det är skillnader i förändringar som undersöks. Däremot krävs att förändringarna över tiden är gemensamma med undantag för den faktor som man vill undersöka effekten

av, dvs. i vårt fall familjepolitiken. Om således andra viktiga faktorer som införandet av nya preventivmedel är gemensam för alla länder som ingår i studien är metodens antaganden uppfyllda.

Nästa fråga blir då vilka länder som skulle vara meningsfulla att jämföra med Sverige på detta sätt. Dessa länder skall således avvika från Sverige vad avser utbyggnaden av familjepolitiken men ha en i övrigt likartad utveckling av ”exogena faktorer” som påverkar födelsetalen. Däremot kan länderna självfallet ha en annan utveckling av ”endogena faktorer”, dvs. sådana faktorer som påverkas av familjepolitiken. Hit hör exempelvis kvinnors arbetskraftsdeltagande som onekligen torde ha påverkats av familjepolitiken, särskilt sådant som den utbyggda barnomsorgen. Att jämföra Sverige med länder som har en annan utveckling vad avser kvinnors arbetskraftsdeltagande är därför inte nödvändigtvis något problem.

De övriga nordiska länderna (Danmark, Finland och Norge) är en grupp länder som kan jämföras med Sverige på detta sätt. De övriga nordiska länderna har visserligen också byggt ut sin familjepolitik på ett likartat sätt som Sverige, men detta skedde senare och i en långsammare takt än i Sverige.³ Föräldraledigheten var genomgående längre i Sverige än i Danmark, Finland och Norge under 1970- och 1980-talen. Reglerna för den svenska föräldraledigheten medgav också en högre grad av flexibilitet än i de andra länderna. Sverige hade även en mer omfattande barnomsorg än Finland och Norge, medan Danmark legat nära Sverige härvidlag. Våra tre nordiska grannländer hade också mindre generösa regler för vård av sjukt barn under dessa decennier. Dessutom måste man förlita sig på antagandet att övriga förändringar var gemensamma för de nordiska länderna.

Man kan också tänka sig att jämföra Sverige med andra europeiska länder. Fördelen med detta är att skillnaden i form av utbyggd familjepolitik blir ännu större mellan Sverige och andra europeiska länder än mellan Sverige och de övriga nordiska länderna.⁴ Nackdelen är att förändringarna av andra faktorer är annorlunda. Det är rimligt att tro att särskilt introduktionen av nya preventivmedel inneburit ett annat förändringsmönster över tiden i länder med stort katolskt inslag än i övriga. Det kan därför vara mera vanskligt att jämföra Sverige med dessa länder.

Ett annat centralt metodval är att vi helt baserar denna komparativa analys på den fullbordade fruktsamheten för hela åldersgrupper av kvinnor under deras fertila ålder. Den stora fördelen med detta är att

vi eliminerar alla skillnader mellan länder och alla förändringar över tiden som har att göra med vid vilken ålder kvinnor föder barn. Nackdelen är dock att vi bara kan studera åldersgrupper av kvinnor som blivit så gamla att de avslutat sitt barnafödande. När det gäller det naturliga experiment som skapades av den svenska familjepolitikens snabba utbyggnad fram till början av 1980-talet är detta dock inte någon nackdel. Den relevanta jämförelsen är mellan kvinnor födda på 1930-talet och kvinnor födda på 1950-talet och de senare har nu i allt väsentligt avslutat sitt barnafödande. De data vi använder beaktar barn födda fram till och med kvinnans 42:a födelseår. Visserligen föder enstaka kvinnor barn efter denna ålder, men det fel som uppkommer blir försumbart.

Antalet barn

Vi övergår nu till att studera de data som finns att tillgå när man vill tillämpa denna ansats. Vi börjar med effekten på det totala antalet barn för kohorter av kvinnor. I figur 3.1 redovisas i fyra olika diagram data över fullbordad fruktsamhet för kvinnor födda 1925 till 1958. För några länder är dock tidsperioden kortare eftersom data för längre perioder saknas.

I den första figuren ser vi att dessa siffror har varit anmärkningsvärt stabila i Sverige, särskilt i ljuset av de kraftiga fluktuationerna av de årliga födelsetalen som vi redovisade i inledningskapitlet. Födelsetalen för svenska kvinnor födda mellan 1925 och 1958 har varit omkring 2,0 barn per år. Variationen understiger 0,10, med en topp på 2,07 för kvinnor födda under början av 1930-talet.⁵ Detta kan jämföras med variationen från 2,14 (1990) till 1,50 (1999) för de årliga födelsetalen. Stabiliteten skulle också kunna tolkas som att den utbyggda familjepolitiken inte påverkat födelsetalen. Kvinnorna födda från 1925 och under en stor del av 1930-talet hade inte tillgång till samma generösa familjepolitik som kvinnor födda från 1950 och framåt. En enkel före-efter-jämförelse ger således slutsatsen att familjepolitiken inte haft någon positiv effekt på det totala barnafödandet.

Genom att utnyttja den ansats som kallas *difference-in-differences* kommer vi dock till en helt annan slutsats. När vi tillämpar denna metod på de nordiska länderna och jämför kvinnor födda kring 1930 med kvinnor födda under 1950-talet finner vi att den uteblivna föränd-

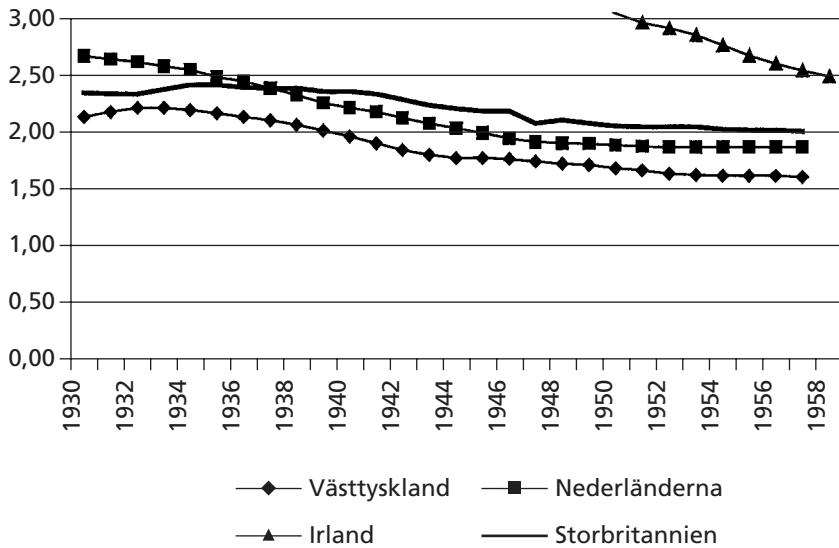
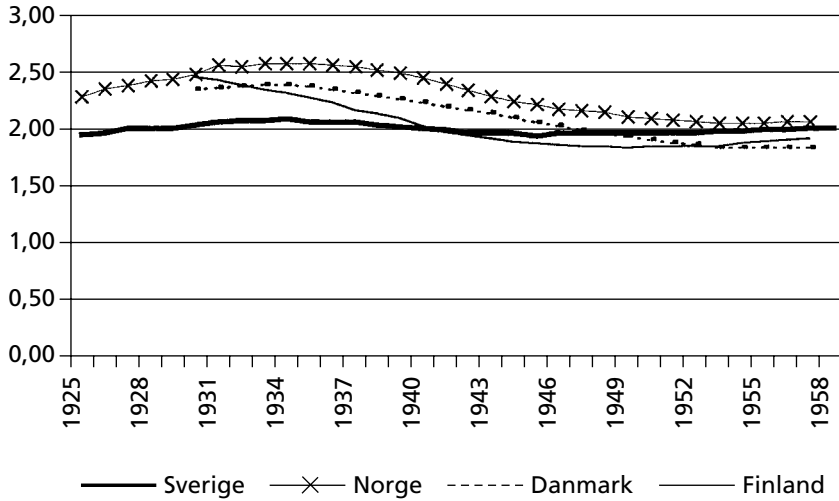
ringen i Sverige skall jämföras med nedgångar på omkring 0,4 för Finland och Norge och på omkring 0,5 för Danmark. Om man är villig att tro på förutsättningarna för denna metod blir således slutsatsen att skillnaden i utbyggnad av familjepolitik mellan Sverige och de övriga nordiska länderna höjt de svenska födelsetalen med dessa tal. Det är fråga om betydande effekter.

På samma sätt kan man jämföra med de andra europeiska länderna för vilka vi visar data i figurerna. Om man håller sig till de länder som inte har ett dominerande katolskt inflytande så finner man nedgångar i födelsetalen kring hela 1,0 för Österrike, 0,7 för Nederländerna, 0,6 för Västtyskland, 0,45 för Schweiz, och 0,4 för Storbritannien. Även dessa tal implicerar starka effekter av den svenska familjepolitiken om man väljer att anamma vår metod.

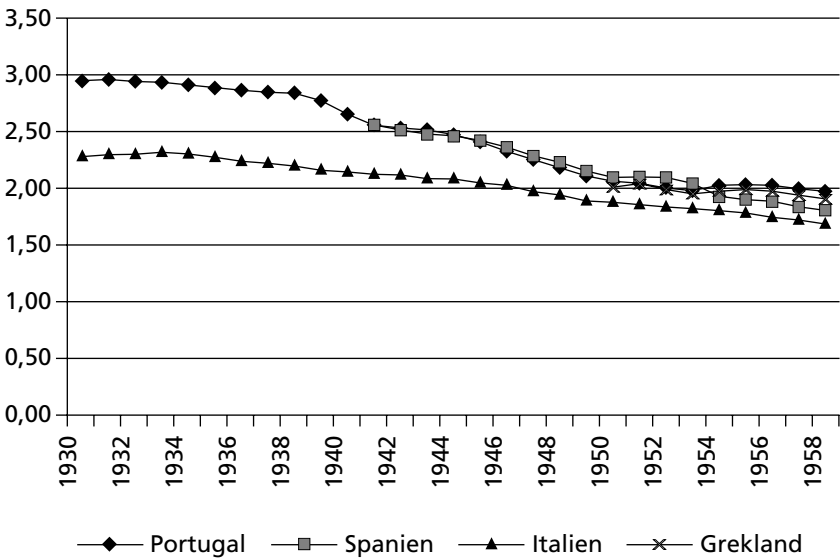
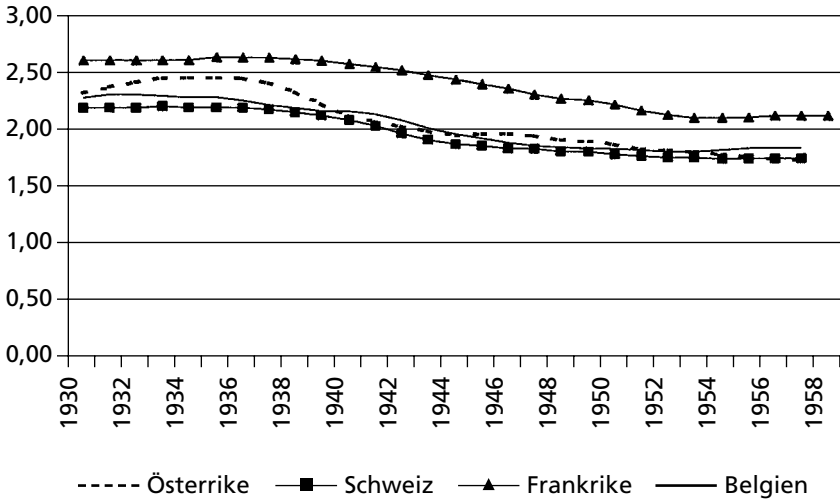
Slutligen finner vi också kraftiga minskningar av födelsetalen i Irland, Belgien, Frankrike och de sydeuropeiska länderna Portugal, Spanien, Italien och Grekland. Även om det, som vi påpekade ovan, är vanskligt att använda dessa länder som direkta jämförelseländer är det intressant att notera att samtliga länder visar nedgångar av födelsetalen, låt vara i flera fall från en klart högre nivå än i Sverige.

Sammantaget är dessa data förenliga med tesen att den kraftiga utbyggnaden av den svenska familjepolitiken hade en effekt på födelsetalens nivå. Vi har dock understrukt vilka antaganden man måste ta till för att tolka skillnaderna i utvecklingen över tiden som effekter. Det förtjänar också att påpekas att analysen är alltför grov för att vi skall kunna uttala oss om effekterna av de separata delarna av familjepolitiken som subventionerad barnomsorg, föräldraledighet och barnbidrag.

Figur 3.1. Fullbordad fruktsamhet i Sverige och ett antal andra europeiska länder för kohorterna 1925–1958.



30 NY KRIS I BEFOLKNINGSFRÅGAN?



Källor: Se Björklund (2001). Not: För samtliga länder gäller att antalet födda barn till och med det år kvinnan fyllt 42 har beaktats. Mycket få barn föds av kvinnor som är 43 år eller äldre.

När och hur tätt föds barnen?

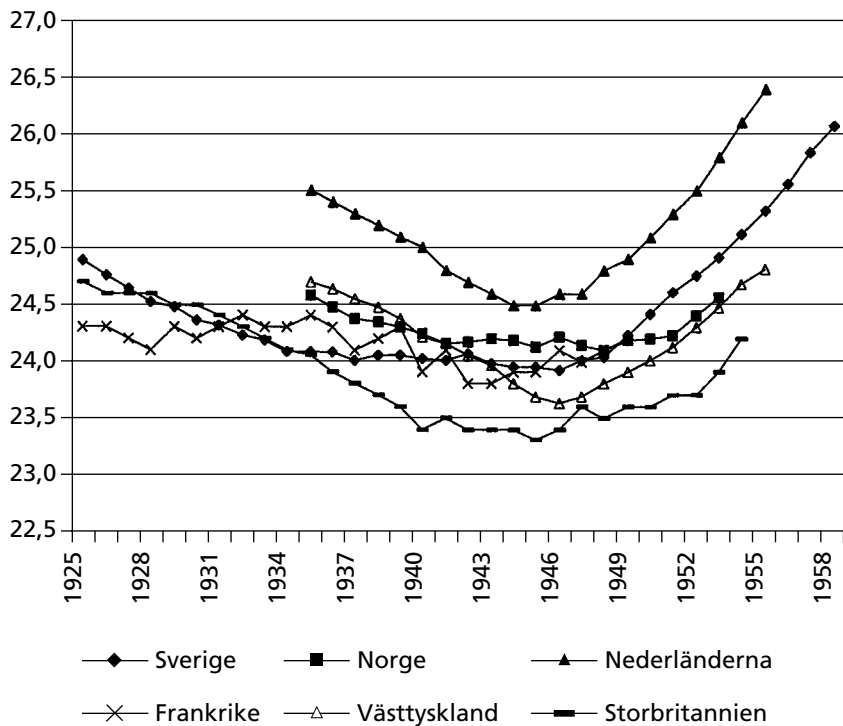
Vi övergår nu till en likartad analys av hur familjepolitiken påverkar vid vilken ålder och hur tätt kvinnor föder sina barn. För att vi skall kunna hävda att familjepolitiken lett till att kvinnor föder sina barn senare och tätare skall vi således observera en kraftigare förändring i denna riktning i Sverige än i andra länder som inte haft samma familjepolitik. Tyvärr är dock tillgången till data inte lika rik för dessa demografiska variabler som för det genomsnittliga antalet barn per ålderskohort.

Figur 3.2 visar att det skett en kontinuerlig och kraftig höjning av den genomsnittliga åldern vid första barnets födelse från åldersgrupperna födda i mitten av 1940-talet till dem som föddes i slutet av 1950-talet. Det är fråga om en ökning med ungefär två år från ca 24 år till ca 26 år. Det troliga är att denna ökning kommer att fortsätta i tämligen snabb takt även för åldersgrupperna födda från 1959 och framåt.⁶ En enkel före-efter-jämförelse ger därför stöd åt hypotesen att familjepolitiken haft en effekt i detta avseende.

Men jämförelsen med fem andra europeiska länder i figuren visar att dessa länder i allt väsentligt har haft samma utveckling i riktning mot högre ålder vid första barnets födelse. Från åldersgrupperna födda i mitten av 1940-talet och framåt stiger åldern vid första barnets födelse i alla länder. Ökningen i Norge är svagare än i Sverige, medan ökningen i Nederländerna är något kraftigare under de år för vilka vi har data för båda länderna. Tyvärr finns inte data för dessa länder under lika lång tid som för Sverige. Det är därför möjligt att uppgången varit något starkare i Sverige än i andra länder, och att även en *difference in differences*-ansats skulle tyda på en effekt av familjepolitiken i detta avseende. Den övergripande slutsatsen är dock att utvecklingen mot högre ålder vid första barnet är en allmän företeelse och inte unik för Sverige.⁷

I tabell 3.1 redovisas data för den genomsnittliga tidsskillnaden mellan kvinnors första och sista barn. Vi kan se att kvinnor som fött två barn i genomsnitt hade ett tidsavstånd på ca fyra år mellan barnen, att kvinnor som fött tre barn haft ca åtta år mellan första och tredje barnet, och att kvinnor som fött fyra barn eller fler haft drygt tio år mellan första och fjärde barnet. Under senare delen av 1970-talet infördes starka incitament att föda barn tätt genom den s.k. snabbhetspremien (som förstärktes 1980).

Figur 3.2. Ålder vid första barnets födelse efter kvinnans födelseår. Olika länder.



Källor: Se Björklund (2001).

Det är framför allt kvinnorna födda under sista perioden i tabellen (1955–58) som kan ha påverkats av dessa incitament. Som vi kan se i tabellen minskade faktiskt tidsavståndet mellan svenska kvinnors barn från perioden 1950–54 till perioden 1955–58. Minskningen återfinns både bland kvinnor som födde två barn och bland dem som födde tre eller fyra barn. Dessa resultat är helt förenliga med mikroekonometrisk studier som visat att benägenheten att föda ytterligare ett barn tätt efter ett föregående ökade från 1977 och framåt.⁸ Även om vi inte kan jämföra förändringen för kohorterna födda under senare delen av 1950-talet med motsvarande förändring i andra länder, blir den rimligaste bedömningen utifrån våra data och tidigare mikroekonometrisk studier att dessa incitament verkligen har effekter på hur tätt kvinnor föder sina barn. Samtidigt visar data i tabellen att de svenska kvin-

nor som föddes 1955–58 och påverkades av dessa speciella incitament inte födde sina egna barn på ett dramatiskt annorlunda sätt än vad kvinnor tidigare gjort i Frankrike och Norge, där dessa speciella incitament saknades.

Tabell 3.1. Genomsnittligt avstånd i år mellan födslar efter slutligt antal barn och födelseår. Sverige, Frankrike och Norge.

	1917- 1919	1920- 1924	1925- 1929	1930- 1934	1935- 1939	1940- 1944	1945- 1949	1950- 1954*	1955- 1958
Två barn									
Sverige	n.a.	n.a.	4,9	4,6	4,3	4,1	4,3	4,3	4,0
Frankrike	5,0	4,7	4,5	4,3	4,2	4,0	4,1	n.a.	n.a.
Norge	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,1	3,8	3,9	4,3	n.a.
Tre barn									
<i>1:a och 3:e</i>									
Sverige	n.a.	n.a.	9,1	8,6	8,1	8,3	8,9	8,9	8,3
Frankrike	8,5	8,0	7,7	7,5	7,0	6,8	7,3	n.a.	n.a.
Norge	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7,7	7,3	7,8	8,6	n.a.
Fyra+ barn									
<i>1:a och 4:e</i>									
Sverige	n.a.	n.a.	10,6	10,3	10,1	10,8	11,9	12,0	11,1
Frankrike	10,7	10,6	10,3	9,9	9,2	8,8	9,5	n.a.	n.a.
Norge	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9,3	9,0	10,6	11,0	n.a.

Källor: Sverige: särskilda beräkningar från SCB:s befolkningsstatistik. Frankrike: Daguet (2000). Norge: särskilda beräkningar från befolkningsstatistiken. * 1950–1953 för Norge.

Vem skaffar barn?

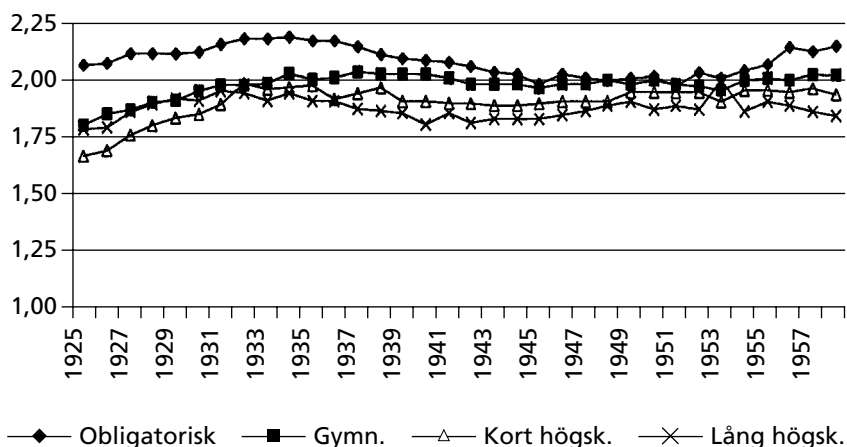
För att undersöka vilka som skaffar barn använder vi utbildningsnivå som socioekonomisk indelningsgrund. Utbildning är den i särklass viktigaste enskilda variabel som påverkar en persons långsiktiga inkomstnivå. När man relaterar en kvinnas utbildningsnivå till antalet födda barn får man dock ha i minnet att orsakssambanden kan gå i olika riktningar. En hög utbildningsnivå höjer alternativkostnaden för att skaffa sig barn vilket innebär att utbildningsnivån i sig kan påverka anta-

let födda barn. Men särskilt barn som föds när kvinnan är relativt ung kan innebära att hennes studier försenas eller blir kortare än vad de annars skulle bli. För att reducera detta problem om orsakssambanden är de utbildningsdata som presenteras i det följande inhämtade vid ca 45 års ålder.

Figur 3.3 visar antalet slutligt födda barn per kvinna födda mellan 1925 och 1958 efter fyra olika utbildningsnivåer. Det övergripande mönstret är att lågutbildade kvinnor i genomsnitt har fött något fler barn än högutbildade kvinnor. Det finns heller inga påtagliga förändringar över tiden i detta samband. Det verkar således inte som om detta samband har blivit påtagligt annorlunda på grund av att familjepolitiken byggdes ut.

I Björklund (2001) redovisas liknande data för flera europeiska länder. För samtliga länder återfinns samma skillnader mellan utbildningsgrupper, och för de länder som har uppgifter för många åldersgrupper är mönstret tämligen stabilt över tiden. Detta tycks således vara ganska robusta mönster som varken svensk familjepolitik eller andra långsiktiga faktorer har kunnat förändra.

Det är intressant att relatera dessa mönster till de debattinlägg som hävdar att barn under 1990-talet har blivit en lyxvara. Det finns ett antal studier baserade på individdata som tyder på att höga årsinkomster bland unga kvinnor föregår barnafödande (Hoem, 2000; Duvander och Olsson, 2001). Likaså visar en färsk studie (Persson, 2001) att unga kvinnor med fast jobb föder barn i större utsträckning än andra. Dessa resultat behöver dock inte betyda att vi fått ett nytt mönster så att kvinnor med långsiktigt höga inkomster föder fler barn än andra. För det första vet man från tidigare studier att det inte finns något samband – vare sig positivt eller negativt – mellan årsinkomster upp till drygt 30 års ålder och långsiktiga ”livsinkomster” (Björklund, 1993). För det andra visar studien av Duvander och Olsson att sambandet mellan årsinkomster och barnafödande i stort var detsamma på 1980-talet som på 1990-talet. En rimligare tolkning av resultaten från dessa studier och resultaten i figur 3.3 är därför att svenska kvinnor väljer att föda sina barn när årsinkomsterna blivit så höga att de berättigar till en hög framtida föräldrapenning. Likaså vill många kvinnor ha ett fast arbete att ta tjänstledigt ifrån innan de skaffar barn.

Figur 3.3. Fruktsamhet per kohort efter utbildningsnivå. Kvinnor födda i Sverige.

Källa: Särskilda beräkningar från SCB:s befolkningsstatistik.

Är nedgången tillfällig eller permanent?

Den utveckling som vi beskrivet ovan, och som varit underlaget för den allmänna debatten, innebär inte nödvändigtvis att födelsetalen för svenska kvinnor permanent har fallit till en lägre nivå. Det finns åtminstone två skäl till varför det kan röra sig om en tillfällig nedgång. För det första är det tänkbart att svenska kvinnor under loppet av 1990-talet permanent har förskjutit tidpunkten för sitt barnafödande till en högre ålder. Om så är fallet, kommer de barn som inte kommit till världen under 1990-talet i stället att födas under de kommande åren, och det skulle inte vara fråga om en permanent nedgång av den fullbordade fruktsamheten. För det andra kan den djupa ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet ha gjort potentiella föräldrar mer pessimistiska om framtiden och fått dem att avstå från att skaffa barn. Eftersom den akuta krisen i allt väsentligt nu är övervunnen torde denna effekt på födelsetalen ha varit temporär. Det kan självfallet också vara fråga om ett samspel mellan dessa faktorer så att krisen enbart lett till att några ålderskullar av kvinnor kommit att förskjuta sitt barnafödande framåt i tiden, men att vi snart kommer att få se en återgång.

En utgångspunkt för att bedöma om nedgången är tillfällig eller permanent är att undersöka hur många barn svenska kvinnor som börjar

närma sig slutet av sin fertila period har fött. Eftersom det är ovanligt med födslar efter 42 års ålder kan man till att börja med rekapitulera figur 3.1 som visade att svenska kvinnor födda fram till och med 1958 kom upp till lika höga tal som de tidigare årskullarna. I figur 3.4 förlänger vi denna serie fram till och med födelseåret 1965. Vi ser då helt naturligt en successiv nedgång fram till detta födelseår. Men det är anmärkningsvärt att även kvinnor födda 1965 hade fött hela 1,7 barn fram till och med år 2000. Med tanke på att de har flera år på sig att komma upp till tidigare generationers nivå kring 2,0 är det således ännu för tidigt att hävda att det rör sig om en permanent nedgång av födelsetalen.

Frågan är därför vilka förutsättningarna är att komma upp till den historiska nivån kring 2,0 barn. För att bedöma detta kan vi studera figur 3.5 som visar antalet födda barn till och med en viss ålder för några kohorter kvinnor födda 1935 till och med 1965. Vi kan med hjälp av denna information göra en bedömning av hur ”långt efter” kvinnorna födda 1965 var i förhållande till tidigare kohorter svenska kvinnor vid 35 års ålder. Vi kan se att 1965 års kvinnor hade fött ca 0,35 färre barn än 1935 års kvinnor vid 35 års ålder. Men de senare började sitt barnafödande betydligt tidigare än senare generationer kvinnor, så det är mer relevant att jämföra med 1955 och 1960 års kvinnor. Figuren visar betydligt mindre skillnader: 1965 års kvinnor ligger bara ca 0,1 barn lägre än 1955 och 1960 års kvinnor vid 35 års ålder. De senare kvinnorna födde omkring 0,2 barn efter 35 års ålder. Med samma takt skulle således 1965 års kvinnor komma upp till omkring 1,9 barn, dvs. ganska nära den historiska nivån kring 2,0. Man kan då invända att det kanske finns en nedåtgående trend i den fullbordade fruktsamheten och att denna bedömning överskattar födelsetalen. Mot detta kan hävdas att vi haft en utveckling mot barnafödande vid allt högre åldrar och att 1965 års kvinnor därför kanske kommer att föda fler barn efter 35 års ålder än tidigare generationer. För detta talar också att det blivit allt vanligare med medicinsk hjälp mot ofrivillig barnlöshet.

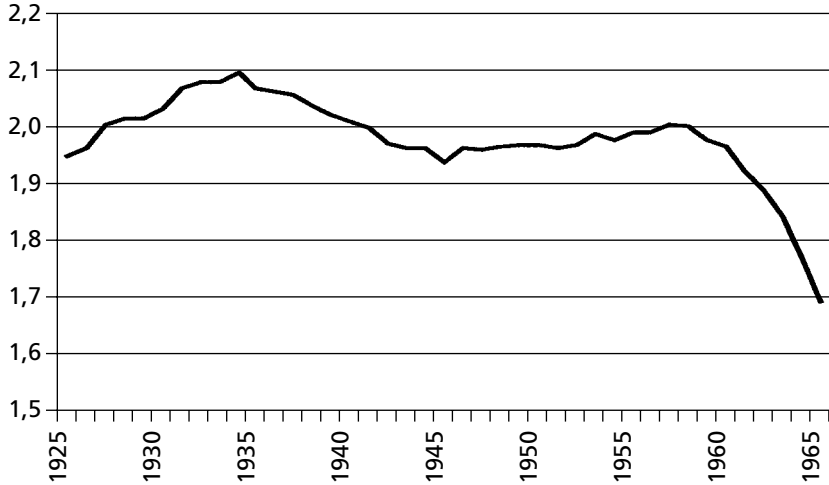
Däremot är nog risken för en permanent nedgång av den fullbordade fruktsamheten betydligt större för kvinnor födda under andra halvan av 1960-talet och framåt. Eftersom dessa påbörjade sitt barnafödande senare är det mer sannolikt att de inte kommer upp till tidigare nivåer. Figur 3.5 visar att 1970 års kvinnor låg ganska långt efter tidigare generationer vid 30 års ålder: ca 0,35 barn efter 1960 års kvinnor

vid denna ålder. Även om 1970 års kvinnor skulle ha samma grundläggande önskemål om antalet barn som tidigare generationer kvinnor så kan det bli svårt att uppnå detta önskemål. Barnen måste då komma tämligen tätt samtidigt som det successivt blir allt svårare att bli gravid efter 30 års ålder, låt vara att det numera finns olika former av medicinsk hjälp mot ofrivillig barnlöshet.

För att bedöma vart födelsetalen är på väg kan vi också titta på den uppgång av det summerade födelsetalet som påbörjades under år 2000, då vi fick en uppgång från 1,50 till 1,55. Figur 3.6 visar månadsvisa födelsetal fram till och med augusti 2001. Det framgår att talen för 2001 överlag bara ligger obetydligt över talen för 2000, varför det inte tycks vara någon snabb uppgång på väg i Sverige, i varje fall inte ännu. Dessa siffror talar också för att man bör räkna med något lägre fullbordad fruktsamhet framöver än den tidigare nivån kring 2,0.

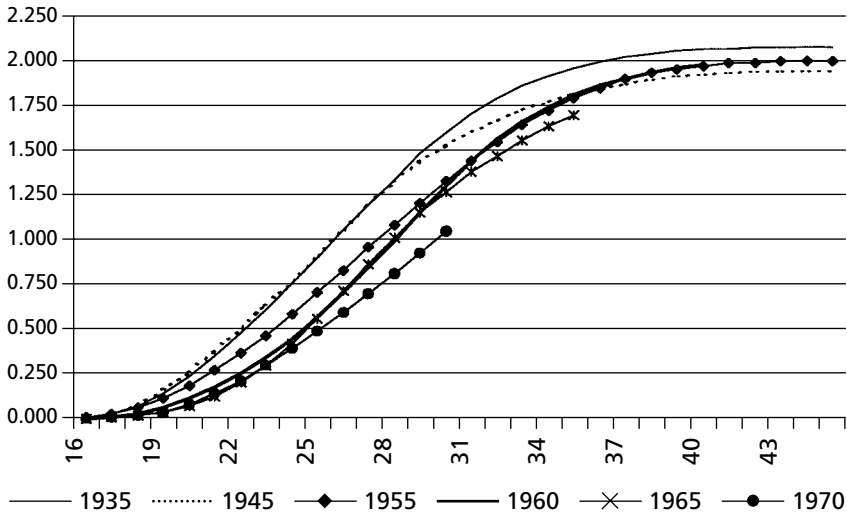
Det finns också en del tänkbara förklaringar till permanent lägre födelsetal. Arbetsmarknaden är annorlunda än på 1980-talet. Det är möjligt att kostnaden för förvärvsavbrott för att ta hand om barn upplevs som högre idag än tidigare. Allt färre unga kvinnor och män har ett fast jobb att gå tillbaka till efter frånvaro för att ta hand om barn. Och ett fast jobb kanske inte känns lika tryggt som tidigare. Den kraftigt högre utbildningsnivån bland kvinnor kan också ha lett till andra avvägningar mellan karriär i arbetslivet och att skaffa barn. Det är dock svårt att se att dessa förändringar varit så starka att dagens nivåer mellan 1,55 och 1,60 födda barn skulle bli den långsiktigt fullbordade nivån för dagens unga kvinnor. Den nivå som svenska kvinnor legat på under större delen av 1900-talet skulle då på bara några år ha fallit med hela 0,4 barn. SCB:s antagande i sin befolkningsprognos på en återgång till 1,8 barn per kvinna framstår som betydligt rimligare.

Figur 3.4. Ackumulerad fruktsamhet för svenska kvinnor födda mellan 1925 och 1965. För kvinnor födda före mitten av 1950-talet är detta den fullbordade fruktsamheten.

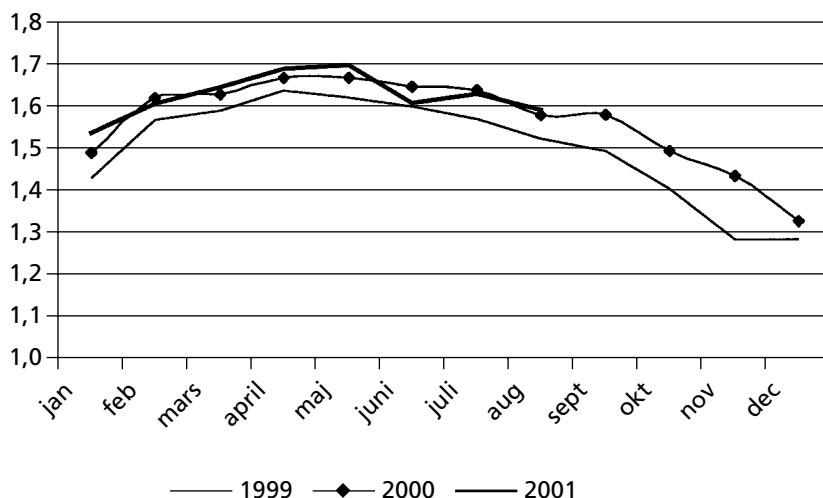


Källa: Beräkningar från SCB:s fruktsamhetsregister. Data avser barn födda till och med december 2000.

Figur 3.5. Ackumulerad fruktsamhet för kvinnor födda 1935, 1945, 1955, 1960, 1965 och 1970.



Källa: SCB.

Figur 3.6. Månadsvisa födelsetal 1999–2001 (augusti).

Källa: SCB. Not: Siffrorna är ej säsongrensade. Däremot är de korrigerade för månadens längd, så att födelsetalen inte automatiskt blir högre under en månad med 31 dagar.

Födelsetalens variationer

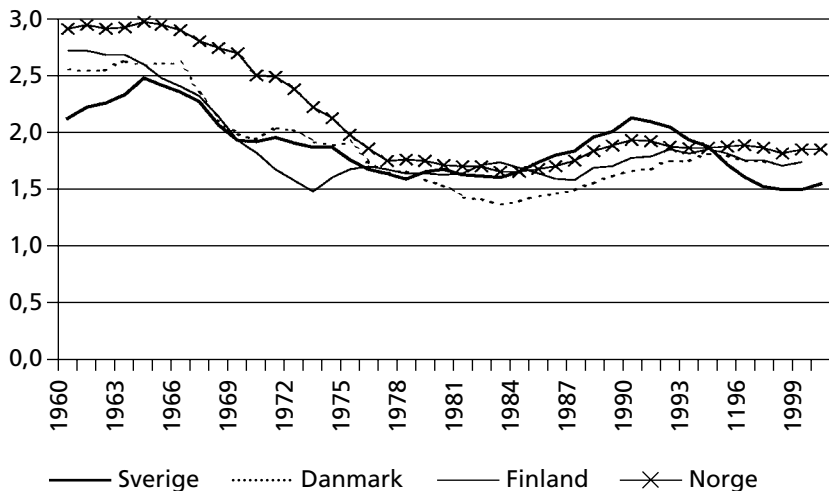
Det faktum att födelsetalen återigen börjar stiga och att det finns anledning att tro på en fortsatt återhämtning av dessa leder fram till frågan om hur man skall se på instabiliteten i de svenska födelsetalen. Med en återhämtning av födelsetalen under de kommande åren blir det instabila mönstret ännu tydligare. Att detta är ett svenskt fenomen framgår av figur 3.7 som visar de årliga födelsetalen för de nordiska länderna 1960–2000. Särskilt vågorna under de senaste 20 åren är tydligare i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Övriga europeiska länder uppvisar också ett jämnare mönster även om det där är fråga om en kontinuerlig, långsiktig nedgång. Sverige tycks således ha haft den mest stabila fullbordade fruktsamheten i Europa men samtidigt de kraftigaste fluktuationerna i födelsetalen över tiden.

Frågan är hur man skall förklara dessa fluktuationer. Uppenbarligen finns ett starkt arbetsmarknadsmönster i just de svenska talen. Uppgången under den andra halvan av 1980-talet då arbetsmarknaden för-

bättrades, nedgången under 1990-talet, och så en återhämtning från år 1999 och framåt bekräftar detta mönster. Det är särskilt anmärkningsvärt att födelsetalen i Finland inte påverkades av den i detta land ännu kraftigare arbetsmarknadschocken i början och mitten av 1990-talet.

Vi menar att den rimligaste förklaringen är just den svenska familjepolitiken. Den kvinna som inte arbetat heltid året innan första barnet föds går miste om mycket stora förmåner. När därför arbetsmarknaden är god går det fort att kvalificera sig för dessa förmåner. Men när både utbildningstiderna förlängs kraftigt, som under 1990-talet, och arbetsmarknaden försämras tar det längre tid att bli berättigad. Denna tolkning är också helt förenlig med den finska erfarenheten under 1990-talet. Även om den finska familjepolitiken sedan början av 1980-talet i flera avseenden har närmat sig den svenska, är förmånerna där inte lika starkt knutna till tidigare förvärvsarbete. Bland annat är ersättningstiden för föräldraledigheten kortare och grundnivån högre.

Figur 3.7. Årlig fruktsamhet i de nordiska länderna, 1960–2000.



Källa: Statistiska centralbyråerna.

Slutsatser

För att besvara frågan om familjepolitik av traditionell svensk typ påverkar födelsetalen utnyttjade vi det faktum att den internationellt sett unikt snabba utbyggnaden av familjepolitiken från mitten av 1960-talet till början av 1980-talet gav svenska kvinnor födda under 1950-talet helt andra ekonomiska incitament för barnafödande än vad kvinnor födda på 1930-talet hade. Kohorterna födda på 1940-talet är härvidlag en mellangrupp. Alla andra europeiska länder som vi jämfört med uppvisade en kraftig nedgång i den fullbordade fruktsamheten när man jämför kvinnor födda på 1930-talet med dem födda på 1950-talet. För Sverige kunde vi inte observera någon (betydande) nedgång och detta kan tolkas som att utbyggnaden av familjepolitiken höjt födelsetalen. Detta är dock en tämligen bräcklig empirisk evidens, eftersom det är lätt att tänka sig alternativa förklaringar till detta mönster. Men det är bräcklig evidens av denna typ som bedömningar av familjepolitiken måste bygga på.

Det är ännu för tidigt att definitivt säga att de lägre födelsetalen under 1990-talet innebär en permanent nedgång av svenska kvinnors fullbordade fruktsamhet. Det troliga är att kvinnor födda åtminstone till och med år 1965 kommer upp till i genomsnitt ungefär 2,0 barn per kvinna, dvs. den nivå som svenska kvinnor födda under större delen av 1900-talet har nått upp till. Den kritiska frågan är i stället hur höga tal som kvinnor födda från 1966 och framåt kommer upp till. Eftersom familjepolitiken skapar incitament för kvinnan (och mannen) att först etablera sig på arbetsmarknaden för att erhålla rätten till ett helt års betald ledighet, är det inte konstigt att den svaga arbetsmarknaden under 1990-talet innebar att många sköt upp barnafödandet. Man måste dock sätta frågetecknen för om svenska kvinnor födda under senare delen av 1960-talet hinner komma upp i lika höga tal som tidigare åldersgrupper.

Det historiska mönstret i Sverige liksom i andra länder har länge varit att den fullbordade fruktsamheten faller något med kvinnans utbildningsnivå. Likafullt visar studier av individdata på positiva korrelationer mellan faktiska årsinkomster och barnafödande. Det är sådana korrelationer som fått bedömare att tro att barn blivit en lyxvara. Dessa mönster är dock helt förenliga med varandra om man beaktar att årsinkomster till dryga 30 års ålder inte alls är korrelerade med långsiktiga inkomster och att det är ekonomiskt rationellt att föda barn

när man arbetat heltid ca ett år. Vi menar därför att farhågorna för att barn blivit en lyxvara är betydligt överdrivna.

Mot denna bakgrund tar vi med oss tre centrala slutsatser till den fortsatta diskussionen i rapporten. För det första får man räkna med att de svenska födelsetalen är för låga för att förhindra att befolkningen i det långa loppet blir äldre och minskar i storlek. Det krävs födelsetal nära 2,1 för att långsiktigt upprätthålla en befolknings storlek. Även om vi tror på en betydande återhämtning från de låga talen kring 1,5 i slutet av 1990-talet – och en viss återhämtning tycks redan vara på väg – så är det osannolikt att vi kommer upp till tal nära 2,1.

För det andra är det rimligt att tro att en generös familjepolitik i form av föräldraledighet och subventionerad barnomsorg leder till högre födelsetal. Detsamma torde gälla generella barnbidrag som också sänker kostnaden för att skaffa barn. För att ta ställning för en fortsatt generös familjepolitik, eller rentav ännu mer generös politik, krävs dock att man har klart för sig vilken samhällsekonomisk belastning som en utveckling mot en åldrande och minskande befolkning utgör. Det är också viktigt att jämföra med alternativ som ökat sparande i ekonomin och ökad invandring.

För det tredje finns mycket som tyder på att familjepolitiken bidragit till de fluktuationer i födelsetalen som vi observerat i Sverige. Vi tycks ha större fluktuationer än i andra länder och det är en rimlig bedömning att den svenska familjepolitikens konstruktion bidragit till denna utveckling. När man överväger förändringar i familjepolitiken bör man därför även beakta denna effekt av politiken.

Noter:

- ¹ Se Rösen och Sundström (2002).
- ² Se Angrist och Krueger för en mer ingående beskrivning av denna metod.
- ³ Detta dokumenteras tydligare i Björklund (2001). Resultat från Wennemo (1994), som också diskuteras i Björklund (2001), visar att utbyggnaden av olika kontantstöd inte gick snabbare i de övriga nordiska länderna under den aktuella tidsperioden.
- ⁴ Resultaten i Wennemo (1994) visar att de övriga europeiska länder som ingår i vår studie inte byggde ut kontantstöden (inklusive skatterabatter för barnfamiljer) i snabbare takt än i Sverige.
- ⁵ Historiska data från SCB, vilka dock är något mera osäkra före 1925, tyder på relativt stabila tal kring 2,0 för hela 1900-talet. Däremot var de fullbordade födelsetalen klart högre för kvinnor födda under 1800-talet.
- ⁶ Faktiska födelsedata tillgängliga till och med december år 2000 visar fortsatta ökning för kvinnor födda 1959 och framåt. De kvinnor tillhörande dessa åldersgrupper som kommer att föda sitt första barn sent under den fertila perioden (dvs. från 2001 och framåt) kommer givetvis att bidra till en ytterligare höjning.
- ⁷ Det allmänna mönstret mot barnafödande vid allt högre ålder i de europeiska länderna dokumenteras och analyseras ingående av Gustafsson (2001).
- ⁸ Se särskilt Hoem (1993).

Referenser:

- Angrist, Josh D. och Alan B. Krueger (1999), Empirical Strategies in Labor Economics. I Ashenfelter Orley & Card David (red.) *Handbook of Labor Economics*, vol 3A. Amsterdam: Elsevier Science.
- Björklund, Anders (1993) A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951–1989, *The Review of Income and Wealth*, 39 (4), 377–386.
- Björklund, Anders (2001), Does family policy affect fertility? Lessons from the Swedish policy experiment? Presidential address at the 2001 ESPE meeting. SOFI, Stockholms universitet.
- Daguet, F. (2000) L'évolution de la fécondité des générations nées de 1917 à 1949: Analyse par rang de naissance et niveau de diplôme. *Population* 2000(6): 1021–1034.
- Duvander, Ann-Zofie och Sten Olsson (2001), När har vi råd att skaffa barn? Påverkan av mäns och kvinnors inkomster på benägenheten att skaffa ett första barn, Riksförsäkringsverket.

- Gustafsson, Siv (2001), Optimal age at motherhood. Theoretical and empirical considerations on postponement of maternity in Europe. *Journal of Population Economics* 14: 225–247.
- Hoem, Britta (2000), Entry into motherhood in Sweden: the influence of economic factors on the rise and fall in fertility, 1986–1997. *Demographic Research* vol 2, article 4.
- Hoem, Jan M. (1993), Public policy as the fuel of fertility. *Acta Sociologica* 36: 19–31.
- Persson, Lotta (2001), Otrygg anställning – färre föräldrar. *Välfärdsbulletinen* 2001:3.
- Rönsen, Marit och Marianne Sundström (2002), Public policies and the employment dynamics among new mothers. A comparison of Finland, Norway and Sweden. Under publicering i *European Journal of Population*.
- Sundström, Marianne och Frank Stafford (1992), Female Labour Force Participation, Fertility and Public Policy in Sweden. *European Journal of Population* 8: 199–215.
- Wennemo, Irene (1994), *Sharing the costs of children*. Institutet för social forskning, Stockholms universitet, avhandlingsserien nr 25.

4.

Samhällsekonomiska aspekter på lägre födelsetal och en åldrande befolkning

De samhällsekonomiska effekterna av demografiska förändringar har diskuterats under det senaste decenniet. Den litteratur som vuxit fram behandlar bl.a. hur förändringar i befolkningens åldersstruktur påverkar konsumtionsmöjligheterna per capita¹, inkomstfördelningen² samt skattesystemets funktionssätt³. Intresset för effekterna av demografiska förändringar beror framför allt på det faktum att befolkningen blir allt äldre i flera av västvärldens länder. Sättet på vilket konsumtionsmöjligheterna omfördelas över livscykeln och/eller mellan generationer har naturligtvis stor betydelse i detta sammanhang. Av naturliga skäl har därför socialförsäkringssystemet, och kanske framför allt pensionssystemet, kommit att spela en viktig roll i diskussionerna. Detta kapitel bygger på litteraturen om samhällsekonomiska effekter av demografiska förändringar. Syftet är att diskutera det pessimistiska scenario där lägre födelsetal tillsammans med ökad medellivslängd leder till att befolkningen åldras.

I Sverige liksom i flera andra västländer har pensionssystemen traditionellt varit av *pay as you go*-typ, där pensionsförmånerna bygger på tidigare intjänade inkomster och finansieras löpande genom skatter och/eller avgifter. Basen för denna finansiering är i sin tur de yrkesarbetandes arbetsinkomster. Följden av att befolkningen successivt åldras blir att den yrkesverksamma delen av befolkningen kommer att bära en allt större finansiell börda av ett givet förmånssystem, och/eller att pensionsförmånerna måste reduceras. De högre skatter som eventuellt behövs för att finansiera pensionerna är dessutom "snedvridande" till sin karaktär och kommer – enligt den kunskap vi har idag – att reducera arbetsutbudet. Det sistnämnda har man ofta valt att bortse ifrån, eftersom det komplicerar analysen av samhällsekonomiska effekter av demografiska förändringar. Som vi kommer att se nedan kan dock

beteendeeffekter av ekonomisk politik ha ganska stor betydelse i detta sammanhang.

En viktig del av den offentliga sektorns tjänsteproduktion i vid bemärkelse avser omfördelning eller tjänster till förmån för befolkningens yngsta respektive äldsta grupper. Utöver pensionssystemet kan nämnas barnomsorg och utbildning respektive sjukvård och åldringsvård. En viktig fråga är därför om vi med hjälp av ekonomisk teori kan säga något om hur fördelarna och kostnaderna på marginalen av att tillhandahålla dessa tjänster påverkas av den typ av demografisk förändring som en åldrande befolkning innebär. Den yrkesverksamma generationens värdering av fördelar och kostnader är därvid speciellt intressant, eftersom det är deras tidsallokering som bestämmer hur stor skattebasen blir, samtidigt som de antingen påverkas via högre skatter eller lägre pensionsförmåner i framtiden.

Vi börjar detta kapitel med att kortfattat jämföra ett fonderat pensionssystem och ett *pay as you go*-system. En sådan diskussion motiveras av att effekterna av demografiska förändringar påverkas av pensionssystemets utformning. Vi kommer därefter in på frågan om hur den yrkesverksamma generationens marginella värdering av olika typer av offentliga utgiftsprogram påverkas av demografiska förändringar. Detta är inte bara intressant i sig, utan utgör också en viktig utgångspunkt för den diskussion av policyalternativ som därefter följer. Analysen är i huvudsak kvalitativ, men för att illustrera storleksordningen på olika effekter kommer vi också att presentera resultaten från ett numeriskt exempel.

Vilka policyförändringar krävs, om befolkningen åldras till följd av lägre födelsetal och ökad medellivslängd? Sverige har nyligen reformerat pensionssystemet och det nya pensionssystemet träder i kraft under en övergångsperiod med början år 2001. Vi kommer att diskutera hur det nya pensionssystemet fungerar när befolkningen åldras, men också säga en del om andra alternativ; t.ex. förändringar i riktning mot större inslag av fondering. De problem som förknippas med en åldrande befolkning är också relaterade till de äldres arbetskraftsdeltagande. Det är därför naturligt att i detta sammanhang behandla hur ekonomiska variabler påverkar individens pensionsbeslut. Intresset riktas framför allt mot de incitamenteffekter pensionssystemet ger upphov till.

Kapitlet avslutas med en diskussion av hur demografiska förändringar påverkar sparandet, investeringarna och den ekonomiska tillväxten.

Fonderat pensionssystem och pay as you go-system

I detta avsnitt skall vi kortfattat diskutera och jämföra två extremfall vad gäller pensionssystemets utformning. Det ena är ett renodlat fonderat pensionssystem, medan det andra är ett *pay as you go*-system.

I ett renodlat fonderat pensionssystem placeras den yrkesarbetande generationens inbetalade pensionsmedel på kapitalmarknaden, vilket innebär att avkastningen på pensionssparande är densamma som på privat sparande. Även om pensionssparandet är obligatoriskt, kan naturligtvis individen själv bestämma storleken på sitt privata sparande, förutsatt att möjligheten att spara och låna inte påverkas av kreditrestriktioner. Det sistnämnda är då liktydigt med att individen bestämmer sitt totala sparande. Det följer att pensionssparandet tränger undan det privata sparandet så att summan av pensionssparandet och det privata sparandet är lika stort som det privata sparandet skulle vara i frånvaro av pensionssystemet. I detta fall kommer således pensionssystemet inte att påverka det totala sparandet och därför inte heller kapitalbildningen. Å andra sidan, om kapitalmarknaden är imperfekt, kommer ett fonderat pensionssystem inte med nödvändighet att vara neutralt med avseende på sparande och kapitalbildning.

Ett *pay as you go*-system skiljer sig från ett fonderat pensionssystem genom att det inte bygger på sparande: det bygger i stället på ett transfereringssystem mellan generationerna. Den inbetalning till pensionssystemet som varje medlem av den yrkesarbetande generationen gör kommer inte att placeras på kapitalmarknaden, som i ett fonderat pensionssystem, utan i stället att användas för att finansiera pensionsutbetalningarna till den äldre generation som lever i samma tidsperiod. Sett ur individens perspektiv är det ekonomins tillväxttakt snarare än räntan som utgör "avkastningen" på de medel som betalats in till pensionssystemet. En tolkning av detta är att ju högre (lägre) befolkningens tillväxttakt är, allt annat givet, desto mindre (större) måste den betalning till pensionssystemet vara, som varje medlem av den yrkesarbetande generationen gör, för att upprätthålla en viss given förmånsnivå. Man kan också vända på resonemanget och säga, att ju högre (lägre) befolkningens tillväxttakt är, desto högre (lägre) pensionsförmåner per pensionär är förenligt med en viss given avgift per yrkesarbetande. Befolkningens tillväxttakt kommer därför att ha stor betydelse i detta sammanhang. Vi skall diskutera detta mer utförligt nedan. Till skillnad från ett fonderat pensionssystem är ett *pay as you*

go-system inte neutralt med avseende på det totala sparandet. Blanchard och Fischer (1989) visar att införandet av ett *pay as you go*-system i en ekonomi som tidigare inte hade något pensionssystem, under rimliga antaganden, leder till att det totala sparandet minskar. De visar också att detta i sin tur kan leda till att kapitalstockens långsiktiga jämviktsvärde reduceras.

Man brukar också ibland skilja mellan förmånsbaserade och avgiftsbaserade pensionssystem. Skillnaden har egentligen att göra med vilken sida av pensionssystemet som är bestämd av ett regelverk. I ett förmånsbaserat system är pensionsförmånen per pensionär given, och pensionsavgiften per yrkesverksam måste anpassas för att uppfylla finansieringskravet, medan det omvända gäller för ett avgiftsbaserat system. Ett renodlat fonderat pensionssystem är vanligen avgiftsbaserat: det är pensionsinbetalningarna och den avkastning pensionssparandet ger som bestämmer hur stora pensionsförmånerna blir. Ett *pay as you go*-system kan vara antingen förmånsbaserat eller avgiftsbaserat. Ett exempel på ett förmånsbaserat system är att pensionsförmånerna bestäms av arbetsinkomsterna under den yrkesverksamma delen av livet, eller bara utgörs av en given klumpsumma, medan de pensionsavgifter den yrkesverksamma generationen betalar anpassas för att upprätthålla denna givna förmånsnivå. På motsvarande sätt kan ett avgiftsbaserat *pay as you go*-system konstrueras genom en fix pensionsavgift per yrkesverksam, som tillsammans med information om arbetsinkomsterna och befolkningsstrukturen bestämmer hur stor pensionsförmånen per pensionär blir.

Betalningsviljan för offentliga utgiftsprogram

Det gradvisa åldrandet av befolkningen i flera av västvärldens ekonomier kommer att påverka fördelarna och kostnaderna på marginalen av olika offentliga utgiftsprogram, eftersom många sådana program riktar sig mot specifika åldersgrupper. Det är därför intressant att diskutera detta inom ramen för den skatte- och avgiftsstruktur som kännetecknar många av dagens marknadsekonomier, där pensionssystemet i huvudsak är av *pay as you go*-typ, och den offentliga sektorn använder snedvridande skatter (framför allt relaterade till arbetsinkomsten) för att finansiera olika typer av offentliga utgifter.

Ett sätt att närma sig problemet är att använda *cost benefit*-analys,

vilket gör det möjligt att studera vilka faktorer som bestämmer kostnader och fördelar på marginalen av olika utgiftsprogram, samt hur dessa förändras till följd av demografiska förändringar. Detta är utgångspunkten för en studie av Wildasin (1991), som behandlar kostnader och fördelar av offentliga utgiftsprogram sett ur den yrkesverksamma generationens perspektiv. Det sistnämnda är viktigt dels därför att pensionssystemet har pay as you go-karaktär, dels därför att de skatteinkomster som tas ut från den yrkesverksamma generationen också används för att finansiera andra typer av utgiftsprogram. Den modell studien bygger på skiljer mellan offentliga pensionsförmåner, offentligt finansierad utbildning och övriga offentliga tjänster, och dessa utgifter finansieras med en skatt på arbetsinkomster. Skatten på arbetsinkomster kommer i sin tur att påverka den yrkesarbetande generationens val av arbetsutbud. Den yrkesarbetande generationen antas dessutom ha barn i skolåldern och därmed erhålla nytta av de resurser som den offentliga sektorn använder till att tillhandahålla utbildning.

Även om det inte är möjligt att förutse exakt hur befolkningsutvecklingen påverkas av demografiska förändringar, är ändå de kvalitativa effekterna av fallande födelsetal och ökad medellivslängd klara. Vi kan förvänta oss dels att andelen äldre som inte yrkesarbetar på lång sikt kommer att öka, dels att andelen barn i skolåldern minskar. Wildasin analyserar båda dessa aspekter på fallande födelsetal med avseende på hur de påverkar fördelar och kostnader av pensionsförmåner och offentligt tillhandahållen utbildning. Beräkningarna riktar uppmärksamhet mot den yrkesarbetande generationens välfärd och gör det möjligt att dra slutsatser om hur deras betalningsvilja för pensionsförmåner och offentligt tillhandahållen utbildning påverkas av demografiska förändringar. Utgångspunkten är en livscykelmodell, som tar hänsyn till att dagens yrkesarbetande generation i framtiden kommer att vara pensionärer. Även om analysen inte ger en fullständig bild av välfärdseffekterna av pensionssystemet och utbildningssystemet, och hur välfärden förändras när befolkningen åldras, finns det en viktig poäng med dessa beräkningar: det är i slutändan den yrkesverksamma generationen som betalar för offentliga tjänster via skattesystemet, vilket gör att deras marginella värdering har betydelse för möjligheten att på lång sikt upprätthålla förmånssystemen.⁴ De förändringar av olika utgifter som studeras är skattefinansierade, och analysen innefattar de välfärdseffekter som följer av att ökade skatter påverkar arbetsutbudet. Dessutom bygger studien på förutsättningen att fritid är en nor-

mal vara i den bemärkelsen att om inkomsten från andra källor än arbete ökar, ökar också efterfrågan på fritid.

Vi skall inte gå in mer i detalj på modellen utan i stället diskutera några av resultaten. Vi är intresserade av att mäta hur nettofördelen (fördelen minus kostnaden) för den yrkesverksamma generationen, som följer av ytterligare pensionsförmåner och offentligt tillhandahållen utbildning, påverkas av att antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar, och av att antalet barn per yrkesarbetande minskar. Den marginella nettofördelen av pensionsförmåner (utbildning) mäts som vinsten eller förlusten över livscykeln per individ tillhörande den yrkesverksamma generationen, av att pensionsförmånerna per pensionär (utbildningsförmånerna per barn) ökar med en enhet. De viktigaste kvalitativa resultaten från den teoretiska analysen sammanfattas nedan.

- Om antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar, förväntar vi oss att den vinst per yrkesarbetande som följer av ytterligare pensionsförmåner kommer att minska. Annorlunda uttryckt kan man säga att de yrkesarbetandes marginella värdering av pensionsförmåner reduceras när antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar. Att detta gäller om ökningen av pensionsförmånerna uppfattas som temporär är kanske uppenbart, men man kan visa att det under rimliga antaganden också gäller om ökningen av pensionsförmåner uppfattas som permanent och därför kommer den yrkesverksamma delen av befolkningen till del i framtiden. Det är framför allt tre effekter som bestämmer detta resultat. För det första är en given ökning av förmånsnivån mer kostsam för arbetstagarna ju färre dessa är i förhållande till antalet äldre. För det andra kommer en reduktion av den yrkesverksamma delen av befolkningen att minska skattebasen givet antalet arbetade timmar per arbetstagare. Detta innebär att skattesatserna måste öka för att finansiera en given förmånsnivå. För det tredje uppstår en extra välfärdskostnad om ökade skatter reducerar arbetsutbudet. Skulle arbetsutbudet i stället öka uppstår på motsvarande sätt en välfärdsvinst som motverkar de övriga två effekterna. Empiriska studier av arbetsutbudets bestämningsfaktorer som bygger på svenska data (se kapitel 6) pekar på att arbetsutbudet tenderar att minska när marginals-katten ökar, vilket talar för att den effekt som diskuteras ovan är negativ.
- Om antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar, förväntar vi oss att

den vinst per yrkesverksam som följer av ytterligare utbildningsresurser från den offentliga sektorn kommer att minska. Det är i huvudsak samma effekter som har betydelse här: en reduktion av antalet yrkesarbetande minskar skattebasen. Den kostnad som är förknippad med detta förstärks dessutom om de ökade skatter som följer reducerar arbetsutbudet. På motsvarande sätt gäller att effekten inte är entydig om arbetsutbudet ökar.

- Om antalet barn i skolåldern per yrkesverksam reduceras, kan den vinst per yrkesverksam som följer av ytterligare utbildningsresurser från den offentliga sektorn antingen öka eller minska. Här är det således svårare att peka på en förväntad effekt utifrån ekonomisk teori. Orsaken är att både kostnaderna och fördelarna kan komma att minska på marginalen: kostnaderna därför att färre barn per yrkesarbetande innebär en lägre finansiell belastning på marginalen, och fördelarna därför att nyttan av utbildningsresurser antas vara proportionell mot antalet barn.

Den diskussion som hittills förts leder till flera intressanta slutsatser. För det första leder den typ av demografiska förändringar som diskuteras här till att den yrkesverksamma delen av befolkningens vilja att betala för pensionsförmåner minskar. Detta gäller troligen också för andra typer av utgiftsprogram. Det innebär att den yrkesverksamma delen av befolkningen kan komma att motsätta sig andra offentliga utgifter när en allt större del av de offentliga intäkterna används för att finansiera pensionsförmåner. För det andra kan också deras arbetsutbud komma att påverkas av de högre skatter som krävs för att upprätthålla förmånssystemen. Analysen säger emellertid ingenting om storleksordningen på de effekter som är inblandade. I syfte att ge en bild av i vilken utsträckning resultaten är beroende av hur snabbt befolkningen åldras och hur känsligt arbetsutbudet är för löneförändringar, skall vi nu diskutera det numeriska exempel som Wildasin presenterar.

Vi koncentrerar analysen på den del av det numeriska exemplet som avser den marginella värderingen av pensionsförmåner, där resultaten återges tillsammans med kommentarer i Appendix (s. 65). De beräkningar som görs avser att under olika antaganden besvara frågan hur mycket den yrkesverksamma generationen vinner eller förlorar, om pensionsförmånerna per pensionär ökar med en krona, och hur denna

vinst eller förlust påverkas om antalet pensionärer ökar i förhållande till antalet yrkesarbetande. Om en ökning av pensionsförmånerna uppfattas som temporär, så att den bara kommer dagens äldre generation till del, är ökade pensionsförmåner endast en kostnad för den yrkesarbetande generationen. Denna skiljer sig emellertid högst avsevärt mellan olika beräkningar, beroende på antalet pensionärer per yrkesarbetande och hur känsligt arbetsutbudet är för förändringar i lönen efter skatt. Det sistnämnda brukar beskrivas i termer av en löneelasticitet, som visar hur många procent arbetsutbudet förändras om lönen efter skatt ökar med en procent. De beräkningar som görs bygger på data för USA:s ekonomi, och år 1985 utgör basår. Utfallet för basåret jämförs sedan med prognoser fram till år 2060, som baseras på alternativa scenarier vad gäller befolkningens åldersstruktur. Vidare bygger beräkningarna på att preferenserna är oförändrade över tiden, och att förändringar av befolkningens åldersstruktur inte påverkar arbetsutbudets löneelasticitet.

Antag först att arbetsutbudet är relativt sett okänsligt för löneförändringar: en löneelasticitet på 0,07, och att befolkningen åldras relativt sett långsamt. I Wildasins exempel innebär det sistnämnda bl.a. att antalet pensionärer i förhållande till antalet yrkesarbetande ökar från 0,2 år 1985 till 0,313 år 2060. Vi börjar med att diskutera temporära förändringar, så att ökade pensionsförmåner bara betraktas som en kostnad av den yrkesarbetande generationen. Resultaten visar att kostnaden ökar från 0,21 kronor per yrkesarbetande år 1985, av att pensionsförmånerna ökar motsvarande en krona per pensionär, till 0,34 kronor per yrkesverksam om denna förändring i stället görs år 2060. Den marginella kostnaden på 0,21 kronor är bara något större än den kostnad på 0,2 kronor per arbetstagare som skulle behövas för att finansiera en kronas ökning av pensionsförmånerna per pensionär år 1985, om arbetsutbudet vore helt okänsligt för löneförändringar. Den marginella kostnaden ökar sedan till 0,34 kronor år 2060, vilket också ligger ganska nära förhållandet mellan antalet pensionärer och antalet yrkesarbetande på 0,313. Förklaringen är att om befolkningen åldras relativt sett långsamt, och löneelasticiteten är låg, är den samhällsekonomiska kostnad som följer när förmånsökningarna finansieras med snedvridande skatter ganska liten.

Antag att löneelasticiteten är densamma som ovan, men att befolkningsutvecklingen i stället följer det pessimistiska scenariot. Detta innebär bl.a. att antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar från 0,2 år

1985 till 0,577 år 2060. Beräkningarna visar att kostnaden per yrkesverksam, av att pensionsförmånerna per pensionär ökar med en krona, ökar från 0,21 kronor under 1985 års befolkningsstruktur till 0,74 kronor under den hypotetiska befolkningsstrukturen år 2060. Här ligger den marginella kostnaden väsentligen högre än vad som motsvarar den kostnad på 0,577 kronor för år 2060, som i stället skulle följa om arbetsutbudet är okänsligt för löneförändringar. Den samhällsekonomiska kostnaden som förknippas med snedvridande skatter är större i detta fall: även om löneelasticiteten är ganska låg är marginalskatten högre än när befolkningen åldras relativt sett långsamt, och de skatteökningar som krävs för att finansiera förmånsökningen är dessutom högre än tidigare. Dessa tendenser förstärks naturligtvis när arbetsutbudet är mer känsligt för löneförändringar, vilket exemplifieras med en löneelasticitet på 0,27. Här ser vi att effekterna av snedvridande skatter kan vara ganska stora, även om befolkningen åldras relativt sett långsamt.

De beräkningar som avser en permanent ökning av pensionsförmånerna ger ungefär samma bild. Här är visserligen en ökning av pensionsförmånerna i vissa fall förknippad med en vinst för den yrkesverksamma generationen, men denna tenderar att falla när antalet pensionärer ökar i förhållande till antalet yrkesarbetande. Reduktionen kan dessutom vara avsevärd i det mest pessimistiska scenariot och/eller när arbetsutbudet är relativt sett elastiskt.

Det är viktigt att poängtera att resultaten av ett numeriskt exempel inte bör övertolkas. Resultaten bygger på ett antal mer eller mindre realistiska antaganden, vilket gör de siffror som förknippas med respektive scenario väldigt osäkra. Vi tycker ändå att exemplet medger två viktiga slutsatser. För det första kan storleken på den demografiska förändringen i sig ha stor betydelse för hur de kostnader som förknippas med olika förmånssystem påverkas. En liten ökning av antalet pensionärer i förhållande till antalet yrkesverksamma behöver inte påverka denna kostnad särskilt mycket, medan en större ökning kan ha en avsevärd effekt. För det andra har det betydelse hur känslig skattebasen är för ekonomisk politik. I exemplet har detta att göra med hur arbetsutbudet påverkas av ökade skatter, men vi kan naturligtvis också tänka oss andra effekter. Resultaten pekar på att skattebasens känslighet för skattesatserna också kan ha stor betydelse för hur kostnaderna av förmånssystemen påverkas av demografiska förändringar.

Effekter av förändringar i socialförsäkringsystemet

Kvoten mellan antalet personer i åldersgruppen som fyllt 65 år och antalet personer i åldersgruppen 20 till 64 år beräknas för Sveriges del att öka från 0,29 år 2000 till 0,45 år 2050. En fortsatt användning av det förmånsbaserade ATP-systemet med en allt större finansiell börda för den yrkesverksamma generationen som följd skulle naturligtvis kunna leda till en del av de effekter som diskuterades i föregående avsnitt. För att motverka detta har det svenska pensionssystemet reformerats, och det nya pensionssystemet träder i kraft successivt med början år 2001. Vi börjar med att kortfattat diskutera olika sätt att utforma pensionssystemet med tonvikt på *pay as you go*-system, och kommer inom ramen för detta också att analysera det nya pensionssystemet utifrån den problembild som skisserades i föregående avsnitt. Därefter följer en diskussion om förändringar i pensionssystemet i riktning mot ökat inslag av fondering. Avsnittet avslutas med en analys av hur det pensionsbeslut som fattas av individen påverkas av förändringar i pensionssystemet.

Pensionssystemets utformning och effekterna av demografiska förändringar

I sin studie av pensioner och socioekonomiska förändringar diskuterar Lindbeck (2000) sex olika sätt att utforma pensionssystemet. Ett av dessa är ett renodlat fonderat pensionssystem, som vi kommer att behandla i nästa delavsnitt, medan de övriga fem är olika varianter av *pay as you go*-system i den bemärkelsen att de yrkesarbetande via skatter på arbetsinkomsten betalar pensionerna för den äldre generation som lever samtidigt. Den viktigaste distinktionen mellan de olika *pay as you go*-systemen har att göra med om de är förmånsbaserade eller avgiftsbaserade i det avseende som diskuterats ovan.

Lindbeck visar bl.a. att effekterna av demografiska förändringar är beroende av om systemet är förmånsbaserat eller avgiftsbaserat. I ett förmånsbaserat pensionssystem är det avgiften eller avgiftssatsen som kommer att anpassas till följd av demografiska förändringar. Vi såg t.ex. i föregående avsnitt att om antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar, måste skattesatserna (eller arbetsgivaravgifterna) öka för att finansiera de pensionsutgifter som beräknas på basis av ett givet regelverk. Detta kan tolkas som att den finansiella bördan faller på de yrkes-

verksamma. Om pensionssystemet i stället är avgiftsbaserat, genom att avgiftssatserna är fixa, är fördelningseffekterna av demografiska förändringar annorlunda. Då är det pensionsförmånerna som måste anpassas vid demografiska förändringar. Detta innebär att om antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar, så kommer pensionsförmånerna att reduceras. Vi kan tolka detta som att den finansiella bördan av demografiska förändringar faller på pensionärerna.

Det nya svenska pensionssystemet är en kombination av ett *pay as you go*-system med en fix pensionsavgift och ett fonderat pensionssystem, där tonvikten ligger på systemets *pay as you go*-del. En viktig utgångspunkt i det nya pensionssystemet är att den avgift som betalas in till systemet skall ligga fast på 18,5 procent av de pensionsgrundande inkomsterna. Detta innebär att systemet i grunden är avgiftsbaserat, till skillnad från ATP-systemet, som i huvudsak är förmånsbaserat. Pensionsavgiften är dessutom konstruerad så att 16 procent går till fördelningssystemet, som finansierar utgifter till samtida pensionärer, medan resterande 2,5 procent av de pensionsgrundande inkomsterna utgör avgifter i den fonderade delen av pensionssystemet. Pensionsutgifterna inom fördelningssystemet skall i princip bestämmas av antalet pensionärer och hur stora pensionsrättigheter dessa har tillgodogjort sig, där det sistnämnda bygger på inkomster under hela den yrkesverksamma delen av livet i stället för på de 15 bästa åren som i ATP-systemet. En annan viktig skillnad i jämförelse med ATP-systemet är att pensionsförmånerna räknas upp med den genomsnittliga inkomstutvecklingen i stället för med prisutvecklingen, och att pensionsförmånerna dessutom kan komma att justeras till följd av demografiska förändringar. Det sistnämnda har att göra med den korrigeringsmekanism som byggts in i systemet och som gör det möjligt att i händelse av finansiell instabilitet inte uppräknas inestående pensionsbehållningar fullt ut med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Har de problem som diskuterades i föregående avsnitt eliminerats genom det nya pensionssystemet? Om avgiften på 16 procent av de pensionsgrundande inkomsterna ligger fast inom ramen för systemets *pay as you go*-del, måste pensionernas storlek reduceras om antalet pensionärer ökar i förhållande till antalet yrkesarbetande. En fördel med det nya pensionssystemet är att den typ av demografiska förändringar som diskuteras här inte behöver vara förknippade med en allt större skattebördan för att finansiera pensionsförmåner. Det är därför möjligt att undvika de incitamentsproblem som ökade skatter för med

sig i form av effekter på t.ex. arbetsutbud och sparande. I den utsträckning människor agerar som om de gör rationella val över tiden kan det emellertid finnas långsiktiga problem till följd av demografiska förändringar också i det nya pensionssystemet. Den yrkesverksamma generationens medlemmar inser troligen att deras pensionsförmåner kommer att reduceras till följd av att antalet pensionärer per yrkesverksam successivt kommer att öka. Detta kan naturligtvis påverka deras vilja att bidra till pensionssystemet för att finansiera utgifter för pensioner till dagens pensionärer. Därmed påverkas också möjligheten att på lång sikt upprätthålla pensionssystemet.

Fonderade pensionssystem

Ett renodlat fonderat pensionssystem är aktuariskt: individens pensionsförmåner bestäms av de pensionsavgifter som inbetalats till systemet samt den avkastning pensionssparandet har givit. Om den förväntade livslängden ökar kommer avgifterna att stiga för en given förmånsnivå, eller förmånerna att reduceras givet avgifterna. Försäringstagarna är naturligtvis villiga att betala dessa högre avgifter, därför att de inser att en ökad förväntad livslängd kräver högre inbetalningar (eller lägre förmåner) för att pensionssystemet skall balansera. För en given förväntad livslängd har förändringar av antalet pensionärer per yrkesarbetande däremot ingen direkt effekt på individuella avgifter och förmåner i ett renodlat fonderat pensionssystem (om vi bortser från eventuella indirekta effekter av befolkningens åldersstruktur på den avkastning sparandet ger). Detta är en viktig skillnad gentemot ett *pay as you go*-system: de problem som tenderar att följa av demografiska förändringar i pensionssystem av *pay as you go*-typ uppkommer därför att dessa inte är aktuariska.

Om pensionssystemet är av *pay as you go*-typ, och om pensionsåldern förblir oförändrad, kommer ett allt större antal pensionärer per yrkesarbetande att leda till högre skatter och/eller lägre pensionsförmåner i framtiden. Möjligen är detta ett argument för ett ökat inslag av fondering, eftersom vi då kan motverka den trenden. Som vi sett tidigare är det dessutom möjligt att ett ökat inslag av fondering leder till att det totala sparandet ökar. Här vill vi dock vara försiktiga i vår tolkning av läroboksmodellen, eftersom förändringar av pensionssystemet kan påverka sparandets avkastning och därmed också incitamenten att spara.

Det är emellertid inte alls säkert att en övergång till ett avsevärt större inslag av fondering är välfärdsförbättrande, även om *pay as you go*-system är behäftade med problem.⁵ För det första kan det finnas fördelningspolitiska argument för att en viss del av pensionssystemet har *pay as you go*-karaktär, eller att det åtminstone inte är aktuariskt. Ambitionen att garantera alla människor en ålderspension är ett exempel på detta. Observera också att själva övergången från ett *pay as you go*-system till ett fonderat pensionssystem leder till omfördelning mellan generationer, eftersom den första yrkesverksamma generationen både måste betala till dagens pensionärer och sina egna pensioner. För det andra kan det finnas riskreduktionsmotiv bakom att en del av pensionssystemet är av *pay as you go*-typ. Detta diskuteras utförligt av Persson (2000).

Den slutsats vi drar av detta är att en övergång till ett pensionssystem med ett stort inslag av fondering kan vara mycket kostsamt i termer av omfördelning, och därför också politiskt svår att genomföra. Det är också oklart hur stora de eventuella fördelarna av en sådan förändring skulle vara. Vi tror därför att *pay as you go*-system kommer att spela en viktig roll också i framtida pensionssystem.

Individens pensionsbeslut och pensionssystemets utformning

Ett sätt att minska antalet pensionärer är naturligtvis att försöka öka de äldres incitament att delta i arbetskraften. Det finns idag en betydande litteratur om hur individens pensionsbeslut påverkas av ekonomiska incitament (se t.ex. Gruber och Wise (1999) och referenser i denna). Syftet med detta delavsnitt är inte att sammanfatta litteraturen utan att säga något om empiriska resultat på svenska data.

Palme och Svensson (2000) studerar vilka faktorer som bestämmer individens beslut att gå i pension. Valet mellan att gå i pension eller att fortsätta att arbeta relateras till ekonomiska incitament och regler i pensionssystemet respektive på arbetsmarknaden samt till socioekonomiska och liknande variabler. Låt oss börja med att diskutera hur författarna modellerar pensionssystemets effekt på individens val och vilka resultat man kan förvänta sig på basis av ekonomisk teori.

En viktig ekonomisk variabel är pensionsförmögenheten, dvs. nuvärdet av de pensionsförmåner individen har insamlat. Normalt sett förväntar man sig att en stor pensionsförmögenhet ökar efterfrågan på

fritid. Med den modell som används kan detta också tolkas så, att ju större pensionsförmögenheten är, allt annat givet, desto större är sannolikheten att individen väljer att gå pension. Å andra sidan, om individen i stället fortsätter att arbeta ökar pensionsförmögenheten, och ju större denna ökning är, desto större är normalt sett sannolikheten att individen väljer att fortsätta att arbeta. De ekonomiska variabler som har att göra med arbetsmarknaden är bl.a. olika mått på inkomsten. Dessutom spelar information om individens ålder flera roller i modellen: dels har åldern en effekt på pensionsbeslutet via de regler som pensionssystemet bygger på, dels också en effekt på pensionsbeslutet eftersom den påverkar preferenserna för konsumtion och fritid.

Modellen estimeras på basis av paneldata för åren 1983–1997 och studien är begränsad till personer som är födda mellan åren 1927 och 1940. Kvalitativt sett är resultaten de man kan förvänta sig på basis av ekonomisk teori: ju större pensionsförmögenheten är desto större är sannolikheten att gå i pension, allt annat givet, och ju mer pensionsförmögenheten ökar om individen i stället väljer att fortsätta att arbeta, desto större är sannolikheten att individen gör detta. Resultaten säger oss att ekonomiska incitament har betydelse för individens beslut att gå i pension. Däremot ger den diskussion som hittills förts ingen mer exakt bild av vilka effekter förändringar i pensionssystemet kan tänkas ha.

Författarna simulerar därför effekterna av en förändring i pensionssystemet, som utformas så att tillgängligheten till alla pensionsförmåner förskjuts tre år framåt i tiden. Detta innebär bl.a. att yrkesrelaterade pensionsprogram blir tillgängliga vid åldern 63 år i stället för vid 60 år, och att ålderspensionen blir aktuarisk vid åldern 68 år i stället för vid 65 år. Syftet är att jämföra det förändrade pensionssystemet och det faktiska pensionssystemet bl.a. med avseende på den genomsnittliga pensionsåldern. Resultaten är i stor utsträckning beroende av hur den åldersvariabel som ingår i modellen behandlas vid simuleringarna. Om åldersvariabeln bara antas återspegla preferenser, skall denna inte förändras i förhållande till referensfallet. Antas den i stället uteslutande återspegla effekter av pensionssystemet skall den skrivas fram tre år. Eftersom det inte går att särskilja dessa två situationer väljer författarna att simulera båda extremfallen.

I situationen när åldern bara betraktas som relaterad till preferenser är effekterna på den genomsnittliga pensionsåldern inte särskilt stora: ökningen är mindre än ett år för både män och kvinnor. Om åldersbe-

roendet i modellen i stället tolkas som relaterat till pensionssystemet är effekterna desto större: den genomsnittliga pensionsåldern ökar motsvarande mellan två och tre år för både män och kvinnor. Den mest sannolika effekten ligger troligtvis någonstans mellan dessa båda extremfall. En rimlig slutsats av analysen är därför att pensionssystemets utformning kan ha stor betydelse för individens val av tidpunkt att gå i pension. Detta innebär också att pensionssystemet kan användas av de politiska beslutsfattarna som ett instrument i syfte att påverka det val individen gör.

Sparande, investeringar och demografiska förändringar

Enligt livscykelmodellen kommer individen att bygga upp en förmögenhet genom sparande under den yrkesverksamma delen av livet och sedan konsumera denna förmögenhet under den senare delen av livet, när han/hon inte längre arbetar. Detta innebär att sparkvoten, sparandet som en andel av inkomsten, är positiv under åtminstone en stor del av perioden fram till pensionsåldern och negativ därefter. På aggregerad nivå kan vi därför förvänta ett viktigt samband mellan det totala sparandet och befolkningens åldersstruktur. De empiriska studier som gjorts om sparandets bestämningsfaktorer pekar dock inte på något entydigt sådant samband. Studier som bygger på aggregerade data har ofta funnit ett någorlunda distinkt samband mellan sparandet och befolkningens åldersstruktur: ekonomier med en relativt stor andel av befolkningen under 30 år och/eller över 65 år tenderar att ha relativt sett låga sparkvoter, vilket är konsistent med livscykelmodellen. Dessa studier bygger på sparanderegressioner som innehåller information om befolkningens åldersstruktur samt ett antal andra faktorer som t.ex. aggregerade förmögenheter, inkomster och räntan. Studier som bygger på mikrodata, å andra sidan, har i allmänhet inte funnit ett lika distinkt samband mellan sparkvoten och åldern. Den jämförelse mellan studier som bygger på mikrodata från olika länder som gjorts av Poterba (1994), och som finns återgiven i en studie av Miles (1999), pekar i stället på att sparandets åldersprofil är ganska flack.

Miles (1999) kritiserar båda dessa angreppssätt: de aggregerade studierna för att i många fall ha en svag koppling till ekonomisk teori, och de studier som bygger på mikrodata för att det sätt på vilket inkom-

ten ofta mäts bortser från att pensionsutbetalningar reducerar pensionskapitalet. Ett sätt att undvika dessa problem är naturligtvis att bygga analysen på numeriska modeller. Miles presenterar därför resultat från simuleringar av en numerisk allmän jämviktsmodell, där simuleringarna bygger på data både från Storbritannien och ett genomsnitt av europeiska länder. Vi skall här kortfattat diskutera de resultat som avser sparande och kapitalbildning.

Simuleringarna görs fram till år 2060 genom att bl.a. använda information från befolkningsprognoser. Det är dessutom intressant att notera, att analysen bygger på två olika antaganden om hur pensionssystemet, som är av *pay as you go*-typ, fungerar. I det ena fallet är pensionssystemet förmånsbaserat genom att ersättningskvoten antas vara konstant, och i det andra fallet avgiftsbaserat genom att avgiftssatsen är konstant. Detta innebär att analysen kan relateras till den diskussion som fördes i föregående avsnitt, där de båda typerna av *pay as you go*-system jämfördes med avseende på hur den finansiella bördan av demografiska förändringar fördelas. Konsumenterna i modellen antas göra rationella val över tiden, och det individuella sparbeteendet är konsistent med livscykelmodellen. Resultaten pekar på att sparkvoten på aggregerad nivå faller (om än inte kontinuerligt) fram till år 2060, eftersom antalet pensionärer per yrkesarbetande ökar. Dessutom pekar resultaten på att sparkvoten faller mer i den situation när pensionssystemet är förmånsbaserat än när det är avgiftsbaserat. Pensionsförmånerna reduceras över tiden i det avgiftsbaserade pensionssystemet, vilket stimulerar till mer privat sparande än i det förmånsbaserade pensionssystemet. Kapitalstocken per enhet arbetskraft tenderar enligt resultaten att växa över tiden (åtminstone under en stor del av simuleringssperioden). Detta har också att göra med demografiska förändringar: antalet äldre med relativt sett stor förmögenhet ökar, samtidigt som antalet yrkesverksamma minskar. Ökningen i kapitalstocken per enhet arbetskraft är dessutom något större när pensionssystemet är avgiftsbaserat i jämförelse med när det är förmånsbaserat.

Låt oss lämna Miles studie och i stället jämföra sparande och investeringar med avseende på ålderseffekter. I en ESO-rapport⁶ jämförs ålderseffekter på sparandet med ålderseffekter på olika typer av investeringar i OECD-länderna. Man finner att effekterna av befolkningens åldersstruktur på näringslivsinvesteringarna påminner om motsvarande ålderseffekter på sparandet, medan ålderseffekterna på bostadsinvesteringar följer ett annat mönster. Både det nationella sparandet och

näringslivsinvesteringarna uppvisar ett positivt samband med andelen personer i den övre medelåldern och ett negativt samband med andelen pensionärer. Bostadsinvesteringarna däremot uppvisar inte samma starka negativa korrelation med andelen yngre pensionärer, samtidigt som det tycks finnas ett positivt samband mellan andelen av befolkningen i åldersgruppen 15–29 år och bostadsinvesteringarna. Den sammanlagda åldersprofilen för investeringarna är därför beroende av om näringslivsinvesteringarna dominerar bostadsinvesteringarna eller vice versa.

Tillväxt och demografi

Litteraturen om vilka faktorer som bestämmer tillväxttakten i den reala BNP:n har i huvudsak riktat in sig på andra faktorer än befolkningens åldersstruktur. Den kanske viktigaste frågan i empiriska studier avser konvergens (se t.ex. Barro och Sala – i – Martin, 1995). En studie av Lindh och Malmberg (1999) utgör därför ett intressant undantag, eftersom den handlar om effekterna av befolkningens åldersstruktur på tillväxttakten i real BNP inom OECD-området.

Den modell Lindh och Malmberg använder bygger på ett humankapitalbegrepp som innefattar såväl utbildningskapital som effekter av erfarenhet. Det är via det sistnämnda som befolkningens åldersstruktur kommer in i modellen. Tanken är att de olika åldersgrupperna skiljer sig åt med avseende på produktivitet: äldre grupper har hunnit ackumulera mer humankapital än yngre. De resultat som presenteras pekar på att befolkningens åldersstruktur påverkar tillväxttakten i real BNP per arbetstagare. Andelen av befolkningen som är mellan 50 och 64 år har en positiv effekt på tillväxten, medan andelen av befolkningen som är över 65 år har en negativ effekt. När det gäller storleksordningar nämner författarna att om andelen i åldersgruppen 50–64 år ökar med en procentenhet så ökar tillväxttakten i real BNP per arbetstagare med mellan en kvarts och en halv procentenhet, medan effekten av en ökning av andelen som är över 65 år är av mindre betydelse i kvantitativa termer. De estimerade effekterna av befolkningsandelarna för andra åldersgrupper är inte signifikanta. Resultaten är dessutom robusta i den bemärkelsen att de håller för olika specifikationer av modellen och olika uppsättningar förklarande variabler.

Är dessa resultat förväntade? Vårt intuitiva svar på denna fråga är

ja. Om löneprofilen når sitt maximum vid ungefär 50 års ålder, och om lönen mäter arbetskraftens marginalprodukt, är personer i den övre medelåldern i genomsnitt mer produktiva än andra grupper. Det är dessutom rimligt att tänka sig att en stor andel pensionärer leder till att resurser allokeras till vården, vilket påverkar hur mycket humankapital som allokeras till sektorer med snabbare produktivitet utveckling.

Det finns emellertid andra tolkningar som inte fokuserar på humankapital. Befolkningen i den övre medelåldern är ofta ekonomins netto-sparare och de sparade medlen kan användas för kapitalbildning. På motsvarande sätt argumenterade vi ovan för att finansieringen av pensionsförmåner via skattesystemet kan ha en negativ effekt på arbetsutbudet och därmed också på produktionen. Det är inte möjligt att särskilja dessa olika tolkningar, dvs. om befolkningens åldersstruktur påverkar tillväxten via humankapitalet, sparandet och/eller någon annan mekanism. Det sistnämnda har betydelse för hur ekonomisk politik påverkar tillväxten.

I den ESO-rapport som diskuterades i föregående avsnitt, och som har författats av just Lindh och Malmberg, genomförs dessutom tillväxtprognoser som bygger på den förväntade befolkningsutvecklingen i Sverige. Resultaten är minst sagt dramatiska. De pekar på en mycket hög tillväxt under den närmaste tioårsperioden med en tillväxttakt på mellan 4 och 6 procent per år. Den orsak som framhålls är befolkningens åldersstruktur: barngrupper som har en negativ effekt på tillväxten minskar, andelen av befolkningen som är i den övre medelåldern och som har en positiv effekt på tillväxten ökar, och andelen yngre pensionärer som har en negativ effekt på tillväxten är liten. Efter år 2010 förändras den bild prognoserna ger: tillväxten sjunker successivt för att bli noll eller svagt negativ någon gång mellan åren 2015 och 2020. Befolkningens åldersstruktur är då mindre gynnsam från tillväxtskympunkt. Det är framför allt fråga om en reduktion av andelen av befolkningen i den övre medelåldern och en ökning av andelen pensionärer. Därefter förutsäger modellen låg eller negativ tillväxt under en lång följd av år.

Det är naturligtvis viktigt att dessa beräkningar tas för vad de är, nämligen prognoser, och prognoser är alltid behäftade med osäkerhet. Det är inte klart utifrån ekonomisk teori hur befolkningens åldersstruktur bör uppträda i en tillväxtmodell. Man kan också peka på att teknologisk utveckling, vetenskapliga upptäckter m.m. troligen har haft stor betydelse för tillväxten i ett historiskt perspektiv och kan där-

för också förväntas ha det i framtiden. Den sistnämnda typen av effekter är dessutom svåra att fånga. Det är därför tänkbart att de tillväxtprognoser som presenteras överskattar effekterna av befolkningens åldersstruktur. Man behöver emellertid inte bara rikta uppmärksamhet på de tillväxttakter modellen prognostiserar för olika tidsperioder; den rent kvalitativa bilden är också viktig. Den pekar på att befolkningens åldersstruktur är gynnsam ur tillväxtskyndpunkt de närmaste 10 åren och mindre gynnsam under en period som följer därefter. Den bilden stärks dessutom av att åldersmodellen tycks förklara historiska tillväxttrender ganska bra.

Barnomsorg, skola och åldringsvård

Färre födda barn i kombination med ökad medellivslängd skiftar efterfrågan på offentligt tillhandahållna tjänster. Samtidigt som efterfrågan på barnomsorg och, med viss tidseftersläpning, skola minskar, kommer efterfrågan på äldreomsorg troligen att öka ganska kraftigt på längre sikt. I bilaga 9 till LU 1999/2000 görs framskrivningar av de totala kostnaderna för barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg fram till år 2050. Dessa beräknas på basis av den nuvarande kostnadsstrukturen och framräknas sedan med hjälp av befolkningsprognoser. Kostnaderna för grundskolan når en puckel runt år 2001, och kostnaderna för gymnasieskolan runt år 2009, för att därefter falla tillbaka till en någorlunda stabil och lägre nivå. Motsvarande beräkningar för äldreomsorgen visar att kostnaderna tenderar att öka över tiden, och att det framför allt är kostnaderna för omsorg om personer över 85 år som förväntas öka i ett längre tidsperspektiv. Man kan på motsvarande sätt förvänta sig kostnadsökningar inom sjukvården. Dessa frågor har diskuterats utförligt av andra (t.ex. LU 1999/2000) och kommer därför inte att behandlas mer här.

Avslutning

Vi har sett att förändringar i befolkningens åldersstruktur kan ha betydande effekter på samhällsekonomin. Detta har dels att göra med hur de offentliga förmånsprogrammen är konstruerade, dels med att det ekonomiska beteendet för en given individ varierar över livscykeln. Ett

exempel på det sistnämnda är att variationen i sparandet över livscykeln gör att det aggregerade sparandet påverkas av förändringar i befolkningens åldersstruktur. Notera också att det bakom en åldrande befolkning kan ligga både låga födelsetal och ökad medellivslängd. De problem som analyseras här är därför relevanta, även om födelsetalen ökar något från den låga nivå som observerats under det senaste decenniet.

Vi har haft två utgångspunkter för diskussionen om ekonomisk politik i samband med att befolkningen åldras; (i) hur vi kan anpassa en del av förmånssystemen för att undvika en alltför stor finansiell belastning på vissa grupper, och (ii) hur befolkningens åldersstruktur, eller dess effekter på samhällsekonomin, kan påverkas med ekonomisk politik. Vilka möjligheter står till buds i det sistnämnda fallet? Ett exempel är naturligtvis att försöka påverka födelsetalen via familjepolitik, vilket diskuterades i ett tidigare kapitel. Vi har också sett att förändringar i pensionssystemet kan ha förhållandevis stora effekter på den genomsnittliga pensionsåldern. Det sätt på vilket pensionssystemet utformas är därför viktigt inte bara för hur den finansiella bördan av demografiska förändringar fördelas, utan också för de äldres deltagande i arbetskraften. Även om de äldres deltagande i arbetskraften inte påverkar befolkningens åldersstruktur i sig har det naturligtvis betydelse för hur antalet pensionärer per yrkesarbetande kommer att förändras i framtiden.

Appendix

Tabell A1. Den marginella nettofördelen av pensionsförmåner.

År	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4
1985	-0,21	0,22	-0,27	0,15
<i>Alternativ 1</i>				
2000	-0,22	0,23	-0,27	0,17
2025	-0,33	0,10	-0,43	0,01
2050	-0,34	0,09	-0,43	0,01
2060	-0,34	0,09	-0,43	0,01
<i>Alternativ 2</i>				
2000	-0,23	0,21	-0,29	0,15
2025	-0,37	0,03	-0,51	-0,13
2050	-0,44	-0,05	-0,63	-0,29
2060	-0,46	-0,08	-0,67	-0,34
<i>Alternativ 3</i>				
2000	-0,24	0,19	-0,31	0,11
2025	-0,43	-0,11	-0,73	-0,51
2050	-0,63	-0,45	-1,95	-2,38
2060	-0,74	-0,62	-3,55	-4,79

Källa: Wildasin (1991).

Siffrorna i tabellen visar vinsten eller förlusten per yrkesverksam av att pensionsförmånerna per pensionär ökar motsvarande en krona.

Fall 1: låg löneelasticitet, temporär ökning i pensionsförmånerna

Fall 2: låg löneelasticitet, permanent ökning i pensionsförmånerna

Fall 3: hög löneelasticitet, temporär ökning i pensionsförmånerna

Fall 4: hög löneelasticitet, permanent ökning i pensionsförmånerna

De tre alternativen är baserade på följande försörjningskvoter

Tabell A2. Försörjningskvoter.

År	Pensionärer	Totalt
1985	0,200	0,704
Alternativ 1		
2000	0,207	0,679
2025	0,308	0,791
2050	0,314	0,811
2060	0,313	0,811
Alternativ 2		
2000	0,214	0,676
2025	0,339	0,762
2050	0,393	0,810
2060	0,411	0,831
Alternativ 3		
2000	0,219	0,671
2025	0,376	0,736
2050	0,514	0,851
2060	0,577	0,918

Källa: Wildasin (1991).

Den första kolumnen är antalet pensionärer per yrkesarbetande och är mätt som antalet personer som är 65 år och äldre dividerat med antalet personer i åldersgruppen 20–64 år. Den andra kolumnen är antalet personer som är yngre än 20 år plus antalet personer som är 65 år och äldre dividerat med antalet personer i åldersgruppen 20–64 år.

För ytterligare detaljer hänvisar vi till Wildasin (1991).

Noter

- ¹ Se t.ex. Meijdam och Verbon (1997) och Pecchenino och Utendorf (2000).
- ² Se von Weizsäcker (1996).
- ³ Se Wildasin (1991).
- ⁴ Om andelen pensionärer ökar, ökar också deras inflytande över de politiska besluten. Pensionärerna vill dessutom naturligtvis upprätthålla sina pensionsförmåner. Samtidigt har den yrkesverksamma generationen en särställning såtillvida att det är deras tidsallokering som i stor utsträckning bestämmer hur stor skattebasen blir. Detta argument stärks dessutom ytterligare om vi beaktar möjligheter till migration.
- ⁵ Se t.ex. Diamond (1999) för en diskussion av detta.
- ⁶ 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

Referenser

- Barro, R. och Sala-i-Martin. (1995) *Economic Growth*. McGraw-Hill.
- Blanchard, O. och Fischer, S. (1989) *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge: MIT Press.
- Diamond, P. (1999) Social Security Reform. The 1999 Lindahl Lectures. Uppsala University.
- Gruber, J. och Wise, D. (1999) *Social Security and Retirement around the World*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lindbeck, A. (2000) Pensions and Contemporary Socioeconomic Change. Seminar paper no 685, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1999) Age Structure Effects and Growth in the OECD Countries. *Journal of Population Economics* 12, 431–449.
- Lindh, T. och Malmberg, B. 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- LU 1999/2000. Bilaga 9: En åldrande befolkning - konsekvenser för svensk ekonomi.
- Meijdam, L. och Verbon, H. (1997) Aging and Public Pensions in an Overlapping Generations Model. *Oxford Economic Papers* 49, 29–41.
- Miles, D. (1999) Modelling the Impact of Demographic Change upon the Economy. *The Economic Journal* 109, 1–36.

- Palme, M. och Svensson, I. (2000) Income Security Programs and Retirement in Sweden. Stockholm School of Economics.
- Pecchenino, R. och Utendorf, K. (1999) Social Security, Social Welfare and the Aging Population. *Journal of Population Economics* 12, 607–623.
- Persson, M. (2000) Five Fallacies in the Social Security Debate. Seminar paper no 686, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- von Weizsäcker, R. (1996) Distributive Implications of an Aging Society. *European Economic Review* 40, 729–746.
- Wildasin, D. (1991) The Marginal Cost of Public Funds with an Aging Population. *Journal of Population Economics* 4, 111–135.

5.

Familjens regelverk

Det här kapitlet redogör för de regler som omgärdar familjebildning i dag i Sverige. En populär uppfattning är att det inte spelar någon roll om man gifter sig eller inte. Det är fel.

Genom äktenskapet betraktas mannen automatiskt som fader och blir vårdnadshavare till barn som föds av hustrun. Detta är en viktig och unik funktion äktenskapet fyller, då möjligheten till privat kontraktering kring föräldraskap är begränsad.¹ Det är till exempel välkänt att man inte får sälja barn. Inte heller kan två föräldrar skriva ett bindande kontrakt där de binder sig vid en specifik fördelning av vårdnadsansvaret. Säg att en man vill ha ett barn och kommer överens med en kvinna att hon skall leverera ett barn (inte nödvändigtvis hans). Låt oss säga att de tar det säkra för det osäkra och skriver ett kontrakt: mannen lovar att betala kvinnan, som i gengäld ger honom barnet. Barnet föds, och kvinnan lämnar över det till fadern. Låt oss nu anta att han vägrar att betala. Kan mamman kräva barnet tillbaka? Ja, men en domstol kommer inte att beakta kontraktsbrottet, den uteblivna betalningen, utan ser till vad som anses vara barnets bästa. Ett annat scenario är naturligtvis att kvinnan vägrar att lämna ifrån sig barnet. Kan mannen då gå till domstol och kräva att få barnet? Knappast, möjligen kan han få tillbaka pengarna. I praktiken saknar alltså ett sådant kontrakt verkan.

Det att äktenskapet som kontrakt har unika egenskaper betyder naturligtvis inte att det är ett överlägset alternativ. Då skulle det inte vara så att vissa väljer att gifta sig och andra inte. Därför är det inte heller möjligt att säga att äktenskapet är bättre än t.ex. samboförhållande, utan att ange grunden för värderingen. Vad man kan påstå är att äktenskap är en familjeform som gynnar investeringar i barn, såväl i form av fler barn som mer resurser till dessa, alltså såväl kvantitet

som kvalitet. Då de låga födelsetalen står i centrum för vår rapport, kommer framställningen att kretsa kring antalet barn, men argumentationen gäller generellt de resurser som föräldrar investerar i sina barn, alltså ett mått som också inkluderar kvalitet. Vi diskuterar hur regler och transfereringar påverkar beslutet att ingå äktenskap och att förbli gift, och pekar på hur åtgärder som har för avsikt att hjälpa barn till ensamstående föräldrar också skapar fler ensamstående föräldrar. Detta betyder inte nödvändigtvis att de inte är önskvärda; transfereringarna är antagligen nyttohöjande för (åtminstone en av) föräldrarna.

Vårdnadsfördelning och faderskap

Förutom att mannen automatiskt betraktas som fader till barn födda av hustrun, har gifta par gemensam vårdnad om barn. Detta utvidgades nyligen till att även gälla vid skilsmässa. Meningen har varit att uppmuntra föräldrar till samarbete kring vårdnadsfrågor även efter en skilsmässa.² Man skiljer på gemensam legal och gemensam fysisk vårdnad. Med gemensam legal vårdnad har menats att föräldrar måste vara överens i beslut kring t.ex. barnets skolgång och uppväxtort. Barnet kan dock bo uteslutande hos den ena föräldern. Gemensam fysisk vårdnad gäller var barnet vistas och har inverkan på hur underhåll fördelas. Förändringen av lagstiftningen är alltså en relativ försämring av kvinnans position. Tidigare var hon som regel säker på att vid en skilsmässa få både den legala och fysiska vårdnaden och bli berättigad till att både behålla sina barn och att erhålla ekonomiskt betydande bidrag från barnens far. Förändringen har haft som syfte att förbättra samarbetet mellan föräldrarna, vilket anses vara i barnets intresse. Om det också har uppnåtts är idag oklart,³ men principiellt har mannens position stärkts.

Om modern är ogift är som sagt fadern okänd tills modern har angett en fader och denne har bekräftat faderskapet (tidigare ”erkände” han, ett uttrycksätt som nu anses förlegat). Etableringen av faderskap ger fadern vissa rättigheter. Han har t.ex. rätt att besöka barnet.⁴ Faderskap innebär också att han blir underhållsskyldig (för närvarande med 1 173 kronor per månad vid ett barn). Vårdnaden kvarstår dock hos modern. Om han önskar gemensam eller ensam vårdnad krävs i praktiken moderns samtycke. I de flesta fall har samboende föräldrar gemensam vårdnad, men inte med automatik. Det pragmatiska skälet

har redan nämnts i kapitel 2: mammans roll anses viktigare. Genom att modern är fri att välja hoppas man undvika öppna konflikter mellan föräldrarna som endast skulle skada barnet eller resultera i att en större andel kvinnor än idag skulle välja att rapportera fadern som okänd.⁵ Även om få kvinnor väljer en så drastisk lösning, är det en möjlighet som begränsar de rättigheter som rimligen kan ges ogifta män.

Annan omfördelning inom äktenskapet

Äktenskapet omfördelar alltså vårdnadsansvaret och genom äktenskapet blir mannen delaktig i rättigheter som kvinnan har automatiskt. Därifrån är det inte långt till slutsatsen att kvinnor skulle kunna kräva att få något av mannen för att gå med på äktenskap. Omfördelning i äktenskapet kan ses som ett sätt att kompensera kvinnan för utebliven arbetsinkomst till följd av hennes investeringar i barn. Även om den svenska föräldraförsäkringen är generös i ett internationellt och historiskt perspektiv, är compensationen för många kvinnor obetydlig jämfört med vad de förlorar i utebliven arbetsinkomst över livscykeln. De ekonomiska konsekvenserna av frånvaro från arbetet på grund av ungt eller sjukt barn är inte inskränkta till de förlorade arbetstimmarna; väsentligare är förlusten i karriärmöjligheter. Åtskilliga studier har dokumenterat att kvinnor tjänar mindre än män⁶, och det är troligt att en stor del av detta är barnrelaterat.⁷

I ett enkelt räkneexempel är det inte orimligt att tänka sig att den som prioriterar karriär tjänar 400 000 kronor och den som prioriterar familj tjänar 300 000 kronor per år. Låt oss anta att kvinnan prioriterar familj. Sett över en trettioårsperiod blir inkomstbortfallet tre miljoner (odiskonterat och oskattat). Anta vidare att hon är gift med en man som valde att prioritera karriär, och att denne man är villig att dela med sig av sin inkomst till exempel för att han uppskattar att ha barn tillsammans med henne. Då halveras hennes kostnad för barn (mätt som utebliven arbetsinkomst) och det tidigare inkomstgapet på tre miljoner elimineras.

Detta är ett enkelt exempel, men det visar att inkomstpoolning mellan män och kvinnor kan vara mycket viktigare än föräldraförsäkring när kvinnor ska kompenseras för moderskap.

Vilka regler gäller för delning av tillgångar inom äktenskapet? Som

nämnts måste kvinnan dela med sig av sina vårdnadsrättigheter och därmed kunde det tyckas naturligt att stipulera att mannen måste dela med sig av sin inkomst eller förmögenhet om han är gift. Idag är det inte så.⁸ Äktenskapsbalken säger dock i princip att makar har rätt att leva på en gemensam levnadsstandard. Dessutom har makar giftorätt i all egendom som inte är enskild (t.ex. genom gåva eller äktenskapsförord).⁹ I praktiken innebär det (om vi för enkelhets skull ignorerar förmögenhet) att den som har högst inkomst av makarna delar med sig. Så även om kvinnor inte har rätt till försörjning som gifta, innebär giftermålet normalt en standardhöjning.¹⁰

Kan inte mannen kompensera kvinnan utan äktenskap? Det är förstås möjligt och sker säkert i många fall. Men är man ogift, sambo eller ej, har man ingen lagstadgad rätt att åtnjuta sammalevnadsstandard som sin partner, och paren delar inte heller ekonomi i samma utsträckning.¹¹ Även om samboende i princip har gemensam ekonomi är inkomstgapet i allmänhet inte lika stort, vilket innebär att kvinnan inte vinner lika mycket.¹² En indikation på det är att kvinnor som är gifta är betydligt mer benägna att inte förvärvsarbeta ett år efter barnets födelse.¹³

Äktenskapet – en mer stabil samlevnadsform

Empiriskt är äktenskapet en mer stabil samlevnadsform. Delvis kan det förklaras med att de flesta äktenskap föregås av en tids samboende, medan det omvända är ovanligt. Men även när ett samboförhållande har passerat introduktionsfasen, exempelvis efter det att gemensamma barn har kommit till, är samboende inte lika stabilt som äktenskap.¹⁴ Vad kan vara orsaken till skillnaden? Rör det sig om selektion (de som känner sig säkra på förhållandet tenderar att också gifta sig) eller om en självuppfyllande profetia? Det ligger en del i detta, men förutom dessa två mekanismer har äktenskapet en grundläggande egenskap som gör det mer stabilt: det instiftar automatiskt ett korsäggande både i egendom och barn som inte gäller vid samboende.¹⁵

Grundregeln är som nämnts att makar har gemensam vårdnad om barn födda av hustrun under äktenskapet och att parterna har giftorätt i varandras egendom. Viktigt är att del i vårdnaden inte kan omkontrakteras. Så är inte fallet vad gäller egendom. Giftorätten till egendom kan inskränkas, nämligen genom äktenskapsförord om par-

terna är överens om det. Men eftersom vårdnadsrätten inte kan omkontrakteras torde det återspeglas i en återhållsamhet också beträffande avvikelser från grundregeln om giftorättsgods. Det finns skäl att anta att en kvinna drar sig för att gifta sig om äktenskapsförordet är sådant att äktenskapet blir en förlustaffär för henne, på samma sätt som det är ovanligt att kvinnor gifter sig med män som tjänar mindre än de själva gör.¹⁶ Så även om det finns möjligheter att inskränka korsägandet av egendom kan äktenskapet sägas karakteriseras av en högre grad av korsägende, som *alltid* tar sig formen att han får del i hennes barn, och oftast att hon får del i hans förmögenhet eller inkomst.

Äktenskap och födelsetal

Att färre väljer äktenskapet som samlevnadsform betyder inte att födelsetalen påverkas negativt. En anledning till att detta dock skulle kunna vara fallet är att äktenskap i praktiken är mer stabila och med större sannolikhet innebär två föräldrars involvering. En nyligen publicerad undersökning fann att en viktig faktor bakom beslutet att skaffa barn var ett stabilt förhållande, och detta var viktigare för kvinnor än för män.¹⁷ Detta bekräftar välkända könsroller som kan tyckas paradoxala. Kvinnor kan bli mödrar med minimal manlig medverkan, men vill ändå ha en stabil relation. Män är ytterst beroende av kvinnor för att få och behålla barn, men anser ändå inte att en stabil relation är lika central.

Äktenskapet höjer födelsetalen därför att efterfrågan på barn ökar om både kvinnan och mannen bidrar till barnet. Om barn är kollektiva varor för föräldrarna, är efterfrågan på barn summan av kvinnans och mannens efterfrågan, och med högre efterfrågan blir det fler barn.

Låt oss exemplifiera med en bro. Om en person bor på en ö, är det tveksamt om det är värt att bygga en bro dit. Ju fler människor som bor på ön, desto större vits att bygga en bro, och desto större sannolikhet att bron verkligen byggs. Men det räcker inte med att den samlade betalningsviljan för bron överstiger kostnaderna för att bron skall byggas, det måste också finnas en mekanism för att samla in pengar till brobygget; man måste kunna få dem som har nytta av bron att också betala. Analogin till äktenskapet är uppenbar; det ger båda föräldrarna tillgång till (oftast gemensamma) barn och tillförsäkrar kvinnan en giftorätt i mannens förmögenhet och inkomst.

Man kan notera mekanismen att ökad efterfrågan på en livsstil som ensamstående också reducerar efterfrågan på barn. Den iakttagelsen betyder naturligtvis inte att äktenskapet är ett överlägset alternativ i någon allmän mening. Människor väljer ofta att inte gifta sig, och man får anta att åtskilliga av dem föredrar att vara ogifta. Däremot kan man argumentera för att äktenskapet gynnar investeringar i barn. Det kan ta sig uttryck både i fler barn och mer resurser till de barn som fötts.

Andra funktioner

Äktenskapet fyller naturligtvis också andra funktioner. Dessa tenderar dock att variera mellan olika kulturer. Exempel på sådana regler är att erhållande av arbetstillstånd, uppehållstillstånd, och medborgarskap underlättas genom giftermål med någon som innehar sagda förmåner. Skatteregler kan gynna hemarbete av en person i ett gift par (sådana regler gäller inte längre i Sverige). Arvsrätt kan etableras genom äktenskap på ett sätt som annars inte är enkelt att kontraktera. Exempelvis beskattas arv olika beroende på släktskap till den avlidne, och möjligheten för den efterlevande att sitta kvar i orubbat bo är avhängig äktenskap. Möjligheten att ändra efternamn är ett annat exempel. Om herr X och fröken Y gifter sig kan de välja att behålla sina efternamn eller ta X, Y eller en kombination av dessa båda som gemensamt efternamn, något som skulle vara krångligt om de inte vore gifta. Listan kan göras lång, men det är rimligt att anta att dessa regler är motiverade utifrån viljan att främja kärnfamiljens villkor och är underordnade funktionen allokering av föräldraskap.¹⁸

Paradoxalt nog är dessa regler mer diskuterade, och antagligen mer välkända, än reglerna kring föräldraskap. Man kan bara spekulera i varför. Kanske är det känsligt att diskutera önskad omfördelning av vårdnadsansvar och tillgångar.

Subventionerar staten skilsmässor?

Den ensamman mamman och välfärdsstaten

För ett halvt sekel sedan ansågs en familj utan manligt överhuvud utgöra en familjeform som endast existerade bland marginella grupper. I

Gunnar Myrdals *An American Dilemma* beskrevs bl.a. utomäktenskaplig fertilitet, då hög blott bland svarta amerikaner, som varande en manifestation av "... a distorted development, or a pathological condition, of the general American culture".¹⁹ Sjukan har sedan dess spridit sig till i stort sett hela västvärlden.²⁰ Idag föds mer än hälften av alla barn i Sverige av ogift moder. Tidigare fanns ogifta mödrar främst bland fattiga grupper där mannens förmåga att försörja familjen var mycket begränsad, t.ex. bland svarta slavar i Amerika²¹ eller bland arbetarkvinnor som lönearbetade i städerna under 1800-talet.²²

Utomäktenskaplig fertilitet är ett exempel på en matrifokal familj, dvs. en familj där modern och hennes barn utgör kärnan, och fadern är en mer eller mindre tillfällig besökare. Man kan tänka sig ett kontinuum där ena extremen utgörs av en familj där modern helt ensam ansvarar för barnens fostran och underhåll och den andra av en familj med manligt familjeöverhuvud där modern har en underordnad position. Det är talande att den ena ytterligheten kännetecknas av en ogift moder och den andra av en gift sådan. Det är konsistent med en syn på äktenskapet som representerande mer manligt inflytande (och kvinnligt kompromissande eller subordinering), och detta kan också vara en skillnad mellan samboende och gifta par. Som nämnts tenderar familjer med ogifta föräldrar, även om de är samboende, att omvandlas till matrifokala familjer.²³

Därmed kan man anta att valet mellan äktenskap, samboende och ensamt moderskap inte är godtyckligt, utan påverkas av de ekonomiska förutsättningarna. Välfärdsstaten anses av många vara speciellt kvinnovänlig,²⁴ och konservativa amerikanska kommentatorer har länge hävdad att vissa element i välfärdsstaten underminerar kärnfamiljen.²⁵ Om det kan man tycka vad man vill, men faktum kvarstår: regler och transfereringar påverkar familjeformen och därmed med stor sannolikhet även födelsetalen. Alla inkomstprövade bidrag har en tendens att göra det mindre ofördelaktigt att vara ensamstående förälder, och en del gör det direkt fördelaktigt. För Sveriges del gäller det främst två bidrag: bostadsbidrag och underhållsstöd.

Bostadsbidrag

"Bostadsbidraget har alltmer kommit att framför allt fungera som ett stöd för ensamstående med barn", konstateras det i SOU (2001:24): 139. Och inte bara det, bidragsreglerna gör det ekonomiskt fördelak-

tigt för låginkomsttagare att separera.

Bostadsbidraget är maximalt 75 procent av bostadskostnaden i intervallet 2 000–3 000 kronor vid ett barn, 2 000–3 300 kronor vid två barn och 2 000–3 600 kronor vid tre barn, samt 50 procent av resterande upp till en månadskostnad på respektive 5 300, 5 900, och 6 600 kronor. Bostadsbidraget inkomstprövas. För gifta och samboende med barn minskas bidraget om någon av parterna har inkomst överstigande 58 500 kronor; för en ensamstående är motsvarande gräns 117 000 kronor. Är den bidragsgrundande inkomsten högre reduceras bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten. Bostadsbidraget är bortreducerat vid 355 000 kronor per hushåll. Maximalt betalas 30 000, 38 100 och 46 800 kronor vid ett, två, respektive tre barn.

Underhållsstöd

Underhållsstöd utbetalas med 1 173 kronor per månad (vid ett barn) till föräldern som har den fysiska vårdsnaden. Den bidragsskyldiga föräldern är återbetalningsskyldig till staten, men återbetalningen är begränsad till viss procent av bidragsskyldigas inkomst. Kvinnor som får mindre än bidragsbeloppet från barnens far erhåller alltså mer om de separerar. För barnets far kan det dessutom, om han har låg inkomst, löna sig att separera, eftersom återbetalningsskyldigheten reduceras. Dessutom har utfyllnadsbidrag införts, som efterskänkes helt eller delvis om barnen bor växelboende. Utfyllnadsbidraget kan utgå med 1 173/2 kronor till vardera föräldern, och reduceras med hälften av vad föräldern hade betalt till staten om föräldern hade bott hos den andra föräldern (SOU (2001):167). Detta blir ett nettobidrag om den förälder som annars skulle haft barnet hela tiden, dvs. vanligtvis modern, har tillräckligt låg inkomst. Vid ett barn är det maximalt 14 procent av bidragsskyldigas inkomst vid den senaste taxeringen, vid två barn 23 procent och vid tre barn 30 procent.

För föräldrar med låga inkomster är det ekonomiskt fördelaktigt att inte bo tillsammans. Systemet för underhållsstöd används för närvarande av ca 230 000 föräldrapar.

Jämställdhet

Trots hög ambitionsnivå är det oklart om Sverige har lyckats bättre än andra länder med att skapa jämställdhet mellan könen. Svenska kvinnor arbetar visserligen, men jämfört med åtskilliga andra länder är det få som gör karriär. Albrecht, Björklund och Vroman (2003) visar exempelvis att löneskillnader mellan de högst avlönade männen och de högst avlönade kvinnorna är 40 procent i Sverige men endast 25 procent i USA. Om det nu vore så att kvinnor vore försörjda av män, som i det traditionella äktenskapet, skulle inkomstskillnader inte nödvändigtvis betyda samma skillnad i konsumtion. Idag förväntas kvinnor både försörja sig själva och ta hand om sina barn i större utsträckning än tidigare, vilket kan vara en anledning till att både de yrkes- och modersrelaterade prestationerna blir lägre än politikerna önskar. Ånyo är det en fråga om hur jämställdhet definieras.

Sammanfattning

Äktenskapet är det kontrakt som kopplar pappan till barnet – det ger män barn och barn fäder. Därmed bidrar det till att nyttan av barn åtnjuts av båda föräldrarna. Dessutom minskar äktenskapet risken för att fadern åker snålskjuts på moderns betalningsvilja för barn. Äktenskapet fyller en viktig roll vad gäller både att knyta båda föräldrarna till barnet och att kompensera kvinnan.

Familjebildning och val av familjeform är viktiga beslut som måste lämnas till individerna själva. Därför bör människor också vara väl informerade om de regler som gäller och vilka konsekvenser de har. Äktenskap framställs många gånger som en symbol utan substantiellt innehåll. Detta kapitel har försökt peka på vad äktenskapet innebär rent praktiskt, med sannolikt långtgående konsekvenser för både samlevnaden i sig och för barnafödandet.

Noter

- ¹ Se Posner (1992).
- ² Se Agell (1998).
- ³ För kritik, se Richardson (1997).
- ⁴ Se Saldeen (1995).
- ⁵ Ca 0,5 procent av alla barn saknar identifierad fader (Socialstyrelsen, 1999).
- ⁶ Se t.ex. Blau och Kahn (1992); Fortin och Lemieux (1998); Albrecht, Björklund och Vroman (2003).
- ⁷ Se t.ex. Mincer (1978); Lazear och Rosen (1990); Becker (1991); Bowlus (1997); Siow (1998).
- ⁸ Tidigare formuleringar har tydligt markerat mannens underhållsskyldighet. Till exempel uttalar Code Napoléon att mannen är skyldig att underhålla hustrun enligt förmåga och position i samhället (Glendon, 1996).
- ⁹ Se Agell (1995).
- ¹⁰ Se t.ex. Manning och Smock (1995); Smock och Manning (1997).
- ¹¹ Se t.ex. Duvander (2000).
- ¹² Se t.ex. opublicerade data från Levnadsnivåundersökningen; också Richardson (1997) fann att den s.k. giftermålspremien var lägre bland samboende än bland gifta.
- ¹³ Se t.ex. Henz och Sundström (2001).
- ¹⁴ Se t.ex. Statistisk årsbok, 1999:tabell 51.
- ¹⁵ Se Agell (1995).
- ¹⁶ Även om kvinnor tenderar att tjäna mindre än män betyder inte det att kvinnor måste gifta upp sig inkomstmässigt. Det finns tillräckligt många lågavlönade män och högavlönade kvinnor som skulle kunna finna varandra om de så önskade.
- ¹⁷ Se Hoem (2001).
- ¹⁸ Även om dessa regler uppstått som komplement till de vårdnadsskapsreglerande, kan de vara nog så viktiga för enskilda personer och motivera ingående av äktenskap. De kan därmed förklara varför par utan intention att skaffa gemensamma barn gifter sig.
- ¹⁹ Se Myrdal (1944): 928.
- ²⁰ Se t.ex. Eurostat (1996).
- ²¹ Se Smith (1996).
- ²² Se Göransson (1993).
- ²³ Ett tvärsnitt av EU-länder och USA uppvisar positivt samband mellan utom-äktenskaplig fertilitet, andelen ensamstående föräldrar och andelen ensamstående mödrar (Eurostat, 1996).
- ²⁴ Se t.ex. Lott and Kenny (2000).
- ²⁵ Se t.ex. Murray (1984).

Referenser

- Albrecht, James, Anders Björklund och Susan Vroman (2003). Is there a Glass Ceiling in Sweden. *Journal of Labor Economics*. Januari. Under publicering.
- Agell, Anders (1998). Familjreformer och lagstiftningsideologi. *Svensk Jurist-tidning*, 518–531.
- Agell, Anders (1995). Äktenskap, Samboende, Partnerskap. I. Familjerätt. Justus Förlag. Uppsala.
- Becker, Gary S. (1991). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press. Cambridge. MA.
- Blau, Francine och Lawrence Kahn (1992). The Gender Earnings Gap: Learning from International Comparisons. *American Economic Review*, maj, 82, 2, 533–538.
- Bowlus, Audra J. (1997). A Search Interpretation of Male-Female Wage Differentials. *Journal of Labor Economics*, oktober, 15, 4, 625–657.
- Duvander, Ann-Zofie E. (2000). *Couples in Sweden*. Studies on Family and Work. Stockholms universitet, Stockholm. SOFI. 46.
- Glendon, Mary Ann (1996). *The Transformation of Family Law: State, Law and Family in the United States and Western Europe*. University of Chicago Press. Chicago.
- Fortin, Nicole M. och Thomas Lemieux (1998). Rank Regressions, Wage Distributions, and the Gender Gap. *Journal of Human Resources*, 33, 3, 610–643.
- Göransson, Anita (1993). *Från hushåll och släkt till marknad och stat. Äventyret Sverige: En Ekonomisk och Social Historia*. Birgitta Furuhausen. Trelleborg. Bra Böcker.
- Henz, Ursula och Marianne Sundström (2001). Partner Choice and Women's Paid Work in Sweden – The Role of Earnings. *European Sociological Review*, 17, 3, under publicering.
- Hoem, Britta (2001). Varför föds det så få barn? SCB. Resultat av en enkätundersökning om vad som påverkar beslutet att få barn, som utförts av SCB på uppdrag av Socialdepartementet och utbildningsavdelningen.
- Lazear, Edward P. och Sherwin Rosen (1990). Male-Female Wage Differentials in Job Ladders. *Journal of Labor Economics*, januari, 8, 1, 106–123.
- Lott, John R. och Lawrence W. Kenny (1999). Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government. *Journal of Political Economy*, december, 106, 6, 1163–1198.

- Smock, Pamela J. och Wendy D. Manning (1995). Why Marry? Race and the Transition to Marriage among Cohabiters. *Demography*, November. 32. 4. 509–520.
- Mincer, Jacob (1978). Family Migration Decisions. *Journal of Political Economy*, oktober, 86, 5, 749–773.
- Murray, Charles (1984). *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980*. Basic Books. New York.
- Myrdal, Gunnar (1944). *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*. Harper. New York.
- Posner, Richard (1992). *Sex and Reason*. Harvard University Press. Cambridge. MA.
- Richardson, Katarina (1997). *Essays on Family and Labor Economics*. Stockholms universitet. Stockholm. SOFI. 28.
- Saldeen, Åke (1995). *Barn och föräldrar*. Justus Förlag. Uppsala.
- Siow, Aloysius (1998). Differential Fecundity, Markets and Gender Roles. *Journal of Political Economy*, april. 106, 2, 334–354.
- Smith, Raymond T. (1996). *The Matrifocal Family: Power, Pluralism and Politics*. Routledge. New York.
- Smock, Pamela J. och Wendy D. (1997). Manning. Cohabiting Partners' Economic Circumstances and Marriage. *Demography*, 34, 3, 331–341.
- Socialstyrelsen (1999). *Familjerätt under 1998*. Norstedts.
- SOU, Statens Offentliga Utredningar (2001). *Ur Fattigdomsfällan: Slutbetänkande av Familjeutredningen*, 24. Norstedts. Stockholm
- Statistik: Eurostat (1996). *A Social Portrait of Europe*.

6.

Olika sätt att subventionera barn

I kapitel 3 såg vi att utbyggnaden av den svenska familjepolitiken i början av 1980-talet kan vara en orsak till att födelsetalen hölls uppe under den perioden. Men som bekant är det inte bara incitamenten till att skaffa barn som berörs av familjepolitiken. Dess innehåll, och skatterna med vilken den finansieras, påverkar incitament till arbete, sparande och även familjebildning. Också inkomstfördelningen inom gruppen barnfamiljer och mellan olika typer av barnfamiljer – med olika antal barn, ensamstående respektive sammanboende – påverkas av politiken.

Barnfamiljerna utgör en stor del av den totala arbetskraften. År 1999 var antalet hushåll med hemmaboende barn i åldrarna 0 till 17 år 1 062 000.¹ Av dessa utgjorde 803 000 sammanboende par och 259 000 ensamstående. Den totala befolkningen mellan 20 och 64 år, dvs. den totala potentiella arbetskraften, var under samma tid 5 414 000. De sammanlagt 1 865 000 föräldrarna med barn under 18 år utgör således nästan 35 procent av den totala potentiella arbetskraften. Det är av stor vikt för landets ekonomi hur denna dominerande arbetskaftsresurs tas i anspråk. Det är därför viktigt att veta hur inkomstskatter och bidragssystem påverkar incitamenten till arbete i denna grupp.

Numerären betyder också att inkomstfördelningen *inom* gruppen barnfamiljer, vilken i stor utsträckning påverkas av familjepolitiken, i hög grad påverkar inkomstfördelningen i hela landet. Dessutom är det troligt att tillgången till olika typer av resurser under uppväxttiden, ekonomiska såväl som tillgång till god utbildning, i stor utsträckning bestämmer möjligheterna att lyckas senare i livet. Därför har inkomstöverföringarna en dubbel betydelse för inkomstfördelningen i sin helhet.

Framtidens familjepolitik rymmer en lång rad olika möjligheter. I det här kapitlet skall vi utifrån erfarenheter från tidigare politik och kunskaper om effekter på incitament och beteende diskutera effekterna av familjepolitik. Vi skall också ge en översikt över hur samhället på olika sätt kan förbättra barnfamiljernas situation samt diskutera hur dessa olika sätt påverkar olika aspekter av fördelning och effektivitet. Först går vi igenom hur den svenska välfärdsstaten i dagsläget organiserar stödet till barnfamiljer. Därefter diskuterar vi olika fördelningsbegrepp och visar hur dessa påverkas av omfördelningar till barnfamiljer. Slutligen diskuterar vi hur incitamenten till arbete och effektiviteten i resursallokeringen påverkas av inkomstomfördelningar samt hur incitamenten till familjebildning påverkas.

Översikt över familjepolitikens medel

Familjepolitiken omfattar tre huvudsakliga delar: för det första skattefria bidrag (barn- och bostadsbidrag), för det andra föräldraförsäkringar och för det tredje olika fria, eller starkt subventionerade, tjänster (grund- och gymnasieskola samt fritids- och daghem).

Barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd

Barn- och bostadsbidragen representerar två olika principer för inkomstöverföringar. Barnbidrag är oberoende av föräldrarnas inkomster och deras preferenser för hur pengarna skall spenderas – det är bara knutet till antalet barn. Bostadsbidraget däremot, bestäms, förutom av antalet barn i hushållet, av bostadskostnad och föräldrarnas inkomst.

Beloppet för barnbidraget är för närvarande 11 400 kronor per år och barn. För det tredje barnet i hushållet utgår ett extra flerbarnstillägg på 3 048 kronor; för det fjärde barnet är flerbarnstillägget 9 120 kronor och för det femte och ytterligare barn 11 400 kronor. Statens totala kostnader för barnbidraget och flerbarnstillägget var år 2000 knappt 19 miljarder kronor. Totalt omfattades 1,73 miljoner barn av barnbidrag.

Tabell 6.2 beskriver relationen mellan bostadsbidragets storlek och antalet barn i hushållet. Bostadsbidraget minskas med 20 procent av den inkomst som överskrider 58 500 kronor för den make som har

Tabell 6.1. Offentliga utgifter för barn år 2000. Miljoner kronor.

	Total kostnad, miljoner kronor
<i>Bidrag (statliga)</i>	
Barnbidrag	18 932
Bostadsbidrag	4 072
Underhållsstöd	2 632
Studiehjälp	2 398
Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	21
<i>Försäkringar</i>	
Föräldraförsäkring	16 844
Barnpensioner	941
Vårdbidrag för funktions- hindrade barn	1 986
<i>Offentliga tjänster</i>	
Förskola	26 200
Grundskola	57 200
Särskola	2 600
Specialskola	311
Sameskolan	335
Familjedaghem	3 800
Fritidshem	9 100
Gymnasieskola	22 000
Gymnasiesärskola	990
Förskoleklasser	3 500
Totalt	173 862 (ca 8,5 % av BNP)

Källor: Preliminära budgetutfall RFV 2001-01-25 samt Skolverkets preliminära kostnadsstatistik.

lägst inkomst och över 117 000 kronor för ensamstående hushåll. Den totala kostnaden för bostadsbidragen var år 2000 drygt 4 miljarder kronor och 227 000 barn berördes av bidraget.

Tabell 6.2. Bestämningen av bostadsbidragets storlek, belopp per år.

Del relaterad till antal hemmavarande barn		
<i>Antal barn</i>		
1	7 200	
2	10 800	
3 eller fler	14 400	
Del relaterad till bostadskostnad		
<i>Antal barn</i>	75% av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)	50% av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)
1	2 000–3 000	3 000–5 300
2	2 000–3 300	3 300–5 900
3 eller fler	2 000–3 600	3 600–6 600

Underhållsstödet lämnas med 1 173 kronor per månad till barn med särboende föräldrar. Bidraget betalas till barnets vårdnadshavare förutsatt att barnet är skrivet i hushållet och att den underhållsskyldige saknar förmåga att betala underhållet. Den underhållsskyldige föräldern är återbetalningsskyldig för utbetalade underhållsstöd. År 2000 var antalet barn med underhållsstöd totalt 194 300 och statens totala fordringar ca 2,7 miljarder kronor.

Föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringen omfattar föräldrapenning, havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning. Föräldrapenningen ersätter 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till socialförsäkringstaket på 7,5 basbelopp² för dem som är berättigade till föräldrapenning. Berättigande fordrar att föräldern har varit sjukpenningförsäkrad minst 240 dagar, dvs. ca 8 månader, i en följd före barnets födelse. De som inte är berättigade får en garantiersättning på 60 kronor om dagen. Detta belopp kommer att höjas till 120 kronor om dagen från 1 januari, 2002. Regeringen planerar dessutom en successiv höjning till 150 kronor från 1 januari 2003 och till 180 kronor från 2004.

Föräldrapenningen omfattar 450 dagar efter barnets födelse. Av des-

sa ersätts 90 dagar på garantinivån (lika för alla). Den tillfälliga föräldrapereningen ersätter förlorad arbetsinkomst, liknande sjukförsäkringen, vid vård av sjukt barn i hemmet. Ersättningen kan betalas ut för 120 dagar per år och barn. För en trebarnsförälder gäller således maximalt 360 dagar per år fördelat på de tre barnen.

Offentligt finansierade tjänster för barnfamiljer

De mest betydelsefulla tjänsterna finansierade genom skatter riktade till barnfamiljer är subventionerade dag- och fritidshem samt grund- och gymnasieskola. Avgifterna till dag- och fritidshem är i de flesta kommuner inkomstrelaterade. Konstruktionen för denna inkomstrelatering varierar dock mellan kommuner. Subventionen till daghem och fritidshem från den offentliga sektorn per år var år 1999 i genomsnitt 68 471 respektive 19 713 kronor per barn. Motsvarande kostnad för grundskolan var 53 427. Totalt sett var samhällets kostnader för grundskolan högst med 57,2 miljarder kronor år 2000 (se tabell 6.1).

Hur påverkar familjepolitiken inkomstfördelningen?

För att kunna avgöra hur familjepolitiken påverkar inkomstfördelningen måste man först bestämma sig för hur inkomstfördelningen bör mätas. Vid en första tanke kan detta te sig trivialt, men så är det inte och inkomstfördelningsmätning bildar en egen disciplin inom den nationalekonomiska vetenskapen.³

Den första frågan man måste ta ställning till är hur den inkomst eller den ekonomiska välfärd som man vill mäta fördelningen av skall definieras. Till en del är valet en politisk fråga i så måtto att man vill mäta det man tycker bör vara jämt fördelat i ett samhälle: en vänsterradikal skulle vilja mäta så många av livets olika aspekter som möjligt, i synnerhet tillgången till olika varor och tjänster, medan liberalen är mer intresserad av grundläggande liberala rättigheter (se Sen, 1992, för en utförlig diskussion om detta).

De flesta empiriska inkomstfördelningsstudier utgår, implicit eller explicit, från det som oftast refereras som Haig–Simons inkomstbegrepp. Enligt detta begrepp definieras inkomsten under en viss period som värdet av den konsumtion ett hushåll kan tillägna sig under perio-

den utan att värdet av dess reala förmögenhet förändras. Den empiriska tillämpningen av detta begrepp är behäftad med en rad problem. Hur skall man t.ex. mäta konsumtionsvärdet av reala förmögenhetstillgångar, som egna hem, kost eller antikviteter? Hur skall man mäta konsumtionsvärdet av fritid? Eller investeringar i humankapitalet som skett under perioden?

I empiriska studier hanteras i regel maximalt något eller några av de ovan nämnda problemen på ett tillfredsställande sätt. Det vanligaste är dock att man begränsar sig till de inkomstströmmar som kan observeras i t.ex. taxeringsregistren eller från intervjuundersökningar, dvs. nettot av inkomster från arbete, kapital, transfereringar, bidrag och inkomstskatter. Sådana inkomstbegrepp brukar benämnas *disponibel årsinkomst*.

Barn- och bostadsbidrag

Hur påverkas fördelningen av disponibla årsinkomster inom gruppen av barnfamiljer av barn- och bostadsbidragen? För att illustrera detta tänker vi oss att ekonomin består av endast två familjer: en rik familj vars disponibla inkomst är 15 monetära enheter och en fattig familj vars disponibla inkomst är 5 enheter. Den ursprungliga relativa inkomstfördelningen är således att den rika familjen förfogar över tre fjärdedelar och den fattiga över en fjärdedel av den totala disponibla inkomsten. Antag nu att vi inför ett generellt barnbidrag som utgår med samma belopp, 5 enheter, för alla. Den nya fördelningen kommer att vara 20 respektive 10 enheter och den relativa inkomstfördelningen två tredjedelar respektive en tredjedel.⁴ Trots att barnbidraget utgår med samma absoluta belopp till båda familjerna oavsett inkomst, kommer den relativa inkomstfördelningen att utjämnas av bidraget.

Låt oss göra en liknande kalkyl för bostadsbidraget. Bostadsbidraget är bland annat inkomstprövat. Låt det rika hushållet i detta exempel få 0 enheter och det fattiga 5. Den nya inkomstfördelningen kommer nu att bli 15 respektive 10 och den relativa fördelningen tre femtedelar mot två femtedelar. Inkomstprövningen gör att omfördelningen av de relativa inkomsterna blir större än för det generella barnbidraget.

Föräldrapenning

Föräldraförsäkringen är uppbyggd på samma sätt som andra socialförsäkringar i Sverige. Den bygger på den s.k. inkomstbortfallsprincipen, dvs. den försäkrades inkomst innan arbetsuppehållet skall, med undantag för en andel som utgör en form av självrisk, ersättas från försäkringen, och den finansieras genom arbetsgivaravgifter (för närvarande 2 procent av lönesumman). När det gäller t.ex. arbetsskadeförsäkringen eller förtidspension kan inkomstbortfallsprincipen motiveras ur ett försäkringsperspektiv: alla betalar en premie genom den proportionella arbetsgivaravgiften; utfaller försäkringen blir storleken på ersättningen även den i proportion till arbetsinkomsten. Alla försäkrade exponeras, vid varje tidpunkt, för den risk mot vilken man försäkras sig.

Med föräldraförsäkringen förhåller det sig lite annorlunda. Det man försäkras mot, föräldrarnas inkomstbortfall under barnets första levnadsår, följer för de allra flesta som ett resultat av ett fritt val. Den som väljer att inte skaffa några barn får inte ut något alls från försäkringen, trots att han eller hon betalar premier till försäkringen under hela yrkeslivet, och den som väljer att skaffa få barn får ut mindre än den som väljer att skaffa många. Det man betalar in till försäkringen står således inte i någon försäkringsmässig relation till det man förväntas få ut.

Reglerna för föräldraförsäkringen medför också att två personer som utför mycket likartade arbetsuppgifter, tar hand om mycket små barn i hemmet, kan ha mycket olika inkomst. Den som bara är berättigad till ersättning enligt garantinivån på 60 kronor om dagen, t.ex. på grund av studier före barnets födelse, får en betydligt lägre ersättning, även med de planerade höjningarna av garantinivån, än de som är berättigade till föräldrapenning. De som är berättigade till föräldrapenning har en genomsnittlig inkomst på 410 kronor om dagen, men skillnaderna i inkomst inom denna grupp är relativt stor. Eftersom många dessutom omfattas av avtalsförsäkringar vid föräldraledighet, kommer många av dem som är högavlönade att få ut inkomster också över det s.k. taket i socialförsäkringen.

Hur skall skillnader i behov beaktas?

I exemplen ovan bortsåg vi från att olika hushåll kan ha olika storlek

eller av annan orsak ha olika behov. Hur skall levnadsstandarden för en familj med tre barn jämföras med en familj med t.ex. ett barn? Ett sätt är att dividera den disponibla inkomsten med antalet medlemmar i familjen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle emellertid troligen över-skatta levnadsförhållandena för det mindre hushållet. Alla vet ju att många konsumtionsvaror, t.ex. tv-apparater, har karaktären av kollektiva varor inom familjen, dvs. konsumtionen av dessa inskränker inte fullt ut andras möjligheter till konsumtion av samma vara inom familjen. Marginalkostnaden för att laga mat för ytterligare ett barn är troligen mindre för det tredje än för det första barnet i familjen.

Ett annat extremt tillvägagångssätt är att inte tillmäta ytterligare hushållsmedlemmar någon försörjningsbörda alls. Det går att argumentera för att beslutet att skaffa ytterligare barn från välfärdssynpunkt kan jämföras med anskaffandet av konsumtionsvaror: om hushållets välfärd minskar av att familjen får ytterligare en medlem avstår man från att skaffa ett barn till. Ett argument mot ett sådant tillvägagångssätt är att det bortser från barnets välfärd och barnet har ju inget inflytande över familjens storlek.

Om man tar hänsyn till barnens välfärd och vill jämföra levnadsstandarden för olika typer av hushåll, tvingas man göra en värdering av olika hushållstyperers skillnader i behov. Denna värdering avspeglas i valet av *ekvivalensskalor*, ett tal mellan ett och antalet medlemmar i hushållet som används till att normera inkomsterna så att de blir jämförbara mellan olika hushållstyper. Det finns huvudsakligen tre olika sätt att framställa ekvivalensskalor.⁵ (1) Utgå från administrativt fastställda normer för levnadskostnader, t.ex. socialbidragsnormer eller levnadskostnadsindex; (2) Ekonometriskt skatta ekvivalensskalor genom konsumtionssystem där skillnader i konsumtion mellan olika typer av hushåll med mycket låga inkomster jämförs; (3) Göra numeriska approximationer, t.ex. använda kvadratroten ur antalet medlemmar i hushållet.

Det går att, på goda grunder, kritisera alla dessa sätt att få fram ekvivalensskalor. Alla mått innehåller element av subjektiva värderingar. Det går därför inte att entydigt värdera huruvida familjepolitiken utjämnar fördelningen av disponibla årsinkomster, korrigerade för skillnader i behov, mellan hushållen.

Låt oss se hur det familjeekonomiska stödet påverkar inkomstfördelningen inom gruppen barnfamiljer. För detta ändamål använder vi Statistiska Centralbyråns HINK-undersökning (Hushållens inkom-

ter), vilken innehåller detaljerade inkomstuppgifter för ett urval av ca 10 000 svenska hushåll. Vi begränsar oss till att bara använda hushåll med hemmaboende barn under 18 år. Vi använder en numerisk ekvivalensskala som börjar på 1,16, dvs. den första vuxna personen får vikten 1,16; två vuxna 1,92; barn i åldern 0–3 talet 0,56 som adderas för varje barn; för barn i åldern 4–10 talet 0,66; i åldern 11–17 talet 0,76 och slutligen 0,96 för 18 år och äldre.

För att göra materialet överskådligt delar vi in det i decilgrupper efter disponibel inkomst justerad med ekvivalensskalan – dvs. hushållen vars inkomster utgör de lägsta 10 procenten av inkomstfördelningen bildar den första decilgruppen, de mellan 10 och 20 procent den andra osv. till och med den tionde decilgruppen. Inom varje decilgrupp beräknar vi sedan hur stor andel av den genomsnittliga inkomsten som delarna av det familjeekonomiska stödet utgör. Eftersom föräldrapenningen är beskattningsbar har vi för denna beräknat andelen av den genomsnittliga ekvivalenta inkomsten före skatt. Resultatet visas i tabell 6.3.

Som framgår av tabellen utgör alla stödformer en större andel av den genomsnittliga inkomsten för familjer med låga inkomster, de i de lägre decilerna. Ett sätt att tolka detta resultat är att stöden utjämnar den relativa inkomstfördelningen om man bortser från att hushållen kan ändra sitt beteende till följd av stöden. Att den inkomstrelaterade föräldrapenningen är omfördelande kan te sig överraskande. Den låga andelen i den översta decilen kan dock förklaras av taket i socialförsäkringen och den höga andelen i de lägre decilerna av att dessa i högre utsträckning består av hushåll med ensamstående föräldrar. Det behovsprövade bostadsbidraget har en tydligare omfördelande profil än det generella barnbidraget – per krona sker en större omfördelning genom bostadsbidraget. Barnbidragen är emellertid en i genomsnitt viktigare inkomstkälla inom var och en av de fem första decilerna.

En nackdel med decilandelarna som mått på omfördelning är att de inte medger att omfördelningen sammanfattas i ett mått. Ett sätt att åstadkomma detta är att beräkna ett sammanfattande inkomstfördelningsmått, t.ex. den s.k. Ginikoefficienten, före och efter det att familjestödet inkluderats i hushållens inkomster. Problemet med alla sammanfattande mått är att de ger olika mycket vikt åt olika delar av inkomstfördelningen och det finns oftast inte någon grund för att avgöra vilket som är mest relevant.

Ett sätt att hantera detta problem är att beräkna olika sammanfattande mått. Ett sammanfattande mått som på ett tydligt sätt visar hur

Tabell 6.3. Familjeekonomiska stöd 1999 för barnfamiljer i deciler efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Andel i procent av disponibel inkomst.

Deciler efter disponibel inkomst/ke	Disponibel inkomst	Socialbidrag	Bostadsbidrag	Underhållsbidrag inkl. bidragsförskott	Barnbidrag inkl. studiehjälp (förlängt barnbidrag)	Föräldrapenning före skatt
1	100,0	9,4	7,3	5,5	13,5	7,6
2	100,0	2,3	4,0	4,8	9,3	6,0
3	100,0	0,9	2,1	3,1	7,4	4,0
4	100,0	0,3	1,1	2,1	6,4	5,0
5	100,0	0,1	0,4	1,3	5,4	4,7
6	100,0	0,1	0,2	0,7	4,4	4,6
7	100,0	0,1	0,1	0,6	3,9	3,5
8	100,0	0,0	0,1	0,4	3,3	3,9
9	100,0	0,0	0,1	0,3	2,9	3,2
10	100,0	0,0	0,0	0,2	1,5	1,7
Samtliga	100,0	1,1	1,4	1,9	5,7	4,4

olika delar av inkomstfördelningen beaktas är kvoten mellan medelinkomsten i olika deciler (se t.ex. Gottschalk och Smeeding, 2000). I tabell 6.4 använder vi samma data som ligger till grund för tabell 6.3 och presenterar kvoten mellan genomsnittsinkomsten inom första och femte, andra och femte, första och nionde respektive andra och nionde decilen. Den första kolumnen visar värdena på måtten för disponibel inkomst. Den tredje och fjärde kolumnen visar dessa värden då vi tagit bort bostads- respektive barnbidragen. De två sista kolumnerna visar den procentuella förändringen i måtten av att inkludera bostads- respektive barnbidragen.

Tabell 6.4 visar att både barn- och bostadsbidragen ger en ganska kraftig omfördelande effekt: decilkvoten mellan den första och den nionde decilen förändras t.ex. med mer än 10 procent då barnbidraget inkluderas. Det framgår av tabell 6.4 att barnbidraget, trots att det inte är behovsprövat, ger en större omfördelande effekt oavsett vilket av de fyra sammanfattande inkomstfördelningsmått man använder.

Tabell 6.4. Sammanfattande mått på inkomstfördelningen genom decilkvoter (procent) samt mått på omfördelning genom procentuell förändring i decilkvot.

Decilkvot	Disponibel inkomst	Disponibel inkomst –bostadsbidrag	Disponibel inkomst –barnbidrag	Procentuell förändring till följd av bostadsbidraget	Procentuell förändring till följd av barnbidraget
D1/D5	57,5	53,6	52,6	7,1	8,9
D2/D5	75,1	72,4	72,0	3,7	4,2
D1/D9	36,4	33,8	32,5	7,5	11,5
D2/D9	47,5	45,6	44,4	4,1	6,8

Väljer man ett ”barnperspektiv” för inkomstfördelningen är det naturligtvis viktigt att ha kunskaper om hur inkomstfördelningen inom familjen påverkas av familjens totala inkomster. Empiriska studier, som sammanfattas av Jonsson (2001), tyder på att familjer med små ekonomiska resurser tenderar att ”kompensera” sina barn. Grunden för ett sådant altruistiskt beteende är föräldrarnas strävanden att hålla barnen ”skadeslösa” för de egna ekonomiska svårigheterna och möjliggöra att de lever på en nivå motsvarande sina kamrater. Konkreta exempel på ett sådant beteende är trångbodda familjer där föräldrarna avstår från sitt sovrum för att vart och ett av barnen skall kunna ha ett eget rum. Empiriska studier om hur höginkomsttagarfamiljer agerar har vi inte kunnat finna, men det förefaller möjligt att de agerar på motsvarande sätt, fast omvänt, genom att inte ”skämma bort” sina barn i den utsträckning som deras ekonomi skulle medge.

Slutsatsen av diskussionen ovan är således att man tenderar att överskatta inkomstskillnader mellan barn om man använder föräldrarnas inkomster för att skatta inkomstfördelningen bland barn. På motsvarande sätt kommer man att överskatta familjepolitikens utjämnande effekt på *barnens* inkomster.

Livsinkomster och livschanser istället för årsinkomster?

Att mäta hushållets välfärd med inkomstströmmarna under ett år är begränsande på åtminstone två sätt: dels för att hushållet kan förutse inkomstförändringar längre fram och anpassa sin konsumtion redan

under den studerade perioden, dels, även om så inte sker, kan tillfälliga svackor eller toppar, som ju kan motsvara de observationer som kommer med i en tvärsnittsundersökning, te sig mindre betydelsefulla i en människas liv. Ett alternativ till årsinkomster är att mäta inkomströmmarna under en längre period, idealt hela livscykeln.

Principiellt kommer resonemanget om hur barn- och bostadsbidragen omfördelar inkomster inte att skilja sig så mycket från när vi använder disponibla årsinkomster som mått på välfärd: barnbidraget kommer att medföra en inkomstomfördelning från dem som under sin livstid inte har vårdnaden om några barn till dem som har, och inom gruppen barnfamiljer kommer det att ske en utjämning av den relativa livsinkomstfördelningen. Träffsäkerheten, och därmed utjämningen inom gruppen av barnfamiljer, som följer av bostadsbidragen kommer sannolikt att bli sämre då livsinkomst i stället för årsinkomst används som välfärdsbegrepp, eftersom sambandet mellan års- och livsinkomster inte är särskilt starkt. Detta gäller dock inte barnbidraget.

Ett annat rättvise- eller jämlikhetsbegrepp som är av särskilt intresse då det gäller barnfamiljers ekonomi och barns uppväxtbetingelser är likhet i chanser eller möjligheter ("equality of opportunity"). Som vi noterade i det föregående avsnittet sker den största enskilda subventionen till barnfamiljer genom grundskolan. Ett explicit mål för införandet av grundskolan i Sverige var att förbättra chanserna för barn från olika samhällsklasser och geografiska regioner (se Marklund, 1981). Det är troligt att det fortfarande gäller att satsningar på god grundläggande utbildning utjämnar chanserna till att senare i livet skaffa sig en god inkomst.

Empirisk forskning tyder dessutom på att ekonomiska svårigheter, även tillfälliga sådana, i synnerhet under barnets mycket tidiga år (se t.ex. Duncan et al, 1998) kan ha negativa konsekvenser för hur barnet lyckas i skolan och senare i livet. Detta skulle innebära att direkta inkomstöverföringar till barnfamiljer, t.ex. i form av barn- eller bostadsbidrag, spelar en roll för fördelningen av chanser inför vuxenlivet.

Egenskapen att barnbidraget är oberoende av inkomst och föräldrarnas preferens, sådant som kan ändra sig över tid, har gjort att det väckts förslag om att istället för att det betalas ut varje månad som nu skulle betalas ut som en klumpsumma – ett barnkonto. Fördelen med ett sådant system skulle vara att hushållet skulle kunna sprida ut utgifterna för barnet på ett effektivt sätt utan att man skulle behöva vända

sig till kreditmarknaden vid utgiftstoppar. En nackdel med förslaget är dock att den paternalistiskt motiverade spridningen av betalningarna för barnbidraget går förlorad; vissa hushåll skulle inte klara av att sprida ut sina utgifter på ett förnuftigt sätt. Att barnbidraget är skattefritt och betalas ut varje månad innebär att de utgör en säker inkomst. De studier som visar att ekonomiska svårigheter under barns uppväxt, även om det bara gäller en kortare tid, påverkar deras chanser att lyckas som vuxna, ger stöd åt det paternalistiska elementet i barnbidragssystemet.

Hur påverkar familjepolitiken hushållens intresse för arbete?

Familjepolitiken, och dess finansiering, påverkar en rad olika relativpriser i ekonomin – incitamenten till arbete, sparande och studier – och därigenom troligen också individernas ekonomiska beteende. Genom inkomstskatter kommer t.ex. avkastningen på utbildning, investeringar i humankapital, bli lägre än om omfördelningarna till barnfamiljer inte ägt rum. Detta kan i sin tur påverka individernas benägenhet att utbilda sig. Eftersom omfördelningarna genom familjepolitiken kommer främst unga familjer tillgodo, en grupp som har relativt hög skuldsättning, kommer familjepolitiken att ha en positiv effekt på sparatet i ekonomin. Få av dessa effekter har emellertid studerats empiriskt och även om detta vore fallet, så är det mycket svårt att reda ut hur olika effekter är relaterade till varandra i vad ekonomer brukar karakterisera som ”allmän jämvikt”.

Den partiella effekt av inkomstskatter och transfereringar som måste anses som mest utforskad, och troligen viktigast, är påverkan på individernas arbetsutbud. Låt oss därför titta lite närmare på resultaten av dessa studier. Familjepolitiken påverkar incitamenten för barnfamiljernas arbetsmarknadsbeteende på två sätt: dels genom finansieringen, främst inkomstskatter, och dels genom inkomstillskottet i form av bidrag och subventioner. För att analysera effekten av sådana interventioner kan man ta konsumtionsteorin till hjälp. Inkomstskatter och transfereringar som är beroende av inkomsten, t.ex. bostadsbidraget, ses som förändringar av priset på fritid. Prisförändringar implicerar dels en substitutionseffekt, som följer av att bytesrelationen mellan konsumtion av fritid och all annan konsumtion förändras, dels en

inkomsteffekt, som följer av att hushållets totala konsumtionsmöjligheter förändras.

Om en proportionell inkomstskatt införs kommer priset på fritid att bli lägre. Om det finns någon utbytbarhet, substitutionselasticitet, mellan konsumtion av fritid och all annan konsumtion, så kommer substitutionseffekten att medföra att hushållet väljer att konsumera mer fritid, dvs. minska sitt arbetsutbud, till följd av skatten. Hushållets nettoinkomst kommer emellertid också att förändras, bli lägre, när den proportionella inkomstskatten införs. Konsumtionsteorin säger inte något om huruvida hushållet kommer att öka eller minska sin konsumtion av fritid till följd av inkomstökningen. Är fritid en ”normal vara” kommer hushållet att välja att konsumera mindre fritid, således öka sitt arbetsutbud, till följd av inkomstminskningen. Vi har alltså att göra med två motverkande effekter till följd av införandet eller höjningen av inkomstskatten, och det är en empirisk fråga vilken av dessa som i realiteten dominerar. För att analysera progressiva skatter, eller inkomstberoende avgifter – som t.ex. daghemsavgifter, kommer priset på fritid, för ett och samma hushåll, förändras beroende på hur mycket hushållet beslutar sig för att arbeta.

För att analysera effekterna av skattefria bidrag kan man föra ett liknande resonemang. Det inkomstrelaterade bostadsbidraget medför både att fritid blir billigare och att inkomsten ökar. Om fritid är en normal vara kommer således inkomst- och substitutionseffekten, till skillnad från fallet med proportionella skatter, att verka i samma riktning. Barnbidraget däremot, som utgår med samma belopp oavsett hushållets inkomster, kommer bara att medföra en inkomsteffekt.

Effektivitet

Ett välkänt resultat inom ekonomisk teori är att resursanvändningen, under en rad förenklade antaganden, kommer att vara optimal i en ekonomi som helt saknar skatter och inkomstomfördelningar, dvs. nyttan av konsumtionen i ekonomin kommer att motsvaras av produktionskostnaderna. Inkomstskatterna och bidragen som ingår i familjepolitiken medför att prisrelationerna mellan fritid och konsumtion av övriga varor och tjänster ändras. Om hushållen ändrar sitt beteende till följd av familjepolitiken kommer det att medföra en kostsam snedvridning av resursanvändningen i ekonomin – en effektivitetsförlust.

För att illustrera detta resonemang kan vi ta ett exempel från fastig-

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

Principiellt gäller detta resonemang även för inkomstskatter och bidrag: en del av hushållens välfärdsförlust består av den summa pengar som hushållet betalar i skatt och en del av att bytesrelationen mellan fritid och all annan konsumtion har förändrats, vilket kan ha påverkat hushållets arbetskraftsutbud jämfört med om det fått behålla hela värdet av arbetsinsatsen. Den första delen av välfärdsförlusten, skatteintäkten, är trivial att beräkna. För den andra delen, däremot, krävs att man känner parametrarna i hushållets arbetsutbudsfunktion.

Det finns många missuppfattningar om välfärdsförluster av inkomstomfördelningar som begrepp. Vissa tror att det skulle motsvaras av administrativa kostnader för att fördela om inkomster. Andra tror att det rör sig om effekter på den ekonomiska tillväxten. Men grunden för välfärdsförlusten är alltså allokeringen av resurser i ekonomin.

Marginaleffekter

Hur stora är då margineffekterna i praktiken? Familjeutredningen (SOU 2001:24) har kartlagt detta på två olika sätt. Först har man tittat på tre olika typhushåll: en ensamstående med ett hemmaboende barn, en ensamstående med underhållsplikt samt ett sammanboende par med två barn. Sedan har man simulerat effekten av en ökning av arbetsinkomsten med 12 000 kronor om året för alla hushåll i ett slumpmässigt urval av den svenska befolkningen.

Resultaten visar att margineffekterna ligger ganska konstant runt 60 procent i de flesta inkomstintervall över socialbidragsnormen för typhushållet ensamstående med barn. Vid första anblicken kan detta se sig överraskande eftersom marginalsatserna är lägre för låga in-

komster. För ensamstående med hemmaboende barn – och i viss utsträckning för sammanboende med barn – tillkommer dock regeln om den 20-procentiga avtrappningen av bostadsbidraget.

Den ensamstående underhållsskyldige har mycket höga marginaleffekter, runt 75 procent, i låga inkomstintervall (90 000–150 000 kronor i årsinkomst). Det är framför allt avtrappningen av underhållsstödet som förklarar dessa höga marginaleffekter. De sjunker sedan till kring 40 procent upp till brytpunkten för inkomstskatten.

Det tredje typhushållet, sammanboende med två barn, har generellt de lägsta marginaleffekterna. De allra flesta som tillhör denna grupp konfronteras med marginaleffekter runt 40 procent. Anledningen till detta är att bostadsbidraget för sammanboende trappas av i mycket låga inkomstintervall där mycket få hushåll befinner sig.

Att ensamstående med barn generellt konfronteras med de högsta marginaleffekterna syns också tydligt i simuleringen med den hypotetiska inkomstökningen på 12 000 kronor. Resultatet för olika typer av hushåll visas i tabell 6.5. Återigen utgör konstruktionen av bostadsbidraget den främsta orsaken till skillnaderna mellan olika typer av hushåll.

Tabell 6.5. Genomsnittlig marginaleffekt för olika typer av hushåll om årsinkomsten från arbete ökar med 12 000 kronor.

Typ av hushåll	Genomsnittlig marginaleffekt
Ensamstående utan barn	45,4
Ensamstående med 1 barn	57,6
Ensamstående med 2 eller fler barn	58,8
Sammanboende utan barn	42,7
Sammanboende med 1 barn	46,6
Sammanboende med 2 barn	46,8
Sammanboende med 3 eller fler barn	49,5
Alla	45,7

Källa: Familjeutredningen, SOU 2001:24.

Påverkas hushållen av förändringar i ekonomiska incitament?

För att kunna uppskatta de samhällsekonomiska kostnaderna för familjepolitiken, när man tar hänsyn till hur denna påverkar hushållens arbetsmarknadsbeteende, måste man känna till hur hushållen ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende till följd av att skatter och bidrag införs. Låt oss, innan vi går in på hur man kan skaffa sig sådan information, titta lite på aktuell statistik om barnfamiljers arbetsutbuds-beteende i Sverige. Tabell 6.6 visar andelen förvärvsarbetande bland föräldrar i grupper med olika utbildningsnivåer. Dessa siffror ger en klar bild av att normen i Sverige idag är att båda föräldrarna förvärvsarbetar. Sysselsättningen varierar markant med utbildningsnivån – de lågutbildade har den lägsta sysselsättningsnivån. Statistiken ger också en bild av att många individer har möjlighet att öka sitt arbetsutbud.

Tabell 6.6. Andelen förvärvsarbetande bland föräldrar 1999. Årsgenomsnitt.

Föräldrarnas utbildningsnivå	Mammor		Pappor	
	Har arbete	Därav heltid	Har arbete	Därav heltid
Kort gymnasial	58	52	77	95
Lång gymnasial	61	57	78	96
Kort eftergymnasial	66	60	79	95
Lång eftergymnasial	72	72	81	96

Källa: Familjeutredningen, SOU 2001:24.

De resultat som kommer ut från arbetsutbudsstudier är först och främst inkomst- och kompenserade löneelasticiteter. Löneelasticiteten anger den procentuella förändringen i arbetsutbudet av en enprocentig förändring i nettolönen. Om den kompenserade löneelasticiteten är 0,1, vilket för övrigt är en ganska "vanlig" skattning för svenska män, så kommer en 10-procentig sänkning av marginalskatten att medföra, om man bortser från inkomsteffekten, att arbetsutbudet i genomsnitt ökar med 1 procent. Med den *kompenserade* löneelasticiteten menas att

skattningarna anger förändringen då hushållet kompenseras för den inkomstförändring som skatteförändringen innebär. Den renodlar således substitutionseffekten. För att vara relevant vid en policyanalys krävs att individen kompenseras med t.ex. ett bidrag motsvarande beloppet som skattehöjningen motsvarar. Inkomstelasticiteten anger på motsvarande sätt hur det genomsnittliga arbetsutbudet förändras av förändringar i hushållens genomsnittliga inkomst.

Skattade elasticiteter medger att läsaren själv kan göra approximationer av arbetsutbudseffekter av hypotetiska reformer av skatte- och bidragssystem. En begränsning med sådana beräkningar är att det ofta är svårt att bilda sig en uppfattning om de marginaeffekter som hushållen i urvalet konfronteras med och än svårare att räkna ut hur en hypotetisk reform skulle påverka dessa, då olika delar av skatte- och bidragssystemet samverkar på ett ofta svåröverskådligt sätt i olika inkomstintervall. Därför har det på senare år kommit en rad studier där effekten av explicita förslag som kommit fram i den ekonomiskpolitiska debatten simuleras i det observerade urvalet.

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

Av elasticitetsskattningarna ovan framgår att kvinnornas arbetsutbud påverkas mer av ekonomiska incitament än mäns. Det är ett resultat som framkommit också i de tillgängliga internationella sammanställningarna av arbetsutbudsstudier (se t.ex. Blundell och MaCurdy, 2000). Också Klevmarken (1997), som studerar hur arbetsutbudet faktiskt förändrades efter den stora sänkningen av marginalskatterna i 1991 års skattereform, finner att kvinnor förefaller mer känsliga för ekonomiska incitament i sitt arbetsutbuds beteende. Aronsson och Wal-

ker (1997) finner att studierna av svenska mäns arbetsutbud ger ganska låga skattningar, i absoluta tal, av både inkomst och kompenserade löneelasticiteter jämfört med studier från Storbritannien och USA.

I tre relativt färska studier har effekterna av förslag som kommit fram i den familjepolitiska debatten explicit analyserats.

- En höjning av det s.k. grundavdraget från 8 700 till 24 000 kronor;
- En höjning av barnbidraget från 850 till 2 000 kronor per månad och barn;
- Införande av maxtaxa för daghem.

De första två analyserna har genomförts av Fördelningsanalysenheten på Finansdepartementet⁶ och Pylkinen (2000), den tredje av Flood och Wahlberg (2000). Alla tre bygger i princip på samma arbetsutbudsmodell: en s.k. hushållsmodell där båda makarnas konsumtion av fritid och övriga konsumtionsvaror ingår i nyttofunktionen (för delurvalet av gifta eller sammanboende). En mycket flexibel funktionsform, en s.k. translog, har valts för hushållets nyttofunktion. De möjliga arbetstiderna har delats in i 49 olika klasser (7 för mannen och 7 för kvinnan, från 0 till 3 000 timmar per år i 500 timmars intervall).⁷ Den empiriska specifikationen motsvarar en multinomisk logitmodell som estimeras med maximum likelihood-metoden. Modellen har skattats på data från LINDA-databasen.

I tabell 6.7 och 6.8 sammanfattas resultaten från den första simuleringen. Höjningen av grundavdraget medför framför allt ökade incitament för dem som står utanför arbetskraften att börja arbeta. Inkomst-effekten, framför allt för dem som redan ingår i arbetskraften, motverkar denna positiva effekt på arbetsutbudet. Som framgår av tabell 6.7 simuleras en ganska kraftig effekt på arbetsutbudet i samtliga grupper i urvalet. Till en del beror detta på antagandet att individer vilkas inkomster predikteras till under socialbidragsnormen inte arbetar. Därför överskattas andelen som är utanför arbetskraften i simuleringarna av det rådande systemet och troligen också minskningen av gruppen då effekterna av grundavdraget simuleras. Simulerade andelen utanför arbetskraften under det rådande systemet samt förändringen i storleken på denna grupp presenteras också i tabell 6.7.

Tabell 6.8 visar att budgeteffekterna av förslaget med höjt grundavdrag blir väsentligt annorlunda om hushållens förändrade arbetsutbuds beteende beaktas i simuleringarna. Effekten på inkomstfördelningen, mätt med Ginikoefficienten, är mycket små, oavsett om arbetsutbuds beteendet beaktas eller ej.

Tabell 6.7. Genomsnittlig procentuell förändring i arbetstiden för grupper av olika typer av individer i urvalet. Simulering 1.

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

Tabell 6.8. Sammanfattande mått för förändringar i inkomstfördelningen och statsfinansier. Simulering 1.

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

Tabell 6.9 och 6.10 sammanfattar de simulerade effekterna av att grundbeloppet för barnbidraget höjs från 850 till 2 000 kronor per månad. Höjningen av barnbidraget har två effekter. För det första flyttas inkomsterna upp så att chansen att komma över socialbidragsnormen ökar. Detta medför att individen får ”behålla” en större andel av inkomsterna om han eller hon bestämmer sig för att börja arbeta jäm-

fört med att leva på socialbidrag, vilket således leder till ökade incitament till arbete. Den andra effekten är en ren inkomsteffekt. Om fritid är en normal vara kommer denna, som bekant, att medföra ett minskat arbetsutbud till följd av barnbidragshöjningen. Som framgår av tabell 6.9 dominerar den första effekten stort och modellen visar en ganska kraftfull effekt på arbetsutbudet av barnbidragshöjningen. Man kan emellertid ifrågasätta realismen i dessa resultat: vi vet att mottagande av socialbidrag uppfattas som stigmatiserande, om än i minskande utsträckning, och förmodligen kommer en del av dem vilkas arbetsinkomst hamnar under socialbidragsnormen ändå välja att förvärvsarbeta.

Tabell 6.9. Genomsnittlig procentuell förändring i arbetstiden för grupper av olika typer av individer i urvalet. Simulering 2.

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

Tabell 6.10. Sammanfattande mått för förändringar i inkomstfördelningen och statsfinanser. Simulering 2.

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

Flood och Wahlberg (2000) analyserar effekterna av att införa en max-taxa för barnomsorg liknande det förslag som fördes fram av den socialdemokratiska regeringen i 1998 års valrörelse och som beskrivs i 6.11.

Tabell 6.11. Förslag till maxtaxa i barnomsorgen. Månadskostnad per barn beroende på ålder och plats i del av syskonskaran som utnyttjar barnomsorg.

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

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

- Barnomsorgsutgifterna minskar mest för hushållen med hög inkomst: i genomsnitt 10 800 kronor jämfört med 6 900 kronor för låginkomsttagarhushållen.
- Arbetsutbudet ökar mest för låginkomsttagarhushållen: i genomsnitt 6,8% jämfört med –0,3% för höginkomsttagarhushållen.
- Disponibel inkomst ökar ungefär lika mycket i absoluta tal för låginkomst- och höginkomsttagarhushållen, men eftersom ökningen av disponibel inkomst för låginkomsttagarhushållen är större i relation till deras ursprungliga inkomst så kommer en utjämning av den relativa inkomstfördelningen att ske.
- Välfärden, mätt som ekvivalent variation,⁸ ökar mest för höginkomsttagarhushållen: med i genomsnitt 10 700 kronor jämfört med 8 800 kronor för låginkomsttagarhushållen.

Dessa resultat visar på ett tydligt sätt att det kan vara missvisande att bara räkna på direkta effekter på kostnaderna för olika hushåll utan att beakta förändringar i beteendet. Låginkomsttagarna utgörs i hög grad av hushåll där åtminstone den ena av föräldrarna står utanför arbetskraften. Skulle förslaget om maxtaxa införas skulle flera av dem finna det lönsamt att förvärvsarbeta och skillnaden i disponibel

inkomst relativt höginkomsttagarna skulle jämnas ut. Eftersom låginkomsttagarna ändrar sitt beteende mer, kommer utjämningen i välfärd att vara mindre.

Föräldrapenningen och incitament

Vi beskrev ovan hur ersättningen i föräldrapenningen var relaterad till den sjukpenninggrundande inkomsten och att den garantivå som ges om individen inte är berättigad till föräldrapenning, dvs. varit sjukpenningförsäkrad minst 240 dagar i följd före barnets födelse, var betydligt lägre än den genomsnittliga föräldrapenningen. Föräldrapenningen ger således tydliga incitament att inleda sitt barnafödande efter det att man hunnit etablera sig på arbetsmarknaden, dvs. att börja arbeta relativt tidigt och/eller skjuta upp barnafödandet. Som bekant ger den svenska arbetsrättslagstiftningen ett gott skydd för den som har en fast anställning och föreskriver mycket generösa rättigheter för att ta ledigt efter barnafödande. Detta innebär en extra fördel till den som har ett fast arbete innan barnafödandet inleds, men det gör det också svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

Vid konjunkturbedgångar försvåras möjligheterna att få arbete i allmänhet och fast arbete i synnerhet. Detta gäller framför allt unga människor som står i begrepp att skaffa barn. Arbetsrätten och föräldrapenningen skapar då incitament att skjuta upp barnafödandet. Det mönster för det årliga födelsetalet som beskrevs i kapitel 3, som i hög grad följer konjunkturmönstret i ekonomin, kan tolkas som att dessa incitament också påverkar barnafödandet. Om detta i sin tur leder till att grupper som hade oturen att inleda sitt yrkesliv i en konjunkturbedgång totalt sett kommer att skaffa färre barn är en öppen fråga enligt de resultat som beskrevs i kapitel 3.

Hur påverkar familjepolitiken incitamenten till familjebildning?

Det svenska skatte- och bidragssystemet omfördelar inkomster till barnfamiljer med icke sammanboende föräldrar. Denna omfördelning sker främst genom två system: underhållsstödet och avtrappningsreglerna för bostadsbidraget.

Underhållsstödet tillförsäkrar den ensamstående föräldern, företrä-

desvis modern, en inkomst till barnets försörjning i det fall den underhållsskyldige föräldern är okänd eller saknar förmåga att betala underhållet. Avtrappningsreglerna för bostadsbidraget är långt mer fördelaktiga för ensamstående föräldrar. Avtrappningen börjar redan vid 58 500 kronor för den förälder som tjänar minst för sammanboende, medan tröskeln är 117 000 för ensamstående med barn. Det innebär att bostadsbidraget reduceras i de flesta fall även om den förälder som tjänar minst av de sammanboende bara arbetar halvtid. Denna regel avspeglas markant om man studerar vilka som får bostadsbidrag: år 2000 betalades bostadsbidrag till 205 400 barnfamiljshushåll, varav ca tre fjärdedelar, 152 000, var ensamstående. I gruppen ensamstående med barn fick ca två tredjedelar bostadsbidrag, medan motsvarande andel i gruppen sammanboende med barn var en tiondel (SOU 2001:24, sid 140).

Grunden för att fördela om inkomster till ensamstående med barn är förstås att denna grupp traditionellt är ekonomiskt utsatt. I sämsta fall finns bara en försörjare i familjen; i bästa fall har de särboende föräldrarna bara extra kostnader för boende och varor, som tv, som sammanboende i regel kan dela utnyttjandet av. Inkomstomfördelningen är särskilt angelägen eftersom den berör barn, vilkas uppväxt och livsmöjligheter är beroende av goda ekonomiska förutsättningar. Tabell 6.12 visar den genomsnittliga inkomsten per konsumtionsenhet för olika typer av hushåll. Det framgår att familjer som utgörs av ensamstående med barn, i synnerhet med två eller fler barn, lever på en markant lägre ekonomisk standard än övriga hushåll.

Tabell 6.12. Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet 1998. Källa: Budgetpropositionen 2000, bilaga 4.

Typ av familj	Disponibel inkomst per konsumtionsenhet
Ensamstående utan barn	114 200
Ensamstående med 1 barn	100 200
Ensamstående med 2 eller fler barn	92 600
Sammanboende utan barn	160 100
Sammanboende med 1 barn	128 800
Sammanboende med 2 barn	117 200
Sammanboende med 3 eller flera barn	103 100

Inkomstomfördelningarna till gruppen ensamstående med barn gör det emellertid mer ekonomiskt fördelaktigt att bilda familj utanför ett parförhållande och minskar den ekonomiska förlusten av att skilja sig efter det att man skaffat barn. Sannolikt påverkar dessa förändrade incitament individernas beteende så att färre kommer att leva i ett parförhållande.

Sammanfattning och slutsatser

Som framgår av detta kapitel är den svenska familjepolitiken full av målkonflikter. Å ena sidan vill man hjälpa barnfamiljer med låga inkomster genom behovsprövade bostadsbidrag, vilket å andra sidan skapar höga marginaleffekter för arbete (s.k. fattigdomsfällor) och ett lägre arbetsutbud. Å ena sidan vill man hjälpa barn i utsatta familjer med en ensamförsörjande förälder, vilket å andra sidan subventionerar familjebildning utanför traditionella parförhållanden. Å ena sidan vill man tillförsäkra individerna en jämn inkomst genom föräldraförsäkringen, vilket å andra sidan leder till att de ekonomiska incitamenten till barnafödande blir beroende av makroekonomiska fluktuationer och möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden genom en fast anställning.

Vid en jämförelse ter sig det traditionella barnbidraget som relativt fritt från sådana målkonflikter. Visserligen kommer det även rika familjer till del, vilket tyder på en låg precision från fördelningssynpunkt. Men relativt har det en större betydelse för familjer med låga inkomster, vilket gör att inkomstfördelningen faktiskt utjämnas till följd av barnbidraget. En annan fördel är att det är ”transparent” – det är mycket lätt för familjerna att räkna ut hur deras ekonomi påverkas av storleken på barnbidraget. Till skillnad från bostadsbidraget kommer inte hushållets arbetsmarknadsbeteende, förändringar i bostadskostnader eller tillfälliga inkomster att påverka storleken på bidraget. Slutligen är barnbidraget relativt billigt att administrera och svårt att tillägna sig om man inte är berättigad till det. Familjepolitiska utredningen (SOU 2001:24) har räknat ut att det kostade 8 kronor 1999 att betala ut varje barnbidrag. Motsvarande kostnad för bostadsbidraget var 140 kronor.

Slutligen är det värt att påpeka att den största subventionen till barnfamiljer i Sverige, liksom i de flesta andra länder (se t.ex. Becker et al,

2001), ligger i tillhandahållandet av fri grundläggande utbildning. Även om det sällan nämns i debatten om hur barnafödandet bör stimuleras, är det troligt att inte bara de direkta, kontanta bidragen till barnfamiljerna kan ha en effekt på barnafödandet, utan framför allt hur mycket resurser som satsas på barn i allmänhet. I en vidare mening – likhet till livsmöjligheter – påverkar troligen satsningar på god grundläggande utbildning också fördelningen inom gruppen familjer med barn.

Noter

- ¹ Familjeutredningen. SOU 2001:24.
- ² För närvarande (2001) motsvarar ett basbelopp 36 900 kronor. Socialförsäkringstaket ligger således på 276 750.
- ³ Att så är fallet kan man lätt konstatera genom att notera att detta område fått en egen volym i North-Hollands "Handbook" serie: Handbook of Income Distribution.
- ⁴ Vi bortser från hur bidraget finansieras.
- ⁵ För en mer utförlig diskussion, se t.ex. Atkinson och Bourguignon (2000).
- ⁶ Studien presenteras i bilaga 4 till Budgetpropositionen 2000.
- ⁷ Indelningen av arbetsutbudet i diskreta klasser har gjorts för att kunna hantera problemet med icke-konvexa budgetmängder.
- ⁸ Den klumpsumma som kombinerad med taxorna före reformen gör hushållet indifferent till förändringen.

Referenser

- Agell, Jonas, Peter Englund och Jan Södersten (1995). "Svensk skattepolitik i teori och praktik". Bilaga 1 till SOU 1995:104. Norstedts Tryckeri: Stockholm.
- Aronsson, Thomas och James Walker (1997). "The effects of Sweden's welfare policy on labor supply incentives". I Richard Freeman, Robert Topel och Birgitta Swedenborg (red.), *The welfare state in transition: Reforming the Swedish model*. Chicago University Press: Chicago.
- Atkinson, Anthony och Francois Bourguignon (2000) "Income distribution and economics". I Atkinson och Bourguignon (red.) *Handbook of income distribution*. North-Holland: Amsterdam.
- Becker, Gary och Edward Gleaser (2001) "Exploring international differences in fertility". Uppsats presenterad vid NBER Summer Institute i Cambridge, MA, 2001.

- Blundell, Richard och Thomas MaCurdy (1999). "Labor supply: A review of alternative approaches". I Orly Ashenfelter och David Card (red.) *Handbook of labor economics*, vol. 3a. North-Holland: Amsterdam.
- Duncan, Greg et al. (1998). "How much does childhood poverty affect the life chances of children" *American Sociological Review*, 63, 406-423.
- Flood, Lennart och Roger Wahlberg (2000). "Maxtaxa i barnomsorgen: En analys av effekterna på hushållens arbetsutbud, inkomster och efterfrågan på barnomsorg" Rapport för Kommunförbundet.
- Fördelningspolitisk redogörelse (2000). Särtryck ur Budgetpropositionen för 2001. Finansdepartementet, Stockholm.
- Gottschalk, Peter och Timothy Smeeding (2000) "Empirical evidence on income inequality in industrialized countries". I Atkinson och Bourguignon (red.) *Handbook of income distribution*. North-Holland: Amsterdam.
- Gustafsson, Björn och Anders Klevmarken (1993). "Taxes and transfers in Sweden: Incentive effects on labour supply". I A. Atkinson och G. Mogensen (red.) *Welfare and work incentives: A North European perspective*. Clarendon Press: Oxford.
- Jonsson, Jan O. (2001) "Ekonomiska och materiella resurser" Kommittén Valfärdsbokslut, SOU 2001:55.
- Klevmarken, Anders (1997). "Did the tax cuts increase hours of work? A pre-post analysis of Swedish panel data" Working paper 1997:21. National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Marklund, Sixten (1981). "Skolsverige 1950-1975: 1950 års reformbeslut" Liber Utbildningsförlag: Stockholm.
- Pylkkänen, Elina (2000). "Modeling wages and hours of work" Arbetsrapport, Finansdepartementet, Stockholm.
- Sen, Amartya (1992). "Inequality reexamined". Clarendon Press: Oxford.
- Ur fattigdomsfällan (2001). Slutbetänkande av Familjeutredningen. SOU 2001:24.

7. *Slutsatser och förslag*

Utgångspunkten för vår rapport har varit den kraftiga nedgången av de svenska födelsetalen under loppet av 1990-talet. Vi har analyserat denna nedgång genom att jämföra två typer av födelsetal, nämligen födelsetalen under ett år och den fullbordade fruktsamheten för kohorter av svenska kvinnor under hela deras fruktsamma period. Kontrasten mellan dessa siffror är slående. De årliga födelsetalen uppvisar flera kraftiga upp- och nedgångar, medan den fullbordade fruktsamheten för svenska kvinnor födda under större delen av 1900-talet fram till 1960 legat kring 2,0 med mycket små fluktuationer. Det är slående att Sverige har haft kraftigare fluktuationer i sina årliga födelsetal än de flesta andra europeiska länder, men samtidigt de mest stabila fullbordade födelsetalen för de kvinnor som hunnit avsluta sitt barnafödande.

Vår bedömning är att nedgången i födelsetalen under 1990-talet åtminstone delvis är en naturlig reaktion på den kraftiga försämringen av arbetsmarknaden under mitten av årtiondet. Vi menar att den samlade empiriska bilden från studier av svenska födelsetal stöder en mycket enkel teori för barnafödande: kvinnan strävar efter att först skaffa sig en utbildning, sedan att etablera sig på arbetsmarknaden, och först därefter föda sina barn. Denna strategi förstärks av familjepolitiken som skapar starka incitament att föda barn när man kommit upp i en inkomst som också ger god föräldraersättning under ett helt år. Även förmåner som subventionerad barnomsorg och betald ledighet för att ta hand om sjukt barn skapar incitament att föda barnen efter etableringen på arbetsmarknaden.

Den kraftiga försämringen av arbetsmarknaden under 1990-talet innebar att det tog längre tid för kvinnor att nå den position då det enligt denna strategi är lämpligt att skaffa barn. Till detta bidrog också att utbildningstiderna förlängdes. Denna förlängning berodde del-

vis på den svaga arbetsmarknaden, men utgör också en långsiktig trend som accentuerades efter 1980-talet då den goda arbetsmarknaden lockade många ungdomar att gå direkt från den obligatoriska skolan till arbetslivet.

Sammantaget innebär de förlängda utbildningstiderna och den längre tiden för att etablera sig på arbetsmarknaden att kvinnor som följer denna strategi för barnafödande kommer att föda sina barn senare. En del av nedgången under 1990-talet tolkar vi därför som en förskjutning mot barnafödande i högre ålder än tidigare. Detta betyder att en trend mot högre ålder vid barnafödandet som startade vid mitten av 1940-talet har fortsatt.

Vår bedömning är att i varje fall kvinnor födda fram till 1965 kommer upp till i närheten av 2,0 barn under sin fruktsamma tid. Denna bedömning bygger vi på det antal barn som tidigare generationer kvinnor har fött i åldern 35 år och uppåt.

Den kritiska frågan om permanent nedgång i födelsetalen avser kvinnor födda efter 1965, vilka kommit igång med sitt barnafödande senare än de föregående åldersskullarna. Om dessa verkligen önskar lika många barn som tidigare generationer svenska kvinnor blir det en kamp mot den biologiska klockan, dvs. att trots fallande fruktsamhet efter 30 års ålder komma upp till 2,0 barn per kvinna.

Men även den synnerligen optimistiska bedömningen att de fullbordade födelsetalen även för senare generationer kvinnor kommer upp till 2,0 innebär att födelsetalen inte är tillräckligt höga för att förhindra att befolkningen successivt minskar och blir allt äldre. Detta leder fram till två centrala frågor: Är detta från rent samhällsekonomisk synpunkt verkligen något att bekymra sig över? Och i så fall varför?

Låga födelsetal leder till samhällsekonomiska problem!

Vår analys, som med nödvändighet har baserats på teoretiska modeller, har lett till bedömningen att födelsetal som understiger vad som krävs för att reproducera befolkningen är en samhällsekonomisk belastning. Detta beror på att stora delar av pensionssystemet, och övriga utgifter för den äldre befolkningen, finansieras med en skatt på den aktiva befolkningen. När denna skatt måste höjas ökar den samhällsekonomiska kostnaden för skattesystemet.

Ett alternativ vore då att reformera pensionssystemet mot mer av fonderat sparande så att en större del av avsättningarna till systemet

får karaktären av avgift och en mindre del karaktären av skatt. Men vi har argumenterat för att det finns grundläggande fördelningspolitiska skäl för den nuvarande ordningen. Dessutom är varje större förändring av pensionssystemet förknippat med godtyckliga överföringar mellan generationerna. En ökad andel fondering är därmed inte någon enkel utväg. Däremot menar vi att de lägre födelsetalen utgör ytterligare ett argument för att höja pensionsåldern och att förmå människor att arbeta längre. Att detta är en framkomlig väg har stöd av nya studier som visar att ekonomiska incitament tycks ha stor betydelse för beslutet att lämna arbetskraften. Dessa studier bekräftar också att den officiella pensionsåldern, 65 år, har en självständig betydelse för utträdet från arbetsmarknaden.

Ger generös familjepolitik fler barn?

Är då mer generösa bidrag till barnfamiljerna en rimlig politisk åtgärd för att höja födelsetalen? För att så skall vara fallet krävs för det första att en generös familjepolitik verkligen leder till höjda födelsetal. Detta är en utomordentligt svår fråga att besvara, av det enkla skälet att det inte finns någon möjlighet att genomföra meningsfulla experiment som besvarar den. Vi har som ett alternativ undersökt hur de svenska fullbordade födelsetalen förändrades från den generation av svenska kvinnor som föddes kring 1930 och som inte fick tillgång till den familjepolitik som byggdes ut efter 1965, till den generation av svenska kvinnor födda under 1950-talet som i stor utsträckning fick tillgång till en mycket generös familjepolitik. Det visade sig att den senare generationen födde i stort sett lika många barn per kvinna som den tidigare. Men samtidigt upplevde i stort sett alla andra europeiska länder en nedgång i de fullbordade födelsetalen mellan dessa båda generationer. Man skulle därför kunna tolka denna utveckling som att den utbyggda familjepolitiken förhindrade en nedgång som annars skulle ha ägt rum på grund av allmänna tendenser till minskade födelsetal som Sverige delade med andra länder. Vi medger att detta är ett mycket bräckligt underlag för att ta ställning för att en generös familjepolitik höjer födelsetalen, men det är å andra sidan det enda empiriska underlag som finns. Vår slutsats är i varje fall att en generös familjepolitik höjer födelsetalen, men vi vill gardera oss med att effekten kan vara liten.

Familjepolitik, sparande eller invandring?

Men även om man nu tror på att en generös familjepolitik kan bidra till höjda födelsetal är det inte självklart den bästa politiken. För det första är en sådan politik inte utan egna kostnader. Den kräver skattefinansiering och skatter har alltid en samhällsekonomisk kostnad i form av sämre utnyttjande av samhällets produktiva resurser. På marginalen kan dessa dessutom vara ganska stora, eftersom Sverige redan i utgångsläget har ett högt skattetryck.

Det finns också flera alternativ till höjda födelsetal. Ett är att ge ytterligare stöd till internationella adoptioner. Det kan finnas flera skäl till detta, men det är viktigt att notera att även en fördubbling av antalet internationella adoptioner skulle ge ett mycket litet bidrag till antalet barn i landet.

Ökad invandring är också ett alternativ, som dock inte heller är problemfritt. Vi skall ha klart för oss att det är fråga om en invandring som skall kunna kompensera för en permanent minskning av den befolkning som föds i Sverige. Därför är det också en permanent och någorlunda jämn nivå på invandringen som krävs för att motverka effekten av de låga födelsetalen. Att åstadkomma en sådan invandring samtidigt som andra europeiska länder också står inför problem med åldrande befolkningar är inte lätt.

Ytterligare en fråga som är förknippad med alternativet invandring är svårigheterna att integrera den invandrade arbetskraften på arbetsmarknaden. Erfarenheterna under det senaste decenniet är härvidlag inte positiva. Men dessa problem har i stor utsträckning avsett flykt- och invandring och inte arbetskraftsinvandring, så detta torde inte vara det stora problemet med invandringsalternativet.

Ökat sparande, bl.a. i form av fonderade trygghetssystem, är ytterligare ett alternativ. Men som vi redan påpekat, har detta alternativ andra fördelningsmässiga konsekvenser än det nuvarande, och byte av pensionssystem är förknippat med stora omställningskostnader.

Det vore önskvärt att ha tillgång till en samhällsekonomisk analysmodell som på ett tillförlitligt sätt kunde simulera de samlade samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa ekonomisk-politiska alternativ. Vi anser oss dock inte ha tillgång till en sådan modell. Därför kan vi inte heller som, makarna Myrdal, entydigt hävda att "barn är bättre än sparande".

Barn har inte blivit överklassens privilegium!

Vi har också granskat påståendet i debatten att barn under 1990-talet har blivit något av överklassens privilegium så att bara de rika skulle ha råd att skaffa barn. Sådana påståenden har baserats på studier som visar ett klart positivt samband mellan årsinkomster och benägenheten att föda barn. Sambanden finns för både män och kvinnor. Men detta är inget övertygande bevis för att det har blivit en ”klassfråga” att skaffa barn. För att så skulle vara fallet krävs rimligen att det är människor med bestående högre inkomster – högre livsinkomster – som skaffar flest barn. Eftersom vi vet att det inte finns något samband mellan årsinkomster upp till dryga 30 års ålder och de sammanlagda livsinkomsterna, säger dessa resultat i första hand att barn tenderar att födas när människor haft en tillfälligt god inkomstsituation. Resultaten underbygger således bedömningen att kvinnor föder barn efter att ha etablerat sig på arbetsmarknaden. Vi har visat att sambanden mellan slutligt antal födda barn och utbildningsnivå har varit mycket stabilt under lång tid och i alla europeiska länder som vi funnit data för; sambandet är att genomsnittligt antal födda barn faller svagt med utbildningens nivå. Och utbildningens nivå är en god indikator på inkomster under längre perioder liksom på klasstillhörighet.

Sammanfattningsvis ser vi ingen anledning att basera familjepolitiska reformer på föreställningen att det blivit en klassfråga att skaffa sig barn.

Satsa på barnbidraget!

Alldeles oavsett om man ser en generös familjepolitik som ett sätt att höja födelsetalen eller ej så finns det anledning att närmare granska den familjepolitiska arsenalen. Liksom i många tidigare valrörelser är det troligt att partierna inför 2002 års val kommer att försöka övertrumpfa varandra med förslag för att förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation. Vi har försökt bidra till denna diskussion genom att granska de centrala familjepolitiska åtgärderna ur fler perspektiv än vad som är gängse. Förutom de traditionella kriterierna: ekonomisk effektivitet och inkomstfördelning, har vi även beaktat hur åtgärderna påverkar strategin för barnafödande och hållbarheten i föräldrarnas parrelation, dvs. benägenheten att bo tillsammans.

I ett internationellt perspektiv har den svenska familjepolitiken en

mycket stark tonvikt på förmåner som är knutna till att ha haft, eller att ha, ett förvärvsarbete. Den starkt inkomstberoende föräldrapenningen, subventionerna till dagis, och rätten till betald ledighet för vård av sjukt barn har alla denna egenskap. Det finns onekligen starka sidor med dessa åtgärder. De bidrar till en samlad välfärdspolitik som bygger på den s.k. arbetslinjens principer.¹ Genom att människor måste arbeta sig till rätten till olika sociala förmåner bevaras incitament till arbete trots generösa bidrag. Det bidrar också till viss jämställdhet mellan könen, i varje fall i den meningen att både mannen och kvinnan uppmuntras att gå ut på arbetsmarknaden, vilket ger både mannen och kvinnan en egen inkomst.

Men dessa åtgärder har också flera egenskaper som gör att vi ifrågasätter om de på marginalen har så stort värde i dagens Sverige. Vi har betonat att den samlade effekten av dessa åtgärder gör det till närmast en ekonomisk katastrof att inte föda sina barn vid rätt tidpunkt i livet. Detta ger politiken ett paternalistiskt inslag som kan kritiseras. Den kvinna (och man) som önskar skaffa barn i en annan fas i livet än vad som blivit gängse gör en mycket stor förlust i förhållande till det par vars preferenser råkar vara bättre anpassade till politikens utformning.

Att förmånerna har en så stark koppling till föregående förvärvsarbete och därmed uppmuntrar till strategin att föda barn efter utbildning och ett stabilt förvärvsarbete, har enligt vår bedömning bidragit till att de svenska födelsetalen, jämfört med andra länders, uppvisar så kraftiga fluktuationer. Dessa delar av familjepolitiken bygger således in en känslighet hos födelsetalen för chocker på arbetsmarknaden. Man skulle då kunna invända att sådana chocker bör undvikas, men det är lättare sagt än gjort. Det vore en fördel om familjepolitiken kunde utformas så att födelsetalen blir mindre känsliga för arbetsmarknadens utveckling.

Under senare år har de negativa konsekvenserna av fluktuerande födelsetal varit tydliga. Landstingen tvingas variera BB-kapaciteten, och kommunerna måste anpassa antalet platser inom barnomsorg och skola. Till och med universitet och högskolor påverkas av de kraftiga fluktuationerna i födelsekohorternas storlek, trots den långa planeringstiden fram till ca 20 års ålder då sådana studier startar. Troligen leder fluktuationerna också till en del orättvisor mellan generationer. Studier från flera länder tyder på att särskilt ungdomslönerna för stora årskullar blir lägre än för små.² Vi vill också hävda att fluktuationer

nerna i födelsetalen, särskilt nedåt, leder till politisk nervositet eftersom det är svårt att avgöra om nedgången är tillfällig eller permanent.

Vi har svårt att se att dessa delar av familjepolitiken har så mycket mer att ge för att ytterligare främja jämställdheten mellan män och kvinnor på den svenska arbetsmarknaden. Att svenska kvinnor har lägre löner än män tycks framför allt bero på att kvinnor inte når de högsta positionerna i arbetslivet. Lågavlönade kvinnor har bara ett par procent lägre lön än lågavlönade män, medan högavlönade kvinnor har långt kvar till de högavlönade männen. Det är rentav möjligt att det är arbetsgivarnas förväntan om omfattande ledigheter för att ta hand om barn som gjort att svenska kvinnor har haft svårt att nå de högsta positionerna på arbetsmarknaden.

De inkomstberoende avgifterna till barnomsorgen utgör onekligen ett problem eftersom de bidrar till kraftiga marginaleffekter för de flesta familjer med små barn. Mot denna bakgrund är förslaget till maxtaxa, som kommer att genomföras i de flesta kommuner från och med år 2002, en angelägen reform. Samtidigt blir subventionsnivån extremt kraftig efter reformen, och det blir svårt för andra former av barnomsorg att konkurrera med det offentligt finansierade alternativet. Dessutom torde den nuvarande strategin för barnafödande – först utbildning, sedan fast jobb, sedan barn – att ytterligare befästas med denna reform.

Vår favorit bland de familjepolitiska åtgärderna är i stället det traditionella barnbidraget. Som ett bidrag helt oberoende av familjens inkomster skapar det inga marginaleffekter, även om det heller inte – som föräldrapenningen och subventionerna till dagis – skapar incitament att arbeta. Det är neutralt i ytterligare två väsentliga avseenden. Det utgår med samma belopp oavsett vilken strategi kvinnan väljer för sitt barnafödande. Därmed borde det bidra till att reducera födelsetalens känslighet för arbetsmarknadsläget. Det är också neutralt med avseende på valet av samlevnadsform; lika stora belopp utgår till den ensamstående föräldern som till det sammanboende eller gifta paret.

Trots att barnbidraget är neutralt i så många avseenden bidrar det till att utjämna de relativa inkomstskillnaderna mellan barnfamiljer. Vi har presenterat beräkningar som visar att de vanligaste måtten på inkomstskillnader faktiskt sjunker till följd av detta bidrag.

Barnbidraget minskar också behovet av de ur incitamentssynvinkel mest problematiska inslagen i familjepolitiken, nämligen bostads- och socialbidragen. De senare har en extremt god fördelningspolitisk pre-

cision i och med att de utgår till familjer med låga inkomster, men de skapar också stora totala marginaleffekter. Vi har pekat på att de i praktiken gör det billigare för föräldrarna att separera, något som i sin tur kan skapa en ond cirkel så att ännu fler hamnar i en situation med höga marginaleffekter och svaga incitament till arbete och förkovran.

Vi föreslår inte att man skall ta bort dessa bidrag som är så viktiga för grupper med låga inkomster. Det enda sättet att reducera behovet av dessa bidrag är i stället att försöka förebygga behovet av desamma. Detta leder över till vår nästa slutsats.

Samlevnadsformerna påverkar barnafödandet

Det finns fler sätt att påverka födelsetalen än att ge mer pengar till barnfamiljerna. Vi har pekat på betydelsen av äktenskapskontraktet för att öka parets "efterfrågan" på barn. Äktenskapet påbjuder delad vårdnad om barnet, liksom samma konsumtionsstandard för båda parter och lika del i den förmögenhet som familjen bygger upp. Därmed kompenseras kvinnan för de kostnader som det innebär att föda barn. Det blir också svårare för en av parterna att dra sig undan de kostnader som barn för med sig. Den "kollektiva vara" som barn är för föräldrarna – både modern och fadern har ju glädje av barnet – betalas därför inom äktenskapet av båda föräldrarna. Dessutom minskar rimligen osäkerheten om att en part skall dra sig undan kostnaderna för barnet. Det finns därför förutsättningar för att den sammanlagda efterfrågan på barn blir högre inom äktenskapet än utom detsamma.

Vi tror också att det empiriska faktum att äktenskapet är en mer stabil relation än sammanboende åtminstone delvis är en effekt av det speciella kontrakt som äktenskapet utgör. (Den högre stabiliteten kan naturligtvis också delvis bero på att mer "stabila" människor tenderar att gifta sig.) Äktenskapet uppmuntrar till större "investeringar" i gemensamma tillgångar – bland annat just barn – och leder därför till mer långvariga relationer. Därmed minskar behovet av underhållsbidrag, bostadsbidrag och socialbidrag; alla bidrag med besvärliga marginaleffekter.

Sammantaget menar vi således att det finns två starka skäl till att värna den kontraktsform som äktenskapet innebär med gemensam vårdnad om barnen, giftorätt till egendom och jämlik konsumtionsstandard inom familjen. Det har förutsättningar att bidra till dels högre födelsetal, dels till stabilare familjerelationer och därmed minska beho-

vet av de mest problematiska bidragsformerna inom familjepolitiken. Därför är det viktigt att värna en sådan kontraktsform, alldeles oavsett den religiösa innebörd som äktenskapet har haft under årens lopp. Självfallet passar inte detta kontrakt alla par, men det är viktigt att inte med ny lagstiftning motverka de fördelar som äktenskapet har.

Tidigarelägg högskoleutbildningen!

Slutligen har vi också uppmärksammat ett viktigt samband mellan barnafödande och utbildningspolitik. Eftersom den svenska familjepolitiken skapar starka incitament för kvinnan – och i viss mån också för mannen – att etablera sig på arbetsmarknaden innan hon skaffar barn är det naturligt att även en längre period av utbildning föregår barnafödandet. Mot denna bakgrund är det ett problem att särskilt svenska högskolestuderande avslutar sina studier ganska sent. De kommer därför också sent ut på arbetsmarknaden och får en kortare period på sig att föda barn. Barnen skall dessutom födas under en period då kvinnans fertilitet börjat falla. En sen utbildning kan därför leda till ett lägre antal barn än önskat.

Att grundläggande utbildning bör komma tidigt i livet är ett centralt budskap från ekonomisk teori. Frukterna av en utbildningssatsning skördas under en längre tid om den görs tidigt i livet. Därför maximeras livsinkomsten när utbildningen sker tidigt. Björklund & Kjellström (2002) redovisar kalkyler baserade på typiska lönepremier för svensk högskoleutbildning att en treårig högskoleutbildning som påbörjas vid 19 års ålder ger ett dubbelt så stort tillskott till livsinkomsten som samma utbildning som påbörjas femton år senare. Härav följer självfallet inte att all utbildning utöver den obligatoriska skall ske omedelbart efter avslutat gymnasium (och eventuell militärtjänst). Ett visst inslag av "livslångt lärande" är viktigt för att uppdatera kunskaper av olika slag. Mycket tyder dock på att förmågan att tillgodogöra sig sådant lärande ökar med en gedigen grundläggande utbildning.

Vi menar dock att flera inslag i svensk utbildningspolitik motverkar de naturliga incitament som finns att förlägga sin utbildning tidigt. För det första kan inte 19- och 20-åringar konkurrera om de studieplatser som tilldelas andra kategorier sökande än de som kommer direkt från gymnasiet. För det andra finns fler generösa studiebidrag tillgängliga för äldre högskolestudenter, vilket ökar incitamenten att vänta med sin utbildning för att slippa studieskulder. En tredje orsak till sen studie-

start kan vara den tidiga specialisering som kännetecknar svenska högskolor. En 19-åring som tvekar mellan, säg, juristlinjen och en civilingenjörsutbildning kanske väljer att bearbeta sin osäkerhet under några år. Senare specialisering av högskolestudier, såsom särskilt är fallet i USA, skulle därför kunna bidra till att fler väljer att påbörja sina studier tidigt.

Vår bedömning är således att förändringar inom utbildningspolitiken som bidrar till tidigare start vid universitet och högskolor skulle ge utdelning både rent ekonomiskt och i form av högre födelsetal.

Noter

¹ Se Välfärdspolitiska rådets rapport från 1998.

² Se Klevmarken (1993) för en översikt av studier från olika länder och Edin & Holmlund (1995) för en svensk studie.

Referenser

Björklund, Anders, Per-Gunnar Edebalk, Rolf Ohlsson & Lars Söderström (1998) *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Välfärdspolitiska rådets rapport 1998. SNS förlag 1998.

Björklund, Anders & Christian Kjellström (2002) Estimating the return to investments in education: how useful is the standard Mincer equation?, under publicering i *Economics of Education Review*.

Edin, Per-Anders & Bertil Holmlund (1995) The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy? In R. Freeman and L. Katz (red.), *Differences and Changes in Wage Structures*. University of Chicago Press 1995.

Klevmarken, Anders (1993) Demographics and the dynamics of earnings, *Journal of Population Economics*, Vol. 6 (2), 105–122.

Välfärdspolitiska rådet 2001

Anders Björklund är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet och föreståndare för Institutet för social forskning, SOFI. Hans forskningsområden omfattar arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, inkomstfördelningens bestämningsfaktorer, utbildningsekonomi och familje- och befolkningsekonomi.

Thomas Aronsson är professor i nationalekonomi vid Umeå universitet. Hans forskning är framför allt inriktad på miljöekonomi, välfärdsökonomisk teori och offentlig ekonomi. Under senare år har han bland annat arbetat med teoribildningen kring miljöräkenskaper, frågor kring lönebildning i dynamisk allmän jämvikt samt optimal beskattning.

Lena Edlund är docent vid Handelshögskolan i Stockholm, för närvarande gästforskare vid Columbia University i New York. Hennes forskning har ägnats åt familjebildning, kvinnors ställning, prostitutionens bestämningsfaktorer, hemgift, barnafödande utom äktenskap och spelet mellan staten och familjen.

Mårten Palme är docent vid Institutionen för ekonomisk statistik vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning är inriktad på socialförsäkringar, utbildning och inkomstfördelning.

