

GENOMSKÅDA FAMILJEPOLITIKEN

BERTIL LINDSTRÖM

Alla delar av den svenska familjepolitiken har inte enbart lett till avsedda effekter. De politiker som fattade beslut om hur reglerna för föräldrapenningen skall utformas kan till exempel knappast ha haft som mål att akademikerpar skall vara över 30 år när de får sitt första barn.

Familjepolitik utövas bland annat med ekonomiska styrmedel. För att klargöra bilden kan följande uppdelning vara ändamålsenlig:

- Familjer kan tillföras resurser enligt generellt utformade regler. Sådan resurstillförsel kan ske in natura eller i form av penningbistånd.

- Familjers beteende kan påverkas genom ekonomiska drivkrafter. Vissa beteenden kan belönas i förhållande till andra beteenden.

Givetvis måste familjerna själva delta i finansieringen av familjepolitiken. Under vissa perioder måste de till och med betala in mer än vad de får tillbaka. Sett över hela livscykeln blir omfördelningen inte lika stor som om man studerar enstaka kalenderår.

BERTIL LINDSTRÖM är universitetslektor i nationalekonomi och gruppleddare för moderaterna i Västernorrlands landsting.

Varför förs då familjepolitik med hjälp av ovanstående styrmedel? Bland annat följande motiv brukar anges:

- Fördelningsmotiv. Man anser att vissa barnfamiljer skulle få oacceptabelt dåliga villkor om inte ingreppen genomfördes.

- Paternalistiska motiv. Man anser att människor inte förstår sitt eget bästa, och att vissa föräldrar inte i tillräckligt hög utsträckning beaktar sina barns intressen.

- Externa effekter. Även om man inte knyter någon särskild värdering till att livets goda fördelas ojämt, tycker man att de materiellt lyckligt lottade har ett egoistiskt intresse av att det inte förekommer misär i samhället. Det kan då vara enklare att bistå de sämst ställda via den offentliga sektorn än att göra det via frivilliga insatser.

Ett sätt att förstå vår egen tid är att studera vår historia. Det finns en del som talar för att maktthavarna i 1800-talets Sverige var mer angelägna än

många föräldrar att barnen skulle få lära sig läsa, skriva och räkna. Lagen om skolplikt stiftades och genomdrevs med tvångsmedel. Det offentliga såg också till att de flesta familjerna fick resursen "undervisning" in natura. Här tillämpades principen om områdesansvar. I varje församling skulle finnas minst en skola. Den minoritet som klarade sig utan det offentligas stöd hade friheten att ordna sina barns utbildning på annat sätt, men fick vara med och finansiera de mindre bemedlade barnens utbildning.

Välmotiverad paternalism

Även dagens moderata anhängare av skolpeng tycker antagligen att 1800-talets lösningar passade bra i sitt historiska skede. De starka paternalistiska inslagen i denna politik var troligen väl motiverade för sin tid. Samtidigt som man erkänner detta, kan man hävda att dagens situation är annorlunda och att andra lösningar passar bättre i dag när vi har bättre

utbildade och resursstarka föräldrar. På motsvarande sätt kan lösningar som i dag ter sig helt främmande bli fullt tänkbara i framtiden. I USA är det till exempel en växande trend att barn undervisas hemma av sina föräldrar.

Bidrag eller daghemsplats?

Det främsta exemplet på generell penningstöd till barnfamiljerna är barnbidragen. Enda villkoret här är att det verkligen finns barn som är yngre än 16 år. I övrigt finns inga styrande kriterier. Inkomstomfördelningsmotivet dominerar.

I modern tid har vi exempel på stöd, där det råder politisk strid om hur stark den offentliga styrningen bör vara. Socialdemokrater och folkpartister vill ge småbarnsfamiljer stöd för barnomvårdnad in natura, det vill säga att barnen får subventionerad vistelse i daghem, familjedaghem eller någon liknande institution. (Vissa socialdemokrater vill dessutom diskriminera mot barntillsyn i privata företag.) Moderater, centerpartister och kristdemokrater vill istället ge stödet i form av ett vårdnadsbidrag, vilket gör att föräldrarna sedan kan välja att använda stödet antingen till att köpa barnomsorg eller till att "avlöna sig själva", om de vill avstå från förvärvsarbete och ta hand om sina barn i hemmet.

I samtliga ovanstående exempel tycks motiven harmoniera med åtgärdernas verkningar. Det paternalistiska syftet nåddes nog med socknarnas skyldighet att anordna

undervisning. Barnbidraget har fungerat som en inkomstomfördelning med små styreffekter. Den som för tillfället stått som segrare i den politiska striden om medel i barnomsorgen har också stått som segrare vad gäller politikens utfall. När ett vårdnadsbidrag infördes under den borgerliga regimen ledde detta till att efterfrågan på offentlig barnomsorg minskade, och att fler valde andra barnomsorgslösningar.

Föräldrapenningsplanering

En av politikens fundamentalsatser är att kriterier fungerar som drivkrafter. I lyckade fall utformas kriterier på ett sådant sätt att önskade beteenden förstärks och oönskade beteenden motverkas. I mindre lyckade fall blir det tvärtom. Nästan alla skatter har antiproduktiva biverkningar. Motsvarande gäller behovsprövade eller inkomstrelaterade bidrag.

När ett nytt barn kommer till världen och en förälder tar ledigt från arbetet för att ta hand om barnet, utgår föräldrapenning. Dess storlek bestäms i huvudsak enligt inkomstbortfallsprincipen. Förmånen har viss utsträckning i tiden. Därefter förutsätts båda föräldrarna förvärvsarbete, medan barnen tas om hand på annat sätt.

Om en av föräldrarna fortsätter att stanna hemma blir vederbörande nedklassad vad gäller sjukpenning och framtida föräldrapenning. Detta gäller om föräldrarna inte har hunnit att sätta ett nytt barn till världen, som

kvalificerar för en ny period av föräldrapenning.

Det här systemet stimulerar till två beteenden, som båda kan kallas "föräldrapenningsplanering". Det första gäller studenter, vilka snart skall inträda i förvärvslivet. Föräldrapenningen blir avsevärt större om båda föräldrarna lyckas få betalt förvärvsarbete innan graviditeten påbörjas. Resultatet blir förstås att de skjuter upp barnanskaffandet. Barnlösa unga akademiker frestas också att försöka få arbetsgivare att tro att det kommer att dröja länge, innan de skall skaffa det första barnet. I många fall blir säkert lojaliteten med arbetsgivaren ett skäl för att senarelägga barnanskaffandet ännu mer.

För det andra sker föräldrapenningsplanering så tillvida att tidsintervallen mellan syskon anpassas så att det går att ha en lång, oavbruten period där föräldrarna avlöser varandra med att vara hemma. De politiker som fattade beslut om hur reglerna för föräldrapenningen skall utformas kan knappast ha haft som mål att akademiker skall vara över 30 år när de får sitt första barn, eller att ålderskillnaden mellan syskon skall ligga inom ett visst trångt intervall.

100-procentig margineffekt

Inkomstfördelningsmotiv ligger bakom att daghemsavgifter stiger och bostadstillägg sjunker med stigande familjeinkomst. Däremot kan det knappast ha varit politikernas mål att åstadkomma situationer där margineffekten blir nära 100 procent!

Inte bara i Sverige utan också i en mängd andra länder har man i perioder av klarsyn insett att höga marginalskatter är fördärligt. Samtidigt som marginalskattesatser justerats ned har emellertid fattigdomsfällor behållits. Mönstret från Kennedys skattereform i USA på 1960-talet har därvidlag upprepats i Sverige både i samband med 1981 års "underbara natt" och i samband med "århundradets skattereform" vid det senaste decenniesskiftet. I USA eliminerades det "skattemässiga släp-ankaret" för medelklassen men behölls för de fattigaste i form av att socialt bistånd föll bort, när arbetsinkomsterna började komma. Motsvarande inslag finns också i svensk familjepolitik.

Muf:are under fel träd

Diskussionen om inkomstprövade barnbidrag bör ses i det här ljuset. Om denna idé genomfördes, skulle problemet med fattigdomsfällor bli ännu större. När unga moderater pläderat för inkomstprövade barnbidrag, har jag frågat dem: Står ni inte och skäller under fel träd? Varför ger ni er inte på föräldrapenningen istället? Här har var vi en "omvänt inkomstprövad" förmån, där det knappast ens finns något samband med inbetald "försäkringspremie" (som fallet är med sjukpenning-försäkringen). Verkningarna kan te sig stötande orättvisa, särskilt mellan unga föräldrar som råkat hinna respektive inte hinna att skaffa sig en anställning innan första barnet var på

gång. Denna orättvisa brukar aldrig beröras av alla dem som beskriver det som "fruktansvärt" att miljonärer får barnbidrag.

När den offentliga sektorn motsvarar en stor del av nationalinkomsten blir det omöjligt att undvika höga marginaleffekter: Dessutom blir det praktiskt taget omöjligt att undvika progressivitet, det vill säga att höginkomsttagare avstår en större andel av sin inkomst till det allmänna än låginkomsttagare. Därmed blir det också omöjligt att undvika styrningseffekter.

” När unga moderater pläderat för inkomstprövade barnbidrag, har jag frågat dem: Står ni inte och skäller under fel träd? Varför ger ni er inte på föräldrapenningen i stället? Här var vi en "omvänt inkomstprövad" förmån, där det knappast ens finns något samband med inbetald "försäkringspremie" ”

Diskussionen huruvida äkta makar skall sambeskattas eller särbeskattas är i detta avseende ett bra exempel. Fram till slutet av 1960-talet lades äkta makars inkomster samman och beskattades som en inkomst. Man tog

samtidigt hänsyn till att två vuxna skulle leva på den sammanlagda inkomsten genom att tillämpa en mildare skatteskala för gifta pars sammanlagda inkomst än för ensamståendes. Denna skillnad i beskattningen kunde till exempel ta sig följande uttryck:

När en relativt nyutexaminerad civilingenjör och en av företagets unga sekreterare förälskade sig i varandra, fann de att civilingenjörens inkomst efter skatt året efter sommarbröllopet ökade så mycket att det väl kompenenserade inkomstbortfallet om sekreteraren slutade sitt arbete och blev hemmafru. Innebörden här var att civilingenjören, utöver kärlek och ömhet, kunde erbjuda sin blivande maka en materiell standard, som var bättre än den hon hade som ogift. Hans egen standard kunde samtidigt öka. Förutom att han fick komforten med hemmafru, kunde han fortsätta leva med samma konsumtionsstandard som under ungarkestiden. Detta gällde åtminstone till dess första barnet hade fötts.

Farlig frestelse

Det här innebar en farlig frestelse för kvinnan. Hon fick det omedelbart ganska bra materiellt, med en tillvaro som var mindre ansträngande än när hon förvärvsarbetade. Detta gällde åtminstone tills första barnet var fött. Samtidigt upphörde hennes kontakt med yrkeslivet och genom detta blev hon successivt allt mindre intressant som arbetskraft. Det här kunde inne-

bära samma sorts vandring som för barnen i den italienska sagan Pinocchio. När hon nått 40-årsåldern, hade mannen möjlighet att begagna sig av ett rejält övertag. Hennes alternativ till fortsatt liv inom äktenskapet hade successivt försämrats och därmed hade också hennes förhandlingsstyrka gentemot mannen försvagats.

Sambeskattningen innebar inte enbart förmåner – skenbara eller ej. Den innebar samtidigt hård beskattning av familjens andra inkomst. Formellt ökade mannens skatt när hustrun fick förvärvsinkomst, men ur familjens synvinkel fick det samma effekt som en hård beskattning av den extrainkomst som kvinnan tillförde familjen.

Politisk motmedicin

Kvinnans inträde i förvärvslivet förutsatte att familjen började köpa en del av de tjänster, som kvinnan tidigare hade utfört som hemmafru. I den mån det fanns barn som inte hade börjat skolan, måste dessa tas om hand. Trots att det fanns ett synnerligen svåravvisligt orsaksamband mellan kvinnans inträde i förvärvslivet och hushållets kostnader för till exempel barn tillsyn, erkändes dessa kostnader inte som kostnader för inkomstens förvärvande. Det var alltså inte avdragsgillt vid beskattningen. Det här verkade starkt tillbakahållande på särskilt småbarnsmödrars förvärvsarbete.

När politikerna började komma till insikt om detta blev lösningen inte

att skattereglerna reformerades. Istället påbörjades den utbyggnad av subventionerad barnomsorg som nu helt dominerar vad gäller tillsyn av förskolebarn. En snedvridning i systemet motverkades av en aktiv styrimpuls åt motsatt håll. (Jämför hur läkemedel sekundärt sätts in för att motverka biverkningarna av andra läkemedel.)

Mot slutet av 1960-talet avlöstes sambeskattningen av först frivillig och sedan (från och med 1971) obligatorisk särbeskattning. Det handlade om ett ändrat synsätt, där båda makarna ansågs vara självständiga individer, som kunde klara sin egen försörjning. Samtidigt innebar det att man övergav tanken om en familj som en enhet, som försöker finna en lämplig avvägning mellan förvärvsarbete och välbefinningsinsatser i hemmet. I den mån äkta makar valde att specialisera sig, så att en förvärvsarbetade och den andra skötte hemmet, blev de betydligt hårdare beskattade. Samtidigt fullföljdes politiken att tillhandahålla skattesubventionerad tillsyn av småbarn utanför hemmet. Politiskt stimulerades således ett nytt beteendemönster fram. Båda makarna skulle förvärvsarbete och barnen tas om hand av andra än föräldrarna.

Bortglömd arbetslöshet

Ett fenomen som inte uppmärksammats särskilt mycket i debatten är att de familjepolitiska regelverken utgår från att det skall råda full sysselsättning. I ett läge med hög

arbetslöshet – vilket för närvarande råder i Sverige – får de helt annorlunda effekter. Att skaffa barn kan då inte enbart ge en meningsfull uppgift i livet, utan även ett kassatillskott. På orter med små möjligheter till sysselsättning är det vanligare med unga mödrar än på orter med en gynnsam arbetsmarknad.



Tanken med den obligatoriska särbeskattningen var att styra familjernas beteende mot att båda föräldrarna skulle arbeta, men om den ena föräldern inte kan få något arbete blir effekten inkomstomfördelning. Många familjer där ena föräldern är arbetslös skulle ha tjänat på sambeskattning. Motsvarande gäller det förslag som nu diskuteras, att ge högre bostadstillägg till familjer där båda arbetar heltid än till familjer där bara en arbetar. Syftet med förslaget är att styra kvinnor som arbetar deltid att gå upp till heltid. Bostadstillägget skall inte fungera som en subvention av hemarbete. Men i ett läge med hög arbetslöshet kommer naturligtvis en sådan förändring att innebära en extra belastning på många som har svårt att få ett arbete.

Låt mig avslutningsvis formulera ett par utgångspunkter, som det borde råda politisk enighet om:

- Familjer skall förfoga över tillräckligt stora resurser för att

barnen skall kunna utvecklas till friska och harmoniska människor. Det får inte heller finnas hinder mot att barn får utveckla sina begåvningar.

- Alla barns utveckling är alla medborgares angelägenhet. Föräldrar har inte oinskränkt rätt att vare sig aktivt eller passivt beröva sina barn en god utveckling.

Mindre styrningseffekter

Båda utgångspunkterna handlar om barn. Jag tror att det är svårare att med motsvarande politiska enighet formulera ens utgångspunkter, vad gäller vuxna familjemedlemmars utvecklings- och livsbetingelser.

Utifrån de här utgångspunkterna kan politik utformas på olika sätt. Den svenska modell, som jag har beskrivit, förutsätter stora offentliga utgifter och därmed höga skatter. Familjerna själva betalar över skattesedeln en stor del av det stöd de får.

Det finns andra modeller som innebär att familjerna får behålla mer av sina egna förvärvsinkomster och

därmed klarar sig med betydligt mindre stöd från det allmänna. Fördelning mellan livets olika skeden kan klaras med hjälp av sparande och i viss mån krediter.

Ett sådant system medför inte bara mindre styrningseffekter. Familjens medlemmar får också tillfälle/blir tvungna till att använda den del av sin mentala kapacitet som behövs för att sörja för det som är väsentligt för familj och familjemedlemmar. Mental kapacitet behöver precis som hjärta och andra muskler hållas igång med arbete och arbetsuppgifter.

Lägre skatter

Med de två utgångspunkter som jag valt kan vi emellertid inte helt och hållet lämna familjerna i sticket. Det allmänna har kvar uppgiften att garantera att familjer inte blir utan nödvändiga resurser och att barn inte försummas. Dessa garantier förutsätter offentliga utgifter och därmed beskattning, men skattetrycket kan vara betydligt mindre än det blivit med dagens svenska modell.

ORD

Att stå med mössan i hand var en gång den fattiges lott. Det var ett tecken på underdånighet, men också en allmän artighets-regel. De flesta manliga huvud-bonader åkte av, av samma skäl.

Denna mössa hänger med fortfarande. Men nu är den indränkt i medömkan. Den dyker upp så snart man över huvud taget resonerar om några som helst åtstramningar i transfereringsflödet, eller så fort någon ställs utanför arbetsmarknaden.

Tvånget att foga sig finns också kvar. Det har bara bytt form. Det är inte längre patron som tvingar till underkastelse. Det är arbetsförmedlarna och socialassistenterna. Tvånget att lyda den arbetsförmedlare som sätter den bidragsberoende i en ams-kurs är exakt samma tvång som drev ut folk i potatislandet förr om höstarna. Det är precis lika förnedrande att tvingas till det ena som till det andra. Det är lydnaden det handlar om. Men att tvingas lyda någon man inte respekterar till någon sysselsättning man inte tror på måste vara värre än att tvingas av rå nödvändighet. Det är inte bara otryggheten som har ökat inom de s k trygghetssystemen. Det är ofriheten också.

Helena Rivière