

Familjepolitiska principer

Den svenska familjepolitiken innehåller ett vittförgrenat nät av åtgärder för att påverka barnens levnadsvillkor och barnfamiljernas ekonomiska standard. Till de viktigaste ekonomiska stödformerna hör barnbidragen (ca 6 mrd kr), bostadsbidragen (2,5 mrd), föräldraförsäkringen (4,5 mrd) och barnomsorgen (12 mrd). Förutom dessa kontantstöd samt kraftigt subventionerade offentliga tjänster finns också olika regelsystem, som på ett förmånligt sätt särbehandlar småbarnsföräldrar på arbetsmarknaden (t ex genom rätt till kortare arbetstider).

Vilka motiv finns det då för ett omfattande ekonomiskt stöd till barnfamiljerna? Jag tror att man kan urskilja två huvudtyper av argument, som mer eller mindre explicit förekommer i debatten. Det handlar dels om *befolkningspolitiska* mål, som kan motivera åtgärder för att påverka fruktsamheten via olika "prissubventioner" knutna till barn. Därutöver förekommer också *fördelningsspolitiska* motiv, som främst tagit fasta på de påtagliga skillnader i ekonomisk standard som finns mellan barnfamiljer och övriga hushåll.

Man kan knappast påstå att tillgänglig ekonomisk teori och empiri ger någon klar vägledning vad gäller den lämpliga omfattningen och inriktningen av barnsubventioner. Det finns dock några skäl som skulle kunna aktualisera sådana insatser. Ett sådant sammanhänger med de utfästelser som finns inbyggda i vårt nuvarande ålderspensionssystem. Dessa innebär i princip att pen-

sionärerna garanteras en viss realstandard oberoende av realinkomstutvecklingen för den aktiva generation, som skall betala pensionerna. Kraven på konsumtionsuppoffringar från den framtida aktiva generationens sida blir därför mindre om dagens aktiva generation väljer att skaffa sig fler barn. Dagens föräldrar har dock helt försumbara incitament att påverka barnens framtida konsumtionsstandard via sina egna beslut om antal barn. Den enskilda familjen har visserligen anledning att å sina barns vägnar föredra högre födelsetal, men den kan själv endast ge negligierbara bidrag till en sådan utveckling. Subventioner till barnafödande är därför en logisk följd av ett pensionssystem som frikopplar pensionsbeloppen från den allmänna standardutvecklingen för de förvärvsarbetande, som skall möjliggöra pensionärernas konsumtion.

De fördelningsspolitiska skälen för stöd till barnfamiljer är inte självklara. Vuxna som väljer att skaffa sig barn avstår frivilligt från andra alternativ och borde i princip stå för kostnaderna för sitt konsumtionsval. Problemet är att en sådan princip kan strida mot önskemålet att skapa någorlunda likvärdiga förhållanden för *barn* med olika bakgrund. Barn i stora familjer lever på en lägre ekonomisk standard och får normalt också mindre av föräldrarnas tid. Empiriska studier tyder på att detta får långsiktiga effekter i form av lägre utbildning och lägre ekonomisk standard i vuxen ålder. Samtidigt vet vi att många barn är vanligare i hushåll med låg-

avlönade vuxna. Häre ligger en mekanism som bidrar till att vidmakthålla ojämlikhet över generationsgränserna. Det kan därför finnas fördelningspolitiska motiv för barnbidrag (eller vårdnadsbidrag) som är progressiva med avseende på antalet barn.

De nuvarande familjepolitiska medlen påverkar hushållens beteende på en rad olika sätt — i flera fall är det fråga om icke åsyftade effekter som återspeglar konflikter mellan olika mål. Exempelvis har den progressiva inkomstbeskattningen i kombination med inkomstberoende bostadsbidrag och daghemsavgifter medfört exceptionellt höga marginaleffekter för vissa hushåll. Förmodligen är det en illusion att tro att de problem som vidlåder nuvarande familjepolitiska stödformer skulle kunna lösas med några enkla grepp — såvida man inte är villig att offra vissa av målen.

I vissa avseenden borde det dock finnas utrymme för nya lösningar för att förbättra barnfamiljernas konsumtionsmöjligheter. Kvinnans barnafödande leder normalt till att familjens levnadsomkostnader stiger *samtidigt* som inkomsterna faller genom minskat arbetskraftsutbud. I princip borde smidigt fungerande kredit- och arbetsmarknader göra det möjligt för hushållen att genom sparande och arbete i vissa perioder finansiera barnavård i andra livsfaser. Det faktum att vi i

stor utsträckning valt barnbidrag m m som substitut för sådana marknadslösningar sammanhänger sannolikt delvis med skattesystemets utformning. Progressiva skatter med årsinkomsten som bas skapar starka incitament för en jämn inkomstprofil över livscykeln — och därmed också incitament att undvika stora variationer i arbetskraftsutbudet mellan olika år. Ett skattesystem med lägre marginaleffekter — eller med möjligheter att sprida tillfälliga inkomstökningar över längre perioder — skulle skapa större förutsättningar för föräldrar att själva ta hand om sina barn och kompensera inkomstbortfallet genom ökade arbetsinsatser under andra perioder.

Frågan är också om det inte finns anledning att pröva nya institutionella lösningar för att göra det möjligt för hushållen att täcka sina barnkostnader inom ramen för normala kreditmarknadsarrangemang. "Barnlån" skulle kunna utformas med det statliga studiemedelssystem som förebild eller staten skulle kunna fungera som borgensman för lån i privata kreditinrättningar. Sannolikt skulle många vuxna föredra en annan arbetstids- och konsumtionsprofil över livscykeln än vad som ter sig realistiskt med dagens system för skatter, krediter och pensioner.

Bertil Holmlund