

En utvärdering av en skatte- och bidragsreform för ensamstående mödrar*

Reformen som utvärderas består av ett riktat förvärsavdrag, en sänkning av socialbidragsnivån och en sänkning av barnomsorgstaxorna i enlighet med den redan genomförda maxtaxa-reformen. Syftet med reformen är att öka både arbetskraftsdeltagandet och arbetstiden samt att minska bidragsberoendet. En strukturell modell för arbetsutbud och socialbidrag estimeras och används för att simulera effekterna av den föreslagna reformen. Resultaten visar på väsentliga effekter på arbetsutbud och bidragsberoende, positiva välfärdseffekter erhålles för nästan samtliga i urvalet. Andelen ensamstående mödrar med socialbidrag sjunker med 41 procent och kostnaden för socialbidrag minskas med hälften. Reformen är praktiskt taget självfinansierad.

I statsbudgeten för 2004 konstateras att regeringens mål om 80 procents reguljär sysselsättning och målet om en halvering av antalet helårspersoner med socialbidrag kan bli svåra att nå. Vår avsikt är att visa på ett konkret förslag som innebär en ökad sysselsättning såväl som ett minskat bidragsberoende för gruppen ensamstående mödrar. Det finns flera goda skäl för att koncentrera sig på denna grupp. Efter 1997 har socialbidragsutnyttjandet minskat relativt kraftigt för befolkningen i sin helhet, men i betydligt lägre omfattning för ensamstående mödrar. Låga inkomster tillsammans med ett högt bidragsutnyttjande bidrar till höga marginaleffekter och en hög ersättningsgrad.¹

Under 1990-talet har skatte- och bidragssystemen reformerats i både USA och Storbritannien. Syftet med dessa reformer har varit att minska marginaleffekterna och öka de ekonomiska incitamenten för marknadsarbete. Även de svenska bidragssystemen har genomgått stora förändringar. I Sverige har vi byggt mer på generella system och mindre på riktade åtgärder. Istället för att minska inslaget av enhetliga regelsystem som skett i USA när "Aid to Families with Dependent Children" (AFDC) ersattes av "Temporary Assistance for Needy Families" (TANF) 1996,² har Sverige sedan 1998 minskat den regionala variationen genom att införa en enhetlig socialbidragsnorm.³

* Uppsatsen bygger på Flood m fl (2003), som ger en mer detaljerad dokumentation av data och metoder. Vi tackar Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse för finansiellt stöd samt Björn Gustafsson, Johan Lönnroth och Bo Sandelin för värdefulla synpunkter.

¹ Enligt Eklind m fl (2004) ligger den genomsnittliga ersättningsgraden (vid arbetslöshet) för gruppen ensamstående med barn på ca 80 procent. Ersättningsgraden visar hur stor andel av den disponibla inkomsten vid arbete som hushållet får behålla då det ej arbetar.

² Se Blank (2002) för en översikt av förändringarna i USA:s välfärdssystem.

³ Regional spridning uppkommer p g a att kommunerna kan välja att ligga över riksnormen.

LENNART FLOOD, ELINA PYLKKÄNEN OCH ROGER WAHLBERG

Lennart Flood är professor i ekonometri vid nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning har varit inriktad mot mikroekonometri och särskilt arbetsutbud och skatter. Lennart.Flood@economics.gu.se.

Elina Pylkkänen disputerade 2003 vid Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet. Hon arbetar idag på finansdepartementet. Elina.Pylkkanen@ministry.finance.se.

Roger Wahlberg disputerade 2002 vid Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs Universitet där han nu är verksam som forskare. I sin forskning har han bland annat studerat bidragssystemens effekter på arbetsutbudet. Roger.Wahlberg@economics.gu.se.

I både USA och Storbritannien har den huvudsakliga metoden för att minska marginaleffekterna varit riktade förvärvsavdrag, s k ”tax credit”. I Sverige avskaffades ett riktat skatteavdrag för ensamstående mödrar 1991 och istället infördes ett generellt grundavdrag. Skattesatsen för låga inkomster reducerades generellt och inte för någon speciell grupp som t ex ensamstående mödrar eller barnfamiljer. Avdragen gäller för alla med en taxerad inkomst, idag även för pensionärer.

Även om flera studier analyserat effekter av enskilda delar i skatte- eller bidragssystemen på ensamstående mödrars arbetsutbud är det betydligt färre studier som tar hänsyn till de kombinerade effekterna av skatter och bidrag. De mest relevanta studierna för vårt syfte är för Storbritannien Blundell och Hoynes (2003), Duncan och Giles (1998), och för USA Meyer och Rosenbaum (2001). Dessa studier visar att ekonomiska incitament har en stor betydelse. De nivåhöjningar som genomförts med avseende på ”tax credit” i både USA och Storbritannien har medfört både ökad förvärvsfrekvens och ett minskat bidragsberoende.⁴ För Sverige känner vi enbart till en studie, Andrén (2003), som också visar på starka incitamentseffekter.

Syftet med denna uppsats är att studera en reform som är riktad mot ensamstående mödrar. Reformen är utformad så att den skall öka både arbetskraftsdeltagandet och arbetstiden, och samtidigt minska socialbidragsberoendet. Reformen är inspirerad av ”from welfare to work”-reformerna i USA och Storbritannien men anpassade till svenska förhållanden. Reformen innebär en kombination av sänkta skatter, sänkta bidrag och barnomsorgskostnader enligt den genomförda s k maxtaxa-reformen.

Även om vi enbart studerar ensamstående mödrar är det rimligt att tänka sig att reformen omfattar alla ensamstående föräldrar. Det är av praktiska skäl inte så lätt att göra en statistisk analys av gruppen ensamstående pappor.⁵ Även om inkomsterna är något högre för männen och socialbidragsutnyttjandet därmed lägre har inkomstutvecklingen varit sämre. Enligt SCB (2001, tabell 7b) har den disponibla inkomsten (medianen) för ensamstående pappor (med barn i åldern 0–17 år) minskat med 11 procent 1991–2001. Motsvarande för kvinnor är en ökning med 2,1 procent. Det är därför angeläget att genomföra en reform som medför ökade disponibla inkomster även för papporna. I den här uppsatsen koncentrerar vi oss emellertid på gruppen ensamstående mödrar.

Även om vår avsikt är att vara konkreta i den bemärkelsen att förslaget skall vara realistiskt och möjligt att genomföra kan det även ses som en illustration av de ekonomiska incitamentens betydelse. Vi tar inte ställning till ett flertal problem relaterade till att genomföra en reform av den här typen. Ett exempel är hur reformen påverkar kommunerna och hur dessa skall kompenseras.

⁴ I Storbritannien gäller ökningen främst gifta/samboende med barn, ensamstående med barn visar enbart en svag ökning under senare delen av 90-talet.

⁵ Enligt SCB:s Inkomstundersökning 1999, tabell 67, fanns det 39 729 ensamstående pappor (definierade som s k kosthushåll) med barn i åldern 0–17 år, motsvarande för kvinnor var 150 207.

Nästa avsnitt ger en kort beskrivning av de relevanta skatte- och bidrags-systemen, sedan följer en beskrivning av den föreslagna reformen. Därefter kommenteras den strukturella modellen och de data som används för analysen. Resultaten av utvärderingen presenteras sedan och uppsatsen avslutas med att några slutsatser dras.

1. Inkomstskatter och inkomstberoende bidrag och avgifter

Analysen görs på data från 1999, då den genomsnittliga kommunalskattesatsen var 31,51 procent, med ett minimum på 26,25 och maximum på 34,64 procent. Den statliga inkomstskatten var progressiv med tre olika nivåer; 0 procent för en inkomst upp till 219 300 kronor, sedan 20 procent upp till 360 000 kronor och 25 procent däröver.

Figur 1 visar hur marginal- och genomsnittsskatten varierar med taxerad inkomst. Grundavdraget, som visas i figur 2, var utformat så att skatten reducerades för låginkomsthushåll. Marginalskatten i intervallet 8 700 kronor till 67 900 kronor sammanfaller med kommunalskatten men för 68 000 kronor till 105 200 kronor, ökar avdraget med inkomsten vilket medför en lägre marginalskatt (22,5 procent). För inkomster i intervallet 110 800 kronor till 203 700 kronor avtar grundavdraget och marginalskatten är således högre än kommunalskatten.

I figur 1 har vi även lagt in de olika decilgränserna för de kvinnor som ingår i vårt urval med avseende på taxerad inkomst. Som väntat är det enbart en liten grupp som betalar statlig skatt, ca 16 procent. Majoriteten, decilerna 3–8, befinner sig i det segment där grundavdraget trappas av, vilket medför en relativt hög marginalskatt. Den lägsta nivån erhålles i decil 2, men det är intressant att notera att denna decil spänner över hela ”hålet” i skatteskalen, så även vid dessa låga inkomster förekommer en relativt stor spännvidd i marginalskatterna.⁶

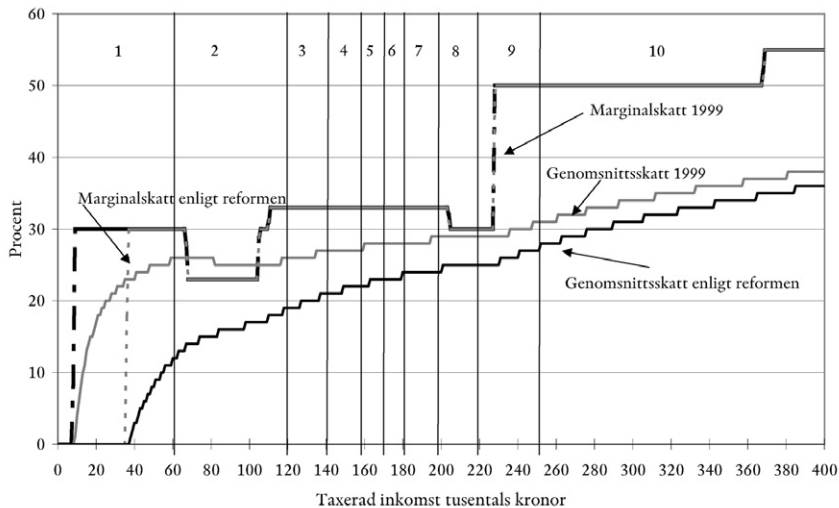
De tre inkomstberoende system som är av intresse för vår studie är socialbidrag, bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter. Socialbidrag är avsett att vara det sista skyddsnätet, så innan det utnyttjas skall andra stödformer utnyttjas. Ett hushåll är berättigat till socialbidrag om det inte finns några finansiella reserver. Nivån på socialbidraget skall ge en anständig levnadsstandard, nivån beror därför på familjesammansättningen. För att vara berättigat till socialbidrag måste hushållets bidragsgrundande inkomst understiga normen för socialbidrag. Detta betyder 100-procentig marginalskatt på inkomstökningar under normen.

Bostadsbidrag, som huvudsakligen riktas till barnhushåll, bestäms av ett enhetligt regelsystem.⁷ Beloppen bestäms av hushållets inkomst, hyreskost-

⁶ Om vi även tar hänsyn till variationen i kommunalskatten erhåller vi för de individer som befinner sig i decil 2, en lägsta marginalskatt på 20 procent och en högsta på 34 procent.

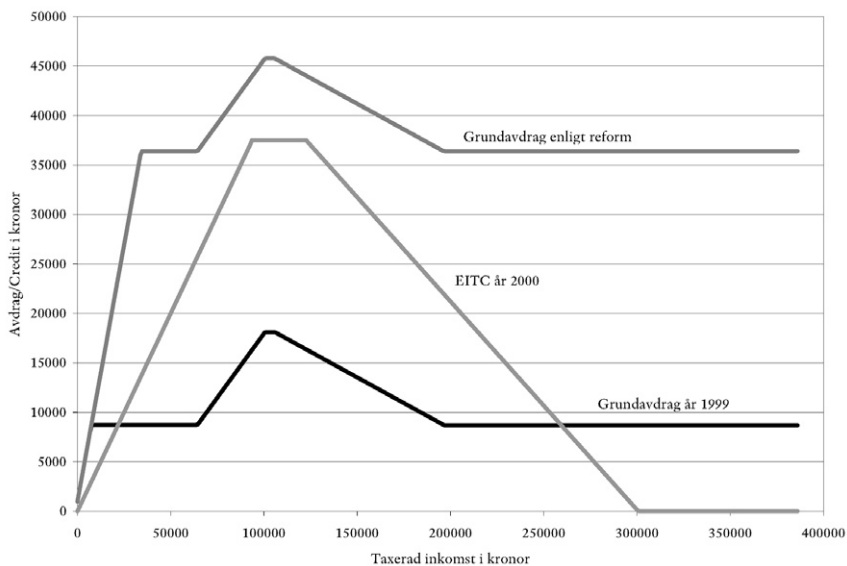
⁷ Ensamstående utan barn som är yngre än 29 år är också bidragsberättigade.

Figur 1
Marginalskatt och genomsnittsskatt, 1999 och efter reformen (kronor)

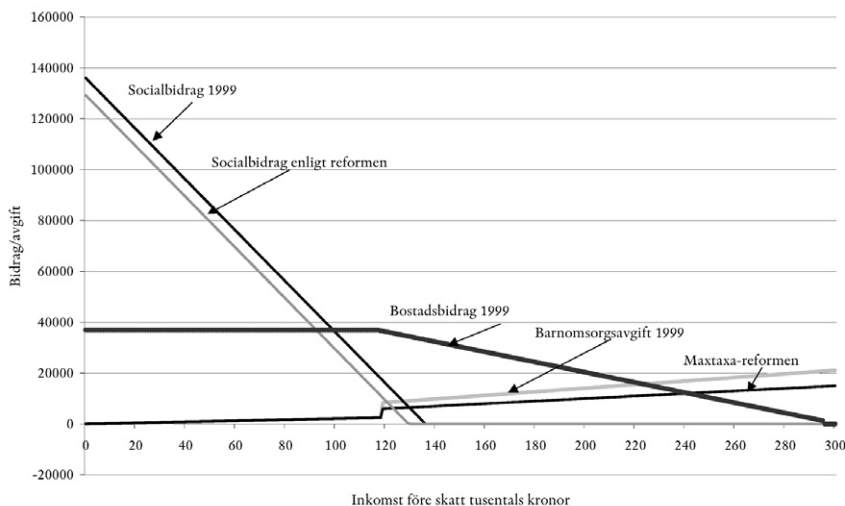


Not: Figuren bygger på en kommunalskattesats på 30 procent, de beräkningar som görs vid simuleringen använder emellertid den faktiska kommunalskatten. De vertikala linjerna ger de olika decilgränserna för individerna i vårt urval med avseende på taxerad inkomst.

Figur 2
Grundavdrag 1999 före och efter reformen samt EITC år 2000



Not: Earned Income Tax Credit (EITC) för USA avser ett hushåll bestående av en ensamstående moder med 2 eller fler barn. Den köpkraftsjusterade växelkursen 1 USD=9.65 kronor har använts.



Figur 3
Socialbidrag,
bostadsbidrag och
barnomsorgsavgifter,
1999 och efter reformen
(kronor)

Not: Figuren är framtagen baserad på en ensamstående mor med två barn i åldrarna 2 och 4 år, med en genomsnitts hyra.

nad, antal barn och föräldrarnas ålder. Till skillnad från bostadsbidraget varierar barnomsorgsavgifterna mellan kommunerna. Vidare beror taxorna av hushållsinkomsten, antal barn och ålder på barnen. Det vanligast förekommande systemet är progressivt, avgiften stiger med inkomsten. I den nyligen genomförda mactaxa-reformen (som infördes 2002) reduceras kostnaden genom att ett tak införs. För ett barn är månadsavgiften 3 procent av hushållsinkomsten upp till maxbeloppet 1 150 kronor; för det andra barnet är avgiften 2 procent upp till 767 kronor och för ett tredje barn 1 procent upp till 383 kronor. Reformen innebär en kraftig minskning av barnomsorgskostnaden för vissa hushåll, men effekten för gruppen ensamstående mödrar är inte så stor då denna låginkomstgrupp redan före reformen betalade låga avgifter. Figur 3 visar hur socialbidrag, bostadsbidrag, och barnomsorgsavgifter varierar med inkomsten för en ensamstående mor med två barn i åldrarna 2 och 4. Socialbidrag reduceras med 100 procent mot en inkomstökning. Bostadsbidrag är konstant för en inkomst under 117 000 kronor, och reduceras sedan med 20,6 procent av en inkomstökning upp till 296 000 kronor och däröver. För detta hushåll är det inga skillnader i de gamla och nya barnomsorgstaxorna upp till en inkomst på 119 000 kronor. För högre inkomster ger det nya systemet en lägre avgift. Vid en inkomst på 300 000 kronor, uppgår avgiftsminskningen till ca 6 000 kronor per år. Lägg märke till att avgifterna för detta hushåll ökar konstant och detta beror på att inkomsten är för låg för att nå upp till maxbeloppet. Det bör även påpekas att det är svårt att dra några generella slutsatser om effekterna av mactaxareformen baserat på ett enda hushåll, jämförelsen beror på vilka barnomsorgstaxor den aktuella kommunen tillämpade före reformen.

För att sammanfatta: Den främsta förklaringen till de höga marginalet-

fekterna är bidragssystemen. Progressiviteten i skatteskalorna och barnomsorgsavgifter bidrar också, men i mindre utsträckning.

2. Den föreslagna reformen

I syfte att öka de ekonomiska incitamenten för att arbeta föreslås följande förändring: en ökning av grundavdraget från 8 700 kronor till 36 400 kronor (ett basbelopp), reducerad socialbidragsnivå med 10 procent, och reduktion av barnomsorgstaxorna enligt den redan införda maxtaxa-reformen. Inspirerade av det brittiska "Working Families Tax Credit" (WFTC) och det amerikanska "Earned Income Tax Credit" (EITC) införs även ett krav på förvärvsarbete för att få avdraget.

Som en illustration av förändringen i de ekonomiska incitamenten som reformen innebär, beräknas den genomsnittliga ersättningsgraden för de ensamstående mödrarna i vårt urval. Före reformen är ersättningsgraden för övergången från arbete till att inte arbeta, 91 procent från halvtid och 79 procent från heltid. Efter reformen har dessa reducerats till 82 procent respektive 68 procent. Det huvudsakliga skälet till denna reduktion är ökningen i grundavdraget (och arbetskravet), vilket framgår av figur 2. Ökningen i grundavdraget förskjuter hela kurvan uppåt. Vid en inkomst på ca 100 000 kronor nås det maximala avdragsbeloppet på ca 45 000 kronor. Figur 1 visar effekten på den genomsnittliga skatten, en sänkning för alla hushåll (givet förvärvsarbete), men betydligt mer för lägre inkomster.

Det är intressant att jämföra det svenska grundavdraget med en "tax credit". Det finns en fundamental skillnad: en "tax credit" är en subvention som betalas till hushållet. År 2000 erhåller i USA en ensamstående moder med två (eller fler) barn och med en inkomst lägre än 9 700 USD, 40 procent av inkomsten i EITC (Blundell och Hoynes 2003). Eftersom denna subvention betalas ut kontant och en ensamstående tvåbarnsmor inte betalar någon federal inkomstskatt på grund av ett grundläggande skatteavdrag erhåller hon en check från skattemyndigheten i slutet av året. I Sverige gör istället en ensamstående mor med låg inkomst, t ex 100 000 kronor, ett avdrag på ca 45 000 kronor och betalar skatt på det återstående beloppet.

Även om storleken på "tax credit" beror på familjetyp och region är det ändå möjligt att göra en grov jämförelse av EITC och WFTC med vårt svenska reformerade grundavdrag. I syfte att illustrera skillnaden med EITC har vi i figur 2 även lagt in detta system, omräknat till svenska kronor. EITC är jämförbart i bemärkelsen att det startar vid inkomsten noll och sträcker sig upp mot relativt höga inkomster; år 2000 var den maximala "tax credit" för en ensamstående tvåbarnsmor 3 888 USD, i inkomstintervallet 9 700 USD till 12 700 USD. Givet en köpkraftsjusterad växelkurs på 1 USD = 9,65 kronor är, som framgår av figur 2, dessa nivåer jämförbara med vårt förslag. Profilen på det brittiska WFTC är mer olik. Krediten startar vid ett maximalt belopp (vid arbetstiden 16 timmar/vecka) och minskar gradvis ner till noll vid inkomsten 17 481 GBP. En väsentlig skillnad är att "tax credit"

upphör helt vid ett visst maxbelopp, medan det svenska grundavdraget ger en minimumnivå som aldrig upphör.

En intressant skillnad mellan EITC och det svenska grundavdraget är att EITC inte räknas in som bidragsgrundande inkomst när andra inkomstberoende bidrag beräknas. Om avsikten är att minska margineffekterna för hushåll med låga inkomster förefaller EITC vara synnerligen genomtänkt, däremot innebär den snabba avtrappningen att höga margineffekter istället uppkommer vid högre inkomster. Blundell och Hoynes (2003) ger en noggrann utvärdering av EITC och WFTC. Utformningen av EITC framställs som en förklaring till den betydligt högre förvärvsfrekvensen bland ensamstående mödrar i USA jämfört med Storbritannien.

Användningen av termen "tax credit" istället för avdrag implicerar intressanta politiska skillnader. Duncan och Giles (1998) diskuterar den nyligen genomförda övergången från "family credit" till WFTC och de nämner att ett motiv var "presentational" och "In particular, increasing the generosity of the support could then be presented as a tax cut rather than an increase in Government spending".

Hursomhelst, som en metod att öka de ekonomiska incitamenten är avdrag och "tax credit" i allt väsentligt samma sak. Vad som räknas är minskningen i margineffekter och ersättningsgraden.

3. Modell

Det verktyg som används för utvärderingen är en strukturell diskret statisk modell för arbetsutbud och socialbidragsdeltagande, se Van Soest (1995) och Flood m fl (2004). Vi använder fem olika klasser för val av arbetstid mätt i timmar/år: 0, 1–750, 751–1500, 1501–2250, 2250– timmar.

Givet estimerade parametrar, så kan sannolikheten för varje individ och utfall beräknas och vi antar att individen väljer den arbetstidsklass som ger högst sannolikhet (nytta).⁸ Ett flertal variabler påverkar sannolikheten men av speciellt intresse är disponibel inkomst. Här beräknas disponibel inkomst på ett detaljerat sätt och hänsyn tas till ett flertal komponenter; arbetsinkomst (timlön multiplicerad med årsarbetstid), arbetsfri inkomst, skatter och slutligen ingår även inkomstberoende bidrag och subventioner (socialbidrag, bostadsbidrag och barnomsorg). Varje val av arbetstid ger upphov till en disponibel inkomst. Kombinationen av disponibel inkomst och arbetstid kallas individens budgetmängd. En fördel med den diskreta metoden är att den förenklar beräkningen av budgetmängden. Istället för att konstruera budgetmängden utifrån ett stort antal arbetstider så görs här, för varje individ, enbart fem beräkningar av disponibel inkomst. Individens budgetmängd består således av fem punkter som visar hur konsumtionsmöjligheten förändras med arbetstiden. Beroende på höga margineffekter är det fullt möjligt att den disponibla inkomsten inte ökar eller ökar enbart

⁸ För en härledning av modellen se Flood m fl (2003). Det är en "discrete choice model" där nyttofunktionen är given av en sk translog funktion.

obetydligt vid en ökning av arbetstiden. Detta gäller framför allt vid en övergång från att inte arbeta till deltidsarbete. Individens val består i att välja den kombination av arbetstid och disponibel inkomst som ger högst sannolikhet (nytta).

Låt oss ta den pragmatiska ansatsen att modellens tillämpbarhet avgörs av hur väl vi kan förklara den observerade fördelningen av arbetstid. Figur 4 visar arbetstidens fördelning i vårt urval. Det vore naivt att tro att denna fördelning låter sig förklaras enbart av disponibel inkomst. En konsekvens av en sådan modell vore att alla individer med samma värde på inkomsten arbetade exakt samma tid. För att göra modellen mer realistisk så beaktas att individerna är olika (individuell heterogenitet), dvs har olika preferenser för fritid och konsumtion. I princip delas preferenser eller heterogeniteten upp i två olika komponenter, observerbar och icke-observerbar. Den observerbara mäts med egenskaper som ålder, utbildning, osv.

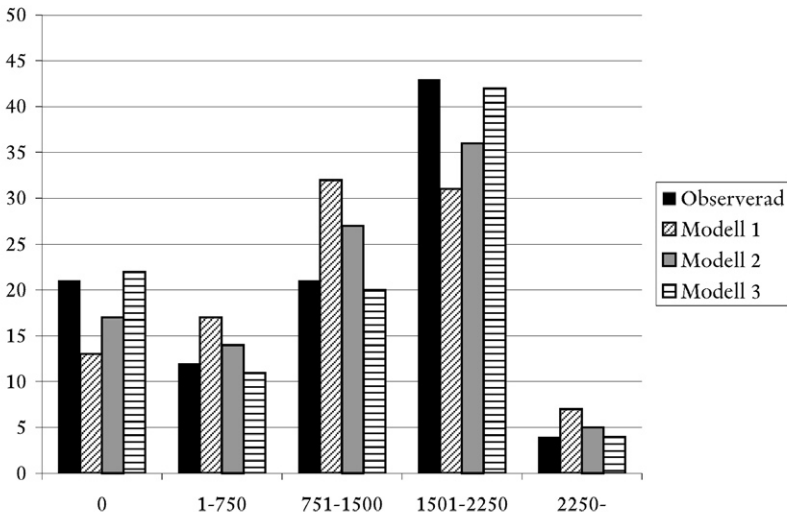
Det är instruktivt att betrakta den beräknade arbetstiden när vi enbart tar hänsyn till observerad heterogenitet (modell 1). Figur 4 visar att modellen underskattar andelen som ej arbetar och även andelen som arbetar i intervallet 1501–2250 timmar. Framförallt är underskattningen av dem som ej arbetar ett problem som vid en utvärdering av vår reform kan medföra en felaktig skattning av arbetsutbudseffekten. Det finns främst två skäl till denna felaktiga skattning: vi har ej tagit hänsyn till icke-observerbar heterogenitet och vi har ej beaktat fasta kostnader med att arbeta (ex resor och barnomsorg). Effekten av att ta hänsyn till icke-observerbara preferenser (modell 2) är som synes en bättre anpassning, men fortfarande en viss underskattning av andelen som ej arbetar.⁹ Slutligen tar vi även hänsyn till fasta kostnader (modell 3). Denna mer generella modell ger som synes en mycket god överensstämmelse med observerade frekvenser.

Utöver valet av arbetstid så ingår även sannolikheten att utnyttja socialbidrag. I enlighet med Moffitt (1983), Hoynes (1996) samt Keane och Moffitt (1998) antas socialbidrag ha en negativ nyttoeffekt. Modellen är således förenlig med det faktum att hushåll som är berättigade att söka bidrag ej nödvändigtvis gör det.

Simuleringen av reformen med den estimerade modellen går till på följande sätt. Vid utgångsläget, före reformen, beräknas för varje individ en arbetstid och en sannolikhet att utnyttja socialbidrag. Sedan beräknas de nya disponibla inkomsterna som vårt förslag innebär. Dvs de ändrade reglerna för socialbidrag och barnomsorg tillsammans med förvärvsavdraget medför ändrade disponibla inkomster. Vid de nya disponibla inkomsterna beräknas nya arbetstider och nya sannolikheter för socialbidrag. Genom att jämföra beräknade arbetstider och socialbidragsutnyttjande före reformen med de som erhålles efter kan effekten av reformen utvärderas.

Ett generellt problem när det gäller arbetsutbudsstudier är att de ej

⁹ Metoden för att beakta icke-observerbar heterogenitet bygger på en teknik som diskuteras i Heckman och Singer (1984).



Figur 4
En jämförelse av
observerad och
beräknad arbetstid
för alternativa
modeller

Not: Modell 1, enbart observerad heterogenitet. Modell 2 observerad och icke observerad heterogenitet. Modell 3, observerad och icke observerad heterogenitet samt fasta kostnader.

beaktar efterfrågan på arbetskraft. Den analys som görs här kan betraktas som partiell analys som enbart utgår från individernas preferenser. Om dessa preferenser inte kan förverkligas så finns en risk att vi överskattar de ekonomiska incitamentens betydelse. För det urval som vi studerar är emellertid variationen i arbetstider stor, och det är svårt att se att detta är förenligt med restriktioner på arbetsmarknaden.

I ett försök att illustrera betydelsen av eventuella restriktioner utnyttjar vi HUS undersökningen där frågor om flexibiliteten eller bristen på denna ställs.¹⁰ För de kvinnor som deltog i 1998 års undersökning svarade ca 70 procent nej på frågan "Tillåter din arbetsgivare att du STADIGVARANDE arbetar FLER TIMMAR mot betalning på ditt huvudsakliga arbete om du önskar det?" Av dessa svarar emellertid enbart 18 procent att de önskar arbeta mer. Denna fråga avser dessutom enbart huvudarbetsgivaren och här tas inte hänsyn till möjligheten att finna ett eventuellt extraarbete.

Ytterligare ett argument för att vi här inte överskattar beteendeförändringar bygger på den diskreta modell som används. Modellen speglar verkligheten i den bemärkelsen att det inte räcker med små skatte/bidragsförändringar för att en ändring i arbetsutbudet skall ske. Den reform som utvärderas här innebär för flertalet kvinnor en stor förändring i disponibel inkomst trots detta så beräknas enbart 6 procent ändra sin arbetstid.

Här argumenterar vi för att det nödvändiga villkoret för att ändra arbetstiden är att individen önskar göra detta och att detta val påverkas av ekonomiska incitament.

¹⁰ Flood och Olovsson (2000).

Tabell 1
Beskrivning av
urvalet uppdelat på
hushåll som erhållit/ej
erhållit socialbidrag
under 1999

Variabler:	Socialbidrag		Inget Socialbidrag	
	Medelvärde	Standard- avvikelse	Medelvärde	Standard- avvikelse
Ålder	33	7	37	6
Högsta utbildning				
Högstadiet	0,51	0,50	0,25	0,43
Gymnasium	0,46	0,50	0,65	0,48
Universitet	0,03	0,18	0,10	0,30
Född i Sverige	0,67	0,47	0,87	0,34
Yngsta barnet				
1 år	0,10	0,30	0,02	0,16
2–5 år	0,42	0,49	0,27	0,44
6–9 år	0,30	0,46	0,42	0,49
10–12 år	0,18	0,38	0,29	0,45
Förvärvsarbetar	0,42	0,49	0,85	0,36
Arbetsutbud per år (timmar)	371	550	1 328	761
Lön/timma (kronor)	88	14	101	23
Socialbidrag per år (kronor)	36 490	29 581	-	-
Har bostadsbidrag	0,97	0,17	0,71	0,46
Bostadsbidrag per år (kronor)	22 587	10 969	11 858	11 561

4. Data

Data kommer från den svenska registerbaserade databasen Longitudinal Individual Data (LINDA). Att ha tillgång till registerinformation är av stor betydelse för en analys av denna typ. Dels får vi ej problem med underrapportering av socialbidrag, dels möjliggörs en noggrann konstruktion av individernas budgetmängder.

Vi använder 1999 års LINDA. Ensamstående mödrar i åldern 17–56 år med 1 till 5 barn, med det yngsta barnet mellan 1 och 12 år, ingår i vårt urval. Vi exkluderar studenter, förtidspensionärer, egna företagare och de som har en förmögenhet överstigande 900 000 kronor. Efter dessa selektioner består urvalet av 3 704 individer. Eftersom en urvalsperson i Linda motsvarar ca 30 personer i befolkningen så motsvarar urvalet drygt 110 000 individer, eller ca 2,5 procent av Sveriges hushåll.

De variabler som ingår i modellen och representerar s k observerad heterogenitet är ålder, ålder i kvadrat, en dummyvariabel om kvinnan är i åldern 18–29 år, två dummyvariabler för högsta utbildning (högstadiet och gymnasium), tre dummyvariabler för åldern på det yngsta barnet, en dummyvariabel om den ensamstående kvinnan är född i Sverige eller inte, samt fyra dummyvariabler för Stockholm, Göteborg eller Malmö, andra större städer, eller södra Sverige.

Tabell 1 visar medelvärden för socialbidragstagare och icke socialbidragstagare. Av 3 704 hushåll har 14,3 procent erhållit socialbidrag. De ensamstående mödrar som har socialbidrag är yngre, har lägre utbildning, är i mindre utsträckning födda i Sverige, arbetar färre timmar och har en lägre lön. De som har socialbidrag har i genomsnitt 36 490 kronor per år, 97 procent av denna grupp har även bostadsbidrag och den genomsnitt-

Varabler:	Hela Urvalet	Lägsta kvartilen	Medianen	Övre kvartilen
Arbetstid före reformen	1 189	377	738	1 795
Arbetstid efter reformen	1 252	519	842	1 813
Arbetade före reformen	78,2 %	48,9 %	65,0 %	94,7 %
Arbetade efter reformen	82,4 %	57,6 %	71,6 %	96,1 %
Disponibel inkomst före reformen	139 737	86 064	107 681	191 232
Disponibel inkomst efter reformen	149 707	95 275	117 059	200 771
Socialbidragsutnyttjandet före reformen	11,9 %	17,6 %	15,4 %	6,6 %
Socialbidragsutnyttjandet efter reformen	7,0 %	10,4 %	8,8 %	4,1 %
Socialbidrag före reformen	7 561	9 509	8 867	5 104
Socialbidrag efter reformen	3 665	4 692	4 207	2 555
Barnomsorgsavgifter före reformen	5 885	2 422	4 053	8 422
Barnomsorgsavgifter efter reformen	4 044	2 283	3 017	5 619
Equivalent Variation som procent av disponibel inkomst före reformen	6,6 %	9,8 %	8,4 %	5,0 %

Tabell 2
Resultat från simuleringen av den föreslagna reformen (kronor)

liga nivån är 22 587 kronor. Av dem som ej har socialbidrag har 71 procent bostadsbidrag och genomsnittsnivån är 11 858 kronor.

För att beräkna disponibel inkomst för varje hushåll och för olika arbetstider används en modifierad version av FASIT, en simuleringsmodell som utvecklats av SCB och finansdepartementet. FASIT ger en noggrann beskrivning av alla relevanta skatte- och bidragssystem, och därmed en detaljerad beskrivning av individernas budgetmängder. Även barnomsorgstaxorna ingår i FASIT.

5. Resultat

Resultaten tyder på en relativt stor lönekänslighet. Den okompenserade löneelasticiteten uppgår till 0,62 procent.¹¹ Simuleringen av reformen, som presenteras i tabell 2, visar på en ökning i både arbetstid och disponibel inkomst, i genomsnitt 5 procent respektive 7 procent. Vidare ändrar, som nämnts tidigare, 6 procent av kvinnorna sin arbetstid och socialbidragsutnyttjandet faller med mer än 40 procent och de utbetalda socialbidragsbeloppen minskar med hälften.

Vi utvärderar välfärdseffekten av reformen med det så kallade "Equivalent Variation"-mättet (EV). EV mäter det belopp som ska läggas till eller tas bort från hushållets disponibla inkomst under det ursprungliga systemet för att göra hushållet indifferent mellan det ursprungliga systemet och det

¹¹ Med den okompenserade löneelasticiteten avses den procentuella förändring i arbetsutbudet som en ökning av lönen med 1 procent innebär.

Tabell 3
Statens intäkter före
och efter den före-
slagna reformen
(miljoner kronor)

Intäkter:	Innan	Efter, inga arbets- utbuds förändringar	Efter, med arbets- utbuds förändringar
Inkomstskatt	4 586	3 765	3 913
Arbetsgivaravgifter	4 371	4 371	4 574
Mervärdesskatt	2 414	2 547	2 574
Barnomsorgsavgifter	642	422	441
Utgifter:			
Bostadsbidrag	2 002	2 002	1 950
Socialbidrag	825	626	400
Totalt:			
(Intäkter - Utgifter)	9 186	8 477	9 152

Not: Arbetsgivaravgiften är 33,06 procent av den totala lönesumman; Mervärdesskatten beräknas som 17,6 procent på 90 procent av den disponibla inkomsten (se regeringens proposition 2002/03:1, s 137).

alternativa system. Vi finner att praktiskt taget samtliga hushåll i urvalet erhåller en positiv välfärdseffekt. I genomsnitt ökar EV mätt i relation till disponibel inkomst före reformen med 6,6 procent. Resultaten visar även på intressanta fördelningseffekter. Det relativa EV för första inkomstkvartilen är nästan dubbelt så stor som tredje kvartilens. Den kanske mest intressanta effekten är en kraftig ökning i arbetstid för hushållen med låga inkomster. I första kvartilen är ökningen nästan 40 procent.

Tabell 3 visar kostnaden av reformen med och utan arbetsutbudsförändringar. En statisk jämförelse, dvs utan beteendeförändring, visar på ett underskott på 709 miljoner kronor.¹² Den viktigaste förklaringen till detta är minskningen av inkomstskatter från 4 586 miljoner kronor till 3 765 miljoner kronor. Intäkterna från barnomsorgsavgifter sjunker från 626 miljoner kronor till 422 miljoner kronor, men intäkten från mervärdesskatten ökar. Slutligen, reduceringen av socialbidragsnivån med 10 procent tillsammans med skattesänkningen och en minskad andel socialbidragsberoende minskar kostnaden för socialbidrag från 825 miljoner kronor till 626 miljoner kronor.

När vi tar hänsyn till arbetsutbudsförändringar minskar inte inkomstskatterna lika mycket eftersom arbetsutbudet ökat. Arbetsgivaravgifterna stiger och barnomsorgsavgifter är lägre än före reformen pga maxtaxareformen men högre än vid den statistiska analysen eftersom arbetsutbudet ökat och mera barnomsorg nyttjas.¹³ Det är bara små ändringar i bostadsbidrag då de flesta ensamstående mödrar erhåller bostadsbidrag även vid ökade inkomster. Den mest väsentliga effekten är de dramatiskt minskade kostnaderna för socialbidrag, från 825 till 400 miljoner kronor. Den ökade

¹² 9 186 miljoner kronor – 8 477 miljoner kronor.

¹³ Detta kan leda till ökade kostnader för kommunerna (staten) då de måste erbjuda mera barnomsorg.

arbetstiden och därmed ökade inkomsterna medför lägre socialbidrag. Slutligen ökar även intäkten från mervärdesskatten då vi antar att merparten av den ökade inkomsten konsumeras.

Sammanfattningsvis minskar den offentliga sektorns intäkter från inkomstskatter och barnomsorgsavgifter men detta kompenseras av ökade intäkter från arbetsgivaravgifter, mervärdeskatt samt minskade kostnader för socialbidrag.

6. Slutsatser

Det bör påpekas att reformen inte leder till en förbättring för alla. Förlovarna är de ensamstående mödrar som varken yrkesarbetar före eller efter reformen. Givet att de är berättigade att erhålla socialbidrag skulle de direkt känna av den 10-procentiga minskningen.

Hur kan vi försvara en reform som är negativ för dem som redan har det sämst? För det första är det viktigt att nämna att det trots allt är mindre än 5 procent av alla ensamstående mödrar som tillhör denna grupp. För det andra är det en relativt liten minskning av den disponibla inkomsten; minskningen motsvarar försämringen i ersättningsnivån, dvs 10 procent. För det tredje är det ett resultat som visar på nödvändigheten av att komplettera en rent ekonomisk reform med andra åtgärder. De kvinnor som, enligt vår modell, har lägst sannolikhet att inte arbeta och högst sannolikhet att vara beroende av socialbidrag är de utlandsfödda, unga, med låg utbildning och med yngre barn.

Problemet är att det är svårt att öka de ekonomiska incitamenten utan att försämra villkoren i de bidragssystem som skapar de största marginaleffekterna. Det är istället nödvändigt att se andra insatser som en integrerad del av en ekonomisk reform. Olika utbildningshöjande insatser riktade mot dessa ensamstående mödrar är nödvändiga komplement till förändringar i skatte- och bidragssystemen.

Socialbidrag har traditionellt sett varit det sista skydds nätet, och om ambitionen är att minska antalet bidragsberoende individer, och då framförallt de som är beroende under en längre tid, är det nödvändigt att öka det ekonomiska utbytet av att arbeta.

Sammanfattningsvis kan vi säga att den föreslagna reformen ökar arbetskraftsutbudet, disponibla inkomster och minskar kostnaden för socialbidrag med hälften. Samtidigt är den enkel att genomföra, gynnar låginkomsthushållen och är finansierad.¹⁴

En förväntad kritik mot en reform som är riktad mot ensamföräldrar är att detta i sig får en incitamentseffekt som kan öka antalet ensamstående. Även om detta är en möjlig effekt är det något som redan gäller för såväl bostads- som socialbidrag. Vi menar att fördelarna med de riktade avdragen är så stora att de uppväger de eventuella nackdelarna. De riktade avdragen

¹⁴ Vi tar här inte ställning till den minskning av de kommunala skatteintäkterna som reformen innebär, ej heller till hur kommunerna skall kompenseras.

skapar förutsättningar att sätta in åtgärder mot precis de individer där behoven är störst.

Som nämnts tidigare är det naturligt att se reformen som riktad inte enbart mot kvinnor utan mot alla ensamstående föräldrar. En ytterligare utvidgning vore att införa ett förvärvsavdrag för barnfamiljer. I Flood m fl (2004) utvärderas en skattereform för gifta/samboende med barn. Resultaten tyder på relativt små arbetsutbudseffekter. Eftersom det dessutom är en mycket liten andel av gifta/samboende som är beroende av socialbidrag finns inte de dubbla vinsterna med en skattesänkning som erhålls för ensamstående mödrar. Resultaten visar därför på att det är betydande svårigheter med att finansiera ett förvärvsavdrag som omfattar alla barnfamiljer. En sådan reform kräver en skatteväxling där andra skatter höjs. Ett alternativ, som vi ej utvärderat, är ett förvärvsavdrag, mer likt det amerikanska EITC, som enbart riktar sig till låginkomsthushåll. Istället för att trappas av ner mot 36 400 kronor kunde det trappas av ner mot noll eller ett annat lägre belopp. Möjligheten att finansiera en sådan reform skulle naturligtvis vara betydligt större och syftet skulle fortfarande uppnås: sänkta margineffekter för de hushåll som har lägst inkomster.

REFERENSER

- Andrén, T (2003), "The Choice of Paid Childcare, Welfare, and Labor Supply of Single Mothers", *Labour Economics*, vol 10, s 133-147.
- Blank, R (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, vol 40, s 1105-1166.
- Blundell, R och H Hoynes (2003), "Has "In-Work" Benefit Reform Helped the Labour Market?", i D Card, R Blundell, RB Freeman (red), *Seeking a Premiere Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*, The University of Chicago Press, under publicering.
- Duncan, A och C Giles (1998), "The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit in the U.K.", Working paper, University of Nottingham, <http://www.nottingham.ac.uk/~lezad/work/>.
- Eklind, B, M Hultin, B Kashefi, L-E Lindholm, E Löfbom och K Nyman (2004), "Vem tjänar på att arbeta?", Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/2004, SOU 2004:2, Stockholm.
- Flood, L och P Olovsson (2000), "Household Market and Nonmarket Activities (HUS)". Volume VIII Department of Economics, Göteborg University
- Flood, L, E Pyllkkänen och R Wahlberg (2003), "From Welfare to Work: Evaluating a Proposed Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden", Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Flood, L, J Hansen och R Wahlberg (2004) "Household Labor Supply and Welfare Participation in Sweden", *Journal of Human Resources*, under publicering.
- Heckman, J och BL Singer (1984), "A Method for Minimizing the Distributional Assumptions in Econometric Models for Duration Data", *Econometrica*, vol 52, s 271-320.
- Hoynes, H W (1996), "Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation under AFDC-UP", *Econometrica*, vol 64, s 295-332.
- Keane, M och R Moffitt (1998), "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply", *International Economic Review*, vol 39, s 553-589.
- Meyer, BD och DT Rosenbaum (2001), "Welfare, The Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers", *Quarterly Journal of Economics*, vol 116, s 1063-1114.
- Moffitt, R (1983), "An Economic Model of Welfare Stigma", *American Economic Review*, vol 73, s 1023-1035.
- Regeringens proposition (2002/03:1), s 137.
- Van Soest, A (1995), "Structural Models of Family Labor Supply", *Journal of Human Resources*, vol 30, s 63-88.