

Kontanta överföringar till hushållen – egenskaper och effekter

Björn Gustafsson

Analys av de offentliga transfereringarnas effekter på materiell standard för olika grupper i samhället är ett sätt att mäta effektiviteten i socialförsäkringen.

Ekonomie doktor Björn Gustafsson är verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs Universitet.

Kontanta överföringar är mycket utbredda i dagens svenska samhälle. Nästan alla hushåll mottar under ett år någon överföring. Överföringarna har många former: sjukpenning, ålderspension, arbetslöshetsunderstöd, barnbidrag, bostadsbidrag är några av de vanligare. Samtidigt finns motriktade betalningsströmmar från hushållen till offentlig sektor genom att hushållen betalar inkomstskatt.

Överföringar, transfereringar, har blivit en allt viktigare inkomstkälla för hushållen. Under seklets förra del spelade överföringarna en synnerligen marginell roll för befolkningens försörjning. Så sent som vid 1960-talets början stod överföringarna för mindre än tio procent av hushållens sammanlagda inkomster före skatt. I dag är motsvarande procenttal något över 20. Det finns alltså materiella skäl varför överföringar till hushållen och deras effekter har blivit ett allt angelägnare forskningsområde. I denna artikel skall vi se på överföringarnas egenskaper och effekter som studerats inom ekonomisk forskning.

Överföringarnas ökande betydelse är inget för Sverige unikt. Ett motsvarande utvecklingsförlopp återfinns i andra liknande länder. Orsakerna till transfereringarnas ökning är många. Att förklara

ökningen med enbart text den ökande andelen äldre för inte särskilt långt.

Överföringarnas egenskaper

Överföringarna har vuxit fram av olika skäl. Tabell 1 visar en uppdelning efter huvudsaklig funktion – här har alltså förutsatts att en överföring har endast en funktion något som kan diskuteras.

Tabell 1. Offentliga transfereringar efter huvudsaklig funktion 1982 (bearbetning av nationalräkenskaperna)

Huvudsaklig funktion	Miljarder kronor
Ålderdom	46,7
Sjukdom och handikapp	25,9
Barn och föräldraskap	11,4
Arbetslöshet	6,5
Bostadskonsumtion	6,4
Efterlevande vuxna	3,8
Risker i arbetslivet	2,1
Studier	2,1
Socialbidrag	1,8

Vi ser i tabell 1 att det viktigaste skälet för överföringar i det svenska samhället är mottagarens ålderdom. Det handlar om ålderspension inom folkpensioneringen, ATP, delpension och om hustrutillägget inom folkpensionen. Sådana överföringar har ökat kraftigt under 1970-talet. Bakom expansionen ligger att allt fler blivit berättigade till allt större ATP-pensioner, att ålderspensionen inom folkpensionen

Överföringar, transfereringar, har blivit en allt viktigare inkomstkälla för hushållen.

Det viktigaste skälet för överföringar i det svenska samhället är mottagarens ålderdom.

ringen har ökat och att den allmänna pensionsåldern sänktes den 1 juli 1976.

Nästan en fjärdedel av alla transfereringar gäller mottagarens sjukdom eller handikapp. Det rör sig om sjukförsäkringen men även om långvariga betalningar i form av förtidspension. Inte mer än en tiondel av alla överföringar till hushållen avser barn och föräldraskap. Medlen betalas främst ut som barnbidrag till alla familjer med barn, eller inom ramen för föräldraförsäkringen.

Med direkt anledning av arbetslöshet överfördes 1982 6,5 miljarder kronor. De senaste årens ökande arbetslöshet har lett till att beloppet har stigit kraftigt. Det handlar här om ersättningar från de statsunderstödda arbetslöshetskassorna, om bidrag vid arbetsmarknadsutbildningen, samt i mindre grad om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Stödet för bostadskonsumtion riktas främst till folkpensionärer (KBT) och barnfamiljer (bostadsbidrag). De beloppsmässigt mindre funktionerna är stöd till efterlevande vuxna (änkepension), risker i arbetslivet (arbetsskadeförsäkringen och lönegarantin), studier samt socialbidrag.

Överföringarnas effekter

Överföringarna liksom inkomstskatten har många effekter på hushållen. Den ekonomiska forskningen om överföringar har i huvudsak tagit upp effekter på privat sparande, arbetsutbud och hushållens materiella standard – för översikt av litteraturen se (1) (3) eller (6). Försörjning under ålderdomen och möjligheter att möta oförutsedda inkomstbortfall är viktiga skäl till att spara. Förändrade förmåner inom transfereringssystemet, tex förändrade pensionsförmåner, kan därför påverka motiven att spara. En ganska omfattande litteratur kring pensionsförsäkringarnas effekter på hushållssparandet har vuxit fram.

Generösare överföringar till hushållen medför större konsumtionsmöjligheter. Huvudkällan till konsumtion är för de flesta hushållen avlönat arbe-

te. Ökande transfereringar kan därför minska motiven för avlönat arbete – arbetsutbudet kan minska. De ökade överföringarna kan alltså leda till att den totala produktionen i ekonomin minskar, något som allmänt uppfattas som negativt. Men märk att i flera fall är ett minskat arbetsutbud inte en oönskad bieffekt, utan ett av överföringarnas syften: sjukförsäkring möjliggör för den sjuke att stanna hemma från arbetet, pensionsförmåner gör att den åldrande slipper att arbeta.

Dagens nyblivne pensionär är i allmänhet betydligt yngre än vad fallet var några decennier tidigare. Det finns inte obetydliga skillnader vad gäller den ålder vid vilken man slutar att arbeta. Förklaringar till båda dessa fenomen torde, om inte uttömmande så åtminstone delvis, kunna sökas i pensionssystemets förändring och konstruktion. Vi saknar dock helt för Sverige studier som belyser detta, även om det existerat litteratur kring förhållanden i andra länder – för information om denna se (2) eller (1), (3) alternativt (6).

Ett hushåll betalar i regel antingen mer eller mindre inkomstskatt än vad som motsvarar de överföringar det mottar. Av detta följer att överföringar och inkomstskatt har fördelningseffekter – i resten av uppsatsen skall vi dröja vid dessa.

Metodproblem

Om vi vill säga något om överföringarnas och inkomstskattens fördelningseffekter med hjälp av siffror måste vi ta ställning till ett antal metodproblem. Det finns nämligen ingen allmän enighet om hur fördelningseffekter bör mätas. Märk att här finns en asymmetri mellan fördelningsmålet och andra mål för den ekonomiska politiken. Uppfyllandet av målen full sysselsättning, rimlig prisstabilitet och ekonomisk tillväxt mäts löpande genom allmänt uppmärksammade statistiska uppgifter angående den

Den ekonomiska forskningen om överföringarna har i huvudsak tagit upp effekter på privat sparande, arbetsutbud och hushållens materiella standard.

öppna arbetslöshetens storlek, konsumentprisindex förändring och BNP:s förändring. Men dess motsvarighet saknas vad gäller fördelningsmålets uppfyllande.

Vi kommer att jämföra förhållanden före och efter transfereringar och inkomstskatt. *De effekter som därmed fångas upp är de som brukar kallas för direkta.* Däremot går vi inte in på indirekta effekter som består i att överföringar och inkomstskatter kan påverka förhållanden före överföringar och inkomstskatt. Vi bortser alltså från att överföringar liksom inkomstskatt kan påverka arbetsutbudet.

De presenterade uppgifterna bygger på att *familjen, är den enhet som bestämmer individens materiella standard.* Bakom detta ligger föreställningen att en persons materiella standard utgår från de resurser familjen har tillgängliga, och alla familjemedlemmar antas ha samma materiella standard. (För ytterligare diskussion av detta och andra metodproblem se (4) eller (5) och litteratur citerad i dessa).

För att göra familjer med varierande storlek jämförbara, krävs ett viktsystem som speglar familjernas varierande behov. Ett enkelt sådant är att räkna per capita, men man kan resa vägande invändningar mot ett så enkelt viktsystem: är det rimligt ange en nyföddas behov som lika stora som de för en vuxen person? Det finns olika framgångsvägar för att nå ett tillämpbart viktsystem. Här används ett budgetförslag Konsumentverket utarbetat för olika familjetyper.

En helt annan typ av begränsning är att beräkningarna visar den materiella standarden. *Men materiell standard är inte det enda som hushållen värderar.* Vissa skillnader i materiell standard behöver inte innebära någon skillnad i välfärd, där välfärd är vad som är relevant för politiken.

Vad anger en familjs materiella standard? Denna kan skrivas som summan av flera komponenter: en komponent är monetära inkomster, dvs faktorinkomster och överföringar minus inkomstskatt. En annan komponent är betalningar in natura. Båda dessa komponenter har här beaktats. Dock förekommer problem med värdering av vissa inkomstposter, och alla inkomster har inte rapporterats.

Beräkningarna i det följande avser tidsperioden ett år. Ett år är den period som i huvudsak är aktuell

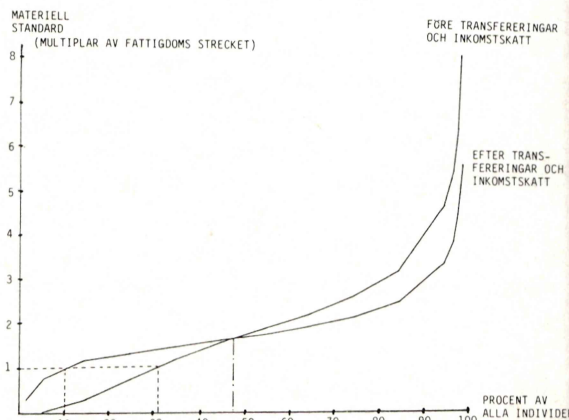
för inkomsttaxeringarna, men därmed inte den enda tänkbara vid fördelningsstudier. En betydande del av alla överföringar har en varaktighet för mottagaren som är längre än ett år. En fullständig utvärdering av deras effekter bör därför gälla en period längre än den här tillämpade.

Redovisningen grundas på vad hushållen verkligen mottagit i form av överföringar och betalt som inkomstskatt. Dataunderlaget för uppgifterna är SCB:s årliga undersökning av hushållens inkomster (HINK). Undersökningen skall täcka hela befolkningen, utom personer som tillhör institutionshushåll. Datainsamlingen sker dels genom brevenkät till hushållen, dels genom att använda olika myndigheters register. Inkomstuppgifterna har tillkommit på det senare sättet.

Fördelningseffekter

Figur 1 har konstruerats för att överskådligt visa hur överföringar och inkomstskatt påverkar den materiella standardens fördelning i befolkningen. Där visas efter den horisontella axeln procent av personer i befolkningen ordnad efter den materiella standardens storlek. Efter den vertikala axeln har ansatts värden för den materiella standarden uttryckta som multiplar av "fattigdomsstrecket", såsom detta framgår av Konsumentverkets budgetför-

Figur 1. Den materiella standardens fördelning i Sverige före och efter överföringar och inkomstskatt 1981



Transfereringar och inkomstskattesystemet är alltså definitivt inte en "rundgång" om härmed menas att vad varje hushåll varje år betalar i inkomstskatt får det tillbaka i form av överföringar.

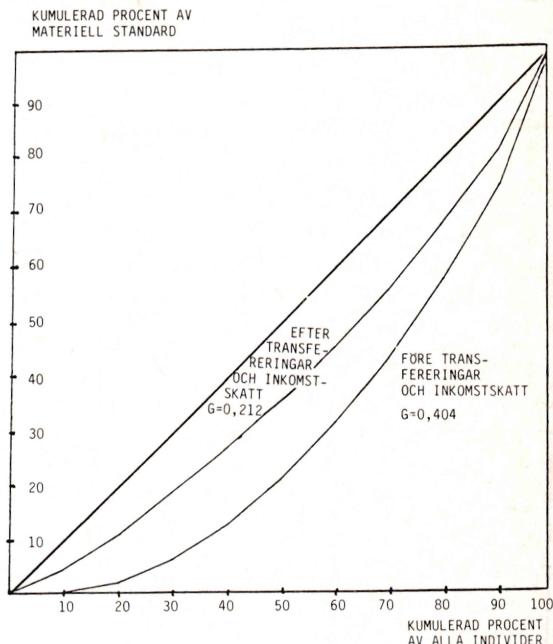
slag. De inritade kurvorna står för fördelning före respektive efter beaktande av överföringar och inkomstskatt. Jämförelse mellan kurvorna ger en bild av överföringarna och inkomstskattens effekter.

I den vänstra delen av figur 1 ligger kurvan för materiell standard efter överföringar och inkomstskatt över den före överföringar och inkomstskatt. Kurvorna skär varandra vid 47 procent av befolkningen. Överförings- och inkomstskattesystemet innebär alltså att en knapp hälft av personerna i befolkningen får höjd materiell standard, medan en ungefär lika stor del får lägre materiell standard. Transfererings- och inkomstskattesystemet är alltså definitivt inte en "rundgång" om härmed menas att vad varje hushåll varje år betalar i inkomstskatt får det tillbaka i form av överföringar.

Den materiella standarden för personer i Sverige är betydligt jämnare fördelad efter överföringar och inkomstskatt än före överföringar och inkomstskatt. Påståendet följer av figur 2 som är Lorenz-diagram för materiell standard före och efter överföringar och inkomstskatt. Lorenz-diagram är en metod att studera en eller flera fördelningars jämnhet. För att rita in en kurva rangordnas individerna, från låga värden till höga. I diagramsystemet avsätts efter den horisontella axeln efter rangordningen kumulerad procentandel av alla individer. Efter den vertikala axeln avsätts kumulerad procentandel av den totala materiella standarden. Så anger punkten (20,11) att de 20 procent med lägst materiell standard ihop förfogar över 11 procent av den materiella standarden.

Diagonalen i Lorenz-diagrammet står för en helt jämn fördelning. I denna har tex 20 procent av alla individer även 20 procent av den materiella standarden. I ett Lorenz-diagram måste en kurva alltid vara belägen under eller på diagonalen. Ju längre bort från diagonalen kurvan befinner sig, desto ojämnare

Figur 2. Lorenz-diagram över materiell standard före och efter överföringar och inkomstskatt 1981



är fördelningen. Eftersom kurvan för materiell standard efter överföringar och inkomstskatt i figur 2 är belägen närmare diagonalen än kurvan för materiell standard före överföringar och inkomstskatt följer att den förra fördelningen är jämnare än den senare: Överföringarna och inkomstskatten har således verkat utjämnande.

Den materiella standarden mäts i figur 1 i enheten fattigdomsstreck. Personer med materiell standard lägre än en enhet är alltså ekonomiskt "fattiga". Beroende på hur den materiella standarden beräknas, och beroende på hur fattigdomsstrecket sätts, följer att 3 till 8 procent av individerna räknas som fattiga efter transfereringar och inkomstskatt. Detta skall jämföras med att mellan 21 och 30 procent av befolkningen räknas som fattiga före transfereringar och inkomstskatt. Detta betyder att överföringarna tar en betydande del av befolkningen ur fattigdom.

Den materiella standarden i Sverige är betydligt jämnare fördelad efter överföringar och inkomstskatt än före överföringar och inkomstskatt.

Sammanfattning

De kontanta överföringarna från offentlig sektor har kommit att bli allt viktigare för de svenska hushållen. Överföringarna har många olika syften. De viktigaste är mottagarens ålderdom, sjukdom eller handikap. Liksom inkomstkatten har överföringarna flera effekter på hushållen. Förändrade överföringar kan förändra motiven till avlönat arbete och till att spara. Vill man säga något om överföringarna och inkomstkattens effekter på konsumtionsmöjligheternas fördelning i befolkningen måste ställning tas till ett antal metodproblem. Resultat utifrån sådana ställningstaganden, och beräkningar med hjälp av statistiskt material redovisades. Dessa visar att överföringarna och inkomstkatten leder till en markant jämnare fördelning av konsumtionsmöjligheterna. Vi fann också att överföringarna resulterat i att antalet personer som fallit under ett på förhand preciserat "fattigdomsstreck" har minskat kraftigt.

REFERENSER

- (1) Aaron, H (1982): Economic Effects of Social Security. The Brookings Institution, Washington
- (2) Burkhauser, R & Quinn, J (1983): "Financial Incentives and Retirement in the United States" i Söderström, L (utg) Social Insurance, North-Holland (Contributions to Economic Analysis 148).
- (3) Danziger, S, Haveman, R & Plotnick, R (1981): "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review" Journal of Economic Literature, Vol XIX
- (4) Finansdepartementet, (Ds Fi 1984: 17), *Transfereringar och inkomstkatt samt hushållens materiella standard*, Stockholm
- (5) Gustafsson, B (1984): En bok om fattigdom, Studentlitteratur.
- (6) Ståhlberg, A - C (1983): "Socialförsäkringarna i ekonomisk analys" i Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar, Liber.

Socialmedicinsk tidskrifts temanummer

Arbetsmarknadspensionering nr 2/84

Ur innehållet:

Sven-Olof Isacsson: Arbetsmarknadspensionering – realitet eller myt?

Hans Berglind: Förtidspensioneringen och arbetslivet

Lars Jacobsson: Förtidspensionering – sjukdomsbegrepp – psykosociala aspekter

Harald Sanne: "Dold" arbetsmarknadspensionering

Jan Olof Hörnquist, Martin Elton: Alkoholmissbruk och förtidspensionering

Bo Mikaelsson: Uppföljande stödsamtal i stället för läkarintygsföreläggande

Per Bjurulf m fl: Sjukskrivningsbilden i Östergötland

Numret kan rekvireras från
Socialmedicinsk tidskrift
17283 Sundbyberg