

9 AVSLUTNING OCH SAMMANFATTNING

Samspelet mellan inkomstskatter och inkomstprövade bidrag samt avgifter gör att margineffekterna kan vara höga även om den ekonomiska standarden inte är det. I dagens Sverige är det frågan om ett dussintal transfereringar och avgifter om tillsammans ca 30 miljarder som kan ge upphov till höga margineffekter.

I vårt modellarbete har vi tagit upp olika typer av bostadsbidrag, utbetalning och återbetalning av studiemedel, barnomsorgsavgifter, inbetalning av bidragsförskott och underhållsbidrag. Beräkningarna avser år 1991. Huvudsyftet har varit att studera hur en marginellt ökad arbetsinkomst påverkar den disponibla inkomsten under samma period. Höga margineffekter innebär att utbytet av ökat förvärvsarbete är litet. Många som har höga margineffekter kan förväntas ha en kortare arbetstid eller på annat sätt minska sin arbetsvolym jämfört med om margineffekterna varit små.

Utanför vår analys har legat samband över flera perioder. Det går lätt att konstruera exempel som visar att sådana samband kan verka i direkt motsatt riktning. Betrakta t.ex. en potentiell förälder som överväger att gå upp i betald arbetstid. Inkomstskatter och avtrappande bostadsbidrag kan leda till att det privatekonomiska utbytet under den period förvärvsarbetet utförs är litet. Men i gengäld kan föräldraersättningen under en kommande period bli större.

Utanför analysen har legat socialbidraget och asylbidraget för vilka man kan argumentera att marginaleffekten är 100 procent. Hustrutilläggat inom folkpensioneringen, återbetalning av hemutrustningslån till flyktingar, bidrag till gymnasiestuderande berör förhållandevis få och därför har vi inte modellerat dem. Eftersom det kan bedömas vara inaktuellt för flertalet brukare av social hemtjänst respektive färdtjänst att öka arbetsutbudet har dessa system inte medtagits i modellarbetet.

Även om vi genom våra tidigare arbeten haft en icke obetydlig förtrogenhet med skatte- och bidragssystemen har vi under arbetets gång kommit till insikt om att systemen är mer komplicerade, och mer invävda i varandra än vad vi förmodade när arbetet började. Svårigheterna till trots menar vi att det knappast finns något alternativ till modellarbete om man vill förstå hur de samhälleliga stödsystemen samspelar och påverkar betingelserna vid val av arbetstid.

En transferering kan avtrappas mot mottagarens inkomst på två principiellt olika sätt och därmed påverka marginaleffektens storlek, och samma gäller hur en avgift kan öka marginaleffekten. 1) Påverkan kan ske över ett litet intervall men där vara synnerligen stor. Vid andra inkomster påverkas inte marginaleffekten. Exempel på denna typ är återbetalning av studiemedel enligt de äldre reglerna och barnomsorgstaxor av den typ som tillämpas i Stockholm. Underhållsbidraget passar också in här, dock med reservationen att bidraget till marginaleffekten i många fall inte bortfaller abrupt utan avklingande. 2) Påverkan uppgår till bara några procentenheter, men den äger rum över ett stort intervall. Exempel härpå är återbetalning av studiemedel enligt de nya reglerna och procentuella barnomsorgstaxor. En mellanställning mellan de två sätten intas av bostadsbidragen; de avtrappas över ett förhållandevis stort intervall där de bidrar till marginaleffekten med några tiotals procentenheter.

Våra resultat pekar på att marginaleffekterna är synnerligen höga för vissa kategorier och nivåer för bruttointkomsten. Därigenom finns det starka incitament för familjerna att undvika sådana tillstånd. För det första bör man undvika att uppbära reducerade studiemedel. För det andra bör man undvika att arbeta heltid om man är underhållsskyldig med låg lön. För det tredje är det privatekonomiskt dåligt lönande att arbeta mer för ensamföräldrar med två eller flera barn eller för dem som har ett barn när lönen är medelhög. Ett fjärde sätt är att avstå från kapitalinkomster och förmögenhet om man har låg pension.

I framställningen skilde vi mellan fem kategorier: "barnlösa", "kärnfamiljer", "studerande", "underhållsskyldiga, ensamföräldrar och ombildade familjer" samt "älderspensionärer".

"Barnlösa" betecknade de i yrkesaktiva åldrar som inte hade hemmavarande barn, inte var skyldiga betala underhåll och inte mottog pension eller studiemedel. Höga marginaleffekter, dvs. 50 - 60 procent, förekommer av tre skäl för ensamstående utan barn. Ett är bostadsbidragen som är aktuella för deltidsarbetande och heltidsarbetande över 29 år om lönen är låg. På grund av avrundningsregler när bostadsbidraget försvinner är marginaleffekten mycket hög i ett litet intervall. Det andra skälet är avtrappningsregler för uppskov med återbetalning av studiemedel enligt det äldre systemet, vilket kan beröra deltidsarbetande, heltidsarbetande med låg lön samt heltidsarbetande med medelhög lön och stor studieskuld. Det tredje skälet är den statliga inkomstskatten som är aktuell för heltidsarbetande med höga löner.

Våra beräkningar av typiska marginaleffekter utifrån dataunderlaget visade att bland de ensamstående har den första decilen (= tiondelen) så låga arbetsinkomster att deras marginaleffekter är lika med noll, och den andra tiondelen har en låg marginaleffekt. Puckeln med hög marginaleffekt över 50 procent på grund av bostadsbidragets avtrappning är tillämplig på fjärde och femte decilen bland de yngre ensamstående. För "äldre" ensamstående barnlösa som befinner sig i tredje till och med femte decilerna är bostadsbidraget i avtrappande. Här till kan i fjärde och femte decilen tillkomma avtrappande återbetalning av studiemedel som leder till marginaleffekter över 60 procent. Inkomstskattesystemets effekter med marginalsatt om 50 procent är tillämpligt endast på den sista decilen bland de yngre ensamstående, och på de två högsta decilerna på de äldre ensamstående. Bland de ensamstående fick väl så många höga marginaleffekter av bostadsbidragssystemets avtrappning som av statsskatten.

För par med hemmavarande barn tillkommer att bostadsbidraget ökar med antal barn, samt i förekommande fall inkomstprövade avgifter för barnomsorg. "Kärnfamilj" betecknade vi familjer med två vuxna och hemmavarande barn, om den inte mottar eller betalar underhållsbidrag. Kärnfamiljernas marginaleffekter är i många situationer högre än för barnlösa par på grund av att bostadsbidraget avtrappas under ett längre intervall och att inkomstrelaterade taxor finns för barn med kommunal barnomsorgsplats.

Barnomsorgstaxorna har olika konstruktion i de olika kommunerna. Heltidsarbetande en-försörjare har en marginaleffekt som uppgår till minst 50 procent, och för många är den så hög som 70 procent. För kategorin två-försörjare med ett barn som inte har daghemsplats är det knappast fråga om höga marginaleffekter. Men om två-försörjarna har två eller fler barn kan marginaleffekter om 50 procent och därutöver vara relativt vanliga.

Våra skattningar av typiska marginaleffekter utifrån data visade att avtrappningsreglerna för bostadsbidraget är aktuella redan för första decilen. Detta system bidrar till marginaleffekterna till och med tredje decilen för familjer med ett barn, till och med fjärde decilen för dem med två barn och till och med sjunde decilen för dem med tre eller fler barn. För de allra flesta kärnfamiljer är marginaleffekten 40 procent eller högre. Genom att vi antagit att antalet barn som en familj har i kommunal barnomsorg ökar med antalet hemmavarande barn stiger också marginaleffekten med antal barn i resultatredovisningen. Bland dem med tre barn är marginaleffekten minst 50 procent och kan om plikt att återbetala studiemedel enligt äldre regler föreligger bli synnerligen höga.

För många studerande som uppbär studiemedel är marginaleffekten högst måttlig. Så länge som bruttoinkomsten ligger under fribeloppet är marginaleffekten synnerligen måttlig för ensamstående utan barn. Det privatekonomiska utbytet av att arbeta under ferierna eller på deltid är stort. Men om en eventuell makes inkomst inte förhindrar familjen från att få bostadsbidrag kan en marginaleffekt upp till 40 procent redan vid en och en halv till två månaders heltidsarbete vara aktuell. Vid bruttoinkomster över fribeloppet är marginaleffekten mycket hög. Om det finns barn på daghem kan den vara kring 100 procent. En enkel beslutsregel för familjerna är därför att utnyttja studiemedel så länge som bruttoinkomsten ligger under fribeloppet, och att avstå om den överstiger. Ett alternativ är att söka studiemedel för deltidsstudier.

Att vara underhållsskyldig respektive ensamförälder innebär ofta ekonomiska påfrestningar. Detta motiverar underlättnader eller direkta stöd som är inkomstprövade till kategorierna. Härigenom uppkommer dock högst betydande marginaleffekter. Reglerna för underhållsskyldighet leder till högst betydande marginaleffekter för underhållsskyldiga. För ensamstående underhållsskyldiga utan barn är detta främst ett låginkomstproblem, men det kan förskjutas upp i inkomstklasserna om den underhållsskyldige bildar en ny familj. På grund av bostadsbidragets avtrappningsregler och i förekommande fall inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter har heltidsarbetande ensamföräldrar med två eller flera barn mycket höga marginaleffekter.

Enligt skattningarna av typiska marginaleffekter har den första kvartilen (= fjärdedelen) underhållsskyldiga en mycket hög marginaleffekt. Talet är 72 procent vid ett underhåll och hela 87 procent vid två underhåll. För medianen och tredje kvartilen är effekten nere i kring 50 procent vid ett underhåll och kring 60 procent vid två underhåll. Många ensamföräldrar har en anmärkningsvärt låg arbetsinkomst vilket måste tolkas som att många är deltidsarbetande. Detta är konsistent med att marginaleffekten är hög vid hel-

tidsarbete. Därigenom är marginaleffekten inte hög för första kvartilen. För den mediane ensamföräldern är marginaleffekten knappt 60 procent. Mycket hög marginaleffekt kan förekomma om återbetalning av studiemedel enligt de äldre reglerna är aktuellt för dem med ett barn. De flesta ensamföräldrar med två eller flera barn har så låga arbetsinkomster att minskad återbetalning av studiemedel inte är aktuell vid en liten inkomstökning.

Den femte analysgruppen var ålderspensionärerna. För dessa fann vi det lämpligt att studera även marginaleffekter av kapitalinkomster. Dessa befanns vara mycket höga för dem med låga pensionsinkomster. Orsaken härtill är dels att det särskilda grundavdraget för pensionärer vid inkomstbeskattningen avtrappas mot såväl förmögenhet som kapitalinkomster, dels att det kommunala bostadstillägget avtrappas mot förmögenheten. Egna arbetsinkomster har inte samma effekt. Därför kan marginaleffekterna för arbetsinkomster vara så väl lägre som högre jämfört med motsvarande arbetsinkomst för person utan pensionsinkomst.

Skattningar från det utnyttjade dataunderlaget anger att arbetsinkomster är ovanliga bland personer över 65 år. För ensamstående med låga pensioner handlar det om att ca 10 procent har någon arbetsinkomst, och andelen är något större bland dem med högre pensionsinkomst. Kapitalinkomster däremot är synnerligen utbredda; sådana finns bland ca 90 procent av pensionärerna. Oftast är det fråga om kapitalinkomster om några tusental kronor. Bland ensamstående med låg pension har kring 80 procent kapitalinkomster understigande 10 000 kronor, där marginaleffekten är ca 61 procent. Så gott som alla andra finns i intervallet upp till 50 000 kronor i kapitalinkomst, där marginaleffekten är 131 procent. Mycket höga marginaleffekter för kapitalinkomster är följaktligen ett tämligen utbrett fenomen bland pensionärer och under vissa omständigheter är effekterna uppenbart konfiskatoriska.

Diskussionen under 1980-talet om höga marginaleffekter gällde främst inkomstskattesystemets effekter och därigenom familjer med höga inkomster. Detta ledde fram till den stora skattereformen varigenom marginaleffekterna sänktes för sådana familjer. Våra resultat antyder att om 1990-talets marginaleffektsdebatt och reformer utgår från de nuvarande effekternas storlek, inriktningen blir annan än under föregående decennium.

Det blir då frågan om att behandla främst hur:

- a. Kapitalinkomster behandlas för dem med låg pension.
- b. Underhållsbidragsreglerna utformas för dem med låg inkomst.
- c. Bostadsbidragssystem och barnomsorgstaxor utformas för ensamföräldrar och familjer om två vuxna och tre eller fler barn.

Även reglerna för att bevilja samt återbetala studiemedel kan behöva debatteras utifrån marginaeffekternas storlek.