

Till statsrådet Ingegerd Wärnersson

Genom regeringsbeslut den 13 april 1999 inrättades en arbetsgrupp för att utarbeta förslag om maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och om allmän förskola (U 1999:B).

Samma dag förordnades departementsrådet Eva Edström-Fors, Utbildningsdepartementet, som ordförande i arbetsgruppen. Som ledamöter har i gruppen ingått kanslirådet Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet, kammarrättsassessorn Annica Lindblom, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Lena Linnerborg, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Eva Hjortendal-Hellman, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Maria Bergendahl-Gerholm, Finansdepartementet, departementssekreteraren Jessica Bylund, Finansdepartementet, departementssekreteraren Daniel Bäckman, Finansdepartementet, departementssekreteraren Lars Erik Lindholm, Finansdepartementet, departementssekreteraren Maria Hemström, Näringsdepartementet och ämnessakkunnige Anna Enström, Statens skolverk.

Arbetsgruppen får härmed överlämna sin rapport.

Stockholm i september 1999

Eva Edström-Fors

Barbara Martin Korpi

Annica Lindblom

Lena Linnerborg

Eva Hjortendal-Hellman

Maria Bergendahl-Gerholm

Jessica Bylund

Daniel Bäckman

Lars Erik Lindholm

Maria Hemström

Anna Enström

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1 Författningsförslag | 17 |
| 1.1 Inledning | 17 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)..... | 17 |
| 1.3 Förslag till förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen..... | 18 |
| 2 Inledning..... | 23 |
| 2.1 Bakgrund | 23 |
| 2.2 Arbetsgrupp för maxtaxa och allmän förskola..... | 25 |
| 2.2.1 Direktiven för arbetsgruppen | 25 |
| 2.2.2 Metoder och källor | 26 |
| 3 Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen under 1990- talet – en bakgrund..... | 29 |
| 3.1 Nationella mål..... | 29 |
| 3.2 Barn inom och utanför barnomsorgen | 31 |
| 3.2.1 Utbyggnaden | 31 |
| 3.2.2 Regionala skillnader | 33 |
| 3.2.3 Barn som står utanför förskoleverksamheten | 33 |
| 3.3 Demografiska förändringar | 35 |
| 3.4 Barnomsorg vid arbetslöshet..... | 36 |
| 3.5 Kostnader..... | 38 |
| 3.6 Avgifter | 39 |
| 3.6.1 Marginaleffekter..... | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 3.6.2 Kommunala skillnader | 41 |
| 4 Reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för barn till arbetssökande samt maxtaxa | 42 |
| 4.1 Inledning | 42 |
| 4.2 Allmän förskola för fyra- och femåringar | 43 |
| 4.2.1 Skälen för arbetsgruppens förslag | 43 |
| 4.2.2 Allmän förskola för fyra- och femåringar | 44 |
| 4.2.3 Omfattning | 45 |
| 4.2.4 Lagreglering | 46 |
| 4.2.5 Organisation | 46 |
| 4.2.6 Pedagogiskt innehåll | 48 |
| 4.2.7 Avgifter | 49 |
| 4.3 Förskoleverksamhet för barn till arbetssökande föräldrar | 50 |
| 4.3.1 Nuvarande lagstiftning | 50 |
| 4.3.2 Skälen för arbetsgruppens förslag | 51 |
| 4.3.3 Omfattning | 53 |
| 4.4 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg | 54 |
| 4.4.1 Skälen för arbetsgruppens förslag | 55 |
| 4.4.1.1 Marginaleffekterna behöver sänkas | 55 |
| 4.4.1.2 Effekter för arbetsmarknaden | 56 |
| 4.4.1.3 Ökad jämställdhet | 57 |
| 4.4.1.4 Förbättrad ekonomi för barnfamiljer | 57 |
| 4.4.1.5 Att ha råd med barnomsorg | 58 |
| 4.4.1.6 Förbättrad kvalitet | 59 |
| 4.4.2 Omfattning | 59 |
| 4.4.3 Taxenivåer och statsbidrag | 61 |
| 4.4.4 Avgiftspolitik under maxtaxan | 62 |
| 4.4.5 Maxtaxan är frivillig | 62 |
| 5 Konsekvensanalyser | 64 |
| 5.1 Konsekvenser ur ett barnperspektiv | 64 |
| 5.1.1 Allmän förskola | 64 |
| 5.1.2 Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn | 66 |
| 5.1.3 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg | 67 |
| 5.2 Konsekvenser ur ett fördelningspolitiskt perspektiv | 68 |

| | |
|--|------------|
| 5.2.1 Vem tjänar på en maxtaxa?..... | 69 |
| 5.2.2 Känslighetsberäkningar | 79 |
| 5.2.3 Fördelningseffekt för typfamiljer..... | 79 |
| 5.2.4 Metod och dataunderlag..... | 80 |
| 5.3 Marginaleffekter..... | 81 |
| 5.3.1 Typexempel..... | 82 |
| 5.4 Effekter på arbetsutbud och sysselsättning | 88 |
| 5.4.1 Arbetsmarknadens funktionssätt och läget på arbetsmarknaden | 88 |
| 5.4.2 Vilka grupper kan väntas utöka sitt arbetsutbud? | 90 |
| 5.4.3 Sambandet mellan ökat arbetsutbud och en ökad sysselsättning | 92 |
| 5.4.4 Betydelsen av ett ökat arbetsutbud i ett samhälleekonomiskt perspektiv | 93 |
| 5.5 Kommunalekonomiska effekter | 94 |
| 5.5.1 Volymeffekter | 94 |
| 5.5.2 Ökade intäkter..... | 95 |
| 6 Genomförandet av reformen..... | 96 |
| 6.1 Kostnadsberäkningar..... | 96 |
| 6.2 Överväganden kring genomförandet..... | 97 |
| 6.3 Alternativa sätt att genomföra reformen..... | 99 |
| 7 Ersättning till kommunerna för den allmänna förskolan, förskoleverksamheten för arbetslösas barn och införandet av en maxtaxa | 103 |
| 7.1 Bakgrund | 103 |
| 7.1.1 Från specialdestinerade till generella statsbidrag..... | 103 |
| 7.1.2 Utjämningsystemets grundläggande princip | 105 |
| 7.2 Kommunal ersättning för den allmänna förskolan och förskoleverksamheten för arbetssökandes barn | 107 |
| 7.3 Kommunal ersättningsmodell för införandet av maxtaxan..... | 107 |
| 7.3.1 Skälen för arbetsgruppens förslag | 108 |
| 8 Uppföljning av reformen..... | 113 |

| | |
|--|------------|
| 8.1.1 Varför behövs uppföljning? | 113 |
| 8.2 Vad bör följas upp?..... | 114 |
| 8.2.1 Reformens genomslag bland kommunerna | 114 |
| 8.2.2 Föräldrarnas agerande | 114 |
| 8.2.3 Volymeffekterna | 115 |
| 8.3 Vem skall följa upp?..... | 116 |
| 9 Författningskommentar..... | 117 |
| 9.1 Inledning | 117 |
| 9.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100) | 117 |
| | |
| Bilaga 1 Kostnadsberäkningar | 119 |
| Bilaga 2 Modeller för ersättning till kommunerna..... | 127 |
| Bilaga 3 Beräkning av kostnaden för barnomsorg i kostnads- utjämningsmodellen | 137 |
| Bilaga 4 Beskrivning av underlaget för de fördelnings- politiska beräkningarna..... | 139 |
| Bilaga 5 Avgiftsförändringar för Skolverkets typfamiljer | 141 |

Sammanfattning

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen under 1990-talet och i dag

Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens (barnomsorgens) uppgift är att stimulera barns utveckling och lärande samt att bidra till goda uppväxtvillkor. Förskoleverksamheten omfattar förskola, familjedaghem och öppen förskola, målgruppen är barn 1–5 år. Skolbarnsomsorgen omfattar fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet och vänder sig till barn i åldern 6–12 år. För sex-åringar har, sedan den 1 januari 1998, förskoleklassen inrättats som en frivillig del av skolan.

Kommunen är skyldig att, utan oskäligt dröjsmål, tillhandahålla barnomsorg i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Lagstiftningen skärptes på denna punkt år 1995 och under åren 1994–1996 tillkom rekordmånga platser inom barnomsorgen. Det finns stort utrymme för kommunen att utarbeta egen praxis och prioriteringar när det gäller tillämpningen av regelverket i den egna kommunen.

Under senare år har reformarbetet inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i hög grad betonat det pedagogiska innehållet i verksamheterna. Barnomsorgen är en kommunal verksamhet med nationella mål som bl.a. uttrycks i läroplanen för förskolan.

Barn inom och utom barnomsorgen – vilka är de?

År 1998 fanns totalt 721 000 barn i barnomsorgen. 73 procent av alla barn i åldern 1–5 år, fanns i förskoleverksamhet, varav 61

procent i förskola och 12 procent i familjedaghem. 60 procent av alla barn i åldern 6–9 år fanns i skolbarnsomsorgen varav 56 procent i fritidshem och 4 procent i familjedaghem. Barn i förskoleverksamhet har en genomsnittlig vistelsetid på 31 timmar i veckan. Inom skolbarnsomsorgen är vistelsetiden kortare. 8 procent av barnen i förskoleåldern går i en enskild förskola som drivs på entreprenad eller av annan huvudman än kommunen.

Storstäder, förortskommuner och större städer – kommungrupper där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög – har högsta andelen barn i barnomsorgen, medan landsbygdskommuner har den lägsta. Familjedaghem är vanligare på landsbygden än i storstadsregioner.

För föräldrar som har förvärvsarbete eller studerar är kommunen skyldig att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Barn i behov av särskilt stöd har rätt till barnomsorg även om inte föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar. För barn vars föräldrar är arbetslösa har kommunen däremot ingen lagstadgad skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet. I många kommuner ställs barn till arbetslösa utanför barnomsorgen. I 40 procent av kommunerna får barnen inte behålla sin plats vid arbetslöshet i familjen. Endast 28 procent av kommunerna ställer inget krav på förvärvsarbete eller studier för att barn skall få plats i verksamheten. Efterfrågan på barnomsorg från arbetslösa föräldrar är dock hög. Föräldrar med invandrabakgrund efterfrågar barnomsorg i samma utsträckning som andra föräldrar. Barn med invandrabakgrund finns dock inte i lika hög utsträckning inom barnomsorgen som andra barn. Den främsta förklaringen till detta är att invandrare har en högre arbetslöshet än andra, vilket leder till att deras barn utestängs från barnomsorgen i många kommuner. Barnomsorgen kan trots detta sägas ha en god fördelningspolitisk profil. Den är en del av den generella välfärden och i hög grad en förutsättning för en hög förvärvsfrekvens bland föräldrar.

Totalt är det 27 procent av barnen i åldern 1–5 år som inte har plats inom förskoleverksamheten. Av dem är den största gruppen, 11 procent, barn till föräldralediga. Många i den gruppen efterfrågar förskoleverksamhet efter sin ledighet och kan därför sägas

vara endast temporärt utanför verksamheten. Den näst största gruppen, 8 procent, har föräldrar som arbetar eller studerar, men som klarar sig utan barnomsorg. Barn till arbetslösa är den tredje största gruppen, 6 procent. Den minsta gruppen, 2 procent, är barn i familjer med hemarbetande förälder som inte efterfrågar förskoleverksamhet. Denna grupp finns mest i landsbygdskommuner.

Avgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Kommunen har rätt att ta ut skäliga avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Under 1990-talet har flertalet kommuner förändrat sina avgiftssystem. Nivåerna har höjts och tids- och inkomstrelaterade taxor har blivit vanliga. Konstruktionen har alltmer kommit att användas som ett styrmedel för att kontrollera efterfrågan och hålla tillbaka kostnaderna. Skillnaderna är till följd av lokala prioriteringar stora mellan olika kommuner. En tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster kan få betala mellan 1 300 kronor och 3 400 kronor per månad i olika kommuner, vilket motsvarar en skillnad på 25 000 kronor per år.

Marginaleffekter och arbetsmarknadskonsekvenser

Nuvarande system med tids- och inkomstrelaterade taxor har medfört stora marginaleffekter när familjens arbetsinkomst och/eller arbetstid ökar. Detta belyses i rapporter från Socialstyrelsen och ESO, i vilka det konstateras att inkomstökningar till följd av att någon förälder höjer sin inkomst eller ökar sin arbetstid kan urholkas av minskade bidrag samt ökade avgifter. Det är inte bara barnomsorgsavgifter som ger dessa marginaleffekter utan även skatter och bostadsbidrag varvid barnomsorgsavgifterna är tungt vägande för många barnfamiljer. Marginaleffekterna drabbar individer olika. För en deltidsarbetande mamma kan en inkomstökning bli mycket måttlig om hon skulle vilja utöka sin arbetstid. Även för en familj med en förälder som är arbetslös kan resultatet

av att denne börjar arbeta bli en mycket måttlig inkomstökning totalt sett.

Konsekvenser för arbetsmarknaden kan bli att personer som kan tänka sig att öka sitt arbetskraftsutbud avstår från detta. Det är mycket negativt i ett läge med ekonomisk tillväxt där det finns risk för flaskhalsar och bristande överensstämmelse mellan efterfrågan och utbud av arbetskraft. Därför kan negativa marginaleffekter bli allvarliga för samhällsekonomin, men också för den enskilde som på längre sikt kan drabbas av en svagare ställning på arbetsmarknaden. Marginaleffekter anses särskilt försvåra situationen för personer med låga inkomster och svag position på arbetsmarknaden.

Arbetslösa föräldrar som inte erhåller plats eller får behålla sin plats i barnomsorgen för sitt barn kan hamna i ”Moment 22”-liknande situationer och få problem att aktivt söka och snabbt kunna tillträda ett nytt arbete.

Reformens tre delar

Det finns i dag föräldrar som önskar att deras barn skall få del av den pedagogiska verksamheten som förskoleverksamheten utgör, men där barnen inte släpps in eller inte får stanna kvar. Det finns föräldrar som avstår från barnomsorg av ekonomiska skäl. Det finns också barn som i dag inte alls får del av förskoleverksamheten, vilket leder till att barn får olika pedagogisk förberedelse inför skolstarten. Många av dessa är barn med invandrarbakgrund eller barn som bor i utsatta områden.

Nuvarande avgiftssystem inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg medför marginaleffekter som är negativa både för samhällsekonomin och för den enskilde och som därigenom motverkar en ökning av sysselsättningen och ett uppfyllande av regeringens arbetslöshetsmål.

Detta är i huvudsak bakgrunden till att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen avsatte medel för en reform med maxtaxa och allmän förskola. En arbetsgrupp fick i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett stegvist genomförande av reformen kan genomföras och belysa vilka effekter detta får.

Arbetsgruppens förslag

Reformens delar bildar tillsammans en helhet som berör barn och barnfamiljer på delvis olika sätt och där de olika delarna samverkar.

En *maxtaxa* införs inom förskoleverksamhet (förskola och familjedaghem) och skolbarnsomsorg (fritidshem och familjedaghem). Maxtaxan skall vara 700 kronor per barn och månad för barn i förskoleverksamheten och 500 kronor per barn och månad för barn i skolbarnsomsorgen. För syskon skall maxtaxan reduceras till 500 respektive 300 kronor i förskoleverksamheten och till 300 respektive 150 kronor i skolbarnsomsorgen. Alla hushåll avses vid införandet av maxtaxan få en avgiftsreduktion på 200 kronor.

Förslaget innebär att de negativa marginaleffekter som nuvarande avgiftssystem innebär lindras avsevärt. Införandet av maxtaxan skall vara frivilligt för kommunen. Även verksamhet som bedrivs av annan huvudman än kommunen skall omfattas av maxtaxan. Kommunen skall även fortsättningsvis kunna sätta lägre taxor än maxtaxan.

En *allmän förskola* för fyra- och femåringar införs. Den allmänna förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Det skall vara obligatoriskt för kommunen att anordna den allmänna förskolan, men frivilligt för barnen att delta.

Införandet av en allmän förskola har länge diskuterats. När nu förskolan fått sin egen läroplan är det ett naturligt steg att stärka dess pedagogiska roll och göra den tillgänglig för allt fler barn. Allmän förskola innebär att de barn som i dag står utanför förskoleverksamhet garanteras en avgiftsfri pedagogisk verksamhet minst tre timmar om dagen. För barn som har plats i familjedaghem skall den allmänna förskolan ses som ett komplement. De barn som finns i förskolan får del av den allmänna förskolan inom dess ram. Kommunerna skall kunna anpassa den allmänna förskolan organisatoriskt och tidsmässigt efter lokala förhållanden. Arbetsgruppen anser att den allmänna förskolan också kan fullgöras av annan huvudman än kommunen.

Föräldrar som är *arbetssökande* skall *erbjudas förskoleverksamhet* för sina barn i åldrarna 1–5 år i minst tre timmar per dag. Det innebär också att barn till föräldrar som förlorar sina

arbeten kan behålla sin plats inom förskoleverksamheten i minst tre timmar per dag.

Många skäl talar för att arbetssökandes barn skall omfattas av kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet. Den allmänna förskolan för fyra- och femåringar innebär att alla barn i dessa åldersgrupper erbjuds denna verksamhet, alltså även barn till arbetssökande. Många kommuner erbjuder redan i dag arbetssökande föräldrar möjligheten att låta barnen gå kvar inom förskoleverksamheten, medan andra tillämpar andra regler. Denna del av reformen innebär att det blir föräldrarnas önskemål och behov som avgör om barnen skall få del av förskoleverksamheten. Föräldrarnas återgång till arbetsmarknaden efter arbetslöshet underlättas.

Vilka effekter får reformen?

Reformens olika delar ger olika effekter som samverkar.

Barnkonsekvenser: *Allmän förskola* innebär att barn i landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner, barn till föräldralediga, invandrabarn, barn i utsatta bostadsområden, barn till hemarbetande, dvs. barn som hittills i mindre utsträckning än andra deltagit i förskolans verksamhet, nu erbjuds förskola.

Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn innebär att barnen ges kontinuitet, trygghet, pedagogiskt stöd och stimulans i en situation som kan vara svår för familjen. Möjligheten för föräldrar att vara aktivt arbetssökande stärks.

Maxtaxan innebär att fattigdoms- och arbetslöshetsfallor reduceras, att jämställdheten stärks och att barnfamiljernas ekonomi förbättras. Friheten att lägga upp arbetsliv och familjeliv efter familjens behov ökar.

Fördelningspolitiska konsekvenser: Redovisningen avser i huvudsak konsekvenserna av införandet av en maxtaxa. Analysen är gjord som en statisk "före-efter" analys (regelanalys) och tar inte hänsyn till vad som händer om individen förändrar sitt beteende eller om samhällsekonomin förbättras till följd av reformen. Därför

är det enligt arbetsgruppen viktigt att skilja på fördelningspolitiska effekter som uppstår på kort respektive lång sikt.

På kort sikt eller vid ett införande av en maxtaxa på nivån 700/500 kronor kommer 80 procent av hushållen att tjäna på ett införande. De återstående 20 procenten kommer också att få förbättringar vid införandet, eftersom de kan räkna med den reduktion på 200 kronor som dessa hushåll är garanterade. Hushåll med högre disponibel inkomst tjänar mest i kronor. Det är också dessa hushåll som i dag betalar för den längsta vistelsetiden i barnomsorgen och som under 90-talet betalat högst avgifter. Analysen redovisar även utfallet för olika typfamiljer. Beräknas effekterna i stället på lång sikt blir utfallet sannolikt ett annat. Den grupp som kommer att tjäna mest på att marginaleffekterna reduceras och därigenom stärka sin position på arbetsmarknaden och öka sina livsinkomster, är den som till följd av deltidsarbete eller arbetslöshet har låga inkomster.

Införandet av allmän förskola och förskoleverksamhet för barn till arbetssökande föräldrar innebär positiva fördelningspolitiska effekter genom att barnomsorgens bidrag till generell välfärd då ges ökad spridning.

Effekter på arbetsmarknad och sysselsättning: Arbetsgruppen gör bedömningen att det inte med någon säkerhet går att kvantifiera de sysselsättningspolitiska effekterna av reformen eller när i tiden de kan infalla. Studier på området talar dock för att lägre kostnader för barnomsorgen ökar arbetskraftsutbudet genom ökat arbetskraftsdeltagande och antal arbetade timmar för vissa grupper, t.ex. lågavlönade och kvinnor. Utfallet är även beroende av hur arbetsmarknaden fungerar och vilken efterfrågan på arbetskraft som finns. I dagsläget när efterfrågan på arbetskraft ökar är det angeläget att inte höga marginaleffekter förhindrar eller försvårar utökade arbetsinsatser vilka kan bidra till minskade fattigdomsfällor och till att svaga gruppers position på arbetsmarknaden stärks. De grupper som särskilt drabbas av marginaleffekter är deltidsarbetande, lågavlönade och kvinnor.

Arbetsgruppen menar att sysselsättningsökningen för dessa grupper kan bli betydande. I och med detta bör även möjligheterna att uppfylla regeringens sysselsättnings- och arbetslöshetsmål öka.

Kommunalekonomiska effekter: Reformen med allmän förskola och förskoleverksamhet för barn till arbetsökande innebär en utökning av verksamheten som kommunerna ersätts för. Hur kommunerna kommer att påverkas av förslaget om maxtaxa är svårare att bedöma. Sänkta avgifter kan innebära en ökad efterfrågan på barnomsorg. Leder reformen till sysselsättningsökningar innebär dessa samtidigt ökade kommunala skatteintäkter och sannolikt även minskningar av vissa andra kostnader. För att bedöma den samlade effekten för kommunerna föreslår arbetsgruppen att reformen följs upp noga.

Lagreglering

Införandet av allmän förskola och förskoleverksamhet för barn till arbetsökande föreslås regleras i lag. Kommunen blir skyldig att tillhandahålla dessa verksamheter medan föräldrarna frivilligt kan välja att utnyttja dessa. Ersättningen till kommunerna föreslås ske via det generella statsbidraget i enlighet med finansieringsprincipen. Maxtaxan föreslås bli frivillig för kommunerna att införa och regleras i en förordning som bl.a. innehåller bestämmelser om ett specialdestinerat statsbidrag till de kommuner som inför maxtaxan.

Genomförande av reformen

De olika delarna av reformen kostar olika mycket. Maxtaxan är dyrast och kostnaden för ett införande utgörs i huvudsak av kommunernas förlorade avgiftsintäkter. Regleringen av den allmänna förskolan och rätten till förskoleverksamhet för arbetsökandes barn ersätts enligt finansieringsprincipen. Regeringen har avsatt medel för reformen i den ekonomiska vårpropositionen med 1,7 miljarder för år 2001 och 3,4 miljarder för år 2002. För en fullt genomförd reform beräknas en kostnad på cirka 5 miljarder kronor.

Givet det ekonomiska utrymmet kan genomförandet göras på olika sätt. Effekterna av de olika delarna av reformen skiljer sig åt. Det är angeläget att de minskade marginaleffekterna som maxtaxan väntas föra med sig sammanfaller med en ekonomisk tillväxtperiod. Såvida inte övriga delar av reformen skall senareläggas kan detta betyda att denna dyrare del måste införas stegvis. Arbetsgruppen har i ett alternativ räknat på att maxtaxan införs i två steg, ett första steg på 950/650 kronor för att senare landa på 700/500 kronornivån. Fördelningspolitiskt får det första steget inte samma positiva profil som nivån 700 kronor, även om många hushåll vidkänns positiva effekter redan under denna fas. Ett annat alternativ som presenteras innebär att börja införandet med allmän förskola och vänta med maxtaxan till år 2002. Slutligen redovisas ett alternativ som innebär att maxtaxan införs på nivån 700 kronor under år 2001, förskoleverksamhet för arbetssökandes barn år 2002 samt den allmänna förskolan år 2003. Alla dessa alternativ håller sig inom den angivna kostnadsramen.

Arbetsgruppen har också redovisat konsekvenserna av att införa hela reformpaketet vid ett och samma tillfälle, den 1 juli 2001. Detta innebär att samtliga de positiva effekter som reformens olika delar medför infaller samtidigt och samverkar. Detta alternativ innebär dock att reformen inte ryms inom den avsatta kostnadsramen.

Ersättning till kommunerna och uppföljning

Slutligen redovisar arbetsgruppen hur kommunerna kan ersättas för sina tillkommande kostnader till följd av reformen. Gruppen föreslår att compensationen för den allmänna förskolan och rätten till förskoleverksamhet för barn till arbetssökande läggs in i det generella statsbidraget. Den frivilliga maxtaxan föreslås hanteras via ett specialdestinerat statsbidrag som utbetalas efter rekvisition från Statens skolverk. Fördelningen per kommun föreslås ske med barnomsorgsmodellen i utjämningsystemet som grund, således inte "krona för krona". Om/när alla kommuner gått med i systemet kan också detta bidrag enkelt läggas in i det generella systemet. Arbetsgruppen föreslår också en tvåårig övergångsperiod för att

lindra eventuella omställningsproblem för kommunerna. Mot bakgrund av den redovisade svårigheten att uppskatta bl.a. volymförändringar i barnomsorgen till följd av reformen, föreslås en kontrollstation för att kunna bedöma dessa. Den bör inte förläggas i tiden alltför nära ett genomförande utan bör ligga några år därefter.

1 Författningsförslag

1.1 Inledning

I detta kapitel presenteras förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100) samt förslag till förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Lagförslaget och förordningsförslaget är endast modeller för hur författningsregleringen kan komma att utformas. Den definitiva utformningen är beroende av vilket alternativ för genomförande av reformen man väljer.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹
dels att 2 a kap. 6 och 10 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a kap. 8 a §,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap.

6 §

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

Förskoleverksamhet skall tillhandahållas barn som har fyllt ett år. Barn som inte har fyllt ett år skall tillhandahållas förskola om barnet omfattas av 9 §.

Förskoleverksamhet skall även tillhandahållas barn vars föräldrar är arbetsökande. Förskoleverksamheten skall omfatta minst tre timmar per dag.

8 a §

Barn skall anvisas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året.

10 §²

För plats i förskola, fritidshem och familjedaghem som kommunen anordnar får skäligen avgifter tas ut enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 9 § får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

För sådana platser i förskola som avses i 8 a och 9 §§ får avgift tas ut endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

² Senaste lydelse 1998:352.

1.3 Förslag till förordning om statsbidrag till kommuner som tillämpar en viss högsta avgift i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Regeringen föreskriver följande.

Inledande föreskrifter

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till de kommuner som tillämpar en viss högsta avgift i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

2 § Statsbidrag lämnas för ett kalenderår (bidragsår).

3 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpning av denna förordning.

Villkor för statsbidrag

4 § En kommun har rätt till statsbidrag under förutsättning att avgiften per månad i

1. förskoleverksamheten (förskola eller familjedaghem) är högst 700, 500 eller 300 kronor, och

2. skolbarnsomsorgen (fritidshem eller familjedaghem) är högst 500, 300 eller 150 kronor.

Har en familj flera barn i förskoleverksamheten och/eller skolbarnsomsorgen skall den högsta avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, betalas för det yngsta barnet i familjen och den närmast lägre avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, för det närmast äldre barnet. Från det fjärde barnet i familjen utgår ingen avgift.

Fastställande av statsbidrag

5 § Regeringen fastställer statsbidragets storlek.

Statsbidrag lämnas med ett visst belopp per kommun.

Statistiska centralbyrån fastställer för varje bidragsår hur statsbidraget skall fördelas mellan kommunerna.

6 § För varje kommun beräknas enligt 4 § förordningen (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting en standardkostnad för barnomsorg. Med hjälp av standardkostnaden beräknas ett index för varje kommun. Indexet erhålls genom att dividera en kommuns standardkostnad med den för landet genomsnittliga standardkostnaden.

Statsbidraget till kommunerna divideras med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret. För att erhålla en kommuns bidragsbelopp multipliceras statsbidraget per invånare i landet med det angivna indexet och med antalet invånare i kommunen den 1 november året före bidragsåret samt med en korrigeringsfaktor. Korrigeringsfaktorns värde bestäms så att det med befolkningen den 1 november ett år före bidragsåret vägda genomsnittliga bidragsbeloppet per invånare i landet överensstämmer med statsbidraget per invånare till kommunerna.

7 § Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun om preliminärt statsbidrag och senast den sista december samma år fastställa bidraget till varje kommun.

Utbetalning av statsbidrag

8 § Statsbidrag betalas ut av Statens skolverk efter rekvisition en gång per bidragsår.

Bidraget betalas ut senast den 31 mars bidragsåret.

Särskilda föreskrifter

9 § De kommuner som får statsbidrag enligt bestämmelserna i denna förordning är skyldiga att lämna Statens skolverk sådana sakuppgifter och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering.

Överklagande

10 § Beslut i ärenden om statsbidrag får inte överklagas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den xxxx.
2. Vad som nedan benämns intäktsminskning eller intäktsökning utgörs av skillnaden mellan en kommuns beräknade intäkter av avgifter i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen år xxxx och summan av en kommuns intäkter av avgifter enligt 4 § och statsbidrag enligt 5 §, om denna förordning skulle ha gällt för år xxxx.
3. En begränsning av intäktsminskningen görs för de kommuner vars beräknade intäktsminskning per invånare i kommunen den 1 november xxxx överstiger 100 kronor år 1 respektive 300 kr år 2. Dessa kommuner får en ökning av statsbidraget med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade intäktsminskningen och
 - 100 kronor för år 1, och
 - 300 kronor för år 2.
4. En begränsning av intäktsökningen görs för de kommuner vars beräknade intäktsökning per invånare i kommunen den 1 november xxxx överstiger 100 kronor år 1 respektive 300 kronor år 2. Dessa kommuner får en minskning av statsbidraget med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade intäktsökningen och
 - 100 kronor för år 1, och
 - 300 kronor för år 2.
5. Om den totala ökningen av statsbidraget enligt punkten 3 avviker från den totala minskningen av statsbidraget enligt punkten

4 görs en nivåjustering som motsvaras av skillnaden. Samtliga kommuner får då ett invånarbaserat avdrag eller tillägg, som beräknas så att denna skillnad inte uppkommer.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Regeringen har i uttalanden redogjort för behovet av att en max-taxa, dvs. ett avgiftstak, införs inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (barnomsorgen) och även föreslagit nivåer för en sådan. För barn i förskoleverksamheten (förskola och familjedaghem) har avgiftstaket 700 kronor per månad angivits och för barn i skolbarnsomsorgen (fritidshem och familjedaghem) 500 kronor per månad.

Regeringen har även i uttalanden framhållit vikten av att barn vars föräldrar blir arbetslösa får behålla sin plats inom förskoleverksamheten. Frågan gäller dels dessa barns behov av kontinuitet och stabilitet i tillvaron, dels föräldrars möjligheter att vara aktivt arbetssökande.

Redan i den proposition som låg till grund för införandet av en läroplan för förskolan (prop. 1997/98:93) togs bl.a. frågan om avgifterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen upp. Regeringen ansåg att det fanns anledning att uppmärksamma avgifterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen mot bakgrund av de senaste årens utveckling mot stigande avgifter och större skillnader mellan olika kommuner i avgiftshänseende. I propositionen angavs att det var av särskilt intresse att analysera avgifternas betydelse för utnyttjande av förskolan samt hur avgifternas koppling till barnens närvarotider påverkar den pedagogiska verksamheten.

En annan fråga som togs upp i samma proposition rörde förskola för barn till arbetslösa föräldrar. Regeringen såg med oro på att barn till arbetslösa utestängs från förskolan och såg också

allvarligt på att vissa grupper av barn, för vilka förskolan skulle kunna vara ett stort stöd, t.ex. barn med invandrarbakgrund och barn i socialt utsatta bostadsområden med hög arbetslöshet, riskerar att inte få del av förskolan. I propositionen framfördes att förskolan borde kunna erbjudas alla barn, men att det för att bibehålla en god kvalitet krävdes ökade resurser för att införa en allmän förskola.

En maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har av regeringen presenterats främst som en tillväxtreform genom att den reducerar marginaleffekter som skapas av de inkomst- och tidsrelaterade taxor som i dag vanligen tillämpas inom barnomsorgen, men även genom den allmänna förbättring av barnfamiljernas ekonomi och köpkraft som reformen skulle innebära. Maxtaxan skall således ses mot bakgrund av regeringens uttalade sysselsättningsmål som förutsätter att alla väsentliga hinder för ökad sysselsättning och minskning av arbetslösheten upphävs och att en övergång från bidragsberoende till arbete stimuleras. Regeringen har i budgetpropositionen understrukt betydelsen av att marginaleffekterna till följd av skatte-, bidrags- och avgiftssystemen begränsas.

Riksdagen har på förslag från regeringen beslutat att 150 miljoner kronor per helår under en treårsperiod med början den 1 juni 1999 skall fördelas till ett antal kommuner för att underlätta för dessa att erbjuda förskola från tre års ålder till barn i storstädernas utsatta bostadsområden.

I den ekonomiska vårpropositionen för år 1999 har ett ekonomiskt utrymme avsatts för att kunna införa en allmän förskola samt maxtaxa inom barnomsorgen. Reformen skall enligt propositionen införas stegvis och påbörjas år 2001. För första året har 1,7 miljarder kronor reserverats och för andra året 3,4 miljarder kronor.

2.2 Arbetsgrupp för maxtaxa och allmän förskola

2.2.1 Direktiven för arbetsgruppen

En arbetsgrupp tillsattes i april 1999 för att under ledning av Utbildningsdepartementet utarbeta förslag om införande av allmän förskola och en maxtaxa inom barnomsorgen. I arbetsgruppen, som är en tjänstemannagrupp, har representanter från Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet ingått.

Enligt direktiven till arbetsgruppen skall konsekvenserna av ett införande av allmän förskola och en maxtaxa belysas ur ett barnperspektiv. Dessutom skall fördelningspolitiska och kommunal-ekonomiska aspekter belysas samt effekter på sysselsättningen vid olika utformning av ett stegvist genomförande.

Utgångspunkter för arbetet skall vara det avsatta budgetutrymmet samt regeringens tidigare uttalanden i frågan beträffande avgifternas storlek m.m. Vidare anges att maxtaxan bör kunna vara frivillig för kommunen medan den allmänna förskolan bör utformas som en skyldighet för kommunen att tillhandahålla. Reformen skall införas stegvis och alternativa modeller för detta skall redovisas. Genom att maxtaxan kombineras med införandet av allmän förskola skall barn till arbetslösa ges rätt att erhålla förskoleverksamhet.

Förslag skall lämnas om hur kommunerna skall ersättas för reformen samt hur den framtida finansieringen bör utformas. Ett administrativt enkelt system skall eftersträvas för såväl stat som kommun, som så långt möjligt harmonierar med befintliga system för statsbidragsgivning till kommunsektorn.

Arbetsgruppen skall enligt direktiven också föreslå hur genomförandet av reformen kan följas upp när det gäller utvecklingen av verksamhetens kvalitet samt effekterna för den kommunala ekonomin. Förslag skall ges till hur de fördelningspolitiska effekterna och effekterna på sysselsättningen till följd av införandet av reformen skall följas upp.

Arbetsgruppens arbete skall bedrivas skyndsamt och redovisas senast i september 1999.

2.2.2 Metoder och källor

Arbetsgruppens uppdrag har varit att ta fram ett underlag som belyser hur en reform med allmän förskola, förskoleverksamhet för arbetssökandes barn och en maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utformas och genomföras. Olika konsekvenser av reformen redovisas också i rapporten i enlighet med arbetsgruppens direktiv. Arbetsgruppen anser att det har varit angeläget att ge reformen en bakgrund genom att beskriva utvecklingen inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen under 1990-talet. Utvecklingen på arbetsmarknaden och de marginaleffekter som dagens system medför är också viktiga inslag i rapporten.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är väldokumenterade områden och det finns god kunskap om verksamheterna, främst i de rapporter som publicerats av Statens skolverk och tidigare av Socialstyrelsen. Det är främst sådana offentliga källor som utgör grunden för de inledande avsnitten i rapporten och som speglar utvecklingen av verksamheterna fram till nuläget. I offentlig statistik är det dock aggregerad kunskap som redovisas, ofta på kommunnivå. Lokala skillnader är därför svåra att fånga med detta underlag.

Arbetsgruppen har eftersträvat att få ett så aktuellt underlag som möjligt, jämförelser mellan år har också gjorts. Känslighetsanalyser av beräkningar och antaganden som ligger till grund för detta har utförts. I rapporten har de senaste underlagen för beräkningar som finns tillgängliga använts. Det innebär att underlag från såväl åren 1996, 1997 som 1998 har använts.

Underlaget för kostnadsberäkningar av reformen utgörs också av offentlig statistik. En närmare redovisning av kostnadsberäkningarna, källor och antaganden redovisas i anslutning till avsnittet som behandlar denna fråga samt i bilaga 1. Arbetsgruppen har ställts inför svåra bedömningar när det gäller reformens effekter på sysselsättning och på efterfrågan av förskoleverksamhet och skol-

barnsomsorg. Detta gäller särskilt den del av reformen, som avser maxtaxan. För övriga delar av reformen finns beräkningar som tar hänsyn till volymförändringar. Effekterna av maxtaxan beror i hög grad på hur enskilda föräldrar, väljer att agera och vilka valmöjligheter de kommer att ha att förändra sina arbetstider.

För att illustrera svårigheterna kan följande exempel nämnas. På arbetsmarknaden finns en betydande ofrivillig deltidsarbetslöshet. Givet att föräldrarna har större möjlighet att välja arbete och arbetstid, kommer man då att utöka sin arbetstid eller ej? Underlag för att kunna göra denna typ av bedömning med säkerhet saknas. Arbetsgruppen har emellertid tagit initiativ till att i en kommande omfattande enkätundersökning om barn och barnfamiljer, som Skolverket ansvarar för, lägga till frågor som kan belysa hur föräldrar tänker i dessa frågor. Arbetsgruppen föreslår också att reformen, om den genomförs, följs upp noga. En kontrollstation kan därvid vara nödvändig för att bl.a. bedöma effekterna på efterfrågan av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

I den konsekvensanalys som finns i rapporten presenteras bl.a. de fördelningspolitiska effekterna av reformen. Arbetsgruppen har använt sig av samma metoder och typfamiljer som redovisats i tidigare studier på området av bl.a. ESO och Socialstyrelsen. Det huvudsakliga underlaget utgörs av HINK-material som är en databas från SCB. De kommunalekonomiska effekterna av reformen vilar på en analys av de kommuner som normalt används för att bedöma dessa effekter. Vid valet av modell för ekonomisk kompensation till kommunerna har flera olika modeller prövats mot bakgrund av vilka modeller som kan ge bra träffsäkerhet när det gäller att ersätta kommunerna för ökande kostnader i samband med reformen. För att ge remissinstanserna möjlighet att bedöma reformen och dess konsekvenser redovisas också hur lagstiftning och förordning för statsbidrag kan utformas.

Arbetsgruppen anser att de redovisningar och analyser som presenteras i rapporten bör kunna tjäna som ett gott underlag för att bedöma reformen och dess konsekvenser. Underlaget behöver dock kompletteras med bedömningar som bara kan fångas i en remiss-

omgång. Detta gäller t.ex. beträffande möjligheten att klara ett genomförande vid olika tidpunkter.

3 Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen under 1990-talet – en bakgrund

3.1 Nationella mål

Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens (barnomsorgens) uppgift är att stimulera barns utveckling och lärande samt bidra till goda uppväxtvillkor. Verksamheterna skall utformas i samarbete med föräldrarna och vara organiserade så att föräldrar kan förena föräldraskap med förvärvsarbete.

Förskoleverksamheten omfattar förskola (tidigare benämningar daghem/deltidsgrupp), familjedaghem och öppen förskola och vänder sig till barn i åldern 1–5 år. Skolbarnsomsorgen omfattar fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet och vänder sig till barn i åldern 6–12 år.

För sexåringar har, sedan den 1 januari 1998, förskoleklassen inrättats som en frivillig del av skolan.

Kommunerna är skyldiga att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i den omfattning som behövs, med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Det skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngruppen skall ha en lämplig sammansättning och storlek, lokalerna skall vara ändamålsenliga. Verksamheterna skall utgå från varje barns behov och ha ett särskilt ansvar för barn i behov av särskilt stöd.

Barnomsorgen har under hela sin utbyggnad, sedan början av 1970-talet, varit högt prioriterad av såväl stat som kommun och utgjort en av hörnstenarna i familjepolitiken, jämte föräldraförsäkringen och barnbidraget. Barnomsorgen har stor betydelse för barnfamiljernas ekonomi och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Den har också en social betydelse genom att den bidrar till att utjämna skillnader i uppväxtvillkor för barn i olika befolknings-

grupper och skapar mötesplatser för barnfamiljer med olika etnisk, kulturell och social tillhörighet. För integration och normalisering av barn med funktionshinder spelar barnomsorgen en viktig roll. I förskola och fritidshem har en pedagogisk kultur växt fram som bygger på en helhetssyn på barnet, en trygg omsorg och en stimulerande miljö för barns utveckling och lärande.

Sedan Utbildningsdepartementet den 1 juli 1996 fick ansvaret för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har ett omfattande reformarbete pågått i syfte att utveckla verksamhetens pedagogiska roll. Den 1 januari 1998 överfördes lagstiftningen från socialtjänstlagen (1980:620) till skollagen (1985:1100) och vid samma tidpunkt övertog Statens skolverk ansvaret för tillsynen över barnomsorgen. Förskoleklassen har införts som en frivillig egen skolform för att genom en integration mellan förskola, skola och fritidshem ge förutsättningar för att utveckla nya arbetsformer och bidra till gemensam verksamhetsutveckling. Förskollärare och fritidspedagoger har givits möjligheter att undervisa i skolan. Grundskolans läroplan har anpassats till att också omfatta förskoleklassen och fritidshemmet.

En av de viktigaste insatserna för att främja det livslånga lärandet är den läroplan för förskolan, som regeringen utfärdade under år 1998 och som trädde i kraft den 1 augusti samma år. Genom läroplanen har förskolan förts in som det första steget i samhällets samlade utbildningssystem för barn, ungdomar och vuxna. Förskolans pedagogiska roll har förstärkts och tydliggjorts. Förskolans läroplan har samma formella status och samma struktur och syn på barns och ungdomars utveckling och lärande som övriga läroplaner. Avsikten är att läroplanerna skall länka i varandra utifrån en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande.

Förskolans uppgift att kunna erbjuda omsorg och främja barns utveckling samt bidra till att föräldrar kan förvärvsarbeta eller studera har inte förändrats. Det nu pågående reformarbetet innebär dock att det pedagogiska barnperspektivet blir tydligare – att förskolan i första hand skall vara till för barnets egen omsorg, utveckling och lärande. Detta innebär att det pedagogiska innehållet be-

tonas och förtydligas och att sambanden förstärks med de skolformer som barnen fortsätter till efter avslutad förskola.

3.2 Barn inom och utanför barnomsorgen

3.2.1 Utbyggnaden

Barnomsorgen omfattar det stora flertalet barn i Sverige. Efter en kraftig utbyggnad, inte minst under 1990-talet, är i dag uppemot tre fjärdedelar av alla barn mellan ett och fem år inskrivna i någon form av förskoleverksamhet, medan skolbarnsomsorgen omfattar över hälften av 7–9-åringarna. Det stora flertalet kommuner uppfyller därmed sin skyldighet enligt skollagen (1985:1100) att tillhandahålla plats i förskola, familjedaghem och fritidshem utan oskäliga väntetider. I Skolverkets uppföljning våren 1998 uppgav 275 kommuner, eller 95 procent, att de kunde erbjuda platser till förskolebarn tre till fyra månader efter ansökan. För skolbarnen var andelen ännu högre – 98 procent.

År 1985 lade regeringen fram propositionen Förskola för alla barn (prop. 1985/86:209). Riksdagen fattade på grundval av denna ett principbeslut om att senast år 1991 skulle alla barn från 18 månaders ålder fram till skolstarten ha tillgång till förskola. Barnomsorgen skulle byggas ut till full behovstäckning för barn vars föräldrar förvärvsarbetade eller studerade. Dessutom föreslogs att den allmänna förskolan skulle byggas ut nedåt i åldrarna för barn som var hemma eller i familjedaghem. En kommande lagstiftning i frågan aviserades.

År 1995 infördes den skärpta lagstiftningen som innebär att kommunerna utan oskäligt dröjsmål skall tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I förhållande till 1985 års principbeslut har barnens åldrar utvidgats till 1–12 år. Å andra sidan omfattar lagstiftningen endast barn vars föräldrar förvärvs-

arbetar eller studerar eller har ett eget behov av barnomsorg – inte allmän förskola. Åren 1994–1996 tillkom rekordmånga nya platser i barnomsorgen.

Under de senaste åren har dock ökningen avstannat, särskilt i förskoleverksamheten. För första gången minskar nu antalet platser. Andelen inskrivna barn av alla barn i befolkningen fortsätter dock att öka, vilket har samband med de förändringar i åldersgruppernas storlekar som de sjunkande födelsetalen under senare år har medfört.

År 1998 fanns totalt 721 000 barn i barnomsorgen. Av dessa fanns 400 000 barn i åldern 1–5 år (73 procent av alla barn) inom förskoleverksamheten, varav 61 procent i förskola och 12 procent i familjedaghem. 320 000 barn (60 procent av alla barn) i åldern 6–9 år fanns i skolbarnomsorgen, varav 56 procent i fritidshem och 4 procent i familjedaghem. Drygt 8 procent av barnen i åldern 1–5 år har en plats i en enskild förskola och 1,4 procent av barnen i åldern 6–12 år har en plats i ett enskilt fritidshem.

Förvärvsfrekvensen bland kvinnor med barn i åldern 1–6 år var 78 procent år 1998 och bland män 92 procent. Av kvinnorna arbetade 54 procent heltid och 46 procent deltid. Av männen arbetade 94 procent heltid och 6 procent deltid.

Bland föräldrar med barn i åldern 7–10 år var andelen heltids- och deltidsarbetande kvinnor och män ungefär densamma som bland föräldrar med yngre barn, men den kvinnliga förvärvsfrekvensen var högre – 87 procent.

I förskoleverksamheten var den genomsnittliga vistelsetiden för barn 31 timmar per vecka. 38 procent av barnen hade en vistelsetid mindre än 30 timmar, 37 procent hade en vistelsetid mellan 30 och 40 timmar och 25 procent av barnen hade en vistelsetid som var mer än 40 timmar i veckan. För barn i skolbarnomsorgen var vistelsetiden för över 90 procent av barnen mindre än 30 timmar (HINK 1997).

3.2.2 Regionala skillnader

Som en följd av bland annat skillnader i sysselsättning och demografiska förhållanden är barnomsorgen olika utbyggd och utformad i olika delar av landet. Skillnaderna är förhållandevis stora. Storstäder, förortskommuner och större städer – kommungrupper där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög – har den högsta andelen barn i barnomsorgen, medan landsbygdskommuner har den lägsta. Även fördelningen på olika verksamhetsformer skiljer sig åt mellan kommungrupperna. Familjedaghem är betydligt vanligare i landsbygdskommuner än i storstadsregioner, medan det omvända gäller för förskolor och fritidshem. År 1998 var till exempel 20 procent av landsbygdskommunernas barn i åldern 1–5 år inskrivna i familjedaghem jämfört med 6 procent av barnen i storstäderna. Samtidigt fanns ungefär vart tredje barn i åldern 1–5 år i landsbygdskommunerna i förskola jämfört med över hälften av barnen i storstäderna.

3.2.3 Barn som står utanför förskoleverksamheten

SCB:s Barnomsorgsundersökning 1996, visar att av den mindre andel barn i förskoleåldern (27 procent) som inte deltar i någon form av förskoleverksamhet är den största andelen (11 procent) hemma med en förälder som är föräldraledig för att ta hand om ett yngre syskon. För de flesta av dessa barn innebär föräldrars återgång till förvärvsarbete att också barnet återgår till sin förskoleverksamhet. Den näst största andelen barn utanför förskoleverksamheten (8 procent) är barn vars föräldrar arbetar eller studerar, utan att använda sig av kommunal barnomsorg. Det kan vara barn till skiftarbetande föräldrar eller barn som tas om hand av släktingar. Barn till arbetslösa föräldrar är den tredje största andelen (6 procent) utanför förskoleverksamheten. Den minsta andelen barn (2 procent) är barn i familjer med hemarbetande förälder. Denna familjetyp utmärks av att den främst finns i landsbygdskommuner och har fler barn än två.

Barn i tjänstemannafamiljer, särskilt familjer där någon förälder tillhör gruppen högre tjänstemän, har länge varit överrepresenterade i barnomsorgen. I takt med utbyggnaden har tjänstemännens överrepresentation minskat. SCB har visat att barn i åldern 2–6 år, vars båda föräldrar är arbetare eller lägre tjänstemän ökade sin andel i barnomsorgen från 49 till 63 procent mellan åren 1987 och 1995. Det var den enda socio-ekonomiska grupp som ökade sin andel under denna period. SCB-studien visar också att det finns skillnader i vilken verksamhetsform man utnyttjar. Barn med arbetarbakgrund finns i högre utsträckning i familjedaghem än barn från högre tjänstemannahem.

Socialstyrelsen har i en studie (*Med eller utan barnomsorg, Socialstyrelsen 1997*) analyserat vilka faktorer som sammanhänger med föräldrarnas efterfrågan på barnomsorg. Studien visar att barn med invandrarbakgrund finns i verksamheten i mindre utsträckning än andra. Skillnaden förklaras dock i stort sett helt av invandrarföräldrarnas lägre förvärvsfrekvens – de är oftare arbetslösa och arbetar oftare deltid än svenskfödda föräldrar. När föräldrarna förvärvsarbetar har barn vars föräldrar är födda utomlands barnomsorg minst lika ofta som andra barn. Bland de arbetslösa både har och efterfrågar invandrarföräldrar oftare barnomsorgsplatser till sina barn än svenskfödda föräldrar.

Studien visar också att familjer som inte har men som efterfrågar plats kännetecknas av att föräldern är ensamstående, arbetslös, förvärvsarbetande eller studerande, endast har ett barn och bor i en medelstor eller större kommun. Familjer som varken har eller efterfrågar plats för barnen utmärks av att föräldrarna är gifta/sammanboende, mamman varken förvärvsarbetar, studerar eller är arbetslös, att familjen har många barn och bor i en landsbygdskommun.

Storstadskommittén (*SOU 1997:61*) har undersökt förhållandena för förskolebarn i ett antal socialt utsatta stadsdelar i sju storstadskommuner och funnit att en betydligt lägre andel barn i dessa stadsdelar får del av barnomsorg än i övriga områden. Kommittén konstaterar att arbetslösheten bland småbarnsföräldrar är alarmerande hög. I vissa av stadsdelarna står en mycket hög andel

barn utanför barnomsorgen på grund av föräldrarnas arbetslöshet, många med invandrarbakgrund. Med anledning av detta har regeringen avsatt särskilda medel från den 1 juli 1999 för att underlätta för kommunerna att erbjuda förskola till alla barn från tre års ålder i dessa bostadsområden.

3.3 Demografiska förändringar

Inget annat land har haft så stora svängningar i fruktsamheten under senare år som Sverige. Under senare delen av 1980-talet ökade fruktsamheten mycket kraftigt och under åren 1990–1992 var den bland de högsta i hela Europa (2,1 barn per kvinna). Samma år nådde den kvinnliga förvärvsfrekvensen, som hade ökat under hela 1970- och 80-talet, en topp då 86 procent av alla kvinnor med barn i åldern 1–6 år förvärvsarbetade.

Sedan dess har fruktsamhetsnivån sjunkit med nästan 30 procent till den lägsta nivån som någonsin redovisats i den svenska befolkningsstatistiken (1,5 barn per kvinna).

Senare års minskade barnafödande har skett samtidigt som arbetslösheten ökat. Analyser har gjorts som visar på samband mellan låg sysselsättning, låg inkomst och låg nativitet. Till skillnad mot flertalet andra europeiska länder tycks arbetslöshet i Sverige inte leda till ökat utan minskat barnafödande.

De stora barnkullarna från första hälften av 1990-talet lämnar nu förskoleverksamheten för att börja skolan. Samtidigt sjunker barnantalet i förskoleåldrarna. Åren 1993–1995 uppgick antalet barn i åldern ett till fem år till över 600 000 och kommer fr.o.m. år 2001 att ligga kring 450 000, vilket innebär en minskning med cirka 20 procent.

3.4 Barnomsorg vid arbetslöshet

Enligt skollagen (1985:1100) skall kommunen tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för alla barn i åldern 1–12 år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller barnets eget behov. Huruvida gruppen barn vars föräldrar är eller blir arbetslösa, skall anses ha ett eget behov av barnomsorg eller ej är en fråga som kommunerna bedömer olika.

Antalet barn med arbetslösa föräldrar ökade kraftigt under 1990-talet till följd av situationen på arbetsmarknaden. År 1997 hade t.ex. 59 000 barn i åldern 1–6 år en arbetslös mamma och 40 000 en arbetslös pappa. År 1991 var motsvarande tal 19 000 respektive 17 000.

Under perioden 1997–1999 har arbetslösheten minskat markant. Hittills i år har sysselsättningen ökat med 60 000 personer, vilket historiskt sett är en mycket snabb uppgång. Sysselsättningsutvecklingen väntas även bli fortsatt god framöver. Mellan åren 1998 och 2000 beräknas antalet sysselsatta öka med 170 000 mätt som årsgenomsnitt. Även arbetskraftsutbudet har ökat under den senaste tiden och förutses fortsätta öka. Regeringens mål om fyra procents öppen arbetslöshet ligger fast. Enligt nuvarande bedömning kommer den öppna arbetslösheten i slutet av år 2000 att ligga strax ovanför 4,0 procent.

I detta läge är det angeläget att hinder för aktivt arbetsökande hos arbetslösa föräldrar kan undanröjas, liksom att arbetsutbudet inte hålls tillbaka av orimliga marginaleffekter.

Barn till arbetslösa ställs emellertid utanför förskoleverksamheten i många kommuner och reglerna för tillgång till plats har successivt skärpts under perioden 1995–1997. I en stor del av kommunerna mister ett barn sin plats antingen direkt eller kort tid efter att en förälder blivit arbetslös. Kommunernas regelsystem för barnomsorg vid arbetslöshet skiljer sig kraftigt åt. I drygt hälften av landets kommuner får förskolebarn behålla sin plats om någon av föräldrarna blir arbetslös. I 40 procent av kommunerna mister däremot ett förskolebarn sin plats när en förälder blir arbetslös.

Endast 28 procent av kommunerna ställer inget krav på förvärvsarbete eller studier för plats i förskoleverksamheten.

Reglerna för rätt till barnomsorgsplatser när någon av föräldrarna blir arbetslös skiljer sig bl.a. åt beroende på vilken politisk majoritet som finns i kommunen. I kommuner med socialdemokratisk/vänsterpartistisk majoritet behåller förskolebarn sin plats med eller utan tidsbegränsning i 58 procent av kommunerna och i kommuner med borgerlig majoritet i 39 procent av kommunerna (*Begränsad barnomsorg, Socialstyrelsen 1997*). Skolverkets uppföljning våren 1998 visade att reglerna lättat något i jämförelse med året innan. Förändringarna är dock marginella.

Efterfrågan på barnomsorg är tämligen hög för barn till arbetsökande föräldrar och betydligt högre än för barn till föräldralediga. Enligt SCB:s Barnomsorgsundersökning 1996 efterfrågade arbetsökande föräldrar med barn i åldern 1–5 år plats till 76 procent av barnen, cirka 70 procent oavsett om arbetslösheten upphörde eller ej.

Arbetsökande föräldrar behöver bl.a. barnomsorg till sina barn för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och för att aktivt kunna söka arbete. För att lösa detta har ett antal kommuner under de senaste åren inrättat särskilda verksamheter för barn till arbetsökande. Det kan röra sig om korttidsplatser i reguljär verksamhet eller särskilda förskolor som endast tar emot barn med tillfälliga tillsynsbehov. Enligt Socialstyrelsen (*Begränsad barnomsorg, Socialstyrelsen 1997*) avviker dessa verksamheter på flera punkter från de riktlinjer som gäller för svensk barnomsorg. Bristerna rör framför allt kontinuiteten. Omsättningen av barnen är hög, högst tre månaders vistelsetider är inte ovanliga i dessa verksamheter, inskolning av nya barn sker snabbt eller hinns inte med alls. Syftet med dessa verksamheter är främst att föräldrar inte skall behöva avstå från ett arbete när ett sådant erbjuds. Barnens behov av stabila relationer har kommit i bakgrunden. En del av dessa särskilda verksamheter har emellertid lagts ned och en del som planerats har inte startat.

Barnomsorgens betydelse för arbetsökande föräldrar och deras barn illustreras i en intervjuundersökning i Stockholm, en av de

kommuner där arbetssökandes barn får gå kvar i barnomsorgen (*Förskolan och arbetslösheten, FoU-rapport 1997:2*). En majoritet av de intervjuade föräldrarna uppgav att arbetslösheten haft negativa konsekvenser inte bara för deras ekonomi, utan även för deras självkänsla och sociala kontakter. Förskolan sågs som ett stöd och en avlastning i en svår situation. För barnen betydde förskolan kamratkontakter, gruppgemenskap, kontinuitet och stimulans.

3.5 Kostnader

Barnomsorgens bruttokostnader beräknas uppgå till cirka 39 miljarder kronor (borträknat förskoleklassen som numera tillhör skolan). Bruttokostnaden för förskolan beräknas uppgå till cirka 26 miljarder kronor, för fritidshemmen 8 miljarder kronor och för familjedaghemmen 5 miljarder kronor.

Det finns uppgifter om barnomsorgens bruttokostnader, men det är svårare att beräkna det samhällsekonomiska värdet av barnomsorgen. Barnomsorg gör att föräldrar kan förvärvsarbeta och på så sätt bidra till produktionen. Den totala arbetsinsatsen i ekonomin beror på hur stor andel av de som är i arbetsför ålder som arbetar. Ju högre andel som är sysselsatt desto högre produktion är möjlig. Föräldrar som utnyttjar den offentligt finansierade barnomsorgen betalar direkta och indirekta skatter till primär- och landstingskommuner och till staten. Arbetsgivarna betalar en arbetsgivaravgift som tillförs statskassan. Ökade föräldrainkomster minskar den offentliga sektorns utgifter för olika inkomstberoende bidrag, t.ex. socialbidrag och bostadsbidrag. Om de ökade skatteintäkterna kompenserar samhällets kostnader för barnomsorgen innebär detta också en ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Olika studier av det samhällsekonomiska värdet av barnomsorgen har visat att utbyggnaden av barnomsorgen har varit samhällsekonomiskt lönsam. (*Svensk barnomsorg – en dyrgrip?*, Svenska Kommunförbundet 1988, *Barnomsorgen i ett samhällsekonomiskt perspektiv*, Delegationen för social forskning 1989, *Socialdepartementet, Schwartz & Nyman Ds 1991:66* –

jämförelsealternativet föräldrarnas egen vård i hemmet, Schwartz 1992, research paper nr 6491). En studie inom Finansdepartementet visar också att barnomsorgen har en mycket god fördelningseffekt. Subventionerna av barnomsorgen är mer än dubbelt så höga för de tre femtedelar föräldrar som har lägst ekonomisk standard jämfört med den femtedel som har högst inkomster (*prop. 1999/2000:1, Finansplanens bilaga 4, Fördelningspolitisk redogörelse*).

En god barnomsorg bidrar också till barns sociala och intellektuella utveckling, vilket i sin tur påverkar barnens förutsättningar att så småningom fungera väl i skola, samhälle och arbetsliv. Effekterna för barnen av olika slag av barnomsorg och det sociala värdet för föräldrarna av att kunna förvärvsarbeta är dock svårare att kvantifiera.

3.6 Avgifter

Kommunerna har rätt att ta ut skäliga avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (2 a kap. 10 § skollagen, 1985:1100). För barn i behov av särskilt stöd i förskolan skall verksamheten vara avgiftsfri upp till 525 timmar om året. Därutöver får skäliga avgifter tas ut.

Någon definition av begreppet skälig finns inte i lagstiftningen. I förarbetena (*prop. 1993/94:11 s. 50*) sägs emellertid att avgifterna inte får bli så betungande att föräldrarna av ekonomiska skäl avstår från en verksamhet som det skulle vara bra för barnen att delta i.

Avgifternas nivåer och avgiftssystemens konstruktion påverkar familjernas förvärvsmönster och ekonomi.

Under 1990-talet har flertalet kommuner förändrat sina barnomsorgsavgifter. Nivåerna har höjts och taxornas konstruktioner har förändrats. Den andel av kommunernas bruttokostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som finansierats genom föräldraavgifter har ökat under 1990-talet från 10 procent till 17 procent. Avgiftsfinansieringsgraden är lägst i glesbygdskommuner (13 procent) och högst i förortskommuner (21 procent).

Avgifterna och taxornas konstruktion inom barnomsorgen har allt mer kommit att användas som ett styrmedel för kommunerna att minska efterfrågan och därmed hålla tillbaka kostnaderna. Avgiftshöjningar har också ökat intäkterna. Så gott som samtliga kommuner i landet har någon form av tidsrelaterade avgifter, ibland med så mycket som fyra eller fler tidsintervall. Syftet med dessa är att dämpa efterfrågan och effektivisera verksamheten. År 1994 hade 87 procent av kommunerna tidsrelaterade taxor. Andelen kommuner med inkomstrelaterade avgifter har ökat under 1990-talet och är nu omkring 85 procent.

3.6.1 Marginaleffekter

Inkomst- och tidsrelaterade barnomsorgsavgifter innebär att marginaleffekterna kan bli stora när familjens arbetsinkomster och/eller arbetstider ökar. Om en barnfamiljs inkomster ökar genom högre löner eller genom att en förälder ökar sin arbetstid från deltid till heltid kan det innebära att en stor del av inkomstökningen går åt till minskade bidrag samt ökade barnomsorgsavgifter och på så vis minskar det ekonomiska utbytet av arbete. Socialstyrelsen har granskat sådana marginaleffekter (*Råd med barnomsorg? 1997:5*). Granskningen visar att en genomgående tendens är att ensamstående föräldrar får behålla en mindre andel av inkomstökningen än sammanboende föräldrar. Det är en följd av att avgifterna ökar och bostadsbidraget trappas av. I vissa fall kan marginaleffekterna bli över 90 procent.

Detta understryks även i en rapport från ESO, *Lönar sig arbete?* (Ds 1997:73). Studien visar att de sammanlagda marginaleffekterna av skatter, bidrag och barnomsorgsavgifter för makar med två barn i barnomsorgen är hög i de flesta inkomstskikt. Vid en återgång till arbete efter arbetslöshet får familjen behålla endast några procent av den höjda inkomsten. I avsnitt 5.3.1 redovisas några exempel på marginaleffekternas betydelse.

3.6.2 Kommunala skillnader

Skillnaderna i barnomsorgsavgifter mellan kommunerna är mycket stora. Socialstyrelsen redovisar i tidigare nämnda rapport en kartläggning av avgiftsnivåerna i förskolor och fritidshem. Kartläggningen visar att en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 33 timmar per vecka i den billigaste kommunen betalar 1 300 kronor per månad i avgift, jämfört med 3 400 kronor i den dyraste. Det motsvarar en skillnad per år på över 25 000 kronor.

En höglönlad familj där båda föräldrarna arbetar heltid betalar mellan 1 400 kronor och 5 600 kronor per månad för sina två barn som är i förskola 46 timmar per vecka. Det motsvarar en avgiftsskillnad på mer än 50 000 kronor per år.

En ensamstående förälder med genomsnittsinkomst och ett barn i fritidshem 26 timmar per vecka betalar 200 kronor i avgift i den billigaste kommunen och 1 600 kronor i den dyraste – en skillnad på drygt 17 000 kronor per år.

Socialstyrelsen har beräknat den summa som familjerna har kvar efter det att skatt, hyra, mat, barnomsorgsavgifter och annat nödvändigt har betalats. Resultatet pekar även här på stora skillnader mellan kommunerna. För en vanlig tvåbarnsfamilj, där den ene föräldern arbetar deltid kan skillnaden i konsumtionsutrymme sedan de nödvändiga kostnaderna är betalda uppgå till 30 000 kronor per år. En ensamstående heltidsarbetande tvåbarnsförälder med en bruttoinkomst på 13 200 kronor i månaden har en konsumtionsnivå under socialbidragsnormen i över 90 procent av kommunerna sedan barnomsorgsavgiften är betald. Av de ensamstående typfamiljerna i Socialstyrelsens studie är det endast den höglönlade som befinner sig över socialbidragsnormen. I vissa kommuner är marginalerna mycket små även för denna familj.

4 Reformen allmän förskola, förskoleverksamhet för barn till arbetssökande samt maxtaxa

4.1 Inledning

I de tidigare avsnitten har förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen redovisats vad gäller utvecklingen av bl.a. tillgänglighet och avgiftsuttag under 1990-talet. Det kommunala ansvaret för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen innebär kommunala skillnader i praxis och prioriteringar. Regionala skillnader förekommer, förvärvsfrekvensen hos föräldrarna påverkar struktur och tillgänglighet i verksamheten. Allt fler kommuner har såväl inkomstrelaterade som tidsrelaterade avgifter. I en del kommuner utestängs barn till arbetslösa föräldrar från förskoleverksamheten, i andra kommuner deltar dessa barn i verksamheterna. Den utveckling som innebär att det pedagogiska värdet av förskola och fritidshem betonas mer gör att frågan om vilka barn som nås av verksamheten och vilka som inte gör det fokuseras. Barnomsorgens roll i samhället och dess kopplingar till arbetsmarknaden är vidare en fråga av stor betydelse. Det finns marginaleffekter till följd av det nuvarande avgiftssystemet som negativt drabbar enskilda föräldrar, som urholkar det ekonomiska utbytet av arbete och som kan påverka arbetsmarknadens funktionssätt och motverka den fortsatta ökningen av sysselsättningen.

Det är denna problembild som ligger bakom regeringens ställningstagande till att i den ekonomiska vårpropositionen 1999 avsätta medel för en reform med maxtaxa och allmän förskola.

Arbetsgruppen lägger mot denna bakgrund fram följande förslag till genomförande av den av regeringen presenterade reformen.

4.2 Allmän förskola för fyra- och femåringar

Arbetsgruppens förslag: En allmän förskola införs för fyra- och femåringar. Förskolan skall omfatta minst 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna den allmänna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten.

4.2.1 Skälen för arbetsgruppens förslag

Frågan om en utbyggnad av en allmän förskola nedåt i åldrarna har länge diskuterats. Allt eftersom förskolans betydelse för barns utveckling och lärande erkänts och det stora flertalet av alla barn kommit att finnas inom förskoleverksamheten, har frågan om de barn som av olika skäl inte deltar i verksamheten fått en ökad uppmärksamhet.

Förskolan har nyligen blivit en del av utbildningssystemet efter att tidigare ha haft sin tydligaste koppling till familjepolitiken. Att verksamheten nu skall bedrivas utifrån en nationell läroplan förtydligar förskolans uppdrag samt den förberedelse för det fortsatta lärandet i skolan som förskolan skall ge. Förutsättningarna inför skolstarten kan bli mycket olika om vissa barn har flera år av förskola bakom sig, när de kommer till förskoleklassen, medan andra inte har det. Särskilt allvarligt är det om det gäller barn från socialt utsatta miljöer som skulle ha ett särskilt behov av att delta i förskolans verksamhet.

Jämfört med andra EU-länder har Sverige en mycket väl utbyggd förskoleverksamhet för barn i åldern 1–5 år. Den kan erbjuda en kvalitativt god omsorg och göra det möjligt för föräldrar att förena föräldraskap och förvärvsarbete i en omfattning som andra länder saknar. Särskilt för de yngsta barnen är detta påtagligt. Behovet av förskoleverksamhet för barn i åldern 1–3 år är i de flesta europeiska länder utanför Norden mycket stort (*A Review of Services for Young Children in the European Union, EU Child*

Care Network 1996). Vad Sverige däremot ännu saknar är en förskola som vänder sig till alla barn och som länkar in i utbildningssystemet på ett tydligare sätt. En sådan förskola innebär en perspektivförskjutning mot att förskolan i första hand är till för barnet självt, dess utveckling och lärande.

4.2.2 Allmän förskola för fyra- och femåringar

Sedan förskoleklassen blivit en egen skolform är det fyra- och femåringarna som utgör den största andelen barn i förskolan. 82 procent av fyraåringarna och 85 procent av femåringarna är inskrivna i förskoleverksamhet. Av dessa finns cirka 12 procent i vardera åldersgrupp i familjedaghem. Detta innebär att drygt 70 procent av barnen i dessa åldrar får del av förskolan. Detta kan jämföras med förskoleklassen som i princip alla sexåringar deltar i, med undantag för dem som börjat skolan som sexåringar (knappt 6 procent).

Det kan naturligtvis diskuteras vid vilken ålder en allmän förskola bör erbjudas barnet. I många länder anses 3 år vara en lämplig ålder. För den satsning på förskola i socialt utsatta bostadsområden som regeringen avsatt särskilda medel till har åldern 3–5 år valts. Frågan har dock i ett nationellt perspektiv många aspekter såsom pedagogiska, kvalitetsmässiga, geografiska och ekonomiska.

Arbetsgruppen föreslår att den allmänna förskolan i första hand skall omfatta alla fyra- och femåringar. Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna allmän förskola, men frivilligt för barnen att delta. Läroplanen för förskolan (Lpfö 98) skall gälla för den allmänna förskolan. Uppföljning och utvärdering av verksamheten skall vara en fråga för Statens skolverk.

Det är alltid föräldrarna som avgör huruvida barnet skall gå i den allmänna förskolan eller ej. Arbetsgruppen räknar med att en hög andel föräldrar med barn hemma eller i familjedaghem kommer att välja den allmänna förskolan och att andelen kommer att vara något högre för femåringarna (80 procent av barnen som är hemma) än för fyraåringarna (70 procent av samma grupp barn). För barn i familjedaghem utgår beräkningarna från att 60 procent av fyra- och

femåringarna kommer att delta i den allmänna förskolans verksamhet.

4.2.3 Omfattning

Arbetsgruppen föreslår att den allmänna förskolan omfattar minst 525 timmar om året. Denna tidsrymd innebär i princip tre timmar om dagen under skolans terminer och motsvarar den minsta garanterade tiden i förskoleklassen. För barn i 4–5-årsåldern i förskolan med ett längre omsorgsbehov än tre timmar innebär det att den allmänna förskolan tidsmässigt blir en del av den reguljära förskolan som skall tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Detta innebär att de flesta barn kommer att ha längre vistelsetider i förskolan än de tre timmar som den allmänna förskolan omfattar.

För barn i familjedaghem kombineras den allmänna förskolan med familjedaghemmets verksamhet. Förskolan skall för dessa barn ses som ett komplement till familjedaghemmet och samverka med detta. Ett nära samarbete mellan dagbarnvårdarna och personalen i förskolan bör eftersträvas.

För barn utan något omsorgsbehov utöver den allmänna förskolan, dvs. i allmänhet barn som är hemma kan dock tre timmar vara en väl kort tidsrymd att tillbringa i en förskolegrupp. Det är viktigt att den lagreglerade tid som den allmänna förskolan skall bedrivas inom betraktas som en minsta garanterad vistelsetid för barnet i förskolan och att kommunerna lokalt beslutar om en organisation av verksamheten som utgår från barnets bästa.

Kommunernas möjlighet att anordna den allmänna förskolan tidsmässigt på olika sätt som är anpassade till lokala behov bör beaktas. Så kan det t.ex. i glesbygd med långa resvägar för barnen vara lämpligare att den allmänna förskolan bedrivs längre tid under dagen, men färre dagar i veckan. Omfattningen av minst 525 timmar per år bör dock vara densamma.

4.2.4 Lagreglering

Att förskolan blir allmän för barn i åldern fyra och fem år innebär att den tillhandahålls alla barn i dessa åldrar, att den är avgiftsfri och omfattar en minsta garanterad vistelsetid om 525 timmar för barnet. Skollagens 2 a kap. om Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan därmed i tillämpliga delar även gälla den allmänna förskolan, men med vissa tillägg som reglerar just denna verksamhet.

Skollagen (1985:1100) anger förskolans uppgift samt de allmänna kvalitetskrav som skall gälla för verksamheten angående personalens utbildning, barngruppernas sammansättning och storlek, lokalernas ändamålsenlighet samt vad som gäller för barn i behov av särskilt stöd. Det är givetvis viktigt att en allmän förskola som erbjuds alla barn håller en hög pedagogisk kvalitet. Personalgruppen bör innehålla högskoleutbildad personal, vilket inte utesluter värdet av att också personal med annan barnkompetens ingår i arbetslagen. Läroplan för förskolan (Lpfö 98) skall gälla för den allmänna förskolan.

Kommunens möjlighet att sluta avtal med annan huvudman om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bör även gälla den allmänna förskolan. Det samma bör gälla regleringar av kommunens tillstånd och bidrag till enskild verksamhet.

4.2.5 Organisation

Hur den allmänna förskolan skall organiseras bör vara en fråga som beslutas av kommunerna själva. Flera modeller är tänkbara. En viktig fråga är hur den allmänna delen av förskolan skall organiseras i förhållande till förskolan i övrigt.

Arbetsgruppen anser att en hög grad av integration bör eftersträvas mellan den allmänna förskolan och förskolan i övrigt och att en samverkan kan bidra till en ökad kvalitet för all förskoleverksamhet.

De allra flesta fyra- och femåringar finns redan inskrivna i förskolan. Den allmänna förskolan kommer dock att innebära att fler barn kommer till förskolan från hem och familjedaghem, de flesta av dem med kortare vistelsetider än andra barn. Om den allmänna förskolan bedrivs inom den övriga förskolans ram, vilket kan vara lämpligt om det finns utrymmen och lediga platser, är det väsentligt att verksamheten läggs upp på ett sätt som gagnar såväl barnen med de kortare som dem med de längre vistelsetiderna. Barngruppernas storlek och sammansättning bör därvid särskilt beaktas. Det är viktigt att barngruppen har en lämplig storlek för att en bra förskolepedagogisk verksamhet skall kunna bedrivas och att personalen kan arbeta i arbetslag också i den allmänna förskolan.

Om särskilda grupper bildas för barn från hem och familjedaghem i den allmänna förskolan enligt den modell som förr användes för deltidgruppen, innebär det vanligen att en grupp barn eller möjligen två per dag har gemensam verksamhet ett antal timmar. Man kan också tänka sig ett mellanting mellan att integrera barn i den reguljära förskolans verksamhet och att ha egna grupper för den allmänna förskolan, så att alla barn i fyra- och femårsåldern har verksamhet i egna lokaler, i nära anslutning till förskolans lokaler vissa timmar under dagen.

För barn som kan behöva förlänga sin vistelsetid, t.ex. barn till föräldrar som är arbetssökande och som erhåller arbete, är en plats i en grupp som kan erbjuda heldagsomsorg att föredra.

Många av de organisatoriska frågorna kommer att bestämmas av de lokala behov och förutsättningar som finns i kommunerna, när det gäller antal barn i aktuella åldrar, lokaler att tillgå, lediga platser p.g.a. minskande barnkullar m.m.

4.2.6 Pedagogiskt innehåll

En allmän förskola förändrar inte förskolans uppdrag. Det pedagogiska innehållet skall utgå från den förskolepedagogiska kultur och de mål att sträva mot som kommer till uttryck i förskolans läroplan (Lpfö 98). En allmän förskola i Sverige har en god tradition att bygga på av en pedagogik som utgår från barns förutsättningar och behov, barns sätt att utvecklas och kunskaper om hur barn lär i dessa åldrar.

Förskolan skall vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar i den. Det har i Sverige utvecklats en förskolepedagogik där leken har stor betydelse och som bygger på barns lust och nyfikenhet och behov av att få utforska sin tillvaro.

Den helhetssyn som länge präglat förskolans arbete utgår från att barnets hela förmåga tillvaratas, inte bara den intellektuella, utan även den fysiska, praktiska, skapande och sociala förmåga som barnet besitter. Barns språkutveckling är ett viktigt område i förskolan. För barn med annat modersmål än svenska har en allmän förskola ett särskilt ansvar.

Förskolepedagogiken utgår från en syn på barnet som kompetent och med stora inneboende resurser, i stånd att formulera egna teorier om världen, att pröva och utforska tillvaron och att känna tillit till sin förmåga.

Att barnet är medskapare av sin egen kunskap förutsätter en dialog och en reflekterande hållning från den vuxne till barnens läroprocesser. I det förskolepedagogiska arbetet handlar det om att hålla barnens frågor, hypoteser, teorier och fantasier vid liv och att följa hur de söker svar och skapar mening i sin tillvaro. Det handlar också om att vägleda, skapa situationer och utnyttja tillfällen som kan utmana barnens tankar och teorier.

Det är viktigt att den allmänna förskolan inte betraktas som ”den pedagogiska delen” av förskolan, medan ambitionerna sänks i övrig förskola när det gäller barns utveckling och lärande. Den allmänna förskolan skall inte bedrivas på bekostnad av någon annan verksamhet. De medel som tillförs kommunerna för att anordna en allmän förskola för barn i åldern fyra och fem år är avsedda att användas

på ett sådant sätt att kvaliteten kan bibehållas och vidareutvecklas i all förskoleverksamhet för barn i åldern 1–5 år.

4.2.7 Avgifter

Den allmänna förskolan för fyra- och femåringar skall i likhet med skolan och förskoleklassen vara avgiftsfri. En bestämmelse om avgiftsfrihet för barnen i den allmänna förskolan införs i skollagen (1985:1100) som innebär att kommunen inte skall ta ut någon avgift för de tre timmar som förskolan pågår. För vistelsetid i förskoleverksamhet utöver den allmänna förskolan, dvs. vistelsetid som överskrider tre timmar, kan en skälig avgift tas ut enligt kommunens taxor.

Modellen för den nu föreslagna allmänna förskolan för fyra- och femåringar har i huvudsak varit den sexårsverksamhet som tidigare bedrevs inom förskolan, enligt 15 § socialtjänstlagen (1980:620). Även i denna verksamhet garanterades barnen en avgiftsfri minsta tid, medan avgifter enligt kommunens taxor kunde tas ut för vistelsetider utöver den allmänna förskolan.

Frågan om den avgiftsfria allmänna förskolan för sexåringar har prövats i domstol. Regeringsrätten har i ett fall uttalat att den i lagen stadgade företrädesställningen, dvs. avgiftsfriheten, för barnen i den allmänna förskolan måste komma till uttryck i taxan. Denna kan därför inte konstrueras så att de av lagen privilegierade barnen berövas sin gynnande ställning och åläggs att betala samma avgift som övriga barn.

Arbetsgruppen bedömer, mot bakgrund av vad som föreslås och i enlighet med tidigare praxis, att även de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen måste beakta den avgiftsfrihet som föreskrivs för den allmänna förskolan.

Maxtaxereformen innebär dock en mycket stor förändring i förhållande till det avgiftssystem som gällde för sexåringarna. Arbetsgruppen vill därför peka på att den nu föreslagna avgiftsfriheten i den allmänna förskolan och tidigare praxis i frågan, i ett system med maxtaxa, innebär att de barn som går i den

allmänna förskolan för fyra- och femåringar kommer att ges en avgiftsreduktion utifrån en i många fall lägre nivå och att maxtaxans faktiska tak härigenom sänks. I det ekonomiska underlag som arbetsgruppen tagit fram är, i enlighet med finansieringsprincipen, en kostnad beräknad för avgiftsreduktionen för barn i åldern fyra och fem år i den allmänna förskolan för de kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa.

4.3 Förskoleverksamhet för barn till arbetssökande föräldrar

Arbetsgruppens förslag: Barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetssökande skall, i likhet med vad som gäller för barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar, omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten. Detta innebär att även barn i åldern 1–5 år i förskoleverksamhet, vars föräldrar blir arbetslösa, skall kunna behålla sin plats inom förskoleverksamheten. En minsta vistelsetid om tre timmar per dag skall garanteras barnen.

4.3.1 Nuvarande lagstiftning

Enligt 2 a kap. 6 § skollagen (1985:1100) skall förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

Barnets eget behov har inte definierats närmare, men i propositionen som låg till grund för lagstiftningen (prop. 1993/94:11) anges att det inte borde ställas upp något krav på att föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar för att plats inom förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg skall erbjudas. Vidare sägs i samma proposition att det bör vara en strävan att ett barn, om föräldrarna så önskar, får behålla en plats i förskolan även vid förändrade sociala förhållanden, t.ex. om en förälder blir arbetslös

eller tar ledigt för vård av yngre syskon – ”Det bör undvikas att barnet rycks upp ur barngruppen när sådana förändringar inträffar”.

Frågan om kommunens skyldigheter gentemot barn med arbetslösa föräldrar har prövats i domstol. Det har därvid konstaterats att kommuner som inte låter ett barn behålla sin plats i förskolan vid föräldrars arbetslöshet inte handlar på något lagstridigt sätt. Detta dock under förutsättning att inte barnets eget behov av förskoleverksamhet bedöms som uppenbart.

4.3.2 Skälen för arbetsgruppens förslag.

Många skäl talar för att barn, vars föräldrar är arbetslösa, bör omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet, samt att barn som har plats i förskoleverksamheten bör få behålla denna plats också om en förälder blir arbetslös.

Det främsta skälet är barnets eget behov av det som förskoleverksamheten kan erbjuda som ett komplement till hemmet. Pedagogisk stimulans för utveckling och lärande, tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna kan utvecklas, en miljö utformad och utrustad för barns utveckling, lek och lärande. Förskoleverksamheten blir ofta en viktig del av barns uppväxtmiljö och av barnfamiljernas vardag.

Med fokusering på barnets eget behov, snarare än på föräldrarnas behov av förskoleverksamhet p.g.a. förvärvsarbete, blir det också en jämlikhetsfråga att inga barn utesluts från möjligheten att få del av förskoleverksamheten. I dag finns det bostadsområden där upp emot 85 procent av barnen kan ha plats i förskoleverksamheten medan det i andra bostadsområden kan vara så få som 35 procent. Det som främst skiljer dessa bostadsområden åt är förvärvs- och arbetslöshetsfrekvens bland de boende.

Arbetslösheten – särskilt långtidsarbetslösheten, är ojämnt fördelad i befolkningen. Bland lågutbildade, unga ensamstående mödrar och bland invandrare är arbetslösheten högre än bland resten av befolkningen. Barnen i just dessa grupper hamnar därför ofta i en situation där de permanent ställs utanför förskoleverksam-

heten. Många av dessa familjer lever i socialt utsatta situationer, där förskolepedagogiskt stöd skulle vara av särskilt värde för barnet. Ett antal studier har gjorts som visar att deltagande i en väl fungerande förskola är särskilt gynnsamt för barn i socialt utsatta miljöer. Förskolan kan bidra till att motverka risken för marginalisering av barn och föräldrar.

En annan aspekt på barnomsorg och arbetslöshet är givetvis föräldrars möjlighet att söka arbete. Många föräldrar har ställts inför det Moment 22 det innebär att inte kunna stå till arbetsmarknadens förfogande p.g.a brist på barnomsorg och att inte få barnomsorg p.g.a. brist på arbete. För föräldrars möjlighet att vara aktivt arbetssökande och snabbt kunna ta ett arbete när ett sådant erbjuds är förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar av största betydelse. För arbetslösa föräldrar gäller det såväl att kunna erhålla som att få behålla en plats i förskoleverksamheten för sina barn.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen väntas det råda en stark efterfrågan på arbetskraft inom de allra flesta yrken på arbetsmarknaden. Bristen på arbetskraft förutses öka inom delar av arbetsmarknaden, framför allt för arbetsgivare inom kommunal sektor, t.ex. för vård och omsorg och inom byggnadsverksamhet.

Arbetsgruppen föreslår att begreppet arbetssökande används i barnomsorgslagstiftningen och att förvärvsarbetande, studerande och arbetssökande där blir likställda. För att en förälder skall anses vara aktivt arbetssökande och vars barn därmed blir berättigat till förskoleverksamhet, dvs. förskola eller familjedaghem, bör således föräldern stå till arbetsmarknadens förfogande och även i övrigt uppfylla kraven för aktiv arbetssökning.

4.3.3 Omfattning

Arbetsgruppen anser att barn vars föräldrar är arbetssökande skall omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet från ett till och med fem års ålder, dvs. samma åldersmässiga omfattning som för barn till förvärvsarbete och studerande föräldrars barn, samt för barn med ett eget behov av barnomsorg. Detta innebär att kommunen utan oskäligt dröjsmål efter ansökan skall erbjuda en plats i förskola eller familjedaghem i enlighet med vårdnadshavarens önskemål.

För barn i åldern ett till och med fem år, som redan har en plats skall, om föräldrarna så önskar, barnet kunna behålla sin plats i den förskoleverksamhet barnet är inskrivet, om en förälder förlorar sitt arbete och övergår till att bli arbetssökande. Någon omflyttning av barnet till annan verksamhet bör som princip inte få komma i fråga. Utgångspunkten bör vara barnets behov av kontinuitet, samt föräldrarnas möjlighet att så snabbt som möjligt återgå till förvärvsarbete.

När det gäller omfattningen av förskoleverksamhet för arbetssökandes barn, anser arbetsgruppen att en kortare vistelsetid kan accepteras. En minsta daglig vistelsetid av tre timmar bör dock vara garanterad barnet. I likhet med vad som gäller för den allmänna förskolan kan tre timmar vara en alltför kort tid för en del barn att vistas i en barngrupp. Även här gäller att kommunen måste kunna göra bedömningar lokalt i samråd med föräldrar och den förskolepersonal som känner barnets och familjens behov bäst.

För arbetssökandes barn i åldern fyra och fem år gäller att den allmänna förskolan skall erbjudas barnet. Det är en fördel om ett barn till en arbetssökande förälder får sin verksamhet i den allmänna förskolan förlagd till en förskola som kan erbjuda heldagsomsorg, eftersom vistelsetiderna sannolikt kommer att behöva förlängas när föräldrarna återgår till förvärvsarbete. Därmed kan barnet vara kvar i samma verksamhet utan att behöva byta barn- och personalgrupp.

Särskilda verksamheter för barn till arbetslösa är en lösning som arbetsgruppen inte vill förorda. Det bör så långt möjligt undvikas

att barn tvingas byta verksamhet och barngrupp när familjens sociala förhållanden förändras.

Det vore enligt arbetsgruppens mening även värdefullt om arbetssökande föräldrars barn i förskoleklass och skola kan erbjudas skolbarnsomsorg i fritidshem och öppen fritidsverksamhet för att få del av dessa verksamheter och upprätthålla kontakten med kamrater och personal. Detta ligger dock inte inom arbetsgruppens mandat att föreslå och har heller inte ingått i de kostnadsberäkningar som ligger till grund för reformen allmän förskola, förskoleverksamhet till arbetssökande och maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

4.4 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Arbetsgruppens förslag: Ett statsbidrag inrättas till kommuner som inför maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. För att statsbidrag skall kunna betalas ut skall maxtaxan vara 700 kronor per barn och månad i förskoleverksamheten (förskola eller familjedaghem) och 500 kronor per barn och månad i skolbarnsomsorgen (fritidshem och familjedaghem). För syskon skall avgiften vara 500 kronor respektive 300 kronor i förskoleverksamheten samt 300 kronor respektive 150 kronor i skolbarnsomsorgen. Den högsta avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, skall betalas för de yngsta barnet i familjen och den närmast lägre avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, för det närmast äldre barnet. Från det fjärde barnet i familjen utgår ingen avgift. Införandet av en maxtaxa är frivilligt för kommunerna. Vid ett stegvist införande av maxtaxan gäller andra nivåer.

4.4.1 Skälen för arbetsgruppens förslag

4.4.1.1 Marginaleffekterna behöver sänkas

De tids- och inkomstrelaterade avgifterna i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skapar marginaleffekter som kraftigt minskar det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete.

Marginaleffekter uppkommer när en ökad inkomst till stor del försvinner i höjda skatter, minskade inkomstprövade bidrag och ökade avgifter av olika slag. De höga marginaleffekterna beror på kombinationseffekter av skatter, transfereringar och avgifter. När inkomsten ökar betalar man mer skatt. Inkomstprövade bidrag t.ex. bostadsbidraget, trappas av mot inkomsten. Dagens inkomst- och tidsrelaterade barnomsorgsavgifter medför att en ökad inkomst till stor del försvinner i höjda avgifter. Barnomsorgsavgifterna innebär att arbete lönar sig dåligt för många barnfamiljer.

Marginaleffekterna gör att människor, särskilt barnfamiljer, inte nämnvärt kan påverka sina ekonomiska förhållanden genom att förkovra sig, arbeta mer och på så vis öka sina inkomster. Att ta kortvariga arbeten, att börja arbeta efter arbetslöshet, att gå från deltid till heltid, att studera och att åta sig mer kvalificerade arbetsuppgifter lönar sig för dåligt för individen eller hushållet. Höga marginaleffekter är speciellt allvarliga när de drabbar arbetslösa eller andra personer med låga inkomster eftersom de då kan ge upphov till s.k. arbetslöshets- och fattigdomsfällor.

Ett syfte med en maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är att reducera dessa typer av effekter, dvs. öka det ekonomiska utbytet av att arbeta. Lägre marginaleffekter gör det mer lönsamt för deltidsarbetande att utöka sin arbetstid samtidigt som det lönar sig bättre att gå från arbetslöshet till arbete.

4.4.1.2 Effekter för arbetsmarknaden

Höga marginaleffekter innebär att det ekonomiska utfallet av arbete är mycket mindre för den enskilde än för samhället. När medborgarna arbetar mer, studerar, åtar sig mer kvalificerade arbetsuppgifter eller startar nya företag ger det samhället stora ekonomiska vinster. Det är också en rättvisefråga att den som själv satsar skall få behålla en god lön för mödan. Befolkningens förankring på arbetsmarknaden, den samhällsekonomiska effektiviteten och drivkrafterna för arbetskraftsdeltagande kan därför stärkas genom minskade marginaleffekter till följd av en maxtaxa.

En fast förankring på arbetsmarknaden är viktig för delaktigheten i samhällslivet och för de enskilda individernas självkänsla.

Höga marginaleffekter är därför ett allvarligt problem för arbetsmarknaden. Nu ökar efterfrågan på arbetskraft i snabb takt. De hinder som finns för ett deltagande på arbetsmarknaden bör därför reduceras. Allt fler medborgare får möjlighet att försörja sig själva. Samtidigt får företagen, kommunerna och andra arbetsgivare allt svårare att rekrytera. Det kan leda till flaskhalsar på arbetsmarknaden som riskerar att pressa upp löneökningstakten till en nivå som är oförenlig med fortsatt god tillväxt i ekonomin. Flaskhalsar som ökar risken för inflation och överhettning i ekonomin måste motverkas. Höga marginaleffekter är i detta sammanhang en viktig komponent, eftersom de försvagar drivkraften att arbeta mer, att byta jobb, att flytta eller pendla till områden där det finns många arbetstillfällen.

Även långsiktigt kan sänkta marginaleffekter gynna en uthållig och robust ekonomisk tillväxt. Ekonomin fungerar effektivare om människor får ett bättre utbyte av egna insatser. Dessutom kan lägre marginaleffekter medföra att medborgarna arbetar mer. Det leder till en ökad produktion och växande välbstånd. En åldrande befolkning och bättre teknologi kommer att öka kraven på pensioner, sjukvård och äldreomsorg de kommande decennierna. Dessa stora utmaningar kan bara mötas med en hög sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Sänkta marginaleffekter ökar det privatekonomiska utbytet av förvärvsarbete och är därför en viktig komponent för att långsiktigt värna den generella välfärden.

4.4.1.3 Ökad jämställdhet

Höga marginaleffekter drabbar särskilt kvinnor, låginkomsttagare, småbarnsföräldrar och ensamföräldrar och innebär därför ett hot mot den sociala rättvisan och mot jämställdheten mellan kvinnor och män. Höga marginaleffekter kan leda till att människor arbetar mindre eller inte alls och blir långvarigt beroende av sociala ersättningar och bidrag. Deras kunskaper och erfarenheter tas inte tillvara. De riskerar att utestängas från den sociala gemenskap, det inflytande och den känsla av att vara behövd som ett arbete medför. Barnen får en mindre del av det stöd till utveckling och gemenskap som förskolan ger. Det är nödvändigt att allt fler människor successivt kan få arbete och att beroendet av transfereringar och bidrag minskar.

Ofta är det den av makarna med den lägre inkomsten, vanligtvis kvinnan, som arbetar deltid. Deltidsarbete under en längre följd av år riskerar att medföra sämre möjligheter att utvecklas på arbetsmarknaden. Lägre barnomsorgsavgifter kan medföra att valet mellan vem av makarna som skall arbeta deltid inte blir lika självklart, utan det blir en jämnare fördelning mellan kvinnor och män.

4.4.1.4 Förbättrad ekonomi för barnfamiljer

Under perioden 1991–1997 har barnfamiljernas relativa ekonomiska standard i förhållande till hela befolkningen sjunkit från 90 procent av totalbefolkningens till 84 procent.

Regeringen har i olika sammanhang uttalat att det krävs åtgärder för att förbättra barnfamiljernas ekonomiska utrymme. Barnfamiljerna skall kunna möta de nya förutsättningar som skapas när samhällsekonomin nu vänder och tillväxten ökar. Ett led i detta är att avgifterna i barnomsorgen sänks avsevärt genom att en maxtaxa införs.

Avgiftsfinansieringsgraden i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har ökat under hela 1990-talet, samtidigt som barnfamiljernas ekonomiska standard generellt sjunkit. Nu pågående

avgiftsstudier visar att tendensen är densamma, avgifterna fortsätter att öka. Skillnaderna i barnomsorgsavgifter för barnfamiljer med samma inkomster är stora mellan olika kommuner.

Barnomsorgsavgiften utgör ofta en relativt stor utgift i en barnfamiljs hushållsekonomi. När dessa som i dag är oreglerade kan det innebära att andra åtgärder för att förbättra barnfamiljernas ekonomi, t.ex. en barnbidragshöjning, går barnfamiljen helt förbi genom att kommunerna samtidigt höjer barnomsorgsavgifterna i motsvarande mån.

En låg och enhetlig avgift i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg kommer att innebära en avsevärd ekonomisk standardhöjning för den absoluta merparten av alla barnfamiljer. Detta gäller såväl familjer med låg- och medelinkomster som med högre inkomster. Med de taxenivåer som regeringen föreslagit för maxtaxan skall ingen barnfamilj förlora på förslaget. Detta innebär en större frihet för en barnfamilj att lägga upp arbetsliv och familjeliv på ett sätt som passar familjen. Valet mellan att arbeta eller inte arbeta eller att utöka sin arbetstid avgörs inte längre av barnomsorgsavgifternas storlek eller konstruktion utan av barnfamiljerna själva.

4.4.1.5 Att ha råd med barnomsorg

Att inga barn skall behöva avstå från förskola eller fritidshem p.g.a höga avgifter är ett annat skäl för en maxtaxa. Ungefär fyra procent av alla föräldrar med låga inkomster som har barn i åldern 2–6 år uppger att de avstått från barnomsorg på grund av höga avgifter. För ekonomiskt välbeställda är denna andel under en procent.

Av de barn som i dag inte deltar i förskoleverksamheten eller skolbarnomsorgen finns en grupp vars föräldrar förvärvsarbetar utan att utnyttja barnomsorgen. Det kan vara barn till skiftarbetande föräldrar eller barn som tas om hand av någon släkting. För dessa barnfamiljer skulle en maxtaxa kunna innebära att de ansåg sig bättre ha råd att utnyttja en verksamhet som skulle kunna vara gynnsam för deras barn att delta i. Även för arbetslösa föräldrar har avgifterna sannolikt stor betydelse för om de skall

välja att placera sina barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg eller ej. Avgiftsnivåerna i fritidshem anses vara särskilt känsliga för huruvida föräldrar använder sig av denna verksamhet eller ej. Även om frågan inte rör ett stort antal barn kan det just i denna grupp vara särskilt värdefullt för många barn att få del av en förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg av god kvalitet som kan ge såväl trygghet och omsorg som pedagogiskt stöd och stimulans för utveckling och lärande.

4.4.1.6 Förbättrad kvalitet

Socialstyrelsen har i en studie från 1994 kartlagt avgiftssystemens konstruktion. Studien visar att avgifterna i flertalet kommuner var beroende av föräldrarnas inkomst. Dessutom hade allt fler kommuner infört taxor som var beroende av barnens närvarotider, för att på så sätt styra efterfrågan. År 1994 hade 87 procent av kommunerna tidsrelaterade taxor. Var tredje kommun hade fyra eller fler tidsintervall. I studien tas även taxornas effekt på den pedagogiska verksamheten upp. Bland annat konstateras att de tidsrelaterade taxorna kan ha negativa effekter om barnens närvarotider blir alltför oregelbundna. Om personalen får en kontrollfunktion kan även föräldrakontakterna påverkas negativt.

Verksamheten i förskolan kan planeras och läggas upp utifrån pedagogiska överväganden och barns behov om barngruppen finns samlad under viss tid på dagen. Kontakterna mellan föräldrar och personal när barn hämtas och lämnas blir lugnare och mer givande om inte föräldrarna jagas av strikt uppgjorda tidsintervall som inte får överskridas. Verksamhetens pedagogiska kvaliteter får därmed bättre förutsättningar att utvecklas.

4.4.2 Omfattning

Maxtaxan skall omfatta all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och innebär att ett avgiftstak införs, som inte får över-

skridas när kommunen genomfört systemet. Avgiften blir därmed samma i förskola och familjedaghem.

Avgiften blir också samma i fritidshem och familjedaghem för de äldre barnen.

Den allmänna förskolan skall vara avgiftsfri minst tre timmar om dagen, 525 timmar om året, för barn i åldern fyra och fem år. Även för barn som har längre vistelsetider än de tre timmarna skall avgiftsfriheten i den allmänna förskolan beaktas.

För att statsbidrag skall kunna utgå skall maxtaxan gälla i den av kommunen bedrivna förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Även förskola och fritidshem som bedrivs på entreprenad och verksamheter som bedrivs av annan huvudman än kommunen, s.k. enskilda förskolor och fritidshem, bör omfattas av maxtaxan.

Fortfarande bör gälla att kommunen ger tillstånd till enskilda förskolor och familjedaghem som uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Kommunen kan också lämna bidrag till dessa verksamheter med ett belopp som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet, under förutsättning att avgiften inte är oskäligt hög. Huruvida avgiften är oskäligt hög eller inte skall bedömas med utgångspunkt från den avgift som tillämpas i den kommunala verksamheten.

Med en maxtaxa jämföras avgifterna i alla typer av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – kommunal förskola och familjedaghem, föräldrakooperativ, föreningsdriven förskola och fritidshem, i förskolor med olika huvudmän och med olika inriktningar osv.

Det har hävdats att en maxtaxa i all förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skulle kunna innebära att en enskild förskolas möjligheter att utgöra ett attraktivt alternativ genom att hålla lägre avgifter än kommunen, försvinner. Detta har främst gällt föräldrakooperativen, som ibland kan bedriva sin verksamhet till lägre kostnad än kommunen, då föräldrarna bidrar med eget arbete i verksamheten.

Arbetsgruppen menar dock att föräldrakooperativen också erbjuder andra kvaliteter än låga avgifter som kan vara tilltalande för många föräldrar. Om en verksamhet med annan huvudman än

kommunen, t.ex. ett föräldrakooperativ vill tillämpa en lägre taxa än maxtaxan anser arbetsgruppen att detta givetvis skall vara möjligt. Principen om att kommunen skall ge bidrag motsvarande kommunens egen kostnad kvarstår efter att en maxtaxa införts.

4.4.3 Taxenivåer och statsbidrag

En maxtaxa innebär att ett avgiftstak införs i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Maxtaxan i förskoleverksamheten (förskola och familjedaghem) skall vara 700 kronor. Maxtaxan i skolbarnsomsorgen (fritidshem och familjedaghem) skall vara 500 kronor. Maxtaxan på 700 kr respektive 500 kronor skall avse det första barnet. Vid ett stegvist införande tillämpas andra nivåer.

Maxtaxan skall också innebära att avgiftstak under 700 kronor respektive 500 kronor sätts. För barn nummer två i förskoleverksamhet skall avgiften vara 500 kronor och för barn nummer tre 300 kronor. För barn nummer två i fritidshem skall avgiften vara 300 kronor och för barn nummer tre 150 kronor. Den högsta avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, skall betalas för det yngsta barnet i familjen och den närmast lägre avgiften, i den för barnet aktuella verksamhetsformen, för det närmast äldre barnet. Från det fjärde barnet utgår ingen avgift.

Frågor om statsbidrag till kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer att regleras i en förordning. Regeringen fastställer statsbidragets storlek som lämnas med ett visst belopp per kommun. SCB fastställer för varje bidragsår hur statsbidraget skall fördelas mellan de kommuner som väljer att tillämpa maxtaxan i enlighet med de taxenivåer som framgår av förordningen.

Skolverket som har tillsyn över förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och som svarar för uppföljning och utvärdering kommer att få i uppdrag att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av den förordning som reglerar maxtaxan. Det blir också Skolverkets uppgift att betala ut statsbidraget till kommunerna.

4.4.4 Avgiftspolitik under maxtaxan

Att delta i systemet med maxtaxa innebär att kommunen mot en särskild statlig ersättning inför en viss högsta avgift inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Avsikten är att maxtaxan skall utgöra ett tak för föräldraavgifterna – inte ett golv.

Regeringen har uttalat att ingen familj skall förlora på reformen om maxtaxa. En avgiftssänkning på 200 kronor för varje hushåll har ingått i arbetsgruppens underlag för kostnadsberäkningarna.

Enligt arbetsgruppens mening är det viktigt att varje kommun utformar sin avgiftspolitik under maxtaxetaken. Det finns fortfarande möjligheter att ha en viss tidsrelatering av taxan, nedsättning av avgifter till låginkomsthushåll, ytterligare syskonrabatter, nolltaxa m.m. Vidare måste den avgiftsfria allmänna förskolan beaktas för de barn som finns inom förskoleverksamheten.

Det ekonomiska utbytet av rabatter av olika slag har sannolikt inte så stor direkt påverkan på kommunen och dess ekonomi, men kan ha stor betydelse för vissa grupper av hushåll, deras ekonomi och arbetskraftsutbud.

4.4.5 Maxtaxan är frivillig

Enligt direktiven till arbetsgruppen skall en maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen vara frivillig för kommunerna att införa. Arbetsgruppens förslag innebär att den enskilda kommunen skall kunna delta i, alternativt välja att stå utanför systemet med maxtaxa. Valet är kommunens eget och är bl.a. ett val mellan en given statlig ersättning kombinerat med låga, enhetliga föräldraavgifter eller en egen, men mer osäker intäkt av avgifter i verksamheten. Det är även ett val som för den enskilda kommunen får effekter på arbetsutbud, sysselsättning och skatteunderlag.

Att delta i systemet och övergå från i vissa fall kraftigt tids- och inkomstrelaterade taxor till en låg och enhetlig avgift inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, innebär framför allt

att många låginkomsttagare ges en reell möjlighet att öka sin arbetstid och sina inkomster och därmed lämna ett bidragsberoende av t.ex. socialbidrag. Att öka arbetskraftsdeltagandet i bl.a. dessa grupper kan visa sig vara en viktig faktor när kommuner och landsting de närmaste åren behöver nyrekrytera och öka arbetstiden bland redan anställda inom framför allt äldreomsorgen och sjukvården.

5 Konsekvensanalyser

5.1 Konsekvenser ur ett barnperspektiv

Enligt arbetsgruppens direktiv skall konsekvenserna av ett införande av allmän förskola och en maxtaxa belysas ur ett barnperspektiv. Arbetsgruppen har valt att behandla frågan om förskoleverksamhet för arbetssökandes barn som en självständig del av reformen. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att reformen ses som en helhet som berör barn och barnfamiljer på delvis olika sätt, men där de olika delarna samverkar och delvis även överlappar varandra.

5.1.1 Allmän förskola

En allmän förskola för barn i åldern 4–5 år kommer att innebära att barn i landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner kan få tillgång till förskolan i högre utsträckning än nu. I dessa kommungrupper är andelen barn i förskola lägst.

Högst andel 1–5-åringar i förskolan har kommungruppen storstäder (69 procent), förortskommuner (64 procent) och större städer (66 procent). Andelen barn i förskola är lägst i landsbygdskommuner (46 procent) och gruppen övriga mindre kommuner (49 procent). Andelen inskrivna barn i förskolan varierar mellan kommunerna från 79 procent till 15 procent.

Av de grupper av barn som i dag inte har tillgång till förskolan är barn vars föräldrar är föräldralediga för att ta hand om ett yngre syskon den största. I cirka 80 procent av kommunerna mister dessa barn sin plats antingen direkt eller efter kort tid. En allmän förskola kommer att innebära att det för två åldersgrupper – fyra- och

femåringar – garanteras att de kan vara kvar åtminstone tre timmar om dagen i förskolan också under föräldraledigheten.

För en annan grupp av barn utanför förskolan – de vars föräldrar förvärvsarbetar utan att använda sig av förskoleverksamheten – kommer en allmän förskola att erbjudas, vilken kan ge pedagogisk stimulans och gruppgemenskap med andra barn några år innan skolstarten. Förskolan kommer också att erbjudas den mindre grupp barn i åldern fyra och fem år, som har en hemarbetande förälder.

En allmän förskola och förskoleverksamhet för arbetsökandes barn kan få särskild betydelse för barn i utsatta stadsdelar i och omkring storstäderna. Storstadskommittén konstaterar i sitt delbetänkande *Att växa bland betong och kojor* (SOU 1997:61) att färre barn i de utsatta stadsdelarna har barnomsorg än övriga barn i storstäderna. Kommitténs studier visar att omkring 55 procent av samtliga barn i åldern 1–5 år har barnomsorg i dessa stadsdelar. Motsvarande andel för storstäderna i övrigt är 73 procent. I vissa utsatta bostadsområden var andelen barn i barnomsorgen mindre än 40 procent.

I en studie som gjorts vid barnavårdscentralerna i Stockholms län (*Årsrapport för barnhälsovården i Stockholms län, Bremberg, 1995*) har resultatet av fyraårskontrollerna sammanställts och kombinerats med faktorer som speglar livsvillkoren i kommunerna och stadsdelarna såsom andelen lågutbildade, arbetslösa och socialbidragstagare. Resultaten visar på ett mycket starkt samband mellan utfallet vid fyraårskontrollerna och olika sociala indikatorer. Förekomsten av utvecklingsförseningar bland fyraåringar var högst i länets utsatta stadsdelar där andelen barn som inte klarade fyraårskontrollen var omkring 35 procent jämfört med de välbeställda områdenas 10 procent. Enligt denna studie skulle en allmän förskola för barn från tidig ålder och insatser som stödjer föräldrarna i de utsatta stadsdelarna bidra till att utjämna skillnaderna mellan barnen.

En allmän förskola förbättrar barns förutsättningar inför skolstarten. Förskolans betydelse för barns utveckling och lärande finns belagd i såväl svensk som internationell forskning. En svensk

långsiktig studie (*B-E Andersson, FAST-projektet*) visar t.ex. klara samband mellan förskolevistelse och barns sociala och intellektuella kapacitet i skolan. De barn som från tidig ålder vistats i daghem var, när de bedömdes av sina lärare i slutet av årskurs 1, bättre på verbala prov och mer kompetenta i skolans läsåmnen, dvs. läsning, skrivning och räkning, än de barn som varit mest hemma eller hos dagmamma. Även socialt bedömdes den förra gruppens barn som mer uthålliga, mer socialt frimodiga och mindre ängsliga. De hade lätt att anpassa sig till skolan.

Internationella studier, främst från USA, har visat att förskola med särskilt anpassad pedagogik för socialt missgynnade barn (Head Start), har lett till bättre social anpassning och motverkat utslagningseffekter. Tonåringar som gått i denna förskoleverksamhet har visat sig ha mindre behov av specialundervisning och ha högre utbildningsambitioner än andra ungdomar med samma bakgrund. De har också fått en mer positiv inställning till utbildning generellt.

En allmän förskola kan bidra till invandrabarns språkutveckling. Språkutvecklingsprogram i förskolan visar att barn med utländsk bakgrund som har gått i förskola har mindre behov av svenska som andra språk när de börjar skolan. Vidare hävdas att det föreligger en uppenbar risk för att invandrabarn som kommer till skolan med stora kunskapsluckor i svenska ger upp sitt erövrande av det svenska språket redan på ett tidigt stadium.

5.1.2 Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn

Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn skulle väsentligt kunna förbättra dessa barns livsvillkor i en situation då familjen utsätts för påfrestningar. Delar av det som redovisats tidigare gäller således även här. Många barn i utsatta miljöer och socialt belastade storstadsregioner har arbetssökande föräldrar och skulle genom denna del av reformen få samma tillgång till förskola som barn till arbetande eller studerande föräldrar. Barnomsorgens betydelse för

arbetssökande föräldrar och deras barn har studerats av Stockholms FoU-byrå. En majoritet av de intervjuade föräldrarna uppgav att arbetslösheten haft negativa konsekvenser inte bara för deras ekonomi, utan även för deras självkänsla och sociala kontakter. För barnen betydde förskolan kamratkontakter, gruppgemenskap, kontinuitet och stimulans. De arbetssökande är också den grupp av föräldrar vars barn står utanför förskoleverksamheten som efterfrågar denna i högst utsträckning för sina barn.

De särskilda verksamheter för barn till arbetslösa föräldrar som en del kommuner startat under senare år har enligt studier som Socialstyrelsen gjort kvalitetsbrister i flera avseenden. Det gäller inskolningarna, barngruppernas storlek och sammansättning samt brister i lokaler och i föräldrakontakter. Den allvarligaste bristen gäller dock kontinuiteten i verksamheten genom den höga omsättningen av barn. Kontinuitet är en förutsättning för att goda relationer skall kunna byggas upp mellan barn och vuxna, något som i sin tur är en förutsättning för det samspel som en god pedagogisk verksamhet bygger på. Att alltför ofta byta omsorgsform kan innebära en påfrestning för barnet och på sikt få negativa konsekvenser. När arbetssökandes barn omfattas av kommunernas skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet på samma sätt som förvärvsarbetandes och studerandes barn bör "särskilda verksamheter" för barn till arbetssökande föräldrar kunna utmönstras helt.

5.1.3 Maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Barnfamiljernas ekonomiska standard har under 1990-talet sjunkit från 90 procent av totalbefolkningens till 84 procent. En maxtaxa innebär att barnomsorgsavgifterna sänks avsevärt för merparten av barnfamiljerna. Ingen barnfamilj skall behöva förlora på förslaget. Barnfamiljerna får bättre förutsättningar att möta de nya förutsättningar som skapas när samhällsekonomin vänder och tillväxten ökar. Maxtaxan innebär en större frihet för en barnfamilj

att lägga upp arbetsliv och familjeliv på ett sätt som passar familjen.

En maxtaxa inom barnomsorgen innebär att marginaleffekterna reduceras. De höga marginaleffekter som de inkomst- och tidsrelaterade avgifterna inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skapar drabbar särskilt kvinnor, låginkomsttagare, småbarnsföräldrar och ensamföräldrar. Höga marginaleffekter kan leda till att människor arbetar mindre eller inte alls och blir långvarigt beroende av sociala ersättningar och bidrag, s.k. fattigdomsfällor. En sysselsättningsökning hämmas och riskerna för flaskhalsar och inflation ökar. Barnen får en mindre del av det stöd till utveckling och gemenskap som förskolan ger.

Att barn inte skall behöva avstå från förskola eller fritidshem på grund av avgifterna är också ett viktigt skäl för maxtaxan. Ungefär fyra procent av alla föräldrar med låga inkomster som har barn i åldern 2–6 år uppger att de avstått från barnomsorg på grund av höga avgifter. För föräldrar som förvärvsarbetar utan att använda sig av barnomsorgen, t.ex. skiftarbetande och arbetslösa föräldrar har avgifterna sannolikt stor betydelse för om de skall välja att placera sina barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg eller ej.

De tidsrelaterade avgifterna kan innebära att den pedagogiska kvaliteten försämras i förskolan. Verksamheten kan planeras och läggas upp utifrån pedagogiska överväganden och barns behov om barngruppen finns samlad under viss tid på dagen. Kontakterna mellan föräldrar och personal blir mer givande utan strikta tidsintervall som inte får överskridas. Den pedagogiska kvaliteten i förskolan får därmed bättre förutsättningar att utvecklas.

5.2 Konsekvenser ur ett fördelningspolitiskt perspektiv

Enligt arbetsgruppens direktiv ska konsekvenserna av reformen belysas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. I följande avsnitt begränsas redovisningen till att endast gälla förslaget om maxtaxa

för avgifterna i barnomsorgen. De andra delarna av reformpaketet får i viss utsträckning också fördelningspolitiska effekter, men då dessa är mest markanta för maxtaxan avgränsas avsnittet till att gälla dem.

I beräkningarna har arbetsgruppen utgått från det presenterade alternativet på maxtaxa på en nivå av 700 kronor för det första barnet i förskoleverksamheten och 500 kronor för motsvarande barn i skolbarnsomsorgen. Beräkningarna bygger även på syskonrabatter i enlighet med det presenterade förslaget. Vidare har hänsyn tagits till att alla hushåll, i ett inledande skede, avses få en minsta avgiftsreduktion om 200 kronor. De nya avgifterna i ett system med maxtaxa förväntas tas ut under 11 eller 12 månader per år i enlighet med kommunens regelsystem.

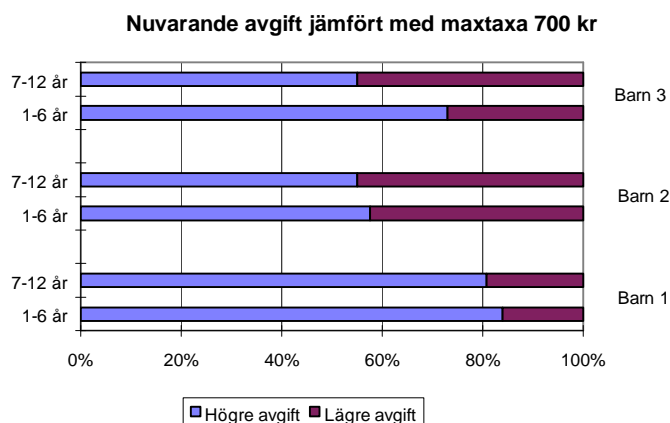
I och med att alla hushåll avses få en avgiftssänkning vid införandet av maxtaxan på minst 200 kronor ger förslaget omedelbara positiva fördelningspolitiska effekter för i princip alla hushåll. Den genomsnittliga avgiftssänkningen blir i kronor räknat högst för familjer i högre inkomstlagen, men räknat i förhållande till inkomsten blir skillnaderna mindre. Familjer med högre sysselsättningsgrad får en större sänkning eftersom barnen i de familjerna ofta har längre vistelsetider och därmed högre avgifter i dagsläget. Det är svårare att uttala sig om effekterna på längre sikt. Mycket talar dock för att maxtaxan främst gagnar grupper med svag position på arbetsmarknaden, t. ex. lågutbildade kvinnor, som kan öka sina livsinkomster genom de minskade fattigdomsfällorna.

5.2.1 Vem tjänar på en maxtaxa?

Analysen av maxtaxans fördelningseffekter baseras på en s.k. statisk regelanalys. Den visar hur fördelningen av ekonomiska resurser efter en regeländring ser ut jämfört med hur motsvarande fördelning såg ut innan. Beräkningarna visar de direkta effekterna av ändrade regler och beaktar således inte vad som händer om hushållen ändrar sitt beteende eller om samhällsekonomin förbättras till följd av åtgärderna.

I nedanstående diagram jämförs avgifterna enligt dagens regelsystem med det föreslagna regelsystemet med ett tak på 700/500/300 kronor för barn i förskoleverksamhet och 500/300/150 kronor för barn i skolbarnsomsorg. För de olika barnen framgår hur stor andel hushåll som för närvarande betalar en högre eller en lägre avgift än de föreslagna taxenivåerna. Andelarna är beräknade separat för barn i åldrarna 1–6 år och 7–12 år och för första, andra och tredje barnet i hushållet. Sexåringarna tillhör egentligen bara förskoleverksamheten halva året, vid höstterminen går de över i förskoleklassen och därmed i skolbarnsomsorgen. För att korrigera för detta har kostnaderna för avgifterna för sexåringarna beräknats som förskoleavgifter halva året och skolbarnsomsorgsavgifter den andra halvan. Medelavgiften för de 470 000 barn som räknas som barn 1 är 1 350 kronor. För de 218 000 barn som räknas som barn 2 är avgiften i snitt 534 kronor och för 35 000 barn som räknas som barn 3 är den 328 kronor. Ett fåtal barn har ingen avgift alls. Dessa genomsnitt är beräknade för både förskolebarn och barn i skolbarnsomsorg.

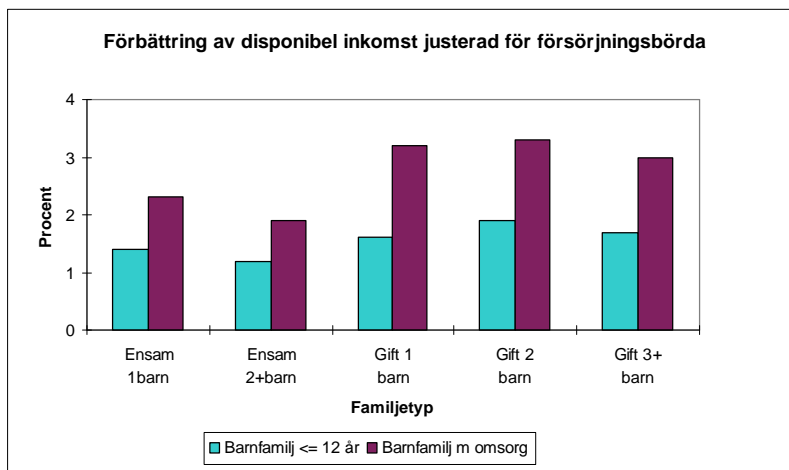
Barn 1 är det barn som har störst behov av barnomsorg, vilket oftast är det yngsta.



Diagrammet visar att drygt 80 procent av de förskolebarn som räknas som barn 1 i utgångsläget betalar högre avgift och skulle få en sänkt avgift med ett avgiftstak på 700 kronor. För motsvarande barn i skolbarnsomsorgen är andelen något lägre. Av de barn som räknas som barn 2 kommer cirka 60 procent att få lägre avgifter enligt förslaget. För barn 3 är andelarna cirka 70 procent av förskolebarnen och cirka 55 procent av barnen i skolbarnsomsorgen. Anledningen till att andelen som vinner på förslagen är högre för barn 3 än för barn 2 är förmodligen att de system för syskonrabatter som de flesta kommuner använder ger större utslag för andra barnet än för det tredje.

Tidigare i rapporten har diskuterats kompensationsregler som skulle möjliggöra att alla hushåll kan erhålla en minsta avgifts-sänkning på 200 kronor per månad vid införandet. Med en sådan kompensation skulle av naturliga skäl andelen hushåll som vinner på förslaget öka till nära nog 100 procent.

I nedanstående diagram visas förbättringen av den disponibla inkomsten per år justerad för försörjningsbörda, vilket innebär att hänsyn tas till hur många som inkomsten skall räcka till att försörja (se vidare i bilaga 4).



Materialet är sorterat i olika familjetyper. Staplarna till höger i respektive par visar den relativa förbättringen för hushåll med barn i barnomsorg. Den vänstra stapeln visar förbättringen fördelat på samtliga barnfamiljer med barn upp till 12 år, dvs. även när de medtas som inte nås av reformen därför att de valt att inte anlita barnomsorg. Dessa familjer kommer inte att tjäna något på reformen eftersom de inte betalar några avgifter i dag. Syftet är att visa de fördelningspolitiska effekterna utslaget på gruppen barnfamiljer med barn upp till 12 år som helhet.

Den genomsnittliga förbättringen för familjer med barnomsorg (470 000 hushåll) blir en ökning av den disponibla inkomsten med 3,0 procent, vilket i kronor räknat blir cirka 8 800 kronor per hushåll och år.

Gifta/sammanboende, som oftast har högre sammanlagd inkomst än ensamstående, betalar enligt nuvarande system högre avgift för barnomsorgen och får därmed en större procentuell förbättring vid en maxtaxa. Gifta/sammanboende får en ökning av den disponibla inkomsten med cirka 3,2 procent per år medan ensamstående till följd av lägre hushållsinkomster och lägre avgifter får en ökning med 2,1 procent. Familjer med tyngre försörjningsbörda, dvs. fler barn, får en relativt sett något mindre ökning än familjer med bara ett barn vilket har samband med förekomsten av syskonrabatter.

I nedanstående tabell framgår dels den nuvarande, dels den nya avgiften efter reformens införande samt den sänkning som reformen innebär, redovisat efter sysselsättningsgrupp, dvs. hur mycket familjemedlemmarna arbetar. Den nya avgiften är framräknad som ett statistiskt genomsnitt av de hushåll som ligger i den aktuella gruppen och grundar sig därför på hushåll med varierande antal barn i skilda åldrar. Det går därför inte att göra någon direkt koppling till de föreslagna maxtaxenivåerna.

Antal hushåll, avgiftsgrundande inkomst samt barnomsorgsavgift efter hushållets sysselsättning, kronor per år

| Sysselsättning | Avg. grund. ink. Kr | Nuv. avg. kr | Ny avg. kr | Sänkn. % | Antal hushåll |
|---------------------------------------|---------------------|--------------|------------|----------|---------------|
| Ensamstående | 176 400 | 8 800 | 5 250 | 2,0 | 107 500 |
| Ej förvärvsarb. eller arb kort deltid | 105 300 | 5 600 | 3 350 | 2,2 | 39 500 |
| Trekvartstid | 177 800 | 9 050 | 5 950 | 1,7 | 24 900 |
| Heltid | 240 700 | 11 500 | 6 550 | 2,1 | 43 200 |
| Gifta/samboende | 413 600 | 17 900 | 7 650 | 2,5 | 362 400 |
| Sammanlagt<heltid | 149 500 | 7 500 | 4 150 | 2,2 | 31 400 |
| En heltid | 336 100 | 15 000 | 7 350 | 2,3 | 37 500 |
| Heltid+kort deltid | 385 500 | 16 050 | 7 700 | 2,2 | 45 400 |
| Heltid+trekvartstid | 441 300 | 19 250 | 8 300 | 2,5 | 126 800 |
| Två heltid | 487 500 | 20 700 | 7 950 | 2,6 | 121 300 |

Tabellen visar att hushåll med högre arbetskraftsdeltagande och högre sammanlagd avgiftsgrundande inkomst får de högsta sänkningarna. Detta är naturligt då den gruppen betalar de högsta avgifterna i dag. Sätter man avgiftssänkningen i förhållande till den avgiftsgrundande inkomsten blir skillnaderna betydligt mindre, sänkningarna ligger mellan två och tre procent av den avgiftsgrundande inkomsten för flertalet grupper.

Tidigare angavs att den genomsnittliga ökningen av den disponibla inkomsten blev 3,0 procent per år. Skillnaden mellan denna beräkning och den ovanstående tabellen är det använda inkomstbegreppet. I den avgiftsgrundande inkomsten ingår lön, inkomst av eventuell näringsverksamhet och skattepliktiga transfereringar. I

beräkningar av den disponibla inkomsten ingår även skattefria transfereringar som t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag. Avdrag har därefter gjorts för skatt och allmän pensionsavgift (egenavgift). Därför blir avgiftssänkningens andel högre.

I nedanstående tabell är uppgifterna fördelade på olika familjetyper. För familjetyperna redovisas en genomsnittlig avgiftsgrundande inkomst och en barnomsorgsavgift enligt 1998 års kommunregler. I denna tabell tas ingen hänsyn till skillnader i arbetad tid utan de olika familjetyperna innehåller familjer med skilda grader av arbetskraftsdeltagande.

Antal hushåll, avgiftsgrundande inkomst samt barnomsorgsavgift före och efter reform efter familjetyp

| Familjetyp | Avg.grund. ink. Kr | Nuv. avg. kr | Ny avg. kr | Sänkn. % | Antal hush. |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------|---------------|-------------|----------------|
| Ensam 1 barn | 160 300 | 7 400 | 4 100 | 2,1 | 49 500 |
| Ensam 2 eller fler barn | 190 100 | 9 950 | 6 200 | 2,0 | 58 000 |
| Gifta/Sambo 1 barn | 411 100 | 15 750 | 5 750 | 2,4 | 80 700 |
| Gifta/Sambo 2 barn | 426 600 | 18 600 | 8 050 | 2,5 | 191 600 |
| Gifta/Sambo 3 eller fler barn | 388 200 | 18 300 | 8 400 | 2,6 | 90 100 |
| Samtliga | 359 300 | 15 800 | 7 100 | 2,4 | 470 000 |

I tabellen redovisas den nya genomsnittliga avgiften för familjetyperna och vilken sänkning motsvarande familjer förväntas få. Även denna tabell visar att den familj som har den högsta avgiftsgrundande inkomsten och därmed den högsta avgiften i dagens system får den största sänkningen i kronor räknat. I förhållande till den avgiftsgrundande inkomsten är det däremot inte så stora skillnader mellan familjerna.

Som tidigare visades kommer sammanlagt cirka 80 procent av hushållen att gynnas ekonomiskt av ett avgiftstak för barnomsorgsavgifter i enlighet med det föreliggande förslaget om en maxtaxa på nivån 700 kronor. En avsedd avgiftssänkning på minst

200 kronor under införandet gör att andelen stiger till nära nog 100 procent.

Nedanstående tabell visar hur stor andel av hushållen med olika grad av sysselsättningsfrekvens som får avgiftssänkningar i olika intervall.

Andel hushåll efter hushållets sysselsättning fördelade efter avgiftssänkningens storlek

| Sysselsättning | Avgiftssänkning i kronor per år | | | | Antal hushåll |
|---------------------------------------|---------------------------------|------------|-------------|------------|----------------|
| | 0 | <5 000 kr | 5-10 000 kr | >10 000 kr | |
| Ensamstående | 1% | 80% | 14% | 5% | 107 500 |
| Ej förvärvsarb. eller arb kort deltid | 4% | 93% | 2% | 1% | 39 500 |
| Trekvarts tid | 0% | 92% | 6% | 2% | 24 900 |
| Heltid | 0% | 61% | 29% | 10% | 43 200 |
| Gifta/samboende | 1% | 30% | 23% | 47% | 362 400 |
| Sammanlagt<heltid | 2% | 84% | 8% | 6% | 31 400 |
| En heltid | 0% | 42% | 27% | 31% | 37 500 |
| Heltid+kort deltid | 0% | 36% | 33% | 31% | 45 400 |
| Heltid+trekvartstid | 0% | 23% | 24% | 54% | 126 800 |
| Two heltid | 0% | 19% | 21% | 60% | 121 300 |

Av tabellen framgår att i princip alla kommer att tjäna på förslaget. Bland familjerna med en ensamstående förälder tjänar de med lägre sysselsättningsfrekvens förhållandevis mindre på förslaget.

Även för gifta/samboende är det tydligt att hushåll med högre sysselsättningsfrekvens kommer att dra större ekonomisk nytta av förslaget. Det är dessa familjer som har betalat de högsta avgifterna i dagens system, dels beroende på högre avgiftsgrundande inkomst, dels beroende på längre vistelsetider för barnen.

En liknande fördelning efter disponibel inkomst i stället för sysselsättningsfrekvens ger följande resultat.

Andel hushåll med olika disponibel inkomst fördelade efter avgiftsreduktionens storlek

| Disponibel inkomst | Avgiftssänkning, kronor per år | | | | Antal hushåll |
|----------------------|--------------------------------|------------|-------------|-------------|----------------|
| | 0 kr | <5 000 kr | 5-10 000 kr | > 10 000 kr | |
| upp till 100 000 kr | 6% | 86% | 8% | 0% | 7 300 |
| 100-200 000 kr | 1% | 85% | 11% | 3% | 108 400 |
| 200-300 000 kr | 0% | 36% | 26% | 38% | 174 000 |
| 300-400 000 kr | 1% | 17% | 22% | 60% | 125 400 |
| 400 000 kr eller mer | 0% | 17% | 20% | 63% | 55 000 |
| Samtliga | 1% | 40% | 21% | 38% | 470 500 |

Även här framgår att i princip alla hushåll kommer att vinna ekonomiskt på förslaget. Hushåll med högre disponibel inkomst får en större avgiftssänkning. Som tidigare nämnts hör detta ihop med att de hushållen ofta har höga barnomsorgsavgifter i dagsläget beroende dels på en hög sysselsättningsfrekvens och därmed långa vistelsetider, dels en högre avgiftsgrundande inkomst. Hushåll med mycket låg disponibel inkomst får mindre avgiftssänkningar helt enkelt beroende på att de redan i dag betalar mycket låga avgifter. Förslagets effekter kan förmodligen se annorlunda ut på lite längre sikt.

I nedanstående tabell visas effekterna av avgiftsreduktionen för olika socioekonomiska grupper. Tabellen visar att såväl i grupperna arbetare och lägre/mellantjänstemän som i gruppen högre tjänstemän finns en stor andel av hushållen bland dem som får ekonomisk förbättring på över 10 000 kronor om året till följd av maxtaxan.

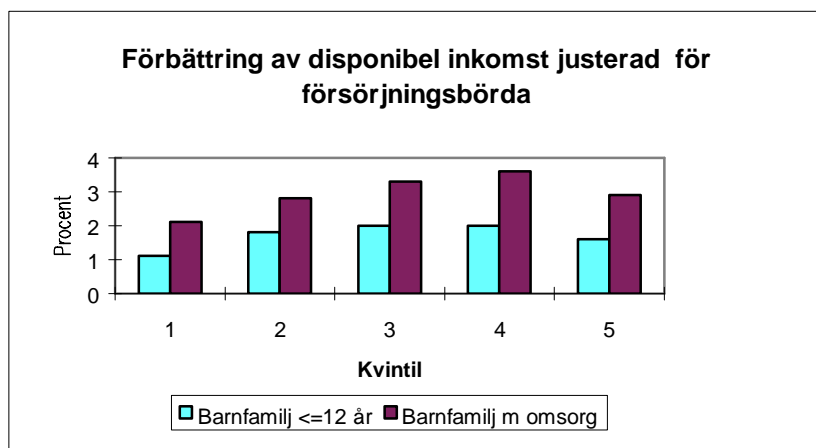
Andel hushåll efter socioekonomisk grupp fördelade efter avgiftsreduktionens storlek

| Grupp | Avgiftssänkning, kronor per år | | | | Antal hushåll |
|----------------------------|--------------------------------|------------|-------------|-------------|----------------|
| | 0 kr | <5 000 kr | 5-10 000 kr | > 10 000 kr | |
| Arbetare | 0% | 39% | 22% | 39% | 125 300 |
| Lägre/ mellantjänstem | 0% | 30% | 26% | 44% | 115 000 |
| Högre tjänstemän | 0% | 11% | 19% | 70% | 56 500 |
| Företagare/ lantbrukare | 2% | 55% | 19% | 23% | 20 400 |
| Övriga ¹ | 2% | 59% | 17% | 22% | 153 300 |
| Samtliga | 1% | 40% | 21% | 38% | 470 500 |

¹ Arbetslösa, studerande, förtidspensionärer m.fl.

Hushållen som tjänar relativt sett mindre på förslaget om max-taxa återfinns i störst utsträckning bland företagare/lantbrukare och i gruppen övriga. En förklaring till detta är att inkomstuppgifterna för dessa grupper är låga och i vissa fall osäkra.

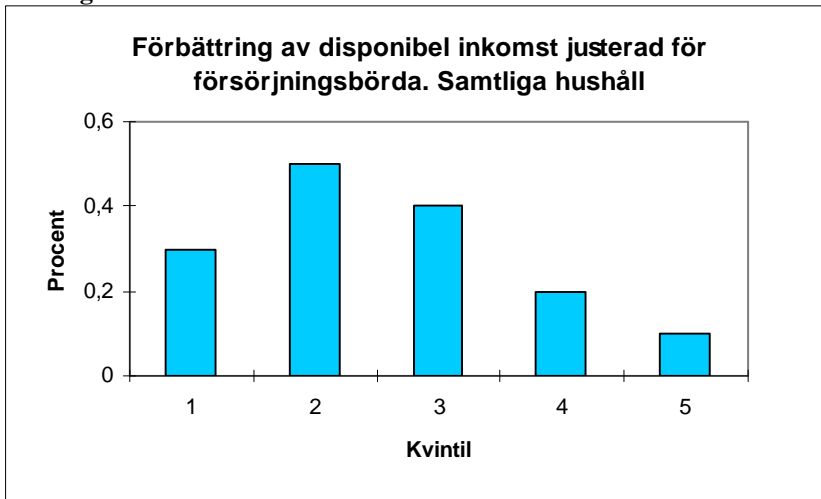
I nedanstående diagram har barnfamiljerna sorterats in i fem grupper, kvintiler, mot bakgrund av deras disponibla inkomst efter justering för försörjningsbördan, dvs. hur stor familjen är. Staplarna till höger i respektive par visar förbättringen för familjer med barn i barnomsorg. I de vänstra staplarna i respektive par är förbättringen fördelad över alla barnfamiljer med barn upp till 12 år, dvs. även de som inte utnyttjar barnomsorgen.



Diagrammet visar att den femtedel av barnfamiljerna som har den lägsta disponibla inkomsten får en förbättring på drygt 2 procent. Motsvarande siffra för den femtedel som har den högsta disponibla inkomsten är en förbättring på drygt 2,5 procent. Den största relativa förbättringen får den femtedel hushåll som har de näst högsta disponibla inkomsterna.

I ovanstående diagram visas förbättringen i disponibel inkomst för familjer med barn upp till 12 år och för den delmängd av dessa som har barnomsorg. Vid alla regelanalyser är det vanligt att visa utfallet för samtliga hushåll för att få en uppfattning om åtgärdens storlek och utfall för samtliga hushåll. Då framgår även var i inkomstfördelningen åtgärden får den största ekonomiska effekten. Som framgår av nedanstående diagram är det främst i de lägre kvintilerna som hushåll med barn i barnomsorg finns och reformförslaget ger som mest 1 200–1 300 kronor per hushåll i kvintil två och tre.

Förbättring av disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda. Samtliga hushåll



5.2.2 Känslighetsberäkningar

Om taket för maxtaxan sätts till föreslagna 700 kronor i förskoleverksamheten och till 500 kronor i skolbarnsomsorgen kommer cirka 376 000 hushåll att dra ekonomisk nytta av reformen. Skulle man välja att inledningsvis sätta taket för maxtaxan på 900 kronor i förskoleverksamheten och 600 kronor i skolbarnsomsorgen kommer antalet hushåll som vinner ekonomiskt på reformen att uppgå till cirka 330 000.

5.2.3 Fördelningseffekt för typfamiljer

För att redovisa vad avgiftsförändringarna kommer att innebära för olika typer av hushåll kan man använda sig av typfamiljer. I bilaga 5 redovisas Statens skolverks 15 typfamiljer. Familjerna är valda för att de tillsammans representerar en god bild av de familjer som arbetar och som utnyttjar barnomsorgen. Tabellen visar att bland de 15 typfamiljerna kommer alla att tjäna på förslaget om maxtaxa.

Hur stor avgiftssänkning familjerna får beror på hur höga avgifter de i dagsläget betalar.

5.2.4 Metod och dataunderlag

Den analysmodell som presenterades i avsnitt 5.2 grundar sig på uppgifter ur SCB:s inkomstfördelningsundersökning HINK 97.³ Analysen är genomförd i en mikrosimuleringsmodell för skatte- och transfereringar som Finansdepartementet och SCB har utvecklat gemensamt. Fördelningseffekterna mäts i den relativa förändringen av hushållens disponibla inkomst justerad för försörjningsbördan, dvs. den ekonomiska standarden.

Hur avgifterna för barnomsorgen har beräknats i HINK-materialet framgår av bilaga 4. Sedan 1997 har förskoleklassen införts och majoriteten av sexåringarna återfinns numera inte i förskoleverksamheten utan i skolbarnsomsorgen. För att korrigera för detta har avgifterna för barn i åldern sex år för år 1997 beräknats som förskoleavgift halva året och som avgift reducerad med 15 timmars avgiftsfri verksamhet per vecka under den andra halvan.

Det statistiska medelvärdet för avgiften för ett hushåll med ett barn i omsorg var enligt modellen 1 300 kronor år 1997. Barn under sju år hade i genomsnitt en avgift på 1 520 kronor medan barnen som var sju år och äldre hade en genomsnittlig avgift på 1 045 kronor. Ett hushåll med två barn i omsorg betalade i genomsnitt 1 985 kronor per månad. Två barn i förskoleåldern kostade 2 300 kronor medan två skolbarn kostade 1 390 kronor. Hade hushållet ett barn i varje ålderskategori blev kostnaden i genomsnitt 2 015 kronor. Som framgår av dessa medelvärden är det vanligt med omfattande rabattsystem för syskon.

Den genomsnittliga barnomsorgsavgiftsgrundande inkomsten för hushåll med barn i barnomsorg uppgick till 176 000 kronor för ensamstående och 414 000 kronor för gifta/sammanboende. Efter systematiska typfallsberäkningar vid olika inkomstnivåer och

³ Se bilaga 4 för beskrivning av HINK

familjetyper och med utgångspunkt i regelsystemen för 69 kommuner med 1998 års regler, har ett genomsnitt för barnomsorgsavgiften beräknats till 6,5–7 procent av inkomsten för ett förskolebarn och 8,5–9,5 procent av inkomsten för två förskolebarn. Det kan dock skilja flera procentenheter mellan olika kommuner. Vid en hushållsinkomst på 300 000 kronor per år innebär detta riksgenomsnitt en årlig kostnad för barnomsorgsavgifter på nästan 20 000 kronor för ett förskolebarn och drygt 26 000 kronor för två barn.

5.3 Marginaleffekter

Höga margineffekter är ett allvarligt problem för såväl den enskilde som för samhällsekonomin. Margineffekterna uppkommer när en ökad inkomst till stor del försvinner i höjda skatter, minskade inkomstprovade bidrag och ökade användaravgifter. Margineffekter skapar det som kallas arbetslöshets- och fattigdomsfällor.

Behovet av åtgärder som reducerar margineffekterna och ökar incitamenten att arbeta har förstärkts inte minst av de senaste årens konjunkturutveckling. Tendenser till rekryteringsproblem och flaskhalsar finns på flera delarbetsmarknader. Åtgärder som reducerar margineffekterna, påverkar arbetsutbudet och arbetsmarknadens funktionssätt positivt. Ett ökat arbetsutbud förbättrar förutsättningarna för att tillväxten ska kunna omvandlas till ökad sysselsättning. Detta gynnar på längre sikt samtliga arbetstagare och regioner.

Margineffekterna för barnomsorgsavgifterna uppkommer till följd av att taxorna numera i stor utsträckning är såväl tids- som inkomstrelaterade. I följande avsnitt kommer margineffekterna i dagens system att belysas med hjälp av tabeller och ett antal typexempel. Exemplet visar på mycket höga sammanlagda margineffekter i ett flertal fall. Vid en ren inkomstförstärkning utan förändrad arbetstid ligger margineffekten av barnomsorgsavgifterna kring 6 procent, dvs. 6 procent av en inkomstökning

försvinner i höjda barnomsorgsavgifter. Den stora effekten av barnomsorgsavgifterna kommer vid en övergång från arbetslöshet till arbete, eller vid övergång från deltid till heltid, då dessa situationer ofta innebär längre vistelsetider för barnen. Detta innebär att en s.k. tröskeeffekt uppstår. Marginaleffekten på barnomsorgsavgiften av en mindre ökning av inkomst och arbetstid beräknas till cirka 13 procent.

I ett system med maxtaxa kommer marginaleffekterna att reduceras avsevärt. Detta gäller såväl de s.k. tröskeeffekterna vid en utökning av närvarotiden som effekterna på avgifterna vid en inkomsthöjning.

5.3.1 Typexempel

Inledningsvis redovisas i tabell vilka marginaleffekter som uppstår vid en övergång från arbetslöshet till arbete. I dessa beräkningar används samma modell som i ESO-studien *Lönar sig arbete?* (Ds 1997:73).

Exempel 1. Make 1 antas ha en konstant månadslön på 12 000 kronor. Familjen har ett barn och en månadshyra på 4 430 kronor. Då make 2 är arbetslös går barnet i förskoleverksamhet 15 timmar i veckan. När make 2 får ett arbete höjs närvarotiden för barnet till 40 timmar i veckan.

Make 2 går från arbetslöshet till arbete. Ett barn i omsorg.

| Tidigare inkomst av A-kassa | Ny inkomst av lön | Marg.eff. av barnomsorgsavg. | Marg.eff. av inkomstskatt | Marg.eff. av bostadsbidrag | Total margineffekt. |
|-----------------------------|-------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------|
| 96 000 | 120 000 | 29,8% | 34,3% | 0,0% | 64,1% |
| 150 800 | 192 000 | 23,0% | 40,5% | 0,0% | 63,4% |
| 150 800 | 300 000 | 9,9% | 44,9% | 0,0% | 54,8% |

Tabellen ovan visar att de sammanlagda marginaleffekterna blir drygt 60 procent, dvs. av 100 intjänade kronor så försvinner 60 procent i ökad skatt och höjda avgifter för barnomsorgen. Den nedersta raden i tabellen visar att i högre inkomstlägen klingar marginaleffekterna av något. Marginaleffekten av barnomsorgsavgiften beräknas i detta exempel till nästan 30 procent i det lägsta inkomstläget. Denna höga effekt är en följd av väsentligt ökad vistelsetid i ett system med tidsrelaterade taxor.

Exempel 2. Make 1 antas ha en konstant månadslön på 12 000 kronor. Familjen har två barn och en månadshyra på 5 490 kronor. Då make 2 är arbetslös går barnen i förskoleverksamhet 15 timmar i veckan. När make 2 får ett arbete höjs närvarotiden för barnen till 40 timmar i veckan.

Make 2 går från arbetslöshet till arbete. Två barn i omsorg.

| Tidigare inkomst av A-kassa | Ny inkomst av lön | Marg.eff. av barnomsorgsavgifter | Marg.eff. av inkomstskatt | Marg.eff. av bostadsbidrag | Total marginal-effekt |
|-----------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------|
| 96 000 | 120 000 | 38,3% | 34,3% | 20,0% | 92,7% |
| 150 800 | 192 000 | 29,6% | 40,5% | 0,0% | 70,1% |
| 150 800 | 300 000 | 12,6% | 44,9% | 0,0% | 57,6% |

I ovanstående exempel där familjen har två barn blir margineffekterna ännu högre. I fallet där make 2 går från arbetslöshet till arbete med en lön på 120 000 kronor om året blir resultatet att familjen får behålla endast 7 kronor av en extra intjänad hundralapp då även bostadsbidragen förändras av inkomstökningen. Även denna tabell visar att margineffekterna är högst i de lägsta inkomstklasserna för att sedan avta något. Effekterna av barnomsorgsavgifterna beror även i detta exempel i första hand på de väsentligt ökade vistelsetiderna.

Exempel 3. En ensamstående man/kvinna med två barn ökar sin arbetstid genom att gå från trekvartstid till heltid. Vistelsetiden för barnen i barnomsorg ökar med motsvarande tid. Familjen har en hyra på 5 490 kronor i månaden

| Ensamstående man/kvinna går från trekvartstid till heltid. Två barn i omsorg. | | | | | |
|--|------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Tidigare inkomst | Ny inkomst | Marg.eff. av barnomsorgsavgifter | Marg.eff. av inkomstskatt | Marg.eff. av bostadsbidrag | Total marginal-effekt |
| 120 000 | 160 000 | 14,1% | 40,2% | 20,0% | 74,3% |
| 210 000 | 280 000 | 13,4% | 46,2% | 20,0% | 79,6% |
| 300 000 | 400 000 | 11,3% | 52,0% | 0,0% | 63,3% |

I ovanstående exempel beräknas margineffekterna av barnomsorgsavgifterna till mellan 11 och 14 procent. Skulle familjen inte behöva öka vistelsetiderna beräknas margineffekten för barnomsorgsavgiften inte bli högre än cirka 6 procent. Den stora margineffekten för barnomsorg kommer då barnens närvarotider förlängs.

I följande tabell belyses vilket ekonomiskt utbyte en ensamstående deltidsarbetande familjeförsörjare får av att öka sin arbetstid från en lång deltid till en heltid.

Exempel 4. En ensamstående man/kvinna arbetar 75 procent deltid och har två barn, 3 och 5 år gamla i förskolan. Familjen bor i en trerumslägenhet med en hyra på 3 500 kronor per månad. Deltidslönen är 11 250 kronor per månad. Heltidslönen är 15 000 kronor per månad. Barnens tid i förskolan utökas till heltid.

Ensamstående går från deltid till heltid. Två barn i omsorg

| Ekonomiska effekter | Kronor per månad | | |
|-------------------------------|------------------|---------------|------------|
| | Deltid | Heltid | Differens |
| Lön | 11 250 | 15 000 | 3 750 |
| Inkomstskatt | - 3 768 | - 5 286 | - 1 518 |
| Bostadsbidrag | 1 675 | 925 | - 750 |
| Barnomsorgs-avgift | - 778 | - 1 392 | - 614 |
| Barnbidrag och underhållsstöd | 3 846 | 3 846 | - |
| Resekostnader | - 320 | - 320 | - |
| Summa | 11 905 | 12 773 | 868 |

Av den totala löneökningen på 3 750 kronor blir det 868 kronor kvar för familjen efter det att hänsyn tagits till minskade bostadsbidrag och ökade omsorgsavgifter. Marginaleffekten uppgick i det här fallet till nästan 80 procent.

I ytterligare ett exempel belyses effekterna av en ren löneökning, dvs. arbetstiden är densamma såväl före som efter förändringen.

Exempel 5. Hushållet består av två vuxna och tre barn. Kvinnan är arbetslös med ersättning från A-kassan på 7 000 kronor per månad. Mannen arbetar heltid och har en månadslön på 21 000 kronor. Familjen bor i en femrumslägenhet med en hyra på 6 500 kronor per månad. Två barn deltar i förskoleverksamhet 15 timmar i veckan. Ett barn går i fritidshem 15 timmar i veckan. Detta gäller såväl före som efter inkomstförstärkningen. Mannen byter arbete och får en ny lön på 23 500 kronor i månaden.

Två vuxna och tre barn. Kvinnan arbetslös. Mannen får högre lön.

| Ekonomiska effekter | Kronor per månad | | Differens |
|---------------------|------------------|------------|------------|
| | Tidigare inkomst | Ny inkomst | |
| Lön och a-kassa | 28 000 | 30 500 | 2 500 |
| Inkomstskatt | - 10 112 | - 11 611 | - 1 499 |
| Bostadsbidrag | 200 | - | - 200 |
| Barnomsorgs-avgift | - 560 | - 610 | - 50 |
| Barnbidrag | 2 450 | 2 450 | - |
| Resekostnader | - 320 | - 320 | - |
| Summa | 19 658 | 20 409 | 751 |

Av inkomstförstärkningen på 2 500 kronor blev det 751 kronor kvar för familjen. Marginaleffekten var alltså cirka 70 procent.

De höga marginaleffekterna består, vilket har belysts i exemplen ovan, av kombinationseffekter av höjda skatter, minskade transfereringar och höjda användaravgifter. Höga marginaleffekter innebär att det ekonomiska utfallet av att arbeta, alternativt arbeta mer, kan upplevas som alltför marginellt för den enskilde. För samhället är dock det ekonomiska utbytet betydligt större.

5.4 Effekter på arbetsutbud och sysselsättning

Ett viktigt motiv för att införa maxtaxa är att minska de s.k. arbetslöshets- och fattigdomsfällorna och skapa förutsättningar för en ökad sysselsättning. Även den del av reformen som innebär en rätt till förskoleverksamhet för arbetssökandes barn är angelägen från sysselsättningssynpunkt. Maxtaxan påverkar i första hand arbetsutbudet medan förskoleverksamhet för arbetssökandes barn främst kan tänkas påverka arbetskraftsdeltagandet. Konsekvensbeskrivningen i det följande begränsas till dessa delar av reformen.

I dagsläget kan ingen med säkerhet uttala sig om hur arbetskraftsutbudet och sysselsättningen kan komma att förändras till följd av reformen. Forskningen inom området visar på att en minskad kostnad för barnomsorg har en positiv effekt på kvinnors arbetsutbud. De största förändringarna förväntas bland lågavlönade kvinnor som i dag arbetar i en mindre utsträckning. Vidare kan förslaget om förskoleverksamhet för arbetslösa barn förväntas ge betydligt bättre förutsättningar för arbetssökande att aktivt söka och ta erbjudna arbeten.

5.4.1 Arbetsmarknadens funktionssätt och läget på arbetsmarknaden

I föregående avsnitt i rapporten har de marginaeffekter som är förknippade med bl.a. dagens avgiftssystem inom barnomsorgen redovisats. Höga marginaeffekter är främst ett allvarligt problem ur ett arbetsmarknadsperspektiv, eftersom tids- och inkomstrelaterade avgifter påverkar hur mycket en familj väljer att utnyttja barnomsorgen och därmed även indirekt hur mycket föräldrarna väljer att arbeta. Om marginaeffekten är hög kommer en utökad arbetstid att medföra en relativt liten förbättring av familjens disponibla inkomst. Höga marginaeffekter medför därmed att många arbetstagare har begränsad möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation genom arbete. Det är detta som brukar kallas

”fattigdomsfällor” och som framför allt drabbar deltidsarbetande samt låg- och medelinkomsttagare. Vid ett införande av en maxtaxa reduceras dessa i ett samhällsekonomiskt perspektiv negativa effekter.

Även andra faktorer som påverkar det ekonomiska utbytet av arbete såsom skattesystemets utformning och inkomstrelaterade transfereringar som t.ex. bostadsbidrag, har givetvis betydelse i sammanhanget. Regeringen bedriver ett långsiktig arbete för att minska marginaleffekter och ta bort fattigdomsfällor. Ett viktigt led i detta arbete är maxtaxan. Regeringen kommer också att genomföra en översyn av de familjeekonomiska stöden.

Rätten till förskoleverksamhet för arbetssökandes barn innebär att den arbetssökandes möjligheter att söka arbete förbättras samtidigt som sökandet kan göras mer effektivt. Sannolikt kommer matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden, dvs. antalet kvarstående lediga platser i förhållande till antalet arbetssökande, att förbättras till följd av att de arbetssökande kan utöka sin sökaktivitet. Reformen reducerar även eventuella rekryteringsproblem för den enskilde arbetsgivaren som beror på att plats i förskola inte kan ordnas ”tillräckligt snabbt”, när efterfrågan på arbetskraft ökar. Denna del av reformen skulle således sannolikt i viss mån förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och leda till kortare vakanstider, dvs. snabbare tillsättning av lediga arbeten, och därmed till ökad sysselsättning.

Det är angeläget att införa en maxtaxa i ett läge med stigande efterfrågan på arbetskraft. Den svenska ekonomin är för närvarande inne i en stark tillväxtperiod vilket medför att det råder en stark efterfrågan på arbetskraft inom de allra flesta yrken. Bristen på arbetskraft förutses öka inom vissa delar av arbetsmarknaden, framför allt för arbetsgivare inom den kommunala sektorn samt för byggnadsverksamhet.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)⁴ kommer den mest omfattande arbetskraftsbristen att återfinnas inom högskoleyrken, särskilt inom dem med inriktning mot offentlig sektor såsom

⁴ Var finns jobben 1999 och 2000. Ura 1999:7
Arbetsmarknadsutsikterna för 1999 och 2000. Ura 1999:6

lärarområdet samt inom vård och omsorg. Arbetsmarknadsstyrelsen konstaterar i sin rapport (som bygger på länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas bedömningar utifrån intervjuer med arbetsgivare) bl.a. att rekryteringsläget har förändrats dramatiskt inom flera yrken inom vård och äldreomsorg. Brist förutses i hela 90 respektive 70 procent av landets kommuner när det gäller sjuksköterskor respektive undersköterskor. Problemen med arbetskraftsförsörjningen för dessa kategorier ser också ut att öka betydligt de närmaste åren. Dessa yrken domineras i dag av kvinnor som i stor utsträckning arbetar deltid, inte sällan ofrivilligt och utan fast anställning. Denna grupp kvinnor tillhör sannolikt en grupp arbetstagare vars ekonomiska utbyte av arbete och därmed ekonomiska situation skulle kunna påverkas positivt om avgifterna inom barnomsorgen reducerades genom en maxtaxereform.

Samtidigt skall noteras att de regionala skillnaderna är betydande mellan olika yrkeskategorier. Enligt AMS tillkommer de nya arbetstillfällena främst i storstadsregionerna och i universitetsstäderna. Även rekryteringsproblemen förväntas koncentreras till större städer och vara tydligast i Stockholmsområdet.

I dagsläget finns indikatorer på att rörligheten och matchnings-effektiviteten på arbetsmarknaden har försämrats. Mindre skillnader i barnomsorgsavgifter mellan olika kommuner kan på lite längre sikt även komma att påverka arbetskraftens mobilitet. Lägre och över landet jämförbara barnomsorgsavgifter kan komma att påverka den regionala rörligheten och pendling på ett ur ett arbetsmarknadsperspektiv positivt sätt.

5.4.2 Vilka grupper kan väntas utöka sitt arbetsutbud?

Det blir mer lönsamt att arbeta när barnomsorgsavgifterna sänks och marginaleffekten därmed reduceras. Samtidigt kan de familjer som i utgångsläget betalar höga avgifter nu "få råd" att arbeta mindre. Minskade barnomsorgsavgifter och därtill knutna marginal-effekter leder således till två motsatta effekter, dvs. det lönar sig att

arbeta mer men samtidigt har vissa råd att arbeta mindre. Vilken nettoeffekt detta har på arbetsutbudet kan bara delvis belysas med empiriska analyser.

Det finns flera internationella och några svenska studier som försöker förklara sambandet mellan kostnader för barnomsorgen och hushållens arbetsutbud⁵. De allra flesta studierna analyserar kvinnans arbetsutbud då mannen i hushållet oftast arbetar full tid, medan den observerade variationen i kvinnans arbetstid är stor. Resultaten är ganska entydiga: lägre kostnader för barnomsorgen ökar arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar.

Forskningen på området tyder alltså på att för de grupper som hårdast drabbas av marginaleffekter, lågavlönade och kvinnor, kan en maxtaxa innebära att dessa väljer att arbeta mer. Detta förutsätter givetvis att det också finns reella möjligheter att arbeta mera, dvs. att arbetsgivare kan erbjuda arbete. I ett läge när efterfrågan på arbetskraft stiger är det angeläget att inte höga marginaleffekter förhindrar eller försvårar utökade arbetsinsatser som stärker svaga gruppers position på arbetsmarknaden och bidrar till minskade fattigdomsfällor.

Möjligheten till sådana val påverkar sannolikt på lite längre sikt även den enskilda individens framtida situation på arbetsmarknaden och möjligheterna till högre livsinkomster, inte minst när kraven på kompetens och flexibilitet ökar. Arbetsmarknaden har förändrats kraftigt under de senaste tio åren. Samtidigt som den vuxna befolkningen i Sverige kännetecknas av en hög generell kompetens (OECD) ökar kraven på mer specifik – företagsinriktad – kompetens. Möjligheten att erhålla dylik kompetens är ofta förbehållen redan anställda och sannolikheten att erhålla kompetenshöjande arbetsuppgifter och/eller företagsintern utbildning ökar om arbetstagaren är heltidsarbetande och fast anställd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är svårt att bedöma hur mycket och när i tiden utbudet av arbetskraft kommer att förändras till följd av reformen. Befintlig kunskap om deltidsarbetets fördelning samt empiriska resultat avseende marginal-

⁵ Se Andersson & Levine (1999) för en sammanställning (Child Care and Mothers' Employment Decision, NBER WP 7058.)

effekternas betydelse för olika kategorier gör det dock rimligt att anta att arbetsutbudet totalt sett kan komma att öka. Därtill kommer en maxtaxa att på lite längre sikt bidra till att stärka situationen för vissa grupper med svag position på arbetsmarknaden såsom deltidsarbetande och lågavlönade småbarnsföräldrar och ensamföräldrar, samt inte minst bidra till att stärka jämställdheten mellan kvinnor och män.

5.4.3 Sambandet mellan ökat arbetsutbud och en ökad sysselsättning

Det skall poängteras att ett ökat arbetskraftsutbud naturligtvis inte med automatik medför en motsvarande ökning av sysselsättningen. En sysselsättningsökning förutsätter att det finns både ett utbud och en efterfrågan av arbetskraft. Ett ökat arbetskraftsutbud håller nere lönekraven vilket i sin tur kan leda till att sysselsättningen ökar.

Den öppna arbetslösheten uppgår, hösten 1999, till cirka 6 procent. Mot den bakgrunden kan det tyckas att behovet av ett ökat arbetskraftsutbud totalt sett kan vara begränsat. Det är dock viktigt att notera att arbetslösheten är ojämnt fördelad mellan olika yrken, branscher och regioner. Samtidigt som det råder brist på arbetskraft på vissa delar av arbetsmarknaden finns det ett överskott på arbetskraft på andra delar av arbetsmarknaden. Ett exempel på en delarbeitsmarknad där arbetskraftsbrist råder i stort sett över hela landet är de yrkeskategorier som arbetar inom vård och äldreomsorg.

5.4.4 Betydelsen av ett ökat arbetsutbud i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Arbetskraftefterfrågan tenderar att vara högre i storstadsregionerna än i övriga delar av landet, åtminstone i dagens konjunkturuppgång. Om brist på arbetskraft där efterfrågan först stiger ger upphov till löneglidning, ökande inflationsförväntningar och räntehöjningar riskerar en initiell konjunkturuppgång att dämpas. De som drabbas av detta är de regioner och arbetstagare/arbetssökande som befinner sig på de delarbetsmarknader till vilka konjunkturuppgången aldrig hann spridas. Det är således inte bara storstäderna och ”starka” regioner och arbetstagare som gynnas sysselsättningsmässigt av reformen. I ett något längre perspektiv är det hela ekonomin. Maxtaxereformen kan sannolikt bidra till att reducera problemen kring arbetsutbudet inom några centrala regioner och sektorer och därmed bidra till en bättre utveckling även på andra regioner.

Även om problemen i verkligheten är mångfacetterade utgör arbetskraftsbrist ett allvarligt hot vid en konjunkturuppgång. Under det senaste året har sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden ökat med närmare 100 000 arbetstillfällen. Tillväxten uppgår till över 3,5 procent och prognoserna tyder på en fortsatt hög tillväxt under de kommande åren. Andelen sysselsatta i åldrarna 20–64 år väntas öka med cirka 3 procentenheter mellan åren 1997–2000. För att uppnå det av regeringen uppsatta sysselsättningsmålet krävs en ytterligare ökning av sysselsättningsgraden med 3 procentenheter under perioden 2001–2004.

För att detta skall bli möjligt måste löneökningstakten vara fortsatt låg även vid en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet samtidigt som den ekonomiska politiken måste inriktas på att öka arbetskraftsutbudet och förstärka arbets- och kompetenslinjen. I detta sammanhang är maxtaxan således en faktor som aktivt kan bidra till att skapa förutsättningar för tillväxt på lite längre sikt.

En ökad sysselsättning leder även till att det stats- och kommunalfinansiella läget förbättras. Minskade bidrag och ökade skatteintäkter medför att det finansiella utrymmet för prioriterade insatser och reformer, på både nationell och kommunal nivå, ökar. Ett ökat arbetsutbud är således, ur samhällsekonomiskt perspektiv, i hög grad önskvärt både på kort och lång sikt.

5.5 Kommunalekonomiska effekter

5.5.1 Volymeffekter

De delar av reformen som berör en allmän förskola för fyra- och femåringar samt förskoleverksamhet för arbetssökandes barn innebär att förskoleverksamheten blir tillgänglig för en vidgad grupp barn. En ökad efterfrågan på barnomsorg medför ökade kostnader för kommunerna. För att kunna beräkna kostnadsökningarna har antaganden gjorts om hur många barn som kan komma i fråga för respektive verksamhet. För den del av reformen som avser maxtaxan är det betydligt svårare att beräkna eventuella volymeffekter. Ett av syftena med förslaget är att göra barnomsorgen ekonomiskt tillgänglig för alla, dvs. att ingen ska behöva avstå för att det är för dyrt. Ett annat syfte är att öka incitamenten för arbetssökande att ta de arbeten som erbjuds, alternativt att flytta till annan ort eller omskola sig. Förutsatt att dessa effekter åstadkoms kommer det att innebära en ökad efterfrågan på barnomsorg. Maxtaxan kommer också att innebära en ökad valfrihet för familjerna att välja mellan deltids- eller heltidsarbete. I och med minskande marginaleffekter ökar det ekonomiska utbytet av att gå upp i arbetstid. Samtidigt ger de lägre utgifterna till följd av lägre avgifter kanske vissa familjer möjlighet att välja att arbeta mindre utan att förlora för mycket ekonomiskt. De sammantagna effekterna av detta är i dag oklara men sannolikt bör det innebära en viss efterfrågeökning inom barnomsorgen. Hur stor denna kommer att bli finns det inga välgrundade beräkningar av i dagsläget. För att öka kunskapen

kring förväntade beteendeförändringar hos barnfamiljerna kommer en enkät att skickas ut under hösten 1999 då frågor ställs kring detta.

5.5.2 Ökade intäkter

Förutom att kostnaderna för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen sannolikt kommer att påverkas, förändras såväl andra verksamhetskostnader som kommunernas skatteintäkter. När sysselsättningen ökar blir också skatteintäkterna högre utan att lönekostnaderna stiger i samma grad. Detta innebär att kommunernas ekonomi förbättras jämfört med om reformen inte genomförts. Dessutom ökar möjligheterna att på ett aktivt sätt få arbetslösa i arbete, arbetslösa som i vissa fall erhåller socialbidrag. Därigenom kan socialbidragskostnaderna sannolikt minskas genom reformen.

Kommuner och landsting har ett ökande behov av arbetskraft inom framför allt skolan, äldreomsorgen och sjukvården. Enligt Svenska Kommunförbundets senaste prognos kommer bristen på lärare att uppgå till cirka 6 500 lärare år 2002. Behovet av arbetskraft inom äldreomsorgen förväntas öka kraftigt, dels beroende på ett ökat antal äldre i samhället, dels på stora pensionsavgångar inom verksamheterna. Svenska Kommunförbundet beräknar rekryteringsbehovet netto till cirka 80 000 för de närmaste tio åren. Bland sjuksköterskorna beräknas behovet av nyrekrytering vara ännu större.

6 Genomförandet av reformen

Enligt arbetsgruppens direktiv skall alternativa vägar för att genomföra reformen föreslås. I regeringens uttalanden i 1999/2000 års budgetproposition talas om ett stegvist införande med början år 2001. Riksdagen har avsatt ett budgetutrymme för reformen. Budgetutrymmet uppgår till 1,7 miljarder kronor för år 2001 och 3,4 miljarder kronor för år 2002. Detta är arbetsgruppens utgångspunkter.

6.1 Kostnadsberäkningar

Reformen består av tre delar med kopplingar till varandra, en allmän förskola för fyra- och femåringar, förskoleverksamhet för arbetssökandes barn samt en maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. En fullt utbyggd reform beräknas kosta cirka 5 miljarder kronor per år.

För de två delarna av reformen som kommer att grunda sig på lagstiftning, allmän förskola och förskoleverksamhet för arbetssökandes barn, kommer kommunerna att kompenseras i enlighet med den s.k. finansieringsprincipen. I beräkningarna av de förväntade kostnaderna för dessa delar av reformen har hänsyn tagits dels till hur många barn som förväntas omfattas av verksamheterna de kommande åren, dels till kostnaden för en deltidsp plats. Kostnaden för en plats i förskolan under tre timmar per dag har av arbetsgruppen beräknats till 30 000 kronor per år. För barnen i den allmänna förskolan beräknas även en kostnad för ett avgiftsbortfall på den genomsnittliga avgiftsintäkten. Detta avgiftsbortfall kompenseras kommunerna för. I syfte att kunna bedöma efterfrågan

på platser i förskoleverksamheten för arbetssökandes barn har antaganden gjorts kring förväntad sysselsättningseffekt.

Vad gäller maxtaxan kommer kommunerna att kompenseras i särskild ordning för de avgiftsintäkter som uteblir till följd av reformens avgiftstak. I beräkningen av kompensationen till kommunerna för maxtaxan har inga antaganden kring förväntade förändringar i efterfrågan på barnomsorg gjorts. Underlag för att bättre bedöma förväntade volymeffekter kommer att samlas in under hösten 1999. En utförligare beskrivning av de beräkningar som ligger till grund för förslagen återfinns i bilaga 1.

6.2 Överväganden kring genomförandet

Avgörande för hur reformen kan genomföras är dels det befintliga budgetutrymmet, dels reformdelarnas olika tyngd och förväntade effekter. Den allmänna förskolan har stor betydelse för alla barns möjligheter att få tillgång till pedagogisk verksamhet som ger dem mer likartade förutsättningar inför skolstarten. Förskolan är en del av utbildningssystemet. Verksamheten skall bedrivas i enlighet med läroplanen för förskolan. Detta talar för att förskolan bör följa läsåret i likhet med det övriga skolväsendet och därför införas på hösten i samband med skolstarten.

Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn ökar möjligheterna att tillfredsställa barnens behov av kontinuitet och trygga förhållanden, samtidigt som den ökar möjligheterna för de arbetsökande att aktivt kunna söka och ta arbeten. Denna del av reformen är angelägen att genomföra så att den samspekar med den pågående starka konjunkturutvecklingen och den ökande efterfrågan på arbetskraft. Detsamma gäller maxtaxan inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Kraftigt minskade marginaleffekter för hushållen vid en inkomstökning kan förväntas ge positiva effekter på arbetskraftsutbudet. Detta gäller särskilt vissa svaga grupper på arbetsmarknaden som lågutbildade och lågavlönade. Effekterna på sysselsättningen särskilt för dessa grupper, förväntas också bli positiva. I nuvarande läge av stark

ekonomisk tillväxt och stigande efterfrågan på arbetskraft är detta en eftersträvarsvärd utveckling som kan leda till minskade flaskhalsar och minskad risk för inflation. Införandet av maxtaxan förväntas vidare ge stora positiva effekter för barnfamiljernas ekonomi. Risken minskar dessutom för att något barn av ekonomiska skäl måste avstå från en verksamhet som föräldrarna anser vara bra för barnet. De statsfinansiella utgifterna för maxtaxereformen är dock högre än för de andra delarna av reformen. Givet ett visst budgetutrymme måste hänsyn även tas till detta, dvs. att vid ett genomförande tar maxtaxan en betydande del av det totala reformutrymmet i anspråk.

Andra faktorer som har betydelse för genomförandet är hur den demografiska utvecklingen spelar in. Vi vet i dag att barnkullarna är mindre än på mycket länge och att 1990-talet har inneburit stora svängningar i födelsetalen.

I tidigare avsnitt i rapporten har framkommit att det finns stora regionalpolitiska och strukturella skillnader mellan kommunerna. Arbetsgruppen har inte kunnat bedöma hur de lokala förutsättningarna ser ut när det gäller lokaler och personaltillgång vid genomförandet av en allmän förskola och en maxtaxa. Det saknas underlag för en sådan bedömning i dagsläget. Det blir viktigt i en kommande remissomgång att denna fråga belyses utifrån ett lokalt perspektiv.

Sammanfattningsvis kan sägas att alla delar av reformpaketet förväntas ge viktiga positiva effekter. Avgörande för hur och vid vilken tidpunkt man väljer att införa reformens olika delar blir därför frågan om hur de olika effekterna värderas och i vilken utsträckning reformens delar rymms inom det angivna budgetutrymmet.

6.3 Alternativa sätt att genomföra reformen

Arbetsgruppen har valt att redovisa fyra alternativa sätt att genomföra reformen.

Inledningsvis vill arbetsgruppen redovisa ett alternativ som innebär att reformens samtliga tre delar införs vid en och samma tidpunkt, den 1 juli 2001 med en maxtaxenivå på 700 respektive 500 kronor.

Alternativ 1 innebär att allmän förskola för fyra- och femåringar införs den 1 juli 2001. Samtidigt införs även rätt till förskoleverksamhet för arbetssökandes barn och maxtaxa för barnomsorgsavgifter med ett tak på 700 kronor per månad i förskoleverksamheten och 500 kronor i skolbarnsomsorgen.

Kostnaderna för alternativ 1 beräknas till cirka 2 500 miljoner för år 2001 och cirka 5 000 miljoner kronor för år 2002.

Ett sådant alternativ skulle kunna ha verksamhetsmässiga fördelar och leda till ett bättre genomförande än om reformens olika delar genomförs stegvis. För föräldrarna skulle det t.ex kunna vara en fördel att samlat få reda på vad förändringarna innebär. Ett sådant alternativ skulle också innebära att de positiva effekter som reformen som helhet bedöms kunna ge kan tas till vara fullt ut redan från andra halvåret 2001.

Detta alternativ innebär dock att det avsatta budgetutrymmet skulle överskridas för år 2001 med cirka 800 miljoner kronor och att kostnaden för en fullt genomförd reform skulle komma redan år 2002. Detta innebär att den avsatta budgetramen skulle överskridas också för år 2002 med cirka 1 600 miljoner kronor. Arbetsgruppen har, trots budgetrestriktionen valt att redovisa detta alternativ.

De övriga tre alternativen ligger inom det anvisade budgetutrymmet och avser ett stegvist införande av reformen. I vissa fall antas att de anslagsmedel som inte förbrukas under år 2001 får föras över till år 2002. Arbetsgruppen bedömer att samtliga dessa alternativ har fördelar, men också nackdelar.

Alternativ 2 innebär att allmän förskola införs för fyra- och femåringar den 1 juli 2001. Samtidigt införs även rätt till förskoleverksamhet för arbetssökandes barn. Maxtaxa för barnomsorgsavgifter med ett tak på 700 kronor per månad i förskoleverksamheten och 500 kronor per månad i skolbarnsomsorgen införs den 1 juli 2002.

Kostnaderna för alternativ 2 beräknas till cirka 850 miljoner kronor för år 2001, cirka 3 300 miljoner kronor för år 2002 och cirka 5 000 miljoner kronor för år 2003.

I alternativ 2 kommer maxtaxan att genomföras först år 2002 vilket innebär att de positiva effekterna som har betydelse för en ekonomi i stark tillväxt kan komma för sent för att kunna samspela med denna. De positiva fördelningseffekterna till följd av maxtaxareformen kommer inte förrän år 2002. Arbetsgruppen ser detta som en nackdel. Förskoleverksamhet för barn till arbetssökande införs redan år 2001, liksom den allmänna förskolan, vilket är fördelar med alternativet.

Alternativ 3 innebär att maxtaxan införs i två steg. Den 1 juli 2001 införs en maxtaxa på 950 kronor per månad i förskoleverksamheten och 650 kronor per månad i skolbarnsomsorgen. Samtidigt införs rätt till förskoleverksamhet för arbetssökandes barn. Den 1 juli 2002 sänks avgiftstaken till 700 kronor respektive 500 kronor. Allmän förskola för fyra- och femåringar införs den 1 januari 2003.

Kostnaderna för alternativ 3 beräknas till cirka 1 500 miljoner kronor år 2001, cirka 3 500 miljoner kronor år 2002 och cirka 5 000 miljoner kronor år 2003.

I alternativ 3 innebär det stegvisa införandet av maxtaxan med nivån 950 kronor respektive 650 kronor att de positiva fördelningpolitiska effekterna till följd av reformen inte infinner sig fullt ut förrän år 2002. Hushållen får dock del av de positiva effekterna av maxtaxan redan första året. Detsamma kan sägas om de

förväntade effekterna för arbetsmarknad och sysselsättning. För kommunerna kan ett stegvist införande innebära ökande administrativa kostnader. Rätten till förskoleverksamhet för barn till arbetssökande införs redan år 2001. Alternativet innebär dock att de positiva effekterna till följd av en allmän förskola för alla fyra- och femåringar inte kommer förrän år 2003. Arbetsgruppen ser detta som en nackdel med alternativet.

Alternativ 4 innebär att maxtaxa på nivån 700 kronor i förskoleverksamheten och 500 kronor i skolbarnsomsorgen införs den 1 september 2001. Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn införs den 1 juli 2002. Allmän förskola för fyra- och femåringar införs den 1 januari 2003.

Kostnaderna för alternativ 4 beräknas till cirka 1 200 miljoner kronor år 2001, 3 800 miljoner kronor år 2002 och cirka 5 000 miljoner kronor år 2003.

I alternativ 4 kommer de positiva effekterna för arbetsmarknad och sysselsättning liksom de fördelningspolitiska effekterna till följd av maxtaxedelen av reformen redan år 2001. Förskoleverksamhet för barn till arbetssökande införs först den 1 juli 2002 vilket innebär nackdelar såväl för barnen som för föräldrarna. Alternativet innebär även att de positiva effekterna för fyra- och femåringarna inte kommer förrän år 2003. Arbetsgruppen ser också detta som en nackdel med förslaget.

För att ge underlag för ytterligare överväganden avseende när de olika delarna av reformen bör införas, redovisas här den kvartalsvisa kostnaden för reformens olika delar.

Maxtaxa med nivån 700/500 kronor kostar cirka 900 miljoner kronor per kvartal.

Maxtaxa med nivån 950/650 kronor kostar cirka 700 miljoner kronor per kvartal.

Allmän förskola kostar cirka 300 miljoner kronor per kvartal.

Förskoleverksamhet för arbetslösa barn kostar cirka 20 miljoner kronor per kvartal och årskull. För gruppen barn i åldern 1–5 år uppgår kostnaden till cirka 75 miljoner kronor per kvartal.

Vid ett genomförande av maxtaxan förutsätts att alla hushåll vid införandet får en minsta avgiftsreduktion på 200 kronor. Vidare innebär den avgiftsfria allmänna förskolan att de barn som finns inom förskoleverksamheten och som har längre vistelsetider än tre timmar kan få en reduktion av avgiften motsvarande den avgiftsfria delen av förskolan.

7 Ersättning till kommunerna för den allmänna förskolan, förskoleverksamheten för arbetslösas barn och införandet av en maxtaxa

7.1 Bakgrund

7.1.1 Från specialdestinerade till generella statsbidrag

År 1993 genomfördes en kommunalekonomisk reform vilken omfattade stora förändringar i det statliga bidragssystemet till kommuner och landsting. Reformen genomfördes efter förslag från den kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98). Det nya systemet för kommunerna innebar fullt genomfört bl.a. en relativt långtgående inkomst- och kostnadsutjämning mellan enskilda kommuner (prop. 1991/92:150).

Från och med år 1993 tillämpas också den s.k. finansieringsprincipen, vilken innebär att om staten ger kommuner och landsting nya uppgifter, tar ifrån dem uppgifter eller på något sätt förändrar åtagandet bör detta regleras ekonomiskt mellan staten och kommunsektorn.

De största förändringarna som den kommunalekonomiska reformen medförde för kommunerna var att ett stort antal specialdestinerade statsbidrag togs bort och ersattes med ett generellt bidrag, dvs. med "alla pengar i en påse". Detta innebär att kommunerna fick hela statsbidraget som en klumpsomma utan särskilda villkor för användandet. Staten övergick därmed till att dels reglera omfattningen på den kommunala verksamheten genom

nivån på de generella statsbidragen, dels de enskilda verksamheterna genom, i första hand, lagstiftning.

Vidare trädde ett nytt system för utbetalning av skattemedel till kommuner och landsting i kraft. Från och med år 1993 räknas skatteinkomsterna upp till utbetalningsårets pris- och lönenivå med hjälp av en prognos över medborgarnas inkomstutveckling. Tidigare fanns en eftersläpning som berodde på att skatteinkomsterna i huvudsak baserade sig på de inkomster invånarna hade intjänat två år tidigare. Detta innebar att inkomsterna inte låg i fas med utgifterna, vilka till stor del bestod av löner.

Ett viktigt syfte med reformen var att besluten om fördelning av resurser mellan olika kommunala verksamheter skall fattas så nära medborgaren som möjligt. Kommunerna ges inom självstyrelsens ram ett ökat ansvar för verksamheten och även en större handlingsfrihet vad gäller prioriteringen mellan olika verksamheter. Bättre förutsättningar för en nödvändig utveckling och förnyelse i kommunerna skapades och verksamheten skulle därmed kunna bedrivas på ett mer effektivt sätt.

Flera studier på 1980-talet hade visat att specialdestinerade statsbidrag vanligtvis inte främjar en effektiv resursanvändning. Sådana bidrag kunde hindra kommuner och landsting att förutslättningslöst ompröva och omprioritera verksamheterna efter lokala behov och förhållanden. Specialdestinerade bidrag hade visat sig kunna förhindra och försvåra samordning och flexibilitet på lokal nivå. Administrationen av bidragen medförde dessutom kostnader för såväl staten som för kommuner och landsting.

De specialdestinerade statsbidragen kunde vidare ses som en garanti från statsmakterna till medborgarna för en viss omfattning på verksamheten och därmed som en samhällelig prioritering. Detta innebar att det fanns risk för kommunalekonomiskt korrekta, men samhällsekonomiskt felaktiga val vad gällde utbudet av kommunal verksamhet. Ett exempel var barnomsorgen där statens bidrag var begränsat och kommunerna stod för en stor del av kostnaden. Detta kunde leda till ett för lågt utbud av en verksamhet som var mycket strategisk sett ur flera perspektiv; barnens, föräldrarnas, arbetsmarknadens och därmed hela samhällsekonomin. Detta var också

ett av skälen till att bestämmelserna kring kommunernas ansvar för att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg preciserades den 1 januari 1995.

För landstingen gjordes mer begränsade förändringar, bl.a. beroende på att de specialdestinerade bidragen historiskt sett varit betydligt mindre jämfört med bidragen till kommunerna.

Från år 1996 genomfördes förändringar i utjämningsystemet (prop. 1995/96:64). Principerna för inkomstutjämningsen ändrades (Ds 1993:68) liksom systemet för utjämnings av strukturella kostnadsskillnader (SOU 1994:144).

7.1.2 Utjämningsystemets grundläggande princip

Ett viktigt mål är att alla kommuner skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla likvärdig kommunal service (vad gäller kvantitet och kvalitet) vid genomsnittlig utdebitering. För att nå detta mål krävs dels en utjämnings av kommunernas inkomster, dels en utjämnings av strukturella kostnadsskillnader. Inkomstutjämningsen utjämnar så att alla kommuner *kan* ha i princip samma skatteintäkter efter inkomstutjämnings om de *väljer* att ha samma skattesats. Beroende på kommunens egna preferenser om brukaravgifter, kvalitet, servicenivå och omfattning i verksamheten och inte minst effektiviteten i verksamheten, så varierar kommunernas behov av skatteintäkter.

För att utjämna strukturella kostnadsskillnader så används femton olika modeller för att beräkna kommunens strukturella verksamhetskostnader, dvs. vad det borde kosta för kommunen att tillhandahålla ett genomsnittligt utbud av kommunal service med genomsnittlig produktivitet utifrån kommunens åldersfördelning etc. Utjämningsystemet skall fånga de kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka. De modeller som omfördelar mest resurser avser äldreomsorg, barnomsorg, grundskola, gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg.

I kostnadsutjämningsberäkningen beräknas för varje verksamhet/kostnads­slag en teoretisk kostnad för vad det *bör kosta* för varje kommun att tillhandahålla ett genomsnittligt utbud av t.ex. barnomsorg. Denna teoretiska kostnad benämns standardkostnad.

I beräkningen av standardkostnaden för barnomsorgen utgår man från åldersstrukturen i varje kommun. Utifrån denna beräknas en ålderssättning som sedan multipliceras med ett volymindex. Volymindex skall spegla den strukturella efterfrågan och beräknas bl.a. utifrån förvärvsfrekvenser i kommunen, skattekraften samt den andel av invånarna som bor i tätorter.⁶

Exempelvis kan antas att en specifik kommuns standardkostnad för barnomsorg uppgår till 5 000 kr per invånare p.g.a. att kommunen har en stor andel barn i åldern 1–9 år. Eftersom den genomsnittliga kostnaden för barnomsorg i riket uppgår till cirka 4 000 kr per invånare så får denna kommun ett utjämningsbidrag på 1 000 kr per invånare för dess teoretiska merkostnader. De kommuner med t.ex. en liten andel barn i ålder 1–9 år får på samma sätt en teoretisk kostnad som understiger den genomsnittliga i riket. Dessa kommuner får betala en utjämningsavgift som motsvarar skillnaden mellan den egna teoretiska kostnaden och den genomsnittliga i riket. Utjämningsavgift betalas till staten och utjämningsbidrag utbetalas av staten. Summan av utjämningsavgifterna uppgår till samma belopp som utjämningsbidragen och utjämnings­systemet är därför statsfinansiellt neutralt.

⁶ I bilaga 3 beskrivs modellen utförligare.

7.2 Kommunal ersättning för den allmänna förskolan och förskoleverksamheten för arbetssökandes barn

I samband med införandet av allmän förskola för fyra- och femåringar och förskoleverksamhet för arbetssökandes barn ska kommunerna kompenseras för ökade kostnader i enlighet med finansieringsprincipen. Detta sker genom en höjning av de generella statsbidragen. I ett helt genomfört system beräknar arbetsgruppen att den allmänna förskolan och förskoleverksamheten för arbetssökandes barn kommer att kosta cirka 1 500 miljoner kronor per år. Detta motsvarar ungefär 160 kronor per invånare. För en kommun med cirka 30 000 invånare innebär detta ökade generella statsbidrag på cirka 5 miljoner kronor.

7.3 Kommunal ersättningsmodell för införandet av maxtaxan

Arbetsgruppens förslag: Ersättningssystemet för införande av maxtaxereformen utformas med barnomsorgsmodellen i utjämningsystemet som grund. I syfte att undvika kännbara ekonomiska effekter för enskilda kommuner föreslår arbetsgruppen en övergångsperiod om två år. Övergångsperioden föreslås utformas så att intäktsminskningen begränsas till 100 kronor per invånare år 1 samt 300 kronor per invånare år 2. Samma begränsning föreslås gälla för de kommuner som erhåller ökade intäkter genom den föreslagna modellen.

7.3.1 Skälen för arbetsgruppens förslag

De kommuner som väljer att tillämpa en maxtaxa för avgifterna i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen måste kompenseras för det intäktsbortfall detta medför. Enligt arbetsgruppens direktiv skall utgångspunkten för val av kompensationsmodell vara att kostnaden för reformen skall inrymmas i det avsatta budgetutrymmet och att kompensationen skall vara fördelningspolitiskt rättvis på kommunnivå, dvs. att kommuner med hög skattesats inte skall drabbas särskilt av den föreslagna modellen. Ytterligare utgångspunkter för valet av modell var att systemet skall vara administrativt enkelt för staten och kommunerna att administrera, att statsbidraget skall harmoniera med nuvarande statsbidragsgivning samt att ersättningsmodellen stödjer en ökad sysselsättning.

Arbetsgruppen har analyserat ett flertal olika kompensationsmodeller (modell 1–6). Samtliga analyserade modeller ryms inom det avsatta budgetutrymmet eftersom det är de årliga beloppen som fördelas efter olika fördelningsnycklar; en nyckel för varje modell. Dessutom bedömer arbetsgruppen att samtliga analyserade modeller är fördelningspolitiskt rättvisa och att de stödjer en ökad sysselsättning. Avgörande för arbetsgruppens val av modell har varit de resterande villkoren att modellen ska vara enkel att administrera och att den skall harmoniera med dagens principer för statsbidrag till kommunerna. Nedan presenteras den av arbetsgruppen valda modellen (modell 5). Övriga modeller presenteras i bilaga 2.

Den föreslagna modellen för kompensation för kommunernas intäktsbortfall till följd av maxtaxan innebär att kompensationen beräknas i enlighet med hur barnomsorgsfaktorn i dagens utjämningsystem är uppbyggd. Följande faktorer kommer att påverka fördelningen mellan kommunerna:

- andel barn i åldern 1–9 år
- föräldrarnas arbetstid
- bebyggelsestruktur samt
- skattekraft.

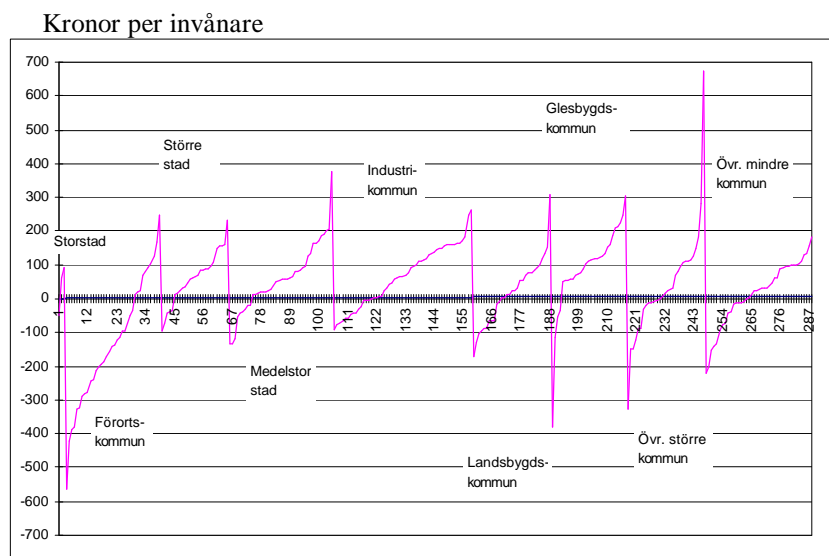
Kommunen med den högsta andelen barn, den längsta arbetstiden per invånare, den tätaste bebyggelsestrukturen och den högsta skattekraften får den högsta ersättningen genom den föreslagna modellen, och vice versa. Fördelningsmodellen syftar till att fånga kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner som beror på icke påverkbara faktorer. Följaktligen har t.ex. inte avgiftsnivåerna eller avgiftskonstruktionerna någon direkt påverkan på utfallet av denna ersättningsmodell.

Ersättningen per kommun beräknas i princip på följande sätt:

$\frac{\text{Kommunens standardkostnad}}{\text{Genomsnittlig standardkostnad i riket}} * \text{total kompensation/invånare}$

Nedanstående diagram visar kommunerna sorterade i kommungrupper. Kommungrupperna följer Svenska Kommunförbundets indelning. Inom respektive kommungrupp har kommunerna sorterats efter hur mycket varje enskild kommun kommer att vinna respektive förlora på den föreslagna kompensationsmodellen.

Intäktsförändring vid införande av maxtaxa samt ersättning till kommunerna som fördelas med barnomsorgsmodellen som grund



Kommunerna är sorterade i kommungruppsordning, därefter i stigande ordning med avseende på intäktsförändring efter införd maxtaxa.

Av diagrammet framgår att antalet kommuner som får minskade sammanlagda intäkter vid införandet av maxtaxa är störst i gruppen förortskommuner. På motsvarande sätt finns flest kommuner som erhåller ökade intäkter i gruppen glesbygdskommuner. Diagrammet visar dock effekterna av fördelningsmodellen utan att hänsyn tagits till eventuella övergångsbestämmelser. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att alla kommuner inför maxtaxa för att bl.a. skapa gynnsamma förutsättningar för ett ökat arbetskraftsutbud. För att detta i sin tur ska leda till ökad sysselsättning krävs även att utbud och efterfrågan kan matchas. Dagens arbetsmarknadssituation visar tendenser till att efterfrågan överstiger utbudet i vissa regioner i

landet, bl.a. i storstadsområdena. Mot bakgrund av de positiva samhällsekonomiska effekter som kan förväntas av en ökad sysselsättning är det ur detta perspektiv särskilt viktigt att dessa kommuner inför en maxtaxa i barnomsorgen.

I syfte att mildra effekterna för de kommuner som erhåller en lägre ersättning i ett system med en maxtaxa inom barnomsorgen än vad avgiftsuttaget för barnomsorgen ger i dagsläget, kan olika typer av övergångsbestämmelser övervägas. Övergångsbestämmelser bör utformas så att en förändring av de totala intäkterna (kommunens avgiftsintäkter + statlig ersättning jämfört med dagens avgiftsintäkter) maximeras till ett visst belopp per invånare eller en viss andel av de ursprungliga intäkterna.

För att kunna ge enskilda kommuner möjlighet att anpassa sig till en ny intäktsnivå, är det nödvändigt att de fulla effekterna av den föreslagna kompensationsmodellen tillåts slå igenom först efter en period av några år. Arbetsgruppen förordar att införandeperioden sätts till två år och att intäktsminskningen, respektive intäktsökningen begränsas till 100 kronor per invånare år 1 samt 300 kronor per invånare år 2. Därigenom erhålls symmetriska övergångsbestämmelser och dessutom uppstår varken stora över- eller underskott till följd av omfördelningen.

Justeringar till följd av övergångsbestämmelserna

Miljoner kronor

| Kommuner | År 1 | År 2 | År 3 |
|---------------------------------|--------|------|------|
| Begränsning av intäktsminskning | 146,6 | 30,8 | 0 |
| Begränsning av intäktsökning | -117,7 | -8,6 | 0 |
| Netto ¹ | 28,8 | 22,2 | 0 |
| Kr/inv. | 3 | 3 | 0 |

¹ Om nettot är negativt innebär detta att ett överskott uppstår till följd av övergångsbestämmelserna.

I tabellen visas att modellen med övergångsbestämmelserna begränsar det totala avgiftsbortfallet för de kommuner som kommer att förlora avgiftsintäkter i ett system med maxtaxa till knappt 150 miljoner kronor. Andra året begränsas avgiftsbortfallet till cirka 30 miljoner kronor. På motsvarande sätt begränsas vinsten för de kommuner som kommer att vinna ekonomiskt på ett system med maxtaxa till cirka 118 miljoner kronor första året och cirka 9 miljoner kronor andra året. Med de föreslagna övergångsbestämmelserna uppstår ett underskott det första året på cirka 29 miljoner kronor. Underskottet eller överskottet som följer av övergångsbestämmelserna regleras mot samtliga kommuner med ett lika stort belopp per invånare. De exakta beloppen kan anges först när de definitiva beräkningarna har utförts för reformens första år.

8 Uppföljning av reformen

8.1.1 Varför behövs uppföljning?

Reformen består som tidigare nämnts av tre delar varav två, den allmänna förskolan och förskoleverksamhet för arbetssökandes barn kommer att grundas på lagstiftning och därmed bli en skyldighet för kommunerna. Den tredje delen av reformen, maxtaxan, kommer enligt förslaget att vara frivillig för kommunerna. Kommunerna ska ersättas för de beräknade kostnadsökningar som följer av minskade avgiftsintäkter. De konsekvensanalyser som genomförts av arbetsgruppen består i viss utsträckning av statiska analyser, dvs. de belyser reformens effekter under förutsättning att människornas beteende inte förändras. Detta blir dock förmodligen inte fallet. Konsekvensanalyser som tar hänsyn till förändringar i beteendet, s.k. dynamiska analyser är dock svåra att genomföra. Den begränsade tid som arbetsgruppen haft till sitt förfogande har inte medgivit att någon ny empiri kring förväntade beteendeförändringar har kunnat samlas in. Bedömningen av de dynamiska effekterna bygger därmed i stor utsträckning på antaganden kring vad som kan anses vara en sannolik utveckling. Här avses t.ex. i vilken mån vistelsetiderna för de barn som är inskrivna i dag förändras till följd av maxtaxan. Utvecklingen av efterfrågan på barnomsorg bland de familjer som i dagsläget inte utnyttjar denna verksamhet p.g.a. att de anser att den är för dyr är ett annat exempel. För att kunna fastställa att reformen får de förväntade effekterna är det därför nödvändigt att den följs upp och utvärderas utifrån ett flertal synvinklar.

I syfte att säkerställa en systematisk uppföljning av reformen föreslår arbetsgruppen att en tidpunkt för en kontrollstation inrättas. Tidpunkten bör ligga efter det att reformen genomförts i sin helhet och hunnit verka under någon tid.

8.2 Vad bör följas upp?

8.2.1 Reformens genomslag bland kommunerna

Införandet av maxtaxan kommer att bli frivilligt för kommunerna. Arbetsgruppens förhoppning är att alla kommuner uppfattar reformen och dess finansiering som så positiv att de väljer att gå med. En av uppgifterna vid en kontrollstation bör vara att undersöka genomslaget av denna del av reformen. Om någon/några kommuner har valt att stå utanför bör orsakerna till det beslutet belysas.

Maxtaxereformen innebär vidare att kommunerna inte kan ta ut avgifter över ett högsta angivet tak. Under taket är dock kommunerna fortfarande fria att driva sin egen avgiftspolitik. Arbetsgruppen konstaterar att det är möjligt att kommunerna även fortsättningsvis erbjuder syskonrabatter, avgiftsfria månader, viss tidsrelatering av taxan och rabatter på avgiften för låginkomsttagare. Utvecklingen inom detta område måste följas.

Införandet av den allmänna förskolan och förskoleverksamheten för arbetssökandes barn kommer att bli obligatoriskt för kommunerna. Den allmänna förskolan skall vara avgiftsfri för föräldrarna. De barn som deltar i den allmänna förskolan och som har längre vistelsetider beräknas få en avgiftsreduktion motsvarande den delen av verksamheten även efter det att ett system med maxtaxa är infört. En kontrollstation bör innehålla en uppföljning av hur kommunerna agerar avseende denna del.

8.2.2 Föräldrarnas agerande

Ett viktigt syfte med maxtaxereformen är att kraftigt minska de marginaleffekter som i dagsläget innebär att en stor del av en inkomsthöjning, framför allt om inkomsthöjningen är en effekt av ökad arbetstid, går åt till höjda barnomsorgsavgifter. Efter reformens genomförande kommer hushållen att få behålla en större del

av en inkomstökning, vilket bör förbättra de ekonomiska förutsättningarna för ett högre arbetskraftsdeltagande och en ökning av antalet arbetade timmar. Samtidigt medför reformen en större valfrihet för föräldrarna. Lägre avgifter för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan innebära att vissa hushåll anser sig ha råd att arbeta mindre. Nettoresultatet av dessa motverkande krafter är okänt i dagsläget.

En kontrollstation bör därmed innehålla en uppföljning av hushållens faktiska agerande med avseende på hur arbetskraftsutbudet och sysselsättningen har förändrats bland hushåll med barnomsorg. I uppföljningen bör man även belysa vilka familjer som väljer att göra vad, dvs. agerar hushållen olika beroende på familjetyp och/eller inkomstklass? Uppföljningen skall belysa effekterna i olika regioner samt, om möjligt, hur sysselsättningen inom olika branscher påverkas.

8.2.3 Volymeffekterna

Maxtaxan kan även påverka barnens närvarotider. I ett system med tidsstyrda taxor strävar de flesta hushåll mot att minimera barnens närvarotider av ekonomiska skäl. I ett system med maxtaxa blir inte den drivkraften lika stark. Detta kan påverka efterfrågan på barnomsorg för de barn som har plats i omsorgen i dag. En ökad sysselsättning bör även medföra en ökad efterfrågan på barnomsorg. Vidare kan sannolikt förväntas ett ökat intresse för att utnyttja barnomsorgen bland de familjer som i dagsläget avstår av kostnadsskäl.

I de andra delarna av reformen, den allmänna förskolan för fyra- och femåringar samt förskoleverksamheten för arbetssökandes barn beräknas också en viss volymökning vad gäller behovet av platser i barnomsorgen. Dessa beräkningar bygger på ett antal antaganden, dels vad avser intresset bland hushållen för erbjudandet, dels vad avser prognosticerad utveckling av bl.a. arbetslöshetstalen och barnkullarnas storlek. Sammantaget finns därmed en viss osäkerhet vad avser att beräkna den framtida efterfrågan av barnomsorg efter reformens införande. Denna utveckling bör därför följas noga.

En ökad sysselsättning bör leda till ett ökat kommunalt skatteuttag till följd av ökade arbetsinsatser. Även detta bör vara föremål för uppföljning.

Utvecklingen av verksamheten i olika verksamhetsformer bör följas upp. Uppföljningen inriktas framför allt mot om och i så fall hur förutsättningarna för den pedagogiska verksamheten har förändrats och hur kvaliteten utvecklas.

8.3 Vem skall följa upp?

Statens skolverk är central förvaltningsmyndighet för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverket har därmed bl.a. till uppgift att följa upp och utvärdera verksamheterna samt utöva tillsyn över dessa. Skolverket har därför en naturlig roll i den planerade uppföljningen av reformen. Enligt arbetsgruppens bedömningar är frågor gällande kommunernas agerande samt uppföljningar av kvalitetsutvecklingen inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen ett naturligt ansvarsområde för Skolverket.

Uppgiften att följa upp de dynamiska effekterna av reformen på bl.a. hushållens arbetskraftsutbud bjuder i viss mån på andra utmaningar. Arbetsgruppen gör bedömningen att en sådan uppföljning måste genomföras i samarbete med berörda myndigheter och organisationer.

9 Författningskommentar

9.1 Inledning

I detta kapitel presenteras författningskommentaren till förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100). Den definitiva utformningen av författningskommentaren är beroende av vilket alternativ för genomförande av reformen som väljs.

9.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap.

6 §

I paragrafen regleras tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. *Tredje stycket* är nytt och innebär att förskoleverksamhet även skall tillhandahållas barn vars föräldrar är arbetssökande. Verksamheten skall omfattas minst tre timmar per dag.

8 a §

Paragrafen är ny och reglerar kommunernas skyldighet att anvisa barn plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år (allmän förskola). Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna allmän förskola i specificerad omfattning, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. I den allmänna förskolan har barnet rätt att delta till dess att barnet skall anvisas plats i förskoleklassen.

10 §

I paragrafen regleras avgifterna i förskola, fritidshem och familjedaghem. Ändringen i *andra stycket* innebär att sådana platser i förskola som avses i 8 a § skall vara avgiftsfria upp till 525 timmar om året. För tid överstigande 525 timmar får dock avgift tas ut.

Kostnadsberäkningar

Nedan beskrivs utgångspunkterna för den beräkningsmodell som använts för att uppskatta kostnaderna för reformen. Med kostnader avses här de förväntade kostnaderna för kommunerna för reformens olika delar. Detta innebär att, eftersom staten ska kompensera kommunerna, de utgör även statsfinansiella kostnader för genomförandet av reformen.

Maxtaxan

Kostnaden för att införa en maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har beräknats genom att jämföra de redovisade avgiftsintäkterna för år 1998 med de skattade avgiftsintäkterna vid en maxtaxa. Skillnaderna mellan dessa intäkter (intäktsbortfallet) utgör kostnaden för maxtaxan. Beräkningarna har gjorts på kommunnivå som sedan summerats till riksnivå. I beräkningarna har även hänsyn tagits till att alla hushåll ska få en avgiftsreduktion på minst 200 kronor. Beräkningarna utgår från de barn som för närvarande finns i verksamheterna. Några beräkningar på eventuella förändringar i efterfrågan på omsorgsplatser (dynamiska effekter) har inte gjorts i denna del.

Uppgifter om kommunernas avgiftsintäkter har hämtats ur kommunernas räkenskaper. Hänsyn har tagits till andelen enskilt driven verksamhet i respektive kommun. Avgiftsintäkterna för den enskilda verksamheten går i stor utsträckning direkt till verksamheten⁷ och syns därmed inte i kommunernas räkenskaper. För att kompensera detta har avgiftsintäkterna för respektive

⁷ Enligt uppgift från Kooperationens Förhandlingsorganisation, KFO

kommun räknats upp med kommunens andel enskilt driven verksamhet.

Kommunernas avgiftsintäkter i ett system med maxtaxa beror dels på vilket belopp som taket för avgifterna bestäms till, dels antalet barn i kommunen för vilka avgifter på olika nivåer betalas. För att kunna beräkna detta har hänsyn tagits till syskonfrekvenser i olika kommungrupper. I beräkningarna har hänsyn tagits till de föreslagna syskonrabatterna, 700 kronor per månad för barn 1, 500 kronor för barn 2 och 300 kronor för barn 3 i förskoleverksamheten. Motsvarande belopp för barnen i skolbarnsomsorg föreslås bli 500 kronor per månad för barn 1, 300 kronor för barn 2 och 150 kronor per månad för barn 3. I ett system med maxtaxa skulle kommunens avgiftsintäkter per år och barn beräknas till de belopp som framgår i nedanstående tabell. Med barn 1 avses alltid det mest omsorgskrävande barnet, vilket oftast är det yngsta. I ett av arbetsgruppens alternativ till genomförande av reformen föreslås att maxtaxan skall införas stegvist från en högre nivå. De nivåer som föreslås är 950/750/550 kronor per månad för barn 1, 2 och 3 inom förskoleverksamheten och motsvarande belopp för skolbarnsomsorgen är 650/450/250 kronor per månad för barn 1, 2 och 3. I dagsläget tar de flesta kommuner ut avgifter för elva månader per år och erbjuder en avgiftsfri månad, oftast juli. För att motverka att avgifterna i praktiken höjs för gruppen med låga avgifter i dagsläget utgår arbetsgruppen från att avgifterna i ett system med maxtaxa kommer att betalas elva månader om året.

Avgiftsintäkter per år och barn med maxtaxa, kronor

| | Ålder | Barn 1 | Barn 2 | Barn 3 | Barn 4 |
|---------------|---------|-----------|----------|----------|--------|
| Tak 700kr/mån | 1–5 år | 7 700 kr | 5 500 kr | 3 300 kr | 0 kr |
| Tak 500kr/mån | 6–12 år | 5 500 kr | 3 300 kr | 1 350 kr | 0 kr |
| Tak 950kr/mån | 1–5 år | 10 450 kr | 8 250 kr | 6 050 kr | 0 kr |
| Tak 650kr/mån | 6–12 år | 7 150 kr | 4 950 kr | 2 750 kr | 0 kr |

Vad kommer maxtaxan att kosta?

Med hjälp av ovan beskrivna antaganden och förutsättningar kan skillnaden mellan respektive kommuns avgiftsintäkter 1998 och den skattade intäkten för samma år med ett maxtaxesystem beräknas.

Kostnad för en maxtaxa per år, miljoner kr

| | 1–5 åringar | 6–12 åringar | 200-kronan | Totalt |
|----------------|-------------|--------------|------------|--------|
| Tak 700/500 kr | 2 900 | 450 | 310 | 3700 |
| Tak 950/650 kr | 2 200 | 90 | 430 | 2700 |

Kostnaden för maxtaxan är beräknad per år. Kostnaden för reformen förklaras av vilken nivå man väljer att sätta taket för avgifterna på. Kostnaderna för maxtaxan är även beroende av de andra delarna av reformen. Om en allmän förskola införs före en maxtaxa kommer alla fyra- och femåringar som redan i dag är inskrivna i barnomsorgen och som har en vistelsetid på mer än tre timmar per dag att få en reduktion av sina avgifter motsvarande den avgiftsfria tiden för den allmänna förskolan (3 timmar/dag). Kommunerna ersätts i särskild ordning för det avgiftsbortfallet. Kommunernas avgiftsintäkter har då sjunkit och det avgiftsbortfall som utgör kostnaden för maxtaxan sjunker i motsvarande mån.

Hur många betalar över respektive under de tänkta taken?

Valet av nivå på de tänkta avgiftstaken avgör hur många av hushållen med barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som kommer att beröras av reformen. I följande tabell visas hur stor andel av barnen som har avgifter under respektive över de tänkta avgiftstaken. Uppgifterna baserar sig på HINK 97.

Andelen barn som betalar över, under maxtaxan eller ingen avgift⁸

| Maxtaxa | Åldersgrupp | Andel barn som betalar över maxtaxenivå | Andel barn som betalar under maxtaxenivå | Andel barn som inte betalar någon avgift |
|---------|-------------|---|--|--|
| 700 kr | 1–5 år | 0,78 | 0,21 | 0,004 |
| 500 kr | 6–12 år | 0,67 | 0,31 | 0,015 |
| 900 kr | 1–5 år | 0,66 | 0,33 | 0,004 |
| 600 kr | 6–12 år | 0,52 | 0,47 | 0,015 |

Medeltaxan per år för de som betalar en avgift lägre än maxtaxan⁹

| | Barn 1 | Barn 2 | Barn 3 |
|----------------------------|--------|--------|--------|
| Förskola /700/500/300 kr | 4 980 | 3 480 | 1 620 |
| Fritidshem /500/300/150 kr | 4 320 | 2 280 | 840 |
| Förskola /900/700/500 kr | 6 420 | 3 480 | 3 240 |
| Fritidshem /600/400/200 kr | 5 220 | 2 880 | 1 080 |

I tabellerna framgår att ett stort antal av de barn som räknas som barn 2 eller 3 har låga avgifter. Detta beror på kommunernas taxebestämmelser där syskonrabatter är vanliga.

Allmän förskola

Den allmänna förskolan ska omfatta 525 timmar per år, vara avgiftsfri och erbjudas alla barn i åldrarna fyra–fem år. Den beräknade kostnaden för den allmänna förskolan består dels av kostnaderna för de nya platser som behöver tillkomma för de barn som tidigare inte varit inskrivna i barnomsorgen och som nu önskar plats, dels av det intäktsbortfall som blir följden av att den allmänna förskolan blir kostnadsfri för föräldrarna.

Behovet av nya platser inom förskolan omfattar de barn i åldern fyra och fem år som står utanför förskolan samt de barn som finns i familjedaghemmen. Enligt statistik från Statens skolverk framgår att 18 procent av fyraåringarna inte är inskrivna i barnomsorgen.

⁸ Fi/Ea:s beräkningar. Data från HINK-undersökningen 1997.

⁹ Se föregående fotnot.

Motsvarande andel för femåringarna är 15 procent¹⁰. Cirka 12,5 procent av barnen i åldern fyra–fem år är inskrivna i familjedaghem¹¹. Kostnadsberäkningen bygger på antagandet att 80 procent av de femåringar som inte är inskrivna i förskolan kommer att delta i den allmänna förskolan. Motsvarande andel av fyraåringarna uppskattas till 70 procent¹². Av familjedaghemsbarnen antas att för 60 procent av barnen kommer föräldrarna att välja att barnet deltar i den allmänna förskolan.

För att kunna beräkna efterfrågan av platser inom den allmänna förskolan behövs även uppgifter kring prognostiserat antal barn under de kommande åren.

Prognostiserat antal barn 4 år och 5 år¹³.

| År | 4 år | 5 år |
|------|--------|--------|
| 2001 | 90 570 | 95 408 |
| 2002 | 89 222 | 90 610 |
| 2003 | 87 495 | 89 275 |

Av tabellen framgår att antalet barn kommer att minska fram till år 2004. De uppskattningar som görs av kostnaderna för år 2001 kan dock anses vara en god uppskattning av kostnaderna över tiden.

För att kunna beräkna kostnaden för den allmänna förskolan behövs en skattning av hur mycket en ny plats i omsorgen kostar. Enligt statistik från Skolverket uppgick bruttokostnaden för ett heltidsbarn i förskolan år 1997 till 94 200 kronor per år¹⁴. Kostnaden för en trettimmarsplats skulle då beräknas till 35 325 kronor ($3/8 * 94\ 200$). Att utgå från denna kostnad vid beräkning av

¹⁰ Skolverkets rapport nr 167, Barnomsorg och skola i siffror 1999 del 2, Barn, personal, elever och lärare.

¹¹ Skolverkets rapport nr 167.

¹² Antagandena grundar sig på att cirka 90% av sexåringarna är inskrivna i förskoleklassen 1998 och att benägenheten att låta barn delta i förskoleverksamhet är lägre för yngre barn än äldre barn.

¹³ SCB:s Befolkningsprognos 1998.

¹⁴ Skolverkets rapport nr 156.

platskostnaden inom den allmänna förskolan blir dock inte rättvisande. I Skolverkets statistik ingår kostnader för lokaler, mat etc. Mot bakgrund av att de framtida barnkullarna förväntas krympa bör de tillkommande barnen i viss utsträckning kunna beredas plats inom befintliga lokaler. Måltider kommer i princip inte heller att behöva erbjudas barnen som endast deltar i den allmänna förskolan. Vidare omfattar Skolverkets statistik barn i åldrarna 1–5 medan den allmänna förskolan kommer att erbjudas fyra- och femåringar. De äldre barnen kräver bl.a. mindre personalresurser än de yngre och därför torde platskostnaden vara lägre. Utifrån dessa förutsättningar har beräkningar gjorts med antagande om en platskostnad på 30 000 kronor för den allmänna förskolan. Merkostnaden för de barn som i dagsläget finns i familjedaghemmen och som antas vilja utnyttja erbjudandet om allmän förskola under en del av dagen är beräknad till 10 000 kronor per barn och år.

Vad kommer den allmänna förskolan att kosta?

Den totala kostnaden för införandet av den allmänna förskolan framgår av nedanstående tabell.

Beräknat platsbehov i kommunerna och den totala kostnaden för en allmän förskola för 4- och 5-åringar

| År | Ålder | Platsbehov Antal nya barn | Kostnad för nya platser, mkr |
|------|-------|------------------------------|---------------------------------|
| 2001 | 4 år | 16 800 | 398 |
| | 5 år | 17 300 | 403 |
| | Summa | 34 100 | 799 |

| Ålder | Redan inskrivna heltidsbarn | Avgiftsbortfall miljoner kr | Avgiftsbortfall efter maxtaxa | Total kostnad | Total kostnad med maxtaxa |
|--------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|
| 4 år | 67 700 | 383 | 165 | 781 | 563 |
| 5 år | 60 100 | 340 | 146 | 743 | 549 |
| Totalt | 127 800 | 723 | 311 | 1 524 | 1 112 |

Kommunernas kostnader för en allmän förskola som införs fristående från en maxtaxa beräknas till 1,5 mdkr. Verksamheten omfattar då såväl fyra- som femåringarna. Ungefär hälften av kostnaderna per åldersgrupp kommer från den sänkning av barnomsorgsavgiften för de redan inskrivna barnen motsvarande den avgiftsfria allmänna förskolan. Den andra hälften avser de ”nya” barnen, de som i dag inte är inskrivna i förskolan samt de barn i familjedaghem som under tre timmar per dag deltar i den allmänna förskolan.

Om en maxtaxa införs före eller samtidigt med den allmänna förskolan kommer en mindre sänkning av avgifterna för redan inskrivna barn att behöva göras vid införandet av en allmän förskola. De redan inskrivna barnen har då avgifter på högst 700 kronor som sedan skall reduceras för den avgiftsfria allmänna förskolan. Kostnaden för den allmänna förskolan kommer då att sjunka till 1,1 mdkr. Om förskoleverksamhet för arbetssökandes barn införs vid en tidpunkt innan en allmän förskola införs kommer ett antal barn i fyra–femårsåldern att redan vara inne i systemet när den allmänna förskolan införs. Kostnaden för de ”nya barnen” i den allmänna förskolan kommer då att bli lägre.

Förskoleverksamhet för arbetssökandes barn

Reformen syftar till att arbetssökandes barn ska erbjudas plats inom förskoleverksamheten i minst tre timmar om dagen. För att beräkna kostnaderna måste hänsyn tas till antalet barn till arbetssökande som efterfrågar plats i förskoleverksamheten samt kostnaden för en sådan plats.

Kostnaden för en deltidsp plats för arbetssökandes barn i förskoleverksamheten beräknas i likhet med platskostnaden inom den allmänna förskolan uppgå till 30 000. Mot bakgrund av de sjunkande arbetslöshetstalen uppskattar arbetsgruppen antalet barn till arbetssökande som efterfrågar plats till 10 000. Kostnaden uppskattas därmed för året 2001 till 300 miljoner kronor.

Om den allmänna förskolan införs före erbjudandet av platser till arbetssökandes barn kommer barn i åldrarna fyra–fem år i första hand att beröras av den allmänna förskolan. Kostnaden för platser för de arbetssökandes barn kommer då enbart att beröra de kvarvarande åldersgrupperna

Modeller för ersättning till kommunerna

I följande bilaga presenteras de modeller för kompensation till kommunerna för införande av maxtaxa som har analyserats av arbetsgruppen.

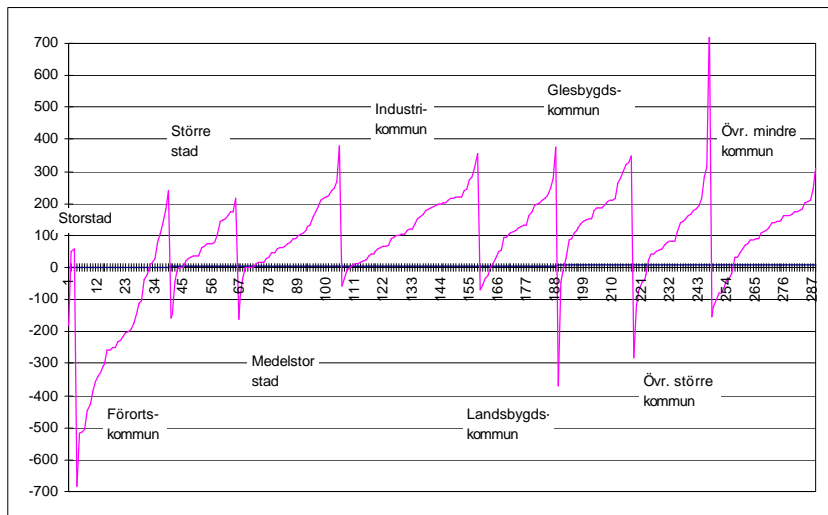
Modell 1: Ersättning per barn i åldern 1–12 år

En ersättningsmetod är att ge kommunerna kompensation per barn i åldern 1–12 år. Kommunens ersättning beräknas genom att antalet barn multipliceras med ett fastställt belopp (eventuellt varierande för olika åldersgrupper). Denna modell är den relativt sett enklaste och den årliga uppdateringen bygger på uppgifter från folkbokföringen. Den enskilda kommunen kan lätt beräkna kommande års intäkter inom barnomsorgen. Den tar dock inte hänsyn till skillnader i behov av barnomsorg eller varierande avgiftsnivåer mellan enskilda kommuner. Arbetsgruppen bedömer att systemet är enkelt för staten och kommunerna att administrera.

Nedanstående diagram visar hur enskilda kommuner, fördelade efter kommungrupp, får minskade eller ökade intäkter till följd av en modell där kommunerna ersätts med ett fast belopp per barn i åldern 1–12 år. När jämförelsen görs med kommunernas nuvarande avgiftsintäkter, har vi inkluderat såväl beräknade föräldraavgifter som statens ersättning i enlighet med denna modell.

Intäktsförändring vid införande av maxtaxa samt ersättning till kommunerna som fördelas efter antalet barn i åldern 1–12 år

Kronor per invånare



Kommunerna är sorterade i kommungruppsordning, därefter i stigande ordning med avseende på intäktsförändring efter införd maxtaxa.

Ersättningen till de enskilda kommunerna beräknas utifrån följande förutsättningar:

| | |
|----------------|--------------|
| Barn i åldern: | |
| 1–12 år | 2 800 kronor |

Beräkningar för enskilda kommuner visar att de som förlorar på denna fördelningsmodell bl.a. är förortskommuner som har stor andel inskrivna barn med långa vistelsetider samt relativt höga

taxor och därmed stora avgiftsintäkter per invånare. De som i huvudsak vinner på modellen utgörs av glesbygdskommuner samt i viss mån landsbygdskommuner. För övriga kommungrupper är utfallet relativt neutralt.

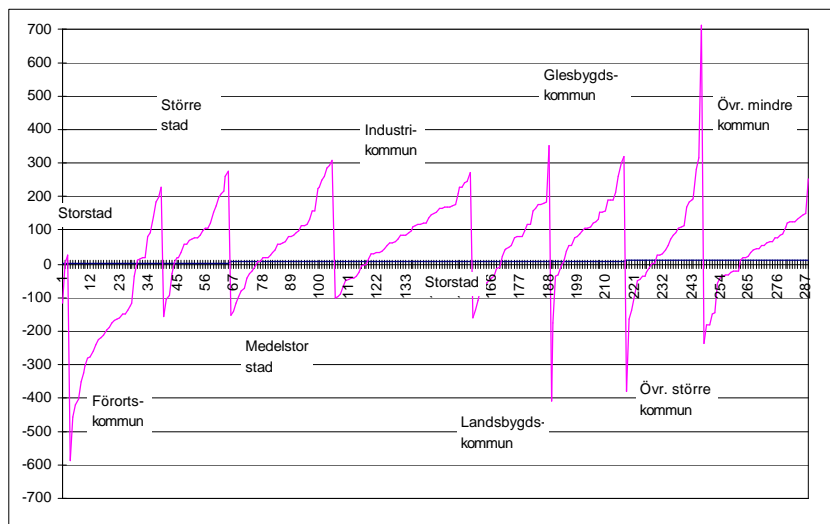
Modell 2: Ersättning per inskrivet barn

Ett annat sätt är att ersätta kommunerna per inskrivet barn. Kommunens ersättning beräknas även här genom att antalet barn multipliceras med ett fastställt belopp, eventuellt varierande för olika åldrar. Även denna modell är relativt enkel och kommunerna har möjlighet beräkna de ekonomiska effekterna av systemet. Ett underlag i form av antalet inskrivna barn i från kommunerna krävs emellertid för att modellen skall kunna användas. Uppgifter om antal inskrivna barn samlas i dag in av Skolverket. Den här modellen tar viss hänsyn till behovskillnader mellan enskilda kommuner, dock inte till avgiftsnivåerna. Arbetsgruppen bedömer att modellen är relativt enkel för staten och kommunerna att administrera.

Nedanstående diagram visar om enskilda kommuner, fördelade efter kommungrupp, får minskade eller ökade intäkter till följd av en modell där kommunerna ersätts per inskrivet barn. Även här har vi inkluderat beräknade brukaravgifter och statlig ersättning när jämförelsen görs med dagens avgiftsintäkter.

Intäktsförändring vid införande av maxtaxa samt ersättning till kommunerna som fördelas efter antalet inskrivna barn

Kronor per invånare



Kommunerna är sorterade i kommungruppsordning, därefter i stigande ordning med avseende på intäktsförändring efter införd maxtaxa.

Kommunernas ersättning utifrån modellen där de kompenseras per inskrivet barn beräknas utifrån följande förutsättningar:

| Inskrivet barn i åldern: | |
|--------------------------|--------------|
| 1-5 år | 5 700 kronor |
| 6-12 år | 4 500 kronor |

Simuleringar på kommunnivå ger ungefär samma resultat som då ersättning per barn i åldern 1–12 år analyseras. Det är främst förortskommuner som blir underkompenserade och glesbygdskommuner som överkompenseras. Det är framför allt långa vistelse-tider och höga taxenivåer som leder till underkompensation. Utfallet för övriga kommungrupper innebär ingen tydlig omfördelning.

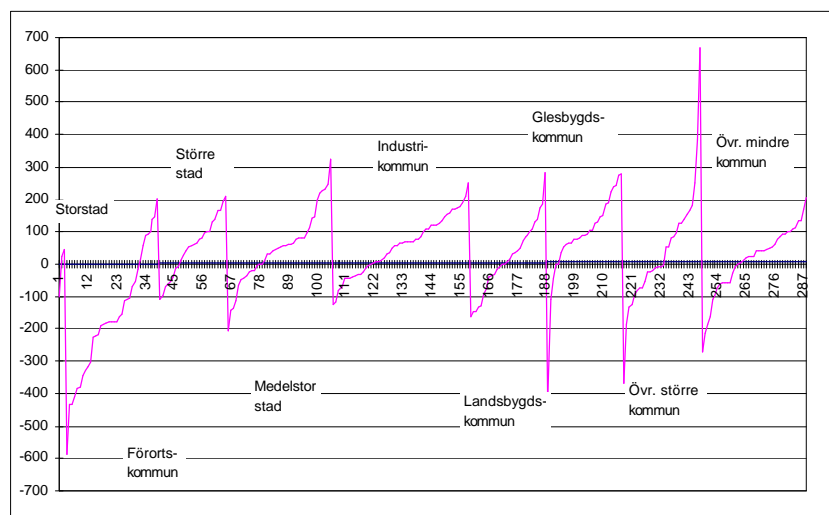
Modell 3: Ersättning per heltidsbarn

En tredje kompensationsmetod är att ge ut ett enhetligt belopp per heltidsbarn. Heltidsbarn beräknas så att antalet inskrivna barn görs ekvivalent (jämförbart) mellan kommunerna, med hjälp av den genomsnittliga vistelsetiden. De kommuner med barn som har långa vistelsetider får på så sätt högre ersättning relativt de med barn som har korta vistelsetider. Någon viktning av de olika åldersgrupperna görs emellertid inte, utan alla grupper åsätts indirekt samma kostnad. Denna modell kräver emellertid i princip årligen uppdaterat underlag för beräkning av antalet heltidsbarn per kommun, vilket inte finns i dag. Första halvåret år 2000 kommer det att finnas uppgifter för år 1999 om bl.a. vistelsetider genom Skolverkets barnomsorgsundersökning. Senast en liknande undersökning genomfördes var år 1996. Den här modellen tar hänsyn till delar av de behovsskillnader mellan enskilda kommuner som kan finnas. Den tar däremot inte hänsyn till hur den faktiska efterfrågan påverkas av bl.a. kommunens avgiftssystem och regler för tillgång till förskoleverksamhet. Arbetsgruppen bedömer att modellen kräver en del administration (bl.a. måste uppgifter om heltidsbarn samlas in årligen) för såväl stat som kommun.

Nedanstående diagram visar effekten för enskilda kommuner om en modell där kommunerna ersätts per heltidsbarn införs som kompensation för införande av maxtaxa.

Intäktsförändring vid införande av maxtaxa samt ersättning till kommunerna som fördelas efter antalet heltidsbarn

Kronor per invånare



Kommunerna är sorterade i kommungruppsordning, därefter i stigande ordning med avseende på intäktsförändring efter införd maxtaxa.

När den totala ersättningen till kommunerna fördelas per heltidsbarn är det åter förortskommunerna som erhåller lägst täckningsgrad och glesbygdskommunerna som få den högsta.

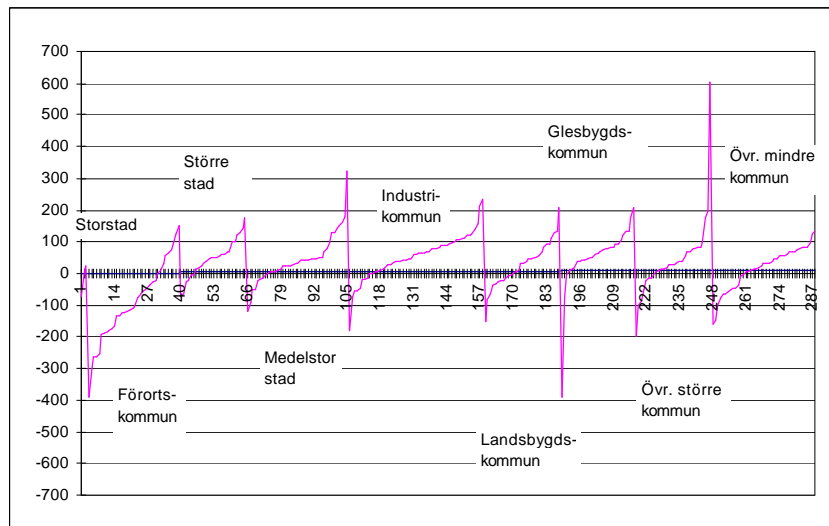
Modell 4: Ersättning i förhållande till kommunens andel av de totala avgiftsintäkterna

Ytterligare ett sätt att ersätta kommunerna är att beräkna de totala avgiftsintäkterna för en period av t.ex. tre år. Därefter beräknas respektive kommuns andel av de totala intäkterna i riket. Den totala statliga ersättningen fördelas sedan ut i förhållande till respektive kommuns andel av den aktuella periodens intäkter. Eftersom denna modell bygger på kommunernas redovisning av avgiftsintäkter kan det finnas en viss påverkansmöjlighet för den enskilda kommunen, beroende på vilka år som används i modellen. Arbetsgruppen bedömer att modellen kräver begränsad administration (uppgifter om avgiftsintäkter samlas in årligen av SCB i det s.k. räkenskapssammandraget) för stat och kommun om uppgifter om avgiftsintäkter t.o.m. år 1998 används. Skulle uppgifter för kommande år, dvs. åren 1999 och framåt, användas krävs eventuellt att hänsyn tas till förändringar i taxekonstruktionen bland enskilda kommuner.

Nedanstående diagram visar hur enskilda kommuner påverkas om en modell där kommunerna ersätts i förhållande till avgiftsintäkterna åren 1996–1998 införs.

Intäktsförändring vid införande av maxtaxa samt ersättning till kommunerna som fördelas efter kommunernas avgiftsintäkter åren 1996–1998

Kronor per invånare



Kommunerna är sorterade i kommungruppsordning, därefter i stigande ordning med avseende på intäktsförändring efter införd maxtaxa.

Den här modellen är den som ger de minsta omfördelnings-effekterna när jämförelse görs mellan de sammanlagda intäkterna i ett nytt system (kommunens framtida avgiftsintäkter plus statlig ersättning) och de nuvarande intäkterna. Ingen kommungrupp utmärker på ett tydligt sätt "vinnare" eller "förlorare" i modellen.

Modell 5: Ersättning enligt barnomsorgsfaktorn i utjämningsystemet

Denna modell för ersättning till kommunerna har av arbetsgruppen förordats som den mest lämpade. Modellen beskrivs i avsnittet 7.3.1.

Modell 6: Blandmodell

Slutligen finns möjligheten att införa en modell för att sedan successivt övergå till en annan modell som kan vara att föredra på längre sikt. Det rör sig främst om att år 1 använda den modell som närmast ersätter kommunerna för intäktsbortfallet (avgiftsmodellen, nr 4) samt vid genomförandeperiodens slut ha övergått till den modell som arbetsgruppen förordar och som bäst svarar mot kravet på långsiktighet och som även harmonierar med nuvarande statsbidragsgivning (utjämningsmodellen, nr 5). En sådan modell är emellertid svår att beskriva och att administrera.

Sammanställning av de olika ersättningsmodellernas effekter på kommungruppsnivå

Nedanstående tabell visar hur stor över- respektive underkompensation som de olika kommungrupperna genomsnittligt erhåller i de fem olika ersättningsmodellerna.

Genomsnittlig omfördelning per kommungrupp med de olika modellerna

Kronor per invånare

| | Förslag utjämn- ning | Modell 1, barn 1-12 år | Modell 2, inskrivna barn | Modell 3, heltids- barn | Modell 4, avgifts- intäkter |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| Storstad | -2 | -79 | -68 | -33 | -37 |
| Förorts- kommun | -156 | -233 | -178 | -171 | -106 |
| Större stad | 43 | 41 | 66 | 54 | 34 |
| Medelstor stad | 44 | 82 | 57 | 49 | 37 |
| Industri- kommun | 39 | 93 | 56 | 37 | 36 |
| Landsbygds- kommun | -15 | 84 | 24 | 10 | 8 |
| Glesbygds- kommun | 72 | 137 | 79 | 90 | 50 |
| Övrig större kommun | 9 | 72 | 35 | 29 | 26 |
| Övrig mindre kommun | -6 | 67 | 8 | 8 | 7 |
| Förklarings- grad ¹ | 74 % | 64 % | 63 % | 67 % | 87 % |

¹ Förklaringsgraden visar det linjära sambandet mellan dagens avgiftsintäkter och intäkter av maxtaxa och de olika ersättningssystemen. Ju högre procenttal desto starkare är sambandet.

Beräkningen av kostnaden för barnomsorg i kostnadsutjämningsmodellen

En kommuns teoretiska kostnad för barnomsorg beräknas enligt följande:

Standardkostnaden (en kommuns teoretiska kostnad) för barnomsorg beräknas utifrån kommunens åldersstruktur och ett volymindex som avser att spegla skillnader i behovet av barnomsorg mellan kommunerna.

Standardkostnad = Ålderssättning * Kvolymindex.

Ålderssättning beräknas utifrån andelen barn i åldrarna 1–2, 3–6 och 7–9 år och den genomsnittliga kostnaden i riket per barn i respektive åldersgrupp.

Ålderssättning = $(43\,309 * \text{andelen barn 1-2 år} + 41\,863 * \text{andelen barn 3-6 år} + 15\,273 * \text{andelen barn 7-9 år})$.

Behovet av barnomsorg varierar även av andra orsaker än demografiska. För att skatta behovet av barnomsorg används regressionskvation med ett antal parametrar.

Volymindex = $(-0,050 + 0,341 * A28R + 0,217 * (A1R * \text{SkkrMB}) + 0,539 * AT95B)$.

- A28R = Andelen mammor (eller ensamstående pappor) som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka. Ju högre förvärvsfrekvens desto större antas efterfrågan på barnomsorg vara.
- A1R = Andelen mammor (eller ensamstående pappor) som arbetar eller studerar minst 1 timma per vecka. Ju högre förvärvsfrekvens desto större antas efterfrågan på barnomsorg vara.

- SkkrMB = Skattekraftsandel beräknat som medel över tre år men begränsat nedåt till min 80 % och uppåt till max 127 % av medelskattekraften. Ju högre inkomster desto större efterfrågan på barnomsorg eftersom de antas ha en högre förvärvsfrekvens. Efterfrågan antas även öka med stigande inkomster.
- AT95B = täthetsmått enligt 1995 års förhållanden. Ju större andel av befolkningen som bor i tätorter desto större efterfrågan på barnomsorg. Detta efter samband med längre restider, sämre sociala kontaktnät och därmed större behov av barnomsorg.

Beräkningsexempel för Botkyrka och Övertorneå:

Dataunderlag:

| Kommun | Andel i resp åldersgrupp | | | Förvärvs- frekvens | | Skatte- kraft | Täthet | Folkmängd |
|------------|-----------------------------|--------|-------|-----------------------|------|------------------|----------|-----------|
| | 1-2 år | 3-6 år | 7- år | A1R | A28R | | | |
| | | | | | | Skkr | AT20095b | 98-12-31 |
| Botkyrka | 2,93 | 6,64 | 4,81 | 0,67 | 0,48 | 0,947 | 0,2442 | 70 778 |
| Övertorneå | 1,85 | 4,93 | 4,13 | 0,80 | 0,53 | 0,806 | 0,1000 | 5 962 |

Ålderssättning:

$$\text{Botkyrka} \quad (43 \ 309 * 2,93/100 + 41 \ 863 * 6,64/100 + 15 \ 273 * 4,81/100) = 4 \ 580$$

$$\text{Övertorneå} \quad (43 \ 309 * 1,85/100 + 41 \ 863 * 4,93/100 + 15 \ 273 * 4,13/100) = 3 \ 343$$

KVolymindex:

$$\text{Botkyrka} \quad (-0,050 + 0,341 * 0,48 + 0,217 * 0,67 * 0,947 + 0,539 * 0,244) / 0,394 = 0,979$$

$$\text{Övertorneå} \quad (-0,050 + 0,341 * 0,53 + 0,217 * 0,80 * 0,806 + 0,539 * 0,100) / 0,394 = 0,828$$

Standardkostnad: Ålderssättning * KVolymindex

$$\text{Botkyrka:} \quad 4 \ 580 * 0,979 = 4 \ 483$$

$$\text{Övertorneå} \quad 3 \ 343 * 0,828 = 2 \ 768$$

Beskrivning av underlaget för de fördelningspolitiska beräkningarna

De fördelningspolitiska beräkningarna har gjorts i en modell som grundar sig på inkomstfördelningsundersökningen 1997 (HINK). Denna omfattar cirka 39 000 individer (vuxna och barn) som tillhör 19 600 hushåll. Databasen har skrivits fram till år 2000 med den demografiska och ekonomiska utvecklingen enligt prognoser utförda av Finansdepartementet som underlag för den löpande beräkningen av inkomstfördelningen. Undersökningen består dels av data som finns i olika administrativa register, dels av data som insamlas via en enkät till hushållen. Uppgifter om barnomsorgens omfattning samlas in på detta senare sätt.

Till undersökningen finns även en regeldatabas med kommunernas barnomsorgsavgifter. Vid de beräkningar som gjorts vid analysen har 1998 års regler använts. Dessa finns kodade för 69 kommuner i vilka det övervägande antalet helårsplatser i kommunal barnomsorg finns enligt Svenska Kommunförbundets statistik (66 procent av 500 000 helårsplatser). Beräkning av barnomsorgsavgift för kommuner som inte finns efterbildade i regeldatabasen (huvudsakligen sådana med relativt få platser i kommunal omsorg) har gjorts efter ett system med taxetyper och geografisk närhet.

Beräkning av barnomsorgsavgift har gjorts för 2 132 statistiskt utvalda hushåll som efter uppräknings motsvarar 470 000 hushåll med 725 000 barn. Modellen utgår från barnets ålder, antal månader under året barnet har haft kommunal tillsyn och hur många timmar per vecka. Hänsyn tas även till antal syskon i barnomsorg respektive totalt i hushållet. Hushållets inkomst och kommunens regler avgör hur stor avgiften blir per månad och antal månader med omsorg under året avgör årskostnaden. Beräkning av

månadsavgift har gjorts för varje barn och därefter har hushållets avgift summerats.

Vid analysen av det ekonomiska utfallet för olika hushåll mäts förändringen av den disponibla inkomsten. Denna består av lön, företagarkomst, ersättning från socialförsäkringen som är skattepliktig (t.ex. föräldrapenning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning) och transferering som är skattefri (t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag, studiestöd, socialbidrag). Ränteinkomst från kapital samt realisationsvinst ingår och denna bruttoinkomst har reducerats med skatt som hushållet betalt och med egenavgift till pensionssystemet.

Denna disponibla inkomst ska räcka till boende, barnomsorg och all annan nödvändig konsumtion som hushållet har. Avgift till barnomsorg kan då vara en stor utgift för barnfamiljerna.

Vid redovisning av fördelningsutfallet för olika hushåll och inkomstgrupper sker en justering för försörjningsbördan genom en division med hushållets antal konsumtionsenheter. Dessa baseras på Socialstyrelsens tidigare norm för socialbidrag och i denna ges ensamstående vikten 1,16, samboende vuxna 1,92, barn i åldern 0–3 år vikten 0,56, barn 4–10 år vikten 0,66 och barn i åldern 11–17 år vikten 0,76.

Avgiftsförändringar för Skolverkets typfamiljer

Här redovisas den skattade nya avgiften i ett system med maxtaxa för de typfamiljer som Skolverket tagit fram.

| Typfamiljer | Antal barn | Ålder | Omsorg, timmar per vecka | Civilstånd | Arbets tid | Inkomst per månad, kr | Nuvarande avgift, kr per månad | Skattad ny avgift, kr per månad |
|-------------|------------|------------|--------------------------|--------------|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Familj 1 | 1 | 4 år | 33 | sambo | en heltids- och en deltidsarbetande | 32 900 | 1 890 | 700 |
| Familj 2 | 1 | 4 år | 40 | sambo | en heltids- och en deltidsarbetande | 32 900 | 2 110 | 700 |
| Familj 3 | 1 | 4 år | 46 | ensamstående | heltidsarbetande | 14 500 | 1 022 | 700 |
| Familj 4 | 1 | 4 år | 46 | sambo | två heltidsarbetande | 44 100 | 2 682 | 700 |
| Familj 5 | 2 | 2 och 4 år | 33 | sambo | två heltidsarbetande | 35 200 | 2 671 | 1 200 |
| Familj 6 | 2 | 2 och 4 år | 40 | ensamstående | deltidsarbetande | 13 150 | 1 215 | 1 200 |
| Familj 7 | 2 | 2 och 4 år | 40 | ensamstående | deltidsarbetande | 14 500 | 1 314 | 1 200 |
| Familj 8 | 2 | 2 och 4 år | 40 | sambo | en heltids- och en deltidsarbetande | 32 900 | 2 779 | 1 200 |
| Familj 9 | 2 | 2 och 4 år | 46 | ensamstående | heltidsarbetande | 16 750 | 1 584 | 1 200 |
| Familj 10 | 2 | 2 och 4 år | 46 | ensamstående | heltidsarbetande | 21 900 | 2 019 | 1 200 |

| | | | | | | | | |
|-----------|---|---------------|----|-------------------|--|--------|-------|-------|
| Familj 11 | 2 | 2 och 4 år | 46 | sambo | två heltids- arbetande | 35 200 | 3 069 | 1 200 |
| Familj 12 | 2 | 2 och 4 år | 46 | sambo | två heltids- arbetande | 44 100 | 3 465 | 1 200 |
| Familj 13 | 1 | 8 år | 18 | sambo | en heltids- och en deltidsarbetande | 32 900 | 1 189 | 500 |
| Familj 14 | 1 | 8 år | 26 | ensam- stående | heltidsarbetande | 18 950 | 819 | 500 |
| Familj 15 | 1 | 8 år | 26 | sambo | en heltids- och en deltidsarbetande | 32 900 | 1 370 | 500 |

I kolumnen längst till höger är barnomsorgsavgiften i ett system med maxtaxa skattad. Denna är dock högst preliminär. Kommunerna kommer även med en maxtaxa att kunna rabattera avgifterna för familjer med låga inkomster eller korta närvarotider. De föräldrar som väljer att låta sina barn i åldrarna fyra och fem år delta i den allmänna förskolan beräknas få ytterligare sänkta omsorgstaxor. Vidare är inte heller förslaget om en minsta avgiftsreduktion om 200 kronor medräknat i de uppskattade nya taxorna.

Tabellen visar att alla familjerna i exemplet kommer att få sänkta barnomsorgsavgifter till följd av en maxtaxa. Sannolikt kommer alla de redovisade typfamiljerna att få avgiftsreduktioner på minst 200 kronor.