



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

# **Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?**

Eva Mörk  
Linus Lindqvist  
Daniela Lundin

**RAPPORT 2006:2**

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Anslagen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala  
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala  
Telefon: 018-471 70 70  
Fax: 018-471 70 71  
ifau@ifau.uu.se  
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

# Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?

av

Eva Mörk, Linus Lindqvist & Daniela Lundin<sup>Ψ</sup>

2006-02-15

## Sammanfattning

I denna delrapport utvärderas maxtaxans effekter på föräldrars arbetskraftsdeltagande och på hur mycket de arbetar givet att de är sysselsatta. Maxtaxan infördes i den kommunala barnomsorgen under 2001–03. Den del av reformen som vi studerar innebär att avgiften för barnomsorg inte får överstiga en viss fastställd procent av ett hushålls bruttoinkomst. Det finns dessutom ett tak för hur mycket kommunen totalt får ta ut i avgift från ett hushåll. Vi finner att mödrar i hushåll vars barnomsorgsavgift minskade med 500 kronor i månaden eller mer, har 3 % högre sannolikhet att delta i arbetskraften än andra mödrar. Däremot finner vi ingen effekt på faders arbetskraftsdeltagande. Vi finner heller ingen effekt av sänkta avgifter på hur många timmar föräldrar arbetar givet att de är sysselsatta.

---

<sup>Ψ</sup> Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Eva.Mork@ifau.uu.se tfn: 018-471 70 72, Linus.Lindqvist@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 97, Daniela.Lundin@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 92. Författarna tackar för värdefulla synpunkter från Peter Fredriksson, Ann-Sofie Kolm, Katarina Nordblom, Oskar Nordström Skans samt seminariedeltagare vid IFAU. Vi riktar också ett särskilt tack till de kommuner som bidragit med information om sina barnomsorgsavgifter.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	IFAU:s uppdrag .....	3
1.2	Syfte och disposition .....	3
2	Vad vet vi sedan tidigare om sambandet mellan arbete och kostnaden för barnomsorg? .....	4
3	Vad är maxtaxa och varför infördes den?.....	6
3.1	Den kommunala barnomsorgen i Sverige.....	6
3.2	Reformen maxtaxa och allmän förskola m m.....	8
3.3	Hur förändrades avgifterna i och med maxtaxan?.....	9
4	Maxtaxans effekter på föräldrars arbetande?.....	10
4.1	Hur ska man utvärdera reformen maxtaxa?.....	10
4.2	Metod 1.....	11
4.2.1	Data.....	13
4.2.2	Resultat .....	17
4.2.3	Sammanfattning.....	20
4.3	Metod 2.....	20
4.3.1	Data.....	21
4.3.2	Resultat .....	29
4.3.3	Sammanfattning.....	32
5	Sammanfattande kommentarer .....	33
	Referenser .....	34
	A Appendix.....	36
	A1 Hushållets avgiftsgrundande inkomst .....	36
	A2 Skolverkets typfamiljer .....	37
	A3 Löneekvationer .....	38

# 1 Inledning

År 2001–03 genomfördes en reform inom kommunal barnomsorg kallad *Max-taxa och allmän förskola m m*. Det huvudsakliga syftet med reformen var att öka tillgången till barnomsorg, förbättra barnfamiljers hushållsekonomi samt att underlätta föräldrars arbetskraftsdeltagande. Den del av reformen som utvärderas i denna rapport är den högsta avgift, *maxtaxa*, för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg som kommunerna kunde välja att införa från och med den 1 januari 2002. Maxtaxa innebär dels att avgiften bestäms till en viss maximal procentsats av ett hushålls bruttoinkomst, dels att avgiften inte får överstiga ett fastställt avgiftstak. De kommuner som valt att tillämpa maxtaxa har möjlighet att få statsbidrag för att täcka inkomstbortfall och för att kunna upprätthålla kvaliteten i verksamheten.

## 1.1 IFAU:s uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att under perioden 2002–07 årligen följa upp reformen *Maxtaxa och allmän förskola mm*.<sup>1</sup> Skolverket har också ett samordningsansvar för utvärdering av maxtaxans effekter på föräldrars arbetsutbud. Denna utvärdering ska genomföras av IFAU. IFAU:s uppdrag redovisas i två rapporter – det här är den första delrapporten. Den avslutande rapporten ska redovisas i januari 2007.

## 1.2 Syfte och disposition

Ett av de politiska motiven till att begränsa avgifterna för barnomsorg var att det i högre grad ska löna sig för föräldrar att förvärvsarbeta. Maxtaxan var alltså tänkt att både få föräldrar som inte arbetar att börja göra det och att få de föräldrar som redan arbetar att börja arbeta mer. Syftet med denna rapport är att undersöka om så blev fallet. I rapporten besvaras därför två frågor:

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

---

<sup>1</sup> Skolverket ska följa upp reformen med avseende på reformens genomslag, barns vistelsetider, efterfrågan på barnomsorg, verksamhetens kvalitet samt dess konsekvenser för den kommunala ekonomin.

Rapporten är disponerad på följande sätt: I *avsnitt 2* diskuteras vad vi känner till om sambandet mellan föräldrars arbetsutbud och barnomsorgskostnader, både utifrån ekonomisk teori och tidigare studier. I *avsnitt 3* ges en kort bakgrund till reformen samt en beskrivning av innehållet i den och de förändringar i kommunernas barnomsorgsavgifter som den resulterade i. I *avsnitt 4* diskuteras först metoder för att utvärdera effekter av maxtaxan och därefter presenteras resultaten från utvärderingen. Rapporten avslutas i *avsnitt 5* med en kort sammanfattning och en beskrivning av vad vi ska undersöka närmare i projektets slutrapport.

## **2 Vad vet vi sedan tidigare om sambandet mellan arbete och kostnaden för barnomsorg?**

När en individ ska besluta sig för hur stort hans eller hennes arbetsutbud ska vara är det i praktiken två beslut som ska fattas: Det första beslutet är om han eller hon ska arbeta över huvud taget, d v s om man ska delta i arbetskraften eller inte. Det andra beslutet är hur mycket individen ska arbeta givet att han eller hon har beslutat sig för att delta i arbetskraften. Hur mycket man tjänar på att arbeta spelar en avgörande roll för vilket beslut man fattar. Föräldrar som arbetar måste ordna någon form av omsorg för barnen under den tid de är på arbetet. Omsorgen kostar pengar vilket innebär att den inkomst föräldrarna får ut av sitt arbete är lönen minus kostnader för barnomsorg. Sänkta barnomsorgskostnader kan därför förväntas påverka både i vilken utsträckning föräldrar arbetar och hur mycket de arbetar.

Den förväntade effekten på föräldrars arbetskraftsdeltagande då barnomsorgsavgiften sjunker är positiv, d v s vi förväntar oss att föräldrar i större utsträckning väljer att arbeta. Detta beror på att en sänkt barnomsorgstaxa innebär att man får mer kvar av lönen, vilket ökar sannolikheten att föräldrar ska tycka att det lönar sig att arbeta.

Den förväntade effekten på hur mycket föräldrarna väljer att arbeta är däremot osäker. Det finns nämligen två effekter av sänkta omsorgsavgifter som verkar åt motsatt håll. När föräldrarna får mer kvar av lönen kan de unna sig att vara lediga i större utsträckning och alltså kan de förväntas arbeta mindre. Samtidigt gör det faktum att föräldrarna får mer kvar av lönen att det blivit

dyrare att inte arbeta, eftersom man då avstår från en större löneinkomst än tidigare. Det förväntas leda till att föräldrarna väljer att arbeta mer. Slutresultatet av dessa två effekter är omöjlig att besvara teoretiskt, utan är en empirisk fråga.

Av resonemanget ovan framgår att föräldrars arbetsutbud kan påverkas genom att barnomsorg subventioneras. Detta innebär också att det kan vara lönsamt för *samtliga individer* i en kommun att subventionera barnomsorg. Det kan öka föräldrars – och kanske framförallt kvinnors – arbetsutbud och därmed kommunens skatteintäkter (se Blomquist & Bergstrom, 1996). Subventionerad barnomsorg har också typiskt använts som ett politiskt instrument för att öka kvinnors arbetsutbud.

Vad finner då tidigare empiriska undersökningar för effekter av barnomsorgskostnader på föräldrars arbetsutbud? Det finns en tidigare svensk studie som undersöker barnomsorgsavgifternas effekter på mödrars arbetsutbud, Gustafsson & Stafford (1992). I sin studie finner de att sänkta barnomsorgsavgifter ökar mödrars arbetskraftsdeltagande. Däremot finner de inga statistiskt säkerställda effekter på hur mycket mödrar väljer att arbeta. De studerar i uppsatsen endast familjer med två vuxna och ett barn i förskoleålder under 1984.

Förutom studien av Gustafsson och Stafford finns en rad studier främst på amerikanska och kanadensiska data. Studierna, som sammanfattas väl av Anderson & Levine (2000), finner typiskt att ju högre barnomsorgsavgiften är, desto mindre vanligt är det att mödrar arbetar. Hur stor påverkan avgifterna har varierar emellertid. De mest trovärdiga studierna är Berger & Black (1992), Gelbach (2002) och Lefevbre & Merrigan (2005a, 2005b). Berger & Black jämför mödrar som har tillgång till subventionerad barnomsorg med mödrar som står på en väntelista för samma omsorg. De finner att arbetskraftsdeltagandet var högre bland mödrar med tillgång till subventionerad barnomsorg. Men de kunde inte hitta några statistiskt säkerställda skillnader mellan hur mycket de sysselsatta mödrarna i de två grupperna arbetade. Gelbach (2002) finner att mödrar arbetar fler timmar då deras femåringar har möjlighet att gå i skola. Lefevbre & Merrigan (2005a) och (2005b) studerar en barnomsorgsreform som genomfördes i Quebec 1997. Den innebar att barnomsorg skulle tillhandahållas till ett pris av max fem dollar per barn och dag.<sup>2</sup> Genom

---

<sup>2</sup> Reformen i Quebec påminner om den svenska reformen eftersom en maxavgift fastställdes för omsorgen. Reformerna skiljer sig emellertid åt på en annan viktig punkt eftersom avgiften i Quebec blev helt inkomstoberoende, något som inte gäller i Sverige.

att jämföra mödrars arbetsutbud i Quebec med mödrar i andra kanadensiska delstater finner de att reformen ledde till att mödrar arbetade i större utsträckning. De som deltog i arbetskraften arbetade dessutom mer än innan reformen.

I stort sett samtliga tidigare studier har fokuserat på mödrars arbetsutbud. I denna rapport kommer vi att studera både *mödrar och fäder*.

## 3 Vad är maxtaxa och varför infördes den?

### 3.1 Den kommunala barnomsorgen i Sverige

Kommunal barnomsorg innefattar förskoleverksamhet (förskola, familjedaghem och öppen förskola) och skolbarnomsorg (fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet). Varje kommun är skyldig att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnomsorg till barn som ”stadigvarande vistas i kommunen”. Förskoleverksamhet riktar sig till barn som fyllt 1 år till dess att de börjar skolan. Skolbarnomsorg vänder sig till skolbarn (förskoleklass eller grundskola) till och med 12 års ålder. Barnomsorgens uppgift är att erbjuda omsorg och främja barns utveckling genom den pedagogiska verksamhet som bedrivs. Den ska också bidra till att föräldrar kan arbeta eller studera (SFS 1985:1100).

Andelen barn som är inskrivna i någon slags barnomsorg är hög, vilket framgår av *Figur 1*. Där redovisas andelen barn i olika åldersgrupper som var inskrivna i förskola, familjedaghem eller fritidshem den 15 oktober under åren 1998–2004. Andelen inskrivna barn har också ökat över tiden i samtliga åldersgrupper. Av figuren framgår också att det är barn i åldern 1–5 år som i högst utsträckning deltar i barnomsorg. Även barn i åldern 6–9 deltar i stor utsträckning, medan endast en tiondel av alla barn i åldern 10–12 år deltar.

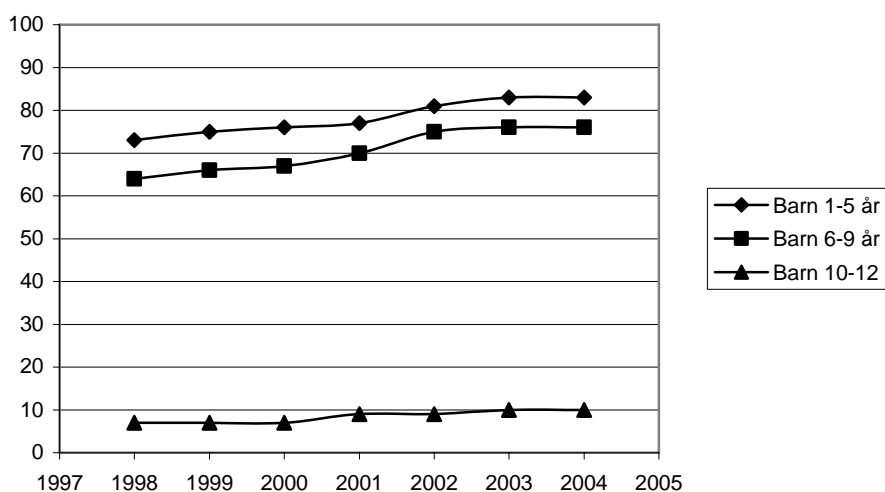
Utformningen av barnomsorgen förändrades under nittiotalet på en rad punkter. Sedan 1995 är kommunen skyldig att erbjuda plats inom förskola eller skolbarnomsorg ”utan oskäligt dröjsmål” efter det att föräldrarna anmält att de behöver en plats.<sup>3</sup> 1998 fick förskolan sin första läroplan och blev därigenom det första steget i utbildningssystemet. I och med att läroplanen infördes blev

---

<sup>3</sup> Oskäligt dröjsmål bör i praktiken motsvara en handläggningstid på 3–4 månader (Skolverket, 2001).

det pedagogiska syftet tydligare: Förskolan är inte bara till för att passa barnen medan deras föräldrar arbetar. Den är också till stor del till för barns egen skull, eftersom den anses vara viktig för deras utveckling och lärande.

**Figur 1** Andel barn inskrivna i förskola, familjedaghem eller fritidshem 1998–2004



Källa: Skolverket

Kommunen har rätt att ta ut skäliga avgifter för förskola och skolbarnomsorg. Före införandet av maxtaxan fanns dock inte någon definition av begreppet ”skälig avgift”. Kommunerna hade möjlighet att utforma avgiftssystemet som de själva önskade.<sup>4</sup> Under senare delen av nittioalet fanns därför väsentliga skillnader mellan kommunernas system för barnomsorgsavgifter.

<sup>4</sup> Under förutsättning att avgifterna inte blev så höga att föräldrar avstod från att utnyttja barnomsorg av ekonomiska skäl (Skolverket, 1999).

### 3.2 Reformen maxtaxa och allmän förskola m m<sup>5</sup>

Propositionen *Maxtaxa och allmän förskola mm* antogs av riksdagen i november 2000. Reformen genomfördes stegvis under 2001–03 och består huvudsakligen av följande delar:

- i) Juli 2001: Skyldighet för kommunen att erbjuda förskola för arbetslösa minst 3 timmar per dag eller 15 timmar per vecka.
- ii) Januari 2002: Barn vars föräldrar är föräldralediga ska erbjudas möjlighet att ta del av förskoleverksamhet minst 3 timmar per dag eller 15 timmar per vecka.
- iii) Januari 2002: Avgiftstak (maxtaxa) inom förskola och skolbarnomsorg.
- iv) Januari 2003: Allmän förskola för fyra- och femåringar. Barn ska erbjudas avgiftsfri plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år, oavsett om barnets föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller inte. Förskolan ska omfatta minst 525 timmar om året.

I denna rapport utvärderas endast den del av reformen som berör avgiftstaket inom förskola och skolbarnomsorg – d v s del (iii). När vi i rapporten skriver *maxtaxa* är det den delen vi syftar på och inte de övriga.

I en kommun som infört maxtaxa får månadsavgiften för förskola maximalt uppgå till 3 % av hushållets avgiftsgrundande inkomst<sup>6</sup> för det första barnet, 2 % för det andra barnet och 1 % för det tredje barnet. För skolbarnomsorg betalar föräldrarna maximalt 2 % av den avgiftsgrundande inkomsten för det första barnet och 1 % för det andra respektive tredje barnet. Om föräldrar skulle placera ett fjärde barn i barnomsorg betalar de ingen avgift. 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: 2002 beräknades avgiften på inkomster om maximalt 38 000 kr/månad och 2003 höjdes detta belopp till 42 000 kr/månad. I *Tabell 1* redovisas hur maxtaxan ser ut 2005. Värt att poängtera är att reformen endast sätter en övre gräns för barnomsorgsavgiften. Kommunerna är fria att ta ut lägre avgifter. De

---

<sup>5</sup> Där inget annat anges är informationen hämtad från proposition 1999/2000:129.

<sup>6</sup> Med avgiftsgrundande inkomst avses lön före skatt, inkomst av näringsverksamhet, samt skattepliktiga transfereringar. Utförligare information om vilka inkomster som ingår i begreppet avgiftsgrundande inkomst ges i *Appendix A1 Hushållets avgiftsgrundande inkomst*.

kan t ex ha en differentierad taxa beroende på hur länge barnen är på dagis eller på föräldrarnas inkomst. Maxtaxan infördes 2002 av samtliga kommuner utom Kalix och Karlstad. Där införde man den under 2003.<sup>7</sup>

**Tabell 1** Avgifter inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg 2005

<i>Avgifter för 1–5-åringar (förskola eller familjedaghem)</i>		
Barn 1	3 % av hushållets inkomst	högst 1 260 kronor i månaden
Barn 2	2 % av hushållets inkomst	högst 840 kronor i månaden
Barn 3	1 % av hushållets inkomst	högst 420 kronor i månaden
Barn 4	Ingen avgift	
<i>Avgifter för 6–12-åringar (fritidshem eller familjedaghem)</i>		
Barn 1	2 % av hushållets inkomst	högst 840 kronor i månaden
Barn 2	1 % av hushållets inkomst	högst 420 kronor i månaden
Barn 3	1 % av hushållets inkomst	högst 420 kronor i månaden
Barn 4	Ingen avgift	

Källa: Skolverket

### 3.3 Hur förändrades avgifterna i och med maxtaxan?

Om man jämför de avgifter som kommunerna tog ut före respektive efter reformen kan vi se fyra huvudsakliga skillnader<sup>8</sup>:

- I och med reformen fastställdes maximala procentsatser som kommunerna fick ta ut beroende på hur många barn familjen hade inom barnomsorgen. Maxtaxans procentsatser är i regel lägre än de som gällde före reformen.
- Maxtaxan innebär att det infördes ett absolut tak för den avgift kommunerna får ta ut per barn. Detta innebar att hushåll med en avgiftsgrundande

<sup>7</sup> Ett fåtal kommuner införde maxtaxan redan under 2001, bl a Göteborg, Sundbyberg, Ragunda, Överkalix och Malå.

<sup>8</sup> Dessa observationer grundar sig på de data över kommunernas barnomsorgsavgifter som vi själva samlat in. Se mer om detta i *avsnitt 4.3.1*.

































































