

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Höga marginalsatser eller tröskeeffekter som hämmar ökat förvärvsarbete kan påverka effektiviteten i samhällsekonomin negativt. I denna studie undersöks situationen för barnfamiljerna, bl a genom en jämförelse mellan förhållandena före och efter 1990/91 års skattereform. För familjer med barn under skolåldern studeras effekterna av olika arbetstidsval dels i 1991 års skatte- och bidragssystem och dels vid alternativa finansieringsformer för barnomsorgen, t ex vid införande av vårdnadsbidrag.

Förändringarna i skatte- och bidragssystemen under senare år har kraftigt påverkat barnfamiljerna. Marginaleffekten, dvs den andel av en inkomstökning som går bort genom ökade skatter och avgifter och mindre bidrag, var över 60% i mitten av 1980-talet för en mycket stor andel av barnfamiljerna. Studien av ett representativt urval barnfamiljer visar att denna grupp minskat väsentligt under den senaste femårsperioden. Men trots de efter skattereformen lägre marginalsatserna förekommer fortfarande marginaleffekter på över 70%. Och de höga marginaleffekterna i 1991 års system beror i större utsträckning på bidragssystemen.

För familjer med barn i förskoleåldern påverkar daghemstaxan lönsamheten av förvärvsarbete. I 1991 års system ger t ex övergång från hemarbete till halvtidsarbete ett privatekonomiskt utbyte på mellan 30 och 50% vid vanligt förekommande inkomster och daghemstaxor. Stora steg i daghemstaxan kan ge upphov till tröskeeffekter - en inkomstökning kan resultera i en minskning av nettoinkomsten. Det privatekonomiska utbytet vid övergång till förvärvsarbete kan också bli lågt eller negativt för dem som inte har tillgång till subventionerad barnomsorg.

Från effektivitetssynpunkt är det betydelsefullt att de ekonomiska konsekvenserna för individer och hushåll av olika

val speglar de samhällsekonomiska konsekvenserna. Överensstämmelsen visar sig vara jämförelsevis god mellan de privatekonomiska och de samhällsekonomiska utfallen för valet mellan egen vård av barnen i hemmet och förvärvsarbete om barnen får plats i familjedaghem.

Undersökningen av daghemskostnaden visar, inte oväntat, att kostnaden per barn i regel är lägre i kommuner där barnens vistelsetid på daghem också är jämförelsevis lägre. Kostnadsskillnaderna är stora mellan olika åldersgrupper. I 1991 års prisläge är kostnaden omkring 70 000 kr för barn i åldern 3 - 6 år och ca 110 000 kr för barn under 3 år. Detta gäller vid en vistelsetid på 35 tim/vecka vilket ungefär motsvarar den för hela landet genomsnittliga vistelsetiden.

Den samhällsekonomiska intäkten av den offentligt finansierade barnomsorgen brukar mätas i värdet av det förvärvsarbete som möjliggörs. Enligt inkomstdata för ett representativt urval hushåll med kommunal barnomsorg år 1986 var de samhällsekonomiska intäkterna ungefär dubbelt så stora som barnomsorgskostnaderna. Vårdnadshavarnas skatter och avgifter motsvarade ungefär barnomsorgskostnaderna.

Ser vi till de enskilda familjerna blir de samhällsekonomiska konsekvenserna av övergång från hemarbete till förvärvsarbete beroende av barnens ålder. Det samhällsekonomiska utfallet är genomgående högt för familjer med ett barn. Men för flerbarnsfamiljer med barn under tre år på daghem kan det i vissa fall bli lågt och även negativt.

Modellsimuleringar har också genomförts avseende effekterna av olika typer av vårdnadsbidrag, här betecknade "barnpeng". Den antages utgå till familjer med barn under skolåldern. Om den behålls av föräldrarna antages den i ett första fall beskattas med vanlig inkomstskatt. Dagens daghemstaxor ökas med barnpengbeloppet och avgifter upp t o m detta belopp görs avdragsgilla.

Är barnpengen relativt låg påverkas det privatekonomiska utbytet av förvärvsarbete inte mer än vad som svarar mot de skillnader i daghemsavgifter som idag finns mellan olika kommuner. Är barnpengbeloppet däremot så högt att den ekonomiska situationen för hemarbetande höjs över den nivå som gäller för förvärvsarbetande uppkommer givetvis tröskeleffekter. I modellsimuleringarna identifieras ett gränsvärde, en omslagspunkt för finansieringens styreffekt. En barnpeng som är lägre än detta gränsvärde ger incitament som går i samma riktning som i dagens system, dvs stimulerar till val av statsbidragsberättigad barnomsorg. Detta gränsvärde är högre för barn under 3 år än för barn 3-6 år.

En barnpeng som är högre än omslagspunkten ger incitament i motsatt riktning, vilket i vissa fall kan ge s k "hemnavårdsstyrande" tröskeleffekter. Egen vård av barnen i hemmet blir då ekonomiskt fördelaktigare för familjen än förvärvsarbete och kommunal barnomsorg men får en negativ effekt på offentliga budgetar. Sådana effekter finns i dagens system endast i form av utbudsbegränsningen, dvs genom att tillgången till statsbidragsberättigad barnomsorg är lägre än efterfrågan.

En barnpengen kan också påverka valet mellan en privat dagmamma, familjedaghem och daghem. Även om barnpengen antages vara avdragsgill vid barnomsorg hos en privat dagmamma kan en "svart" dagmamma bli billigare än en "vit" dagmamma som deklarerar avgiften som inkomst. Detta beror på att endast inkomstskatt, i dagens system i regel ca 30 %, behöver betalas om barnpengen beskattas hos föräldern. Dagmamman däremot måste betala både inkomstskatt och egenavgifter och får dessutom ett eventuellt bostadbidrag reducerat. Jämfört med kommunal barnomsorg blir en privat dagmamma det billigaste alternativet i första hand för familjer med barn som är över 3 år och vid deltid. Den kommunala barnomsorgen blir förmånligast för familjeekonomin för små barn, för familjer med flera barn och vid långa vistelsetider.

Incitamenten till "svart" barnomsorg reduceras om barnpengen likabehandlas med en vanlig inkomst, vilket i övrigt också har fördelen att styreffekterna lättare kan överblickas. En likabehandling med en förvärvsinkomst motsvarar i 1991 års skatte- och bidragssystem en "beskattning" av barnpengen med ungefär 60 %. Också effekterna av en sådan konstruktion har studerats genom modellsimuleringar. I detta fall erhålls tröskeleffekter endast vid höga barnpengnivåer. Även för denna konstruktion gäller dock att samma barnpengbelopp för olika åldrar leder till att systemets styreffekter blir olika för barn under respektive över 3 år. Detta beror på att kostnaderna och därmed subventionsgraden i dagens system är olika för dessa ålderskategorier.

Finansieringens styreffekter överblickas enklast om man jämför med ett "ostyrt" system. Ett sådant fall uppkommer t ex om barnpengen likabehandlas med en vanlig inkomst och barnomsorgskostnaden med en negativ inkomst. Utöver inkomstskatten behöver då också t ex arbetsgivaravgifter och bostadsbidrag påverkas. Även om barnomsorgskostnader över barnpengbeloppet görs avdragsgilla vid inkomstbeskattningen blir således värdet av avdraget för lågt. "Hemmavårdsstyrande" tröskeleffekter kan därför uppkomma om enda alternativet till egen vård är icke statsbidragsberättigad barnomsorg. Genom jämförelsen med ett ostyrt system framgår t ex att en barnpeng, om den endast utgår till barn under 3 år, kan väljas jämförelsevis hög och ändå ge samma grad av "styrning" mot val av kommunal barnomsorg som gäller för barn i ålderskategorin 3-6 år i dagens system.