

Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?

Under perioden 2001-03 genomfördes reformen ”Maxtaxa och allmän förskola m m” inom den svenska barnomsorgen. Den fick bl a till följd att barnomsorgsavgiften sänktes för flertalet familjer. I denna studie undersöks om avgifts-sänkningen påverkade i vilken utsträckning och hur mycket föräldrar arbetar. Resultaten visar att maxtaxan inte påverkat hur mycket föräldrar arbetar i någon större utsträckning. Effekterna är genomgående väldigt små och för det mesta inte statistiskt säkerställda. För män finner vi en liten effekt: om barnomsorgsavgifterna minskar med 1 000 kr ökar andelen sysselsatta män med 0,4 procentenheter.

Sverige har en lång tradition av subventionerad och offentligt anordnad barnomsorg. Det politiska syftet med barnomsorgen är att ge barn omsorg, men också att främja deras utveckling genom den pedagogiska verksamhet som bedrivs. Barnomsorgen ska göra det möjligt för föräldrar att arbeta eller studera (se t ex Regeringens proposition 1999/2000:129, Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU5 och SFS 1985:1100). En stor andel av de barn som ännu inte börjat skolan deltar i den offentliga barnomsorgen: 2004 deltog 92 procent av alla i åldern 3-6 år i förskoleverksamhet och 74 procent av barnen i åldern 7-9 år i skolbarnomsorg.

Det är kommunerna som har ansvaret för att tillhandahålla offentlig barnomsorg. De är sedan 1995 skyldiga att utan ”oskäligt dröjsmål” erbjuda omsorg till barn i åldrarna ett till tolv år om föräldrarna arbetar eller studerar (Skolverket 2001). Fram till slutet av 1990-talet hade kommunerna stor frihet att själva utforma avgiftssystemen, så länge avgiften ansågs ”skälig”. Dessutom avgjorde de om barn till arbetslösa och föräldralösa skulle ha rätt att delta i kommunens förskola och skolbarnomsorg.¹ Under åren 2001-03 genomfördes stegvis en avgiftsreform inom den offentliga barnomsorgen. Syftet var att öka tillgången till barnomsorg, förbättra barnfamiljernas hushållsekonomi samt att göra det lättare för föräldrar att arbeta. Reformen innebar att regler och avgifter för barnomsorg likriktades kommunerna emellan. En viktig beståndsdel var den s k maxtaxan – ett tak för avgifterna inom förskolan och skolbarnomsorgen. Maxtaxa innebär dels att barnomsorgsavgiften inte får överstiga en viss procentsats av ett hushålls inkomst, dels att avgiften inte får vara högre än ett fastställt avgiftstak.

DANIELA LUNDIN, EVA MÖRK OCH BJÖRN ÖCKERT

Daniela Lundin är polmag och verksam som utredare vid IFAU. Daniela.Lundin@ifau.uu.se

Eva Mörk är docent i nationalekonomi och verksam som forskare vid IFAU. Hon är en av skribenterna på den nationalekonomiska bloggen Ekonomistas.se. Eva.Mork@ifau.uu.se

Björn Öckert är doktor i nationalekonomi och verksam som forskare vid IFAU. Bjorn.Ockert@ifau.uu.se

Författarna tackar för värdefulla synpunkter från Helena Holmlund, Peter Fredriksson, Olof Åslund, projektgruppen för maxtaxan på Skolverket samt seminariedeltagare vid IFAU. Författarna vill också tacka Heléne Lundqvist för utmärkt dataarbete.

¹ Barn som ansågs ha ett eget behov av att ta del av förskola eller skolbarnomsorg hade dock rätt till en plats.

Kommunerna kunde fr o m 1 januari 2002 välja att införa det nya systemet för barnomsorgsavgifter. Kommuner som inför maxtaxan får ett statsbidrag som ska täcka eventuella inkomstbortfall och hjälpa dem att upprätthålla kvaliteten i verksamheten (Regeringens proposition 1999/2000:129; Utbildningsdepartementets förordning 2001:160).

Ett av de politiska motiven till att begränsa avgifterna för barnomsorg var att det i högre grad skulle löna sig för föräldrar att förvärvsarbeta. Maxtaxan var sålunda tänkt att dels få föräldrar som inte arbetar att göra det, dels att få de föräldrar som redan arbetar att arbeta mer. Syftet med denna artikel är att undersöka om så blev fallet. I artikeln besvaras alltså två frågor:

- Bidrar maxtaxan till att fler föräldrar arbetar?
- Påverkar maxtaxan hur mycket föräldrar väljer att arbeta?

Uppsatsen har följande upplägg. I avsnitt 1 beskrivs maxtaxan och dess syfte. Sedan följer i avsnitt 2 en kort genomgång av tidigare studier på området. I avsnitt 3 beskrivs den metod som används för att mäta effekterna av maxtaxan på föräldrarnas arbetsutbud. Därefter beskrivs datamaterialet och den grupp föräldrar som vi studerar. Resultaten presenteras i avsnitt 4 och rapporten avslutas i avsnitt 5.

1. Vad innebär reformen maxtaxa och varför infördes den?

Kommunal barnomsorg består av två delar: förskola (förskola, familjedaghem och öppen förskola) för 1–5-åringar och skolbarnomsorg (fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet) för 6–12-åringar. Sedan 1995 är kommunerna skyldiga att erbjuda plats inom förskola eller skolbarnomsorg ”utan oskäligt dröjsmål” till barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar (Skolverket 2001).² Kommunerna fick tidigare själva avgöra om barn till arbetslösa eller föräldralediga personer skulle ha rätt till barnomsorg. I slutet på 1990-talet hade barn rätt att behålla sin plats inom barnomsorgen om en förälder blev arbetslös i drygt hälften av kommunerna, medan motsvarande siffra för barn till föräldralediga personer var knappt 25 procent. (Regeringens proposition 1999/2000:129). Barnomsorgsavgifterna varierade också mycket beroende på i vilken kommun man var bosatt. Den lagliga begränsningen bestod i att barnomsorgsavgiften skulle vara ”skälig”; i förarbetena definierades detta som att avgifterna inte fick bli så betungande att föräldrar av ekonomiska skäl avstod från en verksamhet som det skulle vara bra för barnen att delta i (Skolverket 2001; Regeringens proposition 1993/1994:11).

Förskolan fick sin första läroplan 1998 och gjordes därmed till det första steget i utbildningssystemet. Därmed betonades att förskolan inte längre bara skulle passa barnen medan föräldrarna arbetar. Förskolan ska även

² Skäligt dröjsmål motsvarar i praktiken en handläggningstid på 3-4 månader.

vara till för barnens egen skull, eftersom den anses vara viktig för deras utveckling och lärande. I samband med detta ansåg regeringen det orimligt att inte alla barn skulle kunna ta del av förskolan på grund av höga avgifter. Regeringen menade att kommunerna i vissa fall använde avgiftssystemet för att minska föräldrarnas efterfrågan på barnomsorg. Genom att begränsa kommunernas barnomsorgsavgifter, och ge fler grupper av barn laglig rätt till omsorg, ville regeringen tillförsäkra barn en plats i barnomsorgen och få föräldrar att arbeta mer (Regeringens proposition 1999/2000:129). Flera nya regler för barn- och skolbarnomsorg infördes därför stegvis under början av 2000-talet i och med reformen ”Maxtaxa och allmän förskola m m”:

- i) 1 juli 2001 fick arbetslösa rätt att ha sina barn i förskolan 15 timmar i veckan.
- ii) 1 januari 2002 fick kommunerna ersättning för förlorade intäkter om de införde maxtaxan i barnomsorgen.
- iii) 1 januari 2002 fick barn till föräldralediga rätt till en plats i förskolan femton timmar i veckan.
- iv) 1 januari 2003 infördes allmän förskola för fyra- och femåringar. Det innebär att de ska erbjudas 525 avgiftsfria timmar per år i barnomsorgen. Kommunerna är skyldiga att erbjuda en plats i den allmänna förskolan men det är frivilligt för föräldrarna att ta den i anspråk (Regeringens proposition 1999/2000:129; Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU5; Skolverket 2005).

Maxtaxan infördes första januari 2002 av samtliga kommuner utom Kalix och Karlstad, som införde den året därpå.³ I tabell 1 redovisas hur maxtaxan såg ut 2002–03. I en kommun som valt att införa maxtaxa får månadsavgiften för förskola högst uppgå till 3 procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst⁴ för det första barnet, 2 procent för det andra barnet och 1 procent för det tredje barnet. För skolbarnomsorg betalar föräldrarna maximalt 2 procent av den avgiftsgrundande inkomsten för det första barnet och 1 procent för det andra respektive tredje barnet. Om föräldrarna skulle placera ett fjärde barn i barnomsorg betalar de ingen avgift alls. Det yngsta barnet räknas alltid som det första barnet; högst avgift betalas alltså för det yngsta barnet och lägst avgift för det äldsta. Det finns också ett absolut tak för avgiften. År 2002 och 2003 beräknades avgiften på hushållsinkomster om maximalt 38 000 kr/månad.⁵ Den maximala avgiften som en familj kunde få betala var således 2 280 kr (6 procent av 38 000).⁶ De familjer som betalar maximal avgift har tre barn eller fler. Det är värt att poängtera att reformen

³ Ett fåtal kommuner införde maxtaxan redan under 2001, bl a Göteborg, Sundbyberg, Ragunda, Överkalix och Malå.

⁴ Med avgiftsgrundande inkomst avses lön före skatt, inkomst av näringsverksamhet samt skattepliktiga transfereringar.

⁵ År 2004 höjdes detta belopp till 42 000 kr/månad.

⁶ De analyser som vi gör av effekter på sysselsättning och arbetade timmar görs på de avgiftsnivåer som gällde 2003.

Tabell 1
Avgifter inom för-
skoleverksamhet
och skolbarnomsorg
2002–03

Avgifter för 1–5-åringar (förskola eller familjedaghem)		
Barn 1	3 % av hushållets inkomst	högst 1 140 kr i månaden
Barn 2	2 % av hushållets inkomst	högst 760 kr i månaden
Barn 3	1 % av hushållets inkomst	högst 380 kr i månaden
Barn 4	Ingen avgift	
Avgifter för 6–12-åringar (fritidshem eller familjedaghem)		
Barn 1	2 % av hushållets inkomst	högst 760 kr i månaden
Barn 2	1 % av hushållets inkomst	högst 380 kr i månaden
Barn 3	1 % av hushållets inkomst	högst 380 kr i månaden
Barn 4	Ingen avgift	

Källa: Skolverket.

endast sätter en övre gräns för barnomsorgsavgiften och att kommunerna får ta ut lägre avgifter. I denna artikel kommer vi att studera delarna ii) och iv) av reformen, dvs de prisförändringar som reformen innebar. Vi kommer inte att studera effekter av att barn till föräldralediga och arbetslösa fick rätt till barnomsorg.

Wikström (2007) analyserar hur reformen har påverkat barns deltagande och vistelsetider i barnomsorgen. Han finner att andelen 1-5-åringar som deltar i barnomsorgen ökade från 73 procent till 82 procent mellan 1999 och 2002. Ökningen beror främst på ett ökat deltagande bland barn till föräldralediga och arbetslösa – barn som har rätt till 15 timmars barnomsorg i veckan. Den genomsnittliga vistelsetiden sjönk dock något, vilket delvis kan förklaras av 15-timmarsbarnen. Wikström (2007) undersöker också hur stor del av förändringarna i deltagande och vistelsetider som kan tillskrivas maxtaxereformen och hur stor del som beror på andra förändringar över tiden. Han finner då att reformen nästan inte haft någon effekt för barn till arbetande eller studerande, medan reformen medförde betydligt högre deltagande för barn till föräldralediga och arbetslösa.

2. Vad visar tidigare forskning om effekter av sänkta avgifter?

Vilka effekter kan vi då förvänta oss av de sänkta barnomsorgsavgifterna? Arbetsutbudsbeslutet kan i praktiken delas upp i två delar: För det första om man ska arbeta över huvud taget. För det andra, hur mycket ska man arbeta givet att man valt att träda in i arbetskraften? De privatekonomiska konsekvenserna av olika alternativ spelar en avgörande roll för vilket beslut man fattar. Föräldrar som arbetar måste ordna någon form av omsorg för sina barn under den tid de är på arbetet. Omsorgen kostar pengar vilket medför att den inkomst föräldrarna får ut av sitt arbete utgörs av lönen minus kostnader för barnomsorg.

Enligt ekonomisk teori kan vi förvänta oss att föräldrar i större utsträck-

ning väljer att arbeta, i stället för att stanna hemma med barnen, när kostnaden för barnomsorg sjunker. Om det kostar mycket att ha sitt barn i barnomsorg kommer fler föräldrar att avstå från att arbeta eftersom det inte längre är lika lönsamt. Alltså förväntar vi oss att maxtaxan – och den sänkning av avgifterna som den för med sig – leder till att fler väljer att arbeta.

Det är mer oklart hur maxtaxan kan tänkas påverka *hur mycket* föräldrar väljer att arbeta. Om kostnaden för barnomsorg sjunker tjänar den som arbetar mer för varje timme han eller hon arbetar. Det kan göra att han eller hon väljer att arbeta mindre, eftersom det är möjligt utan att förlora någon inkomst. Samtidigt kan sänkta barnomsorgsavgifter göra att de som arbetar väljer att arbeta mer, eftersom den sänkta avgiften ”äter upp” en mindre andel av det man tjänar på att jobba en timme till.⁷ Det är helt enkelt vad föräldrarna värderar mest, pengar eller fritid, som avgör hur mycket de väljer att jobba om barnomsorgsavgiften sänks (Killingsworth 1983).

Flera forskare har empiriskt undersökt vilken effekt kostnaden för barnomsorg har på föräldrars arbetande. Slutsatsen i studier från Argentina, Israel, Kanada och USA är att mödrar arbetar mer om barnomsorgen blir billigare (se exempelvis Berger och Black 1992, Gelbach 2002, Baker m fl 2005, Schlosser 2005, Berlinski och Galiani 2004 och Cascio 2006). Det är dock inte uppenbart att dessa resultat är överförbara till Sverige. Flera faktorer talar för att en sänkning av barnomsorgsavgifterna kan ha andra effekter på arbetsutbudet i Sverige än i andra länder: Till skillnad från många av de undersökta länderna har Sverige sedan länge en väl utbyggd barnomsorg, där avgifterna var kraftigt subventionerade redan innan maxtaxereformen. Det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet har också legat på en internationellt sett hög nivå under de senaste decennierna.

Svenska föräldrars arbetsutbud har undersökts i ett fåtal tidigare studier. Gustafsson och Stafford (1992) analyserar familjer med två vuxna och ett förskolebarn. De kommer fram till att fler mödrar väljer att arbeta när avgifterna för barnomsorg sänks men finner inga effekter på antalet arbetade timmar. Ett möjligt problem med denna studie är att personer som bor i olika kommuner antas vara jämförbara. Det är dock möjligt att det finns skillnader i arbetsutbud mellan kommuner och att kommunerna har anpassat barnomsorgsavgifterna efter dessa skillnader. Slutligen analyserar Brink m fl (2007) förväntade effekter av maxtaxan genom att simulera föräldrars arbetsutbud med de nya och de gamla taxorna i en avancerad mikrosimuleringsmodell, där de bl a tar hänsyn till det svenska skattesystemet. De finner positiva, men små, effekter på mödrars arbetsutbud av reformen. Simuleringarna bygger dock på teoretiska antaganden om hur ekonomin fungerar som inte kan testas.

⁷ För föräldrar med inkomster som låg över taken både före och efter reformen så kommer den andra av dessa effekter (dvs att den sänkta avgiften ”äter upp” en mindre andel av det man tjänar på att jobba en timme till) inte att uppstå och de kan därmed förväntas arbeta mindre när avgifterna sänks.

3. Hur utvärdera effekter av maxtaxan?

Metod

Syftet med den här rapporten är att undersöka om priset på barnomsorg påverkar hur mycket föräldrar arbetar. Vi har samlat in detaljerad information om hur avgifterna för barnomsorgen såg ut 2001–03. Både före och efter reformen bestämdes avgifterna av antalet barn i olika åldrar samt hushållets avgiftsgrundande inkomst. Dessa uppgifter finns tillgängliga i det datamaterial vi använder. Vi kan därmed studera hur arbetsutbudet förändras i jämförbara hushåll, som – beroende på i vilken kommun de bodde – fick olika sänkningar av barnomsorgsavgifterna.

Vi kommer att jämföra hushåll som är lika med avseende på de faktorer som bestämmer barnomsorgsavgifterna, men som är bosatta i olika kommuner och därmed fick olika sänkningar av avgifterna. Vi kommer också att ta hänsyn till att arbetsutbudet för personer i en viss hushållstyp kan skilja sig mellan kommuner och över tiden.⁸

Data

För analysen används registerdata från SCB⁹ och information om kommunernas avgiftssystem 2001–03.¹⁰ Vi använder data från året före (2001) och året efter (2003) maxtaxans införande. För båda åren består populationen av hushåll med två vuxna och åtminstone ett barn i åldern ett till nio år.¹¹ Barnomsorgsavgiften för hushållen räknas ut med hjälp av information om hushållets boendekommun, lön, antal barn i åldern 1-9 samt barnens ålder. Vi kommer dock inte att basera uträkningarna på uppgifter om verkliga löner av två skäl: För det första kan lönen påverkas av om personen arbetar hel- eller deltid.¹² För det andra finns det inga löneuppgifter för de personer som inte arbetar. Vi har därför beräknat genomsnittliga löner för personer med olika kön, ålder, utbildningslängd, utbildningsinriktning, ursprung och familjebakgrund. De genomsnittliga lönerna har fått representera de löner som personer med olika egenskaper skulle ha haft om de

⁸ Se Lundin m fl (2008) för en mer detaljerad beskrivning av den ekonometriska metoden.

⁹ Framför allt data från Louise (bl a uppgifter om familjer och antal barn) och Lönestrukturstatistiken (månadslöner och tjänsteomfattningsgrad för alla anställda inom stat, kommun och landsting, samt ett urval från privat sektor) från 2001 och 2003.

¹⁰ Vi bad kommunerna skicka information om sina avgiftssystem för perioden 2001–03. 220 av 290 kommuner har lämnat kompletta svar. Dessa data är mer detaljerade än de data som samlas in av Skolverket, då de senare endast redovisar avgifterna för vissa typfamiljer, medan de data vi samlat in innehåller exakt information om hur avgifterna beräknas för alla hushåll. Vi kan därför räkna fram förväntade avgifter för alla typer av hushåll.

¹¹ Vi kan inte särskilja ensamstående föräldrar från ogifta föräldrar utan gemensamma barn. Eftersom barnomsorgsavgifterna baseras på hushållets sammanlagda inkomst, studerar vi bara hushåll med gifta föräldrar och/eller med gemensamma barn. Vi begränsar också analysen till barn 1-9 år, eftersom andelen äldre barn som deltar i barnomsorgen är liten. Slutligen exkluderar vi föräldrar som är yngre än 16 och äldre än 64 år, eftersom de tillhör åldersgrupper som i regel inte arbetar.

¹² Alla löneuppgifter vi har är heltidslöner; om en person arbetar deltid har den personens lön räknats upp till heltid.

	Kvinnor		Män	
	2001	2003	2001	2003
<i>Utfallsvariabler</i>				
Arbetar	0,696 (0,460)	0,689 (0,463)	0,841 (0,366)	0,835 (0,371)
Andel av heltid*	0,813 (0,221)	0,811 (0,223)	0,975 (0,115)	0,972 (0,121)
<i>Avgiftsvariabler</i>				
Barnomsorgsavgift, heltidstaxa	2 461 (915)	1 116 (372)	2 461 (915)	1 116 (372)
<i>Hushållsvariabler</i>				
Predicerad hushållsin- komst	40 926 (7 347)	41 365 (7 503)	40 926 (7 347)	41 365 (7 503)
Antal barn	1,542 (0,653)	1,522 (0,644)	1,542 (0,653)	1,522 (0,644)
Yngsta barnets ålder	4,553 (2,691)	4,392 (2,709)	4,553 (2,691)	4,392 (2,709)
<i>Individvariabler</i>				
Ålder	35,464 (5,694)	35,583 (5,685)	38,236 (6,559)	38,328 (6,544)
Född utomlands	0,167 (0,373)	0,171 (0,376)	0,163 (0,369)	0,168 (0,373)
Grundskola	0,111 (0,315)	0,105 (0,306)	0,149 (0,356)	0,136 (0,343)
Gymnasium	0,586 (0,493)	0,568 (0,495)	0,626 (0,484)	0,622 (0,485)
Högskolestudier	0,303 (0,460)	0,327 (0,469)	0,226 (0,418)	0,243 (0,429)
Antal observationer	348 544 /178 621*	334 927 /170 389*	348 544 /144 577*	334 927 /13 462*

Anm: Standardavvikelser inom parentes. *För personer som arbetar och som ingår i lönestrukturstatistiken. Både barnomsorgsavgifterna och hushållsinkomsten är månatlig.

Källa: Tabell 2 i Lundin m fl (2007).

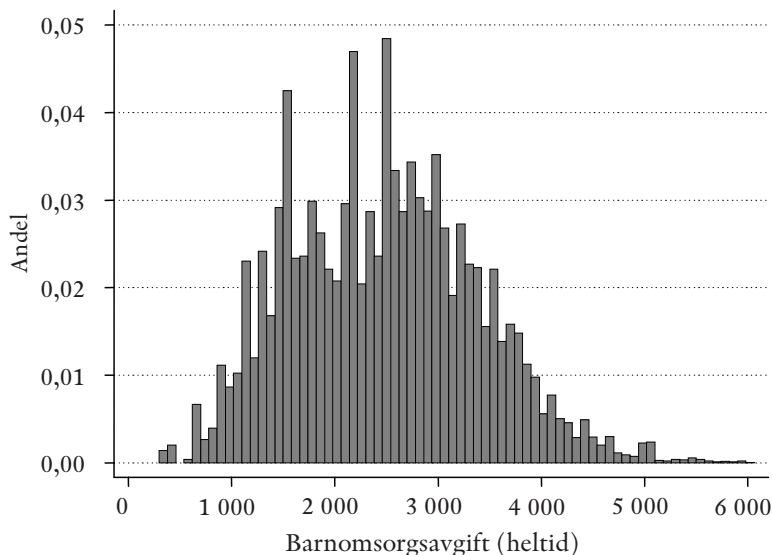
arbetade.¹³ Vi har skapat predicerad hushållsinkomst genom att summera föräldrarnas förväntade löner. Därefter har vi beräknat hushållens barnomsorgsavgifter, under förutsättning att alla barn i åldrarna ett till nio år deltar i offentlig barnomsorg på heltid före respektive efter reformen.

Vi studerar effekterna av barnomsorgsavgifter på i) huruvida personerna är sysselsatta eller inte¹⁴ och ii) hur stor andel av heltid som de som är sys-

¹³ Rent praktiskt skattade vi separata Mincer-löneekvationer för män och kvinnor för åren 2001 respektive 2003. Den logaritmerade lönen relaterades till utbildningsnivå, utbildningsinriktning, ålder, ålder i kvadrat, födelseland och föräldrars utbildning. De skattade koefficienterna används sedan för att predicera månadslöner för samtliga personer, dvs även för de som inte arbetade.

¹⁴ Personer med en årsinkomst över 50 procent av den genomsnittliga minimilönen enligt kollektivavtal betraktas som sysselsatta. Den genomsnittliga minimilönen år 2003 var på årsbasis omkring 125 000 kr (Skedinger 2005). Vi har även experimenterat med andra avgränsningar för att bedöma om individer är sysselsatta eller inte, men detta påverkar ej våra resultat.

Figur 1
Barnomsorgsavgifter
2001, kr



Källa: Lundin m fl (2007).

selsatta arbetar. I tabell 2 nedan finns beskrivande statistik över de variabler vi använder i analysen. Tre saker är värda att poängtera:

- Hur mycket föräldrar arbetar förändras endast lite mellan 2001 och 2003.
- Män arbetar i regel heltid medan kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid.
- Barnomsorgsavgifterna är i genomsnitt lägre 2003 och skillnaden mellan hur mycket olika hushåll betalar är mindre.¹⁵

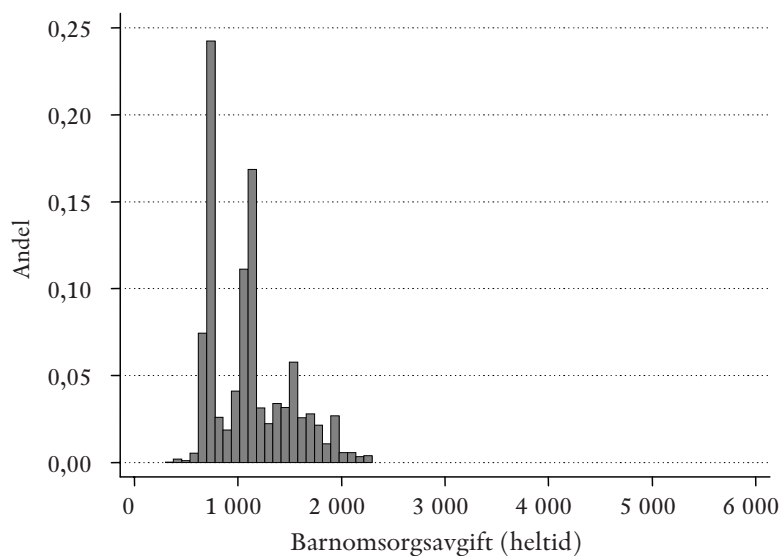
Har avgifterna för barnomsorg förändrats och för vilka hushåll?

Innan vi börjar analysera effekterna av maxtaxan, ska vi beskriva hur barnomsorgsavgifterna såg ut före respektive efter reformen, samt vilka hushåll som vann mest på reformen. I figur 1 visas fördelningen av vad hushållen betalade i avgift år 2001. Avgifterna varierade mycket mellan hushåll och en del hushåll betalade ända upp till 6 000 kr i månaden i barnomsorgsavgift. I figur 2 beskrivs motsvarande fördelning för 2003. Avgifterna varierar nu betydligt mindre mellan olika hushåll. Dessutom betalar inget hushåll mer än 2 280 kr i månaden. De toppar vi ser i figur 2 avspeglar taken i barnomsorgsavgifterna för olika antal barn.¹⁶

I figur 3 visas hur hushållens avgifter förändrats från 2001 till 2003. För ett fåtal hushåll har avgifterna höjts, men den stora majoriteten betalar mindre i barnomsorgsavgift 2003 än vad de gjorde innan maxtaxan infördes.

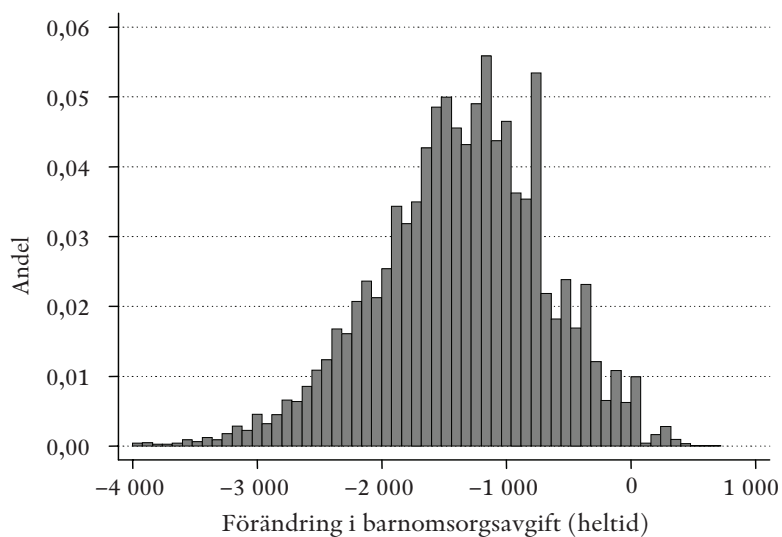
¹⁵ Det ser man om man studerar storleken på standardavvikelsen.

¹⁶ De hushåll som har ett av sina barn i förskola betalar t ex maximalt 1 140 kr i månaden: 3 procent av 38 000 kr.



Figur 2
Barnomsorgsavgifter
2003, kr

Källa: Lundin m fl (2007).



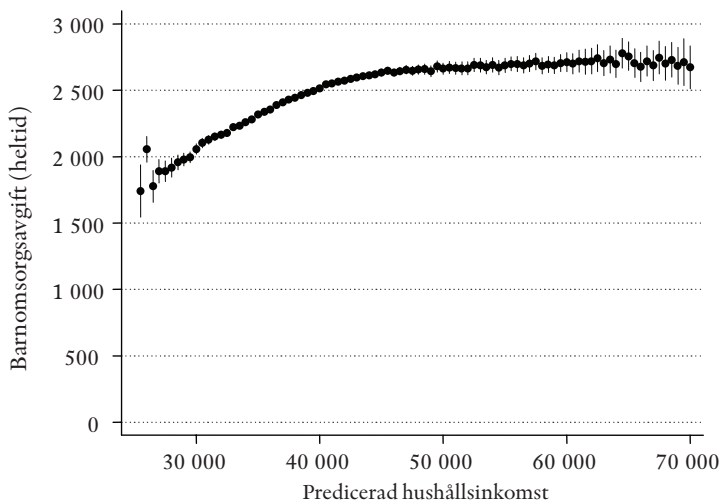
Figur 3
Förändring i barnomsorgsavgifter
2001-03, kr

Källa: Lundin m fl (2007).

Hur mycket mindre hushållen betalar varierar mycket, men typhushållet betalar ungefär 1 300 kr mindre i månaden.

Både före och efter reformen så bestämdes avgifterna delvis av hushållsinkomsterna. Inkomstberoendet kom dock att försvagas i och med maxtaxan. I figur 4 och figur 5 redovisas genomsnittlig avgift för olika nivåer på den predicerade hushållsinkomsten per månad. Punkterna avser den

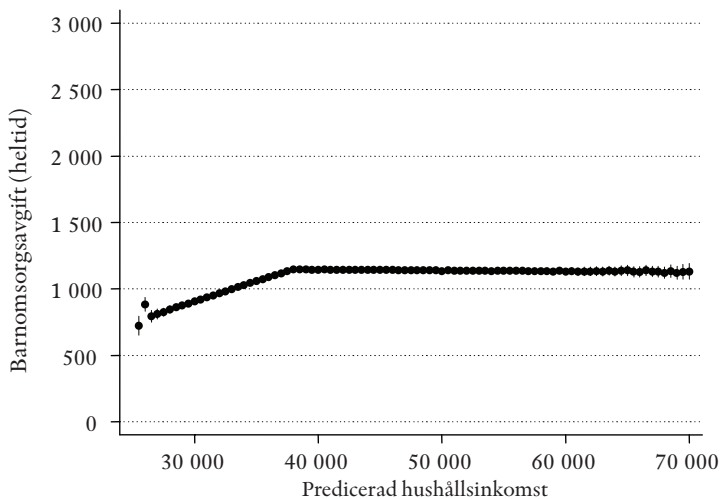
Figur 4
Barnomsorgsavgif-
tens storlek vid olika
inkomster 2001, kr



Ann: Figuren visar genomsnittlig barnomsorgsavgift för olika värden på predicerad hushållsinkomst (i 500-kronorsintervall). Avgifterna har standardiserats med avseende på antalet barn och deras ålder. De heldragna linjerna visar 95-procentigt konfidensintervall.

Källa: Lundin m fl (2008).

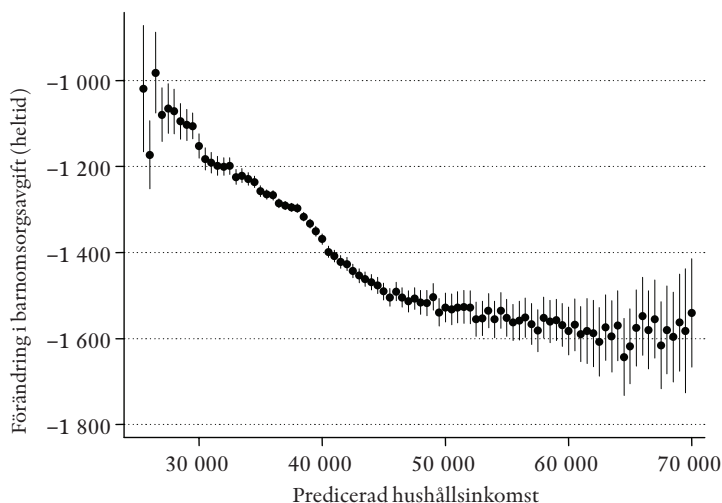
Figur 5
Barnomsorgsavgif-
tens storlek vid olika
inkomster 2003



Ann: Figuren visar genomsnittlig barnomsorgsavgift för olika värden på predicerad hushållsinkomst (i 500-kronorsintervall). Avgifterna har standardiserats med avseende på antalet barn och deras ålder. De heldragna linjerna visar 95-procentigt konfidensintervall.

Källa: Lundin m fl (2007).

genomsnittliga avgiften, medan linjerna anger ett statistiskt säkerhetsintervall. Från figurerna ser man att en högre predicerad inkomst innebär en högre barnomsorgsavgift. Efter att maxtaxan infördes planar kurvan ut vid inkomstaket på 38 000 kr i månaden. Men kurvan planade ut även 2001 – fast vid högre inkomstnivåer och inte lika tydligt. Detta avspeglar att



Figur 6
Förändring i barnomsorgsavgift 2001-03
vid olika inkomster

Anm: Figuren visar genomsnittlig barnomsorgsavgift för olika värden på predicerad hushållsinkomst (i 500-kronorsintervall). Avgifterna har standardiserats med avseende på antalet barn och deras ålder. De heldragna linjerna visar 95-procentigt konfidensintervall.

Källa: Lundin m fl (2008).

många kommuner redan innan maxtaxan hade ett tak för avgifterna, men att taken skilde sig åt från kommun till kommun. Av figur 6 framgår att de hushåll som fått den största sänkningen i barnomsorgsavgifter mellan 2001 och 2003 inte helt oväntat är de med höga inkomster.

4. Påverkar maxtaxan hur mycket föräldrar arbetar?

I den empiriska analysen jämför vi personer i samma typer av hushåll som är bosatta i olika kommuner. Som vi beskrivit tidigare så bestäms avgifterna i alla kommuner av hur många barn man har och deras ålder, samt av hushållets inkomst. Eftersom dessa faktorer kan ha en effekt på arbetsutbudet i sig själva, jämför vi hushåll som har lika många barn, i samma åldergrupper och med en predicerad hushållsinkomst i samma 500-kronors intervall. Dessa hushåll är identiska med avseende på de faktorer som bestämmer avgifterna i en kommun, men de har fått olika stora sänkningar av sina avgifter beroende på i vilken kommun de bor. Det är dessa skillnader i avgifter som vi utnyttjar för att mäta effekten av maxtaxan på arbetsutbudet. Vi kommer också att ta hänsyn till att arbetsutbudet kan förändras över tiden oberoende av maxtaxan, samt till att personer i en viss hushållstyp kan ha olika arbetsutbud beroende på i vilken kommun de bor.

I den första kolumnen i tabell 3 visas huvudresultaten av analysen. Effekterna på sannolikheten att vara sysselsatt samt på hur stor andel av heltid föräldrar arbetar¹⁷ redovisas för kvinnor och män separat. Resultaten ska tolkas som att en ökning av barnomsorgsavgiften med 1 000 kr i månaden

¹⁷ Givet att de arbetar över huvud taget.

Tabell 3
Effekter av att barnomsorgsavgiften ökar med 1 000 kr/månad, beroende på yngsta barnets ålder

	Ålder på yngsta barnet			
	1-9 år	1-3 år	4-5 år	6-9 år
	Kvinnor			
Sysselsättning	-0,0011 (0,0026)	0,0002 (0,0042)	-0,0014 (0,0050)	-0,0029 (0,0034)
Andel av heltid	-0,0022 (0,0022)	-0,0011 (0,0038)	0,0019 (0,0042)	-0,0069** (0,0027)
	Män			
Sysselsättning	-0,0040* (0,0023)	-0,0031 (0,0045)	-0,0084* (0,0046)	-0,0027 (0,0030)
Andel av heltid	0,0004 (0,0012)	0,0001 (0,0016)	-0,0004 (0,0025)	0,0014 (0,0022)

Ann: Robusta standardfel klustrade på kommun är inom parentes. ** och * anger att estimaten är statistiskt signifikanta på 5 respektive 10 procents säkerhetsnivå. Effekterna är estimerade med hjälp av *difference-in-differences* på hushållstypsnivå och baseras på 2 500 hushållstyper med ungefär 306 700 individer.

Källa: Tabell 3 i Lundin m fl (2007).

minskar kvinnors sysselsättning med 0,1 procentenheter och mäns med 0,4 procentenheter. Den genomsnittliga avgiftssänkningen av maxtaxan var omkring 1 300 kr, vilket innebär en sysselsättningsökning på ungefär 0,14 procentenheter för kvinnor och 0,52 procentenheter för män. Resultaten för andel av heltid har motsvarande tolkning; om avgiften höjs med 1 000 kr i månaden så minskar kvinnor sin andel av heltid med 0,22 procentenheter, medan män ökar sin andel med 0,04 procentenheter. Samtliga effekter är små och nära noll. Det är bara resultaten för mäns sysselsättning som är statistiskt säkerställda och då på en tämligen låg signifikansnivå. Vi kan dessutom med säkerhet utesluta att maxtaxan medförde en sysselsättningsökning som var större än omkring en procentenhet, för både män och kvinnor. Sänkta avgifter verkar alltså ha obefintlig eller mycket liten effekt på föräldrars arbetsutbud.

Det är tänkbart att effekterna kan skilja sig åt för olika grupper av föräldrar. Föräldrar som t ex har små barn, lång utbildning, är födda utomlands eller har hög inkomst kan ha reagerat annorlunda på att maxtaxan infördes än andra föräldrar. I tabell 3 (kolumn 2-4), tabell 4 och tabell 5 redovisar vi därför resultat där vi studerar effekterna för olika grupper av föräldrar separat.

När vi delar upp materialet med avseende på åldern på familjens yngsta barn, finner vi att effekten på mäns sysselsättning är störst för de män vars yngsta barn är mellan 4 och 5 år. En ökning av barnomsorgsavgiften med 1 000 kr leder till att deras sysselsättning minskar med 0,84 procentenheter. När föräldrarna delas upp i grupper med avseende på utbildning och predicerad hushållsinkomst ser vi att effekten på mäns sysselsättning huvudsak-

	Lågutbildad	Högutbildad	Född i Sverige	Född utomlands
Kvinnor				
Sysselsättning	0,0071 (0,0051)	-0,0028 (0,0032)	-0,0021 (0,0028)	0,0050 (0,0083)
Andel av heltid	-0,0089 (0,0061)	-0,0013 (0,0020)	-0,0017 (0,0020)	0,0070 (0,0086)
Män				
Sysselsättning	0,0004 (0,0028)	-0,0081** (0,0034)	-0,0042* (0,0023)	0,0076 (0,0090)
Andel av heltid	0,0003 (0,0018)	0,0017 (0,0016)	-0,0001 (0,0012)	0,0081 (0,0065)

Tabell 4
Effekter av att barnomsorgsavgiften ökar med 1 000 kr/månad, beroende på utbildningsnivå och födelseland

Anm: Som lågutbildade avses personer som högst avslutat en tvåårig gymnasieutbildning och som högutbildade personer som har avslutat minst en treårig gymnasieutbildning. Robusta standardfel klustrade på kommun är inom parentes. ** respektive * anger att estimaten är statistiskt signifikanta på 5 respektive 10 procents säkerhetsnivå. Effekterna är estimerade med hjälp av *difference-in-differences* på hushållstypsnivå och baseras på 2 500 hushållstyper med ungefär 306 700 individer.

Källa: Tabell 4 i Lundin m fl (2007).

ligen beror på att högutbildade män (se kolumn två i tabell 4), samt män med högre predicerad hushållsinkomst (se kolumn två i tabell 5), har lägre sysselsättning vid högre avgifter. Om barnomsorgsavgiften ökar med 1 000 kr, så minskar sysselsättningen för högutbildade män med 0,81 procentenheter. Motsvarande effekt för män i hushåll med en predicerad inkomst över 38 000 är 0,58 procentenheter. Betydelsen av effekten är dock fortfarande relativt liten: den genomsnittliga sänkningen av barnomsorgsavgifterna på grund av maxtaxan (1 300 kr) har medfört en sysselsättningsökning för högutbildade män på ungefär 1 procentenhet.¹⁸ Vi finner också två statistiskt säkerställda effekter på kvinnors arbetsutbud: kvinnor i hushåll vars yngsta barn är mellan sex och nio år och kvinnor i hushåll med låg predicerad inkomst sänker sin andel av heltid om barnomsorgsavgifterna stiger. En ökning med 1 000 kr i barnomsorgsavgiften leder till en minskning av andel av fulltid med 0,7 respektive 1,4 procentenheter. I samtliga fall är dock estimaten nära noll, dvs effekterna av barnomsorgsavgifter på föräldrars arbetsutbud verkar vara väldigt små. I de allra flesta fall är dessutom resultaten inte statistiskt säkerställda.

5. Slutsatser

I den här rapporten har vi studerat effekterna av maxtaxan på föräldrars arbetsutbud. Vi har jämfört föräldrar som är identiska med avseende på de

¹⁸ Denna siffra ges av $1\,300 \cdot 0,008/1\,000$.

Tabell 5
Effekter av att barnomsorgsavgiften ökar med 1 000 kr/månad, beroende på hushålls inkomst

	Hushållsinkomst	
	< 38 000	≥ 38 000
	Kvinnor	
Sysselsättning	0,0035 (0,0056)	-0,0031 (0,0028)
Andel av heltid	-0,0142* (0,0081)	-0,0010 (0,0022)
	Män	
Sysselsättning	-0,0004 (0,0038)	-0,0058** (0,0026)
Andel av heltid	-0,0007 (0,0051)	0,0004 (0,0012)

Anm: Robusta standardfel klustrade på kommun är inom parentes. ** respektive * anger att estimaten är statistiskt signifikanta på 5 respektive 10 procents säkerhetsnivå. Effekterna är estimerade med hjälp av *difference-in-differences* på hushållstypsnivå och baseras på 2 500 hushållstyper med ungefär 306 700 individer.

Källa: Tabell 5 i Lundin m fl (2007).

faktorer som bestämmer avgifterna i en kommun. Eftersom det fanns betydande skillnader i hur avgiftssystemen utformades före reformen, så har likartade hushåll fått mycket olika sänkningar av barnomsorgsavgifterna beroende på i vilken kommun de bor. Vi har utnyttjat avgiftsskillnaderna för att mäta effekten av maxtaxan på i vilken mån föräldrar är sysselsatta över huvud taget och på hur stor andel av heltid de som är sysselsatta arbetar.

Vi finner att effekterna av maxtaxan på föräldrars arbetsutbud är mycket små. I vissa fall, och särskilt för män, hittar vi statistiskt säkerställda resultat. Det tycks framför allt vara högutbildade män, och de män som har en hög predicerad inkomst, som ökar sin sysselsättning på grund av maxtaxan. Effekten är dock relativt liten. Vi kan med säkerhet utesluta att maxtaxan medförde en sysselsättningsökning som var större än omkring en procentenhet – för både män och kvinnor.

Resultaten i den här rapporten skiljer sig från tidigare studier av barnomsorgsavgifter i t ex Argentina, Israel, Kanada och USA. Det finns dock betydande skillnader mellan studierna. Sverige har sedan länge haft en omfattande subventionerad offentlig barnomsorg, medan flertalet av de studerade länderna nyligen byggt ut sin barnomsorg. Det är inte så förvånande att föräldrars arbetsutbud påverkas mindre när graden av subvention ökar (som i Sverige) jämfört med när en subvention införs över huvud taget (som i de andra studerade länderna). Ytterligare en faktor som skiljer vår studie från tidigare studier är att vi¹⁹ endast studerar hushåll med sammanboende föräldrar. Tidigare studier har främst funnit effekter på ensamstående mödrars arbetsutbud.

¹⁹ På grund av begränsningar i data, se avsnittet Data ovan.

Våra resultat är i linje med vad Wikström (2007) finner: vistelsetiderna för barn till arbetande eller studerande föräldrar har inte förändrats nämnvärt efter maxtaxans införande. Det verkar alltså som att avgiftsreduceringar har ganska små effekter på föräldrars arbetsutbud när barnomsorgen redan är kraftigt subventionerad. Maxtaxan har däremot lett till en betydande likriktning av de svenska kommunernas avgifter för barnomsorg.

Baker, M, J Gruber och K Milligan (2005), "Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-being", NBER Working Paper 11832.

Berger, M C och D A Black (1992), "Child Care Subsidies, Quality of Care, and the Labor Supply of Low-Income Mothers", *Review of Economics and Statistics*, vol 74, s 635-642.

Berlinski, S och S Galiani (2004), "The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment", Working Paper 04/30, Institute for Fiscal Studies, London.

Brink, A, K Nordblom och R Wahlberg (2007), "Redistribution or Work? A Welfare Analysis of Swedish Child Care Fee Reform", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Cascio, E (2006), "Public Preeschool and Maternal Labor Supply: Evidence from the Introduction of Kindergartens into American Public Schools", NBER Working Paper 12179.

Gelbach, J (2002), "Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply", *American Economic Review*, vol 92, s 307-322.

Gustafsson, S och F Stafford (1992), "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden", *Journal of Human Resources*, vol 27, s 204-230.

Killingsworth, M R (1983), *Labor Supply*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lundin, D, E Mörk och B Öckert (2007), "Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrarna arbetar?" Rapport 2007:2, IFAU.

Lundin, D, E Mörk och B Öckert (2008), "How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?", under publicering i *Labour Economics*.

Regeringens proposition (1993/1994:11), *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet*.

Regeringens proposition (1999/2000:129), *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Schlosser, A (2005), "Public Preeschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment", manuskript, Hebrew University of Jerusalem.

SFS 1985:1100, *Skollagen*.

Skedinger, P (2005), "Hur höga är minimilönelönerna?", Rapport 2005:18, IFAU, Uppsala.

Skolverket (2001), "Plats utan oskäligt dröjsmål – uppföljning av tillgängligheten till barnomsorg i maj 2001", Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2005), "Avgifter i förskola och fritidshem 2004", Fördjupning av rapport 261, Skolverket, Stockholm.

Utbildningsdepartementets förordning (2001:160), *Om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg*.

Utbildningsutskottets betänkande (2000/01: UbU5), *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Wikström, M (2007), "Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnomsorg", manuskript, Umeå universitet.

REFERENSER