

Välfärd, inte för alla



Den ekonomiska familjepolitikens
betydelse för barnfattigdomen i Sverige.



Rädda Barnen



*

ibni

JANK

JANK

JANK
JANK
JANK



Välfärd, inte för alla

Den ekonomiska familjepolitikens betydelse
för barnfattigdomen i Sverige.

Tapio Salonen

Rädda Barnen kämpar för barns rättigheter.
Vi väcker opinion och stöder barn i utsatta
situationer – i Sverige och i världen.

Vi ser en värld som tillgodoser varje barns rätt
till liv och utveckling, trygghet och skydd och
rätt till delaktighet.

© 2011 Rädda Barnen

ISBN: 978-91-7321-430-8

Författare: Tapio Salonen

Språkgranskning: Helena Thornblad

Projektgrupp: Karin Fagerholm, Karin Fyrk och Jessica W Sandberg

Bild: Roger Turesson

Omslag och grafisk form: Petter Evertsén/Informera Sverige

Tryck: Wallén & Co Grafiska AB, 2011

Rädda Barnen

107 88 Stockholm

Besöksadress: Landsvägen 39, Sundbyberg

Tel: 08-698 90 00

info@rb.se

www.rb.se

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord..... | 9 |
| Inledning..... | 10 |
| Sammanfattning | 11 |
| Syfte och tillvägagångssätt | 12 |
| Barnfamiljers ekonomiska utveckling under 00-talet | 15 |
| Betydelsen av ekonomisk familjepolitik | 18 |
| Fördelningspolitisk profil i den ekonomiska familjepolitiken | 26 |
| Samband mellan den ekonomiska familjepolitiken och det kommunala försörjningsstödet..... | 34 |
| Välfärdspolitiska strategier för att minska barnfattigdomen..... | 36 |
| Referenser | 39 |

Förord

Rädda Barnen har sedan 2002 publicerat rapporter om barnfattigdomen i Sverige. Vi har även gjort fördjupningsstudier som handlat om sambandet mellan hälsa och barnfattigdom, situationen för ensamstående föräldrar och om vilka avgifter i skolan kommunerna tar ut. Under senare år har vi funderat på vilka system vi har för att minska effekterna av barnfattigdomen – och hur de fungerar. Denna studie fokuserar på sambandet mellan den ekonomiska familjepolitiken och barnfattigdomen i Sverige¹.

Artikel 26 i Barnkonventionen reglerar barnets rätt till social trygghet, inklusive socialförsäkringar. Enligt UNICEF:s handbok om Barnkonventionen innebär denna artikel att *”när de vuxna som har ansvaret för barnet inte kan försörja det, t.ex. på grund av arbetslöshet eller sjukdom, måste samhället garantera att barnet får någon form av ekonomiskt stöd som betalas ut antingen direkt till barnet eller via en ansvarig vuxen”*.

I Sverige garanteras artikel 26 främst via skyddssystem inom den ekonomiska familjepolitiken. Konkret handlar det om bidrag och försäkringar som administreras av försäkringskassan; exempelvis barnbidrag, flerbarnstillägg, adoptionsbidrag, föräldrapenning, havandeskapspenning, efterlevandestöd till barn, bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet med dessa bidrag och försäkringar är att stärka barnfamiljers ekonomi och lyfta upp dem på en mer jämbördig nivå med familjer som inte har barn.

Denna studie visar att systemen idag inte fungerar som det är tänkt. Förmågan att reducera fattigdom har avtagit och den utjämnande effekten har minskat under 2000-talet. Dessutom har träffsäkerheten för att de sociala skyddsnäten verkligen fångar upp utsatta barnfamiljer försvunnit.

Rädda Barnen anser att de sociala skyddssystemen nu grundligt måste granskas. Vi kräver att regeringen tillsätter en utredning om den ekonomiska familjepolitiken – i syfte att undersöka vilka åtgärder som behöver göras för att dessa system återigen ska ha en tydlig fattigdomsreducerande effekt. För närvarande pågår en parlamentarisk utredning om socialförsäkringssystemen som tittar på arbetslöshets- och sjukersättning. Vi föreslår att regeringen antingen ger denna utredning ett tilläggsdirektiv för att utreda den ekonomiska familjepolitiken, alternativt tillsätter en ny utredning som gör detta.

En utredning tar tid. Under tiden som den pågår bör vissa åtgärder vidtas omedelbart.

För det första måste grundnivån för föräldrapenningen höjas. Den är idag 180 kronor per dag före skatt. Den summan kan inte en ensamstående leva på, än mindre om denna person har barn. Grundnivån måste höjas till en skälig summa, och åtminstone ligga i nivå med riksnormen för försörjningsstödet. För det andra måste underhållsstödet höjas. Det har höjts med futtiga 100 kronor sedan 1997. Höjningen måste ske i takt med inflationen, så att stödet kan ha en realistisk möjlighet att hjälpa ensamstående föräldrar att försörja sina barn.

Sverige har länge med rätta påstått sig vara ett föregångsland i hur vi tar hand om och stöttar barnfamiljer. Låt oss visa att vi fortfarande tar ansvar för alla barns rätt till en rimlig levnadsstandard.



Lars Carlsson

Chef för Rädda Barnens Sverigeprogram

1. I Rädda Barnens rapporter om hur stor del av barn i Sverige som lever i fattigdom, använder vi två absoluta mått. I denna rapport använder vi istället relativa mått (EU:s definition: 60 procent av medianinkomsten). Detta gör vi för att kunna visa skillnaderna mellan olika inkomstgrupper och vilken fattigdomsreducerande effekt de olika bidragen och försäkringarna har.

Inledning

Denna analys knyter an till en klassisk socialpolitisk frågeställning: I vilken grad förmår välfärdspolitiska försörjningslösningar och serviceinrättningar lyfta familjer ur oönskade ekonomiska och sociala situationer? Det har varit en huvudfråga i 1900-talets socialpolitiska tanketradition och reformsträvanden i Sverige liksom många andra numera avancerade välfärdsstater. Fattigdomsbekämpning blev en central politisk fråga under mellankrigsperioden och i återuppbyggnadsarbetet efter andra världskriget. Fattigsverige – ett samhälle med undermålig folkhälsa, dålig bostadsstandard och ojämlika levnadsvillkor – blev motbilden till framväxten av ett modernt välfärdssamhälle i svensk samförståndsanda. Välfärdspolitiken utformade breda lösningar i syfte att skapa ett inkluderande samhälle för alla. Fattigdomsbekämpningen hade framgång i Sverige genom reformer inom en rad samhällsområden och åtgärder som omfattade alla berörda individer och hushåll. Det är detta som blivit internationellt känt som den svenska välfärdsparadoxen (Korpi & Palme 1998). Lite förenklat uttryckt innebär välfärdsparadoxen att den svenska fattigdomsbekämpande politiken fram till 1980-talet varit framgångsrik genom att inte selektivt fokusera på eller utforma särskilda stödsystem för fattiga, utan genom breda inkluderande välfärdslösningar för alla grupper. Detta gäller både försörjningsrelaterade lösningar, t.ex. olika socialförsäkringar, och service och omsorg, t.ex. förskoleverksamhet. Den svenska välfärdssamhällets modell har de senaste årtiondena utmanats av en snabb samhällsutveckling, där tidigare stabila och förutsägbara villkor inom arbetsmarknad, familjeliv och välfärdsstat ställts inför nya prövningar. Traditionella socialpolitiska frågor om arbetsfördelning, fattigdom och trygghet har gradvis fått nya innebörder och uttrycksformer även i Sverige årtiondet före och efter millennieskiftet.

Det sägs att varje samhälle skall bedömas efter hur det behandlar sina mest utsatta. I dag omfattar detta inte bara människor i akut kris, utan även dem som har svårt att finna en plats i det postindustriella samhällets allt hårdare konkurrens. I den välmående västvärlden har i synnerhet den kvarvarande barnfattigdomen blivit en besvärande påminnelse om samhällets oförmåga att värna utsatta hushåll. Anslutningen till FN:s Barnkonvention, i Sverige 1990, innebär ett gemensamt åtagande att erbjuda alla barn rimliga och trygga uppväxtvillkor. Trots detta har den fortsatta barnfattigdomen även i Sverige blivit en ständig påminnelse om det svenska välfärdssamhällets brister.

Denna studie bidrar till att belysa den övergripande frågan i vilken grad den svenska välfärdspolitiken förmått att bemästra fattigdomsfrågan under 2000-talets första årtionde. Analysen avgränsas till den ekonomiska familjepolitikens fattigdomsreducerande förmåga för barnfamiljer. Fokus ligger alltså på den del av barn- och familjepolitiken som traditionellt har varit ett självklart politiskt ansvarsområde på nationell nivå. I Sverige har denna politik utgjorts av bidrag och försäkringar finansierade av skattemedel och administrerade av Försäkringskassan. Enligt regeringens aktuella målbeskrivning skall familjepolitiken bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard (prop. 2010/2011:1). Tidigare mål att den också skulle "...utformas så att barn i ekonomiskt utsatta hushåll får stöd" har tagits bort till förmån för "...ökad valfrihet och stärkt makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer" (prop. 2010/2011:1).

I internationella jämförelser har barnfattigdomen i Sverige och de nordiska länderna legat på förhållandevis låga nivåer fram till millennieskiftet, som en effekt av såväl högre förvärvsfrekvens bland i synnerhet mödrar som välfärdssystemens omfattning och nivåer (Smeeding et al. 1995, Ozawa 2004, Bradbury & Jantti 1999, Gornick & Jantti 2009).

Sammanfattning

Denna studie följer upp den ekonomiska familjepolitiken under 2000-talets första årtionde och undersöker i vilken grad den fortfarande förmår utjämna barnfamiljernas ekonomiska villkor och minska den ekonomiska utsattheten.

De disponibla inkomsterna har överlag ökat för barnfamiljer i alla inkomstskikt under det senaste årtiondet. Samtidigt har inkomstskillnaderna ökat mellan låg-, medel- och höginkomsttagare. År 2008 hade den rikaste femtedelen av barnhushållen 3,6 gånger så hög disponibel inkomst som den fattigaste femtedelen. I slutet av 1990-talet var andelen 2,8.

Den fördelningspolitiska profilen för socialförsäkringar riktade till barnfamiljer har successivt avtagit under det senaste decenniet. Från slutet av 90-talet har den omfördelade effekten av samtliga socialförsäkringar till barnfamiljer mer eller mindre halverats. Detta gäller samtliga ersättningsformer, men särskilt de behovsprövade bidragen. Allt mindre andel av den ekonomiska familjepolitiken fungerar numera omfördelade mellan fattigare och rikare barnhushåll. Av totalt 67 miljarder kronor i den ekonomiska familjepolitiken år 2009, fungerar knappt 6 miljarder som omfördelade mellan barnhushållen, vilket motsvarar enbart 8,7 procent av 2009 års ekonomiska familjepolitik.

Utan familjepolitiska insatser skulle 25 procent av de svenska barnfamiljerna ha varit fattiga enligt EU:s fattigdomsdefinition (60 procent av landets medianinkomst) under åren 1998-2009, och andelen hade varit i stort sett oförändrad under perioden. Familjepolitikens fattigdomsreducerande effekt har minskat markant över tid. För tio år sedan bidrog familjepolitiska insatser till att minska andelen fattiga barnfamiljer till 8-9 procent av alla hushåll med barn. År 2009 förmådde insatserna bara att reducera andelen fattiga till 15 procent.

Familjepolitikens fattigdomsbekämpande effekt har således minskat betydligt under det gångna årtiondet. Barnfattigdomens ökning under senare år kan därmed också förklaras av avtagande familjepolitiska ambitioner.

Sammanfattningsvis förmår den ekonomiska familjepolitiken i Sverige i allt lägre utsträckning utjämna de växande inkomstskillnaderna bland barnfamiljer och uppvisar en allt svagare fattigdomsbekämpande förmåga.

Syfte och tillvägagångssätt

I denna studie granskas särskilt den ekonomiska familjepolitikens betydelse för barnfattigdomens utbredning och sammansättning. ”Den ekonomiska familjepolitiken” omfattar förmåner riktade till barnfamiljer och som administreras av Försäkringskassan. 2009 uppgick dessa familjepolitiska inslag sammanlagt till närmare 70 miljarder kronor och delas vanligtvis upp i tre huvudkategorier:

1. *Försäkringar*; föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, pensionsrätt för barnår, barnpension och efterlevandestöd till barn.
2. *Generella bidrag*; barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och adoptionsbidrag.
3. *Behovsprövade bidrag*; bostadsbidrag, vårdbidrag och underhållsstöd.

Tidsperspektivet i den följande analysen är begränsat till det senaste årtiondet, 00-talet. Dessförinnan hade det skett en grundlig genomlysning av välfärdsutvecklingen under det mer turbulenta 90-talet genom bl.a. den statliga kommittén Valfärdsbokslut. Dess fjorton betänkanden analyserade och diskuterade välfärdspolitikens förutsättningar och framtida utmaningar (SOU 2001:79). Det kan anses vara särskilt motiverat att granska den ekonomiska familjepolitikens betydelse för barnfattigdomen under 2000-talets första årtionde med tanke på att det kan ifrågasättas om politikområdets klassiska uppgift att värna om de mest utsatta barnfamiljerna har tillräcklig effekt med tanke på barnfattigdomens kvarvarande påträngande existens i Sverige.

Metodologiskt studeras sambandet mellan de familjepolitiska insatserna och förekomst av barnfattigdom genom statistiska analyser av dessa offentliga insatsers förmåga att förhindra att barnfamiljer hamnar under en fattigdomsgräns. Det är en utfallsstudie som jämför mängddata årsvis under de senaste tiotal åren. Studien redovisar faktiska inkomstutfall och kan därmed inte ge svar på orsakerna till faktiska förändringar i inkomstnivåer, exempelvis i vilken mån de beror på ändrade välfärdsförmåner eller på andra faktorer som hushållens ålderssammansättning eller försörjningsvillkor.

Denna studie utgår till stor del från fördjupade bearbetningar av datamaterial som tagits fram till en rapport från Försäkringskassan (Socialförsäkringsrapport 2010:10). Dessa data baseras från SCB:s urvalsundersökningar Hushållens ekonomi (HEK) och Longitudinell inkomstdatabas (LINDA). Uppgifterna för 2009 är en prognos beräknad med hjälp av SCB:s simuleringsmodell Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT). I prognosen ingår förändringar i regelverk och skattesatser, förändringar i sysselsättning och löner såväl som demografiska förändringar. Simuleringar har genomförts av Mats Johansson, utredare vid Inspektionen för socialförsäkringen. En begränsning i dessa analyser är att de undersöker effekter och förändringar i den ekonomiska familjepolitiken genom de tre huvudkategorierna försäkringar, generella och behovsprövade bidrag. Socialförsäkringsförmånerna analyseras inte detaljerat var för sig. Resultaten ger därvidlag en mer översiktlig bild av den offentliga familjepolitikens influens på barnfamiljers ekonomiska utsatthet, vilket för denna studie är både en adekvat och rimlig analysnivå. Fördjupade studier kring enskilda förmånens fördelningspolitiska konsekvenser aktualiseras i flera aktuella statliga utredningar, t.ex. underhållsstödet och bostadsbidraget i Utredningen om ekonomi och föräldrasamverkan vid särlevnad (dir. S2009:04). Statistiska centralbyrån och Barnombudsmannen har också fått i uppdrag att ta fram indikatorer för att följa upp barns levnadsvillkor, däribland målet om en god levnadsstandard för alla barn (S2009/9848/SF och S2010/4934/SF).

Uppgifterna om hushållens ekonomiska situation har i de följande analyserna samma slags begränsningar som i andra studier som baseras på data från myndighetsregister. Dessa uppgifter täcker hushållens alla registrerade inkomster och ekonomiska transfereringar och vedertagna definitioner på disponibel inkomst och konsumtionsenhetskala (tekniska detaljer hänvisas till bilaga A i Försäkringskassan 2010).

Som fattigdomsmått används i denna studie konsekvent EU-definitionen (at-risk-of-poverty) på högst 60 procent av medianinkomsten i landet respektive år, med hänsyn tagen till hushållens storlek och sammansättning. Medianinkomsten relateras till hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet. Motivet för att använda ett strikt inkomstbaserat mått på fattigdom hänger samman med tillgången till data och att studiens frågeställningar knyter an till barnhushållens skillnader i inkomster. Ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer är betydligt mer sammansatt och varierad än begränsade inkomster och fattigdom måste förstås med mått som förmår fånga hushållens ekonomiska utsatthet i bredare mening (Salonen 2011).

Fördelningen av inkomster bland barnfamiljerna beskrivs i det följande utifrån jämförelser mellan olika inkomstgrupper. Samtliga barnfamiljer analyseras uppdelat i tiondelar (deciler), femtedelar (kvintiler) eller fjärdedelar (kvartiler) beroende på frågeställning och tillgång till relevanta data.

Ett problem med alla studier av barnfamiljers ekonomi är att hushållens sammansättning förändras allt mer. Nästan tre av fyra barn, 74 procent, i Sverige lever med båda sina biologiska föräldrar. Denna andel minskar ju äldre barnet blir (Barnombudsmannen 2010). Övriga barn lever med endast en ensamstående förälder eller i ombildade familjer. Det har blivit allt vanligare att barn i separerade familjer bor växelvis hos sina biologiska föräldrar. Detta har under de senaste årtiondena ökat från några fåtal procent till 28 procent år 2006/07 (SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden). Totalt bor numera drygt 100 000 barn växelvis hos sina föräldrar och det har blivit allt vanligare att underhållsstöd betalas ut vid växelvis boende (Riksrevisionen 2010). I den offentliga statistiken blir dessa barn fortfarande registrerade i ett hushåll med en ensamstående förälder, vilket kan leda till att statistiken blir missvisande såväl relationellt som ekonomiskt.

Utöver dessa familjepolitiska förmåner påverkas barnfamiljerna givetvis även av andra socialförsäkringar, som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen liksom det behovsprövade kommunala försörjningsstödet (tidigare socialbidrag). Barns ekonomiska situation är beroende av föräldrarnas ekonomiska tillgångar och deras relation till arbetsliv och offentliga trygghetssystem. Föräldrar till barn i ekonomisk utsatthet har ofta låg utbildning, sjukdomsproblem eller är arbetslösa. Genom sin svaga position på arbetsmarknaden är de också oförsäkrade och står vid sidan om de offentliga trygghetssystemen. Relationen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och dess betydelse för barnfattigdomen i Sverige ligger utanför denna granskning men i slutdiskussionen återkommer vi till detta uppenbart betydande men känsliga samband.

En annan begränsning i denna analys är att den helt bortser ifrån den del av familjepolitiken som utgörs av service i form av vård, omsorg och andra offentliga verksamheter riktade mot barn och deras familjer. Sett till offentlig finansiering har de kontanta förmånerna, som studeras närmare i denna studie, och naturaförmånerna varit ungefär lika stora räknat i procent av BNP under det senaste årtiondet, omkring 1,5 procent vardera (SCB 2010a). De familjepolitiska utgifterna i Sverige har totalt sett legat väldigt stabilt omkring 3 procent av BNP sedan 1998. Tidigare under 1990-talet var dess andel av BNP generellt sett något högre. Sverige satsar stadigt närmare en procent mer av sin BNP på familjepolitiska insatser jämfört

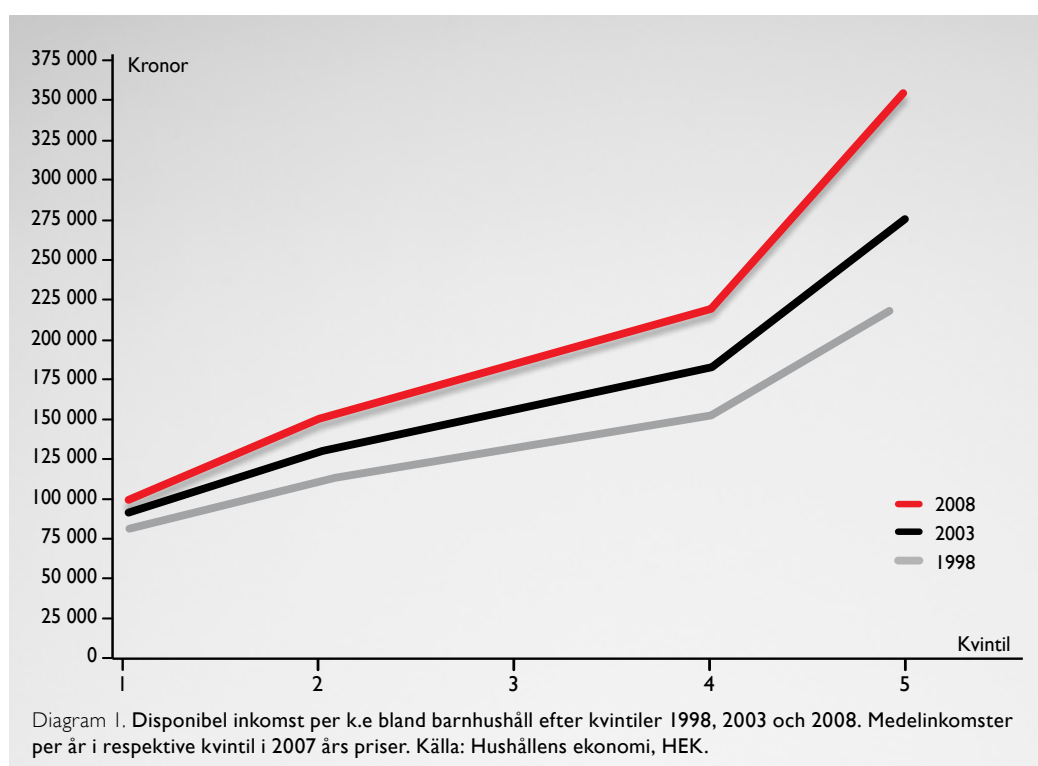
med genomsnittet för EU-15 eller EU-27 (tabell 8, SCB 2010). Sverige ligger tillsammans med de andra nordiska länderna och Luxemburg i en stabil tätgrupp i dessa årliga jämförelser.

Den följande analysen inleds med ett kortare avsnitt som ger en översiktlig beskrivning av barnfamiljernas ekonomiska utveckling det senaste årtiondet. En sådan inramning är väsentlig för att sätta in de ekonomiskt utsatta barnhushållens situation i ett välmotiverat fördelningspolitiskt perspektiv. Därefter följer en genomgång av studiens resultat, där både den samlade ekonomiska familjepolitikens effekter på barnfattigdomen och enstaka förmåners påverkan på barnfamiljers ekonomiska utsatthet analyseras. Sedan följer ett avsnitt som diskuterar hur dessa offentliga insatser fördelningspolitiska profil förändrats under senare år. Före slutdiskussionen uppmärksammas de familjepolitiska förändringarna i relation till samhällets yttersta hjälpform, det kommunala försörjningsstödet. Utifrån dessa resultat diskuteras sedan avslutningsvis olika välfärdspolitiska överväganden och möjliga strategier för att minska den ekonomiska fattigdomen bland barn och deras familjer.

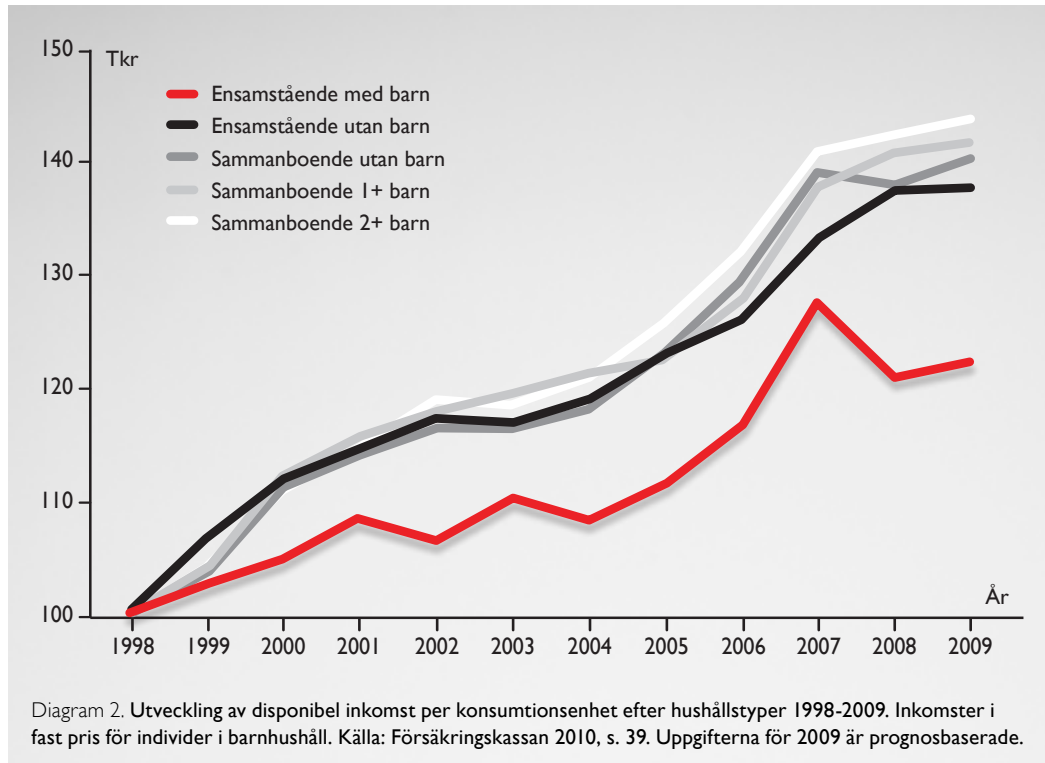
Barnfamiljers ekonomiska utveckling under 00-talet

Denna studie handlar om de barnfamiljer som befinner sig på fördelningstrappans lägsta trappsteg. För att förstå deras ekonomiska villkor och förändringar över tid, är det nödvändigt att relatera till den generella inkomstutvecklingen hos samtliga hushåll. De svenska hushållen har under de senaste decennierna haft en mycket god utveckling av sina disponibla inkomster. Den genomsnittliga inkomstutvecklingen för hushållen var 32 procent mellan 1999 och 2008, vilket är en exceptionell ökning på kort tid (SCB 2010b). Samtidigt har inkomstskillnaderna mellan hushåll ökat gradvis sedan början av 1980-talet, då Sverige hade en i internationell jämförelse mycket jämn inkomstfördelning. Därefter har inkomstspridningen ökat stadigt (a.a. s. 8).

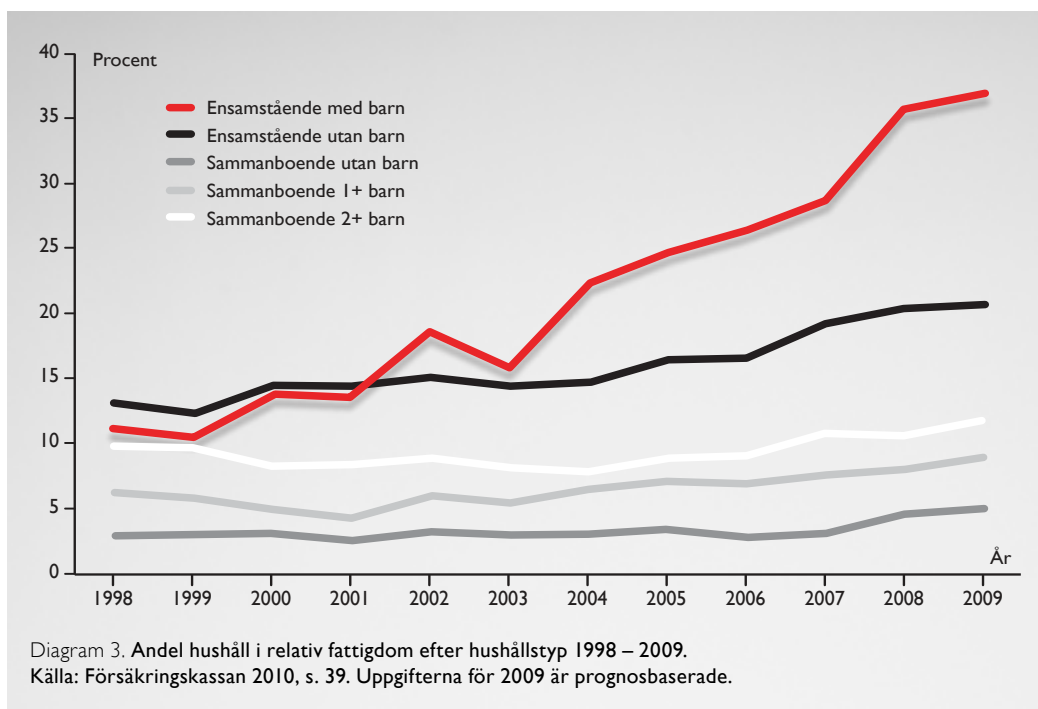
Diagram 1 visar spridningen i medelinkomst bland svenska barnfamiljer under senare år. I jämförelsen är inkomstgrupperna indelade i femtedelar (kvintiler) och diagrammet visar inkomstförändringar för dessa grupper, från den fattigaste femtedelen av barnfamiljerna (kvintil 1) till den rikaste femtedelen (kvintil 5). Den fattigaste femtedelen har ökat sina faktiska inkomster, räknat per konsumtionsenhet, med 22 procent mellan 1998 och 2008 medan den rikaste femtedelen av barnfamiljerna ökade sina disponibla inkomster med 59 procent under samma period. Vi kan alltså konstatera att barnhushåll i alla inkomstskikt fått del av det ekonomiska uppsvinget, fast i varierande grad. Inkomstspridningen har därigenom också ökat bland barnfamiljerna. År 1998 hade den rikaste femtedelen 2,8 gånger så höga inkomster som den fattigaste femtedelen. År 2008 hade de rikaste hushållen dragit ifrån och hade 3,8 gånger så höga inkomster. Barnhushållen med lägst inkomster (kvintil 1) hade bara 54 procent av medelinkomsttagarnas (kvintil 3) inkomster år 2008, mot 62 procent tio år tidigare. De fattigaste barnhushållen har inte fått det sämre ekonomiskt ställt i absoluta tal, men deras ställning har försämrats i jämförelse med andra grupper. De halkar gradvis efter både barnhushåll med normala och med höga inkomster.



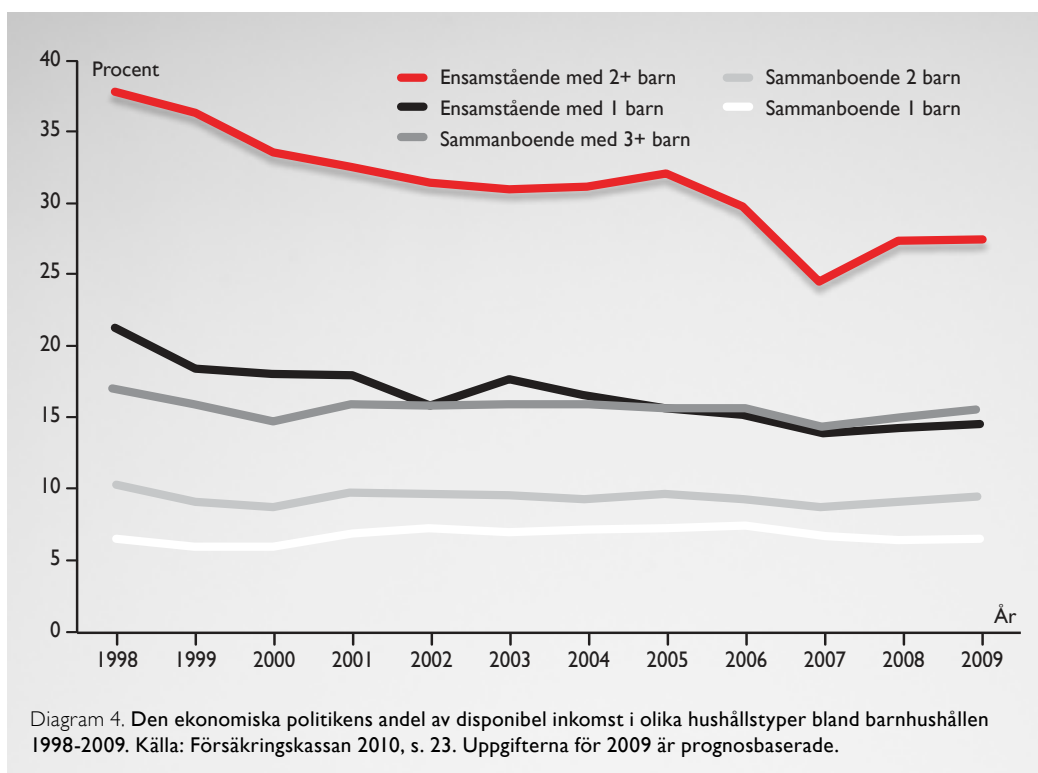
Sett till hushållens sammansättning är det framförallt ensamstående med barn, unga och familjer som kommit till Sverige på senare år som i lägre grad än de flesta andra hushåll fått del av det gångna årtiondets ekonomiska uppsving. Inkomstskillnaderna inom olika hushållstyper har dessutom tenderat att accentueras under 00-talet.



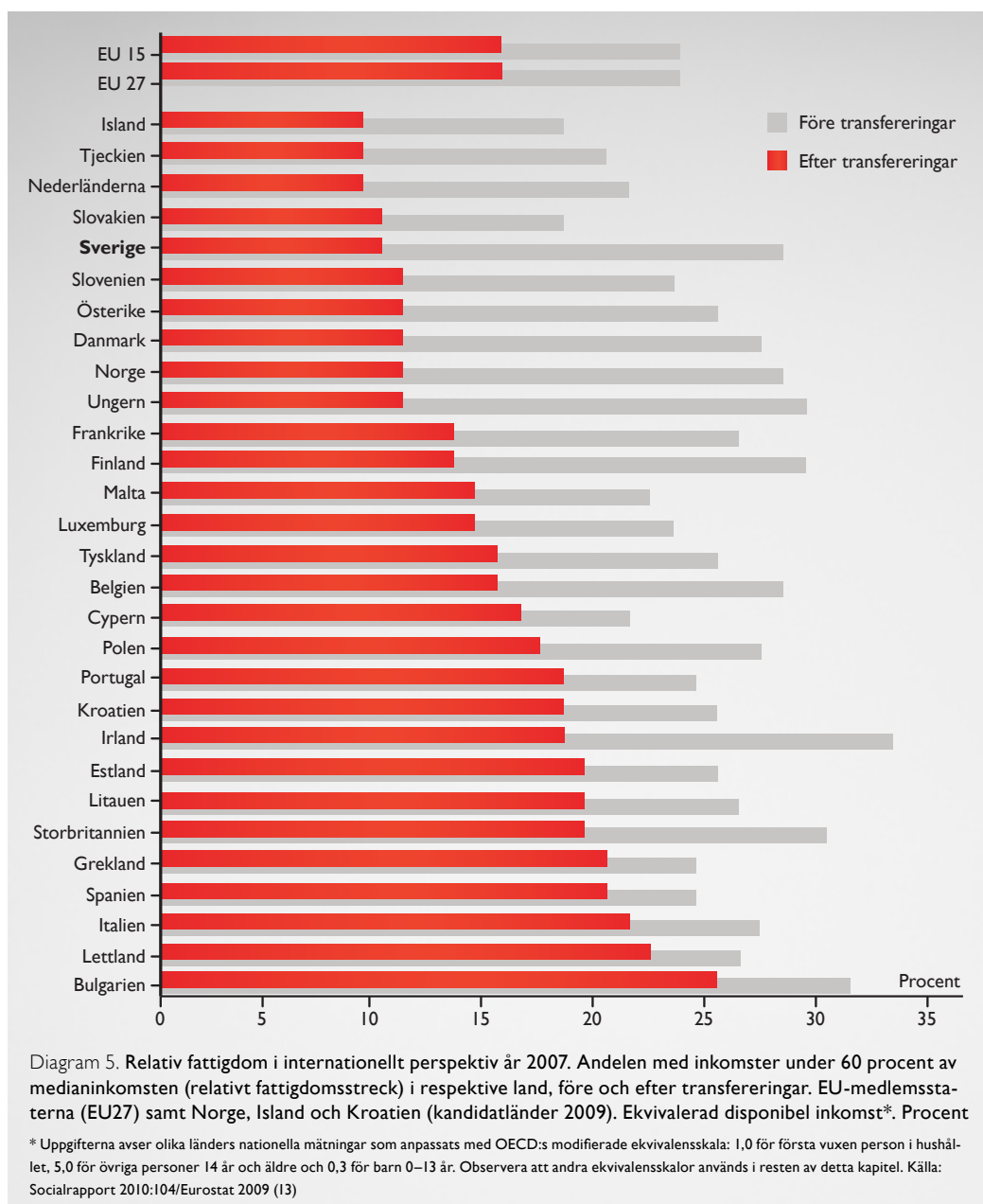
Det är den allt mer ojämlika inkomstspridningen som till stora delar förklarar att den relativa inkomstfattigdomen ökar i Sverige under 2000-talets första årtionde. En ökande andel hushåll hamnar under 60 procent av landets medianinkomst till följd av den snabba inkomstutvecklingen för medel- och höginkomsttagarhushåll. Det är detta som förklarar den något motsägelsefulla utvecklingen av den svenska fattigdomen på senare år. Medan den absoluta fattigdomen ligger stilla ökar den relativa fattigdomen successivt under senare år (se vidare Socialstyrelsen 2010).



I de följande avsnitten analyseras hur den ekonomiska familjepolitiken påverkar barnfattigdomen. I relation till barnhushållens inkomstutveckling i stort kan det dock vara värt att poängtera att dessa offentliga transfereringars betydelse överlag har minskat i betydelse för de svenska barnhushållen under senare år (diagram 4). Detta varierar dock mellan olika hushållstyper. För ensamstående föräldrar har den relativa betydelsen av familjepolitiska försäkringar och bidrag minskat drastiskt åren mellan 1999 och 2009. Detta gäller i synnerhet ensamstående föräldrar med flera barn (där transfereringarnas andel av inkomsterna minskat från 38 till 27 procent). Den fråga som denna studie avser att belysa mer i detalj är om de familjepolitiska stödets minskade betydelse också lett till en ökning av den ekonomiska fattigdomen bland barnfamiljer under det senaste årtiondet.



Betydelsen av ekonomisk familjepolitik



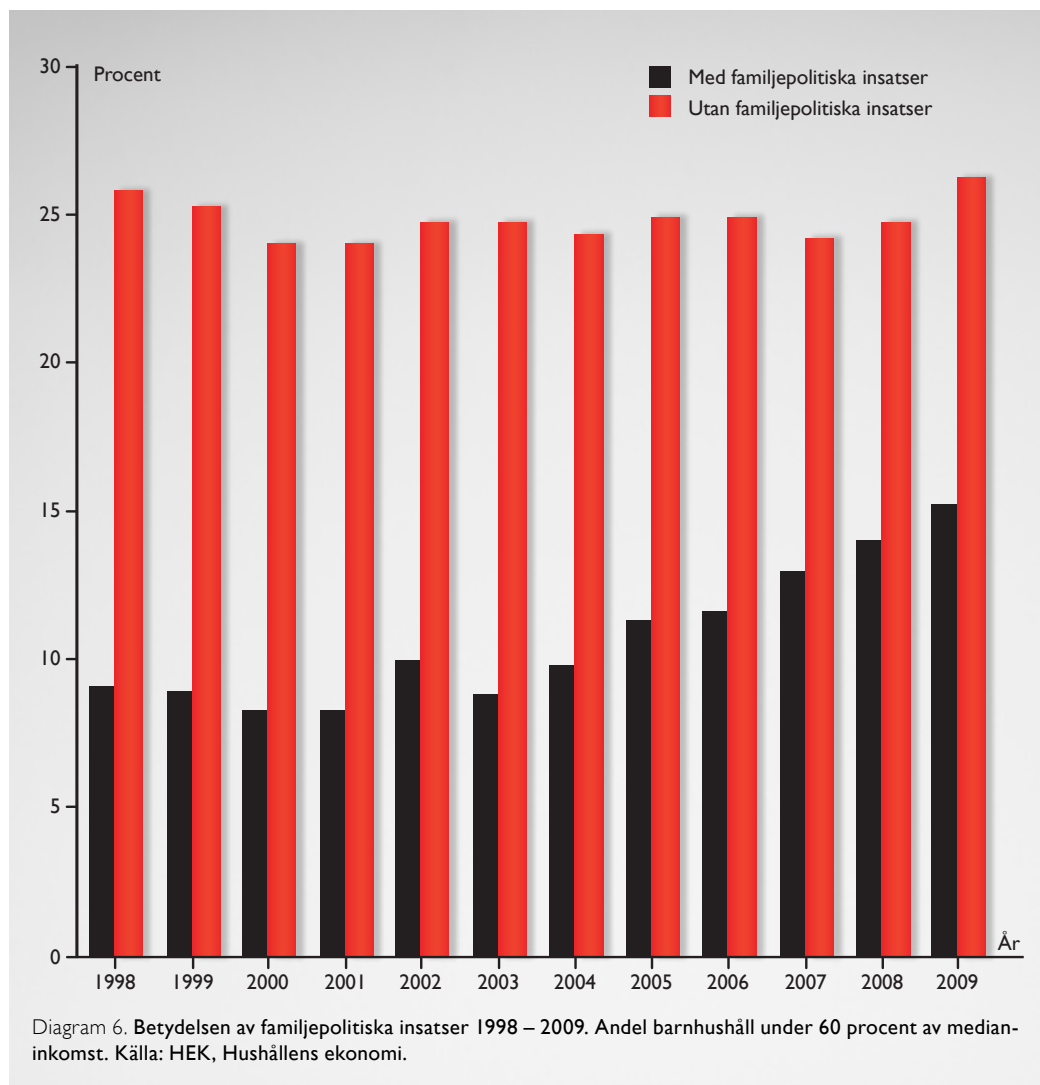
Internationella jämförelser av inkomstfattigdom i västländer visar att fattigdomsnivåerna varierar kraftigt såväl före som efter offentliga transfereringar och att välfärdspolitikens betydelse skiftar mellan länderna (OECD 2009, Eurostat). Ur ett svenskt perspektiv kan det vara intressant att begrunda att fattigdomen i Sverige skulle ligga på en relativt hög nivå i en europeisk jämförelse om alla offentliga transfereringar skulle räknas bort. I figuren ovan framgår att, med en EU-definition på högst 60 procent av landets medianinkomst, skulle inkomstfattigdomen i Sverige hamna på 28 procent år 2007, vilket ligger över genomsnittet för både EU-15 och EU-27, en högre andel än för länder som Portugal, Kroatien och Litauen. Det är först genom välfärdspolitikens effekter på hushållens ekonomi som Sverige hamnar på en lägre fattigdomsnivå på 10-15 procent (varierar mellan beräkningssätt och enskilda år). I det aktu-

ella exemplet minskade de offentliga transfereringarna den relativa inkomstfattigdomen från 28 till 11 procent, d.v.s. en fattigdomsminskande effekt på drygt 60 procent.

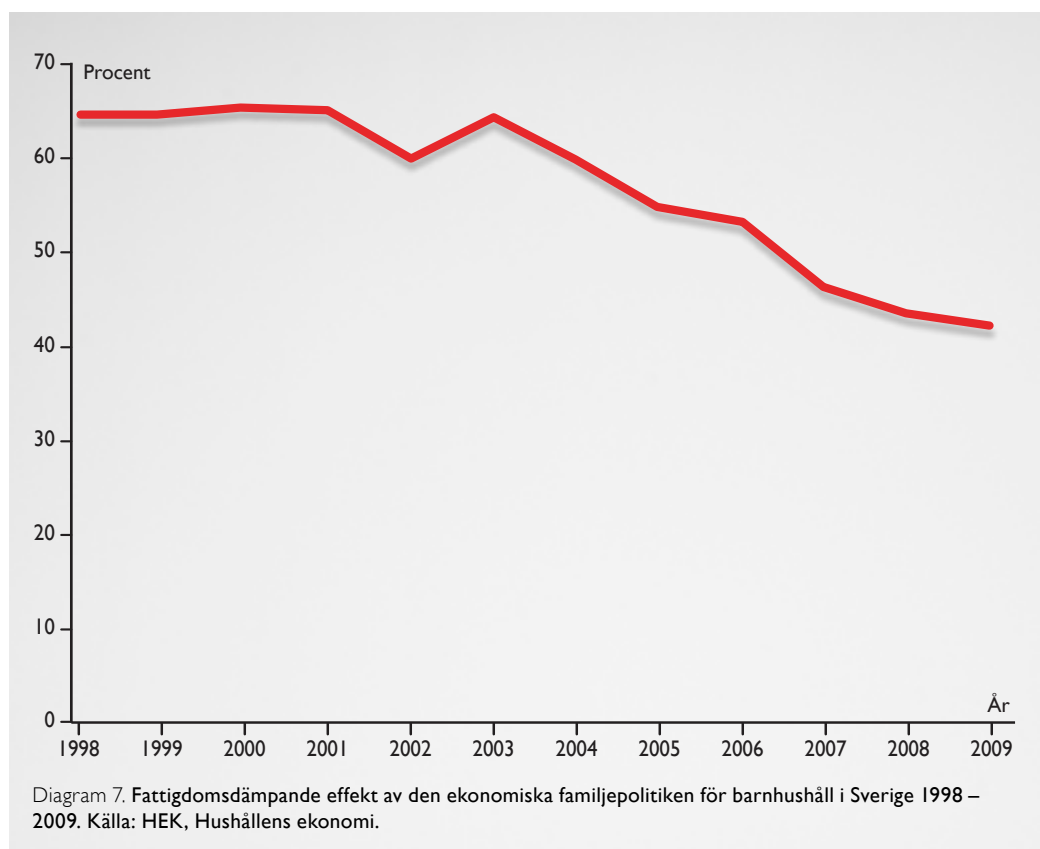
I den följande analysen skall skillnader i relativ inkomstfattigdom granskas närmare för barnfamiljer i Sverige under de senaste tiotal åren. Som redan beskrivits är det transfereringars betydelse inom det som brukar kallas för ”den ekonomiska familjepolitiken” som studeras, sammantaget och uppdelat i kategorierna generella bidrag, försäkringar och behovsprövade bidrag.

Vilken betydelse har då den ekonomiska familjepolitiken sammantaget haft för att bekämpa fattigdomen bland barnfamiljer i Sverige? Av diagram 6 framgår att den relativa fattigdomen skulle varit tämligen oförändrad, runt 25 procent av alla barnhushåll i landet mellan 1998 och 2009, utan de familjepolitiska insatserna. Den relativa fattigdomen bland barnfamiljer har varierat mellan 24 och 26 procent under hela denna period. De tre senaste åren har det skett en gradvis ökning från 24,2 till 26,3 procent.

Detta kan jämföras med utfallet *efter* familjepolitiska insatser. Fram till 2003/04 låg nivån stabilt kring 10 procent, men har därefter successivt ökat med ungefär en procentenhet per år fram till 2009 då 15,2 procent av samtliga barnfamiljer hamnade under fattigdomsgränsen. De senaste sju åren har andelen fattiga barnfamiljer enligt EU:s officiella fattigdomsdefinition ökat med 6,2 procentenheter. Detta motsvarar en ökning från knappt 100 000 till nästan 170 000 barnhushåll mellan åren 2003 och 2009.



Skillnaden i relativ inkomstfattigdom bland barnfamiljer med eller utan den ekonomiska familjepolitiken uppvisar ett tydligt trendbrott under de studerade åren. Fram till 2003-2004 var de familjepolitiska insatsernas effekt stabilt hög kring 60-65 procent. Enklare uttryckt minskade familjepolitiken sammantaget fattigdomens omfattning bland de svenska barnfamiljerna med närmare två tredjedelar. Därefter har en avtagande fattigdomsbekämpande effekt blivit tydlig. Från 2003 till 2009 minskar effekten från 64,5 till 42,2 procent. Noteras bör att denna minskade fattigdomseffekt inträffar flera år innan regimskiftet i den nationella politiken hösten 2006 och återfaller således på flera regeringars ansvar. I utgången av 2000-talets första årtionde förmår de familjepolitiska insatserna allt sämre att leva upp till de officiella målsättningarna om alla barns rätt att växa upp under ekonomiskt rimliga villkor.



Något har inträffat med den ekonomiska familjepolitikens fattigdomsdämpande förmåga. I den vidare analysen skall detta studeras mer i detalj för att belysa om det är några särskilda familjepolitiska insatser som ligger bakom dess försämrade förmåga att lyfta familjer ovanför den relativa fattigdomsgränsen. Var och en av de tre typerna av förmåner granskas därmed närmare.

För det första är det *generella bidrag* som till största delen handlar om det allmänna barnbidraget med dess olika tillägg. Därutöver inräknas också bidrag till internationella adoptioner i denna förmånstyp, men den är ytterst marginell i kostnader och sekundär i en fördelningspolitisk analys. Bidrag till kostnader för internationella adoptioner utgår med 40 000 kr per barn och omfattade cirka 725 barn år 2009 till en total kostnad på 29 mkr. Det allmänna barnbidraget omfattade 23 364 mkr år 2009 och av tabell 8 framgår att dess fattigdomsdämpande effekt successivt har minskat från 5-6 procent bland barnhushållen fram till 2003 till 4 procent de två senaste åren.

Ett generellt kontant barnbidrag till alla barn infördes i Sverige 1948 och har karakteriserats som ett av "välfärdsstatens sladdbarn" i många västländer (Ferrarini 2009). Jämförande studier bland OECD-länder har visat på en tydlig koppling mellan högre utgifter för kontanta barnbidrag och lägre barnfattigdom fram till millennieskiftet (Ferrarini 2003, Misra, Budig & Möller 2007, Skinner, Bradshaw & Davidson 2008). Ett centralt motiv för att införa barnbidrag har varit att minska barnfattigdomen utan att stigmatisera barnfamiljer. Ett tidigare skattebaserat makebidrag har successivt ersatts av höjningar av det kontanta barnbidraget fram till början av 1990-talet. Därefter har barnbidraget varit ett fast bidrag per barn oavsett föräldrarnas inkomst. Under det senaste årtiondet har barnbidraget höjts vid två tillfällen (år 2000 och 2005) från 850 kr till 1050 kr per månad. Ett flerbarnstillägg infördes för det andra barnet 2005 och flerbarnstilläggen höjdes den 1 juli 2010 till 150 kr för andra barnet, 454 kr för tredje barnet, 1010 kr för fjärde barnet och 1250 kr för femte och varje ytterligare barn. Skälen för höjning av flerbarnstilläggen var "fördelningspolitisk träffsäkerhet" (Regeringskansliet 2010 s. 3). Enligt regeringens beräkningar kommer denna höjning som mest innebära en ökning av den disponibla inkomsten för den fattigaste tiondelen hushåll med cirka 0,2 procent i jämförelse med en ökning med cirka 0,1 procent i normala inkomstskikt. För en ensamstående trebarnsförälder innebär den aktuella höjningen totalt 1 800 kr per år.

Resultatet i denna studie visar dock att barnbidragets fattigdomsdämpande effekt har avtagit under senare år och det skulle behövas ordentliga höjningar av såväl det allmänna barnbidraget som flerbarnstilläggen för att de ska kunna upprätthålla sin klassiska inkomstutjämnande funktion.

| År | Relativ fattigdom utan ek. fam.pol. % | Utan generella bidrag % | Utan försäkringar % | Utan behovsprövade bidrag % | Relativ fattigdom % |
|------|---------------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1998 | 25,8 | - 5,8 | - 4,2 | - 6,7 | 9,1 |
| 1999 | 25,3 | - 5,2 | - 4,3 | - 6,9 | 8,9 |
| 2000 | 24,0 | - 5,2 | - 3,5 | - 7,1 | 8,3 |
| 2001 | 24,0 | - 5,4 | - 3,9 | - 6,4 | 8,3 |
| 2002 | 24,8 | - 5,3 | - 3,5 | - 6,0 | 9,9 |
| 2003 | 24,8 | - 5,8 | - 4,5 | - 5,7 | 8,8 |
| 2004 | 24,4 | - 4,8 | - 4,6 | - 5,3 | 9,8 |
| 2005 | 25,0 | - 4,8 | - 6,6 | - 2,3 | 11,3 |
| 2006 | 24,9 | - 4,5 | - 7,0 | - 1,8 | 11,6 |
| 2007 | 24,2 | - 4,2 | - 5,8 | - 1,2 | 13,0 |
| 2008 | 24,8 | - 4,0 | - 4,3 | - 2,5 | 14,0 |
| 2009 | 26,3 | - 4,0 | - 4,6 | - 2,5 | 15,2 |

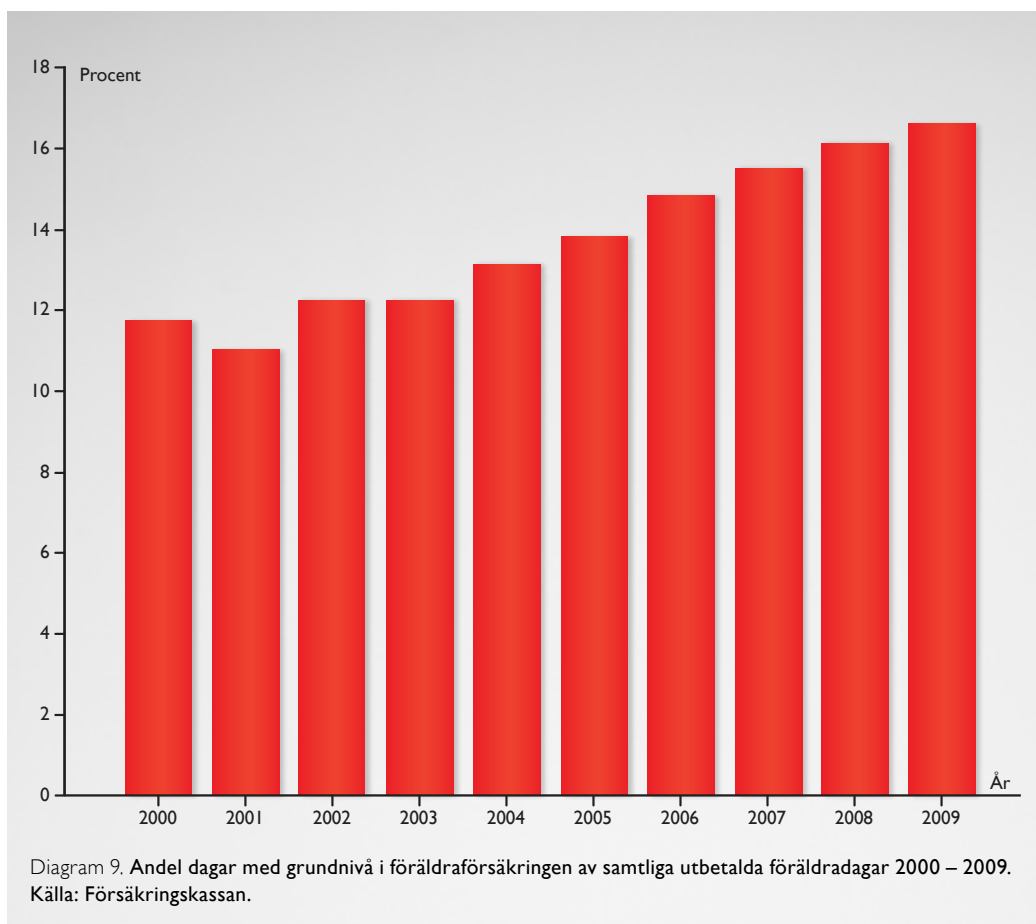
Tabell 8. Betydelse av olika familjeförmåner för den relativa fattigdomen för barnfamiljer 1998–2009. Procent av samtliga barnhushåll. Källa: HEK, Hushållens ekonomi.

För det andra är det *försäkringar* som består av föräldraförsäkring, barnpension och efterlevandestöd till barn och pensionsrätt för barnår. I detta sammanhang är det föräldraförsäkringens förändrade regelverk och omfattning som är relevant att studera närmare. Barnpension och efterlevandestöd till barn ges till barn vars ena eller båda föräldrar har avlidit och pensionsrätt för barnår är en avsättning för föräldrar med barn upp till högst fyra år som avstått helt eller delvis från att förvärvsarbeta. I den senare förmånen ingår också barnårskostnader för adoptivföräldrar under högst fyra år tills barnet fyller 10 år.

Föräldraförsäkringen infördes 1974 i samband med den snabba ökningen av förvärvsdeltagandet bland kvinnor i Sverige på 1960- och 1970-talen, en utveckling som föräldraförsäkringen till stora delar möjliggjorde och påskyndade. Föräldrars möjligheter att vara hemma med sina små barn med en rimlig ersättning har varit något av en svensk paradgren i internationell jämförande välfärdspolitik (Wennemo 1994, Ferrarini 2003). Antalet ersatta dagar i samband med barns födelse eller adoption har ökat genom åren och omfattar numera sammanlagt 480 dagar per barn. Dessa dagar kan delas av föräldrarna, men 60 dagar är särskilt reserverade för den andre föräldern (s.k. pappamånader). Männen uttag av dagar har successivt ökat från 0,5 procent år 1974 till drygt 22 procent år 2009 (www.forsakringskassan.se). En särskild jämställdhetsbonus infördes år 2008 för att ytterligare stimulera ett jämnare uttag mellan föräldrarna. Ersättning utgår på tre nivåer; inkomstrelaterad ersättning eller en garantinivå för föräldrar som saknar inkomster under de första 390 dagarna och en lägsta nivå för alla under de sista resterande 90 dagarna.

I föräldrapenningen ingår även havandeskapspenning, tillfällig föräldrapenning som används för vård av sjukt barn, de s.k. pappadagarna i samband med barns födelse och kontaktdagar. Dessa omfattar tillsammans cirka en sjättedel av de totala kostnaderna för föräldraförsäkringen medan föräldrapenningen står för fem sjättedelar. 2009 betalades cirka 23 miljarder kronor i föräldrapenning, vilket är en ökning med cirka 10 miljarder kronor sedan år 2000. Detta hänger samman med ökat barnafödande, regelförändringar och föräldrars höjda inkomstrelaterade ersättningsnivåer.

Antalet utbetalda föräldradagar har ökat totalt från 30 till drygt 40 miljoner dagar under det gångna årtiondet. I relation till barnfattigdom är det särskilt relevant att notera att antalet dagar ersatta på grundnivå har ökat stadigt under tioårsperioden, från 11,7 till 16,6 procent av samtliga föräldradagar (diagram 9). Var sjätte ersatt dag under de första 390 dagarna utgår numera endast på denna miniminivå. Denna nivå är f.n. 180 kr per ersatt dag i skattepliktig inkomst (d.v.s. cirka 140-150 kr/dag netto) och har höjts i två omgångar från 60 respektive 120 kronor under det senaste årtiondet. Denna nivå är fortfarande så pass låg att den inte överskrider fattigdomsstreck eller barnhushålls behov av att söka kompletterande försörjningsstöd hos kommunernas socialtjänst om hushållet saknar andra inkomster. Detta är en allt vanligare problematik för många ensamstående föräldrar med nyfödda barn som inte uppmärksammas tidigare vare sig i forskning eller i den välfärdspolitiska debatten.



Tabell 8 visar att den fattigdomsdämpande effekten av försäkringsförmånerna i den ekonomiska familjepolitiken ökade under första hälften av det gångna årtiondet från cirka 4 till som mest 7 procent av samtliga barnhushåll. Mellan 2006 och 2009 har dess effekt återigen minskat till drygt 4 procent. En förklaring till denna återgång kan rimligtvis hänga samman med inkomstbortfallsprincipens avtagande profil i föräldraförsäkringen. Allt fler nyblivna föräldrar har inte hunnit kvalificera sig för inkomstrelaterade ersättningar utan hänvisas till ersättningar på grundnivå som inte räcker för att lyfta dessa hushåll ovanför den relativa fattigdomsnivån.

För det tredje ingår *behovsprövade bidrag* i den ekonomiska familjepolitiken. Dessa utgörs av bostadsbidrag till barnfamiljer, underhållsstöd och vårdbidrag för funktionshindrade barn. I denna studie är det de två första som är mer relevanta att granska ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

Bostadsbidraget infördes i slutet av 1940-talet med syfte att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att bo i rimliga bostäder och särskilt skulle barnfamiljernas bostadsbehov stödjas. Bostadsbidraget har reformerats flera gånger under senare år. En större omläggning skedde 1997 då bl.a. bostadsbidraget begränsades till barnfamiljer och ungdomar under 29 år. Antalet barnhushåll med bostadsbidrag minskade drastiskt under 1990-talets andra hälft från 428 000 till 255 000 hushåll mellan 1995 och 1999. En ytterligare smärre förändring av bostadsbidraget skedde fr.o.m. 2006. Under 2000-talets första årtionde har antalet barnhushåll som beviljats bostadsbidrag minskat kontinuerligt – från 227 000 till 141 000 hushåll mellan år 2000 och år 2009. Jämfört med nivåerna på mitten av 1990-talet har andelen barnhushåll som beviljats bostadsbidrag minskat drastiskt från drygt en tredjedel till endast cirka vart åttonde barnhushåll. I en omfattande uppföljning av de långsiktiga effekterna av 1990-talets

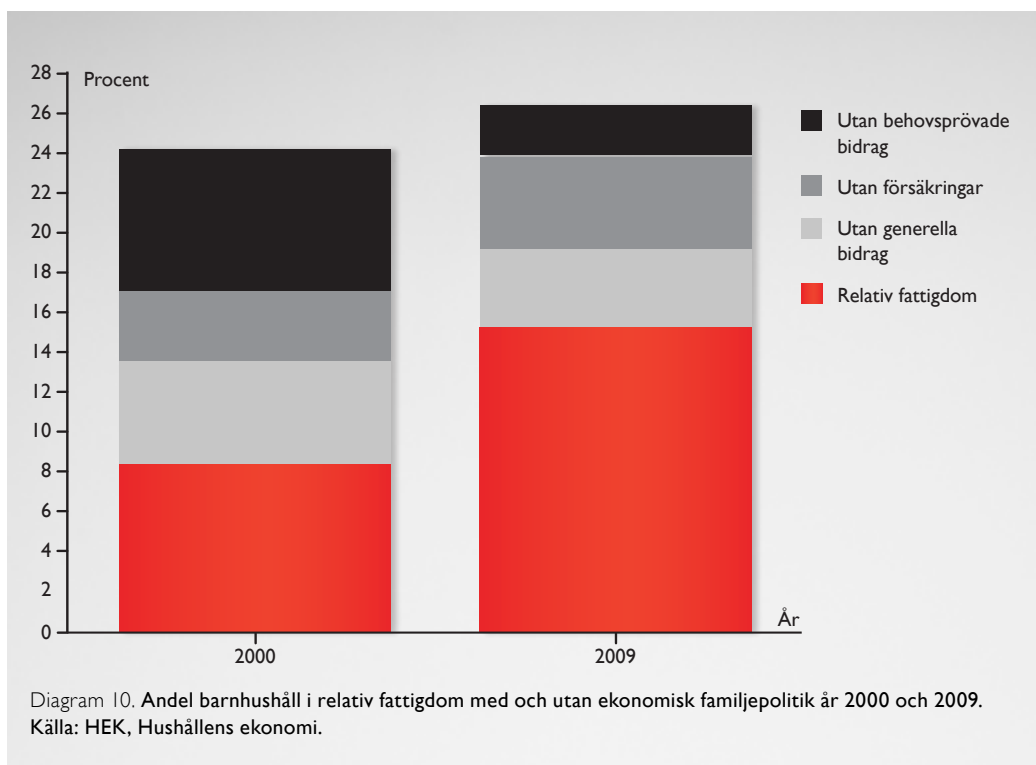
förändringar av bostadsbidraget konstaterar Boverket (2006) att besparingarna har uppnåtts, men till priset av att skyddsnetet för de ekonomiskt utsatta barnen och deras familjer håller på att monteras ner.

En fråga som blivit allt mer besvärlig att hantera i olika familjepolitiska stödsystem är situationen för barn med särlevande föräldrar. Dessa uppgår numera till cirka 575 000 i åldern 0-17 år, omkring tre av tio barn i Sverige. Regeringen tillsatte en utredning år 2009 för att se över särlevande föräldrars situation och samarbete kring försörjning och omsorg om barnen. Utredningen har fått tilläggsdirektiv under hösten 2010 och skall redovisas senast juni 2011. Detta berör givetvis bostadsbidraget, men kanske i ännu högre utsträckning underhållsstödet.

Underhållsstödet har funnits sedan 1997 då det ersatte ett tidigare system med bidragsförskott. Underhållsstödet syftar till att garantera barn till särlevande föräldrar ett ekonomiskt grundskydd om den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet. Detta behovsprövade stöd omfattade 255 000 barn i slutet av år 2009, drygt vart åttonde barn i Sverige (www.forsakringskassan.se). Underhållsstödet är 1 273 kronor per månad och barn och har endast höjts en gång med 100 kronor sedan dess införande 1997. Statens kostnad för underhållsstödet har minskat från cirka 3 miljarder kronor i slutet av 1990-talet till cirka 2 miljarder kronor per år under 00-talets andra hälft.

I en aktuell granskning av underhållsstödet anger Riksrevisionen (2010) ”...att det svenska systemet för underhållsstöd har stora problem och brister och att en mer övergripande översyn av systemet behövs för att komma till rätta med problemen.” (a.a. s. 8) Problemen sägs bestå av att barn går miste om underhåll, det saknas stöd till föräldrar som vill lösa underhållet på egen hand, underhållsstödets juridiska former ger negativa konsekvenser och att stödets utformning för föräldrar vid växelvis boende skapar administrativt merarbete. Översynen rekommenderar att lösa dessa problem enligt föräldrabalkens normer i likhet med de andra nordiska ländernas sätt att civilrättsligt reglera umgängesfrågor.

Dessa två behovsprövade bidrag – bostadsbidrag och underhållsstöd – är vid sidan om det kommunala försörjningsstödet utformade på ett selektivt vis för att garantera barn i ekonomiskt utsatta hushåll en nödvändig minimistandard. De två stöden berör också till stora delar samma hushållskrets, till stor del ensamstående/särlevande föräldrar med begränsad egen ekonomi. Tabell 8 visar klart att dessa behovsprövade bidrag hade en betydande fattigdomsminskande effekt bland barnhushållen fram till slutet av 1990-talet. Dessa bidrag minskade den relativa fattigdomen bland barnhushållen med cirka 7 procent, och var betydligt mer verksamt än generella bidrag och försäkringar. Under de senaste åren bidrar bostadsbidraget och underhållsstödet i allt lägre grad till att minska barnfattigdomen och dess samlade effekt ligger numera på blygsamma 2-2,5 procent. Det ger en väsentlig förklaring till varför den relativa fattigdomen bland barnhushållen i Sverige nästan fördubblats under det senaste årtiondet.



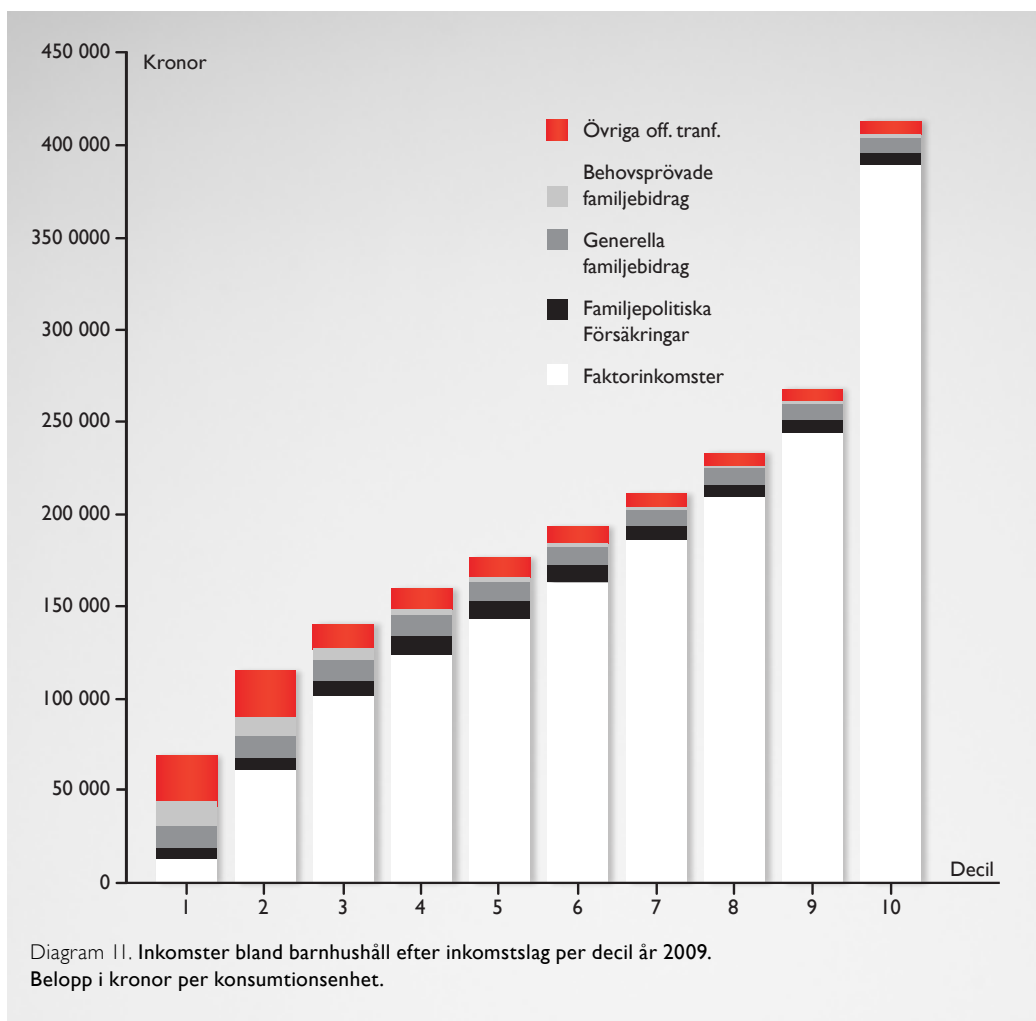
Sammanfattningsvis visar dessa resultat på att förändringar i den svenska välfärdsstatens familjeekonomiska politik under 2000-talets första årtionde lett till en markant ökning av relativ fattigdom bland barnhushåll, från 8 till 15 procent 2000-2009. Vid sidan om demografiska och arbetsmarknadsrelaterade förändringar understryker detta välfärdspolitikens ansvar och roll gentemot fattigdomens utbredning bland barn och deras familjer. Den ekonomiska familjepolitikens fattigdomsdämpande betydelse har minskat under perioden från närmare två tredjedelar till enbart drygt 40 procent under åren 1998 till 2009. Vid millennieskiftet minskade den ekonomiska familjepolitiken fattigdomsandelens andelen med 16-17 procent av samtliga barnhushåll. Motsvarande andel har sedan sjunkit till 10-11 procent i slutet av 2000-talets första årtionde.

Fördelningsspolitisk profil i den ekonomiska familjepolitiken

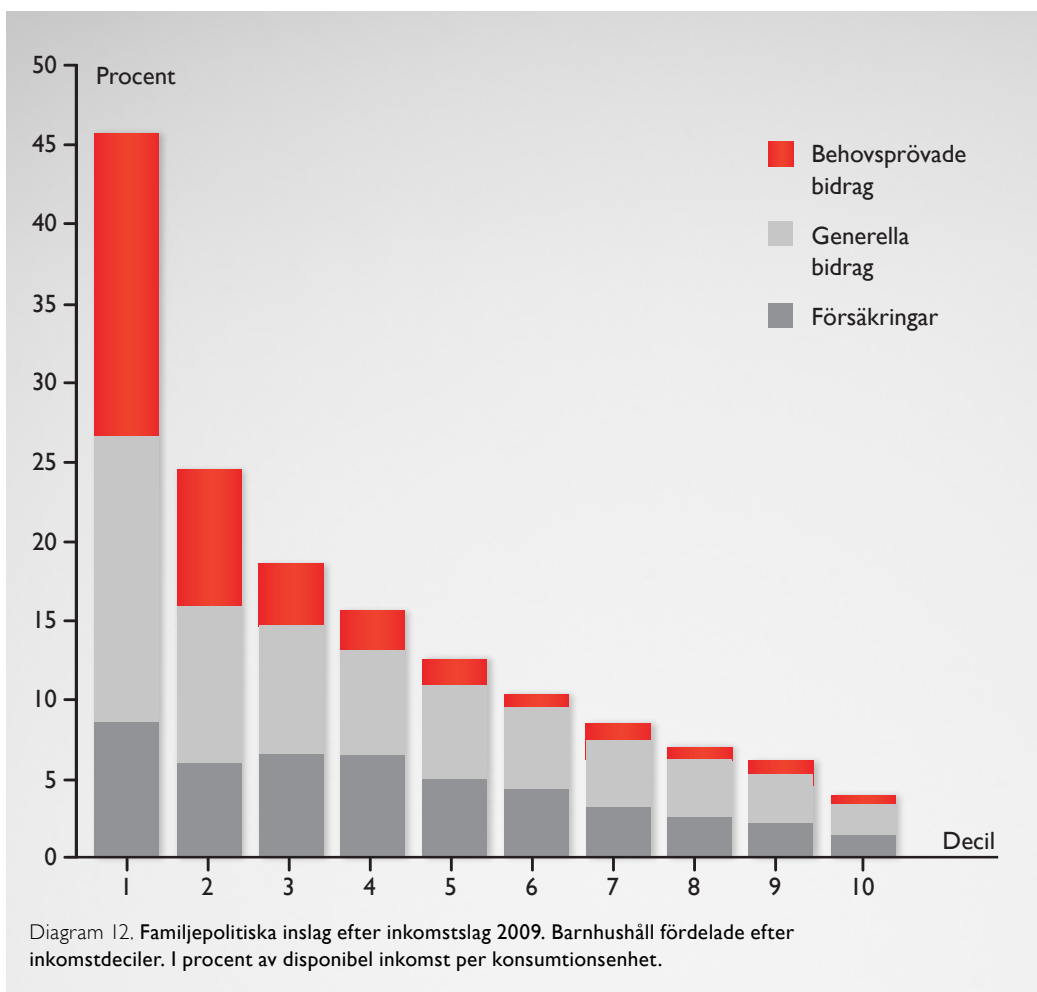
Nästa frågeställning är i vilken grad som den ekonomiska familjepolitikens fördelningsspolitiska profil bland barnhushållen har förändrats de senaste tio åren. Hur ser fördelningen ut mellan barnhushåll med skiftande ekonomier? Går allt mer av de offentliga stödsystemen till de mest behövande eller har dess utjämnande profil minskat?

Inledningsvis analyseras den totala inkomstspridningen bland barnhushållen för att få överblick av deras inkomstprofiler. Av diagram 11 framgår tydligt att det är hushållens egna inkomster (faktorinkomst = löneinkomst, företagarinkomster och kapitalinkomst) som är den dominerande inkomstkällan för de flesta barnhushållen, i genomsnitt stod de för 83 procent av hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet år 2009. Det är ytterligheterna i fördelningstrappan som avviker markant när det gäller egna inkomster. Den fattigaste tiondelen (decil 1) bland barnfamiljerna har nästan inga egna inkomster alls, endast knappt 13 000 för hela året 2009 eller drygt en tusenlapp i nettoinkomst per månad och konsumtionsenhet. Den rikaste tiondelen däremot hade närmare 400 000 kr/år eller drygt 30 000 kr i månaden per konsumtionsenhet. För den tiondel av barnfamiljerna som hade högst inkomster (decil 10) motsvarar stöden bara 5-6 procent av de disponibla inkomsterna. För den fattigaste tiondelen av barnfamiljerna stod offentligt finansierade stöd och försäkringar för drygt 80 procent av inkomsterna år 2009. Andelen minskar sedan drastiskt för närliggande inkomstgrupper (47 procent för decil 2 och 28 procent för decil 3).

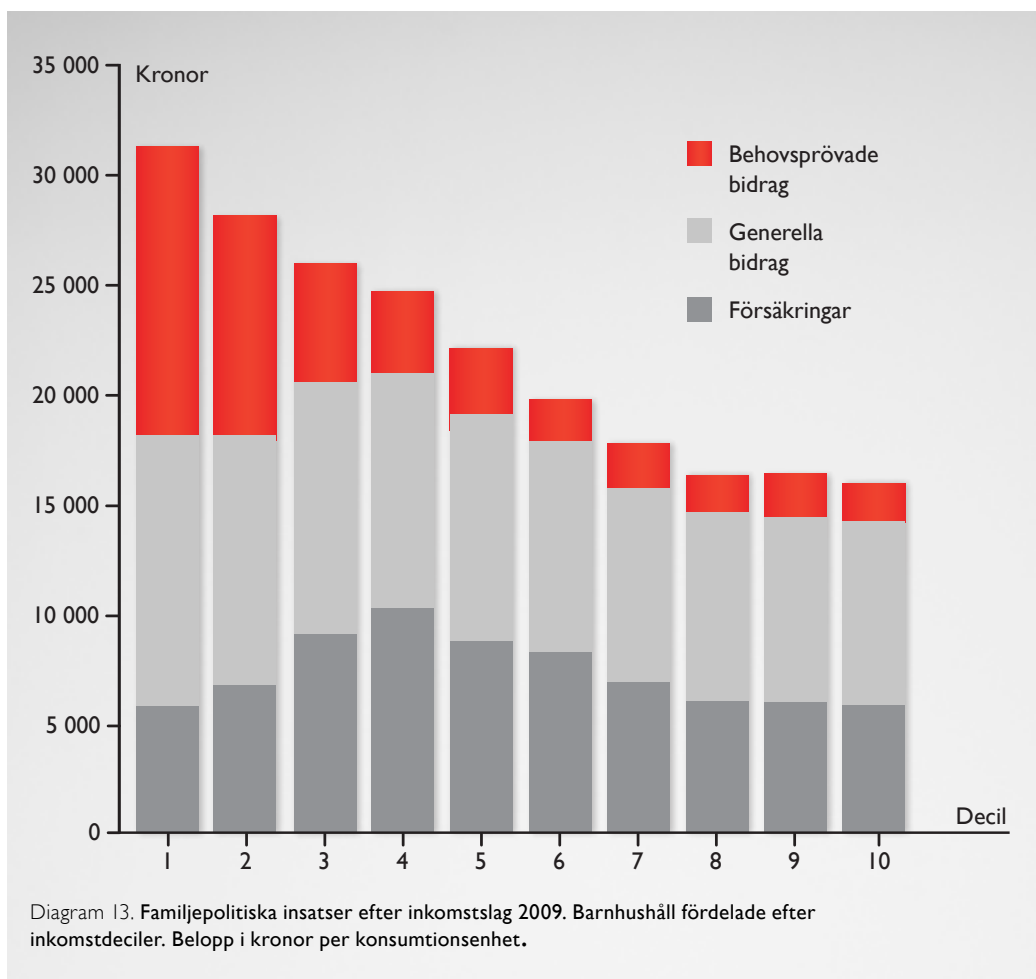
De offentliga överföringarna står således numera sammanlagt för knappt en sjuandedel (17,2 procent) av barnfamiljernas inkomster. Av dessa offentliga överföringar utgör den ekonomiska familjepolitiken, som särskilt studerats i föregående avsnitt, 11,1 procent medan andra offentliga transfereringar uppgår till drygt 6 procent. I den senare kategorin ingår såväl socialförsäkringar som arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd vid deltagande i arbetsmarknadsprogram och sjuk- eller aktivitetsersättning som försörjningsstöd (tidigare socialbidraget) genom kommunernas försorg. En tredjedel av de offentliga överföringarna till barnfamiljer ligger således utanför vad Försäkringskassan och andra aktörer normalt benämner den "ekonomiska familjepolitiken". Detta illustrerar hur intimt förknippat barnens ekonomiska villkor är med föräldrarnas villkor vid exempelvis sjukdom, arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta är viktigt att komma ihåg i den fortsatta framställningen som avgränsat fokuserar på de socialförsäkringar som normalt räknas in i den "ekonomiska familjepolitiken".



En närmare analys av de tre familjepolitiska stödsystemen visar som förväntat att dessa har en markant större ekonomisk betydelse för de lägsta inkomstgrupperna bland barnhushållen (se diagram 11). För den fattigaste tiondelen utgör stöden nästan hälften av de disponibla inkomsterna. För den näst lägsta tiondelen (decil 2) har denna andel nästan halverats. För normalhushållen (decil 4-6) bland barnfamiljerna står de familjepolitiska stöden för drygt en tiondel av inkomsterna. Detta illustrerar tydligt vilken fördelningspolitisk betydelse det har att införa förändringar i olika offentliga familjepolitiska stöd. Skärpta kvalificeringsregler och minskade ersättningar slår igenom på ett mer direkt sätt för barnfamiljerna i fördelningstrappans lägsta steg och påverkar såväl barnfattigdomens omfattning som övervärtningen till det kommunala försörjningsstödet.

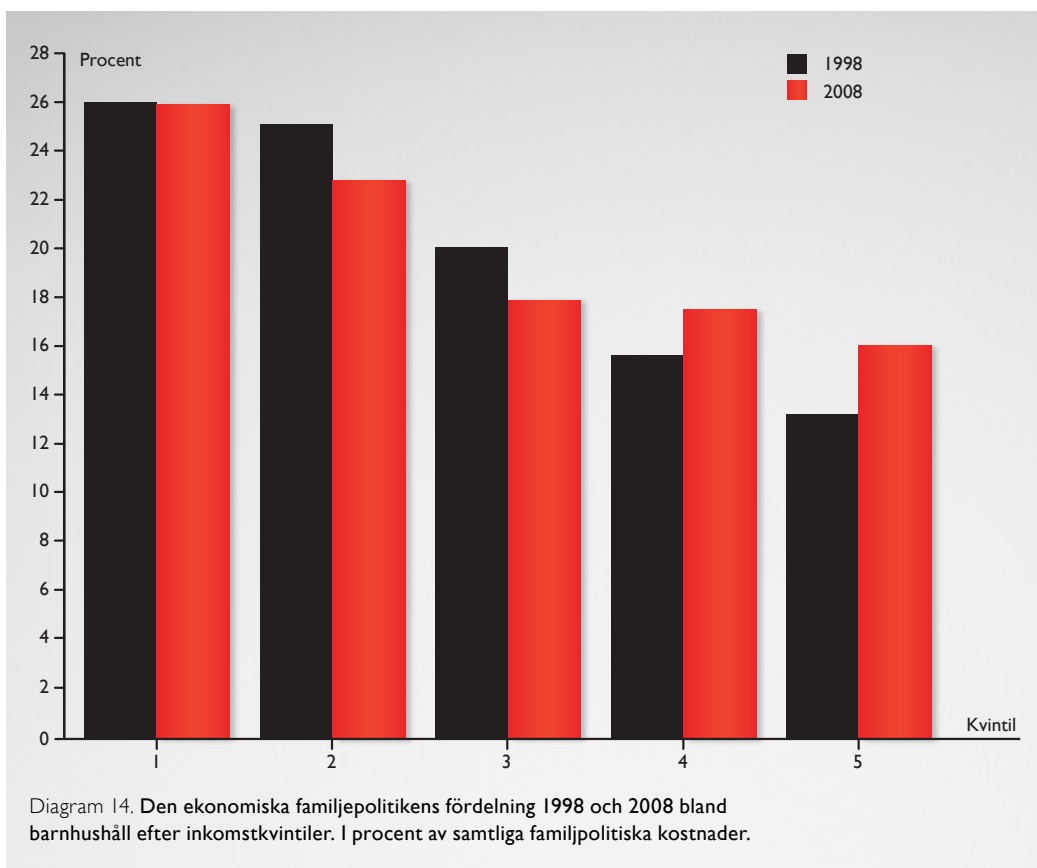


Fördelningen mellan de tre familjepolitiska systemen visar också att det framförallt är de behovsprövade bidragen – bostadsbidraget och underhållsstödet, som betyder mest för familjer med låga inkomster (46 procent av inkomsterna för familjer i decil 1 består av bidrag/försäkringar, och 19 av de 46 procentenheterna är behovsprövade bidrag. I decil 2 står de behovsprövade bidragen för 9 av 25 procentenheterna). För barnfamiljerna med de högsta inkomsterna är det framför allt istället barnbidraget och föräldrapenningen som stärker familjeekonomin något. Räknat i utbetalda belopp (diagram 13) erhåller barnhushållen, oavsett inkomstskillnader, i princip lika mycket från försäkringsförmånerna. Den omfördelande effekten är blygsam för de generella bidragen. De bidrar med 14–21 000 kronor per år eller 1 200 – 1 700 kronor i månaden per konsumtionsenhet i samtliga inkomstgrupper. Det är först när de behovsprövade bidragen beaktas som en inkomstutjämnande effekt uppstår mellan barnhushåll med lägre och högre disponibla inkomster.



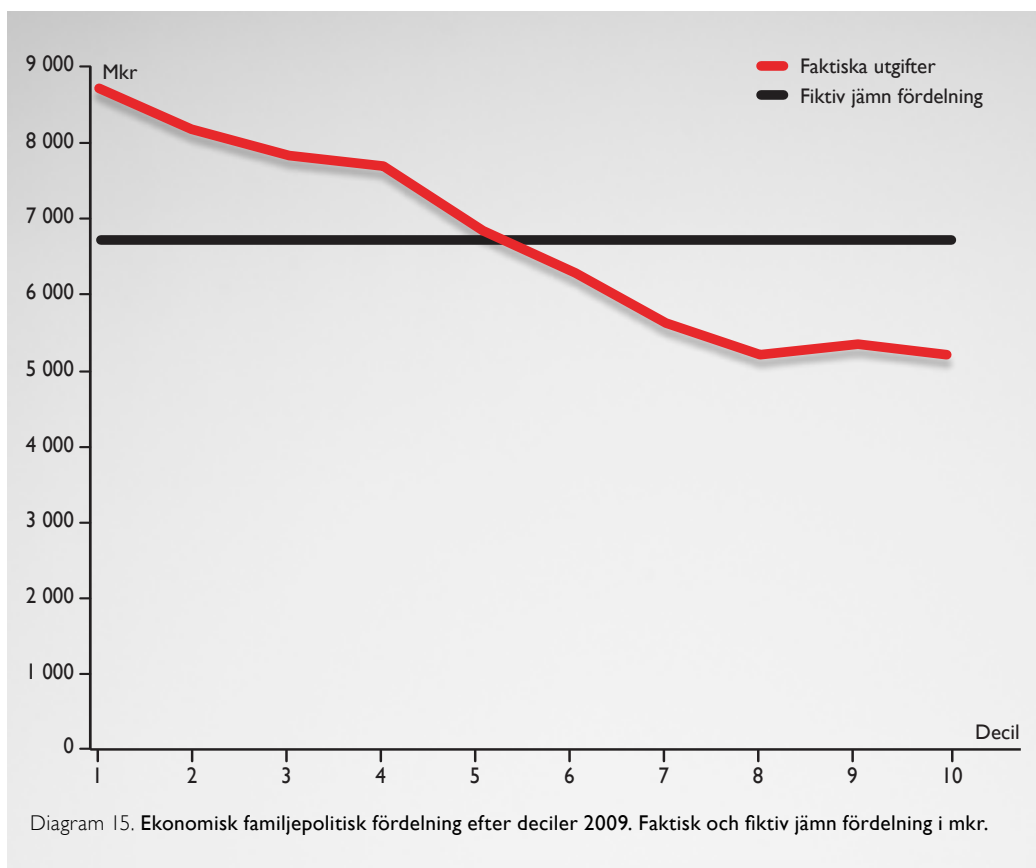
Något som är särskilt värt att notera är att föräldraförsäkringen har en mer begränsad effekt för barnfamiljer med låga inkomster (decil 1 och 2) än för barnfamiljer med medelhöga inkomster. Detta beror troligen på att många föräldrar i låga inkomstskikt saknar rätt till inkomstrelaterad ersättning. Många småbarnsföräldrar återfinns i fördelningstrappans lägre hälft, vilket hänger samman med att de ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Ett träffsäkert sätt att förstärka den fördelningspolitiska profilen skulle således vara att höja ”golvet” i föräldraförsäkringen.

Hur har då den fördelningspolitiska profilen i den ekonomiska familjepolitiken förändrats under senare år? Av jämförelsen mellan dess utfall 1998 och 2008 (diagram 14) framgår att en allt större andel av de familjepolitiska insatserna numera går till barnhushåll med bättre ekonomi. De två femtedelar av barnfamiljerna som har högst disponibla inkomster (kvintil 4 och 5) får en större andel av de familjepolitiska insatserna, en ökning med närmare 5 procentenheter, från 29 till 34 procentenheter under tioårsperioden. Den fattigaste femtedelen av barnhushållen har behållit sin andel, kring 26 procent, medan familjer med låg-medelhög inkomstnivå (kvintil 2 och 3) minskat sina andelar av det familjepolitiska stödet. Detta visar att den ekonomiska familjepolitiken har en allt mer blygsam fördelningspolitisk profil.

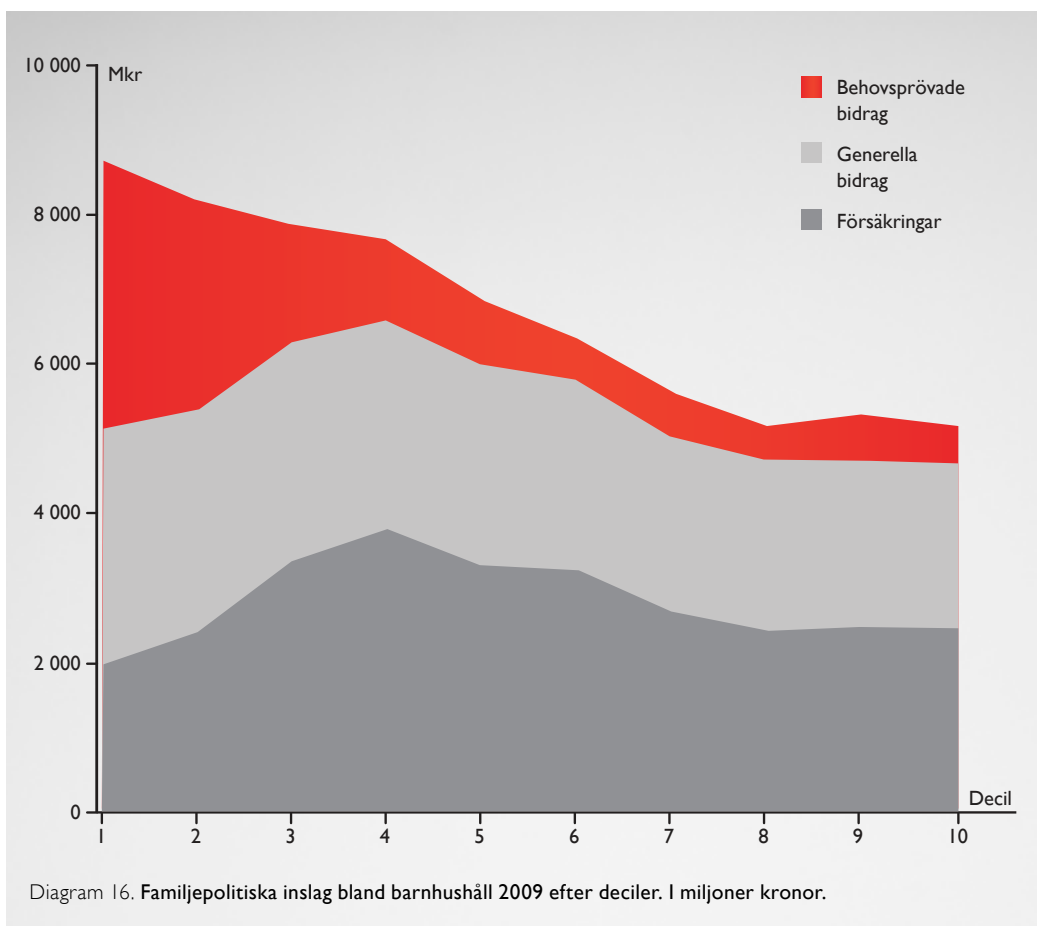


I linje med detta resultat görs i diagram 15 en beräkning för att bedöma de familjepolitiska åtgärdernas samlade fördelningseffekt för år 2009. I diagrammet jämförs hur de familjepolitiska utgifterna faktiskt fördelats med en fiktiv jämn fördelning oavsett hushållens inkomster. Av de sammanlagda familjepolitiska utgifterna på drygt 67 miljarder kr år 2009 fördelades 8,7 miljarder kronor till den fattigaste tiondelen av barnfamiljerna och 5,2–5,3 miljarder gick till barnhushållen med de högsta inkomsterna. Om pengarna hade fördelats helt inkomstneutralt (den fiktiva jämna fördelningen), hade varje tiondel erhållit 6,7 miljarder kronor. Den fördelningspolitiska effekten blir då mellanskillnaden mellan dessa kurvor.

Av totalt 67 miljarder kronor som gick till den ekonomiska familjepolitiken år 2009 fungerar knappt 6 miljarder som omfördelning mellan barnhushållen, vilket motsvarar enbart 8,7 procent av 2009 års ekonomiska familjepolitik.



Vid en närmare fördelningsanalys av de olika familjepolitiska inslagen märks tydliga skillnader (diagram 16). De generella bidragen, i huvudsak barnbidraget, fördelar sig som förväntat relativt jämnt mellan barnhushållen. Det är hushållens storlek och sammansättning som förklarar varför barnhushållen i de nedersta inkomstskikten får något högre bidrag. Något som också är förväntat är de behovsprövade bidragens tydliga omfördelade profil. Dessa bidrag, och då särskilt bostadsbidraget, är utformade för att förbättra situationen för barnfamiljer med knapp ekonomi. Det som överraskar är att de försäkringsrelaterade familjestöden i så liten grad når barnhushåll med låga disponibla inkomster. Det skulle behövas en förstärkning på motsvarande cirka 3 miljarder kronor i föräldraförsäkringen för att även den fattigaste femtedelen av barnfamiljerna skulle få en försäkringsnivå i paritet med barnfamiljer i högre inkomstskikt (jämfört med decilerna 3-5). Denna förstärkning skulle i motsvarande grad minska behovet av andra behovsprövade familjestöd, som bostadsbidrag och kommunalt försörjningsstöd. Framförallt försörjningsstödet har olyckliga sidoeffekter, med stigmatisering i form av beroende, skam och olustkänslor. Föräldraförsäkringens ”omvända” fördelningspolitiska profil har tidigare inte uppmärksamats och borde granskas närmare av bl.a. den pågående parlamentariska socialförsäkringsutredningen.



Försäkringskassan poängterar i en rapport till regeringen att familjepolitikens omfördelningseffekt avtagit under de senaste åren. (Försäkringskassan 2010). Rapporten framhäver socialförsäkringarnas betydelse för många barnhushåll samtidigt som resultaten visar att allt större andel av barnhushållen, framför allt ensamförsörjningshushållen, numera har inkomstnivåer under den relativa fattigdomsgränsen på högst 60 procent av medianinkomsten. ”Det innebär att det går att ifrågasätta om målet för den ekonomiska familjepolitiken uppnås fullt ut”, konkluderar Försäkringskassan i rapporten (a.a. s. 7).

I diagram 17 illustreras politikområdets avtagande omfördelningseffekter genom ett beräknings sätt som visar i vilken grad socialförsäkringarna förmår påverka inkomstfördelningen. Ju större minusvärden desto större utjämnande effekt har de olika familjepolitiska insatserna på inkomstfördelningen (beräknat utifrån gini-koefficient för disponibel inkomst per konsumtionsenhet). En åtgärd helt utan fördelningseffekter får värdet 0 och vid plusvärden ökar inkomstskillnaderna. I diagrammet har detta beräknats utifrån ett barnperspektiv. Diagrammet visar hur de familjeekonomiska insatserna påverkat de disponibla inkomsterna för alla barn i Sverige respektive år. Omfördelningseffekterna visas för de tre olika förmånsslagen i den ekonomiska familjepolitiken.

Sammanfattningsvis har den fördelningseffektprofilen i den ekonomiska familjepolitiken i Sverige till barn och deras familjer avtagit successivt under det senaste decenniet. Från slutet av 90-talet har den omfördelningseffekten av samtliga socialförsäkringar till barnfamiljer mer eller mindre halverats. Detta gäller samtliga ersättningsformer men märks särskilt för de behovsprövade bidragen.

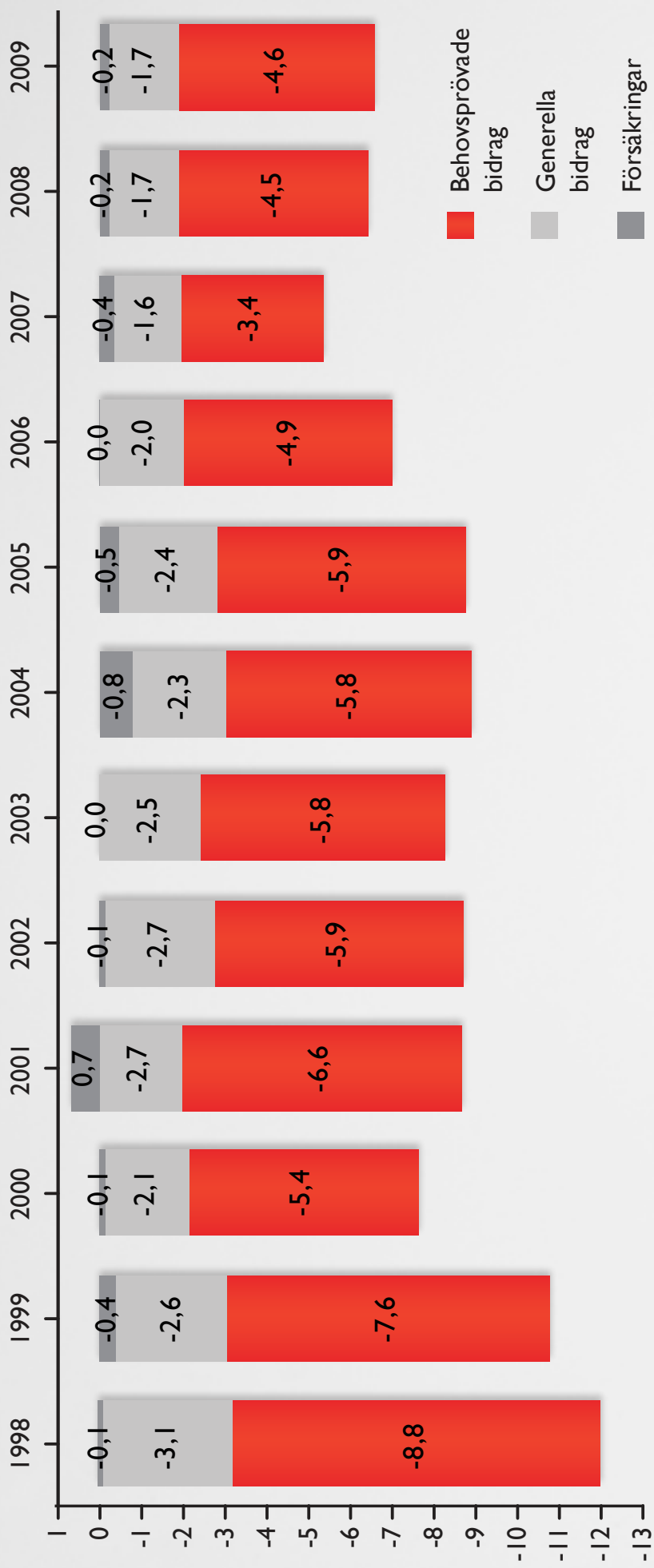


Diagram 17. Den ekonomiska familjepolitikens omfördelande effekt 1998 – 2009. Barn 0-19 år. Källa: FK 2010:10 diagram 3.3.

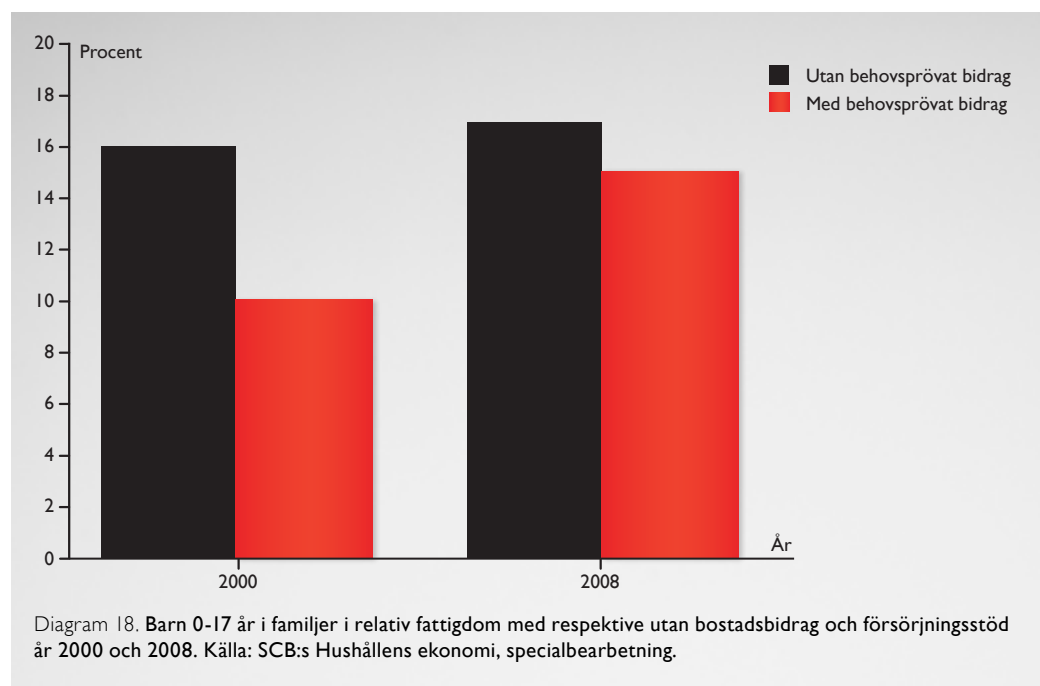
Samband mellan den ekonomiska familjepolitiken och det kommunala försörjningsstödet

Något kort bör också nämnas om utvecklingen av det kommunala försörjningsstödet, det som tidigare benämndes socialbidrag. Detta administreras traditionellt av kommunernas socialtjänst och skall ses som samhällets sista skyddsnet. Det är ett behovsprövat bidrag som räknar in alla andra försörjningskällor i relation till en riksnorm som antas årligen av riksdagen. Försörjningsbehovet prövas ingående fortlöpande och försörjningsstödet är avsett att vara en tillfällig och övergående försörjningsform. I samhällsdebatten brukar försörjningsstödet ses som en lägsta godtagbar levnadsstandard och det används ofta för att försöka fånga en absolut definition av fattigdom. Eftersom försörjningsstödet till sin karaktär är behovsprövat och baseras på hushållets samtliga andra inkomstkällor är det högst känsligt för allehanda förändringar för ekonomiskt utsatta hushåll. Det gäller inte bara familjernas arbetsrelaterade inkomster utan också förändringar i andra offentliga trygghetssystem. I en studie (Salonen 1997) har ett tydligt samband mellan förändringar i socialförsäkringar och dess följdverkningar på det kommunala försörjningsstödet påvisats. De neddragningar som skedde i en rad socialförsäkringar 1996 fick till följd att barnfamiljers och andra hushålls socialbidragsbehov istället ökade.

I detta sammanhang har inte några analyser kunnat göras av det direkta sambandet mellan förändringar i den ekonomiska familjepolitiken och dess konsekvenser för det kommunala försörjningsstödet. Övervärldningsstudier av denna typ skulle dock vara välmotiverade för att utröna senare års samband mellan effekter av förändringar i olika socialförsäkringar och dess konsekvenser för det kommunala försörjningsstödet. Vi får nöja oss med att konstatera att det kommunala försörjningsstödet till barnfamiljer i Sverige mellan år 2000 och 2009 i princip har legat oförändrat på cirka 4 300 miljoner kr, räknat i fast pris 2009 (Socialstyrelsen 2001 och 2010). Försörjningsstödet totala kostnader gick ner något under början av 00-talet för att åter igen öka i slutet av årtiondet. Antalet barnfamiljer som erhållit detta stöd har dock minskat med cirka 20 000 hushåll, från 90 000 till 70 000 hushåll under det gångna årtiondet. Antalet barn i hushåll med försörjningsstöd har under årtiondet minskat från 182 000 till 138 000 barn i åldern 0-17 år. Det är färre barnfamiljer som behöver stöd men dessa hushåll behöver stöd i allt längre perioder. Antalet bidragsmånader har successivt ökat under årtiondet från 6,2 till 6,8 månader per kalenderår mellan 2000 och 2009. Det genomsnittligt utbetalade beloppet per år i till barnfamiljer med försörjningsstöd har ökat med närmare 30 procent, från 47 000 till 61 000 kr per hushåll (i fast pris). En del av denna ökning förklaras av de förlängda bidragsperioderna. Med hänsyn tagen till dessa variationer återstår dock en ökning av de genomsnittliga bidragsbeloppen på närmare 18 procent (7 654 kr år 2000 jämfört med 8 990 kr/månad år 2009 per bidragsmånad). Dessa belopp påverkas givetvis också av förändringar i dessa bidragsfamiljers storlek och sammansättning. Antal barn i dessa hushåll har dock minskat något överlag från 2,02 till 1,96 barn per bidragshushåll mellan åren 2000 och 2009 vilket pekar i motsatt riktning. Andelen barnfamiljer med flyktingstatus har under motsvarande period ökat successivt, från 7 till 20 procent av samtliga barnfamiljer med försörjningsstöd. Flyktinghushållens bidragsbelopp ligger överlag högre, eftersom de inte hunnit etablera sig i Sverige och har färre andra inkomster.

I Barnombudsmannens senaste faktarapport (*Upp till 18 – fakta om barn och ungdom 2010*) presenterades en specialbearbetning av vilken effekt som bostadsbidraget och det kommunala försörjningsstödet tillsammans haft på fattigdomsutbredningen bland barnen. Till skillnad från tidigare analyser i denna studie analyseras detta utifrån ett barnperspektiv. Liksom tidigare definieras fattigdomen till familjer som har mindre än 60 procent av medianinkomsten. År 2000 minskade de två behovsprövade bidragen sammantaget barnfattigdomen från 16 till 10 procent av samtliga barn. Åtta år senare var motsvarande fattigdomsminskande effekt marginell, den stod endast för en minskning med två procentenheter, från 17 till 15 procent (diagram 18). Den dämpande effekten har således minskat högst avsevärt, från 6 till 2 procent av samtliga barn. Andelen barn i ekonomisk utsatthet ökade från 10 till 16 procentenheter mellan åren 2000 och 2008, vilket till stor del ska ses som en effekt av dessa behovsprövade bidrags allt sämre förmåga att lyfta hushåll ur inkomstfattigdom. Detta hänger i sin tur ihop med att det relativa värdet av dessa stöd inte hängt med den allmänna inkomstutvecklingen under det gångna årtiondet.

Detta resonemang stärker de tidigare resultaten i denna studie och understryker betydelsen av att även inkludera det kommunala försörjningsstödet i vidare överväganden av fattigdomsbekämpande policystrategier.



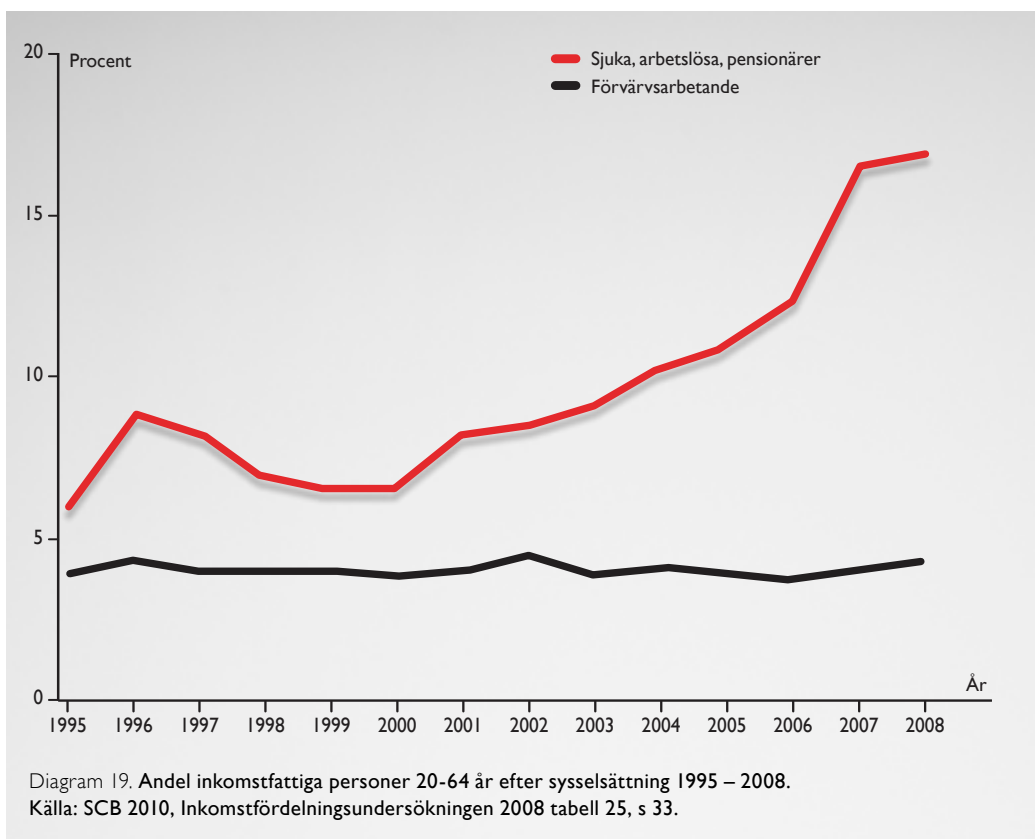
Välfärdspolitiska strategier för att minska barnfattigdomen

Denna studie har visat på den offentliga välfärdspolitikens avtagande förmåga att minska barnfattigdomen i Sverige och att dess insatser i allt mindre grad har en inkomstutjämnande effekt mellan hushållen.

I denna avslutande diskussion prövas möjliga strategier för hur detta rent konkret skulle kunna gå till. Utgångspunkten är ett antal kriterier som kan ligga till grund för en reformstrategi. En första utgångspunkt är träffsäkerhet. Med detta avses att reformförslagen verkligen ska nå de barnfamiljer som behöver lyftas ur ekonomisk utsatthet. En annan väsentlig utgångspunkt är att de förändringar som genomförs inte ska stigmatisera berörda hushåll utan istället stärka deras självbestämmanderätt och självkänsla. En tredje utgångspunkt är att utforma åtgärder som ligger i linje med både de berörda hushållens egna och folkopinionens intressen. Exempel på detta kan vara att stimulera och främja strategier som leder till självförsörjning och långsiktigt hållbara förändringar. Att stimulera föräldrar med låga inkomster till fortsatta studier och tryggare positioner på arbetsmarknaden är två tydliga exempel på inslag i en sådan strategi.

EU:s strategi för en hållbar samhällsutveckling fram till år 2020 innehåller en tydlig uppmaning till medlemsländerna att bekämpa fattigdomen (EU 2010). I ett svenskt perspektiv har förståelsen av ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer till stora delar kommit att separera å ena sidan barnens rättmätiga behov av en levnadsstandard som inte stänger dem ute från en inkluderande normalitet, å andra sidan deras föräldrars utsatta situation. Det är genom att bekämpa föräldrarnas arbetslöshet, bristande försäkringsskydd och delaktighet i samhället som långsiktigt hållbara förbättringar för de utsatta barnen skapas. Därför kan en svensk reformstrategi med barnkonventionens långtgående rättighetsperspektiv inte enbart uppfyllas genom mer riktade insatser till barnfamiljer som t.ex. barnbidragsnivåer eller daghemsutbyggnad. Dessa är givetvis strategiskt betydelsefulla åtgärder för att svara upp mot behov och efterfrågan bland barnfamiljer. I ett avancerat välfärdssamhälle som det svenska, med tydliga mål om allas rätt att delta i olika centrala samhällsarenor som t.ex. arbetsliv och offentliga trygghetssystem utgör dock breda och generella välfärdsordningar en omistlig plattform för att eliminera barns ojämlika uppväxtvillkor på lång sikt.

Under senare år har välfärdspolitiken alltmer kommit att knytas till en politik som i arbetslinjens namn premierar dem som har lönearbete framför dem som av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden. Jobbskatteavdragen har bidragit till en snabbt växande inkomststandard hos breda hushållskategorier. Skillnaden mellan att ha eller inte ha ett lönearbete ligger bakom de ökade inkomtskillnaderna i det svenska samhället. I Sverige lyser problem med ”working poor” med sin frånvaro medan det är ett större och växande problem i länder som t.ex. USA och Kanada men också i EU-länder som Polen, Italien och de baltiska länderna (Shipler 2004; Eurostat 2010). Däremot framträder en allt tydligare trend att inkomstfattigdomen ökar bland dem som står helt eller delvis utanför den svenska arbetsmarknaden. Medan inkomstfattigdomen (högst 60 procent av medianinkomst) bland förvärvsarbetsbetande i princip varit oförändrad på en låg nivå (cirka 4 procent), har den under det gångna årtiondet ökat från 6-7 procent till 17 procent bland personer 20-64 år som stod utanför arbetsmarknaden år 2008. Det är bland dessa vuxna personer som är sjuka, arbetslösa eller föremål för rehabiliterings- eller arbetsmarknadsåtgärder som många av de fattiga barnens föräldrar återfinns. Det är där divergensen mellan olika politikområden blir som tydligast, mellan å ena sidan den förstärkta barnrättspolitiken och å andra sidan aktiveringspolitiken gentemot deras föräldrar.



Vid sidan om de familjepolitiska insatser som varit i fokus i denna studie har det gradvis skett förändringar inom framförallt sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen som direkt påverkar barnfattigdomens omfattning och profil. Det allra tydligaste exemplet är de förändringar som skett i arbetslöshetsförsäkringen de senaste åren. Med de skärpta kvalifikationsregler som infördes januari 2007, med bl.a. avskaffande av det tidigare studerandevillkoret, får numera bara cirka hälften av alla öppet registrerat arbetslösa någon ersättning överhuvudtaget från arbetslöshetsförsäkringen (Salonen 2010). Antalet oförsäkrade arbetslösa har under det gångna årtiondet trendmässigt ökat och uppgick till cirka 150 000 personer per månad 2009 (a.a. s. 8). Många av dessa är unga som försöker etablera sig på arbetsmarknaden. Likaså är personer som kommit till Sverige på senare år överrepresenterade bland de oförsäkrade arbetslösa. Det är denna ökade försäkringslöshet bland arbetslösa och sjuka personer som även slår igenom bland barnfamiljer. Konsekvensen av denna tilltagande polarisering, inte bara på arbetsmarknaden utan också i de offentliga trygghetssystemen, är snabbt växande skillnader i levnadsvillkor. Detta får i sin tur konsekvenser för barn till föräldrar med svaga positioner på arbetsmarknaden och i trygghetssystemen. Som ett bidrag till en hållbar och inkluderande välfärdsstrategi i den pågående översynen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen har dessa frågor om de försäkringslösas villkor rimligtvis en central betydelse. Dessutom bör sådana överväganden relateras till Barnkonventionens målsättning om att alla barn har rätt till en rimlig levnadsstandard (artikel 27).

Som framgått är rundgången mellan olika bidragssystem för ensamstående/särlevande föräldrar och deras barn en annan aktuell och väsentlig familjepolitisk fråga. En statlig utredning har för närvarande i uppdrag att se över särlevande föräldrars situation (dir S2009:4). Det finns, som denna studie bekräftar, starka skäl för att stärka försörjningslösningar för dessa barnfamiljers utifrån deras egna önskade förutsättningar och villkor. I detta ingår översyn av underhållsstöd, bostadsbidrag och det kommunala försörjningsstödet. Ett förslag som presenterats är att på sikt helt avskaffa bostadsbidraget och införa ett ensamförälderstöd inom ramen för det generella barnbidraget istället (Petterson & Palmer 2010).

Riksrevisionen (2010) har i sin granskning och uttalade kritik av det nuvarande underhållsstödet öppnat för andra försörjningslösningar för särlevande föräldrar och deras barn. Sammantaget framstår en mer grundlig reformering av de ensamstående barnfamiljernas försörjningsvillkor under 2010-talet som en väsentlig strategi för att även minska deras ekonomiska utsatthet.

Vid sidan av förbättringar av befintliga socialpolitiska försörjningsformer kan det också vara motiverat att överväga nya stöd för utsatta barnfamiljer. Ett exempel är det särskilda barntillägget i studiebidraget som infördes år 2007, ett nytt och innovativt sätt att stödja studerande föräldrars ekonomiska situation under studietiden. De familjepolitiska stödsystemen måste ha förmåga att anpassa sig till nya villkor och utmaningar i takt med barnfamiljernas föränderliga livssituation. Detta gäller inte minst för barnfamiljer i välfärdssamhällets periferi.

Referenser

- Barnombudsmannen 2010. *Upp till 18 – fakta om barn och ungdom*. Stockholm.
- Boverket 2006. *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*. Karlskrona.
- Bradbury, B. & M. Jäntti 1999. *Child Poverty Across Industrialised Nations*. Innocenti Occasional Papers, Economic and social Policy Series No. 71. Florence: UNICEF.
- EU 2010. *Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Eurostat 2010. *In-work poverty in the EU. 2010 edition*. Methodologies and Working Papers. Luxembourg.
- Ferrarini, Tommy 2003. *Parental leave institutions in eighteen post-war welfare states*. Doctoral Dissertation Series No. 58. Swedish Institute for Social Research. Stockholm: SOFI.
- Ferrarini, Tommy 2009. *Barnbidraget i internationellt perspektiv. De kontanta och skattebaserade barnbidragens utveckling och koppling till barnfattigdom i Sverige och andra välfärdsdemokratier 1930 – 2000*. Working Papers in Social Insurance 2009:2. Stockholm: Försäkringskassan.
- FN:s Millenniummål: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=584>
- Försäkringskassan 2009. *Ensamstående föräldrars ekonomiska situation*. Socialförsäkringsrapport 2009:4. Stockholm.
- Försäkringskassan 2010. *Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*. Socialförsäkringsrapport 2010:10. Stockholm.
- Försäkringskassan 2010b. *Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01 – 2010-07-01*. Stockholm.
- Gornick, Janet & Markus Jäntti 2009. *Child Poverty in Upper-Income Countries: Lessons from the Luxembourg Income Study*. Working Papers No. 509. Luxembourg.
- Korpi, Walter & Joakim Palme 1998. 'The paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries', in *American Sociological Review* 63:661-687.
- Makalösa föräldrar 2010. *En önskad rapport. En rapport om fattigdom hos ensamstående föräldrar*. Stockholm.

- Misra, J., Budig, M., S. Möller 2007. 'Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earnings and poverty', in *Journal of Comparative Policy Analysis* 9:2, 135-155.
- OECD 2008. *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris.
- Ozawa, Martha 2004. 'Social Welfare Spending on Family Benefits in the United States and Sweden: A Comparative Study', in *Family Relations* 2004 Vol. 53, No. 3, 301-309.
- Pettersson, Thomas & Edward Palmer 2010. *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*. Rapport 2010:8 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringskansliet 2010. *Barn- och ungdomssatsning – för trygghet, jobb och kunskap*. 2010-03-31. Stockholm.
- Riksrevisionen 2010. *Underhållsstödet – för barnets bästa?* RiR 2010:22. Stockholm.
- Salonen, Tapio 1997. *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan i Lund 1997:8. Lunds universitet
- Salonen, Tapio 2010. 'Varannan utan a-kassa. Arbetslöshetsförsäkringen fungerar inte längre', i *Socialpolitik* nr 2 2010.
- Salonen, Tapio 2011. *Barns ekonomiska utsatthet. Årsrapport 2010*. Stockholm: Rädda barnen.
- SCB 2010. *Nationalräkenskaper 1993 – 2008*. Statistiska meddelanden Nr 15 SM 1001, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB 2010b. *Inkomstfördelningsundersökningen 2008*. Redovisning på riksnivå. HE 21 SM 01001. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Shieler, David 2004. *The Working Poor: Invisible in America*. New York: Alfred A. Knopf.
- Skinner, T., Bradshaw J. & J. Davidson 2007. *Child support policy: an international perspective*. Department for Work and Pensions Research Report No. 405. Leeds: Corporate Document Services.
- Smeeding, T., Rainwater, L. & S. Danziger 1995. *The Western Welfare State in the 1990s: Towards a New Model of Antipoverty Policy for Families with Children*. Luxembourg Income Study Working Paper No. 128. Luxembourg.
- Socialstyrelsen 2001. *Ekonomiskt bistånd/Socialbidrag 2000*. Statistik Socialtjänst 2001:7. Stockholm.
- Socialstyrelsen 2010. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2009*. Statistik Socialtjänst. Stockholm.
- SCB 2010. *Inkomstfördelningsundersökningen 2008*. Redovisning på riksnivå. HE 21 SM 01001. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SOU 2001:24. *Ur fattigdomsfällan*. Slutbetänkande från Familjeutredningen. Stockholm.

SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm.

Wennemo, Irene 1994. *Sharing the cost of children*. Doctoral Dissertation Series No. 25. Swedish Institute for Social Research. Stockholm: SOFI.

Rädda Barnen kämpar för barns rättigheter.
Vi väcker opinion och stöder barn i utsatta
situationer i Sverige och i världen.



Rädda Barnen

Rädda Barnen
107 88 Stockholm
Besöksadress: Landsvägen 39
Sundbyberg
Telefon: 08-698 90 00
Fax: 08-698 90 10
info@rb.se
www.rb.se
Plus/bankgiro 90 2003-3