

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning*

BJÖRN GUSTAFSSON

## Försörjningsbörda och familjepolitik\*

I *Ekonomisk Debatt* nr 1/1986 presenterade Bengt Assarsson resultat från beräkningar av barnfamiljernas försörjningsbörda (Assarsson [1986]). Dessa användes för simuleringar mot bakgrund av vilka Assarsson hävdar att det saknas stöd för senare års familjepolitik, som inneburit att livsmedelssubventionerna sänkts samtidigt som barnbidragen höjts. I detta inlägg kritiserar Assarssons framställning från tre utgångspunkter: 1) Sättet att mäta familjernas ekonomiska situation, 2) beskrivningen av familjepolitikens mål och 3) uppläggningsen av simuleringarna, som enligt min mening inte adekvat speglar familjepolitikens förändring.

### Metodfrågor

Assarssons uppsats aktualiserar tre metodfrågor. Vilken aspekt på familjernas ekonomiska situation avser mätningarna? Hur bör konsumtionsenhetsskalor konstrueras? Vad är lämplig beräkningsenhet?

*Ekonom dr BJÖRN GUSTAFSSON är verksam vid institutionerna för nationalekonomi och socialt arbete vid Göteborgs universitet*

Studier av familjernas ekonomiska situation kan utgå från faktisk konsumtion, möjligheter till konsumtion eller från välfärd. Vilken utgångspunkt är lämpligast när intresset gäller familjepolitik?

*Faktiska konsumtionsutgifter* kan vara ett tilltalande alternativ eftersom familjernas faktiska konsumtion kan observeras. Det finns dock en viktig principiell invändning mot att grunda familjepolitisk debatt på familjernas faktiska konsumtion. Denna är resultatet av både familjernas konsumtionsmöjligheter och deras preferenser vad gäller val mellan konsumtion och sparande. Mått på ekonomisk situation bör inte uttrycka skillnader i preferenser.

Av nämnda skäl är *konsumtionsmöjligheterna* en bättre utgångspunkt. Konsumtionsmöjligheterna bestäms till stor del av den disponibla inkomsten. Mätningar som grundas på konsumtionsmöjligheter kan dock kritiseras för att inte vara fullständiga. Familjerna värdesätter inte enbart privat konsumtion nu och i framtiden.

\* I inlägget redovisas datorbearbetningar genomförda av Bengt-Olof Gert, SCB, vilka har finansierats av Delegationen för Social Forskning. För synpunkter på tidigare utkast tackas Arne Bigsten, Anders Klevmarcken och Thomas Sterner.

Tabell 1 Svenska konsumtionsenhetsskalor (exklusive bostadskostnader), år 1985.

	<i>Existensminimiregler</i>	<i>Socialstyrelsens rekommendationer om normer för socialbidrag</i>	<i>Allmänhetens åsikter om lämpliga socialbidragsnormer Mediansvar</i>
<b>Två vuxna</b>	174	165	167
<b>Barn 0 - 3 år</b>	43	48	38
<b>4 - 10 år</b>	43	57	54
<b>11 - 17 år</b>	43	62	60

Index: En ensamstående vuxen = 100  
Källa: Aguilar & Gustafsson [1986]

den, utan även andra förhållanden. Konsumtionsmöjligheter är endast en av de faktorer som bestämmer familjens välfärd. Andra faktorer är hälsotillstånd, arbetssituation och tillgång till fritid.

Olika utgångspunkter fordrar skilda mätinstrument. För faktisk konsumtion utnyttjas hushållsbudgetundersökningar, t ex att familjerna för bok över sina inköp. Mätningar av konsumtionsmöjligheter har i Sverige oftast byggt på skattedeclarationer och registeruppgifter om betald inkomstskatt och mottagna transfereringar. Försök att fånga in andra faktorer i familjernas nyttofunktion har gjorts genom intervjufrågor.

Det är alltså ingen tillfällighet att fördelningsstudier i Sverige ofta använt sig av hushållsinkomstundersökningen (HINK) eller välfärdsundersökningarna (LNU vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet, ULF vid Statistiska centralbyrån eller HUS vid Göteborgs universitet). Assarsson använder däremot hushållsbudgetundersökningar, vilket är förklarligt eftersom han bland annat vill studera den indirekta beskattningens effekter. Hans motivering är att den permanenta inkomsten bättre speglas i den privata konsumtionen än i den disponibla inkomsten. I hushållsbudgetundersökningarna mäts konsumtionsutgifter under några få veckor. I HINK är däremot mätperioden ett år. Den ca tio gånger längre mätperioden i HINK talar för att disponibel inkomst mätt enligt denna mäter den permanenta inkomsten bättre än HBUs privata konsumtion.

### Konsumtionsenhetsskalor

Familjer med många barn har i regel större disponibel inkomst än familjer utan barn. Men hur utfaller jämförelser av standard när man tar hänsyn till försörjningsbördans storlek? Det behövs en konsumtionsenhetsskala (equivalence scale), ett index som anger en familjs försörjningsbehov.

Det finns många tillvägagångssätt för att få fram en konsumtionsenhetsskala. Underlag kan vara information om konsumtionsutgifter, expertomdömen, politiska beslut eller allmänhetens åsikter. Assarssons beräkningar utgår från den första typen av information. Strategin är långtifrån invändningsfri för familjepolitiska spörsmål. Den principiella invändningen är att man inte mäter vare sig välfärd eller konsumtionsmöjligheter.

Tabell 1 redovisar några aktuella svenska konsumtionsenhetsskalor framtagna genom andra metoder än den Assarsson förespråkat. Existensminimireglerna och socialstyrelsens rekommendationer om socialbidrag implicerar konsumtionsenhetsskalor. Sådana kan även erhållas genom att ställa frågor till allmänheten. Sätts försörjningsbehovet för en ensamstående vuxen till 100 blir det för två vuxna mindre än 200 enligt alla skalor i tabellen. Försörjningsbehoven för ett barn ökar med barnets ålder både enligt socialstyrelsens rekommendationer och allmänhetens åsikter. Assarssons skalor möjliggör inte jämförelse av försörjningsbördan för en och två vuxna. Inte heller

tar de hänsyn till att barnens ålder kan påverka försörjningsbehoven. I gengäld påverkar familjernas inkomstnivå skalvärdena hos Assarsson, medan detta inte gäller skalorna i Tabell 1.

Alla strategier för att skapa en konsumtionsenhetskala har begränsningar. Enligt min mening saknas grund för att hävda att en strategi leder till skalor som är generellt överlägsna. Detta talar för ett pragmatiskt tillvägagångssätt vid empiriska undersökningar, t ex att utnyttja alternativa skalor för att göra känslighetsanalys.

### Val av analysenhet

Det torde vara oomtvistat att statistik för familjepolitiken skall avse familjeinkomster, inte enskilda individers inkomster. Inte lika självklart är vad som skall vara statistikens analysenhet. I den officiella statistiken i Sverige, liksom i andra länder, analyserar man familjer. Samma förfaringssätt dominerar de akademiska studierna, (se t ex Lindbeck [1983]), och utnyttjas, om jag förstått rätt, i Assarssons studie. Denna metod kan ifrågasättas, vilket även görs av Fritzell [1986].

Enligt min mening bör analysenheten vara individ, inte familj i familjepolitiska studier. Resultattabeller bör visa individer fördelade efter standard, där måttet på standard utgår från familjens konsumtionsmöjligheter.

Begreppet samhällelig välfärdsfunktion kan användas för att kontrastera de två förfaringssätten. Den förespråkade metoden innebär att varje individ i befolkningen självständigt ingår i den samhällliga välfärdsfunktionen. Den andra metoden innebär att familjen gör det. Det senare får märkliga konsekvenser: Varje person i en familj bestående av sex personer tillmäts en betydelse som är en sjätte-del av den för en ensamstående (se t ex Danziger & Taussig [1979]).

### Familjepolitikens mål

Utvärdering av familjepolitiken bör ske utifrån dess mål. Mål kan anges ur föräldrarnas, barnens och samhällets perspektiv. Assarssons studie är begränsad till

mål formulerade utifrån föräldrarnas perspektiv.

Föräldrarna har i regel ett försörjningsmässigt ansvar för sina barn under en period som innesluts i föräldrarnas yrkesaktiva period. Försörjningsbehoven har en annan tidsprofil än inkomsterna. Att omfördela standard inom de yrkesaktiva åldrarna genom barnbidrag och skatter kan därför från föräldrasynpunkt vara eftersträvanvärt.

Dagens familjepolitik kan dock inte motiveras enbart med omfördelning av standard över livscykeln. Barnbidragens storlek är avhängiga antalet barn, men skatter under år utan försörjningsansvar är inte knutna till antal barn. Andra mål kan vara att påverka befolkningens antal<sup>1</sup> eller att tillförsäkra barn en minsta godtagbar standard. Det senare kan motivera överföringar riktade till flerbarnsfamiljer och ensamföräldrar och deras barn. Ett annat mål, vars formulering kan föras tillbaka till John Stuart Mill, är att politiken bör syfta till liknande ekonomiska möjligheter för de uppväxande.

Synsätt som utgår från föräldrarnas eller från barnens perspektiv kan ge motstridiga mål. Föräldraskap uppfattas allmänt som positivt. För föräldrarna uppvägs en situation med lägre standard av att man har fler barn. Med detta perspektiv bör politiken acceptera skillnader i standard mellan familjer med varierande antal barn. Om alla barn skall ha lika ekonomiska möjligheter bör däremot sådana skillnader motarbetas.

### Simuleringarna och familjepolitiken

Utifrån de synpunkter som framförts ovan anser jag att *Tabell 2* är en bättre grund för diskussion om barnfamiljernas standard och familjepolitiken än Assarssons beräkningar. Tabellen avser konsumtionsmöjligheter och individer är analysenhet. Den bygger på konsumtionsenhetsskalor implikerade av ett budgetrådgivningsmaterial från konsument-

<sup>1</sup> I den utredning som föregick införandet av allmänna barnbidrag, SOU 1946:5, nämndes detta motiv först.

Tabell 2 Relativ fördelning av äldre och barn efter standard 1981. Procent.

	Decil										Summa
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Äldre</b> (personer minst 65 år)	10	20	18	13	12	6	6	5	5	5	100
<b>Barn</b> (personer högst 18 år)	15	12	11	11	10	11	8	9	7	5	99
<b>Ensamföräldrar med</b>											
– 1 barn	10	12	15	19	15	13	6	5	3	2	100
– 2 barn	25	27	14	12	8	5	3	5	1	1	101
– 3 eller fler barn	36	32	17	7	0	0	2	0	0	5	99
<b>Gifta/samboende med</b>											
– 1 barn	6	5	6	8	9	13	10	18	14	11	100
– 2 barn	6	9	10	12	13	14	12	11	8	5	100
– 3 barn	17	16	16	14	11	9	6	4	4	4	101
– 4 eller fler barn	39	25	12	9	4	2	6	1	1	1	100
<b>Hela befolkningen</b>	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	100

Källa: Bearbetning av HINK.

verket, vilket legat till grund för socialstyrelsens rekommendationer för socialbidrag.<sup>2</sup> I tabellen har befolkningen delats upp i tio lika stora klasser efter standardens storlek. Deciler med högt ordningsnummer står för hög standard.

Tabellen visar att barnen är ganska jämnt spridda på alla standardklasser. De äldre är koncentrerade till fördelningens lägre halva, och då särskilt till andra och tredje decilen. En politik som generellt överför konsumtionsmöjligheter från äldre till barn skulle därigenom kunna leda till ökad olikhet i standard sett över hela befolkningen. Assarssons simuleringar kan uppfattas som illustration av en sådan förändring.

Assarsson hävdar att simuleringarnas resultat kan tas som kritik av de delar av familjepolitiken som inneburit att livsmedelssubventionerna sänkts, samtidigt som barnbidragen höjts. Flera invändningar kan resas mot detta. Studien bortser, såvitt jag förstår, helt från att konsumentprisernas förändring vid subventionernas borttagande kan ha påverkat inkomsterna för vissa familjer. När livsmedelspriserna

steg ökade automatiskt konsumentprisindex och därmed de allmänna pensionerna. Eftersom många pensionärer finns i den lägre delen av fördelningen efter standard torde borttagandet av livsmedelssubventionerna inte ha haft så negativa fördelningseffekter som Assarssons simuleringar antyder.

Inte heller barnbidragens höjningar belyses adekvat i Assarssons simuleringar. Simuleringarna förutsätter att barnbidragen höjs lika mycket för alla barn. I verkligheten innebar införandet av flerbarnstillsägget 1982 att höjningarna riktades till flerbarnsfamiljer.

Av den nedre delen i Tabell 2 framgår att barn och föräldrars standard är starkt avhängig familjetyp. Familjetypen två vuxna och ett barn är överrepresenterad i den övre delen av fördelningen. Typen två vuxna och två barn finns oftast i mit-

<sup>2</sup> Beräkningarna genomfördes även under alternativa antaganden om konsumtionsenhetsskalor m m. För utförligare beskrivning av beräkningsförutsättningar, se Gustafsson [1984].

ten. De ensamstående med barn och gifter/samboende med många barn återfinns oftast i fördelningens lägre del. Mot denna bakgrund ter det sig förnuftigt att utnyttja familjepolitiska instrument som kan beakta sådana förhållanden.

Borttagandet av livsmedelssubventionerna och höjningen av barnbidragen kan enligt min mening fördelningspolitiskt motiveras när de ökade barnbidragen riktas till familjer med låg standard. Härigenom kan olikheter i standard bland barn minskas. Förändringen kan även leda till minskad olikhet i standard sett över hela befolkningen.

## Referenser

- Aguilar, R & Gustafsson, B, [1986], "Public Opinion About Income-tested Programs: A Study of Welfare Generosity in Sweden". Uppsats presenterad vid European Meeting of Public Choice Society, Noordwijkerhout, Nederländerna.
- Assarsson, B, [1986], "Barnfamiljernas ekonomi". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 1.
- Danziger, S & Taussig, M K, [1979], "The Income Unit and the Anatomy of Income Distribution". *Review of Income and Wealth*, Årg 25, s 365-375.
- Fritzell, J, [1986], "Barnfamiljernas försörjningsbörda - replik till Bengt Assarsson", *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 5.
- Gustafsson, B, [1984], *Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds Fi 1984:17).
- Lindbeck, A, [1983], "Interpreting Income Distribution in a Welfare State". *European Economic Review*, Årg 21, s 227-256.
- SOU 1946:5, *Betänkande om barnkostnadernas fördelning*. Stockholm.