

Till statsrådet Andnor

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, Socialdepartementet, med uppgift att beskriva och analysera situationen för barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer (bilaga 1).

Genom beslutet bemyndigade regeringen statsrådet Berit Andnor att utse ledamöter i arbetsgruppen (S 2003:A). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 29 augusti 2003 departementsrådet Ilija Batljan, Socialdepartementet, till ordförande. Till ledamöter förordnades samma dag departementssekreteraren Anna Gralberg, Socialdepartementet, ämnesrådet Kristina Olofsson, Socialdepartementet, kanslirådet Sören Kindlund, Socialdepartementet, departementssekreteraren Karin Nilsson Kelly, Socialdepartementet, kanslirådet Thomas Pettersson, Finansdepartementet, ämnessakkunnig Ursula Armbruster, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren, Eva-Lotta Johansson, Justitiedepartementet, departementsrådet Åsa Sohlman, Näringsdepartementet. Fr.o.m. den 29 februari ersattes kanslirådet Sören Kindlund, Socialdepartementet, av ämnesrådet Carin Jahn, Socialdepartementet.

Huvudsekreterare i arbetsgruppen har varit Håkan Nyman och sekreterare har varit Anita Lönnerheden. Vidare har Elisabet Landgren Möller biträtt sekretariatet. Kanslisekreterare Margareta Andréasson, Socialdepartementet, har svarat för teknisk framställning av rapporten till tryckfärdigt original.

I enlighet med regeringsbeslutet den 18 juni 2003 har för kvalitetssäkring en referensgrupp med forskare varit knuten till arbetsgruppen. I referensgruppen har ingått professor Anders Björklund, SOFI, Stockholms universitet, professor Ulla Björnberg, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, docent Sven Bremberg, Folkhälsoinstitutet, Kalle Elofsson, Rädda Barnen, utredare Elis Envall, Socialstyrelsen, professor Johan

Fritzell, CHESS, Stockholm universitet, planeringssekreterare Marina Grönros Gunnmo, Barnombudsmannen, professor Björn Gustafsson, Institutionen för Socialt arbete, Göteborgs universitet, professor Björn Halleröd, Sociologiska institutionen, Umeå universitet, doktorand Torbjörn Hjort, Socialhögskolan, Lunds universitet, avdelningsdirektör Kjell Jansson, Statistiska centralbyrån, professor Jan O. Jonsson, SOFI, Stockholms universitet, avdelningsdirektör Elisabet Landgren Möller, Statistiska centralbyrån, byrådirektör Jessica Löfvenholm, Riksförsäkringsverket, integrationsutvecklare Ammar Makboul och analytiker Maria Ressaisi Sundbom, Integrationverket, chefsekonom Karin Mossler, Socialstyrelsen, professor Elisabet Näsman, Högskolan i Gävle och Linköpings universitet, socialchef Lotta Persson, Botkyrka Kommun, verksamhetschef Birgitta Reimers, Stockholms stadsmission, omvärldsanalytiker Vivi Kylberg, Stockholms Stadsmission, medicine doktor Gunilla Ringbäck Weitoft, EpC, Socialstyrelsen, professor Tapio Salonen, Socialhögskolan, Lunds universitet, enhetschef Ulla Trygg, Eskilstuna kommun, docent Viveca Östberg, CHESS, Stockholms universitet.

Referensgruppen har kontinuerligt förmedlat mycket värdefulla synpunkter och kommentarer samt i vissa fall även bidragit med egna texter och analyser för regeringsuppdragets genomförande.

Särskilda uppdrag för arbetsgruppens räkning har utförts av ämnesråd Bengt Eklind, Socialdepartementet, professor Björn Halleröd, Umeå universitet (kapitel 3), avdelningsdirektör Kjell Jansson, Statistiska Centralbyrån (kapitel 3), chefsekonom Karin Mossler, Socialstyrelsen (kapitel 4), professor Jan O. Jonsson och docent Viveca Östberg, Stockholms universitet (kapitel 5), filosofie doktor Anders Nilsson & professor Janne Flyghed, Stockholms universitet (kapitel 6), professor Gunvor Andersson och professor Hans Swärd, Socialhögskolan, Lunds universitet, (kapitel 7), departementssekreterare Per-Erik Yngwe, Socialdepartementet (kapitel 8), forskningsledare Annika Puide, IMS Socialstyrelsen (kapitel 10) och nio frivilliga organisationer: Majblomman, Stockholms stadsmission, Rädda Barnen, Kriminellas revansch i samhället KRIS, Barnens rätt i samhället BRIS, Riksbryggan, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar RBU, Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar och Riksförbundet för social och mental hälsa RSMH (kapitel 11). Medicine doktor Gunilla Ringbäck Weitoft, EpC, Socialstyrelsen har inom ramen för arbetsgruppens arbete påbörjat en longitudinell studie.

Ett stort tack riktas till alla som bidragit med underlag till arbetsgruppen och till alla dem som läst och kommenterat utkast till denna rapport. Samtliga slutsatser och bedömningar är dock arbetsgruppens egna.

Arbetsgruppen överlämnar sin rapport ”*Ekonomiskt utsatta barn*”. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 20 augusti 2004

Ilija Batljan

/Håkan Nyman
Anita Lönnerheden

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	15
1 Inledning	51
1.1 Uppdraget.....	51
1.2 Underlag.....	52
1.3 Alla barn har lika värde.....	53
1.4 Vem är fattig?.....	54
1.5 Olika undersökningar.....	56
1.6 Problematiskt att mäta.....	58
1.7 Skälig levnadsnivå.....	60
1.8 Socialbidrag (ekonomiskt bistånd) som ”fattigdomsmått”?.....	62
1.9 Ekonomiskt utsatta barn.....	63
1.10 Ekonomisk utsatthet och dess konsekvenser.....	66
1.11 Samhällets stöd.....	67
1.12 De mest utsatta barnen vet vi väldigt lite om.....	68
2 Internationella jämförelser av barn i ekonomiskt utsatta familjer	73
2.1 Inledning.....	73
2.2 Barns ekonomiska utsatthet i olika länder.....	74
2.3 Lägst andel ekonomiskt utsatta i Norden.....	75
2.4 Ingen ökad ekonomisk utsatthet bland barnen.....	78
2.5 Ekonomiskt utsatta under flera år.....	80
2.6 Jämlika och ojämlika länder.....	81
2.7 Skillnader i ekonomisk utsatthet.....	82

2.8	Anknytningen till arbetsmarknaden	83
2.9	Socialpolitikens betydelse – transfereringar	85
2.10	Samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden	87
2.11	Ekonomiskt bistånd – internationella jämförelser	88
2.12	Familjesammansättningens betydelse	91
2.13	Att minska andelen ekonomiskt utsatta barn.....	94
3	Barn i familjer med låg ekonomisk standard	105
3.1	Inledning.....	105
3.2	Att beräkna låg ekonomisk standard	106
3.3	Andel barn med låg ekonomisk standard	107
3.3.1	Barns ålder	110
3.3.2	Familjesammansättning	112
3.3.3	Antal syskon.....	104
3.3.4	Barns ålder och familjesammansättning	116
3.3.5	Regionala och lokala skillnader	117
3.3.6	Barn i familjer med utlandsfödda föräldrar	119
3.3.7	Socioekonomisk tillhörighet	123
3.3.8	Låg ekonomisk och/eller materiell standard	126
3.4	Ekonomisk standard – utveckling över tid	129
3.5	Bakomliggande faktorer.....	132
3.5.1	Sysselsättning och arbetslöshet.....	132
3.5.2	Inkomsternas sammansättning och familjepolitikens betydelse	136
3.6	Beräkningsantaganden som påverkar hur många barn som definieras som ekonomiskt utsatta.....	141
3.6.1	Konsumtionsenhetsskalor	141
3.6.2	Barns ekonomiska standard vid olika antaganden om konsumtionsenhetsskala	146
3.6.3	Beräkningar av andelen barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer utifrån olika mått och antaganden.....	147
3.6.4	Jämförelse mellan taxeringsregister och intervjuundersökning.....	152
4	Barnfamiljers biståndstagande Karin Mossler	169
4.1	Inkomstförhållanden och andra orsaker till biståndstagande	170
4.1.1	Redovisning behövs ur flera perspektiv	171

4.1.2	Vanligaste barnfamiljen med bistånd är ensamstående föräldrar.....	172
4.1.3	Längst bidragstid för sammanboende med barn.....	173
4.2	Skillnader i biståndstagande för inrikes och utrikes födda	174
4.2.1	Biståndstagandet avtar med vistelsetiden i Sverige...	175
4.2.2	Flest flerbarnsföräldrar är utrikes födda	176
4.3	Långvarigt biståndstagande bland familjer med barn	177
4.3.1	Fler sammanboende med långvarigt bistånd.....	177
4.3.2	Ensamstående kvinnor med barn har oftast långvarigt bistånd.....	179
4.3.3	Hälften med långvarigt bistånd hade fortfarande bistånd efter fem år.....	180
4.4	Antalet barn med ekonomiskt bistånd	180
4.5	Stora kommunala skillnader i långvarigt biståndstagande bland barn	182
4.5.1	Många är arbetslösa	184
4.5.2	Barnfamiljernas ekonomi har förbättrats	185
4.6	Ensamstående mammors biståndstagande har minskat mest.....	186
4.7	Högre långvarigt biståndstagande än 1990.....	189
4.7.1	Stor minskning av antal barn i familjer med ekonomiskt bistånd	191
4.8	Sammanställning	191
4.9	Resultatet av biståndstagandet	193
4.9.1	Andel under en beräknad biståndsnivå.....	193
4.10	Svårt att klara ekonomin.....	196
4.11	Ett skyddsnät mot fattigdom	197
4.12	Vuxna med dålig ekonomi förefaller prioritera barnens konsumtion	198
4.12.1	Barnperspektiv i biståndshandläggningen.....	198
5	Resurser och levnadsförhållanden bland ekonomiskt utsatta 10–18-åringar: Analys av Barn-LNU och Barn-ULF Jan O. Jonsson och Viveca Östberg.....	203
5.1	Inledning.....	203
5.2	Vilka barn är ekonomiskt utsatta?	211
5.3	Ekonomisk utsatthet, boende och trygghet i närmiljön	219
5.4	Barnens egen ekonomi, ägodelar och social uteslutning	222
5.5	Ekonomisk utsatthet och utbildning.....	228

5.6	Sociala relationer och aktiviteter	230
5.7	Hälsa och välbefinnande	237
5.8	Slutsatser och diskussion	245
6	Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser Anders Nilsson & Janne Flyghed Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet	257
6.1	Inledning.....	257
6.2	Vräkningar – utvecklingen över tid.....	259
6.3	Vem vräks och varför?	260
6.4	Tidigare studier om barn, vräkningar och hemlöshet.	262
6.5	Undersökningen av vräkta 2001	265
6.6	Undersökningens genomförande.....	266
6.7	Resultat	269
6.7.1	Vilka vräks och hur vanligt är det att barnfamiljer vräks?	269
6.7.2	Vilka är orsakerna till vräkning?.....	272
6.7.3	Hur genomfördes vräkningen?	274
6.7.4	Kontakten med socialtjänsten	275
6.7.5	Hur ser boendesituationen ut efter vräkning?	278
6.7.6	Konsekvenser för barnen.....	278
6.7.7	Vräkta barnfamiljer – en resurssvag grupp i flera avseenden.....	280
6.8	Slutord.....	281
7	Barn utan hem Rapport från ett pågående projekt av Gunvor Andersson och Hans Swärd, Socialhögskolan, Lunds universitet.....	289
7.1	Inledning.....	289
7.2	Vad får vi veta om barnen och föräldrarna?	291
7.3	Utanförskap på flera plan	296
7.4	Vad säger barnen själva?.....	296
7.5	Ett barns röst om hemlöshet	298
7.6	Skolbarn skäms för sitt boende, det känns hopplöst	301
7.7	Avslutande reflektioner	302

8	Forskning om ekonomisk utsatthet och barns livschanser Per-Erik Yngwe.....	305
8.1	Inledning.....	305
8.2	Teori.....	306
	8.2.1 Ekonomiskt perspektiv	306
	8.2.2 Sociologiskt perspektiv	307
	8.2.3 Psykologiskt perspektiv	307
	8.2.4 Genetiskt perspektiv	308
	8.2.5 Kumulativt riskperspektiv.....	308
8.3	Problemet att påvisa kausalitet.....	309
8.4	Avgränsningar	310
8.5	Konsekvenser för hälsan i barndomen.....	311
	8.5.1 En kommentar om absolut och relativ fattigdom ...	311
	8.5.2 Svensk och nordisk forskning.....	312
	8.5.3 Utländsk forskning.....	313
	8.5.4 Slutsatser angående hälsokonsekvenser i barndomen	315
8.6	Konsekvenser för hälsan i vuxenlivet.....	317
	8.6.1 Svensk och nordisk forskning.....	317
	8.6.2 Utländsk forskning.....	318
	8.6.3 Slutsatser angående hälsokonsekvenser i vuxenlivet	319
8.7	Konsekvenser för kognitiv utveckling.....	320
	8.7.1 Svensk forskning.....	320
	8.7.2 Utländsk forskning.....	320
	8.7.3 Slutsatser om konsekvenser för kognitiv utveckling.....	321
8.8	Konsekvenser för utbildningsnivå	322
	8.8.1 Svensk forskning.....	322
	8.8.2 Utländsk forskning.....	324
	8.8.3 Slutsatser angående konsekvenser för utbildningsnivå.....	324
8.9	Konsekvenser för framtida ekonomisk utsatthet	325
	8.9.1 Svensk och nordisk forskning.....	325
	8.9.2 Utländsk forskning.....	328
	8.9.3 Slutsatser om konsekvenser för framtida ekonomisk utsatthet.....	329
8.10	Konsekvenser för ungdomsbrottslighet.....	329
	8.10.1 Svensk och nordisk forskning.....	330
	8.10.2 Utländsk forskning.....	332

8.10.3	Slutsatser angående konsekvenser för ungdomsbrottslighet.....	333
8.11	Kunskapsluckor.....	333
8.12	Avslutande diskussion	334
8.13	Sammanfattning.....	336
9	Samhällets stöd och avgifters betydelse	349
9.1	Inledning.....	349
9.2	Den ekonomiska familjepolitikens mål.....	351
9.3	1990-talet - nedskärningar och återuppbyggnad	351
9.3.1	Barnbidraget	352
9.3.2	Bidragsförskott och underhållsstöd.....	353
9.3.3	Bostadsbidraget	355
9.3.4	Handikapp, föräldralöshet och adoption.....	356
9.3.5	Föräldraförsäkring	357
9.4	Möjlighet att kombinera studier och familj.....	358
9.5	Den ekonomiska familjepolitikens samlade betydelse.....	359
9.6	Marginal effekter	362
9.7	Ekonomisk ersättning vid arbetslöshet.....	363
9.8	Barnomsorg	364
9.8.1	Utbyggnad och efterfrågan	365
9.8.2	Maxtaxans effekter på barnfamiljernas ekonomi	366
9.9	Skolan.....	368
9.10	Avgifter och barnfamiljers ekonomi	368
9.11	Avgifter i skola, barnomsorg och föreningsliv	369
9.12	Vad kostar det när barnen blir sjuka?.....	369
9.13	Barn med funktionshinder.....	370
10	Kommunernas arbete med barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd	375
10.1	Inledning.....	375
10.2	Länsstyrelsernas rapporter.....	376
10.2.1	Stockholms län	378
10.2.2	Västra Götaland.....	379
10.2.3	Tillsyn för år 2003	382
10.3	Metoder som tillämpas för att stödja barn i ekonomiskt utsatta familjer	382
10.4	Arbete för att utveckla metoder för att förebygga hemlöshet.....	386

10.5 Socialtjänstens arbete i ekonomiska biståndsärenden – barnperspektivet Annika Puide.....	387
10.5.1 Pratade vid dagens besök om hur barnen har det	388
10.5.2 Den svaga ekonomin påverkar barnen	389
10.5.3 Hur den svaga ekonomin påverkar barnen	389
10.5.4 Klienter som någon gång sökt extra bistånd till barnen	390
11 Ideella organisationers roll	393
11.1 Inledning.....	393
Bilaga 1 Arbetsgruppen direktiv	433
Bilaga 2 Barn- och familjeministerns unga referensgrupp.....	439

Sammanfattning och huvudresultat

I regeringens uppdrag till arbetsgruppen lyfts särskilt fram vikten av att få fördjupade kunskaper kring två frågor: 1) hur stort är problemet och vilka barn skall räknas som ekonomiskt utsatta och 2) hur påverkas barn av att under en längre tid leva i en familj som har en ekonomiskt besvärlig situation, exempelvis långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Det är kring dessa två frågor som detta synteskapitel är uppbyggt. Dessutom lyfter vi fram de områden där åtgärder behövs samt diskuterar de kunskapsluckor vi uppmärksammat under arbetets gång.

Hur många barn är ekonomiskt utsatta?

Att svara på denna fråga direkt utan en metoddiskussion är omöjligt. Studier av ekonomisk utsatthet och konsekvenser av denna karakteriseras av många olika metodproblem (se vidare nedan). I kapitel 1 har vi visat att uppgifter om hur många barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer i Sverige varierar. Därför är det viktigt att poängtera att något enkelt svar inte finns och att de som svarar på frågan ska avkrävas en noggrann redovisning av de val man har gjort och metoder som använts.

Vi har i denna rapport valt att fokusera på några olika mått i analyser av hur många ekonomiskt utsatta barn som finns i Sverige. *Det första måttet* vi använder (som snarare beskriver risken för ekonomisk utsatthet än ekonomisk utsatthet i sig) är andelen individer med en registrerad disponibel inkomst per konsumtionsenhet (för definitioner m.m. se kapitel 3) under 60 procent (%) av registrerad disponibel medianinkomst för hela befolkningen. Måttet är enligt EU en indikator på risk för fattigdom – ”Risk of Poverty” – och används enligt överenskommelse i alla EU-länder. Detta mått är mycket känsligt för vilka antaganden som görs vid justering av den disponibla inkomsten för försörjningsbördan, dvs. med avseende på

den s.k. konsumtionsenhetsskalan. Det är för det mesta därför resultat som presenteras i internationella jämförelser skiljer sig från de resultat som presenteras i analyser som enbart avser Sverige (i och med att de internationella jämförelserna är gjorda för att kunna jämföra olika länder antar de också schablonmässigt relativt stora "stordriftsfördelar" när man delar hushållens inkomster på de olika hushållsmedlemmarna inklusive barnen). En mer utförlig diskussion och exempel på hur metodval kan påverka resultaten presenteras nedan. I de studier som avser enbart svenska förhållanden använder vi Socialstyrelsens/Välfärdsboks slutets konsumtionsenhetsskala.

Den redovisade inkomsten fångar inte alltid hushållens verkliga ekonomiska situation. Måttet, andelen under 60 % av medianinkomsten, är särskilt problematiskt att använda för hushåll som har en låg (ett givet år) nominell inkomst men som har tillgång till kontanta medel vid behov (ex. företagare). I de jämförelser av barns levnadsförhållanden som görs i kapitel 5 visas också att de barn vars föräldrar är företagare med inkomster under 60 % av medianen har levnadsförhållanden liknande dem som gäller barn i familjer med högre inkomster.

Djupare analyser av sambandet mellan kombinationen låg inkomstklass och barns levnadsvillkor styrker slutsatsen att en majoritet av låginkomsttagare som är egna företagare skiljer sig från låginkomsttagare som är anställda. Det är bland annat därför forskarna konstaterar i kapitel 5 att den gängse definitionen av låginkomsttagare verkligen är problematisk – närmare 40% av dem i den lägsta inkomstdecilgruppen är företagare, medan bara något fler än 10% är det i övriga decilgrupper. Trots detta går det inte att utsluta företagarna ur gruppen med låga inkomster vid studien av ekonomisk utsatthet utan man får ta hänsyn till detta i resonemanget kring de resultat man presenterar. Vi har också därför valt att komplettera måttet andelen under 60 % av medianinkomsten med andra mått för att kunna svara på frågan hur många ekonomiskt utsatta barn det finns i Sverige idag. Samtidigt används detta mått för internationella jämförelser.

År 2002 levde 12,3 %, eller 235 000, av samtliga barn 0–17 år i familjer med en låg ekonomisk standard, mätt som en disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten för befolkningen.
--

Det andra måttet som vi använder och som beskriver ekonomisk utsatthet är andelen barn som lever i familjer som någon gång under ett år mottagit ekonomiskt bistånd (tidigare benämnt socialbidrag). Måttet avspeglar den samhällssyn som rådde respektive år avseende vad som räknas som en ekonomiskt utsatt situation. Måttet har tidigare använts som indikator på försörjningsproblem och ekonomisk utsatthet.

Andelen barn som lever i familjer som någon gång under ett år mottagit ekonomiskt bistånd är direkt beroende dels av den av regeringen beslutade riksnormen för ekonomiskt bistånd (tidigare socialbidragsnormen) dels av individens val att söka ekonomiskt bistånd eller inte och dels av vilken bedömning socialtjänsten gör av deras behov. Vissa hushåll har ekonomiskt bistånd enbart under någon eller några månader av året. Andra behöver bistånd under lång tid. När det gäller barns levnadsförhållanden anses långvarig ekonomisk utsatthet ha mer negativa effekter än tillfälliga ekonomiska problem.

År 2002 levde ca 147 000 barn i familjer som fick ekonomiskt bistånd någon gång under året. Det motsvarar 7,6 % av samtliga barn.

Det tredje måttet vi använder är ett mått där en indirekt och en direkt indikator på ekonomiska problem kombineras. De barn som bor i 20 % av samtliga hushåll som har lägst inkomst och som samtidigt saknar kontantmarginal (definierat som att inte kunna få fram 14.000 kronor inom en vecka vid en oförutsedd situation) betraktas som ekonomiskt utsatta. Fördelen med detta mått är att det exkluderar barn som har en låg nominell inkomst men som har tillgång till kontanta medel vid behov (majoriteten av dessa är barn till företagare). Vidare exkluderar det barn i hushåll där inkomsterna är goda men som av vissa orsaker har svårt med löpande utgifter, problem som kan vara temporära. Forskare menar i kapitel 5 att detta mått identifierar en grupp som man kan rubricera som (relativt) "ekonomiskt utsatta" med jämförelsevis hög grad av reliabilitet och validitet.

År 2002 fanns det 8,0 % eller ca 155 000 barn som levde i hushåll med 20% lägst inkomst som samtidigt saknade kontantmarginal.

Med dessa tre mått har vi täckt ett brett fält av möjliga utfall när det gäller antalet ekonomiskt utsatta barn. Som vi visat i rapporten har alla mått sina brister antingen genom att de överskattar antalet barn som vi vanligtvis betraktar som ekonomiskt utsatta eller underskattar antalet ekonomiskt utsatta barn beroende på att människor inte söker (eller inte beviljas) ekonomiskt bistånd. Samtidigt riskerar varje exkludering av olika grupper från beräkningar att en del ekonomiskt utsatta barn inte räknas med.

Att vara ekonomiskt utsatt eller ha ekonomiskt bistånd är inte synonymt med fattigdom. Individer och hushåll som mottar ekonomiskt bistånd ska inte betraktas som fattiga eftersom bistånd ges för att familjerna skall kunna leva på en skälig levnadsnivå. Samtidigt är det så att barns utsatthet ökar med tiden de lever i en familj med svåra ekonomiska problem. Det fanns drygt 50 000 barn i de ca 22 300 familjer som hade ekonomiskt bistånd nästan hela år 2002 (10–12 månader).

Kort uppdatering

Antalet barn i familjer som får ekonomiskt bistånd någon gång under år 2003 har minskat med drygt 3 % jämfört med år 2002 och uppgår till ca 142 700 barn. Även antalet barn i familjer med bistånd 10-12 månader har minskat till ca 48 500.

Andel ekonomiskt utsatta barn - Sverige i ett internationellt perspektiv

Internationella jämförelser hjälper oss att relatera andelen ekonomiskt utsatta barn i Sverige till motsvarande andel i andra länder för att få perspektiv på omfattningen och bättre förstå mekanismerna bakom problematiken.

I internationella jämförelser av fattigdom används oftast andelen individer eller hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under en viss gräns, 50 eller 60 % av medianinkomsten i det egna landet som mått på ekonomisk utsatthet. Som påpekats ovan tillämpar EU det senare måttet som en indikator på andelen individer eller hushåll som riskerar att bli ekonomiskt utsatta. OECD och många forskare använder fortfarande 50 % av medianen som mått på andelen ekonomiskt utsatta. I och med att vi an-

vänder olika datakällor och olika studier refererar vi i den internationella jämförelsen till båda gränserna.

För att beskriva hur utvecklingen varit med avseende på hur många ekonomiskt utsatta barn som finns i Sverige i ett internationellt perspektiv används den senast tillgängliga informationen från Luxembourg Income Studies (LIS). LIS databasen innehåller jämförbara inkomstdata för ett stort antal OECD-länder. Vi har också haft tillgång till preliminära OECD data för ett antal länder för vilka det saknas information i LIS.

Analyserna visar att variationen i hur många barn som är ekonomiskt utsatta i de olika OECD-länderna är mycket stor.

Enligt LIS data är andelen ekonomiskt utsatta barn, mätt som andelen med disponibel inkomst under 60 % av medianen, lägst i de nordiska länderna av alla OECD-länder.

De mellaneuropeiska länderna (bl.a. Tyskland) har genomgående högre andel ekonomiskt utsatta barn än de nordiska länderna, men lägre andel än de sydeuropeiska länderna. Högst andel ekonomiskt utsatta barn återfinns, förutom delvis i de sydeuropeiska länderna (t.ex. Italien), framförallt i de engelsktalande länderna USA, Storbritannien, Kanada och Irland. Om vi använder 40 eller 50 % av medianen som gränsen för ekonomisk utsatthet förändras i vissa fall ländernas inbördes positioner. Däremot förändras inte nämnvärt grupperingarna av länder efter andelen ekonomiskt utsatta barn.

Preliminära OECD data för de nordiska länderna visar att också andelen ekonomiskt utsatta barn, mätt som andelen med disponibel inkomst under 50 % av medianen ligger kring 3-4 % och är lägst av alla OECD-länder.

Det finns ett starkt samband mellan andelen ekonomiskt utsatta i hela befolkningen i ett land och andelen ekonomiskt utsatta barn. I länder med en relativt låg andel ekonomiskt utsatta i befolkningen är även andelen ekonomiskt utsatta barn låg. Detta gäller framförallt för de nordeuropeiska länderna. Sverige, Norge och Finland har, enligt LIS data, de lägsta andelarna av ekonomiskt utsatta när man jämför ekonomisk utsatthet för hela befolkningen bland OECD-länderna. I länder med generellt större andel ekonomiskt utsatta som USA och Storbritannien är också andelen ekonomiskt

utsatta barn hög. Barn och barnfamiljer har i de flesta EU-länderna en genomsnittligt högre risk att hamna i ekonomisk utsatthet än vuxna utan hemmavarande barn.

Det bör också påpekas att omfattningen av subventionerade eller fria offentliga tjänster till barnfamiljerna påverkar barns levnadsförhållanden och omfattningen av ekonomisk utsatthet. Där kan länderna skilja sig kraftigt åt utan att det framgår av jämförelserna av andelen med en disponibel inkomst under 60 % av medianen. Tvärtom räknas skatter, som helt eller delvis bekostar sådana tjänster, bort från de redovisade disponibla inkomsterna utan att värdet av olika förmåner läggs till. På samma sätt påverkar utformningen av olika avgifter som barnomsorgsavgifter, avgifter för fritidsaktiviteter eller skolavgifter det ekonomiska utrymmet och därmed barns levnadsförhållanden. Detta tas inte heller hänsyn till vid jämförelser av disponibla inkomster. Det är också viktigt att poängtera att andelen ekonomiskt utsatta barn i olika länder beror - med den definition som används - på inkomstfördelningen i respektive land.

Utvecklingen under de senaste åren

Andelen ekonomiskt utsatta barn (som bor i familjer som mottagit ekonomiskt bistånd) ökade kraftigt i Sverige mellan år 1990 och 1996 varefter den successivt har minskat. Biståndstagandet har där- efter kontinuerligt minskat sedan 1997 men mönstret är något olika för olika hushållstyper. För ensamstående kvinnor med barn är det en kraftig minskning från 1997, medan minskningen kommer tidigare för den lilla gruppen ensamstående män med barn. Andelen sammanboende med barn och ekonomiskt bistånd i befolkningen är lägre och både ökar och minskar i en långsammare takt under 1990-talet. År 2002 var andelen ekonomiskt utsatta barn mycket lägre än i början av perioden. Andelen ensamstående mammor med ekonomiskt bistånd har minskat från 33 % år 1990 till 23 % år 2002. Under samma period har andelen ensamstående pappor med ekonomiskt bistånd minskat från 16 till 6,3 %.

Antalet barn med bistånd någon gång under år 2002 var 23 000 barn eller 13 % lägre än år 1990. Jämfört med år 1996 hamnar minskningen på 41 % eller 103 000 barn. Å andra sidan, trots att antalet barn i familjer med bistånd under 10–12 månader också har minskat kraftigt (med 37 000 barn) sedan den högsta noteringen från år 1996, är det fortfarande 18 000 fler barn (58 % fler) med ekonomiskt bistånd under 10–12 månader år 2002 jämfört med år 1990.

Andelen barn 0–17 år i familjer med en **disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten för befolkningen** har å andra sidan fluktuerat mellan åren men sett över hela perioden har det skett en tydlig ökning. Barns och deras familjers position jämfört med individer utan barn försämrades fram till år 1996. Skillnaderna minskade sedan något under perioden 1996–2000, för att åter öka under år 2002.

Sammantaget präglas utvecklingen sedan början av 1990-talet av två olika motsatta trender. Medan andelen ekonomiskt utsatta barn tydligt minskat har andelen med långvarigt ekonomiskt bistånd ökat. Ökningen under perioden 1991–2002 är också tydlig för andelen barn som riskerar ekonomisk utsatthet.

Sverige i ett internationellt perspektiv

Det är alltid vanskligt att jämföra utveckling över tid för olika länder. T.ex. kan en liten förändring av observationsperioden visa på olika trender. Detta beroende bl.a. på att olika länder befinner sig i olika konjunkurlägen vid olika tidpunkt. Förändringen över en tidsperiod kan också te sig olika beroende på om vi studerar andelen som ligger under 50 eller 60 % av medianinkomsten.

Svenska barns ekonomiska situation har i en internationell jämförelse och under lång tid varit mycket god. Liknande gäller de övriga nordiska länderna. Under 1990-talet har dock Sverige och Norge haft olika utveckling. Medan andelen barn med en disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten minskat i Norge har den ökat något i Sverige.

Den kraftigaste ökningen av andelen ekonomiskt utsatta barn under 1990-talet skedde i Österrike och Italien. Det land där andelen ekonomiskt utsatta barn minskat mest under 1990-talet är Norge.

Barn till ensamstående mammor och utrikes födda föräldrar de mest utsatta

Barn till ensamstående mammor och barn till utrikes födda föräldrar löper större risk än andra barn att bli ekonomiskt utsatta.

Barn till ensamstående föräldrar

1990-tals krisen drabbade barn till ensamföräldrar relativt hårt. Det är också tydligt att barnen och deras familjer drabbades hårdare av den ekonomiska nedgången under 1990-talet än vuxna utan barn.

Den ekonomiska standarden varierar mellan olika familjekonstellationer och en avsevärt större andel av barnen i ensamförälderfamiljer lever i en situation med risk för ekonomisk utsatthet.

År 2002 levde 24,1 %, eller 88 000, av samtliga barn till ensamstående föräldrar med en disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten för befolkningen. Detta kan jämföras med att motsvarande andel för barn till sammanboende var 9,5 % eller 148 000 barn. Andelen barn i ensamförälderfamiljer som har en låg ekonomisk standard har ökat från 10 % 1991 till 24 % år 2002.

För barn till sammanboende föräldrar ökade andelen med knappt två procentenheter. Många barn till ensamstående föräldrar har en ekonomisk standard strax över gränsen, mellan 60 och 70 % av medianen. Vartannat barn till ensamstående föräldrar har en disponibel inkomst under 70 % av medianinkomsten och denna andel ökar också kraftigare under perioden 1991-2002 jämfört med andelen under 50 respektive 60 %. Särskilt tydligt är detta under de första tre åren på 2000-talet.

Ensamstående kvinnor med barn har högst biståndstagande i befolkningen. Nästan en av fem ensamstående mammor hade ekonomiskt bistånd år 2002. Till skillnad mot sammanboende med

barn där utrikes födda utgör majoritet av biståndstagarna, är de flesta ensamstående med barn som får bistånd någon gång under året inrikes födda. Utrikes födda är dock överrepresenterade i biståndssystemet i förhållande till sin andel i befolkningen också bland ensamstående kvinnor med barn.

Långvarigt ekonomiskt bistånd, bistånd under 10–12 månader år 2002 som andel av befolkningen, var vanligast bland ensamstående mammor.

Barn till utrikes födda

Omkring en fjärdedel av samtliga barn i Sverige har på ett eller annat sätt en utländsk bakgrund. Det är vanligare att barnet är fött i Sverige men med en av föräldrarna, eller båda födda utomlands än att barnet själv invandrat. Flera studier pekar på att barn med utrikes födda föräldrar är en särskilt ekonomiskt utsatt grupp. Men det finns stora skillnader inom denna grupp beroende på vilket land föräldrarna kommer ifrån. Även förälders vistelsetid i landet har betydelse för risken att hamna i ekonomisk utsatthet. Barn vars föräldrar levt i Sverige under kort tid har en svagare position än de med föräldrar som bott länge i Sverige.

Risken för ekonomisk utsatthet är högst bland barn vars föräldrar kommer från länder utanför Europa (exkl. OECD-länder). Bland dessa barn lever vart annat i familjer med en disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten. Risken för ekonomisk utsatthet är också mycket hög för barn vars föräldrar kommer från Europeiska länder som står utanför EU (ca 30 % av dessa har en låg ekonomisk standard).

Barnfamiljer med utrikes födda föräldrar är kraftigt överrepresenterade i systemet för ekonomiskt bistånd. I över hälften (55 %) av barnfamiljerna med ekonomiskt bistånd är någon förälder utrikes född, oftast båda. De flesta barnfamiljer med bistånd där någon av föräldrarna är utrikes född är gifta/sammanboende. En stor del av dem hade varit kort tid i Sverige. I närmare 40 % av familjerna hade minst en utrikes född förälder bott högst 4 år i Sverige.

Endast drygt 10 % av barnfamiljerna med bistånd hade 4 barn eller fler. Andelen utrikes födda föräldrar ökar med antalet barn.

Det fanns minst en utrikes född förälder i 77 % av familjerna med 4 eller fler barn.

Närmare en tredjedel av barnfamiljerna med bistånd – ca 22 300 familjer – fick ekonomiskt bistånd under minst 10 månader 2002. Det fanns minst en utrikes född förälder i ca 80 % av dessa barnfamiljer. I 40 % av familjerna hade den som mottog familjens bistånd (registerledaren) varit högst fyra år i Sverige. Andelen flyktingfamiljer var 23%.

Det var fler gifta/sammanboende med barn än ensamstående med barn som hade bistånd 10–12 månader 2002. I nästan alla barnfamiljer (94%) med bistånd 10–12 månader med gifta/sammanboende vuxna var minst en förälder utrikes född. Även de flesta ensamstående föräldrar var utrikes födda.

Ensamföräldrarna och utrikes födda – Sverige i ett internationellt perspektiv

Barn till ensamföräldrarna och framförallt ensamstående mammor är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta i alla OECD-länder. Högst andel ensamstående mammor med en disponibel inkomst under 50 % av medianen återfinns i USA och Kanada där nära hälften av mödrarna och deras barn är ekonomiskt utsatta. Österrike och Irland kommer inte långt efter. De lägsta andelarna av ekonomiskt utsatta ensamstående mammor och deras barn återfinns i Norge (år 2000 var andelen ensamstående mammor med en disponibel inkomst under 50 % av medianen 11,3 %) och i Sverige (12,9 %).

Familjer som tillhör en etnisk minoritet eller har ett utländskt ursprung har en ökad risk att hamna i ekonomisk utsatthet. Studier visar att detta gäller både stora länder som USA, Kanada, Frankrike, Tyskland och de nordiska länderna.

Barns ålder, klass och region

En större andel av 0–5-åringar än av äldre barn lever i familjer med risk för ekonomisk utsatthet. År 2002 gällde det 17 % av de yngsta mot 7 % bland 16–17-åringar. I samtliga åldersgrupper har andelen ökat från 1991 till 2002 men mer bland yngre än bland äldre barn.

Det innebär att skillnaderna mellan åldersgrupper ökat under perioden.

Den största andelen ekonomiskt utsatta barn är barn 0 till 5 år till ensamstående föräldrar. Nästan 4 av 10 av dessa barn bodde i familjer som hade ekonomiskt bistånd någon gång under år 2002. Vidare har andelen barn 0–5 år till en ensamstående förälder som riskerar ekonomisk utsatthet ökat kraftigt under de senaste åren, från 15 % år 1991 till 47 % år 2002.

Det är också tydligt att skillnaderna mellan dessa barn och övriga grupper ökat mellan 1991 och 2002.

Socioekonomisk tillhörighet

Var tionde barn vars föräldrar är arbetare eller lägre tjänstemän är ekonomiskt utsatt. Motsvarande tal för barn till högre tjänstemän är 3 %. En relativt stor andel av barn med studerande föräldrar, 6 av 10, är ekonomiskt utsatta.

Skillnaden mellan barn till sammanboende och ensamstående föräldrar är utifrån de beskrivningar som getts ovan förväntad, dvs. en större andel av barnen med ensamstående förälder som är arbetare är ekonomiskt utsatta. Samtidigt lever en relativt stor andel barn vars föräldrar är företagare eller jordbrukare i familjer med en låg ekonomisk standard. Dock är det få av dessa barn som lever i familjer som mottar ekonomiskt bistånd. Detta är en indikation på problemet med att använda inkomst som en indikator på ekonomisk utsatthet. Sannolikt är den under ett givet år redovisade inkomsten för företagare eller jordbrukare inte ett bra mått på deras och deras barns verkliga levnadsstandard.

Regionala skillnader

Det finns stora kommunala skillnader i biståndstagandet bland barn, och skillnaderna ökar ytterligare om indelningen skulle göras på stadsdelsnivå.

Den högsta andelen barn i familjer med bistånd hade Malmö med 24 % av barnen i kommunen. Nästan lika hög andel hade Landskrona (21 %) och Göteborg (15 %). Den lägsta andelen hade Forshaga kommun med 0,4 %, följd av Danderyd och Vellinge, där båda hade mindre än 1 % barn med bistånd av samtliga barn i kommunen.

Det fanns ännu större kommunala skillnader i andelen barn i hushåll med långvarigt bistånd än med bistånd totalt. Av alla barn i befolkningen 2001 levde 2,8 % i familjer med långvarigt bistånd. I fem kommuner fanns sammantaget 42 % av barnen med långvarigt bistånd. Av barnen i Malmö och Landskrona levde 16 respektive 12 % av barnen i familjer med långvarigt bistånd. Göteborg, Stockholm och Helsingborg hade också höga andelar. Det fanns även kommuner som bara hade några enstaka barn i långvariga biståndshushåll – mindre än 1 promille av barnen i kommunen. Det gällde t.ex. Kiruna, Färgelanda, Norberg och Övertorneå.

Definitionen av ekonomisk utsatthet spelar också en viktig roll för de regionala skillnaderna i andelen ekonomiskt utsatta barn. Å ena sidan som vi visat i kapitel 3 lever en relativt större andel barn med en disponibel inkomst lägre än 60 % av medianen i den s.k. ”tätbygden” än i Stockholm. Å andra sidan mottar en avsevärt lägre andel barn ekonomiskt bistånd i tätbygden än man skulle kunna förvänta sig givet de relativt lägre redovisade inkomsterna. Vidare är variationen stor inom olika regioner, framförallt gäller det de tre storstadsområdena. Medan vissa förortskommuner har en mycket hög ekonomisk standard återfinns de mest ekonomiskt utsatta familjerna i delar av storstäderna.

Hur förklaras utvecklingen av ekonomisk utsatthet bland barn?

Som vi visat ovan är det barn till ensamstående mammor och utrikes födda föräldrar som är kraftigt överrepresenterade bland de ekonomiskt utsatta. Båda grupperna möter hinder på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att påpeka att en stor del av de ensamstående mammorna är utrikes födda. Många studier har visat att behovet av ekonomiskt bistånd till stor del beror på arbetslöshet, oftast på grund av att man saknar arbetslöshetsersättning. Det gäller framförallt unga och nyanlända utrikes födda personer som

ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslöshet är en viktig orsak även till barnfamiljernas försörjningsproblem. Det bör dock påpekas att anledningen sällan är nivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen ger ofta inga större försämringar av familjens ekonomi. Istället handlar det om att t.ex. många ensamstående föräldrar med bistånd under lång tid inte har någon löneinkomst alls och deras anknytning till arbetsmarknaden är svag. Vuxna i barnfamiljer med bistånd, inskrivna vid arbetsförmedlingen, har ofta inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Trots att andelen biståndstagare som är arbetslösa utan ersättning sjunkit något under senare år, är fortfarande var tredje biståndstagare arbetslös utan ersättning (År 2002 var andelen 34 % för barnfamiljer, lägre för ensamstående föräldrar och högre för sammanboende föräldrar.)

Problem med anknytning till arbetsmarknaden är särskilt uttalat för barnfamiljer med långvarigt ekonomiskt bistånd (under 10–12 månader). Analyser visar att för år 2001 hade få av dessa någon löneinkomst alls under det studerade året.
--

Det som förklarar den ökade andelen barn som riskerar ekonomisk utsatthet är framförallt två olika skeenden. Den viktigaste anledningen är utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta gäller båda de grupper som utgör majoriteten bland föräldrarna till de ekonomiskt utsatta barnen.

Tidigare studier har visat att ensamföräldrar drabbades hårdare av den stigande arbetslösheten under början av 1990-talet jämfört med de flesta andra grupper. En gemensam trend för samtliga barnfamiljer är att sysselsättningsgraden minskar under mitten av 1990-talet men att den därefter återhämtar sig något. Jämfört med år 1990 är den dock lägre för samtliga familjetyper år 2003. För vissa grupper har problemen att etablera sig på arbetsmarknaden varit fortsatt bekymmersam, detta gäller framförallt ensamstående kvinnor med barn 0–6 år för vilka sysselsättningsgraden minskat. Visserligen minskade den för samtliga grupper men minskningen var mycket kraftigare och återhämtningen svagare för ensamstående kvinnor med små barn. Detta har medfört att skillnaderna i sysselsättningsgrad ökat jämfört med övriga familjetyper.

Ensamföräldrarnas sysselsättningsgrad är fortfarande lägre och deras arbetslöshet högre än den var i början av 1990-talet. Samma förhållande gäller de utrikesfödda föräldrarna. För ensamstående kvinnor med barn 0–6 år låg sysselsättningsgraden på en mycket lägre nivå år 2003 (63 %) än den gjorde år 1990 (79 %). För ensamstående kvinnor med barn 7–16 år har det varit en minskning från 91 till 79 %.

Ensamstående med barn har under hela perioden haft en högre relativ arbetslöshet än sammanboende föräldrar. Arbetslösheten ökade också kraftigare för de ensamstående föräldrarna under mitten av 1990-talet, både för föräldrar med barn 0–6 år och barn 7–16 år. Ökningen var dock mycket kraftigare och nivån generellt sett högre för småbarnsföräldrarna. Skillnaden mellan kvinnor och män är relativt små. Från mitten av 1990-talet är dock arbetslösheten något högre för kvinnorna. Jämfört med början av perioden har arbetslösheten ökat för samtliga grupper fram till 2003 med mellan 2 och 8 procentenheter.

Ensamstående kvinnor med barn arbetar oftare heltid jämfört med sammanboende kvinnor med barn. Samtidigt har under perioden heltidsarbete blivit allt vanligare bland de förvärvsarbetande. Från slutet av 1990-talet är heltidsarbete vanligare än deltidsarbete båda bland ensamstående och sammanboende småbarnsmammor. Pappor har under hela perioden haft en hög och i stort sett oförändrad andel med heltid.

Andelen sysselsatta ensamstående mammor är lägre idag än i början av 1990-talet. De sysselsatta ensamstående mammorna arbetar dock heltid i större utsträckning idag än som var fallet i början av 1990-talet.

Den andra anledningen är att den största delen av de familjeekonomiska stöden är nominellt oförändrade utan politiska beslut, dvs. stöden är icke indexerade. Detta betyder att när de som finns på arbetsmarknaden ökar sina inkomster genom löneökningar, är underhållsstödet, bostadsbidrag (inkomstgränserna nominellt oförändrade), barnbidrag och lägsta nivån i föräldraförsäkringen oförändrade och de föräldrar vars huvuddel av inkomsten kommer från dessa stöd halkar efter i inkomstutvecklingen. Det bör här dock påpekas att både barnbidrag och lägsta nivån i föräldraförsäkringen har höjts i omgångar under de senaste åren. Vidare har maxtaxan i

barnomsorgen införts och skatten har sänkts i några omgångar (3/4 av pensionsavgiften har kompenseras genom sänkt skatt). Reformen maxtaxa medförde lägre barnomsorgsavgifter för hushållen, och har i viss mån bidragit till barnfamiljernas förbättrade ekonomi. Det ska också påpekas att den ekonomiska standarden för barnfamiljerna som helhet ökat under de senaste åren. Att disponibel inkomst för förvärvsarbetande föräldrar ökat förklaras av framför allt höjda reallöner, men också till viss del av sänkt skatt och höjt barnbidrag. Hur som helst är det ensamstående föräldrar, som vi visat i kapitel 3, som har en stor del av sin inkomst från de olika familjepolitiska stöden och som följaktligen inte hänger med fullt ut i inkomstutvecklingen.

Urholkning av de familjepolitiska förmånerna i fasta priser som vi beskrivit i kapitel 10 har förstärkts genom att ett antal förslag som var ämnade att gynna barnfamiljer i samband med den stora skattereformen inte genomförts. 1990-talets lågkonjunktur slog hårt mot barnfamiljerna, först genom den kraftigt ökade arbetslösheten och med viss eftersläpning genom de nedskärningar inom familjepolitiken som den statsfinansiella krisen nödvändiggjorde.

Innan de familjepolitiska stöden skars ner i mitten av 1990-talet påverkades barnfamiljernas situation av att ett antal planerade reformer uteblev. Detta gällde de aviserade höjningarna av barnbidrag och bostadsbidrag i samband med skattereformen.

Skattereformen som infördes år 1991 innebar sänkt skatt på arbets- och kapitalinkomster samt höjd moms. Som ett led i denna avskaffades två familjerelaterade skatteavdrag, förvärvsavdrag till barnfamiljer och skattereduktion för hemmamakar och ensamstående med barn. Reformen var ursprungligen tänkt att gynna barnfamiljer betydligt mer än hushåll utan barn.

Den sammantagna effekten på några familjepolitiska förmåner är följande:

Om skattereformens intentioner följts fullt ut borde ett värdesäkrat (uppskriven med KPI) barnbidrag år 2002 varit drygt 12 000 kr, och i denna mening är barnbidraget år 2002 något för lågt. Fram till 2004 har det reala värdet på barnbidraget sänkts något och är värt ca 11 100 kr i 2002 års prisnivå. I förhållande till vad som var avsikten enligt skattereformen, har barnbidraget från år 1991 minskat med ca 5 % till 2002 och med 8 % till 2004, det vill säga nästan en månadsutbetalning.

Bidragsförskott till ensamstående med barn utgick med 40 % av basbeloppet per barn till och med 1996. Från och med år 1997 utgår det med 14 076 kr/år och barn, vilket sammanfaller med det tidigare bidragsförskottet (från år 1994). I fast penningvärde har detta stöd minskat under perioden. Under perioden 1991–2002 har underhållsstödet minskat reellt med ca 1 400 kr/år och barn (9 % lägre). Fram till 2004 minskar stödet med ytterligare 350 kr/år och barn, så från ett ännu längre perspektiv (1988–2004) är minskningen 14 %.

I spåren av lågkonjunkturen i mitten på 1990-talet gick bostadsbidragen upp, men har sedan minskats kraftigt, och från år 1991 till år 2002 har mer än 25 % av de genomsnittliga bostadsbidragen försvunnit. Detta beror bl.a. på att hushåll faller ur systemet då den allmänna lönenivån ökar. Inte heller gränserna för den bidragsgrundande bostadskostnaden har ändrats under de senaste åren. Bostadsbidraget har kommit att framförallt fungera som ett stöd för ensamstående med barn.

Utvecklingen av andelen personer med en disponibel inkomst under 60 % av medianinkomsten och andelen med ekonomiskt bistånd skiljer sig åt. Det finns flera förklaringar till det. Utvecklingen av disponibel inkomst beror på bl.a. löneutvecklingen men också på utvecklingen av andra inkomster som bidrag, socialförsäkringsersättningar och kapitalinkomster. Nivån för ekonomiskt bistånd utgår ifrån prisutvecklingen för de varor och tjänster som ingår i skälig levnadsnivå. Här bör också tilläggas att den genomsnittliga reala disponibla inkomsten per konsumtionsenhet har ökat för barnfamiljer med en låg ekonomisk standard.

Vad kan förklara skillnader i andelen ekonomiskt utsatta barn mellan olika länder?

Studier som försökt klarlägga skillnader i andel ekonomiskt utsatta barn i olika länder har framförallt fokuserat på följande områden: föräldrarnas/föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden, socialpolitikens betydelse (framförallt olika transfereringar), samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden och familjens storlek och sammansättning.

Familjens anknytning till arbetsmarknaden har stor betydelse för hur många ekonomiskt utsatta barn det finns i ett visst land, även om det inte alltid visar sig möjligt att försörja familjen på den lön som föräldrarna eller föräldern erhåller. Sverige och Norges jäm-

förelsevis låga andelar ekonomiskt utsatta barnfamiljer (framförallt ensamstående mammor) kan förklaras med att dessa länder har mycket högre andel sysselsatta ensamstående mammor än de flesta andra länder. Dagens arbetsmarknad förändras dock i hög takt i OECD-länderna. Det betyder att lågutbildade ensamstående mammor, samt i många fall utrikes födda personer kan vara i behov av extra stöd för att få fäste på arbetsmarknaden.

Andelen ekonomiskt utsatta bland hushåll där ingen av föräldrarna förvärvsarbetar visar en stor variation mellan olika OECD-länder. Detta gäller både bland ensamstående och sammanboende föräldrar. Ensamstående föräldrar utan arbete är dock den mest utsatta gruppen. Andelen ekonomiskt utsatta ensamstående föräldrar utan arbete varierar mellan en fjärdedel i de nordiska länderna och nästan samtliga i USA.

Givet att såväl lönerns struktur som föräldrars anknytning till arbetsmarknaden samt utformning av skatter och transfereringar skiljer sig väsentligt åt mellan länderna är det viktigt att analysera hur andelen ekonomiskt utsatta bland dem som arbetar varierar mellan olika länder. Ensamstående föräldrar med arbete är i mycket mindre utsträckning ekonomiskt utsatta i de nordiska länderna än i alla andra länder. Skillnaderna i andelen ekonomiskt utsatta ensamföräldrar med arbete är påtagliga mellan å ena sidan Finland, Sverige och Norge med 3 till 5 % ekonomiskt utsatta och Italien, Storbritannien, Tyskland och USA å andra sidan med 25 till 40 % ekonomiskt utsatta ensamföräldrar med arbete. Att vara ekonomiskt utsatt är vanligare bland förvärvsarbetande ensamförälder än bland sammanboende par med endast en förvärvsarbetande. Det speglar generella löneskillnader mellan kvinnor och män samt utformningen av skatte- och transfereringssystemen i de olika länderna.

Resultaten ovan antyder att det finns stora skillnader mellan länder när det gäller nivåer i de institutionella stöden till barnfamiljer och till arbetslösa. Detta för oss in på nästa förklaring som lyfter fram *socialpolitikens och framförallt transfereringarnas betydelse*. Flera studier visar att inkomsttransfereringar har stor betydelse för ekonomisk utsatthet bland barn i OECD-länderna och många gånger förmår lyfta barnfamiljerna över en ekonomisk utsatthetsgräns. De kontanta familjestöden är nödvändiga för att skydda en stor grupp barn från ekonomisk utsatthet och omfattningen av de familjepolitiska stöden är en av huvudförklaringarna till att andelen ekonomiskt utsatta barn är lägre i de nordiska länderna än i andra länder. Analyser av LIS data visar att det finns ett

tydligt negativt samband mellan graden av generositet i föräldraledighet och ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer. Länder med betald föräldraledighet har en lägre andel ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Enligt en OECD studie är familjestöden särskilt betydelsefulla för ensamförälderhushåll med förvärvsinkomster och parhushåll med låga inkomster och många barn.

Samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden har också betydelse för hur många barn som kommer att hamna i ekonomisk utsatthet. Höga marginaleffekter i form av ökad inkomstskatt, ökade avgifter och reducerade bidrag (inklusive familjepolitiska stöd) kan leda till att det relativa utbytet av att arbeta blir så lågt att det inte lönar sig att arbeta. Internationella jämförelser visar att marginaleffekterna både vid övergång från arbetslöshet till arbete och vid ökad arbetsinsats är relativt höga i Sverige. Studier visar också att generella stöd med en tydlig arbetslinje är att föredra framför inkomstprövade barnbidrag eller andra inkomstprövade familjepolitiska stöd, riktade till de ekonomiskt utsatta familjerna (som riskerar att skapa negativa incitament för viljan att arbeta).

En annan mycket viktig faktor som förklarar en stor del av skillnaderna i omfattningen av ekonomisk utsatthet bland barn i de olika länderna är statens och kommunernas stöd till barnfamiljer via de offentliga tjänsterna i form av t.ex. subventionerad barnomsorg och barnhälsovård som en del i den generella välfärdsmodellen. Tillgång till barnomsorg är enligt flera internationella studier en central förutsättning för att inte minst ensamstående föräldrar ska kunna komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden. Internationella jämförelser har visat att länder som har en välutbyggd generell välfärd (både i form av inkomstbortfallsrelaterade transfereringar med generösa ersättningsnivåer och tillgängliga offentliga tjänster) tenderar att ha lägre ekonomisk utsatthet. Genom att de offentliga tjänsterna (framförallt barnomsorg) underlättar förvärvsarbete spelar de en viktig roll bakom den låga andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer i Sverige och de nordiska länderna.

Familjesammansättningens betydelse lyfts ibland fram som en möjlig förklaring till skillnaderna mellan olika länder i andel ekonomiskt utsatta barn. Detta beroende på att familjer med många barn har fler att försörja eller att familjer med bara en vuxen försörjare har mindre inkomster att bidra med till försörjningen. Familjens sammansättning och struktur har förändrats i västvärlden, särskilt gäller detta under andra halvan av förra seklet.

Vissa länder har etablerat stabila nya mönster andra är fortfarande i en förändringsfas. Det handlar om skilsmässor och separationer, om samboförhållanden och ensamförälderhushåll. Andelen som gifter sig har minskat i många länder och skilsmässorna har permanentats på en hög nivå. I Sverige inträffade många av dessa demografiska förändringar jämförelsevis tidigt. Även om gifta par och deras barn fortfarande utgör den vanligaste familjekonstellationen har den minskat i andel jämfört med de flesta andra familjetyper.

Det visar sig dock att de två första förklaringarna bakom skillnaderna i ekonomisk utsatthet mellan olika länder som redovisats ovan är mycket viktigare än förändringar i familjesammansättningen. När det gäller familjer med många barn är det viktigt att påpeka att samtidigt som barnafödandet minskat i de flesta OECD-länder har andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer antingen ökat eller varit stabil. Vidare är det en genomgående trend i OECD-länderna att den genomsnittliga hushållsstorleken minskat under de senaste tio åren. Särskilt gäller detta i några av de nordiska och sydeuropeiska länderna.

Ensamförälderhushåll har blivit allt vanligare i de flesta OECD-länder. Dock är variationen stor mellan länderna. Där man initialt haft få ensamförälderhushåll stiger andelen alltjämt. Endast Grekland har under de senaste 10 åren haft en minskande andel barn i ensamförälderfamiljer.

Det finns inget tydligt samband mellan andelen barn som bor med en ensamstående mor i ett land och andelen av dessa som är ekonomiskt utsatta. Högst andel ensamstående mödrar finns i Storbritannien följt av USA med i båda fallen höga fattigdomsandelar bland dessa. Men andelen ensamstående föräldrar är nästan lika hög i Sverige med relativt mycket lägre andel ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Det betyder att en hög andel ekonomiskt utsatta barn i ett land inte kan förklaras med att landet har en hög andel ensamstående mödrar. Även beräkningar gjorda utifrån LIS data avfärdar detta och visar att den relativt höga andelen ekonomiskt utsatta ensamföräldrar och deras barn står för en mycket liten del av variationerna i andelen ekonomiskt utsatta mellan länderna.

Ekonomisk utsatthet och barns levnadsförhållanden, konsekvenser här och nu

Barnens välfärd/ofärd har många dimensioner. Den ekonomiska utsattheten är bara en av dessa. Därför presenterar vi i denna rapport

också en studie av barns och ungdomars välfärd i ett ”här och nu”-perspektiv och sambandet mellan ekonomisk utsatthet och barns levnadsvillkor. Barns levnadsförhållanden analyseras med hjälp av ett unikt material som bygger på information från barn och ungdomar, 10–18 år gamla, som intervjuats om sina levnadsförhållanden inom ramen för Levnadsnivåundersökningen (LNU) 2000 samt SCB:s Undersökning om Levnadsförhållanden (ULF) år 2001 och 2002.

En stor majoritet av alla barn har bra levnadsförhållanden. Barn och ungdomar i ekonomiskt utsatta hushåll har dock en lägre levnadsnivå än andra barn och ungdomar. Detta gäller ett flertal områden och i vissa fall är skillnaderna betydande.

Barn i ekonomiskt utsatta familjer har bristande resurser och lägre levnadsnivå inom en rad olika områden – dock inte inom alla de studerade områdena. Inom flera områden tycks det också som om barnen kompenseras genom att föräldrarna – eller kanske mor- och farföräldrar eller andra släktingar – försöker hålla barnen ”skadeslösa” för den svaga hushållsekonomin.

Den bostad och närmiljö som barn hamnar i är starkt styrd av föräldrarnas ekonomiska resurser. En svag familjeekonomi innebär oftare trångboddhet och mer sällan att barnen kan ha ett eget rum. Hyresboende dominerar stort, medan andra barn i mycket hög grad bor i villa eller radhus. Detta påverkar också grannskapet och närområdet i stort, liksom vilken skolmiljö man hamnar i. En av de kanske otrevligaste konsekvenserna av att leva i ett resurssvagt hushåll är att det ofta innebär att barn lever i en otrygg närmiljö.

Föräldrarnas ekonomi har också återverkningar på barnens egna ekonomiska resurser, även om det är troligt att en viss kompensering äger rum. Barn och ungdomar i hushåll som är ekonomiskt utsatta har mer sällan en egen ekonomisk buffert och man äger något färre saker. Man har också betydligt svårare att leva ett socialt liv i paritet med kamraterna. Det tycks dock inte finnas särskilt stora skillnader i månatliga inkomster (genom fickpengar eller arbete) eller i hur mycket man lönearbetar. En tolkning är därmed att det inte är så mycket den löpande ekonomin som är svag hos barn från resurssvaga familjer, utan marginalerna som är små: om man skulle behöva något utöver det löpande har man svårt att mobilisera ekonomiska resurser. Följden är troligen att nivån på dessa barns vardagsekonomi inte är det största problemet, utan känslan

av att inte kunna göra något extra – som t.ex. att följa med kompisarna på en konsert eller köpa något speciellt åtråvärt men dyrt.

Relaterat till såväl familjens ekonomi som den egna ekonomin är barns och ungdomars sociala liv och fritidsutnyttjande. Såväl graden som formen av fritidens aktiviteter har samband med ekonomiska resurser.

Ekonomiskt utsatta barns upplevelse av ”relativ deprivation” gör det svårt att hävda att bristen på ekonomiska resurser i hushållet inte har negativa konsekvenser för barn och ungdomar – även om det skulle vara så att det inte skulle finnas några långsiktigt negativa konsekvenser av en fattig uppväxt.

Ekonomiskt utsatta barn deltar mindre ofta i organiserade fritidsaktiviteter och tillbringar mindre tid i fritidshus, samt reser mindre. Man umgås mindre med kompisar hemma och har över huvud taget ett mindre socialt umgänge, enligt våra mått. Samtidigt kan skillnaderna i de speciellt kostnadskrävande sysselsättningarna tyckas små, t.ex. att resa under sommarlovet. Detta kan peka mot att en kompensation äger rum: Det är möjligt att föräldrar prioriterar barnen och deras situation på bekostnad av den egna. Det kan också vara så att man får hjälp av släktingar och/eller bekanta. Samtidigt lyckas en sådan kompensation inte fullt ut utan barn i ekonomiskt utsatta familjer erfar i högre grad andra brister. Analyserna visar därtill på betydelsen av barns och ungdomars egen ekonomi som en resurs att använda för att påverka sina levnadsförhållanden både i samverkan med, men även oberoende av, familjens ekonomi.

Till skillnad från den egna ekonomin, boendet och fritidsaktiviteterna erfar barn från ekonomiskt utsatta hem inte några stora problem i skolan, med själva skolarbetet.

Barnen upplever att de får hjälp av lärarna och takten på undervisningen är på det hela taget rimlig. Även om det inte kan uteslutas att anspråksnivåerna delvis styr dessa resultat kan det också vara så att grund- och gymnasieskolor i Sverige erbjuder en relativt likvärdig skolmiljö, i alla fall utifrån hur barnen själva upplever den samma.

I de analyser som presenteras i kapitel 5 finner man samband mellan ekonomisk utsatthet och olika aspekter av både materiella och immateriella levnadsförhållanden. Bland de senare återfinns t.ex. psykosomatiska och psykiska besvär.

Att en problematisk ekonomi kan utgöra en riskfaktor för barns hälsa har framkommit i andra studier. Ekonomiska svårigheter under barndomen har också relaterats till vuxen hälsa. Många av de skillnader i levnadsvillkor som påvisats i kapitel 5, t.ex. sociala relationer och aktiviteter, boende, upplevelse av trygghet och den egna ekonomiska och materiella situationen, kan vara bidragande orsaker till att man finner motsvarande skillnader i hälsa. Just barns egen ekonomi visades också vara kopplad till barn och ungdomars hälsa.

Från analysen i kapitel 5 står det klart att det finns samband mellan hushållets ekonomi och barns levnadsvillkor inom många områden. Men att barn i ekonomiskt utsatta familjer har det sämre än andra behöver förstås inte bero på de bristande ekonomiska resurserna; dvs. om de individer som identifierats som ekonomiskt utsatta skulle få en bättre ekonomisk situation är det inte säkert att problemen försvinner. Det finns flera skäl att vara försiktig med kausala slutsatser. Ett är att det kan finnas en selektion in i gruppen ekonomiskt utsatta. Säg t.ex. att föräldrar med nedsatt hälsa eller sociala problem är överrepresenterade bland gruppen ekonomiskt utsatta. Det skulle då kunna vara så att det är deras hälsotillstånd eller problem som återspeglar sig i barnens levnadsvillkor. En annan möjlighet är att det finns en etnisk diskriminering som ligger bakom några av resultaten. Eftersom gruppen ekonomiskt utsatta innehåller många invandrare kanske det är just deras invandrarskap som gör att barnen har lägre levnadsnivå. De multivariata analyser som genomförts och där forskarna kontrollerat för föräldrarnas invandrarstatus, analyser som i ett par fall visat att denna kan spela in, men att det även vid jämförelse av barn med svenskfödda föräldrar finns kvarvarande nackdelar med att komma från ekonomiskt resurssvaga hem. Andra problem är svårare. Exempelvis är ett klassiskt problem att det finns omätta faktorer som vi inte kunnat hantera, t.ex. föräldrarnas sociala problem.

När det gäller barns och ungdomars boende, otrygghet i närområdet, samt egen ekonomi är det långsökt att tänka sig att nackdelarna för barn från ekonomiskt utsatta familjer inte skulle kunna härledas just från hushållets bristande ekonomiska resurser. Å andra sidan, när det gäller sociala relationer och hälsa samt skol-

prestationer är frågan mer komplicerad. Här är de potentiella direkta ekonomiska mekanismerna mindre tydliga och det finns flera konkurrerande förklaringar, t.ex. i termer av föräldrarnas hälsa. Att kunna närma sig en kausal tolkning skulle kräva ytterligare fördjupade analyser (och det finns ändå en gräns över vilken man inte kommer med våra datamaterial).

Samtidigt konstaterar forskarna att trots den försiktiga attityd man bör ha när man drar slutsatser från urvalsundersökningar och där den kausala ordningen kan vara omöjlig att fastställa, är huvudresultaten från kapitel 5 ändå tydliga: Barn och ungdomar i ekonomiskt utsatta hushåll har lägre levnadsnivå än andra barn och ungdomar. Detta gäller ett flertal områden och i vissa fall är skillnaderna betydande. Det är vidare sannolikt att dessa skillnader har sociala och hälsomässiga konsekvenser (även om denna slutsats måste vara preliminär). Det förefaller troligt att en omfördelning av ekonomiska resurser till gruppen ekonomiskt utsatta skulle minska problemen för barn och ungdomar från dessa hem, men det är inte möjligt att säga med hur mycket eller om ett sådant direkt ekonomiskt stöd skulle vara det mest effektiva.

Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsaker och konsekvenser

Enligt de beräkningar som presenteras i kapitel 6 vräktes cirka 1000 barnfamiljer år 2001 i Sverige. Läger man därtill att det i de flesta av dessa hushåll ingår fler än ett barn, är det årligen uppskattningsvis mellan 1500 och 2000 barn vars liv påverkas av en vräkning. Men problemet med svag position på bostadsmarknaden gäller självfallet inte enbart de barnfamiljer som blir vräkta under ett givet år. Flera av dem som vräkts saknar ett eget boende ett drygt år efter vräkningen vilket betyder att de är hemlösa. (Mer om barn utan hem kommer nedan.)

Vräkta hushåll har en problematisk ekonomisk situation. Mer än hälften av de intervjuade barnfamiljerna hade socialbidrag under vräkningsåret. Huvudskälet till vräkning är ekonomiskt; det formella skälet är vanligen obetald hyra och som bakomliggande orsaker anges ofta arbetslöshet och ekonomiska problem.

Den förändring som gjordes i socialtjänstlagen per 1 januari, 1998 med syfte att stärka barnperspektivet, verkar inte ha fått fullt genomslag när det gäller vräkningar. Andelen barnfamiljer som vräktes år 2001 är ungefär densamma som tio år tidigare.

I en utvärdering av hur denna lagändring stärkt barnperspektivet framförde också Länsstyrelsen i västra Götaland mycket skarp kritik. De fann ”det anmärkningsvärt att nämnderna trots vetskap om barnens situation inte medverkat till trygga boenden för barnen. Detta oavsett hur hyresskulden uppstått”. Därtill ska läggas Skatteverkets konstaterande att ”barn som upplever att deras föräldrar/vårdnadshavare av olika anledningar är föremål för förrättning löper naturligtvis stor risk för negativ påverkan”. Kritiken mot de samhälliga instanser som ska motverka marginalisering och social exkludering, i detta sammanhang främst socialtjänsten, blir därmed hård. I synnerhet som det i flera fall handlar om hushåll med tillfälliga och relativt små skulder. Flertalet barnfamiljer hade hyresskulder som understeg 20 000 kronor, ett belopp som är lägre än vad en genomsnittlig vräkning kostar.

I kapitel 6 konstateras vidare att vräkningen påverkar såväl barnens materiella standard som deras trygghet och att barnets bästa inte tycks komma i främsta rummet i myndigheternas hantering av dessa situationer. Ett trängre boende, där många gånger stora delar av deras saker är magasinerade, samt svårigheter och skamkänslor för att ta hem kompisar innebär en försämring av de vräktas barnens levnadsstandard och uppväxtvillkor. Situationen efter vräkningen har för många av de intervjuade barnfamiljerna inneburit ett problematiskt och osäkert boende. De har under längre eller kortare tid varit hänvisade till högst tillfälliga lösningar som boende på hotell och/eller inneboende hos släktingar eller bekanta.

Barn utan hem

Malmö är ett typiskt exempel på en kommun med alla de kännetecken som också gäller för andra kommuner med höga hemlöshetstal: tillväxtkommun med bostadsbrist, konkurrens om billiga bostäder, hög ekonomisk utsatthet och stor inflyttning, inte minst av stora barnfamiljer med rötter i andra länder.

I Malmö stads inventering av bostadslösa den 1 oktober 2001 är definitionen på bostadslös ”personer som ofrivilligt saknar egen

bostad och som uttryckt detta som ett problem i kontakten med socialtjänsten”. Det visar sig att av de 1 455 bostadslösa personerna (=vuxna, vår kommentar) är 146 ensamstående med barn och 128 gifta eller sammanboende med barn. De har tillsammans 493 barn i åldrarna 0–18 (vilket är en ökning med 175 barn jämfört med 1 oktober, 2000). Av rapporten framgår inte barnens ålder, kön eller etnicitet, men vi kan ana att det finns en överrepresentation av barn med annan etnisk bakgrund än svensk, eftersom det totala antalet (vuxna) bostadslösa (med eller utan barn) i Malmö uppges vara 985 svenskar och 470 av annan nationalitet.

Beskrivningen från Malmö visar också att många av föräldrarna har sitt ursprung i ett annat land än Sverige. Ingen av dem har någon anknytning till arbetsmarknaden och alla har försörjningsstöd eller andra ersättningar från samhället och måste betraktas som ekonomiskt utsatta. Barnen har svårt att regelbundet delta i verksamheten i förskola och skola och det är tydligt att den besvärliga boendesituation ytterligare försvårar barnens möjligheter att integreras i samhället. Flera av barnen har upplevt problematiska familjeförhållanden med separationer, konflikter och familjevåld. Det var uppenbart att deras boendesituation hade trasslat till det med skolgången.

Om föräldrarna/familjen är hemlös betyder det att barnen inte har något hem. De saknar den stabilitet och kontinuitet i tillvaron som är en förutsättning för att känna trygghet. Ett hem är mer än en bostad, det är en plats med känslomässig innebörd. Vräkningar är en väg till hemlöshet. En annan väg är att inte få komma in på bostadsmarknaden. I kapitel 7 visar vi att just detta spelar roll för många hemlösa barnfamiljer. Det framgår att familjerna saknar den typ av referenser, som hyresvärdarna efterfrågar. De har inget arbete och ingen fast inkomst, kan inte hänvisa till tidigare längre boenden och regelbundna hyresinbetalningar, de har inga släktingar och bekanta som borgar för dem. Det antyds i enkätsvaren att vissa grupper med t.ex. romskt eller arabiskt ursprung diskrimineras på bostadsmarknaden.

Den vanligaste orsaken till hemlöshet bland de intervjuade barnfamiljerna i kapitel 7 var dock en förändrad familjesituation. Socialsekreterarnas uppgifter tyder på att det ofta var frågan om familjekonflikter och familjevåld, där mamman och barnen hade varit tvungna att lämna den tidigare lägenheten och hade haft svårt att hitta en annan bostad.

Vi vet inte idag hur många hemlösa barn som finns i Sverige. Hemlöshetskartläggningar som gjorts i Sverige det senaste decen-

niet tyder på att det i storstäderna finns en grupp barn (0–18 år) som bor tillsammans med sina hemlösa föräldrar.

I Socialstyrelsens nationella kartläggning 1999 konstaterades att en tredjedel av landets drygt 8 000 hemlösa hade barn under 18 år och hälften av alla de 380 kvinnorna som hade barn hade också själva vårdnaden om dem, trots att de var hemlösa.

Ekonomisk utsatthet och barns livschanser, vad säger forskningen?

Det har bedrivits väldigt lite svensk forskning om effekterna av en ekonomiskt utsatt barndom.

Den övergripande slutsatsen från den forskning som bedrivits, företrädesvis nordamerikansk sådan, är att det finns signifikanta inkomsteffekter för de flesta studerade utfall (låga inkomster har negativa effekter för hälsa som barn och vuxen, barns kognitiva utveckling, utbildningsnivå, framtida ekonomisk utsatthet, ungdomsbrottslighet m.m.), men att effekterna är kvantitativt små. Denna slutsats gäller när man kontrollerar bort effekterna av andra relevanta variabler (t.ex. föräldrarnas utbildning, kognitiv förmåga, relationer i familjen). Att överföra utländska forskningsresultat på svenska förhållanden är dock inte helt oproblematiskt till följd av skillnader i social struktur och kultur.

Svensk forskning visar att barn från familjer med lägre socioekonomisk position har en ökad risk för dödlighet, sjuklighet och skaderisk. Studierna har dock inte försökt särskilja effekterna av t.ex. inkomst och utbildning. När det gäller allmän psykisk ohälsa finns svensk forskning som specifikt studerat effekten av ekonomisk knapphet och då funnit att de mest ekonomiskt utsatta barnen mår sämre.

Det finns en växande litteratur som pekar på att socioekonomiska förhållanden under barndomen påverkar hälsoutfallet i vuxen ålder. I vilken utsträckning låg inkomst svarar för kausalitet är dock något som framtida forskning får svara på.

Den amerikanska forskningen om barns kognitiva utveckling är något tvetydig, men forskare som påpekat betydelsen av kontroll för föräldrarnas egna kognitiva förmåga menar att inkomsteffekterna är små. Senare års forskning har pekat på vikten av att studera en kognitivt stimulerande miljö som en mellanliggande mekanism

påverkad av inkomst. Man bör även uppmärksamma att det kan vara de allra minsta barnens utveckling som påverkas mest negativt.

Med hänsyn till att vi ovan konstaterat att ekonomisk utsatthet är högre bland barn 0–5 år än bland andra barn är det viktigt att uppmärksamma att forskningen visar att ekonomisk utsatthet under de tidiga barnåren verkar vara mest ofördelaktigt och att det finns tendenser att de långsiktiga konsekvenserna av ekonomisk utsatthet visar sig på flera områden (hälsa, kognitiv utveckling,...) också beroende av ålder (lägre ålder mer negativ påverkan).

Det finns tydliga empiriska samband mellan socioekonomisk position och övergången till högre studier bland svenska barn. Endast en mindre del av effekten verkar dock kunna hänföras till familjens ekonomiska resurser, även om ny svensk forskning visar att barn till ensamstående föräldrar kan påverkas mer. Föräldrarnas egen utbildning är den variabel som bäst förklarar det socioekonomiska sambandet.

Båda svenska och utländska forskare finner empiriska samband mellan ekonomiskt utsatt barndom och ekonomisk utsatthet i vuxenlivet. I vilken utsträckning detta kan tolkas som ett orsaks-samband är dock oklart. Eventuellt kan ekonomisk utsatthet förstås som en riskfaktor som tillsammans med andra riskfaktorer kan skapa kausalitet.

Svensk forskning om ungdomsbrottslighet har främst studerat eventuella samband med föräldrarnas socioekonomiska status - inte med ekonomisk utsatthet - och finner endast ett svagt samband. Internationell forskning verkar dock visa att det finns ett visst samband mellan fattigdom och ungdomsbrottslighet. Detta uppkommer möjligen på ett indirekt sätt via barnens hemmiljö och relationerna till föräldrarna.

Det behövs mer svensk forskning som studerar konsekvenserna av en ekonomiskt utsatt barndom. Denna forskning bör försöka isolera ekonomins kausala effekter och inte bara studera allmänna socioekonomiska skillnader. Samtidigt är det angeläget med studier av hur kombinationer av olika sociala risker (t.ex. missbruk, ohälsa, fattigdom) påverkar barns livschanser, det finns nämligen forskning som visat att det ofta är närvaron av många risker samtidigt som leder till negativa konsekvenser.

Framtida forskning bör också studera i vilken utsträckning effekter är icke-linjära, dvs. om sambanden är starkare för de allra fattigaste grupperna.

Den forskning som har bäst förutsättningar att kunna svara på frågan om konsekvenser av en ekonomiskt utsatt barndom är longitudinella studier där ett stort antal barn följs noggrant (socialt, psykologiskt, medicinskt och ekonomiskt) under hela uppväxten långt in i vuxenlivet.

Inom ramen för arbetsgruppens arbete har en sådan longitudinell studie påbörjats. Preliminära resultat tyder på att barn som levit i familjer med ekonomiskt bistånd har högre dödlighetsrisker och sämre hälsa än andra barn.

Socialtjänsten och barnperspektivet

Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten ta hänsyn till barnens situation vid beslut om ekonomiskt bistånd. Länsstyrelserna fick i regleringsbrev för år 2000 i uppdrag att följa kommunernas tillämpning av förändrad lagstiftning inom socialtjänsten under perioden 1999–2001. Där skulle särskilt beskrivas hur bestämmelserna om barnets bästa fått genomslag i socialtjänstens verksamhet och särskilt vid socialbidragshandläggning.

Länsstyrelsernas tillsyn och Socialstyrelsens uppföljningar visar att barnperspektivet generellt inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Exempelvis har Länsstyrelsen i Stockholms län, i en granskning av akter med barnen i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd, funnit att barnperspektivet endast i några enstaka fall genomsyrar ärenden. I de flesta fall var dokumentationen helt koncentrerad på de vuxna och deras behov. Det förekom nästan aldrig någon reflektion över

barnens specifika situation, trots att det var uppenbart att många barn lever under svåra omständigheter.

Socialtjänstens handlande leder till tydliga signaler till klienterna att, enligt en rapport från Länsstyrelsen i Västra Götaland, det inte var någon idé att ansöka om annat än försörjningsstöd. Detta, tillsammans med att många barnfamiljer saknade information om möjligheten att ansöka om bistånd för barns speciella behov, att hembesök sällan förekom och att barnens behov sällan framgick av dokumentationen, resulterade i slutsatsen att barnen knappast finns med som enskilda individer i akterna. Vidare konstaterar Länsstyrelsen i Västra Götaland att samtliga kommuner i regionen saknar system för att uppmärksamma barn och barns situation. Länsstyrelsen i Västra Götaland har också uppmärksammat de brister som funnits i socialtjänstens hantering av vräkningar och funnit det anmärkningsvärt att socialtjänsten, trots vetskap om barnens situation, inte medverkat till trygga boenden för barnen. Samtidigt, som det visats i kapitel 7, har de ekonomiskt utsatta familjerna svårt att få en bostad p.g.a. bland annat bostadsbrist i storstäderna. Detta leder att det blir allt svårare för socialtjänsten att hjälpa till med boende.

Ovan beskrivna exempel är bara några av de många rapporter som under de senaste åren uppmärksammat de stora brister som finns när det gäller socialtjänstens barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Konsekvenser för barnen som i fallet med vräkningar kan bli stora.

Samtidigt pågår det många olika projekt och initiativ. Insatser görs dagligen i kommunal regi, genom ideella organisationer eller i samverkan mellan de båda för att förbättra situationen för barn som lever i en ekonomiskt utsatt situation. Till exempel har Botkyrka kommun antagit en handlingsplan som avser lokal samverkan för människor utan arbete och/eller i behov av rehabilitering. Botkyrka kommun, försäkringskassan i Botkyrka, Sydvästra sjukvårds och produktionsområdena, arbetsförmedlingarna i Tumba och Hallunda, samt arbetsförmedlingen Rehab Tullinge har gjort en överenskommelse med syftet att samverkan ska leda till självförsörjning för fler individer och bättre folkhälsa i kommunen. Vidare pågår samverkan i Eskilstuna kommun med syfte att synliggöra barn till psykiskt sjuka föräldrar så att de ska kunna få rätt stöd och hjälp. Stockholms Fryshus sommarläger för ensamstående mammor och deras barn och Drömmarnas Hus i Rosengård i Malmö (ett hus för barns och ungdomars kultur), är andra projekt

på det lokala planet som syftar till att stödja ekonomiskt utsatta barn.

Inom ramen för regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att leda ett utvecklingsarbete för att utveckla metoder som motverkar hemlöshet pågår sex projekt (bl.a. Bra boende i Bergsjö i Göteborg, Mosippan i Malmö, SDF Rosengård och Hållbart boende i Helsingborg) som är helt eller delvis inriktade på barnfamiljer. Samtliga projekt kommer att utvärderas grundligt för att metodutvecklingens resultat skall kunna spridas till alla kommuner i landet.

Det finns också vissa tendenser att den dystra bilden av hur man inom socialtjänsten beaktar barnens situation delvis håller på att förändras. I det perspektivet ger den rapport där Socialstyrelsen sammanställt resultat av tillsynen för år 2003 hopp om att en förändring är på gång. Allt fler kommuner utvecklar skriftliga riktlinjer för att bättre beakta barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

Det måste samtidigt betonas att, som en undersökning presenterad i avsnittet 10.5 visar, ett stort arbete återstår innan ett barnperspektiv får fullt genomslag i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Den refererade studien har gjorts i syfte att undersöka arbetssätt som används i socialbidragsärenden och hur barnens situation behandlas vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Studien visar oroande tendenser. Från svaren på frågan "Pratade socialsekreteraren och du idag om hur barnen har det när ni gick igenom din ekonomi för att bestämma om du är berättigad till socialbidrag?" framgår det att i hälften av alla samtal om ekonomiskt bistånd barnens situation inte alls berördes. Detta samtidigt som 7 av 10 av de intervjuade personerna ansåg att den svaga ekonomin påverkar barnen på något speciellt sätt. De som svarat att den svaga ekonomin påverkar barnen har fått en följdfråga om hur påverkan sker. Sextio procent av dessa lyfter fram kategorierna "Inskränkningar av materiellt slag" och "Ekonomin räcker knappt till det basala". Barnfamiljerna får främst inskränka inköpen av saker till familjen och barnen. Maten får bli av enklare slag och man har inte råd att kosta på sig något extra. Den svaga ekonomin gör också att det blir svårt att ge barnen pengar till fritidsintressen eller aktiviteter som kostar pengar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att trots en del positiva signaler kvarstår det faktum att barnens situation sällan blev uppmärksammas vid mötet mellan klienter och handläggare av ekonomiskt bistånd. Studien avsåg förhållandena år 2002, fyra år efter det att socialtjänstlagen kompletterats med bestämmelser som ålägger

socialtjänsten att ta hänsyn till barnets bästa i alla ärenden som rör barn.

Insatser från frivilligorganisationer ett viktigt komplement

Insatser från frivilligorganisationer och enskilda spelar en viktig roll för delar av socialtjänsten och för människors välfärd i allmänhet. För att lyfta fram det stora arbete som utförs av organisationer som arbetar med frågor om ekonomiskt utsatta barn har vi bitt några av organisationerna att själva berätta om sin verksamhet. Deras berättelser kompletterar den bild vi presenterat ovan. Samtidigt verkar de också understryka indikationerna på att avgifter förknippade med barns vardag och fritidsaktiviteter har ökat under senare år.

Det valda sättet att räkna och val av statistiskt underlag avgör hur många ekonomiskt utsatta barn det blir

Ovan har vi redogjort för de svårigheter som finns när det gäller att definiera ekonomisk utsatthet. Men också givet samma definition är det många gånger så att sättet att räkna och val av statistiskt underlag har stora effekter på hur många ekonomiskt utsatta barn som identifieras. Detta är viktigt att uppmärksamma när vi ska förhålla oss till olika rapporter om ekonomiskt utsatta barn. Nedan lyfter vi fram ett metod och ett underlagsval som har stora konsekvenser för resultatet.

Metod – val av konsumtionsenhetsskalan

En av de viktigaste förklaringarna till skillnader i antal ekonomiskt utsatta barn som framkommer i olika undersökningar är det sätt på vilket man väljer att justera för försörjningsbördan i familjen, dvs. valet av konsumtionsenhetsskala (KE-skala). En konsumtionsenhetsskala består av vikter som gör det möjligt att jämföra inkomster för hushåll med olika struktur. Hushållets struktur kan beskrivas utifrån flera olika variabler, t.ex. antal medlemmar, förekomsten av barn, kön och ålder på medlemmarna, var i landet hushållet bor etc. I den enklaste formen ger konsumtionsenhets-skalan alla hushållsmedlemmar samma vikt. Det medför att vid jämförelser av hushållsinkomster används inkomsten per capita

som jämförelsevariabel. Normalt antas dock att konsumtionsenhetsskalor omfattar någon form av avtagande kostnader för att uppnå en viss konsumtionsnivå. En sådan skala tar hänsyn till att hushållets utgifter för att uppnå konsumtionsnivån visserligen ökar i takt med antalet medlemmar, men att ökningen är mindre för tillkommande hushållsmedlemmar, s.k. stordriftsfördelar.

Definitionen av konsumtionsenhetsskalan är inte självklar trots att den har stor betydelse vid en tolkning av hushållens ekonomiska standard. Det bör noteras att det inte finns någon konsensus kring frågan om vilken som är den ”korrekta” konsumtionsenhetsskalan. Att inte alls justera för hushållssammansättningen kan dock indirekt tolkas som att en extrem KE-skala tillämpas vilken antar att försörjningsbördan är helt orelaterad till antalet personer i hushållet. Särskilt betydelsefullt är valet av KE-skala vid jämförelser av grupper vars hushållsstorlek varierar, exempelvis barnfamiljer. Då analyser avser trender över tid för olika grupper är däremot valet av konsumtionsenhetsskala av mindre betydelse.

En jämförelse av fem konsumtionsenhetsskalor¹ visar att graden av stordriftsfördelar varierar kraftigt mellan de olika skalorna. Detta leder i sin tur till stora skillnader i beräknad disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Det är framförallt beräkning av inkomsten för barnen och deras familjer som påverkas. Barnfamiljernas genomsnittliga disponibla inkomst per konsumtionsenhet varierar mellan 125 000 kronor enligt den svenska KE-skalan och 161 000 kronor enligt OECD-skalan. Den beräknade inkomsten varierar alltså med ca 30 % beroende på skalan. Detta får förstås stora effekter på hur många barn som beräknas riskera ekonomisk utsatthet.

En jämförelse av andelen barn under 60 % av medianinkomsten visar att andelen barn som riskerar ekonomisk utsatthet varierar från 8,5 enligt PEL-skalan och 8,8 enligt OECD skalan till 12,9 enligt den svenska KE-skalan. Däremellan hamnar våra beräkningar gjorda med Socialstyrelsens/Välfärdsbokslutets skala 11 % och beräkningar gjorda med EU-s skala, 9,9 % år 2001. Omräknat i antal barn 0–17 år rör det sig om en differens mellan extremvärdena på som mest 84 000 barn.

¹ Socialstyrelsen/Välfärdsbokslutets skala som vi använder, av utredningen ”om översyn av den ekonomiska statistiken” föreslagen svensk KE-skala, PEL-skala som används av Finansdepartementet, OECD:s och EU:s konsumtionsenhetsskala.

Skillnaderna i utfall beroende på de olika skalorna är framförallt stora för barn med ensamstående förälder samt för barn till sammanboende föräldrar med många syskon. Till exempel visar våra beräkningar att andelen barn till ensamstående som riskerar ekonomisk utsatthet var 16,9 % år 2001. Om vi hade använt den svenska KE-skalan skulle vi ha hamnat på 25,7 %.

Underlag – att välja taxeringsregister eller intervjuundersökning

Vad som ytterligare påverkar beskrivningen av andelen barn i familjer med en låg ekonomisk standard är hur väl det går att bestämma familjesammansättningen i undersökningsmaterialet. Våra resultat bygger framförallt på SCB:s årliga inkomstfördelningsundersökningar HEK (Hushållens Ekonomi). HEK är mer pålitlig för beräkningar av barnfamiljernas ekonomi än andra inkomstundersökningar i och med att i HEK information om familjesammansättning hämtas från intervjuer. Ett alternativ till att intervjua individer om deras familjeförhållanden är att hämta uppgifter från Registret över totalbefolkningen (RTB). I Inkomst- och taxeringsregistret (IoT) används registeruppgifter för såväl familjeförhållande som inkomster. Hur påverkar detta beskrivningen av andelen barn som tillhör familjer med en låg ekonomisk standard? SCB har för arbetsgruppens räkning beräknat hur många barn/individer som utifrån IoT respektive HEK definieras ha en låg ekonomisk standard. Beräkningarna har gjorts utifrån identiska definitioner av den disponibla inkomsten i HEK och IoT.

En jämförelse av de två undersökningar visar att det föreligger stora skillnader i antalet barn till ensamstående 0–17 år (enligt HEK 377 000 och enligt IoT 413 000) och mycket stora skillnader i antalet vuxna utan barn (enligt HEK 4 578 000 och enligt IoT 4 051 000). Dessa skillnader har förstås mycket stora konsekvenser för beräkningen av antalet ekonomiskt utsatta barn.

Det som kanske är ännu mer anmärkningsvärt är att Sverige som ett land med lång tradition på befolkningsstatistikens område (tabellverket inrättades redan 1749) inte idag, år 2004, har tillförlitlig information om hushållssammansättningen och antalet hushåll.

Beroende på skillnaderna i antalet ensamstående respektive sammanboende hushåll och antalet hushåll med barn respektive

utan barn blir beräkningen av ekonomisk standard oftast högre när man utnyttjar HEK än när man använder IoT. Andelen barn med risk för ekonomisk utsatthet blir följaktligen lägre i HEK än IoT. Skillnaderna är dock relativt små när det gäller kategorin samtliga barn i olika åldersgrupper samt kategorin barn till sammanboende föräldrar. I dessa kategorier är skillnaden störst för barn 0–5 år, ca 2 procentenheter och för barn till sammanboende föräldrar, som mest 1,3 procentenheter.

Å andra sidan är skillnaderna mycket stora mellan IoT och HEK för barn till ensamföräldrar. Andelen med risk för ekonomisk utsatthet är avsevärt större enligt IoT. Störst är skillnaden för de yngsta barnen där det skiljer så mycket som 7,8 respektive 10,7 procentenheter. För barn till ensamstående 0–17 år är skillnaden omkring 5 procentenheter. Omräknat till antal motsvarar detta omkring 30 000 barn. Procentuellt blir skillnaderna mycket stora för samtliga åldersgrupper i kategorin barn till ensamstående.

Kunskapsluckor

Vi har ovan lyft fram behov av svensk forskning där konsekvenserna av en ekonomiskt utsatt barndom studeras med inriktning att isolera ekonomins kausala effekter. Vidare behöver vi fler longitudinella studier, där barn kan studeras både i nuet och följas över tid. Det är också viktigt att kunna samla information som kommer från barnen själva.

När det gäller barnfamiljernas ekonomi saknas det en samlad analys av vad avgifter inom barnomsorg och skola (t.ex. avgifter för kommunal musikskola, badhus, kulturinstitutioner, skolmat, barns terminkort på kollektivtrafiken och skolutflykter) betyder för familjernas ekonomi. En analys av kommuners och landstings avgifter gentemot barn skulle öka kunskapen och ge en bättre bild av barnfamiljernas verkliga kostnader. Kunskapen är särskilt viktig för barn i ekonomiskt utsatta familjer. Även inom föreningslivets olika områden saknas en samlad bild med avseende på deltagaravgifter. Samtidigt är det viktigt att betona att också värdet av offentlig finansierade tjänster kräver mer uppmärksamhet i fördelningspolitiska studier.

Sverige saknar idag ett s.k. "Lägenhetsregister". Ett sådant är nödvändigt för tillförlitlig registerinformation om antal hushåll och antal ensamstående föräldrar och för information om den ekonomiska situationen för barn till ensamstående föräldrar.

Vi saknar idag statistik om hur många hemlösa barn det finns i Sverige. Det saknas också information om hur många barn som vräks varje år. Bristen på kunskap om hemlöshetsproblematiken har uppmärksammats i ett flertal offentliga utredningar.

Områden där åtgärder krävs

Utvecklingen av ekonomisk utsatthet bland barn och ekonomiskt utsatta barns levnadsförhållanden påverkas av utvecklingen på många politikområden: integrationspolitik, introduktion av nyanlända invandrare, arbetsmarknadspolitik, socialtjänstpolitik, familjepolitik, folkhälsopolitik, bostadspolitik, utbildningspolitik, skattepolitik, statistik och forskning.

Vi har i rapporten visat att sysselsättningsgraden bland ensamstående föräldrar och utrikes födda föräldrar är mycket lägre idag än den var i början av 1990-talet. En stor grupp av ekonomiskt utsatta barn är barn till nyanlända invandrare (t.ex. i 40 % av familjerna med ekonomiskt bistånd under minst 10 månader år 2002 hade den som mottog familjens bistånd (registerledaren) varit högst fyra år i Sverige). Bland barnfamiljerna med ekonomiskt bistånd finns många arbetslösa som inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning. Vi har uppmärksammat vräkningar, hemlöshet, brister i socialtjänstens hantering av barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd, urholkning av vissa transfereringar, sämre hälsa och försämrade levnadsförhållanden i övrigt bland ekonomiskt utsatta barn, behov av forskning och statistik.

Samtidigt kan vi konstatera att en stor majoritet av svenska barn har bra levnadsförhållanden och att Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, har ett mindre problem med ekonomisk utsatthet bland barn än många andra utvecklade länder.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillsätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att göra en samlad analys av både den ekonomiska situationen och övriga levnadsförhållanden för barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer. Avsikten är att resultatet av arbetet ska utgöra underlag för regeringens arbete med att minska andelen ekonomiskt utsatta barn och att förbättra levnadsförhållandena för dessa barn.

I direktiven framhålls att arbetsgruppen dels ska sammanfatta kunskaper om hur ekonomisk utsatthet definieras dels beskriva både omfattning av och orsaker till utsatthet bland barn. Barns levnadsförhållanden inklusive barns egna upplevelser ska beskrivas och arbetsgruppen bör pröva vägar till förbättring av den befintliga kunskapen om barn. Arbetsgruppen ska också visa på insatser ägnade att minska omfattningen av utsatthet bland barn.

Flera av de områden som ska belysas har varit föremål för olika utredningar och dessa utgör viktiga underlag för arbetsgruppen liksom underlag framtagna av internationella organisationer. Regeringen lyfter särskilt fram vikten av att få fördjupade kunskaper kring två frågor som tidigare uppmärksammats på det av Socialdepartementet arrangerade kunskapsseminariet den 21 februari 2003, om barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer.¹ Dessa frågor är 1) hur stort är problemet och vilka barn skall räknas som ekonomiskt utsatta och 2) hur påverkas barn av att under en längre tid leva i en familj som har en ekonomiskt besvärlig situation, exempelvis långvarigt beroende av socialbidrag.

¹ Barn i ekonomiskt utsatta familjer, Rapport från Socialdepartementets seminarium i februari 2003, Socialdepartementet, artikelnummer S2003.028.

”Sammanfattningsvis skall gruppen:

- belysa effekten av alternativa mått på ekonomisk utsatthet,
- beskriva omfattningen av antalet barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer,
- beskriva och analysera orsaker till den ekonomiska utsattheten,
- belysa skatte- och fördelningspolitikens påverkan på hushållens ekonomi,
- analysera konsekvenserna av att leva i ekonomiskt utsatta familjer,
- systematisera befintlig kunskap och fakta om barn i ekonomiskt utsatta familjer,
- sammanställa och analysera den forskning som finns om barn i ekonomiskt utsatta familjer,
- identifiera de samhällsområden som är viktiga för regeringens fortsatta arbete med att begränsa omfattningen av barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer.”

1.2 Underlag

Rapporten grundar sig på underlag som dels tagits fram direkt för arbetsgruppen, dels funnits tillgängligt på annat sätt i statistik, forskning och andra utredningar.

Den till arbetsgruppen knutna referensgruppen har kontinuerligt följt arbetet och förmedlat värdefulla synpunkter och kommentarer samt i vissa fall även bidragit med egna texter och analyser.

Särskilda uppdrag för arbetsgruppens räkning har utförts av Bengt Eklind, Socialdepartementet, Björn Halleröd, Umeå universitet och Kjell Jansson, Statistiska Centralbyrån (kapitel 3), Karin Mossler, Socialstyrelsen (kapitel 4), Jan O. Jonsson och Viveca Östberg, Stockholms universitet (kapitel 5), Anders Nilsson & Janne Flyghed, Stockholms universitet (kapitel 6), Gunvor Andersson och Hans Swärd, Socialhögskolan, Lunds universitet (kapitel 7), Per-Erik Yngve, Socialdepartementet (kapitel 8), Annika Puide, IMS Socialstyrelsen (kapitel 10) och nio frivilliga organisationer: Majblomman, Stockholms stadsmision, Rädda Barnen, Kriminellas revansch i samhället KRIS, Barnens rätt i samhället BRIS, Riksbryggan, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar RBU, Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar och Riksförbundet för social och mental hälsa RSMH (kapitel 11).

1.3 Alla barn har lika värde

Att alla barn har lika värde och att alla barn – utan åtskillnad – skall ha samma utvecklingsmöjligheter är grundläggande principer som slås fast i FN:s konvention om barnets rättigheter. Dessa principer utgör tillsammans med den generella välfärden basen för regeringens arbete. Enligt artikel 27 i FN:s konvention om barnets rättigheter har alla barn rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Ekonomiskt utsatta barn växer upp med avsevärt sämre levnadsförhållanden än andra barn. Deras livskvalitet försämras inte bara genom lägre konsumtion. De riskerar också bl.a. sämre hälsa. Ekonomiska svårigheter begränsar handlingsfriheten både för barn och vuxna och inte minst gäller det möjligheten till val av bostad och fritidsaktiviteter.

Många barn bär med sig ”utsattheten” in i vuxenlivet och för den vidare till nästa generation. De belastas med ett ”negativt arv”, med sämre möjligheter än andra. Flera studier har belagt ett samband mellan låg socioekonomisk position i barndomen och sämre hälsa, utbildning och inkomster i vuxen ålder och i vissa fall har ekonomisk utsatthet direkt kunnat utpekats som bakomliggande orsak till detta.

Barn är beroende av sin omgivning och får förlita sig på resurserna i den familj där de lever. De har små möjligheter att påverka sina egna levnadsförhållanden. Det vilar därför ett särskilt ansvar på samhället att hjälpa barn ut ur ekonomisk utsatthet.

Det finns också ett samhällsekonomiskt perspektiv. Med ekonomisk utsatthet bland barn riskerar både individer och samhälle gå miste om utbildningspotential och bidrag till arbetskraften. Denna aspekt är kanske särskilt betydelsefull för kommande årtionden med en åldrande befolkning och förväntad brist på arbetskraft.

De yngres välfärd och speciellt situationen för de ekonomiskt utsatta barnen är en allmän angelägenhet och det är få områden kring vilka den politiska uppslutningen är lika bred. Studier av ekonomiskt utsatta barn är därför vanliga och socialpolitiskt fokuserade undersökningar tas ofta som intäkt för tillståndet i samhället. Publikationer som behandlar förändringen i andelen ekonomiskt utsatta barn eller hur denna andel skiljer sig mellan nationer får också stor uppmärksamhet.

Studier av ekonomiskt utsatta barn karakteriseras av flera inom forskningen kända metodproblem. En ofta diskuterad fråga är hur man bäst skall mäta och avgränsa ekonomisk utsatthet, där bl.a.

absoluta och relativa mått ställs mot varandra; i praktisk forskning tycks det dock finnas en konsensus om vissa definitioner av fattigdom, även om definitionen (som när de som tjänar mindre än 50 % eller 60 % av medianinkomsten räknas som ekonomiskt utsatta) är delvis godtycklig. Ett allvarigare problem är hur man skall kunna gå från en beskrivning av skillnader i resurser eller beteenden mellan barn i hushåll med olika ekonomiska resurser till en tolkning i kausala termer – att ekonomisk utsatthet har negativa konsekvenser och inte bara negativa samband. Samtidigt är det viktigt att frågan om hur många barn som är ekonomiskt utsatta inte förvandlas till en akademisk sifferexercis. Några citat från det verkliga livet får påminna om vikten av att trots allehanda metodproblem försöka ge en så allsidig beskrivning som möjligt av ekonomisk utsatthet bland barn i dagens Sverige:

”Jag äger inte nå’t... Jag har en väska med några kläder och saker och som jag har mina skolböcker i... som det knappt är lönt att packa upp.”

”Nu är det tre år sen vi hade ett riktigt hem. Det var då det hemska riktigt började. Först så började jag och min mamma flytta runt hela tiden, hela tiden, hos olika vänner, en vän hit, en kompis dit, fram och tillbaka, tills min mamma började hitta andrahandskontrakt”.

”Jag har inte råd att låta mina barn följa med på skolutflykter, dom får vara hemma. Min dotter säger att hon är sjuk för hon skäms för att säga som det är.”

Så kan ekonomisk utsatthet se ut med de drabbades ord. Det kan handla om barn med en ensamstående, lågavlönad mamma, om barn i invandrarfamiljer där föräldrarna har svårt att få jobb, om barn med många syskon, om barn till sjuka och marginaliserade föräldrar och om barn i familjer som vräkts och bor på campingplats.

1.4 Vem är fattig?

Alla har sin uppfattning om vad som menas med fattigdom. Det är ett värdeladdat begrepp med olika innebörd för olika människor. Ofta finns det en koppling mellan ekonomin och andra delar av livet. För att på ett tydligt sätt poängtera att det handlar om brister i barns ekonomiska situation har arbetsgruppen i denna rapport

valt att använda begreppet ekonomisk utsatt i stället för begreppet fattig (se diskussionen nedan). I de sällsynta fall där begreppet fattig och ekonomiskt svag eller andra liknande begrepp dyker upp ska dessa läsas som ekonomiskt utsatt.

Bakgrunden till vårt val av begrepp är inte svår att hitta. Utgångspunkten är hur man i västvärlden sett och ser på fattigdom. Det handlar då oftast inte om svält eller djup fattigdom utan snarare om låg levnadsstandard och otillräckliga ekonomiska resurser. Men även i denna snävare bemärkelse är det inte uppenbart vad som är en låg levnadsstandard eller vad som menas med att ha otillräckligt med pengar. Å ena sidan kan man ha så mycket att man klarar sig å andra sidan kan det vara ”lite” jämfört med vad andra har.

Vilka olika aspekter omfattar då fattigdom och vad är det som gör det så problematiskt? En av de första att i modern tid systematiskt analysera fattigdom var engelsmannen Seebohm Rowntree². Han definierade två typer av fattigdom. De ”primärt” fattiga var de som hade en inkomst som inte räckte till en förutbestämd nivå av nödvändigheter³. Hans sätt att beräkna fattigdoms-streck har stått som modell för miniminormer inom socialpolitik i flera länder, däribland den svenska socialbidragsnormen.

Begreppet ”sekundär fattigdom” definierade Rowntree utifrån observationer vid hembesök hos de intervjuade. Den bestämdes med utgångspunkt från uppenbara tecken på nöd och elände.⁴ Definitionen av primär fattigdom har kommit att framhållas som prototypen för ett så kallat *absolut fattigdomsmått*. Måttet användes för att definiera fattiga vid två olika tidpunkter utan att någon justering gjordes för förändringar i den allmänna livsstilen. Man kan säga att begreppet återspeglar absoluta behov vilka är oberoende av historiska och sociala förhållanden⁵.

Fattigdomsmått som utgår från budgetkalkyler bygger på att det är individers bristande ekonomiska resurser som är grunden för en oacceptabelt låg levnadsstandard. Men det är inte säkert att de ekonomiska resurserna ger en rättvis bild eftersom olika individer kan ha olika behov av konsumtion. Sjukdomar och handikapp höjer levnadsomkostnaderna. Andra kan ha tillgångar som inte är lätta att

² Rowntree var dock inte först med att studera fattigdom. Hans arbete inspirerades till viss del av Charles Booths klassiska studie *Life and Labour of The People in London* omkring 1880.

³ Rowntree 1902

⁴ Halleröd 1991

⁵ *ibid.*

mäta som t.ex. odlingsmark eller kan självvalt ha prioriterat att leva ett liv med små ekonomiska resurser.

En annan syn på fattigdom och en kritik mot de absoluta fattigdomsmåtten kom i slutet av 1970-talet. Fattigdom ställdes i relation till den allmänna livsstilen i samhället.⁶ Gränsen för en *relativ fattigdom* bör höjas allteftersom den allmänna levnadsstandarden ökar. För att kunna relatera till den allmänna livsstilen, krävs information om vad denna livsstil innebär.

Det renodlade relativa synsättet på fattigdom har även det kritiserats i olika sammanhang. Kritikerna har påpekat att fattigdom är något mer än att ha relativt mindre än andra.⁷ De menar att begreppet har både absoluta och relativa inslag och ser en fara i att enbart se det som ett relativt mått. Det blir lätt ”bara” ett mål för jämlikhet. Förekomsten av ojämlikhet är i sig själv ingen indikator på fattigdom om inte ”nivån” på människors låga levnadsstandard också beaktas. Att tillämpa absoluta mått behöver inte heller innebära att de är statiska i tid och rum. I praktiken varierar ofta en absolut definierad fattigdomsgräns över tid. Sammanfattningsvis och som det har påpekats ovan i den praktiska forskningen är de relativa måtten, som andelen med en disponibel inkomst under 50 % eller 60 % av medianinkomsten, de som oftast används som mått på ekonomisk utsatthet eller risk för ekonomisk utsatthet.

1.5 Olika undersökningar

Uppgifter om hur många barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer i Sverige varierar. De beräkningar som gjorts ger ofta olika utfall och skillnaderna är i vissa fall betydande. Det skiljer ibland drygt 5 procentenheter mellan olika mått, tänkta att visa hur många barn som lever i en ekonomiskt utsatt situation (tabell 1.1). En orsak är naturligtvis att ekonomisk utsatthet definieras på olika sätt, men även med samma mått kan utfallen bli olika beroende på de antaganden som görs och det dataunderlag som används. Till exempel visar SCB:s beräkningar (utifrån SCB:s årliga undersökning av hushållens ekonomi (HEK-data år 2001)) att bland barn 0-17 år hade 12,9 procent en låg ekonomisk standard mätt som 60 procent av medianinkomsten⁸. Enligt samma mått och genom att använda samma datakälla, men med något annorlunda antaganden,

⁶ Townsend 1979

⁷ se t.ex. Sen 1985

⁸ SCB 2003

visar Finansdepartementets beräkningar att 8,3 procent av barnen levde i familjer med låg ekonomisk standard år 2001⁹. Skillnaden i utfall mellan dessa två mått beror framförallt på hur den disponibla inkomsten justerats för hushållets sammansättning, via valet av konsumtionsenhetskala. Hur olika konsumtionsenhetsskalor påverkar antalet och andelen barn med låg ekonomisk standard beskrivs i kapitel 3.

Tabell 1.1 Andelen barn (0-17 år) som lever i ekonomisk utsatthet år 2001 utifrån olika källor

Studie	Underlag	Definition	År	Andel
SCB	HEK	60% under medianinkomst	2001	12.9
Finansdep.	HEK	60% under medianinkomst	2001	8.3
SCB	HEK/register	ekonomiskt bistånd	2001	9.0
Socialstyrelsen	HEK/register	ekonomiskt bistånd	2001	9.0
Rädda Barnen	register	ekonomiskt bistånd	2001	8.3
SCB	HEK	låg inkomststandard	2001	9.0
Socialstyrelsen	HEK	låg inkomststandard	2001	8.0
Rädda Barnen	register	låg inkomststandard	2001	8.0
Rädda Barnen	register	låg inkomststandard och ekonomiskt bistånd	2001	13.6

Ekonomiskt bistånd till familjer med barn redovisas som ett mått på ekonomisk utsatthet av SCB, Socialstyrelsen och Rädda Barnen vilka beräknat att mellan 8 och 9 procent av samtliga barn 0-17 år levde i familjer som mottagit bistånd någon gång under 2001.

Utifrån en annan definition av ekonomisk utsatthet vilken ställer inkomsterna i relation till utgifterna, s.k. inkomststandard, visar SCB:s beräkningar att omkring 9 procent av barnen hade en låg ekonomisk standard år 2001¹⁰. En liknande siffra, 8 procent, redovisas i Socialstyrelsens rapport om sociala förhållanden 2003 samt av Rädda Barnen¹¹. Rädda Barnen har utöver dessa mått föreslagit ett kombinerat mått där barn definieras som fattiga om familjen har en låg inkomststandard och/eller mottar ekonomiskt bistånd. Enligt detta mått definierades 13.6 procent av samtliga barn som fattiga år 2001.

⁹ Prop. 2003/2004.

¹⁰ SCB 2003

¹¹ Socialstyrelsen 2004; Salonen 2003

1.6 Problematiskt att mäta

Vi har ovan konstaterat att definitionen av ekonomisk utsatthet är komplicerad och att olika undersökningar ger olika svar på frågan om hur många barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer. Givet att ekonomisk utsatthet är detsamma som en oacceptabelt låg levnadsstandard så innebär detta mätproblem. Vad är då levnadsstandard och hur mäter man den? Ett sätt att se på individers levnadsnivå är att relatera den till de resurser, i form av materiella förutsättningar, som krävs för att uppnå välbefinnande¹². Denna tanke är en av grunderna till de svenska levnadsnivåundersökningarna¹³. I dessa definieras levnadsnivå som bland annat individers förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer och säkerhet, resurser med vars hjälp en individ medvetet kan kontrollera och påverka sina livsvillkor¹⁴. I resonemanget ingår också att varje resurs måste ses i ett sammanhang. Så är t.ex. värdet av utbildning beroende av arbetsmarknadens sätt att fungera¹⁵.

I den teoretiska diskussionen kring människors välfärd har man alternativt fokuserat på behovstillfredsställelse¹⁶ istället för på resurser¹⁷. En viktig skillnad är att resursperspektivet ser till människors möjligheter att agera och inte på resultatet av en individs handlande. Utifrån ett resursperspektiv är levnadsnivån flerdimensionell och den kan inte (och bör inte) summeras i något enskilt mått såsom t.ex. pengar. Det är alltså omöjligt att med denna ansats avgöra om en individs levnadsnivå förändras över tid eftersom ekonomin kan försämrans medan andra välfärds-komponenter förbättras. Det går inte heller att säga om levnadsnivån i ett land ökar eller minskar. Däremot kan fördelningen av välfärd studeras, och det kan vara betydelsefullt att se om det rör sig om en generell förbättring eller om vissa grupper har fått det bättre eller sämre.

Välfärd används som en samlingsbeteckning för olika levnadsförhållanden vilka ses som grundläggande för människors möjligheter att styra sina liv. Ofta handlar det dock om att studera ofärd snarare än välfärd. Det är lättare att avgöra vad som brister i människors levnadsförhållanden. Välfärdskommittén definierade

¹² Titmuss 1962

¹³ Johansson 1970; 1979

¹⁴ *ibid.* 1970

¹⁵ se t.ex. Eriksson och Åberg 1984

¹⁶ Allardt 1975

¹⁷ se t.ex. Ericsson och Uusitalo 1987; Thålin 1990

välfärd ”med utgångspunkt i individuella resurser med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor”.

Sens tankegångar har haft stor betydelse för resonemangen ovan och han har utvecklat det genom att skilja på begreppen resurser, förmågor och funktioner. Med resurser avser Sen de materiella förutsättningar som krävs för att uppnå välbefinnande. Det räcker dock inte med resurser utan människor måste också ha förmågan att kunna tillgodogöra sig dessa. Resultatet av en individs resurs och förmåga definierar Sen som funktion. En grundläggande idé hos Sen är att individer har möjligheter att göra individuella val. Detta innebär att personer som besitter både resurser och förmågan att uppnå välbefinnande men ändå väljer att avstå inte skall betraktas som fattiga¹⁸.

Det är avsaknaden av funktioner som Sen betecknar som absolut fattigdom. Emellertid behöver olika individer olika stor mängd av materiella resurser för att uppnå välbefinnande. Mellan samhällen med olika konsumtionsmönster varierar dessutom den mängd resurser som behövs för att uppnå välbefinnande. Som ett resultat av detta bör enligt Sen fattigdomsgränser i inkomstfördelningen vara relativa.

Att tillämpa Sens angreppssätt fullt ut i empiriska undersökningar skulle vara problematiskt¹⁹. En orsak är att det är svårt att finna ”rimliga” fattigdomsgränser men framförallt skulle man bli tvingad att avgöra om varje individ har förmågan att tillgodogöra sig eventuella resurser. Det skulle också vara nödvändigt att avgöra om en frånvaro av vissa funktioner skett av fri vilja eller inte.

En viktig aspekt att ha i åtanke när mätning av ekonomisk utsatthet diskuteras är att det i många fall endast handlar om bestämningsfaktorer, ofta i form av materiella resurser, och inte om fattigdom i en absolut mening. Ett fattigdomsstreck handlar om att för en speciell tid och för ett särskilt område avgöra vid vilken inkomstnivå som den genomsnittliga försörjningsförmågan försvinner eller kraftigt försämras.

Ett sätt att mäta levnadsstandarden är att studera de olika delarna i levnadsstandarden genom att direkt fråga människor hur de lever. Ett annat vanligt sätt är att helt enkelt definiera fattiga som individer med en förhållandevis låg inkomst.

I ett beslut av EU:s ministerråd 1975 definieras de fattiga som ”individer eller familjer vilkas resurser är så små att de utesluter

¹⁸ Sen 1992

¹⁹ se t ex Halleröd 1991

dem från en lägsta acceptabel levnadsnivå i det land de lever”²⁰. Denna och liknande definitioner antyder att fattigdom inte kan entydigt definieras eftersom den i grunden är relativ, har olika nivåer och flera dimensioner²¹. Dess underliggande tvetydigheter måste beaktas och översättas när fattigdomsmått etableras. Detta är också grunden för att vissa är tveksamma till att använda uttrycket och hellre säger ”låg inkomst” eller ”ekonomisk utsatthet” än ”fattigdom”²².

Ekonomisk utsatthet inbegriper olika grader eller nivåer av tillstånd. Det är här viktigt att göra skillnad mellan de hushåll som har en utsatt ekonomisk situation men ännu har en levnadsnivå över vad som anses som miniminivån och hushåll med långt ifrån tillräckligt med resurser. Till den senare gruppen hör människor som finns utanför de sociala systemen såsom till exempel hemlösa.

Ekonomisk utsatthet är vidare mångdimensionell eftersom den inte bara består av en otillräcklighet av resurser utan också omfattar en ansamling av deprivation i relation till inkomst, boende och hälsa. Det handlar om att vara utestängd från viktiga delar av livet. Vad som är livskvalitet och vad den omfattar har beskrivits och utvecklats i levnadsnivåundersökningarna²³ och teoretiserats i Sens ansats om ”capability”. Ansatsen i denna rapport är emellertid mer pragmatisk i sättet på vilket de betydelsefulla dimensionerna av ekonomisk utsatthet identifieras.

Slutligen innehåller ekonomisk utsatthet en tidsaspekt. Att vara ekonomiskt utsatt några månader är mindre problematiskt än att vara utsatt under flera år. Det är alltså viktigt att skilja mellan kortvarig utsatthet, som kan bero på en plötsligt sänkt inkomst, och långvarig strukturell ekonomisk utsatthet, som beror på en urholkning av individers eller hushålls socioekonomiska position, och som ger sig uttryck i en permanent brist på resurser.

1.7 Skälig levnadsnivå

Vid vilken nivå kan en individ eller familj i praktiken räknas som ekonomiskt utsatt och vad är skälig levnadsnivå? I socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av

²⁰ Översättning från Atkinson et al. 2002.

²¹ ibid.

²² Atkinson et. al 2002 s. 78ff

²³ se t.ex. Eriksson och Åberg 1987

socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Begreppet skälig levnadsnivå definieras dock inte närmare i lagtexten eller i lagens förarbeten. Vad som avses med skälig levnadsnivå kan inte fastställas en gång för alla, utan måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever och anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig.

Sedan år 1998 utgörs försörjningsstödet av två olika delar. Den första delen bestäms av regeringen, regleras i Socialtjänstförordningen och kallas för riksnorm. Riksnormen omfattar skäliga levnadskostnader för:

- livsmedel
- kläder och skor
- lek och fritid
- förbrukningsvaror
- hälsa och hygien
- dagstidning, telefon och TV-avgift

När priser och konsumtionsmönster förändras ändras också beloppen i riksnormen. Konsumentverkets pris och konsumtionsundersökningar för skäliga levnadsomkostnader ligger till grund för dessa justeringar.

Den andra delen utgörs av försörjningsstöd till kostnader för t.ex. boende, hushållsel, arbetsresor, avgift till a-kassa och fackförening och hemförsäkring.

Utöver försörjningsstöd har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd till sin livsföring i övrigt. *”Med begreppet (livsföring i övrigt) avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre och funktionshindrade m.m. Det är inte möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser eller behov som skall anses ingå. En individuell bedömning måste, liksom är fallet nu, göras i varje enskilt*

*fall*²⁴. Dessa behov bedöms av kommunen i varje enskilt fall när ansökningsprövas.

1.8 Socialbidrag (ekonomiskt bistånd) som "fattigdomsmått"?

Grundtanken i att de som mottar ekonomiskt bistånd är fattiga bygger på att de är berättigade till ekonomiskt stöd eftersom de har en lägre levnadsstandard än vad som är skäligt. Men om de nu får stöd innebär det att de upphör att vara fattiga. Detta synsätt innebär att socialbidraget borde ses som ett fattigdomsreducerande mått istället för fattigdomsmått. Socialbidraget säger dock en del om hur stor del av befolkningen som är ekonomiskt utsatt. Statistik visar att socialbidragstagare i genomsnitt har en lägre materiell standard jämfört med dem som inte erhåller socialbidrag. I den förra gruppen upplever 46 procent brister i materiell standard jämfört med 9 procent i den senare gruppen. Det bör dock noteras att 54 procent av socialbidragstagarna inte upplever att de har brister i materiell standard, samtidigt som en del personer utan socialbidrag upplever brister²⁵.

En annan fråga är om alla som har rätt till ekonomiskt bistånd verkligen ansöker om stödet. Statistik visar att det är en förhållandevis låg andel av hushållen med en årsinkomst under socialbidragsnormen som faktiskt söker och beviljas socialbidrag²⁶. Det kan finnas flera orsaker till detta. Till en liten del finns det felaktigheter i de register som jämförelsen baseras på vilket gör att inkomsterna undervärderas för en del individer. En del individer kan också ha tillgångar vilka kan säljas för att täcka tillfälliga ekonomiska problem. Samtidigt finns det individer som fått ekonomiskt bistånd trots att de har en årsinkomst över normen. Detta kan bero på att många erhåller bidrag endast några månader om året medan inkomsten avser hela året. Men det finns också individer som inte vill söka bidrag på grund av skamkänslor förknippade med socialtjänsten och att vara socialbidragstagare. Analogt med resonemanget ovan visar studier att alla ekonomiskt utsatta (mätt som individer med inkomst under en viss nivå av inkomst) inte är bidragsmottagare och att inte alla bidrags-

²⁴ Prop. 2000/01:80 s. 92

²⁵ Prop. 2003/04:100.

²⁶ *ibid.*

mottagare är ekonomiskt utsatta²⁷. Beräkningar från Finansdepartementet visar att cirka 70 procent av individerna med låg inkomst varken har socialbidrag eller upplever brister i sin materiella standard. Vidare har ca 70 procent av de som upplever brister i materiell standard vare sig låg inkomst eller socialbidrag²⁸.

Det är också viktigt att skilja på de mottagare med en mycket låg inkomst och låg levnadsstandard som uppbär bidrag under en längre period och de som (enbart) haft tillfälliga ekonomiska problem och erhållit stöd vid något enstaka tillfälle.

1.9 Ekonomiskt utsatta barn

För att få en bild av de svenska förhållandena i ett internationellt perspektiv inleder vi rapporten med kapitel 2 där internationella jämförelser av ekonomisk utsatthet bland barn presenteras. I internationella jämförelser används oftast andelen individer eller hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under en viss gräns, ofta 60 procent av medianinkomsten i det egna landet, som mått på ekonomisk utsatthet. Detta är också det mått som EU tillämpar som en indikator på andelen individer som riskerar att bli ekonomiskt utsatta. OECD använder dock fortfarande 50 procent av medianen som mått på andelen ekonomiskt utsatta. I och med att vi använder olika datakällor och olika studier kommer vi i kapitel 2 att referera till båda gränserna. Rekommendationen om att använda inkomstförhållandena från det egna landet i internationella jämförelser slogs fast bl.a. i ett beslut av EU:s ministerråd från år 1975 där de fattiga definierades som "individer eller familjer vilkas resurser är så små att de utesluter dem från en lägsta acceptabel levnadsnivå i det land de lever"²⁹.

När det gäller en fördjupad analys av de svenska förhållanden har vi i denna rapport valt att beskriva utvecklingen utifrån två mått vad gäller analyser av hur många ekonomiskt utsatta barn som finns i Sverige. Det första måttet vi använder, och vilket snarare beskriver risken för ekonomisk utsatthet än ekonomisk utsatthet i sig, är andelen individer med en registrerad disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 60 procent av registrerad disponibel medianinkomst för hela befolkningen (fortsättningsvis också refererad till låg ekonomisk (redovisad) standard). Detta mått är

²⁷ Hagensars & de Vos 1988; Halleröd 1991

²⁸ Prop. 2003/04:100.

²⁹ översättning från Atkinson et al 2002

enligt EU en indikator på risk för fattigdom – ”Risk of Poverty”³⁰ och används enligt överenskommelse i alla EU-länder.

I kapitel 3 ges en beskrivning av hur många barn det är som lever i familjer med en låg ekonomisk standard. Vi analyserar förhållanden från år 1991 fram till år 2002 och analyserna görs utifrån bl.a. familjesammansättning, ålder, svensk eller utländsk bakgrund samt socioekonomisk och regional tillhörighet. I samma kapitel ges en detaljerad beskrivning och analys kring hur olika definitioner och antaganden påverkar skattningarna av andelen ekonomiskt utsatta barn.

Låg ekonomisk standard är en indikator som baseras på indirekta mätningar av risken för ekonomisk utsatthet (det görs med hjälp av inkomststoppgifter som samlats in från register eller enkäter). Dess indirekta karaktär består i att det är attribut, vanligtvis ekonomiska resurser, och antal med låg redovisad ekonomisk standard snarare än levnadsstandard eller upplevd ekonomisk utsatthet som registreras. Ansatsen har flera fördelar i och med att informationen om individens och hushålls ekonomiska situation finns relativt lätt tillgänglig.

Men det finns många problem med att identifiera risken för ekonomisk utsatthet via den information som finns i register och som återspeglar en registrerad årsinkomst (se bl.a. de inledande avsnitten i kapitel 5). Det är skälet till att man på många håll, bl.a. i Sverige, också söker mäta levnadsstandarden direkt. Då handlar det även om andra dimensioner än bara brist på ekonomiska resurser.

År 1968 genomfördes den första genomarbetade undersökningen om svenska folkets levnadsförhållanden. Den gick ofta under namnet Låginkomstutredningen. Den avrapporterades i flera delar som rapporter i SOU. Efter denna undersökning beslöts att SCB årligen ska genomföra en undersökning om levnadsförhållanden, ULF. SCB har därför genomfört ULF varje år sedan mitten av 1970-talet. Dessutom har Socialforskningsinstitutet, SOFI, fått i uppdrag att vid olika tider upprepa låginkomstutredningen eller Levnadsnivåundersökningen, LNU, där man har försökt följa samma individer som var med i undersökningen 1968. Den senaste undersökningen genomfördes för år 2000. Frågorna kopplade till ekonomisk utsatthet handlar bland annat om vilka varor och tjänster ett hushåll konsumerar samt möjligheten att på kort tid få fram en summa pengar, det vill säga vilken kontantmarginal hushållet har.

³⁰ Atkinson 2000

En uppsättning självrapporterade variabler mäter i vilken grad respondenten pga. bristande ekonomiska resurser tvingats att avstå från konsumtion av varor och tjänster. Dessa variabler kan i sin tur användas för att bygga upp ett så kallat deprivationsindex som används för att beräkna låg materiell standard. Medan relativt låg inkomst således utgör en indirekt indikator på risk för ekonomisk utsatthet, utgör deprivationsindex en direkt indikator på graden av materiell standard. Den redovisade inkomsten fångar inte alltid hushållens verkliga ekonomiska situation. Det finns hushåll som trots en relativt låg registrerad inkomst har en hög materiell standard. Det kan också finnas hushåll som trots en relativt god registrerad årsinkomst inte har råd att konsumera vissa typer av varor. Analysen i kapitel 3 kompletteras med en jämförelse av andelen med en låg ekonomisk standard i meningen ovan och andelen med låg materiell standard.

Det andra måttet som beskriver ekonomisk utsatthet är andelen barn som lever i familjer som någon gång under ett år mottagit ekonomiskt bistånd (tidigare benämnt socialbidrag). Det analyseras i kapitel 4. Det är viktigt att visa båda måtten bl.a. beroende på att andelen barn som lever i familjer som någon gång under ett år mottagit ekonomiskt bistånd är direkt beroende dels av den av regeringen beslutade riksnormen för ekonomiskt bistånd (tidigare socialbidragsnormen) dels av individens val att söka eller inte och dels vilken bedömning socialtjänsten gör av deras behov, medan andelen med en registrerad disponibel inkomst under 60 procent av den registrerade medianinkomsten för befolkningen är beroende av den taxerade (registrerade) inkomsten.

Biståndstagande innebär att hushåll inte kan försörja sig genom eget arbete. Inkomstförhållandet i hushållet återspeglas här i behovet av ekonomiskt bistånd. Biståndstagandet kan i sig minska individens självständighet och få konsekvenser för hela familjen, konsekvenser som även kan gå utöver de rent ekonomiska. Måttet avser här den samhällssyn som rådde respektive år avseende en ekonomiskt utsatt situation och har tidigare använts som indikator på försörjningsproblem och ekonomisk utsatthet³¹.

Detta mått visar också på den viktiga distinktionen mellan begreppen fattigdom och ekonomisk utsatthet. Som påpekats ovan, biståndstagande är inte synonymt med fattigdom. Individer och hushåll som mottar ekonomiskt bistånd ska inte betraktas som fattiga eftersom bistånd ges för att familjerna skall kunna leva på en

³¹ Se t.ex. Halleröd 1991.

skälig levnadsnivå. En beskrivning av biståndstagarna, inte minst av dem med en betydande långvarighet i biståndstagandet, ger en bild av vari försörjningssvårigheterna för ekonomiskt utsatta består och visar vilka grupper som är mest utsatta för risken att hamna i fattigdom. Det är också viktigt att påpeka att skillnaden mellan hushåll som mottar ekonomiskt bistånd är stor, allt ifrån stöd under en enstaka månad till att vara beroende av stödet under flera månader eller år.

Barnens välfärd/ofärd har många dimensioner. Den ekonomiska utsattheten är bara en av dessa. Det är mer eller mindre omöjligt att sammanföra alla välfärdens dimensioner och deras mål till ett enda övergripande kvantitativt mått. En viktig aspekt när man diskuterar barns levnadsnivå är i vilken utsträckning bristande ekonomiska resurser begränsar och påverkar barns levnadsvillkor. De svenska undersökningarna om barns levnadsförhållanden bygger på den idén. Men här har valet av resurser anpassats till barns förhållanden. Därför kommer vi i denna rapport att också studera barns och ungdomars välfärd i ett "här-och-nu"-perspektiv och sambandet mellan ekonomisk utsatthet och barns levnadsvillkor. Denna analys presenteras i kapitel 5.

1.10 Ekonomisk utsatthet och dess konsekvenser

"Jag är mentor åt en elev som har mycket grav skrivdyslexi. Han går i sjuan och kan inte läsa sina egna anteckningar eller ens anteckna och han har ett stort behov utav en bärbar dator.....Föräldrarna har ej ekonomiska möjligheter att köpa en dator till honom. Jag har som mentor försökt ragga pengar till en bärbar dator då jag ser hur han lider varje dag. I ett längre perspektiv måste han använda datorn för att klara sig. Kan Ni hjälpa mig med den saken? Jag hoppas att detta kan vara räddningen för denna lilla pojke, som har hela livet framför sig".

"Pojken går i specialklass, utifrån sitt intresse, som bara finns i stan, men får inte SL-kort av kommunen, också avslag på sportkläder. Flickan har fått nej på ansökan om fotbollskläder".

För barn gäller här och nu och konsekvenser av ekonomisk utsatthet är det som saknas just nu, saker som man inte kan köpa, skolutflykter som ligger utanför mammas och pappas resurser, semesterresor som inställs, fritidsaktiviteter som upphör. Barnet själv kanske inte tänker på att den kärva ekonomin också kan påverka livet som vuxen, inverka på hälsa, utbildning och framtida

inkomster. Men samtidigt är konsekvenserna här och nu påtagliga. Beskrivning av barns levnadsförhållanden här och nu som presenteras i kapitel 5 kompletteras med analyser och beskrivningar av vräkta barn i kapitel 6. Att vräkas från sin bostad är en av de mest omvälvande händelser som någon kan råka ut för och det drabbar också barnfamiljer. Orsaken till vräkning är i de allra flesta fall ekonomisk. Vräkningen och de problem det för med sig innebär att en redan svår situation förvärras. I en översyn om ekonomiskt utsatta barn är det naturligt att uppmärksamma de familjer som mister sin bostad. Inte alla vräkta familjer blir hemlösa. Ibland kan åtminstone barnen flytta in hos andra släktingar, ibland kan socialtjänsten ställa upp med jourlägenhet eller andra tillfälliga lösningar. Men ett antal barn och barnfamiljer är trots det utan hem. Därför presenteras delresultat från ett pågående projekt i Malmö om Barn utan hem samt en kort genomgång av hemlöshet bland barn i kapitel 7.

När det gäller de långsiktiga konsekvenserna av ekonomisk utsatthet görs en genomgång av forskning kring utsatthetens långsiktiga konsekvenser i kapitel 8. Sådan forskning har varit mycket begränsad i Sverige. Genomgången är fokuserad på forskning med mer generella anspråk och skiljer på sådan som handlar om barn i Sverige och Norden och annan forskning. Den handlar huvudsakligen om framtida effekter av ekonomisk utsatthet i barndomen men tar också upp några fall av kortsiktiga effekter. Dessa rör hälsa och kognitiv utveckling och behandlas främst för att de i sin tur även har betydelse på längre sikt. Ett antal teoretiska perspektiv på konsekvenser av barnfattigdom exemplifieras i de studier som presenteras.

1.11 Samhällets stöd

I Sverige och i andra nordiska länder tillämpas en generell välfärdsmodell där en av de viktigaste grundpelarna är arbetslinjen. Individen och familjen ska i första hand kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Möjligheter för både män och kvinnor att förena familjeliv och förvärvsarbete blir grundläggande. Detta sägs ofta vara en förklaring till att ekonomisk utsatthet bland barn och barnfamiljer och i synnerhet bland ensamföräldrar är lägre i Norden än i andra länder.

I kapitel 9 Samhällets stöd ges en övergripande beskrivning av den svenska familjepolitikens olika delar och på vilket sätt den

ekonomiskt direkt eller indirekt stödjer familjer med barn. Kapitlet behandlar förändringarna som har skett i de ekonomiska familjepolitiska stöden bl.a. föräldraförsäkring, barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. En stor del av de kostnader som är förknippade med att ha barn subventioneras i Sverige genom våra välfärdssystem.

Vidare behandlas barnomsorgen och andra offentliga tjänster som kommer barnfamiljerna till del. Andra delar, som dock inte behandlas här, är mödravård, barnavård, barnhälsovård och fri tandvård. Avgifternas betydelse tas också upp i samma kapitel.

I kapitel 10 fokuserar vi på socialtjänstens agerande gentemot ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Som sista skyddsnet mot fattigdom när andra försörjningskällor är otillräckliga är socialtjänstens insatser mycket viktiga för ekonomiskt utsatta barns levnadsförhållanden. Länsstyrelserna fick i regleringsbrev för år 2000 i uppdrag att följa kommunernas tillämpning åren 1999-2001 av hur bestämmelserna om barnens bästa fått genomslag i socialtjänstens verksamhet. Ett urval av olika uppföljningsrapporter från länsstyrelserna och en sammanfattning av ett projekt där Socialstyrelsen och länsstyrelserna sammanställt kunskap om barn och långvarigt ekonomiskt bistånd presenteras.

Ett av avsnitten ger exempel på metoder som tillämpas för att stödja barn i ekonomiskt utsatta familjer. Här ingår både insatser i kommunal regi och sådana som genomförs av ideella organisationer men även sådana som sker i samverkan mellan de båda. Dessa är inte tänkta att vara heltäckande, inte heller är de på något sätt representativa eller utvärderade av arbetsgruppen. Samtidigt tycker vi att dessa bidrag får ses i ljuset av alla de initiativ och insatser som dagligen görs.

Vi presenterar också resultat av en ny genomgång av hur ett urval kommuner beaktar barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

1.12 De mest utsatta barnen vet vi väldigt lite om

Trots att Sverige har en omfattande statistik och forskning kring människors levnadsförhållanden saknas i stor utsträckning information om de allra sämst ställda. Registerstatistik om riktigt låga inkomster är osäker för att inte säga obefintlig. Det är praktiskt taget omöjligt att urskilja personer med riktigt låga inkomster från dem med dolda, oregistrerade inkomster. De sämst ställda före-

kommer troligen i lägre utsträckning än övriga barn i de stora intervjuundersökningarna. De hör till dem som inte nås per telefon eller brev och som inte heller gärna svarar på frågor. Andra kunskapsluckor framträder också i de olika kapitlens analyser. Dessa sammanfattas i ett avsnitt i sammanfattningskapitlet.

Många ekonomiskt utsatta kan ha kontakt med socialtjänsten, andra hör till dem som nås av frivilligorganisationernas hjälp, en del återfinns på kvinnojourer och härbärgen och andra uppträder stundtals i polismyndighetens register eller hos kronofogden.

Trots att arbetsgruppen genom olika uppdrag försökt belysa förhållandena för de mest utsatta barnen (se bl.a. kapitel om vräkningar och hemlöshet) är våra kunskaper om dessa barns levnadsförhållanden fortfarande begränsade. Insatser från frivilligorganisationer kan spela stor roll för människor som inte vill ta kontakt med socialtjänsten eller där ekonomiskt bistånd inte räcker till, i varje fall inte vid tillfälliga svårigheter. I avsnitt 11 kommer nio frivilligorganisationer till tals. De ger sin syn på ekonomisk utsatthet bland barn och beskriver på vilket sätt organisationen ger stöd. Många av dessa frivilligorganisationer ger en levande bild av hur livet kan se ut för ekonomiskt utsatta barn och deras föräldrar. Frivilliga organisationer fångar också en del av sådant som inte går att utläsa från den offentliga statistiken och därför utgör deras bidrag ytterligare en pusselbit i den komplicerade bild av ekonomisk utsatthet i dagens Sverige som arbetsgruppen försökt beskriva i denna rapport. I bilaga 2 refereras barns egna resonemang kring ekonomisk utsatthet så som det framgått från diskussioner i barn- och familjeministerns särskilda ”unga referensgrupp”.

Referenser

Allardt, E. (1975). Att Ha, Att Älska, Att Vara. Lund: Argos förlag.

Atkinson, T.; Cantillon, B.; Marlier, E. & Nolan, B. (2002). Social Indicators: The EU and Social Inclusion. Oxford, England: Oxford University Press.

Eriksson, R. & H. Uusitalo, (1987). ”The Scandinavian approach to welfare research” sid. 177-193 i R. Erikson, J. E. Hansen, S. Ringen & H. Uusitalo (red.) The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research. Armonck: M. E. Sharpe.

Erikson, R. & R. Åberg (red.), (1984). Välfärd i förändring. Stockholm: Prisma och Institutet för social forskning.

Haagenars A., J. och K. de Vos (1988) The Definition and Measurement of Poverty. Journal of Human Resources 23.

Halleröd B. (1991) Den svenska fattigdomen. Arkiv, Lund.

Johansson, S. (1970). Om levnadsnivåundersökningen. Stockholm: Allmänna förlaget.

Johansson, S. (1979). Mot en teori för social rapportering. Stockholm: Institutet för social forskning.

Proposition 2000/01:80 Ny socialtjänstlag mm.

Proposition 2003/04:100 Bilaga 3 : Fördelningspolitisk redogörelse.

Rowntree B.S. (1901) Poverty: A Study of Town Life. Macmillan, London.

Salonen, T. (2003). Barns ekonomiska utsatthet – årsrapport 2003. Stockholm: Rädda Barnen.

Sen A. (1985) Commodities and capabilities, Amsterdam, North-Holland.

Sen A. (1992) *Inequality Reexamined*. Cambridge/MA, Harvard University Press.

SCB (2003) *Inkomstfördelningsundersökningen 2001*. Redovisning på riksnivå. HE 21SM 0301. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Socialdepartementet (2003) *Barn i ekonomiskt utsatta familjer*, Rapport från Socialdepartementets seminarium i februari 2003, artikelnummer S2003.028.

Socialstyrelsen (2003) *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOFS 2003:5 (S)*.

Socialstyrelsen (2004). *Folkhälsa och sociala förhållanden. Lägesrapport 2003*. Stockholm.

SOU (1999) *Socialtjänst i utveckling SOU 1999:97*. Stockholm Fritzes.

Tåhlin, M. (1990) "Politics, dynamics and individualism the Swedish approach to level of living research", *Social Science Research* 22:155-180.

Titmuss (1962) *Income Distribution and Social Change (1962)* London, Allen and Unwin

Townsend P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. London, Penguin Press.

2 Internationella jämförelser av barn i ekonomiskt utsatta familjer

2.1 Inledning

Internationell forskning kring individers och hushålls ekonomiska situation är relativt omfattande. Tyvärr gäller inte detsamma barns ekonomi och levnadsstandard även om intresset och antalet studier ökat under senare år. Bristen på forskning kan delvis förklaras av att barn generellt delar familjens eller hushållets ekonomiska förhållanden. Samtidigt är det svårt att fånga barns egna upplevelser. Ofta kan man inte särskilja enskilda hushållsmedlemmars levnadsförhållanden och kunskapen är förvånansvärt begränsad om hur familjen fungerar som resurs för barns olika behov.

I detta kapitel beskriver vi barns ekonomiska utsatthet i ett internationellt perspektiv och lyfter också fram några förklaringar till de stora variationerna i barns ekonomiska utsatthet mellan länder. Beskrivningarna bygger framför allt på relativa mått och utgår från beräkningar av disponibel inkomst. Som ett komplement ges en kort analys utifrån transfereringar och ekonomiskt bistånd i några länder.

För att beskriva hur många barn det är som lever i ekonomiskt utsatta familjer i några länder används den senast tillgängliga informationen från Luxembourg Income Study (LIS)¹. I vissa fall beskrivs utvecklingen från mitten av 1990-talet. Jämförelserna begränsar sig till förhållanden i några utvalda västerländska industrialiserade länder i första hand OECD-länderna, för vilka jämförbara data är tillgängliga.

Barns situation i U-länder är en fråga som ligger utanför denna analys. De problem dessa barn möter skiljer sig vida från de i västvärlden och kräver andra typer av analyser och insatser. Det återspeglas bland annat i att Världsbanken definierar någon som fattig om personen har mindre än en dollar per dag att leva på.

¹ För en beskrivning av LIS se appendix.

Familjernas ekonomiska situation bestäms i stort sett av föräldrarnas förhållanden. Själva har barnen sällan några större inkomstkällor. Vi fokuserar i möjligaste mån på barnen och beskriver den ekonomiska standarden i de familjer barnen tillhör. Hur resurserna är fördelade inom familjerna har vi ingen information om.

2.2 Barns ekonomiska utsatthet i olika länder

Barns levnadsförhållanden har alltmer kommit att hamna i fokus och är en viktig fråga för allt fler länder. Inom OECD pågår ett antal projekt som uppmärksammar barnens situation. Det handlar bland annat om ”Early Childhood Education and Care” ECEC och om en familjevänlig politik. Den senare handlar om möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och familjeliv.² Enskilda länder har satt upp mål för att reducera eller eliminera andelen ekonomiskt utsatta barn, bland andra har Storbritannien också angett en tidpunkt för när dessa mål skall vara uppfyllda.³

Barns levnadsförhållanden kan och brukar belysas utifrån ett flertal olika ”utfallsmått” av vilka ekonomisk utsatthet hör till de mest betydelsefulla. Andra mått på barns situation handlar om övergrepp och vanvård, socioemotionella, fysiska och kognitiva problem och prestationsproblem i skolan.⁴ I en del länder har också problem som hög barnadödlighet, avhopp från skolan, tonårsgraviditeter och social inklusion/exklusion fått ökad uppmärksamhet.⁵ ”Social exkludering” och ”barnfattigdom” har blivit en viktig fråga inom EU.⁶ Frågan är framförallt aktuell i Storbritannien⁷ och Frankrike⁸ men också i Sverige, trots svenska barns relativt sett goda situation.⁹

I internationella jämförelser av fattigdom används oftast andelen individer eller hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under en viss gräns, ofta 60 procent av medianinkomsten i det egna landet som mått på ekonomisk utsatthet. Detta är också det mått som EU tillämpar som en indikator på andelen individer eller hushåll som riskerar att bli ekonomiskt utsatta. OECD använder dock fortfarande 50 procent av medianen som mått på

² OECD 2001a; 2001b; 2001c; 2002

³ Kamerman et al 2003; Smeeding & Vleminckx 2001

⁴ Micklewright and Stuart 2000

⁵ Unicef 2002

⁶ Mejer och Linden 2000; Micklewright 2000; Saraceno 2002

⁷ Hills och Waldfogel 2002; Waldfogel 2002

⁸ Kamerman et al 2003; Smeeding & Vleminckx 2001

⁹ Biterman och Borjeson 2002

andelen ekonomiskt utsatta. I och med att vi använder olika datakällor och olika studier kommer vi i denna internationella jämförelse att referera till båda gränserna.

Barn och barnfamiljer i EU-länderna har en genomsnittligt högre risk att hamna i ekonomisk utsatthet än vuxna utanför barnfamiljerna. I vissa fall är risken större bland barn än bland pensionärer.¹⁰ Det är ett skäl till att kampen mot ekonomisk utsatthet bland barnen och deras familjer blivit en särskilt viktig fråga. År 1996 levde i genomsnitt 21 procent av barnen inom EU i familjer med en låg ekonomisk standard (under 50 procent av disponibel medianinkomst) medan detta var fallet för 16 procent av vuxna utan barn. För hushåll där den huvudsaklige försörjaren var arbetslös var utsattheten ännu högre. Situation är likartad i USA och Kanada dock med högre andelar ekonomiskt utsatt barn.

2.3 Lägst andel ekonomiskt utsatta i Norden

De mått som redovisas är i första hand andelen barn som tillhör familjer med mindre än 60 procent av disponibel medianinkomst. För att justera för familjens försörjningsbörda har hänsyn också tagits till antalet familjemedlemmar.¹¹ I tabellen redovisas även andelar med mindre än 40 respektive 50 procent av disponibel medianinkomst (metoder och data beskrivs mer ingående i appendix).

Variationen mellan länder är mycket stor. Andelen barn under gränsen 60 procent av medianen är lägst i tre av de nordiska länderna, Norge, Finland och Sverige. Svenska barns ekonomiska situation har i en internationell jämförelse och under lång tid varit mycket god. Liknande gäller de övriga nordiska länderna.¹²

Danmark hade dock i slutet av 1990-talet en högre andel med en låg ekonomisk standard än övriga nordiska länder och låg på ungefär samma nivå som de bäst ställda av de mellaneuropeiska länderna. Dessa har genomgående högre andel ekonomiskt utsatta barn än Norge, Finland och Sverige men lägre andel än det enda sydeuropeiska land som vi kunnat redovisa här, Italien. Högst andel ekonomiskt utsatta barn återfinns enligt samma beräkningar förutom i Italien i USA, Storbritannien, Kanada och Irland. I det fall gränsen sätts till 40 eller 50 procent av medianen förändras i vissa

¹⁰ Mejer och Siermann 2000.

¹¹ Den disponibla inkomsten är beräknad per konsumtionsenhet. Se vidare not till tabell.

¹² (se t ex Smeeding & Vleminckx 2001, OECD 1999a; OECD 1999b; OECD 1999c; OECD 2001).

fall ländernas inbördes positioner. Däremot förändras inte nämnvärt grupperingarna av länder efter andelen ekonomiskt utsatta barn.

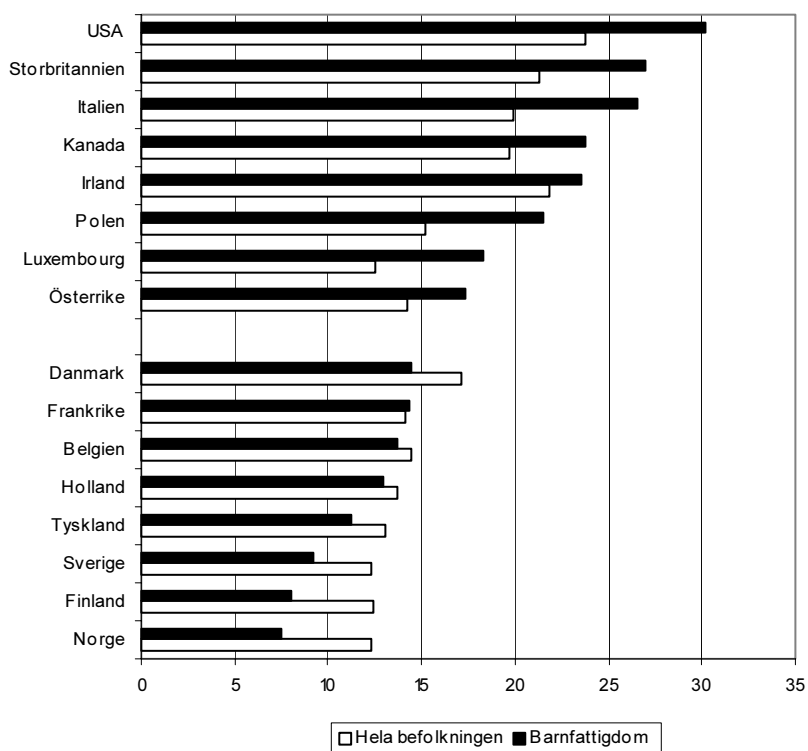
Det finns ett samband mellan den allmänna nivån av andelen med en låg ekonomisk standard i ett land och andelen ekonomiskt utsatta barn. I länder med en relativt låg andel utsatta i befolkningen är nivån även låg bland barnen. Detta gäller framförallt de nordeuropeiska länderna. I länder med generellt större andel ekonomiskt utsatta som USA och Storbritannien är också andelen hög bland barnen. Under de senaste två decennierna har andelen barn i familjer med en låg ekonomisk standard i dessa länder genomgående varit högre än för den vuxna befolkningen.¹³ Vad som dock inte framgår av talen är att utsattheten också är mer uttalad, spridd och varaktig bland de yngre barnen i dessa länder.¹⁴ Endast i länder med relativt låg andel ekonomiskt utsatta för hela befolkningen är barnen genomsnittligt bättre ställda än befolkningen som helhet.

¹³ se t ex Brooks-Gunn, Duncan och Maritato 1997; Hill och Jenkins 2001

¹⁴ se t ex Mejer och Linden 2000; Bradbury, Jenkins och Micklewright 2001

Figur 1. Barn i familjer med en låg ekonomisk standard jämfört med samtliga individer. Slutet av 1990-talet.

Procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet¹⁵ under 60 procent av medianen i det egna landet



Källa: Luxembourg Income Study

¹⁵ Antalet konsumtionsenheter i hushållet utgörs av kvadratroten av antalet personer i hushållet. Samma ekvivalensskala används i samtliga tabeller från LIS. Valet av ekvivalensskala påverkar sannolikt jämförelserna mellan länderna i mindre grad.

Tabell 1. Andel ekonomiskt utsatta utifrån tre olika gränser

Procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 40, 50 eller 60 procent av medianen i det egna landet

Land	År	Hela Befolkningen			Barn		
		Procent av Medianen			Procent av Medianen		
		40	50	60	40	50	60
Danmark	1997	5,7	9,2	17,1	5,6	8,7	14,5
Finland	2000	2,1	5,4	12,4	1,3	2,8	8,0
Norge	2000	2,9	6,4	12,3	1,6	3,4	7,5
Sverige	2000	3,8	6,5	12,3	1,8	4,2	9,2
Holland	1994	4,9	8,1	13,7	4,9	8,1	12,9
Frankrike	1994	3,4	8,0	14,1	2,9	7,9	14,3
Belgien	1997	3,3	8,0	14,4	3,2	7,7	13,7
Irland	1996	4,0	12,3	21,8	5,0	14,4	23,6
Luxemburg	2000	1,4	6,0	12,5	2,1	9,1	18,3
Tyskland	2000	4,9	8,3	13,1	4,6	6,8	11,2
Österrike	1997	4,4	8,0	14,2	6,5	10,2	17,3
Italien	2000	7,3	12,7	19,9	10,5	16,6	26,5
USA	2000	10,8	17,0	23,8	14,1	21,9	30,2
Kanada	1998	7,6	12,8	19,7	9,2	16,3	23,8
Storbritannien	1999	5,8	12,5	21,3	5,5	15,4	27,0

Källa: Luxembourg Income Study.

Anm. Europeiska länder har delats in i tre kluster i enlighet med Esping-Andersons (1990) typologi.

2.4 Ingen ökad ekonomisk utsatthet bland barnen

Trots en ökad uppmärksamhet kring barns ekonomiska utsatthet finns det inga belägg för att andelen skulle ha ökat generellt under 1990-talet.¹⁶ Det tycks inte heller kunna skönjas någon tydlig trend vad avser skillnaden mellan länder under denna period och inte heller har barnens andel bland de ekonomiskt utsatta ökat. Enligt en studie på LIS-data minskade andelen barn som tillhör familjer med låg ekonomisk standard under 1990-talet i några länder, medan

¹⁶ Vleminckx och Smeeding 2001; Unicef Innocenti 2000; Förster 2000

den steg i andra länder och höll sig relativt konstant i de flesta övriga länder.¹⁷

Trots att det skulle gå att belägga att barnfattigdomen minskat/ökat i enskilda länder mellan två specifika år skulle en liten förändring av observationsperioden istället kunna visa en motsatt trend. Förändringen över en tidsperiod kan också te sig olika beroende på om gränsen sätts till 50 eller 60 procent av medianinkomsten. Det man emellertid kan säga om andelen barn som lever i familjer med en låg ekonomisk standard är att det funnits och fortfarande finns stora variationer mellan länder. Med några få länder undantagna är det också slående att det skett relativt små förändringar under den period som redovisas i tabell 2 nedan.

Den största ökningen av andelen ekonomiskt utsatta barn noteras för Österrike mellan åren 1987 och 1997. Ökningen är cirka 7 procentenheter om beräkningen görs utifrån en gräns satt till 60 procent av medianinkomsten men knappt 4 procentenheter om strecket sätts till 40 procent. Den förhållandevis kraftiga ökningen i andelen barn med en låg ekonomisk standard för Sverige mellan 1992 och 2000 kan till stor del förklaras av val av tidpunkt för observationerna. År 1992 hade Sverige just drabbats av en lågkonjunktur som ännu inte hade påverkat hushållens ekonomi fullt ut. Den därpå kommande nedgången i ekonomin och de nedskärningar som gjordes hade dock effekter ända till 2000.¹⁸

¹⁷ Bradbury, Jenkins och Micklewright 2001

¹⁸ SCB 2003. Det bör också noteras att analysenheten förändrats över tid. År 1992 tillämpades familjeenhet medan 2000 räknades samtliga individer med gemensam kosthushållning med i hushållet, se vidare beskrivning av kosthushåll i kapitel 3.

Tabell 2. Förändring i andelen med låg ekonomisk standardFörändring i procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet¹⁹ under 40, 50 eller 60 procent av medianen i det egna landet

Land	År	Hela Befolkningen			Barn		
		Procent av Medianen			Procent av Medianen		
	40	50	60	40	50	60	
Danmark	92–97	1,9	2	2,4	3,2	3,7	4,1
Finland	91–00	-0,5	-0,3	1,2	0,1	0,5	2,5
Norge	91–00	0,6	0	0,2	-0,2	-1,8	-2,5
Sverige	92–00	-0,3	-0,2	0,2	0,2	1,2	3
Belgien	88–97	1,4	3,4	3	1,9	3,9	2,4
Frankrike	89–94	-1,4	-0,9	-1,4	-1	-0,4	-1,2
Holland	91–94	1,1	1,8	1,5	0	0	-0,9
Irland	87–96	-0,4	1,2	1,8	0,3	0,6	-1,5
Luxembourg	91–00	0,5	1,3	0,1	1,3	3,7	1,7
Tyskland	89–00	1,6	2,8	2	2,3	2,2	0,5
Österrike	87–97	1,6	1,3	2,5	3,9	5,4	7,4
Italien	89–00	2,9	3	2,4	5,4	5,3	5,3
Storbrit.	91–99	-0,9	-2,1	-1,5	-3,1	-3,1	0,1
Kanada	87–98	0,7	1,4	2,2	0	1,4	1,8
USA	91–00	-0,7	-0,5	0,3	-2,6	-2,4	-1,3

Källa: Luxembourg Income Study. LIS.

Anm. Europeiska länder har delats in i tre kluster i enlighet med Esping-Andersons (1990) typologi.

2.5 Ekonomiskt utsatta under flera år

Det är en avsevärd skillnad i att ha en låg ekonomisk standard under något enstaka år jämfört med att vara ekonomiskt utsatt år efter år.

Att mäta inkomströrligheten är ett sätt att få en uppfattning om hur många hushåll eller individer som är ekonomiskt utsatta under flera år. En studie genomförd av OECD²⁰ analyserar förhållandena under första halvan av 1990-talet i Sverige, USA, Storbritannien,

¹⁹ Antalet konsumtionsenheter i hushållet utgörs av kvadratroten av antalet personer i hushållet. Samma ekvivalensskala används i samtliga tabeller från LIS. Valet av ekvivalensskala påverkar sannolikt jämförelserna mellan länderna i mindre grad.

²⁰ Oxlet mfl. 2000.

Nederländerna, Kanada och Tyskland. Studien visar att skillnaden i andelen med en låg ekonomisk standard mellan Sverige och USA, ökar kraftigt när man jämför andelen ekonomiskt utsatta över längre tid. Vidare framgår det av OECD:s jämförelse att inkomströrligheten är störst i Sverige och Nederländerna och minst i USA och Storbritannien. Andelen långvarigt ekonomiskt utsatta (ekonomiskt utsatta under en hel sexårsperiod) var nästan sex gånger så stor i USA som i Sverige. Vidare var 31,5 procent av invånarna i USA ekonomiskt utsatta någon gång under den undersökta sexårsperioden. Detta är nästan tre gånger så stor andel som i Sverige. Sverige hade den lägsta andelen ekonomiskt utsatta av alla studerade länder.

Studien visar vidare att de länder som har lägst andel ekonomiskt utsatta under ett givet år, också är de länder som har den högsta inkomströrligheten. I analysen drar man slutsatsen att länder med högre andel ekonomiskt utsatta under ett givet år också har högre andel som förblir utsatta under lång tid.

2.6 Jämlika och ojämlika länder

De andelar med en låg ekonomisk standard som rapporteras för olika länder utifrån olika studier säger ofta litet om hur många individer eller familjer som lever på gränsen att hamna i ekonomisk utsatthet. Inte heller säger de mycket om hur stor andel som har relativt goda inkomster. För att nyansera bilden är det möjligt att beräkna hur stor andel av barnhushållen som har en inkomst strax över gränsen för ekonomisk utsatthet eller med andra ord ligger på gränsen att betraktas som utsatta. Barn som tillhör familjer med en inkomst mellan 50 och 70 procent av medianinkomsten i det egna landet kallar vi här "nästan utsatta". Också enligt detta mått har de nordiska länderna en låg andel ekonomiskt utsatta barn.

Studerar man däremot andelen barn i de olika länderna som har en "genomsnittlig inkomst" det vill säga mellan 75 och 150 procent av medianinkomsten uppvisar Norge, Sverige, Danmark och Finland de högsta andelarna på mellan 66 och 70 procent. Skillnaderna är stora jämfört med framförallt de engelsktalande länderna och Italien. I dessa länder tillhör knappt 40 procent av barnen till familjer med inkomster under 75 procent av medianinkomsten för befolkningen medan detta är fallet för drygt 20 procent av de nordiska barnen.

De länder som uppvisar högst andel ekonomiskt utsatta barn har också högst andel barn i rika familjer. Så är det i de engelsktalande länderna och i Italien. Inkomstspridningen är stor i dessa länder. I Norden, där spridningen är liten, skiljer sig inkomsterna i genomsnitt mindre från medianinkomsten och det är få inkomstsvaga men också få rika.

Tabell 3. Ekonomiskt svaga och ekonomiskt starka

Procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 50 upp till mer än 150 procent av medianen i det egna landet.

Land	År	Andel av medianen			
		< 50 %	50–75%	75–150%	>150%
Danmark	1997	8.7	16.0	66.9	8.4
Finland	2000	2.8	20.9	66.2	10.1
Norge	1995	3.9	18.8	70.1	7.3
Sverige	2000	4.2	17.8	67.4	10.6
Belgien	1997	7.7	17.4	62.2	12.8
Frankrike	1994	7.9	21.6	54.9	15.6
Holland	1994	8.1	18.3	64.4	9.1
Luxemburg	1994	4.5	28.8	56.7	10.0
Tyskland	2000	6.8	20.0	62.4	10.8
Österrike	1997	10.2	24.9	55.2	9.7
Italien	1995	20.2	24.6	38.7	16.5
Australien	1994	15.8	22.6	49.4	12.2
Storbritannien	1999	15.4	25.5	42.1	17.0
Kanada	1998	16.3	20.4	50.1	13.3
USA	2000	21.9	19.7	41.9	16.5

Källa: Luxembourg Income Study

2.7 Skillnader i ekonomisk utsatthet

Varför varierar då den ekonomiska utsattheten för barnen och deras familjer mellan länderna? En förklaring kan naturligtvis vara problem och svårigheter att mäta och jämföra barns ekonomiska situation mellan länder. Som tidigare påpekats är ofta dataunderlaget bristfälligt och dessutom kan definitioner av såväl inkomster som hushållsbegrepp i varierande grad skilja sig åt. Men

trots att detta beaktas så bekräftar åtskilliga studier såväl skillnadernas existens som struktur.

Studier som försökt klarlägga skillnader i andel ekonomiskt utsatta barn i olika länder har framförallt fokuserat på följande områden:

- föräldrarnas/föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden,
- socialpolitikens betydelse (framförallt olika transfereringar)
- samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden,
- familjens storlek och sammansättning.

Familjer som tillhör en etnisk minoritet eller har ett utländskt ursprung har en ökad risk att hamna i ekonomisk utsatthet. Detta gäller för bland annat USA, Kanada, Frankrike, Tyskland.²¹ Sannolikt gäller det även för många andra länder. Även i Sverige lever en relativt större andel av familjerna med utländsk bakgrund i ekonomisk utsatthet. De är också överrepresenterade bland familjer med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.²²

2.8 Anknytningen till arbetsmarknaden

Familjens anknytning till arbetsmarknaden har stor betydelse även om det inte alltid visar sig möjligt att försörja familjen på den lön som föräldrarna eller föräldern erhåller. Såväl lönerns struktur som föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden skiljer sig väsentligt åt mellan länder.

En av OECD gjord jämförelse av risken att hamna i ekonomisk utsatthet beroende på hushållstyp visar att hushåll där ingen av föräldrarna förvärvsarbetar löper den högsta risken²³. Andelen ekonomiskt utsatta i den gruppen visar också den största variationen mellan länderna både bland ensamstående och sammanboende föräldrar. Resultaten antyder att det finns stora skillnader mellan länderna vad gäller nivåer i de institutionella stöden till barnfamiljer och till arbetslösa. Bland de länder som vi redovisar har de allra flesta högre och ofta betydligt högre tal bland ensam-

²¹ Se bland annat Hernandez och Charney 1998; Frick och Wagner 2000; Jeandidier et al 2000; Glasman 2000.

²² Franzén 2003; Nordenstam 2002; Socialstyrelsen 200X

²³ Förster 2000.

föräldrar utan jobb än bland sammanboende med barn där ingen förvärvsarbetar.

Forskning visar att i familjer där någon av föräldrarna är arbetslös ökar risken för ekonomisk utsatthet. Särskilt stor är risken för dem med långa perioder av arbetslöshet och för familjer där bägge föräldrarna är arbetslösa. I de flesta av EU:s medlemsländer brukar dessa familjer lyftas fram som de mest utsatta.²⁴

Antalet barn som tillhör hushåll utan förvärvsarbetande vuxen har ökat i de flesta OECD länder. År 1996 levde 7,5 procent av alla barn inom OECD i denna typ av hushåll. I genomsnitt bodde hälften av dessa barn med en ensamstående förälder. Andelen barn som bor med två vuxna där en arbetar har dock minskat över tiden. I genomsnitt bor omkring en tredjedel av barnen i denna typ av familj.²⁵

Inte oväntat är risken för ekonomisk utsatthet mindre vanlig i familjer där en förälder förvärvsarbetar jämfört med hushåll där ingen förvärvsarbetar. Återigen är det ensamföräldrarna, och då särskilt de ensamstående mödrarna, som uppvisar de högsta andelarna ekonomiskt utsatta i de flesta länder. Att ha en låg ekonomisk standard är vanligare bland förvärvsarbetande ensamförälder än bland sammanboende par med endast en förvärvsarbetande.

I ekonomiskt utsatta hushåll med barn lever i genomsnitt mer än 60 procent av barnen med åtminstone en förvärvsarbetande. Barnhushåll i vilka ingen av föräldrarna arbetar omfattar i genomsnitt endast en tredjedel av de utsatta hushållen med barn. Omkring hälften av dessa är ensamförälderfamiljer. Länder med stor andel ekonomiskt utsatta ensamförälderfamiljer är Tyskland, Holland, Norge samt Storbritannien

I några länder är förvärvsverksamheten för ensamstående föräldrar relativt hög, så är fallet t.ex. i Sverige och Norge. Det bidrar till en lägre andel ekonomiskt utsatta ensamföräldrar generellt i dessa två länder. Förvärvsintensiteten har ökat dramatiskt, delvis som ett resultat av en ökad utbildningsnivå bland kvinnor. Mellan 1996 och 2001 ökade den kvinnliga förvärvsfrekvensen i EU länderna med omkring fem procentenheter. Även mäns sysselsättningsgrad ökade, dock inte lika mycket, vilket medfört att skillnaderna mellan könen i detta avseende fortsätter att minska. År 2001 var skillnaden

²⁴ Se bland annat Biterman och Bojerson 2002; Duncan och Brooks-Gunn 1997; Phipps 1999; Statistics Canada 2001; Vleminckx och Smeeding 2001.

²⁵ Förster och Pearson 2001

omkring 18 procentenheter.²⁶ Trots dessa framsteg har kvinnor i många länder problem att komma in på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland kvinnor är högre än för män. År 2001 var arbetslösheten inom EU-länderna 8,6 för kvinnor och 6,4 för män (ibid.).

Tabell 4. Ekonomiskt utsatta hushåll med och utan jobb

Procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 50 procent av medianen i det egna landet

Land	År	Hela befolkningen	Ensamföräldrar		Sammanboende föräldrar		
			Arbetare	Arbetar ej	Ingen arbetar	En	Bägge
Danmark	1994	4,7	34,2	10,0	6,0	3,6	0,4
Finland	1995	4,9	9,9	3,0	3,6	3,5	1,5
Norge	1995	4,4	29,6	4,6	30,6	3,9	0,1
Sverige	1995	6,4	24,2	3,8	9,5	6,0	0,8
Belgien	1995	7,8	22,8	11,4	16,1	2,8	0,6
Frankrike	1994	7,5	45,1	13,3	37,5	7,3	2,1
Holland	1995	6,3	41,3	17,0	51,4	4,7	1,2
Tyskland	1994	9,4	61,8	32,5	44,8	5,6	1,3
Grekland	1994	13,9	36,8	16,3	22,0	15,1	5,0
Italien	1993	14,2	78,7	24,9	69,8	21,2	6,1
Storbritannien	1995	11,9	69,4	26,3	50,1	19,3	3,3
Australien	1994	9,3	42,1	9,3	18,3	8,9	5,0
USA	1995	17,1	93,4	38,6	82,2	30,5	7,3

Källa: Vleminckx och Smeeding 2001 eds, Oxley et al sid. 384–385, samt Förster (2000) p. 101.

2.9 Socialpolitikens betydelse – transfereringar

Resultaten ovan antyder att det finns stora skillnader mellan länderna när det gäller nivåer i de institutionella stöden till barnfamiljer och till arbetslösa. Detta för oss in på nästa förklaring som

²⁶ ibid.

lyfter fram socialpolitikens betydelse (framförallt omfattning av transfereringar). Flera studier visar att inkomsttransfereringar ofta förhindrar ekonomisk utsatthet bland barn i OECD-länderna genom att lyfta barnfamiljerna över gränsen för ekonomisk utsatthet²⁷. De kontanta bidragen hindrar en stor grupp barn från ekonomisk utsatthet och omfattningen av de familjepolitiska stöden är en viktig förklaring till att andelen ekonomiskt utsatta barn är lägre i de nordiska länderna än i andra länder. Analyser av LIS data visar att det finns ett tydligt negativt samband mellan graden av generositet i föräldraledighet och ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer. Länder med betald föräldraledighet har en lägre andel ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Enligt en OECD studie²⁸ är familjestöden särskilt betydelsefulla för ensamförälderhushåll med förvärvsinkomster och parhushåll med låga inkomster och fler barn.

Skillnader i politiska instrument betyder att i vissa länder minskar andelen med en låg ekonomisk standard (jämfört med före skatter och transfereringar) med så mycket som 20 procent, medan i andra minskar andelen med så litet som 5 procent²⁹. Oxley et al har funnit att de kontanta familjestöden är nödvändiga för att skydda en stor grupp barn från ekonomisk utsatthet i Belgien, Frankrike, Holland, Storbritannien och Österrike, medan stöden var klart för låga i Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien³⁰. De fann också att familjestöden var särskilt betydelsefulla för hushåll/familjer med förvärvsinkomster, särskilt gällde detta ensamförälderhushåll och parhushåll med låga inkomster. En annan studie av barns ekonomiska utsatthet, gällande Kanada, USA, Holland, Norge och Storbritannien, visar att inkomsttransfereringar har stor betydelse i samtliga dessa länder utom USA.³¹

Det finns emellertid en risk att behovsprövade barnbidrag, riktade till de ekonomiskt svagaste familjerna, kan skapa negativa incitament för viljan att arbeta. Denna risk är, enligt en OECD-rapport³², särskilt stor i låglöneyrken med låga kvalifikationskrav på arbetet.

Som påpekades ovan beror skillnader mellan länder också på variationer i lönenivåer, arbetstidsmönster och skatter mellan

²⁷ Se bland annat Bradbury och Jäntti 1999 och 2000; Oxley et al 2001; Vleminckx och Smeeding 2001.

²⁸ Oxley et al 2001.

²⁹ OECD 2003.

³⁰ Oxley et al 2001.

³¹ Phipps, 1999.

³² Oxley et al 2001.

länderna. De negativa incitamenten för att vilja arbeta kan bero på att en ökning av arbetsinkomsten inte påverkar den disponibla inkomsten s.k. marginaleffekter eller fattigdomsfälla. Det kan också vara så att den disponibla inkomsten inte ökar alls, eller endast marginellt, när en person övergår från arbetslöshet till arbete, s.k. arbetslöshetsfälla. En jämförelse³³ av marginaleffekterna inom OECD och för en familjetyp (ensamstående med två barn) visar att Sverige har något högre marginaleffekter (omkring 55 procent³⁴) än i de flesta andra EU länder. I sex av EU länderna är dock marginaleffekterna högre än i Sverige. Vad gäller skillnader mellan länder i fråga om arbetslöshetsfällor visar samma studie att marginaleffekten vid övergången från arbetslöshet till arbete för merparten av länderna ligger runt 80 procent³⁵ för gruppen ensamstående med två barn.

Som en kompletterande bild kan noteras att, i en internationell jämförelse, relativt sett få av de som blir arbetslösa i Sverige är arbetslösa under en längre period³⁶.

2.10 Samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden

Samspelet mellan välfärdspolitiken och utvecklingen på arbetsmarknaden har också stor betydelse för hur många barn som kommer att hamna i ekonomisk utsatthet. Olika studier visar att inkomstprövade barnbidrag eller andra inkomstprövade familjepolitiska stöd, riktade till de ekonomiskt utsatta familjerna, kan skapa negativa incitament för viljan att arbeta. Familjepolitiska stöd med höga marginaleffekter kan leda till att det relativa utbytet av att arbeta blir så låg att det inte lönar sig att arbeta. Därför är generella stöd med en tydlig arbetslinje att föredra och stöden med de höga marginaleffekterna bör minimeras.

Det har betydelse för barnens ekonomiska situation hur stat och kommun på olika sätt stödjer barnfamiljer.

En annan mycket viktig faktor som förklarar en stor del av skillnaderna i omfattningen av ekonomisk utsatthet bland barn i de olika länderna är statens och kommunernas stöd till barnfamiljerna. Det kan vara både genom direkta ekonomiska stöd och genom

³³ Näringsdepartementet 2003.

³⁴ Beräknat vid en genomsnittlig industriarbetarlön. För en detaljerad beskrivning se Näringsdepartementet 2003 s.92ff.

³⁵ Beräknat vid en genomsnittlig industriarbetarlön.

³⁶ Se OECD 2003.

subventionerad service i olika former, t.ex. i form av subventionerad barnomsorg och barnhälsovård som en del i den generella välfärdsmodellen. Tillgång till barnomsorg är enligt flera internationella studier en central förutsättning för framförallt ensamstående föräldrar skall kunna komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden. Internationella jämförelser har visat att länder som har en välutbyggd generell välfärd tenderar att ha lägre ekonomisk utsatthet.³⁷ Det betyder att för Sverige och de nordiska länderna spelar de offentliga tjänsterna en viktig roll bakom den låga andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Kvinnlig förvärvsverksamhet i kombination med offentlig barnomsorg i vissa länder, bl.a. Sverige, har kraftigt bidragit till att begränsa den ekonomiska utsattheten inte minst bland ensamstående mödrar.

Det finns också ett antal analyser som på makronivå visar ett relativt starkt samband mellan ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer och familjepolitikens omfattning och struktur. Detsamma gäller på individnivå.³⁸ Några forskare menar att den ekonomiska familjepolitiken har en viktig roll framöver för att minska den ekonomiska utsattheten (och indirekt för barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer) i många europeiska länder.³⁹

Analysen av LIS data visar att det finns ett tydligt negativt samband mellan graden av generositet i föräldraledighet och andelen med en låg ekonomisk standard bland barnfamiljer. Länder med betald föräldraledighet har en lägre andel barnfamiljer med låg ekonomisk standard⁴⁰.

2.11 Ekonomiskt bistånd – internationella jämförelser

Socialbidrag kan, som påpekats i kapitel 1, utgöra en indikation på ekonomisk utsatthet. Liksom jämförelser av inkomster mellan länder är jämförelser av socialbidrag komplexa. En orsak är att systemen kan vara mycket detaljerade där olika typer av ersättningar ingår i ett land men inte i ett annat. Till exempel hanteras bostadsbidraget i Sverige via socialförsäkringarna medan det i andra länder är ett utpräglat stöd inom socialbidragssystemet.

I en studie kring transfereringar och ekonomiskt bistånd i Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Österrike, Italien och

³⁷ Cantillon och Van den Bosch 2002; Solera 2001; Ferrarini 2003).

³⁸ Forssen 1998; Palme och Kangas 2000; Solera 2001 resp Smeeding & Vleminkx 2001; Jeandidier & Albisier 2002

³⁹ Cantillon & Van den Bosch, 2002

⁴⁰ Ferrarini (2003)

Spanien⁴¹ har man undvikit detta problem genom att beräkna den Garanterade Lägsta nivån av inkomst (GLI) i respektive land.⁴² GLI omfattar den totala disponibla nettoinkomsten för en familj där ingen arbetar och där man är utanför arbetslöshetsförsäkringen. Inkomsten består således av de familjeekonomiska stöd man fortfarande är berättigad till samt olika typer av socialbidrag.

Denna inkomst jämförs med en gräns för ekonomisk utsatthet. Den definieras som andelen individer med en inkomst under 50 procent av genomsnittlig disponibel inkomst i respektive land och justerad för försörjningsbörda. Jämförelserna görs sedan för olika familjesammansättningar och olika antal barn. För jämförbarhetens skull redovisas i tabell 5, GLI omräknad med s.k. real växelkurs eller PPP (Purchasing Power Parity). Kvoten mellan GLI och det nationella måttet visar om bidragen räcker för att lyfta familjerna över gränsen för låg ekonomisk standard. Ett värde över 100 innebär att den garanterade lägsta inkomsten är större än gränsen. Stöden förmår ge familjen en inkomst som tar dem över fattigdomsstrecket. Är kvoten under 100 innebär det att stöden inte räcker till.

Som utgångspunkt för analysen klassificerar länderna i tre kluster i enlighet med Esping-Andersons (1990) typologi (se appendix). De nordiska länderna har en garanterad lägsta inkomst som genomgående ligger över gränsen för låg ekonomisk standard d.v.s. stöden räcker genomsnittligt till. Socialpolitiken, som här inkluderar delar av socialförsäkringen och behovsprövade stöd inklusive socialbidrag, är ofta tillräckliga för att hindra barnfamiljer att hamna i ekonomisk utsatthet. Detta gäller också Österrike.

⁴¹ För Österrike och Spanien redovisas förhållanden i de mest gynnsamma delarna i respektive land.

⁴² Kazepov och Sabatinelli 2001.

I Tyskland och i de sydeuropiska länderna är den definierade gränsen genomgående högre än den garanterade lägsta inkomsten varför stöden inte räcker till. I grunden handlar det om olika syn på välfärd och på vilket sätt och i vilken grad staten griper in.⁴³

Även om kontanta familjepolitiska stöd och anknytningen till arbetsmarknaden var för sig är av betydelse för att minska andelen barn i familjer med en ekonomiskt utsatt situation är de ensamma otillräckliga som instrument för att eliminera ekonomisk utsatthet bland barn.⁴⁴ Andra interventioner är också nödvändiga.⁴⁵ Flera studier menar att familjerelaterad ekonomisk utsatthet är lägst i de länder som har en kombination av förvärvsarbete, kontanta transfereringar och offentlig barnomsorg, där den senare främjar föräldrars möjlighet att kombinera arbete och familj.⁴⁶

Några studier förespråkar den svenska modellen som åtgärd för att minska ekonomisk utsatthet bland barn i Europa. Det som framförallt lyfts fram är kombinationen av familjepolitik, hög förvärvsfrekvens bland kvinnor, barnomsorg för att underlätta arbete och familj och möjligheten till föräldraledighet.⁴⁷

⁴³ (se t.ex. Esping Andersen, 1994).

⁴⁴ Bradbury och Jäntti 2001

⁴⁵ se också Ross, Roberts och Scott 2000; Skoufias och McClafferty 2001

⁴⁶ (Palme och Kangas, 2000; Cantillon och van Den Bosch 2002; Ferrarini 2003

⁴⁷ (se t.ex. Cantillon & van den Bosch 2002; Kamerman et al 2003).

Tabell 5. Garanterad lägsta inkomst jämförd med gränsen för låg ekonomisk standard

Garanterad lägsta inkomst (GLI) i landet omräknad med PPP och GLI/gränsen för låg ekonomisk standard.

Land	Ensamstående med			Par med		
	1 barn	2 barn	3+ barn	1 barn	2 barn	3+ barn
Danmark						
GLI	1 325	1 556	1 768	1 757	1 951	2 099
Relativ GLI	149	131	119	135	122	111
Finland						
GLI	895	1 174	1 421	1 166	1 420	1 661
Relativ GLI	127	125	121	113	112	111
Sverige						
GLI	884	1 176	1 230	1 346	1 434	1 715
Relativ GLI	121	122	110	115	109	110
Tyskland						
GLI	876	1 180	1 404	1 032	1 322	1 548
Relativ GLI	92	93	88	74	77	76
Österrike*						
GLI	1 052	1 349	1 718	1 356	1 698	2 021
Relativ GLI	113	112	110	99	101	101
Italien						
GLI	896	1 039	1 167	978	1 106	1 224
Relativ GLI	95	82	74	71	65	61
Spanien**						
GLI	434	500	567	500	566	634
. Relativ GLI	58	51	46	46	42	40

Källa: Kazepov och Sabatinelli (2001)

Gräns för låg ekonomisk standard = procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 50 procent av medianen i det egna landet. OECD:s ekvivalensskala

* = Mest generösa delen av Österrike (övre Österrike)

** = Områden i Spanien med de bästa utfallen (Baskien)

2.12 Familjesammansättningens betydelse

Familjesammansättningens betydelse lyfts ibland fram som en möjlig förklaring till skillnaderna mellan olika länder i andel ekonomiskt utsatta barn. Detta beroende på att familjer med många barn har fler att försörja eller att familjer med bara en vuxen för-

sörjare har mindre inkomster att bidra med till försörjningen. Familjens sammansättning och struktur har förändrats i västvärlden, särskilt gäller detta under andra halvan av förra seklet. Vissa länder har etablerat stabila nya mönster medan andra fortfarande är i en förändringsfas. Det handlar om skilsmässor och separationer, om samboförhållanden och ensamförälderhushåll. Andelen som gifter sig har minskat i många länder och skilsmässorna har permanentats på en hög nivå.⁴⁸ I Sverige inträffade många av dessa demografiska förändringar jämförelsevis tidigt. Även om gifta par och deras barn fortfarande utgör den vanligaste familjekonstellationen har den minskat i andel jämfört med de flesta andra familjetyper.

Ensamförälderhushåll har blivit allt vanligare. Dock är variationen stor mellan länder. Där man initialt haft få ensamförälderhushåll stiger andelen alltjämt. Barnafödandet har minskat i de flesta EU länder men också i många andra länder. De nordiska länderna hade dock under slutet av 1980-talet en unik positiv utveckling av födelsetalen samtidigt som det fortsatte att sjunka i Väst- och Sydeuropa. Men från början av 1990-talet sjönk eller stagnerade barnafödandet också i Norden. Nedgången i Sverige var dock exceptionell och de övriga nordiska länderna har idag en högre fruktsamhet än Sverige. Barnen (under 15 år) utgör i EU-länderna omkring 17 procent av befolkningen och ca 21 procent av befolkningen i OECD.⁴⁹

En genomgående trend är att den genomsnittliga hushållsstorleken minskat under de senaste tio åren, särskilt gäller detta i några av de nordiska och sydeuropeiska länderna. Familjens sammansättning har stor betydelse för barns levnadsförhållanden. Det är belagt i flera studier att risken att hamna i ekonomisk utsatthet är högre för familjer med en ensamstående mor men också för familjer med många barn.⁵⁰

I samtliga redovisade länder är den ekonomiska utsattheten mer utbredd i ensamförälderhushållen än i familjer med sammanboende föräldrar. I USA och Kanada är nära hälften av mödrarna ekonomiskt utsatta. Australien, Österrike och Irland kommer inte långt efter. De lägsta andelarna återfinns i Norge och Sverige med drygt 10 procent.

⁴⁸ Kamerman et al 2003

⁴⁹ Förster och Pearson 2002; Eurostat 2003

⁵⁰ se bland annat Biterman och Bojerson 2002; Duncan och Brooks-Gunn 1997; Phipps 1999; Statistics Canada 2001; Vleminckx och Smeeding 2001

Det finns inget tydligt samband mellan andelen barn som bor med en ensamstående mor och andelen av dessa som är ekonomiskt utsatta. Högst andel ensamstående mödrar finns i Storbritannien följt av USA med i båda fallen höga andelar ekonomiskt utsatta. Men i Sverige, som också har hög andel ensamföräldrar, är andelen mycket lägre.

En hög andel ekonomiskt utsatta barn i ett land förklaras inte av att landet har en hög andel ensamstående mödrar. Beräkningar utifrån LIS data avfärdar detta och visar att den relativt höga andelen ekonomiskt utsatta bland ensamföräldrar står för en mycket liten del av variationerna i ekonomisk utsatthet mellan länderna.⁵¹

Det visar sig att de tre förklaringarna (se ovan) bakom skillnaderna i ekonomisk utsatthet mellan olika länder som redovisats ovan är mycket viktigare än förändringar i familjesammansättningen. Inte heller andra befolkningsförändringar verkar ha något stort förklaringsvärde för skillnaderna i ekonomisk utsatthet mellan OECD-länderna. Till exempel, när det gäller familjer med många barn är det viktigt att påpeka att samtidigt som barnafödandet minskat i de flesta OECD-länder har andelen ekonomiskt utsatta barnfamiljer antingen ökat eller varit stabil. Vidare är det en genomgående trend i OECD-länderna att den genomsnittliga hushållsstorleken minskat under de senaste tio åren, särskilt gäller detta i några av de nordiska och sydeuropeiska länderna.

⁵¹ Bradbury och Jäntti 1999 s.24

Tabell 6. Barn och föräldrar med en låg ekonomisk standard

Procentandel med disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 50 procent av medianen i det egna landet

Land	ÅR	Samtliga barn	Sammanboende föräldrar	Ensamstående mor	Andel som bor med ensamst.mor %
Danmark	1997	8.7	4.9	30.2	14.1
Finland	2000	2.8	2.1	–	12.8
Norge	2000	3.4	2.0	11.3	14.5
Sverige	2000	4.2	2.3	12.9	17.8
Belgien	1997	7.7	7.2	–	8.9
Frankrike	1994	7.9	6.1	25.3	9.3
Holland	1994	8.1	6.6	26.4	7.6
Irland	1996	14.4	11.1	43.4	10.3
Luxemburg	2000	9.1	7.7	–	6.7
Storbritannien	1999	15.4	10.0	34.0	21.7
Tyskland	2000	6.8	2.7	35.5	12.3
Österrike	1995	15.0	11.4	44.0	10.8
Italien	2000	16.6	16.5	–	4.9
Spanien	1990	12.2	11.5	25.4	4.9
Australien	1994	15.8	11.9	46.3	10.6
Kanada	1998	16.3	10.5	49.6	14.3
USA	2000	21.9	14.8	49.3	19.5

Källa: Luxembourg Income Study

2.13 Att minska andelen ekonomiskt utsatta barn

Ekonomisk utsatthet bland barn är ett prioriterat ämne i de flesta OECD länder. Detta gäller i viss mån även de länder som redan har en relativt låg andel ekonomiskt utsatta barn.⁵² Framförallt har de anglosaxiska länderna och EU satt barnens ekonomiska situation på agendan.⁵³ Det finns ett antal länder med mycket höga andelar som har ett större arbete framför sig för att få till en dramatisk minskning.⁵⁴

⁵² Nordenstam 2002

⁵³ se t.ex Unicef Innocenti Center 2000; Bradbury och Jäntti 2001.

⁵⁴ Phipps 1999

De länder med lägst andel barn i ekonomiskt utsatta familjer, framförallt de nordiska länderna, har lyfts fram som föredömen i bekämpandet av ekonomisk utsatthet bland barn.⁵⁵

Några av de faktorer som lyfts fram är:

- medvetenhet och uppmärksamhet kring barns ekonomiska utsatthet trots redan relativt goda förhållanden,
- fokusering på arbete, full sysselsättning och hög kvinnlig förvärvsverksamhet,
- generella system snarare än behovsprövade,
- sociala rättigheter utifrån medborgarskap snarare än familjeställning eller arbetsställning,
- jämn inkomstfördelning,
- möjlighet att förena arbete och familj,
- vidmakthållande av ett gott skatteunderlag och
- höga sociala utgifter.

⁵⁵ se Unicef 2000; Kamerman et al 2003

Referenser

Atkinson, T.; Cantillon, B.; Marlier, E. & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford, England: Oxford University Press.

Biterman, D. & Borjeson, M. eds. (2002). *Social Report 2001. The national report on social conditions in Sweden*. *International Journal of Social Welfare* 11, Special Supplement.

Bradbury, B. & Jantii, M. (1999). *Child Poverty Across Industrialised Nations*. Florence, Italy: UNICEF Innocenti Center.

Bradbury, B. & Jantii, M. (2001). *Child Poverty Across the Industrialised World: evidence from the Luxembourg Income Study*, in Koen Vleminckx and Timothy Smeeding, Eds., *Child Well-Being Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol, England: University of Bristol, The Policy Press. 11–32.

Bradbury, B., Jenkins, S.P., & Micklewright, J. (2001). Eds. *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Brooks-Gunn, J. and Duncan, G. (1997). *The effects of poverty on children*. *The Future of Children, Special Issue, Children and Poverty*. 7(2), 55–71.

Cantillon, B., Ghysels, J., Mussche, N., Van Dam, R. (2001), 'Female employment differences, poverty and care provisions', *European Societies*, jrg. 3, 4, p. 447–469.

Cantillon B. och K. Van den Bosch (2002) *Social Policy Strategies to Combat Income Poverty of Children and Families in Europe*. Working Paper No. 336. Luxembourg Income Study Working Paper Series.

Duncan, Greg & Jeanne Brooks-Gunn (2000), *Family Poverty, Welfare Reform, and Child Development*, *Child Development* 71: 188–96.

Eurostat (2003), *The social situation in the European Union 2003*.

Ferrarini T (2003) Parental Leave Institutions in Eighteen Post-war Welfare States. Doktorsavhandling, Institutet för Social Forskning. Stockholms universitet.

Forssten, K. (1998) "Child Poverty and Family Policy in OECD Countries." Luxembourg Income Study Working Paper, No. 178. Luxembourg.

Frick, J. & Wagner, G. (2000). "Short Term Living Conditions and Long Term Prospects of Immigrant Children in Germany." Berlin, Germany: German Institute for Economic Research. Discussion Paper # 229.

Franzén E. (2003) I välfärdsstatens väntrum. Studier av invandrades socialbidragstagande. Doktorsavhandling, Institutionen för Socialt Arbete, Göteborgs universitet.

Förster, M., assisted by M. Pellizzari (2000), "Trends and driving factors in income inequality and poverty in the OECD area", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 42, Paris.

Förster, M. and M. Pearson (2000), "Income distribution in OECD countries", OECD Development Centre Conference on Poverty and Income Inequality in Developing Countries: A Policy Dialogue on the Effects of Globalisation, Paris, November/December.

Glasman, D. (2000). Des ZEP aux REP: Pratiques et Politiques. Toulouse: Editions SEDRAP.

Hernandez, D. & Charney, E. (Eds.) (1998). From Generation to Generation: The Health and Well-Being of Children in Immigrant Families. Washington, DC: National Research Council.

Jeandidier, B., Hausmann, P., Vleminckx, K., De Wever, R., Zanardelli, M. (2000). Dans quelle mesure les transferts de politique familiale et d'aide sociale réduisent-ils la pauvreté des enfants? Une comparaison France-Luxembourg-Etats-Unis. Document PSELL No 121. Luxembourg: Ed. CEPS.

Kamerman S. B., Neuman M., Waldfogel J., och J. Brooks-Gunn (2003) Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries, DELSA/ELSA/WD/SEM(2003)6

Kangas O. och J. Palme J (2000) Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in OECD Countries, International Journal of Health Services, 30 (2).

Kazepov, Y. and Sabatinelli, S., "How Generous are Social Assistance Schemes ?", Social Assistance in Europe : a comparative study on minimum income in seven European countries, M. Heikkilä and E. Keskitalo (eds.), STAKES National Research and Development Centre for Welfare and Health, Gummerus Printing, Saarijärvi.

Mejer, L. & Linden, G. (2000) Persistent income poverty & social exclusion in the European Union. Statistics in Focus. Population and Social Conditions. Luxembourg: Eurostat.

Micklewright, J. & Stewart, K. (2000). The Welfare of Europe's Children: Are EU Member States Converging? Bristol, Eng.: The Policy Press, University of Bristol.

Nordenstam, U. (2002) "ECEC (Early Childhood Education and Care) for Children from Low-Income Families and Bi-Lingual Children in Sweden," Country Paper, OECD Workshop on ECEC for Bi-Lingual Children and Children in Low-Income Families. Oslo, Norway, June 6–7, 2002. Processed.

Näringsdepartementet (2003) Benchmarking av näringspolitiken 2003 – Sverige i ett internationellt perspektiv. Näringsdepartementet Ds 2003:62.

OECD. (1999a). Early Childhood Education and Care: Norway Background Report and Country Note, 1999. Paris, France: OECD Publications.

OECD. (1999b). Early Childhood Education and Care: Sweden Background Report and Country Note, 1999. Paris, France: OECD Publications.

OECD. (1999c) *A Caring World: The New Social Policy Agenda*. Paris, France: OECD Publications.

OECD. DEELA/ELSA/WP1 (2000) 6. *Family Friendly Policies: The Reconciliation of Work and FamilyLife*. Paris, France: OECD Publication.

OECD. (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in Finland: Background Report*. Prepared for the OECD Thematic Review of ECEC Policy. Paris, France: OECD Publications.

OECD. (2001a) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris, France: OECD Publications.

OECD. (2001 b) "Family-Friendly Policies; Social Policy Aspects of Child Development." Proposal.

OECD. (2001c) "Balancing Work and Family Life," Chapter 4, in *Employment Outlook*, Paris, France: OECD Publications.

OECD. (2003) *Employment Outlook* Paris, France: OECD Publications.

Oxley, H., T.T. Dang and P. Antolin (2000), "Poverty dynamics in six OECD countries", *OECD Economic Studies* No. 30, pp. 7–52, Paris.

Oxley, H., T.T. Dang, M. Förster and M. Pellizzari (2001), "Income inequality and poverty among children and households with children in selected OECD countries: trends and determinants", in *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?*, Smeeding and Vleminckx (eds.), pp. 371–405, The Policy Press, Bristol.

Phipps, S. (1999). *An International Comparison of Policies and Outcomes for Young Children*. Canadian Policy Research Network, Inc. Ottawa, CN: Renoult Publishers.

SCB 2003. *Inkomstfördelningsundersökningen 2001*. Redovisning på riksnivå. HE 21SM 0301. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Solera, C. "Income and Transfer Support for Mothers Employment," in Koen Vleminckx & Timothy Smeeding Eds. (2001). *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol, England: University of Bristol, The Policy Press.

Smeeding, T.M., P. Saunders, J. Coder, S. Jenkins, J. Fontall, A. Hagenars, R. Hauser, and M. Wolfson. 1993. "Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education and Housing," *Review of Income and Wealth*, 39(3).

Unicef Innocenti Center. Florence, Italy. (2002) Report Card, A League Table of Educational Disadvantage in Rich Nations.

Vleminckx, Koen & Timothy Smeeding (red) (2001), *Child Well-being, child poverty, and child policy in modern nations*, Bristol: The Policy Press.

Östberg, Viveca (2001), Hälsa och välbefinnande, i *Barns och ungdomars välfärd*, SOU 2001:55

Appendix

Att jämföra ekonomisk utsatthet bland barn mellan länder

Internationella jämförelser av andelen barn i familjer som lever i en ekonomiskt utsatt situation utgår vanligtvis från en relativ beskrivning av den ekonomiska utsattheten. Det mest använda måttet är andelen individer eller hushåll med en disponibel inkomst under en viss gräns, ofta 60 procent av medianinkomsten i det egna landet. Hushållens disponibla inkomster räknas om till disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Det innebär att man tagit hänsyn till antalet medlemmar i familjen. Detta är också det mått som EU tillämpar som en indikator för "risk för fattigdom".⁵⁶

Eftersom det är medianen i respektive land som redovisas kommer gränsen, räknat i absoluta värden, att vara olika stora i de olika länderna. Gränsen för ekonomisk utsatthet i Sverige skiljer sig alltså från det i t.ex. Danmark och Finland. Även om justeringar görs för hur mycket pengarna är värda i respektive land, dvs. omräkning med köpkraftsparitet, skulle gränsen sannolikt skilja sig åt mellan länder.

Beräkningar av antalet individer som har en inkomst under en viss gräns säger inte så mycket om den genomsnittliga inkomstnivån bland de ekonomiskt utsatta. Per definition kan den utsatte ha såväl 59 procent som 9 procent av medianinkomsten. Genom att även redovisa 40 respektive 50 procentgränserna ges dock en mer nyanserad bild av struktur på ekonomisk utsatthet i de olika länderna.

Förutom de relativa måtten tillämpar OECD absoluta nivåer. För att kunna jämföra olika länders belopp brukar man då räkna om dem med hjälp av s.k. real växelkurs eller köpkraftspariteter (PPP). Även om metoden har sina svagheter ger den viss information om hur mycket man får för sina inkomster i olika länder.⁵⁷ Få studier tillämpar direkta mått i jämförelser mellan länder.⁵⁸ Vid komparativa analyser av barns ekonomiska situation handlar det nästan uteslutande om förekomsten av låg inkomst och då den inkomst familjen eller hushållet har. Information om direkta observationer av individers och i synnerhet barns upplevelser av sina levnadsförhållanden är i allmänhet svårare att ta fram. Inkomststatistik och information om transfereringar och individers ekono-

⁵⁶ Eurostat 2000; Smeeding 2002

⁵⁷ Se t.ex. Bradbury och Jäntti 1999.

⁵⁸ Ibid.

miska situation är däremot omfattande. Redovisningarna nedan kommer därför framförallt att bygga på sådan statistik.

Omfattningen av subventionerade eller fria offentliga tjänster till barnfamiljerna påverkar också levnadsnivån.⁵⁹ Där kan länderna skilja sig kraftigt åt utan att det framgår av måttet på ekonomisk utsatthet. Tvärtom räknas skatter, som helt eller delvis bekostar sådana tjänster, bort från de redovisade disponibla inkomsterna utan att värdet av olika förmåner läggs till

Jämförbarheten av inkomster mellan länder är alltid problematisk, framförallt därför att kulturella och institutionella förhållanden skiljer sig åt. Men även nivån på levnadsstandarden mätt på andra sätt uppvisar stora skillnader. Till och med inom ett land kan den variera högst avsevärt. Ett stort problem, om alls möjligt att avgöra, är hur man upplever ekonomisk utsatthet och om det upplevs på samma sätt i olika länder.

Dataunderlag

Det finns flera olika källor ur vilka man kan hämta jämförbara data över barns eller barnfamiljers ekonomiska situation. Utöver nationella undersökningar och registerdata har Luxembourg Income Study (LIS) sedan 1983 samlat in data från ett tjugotal länder i syfte att öka möjligheterna till jämförelser av inkomster och inkomstfördelning mellan länder. I praktiken är LIS-databasen en samling av inkomstundersökningar i vilka det finns information om inkomster, transfereringar etc. för hushåll och individer. Andra statistikkällor för analyser av inkomstfördelning och ekonomisk utsatthet är bland andra EUROSTAT och OECD.

De resultat som redovisas ovan utifrån LIS data är i huvudsak hämtade från sammanställd statistik på LIS hemsida (www.lisproject.org). Även om LIS anses innehålla den bäst lämpade informationen för jämförelser av inkomster mellan länder finns det en mängd faktorer att vara observant på. Detta gäller såväl vid beräkningar av ekonomisk utsatthet som vid tolkning av utfallen. För det första ingår ett begränsat antal länder och år i jämförelsen. För det andra är uppgifterna insamlade vid givna tidpunkter varför länder kan befinna sig i olika faser av konjunkturen. Detta behöver dock inte försvåra jämförbarheten. De flesta länder inom EU delar den internationella konjunkturens

⁵⁹ se Smeeding et.al. (1993).

svängningar. Trots det kan enskilda länders konjunkturer befinna sig i andra faser.

Medan vissa länders inkomstuppgifter härrör från enkätundersökningar har bland annat Sverige hämtat uppgifter från inkomstregister. Den definition på disponibel inkomst som tillämpas här skiljer sig från den som används i den officiella svenska inkomststatistiken. Innebörden av inkomstbegreppet är dock densamma även om LIS gjort omräkningar för att underlätta jämförelser mellan länder.

Välfärdsregimer

En teori som har fått stor spridning vad gäller analyser kring individers och familjers försörjningsproblematik är sociologen Esping-Andersens (1990) typologisering av policysystem. Han definierar tre olika välfärdsregimer, den liberala, konservativa och socialdemokratiska och för att analytiskt kunna särskilja dessa utgår han från samspelet mellan tre olika försörjningssystem; marknaden, staten och familjen.

Den välfärdsstat till vilken Sverige, och de nordiska länderna räknas, är den socialdemokratiska. I den antas staten ha ett grundläggande ansvar för medborgarnas villkor. Bidragen är till största delen generella och ges utifrån allmänna kriterier till grupper som antas vara i behov av dem, i några få fall utges behovsprövade bidrag. De generella stöden är kombinerade med en aktiv arbetsmarknadspolitik och en hög offentlig service gentemot barnfamiljer. Detta bidrar till möjligheten att kombinera arbete och familjeliv och genererar en låg andel barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer.

Den liberala välfärdsstaten utgår från att individen har ansvar för att finna sin försörjning från marknaden. Stöd från staten utgår i princip då individerna misslyckas med detta. Vissa stöd, såsom pensioner, kan dock ges lika till alla medborgare, i övrigt är merparten av stöden behovsprövade. Stöden är i de flesta fall riktade till de grupper som har störst behov. Individen och familjen har ett stort eget ansvar att klara av sin egen försörjning och litet stöd från staten utgår för att underlätta möjligheten att kombinera arbete och familjeliv. Som en konsekvens kännetecknas liberala välfärdsregimer av en relativt hög andel barn i ekonomiskt utsatta familjer. Exempel på liberala välfärdsstater är Storbritannien och USA.

I den konservativa välfärdsstaten, såsom t.ex. Tyskland och Frankrike, är familjen försörjningsenheten i samhället. Stöden kanaliseras därför till familjen vilken har ansvar för medlemmarnas försörjning. En stor del av de socialpolitiska stöden är obligatoriska och kopplade till yrkestillhörighet. Exempel på stöd är pensioner. Staten har inte något direkt ansvar för barntillsyn eftersom detta ansvar anses ligga på familjen. Andelen barn i ekonomiskt utsatta familjer i dessa länder ligger på en nivå mellan de två andra regimerna.

Även om det inte enligt Esping-Andersens typologi finns några renodlade välfärdsregimer som bygger på antingen familj, stat eller marknad så finns en förklaringspotential till deras samspel. Typologien är också användbar och har tillämpats för att förklara enskilda länders speciella välfärdsprofiler, men också förekomsten av och orsakerna till försörjningsproblem och ekonomisk utsatthet.