



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Maxtaxan och barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?

Daniela Lundin
Eva Mörk
Björn Öckert

RAPPORT 2007:2

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet 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; 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 styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och sju 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.

Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?

av

Daniela Lundin, Eva Mörk & Björn Öckert^ψ

2007-02-01

Sammanfattning

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 avgiftssänkningen påverkade i vilken utsträckning och hur mycket föräldrar arbetar. Vi jämför arbetsutbudet för hushåll som är identiska med avseende på de faktorer som bestämmer avgiften, men som fick olika avgiftssänkningar beroende på i vilken kommun de bor. 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 kronor ökar andelen sysselsatta män med 0,4 procentenheter.

^ψ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Daniela.Lundin@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 84, Eva.Mork@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 72, Bjorn.Ockert@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 95. 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 Inledning

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 text Proposition 1999/2000:129, Betänkande 2000/01:UbU5, 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 barn 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 föräldralediga 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 sk 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. 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 (Proposition 1999/2000:129, 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 förvärsarbeta. Maxtaxan var sålunda tänkt att, dels få föräldrar som inte arbetar att göra det, dels få de föräldrar som redan arbetade att arbeta mer. Syftet med denna rapport är att undersöka om så blev fallet. I rapporten besvaras alltså två frågor:

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

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

Uppsatsen har följande upplägg. I *avsnitt 2* beskrivs maxtaxan och dess syfte. Sedan följer i *avsnitt 3* en kort genomgång av tidigare studier på området. I *avsnitt 4* 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 5*, och rapporten avslutas i *avsnitt 6*.

2 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 90-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. I omkring 28 procent av kommunerna saknades krav på att föräldrarna skulle studera eller arbeta för att barnen skulle beredas plats inom barnomsorgen (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; och Proposition 1993/1994:11).

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

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 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 (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 mm”:

- 1 juli 2001 fick arbetslösa rätt att ha sina barn i förskolan 15 timmar i veckan.
- 1 januari 2002 fick kommunerna ersättning för förlorade intäkter om de införde maxtaxan i barnomsorgen
- 1 januari 2002 fick barn till föräldralediga rätt till en plats i förskolan femton timmar i veckan.
- 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 (Proposition 1999/2000:129, Betänkande 2000/01:UbU5, Skolverket 2005).

Maxtaxan infördes första januari 2002 av samtliga kommuner utom Kalix och Karlstad, som införde den året efter.³ I *Tabell 1* redovisas hur maxtaxan såg ut 2002–2003. 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

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.

avgiftsgrundande inkomsten för det första barnet och 1 procent för det andra respektive tredje barnet. Om föräldrar 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 kronor (6 procent av 38 000).⁶ De familjer som betalar maximal avgift har tre eller fler barn. Det är värt att poängtera att reformen endast sätter en övre gräns för barnomsorgsavgiften och att kommunerna får ta ut lägre avgifter. I denna rapport kommer vi att studera delarna ii) och iv) av reformen, d v s de prisförändringar som reformen innebar. Vi kommer inte att studera effekter av att barn till föräldralediga och arbetslösa fick rätt till barnomsorg.

Tabell 1 Avgifter inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg 2002–03

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

Källa: Skolverket

Wikström (2007) analyserar hur reformen har påverkat barns deltagande och vistelsetider i barnomsorgen. Han finner att andelen 1–5-åringar som deltar i

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.

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.

3 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 utsträckning väljer att arbeta, istället 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 & Black, 1992; Gelbach, 2002; Baker m fl, 2005; Schlosser, 2005; Berlinski & 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 tre tidigare studier. Gustafsson & 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. Mörk m fl (2006) studerar effekten av maxtaxan och finner att sannolikheten att mödrar arbetade var 3 procent högre om barnomsorgsavgiften sänktes med 500 kr/mån. Ett problem är dock att de faktorer som påverkar både avgiften och arbetsutbudet inte beaktas fullt ut i analysen. Dessa faktorer antas också ha samma effekt på arbetsutbudet över tiden och mellan kommuner, något som inte behöver vara fallet. Det är därför möjligt att de effekter som författarna tillskrev maxtaxan delvis speglar andra skillnader mellan personer som påverkats i olika utsträckning av reformen. Slutligen analyserar Brink m fl (2007) förväntade effekter av maxtaxan genom att simulera föräldrars arbets-

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.

utbud 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.

4 Hur utvärderas effekter av maxtaxan?

4.1 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

4.2 Data

För analysen används registerdata från SCB⁹ och information om kommunernas avgiftssystem 2001–03.¹⁰ Vi använder data från året före (2001) och året

⁸ Se Lundin m fl (2007) 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

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 hushållens 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 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 sysselsatta 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.

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 som vi har är heltidslöner, om en person arbetar deltid har den personens lön räknats upp till heltid.

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 kronor (Skedinger, 2005). Vi har även experimenterat med andra avgränsningar för att bedöma om individer är sysselsatta eller inte, men detta påverkar ej våra resultat.

- 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

Tabell 2 Beskrivande statistik

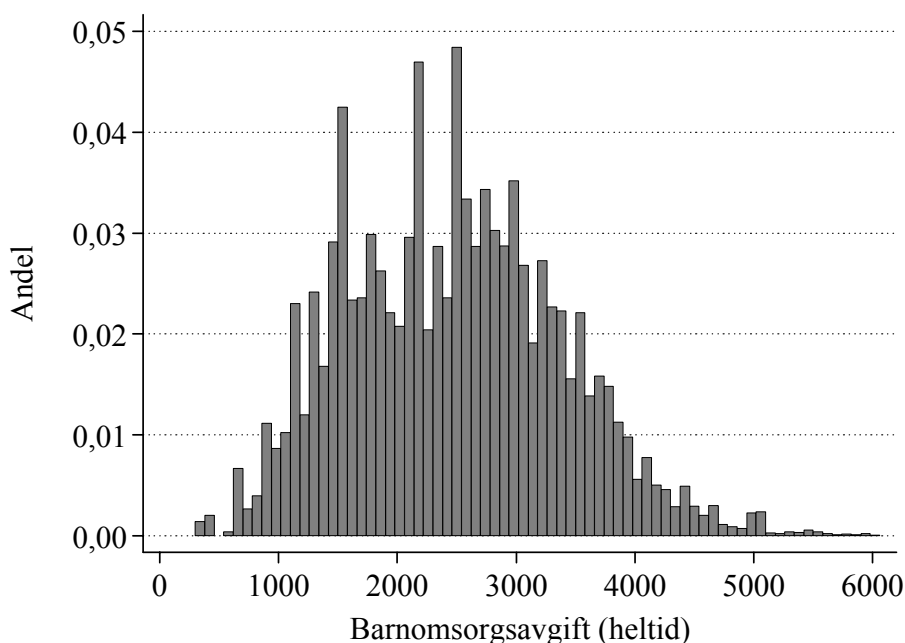
	<i>Kvinnor</i>		<i>Män</i>	
	2001	2003	2001	2003
<i>Utfallsvariabler</i>				
Arbetar	0,696 (0,460)	0,689 (0,463)	0,841 (0,366)	0,835 (0,371)
Andel av heltid*	0,813 (0,221)	0,811 (0,223)	0,975 (0,115)	0,972 (0,121)
<i>Avgiftsvariabler</i>				
Barnomsorgsavgift, heltidstaxa	2 461 (915)	1 116 (372)	2 461 (915)	1 116 (372)
<i>Hushållsvariabler</i>				
Predicerad hushållsinkomst	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 (0,4850)
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 /138 462*

Not: Standardavvikelser inom parentes. *För personer som arbetar och som ingår i lönestrukturstatistiken. Både barnomsorgsavgifterna och hushållsinkomsten är månatlig.

¹⁵ Det ser man om man studerar storleken på standardavvikelsen.

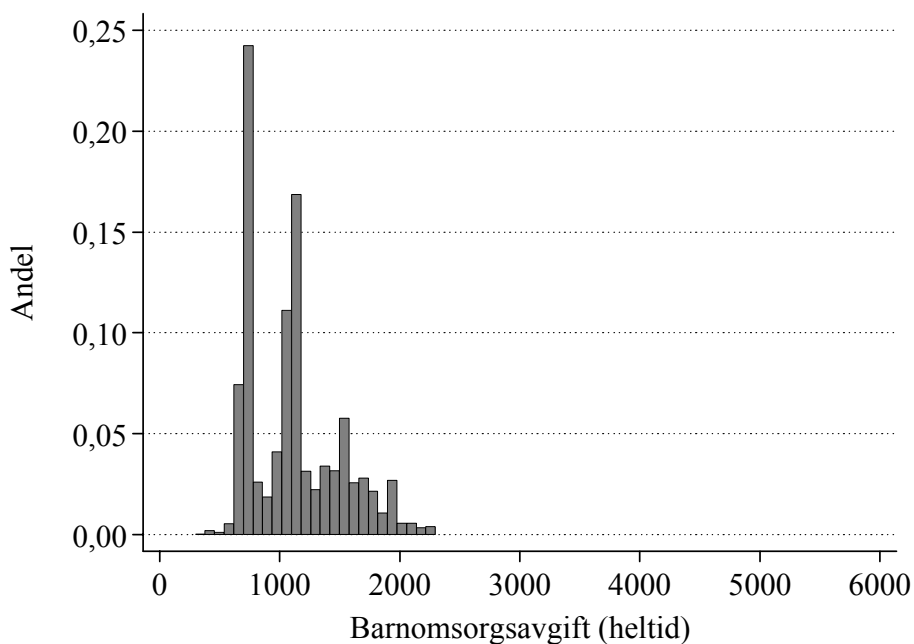
4.3 Har avgifterna för barnomsorg förändrats och för vilka hushåll?

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 kronor 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 kronor i månaden. De toppar vi ser i *Figur 2* avspeglar taken i barnomsorgsavgifterna för olika antal barn.¹⁶



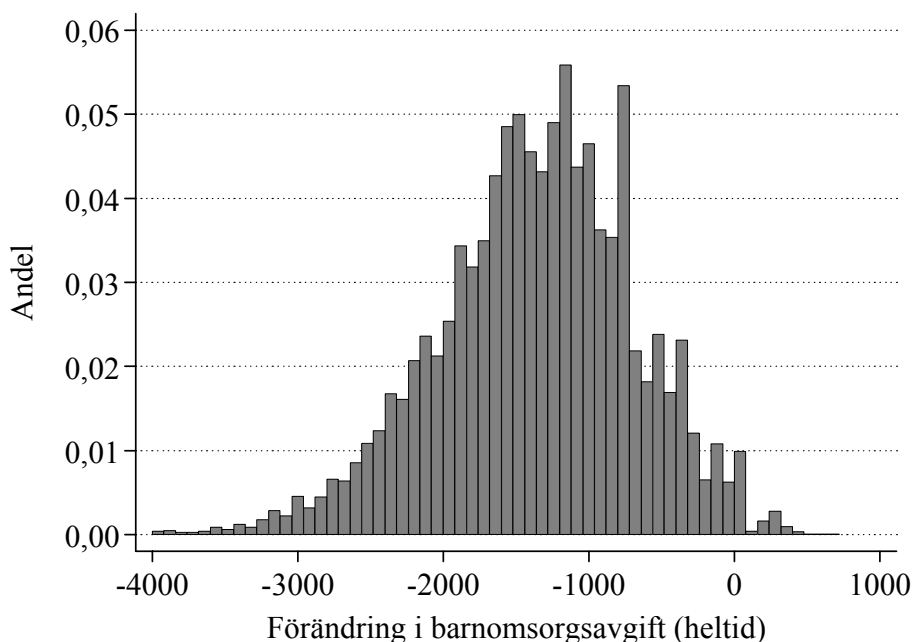
Figur 1 Barnomsorgsavgifter 2001

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.



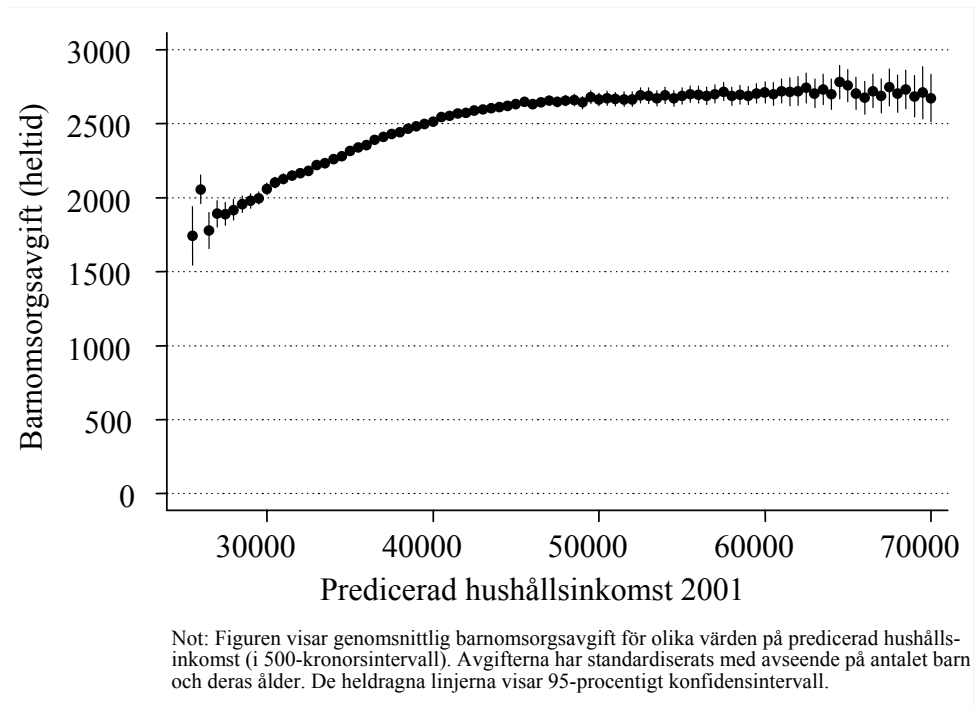
Figur 2 Barnomsorgsavgifter 2003

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

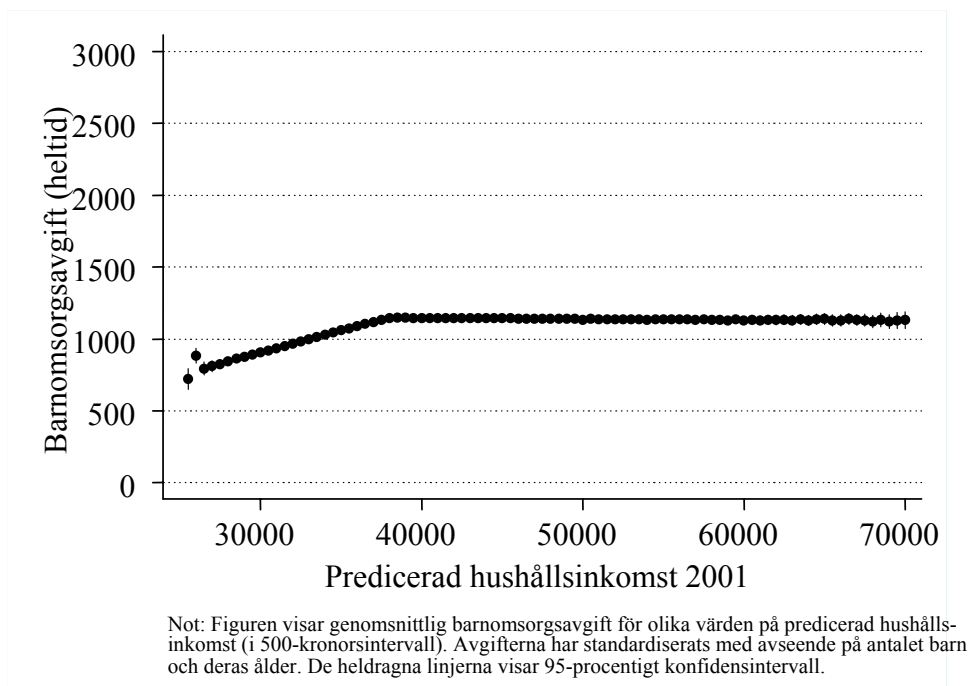


Figur 3 Förändring i barnomsorgsavgifter 2001–03

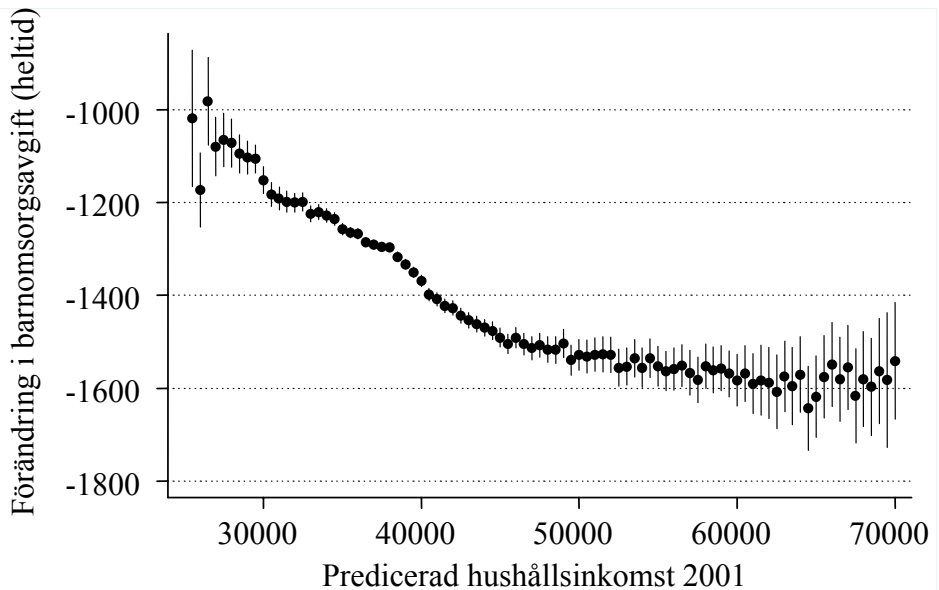
Både före och efter reformen så bestämdes avgifterna delvis av hushålls-inkomsterna. Inkomstberoendet kom dock att försvagas i och med maxtaxan. I *Figur 4* och *Figur 5* redovisas genomsnittlig avgift för olika nivåer på den predicerade hushållsinkomsten. Punkterna avser den genomsnittliga avgiften, 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 inkomsttak på 38 000 kronor i månaden. Men kurvan planade ut även 2001 – fast vid högre inkomstnivåer och inte lika tydligt. Detta avspeglar att 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.



Figur 4 Barnomsorgsavgiftens storlek vid olika inkomster 2001



Figur 5 Barnomsorgsavgiftens storlek vid olika inkomster 2003



Not: Figuren visar genomsnittlig förändring i 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-percentigt konfidensintervall.

Figur 6 Förändring i barnomsorgsavgift 2001–03 vid olika inkomster

5 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 avgörs 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 kronor i månaden minskar kvinnors sysselsättning med 0,1 procentenheter och mäns med 0,4 procentenheter. Den genomsnittliga avgiftssänkningen av maxtaxan var omkring 1 300 kronor, 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 kronor 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.

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

	<i>Ålder på yngsta barnet:</i>			
	1–9 år	1–3 år	4–5 år	6–9 år
	<i>Kvinnor</i>			
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)
	<i>Män</i>			
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)

Not: Robusta standardfel klustrade på kommun är inom parentes. ** och * anger att estimaten är statistiskt signifikanta på 5, respektive 10 procents säkerhetsnivå.

¹⁷ Givet att de arbetar över huvud taget

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.

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

	<i>Lågutbildad</i>	<i>Högutbildad</i>	<i>Född i Sverige</i>	<i>Född Utomlands</i>
<i>Kvinnor</i>				
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 (0,002)	0,0070 (0,0086)
<i>Män</i>				
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)

Not: Som lågutbildad 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.

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 kronor leder till att deras sysselsättning minskar 0,84 procentenheter. När föräldrarna delas upp i grupper med avseende på utbildning och predicerad hushållsinkomst ser vi att effekten på mäns sysselsättning huvudsakligen 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 kronor, 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 p g a maxtaxan (1 300 kronor)

har medfört en sysselsättningsökning för högutbildade män på ungefär 1 procentenhet¹⁸. 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 kronor 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, d v s effekterna av barnomsorgsavgifter på föräldrars arbetsutbud verkar vara väldigt små. I de allra flesta fall är dessutom resultaten inte statistiskt säkerställda.

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

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

Not: Robusta standardfel klustrade på kommun är inom parentes. ** respektive * anger att estimaten är statistiskt signifikanta på 5, respektive 10 procents säkerhetsnivå.

6 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 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

¹⁸ Denna siffra ges av $1300 \cdot 0,008 / 1000$.

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 som 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 p g a 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.

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.

¹⁹ På grund av begränsningar i data, se *avsnitt 4.2*.

Referenser

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

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

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

Brink, A, K Nordblom & 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.

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

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

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

Lundin, D, E Mörk & B Öckert (2007) "Do reduced child care prices make parents work more?", Working Paper 2007:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Mörk, E, L Lindqvist & D Lundin (2006) "Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?" Rapport 2006:2, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Proposition 1999/2000:129, Maxtaxa och allmän förskola m.m.

Proposition 1993/1994:11, Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet.

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

SFS 1985:1100, *Skollagen*.

Skedinger, P (2005) ”Hur höga är minimilönerna?”, Rapport 2005:18, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (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.

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.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2006:1** Zenou Yves, Olof Åslund & John Östh ”Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?”
- 2006:2** Mörk Eva, Linus Lindqvist & Daniela Lundin ”Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?”
- 2006:3** Hägglund Pathric ”Anvisningseffekter” – finns dom? Resultat från tre arbetsmarknadspolitiska experiment”
- 2006:4** Hägglund Pathric ”A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy”
- 2006:5** Forslund Anders & Oskar Nordström Skans “(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?”
- 2006:6** Johansson Per & Olof Åslund ”Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare” – teori, praktik och effekter”
- 2006:7** Calleman Catharina ”Regleringen av arbetsmarknad och anställningsförhållanden för hushållstjänster”
- 2006:8** Nordström Skans Oskar, Per-Anders Edin & Bertil Holmlund ”Löneskillnader i svenskt näringsliv 1985–2000”
- 2006:9** Engström Per, Hesselius Patrik & Malin Persson ”Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn”
- 2006:10** Holmlund Bertil, Qian Liu & Oskar Nordström Skans ”Utbildning nu eller senare? Inkomsteffekter av uppskjuten högskoleutbildning”
- 2006:11** Sibbmark Kristina & Olof Åslund ”Vad för vem och hur gick den sen? En kartläggning av arbetsförmedlingarnas insatser för utrikes födda under 2005”
- 2006:12** Fredriksson Peter & Björn Öckert ”Är det bättre att börja skolan tidigare?”
- 2006:13** Sibbmark Kristina ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2005”
- 2006:14** Wang Iris J Y, Kenneth Carling & Ola Nääs ”Är kommunala sommarjobb en gräddfil till arbetsmarknaden?”
- 2006:15** Söderström Martin ”Betygsintagning och elevers studief framgång i Stockholms gymnasieskolor”
- 2006:16** Johansson Kerstin ”Arbetskraftsdeltagande och arbetsmarknadspolitiska program”
- 2007:1** Lundin Daniela ”Subventionerade anställningar för unga – en uppföljning av allmänt anställningsstöd för 20–24-åringar”

2007:2 Lundin Daniela, Eva Mörk & Björn Öckert "Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar"

Working Papers

2006:1 Åslund Olof, John Östh & Yves Zenou "How important is access to jobs? Old question – improved answer"

2006:2 Hägglund Pathric "Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments"

2006:3 Johansson Per "Using internal replication to establish a treatment effect"

2006:4 Edin Per-Anders & Jonas Lagerström "Blind dates: quasi-experimental evidence on discrimination"

2006:5 Öster Anna "Parental unemployment and children's school performance"

2006:6 Forslund Anders & Oskar Nordström Skans "Swedish youth labour market policies revisited"

2006:7 Åslund Olof & Per Johansson "Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction program"

2006:8 Lalive Rafael "How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach"

2006:9 Nordström Skans Oskar, Per-Anders Edin & Bertil Holmlund "Wage dispersion between and within plants: Sweden 1985–2000"

2006:10 Korkeamäki Ossi & Roope Uusitalo "Employment effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional tax exemption experiment"

2006:11 Holmlund Bertil, Qian Liu & Oskar Nordström Skans "Mind the gap? Estimating the effects of postponing higher education"

2006:12 Fredriksson Peter & Björn Öckert "Is early learning really more productive? The effect of school starting age on school and labor market performance"

2006:13 Pekkarinen Tuomas, Sari Pekkala & Roope Uusitalo "Educational policy and intergenerational income mobility: evidence from the Finnish comprehensive school reform"

2006:14 Wang Iris J Y, Kenneth Carling & Ola Nääs "High school students' summer jobs and their ensuing labour market achievement"

2006:15 de Jong Philip, Maarten Lindeboom & Bas van der Klaauw "Screening disability insurance applications"

2006:16 Söderström Martin "School choice and student achievement – new evidence on open-enrolment"

2006:17 Johansson Kerstin "Do labor market flows affect labor-force participation?"

- 2007:1** de Luna Xavier & Per Johansson “Matching estimators for the effect of a treatment on survival times”
- 2007:2** Lundin Daniela, Eva Mörk & Björn Öckert “Do reduced child care prices make parents work more?”

Dissertation Series

- 2006:1** Hägglund Pathric “Natural and classical experiments in Swedish labour market policy”
- 2006:2** Savvidou Eleni “Technology, human capital and labor demand”
- 2006:3** Söderström Martin “Evaluating institutional changes in education and wage policy”
- 2006:4** Lagerström Jonas “Discrimination, sickness absence, and labor market policy”
- 2006:5** Johansson Kerstin “Empirical essays on labor-force participation, matching and trade”