

Ökar uttaget av lägstånivådagar i föräldraförsäkringen om ersättningen höjs?

Olof Rosenqvist

Håkan Selin

Ökar uttaget av lägstanivåddagar i föräldraförsäkringen om ersättningen höjs?^a

av

Olof Rosenqvist^b och Håkan Selin^c

2023-12-20

Sammanfattning

Föräldraförsäkringen inkluderar 90 s.k. lägstanivåddagar, som anmärkningsvärt ofta brinner inne med tanke på att de kan tas ut på helger samtidigt som föräldern jobbar vardagar. Den 1 juli 2006 höjdes ersättningen från 60 till 180 kronor per dag. Höjningen gällde bara barn födda från och med den 1 juli. Genom att jämföra uttaget av lägstanivåddagar för föräldrar som fick barn strax före och efter den 1 juli 2006 kan vi isolera effekten av ersättningsnivån på uttaget. Tre-dubblingen av lägstanivåersättningen ökade det genomsnittliga uttaget av lägstanivåddagar från 60 till 71 dagar. Ökningen skedde i alla inkomstgrupper men var något större för föräldrar med låg inkomst. Många föräldrar som fick barn kring den 1 juli 2006 fick senare fler barn. När vi studerar uttaget av lägstanivåddagar för dessa yngre syskon, där nivån alltså var 180 kronor för samtliga, ser vi att föräldrar till barn födda strax efter den 1 juli 2006 tar ut ungefär fyra dagar mer än föräldrar i kontrollgruppen. Denna indirekta effekt, som främst drivs av föräldrar med låg inkomst, visar att omedelbara finansiella incitament kan ge upphov till ändrat långsiktigt uttagsbeteende.

^a Vi är tacksamma för kommentarer från Caroline Hall, Kaisa Kotakorpi, Björn Öckert, Matthias Rodemeier, Luisa Wallossek, Ulrika Vikman och seminarie- och konferensdeltagare vid IFN Stockholm Conference on Taxation and Inequality 2023, CESifo Public Economics Conference in 2023, Nationella konferensen 2022, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala Center for Fiscal Studies (UCFS) och Umeå Business School. Rapporten bygger på Rosenqvist och Selin (2023) som innehåller mer analyser.

^b IFAU och Uppsala Center for Labor Studies (UCLS), olof.rosenqvist@ifau.uu.se.

^c IFAU, UCFS och UCLS, hakan.selin@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Föräldrapenningdagar och höjningen av lägstanivåersättningen den 1 juli 2006.....	5
2.1	Föräldrapenningdagar.....	5
2.2	Höjningen av lägstanivåersättningen den 1 juli 2006.....	6
3	Data och metod.....	7
3.1	Data.....	7
3.2	Metod.....	8
4	Resultat.....	9
4.1	Genomsnittlig effekt på uttaget av lägstanivådagar.....	9
4.2	Effekter på andra utfall?.....	11
4.3	Effekter på uttaget av lägstanivådagar över inkomstfördelningen.....	12
4.4	Effekter på uttaget av lägstanivådagar för yngre syskon.....	14
5	Slutsatser.....	16
	Referenser.....	18
	Bilaga.....	20

1 Inledning

Det är vanligt att föräldrar inte tar ut alla dagar med föräldrapenning som de har rätt till. Det gäller särskilt de s.k. lägstanivådagarna där ersättningsnivån är relativt låg och oberoende av föräldrarnas inkomst (Försäkringskassan 2019). I denna rapport utvärderar vi en reform från 2006 för att se hur en tredubbling av lägstanivåersättningen (från 60 till 180 kronor per dag) påverkade uttaget av lägstanivå dagar. Det är viktigt att studera hur känsligt uttaget är för förändringar i ersättningsnivån eftersom sådan kunskap förbättrar möjligheterna att göra precisa bedömningar av de statsfinansiella konsekvenserna av relaterade reformer. Statiska beräkningar, där uttagsnivån hålls konstant för olika ersättningsnivåer, riskerar att underskatta nivåförändringars inverkan på de offentliga finanserna. Vi analyserar också vilka föräldrar som reagerade på den höjda lägstanivåersättningen för att kunna dra slutsatser om reformens fördelningseffekter.

Vår analys är inte bara relevant för den svenska föräldraförsäkringen, utan knyter också an till en bredare internationell forskningslitteratur om vilka faktorer som påverkar individers benägenhet att ansöka om förmåner (t.ex. skattereduktioner, bidrag och ersättningar) som de är berättigade till. Det är väldokumenterat att välfärdsförmåner som kräver en aktiv ansökan från den berättigade förmånstagaren sällan nyttjas fullt ut (se t.ex. Currie 2004, Ko och Moffitt 2022), trots att det inte finns några *ekonomiska* orsaker till att avstå. Lägstanivådagarna utgör precis en sådan välfärdsförmån eftersom det faktiskt är tillåtet att ta ut dessa dagar på helger samtidigt som man jobbar på vardagar, d.v.s. lägstanivåersättningen behöver inte nödvändigtvis kompensera för en utebliven arbetsinkomst (vilket däremot är fallet för s.k. SGI-dagar).¹

Det kan finnas olika orsaker till ett sådant underutnyttjande. Tidigare studier har främst uppmärksammat betydelsen av information, komplexiteten i ansökningsförfarandet och social stigmatisering (se t.ex. Bhargava och Manoli 2015, Engström m.fl. 2019, Finkelstein och Notowidigdo 2019, Linos m.fl. 2022, Matikka och Paukkeri 2022). Men fortfarande finns det få studier som på ett trovärdigt och transparent sätt har lyckats isolera betydelsen av *förmånsnivån* för individers beslut att ansöka om förmånen. Anderson och Meyer (1997), Dahan och Nisan (2010), Zantomio m.fl. (2010) och Zantomio (2015) har visat att ekonomiska incitament i regel spelar roll, men variationen som undersöks i dessa studier är relativt komplex och begränsad till särskilda grupper av populationen (t.ex. arbetslösa). Vår rapport fokuserar i stället på en förmånsnivå-

¹ SGI betyder sjukpenninggrundande inkomst. Detta belopp ligger till grund för den inkomstrelaterade ersättningsnivån som gäller under de s.k. SGI-dagarna, som utgör större delen av föräldraförsäkringen. Visserligen kan SGI-dagar registreras på helger men det kräver i så fall att en intilliggande måndag eller fredag också registrerats som en SGI-dag.

förändring som var mycket tydlig och som berörde en bred grupp med varierande socioekonomiska förutsättningar (föräldrar till små barn).² Eftersom tredubblingen av lägstanivåersättningen enbart omfattade barn födda från och med den 1 juli 2006 finns det experimentliknande variation i ersättningsnivån för barn födda kring detta datum. Effekten av höjningen på uttaget av lägstanivå dagar kan därför skattas på ett trovärdigt sätt och illustreras med hjälp av en mycket transparent och intuitiv grafisk metod (en s.k. regressionsdiskontinuitetsanalys). Reformens breda målgrupp i kombination med rika registerdata gör det också möjligt att undersöka huruvida effekterna såg olika ut i olika inkomstgrupper.

Vi finner att tredubblingen av lägstanivåersättningen ökade det genomsnittliga uttaget av lägstanivå dagar från 60 till 71 dagar (max är 90). Effekten är något större för föräldrar med låg inkomst men den sammantagna bilden är ändå att uttagsresponsen är relativt konstant över olika inkomstgrupper, speciellt om man tar hänsyn till att ersättningsökningen *efter skatt* var något lägre för höginkomsttagare (p.g.a. den progressiva skatteskalen). Vi ser inte att den ökade lägstanivåersättningen påverkade könsfördelningen av lägstanivåuttaget eller föräldrarnas arbetsinkomster. Nolleffekten på föräldrarnas arbetsinkomster var förväntad givet att den totala ökningen av föräldrapenninginkomsten över den 8-åriga uttagsperioden ändå får ses som relativt liten.

Tidigare forskning har visat att interventioner som syftat till att öka individers benägenhet att aktivt ansöka om förmåner de haft rätt till ibland haft en långvarig verkan på individers ansökningsbeteende, d.v.s. sannolikheten att ansöka har gått upp även för framtida förmåner där kostnaden eller värdet av att ansöka inte direkt påverkades av den initiala interventionen (se t.ex. Bhargava och Manoli 2015 och Ramnath och Tong 2017). Vi bidrar till detta forskningsområde genom att studera lägstanivåuttaget för *yngre syskon* till de barn som föddes strax före respektive strax efter den 1 juli 2006. Dessa yngre syskon omfattades alla av den nya 180-kronorsnivån och skillnader i uttag för dessa barn mellan föräldrar som fick det äldre barnet före respektive efter den 1 juli 2006 kan därför inte förklaras av direkta skillnader i ekonomiska incitament. Trots detta ser vi att föräldrar som omfattades av 180-kronorsnivån för det äldre barnet tar ut knappt fyra lägstanivå-

² Moberg (2019) har tidigare studerat vad som hände med SGI-uttaget när mammorna i vissa familjer fick högre SGI-ersättning p.g.a. den s.k. snabbhetspremien. Eftersom ganska få SGI-dagar brinner inne har ersättningsförändringar begränsad potential att påverka föräldrarnas totala uttag. Av naturliga skäl fokuserade därför studien på om mammans högre SGI-ersättning påverkade könsfördelningen av SGI-uttaget. Analysen visade att mammans andel av SGI-uttaget ökade till följd av den högre ersättningsnivån relativt pappan. I vår rapport studerar vi i stället lägstanivå-dagar där ersättningsnivån är densamma för föräldrarna och där det finns stor potential att öka det totala uttaget. Dessutom kräver inte uttag av lägstanivå dagar att omsorgen om barnet orsakat utebliven arbetsinkomst. Studierna bidrar därför till två relaterade men ändå tydligt skilda forskningsområden.

dagar mer för det yngre barnet än föräldrar som bara fick 60 kronor per lägstanivådag för det äldre barnet. Drygt en tredjedel av skillnaden i lägstanivåuttaget för det äldre barnet (som var 11 dagar) lever alltså kvar till de yngre syskonen. Det är framför allt hos låginkomsttagare som vi observerar denna indirekta effekt av reformen på uttaget av lägstanivådagar för yngre syskon. Vår tolkning är att resultaten drivs av att föräldrar som tog ut få dagar för det äldre barnet p.g.a. den låga 60-kronorsnivån fortsatte att ta ut relativt få dagar även för det yngre barnet trots att de då var berättigade till den högre 180-kronorsnivån. Denna analys ger stöd till hypotesen att skillnader i finansiella incitament vid en viss tidpunkt kan ge upphov till varaktiga skillnader i ansökningsbeteende som kvarstår även efter det att incitamenten harmoniserats.

Rapporten är uppdelad i fem avsnitt med följande innehåll: i avsnitt 2 går vi igenom regelverket för uttag av föräldrapenningdagar och beskriver reformen av lägstanivåersättningen som skedde den 1 juli 2006. Avsnitt 3 innehåller en redogörelse för studiens data och metod och i avsnitt 4 följer en presentation av våra resultat. Rapporten avslutas med diskussion och slutsatser i avsnitt 5.

2 Föräldrapenningdagar och höjningen av lägstanivåersättningen den 1 juli 2006

2.1 Föräldrapenningdagar

Sedan 2002 har nyblivna föräldrar rätt till 480 föräldrapenningdagar.³ Ersättningsnivån för 390 av dessa dagar, de s.k. SGI-dagarna, är beroende av föräldrarnas inkomst och motsvarar ungefär 80 procent av ordinarie arbetsinkomst upp till ett tak.⁴ För de resterande 90 dagarna utbetalas en relativt låg ersättning som är oberoende av föräldrarnas inkomst. Dessa dagar brukar benämnas som lägstanivådagar. Under perioden vi studerar (d.v.s. 2006–2014) var 60 SGI-dagar reserverade för vardera föräldern medan lägstanivådagarna kunde fördelas helt fritt mellan föräldrarna.⁵ Föräldrarna kunde ta ut både SGI-dagar och lägstanivådagar fram till och med barnets 8-årsdag (eller slutet av årskurs 1) och det var möjligt att registrera dagar retroaktivt för den händelse att det fanns dagar kvar vid denna tidpunkt.⁶ Både SGI-ersättning och lägsta-

³ Beskrivningen här gäller för enbarnsfödslar. Enbart vårdnadshavare har rätt till föräldrapenning.

⁴ För föräldrar med väldigt låg inkomst sätts ersättningen för SGI-dagar till en fast låg nivå, så kallad grundnivå. Detta ska dock inte sammanblandas med lägstanivå som är en annan dagtyp.

⁵ För barn födda från och med den 1 januari 2016 är 90 SGI-dagar reserverade för vardera föräldern. Lägstanivådagarna kan fortfarande fördelas helt fritt.

⁶ För barn födda från och med 1 januari 2014 kan betald föräldraledighet tas ut fram till och med barnets 12-årsdag (eller slutet av årskurs 5).

nivåersättning beskattas tillsammans med arbetsinkomst och andra beskattningsbara ersättningar och de två dagtyperna registreras i samma ansökningssystem.

Även om SGI-dagar och lägstanivådagar i nästan alla avseenden omfattas av samma regelverk finns en väsentlig skillnad. Uttag av SGI-dagar kräver nämligen att omsorgen av barnet orsakat utebliven arbetsinkomst (som SGI-ersättningen ska kompensera för). Visserligen kan SGI-dagar registreras på helger men det kräver i så fall att en intilliggande måndag eller fredag också registrerats som en SGI-dag. Lägstanivådagar däremot kan helt fritt tas ut på lediga dagar (typiskt sett helger).⁷ Det innebär att det i regel inte finns några ekonomiska orsaker till att inte ta ut alla 90 lägstanivådagar. Trots detta är det vanligt att inte alla lägstanivådagar används, vilket vi kommer se i de data vi presenterar nedan. Oss veterligen saknas systematiska studier om medvetenheten bland föräldrar om möjligheten att använda förmånen på helger, men mycket tyder på att långt ifrån alla känner till möjligheten.

Slutligen bör det nämnas att föräldrar kan använda föräldrapenningdagar för att garantera ledighet på särskilda datum eftersom arbetsgivare inte kan neka sådana ledighetsansökningar (givet att ansökan kommit in i tillräckligt god tid före den begärda ledigheten). Eftersom föräldrar har rätt till föräldraledighet även utan uttag av föräldrapenning under barnets första 18 månader är det vanligt att föräldrar under denna period sparar föräldrapenningdagar (d.v.s. är obetalt föräldralediga) för att kunna garantera ledighet vid senare tillfällen (Försäkringskassan 2013).

2.2 Höjningen av lägstanivåersättningen den 1 juli 2006

För föräldrar som fick barn före den 1 juli 2006 låg lägstanivåersättningen på 60 kronor per dag.⁸ Nivån på 60 kronor per dag hade varit rådande sedan 1987 och det reala värdet av förmånen hade därför sjunkit påtagligt över tid. År 2006 motsvarade 60 kronor ungefär 7 procent av en genomsnittlig dagsinkomst. Den låga nivån kan också jämföras med ersättningen för SGI-dagarna som i genomsnitt låg på 702 kronor per dag för män och 580 kronor för kvinnor som fick barn 2006.

⁷ Regeln som anger att uttag av SGI-dagar på arbetsfria dagar bara är tillåtet om föräldern också uppstår föräldrapenning på SGI-nivå i direkt anslutning till den arbetsfria perioden tillkom i mitten av 1990-talet och diskuteras i prop 1994/95:42. Av sammanhanget framgår det att lösningen kan förstås som en kompromiss mellan två motstridiga principer. Å ena sidan önskade lagstiftaren att föräldraförsäkringen ska vara så flexibel som möjligt och fungera för alla arbetstagare oavsett hur arbetet är upplagt, å andra sidan ville man motverka att föräldrar tar ut för mycket föräldrapenning under arbetsfria perioder eftersom rätten till föräldrapenning är tänkt att användas för att kunna spendera mer tid med sitt barn.

⁸ Notera att ersättningen också beskattades. Efter skatt uppgick ersättningsnivån i genomsnitt till 41 kronor.

Den 1 juli 2006 skedde så en historisk ökning av lägstanivåersättningen. Propositionen som innehöll lägstanivåreformen (prop. 2005/06:142) lades fram den 16 mars 2006 och röstades sedan igenom den 17 maj. Nivån tredubblades till 180 kronor per dag, vilket är den nivå som gäller än idag, och det var enbart föräldrar till barn födda från och med den 1 juli som omfattades av ökningen. Föräldrar som fick barn med bara några dagars mellanrum från varandra kring den 1 juli mötte alltså helt olika lägstanivåersättningar. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att alla andra aspekter av föräldraförsäkringssystemet var desamma för föräldrar till barn födda före och efter reformdatumet.

3 Data och metod

3.1 Data

Vi använder registerdata från Statistiska centralbyrån SCB och Försäkringskassan som går att länka samman via pseudonymiserade personnummer. Med hjälp av dessa register kan vi konstruera en analysdatamängd där varje rad motsvaras av ett barn. En central uppgift är barnets exakta födelsedatum som vi hämtar från *Historiska folkbokföringsregistret*. Denna information möjliggör jämförelser mellan barn födda precis före respektive efter den 1 juli 2006. Vi länkar samman barn och föräldrar via *Flergenerationsregistret* och tillför bakgrundsinformation om föräldrarna från *LISA-registret*. Från Försäkringskassans register hämtar vi uppgifter om föräldrapenninguttag. Vi kan observera alla uttag till och med 2018 vilket gör att vi kan beräkna det sammanlagda uttaget av lägstanivåedagar vid barnets 8-årsdag. Informationen möjliggör också att studera mammans och pappans uttag separat.

För att analysen ska bli så relevant och informativ som möjligt ställer vi upp ett antal kriterier som behöver uppfyllas för att en observation ska inkluderas i analysdatamängden. För det första måste barnet vara fött i Sverige så att exakt födelsedatum kan observeras. I många av våra analyser fokuserar vi på barn födda under perioden april–september 2006, men vissa skattningar som syftar till att testa huvudresultatens stabilitet och validitet kräver ett bredare urval varför barn födda 2002–2010 inkluderas. För det andra kräver analysen att båda föräldrarna kan observeras i registerdata. Det tredje kriteriet är att bara ett barn fötts vid samma tillfälle eftersom föräldrapenningen ser annorlunda ut vid flerbarnsfödslar. Slutligen begränsar vi datamaterialet till fall där båda föräldrarna är bosatta i Sverige från och med tre år före barnets födelse till och med åtta år efter barnets födelse. Denna restriktion säkerställer att vi kan få ett bra mått på

föräldrarnas inkomst före barnets ankomst och att föräldrarna kan ta ut föräldrapenningdagar under hela den 8-åriga uttagsperioden.⁹

Tabell 1 innehåller beskrivande statistik för vårt huvudurval, d.v.s. barn födda under perioden april–september 2006. Vi kan notera att uttaget av lägstanivådagar är betydligt högre för barn födda efter den 1 juli 2006 jämfört med barn födda före reformdatumet. Detta är naturligtvis en indikation på att föräldrar reagerat på den tredubblade ersättningsnivån och tagit ut fler lägstanivådagar. Samtidigt visar den beskrivande bakgrundsstatistiken att det finns små men tydliga socioekonomiska skillnader mellan föräldrar till barn födda under april–juni 2006 respektive juli–september 2006. Dessa skillnader måste hanteras för att kunna isolera den kausala effekten av den tredubblade ersättningsnivån på uttaget av lägstanivådagar och metoden för att göra detta beskrivs i avsnitt 3.2.

Tabell 1: Beskrivande statistik för föräldrar till barn födda april–september 2006

Kolumn:	(1)	(2)
Mått:	Medelvärde	Medelvärde
Barn födda:	april–juni 2006	juli–september 2006
Uttag av lägstanivådagar***	60,22	70,88
Ålder vid födseln (mamma)***	31,15	30,95
Ålder vid födseln (pappa)***	33,75	33,55
Utbildningslängd i år (mamma)***	13,01	12,95
Utbildningslängd i år (pappa)***	12,59	12,51
Andel mammor födda i Sverige**	0,87	0,86
Andel pappor födda i Sverige	0,87	0,86
Mammans inkomst i tusental***	194,30	186,26
Pappans inkomst i tusental**	308,68	304,11
Antal barn	23 553	22 818

Not: */**/** angiver att skillnaderna mellan kolumn 1 och 2 är statistiskt säkerställda på 10/5/1 procentsnivån. Inkomst är angivet i 2018 års penningvärde. Inkomst och utbildningslängd är mätt året före födseln.

3.2 Metod

Införandet av den högre ersättningsnivån, som bara påverkade barn födda från och med den 1 juli 2006, skapade ett slags lokalt experiment med variation i ersättningsnivån bland jämförbara föräldrar och det är detta vi utnyttjar i vår

⁹ Tillämpning av kriterierna 2–4 minskar antalet observationer med ungefär 15 % jämfört med den datamängd som definieras av det första kriteriet (d.v.s. att barnet ska vara fött i Sverige). Rosenqvist och Selin (2023) visar att selektionen ser ut på liknande sätt för barn födda före och efter den 1 juli 2006.

analys. I princip går metoden ut på att jämföra uttaget av lägstanivå dagar för barn födda precis före och precis efter den 1 juli 2006. Den tekniska lösningen för att göra den typen av jämförelse brukar kallas ”regressionsdiskontinuitetsanalys”. Vi anpassar först separata linjära regressionslinjer för sambandet mellan födelsedag och lägstanivåuttag inom ett givet fönster före och efter reformdatumet (vi fokuserar på ett fönster som täcker 3 månader före och 3 månader efter reformen). Vi avläser sedan de två regressionslinjernas värden på lägstanivåuttaget vid födelsedagen den 1 juli och det är skillnaden mellan dessa två värden som utgör skattningen av den kausala effekten av den tredubblade lägstanivåersättningen på uttaget av lägstanivå dagar. Figur 1, som också innehåller rapportens huvudresultat, ger en intuitiv illustration av den beskrivna metoden.

Metodens validitet bygger på antagandet att det var slumpmässigt huruvida en given födsel inträffade strax före eller strax efter den 1 juli 2006. Det får alltså inte finnas några systematiska skillnader mellan föräldrarna till barn födda just före och just efter reformdatumet. I Rosenqvist och Selin (2023) undersöker vi detta antagande och finner att det är uppfyllt. Det är också viktigt att det inte hände något annat den 1 juli 2006 som skulle kunna påverka uttaget av lägstanivå dagar eftersom våra effektskattningar då inte skulle kunna gå att hänföra enbart till den högre lägstanivåersättningen. En noggrann genomgång av reformer ger vid handen att tredubblingen av lägstanivåersättningen var den enda reformen med koppling till lägstanivå dagar och barns födelsedatum vid denna tid. Det bör dock nämnas att taket för SGI-ersättningen också höjdes den 1 juli 2006, men eftersom den höjningen omfattade alla föräldrapenningtagare oberoende av barnets födelsedatum finns det ingen risk för sammanblandning med reformen av lägstanivåersättningen. Sammantaget finns det alltså mycket goda förutsättningar för att isolera effekter av den tredubblade ersättningen för lägstanivå dagarna.

4 Resultat

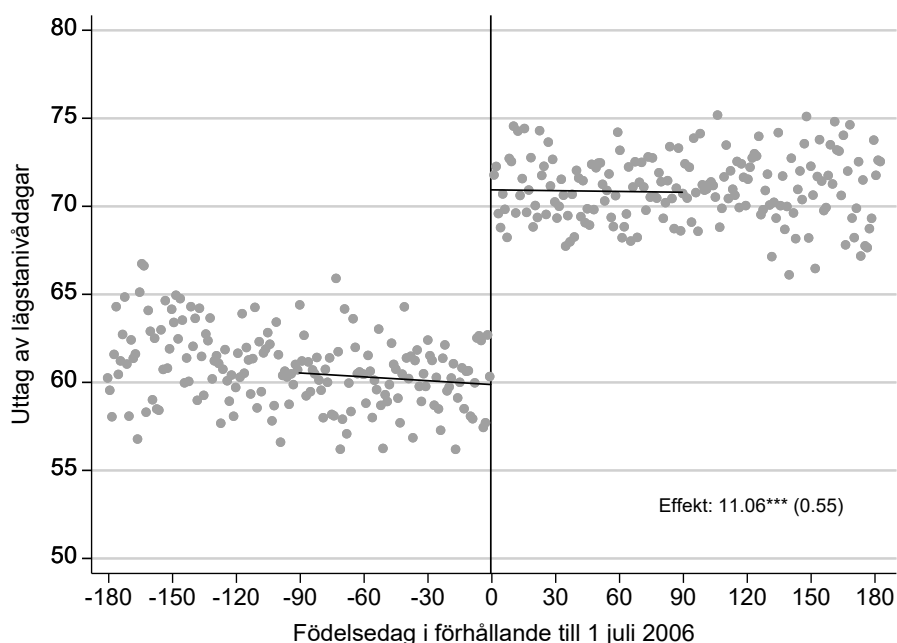
4.1 Genomsnittlig effekt på uttaget av lägstanivå dagar

I Figur 1 visas det genomsnittliga sammanlagda uttaget av lägstanivå dagar vid barnets 8-årsdag per födelsedag för barn födda under 2006. Den vertikala linjen markerar reformdatumet och observationer till höger om denna linje omfattas således av den högre lägstanivåersättningen (d.v.s. 180 kronor per dag). Det stora ”hoppet” i uttaget av lägstanivå dagar vid den 1 juli visar tydligt att föräldrar reagerade på den tredubblade ersättningsnivån: uttaget av lägstanivå dagar ökade från 60 till 71 dagar. Den formella skattningen av diskontinuiteten i uttaget vid

den 1 juli är 11,06 dagar och beräknas genom att ta skillnaden mellan de anpassade regressionslinjernas skärningspunkter med den vertikala linjen (se Tabell A1, panel A, kolumn 6). De anpassade regressionslinjerna visar den linjära relationen mellan födelsedatum och uttaget av lägstanivådag, skattad separat för perioderna april–juni (till vänster) respektive juli–september (till höger). Även om ökningen av uttaget ser stor ut i figuren bör man komma ihåg att det handlar om en respons på en tredubbling av ersättningsnivån. Om den procentuella ökningen av uttaget sätts i relation till den procentuella ökningen av ersättningsnivån erhålls en uttagselasticitet på 0,09, vilket snarare framstår som ganska lågt. Samtidigt finns det skäl att förvänta sig en relativt låg uttagselasticitet eftersom man inte kan ta ut mer än 90 dagar. Även om alla hade tagit ut 90 dagar efter reformen hade inte uttagselasticiteten blivit större än 0,25.

Det är ganska tydligt från Figur 1 att effekten är stabil men vi har ändå formellt undersökt hur skattningen förändras när vi varierar vissa aspekter i den empiriska regressionsmodellen. Vi har t.ex. testat att anpassa regressionslinjer i olika fönster kring den 1 juli och även anpassat kvadratiska regressionslinjer i stället för linjära. I vissa skattningar har vi också gett mer vikt till observationer nära den 1 juli. Som förväntat har dessa variationer enbart marginell betydelse för effektens storlek (se Rosenqvist och Selin 2023). För att testa resultatets trovärdighet har vi också utfört s.k. placeboskattningar genom att tillämpa vår modell på övriga år under perioden 2002–2010. Under dessa år skedde inga förändringar av lägstanivåersättningen vid den 1 juli och därför blir de intressanta som testunderlag. Denna analys visar att skillnaden i uttag av lägstanivådag som kan uppmätas vid den 1 juli 2006 är unik under perioden 2002–2010, se Rosenqvist och Selin (2023).

Figur 1 Genomsnittligt uttag av lägstanivådagrar per födelsedag samt skattad diskontinuitet vid den 1 juli



Not: Figuren baseras på barn födda 2006. De svarta linjerna i figuren visar den linjära relationen mellan födelsedatum och uttaget av lägstanivådagrar, skattad separat för perioderna april–juni (till vänster) respektive juli–september (till höger). Den skattade diskontinuiteten vid den 1 juli är utskrivet i figurens nedre högra hörn. De tre stjärnorna anger att effekten är statistisk säkerställd på enprocentsnivån. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen.

4.2 Effekter på andra utfall?

Ett flertal tidigare studier på svenska data har undersökt hur ekonomiska incitament påverkar könsfördelningen av föräldrapenninguttaget (se t.ex. Ekberg m.fl. 2013, Moberg 2019, Rosenqvist 2022). Höjningen av lägstanivåersättningen gav i sig inga särskilda incitament att förändra könsfördelningen av lägstanivåuttaget men självklart är det ändå möjligt att kvinnor och män reagerade olika på reformen med tanke på att det finns betydande könsskillnader i inkomst. I Rosenqvist och Selin (2023) studerar vi därför kvinnors och mäns uttag separat. I absoluta tal är kvinnornas ökning av lägstanivåuttaget större än männens (9 dagar jämfört med 2), men procentuellt sett är förändringarna ungefär lika stora. Reformen av lägstanivåersättningen hade därför endast en marginell effekt på könsfördelningen av lägstanivåuttaget.

Vi har även skattat effekten av ersättningsnivån på föräldrarnas arbetsinkomster 2006–2014, men det fanns inte några signifikanta effekter på vare sig

mammans eller pappans arbetsinkomster (Rosenqvist och Selin 2023). Nolleffekten var förväntad givet att den totala ökningen av föräldrapenninginkomsten över den 8-åriga uttagsperioden ändå får ses som relativt liten.

4.3 Effekter på uttaget av lägstånivådagar över inkomstfördelningen

Från avsnitt 4.1 vet vi att uttaget av lägstånivådagar ökade med i *genomsnitt* 11 dagar till följd av den tredubblade ersättningsnivån. Men vilka föräldrar är det som driver denna ökning? Vi närmar oss denna fråga genom att dela in föräldraren i fem inkomstgrupper, s.k. kvintilgrupper, utifrån deras gemensamma arbetsinkomster under åren 2003–2005 (kvintilgrupp 1 har lägst inkomst o.s.v.), alltså åren före reformen. Därefter skattar vi vår modell separat för varje inkomstgrupp. Resultaten från denna analys illustreras i Figur 2, där vi för varje inkomstgrupp visar den skattade nivån på uttaget precis *före* den 1 juli 2006 (fyrekantiga markörer) och den skattade nivån på uttaget precis *efter* samma datum (runda markörer).¹⁰

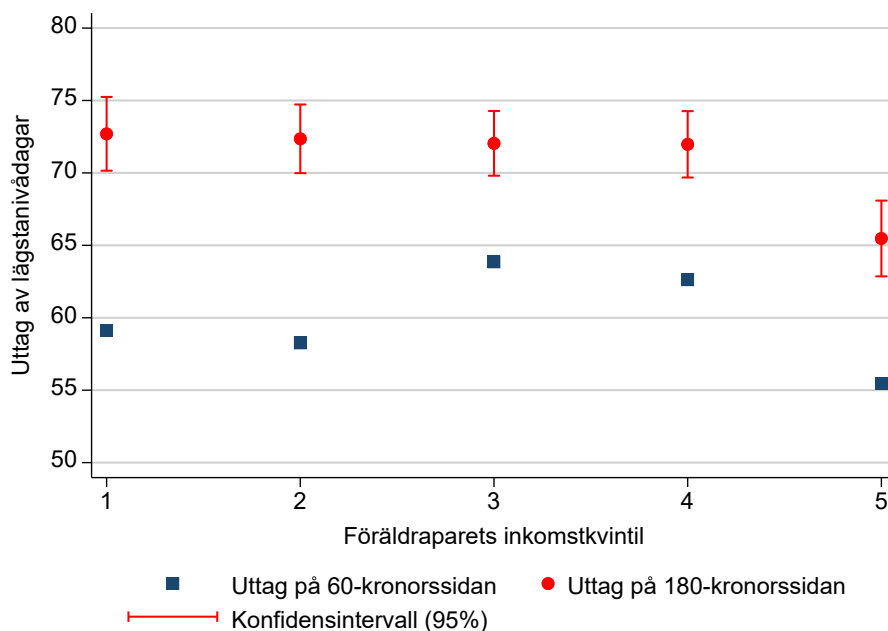
Låt oss först fokusera på de fyrekantiga markörerna i Figur 2, som alltså visar nivån på uttaget i de olika kvintilgrupperna vid en ersättningsnivå på 60 kronor per dag. Vad förväntar vi oss egentligen för skillnader mellan inkomstgrupper i utgångsläget? Teoretiskt sett finns det åtminstone tre relevanta bestämningsfaktorer. För det första behöver föräldrar med låga inkomster en given summa pengar mer än föräldrar med höga inkomster. I nationalekonomisk jargong heter det att låginkomsttagare har högre marginalnytta av en transferering, vilket talar för att de i högre utsträckning skulle utnyttja lägstånivådagarna. För det andra erhåller föräldrar med låga inkomster en högre ersättning *efter skatt*. Det beror på att all föräldrapenning beskattas tillsammans med övriga förvärvsinkomster och skattepliktiga transfereringar i ett skattesystem där marginalsikten stiger med inkomsten.¹¹ Även av den anledningen förväntar vi oss ett högre uttag i grupper med låga inkomster. För det tredje, slutligen, kan det vara så att föräldrarnas inkomst är korrelerad med kunskap om hur föräldraförsäkringen fungerar och den upplevda kostnaden (i termer av ansträngning) för att ansöka

¹⁰ Rent tekniskt har vi för varje kvintilgrupp tagit fram en figur av den typ som visas i Figur 1 och sedan sparat de anpassade regressionslinjernas skärningspunkter med den vertikala linjen vid den 1 juli. Den runda markören visar summan av det skattade kontrollinterceptet och den skattade behandlingseffekten.

¹¹ I praktiken kan det naturligtvis vara så att föräldrar främst reagerar på den mer synliga bruttonivån på ersättningen vilket skulle minska denna mekanisms betydelse. Men från ett teoretiskt perspektiv bör föräldrar bry sig om nettonivån. En annan komplicerande faktor är att föräldrarna kan styra nettonivån på ersättningen genom att låta en viss person ta ut lägstånivådagarna. I våra beräkningar av nettonivån antar vi att föräldern med lägst inkomst tar ut lägstånivådagarna.

om ersättning. Denna mekanism ger inte lika tydliga prediktioner för olika inkomstgrupper men, om något, är det kanske troligt att den verkar i motsatt riktning jämfört med de två förstnämnda mekanismerna.

Figur 2 Uttagseffekter per inkomstkventilgrupp



Not: Figuren baseras på barn födda 2006. För varje inkomstkventilgrupp har vi tagit fram en figur av den typ som visas i Figur 1, och här anges skärningspunkterna med den vertikala linjen från de respektive figurena. De fyrkantiga (runda) markörerna representerar den vänstra (högra) skärningspunkten, d.v.s. uttaget av lägstånivådagar för föräldrar som fick barn precis före (efter) den 1 juli 2006.

Om de två förstnämnda förklaringsfaktorerna vore avgörande för uttaget skulle de fyrkantiga markörerna i Figur 2 falla när föräldrarnas inkomstnivå ökar. Så är emellertid inte fallet. Vi ser nämligen att uttaget före reformen är tydligt lägre i kvintilgrupper 1 och 2 än i kvintilgrupper 3 och 4. När ersättningen var låg var det således oproportionellt många låginkomsttagare som hade ett relativt lågt uttag av lägstånivådagar.

Den dramatiska höjningen i ersättningsnivån har onekligen en intressant effekt på uttagsmönstret: Efter reformen är uttaget påfallande jämnt fördelat i kvintilgrupper 1–4 (cirka 72 dagar), medan det fortfarande är lägre i kvintilgrupp 5, där behovet av pengarna är som minst. Det betyder att de skattade effekterna av den höjda ersättningsnivån är högre i kvintilgrupper 1 och 2 jämfört med

kvintilgrupper 3 och 4 (se Tabell A1, panel A). Skillnaderna minskar om man tar hänsyn till det faktum att ökningen i ersättningsnivå efter skatt är större vid lägre inkomster, men responsen är fortfarande som störst i kvintilgrupp 1 och 2.¹²

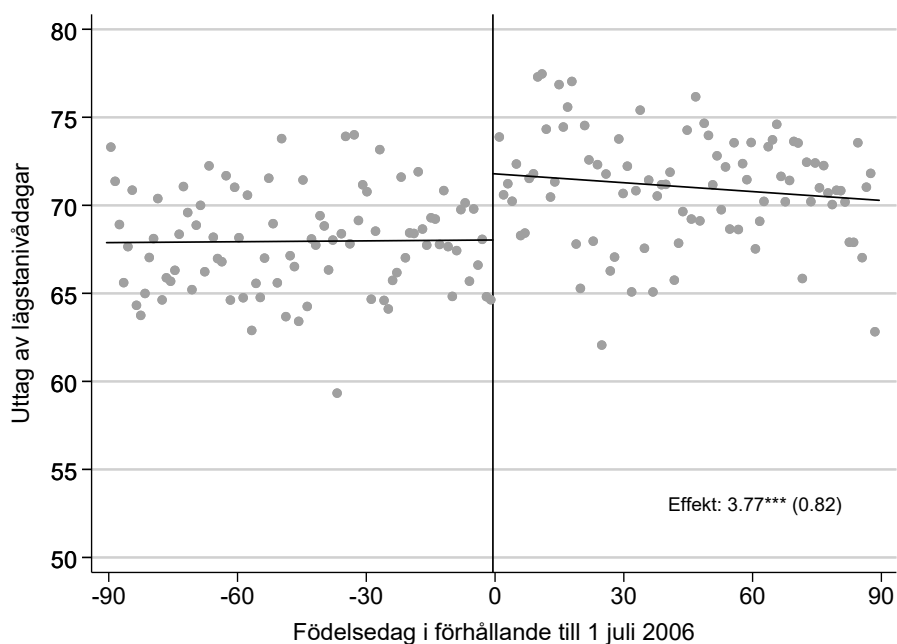
4.4 Effekter på uttaget av lägstanivådagrar för yngre syskon

Många föräldrar som fick barn kring den 1 juli 2006 fick senare fler barn och i detta avsnitt studerar vi i vilken utsträckning den direkta effekten av reformen på uttaget av lägstanivådagrar för 2006-barnen överförs ("spiller över") till yngre syskon, där lägstanivån alltså var 180 kr för samtliga.¹³ Figur 3 är en motsvarighet till Figur 1 – skillnaden ligger i att vi nu studerar föräldrars uttag av lägstanivådagrar för yngre syskon till de storasyskon som föddes precis före och efter den 1 juli 2006 (figurens x-axel syftar alltså på det äldre barnets födelsedag). Den skattade effekten på 3,8 dagar uppgår till ungefär en tredjedel av den direkta effekt på 11 dagar som vi rapporterade ovan (se Tabell A1, kolumn 6). Om vi tittar närmare på Figur 1 och Figur 3 ser vi att uttagsnivåerna *efter* reformdatumet påminner om varandra för såväl äldre som yngre syskon. Det tycks alltså som att effekten på yngre syskon primärt drivs av de föräldrar som på grund av den låga ersättningsnivån inte nyttjade så många lägstanivådagrar för de äldre syskon som föddes strax före den 1 juli 2006. Dessa föräldrar använde inte så många lägstanivådagrar för de yngre syskonen heller, trots den högre ersättningsnivån, vilket tyder på att uttagsbeteende är varaktigt. Dessa resultat knyter an till tidigare forskning om trögheter och vanebildning i ansökningsbeteende när det gäller olika förmåner (Bhargava och Manoli 2015, Ramnath och Tong 2017).

¹² För en mer utförlig diskussion hänvisar vi läsaren till avsnitt 8 i Rosenqvist och Selin (2023). Där dekomponerar vi också den totala responsen till en extensiv marginal (beslutet att över huvud taget nyttja lägstanivådagrar), en takmarginal (beslutet att använda alla dagar) och den respons som sker mellan dessa två ytterligheter.

¹³ När vi studerar den direkta effekten för 2006-barnen består datamängden av barn födda under perioden april–september 2006. När vi studerar indirekta effekter består datamängden av yngre syskon till dessa barn. Vi inkluderar yngre syskon födda under åren 2007–2010. Antalet barn i syskondatamängden är knappt hälften så många (41 %) som antalet barn i huvuddatamängden. Se Tabell A1 för antalet barn i respektive kvintilgrupp.

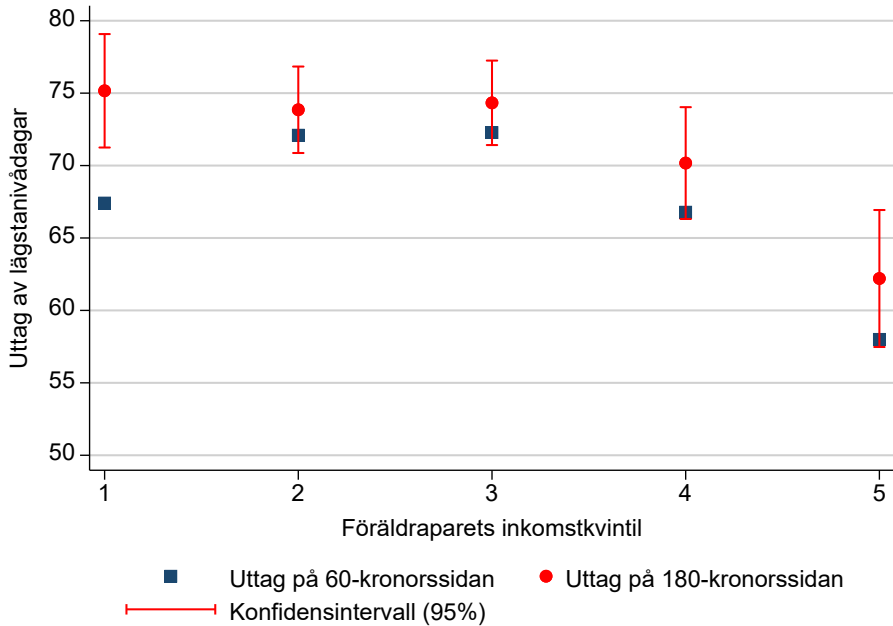
Figur 3 Genomsnittligt uttag av lägstanivådagrar för yngre syskon per (äldre syskons) födelsedag samt skattad diskontinuitet vid den 1 juli



Not: De svarta linjerna i figuren visar den linjära relationen mellan det äldre syskonets födelse-datum och uttaget av lägstanivådagrar för yngre syskon, skattad separat för perioderna april–juni (till vänster) respektive juli–september (till höger). Den skattade diskontinuiteten vid den 1 juli är utskrivet i figurens nedre högra hörn. De tre stjärnorna anger att effekten är statistisk säkerställd på enprocentsnivå. I parentes visas det robusta standardfelet för skattningen.

Figur 4 är upplagd på exakt samma sätt som Figur 2, men nu är utfallet uttaget av lägstanivådagrar för de yngre syskonen. Det framgår med all önskvärd tydlighet att den varaktiga effekten på uttaget drivs av den kvintilgrupp som har lägst inkomst (se punktskattningar i Tabell A1, panel B).

Figur 4 Uttagseffekter för yngre syskon per inkomstkvintilgrupp



Not: För varje inkomstkvintilgrupp har vi tagit fram en figur av den typ som visas i Figur 3, och här anges skärningspunkterna med den vertikala linjen från de respektive figurerna. De fyrkantiga (runda) markörerna representerar den vänstra (högra) skärningspunkten, d.v.s. uttaget av lägstnivåddagar för yngre syskon bland föräldrar som fick ett äldre barn precis före (efter) den 1 juli 2006.

5 Slutsatser

Föräldraförsäkringen inkluderar 90 så kallade lägstnivåddagar där ersättningsnivån (före skatt) är oberoende av inkomst, och det är ganska vanligt att föräldrar inte tar ut alla dessa dagar. I denna rapport har vi studerat hur föräldrars uttag av lägstnivåddagar påverkas av nivån på lägstnivåersättningen. Lägstnivåersättningen tredubblades från 60 till 180 kronor per dag den 1 juli 2006 och reformen infördes på ett sätt som nästan är ekvivalent med ett experiment där olika föräldrar slumpmässigt omfattas av olika ersättningsnivåer. Eftersom enbart föräldrar till barn födda från och med den 1 juli hade rätt till 180 kronor per lägstnivåddag mötte föräldrar med barn födda precis före respektive efter reformdatumet helt olika ersättningsnivåer. Alla andra aspekter av föräldraförsäkringen var desamma för dessa föräldrar och föräldrarna är dessutom helt jämförbara i termer av socioekonomisk bakgrund.

Vi finner att tredubblingen av lägstanivåersättningen ökade det genomsnittliga uttaget av lägstanivå dagar från 60 till 71 dagar (max är 90). Effekten är något större för föräldrar med låg inkomst men den sammantagna bilden är ändå att uttagsresponsen är relativt lika för olika inkomstgrupper, speciellt om man tar hänsyn till att ersättningsökningen *efter skatt* var något lägre för höginkomsttagare (p.g.a. den progressiva skatteskalan). Vi ser inte att den ökade lägstanivåersättningen påverkade könsfördelningen av lägstanivåuttaget eller föräldrarnas arbetsinkomster. Nolleffekten på föräldrarnas arbetsinkomster var förväntad givet att den totala ökningen av föräldrapenninginkomsten över den 8-åriga uttagsperioden ändå får ses som relativt liten. Vi har alltså inte tillräcklig precision i våra skattningar för att avgöra i vilken utsträckning det ökade uttaget på i genomsnitt 11 dagar leder till att föräldrar faktiskt är föräldralediga från jobbet.

Ett intressant resultat som vi särskilt vill lyfta fram är att uttaget av lägstanivå dagar för äldre syskon tycks ha konsekvenser för uttaget av dagar för yngre syskon. Många föräldrar som fick barn kring den 1 juli 2006 fick senare fler barn och när vi studerar uttaget av lägstanivå dagar för dessa yngre syskon, där nivån alltså var 180 kronor för samtliga, ser vi att föräldrar till barn födda strax efter den 1 juli 2006 tar ut ungefär fyra dagar mer än föräldrar i kontrollgruppen. Skillnaden i uttaget av lägstanivå dagar för barn födda precis före respektive efter den 1 juli 2006 som orsakades av att barnen omfattades av kraftigt skilda ersättningsnivåer levde alltså delvis kvar till efterföljande syskon trots att dessa senare födda barn alla omfattades av den nya 180-kronorsnivån. Denna spridningseffekt till yngre syskon, som framför allt observeras bland låginkomsttagare, drivs av att föräldrar som enbart var berättigade till 60-kronorsnivån för det äldre barnet fortsatte att ta ut ganska få dagar även för det yngre barnet trots att lägstanivådagarna för det yngre barnet gav 180 kr. En tänkbar tolkning av detta resultat är att uttaget för det första barnet sätter en slags norm för uttaget för efterföljande barn. Det är därför möjligt att reformer som riktar sig just mot föräldrars första barn är särskilt resurseffektiva för att styra föräldrars beteende.

Slutligen, vår analys sätter fingret på att det finns en generell fälla att gå i för dem som har till uppgift att beräkna de statsfinansiella konsekvenserna av höjda förmånsnivåer: Det är i allmänhet inte tillräckligt att fråga sig hur mycket utgifterna ökar under antagandet att nivån på uttaget är konstant. Hänsyn måste också tas till att själva uttaget antagligen ökar. I denna rapport har vi belyst denna mekanism inom föräldraförsäkringen, men samma fråga är relevant även inom andra transfereringssystem där en aktiv ansökan krävs, t.ex. bostads- och socialbidrag.

Referenser

- Anderson, P. M. och Meyer, B. D. 1997. Unemployment insurance take-up rates and the after-tax value of benefits. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(3), 913–937.
- Bhargava, S. och Manoli, D. 2015. Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489–3529.
- Currie, J. 2004. The take up of social benefits. Working Paper 10488, National Bureau of Economic Research.
- Dahan, M. och Nisan, U. 2010. The effect of benefits level on take-up rates: evidence from a natural experiment. *International Tax and Public Finance*, 17(2), 151–173.
- Ekberg, J., Eriksson, R., och Friebel, G. 2013. Parental leave—A policy evaluation of the Swedish “Daddy-Month” reform. *Journal of Public Economics*, 97, 131–143.
- Engström, P., Forsell, E., Hagen, J., och Stefánsson, A. 2019. Increasing the take-up of the housing allowance among Swedish pensioners: a field experiment. *International Tax and Public Finance*, 26, 1353–1382.
- Finkelstein, A. och Notowidigdo, M. J. 2019. Take-up and targeting: Experimental evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1505–1556.
- Försäkringskassan. 2013. Socialförsäkringsrapport 2013:9.
- Försäkringskassan. 2019. Korta analyser 2019:2.
- Ko, W. och Moffitt, R. A. 2022. Take-up of social benefits. Working Paper 30148, National Bureau of Economic Research.
- Linos, E., Prohofsky, A., Ramesh, A., Rothstein, J., och Unrath, M. 2022. Can nudges increase take-up of the EITC? Evidence from multiple field experiments. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(4), 432–452.
- Matikka, T. och Paukkeri, T. 2022. Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. *Empirical Economics*, 63(6), 3253–3287.
- Moberg, Y. 2019. Speedy responses: Effects of higher benefits on take-up and division of parental leave. IFAU WP 2019:2.
- Ramnath, S. P. och Tong, P. K. 2017. The persistent reduction in poverty from filing a tax return. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 367–394.

- Rosenqvist, O. 2022. Reducing the gender gap in parental leave through economic incentives? – Evidence from the gender equality bonus in Sweden. IFAU WP 2022:22.
- Rosenqvist, O. och Selin, H. 2023. Explaining benefit take-up behavior – the role of incentives and habits. IFAU WP 2023:24.
- Zantomio, F., Pudney, S. och Hancock, R. 2010. Estimating the Impact of a Policy Reform on Benefit Take-up: The 2001 extension to the Minimum Income Guarantee for UK Pensioners. *Economica*, 77(306), 234–254.
- Zantomio, F. 2015. The Route to Take-up: Evidence from the UK Pension Credit Reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 77(5), 719–739.

Bilaga

Tabell A1 Uttag av lägstanivådagrar – nivåer och effektskattningar

Kolumn:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kvartil:	1	2	3	4	5	Alla
Panel A Direkta effekter på barn födda kring den 1 juli 2006						
Effekt	13,58*** (1,30)	14,09*** (1,21)	8,18*** (1,14)	9,35*** (1,17)	10,02*** (1,33)	11,06*** (0,55)
Uttag (180 kr)	72,70	72,35	72,04	71,97	65,47	70,94
Uttag (60 kr)	59,12	58,26	63,86	62,62	55,46	59,88
Antal barn	9 028	9 155	9 238	9 195	9 105	45 721
Panel B Indirekta effekter på uttaget för yngre syskon						
Effekt	7,75*** (2,00)	1,75 (1,52)	2,05 (1,49)	3,39* (1,97)	4,20* (2,41)	3,77*** (0,82)
Uttag (180 kr)	75,16	73,85	74,33	70,17	62,20	71,80
Uttag (60 kr)	67,42	72,10	72,28	66,79	58,00	68,03
Antal barn	3 391	4 586	4 553	3 363	3 010	18 903

Not: "Effekt" syftar på en diskontinuitet av den typ som visas i Figur 1. */**/** angiver att effekten är statistiskt säkerställd på 10/5/1 procentsnivån. I parentes visas robusta standardfel. "Uttag (180 kr)" syftar på den högra linjens skärningspunkt med den vertikala linjen vid den 1 juli och "Uttag (60 kr)" syftar på den vänstra linjens skärningspunkt med den vertikala linjen vid den 1 juli (se Figur 1). Datamängden i panel A består av barn födda under perioden april–september 2006. Datamängden i panel B består av yngre syskon till barnen i panel A. Vi inkluderar yngre syskon födda under åren 2007–2010. Notera att samliga barn i panel B omfattas av 180-kronorsnivån. I panel B syftar således 180 kr och 60 kr på ersättningen för det äldre barnet som föddes kring den 1 juli 2006.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se