



FINANSDEPARTEMENTET



Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa

Danmark
Finland
Frankrike
Nederländerna
Norge
Storbritannien
Sverige
Tyskland

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier
i offentlig ekonomi

Ds 1996:49



FINANSDEPARTEMENTET

SAMHÄLLETS STÖD TILL BARNFAMILJERNA I EUROPA

Huvudrapport

Rapport till expertgruppen för
studier i offentlig ekonomi

Av
Eva Wallberg
Magnus Medelberg
Sture Strömqvist

Ds 1996:49

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Tryckt av
NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20343-X
ISSN 0284-6012

Förord

En vanlig brist i debatt och analys av offentliga stöd- och trygghetssystem är dess snävhet och alltför starka avgränsning. Man diskuterar vanligen bara ett system i taget, även om detta samverkar med andra system som riktar sig till samma grupper. ESO har tidigare uppmärksammat detta – t.ex. i analysen av socialförsäkringarna, där vi försökte visa fördelen med att ta ett helhetsgrepp. I denna rapport riktar vi sökarljuset mot stödet till barnfamiljerna.

Detta stöd innefattar en rad olika delsystem, som alltför ofta diskuteras var för sig. Det gäller barnbidrag, studiestöd, föräldraförsäkring, kommunal barnomsorg och skola. Här kartläggs och analyseras – för första gången – omfattningen av samtliga dessa stöd i de andra nordiska länderna samt i viktiga länder i EU. Därmed fås en bild av dela det offentliga stödet "från vaggan till studenten".

Rapporten har utarbetats på Statskontoret av Eva Wallberg (projektledare), Magnus Medelberg (som varit särskilt ansvarig för de makroekonomiska beräkningarna och typfamiljsberäkningarna) och Sture Strömqvist. I projektgruppen har vidare ingått Karina Ajpe och Anita Leppämäki.

Ett antal intressanta fakta kommer fram i rapporten. För det första är det offentliga stödet i Sverige generöst över hela fältet, medan flera andra länder har valt att satsa på en eller ett par stödformer; ett undantag är barnbidragen, där Sverige under senare år dragit ned stödet. För det tredje; Den inkomstomfördelande effekten av bidrag och skattesystem är stark i Sverige – men den är faktiskt lika stark i ett par andra länder. Stödets totala storlek hänger således inte direkt samman med hur starkt inkomstomfördelande det blir.

Det sägs ofta att man i besparingstider bör prioritera verksamheten snarare än bidragen. Det är då intressant att konstatera, att verksamheten (barnomsorg och skola) redan i dag står för större delen av utgifterna för barn och familj i Sverige. Vi satsar i förhållande till andra länder stora belopp just på verksamhet. Sverige har den dyraste barnomsorgen; också skolan är dyr i Sverige.

Författarna konstaterar att den statsfinansiella krisen tvingat fram besparingar under senare år, men ställer sig ändå frågan om Sverige i längden har råd att ha bland de högsta och mest kostsamma stöden inom så gott som varje område. Författarna pekar ut både föräldrapenning, barn-

omsorg och skola som områden där den internationella jämförelsen tyder på att det finns ytterligare besparingsmöjligheter. Men för att effektivisera stödet i dess helhet krävs av politikerna orkar se helheten och vågar prioritera.

Vår och författarnas förhoppning är att denna rapport skall ge underlag för en sådan förnyad prövning. Som vanligt i ESO-sammanhang står författarna själva för analys och slutsatser.

Mörkörsund i augusti 1996

Klas Eklund

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	9
1.1	Inledning	9
1.2	Stödets inriktning	10
1.2.1	Stödets totala omfattning och fördelning	10
1.2.2	Bidrag och skattesubventioner	12
1.2.3	Ersättning vid föräldraledighet	15
1.2.4	Barnomsorg	16
1.2.5	Skola	17
1.3	Med svenska utgångspunkter	19
1.3.1	Hur generellt är stödet?	19
1.3.2	Daghem eller bidrag?	19
1.3.3	Effektivisera eller ompröva?	20
2	Inledning	23
2.1	Bakgrund och syfte	23
2.2	Inriktning och avgränsning	24
2.3	Rapportens disposition	25
3	Metod	29
3.1	Informationsinsamling	29
3.2	Mått	30
3.3	Särskilda jämförbarhetsproblem	31
3.4	Typfamiljsanalys	32
4	Några bakgrundsfakta	35
4.1	Synen på individen och familjen	35
4.2	Kvinnans ställning på arbetsmarknaden	36
4.3	Den offentliga sektorns struktur	39
4.4	Den samhällsekonomiska utvecklingen	40
4.4.1	Några ekonomiska nyckeltal	40
4.4.2	Olika strategier	42
5	Offentliga utgifter - fördelning och finansiering	45
5.1	Stödets omfattning och fördelning	45
5.1.1	Omfattning	46
5.1.2	Inriktning av stödet	50
5.1.3	Stödets fördelning på olika åldrar	51

5.1.4	Vad har hänt sedan år 1993?	62
5.2	Finansiering	63
5.3	Utvecklingstendenser	65
6	Ekonomiskt stöd till barnfamiljerna	67
6.1	Barnbidrag, skattesubventioner m.m.	67
6.1.1	Familjer med två försörjare	68
6.1.2	Familjer med en försörjare	71
6.1.3	Varierande sammansättning av barnkullen ...	80
6.2	Det första levnadsåret	83
6.3	Kompletterande bidrag och subventioner	87
6.3.1	Bostadssubventioner	87
6.3.2	Socialbidrag	92
7	Skola och omsorg	95
7.1	Förskoleperioden	95
7.1.1	Hur mycket satsar det offentliga?	95
7.1.2	Offentligt finansierad barnomsorg	97
7.1.3	Alternativ till offentlig barnomsorg	101
7.1.4	Alternativa finansieringsformer	101
7.1.5	När barnet är tillfälligt sjukt	104
7.1.6	Varierar behoven?	105
7.2	Skolåldern	106
7.2.1	Hur mycket satsar det offentliga?	106
7.2.2	Grundskolan	108
7.2.3	Skolbarnomsorg	115
7.3	Gymnasieåldern	116
7.3.1	Hur mycket satsar det offentliga?	117
7.3.2	Teoretisk och praktisk utbildning på gymnasienivå	118
8	Stödet i ett helhetsperspektiv	125
8.1	Länderna satsar olika	125
8.2	Hur generellt är stödet?	126
8.3	Daghem eller barnbidrag?	129
8.4	Effektivisera eller ompröva?	131
	Referenser	139
	Abstract	147
	Bilagor: Se särskild bilaga	
	Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter	151

Tabeller

3.1	Köpkraftspariter för år 1993	32
4.1	Den kvinnliga arbetskraftens omfattning i åldern 16(15) - 64 år år 1993	37
4.2	Genomsnittligt antal barn per kvinna år 1993	38
4.3	Deltidsarbete 1994	38
4.4	BNP per capita år 1993 samt genomsnittlig BNP-tillväxt år 1980 - 1994	40
4.5	Den offentliga sektorns netto- och bruttoskuld samt dess genomsnittliga finansiella sparande	41
4.6	Offentliga utgifter 1990 - 1995	42
6.1	Frekvensen barn under 18 år som levde med en ensamstående förälder	71
6.2	Effekten av sambeskattnin g m.m. 1993	74
6.3	Betydelsen av en inkomstökning i "hemmafrufamiljen" .	75
6.4	Bidragsförskott 1993	80
6.5	Mottagare av föräldraförsäkring i de nordiska länderna .	86
6.6	Bostadssubventioner 1988	88
6.7	Andel barnfamiljer med bostadsbidrag 1993	89
6.8	Genomsnittligt bostadsbidrag 1993	90
6.9	Andel av bruttohyran som den enskilde betalar när olika subventioner räknats bort	91
8.1	Bidrag och skattesubventioner till genomsnittsbarnet år 1993	127

Figurer

1.1	Samlat offentligt stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993	11
1.2	Bidrag och skattesubventioner till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet	13
1.3	Utgifter för ersättningar i samband med föräldra- ledighet till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet	15
1.4	Utgifter för barnomsorg m.m. till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet	16
1.5	Utgifter för skolan till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993	18
5.1	Samlat offentligt stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993	47
5.2	Samlat stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m.	

	Gymnasiet år 1993	49
5.3	Stödet i Danmark	52
5.4	Stödet i Finland	53
5.5	Stödet i Norge	54
5.6	Stödet i Sverige	55
5.7	Stödet i Frankrike	56
5.8	Stödet i Nederländerna	57
5.9	Stödet i Storbritannien	58
5.10	Stödet i Tyskland	59
6.1	Stöd till familjer med två inkomster	69
6.2	Stöd till familj med två inkomster (relativt mått)	70
6.3	Stöd till tre olika familjetyper med samma inkomst	72
6.4	Stöd till ensamstående föräldrar exklusive bidragsförskott	77
6.5	Stöd till ensamstående föräldrar med bidragsförskott ...	79
6.6	Stöd till familjer med olika antal barn	81
6.7	Stöd till familjer med barn i olika åldersgrupper	82
6.8	Samlat stöd under barnets första levnadsår	84
7.1	Totala offentliga utgifter för omsorg för ett genomsnittligt barn i förskoleåldern 1993	96
7.2	Kostnader per barn i barnomsorg 1992	99
7.3	Totala offentliga utgifter för skola och omsorg för ett genomsnittligt barn i skolåldern år 1993	107
7.4	Kostnad per elev i grundskola/motsvarande år 1992 ...	112
7.5	Kostnad per elev i låg- och mellanstadiet år 1992	113
7.6	Totala offentliga utgifter för gymnasieskolan/ motsvarande för eleven i genomsnitt år 1993	117
7.7	Kostnad per elev i studie- respektive yrkesförberedande utbildning på gymnasienivå år 1992	122
8.1	Fördelning av utgifterna för stödet till genomsnittsbarnet på subventionerade tjänster respektive bidrag och föräldraförsäkring	130
8.2	Jämförelse av de totala utgifterna för genomsnittsbarnet på å ena sidan skola och barnomsorg och å andra sidan bidrag, skattesubventioner och föräldraförsäkring m.m. .	131

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Denna rapport behandlar det *offentliga stödet* till barnfamiljerna "från vaggan till studenten" i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland¹. Studien, som är resultatet av ett uppdrag från ESO till Statskontoret, redovisar främst läget år 1993. För Sverige redovisas dock även utvecklingen fram till år 1995.

Studien har en bredare ansats än vad som är vanligt. Avsikten är att ge underlag för en helhetsbedömning av det offentliga åtagandet. Studien behandlar därför

- ekonomiska stöd till barnfamiljerna, som barnbidrag, studiestöd och barnanknutna inkomstskattesubventioner,
- föräldraförsäkring,
- barnomsorg,
- skolbarnomsorg,
- grundskola samt
- gymnasieskola.

Att göra jämförelser mellan länder reser en rad frågor av metod- och mätteknisk natur. Dessa frågor behandlas i kapitel 2 Metod samt i bilagorna V och VI.

Avgränsningen till det offentliga stödet gör att denna studie *inte* gör anspråk på att ge en fullständig samhällsekonomisk analys av stödet till barnfamiljerna. Det är dock viktigt att komma ihåg att det i flera av länderna utöver offentliga lösningar också förekommer privata lösningar och avtalslösningar. Det gäller för såväl bidrag, föräldraförsäkringar som barnomsorg.

Studien är *inte heller* en fördelningspolitisk studie i den meningen att den syftar till att jämföra levnadsstandarden för barnfamiljer i de respektive länderna. Syftet är istället att redovisa omfattningen av det offentliga stödet

¹Med Tyskland avses i rapporten förra Västtyskland.

till barnfamiljerna samt hur detta prioriteras dels mellan olika stödformer, dels mellan olika åldersgrupper. Syftet är vidare att genom typfamiljsanalysen tydliggöra hur systemen faller ut för familjer med varierande inkomst, barnantal, antal vuxna samt antal försörjare.

1.2 Stödets inriktning och omfattning

Stödet till barnfamiljerna kan analyseras utifrån att det, åtminstone med svenska utgångspunkter, schematiskt kan sägas syfta till att

- bidra till barnets och barnfamiljernas välfärd,
- stödja barnet i dess utveckling,
- förmedla kunskaper och färdigheter samt
- möjliggöra för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med barn.

Sammantaget har de olika länderna i viss utsträckning prioriterat olika. Samtliga länder prioriterar att genom inkomstomfördelning stärka barnfamiljernas ekonomi, om än i varierande utsträckning. I Sverige och Storbritannien riktas detta stöd i högre grad än i de andra länderna till de familjer som "bäst behöver" stödet. Även i Frankrike är bidragen mycket inkomstomfördelande.

Samtliga länder lägger också stor vikt vid att förmedla kunskaper och färdigheter. Den stora skillnaden vad gäller skolan är synen på differentiering, som sker tidigare i de icke-nordiska länderna än i de nordiska.

I samtliga länder deltar majoriteten av barn i någon form av skolförberedande verksamhet året eller åren innan skolan börjar. Det är dock framför allt i de nordiska länderna och i Frankrike som man satsar på att tidigt stödja barnens utveckling genom att även yngre barn omfattas av barnomsorgen.

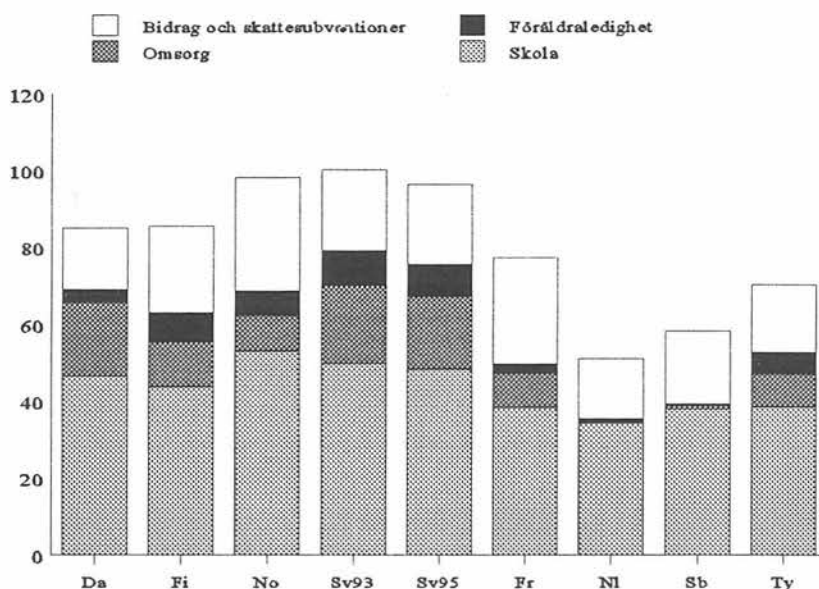
Den mest påtagliga skillnaden mellan länderna gäller dock om det ses som ett offentligt åtagande att stödja föräldrars möjlighet att kombinera förvärvsarbete och barn. Genom stora utgifter inom både föräldraförsäkring och barnomsorg uppvisar de nordiska länderna höga ambitioner i detta avseende, medan Nederländerna och Storbritannien valt att nästan helt göra detta till ett ansvar för det privata.

1.2.1 Stödets totala omfattning och fördelning

Storleken på det samlade offentliga åtagandet för ett barn t.o.m. gymnasieskolan, den "check" som implicit ställs ut på barnet, varierade år 1993 från som lägst ca 0,7 respektive 0,8 miljoner SEK i Nederländerna och

Storbritannien till, som högst, ca 1,3 miljoner SEK i Norge och Sverige. Åtagandet var således nästan dubbelt så stort i de båda senare länderna som i de båda tidigare. Mellan dessa "extremer" återfanns Tyskland och Frankrike med ett samlat stöd på 0,9 respektive 1,0 miljoner SEK samt Danmark och Finland med ett stöd på 1,1 miljoner SEK. Dessa fyra länder har således en relativt likartad nivå. Sammantaget står dock de nordiska länderna för det större samlade stödet och de icke-nordiska för det mindre. I figur 1.1 redovisas de övriga ländernas utgifter i relation till de svenska.

Figur 1.1 Samlat offentligt stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993¹⁾ - som andel av Sveriges utgifter, köpkraftskorrigerat (Sverige=100%)



1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. gymnasiet under år 1993.

Not: Skola omfattar utgifter för undervisning på grundskole - respektive gymnasienivå. Föräldraförsäkring omfattar utgifter för föräldraförsäkringen samt för vårdnadsbidrag. Omsorg omfattar bam- och skolbarnsomsorg samt bidrag för köp av barnomsorg. Bidrag och skattesubventioner omfattar generella och villkorade barnbidrag och skattesubventioner, bostadsbidrag och bidragsförskott.

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m fl.

Utöver att ha de högsta samlade utgifterna per barn hade Sverige och Norge också det gemensamt att de med något undantag satsade "mycket på det mesta". Till skillnad från övriga länder var Norge inte tvingat att delvis lånefinansiera de offentliga utgifterna, vilket däremot gällde i hög grad för

bl.a. Sverige. De norska offentliga finanserna var i balans medan samtliga övriga länder uppvisade mer eller mindre stora underskott i de offentliga finanserna.

Nederländerna och Storbritannien, med de lägsta totala utgifterna, har däremot koncentrerat utgifterna till skola, bidrag och skattesubventioner. Dessa båda länder har således nästan helt avstått ifrån att genom offentliga system, som föräldraförsäkring och barnomsorg, bidra till föräldrars möjlighet att kombinera förvärvsarbete och barn. Framför allt Nederländerna, men även Storbritannien, har också mycket låg kvinnlig förvärvsfrekvens, särskilt i fråga om kvinnor med små barn. Den kvinnliga förvärvsfrekvensen är låg även i Tyskland, som trots detta hade större utgifter för barnomsorgen.

Nedskärningarna i de svenska systemen sedan år 1993 har sannolikt inneburit att de svenska utgifterna per barn har sjunkit relativt de övriga ländernas. Detta möjligen undantaget Finland, och i viss mån Nederländerna, som också genomfört besparingar.

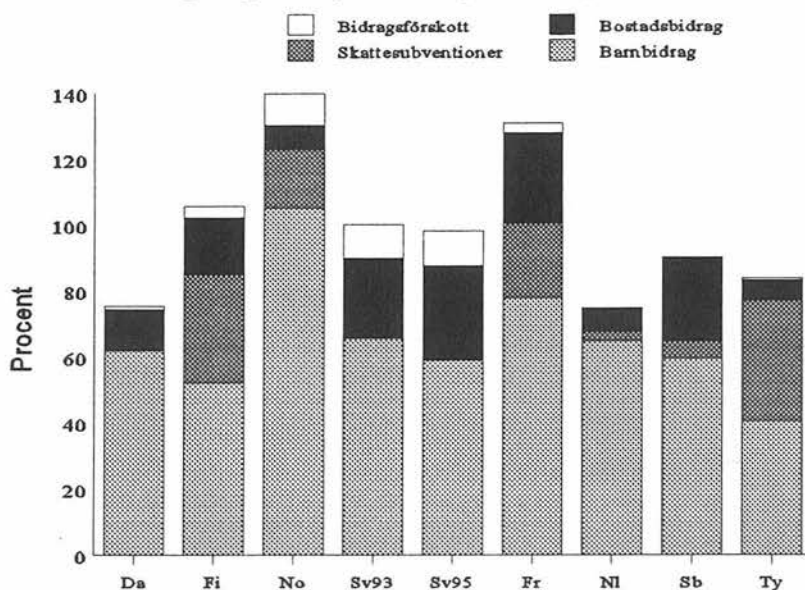
I tabell 1.1, liksom i övriga tabeller i detta kapitel, redovisas Sveriges nivå för år 1995. Uppgifterna är omräknade till 1993 års priser. Man kan säga att de redovisar den utgiftsnivå som skulle gälla i Sverige år 1993 om besparingarna under perioden fram till och med år 1995 redan hade varit genomförda.

Totalt sett skulle de svenska utgifterna varit ca fyra procent lägre år 1993 om Sverige redan då haft 1995 års utgiftsnivå, vilket hade inneburit en utgiftsnivå strax under den norska. Det beror delvis på att barnbidraget har sänkts och flerbarnstillägget förändrats samt på att ersättningsnivåerna i föräldraförsäkringen har sänkts. Totalt sett har dock de besparingar som genomförts inom skola och barnomsorg fått störst genomslag. Detta eftersom de utgör merparten av de totala utgifterna.

1.2.2 Bidrag och skattesubventioner

De stora "bidragsländerna" var Norge och Frankrike, medan Finland, Sverige, Storbritannien och Tyskland intog en mellanställning (se figur 1.2). Med bidrag avses här inkomstprövade och icke inkomstprövade barnbidrag, skattesubventioner, bostadsbidrag och bidragsförskott. Med 1995 års utgiftsnivå hade Sveriges ställning endast ändrats marginellt.

Figur 1.2 Bidrag och skattesubventioner till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet¹⁾ - som andel av Sveriges utgifter, köpkraftskorrigerat (Sverige=100%)



1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. gymnasiet under år 1993.

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m fl.

Norge och Frankrike satsade mest på *barnbidrag och skattesubventioner* år 1993. Utgifterna i Finland och Tyskland var genomsnittliga medan de i de övriga länderna, däribland Sverige, var avsevärt mindre. Sedan dess har den svenska barnbidragsnivån sänkts. Om de nuvarande svenska ersättningsnivåerna hade gällt redan år 1993 hade Sverige haft de lägsta utgifterna för barnbidrag, inklusive skattesubventioner, av samtliga länder i studien. Att detta inte nämnvärt påverkar totalen för år 1995 beror på att utgifterna för bostadsbidrag har ökat sedan år 1993.

De generella barnbidragen var år 1993 oberoende av familjernas inkomster i alla länderna utom i Tyskland. Tar man även hänsyn till skattesubventionerna ökade de dock med ökande inkomst i Frankrike och i viss mån i Tyskland. Särskilda inkomstprövade barnbidrag kompenenserade å andra sidan familjer med låga inkomster i Frankrike och i Storbritannien.

Ensamstående föräldrar prioriteras särskilt redan via barnbidrag eller skattesubventioner i alla länder utom i Sverige. Jämfört med de övriga länderna är därför barnbidraget till barn med ensamstående föräldrar, inkl. skatteubventioner, lågt i Sverige. I t.ex. Norge erhåller motsvarande familj ett extra barnbidrag, oberoende av antal barn. I flera av länderna kan man dock se det särskilda ensamförälderstödet som en kompensation för de

sambeskattningseffekter som gynnar par med i övrigt liknande förhållanden.

Det lägre svenska barnbidraget till barn med ensamstående föräldrar kompenseras dessutom genom att det är vanligare att *bidragsförskott* utgår i Sverige än i flertalet av de övriga länderna. Om maximalt bidragsförskott utgår har dock Finland, Norge, Frankrike och Tyskland en högre samlad bidragsnivå (barnbidrag, skattesubventioner och bidragsförskott), jämfört med Sverige. De totala utgifterna för bidragsförskott förklaras både av andelen mottagande familjer och av bidragsnivån (se figur 1.2). Nederländerna och Storbritannien saknar helt bidrag av samma slag som det svenska bidragsförskottet.

Framför allt i Frankrike, men också i Sverige, Nederländerna och Tyskland, prioriterades familjer med många barn år 1993. Sedan dess har dock flerbarnstilläggen tagits bort i Nederländerna. I Sverige har tillägget först sänkts för samtliga familjer, för att sedan tas bort helt för barn födda efter 1 januari 1996.

Barnbidragen och skattesubventionerna är i vissa fall även relaterade till barnens ålder. I Danmark, Finland och Norge prioriterades barn i förskoleåldern år 1993. Sedan dess har Finland tagit bort det särskilda bidraget till denna grupp. I Frankrike och Nederländerna är istället barnbidraget större för de äldre barnen.

Det är inte bara i Sverige som *bostadsbidragen* är omfattande och har stor betydelse för barnfamiljerna. Det gäller i hög grad även för flertalet av de övriga länderna. Mindre omfattande är de däremot i Norge, Nederländerna och Tyskland.

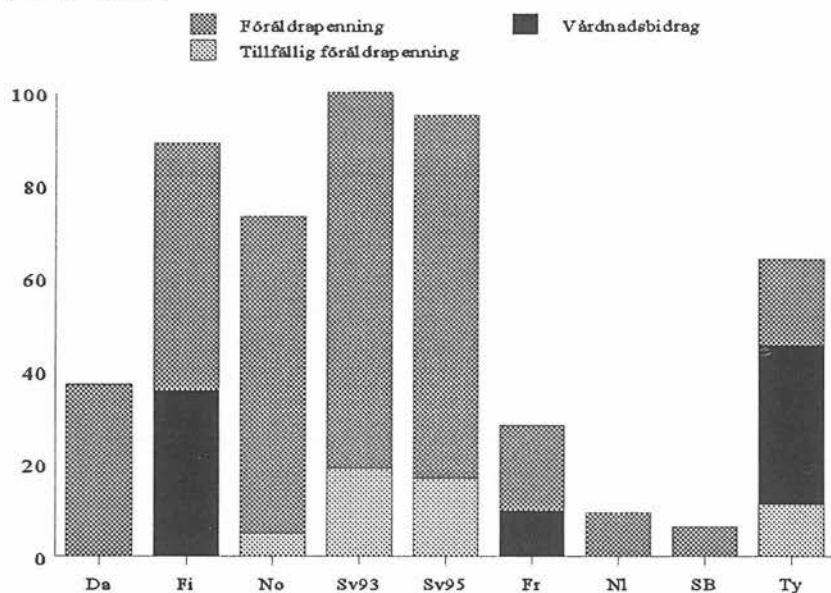
Sammantaget är bidragens och skattesubventionernas inkomstomfördelande karaktär påtaglig i Sverige, Frankrike och Storbritannien. För Sveriges del beror det på att en stor andel av bidragen utgörs av bostadsbidrag som är *inkomstprövade*. För Frankrike och Storbritannien beror det också på effekten av vissa inkomstprövade barnbidrag. Betraktas bidragsförskotten, som prövas mot den underhållsskyldiges inkomster, också som inkomstprövade var den svenska andelen inkomstprövade bidrag på nästan samma nivå som i båda andra länderna.

Utöver inkomstprövade bidrag finns också subventioner som är *inkomstberoende*. Framför allt i Frankrike, men också i Tyskland, gör barnsubventionerna i skattesystemet att familjer med höga inkomster prioriteras. Frankrike kompenserar detta med de inkomstprövade barnbidragen. I Tyskland är det generella barnbidraget inkomstberoende så tillvida att familjer med låg inkomst gynnas. Om man också räknar in socialbidragen finns stora omfördelande effekter även i Danmark och Nederländerna.

1.2.3 Ersättning vid föräldraledighet

Sverige har de största utgifterna för *föräldraförsäkringen* (se figur 1.3). De nedskärningar som genomförts sedan år 1993 är visserligen omfattande, men förändrar inte på något dramatiskt sätt denna bild. Räknar man med *vårdnadsbidraget* närmar sig Finland den svenska nivån. För de yngre barnen fungerar vårdnadsbidragen i Frankrike och Tyskland som ett komplement till den korta period som föräldrapenning utgår. I de nordiska länderna kan föräldrapenningen erhållas i mellan ett halvt år, som i Danmark, och ett år och tre månader, som i Sverige. I de icke-nordiska länderna utgår föräldrapenningen endast i tre till fyra månader.

Figur 1.3 Utgifter för ersättningar i samband med föräldraledighet till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet¹⁾ - som andel av Sveriges utgifter, köpkraftskorrigerat (Sverige=100%)



1) Beräkningarna är gjorda som barnet levtt samtliga år från födseln t.o.m. gymnasiet under år 1993.

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

I Nederländerna och Storbritannien är den offentligt reglerade föräldraförsäkringen av mycket liten omfattning. Kollektiva avtalslösningar förekommer, dock inte i en sådan omfattning att de kan jämföras med de offentliga försäkringarna i de nordiska länderna. Kompletterande kollektiva avtalslösningar förekommer t.ex. i Danmark, där ersättningsnivåerna är låga i den offentliga försäkringen.

Föräldrapenningen är i alla länderna mer eller mindre beroende av inkomstens storlek. Detta genom att ersättningen utgår i relation till förvärvsinkomsten. Detta samband är dock svagt i Danmark och Storbritannien.

Sammantaget får familjer med spädbarn ut mest av bidrag, skattesubventioner och föräldraförsäkring (inkl. eventuella engångsbidrag och vårdnadsbidrag) i Finland, Norge och Sverige.

Norge, Sverige och Tyskland är slutligen de enda länderna som har utgifter av någon omfattning för tillfällig vård av sjukt barn.

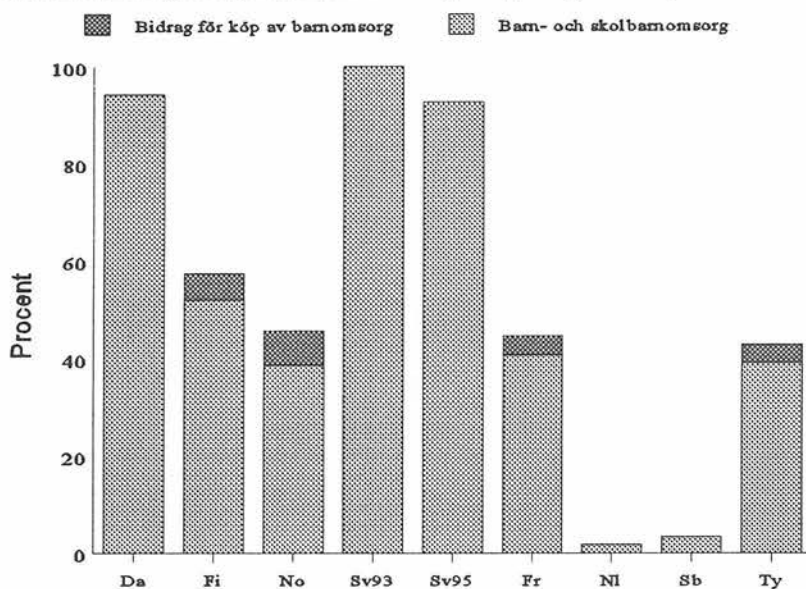
1.2.4 Barnomsorg

Danmark och Sverige satsar mer på barnomsorgen än övriga länder (se figur 1.4). Nederländerna och Storbritannien har istället nästan helt avstått från att stödja barnomsorgen med offentliga medel. Om den svenska utgiftsnivån i barnomsorgen för år 1995 hade gällt redan år 1993 hade de svenska utgifterna varit jämförbara med de danska.

Även kostnaderna *per barn* i barnomsorgen varierar mycket mellan länderna. Enligt de grova beräkningar som kan göras beror detta dock sannolikt inte längre på stora skillnader i effektivitet, utan snarare på att verksamheten som sådan skiljer sig. I de nordiska länderna, men också i Frankrike, är heldagsomsorg vanlig. I Nederländerna och Storbritannien är det däremot mycket ovanligt. I Tyskland är deltidverksamhet vanligast, även om heldagsomsorg förekommer. En mycket grov uppskattning ger vid handen att kostnaden per producerad timme numera är ganska jämförbara mellan länderna.

I de icke-nordiska länderna är barnomsorgen i högre grad en integrerad del av utbildningssystemet än i de nordiska. Tydligast tar detta sig uttryck i franska "école maternelle" som är en del av utbildningsväsendet och som arbetar under skolliknande former från det att barnen är tre, ibland två år. I de nordiska länderna integreras omsorg och pedagogik på ett annat sätt i verksamheten.

Figur 1.4 Utgifter för barnomsorg mm till ett genomsnittligt barn t.o.m gymnasiet¹⁾ - som andel av Sveriges utgifter, köpkraftskorrigerat (Sverige=100%)



1) Beräkningarna är gjorda som barnet levtt samtliga år från födseln t.o.m gymnasiet under år 1993.

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

I Danmark finns sedan länge skolförberedande sexårsklasser året innan skolstarten. Dessa når majoriteten av barnen i denna åldersgrupp. Även i Sverige nås merparten av de sexåringar som inte är inskrivna i skolan av någon form av sexårsverksamhet, dock inte alla. Detta kan jämföras med Frankrike där princip alla barn deltar i école maternelle redan från tre års ålder.

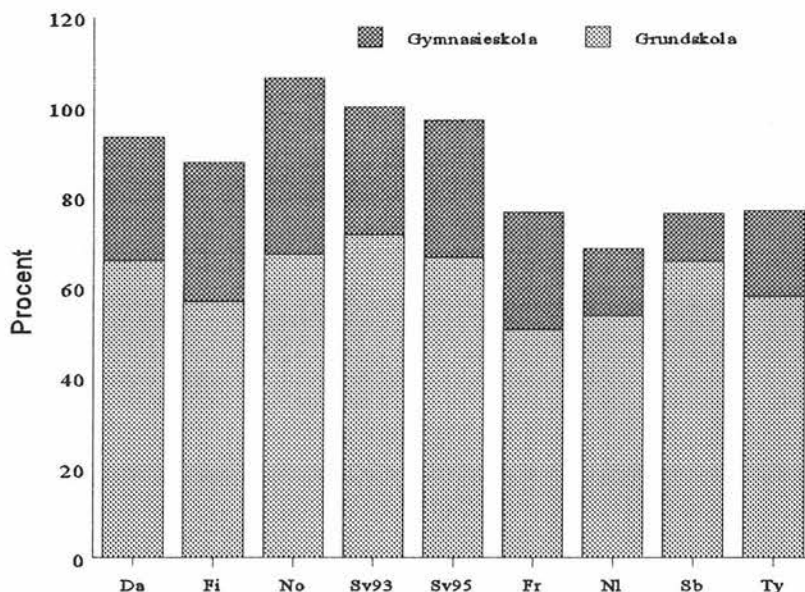
Av figur 1.4 framgår vidare att det förekommer att barnomsorg finansieras indirekt via särskilda bidrag eller skattesubventioner till barnfamiljerna. I Frankrike och Norge förekommer både bidrag och skattesubventioner för köp av barnomsorg. Det norska stödet riktar sig dock endast till ensamstående föräldrar. I Finland kan delar av vårdnadsbidraget användas till köp av barnomsorg. I Tyskland finns skattesubventioner för samma ändamål.

1.2.5 Skola

De totala utgifterna för skolan varierar mindre än för övriga studerade områden (se figur 1.5). Högst var de i Norge och Sverige, trots senare skolstart i dessa länder. Totalt sett hade den svenska utgiftsnivån för skolan

varit ca 3 procent lägre år 1993 om Sverige redan då haft 1995 års utgiftsnivå. Att utgiftsminskningen inte är större beror på att den svenska gymnasieskolan parallellt med besparingarna har byggts ut till tre år, oberoende av utbildningsprogram.

Figur 1.5 Utgifter för skolan, till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993¹⁾ - som andel av Sveriges utgifter, köpkraftskorrigerat (Sverige=100%)



1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. gymnasiet under år 1993.

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

Kostnaden per elev var hög i de nordiska länderna år 1993, högst i Sverige tätt följt av Norge. Lägst var styckkostnaden i Nederländerna. Lärartätheten, som har avgörande betydelse för skillnaderna i elevkostnad, var särskilt hög i Danmark, Norge och Sverige. De nordiska länderna, och då framför allt Sverige och Norge, prioriterar vidare de yngre skolbarnen mer än de andra länderna. Om man till skolans kostnader lägger de för skolbarnomsorgen framträder denna prioritering ytterligare i Sverige och Danmark.

På gymnasiet var kostnaderna per elev generellt sett högre än i grundskolan. Högst var de i Norge, Sverige och Frankrike. De låga totala utgifterna för gymnasieskolan i Storbritannien i diagrammet ovan kan förklaras av att färre elever går vidare till studier på gymnasienivå där än i de övriga länderna, där näst intill samtliga elever studerar vidare efter grundskolan.

Grundskolan är utformad som en enhetsskola i samtliga de nordiska länderna, medan differentieringen mellan teoretiskt och praktiskt inriktad utbildning sker redan tidigt i de icke-nordiska länderna. Även på gymnasienivån har Norge och Sverige satsat på enhetlighet. Man har i båda länderna numera infört en treårig gymnasieskola som syftar till att alla elever, oberoende av inriktning i övrigt, skall erhålla en grund i vissa basämnen. Övriga länder skiljer på teoretisk och praktisk utbildning på gymnasienivå.

Den senaste s.k. IAE-undersökningen, en jämförelse av resultat i grundskolan, gäller läsförståelse. Enligt denna studie hävdar sig Sverige väl. De bästa resultaten uppvisar dock Finland. Spridningen i de svenska resultaten är liten. Det gäller även för Finland, Norge och Frankrike. Motsvarande jämförelser saknas för gymnasieskolan.

1.3 En analys med svenska utgångspunkter

Man kan mot denna bakgrund fråga sig i om det är långsiktigt möjligt för Sverige att med en stor statsskuld och offentliga finanser i obalans ha de största eller näst största offentliga utgifterna inom nästan samtliga de studerade områdena. Det är i alla fall inte osannolikt att ytterligare åtstramningar av den svenska ekonomin kan bli nödvändiga, och att stödet till barnfamiljerna med denna utgångspunkt i så fall knappast kan lämnas orört.

1.3.1 Hur generellt är stödet?

Det svenska välfärdssystemet, och därmed också stödet till barnfamiljerna, har traditionellt betraktats som generellt. Ser man till det samlade stödet till barnfamiljerna bekräftas denna föreställning. Sverige har en mycket väl utbyggd allmän föräldraförsäkring, enhetsskola samt en barnomsorg som når en stor andel barn.

Om man däremot endast studerar bidragssystemet motsägs denna bild. Andelen inkomstprövade bidrag till barnfamiljerna är jämförelsevis hög. Detta har två orsaker. För det första är de svenska barnbidragen mycket låga. För det andra är utgifterna för bostadsbidrag höga.

1.3.2 Daghem eller bidrag?

Det hävdas också att "verksamheterna" bör prioriteras framför bidrag och transfereringar. Således skulle skola och barnomsorg prioriteras framför barnbidrag och föräldraförsäkring. Bakom detta ligger sannolikt uppfatt-

ningen att skola och barnomsorg redan genomgått så stora nedskärningar att de skulle ha nått en "smärtgräns".

Redan i dag står dock skola och barnomsorg för majoriteten av utgifterna i samtliga de studerade länderna. Högst andel av de totala utgifterna utgör de i Danmark. Även i Sverige går en hög andel av de totala utgifterna till skola och barnomsorg. Jämfört med övriga länder kan man dock inte säga att Sverige gjort något strategiskt val mellan de båda formerna för att subventionera barnfamiljerna. Detta trots de låga barnbidragen i Sverige. Snarare kan man konstatera att Sverige har höga utgifter för såväl subventionerade tjänster som för bidrag och föräldraförsäkring. Utvecklingen efter år 1993 har inte påtagligt förändrat relationen mellan de båda utgiftstyperna.

1.3.3 Effektivisera eller ompröva?

Går det att ytterligare effektivisera i det befintliga stödsystemet eller krävs det en mer fundamental omprövning om utgifterna skall minskas?

De svenska *barnbidragen* är internationellt sett låga, och därför knappast det som man först tänker på som besparingsobjekt. Men då bör man komma ihåg att av barnfamiljerna i Sverige har majoriteten två inkomster, varför barnbidraget har mindre betydelse än för många familjer i de övriga länderna, där det är vanligt med endast en inkomst. Det är även vanligare att ensamstående föräldrar förvärvsarbetar i Sverige än i flera av de övriga länderna. Stödformer som möjliggör förvärvsarbete ter sig i detta perspektiv viktigare än barnbidragets storlek.

Den svenska *föräldrapenningen* ter sig även efter nedskärningarna generös i en internationell jämförelse. Det är därför inte orimligt att tänka sig att vissa begränsningar av föräldrapenningen skulle kunna genomföras utan att menligt påverka kvinnors möjligheter att kombinera förvärvsarbete och barnafödande. Det gäller åtminstone de 90 dagar med garantiersättning, som sannolikt skulle kunna tas bort utan alltför stora negativa effekter. En generellt sett lägre föräldrapenning och framför allt en lägre ersättningsnivå i den tillfälliga föräldraförsäkringen skulle kunna sänka de offentliga utgifterna genom att kompletterande avtalslösningar kom till stånd. För att dessa skall ske krävs dock stabilitet i det offentliga systemet.

Utgifterna för den svenska *barnomsorgen* är höga och skulle därför kunna förväntas rymma en betydande besparingspotential. Med en oförändrad struktur är det dock tveksamt hur stora denna är. Betydande besparingar har genomförts under 1990-talets första hälft. Även om beräkningarna är mycket grova så visar jämförelserna på att kostnaderna inte längre är anmärkningsvärt höga i Sverige. De svenska kostnaderna är höga huvudsakligen därför att vi tillhandahåller heldagsomsorg.

Frågan är då om svensk barnomsorg inom givna resurser kan klara att ge *alla* barn en pedagogiskt inriktad förskola *och* bidra till omsorg för de som behöver. Det skulle sannolikt inte vara omöjligt men kräva en annan organisation och ett annat, mer strukturerat, sätt att arbeta. De barn som i dag inte får del av någon skolförberedande verksamhet att tala om är sannolikt i många fall de barn som bäst behöver den, t.ex. i många fall barn till föräldrar som saknar arbete eller barn med ett annat hemspråk än svenska.

Ett effektivare resursutnyttjande bör dessutom kunna komma till stånd med ett helhetsgrepp över de samlade resurserna för skola, barnomsorg och skolbarnomsorg. Detta visar erfarenheterna från de kommuner som gått långt i arbetet med att integrera dessa verksamheter.

När man jämför med de övriga länderna kan man fråga sig om de höga svenska utgifterna för *skolan* motsvaras av en motsvarande hög kvalitet i verksamheten samt hur väl verksamheten överensstämmer med uppställda mål.

Att *kostnaden per elev* i grundskolan är hög i Sverige förklaras bl.a. av att Sverige, liksom Danmark och Norge, har mycket hög lärartäthet. Detta är i sin tur en effekt bl.a. av att elever med särskilda behov i stor utsträckning är integrerade i den svenska skolan, men också av att de svenska lärarna har en låg undervisningsskyldighet. I detta sammanhang bör man påminna sig att kvaliteten i skolan inte bara åstadkoms genom resurser, utan också genom en god organisation och ett tydligt ledarskap.

Inom gymnasieskolan är det ofta de yrkesinriktade programmen som är kostsammast, vilket gör att det kan finnas skäl att särskilt följa upp om de elever som följer dessa program verkligen nyttjar sina kunskaper, både i ett kortsiktigt och långsiktigt perspektiv. Det finns redan studier som tyder på motstatsen. Vidare finns skäl att utvärdera i vilken utsträckning de yrkesinriktade programmen verkligen svarar mot arbetsgivarnas krav. Vilket ansvar bör dessutom arbetsgivarna ha för yrkesutbildningen?

Sammantaget tyder resultaten på att det fortfarande är möjligt att minska utgifterna för stödet till barnfamiljerna, åtminstone i ett internationellt perspektiv. Framför allt föräldraförsäkringen måste fortfarande bedömas som generös. Det är dessutom viktigt att påminna sig att skola och barnomsorg utgör ca 70 procent av de svenska utgifterna för stödet till barnfamiljerna, vilket gör att även små besparingar inom dessa områden får stora effekter. Det bör också vara möjligt att få ut mer av insatta resurser. Barnomsorg och skola bör t.ex. kunna effektiviseras genom att ta ett helhetsgrepp över deras samlade resurser.

Mer omfattande besparingar kräver dock att målen för stödet omprövas eller omprioriteras sinsemellan. Är det t.ex., vilket antyds ovan, numera viktigare att stödja föräldrarnas möjlighet till förvärsarbete än att bidra med generella inkomstförstärkningar? Kan målen för barnomsorgen

prioriteras, och därigenom skapa förutsättningar för en verksamhet i delvis andra former? Är det möjligt att överlåta delar av föräldraförsäkringen till kompletterande avtalslösningar? I inledningen till denna rapport konstateras att den inte syftar till att ge svar på dessa frågor. Däremot vill den ge ett underlag för denna typ av prövning.

2 Inledning

Denna rapport är resultatet av ett uppdrag från Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO) till Statskontoret att genomföra en komparativ internationell studie med inriktning på stödet till barnfamiljerna "från vaggan till studenten". Med stöd avses här offentliga utgifter för bidrag, skattesubventioner, föräldraförsäkring, omsorg och skola. De länder som omfattas av studien är Danmark, Finland, Norge och Sverige samt Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland². Rapporten är ett sätt att i ett bredare perspektiv följa upp Statskontorets studier av kostnader för offentliga tjänster i Norden, de s.k. KRON-studierna.

2.1 Bakgrund och syfte

Under 1980-talet och i början av 1990-talet publicerade Statskontoret flera s.k. KRON-studier. Den första som genomfördes på uppdrag av ESO var en bred studie av kostnaderna för ett flertal offentliga tjänster i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Studien, som visade på mycket stora kostnadsskillnader mellan länderna, väckte debatt. De senare, som genomfördes på uppdrag av regeringen, innebar fördjupade studier av barnomsorg, äldreomsorg samt grundskola. Dessa syftade till att så långt som möjligt förklara kostnadsskillnaderna mellan länderna. Studierna utgjorde ett underlag främst i arbetet med att *effektivisera* de offentliga tjänsterna.

I dagens samhällsekonomiska läge samt då arbetet med att effektivisera redan har pågått länge krävs nya grepp. Därför har begreppet *omprövning* aktualiserats i arbetet med att sanera de offentliga finanserna. Omprövning kan innebära att det offentliga åtagandet, eller gränsen för vad som bör vara ett offentligt åtagande, prövas kritiskt. Hur långt bör t.ex. det offentliga ansvaret för barnomsorgen sträcka sig? Även utformningen av de enskilda stöden kan omprövas. Vilken utformning bör t.ex. barnomsorgen ges? Omprövningen kan även innebära en mer genomgripande prövning av välfärdssystemens uppbyggnad. Bör t.ex. höga bidragsnivåer prioriteras

² Med Tyskland avses i rapporten följande länder: Västtyskland.

framför satsningar på tjänsteproduktion som barnomsorg, eller vice versa? Denna rapport ger inte några svar på dessa frågor. Den syftar snarare till att ge underlag för denna typ av prövning. Detta genom att sätta det svenska systemet i en internationell belysning.

2.2 Inriktning och avgränsning

Med anledning av de delvis ändrade förutsättningarna har ansatsen i denna studie vidgats jämfört med KRON-studiernas. För att också ge underlag för omprövning har studien givits den vidare systemansatsen stödet till barnfamiljer "från vaggan till studenten". Detta för att möjliggöra den typ av mer genomgripande prövning av välfärdssystemets uppbyggnad som nämnts ovan.

Av samma skäl har länderurvalet vidgats till att utöver de nordiska länderna - Danmark, Finland, Norge och Sverige - också omfatta några länder utanför Norden - Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Utformningen av stödet till barnfamiljerna i de senare länderna skiljer sig i flera avseenden från de svenska.

I fråga om skola och barnomsorg gäller uppgifterna för Storbritannien i de flesta fall England och Wales. Detta då skola och barnomsorg skiljer sig mellan Storbritanniens olika delar. Beskrivningen av Tyskland avser i princip det forna Västtyskland. I vissa fall redovisas uppgifter från vissa tyska delstater (bilaga III). Det gäller barnomsorgen där vissa skillnader finns i de olika delstaterna.

Studien kombinerar två perspektiv. För det första beskrivs och analyseras systemen utifrån ett övergripande nationellt perspektiv. Detta för att i första hand ge svar på två frågeställningar: Hur mycket satsar det offentliga på ett barn och vad prioriteras i de olika länderna?

För det andra beskrivs och analyseras utfallet av systemen. Vad gäller bidrag och föräldraförsäkring genomförs denna analys utifrån ett antal typfamiljers perspektiv. Dessa representerar familjer med varierande inkomstnivåer och olika familjesammansättning. Typfamiljensanalysen syftar till att tydliggöra fördelningseffekterna av de olika stödets konstruktion. Prioriteras familjer med vissa inkomstnivåer framför andra eller prioriteras ensamstående föräldrar särskilt?

Det är viktigt att observera att rapporten *inte* är en fördelningspolitisk studie i den meningen att den syftar att ge svar på vilken levnadsstandard olika familjer faktiskt har i de olika länderna. Syftet är i stället att analysera systemens konstruktion, hur dessa prioriterar familjer i olika situationer. Den faktiska levnadsstandarden för dessa familjer påverkas dessutom av en rad andra faktorer som rapporten inte analyserar närmare. Exempel på

sådana faktorer är hur inkomsterna fördelar sig i de olika länderna samt bostädernas standard för olika grupper.

Vad gäller omsorg och skola analyseras "utfallet" främst i termer av kostnad per barn, täckningsgrader samt tjänsternas inriktning och så långt möjligt även kvalitet. Vissa jämförelser med resultaten från de tidigare KRON-studierna görs också.

Studien redovisar och analyserar således kostnadsskillnader mellan länderna för de olika verksamhetsområdena. Däremot gör ingen samhälls-ekonomisk analys, t.ex. genom att värdera det inkomstbortfall som uppstår av den brist på barnomsorg som finns i vissa länder.

Studien har avgränsats till att i första hand omfatta de stöd som, med eller utan inkomstprövning, vänder sig till *alla* barnfamiljer med barn till och med gymnasieåldern. Med de svenska förhållandena som utgångspunkt omfattar studien således i första hand

- olika former av ekonomiska stöd till barnfamiljerna, som t.ex. barnbidrag och studiestöd,
- föräldraförsäkring,
- barnomsorg,
- skolbarnomsorg,
- grundskola samt
- gymnasieskola.

I vissa av länderna förekommer särskilda skatterabatter för barnfamiljer. Dessa skattesubventioner ingår i studien. Bostads- och socialbidragen är stödformer som inte enbart vänder sig till barnfamiljer. De utgör dock en viktig del av stödet till barnfamiljerna i flera av länderna, varför dessa stödformer så långt möjligt också beskrivs och värderas.

Däremot ingår *inte* offentligt finansierad hälsovård och tandvård samt samhällets insatser för att stödja olika fritidsverksamheter som idrott, kultur m.m. Detta bl.a. på grund av brister i tillgängligt underlag. I sammanhanget är de offentliga utgifterna för detta stöd dock av mer marginell betydelse. Mödravård och särskilda insatser för t.ex. funktionshindrade eller kroniskt sjuka barn omfattas inte heller. Barnomsorgens och skolans utgifter för funktionshindrade och kroniskt sjuka barn som är integrerade ingår däremot.

2.3 Rapportens disposition

I denna huvudrapport redovisas och analyseras systemens ekonomiska utfall. I en separat bilagedel redovisas underlaget till dessa beräkningar och denna analys. För bidrag och föräldraförsäkring innebär detta att det

underliggande regelverket redovisas i bilagedelen, för omsorg och skola att struktur, inriktning och vissa nyckeltal redovisas noggrannare än vad som är möjligt i rapportens första del. Bilagedelen omfattar dessutom två särskilda metodrapporter.

Huvudrapporten är i det fortsatta disponerad enligt följande:

Kapitel 3 Metod redovisar kortfattat vissa ställningstaganden av metodkaraktär. För den intresserade ges beräkningarna en noggrannare belysning i bilaga V.

Kapitel 4 Några bakgrundsfakta ger en kortfattad bakgrundsbild av länderna. Kvinnans ställning på arbetsmarknaden, den offentliga sektorns struktur samt den samhällsekonomiska utvecklingen i de olika länderna kommenteras särskilt.

Kapitel 5 Offentliga utgifter - fördelning och finansiering redovisar de offentliga utgifternas omfattning, fördelning på ändamål samt deras finansiering. Kapitlet ger ett övergripande svar på hur mycket de olika länderna satsar på ett barn till och med gymnasieåldern samt hur dessa insatser grovt prioriteras.

Kapitel 6 Ekonomiskt stöd till barnfamiljerna redovisar och analyserar utfallet för olika typfamiljer av bidragssystem och föräldraförsäkring. Kapitlet ger svar på vilken köpkraft bidrag och föräldraförsäkring ger familjerna i de olika länderna samt hur dessa prioriterar mellan olika familjetyper.

Kapitel 7 Skola och omsorg redovisar kostnader per barn eller elev i barn- och skolbarnomsorg samt skola. Skillnader i vad den enskilda familjen eller eleven får ut av tjänsten diskuteras samt för barnomsorgen även alternativ till att direkt subventionerade tjänsten, t.ex. via bidrag för köp av tjänst. Slutligen redovisas styckkostnaderna, med hänsyn till skillnader i tjänsternas omfattning och innehåll.

Kapitel 8 Stödet i ett helhetsperspektiv sammanfogas den bild som ges av den övergripande nationella redovisningen och av utfallet för olika familjer. Vidare diskuteras vilka frågeställningar denna bild väcker. Kapitlet tar särskild utgångspunkt i de svenska förhållandena.

Bilagerapporten är disponerad enligt följande:

Bilaga I Bidrag och skattesubventioner redovisar villkor för generella och inkomstprövade barnbidrag samt skattesubventioner.

Bilaga II Föräldraförsäkring redovisar villkor för föräldrapenning m.m. i samband med barns födelse samt för tillfällig vård av sjukt barn.

Bilaga III Omsorg redovisar struktur, inriktning samt olika nyckeltal för barnomsorg och i förekommande fall skolbarnomsorg.

Bilaga IV Utbildning redovisar struktur, inriktning samt olika nyckeltal för utbildning på grundskole- respektive gymnasienivå.

Bilaga V Beräkningsgrunder redovisar hur beräkningarna genomförts samt vilka effekter valda beräkningsmetoder har haft. Vidare redovisas hur olika osäkerhetsfaktorer har hanterats.

Bilaga VI "Vissa metodproblem vid internationella jämförelser av kostnader för offentlig verksamhet" är en separat metoderapport som Hans Olsson, Konjunkturinstitutet skrivit på uppdrag av Statskontoret. Rapporten tar upp metodaspekter avseende metoder för valutaomräkning samt hur internationella kostnadsjämförelser påverkas av skatte- och transfereringssystemens organisation.

3 Metod

Komparativa internationella studier av detta slag kräver ställningstaganden till en rad frågor av metodkaraktär. Här kommenteras helt kort vissa väsentliga metodfrågor. För den särskilt intresserade hänvisas också till bilaga V i bilagedelen.

3.1 Informationsinsamling

Studien baseras så långt möjligt på befintligt underlag, huvudsakligen från internationella organisationer som OECD, Eurostat, Europakommissionen, EURYDICE, m.fl. samt komparativa studier utförda av andra organisationer. Kvaliteten hos denna typ av underlag är inte alltid den önskvärda. Möda har lagts ner på att säkra underlaget så långt möjligt, bland annat genom att utnyttja många olika källor och jämföra dessa. I vissa fall har uppgifter hämtats direkt från respektive land. Det nationella underlaget har värderats noga för att möjliggöra rimliga jämförelser mellan länderna.

Bland annat för att kunna värdera underlagen, både de internationella och de nationella, har kontakt tagits med olika nyckelpersoner i respektive land. Dessa har också bidragit med kompletterande information, bl.a. om bakgrunden till utformningen av ländernas system. För att säkra underlaget har de vidare givits möjlighet att lämna synpunkter på delar av utkast till rapporten.

Underlaget medger inte en samlad redovisning senare än för år 1993. Detta år har därför valts som basår i denna rapport. I vissa fall har inte uppgifter för omsorg och skola kunnat erhållas senare än för år 1992. I dessa fall har 1992 års utgifter räknats upp med respektive lands prisindex för den totala BNP. Styckkostnadsjämförelserna redovisas för år 1992. Effekter av viktigare förändringar som inträffat därefter i Sverige kommenteras dock närmare i rapporten. Det gäller framför allt förändringar bidragssystem och föräldraförsäkring. Förändringar har skett även i Finland, Nederländerna och Tyskland.

3.2 Mått

Det mått som används vid redovisningen av det samlade offentliga åtagandet består i första hand av nettoutgifter. Det innebär t.ex. att föräldraavgifter har dragits från de totala offentliga utgifterna för barnomsorgen samt att de av underhållsskyldiga föräldrar inbetalda underhållsbidragen har dragits av från de totala offentliga utgifterna för bidragsförskott. Det innebär också att skatten på beskattade bidrag har dragits av från de offentliga totala utgifterna för dessa.

Rapporten redovisar de offentliga nettoutgifterna för ett barns nitton första levnadsår. Det är dock inte intressant för analysen i denna utredning att beskriva hur systemen vuxit fram ur ett historiskt perspektiv. Det är ej heller möjligt att veta hur de kommer att se ut i framtiden. *Därför har utgifterna uppskattats för ett "fiktivt" genomsnittligt barn som lever samtliga år fram till och med gymnasieåldern under ett och samma år.* De resultat som redovisas mäter således de prognostiserade nettoutgifterna för ett barn om alla förutsättningar är oförändrade över tiden. Fokus ligger på dagens förhållanden.

Utfallet av bidragssystem och föräldraförsäkring har av jämförbarhetsskäl beräknats enligt de villkor som gällde i länderna år 1993. Om underlaget i övrigt hade möjliggjort en redovisning av år 1995 hade beräkningarna genomförts för detta år. I vissa länder har väsentliga förändringar skett efter år 1993. Beräkningarna har för Sverige kompletterats med hur dessa förändringar skulle ha fallit ut om de gällt redan år 1993. Detta har dock inte varit möjligt att göra för övriga länder. Syftet är att så långt möjligt redovisa dagens förhållanden.

Ländernas skilda skattesystem ger upphov till speciella metodproblem. I vissa länder finns bidrag till barnfamiljer, där bidragen är beskattade eller på andra sätt beroende av inkomsten. I andra länder subventioneras barnfamiljer genom skattereduktioner. Oavsett om subventionerna ges som bidrag eller i form av skattesubventioner, har subventionen här beräknats som det "nettotillskott" barnfamiljen erhåller jämfört med en situation där familjen uppträtt på samma sätt på arbetsmarknaden men inte haft några barn.

I den övergripande analysen i kapitel 5 redovisas således offentliga *utgifter*. Däremot redovisas *kostnader* i den nedbrutna analys av verksamheterna som sker i kapitel 7. Teoretiskt sett kan skillnaden mellan offentliga utgifter och kostnader delas upp i tre komponenter - periodiseringseffekter, avskrivningar samt finansiellt stöd från andra intressenter än den offentliga sektorn. Ambitionen i de senare avsnitten är således att fånga de samlade kostnaderna som uppstår i produktionen av de offentliga tjänsterna, bl.a. inklusive föräldraavgifter och avskrivningar på kapitalinvesteringar.

Speciella mätproblem finns i undersökningen dels på grund av skillnader i redovisningspraxis mellan länder, dels på grund av skillnader i redovisningspraxis inom olika delar av den offentliga sektorn inom respektive land. Dessa problem har bara till viss del kunnat justeras i denna utredning.

Liksom i KRON-studierna redovisas således styckkostnader för omsorg och skola. För att ange "värdet" av tjänsten redovisas den kostnaden per barn eller elev och år, utan hänsyn till skillnader i omfattning och innehåll. Vid de mer fördjupade styckkostnadsanalyserna uppskattas styckkostnaden per barn eller elev med hänsyn till dessa skillnader.

3.3 Särskilda jämförbarhetsproblem

Kostnadsstudier mellan olika länder innebär betydande jämförbarhetsproblem. Följande punkter redovisar de viktigaste problemen samt hur de har hanterats.

Finansieringen av de sociala utgifterna för offentlig sjukförsäkring, offentliga pensioner m.m. sker i vissa länder helt via arbetsgivar- respektive arbetstagaravgifter, i andra över statsbudgeten. Vissa länder kombinerar båda formerna. De stora skillnaderna i lönekostnadspålägg har vid jämförelsen av de offentliga tjänsternas kostnader betraktats som ett problem i de tidigare KRON-studierna. Frågan hanterades också på olika sätt i de genomförda studierna. I samband med denna studie har Konjunkturinstitutet (KI) utrett frågan på Statskontorets uppdrag (se bilaga VI). Slutsatsen är att skillnaderna i lönekostnadspålägg inte innebär några jämförbarhetsproblem för denna studie. Detta då länder som inte finansierar sociala utgifter via avgifter i stället kan antas göra det via skatt, och då främst via inkomstskatten. Den totala lönekostnaden bör således inte påverkas av hur sjukförsäkring, pensioner m.m. finansieras. Sker det privat ingår även avgifterna för detta i de totala lönekostnaderna.

Uppgifter i nationella valutor kan jämföras på olika sätt. Jämförelserna kan göras relativt. De nationella utgifterna kan då t.ex. relateras till BNP per capita, en typfamiljs barnbidrag till disponibelinkomsten. Denna typ av jämförelser har den fördelen att de kan genomföras utan valutaomräkning. De ger t.ex. svar på hur stor belastning en utgift innebär för ett lands ekonomi eller vilken relativ betydelse ett bidrag har för en viss familjetyp.

Vill man jämföra uppgifterna i absoluta tal, t.ex. jämföra vilken köpkraft ett bidrag ger, bör uppgifterna i nationell valuta istället omräknas med hjälp av köpkraftspariteter. Huvuddelen av beräkningarna i denna rapport har genomförts på detta sätt, även om vissa relativjämförelser förekommer. De senare bl.a. för att tydliggöra vilken betydelse valet av metod har för resultaten. Rapportens huvudsakliga resultat påverkas inte av vilken av metoderna som används.

Beräkningarna i rapporten har gjorts med hjälp av två typer av köpkrafts-pariteter – ett för BNP och ett för individuell konsumtion. Den första pariteten har använts vid jämförelser av utgifterna på nationell nivå, den andra vid jämförelser av värdet av olika subventioner. Skillnaden mellan de olika pariteterna är inte särskilt stora, vilket framgår av tabell 3.1 nedan. För en utförligare argumentation hänvisas till bilaga VI.

Tabell 3.1 Köpkraftspariteter för år 1993

	- för BNP	- för individuell	- skillnad i procent
Danmark	0,893	0,912	+ 2
Finland	0,619	0,639	+ 3
Norge	0,908	0,926	+ 2
Sverige	1,000	1,000	
Frankrike	0,668	0,651	- 3
Nederländerna	0,217	0,207	- 5
Storbritannien	0,0648	0,0632	- 2
Tyskland	0,214	0,206	- 4

Källa: Purchasing Power Parities and Real Expenditures, EKS Results, OECD 1993.

Skillnader i tjänsternas innehåll utgör också ett jämförbarhetsproblem. I Sverige ingår skollunch och viss hälsovård i skolans kostnader, vilket inte är fallet i samtliga länder. Vid de fördjupade styckkostnadsjämförelserna viktas för denna typ av betydande skillnader i tjänsternas innehåll. Utöver det ovan angivna gäller detta också för hel- respektive deltidsverksamhet i barnomsorgen samt för antalet lektionstimmar per år i skolan.

3.4 Typfamiljsanalys

För att underlätta jämförelsen av ländernas system för barnomsorg, föräldraförsäkring m.m. analyseras de med hjälp av olika familjetyper. Typfamiljsanalysen tydliggör systemens utformning. Den möjliggör också en beskrivning av effekter för olika familjer samt ger underlag för att belysa skillnader i systemens fördelningsmässiga konsekvenser, tröskeleffekter m.m. Erfarenheter av liknande analyser har hämtats bl.a. i rapporten "Support for Children"³. I rapporten konstateras bl.a. att en typfamiljsana-

³"Support for Children", Department of Social Security, Research Report No 21, London HMSO.

lys ger en beskrivning av hur ett system *är tänkt* fungera, inte hur det *faktiskt* fungerar. Det är t.ex. inte alltid så att de familjer som har rätt till ett bidrag faktiskt får del av det. Analysen syftar därför snarast till att *illustrera* hur de olika systemen gynnar eller missgynnar olika familjer i de olika länderna.

I arbetet med typfamiljsanalysen har närmare tre hundra typfamiljsberäkningar genomförts. Familjetyperna har varierats med avseende på

- inkomst,
- antal barn,
- barnens ålderssammansättning samt
- antal försörjare.

Beräkningar har i det senare fallet gjorts för familjer med två försörjare, med hemmafru och för ensamstående föräldrar.

För att definiera typfamiljernas inkomster har utgångspunkten tagits i OECD:s Average Production Worker (APW)⁴ som anger genomsnittsinkomsten för en manlig industriarbetare i de olika länderna. Denna inkomst har fått utgöra en genomsnittsinkomst. Exempel på lägre respektive högre inkomstnivåer har sedan beräknats som andelar av APW:n. Utöver inkomsten har också tjänstgöringsgraden varierats. T.ex. har antagits att kvinnan i familjen med två försörjare arbetar 75 procent. Det är viktigt att uppmärksamma att de olika inkomstnivåerna är valda för att illustrera hur systemen slår. De gör däremot inte anspråk på att representera typiska låg-, medel- respektive höginkomsttagarfamiljer i de respektive länderna.

⁴Ur "The Tax/Benefit Position of Production Workers", OECD.

4 Några bakgrundsfakta

Den omfattning och utformning som stödet till barnfamiljerna har givits i respektive land påverkas av flera olika bakomliggande faktorer. Ländernas generella syn på välfärdssystemen och deras uppbyggnad har betydelse, liksom kvinnans ställning på arbetsmarknaden. Den samhällsekonomiska utvecklingen påverkar möjligheterna att erbjuda stöd och service. Dessa förhållanden, som återkommer i den fortsatta analysen, beskrivs kortfattat i detta kapitel.

4.1 Synen på individen och familjen

Det är vanligt att skillnad görs mellan de nordiska ländernas välfärdssystem och övriga europeiska länders. Man hävdar att det finns en särskild "nordisk modell". I någon bemärkelse är detta också sant.

En viktig skillnad gäller synen på individen och familjen. I Sverige är välfärdssystemen mycket starkt inriktade på att värna den enskildes integritet⁵, ett förhållande som i hög grad gäller även i de övriga nordiska länderna. Ett exempel på hur detta visar sig är att något föräldraansvar för ungdomar över myndighetsåldern knappast förekommer, varken i ekonomisk eller någon annan formell bemärkelse. I andra länder är bilden ofta en annan. Föräldrarnas ekonomiska ansvar kan i vissa fall sträcka sig långt upp i tjugooårsåldern. Det gäller t.ex. i Tyskland där föräldrarna i vissa fall har ett ekonomiskt ansvar för ungdomar som studerar. Omvänt kan vuxna barn ha ett ansvar för sina föräldrar.

Även familjepolitiken återspeglar i viss mån denna skilda grundsyn. För det första genom att man i flera av de icke-nordiska länderna förväntar sig att åtaganden som i de nordiska länderna är offentliga skall lösas inom ramen för familjen eller inom ramen för det "civila samhället". För det andra genom hur lagstiftningen uppmärksammat barnen.⁶

⁵ Svenskhet och Civilitet, Lars Trädgårdh.

⁶ The Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times,

Utan att gå in på detaljer kan man säga att de nordiska länderna på ett mycket tidigare stadium än övriga gav barnen en egen status i lagstiftningen, bl.a. genom att ge dem egna rättigheter. Ett exempel gäller barnets ställning i samband med föräldrarnas separation. I Sverige ges idag äldre barn visst inflytande i samband med vårdnadstvist. Vidare har gemensam vårdnad i första hand inte tillkommit för föräldrarnas skull, utan för att på bästa sätt tillvarata barnens intresse av en god kontakt med båda sina föräldrar.

Hur långt denna syn på barnet har påverkat välfärdssystemets utformning i övrigt är svårt att säga. Målsättningen för många system i de nordiska länderna, både inom det sociala området och inom utbildningssystemet, är dock att kompensera *barnet* för skillnader i familjernas förutsättningar. Insatserna riktas direkt mot barnet. En allmän föreställning är att övriga länder i högre grad sätter familjen i centrum, snarare än det enskilda barnet. Detta är dock svårt att exemplifiera. De resultat som presenteras i det fortsatta både bekräftar och motsäger detta.

4.2 Kvinnans ställning på arbetsmarknaden

Skillnaden i synen på familjen återspeglas i ländernas kvinnliga förvärvsfrekvens. De nordiska länderna har, i viss mån med undantag för Norge, länge haft en hög andel av den kvinnliga befolkningen i arbete utanför hemmet (se tabell 4.1). Sverige intar här tillsammans med Danmark en särställning. Storbritannien har också en hög andel kvinnor i arbetskraften. Det gäller däremot inte för Nederländerna där den kvinnliga förvärvsfrekvensen understiger 50 procent.

Den kvinnliga *förvärvsfrekvensen* har ökat under skilda perioder i olika länder. I de nordiska länderna växte den kraftigt redan under 1960- och 1970-talen. Under 1980-talet skedde en viss tillväxt i samtliga de i denna rapport studerade länderna, särskilt i Nederländerna där utvecklingen dock startade från en mycket låg nivå. I Sverige och Finland minskade den kvinnliga förvärvsfrekvensen något under början av 1990-talet. Detta till följd av det kärva arbetsmarknadsläget i dessa båda länder under denna period. Trots nedgången har Finland och Sverige fortfarande mycket hög kvinnlig förvärvsfrekvens i mitten på 1990-talet.

Tabell 4.1 Den kvinnliga arbetskraftens omfattning i åldern 16(15) - 64 år år 1993 - i procent av samtliga kvinnor i åldersgruppen

	Samtliga	Med barn 0-5 (6) år
Danmark	76	..
Finland	72	73
Norge	63	69
Sverige	78	81
Frankrike	60	64
Nederländerna	47	37
Storbritannien	72	53
Tyskland	57	48

Källa: Women and Men in Europe and North America, SCB m fl.

En större andel av den kvinnliga befolkningen med förskolebarn står utanför arbetsmarknaden i Nederländerna, Storbritannien och Tyskland än i övriga länder. I dessa länder är dessutom de relativt unga kvinnorna mindre representerade på arbetsmarknaden än hela den kvinnliga befolkningen i yrkesverksam ålder. Detta tyder på att de väljer, eller tvingas välja, att inte förvärvsarbete när de får barn. För de övriga länderna är förhållandet i stället det motsatta, andelen yrkesaktiva kvinnor är lika stor eller större bland kvinnor med förskolebarn än för samtliga kvinnor i yrkesverksam ålder. Av män med små barn ingår i samtliga länderna över 90 procent i arbetskraften.

Man skulle kunna förvänta sig att de länder som har en hög kvinnlig förvärvsfrekvens skulle ha låg *nativitet*. Så är dock inte fallet. Tvärtom kan man konstatera att Sverige som har den högsta frekvensen kvinnor i arbetskraften, både totalt och för småbarnsmödrar, också har högsta genomsnittliga antalet barn per kvinna, hela 2,0 år 1993 (se tabell 4.2). Även andra länder med hög förvärvsfrekvens uppvisar hög *nativitet*, samtidigt som förhållandet är det motsatta i Storbritannien och Tyskland, båda länder med en lägre andel förvärvsaktiva mödrar. Prognosen för år 2000 innebär en något minskad *nativitet* för de nordiska länderna.

Tabell 4.2 Genomsnittligt antal barn per kvinna år 1993

Danmark (1992)	1,7
Finland (1992)	1,8
Norge	1,9
Sverige	2,0
Frankrike (1992)	1,7
Nederländerna	1,6
Storbritannien (1992)	1,8
Tyskland	1,3

Källa: Woman and Men in Europe and North America, SCB m.fl.

Av tabell 4.3 framgår vidare att frekvensen av *deltidsarbete* skiljer sig mycket mellan länderna. I samtliga länderna är deltidarbete vanligast bland kvinnor. I Nederländerna arbetade år 1994 över 66 procent av kvinnorna deltid. I Danmark, Norge, Sverige och Norge varierade deltidfrekvensen för kvinnor mellan 37 och 47 procent, i Tyskland var den 32 och i Frankrike 28 procent. I Finland slutligen var den så låg som 11 procent. Även för hela befolkningen, såväl kvinnor som män, var andelen deltidarbete högst i Nederländerna och lägst i Finland. Det är viktigt att komma ihåg att deltidarbete kan ha olika orsaker, där behov eller önskan att vårda barn bara är en.

Tabell 4.3 Deltidsarbete 1994
- i procent som andel av samtliga anställda

	Totalt	Kvinnor	Män
Danmark (1993)	23,3	37,4	11,0
Finland	8,6	11,2	6,1
Norge	26,5	46,6	9,4
Sverige	24,9	41,0	9,7
Frankrike	14,9	27,8	4,6
Nederländerna	36,4	66,0	16,1
Storbritannien	23,8	44,4	7,1
Tyskland (1993)	15,1	32,0	2,9

Källa: "Labour Force Statistics 1974-1994", OECD, 1996.

I Tyskland är det dessutom nästan uteslutande kvinnor som arbetar deltid. Hela 90 procent av samtliga deltidarbete utgörs där av kvinnor. "Jämställdheten" är i detta avseende avsevärt större såväl i Nederländerna, med den högsta andelen deltidarbete, som i Finland, med den lägsta. I dessa båda länder utgör kvinnorna endast ca 70 procent av de deltidarbete.

4.3 Den offentliga sektorns struktur

Statsbildningens karaktär är av grundläggande betydelse för hur enhetligt de olika välfärdssystemen är utformade i de respektive länderna. Med undantag av Tyskland utgör samtliga studerade länder *enhetsstater*⁷, vilket utgör grunden för en relativt stor nationell enhetlighet. Tyskland är däremot en *federation* med relativt självständiga delstater. T.ex. barnomsorg och skola ges därför olika utformning i olika delar av Tyskland.

Storbritannien har också sin särprägel genom indelningen i fyra delar med viss självständighet - England, Wales, Skottland och Nordirland. Även här skiljer sig därför utformningen av barnomsorg och skola mellan de olika delarna.

De kommunala systemen i Europa består av antingen en, två eller tre nivåer. Finland tillhör de länder som bara har en kommunal nivå. Frankrike har tre lokala och regionala nivåer, medan övriga länder i studien normalt sett har två. I flera länder finns lokala avvikelser, t.ex. att storstadsområden endast har en kommunal nivå. En kommun kan skilja sig avsevärt i storlek, alltifrån endast ett tjugotal invånare till en miljon.

Kommunerna i de nordiska länderna intar en särställning med långtgående egna befogenheter som egen beskattningsrätt och med ansvar för en avsevärd del av den offentliga tjänsteproduktionen. Det gäller bl.a. barnomsorg och skola. I de övriga länderna är den kommunala självstyrelsen avsevärt mer begränsad. Kommunerna i dessa länder saknar egen beskattningsrätt samt att den centrala makten – centralstaten och/eller delstaten – har en stark maktställning. I exempelvis Storbritannien får kommunerna överhuvudtaget inte bedriva verksamhet utan tillstånd av parlamentet.

Den kommunala sektorn svarar också för en avsevärt större andel av de offentliga utgifterna i de nordiska än de övriga länderna. De kommunala utgifterna utgörs främst av offentlig konsumtion, men också av transfereeringar som olika former av kommunala bidrag.

Inom de i denna rapport studerade sektorerna svarar staten för bidrag samt reglering av föräldraförsäkring, medan den kommunala sektorn i första hand svarar för tjänsteproduktion som barnomsorg och skola samt för grundläggande social trygghet, t.ex. via socialbidrag. Vid en yttlig betraktelse ter sig således skillnaderna inte särskilt stora. Det statliga inflytandet över den kommunala produktionen av tjänster skiljer sig dock avsevärt. Ett exempel på detta gäller skolan i Frankrike. Kommunernas

⁷SOU 1994:2 "Kommunerna, Landstingen och Europa" EG/EU-konsekvensutredningarna: kommuner och landsting.

ansvar begränsar sig i detta fall främst till att svara för lokaler till en annars strikt statligt styrd skola med statligt anställda lärare.

4.4 Den samhällsekonomiska utvecklingen

Flera av länderna har idag mycket ansträngda statsfinanser, vilket påverkar deras strategier bl.a. inom de områden som studeras i denna rapport. I några länder uppstod denna situation tidigare, redan under 1980-talet. Dessa har redan genomgått perioder som inneburit begränsningar av det offentliga åtagandet. Andra länder, återigen, har ännu inte mött dessa problem och befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede av välfärdsstaten.

4.4.1 Några ekonomiska nyckeltal

Ett traditionellt mått på ett lands ekonomi ges av nivån på och tillväxten av bruttonationalprodukten (BNP). I tabell 4.4 redovisas BNP per capita (köpkraftskorrigerad) för studiens basår 1993 samt den genomsnittliga BNP-tillväxten för perioden 1980 - 1994. Nivåmässigt stod de nordiska länderna genom Danmark och Norge för de båda högsta BNP-nivåerna per capita samtidigt som de genom Sverige och Finland stod för de båda lägsta. Bland de icke-nordiska länderna låg Frankrike och Tyskland bäst till. Lägst BNP per capita uppvisade Finland.

Tabell 4.4 BNP per capita år 1993 samt genomsnittlig BNP-tillväxt år 1980 - 1994 - i SEK köpkraftskorrigerat samt i procent

	BNP/capita 1993	Genomsnittlig BNP-tillväxt 1980 - 1994
Danmark	189 172	2,0
Finland	152 686	1,6
Norge	187 465	2,7
Sverige	165 446	1,2
Frankrike	185 035	1,9
Nederländerna	173 094	2,0
Storbritannien	166 526	2,2
Tyskland	182 013	2,2

Källa: Purchasing Power Parities and Real Expenditures, EKS Results, OECD 1993 och Konjunkturinstitutet.

Den genomsnittliga tillväxten i Norge under perioden 1980 - 1994 var med 2,7 procent relativt sett mycket hög. Danmark tillsammans med de icke-nordiska länderna låg kring 2,0 procent. Sverige svarade med 1,2 procent för den allra lägsta tillväxten följt av Finland med 1,6 procent.

Den offentliga sektorns skuldsättning och dess finansiella sparande är viktiga mått på läget i den offentliga ekonomin (se tabell 4.5). År 1993 var det endast Finland och Norge som uppvisade nettoöverskott i de offentliga finanserna (framgår som negativa tal i tabellen). Den svenska nettoskulden var måttlig jämfört med de icke-nordiska länderna. Det beror bl.a. på omfattningen av AP-fondens tillgångar. När statsskulden redovisas brutto framstår Sveriges skuldsättning tillsammans med Danmarks och Nederländernas som omfattande.

Tabell 4.5 Den offentliga sektorns netto- och bruttoskuld samt dess genomsnittliga finansiella sparande - i procent av BNP

	Nettoskuld 1993	Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 1994	Genomsnittligt finansiellt sparande 1990 - 1995
Danmark	..	76	-2,8
Finland	-18	60	-3,6
Norge	-24	..	-0,4
Sverige	13	79	-6,8
Frankrike	29	49	-4,2
Nederländerna	43	78	-3,6
Storbritannien	36	53	-4,9
Tyskland	35	50	-2,9

Källa: Konjunkturinstitutet samt "Om den offentliga sektorn", Margareta Ringqvist, Statskontoret och SCB, 1996.

Viktigare än den absoluta nivån på den offentliga skulden, oberoende av om de redovisas netto eller brutto, är utvecklingen över tiden. För perioden 1990 - 1995 uppvisade samtliga länder ett negativt finansiellt sparande för den offentliga sektorn. Det innebär att skuldsättningen ökade, mest i Sverige. Ökningen av den offentliga skulden beror antingen på små inkomster eller stora utgifter.

Ett mått på den offentliga sektorns omfattning är just de samlade offentliga utgifterna som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Detta mått omfattar den offentliga sektorns konsumtion, transfereringar samt räntor på statsskulden. Av tabell 4.6 framgår att skillnaderna i de samlade offentliga utgifterna är stora. Sverige, Danmark och Norge står för de högsta genomsnittliga offentliga utgifterna under perioden år 1990 - 1995.

Finland, Frankrike och Nederländerna befinner sig i ett mellanläge medan Storbritannien och Tyskland har avsevärt lägre utgifter.

Tabell 4.6 Offentliga utgifter 1990 -1995
- genomsnitt i procent av BNP

Danmark	61,3
Finland	55,9
Norge	59,4
Sverige	65,9
Frankrike	54,0
Nederländerna	53,9
Storbritannien	42,1
Tyskland	48,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

Skillnaderna i de offentliga utgifterna förklaras bl.a. av det som studeras i denna rapport, således utgifter för stödet till barnfamiljerna. Delvis beror de på faktiska skillnader mellan länderna, vad gäller omfattningen av offentligt finansierad tjänsteproduktion. Delvis ger de uttryck för skillnader i hur t.ex. socialförsäkringen finansieras.

4.4.2 Olika strategier

Den bild som givits ovan pekar bl.a. på att de offentliga finanserna har utvecklats ogynnsamt i flera av länderna. Detta har medfört behov av olika åtgärder för att minska de offentliga utgifterna respektive höja inkomsterna.

Norge uppvisar minst behov av att genomgripande begränsa de offentliga utgifterna, främst eftersom man har positiva offentliga finanser. Vissa åtgärder för att begränsa utgifterna genomförs trots detta, vilket motiveras av att de är höga i utgångsläget.

I *Danmark* och *Nederländerna* uppstod däremot behovet att sanera de offentliga utgifterna med kraft redan tidigt. Båda länderna genomförde relativt genomgripande förändringar redan under början av 1980-talet. Bland mycket annat har marknadsorientering och privatiseringar har ingått i båda ländernas strategier. Det gäller även åtstramningar av transfereringssystemen till hushållen. I Nederländerna har t.ex. nedskärningar och frysningar av förmånerna i de sociala systemen genomförts.

I *Finland* och *Sverige* blev krisen i de offentliga finanserna akut under tidigt 1990-tal. Detta har i båda länderna lett till omprövningar av det offentliga åtagandet, bl.a. med nedskärningar i bidrags- och socialförsäkringssystemen som följd. I Sverige har t.ex. karensdag införts i sjukförsäk-

ringen samtidigt som ersättningsnivåerna successivt har sänkts. I båda länderna har barnbidragen, inklusive skattesubventioner, sänkts.

Även i *Frankrike* har åtgärder vidtagits sedan en tid. Regeringen har bl.a. höjt de sociala avgifterna för att stärka statens inkomster. De franska socialförsäkringssystemen som i princip finansieras av arbetsmarknadens parter via arbetsgivar- och arbetstagaravgifter har under 1990-talets första hälft krävt finansiering via statsbudgeten. Vissa mer genomgripande förändringar av socialförsäkringssystemet aviserades därför nyligen.

Tyskland slutligen har av traditionen en återhållsam utgiftspolitik. Enandet av Tyskland har dock medfört ett ökat budgetunderskott. De åtgärder som vidtagits för att öka statens inkomster är främst att öka avgifterna inom olika socialförsäkringssystem. Möjligheten att sänka nuvarande internationellt sett höga ersättningsnivåer diskuteras också.

Storbritannien som har de lägsta offentliga utgifterna införde år 1992 ett tak för de totala offentliga utgifterna.

Något som kan komma att påverka flera av länderna är de konvergenskrav som ställs som för medlemsskap i European Monetary Union. Dessa omfattar mål för budgetunderskott, statsskuld, inflation och ränta. Oavsett om de respektive länderna verkligen söker bli medlemmar kan konvergensvillkoren komma att få stor betydelse. Detta kan även gälla för Norge, det enda av länderna i studien som inte är medlem i EU. För att många av länderna skall klara dessa krav kan ytterligare saneringar av de offentliga utgifterna komma att krävas. Stödet till barnfamiljerna är så omfattande att detta i så fall knappast undgår att påverkas.

5 Offentliga utgifter - fördelning och finansiering

Detta kapitel syftar till att ge en övergripande bild av omfattningen av ländernas satsningar på barnfamiljerna samt av prioriteringarna. Det senare gäller både hur de fördelas på olika typer av insatser för barnfamiljerna och hur de fördelas över olika perioder under barnets uppväxt. Vidare redovisas hur de olika systemen finansieras samt hur stödet utvecklats, bl.a. mot bakgrund av de samhällsekonomiska strategier som beskrivits kortfattat i föregående kapitel. Sammantaget ger denna analys en utgångspunkt för de följande kapitlen som i första hand fokuserar vad den enskilda barnfamiljen "får ut" av de olika ländernas system samt hur de olika systemen slår för olika familjetyper. En övergripande analys av båda perspektiven ges i kapitel 8.

5.1 Stödets omfattning och fördelning

Att ett barn föds genererar ett ekonomiskt åtagande för den offentliga sektorn under många år, ända in i vuxen ålder. Denna studie täcker perioden fram till dess att barnet avslutat sina gymnasiestudier (motsvarande). Den behandlar åtaganden som bidrag och skattesubventioner, föräldraförsäkring, barn- och skolbarnsomsorg samt skola.⁸ De olika former av bidrag som behandlas syftar samtliga till någon form av inkomstomfördelning – vad gäller barnbidragen främst över livscykeln och mellan grupper med och utan barn, vad gäller de villkorade bidragen mellan grupper med bättre och sämre ekonomiska förutsättningar. Skolan kan ses som en investering i kunskap och kompetens, både för individen och samhället. Ur barnets perspektiv syftar barnomsorgen bl.a. till att ge alla

⁸Som nämnts inledningsvis omfattar studien däremot inte utgifter för hälsovård, fritidsverksamheter m.m. Dessa utgifter är dock jämfört med övriga utgifter av marginell betydelse. Studien omfattar inte heller insatser vid sidan om skola och barnomsorg för barn med särskilda behov till följd av kronisk sjukdom, funktionshinder m.m.

barn likvärdiga förutsättningar. Tillsammans med föräldraförsäkringen kan dock barnomsorgen också ses som ett stöd för föräldrarnas, och då kanske främst kvinnans, möjlighet att kombinera förvärvsarbete med barn.

I ett historiskt perspektiv växte stödet till barnfamiljerna först fram i form av en offentligt finansierad skola. De generella barnbidragen infördes också relativt tidigt i många länder. De stödformer som bl.a. syftar till att möjliggöra för båda föräldrarna att förvärvsarbete har i alla länderna etablerats senare. I flera fall är de fortfarande av mindre omfattning. Hur långt länderna har kommit i den skisserade utvecklingen påverkar både utgifternas storlek totalt sett och fördelningen på olika utgiftsslag och åldrar.

5.1.1 Omfattning

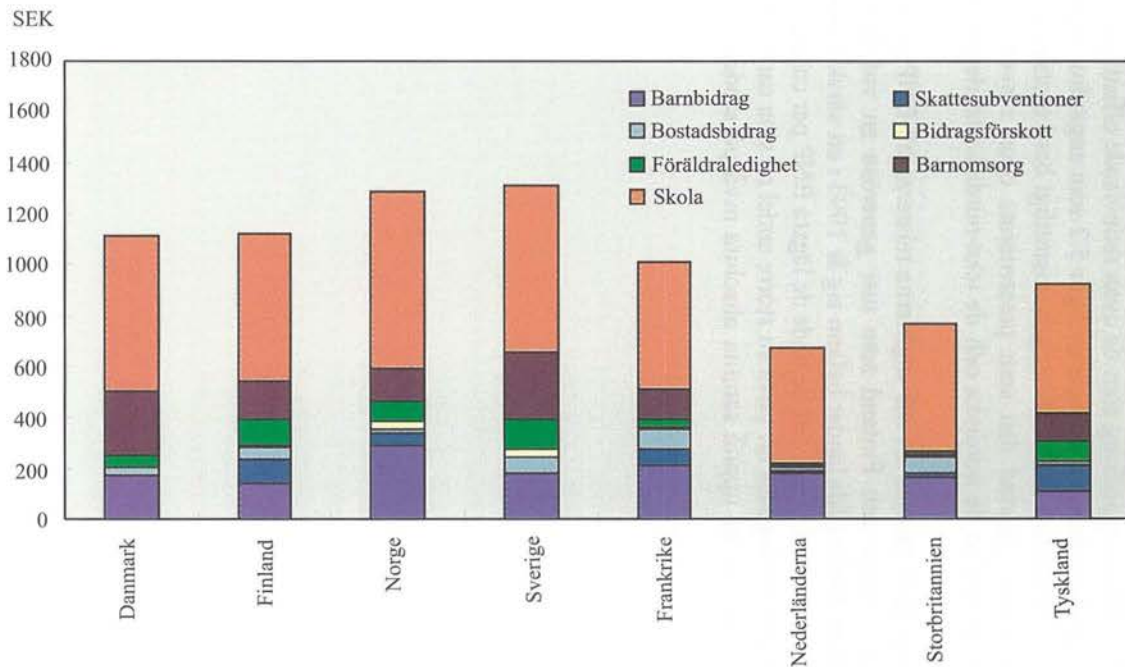
Storleken på det samlade offentliga åtagandet för ett barn t.o.m. gymnasiet⁹, den "check" som implicit ställs ut på barnet, varierade år 1993 från som lägst ca 0,7 respektive 0,8 miljoner SEK i Nederländerna och Storbritannien till som högst ca 1,3 miljoner SEK i Norge och Sverige. Åtagandet är således nästan dubbelt så stort i de båda senare länderna som i de båda tidigare. Övriga länder befinner sig mellan dessa "extremer" med ett samlat stöd på 0,9 respektive 1,0 miljoner SEK i Tyskland och Frankrike samt 1,1 miljoner SEK i Danmark och Finland. De senare fyra länderna har således en relativt likartad nivå. Sammantaget står dock de nordiska länderna för det större samlade nettostödet och de icke-nordiska för det mindre.

Av figur 5.1 framgår det samlade stödet till ett genomsnittligt barn samt hur stödet fördelar sig på olika typer av insatser.¹⁰ Vad varje post omfattar redovisas närmare i avsnitt 5.1.2. Det samlade stödet har beräknats som om barnet levtt samtliga sin första nitton levnadsår under ett år, i det här fallet år 1993. Några antaganden om förändringar av systemen i framtiden har således inte gjorts. Effekterna av vissa mer genomgripande, redan idag kända förändringar efter år 1993 redovisas dock i avsnitt 5.3.

⁹ I de beräkningar som ligger till grund för diagrammen i detta kapitel ingår i vissa fall utgifter för ungdomar upp till och med 21 år. Det beror på att vissa elever avslutar sina gymnasie studier vid denna ålder. Flertalet elever avslutar dock gymnasiet det år de fyller 19 år. Därför har utgifterna fördelas på perioden fram till nittonårsdagen.

¹⁰ Endast offentliga nettoutgifter (inkomstförluster) samt lagreglerade ersättningar från arbetsgivare, t.ex. i samband med föräldraledighet, har räknats med. Frivilliga avtalslösningar mellan arbetsmarknadens parter ingår inte. Med skattesubventioner avses här de särskilda inkomstskatterabatter för barnfamiljerna som finns i vissa av länderna. (Skatte-subventionernas storlek har här skattats och jämförts med övriga utgifter.) Hur beräkningarna har gjorts redovisas i bilaga V.

Fig. 5.1 Samlat offentligt stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993¹⁾
 - i SEK (köpkraftskorrigerat)



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

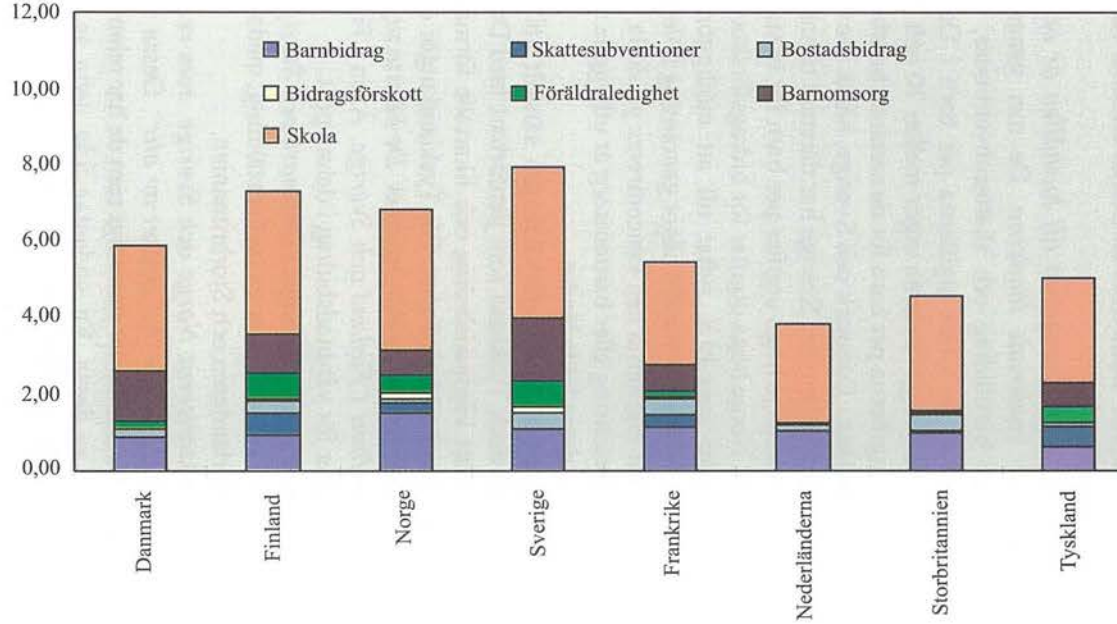
1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

Diagrammet redovisar vad länderna satsar uttryckt i svenska kronor, i absoluta tal. Denna utgift kräver dock olika stor uppoffring i de olika länderna. Detta då värdet av ländernas produktion – bruttonationalprodukten (BNP) – per capita skiljer sig mellan länderna. Av de studerade länderna var BNP per capita, mätt i reala termer och köpkraftskorrigerade, högst i Danmark. Därefter kom, i fallande ordning, Norge, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Finland.

Värdet på den uppoffring som de ovan redovisade offentliga åtagandet kräver i de olika länderna framgår av figur 5.2 som anger hur många BNP per capita det samlade stödet till ett genomsnittligt barn motsvarar. I grova drag är bilden likartad den som presenterats ovan i svenska kronor. Relationen mellan de nordiska och de icke-nordiska länderna kvarstår i stort sett.

Det kan dock noteras att när utgifterna relateras till BNP per capita så framstår Sverige och Finland som mer generösa än vid den tidigare jämförelsen. Dessa båda länder befann sig år 1993 i ett särskilt ogynnsamt samhällsekonomiskt läge. Att de hade de lägsta BNP per capita i gruppen innebär att de tvingades att satsa en större andel av sina samlade produktionsvärden för att uppnå samma absoluta nivå på stödet som övriga länder.

Fig 5.2 Samlat stöd till ett genomsnittligt barn t.o.m. gymnasiet år 1993¹⁾
 - beräknat som antal BNP/capita



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

5.1.2 Inriktning av stödet

Av diagrammen som redovisats i det föregående (figur 5.1 och 5.2) framgår att *skolan är den dominerande utgiftsposten i alla länderna*. I Finland, Sverige och Frankrike svarar den för ca 50 procent av de samlade utgifterna per barn, i Danmark, Norge och Tyskland ca 55 procent samt i Nederländerna och Storbritannien för drygt 65 procent. I absoluta tal satsar Norge och Sverige mest på skolan. Detta trots att skolan omfattar färre läsår per barn i båda dessa länder.

De direkta *inkomstförstärkningarna till hushållen är också viktiga stödformer i alla de studerade länderna*. De mer generellt riktade bidragsformerna, som barnbidrag och skattesubventioner, utgör dock endast ca 15 procent av de totala utgifterna per barn i Danmark och Sverige, medan de i de övriga länderna utgör mellan 20 och 30 procent. Även i absoluta tal är utgifterna per barn för de samlade barnbidragen och skattesubventionerna låga i Danmark och Sverige, något som även gäller i Nederländerna och Storbritannien. Sverige har däremot tillsammans med Storbritannien och Frankrike höga utgifter per barn för bostadsbidragen samt tillsammans med Norge höga utgifter för bidragsförskotten.

De offentliga system som bl.a. syftar till att möjliggöra för båda föräldrarna att förvärvsarbeta har inte fått något genomslag i Nederländerna och Storbritannien, där utgifterna helt koncentreras på skola och barnbidrag. Varken föräldraförsäkring eller barnomsorg är utbyggda inom ramen för offentliga system i dessa båda länder.

Inte heller i Tyskland är föräldraförsäkringen särskilt väl utbyggd. I diagrammen framstår dock Tyskland som jämförbart med Danmark och Norge. Det beror på att vårdnadsbidrag och likartade förmåner ingår i posten ersättningar för föräldraledighet. För Tyskland utgör detta bidrag drygt hälften av ersättningen för föräldraledighet. *De högsta utgifterna för föräldraledighet återfinns i Finland och Sverige*. Även i Finland ingår dock betydande utgifter för vårdnadsbidrag i denna post.

För barnomsorgen är utgifterna högst i Danmark och Sverige. Finland, Norge, Frankrike och Tyskland intar en mellanställning, medan utgifterna är negligerbara i Nederländerna och Storbritannien.

Sammantaget karaktäriseras Norge och Sverige, som redovisar det högsta samlade stödet, av att "ha mycket av allt". Dessa båda länder kombinerar många olika stödformer samtidigt som de har relativt sett höga utgifter för de flesta av dessa. Ett undantag från detta är de svenska barnbidragen. Dessa är jämfört med övriga länders barnbidrag och skattesubventioner inte höga. Vad gäller Norge kan noteras att man har relativt sett *mycket* höga barnbidrag och skattesubventioner. Nederländerna och Storbritannien utgör dessa båda länders raka motsatser genom låga samlade utgifter per barn, koncentrerade främst till skola och barnbidrag.

För de övriga länderna är bilden inte lika entydig. Liksom Sverige satsar Danmark mycket på omsorg, både barnomsorg och skolbarnomsorg. Finland, som har det tredje högsta samlade stödet, har tillsammans med Sverige höga utgifter för föräldraledigheten. Bortsett från en hög andel skattesubvention utmärker sig inte Tyskland i något särskilt avseende. Frankrike, slutligen, är det av de icke-nordiska länderna som är mest "nordiskt", både genom att alla stödformer finns representerade och genom deras relativt höga nivåer. Påfallande är att de franska barnbidragen och skattesubventionerna samt utgifterna för barnomsorg är relativt höga, de senare jämförbara med de norska utgifterna per barn.

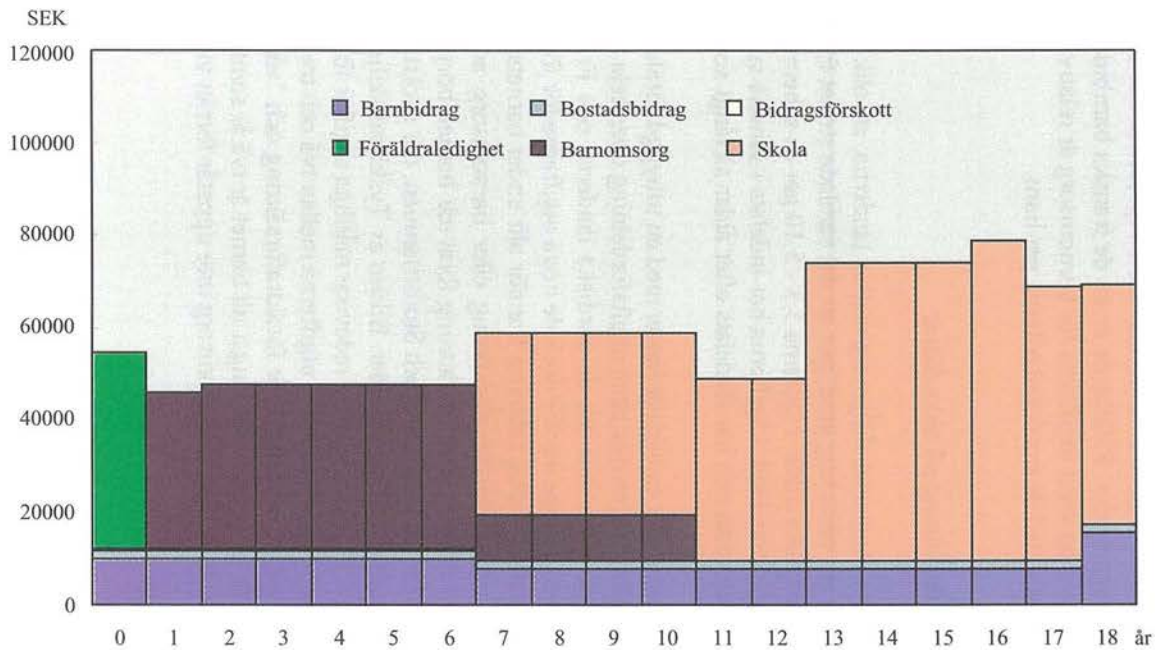
5.1.3 Stödets fördelning på olika åldrar

Att det offentliga åtagandet skiljer sig mellan länderna, att olika typer av insatser prioriteras i olika hög grad, gör att det samlade stödet fördelar sig olika över barnens olika åldrar. Figuren 5.3 - 5.10 ger en schematisk bild av detta för respektive land. Utgifterna har indelats i samma sju grupper som diagrammen ovan och har fördelats efter ålder så långt som det har varit möjligt.

I grova drag framträder en bild där länder med en utbyggd föräldraförsäkring och barnomsorg har en mer jämn utgiftsfördelning över hela nittonårsperioden. Det gäller framför allt de nordiska länderna och Frankrike. I Finland, Norge och Sverige medför dock de höga utgifterna för föräldraförsäkringen en särskilt kraftig satsning framför allt under barnets första år.

I länder där varken föräldraförsäkring eller barnomsorg är utbyggd uppstår utgifter i någon större omfattning först när barnen börjar skolan. Det gäller främst för Nederländerna och Storbritannien, där skolstarten sker redan vid fyra respektive fem års ålder. Bilden av Tyskland skiljer sig från de övriga länderna så tillvida att man redovisar måttliga utgifter för de flesta av utgiftstyperna och en "svacka" i utgifterna mellan två och tre års ålder. Detta förklaras av att utgifterna för föräldraförsäkring och "vårdnadsbidrag" inte kvarstår längre än som längst till barnet är två år samtidigt som några mer omfattande utgifter för omsorg inte uppstår förrän vid fyra års ålder.

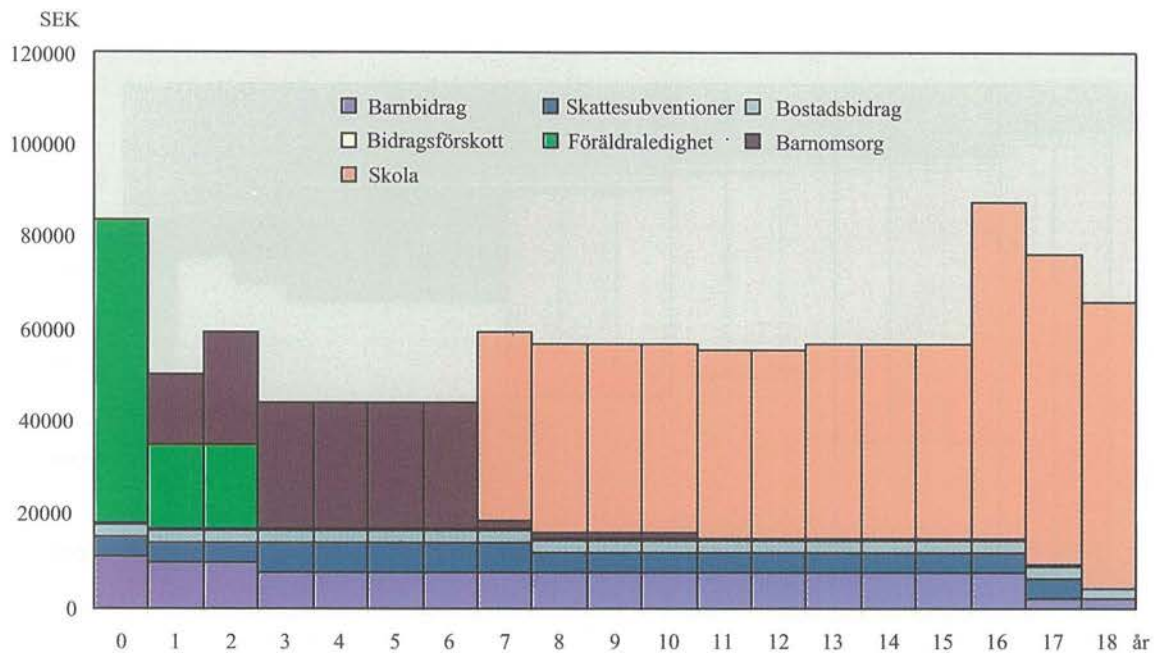
Fig 5.3 Stödet i Danmark, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levt samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

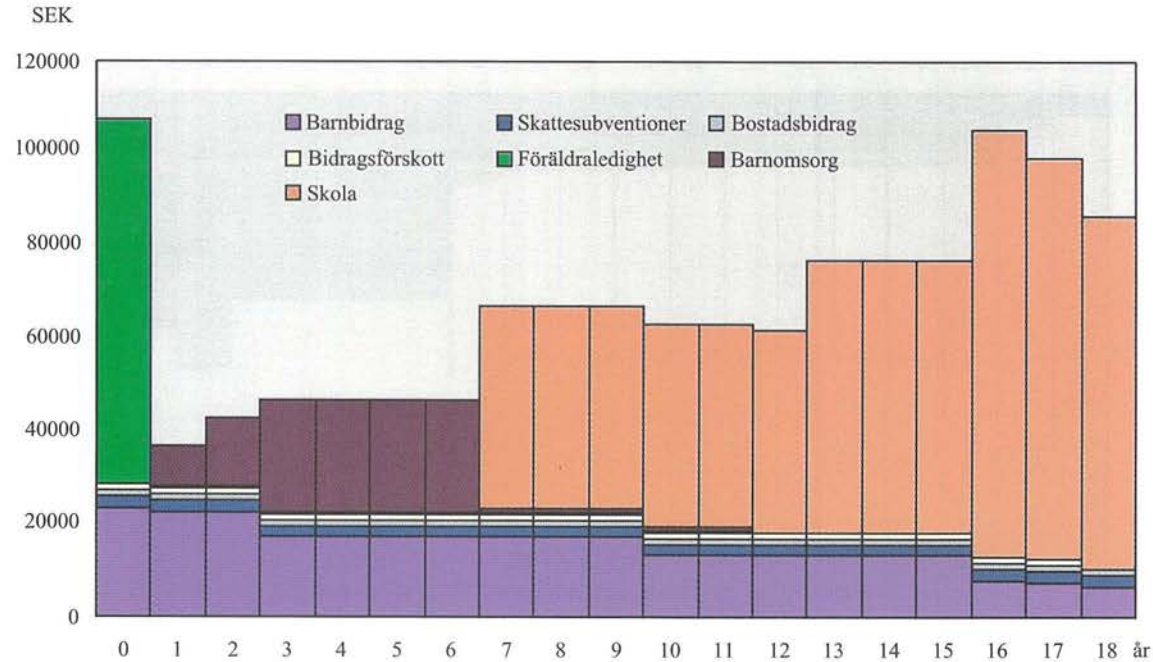
Fig 5.4 Stödet i Finland, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

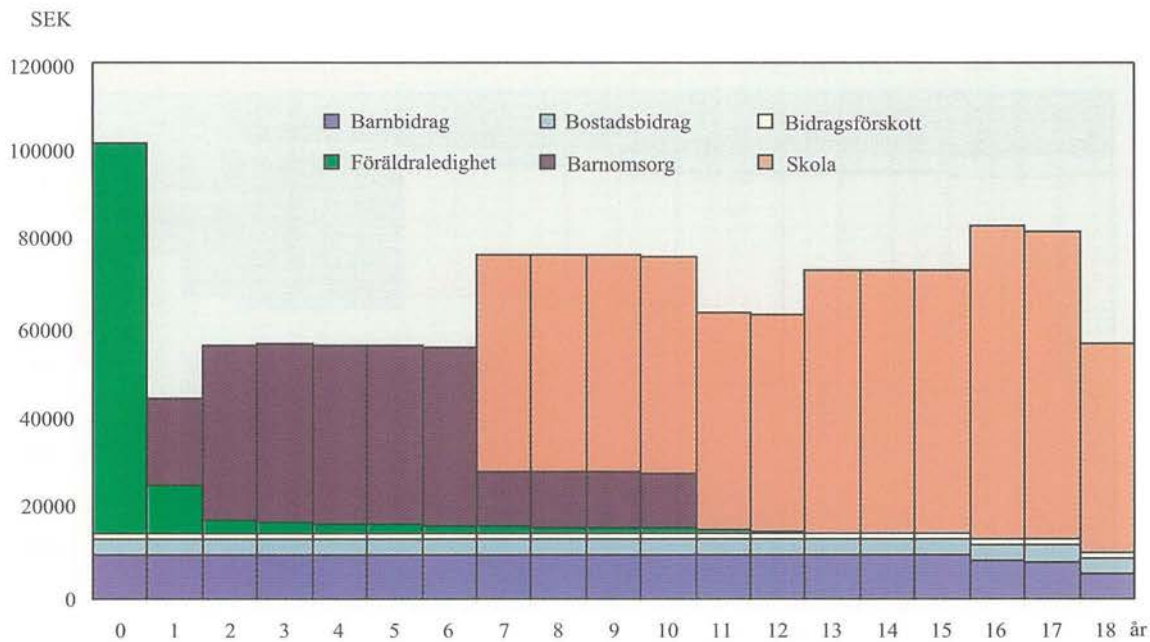
1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

Fig 5.5 Stödet i Norge, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



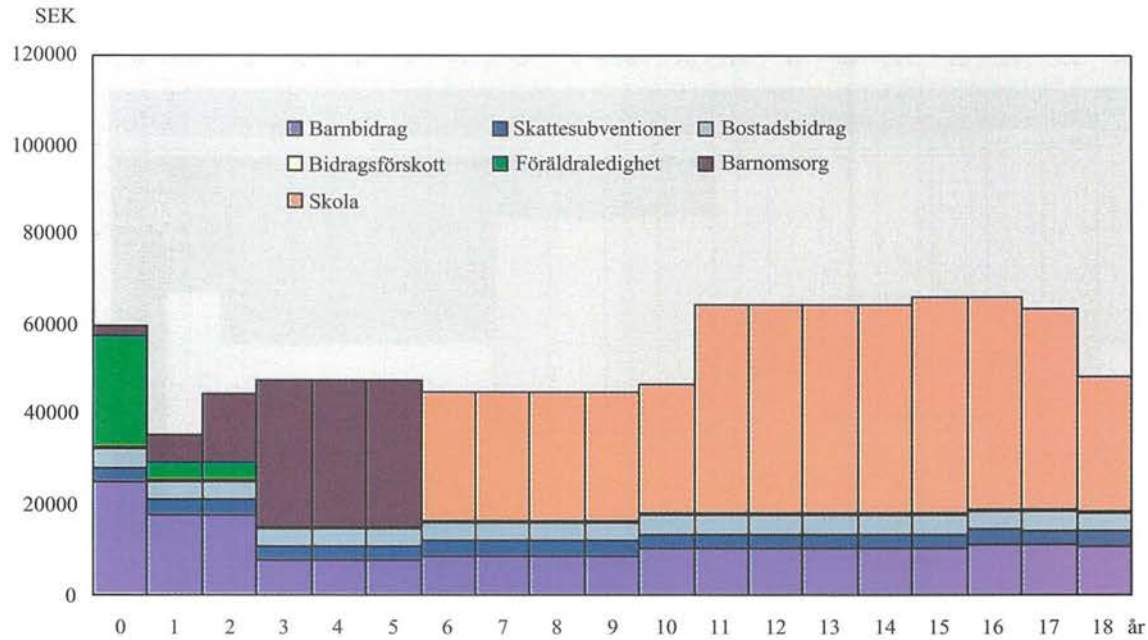
Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.
 1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

Fig. 5.6 Stödet i Sverige, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



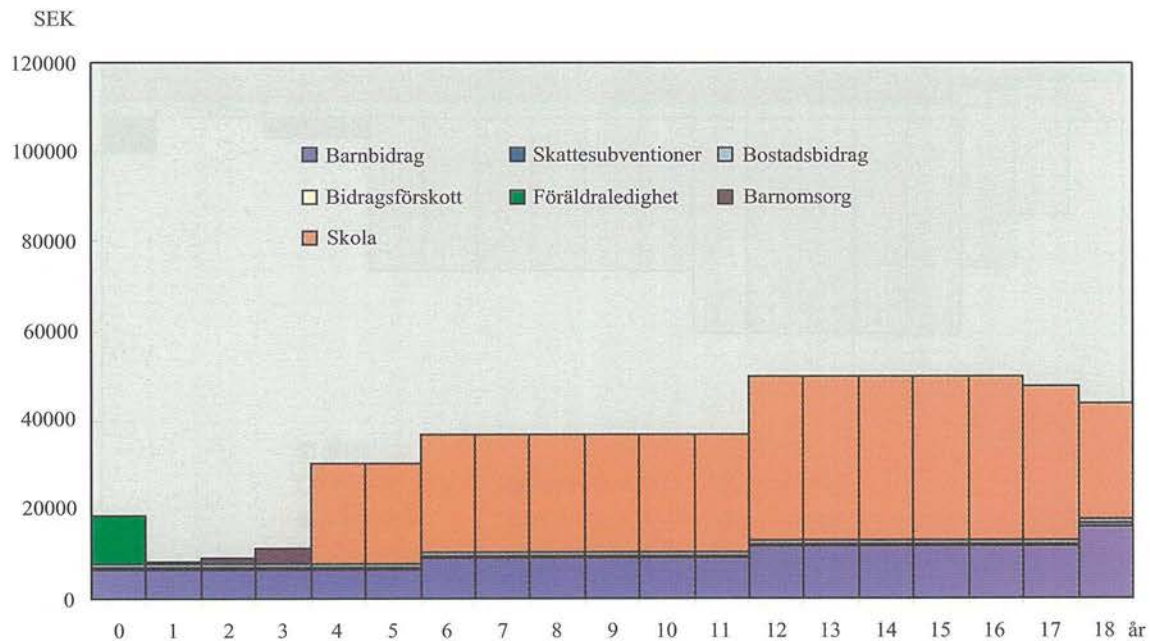
Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.
 1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levtt samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993.

Fig 5.7 Stödet i Frankrike, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.
1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

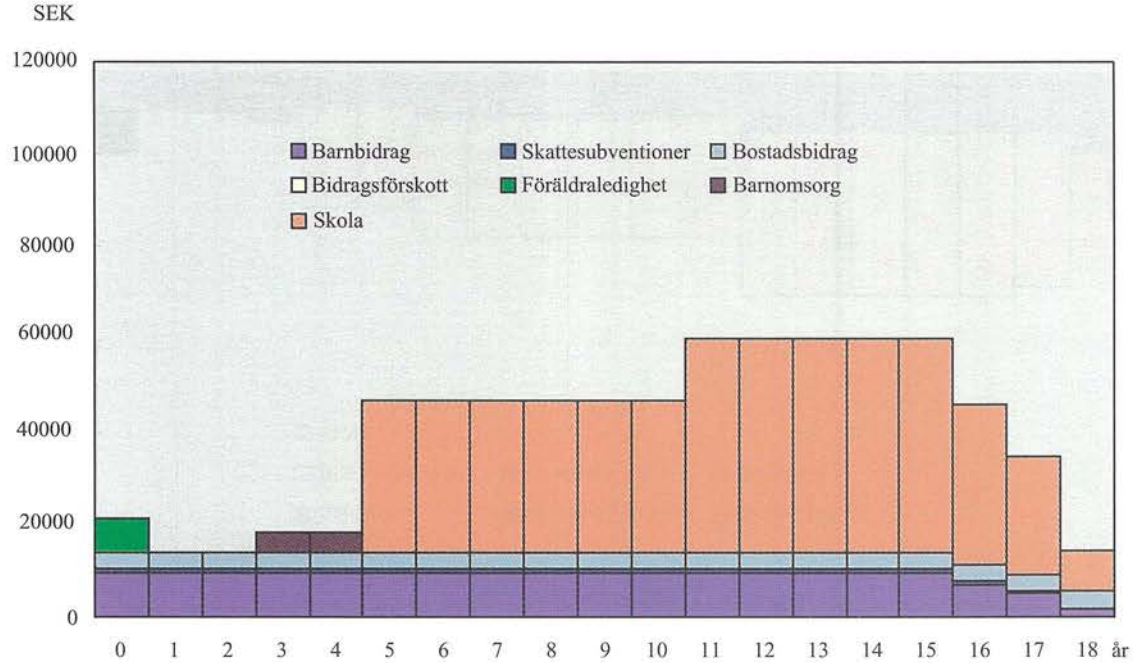
Fig 5.8 Stödet i Nederländerna, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levtt samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

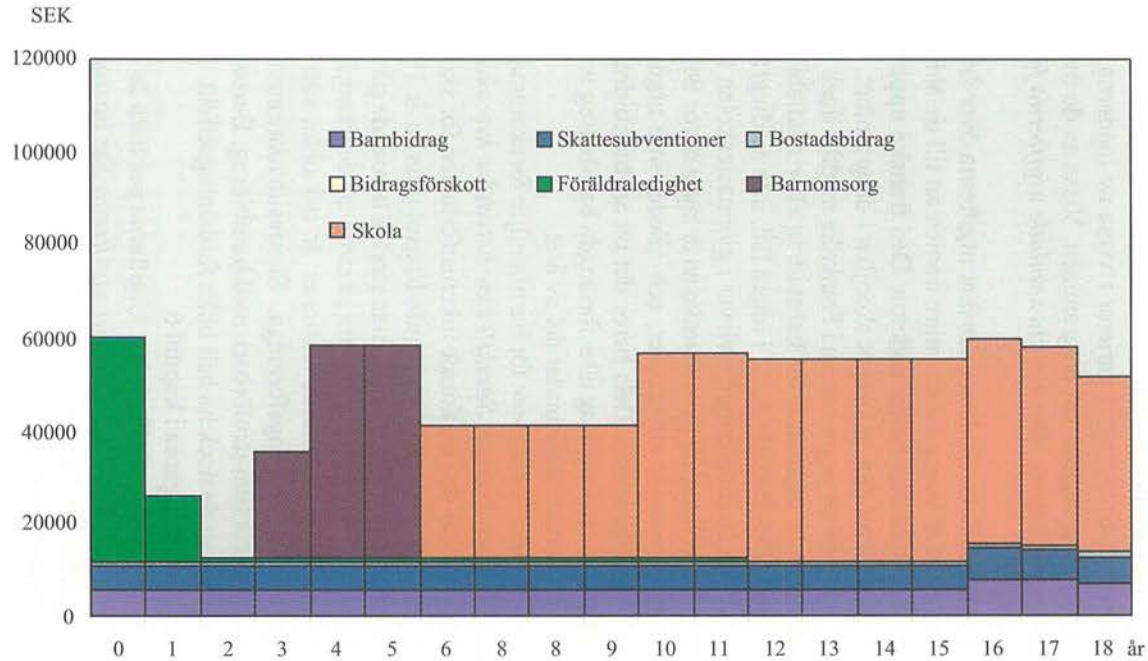
Fig 5.9 Stödet i Storbritannien, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levtt samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

Fig 5.10 Stödet i Tyskland, fördelat efter barnets ålder år 1993 - i SEK



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.
 1) Beräkningarna är gjorda som om barnet levte samtliga år från födseln t.o.m. 18 år under år 1993

Detta ger en övergripande bild av ländernas prioriteringar. I rapportens följande kapitel behandlas hur dessa prioriteringar utfaller för de olika delsystemen. Redan av redovisade diagrammen framgår dock vissa mönster.

I denna redovisning av *barnbidrag* ingår, utöver de traditionella barnbidragen och studiebidragen, även eventuella inkomstprövade barnbidrag samt särskilda barnbidrag som utgår för barn till ensamstående. De traditionella barnbidragen varierar i vissa av länderna med barnens ålder. Det påverkar utgifterna i diagrammen. Vissa av de övriga bidragen har inte fördelats på åldrar. *Det största samlade utgifterna för barnbidragen har Norge.*

I flera av de nordiska länderna minskar utgifterna över åren till följd av att barnbidragen är högre till de yngre barnen än till de äldre. Motsatsen gäller för Frankrike och Nederländerna. Den franska upptrappningen är dock så marginell att den är knappt skönjbar i diagrammet. Vissa särskilt villkorade bidrag till de yngre barnen i Frankrike medför dock höga utgifter.

I alla länderna är utgifterna för barnbidrag eller studiebidrag lägre för gymnasieåldern. Det framgår dock, i några fall, inte av diagrammen, vilket beror på att även studiebidrag för elever i gymnasieskolan över 19 år har räknats in. Att utgifterna för gymnasieskolan är lägre beror dels på att dessa bidrag oftast bara utgår vid studier, och således inte utgår till samtliga ungdomar i åldersgruppen. Dels beror det på att barnbidragen för dessa åldrar ersätts med studiebidrag eller förlängda barnbidrag som ofta har en lägre nivå eller endast utgår under del av året.

Särskilda *skattesubventioner* för barnfamiljer förekommer i alla länder utom i Danmark och Sverige. *Särskilt stor betydelse har skattesubventionerna i Tyskland* där den beräknade inkomstförlusten för skattesubventionerna var ungefär lika stor som barnbidragsutgifterna år 1993. I flera av länderna varierar skattesubventionernas storlek beroende på barnets ålder. Endast i Finland är dock variationerna så stora att de framgår av diagrammet. Barnbidrag och skattesubventioner är två olika sätt att bidra till barnfamiljernas försörjningsförmåga. Skattesubventionerna behandlas därför i det fortsatta som jämförbara med barnbidrag. Beroende på hur de är konstruerade kan de dock ha helt olika fördelningseffekt. Detta framgår av typfamiljsberäkningarna i kapitel 6.

Bostadsbidrag finns i alla länderna. Utgifterna per barn är små i Norge, Nederländerna och Tyskland. *Största utgifterna för bostadsbidrag har Sverige, Frankrike och Storbritannien.* Som angetts ovan ingår den totala utgiften för bostadsbidrag till barnfamiljerna i de redovisade uppgifterna. Det hade varit önskvärt att istället beräkna den andel av dessa utgifter som direkt följer av att familjerna har barn. I flera av länderna skulle en viss andel av barnfamiljerna fått bostadsbidrag även utan barn. Tyvärr har det inte varit möjligt att skatta storleken på detta. Det innebär att utgifterna för

bostadsbidrag på grund av barn här är något överskattad. Samtidigt kan utgifterna för de totala bostadssubventionerna vara underskattade till följd av att endast bostadsbidragen är medräknade. I flera av länderna är andra subventioner av boendet, och som inte ingår i diagrammen, av stor betydelse. Det gäller olika typer av bostadsbyggnadssubventioner, som t.ex. räntesubventioner. Effekterna av detta kommenteras närmare i kapitel 6. Bostadsbidragen har fördelats jämnt över de nitton åren.

Bidragsförskott, eller därmed jämförbara bidrag, finns i samtliga länder utom i Nederländerna och Storbritannien. Med bidragsförskott avses här bidrag som utgår som ersättning för underhåll, och som i vissa fall återkrävs av den andre föräldern. Diagrammen redovisar nettoutgifterna, dvs. den del av bidragsförskotten som staten inte kunnat eller lyckats kräva tillbaka. Då det saknas underlag för att fördela utgifterna har de fördelats jämnt över de år de teoretiskt kan uppstå. I flera av länderna är utgifterna per barn för bidragsförskott så marginella att de inte tydligt framträder i diagrammen. *Mest omfattande är utgifterna för bidragsförskott i Norge och Sverige.*

Föräldraförsäkring m.m. omfattar här utgifter som är lagreglerade. Det innebär att även utgifter från försäkringar som arbetsmarknadens parter är ålagda att svara för ingår. Under posten föräldraledighet ingår utöver föräldrapenning även utgifter för tillfällig vård av sjukt barn samt vårdnadsbidrag. Utgifter för tillfällig föräldrapenning av någon större omfattning finns i bara Norge, Sverige och Tyskland.

Vårdnadsbidrag förekommer i Finland, Frankrike och Tyskland. Vårdnadsbidraget behandlas i det fortsatta som bidrag för omsorg, en ersättning för barnomsorg, och beskrivs därför i kapitel 7. *Högst är utgifterna för föräldraledighet i Finland och Sverige.* Även i Norge och Tyskland är de relativt omfattande.¹¹

Barnomsorg m.m. avser här både offentligt finansierad barnomsorg och skolbarnomsorg samt bidrag för köp av barnomsorg och skattelättnader i samband med köp. *Barnomsorgen är relativt väl utbyggd i de nordiska länderna och i Frankrike.* Det framgår av diagrammen där utgifterna har beräknats netto, dvs. exklusive föräldragifter. I de övriga tre länderna förekommer främst deltidsverksamhet av lekskolekaraktär. I Tyskland har verksamheten betydande omfattning. Skolbarnomsorg av någon omfattning förekommer främst i Danmark och Sverige, i någon utsträckning också i Finland och i Norge. Utgifterna för barnomsorg m.m. har så långt möjligt fördelats i enlighet med utnyttjandegraden för olika åldrar och med hänsyn till skillnader i utgift beroende på barnens ålder.

Skolan omfattar här offentligt finansierad utbildning både på grundskolenivå och på gymnasienivå. *De totala utgifterna för skolan är högst i*

¹¹ Utgifterna har med hjälp av antaganden fördelats på de år de teoretiskt kan uppstå.

Norge och Sverige, vilket redan konstaterats. Vad som också framgår av diagram 5.3 - 5.10 är att dessa utgifter fördelar sig olika över barnets olika åldrar¹². I samtliga länder ökar utgifterna i de högre årskurserna i grundskolan. Det gäller framför allt i Danmark, Frankrike och Tyskland. För gymnasieskolan eller motsvarande påverkas bilden även av andelen ungdomar i utbildning. Således sjunker utgifterna kraftigt i Storbritannien, där många ungdomar lämnar skolan tidigt. I Norge och Finland ökar i stället utgifterna kraftigt för gymnasieåldern. Det beror dels på höga styckkostnader, dels på att många går kvar i gymnasiet efter att de fyllt 19 år¹³.

En utgiftspost som inte ingår här och som har betydelse för vissa barnfamiljer, är utgifterna för *socialbidragen*. Inkomstprövade bidrag direkt riktade till barnfamiljerna ingår däremot i posten barnbidrag. Det finns två skäl för varför socialbidragen inte tagits med. För det första kan det diskuteras i vilken utsträckning de bör betraktas som stöd till barnfamiljerna. För det andra är det inte möjligt att för alla länderna uppskatta den andel som utgår just till dessa. Omfattningen och betydelsen för barnfamiljerna av socialbidragen diskuteras närmare i kapitel 6.

5.1.4 Vad har hänt sedan år 1993?

Det faktum att flera av länderna befinner sig i en samhällsekonomiskt besvärlig situation gör att relationerna mellan länderna kan ha förändrats sedan år 1993. Det är inte möjligt att finna en heltäckande redovisning för något senare år. Vissa huvuddrag kan ändå lyftas fram.

För Sverige innebär utvecklingen mellan år 1993 och 1995 en sänkning av de totala utgifterna för genomsnittsbarnet med uppskattningsvis fyra procent, således till strax under Norges nivå år 1993.¹⁴ För Sveriges del innebär detta att de totala utgifterna för stödet till barnfamiljerna har minskat med motsvarande 4,5 miljarder SEK i 1993 års priser.

¹² Utgifterna har så långt möjligt fördelats med en genomsnittlig utgift för motsvarande låg- och mellanstadiet, en för motsvarande högstadiet och slutligen en för motsvarande gymnasiet. Endast Storbritannien har någon helt privat finansierad skola att tala om. Utgifterna för den ingår inte i diagrammen.

¹³ Kostnaderna för dessa elever har fördelats jämnt på de övriga gymnasieåren, dvs. 16-18 år.

¹⁴ Uppskattningen baseras på uppgifter om utgifter för bidrag och föräldraförsäkring för år 1995 samt för de kommunala verksamheterna för år 1994.

De lägre totala utgifterna beror bl.a. på att utgifterna för barnbidragen och föräldraförsäkringen har minskat med 10 respektive 5 procent per barn. Detta till följd av ändrade bidrags- och ersättningsnivåer. Vad gäller barnbidragen kommer utgifterna att minska ytterligare år 1996 till följd av att bidragsnivån sänktes samt att flerbarnstillägget för "nya" barn togs bort från och med ingången av detta år. För föräldraförsäkringen innebär en sänkning av ersättningsnivån ytterligare besparingar år 1996.

Utgifterna för bostadsbidragen har däremot ökat med 18 procent sedan år 1993. En ganska kraftig ökning således, vilket sannolikt har att göra med en ökad andel arbetslösa samt att ersättningsnivåerna i bidrag och försäkringar sänkts. För närvarande föreligger förslag om att sänka utgifterna för bostadsbidrag bl.a. genom uppstramade regler och en striktare handläggning. Sannolikt kommer nya handläggningsrutiner med en efterkontroll av inkomsterna att minska utgifterna. Även socialbidragen, som inte ingår i diagrammen, har av samma skäl som bostadsbidragen ökat de senare åren.

Inom de kommunala verksamheterna har utgifterna per barn minskat med sju procent för barnomsorgen under perioden 1993 - 1994. Bland annat har stora personalminskningar genomförts under första halvan av 1990-talet. För skolan har utgifterna under perioden 1992 - 1994 minskat med tre procent. För grundskolan har utgifterna per barn minskat med sju procent. Samtidigt har utgifterna för gymnasieeleven ökat med sju procent, vilket bl.a. beror på att de tidigare tvååriga linjerna har förlängts till treåriga program.

5.2 Finansiering

I internationella sammanställningar över de olika stödformerna skiljs på avgiftsfinansiering via arbetsgivar- och arbetstagaravgifter samt på skattefinansiering. Denna indelning är dock något oegentlig av främst två skäl. För det första behöver inte en finansiering via arbetsgivar- respektive arbetstagaravgifter innebära att de avgifter som tas ut oavkortat går till just det angivna syftet, eller att de räcker till för att finansiera utgifterna. För det andra ger skattefinansiering intrycket av att utgifterna faktiskt, och kortsiktigt, är finansierade. Detta är naturligtvis inte alltid fallet, vilket har framgått av föregående kapitel. Flertalet av de studerade länderna har betydande underskott i sina offentliga finanser, vilket i praktiken innebär att de utgifter som redovisas här i större eller mindre grad lånefinansieras. I stället för skattefinansiering vore det således mer rättvisande att i detta fall att säga att utgifterna finansieras över statens eller kommunernas budgetar.

En intressant aspekt av finansieringssystemen är i vilken utsträckning dessa är kostnadsdrivande eller inte. För bidrags- och försäkringssystemen

beror det bl. a. på hur bidrags- och ersättningsnivåer justeras. I helt slutna avgiftsfinansierade system kan ersättningsnivåerna bara styras av hur stora ersättningsnivåer systemet kan bära. De system som studeras här är dock förmånsstyrda, vilket innebär att de är mer eller mindre direkt styrda av politiska beslut. Det gäller antingen som följd av direkta politiska beslut eller genom att är indexreglerade.

Skattesubventionerna finansieras per definition över statsbudgeten. Detta genom att de utgörs av utebliven skatteintäkt för staten. I alla länder utom Frankrike är *barnbidragen* finansierade via statsbudgeten. I Frankrike finansieras de i stället via en arbetsgivaravgift. Även de flesta särskilt villkorade bidragen till barnfamiljerna samt vårdnadsbidragen är i samtliga länder utom Frankrike finansierade via statsbudgeten. På grund av underskott i systemen har dock även Frankrike tvingats ta till skattefinansiering av delar av sina system.

Storleken på barnbidragen fastställs genom politiska beslut i Finland, Sverige, Nederländerna och Tyskland medan de i övriga länder är indexreglerade. Utvecklingen i flera av länderna med politiskt styrda system pekar på att dessa är möjliga att anpassa till rådande ekonomiska förutsättningar. Detta genom att bidragsnivåerna kan frysas under längre perioder. I Sverige har barnbidragsnivåerna t.o.m. sänkts. Möjligen är det svårare att ändra indexreglerade system, eftersom indexutvecklingen kan uppfattas som ett löfte.

Endast i Danmark finansieras den offentligt reglerade ersättningen i samband med *föräldradedighet* helt över statsbudgeten. I de övriga länderna sker finansieringen via arbetsgivar- och arbetstagaravgifter, vilket understryker försäkringskaraktären. I Frankrike, Nederländerna och Tyskland ingår föräldraförsäkringen i sjukförsäkringen.

Genom att avsättningarna är reglerade för de försäkringar som studeras i denna rapport är det rimligt att här jämföra system finansierade över offentliga budgetar med avgiftsfinansierade. Lagreglerade avgifter blir då jämförbara med skatter. Denna typ av avgiftsfinansierade system är förmånsstyrda, utgifterna styrs av de politiskt fastställda förmånerna. De måste i vissa fall erhålla kompletterande finansiering via statsbudgeten, t.ex. i Frankrike för närvarande.

Ett strikt avgiftsfinansierat system skulle tydliggöra kostnaderna för systemet, både för arbetsgivare och arbetstagare. Görs det renodlat försäkringsmässigt, utan möjlighet att belasta statsbudgeten, kan detta skapa en koppling mellan avgifter till systemet och de förmåner man kan få ut av det. Detta kan på sikt ha en återhållande effekt på de krav som ställs på systemet.

Offentligt stödd *barnomsorg* är huvudsakligen finansierad av stat och kommun i samtliga länder. Bortsett från den franska école maternelle, som är avgiftsfri, finansieras den också i olika hög grad via föräldraavgifter.

Återigen bortsett från école maternelle, har kommunerna huvudansvaret för barnomsorgen. Det innebär att dessa har det primära finansieringsansvaret. Framför allt i de nordiska länderna bidrar dock även staten indirekt via statsbidrag till kommunerna. För école maternelle gäller att staten svarar för undervisningen, dvs. lärarna, medan kommunerna svarar för omsorgspersonal.

Finansieringsansvaret för *skolan* är, bortsett från vissa måltidsavgifter, delat mellan stat och kommun i de flesta av länderna. Ett undantag utgör Nederländerna där staten står för nästan hela finansieringen. I Tyskland svarar staten å andra sidan inte alls för skolans finansiering. Där är ansvaret i stället delat mellan delstaterna och kommunerna. I Danmark, Norge och Sverige, där det finns generella statbidrag från staten till kommunerna, går det inte att säga hur stor andel av finansieringen som är statlig. Man kan bara konstatera att staten bidrar till den kommunala verksamheten. Det gäller för såväl skola som barnomsorg.

Sammantaget kan man säga att valet av finansieringsform kan ha viss betydelse för möjligheterna att kontrollera utgifternas utveckling. Skillnaden mellan länderna är dock i praktiken inte så stor. Verksamheterna och bidragen är huvudsakligen skattefinansierade. Den offentligt reglerade föräldraförsäkringen är inte i något av länderna autonom i den bemärkelsen att förmånerna fastställs baserat på intäkterna. Systemen är i stället förmånsstyrda.

5.3 Utvecklingstendenser

Av den föregående redovisningen har framgått att Norge och Sverige är de länder som år 1993 statsade mest på barnfamiljerna, mätt i absoluta tal. En faktor skilde dock de båda länderna radikalt. Norges offentliga ekonomi var i balans medan Sveriges uppvisade stora underskott. Sverige var således tvungna att delvis lånefinansiera bl.a. stödet till barnfamiljerna, vilket inte gällde för Norge.

Till följd av de stora underskotten i de offentliga finansierna har ganska radikala besparingar genomförts i Sverige sedan år 1993 inom flera av de studerade områdena. Barnbidragen har sänkts och flerbarnstilläggen har tagits bort för "nya" barn. Vidare har ersättningsnivåerna i föräldraförsäkringen sänkts. Inom barnomsorg och skola har relativt kraftiga besparingar genomförts, även om gymnasieskolan har byggts ut. I Norge har inte motsvarande nedskärningar genomförts. Det är därför med stor säkerhet det går att säga att Norge torde ha de högsta utgifterna per barn år 1996.

Sverige är däremot inte ensam om att genomföra besparingar i samhällets stöd till barnfamiljerna. Även länder som Finland och Nederländerna uppvisar en liknande utveckling. Det är dock i dag omöjligt att säga hur

detta har påverkat deras ställning i förhållande till de övriga länderna. Det bör dock observeras att Nederländerna skär från en redan mycket låg nivå. Orsakerna till åtstramningarna är i dessa länder liksom i Sverige svaga offentliga finanser. I Frankrike och Tyskland aviseras av liknade skäl framtida åtstramningar.

Det är svårt att med någon exakthet säga hur utvecklingen kommer att se ut framåt i tiden. Av föregående kapitel har dock framgått att flertalet av länderna inte har en ekonomi i balans samt att de har så omfattande skulder att en allmän fortsatt återhållsamhet är att förvänta.

Frågan är dock vad som kommer hända i de länder – framför allt Nederländerna och Storbritannien – som mer eller mindre saknar en utbyggd offentlig föräldraförsäkring eller barnomsorg. Det är mycket osäkert om de kommer att följa de övriga ländernas utveckling och bygga ut barnomsorg och föräldraförsäkring i takt med en ökad kvinnlig förvärvsfrekvens. Utan att ha någon uppfattning om huruvida barnomsorgen är samhällsekonomiskt lönsam så kan konstateras att det är få länder som har utrymme att öka de offentliga utgifterna. Bara Norge och Tyskland bygger fortfarande ut sin barnomsorg i någon mera betydande omfattning.

Vad som också talar emot att flera av de länder som har en mindre utbyggd föräldraförsäkring och barnomsorg skulle följa bl.a. den svenska utvecklingen är av mer ideologisk karaktär. Av tradition begränsar man de offentliga utgifterna och föredrar t.ex. avtalslösningar när det gäller föräldraförsäkring. Vad de offentliga systemen i dessa länder ger idag är vad man skulle kunna kalla för ett "grundskydd". I Storbritannien uttalas i offentliga dokument att barnomsorg inte bör finansieras av offentliga medel.

6 Ekonomiskt stöd till barnfamiljerna

I detta kapitel analyseras främst utfallet av det direkta ekonomiska stöd som utgår till barnfamiljerna i de olika länderna år 1993. Det gäller både generella och villkorade barnbidrag och skattesubventioner samt föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag. Även bostadsbidrag och socialbidrag behandlas översiktligt. De förutsättningar som ligger till grund för beräkningarna redovisas närmare i bilagorna I och II.

Utfallen av stöden i de olika länderna redovisas med hjälp av *typfamiljsberäkningar*. Syftet med dessa är att ge exempel på hur de olika systemen fungerar. Beräkningarna ger svar på hur stor subvention familjer i olika länder får vid jämförbar bruttoinkomst samt variationer i olika inkomstlägen¹⁵. På detta sätt beskrivs fördelningseffekter hos systemen. Beräkningarna ger däremot ingen fullständig bild av den verkliga levnadsnivån hos barnfamiljerna i respektive land. Denna påverkas också av en rad ytterligare faktorer som inte behandlas i denna rapport. Metoden för typfamiljsberäkningarna redovisas i kapitel 3 och bilaga V.

6.1 Barnbidrag, skattesubventioner m.m.

Familjens samlade inkomst, antalet försörjare samt barnkullens sammansättning har i flertalet av länderna betydelse för storleken av det ekonomiska stödet till barnfamiljerna. Utfallet för familjer med två inkomster respektive en inkomst behandlas i det nedanstående var för sig. Effekten av barnkullens sammansättning redovisas också särskilt. Betydelsen av bostadsbidrag och socialbidrag behandlas i avsnitt 6.3.

¹⁵I typfamiljsberäkningarna har vi utgått från den genomsnittliga bruttolönen för en industriarbetare (1 APW) i de olika länderna. En medelinkomsttagare antas tjäna 1 APW; en medelinkomsttagarfamilj med två inkomsttagare 1,75 APW. Hög- och låginkomsttagare har beräknats som multiplar av 1 APW.

6.1.1 Familjer med två försörjare

Av samtliga barn under 18 år lever mellan 80 och 90 procent i familjer med två vuxna i de studerade länderna. Av kapitel 4 har vidare framgått att förvärvsfrekvensen bland kvinnor med små barn är lägre i de icke-nordiska länderna än i de nordiska, ett förhållande som sannolikt gäller både familjer med två respektive en vuxen. Den familjetyp som studeras i detta kapitel är följaktligen med största sannolikhet vanligare i de nordiska länderna än i de övriga.

För att belysa betydelsen av inkomstskillnader i en familj med två inkomster tas utgångspunkt i en familj med två barn, två och åtta år gamla. Barnens ålder har valts så att effekterna så långt möjligt minimeras av att de olika ländernas system prioriterar olika åldrar.

Det samlade stödet störst i Norge och Finland

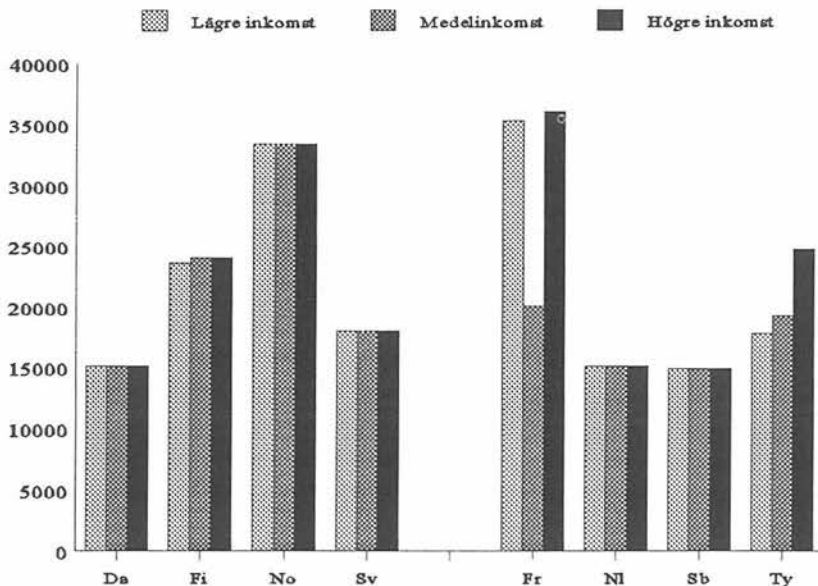
Nivåmässigt gav barnbidrag och skattesubventioner tillsammans ett högre bidrag till familjerna i Norge och Finland än i Sverige år 1993 (se figur 6.1). Det norska och finska stödet var ca 85 respektive drygt 30 procent högre än det svenska. Stödet i Danmark, Nederländerna och Storbritannien understeg i stället det svenska med drygt 15 procent. Stödet i Frankrike och Tyskland varierade kraftigt med inkomsten, i båda länderna så att familjer med högre inkomster fick en större subvention. I Frankrike prioriterades även familjer med lägre inkomst.

Att den franska familjen med lägre inkomst prioriteras beror på ett inkomstprövat barnbidrag som ges t.o.m barnet är två år gammalt. Hade i stället valts en typfamilj där det yngsta barnet varit tre år hade den franska låginkomstfamiljen bara fått drygt 18 000 SEK i stöd i stället för de dryga 35 000 SEK som diagrammet nu visar.

Inkomsten har liten betydelse för stödet till familjer med två inkomster

I de flesta av länderna påverkas inte stödet till familjer med två inkomster av familjernas inkomstnivå (se figur 6.1). I Danmark, Nederländerna och Storbritannien beror det, liksom i Sverige, på att stödet bara består av ett inkomstoberoende barnbidrag. I Norge kombineras detta barnbidrag med en fast inkomstoberoende skattesubvention, vilket ger samma effekt. I de övriga länderna ger istället skattesubventionernas konstruktion fördelnings-effekter. I Tyskland är dessutom barnbidraget inkomstberoende.

Figur 6.1 Stöd till familjer med två inkomster
 - barnbidrag och skattesubventioner för familj med två barn (2 o 8 år) vid olika familjeinkomst¹⁾, i SEK köpkraftskorrigerat



1) Lågre inkomst = 1,3125 APW, medelinkomst = 1,75 APW, högre inkomst = 3,5 APW.
 Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

I Frankrike gynnas höginkomstfamiljerna mycket kraftigt av skattesubventionerna. Det komplicerade systemet med inkomstprövade bidrag gynnar också familjer med lägre inkomster. Sammantaget kan det, som i exemplet, för vissa åldersgrupper innebära att båda dessa familjetyper får ett avsevärt högre bidrag än medelinkomsttagarfamiljen.

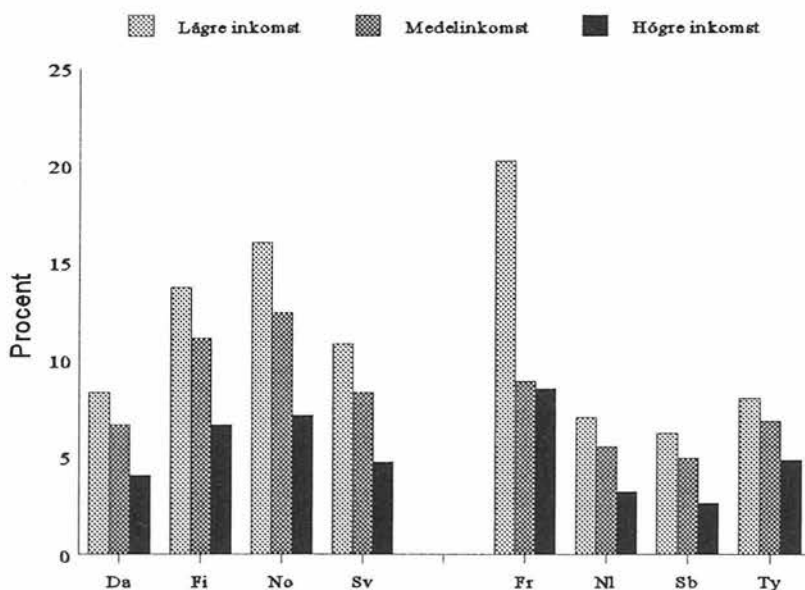
De tyska skattesubventionerna gynnar också de barnfamiljer som har höga inkomster, men inte lika kraftigt som det franska. I någon mån motverkades denna effekt av att det tyska barnbidragssystemet år 1993 fortfarande var beroende av familjernas inkomst, med lägre bidrag till höginkomsttagare och vice versa. Från och med år 1996 har det tyska systemet förändrats så att det är mindre inkomstrelaterat än tidigare.

Några andra mer betydande förändringar har sedan år 1993 genomförts även i Finland och i Sverige. Barnbidraget i Finland höjdes under år 1994 för att sedan sänkas igen den 1 juli 1995. Höjningen år 1994 skedde för att kompensera de samma år borttagna barnavdragen i skattesystemet. Sänkningen den 1 juli år 1995 var ca åtta procent för familjerna i exemplet ovan. Den kraftigaste sänkningen står dock Sverige för. Från och med 1

januari 1996 sänktes den sedan 1993 oförändrade grundnivån i barnbidragssystemet från 9 000 SEK till 7 680 SEK per år och barn, en sänkning med ca 15 procent. Om denna nivå hade gällt redan år 1993 hade Sveriges barnbidrag endast marginellt överstigit barnbidragen i Danmark, Nederländerna och Storbritannien.

I figur 6.2 redovisas hur en relativ jämförelse faller ut för samma familjer vars utfall redovisats i svenska kronor i figur 6.1. Av naturliga skäl ger det en något annorlunda bild. Den relativa betydelsen av stödet är i alla länder större för familjer med lägre inkomster än för familjer med högre inkomster.

Figur 6.2 Stöd till familj med två inkomster (relativt mått)
- barnbidrag och skattesubventioner för familj med två barn (2 o 8 år) vid olika familjeinkomst¹⁾, i procent av respektive familjs disponibelinkomst före barnbidrag och skattesubventioner



1) Lägre inkomst = 1,3125 APW, medelinkomst = 1,75 APW, högre inkomst = 3,5 APW.
Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Liksom vid jämförelsen i absoluta tal framstår vid denna typ av relativ jämförelse Finland, Norge och Frankrike som länder som hade ett omfattande stöd samtidigt som Danmark, Nederländerna och Storbritannien hade ett lägre stöd. Vid den relativa jämförelsen är dock stödets betydelse jämförelsevis mindre i länder med höga disponibelinkomster. Således framstår stödet som mindre betydelsefullt i Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland, mätt som andel av familjernas disponibelinkomst än mätt i svenska kronor. I stort sett gäller detta förhållande för

samtliga familjetyper som behandlas i rapporten, varför denna typ av relativ jämförelse bara redovisas här. (För ytterligare diskussion om valet av metod för jämförelserna se bilaga V.)

Man kan fråga sig vilket som har störst betydelse för skillnader i levnadsnivå mellan länderna – den disponibelinkomst som jämförbara yrken ger eller det tillskott som ges av offentliga subventioner och transfereringar. Ett fullständigt svar kan inte ges redan här. Bland annat bör skillnaderna i tillgång till subventionerade tjänster analyseras. Redan här kan dock konstateras att skillnaden i disponibelinkomst mellan länderna i flera fall har avsevärt större betydelse för skillnaden i köpkraft än skillnaden i barnbidrag och skattesubventioner. Ett exempel på detta är att den svenska medelinkomsttagarfamiljen i exemplet ovan har en lägre köpkraft *med* barnbidrag än motsvarande familjer i Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland har *utan* barnbidrag och skattesubventioner.

6.1.2 Familjer med en försörjare

Familjer med en inkomst förekommer i två situationer som ger mycket olika utfall. Det gäller familjer med två föräldrar, varav en är hemarbetande, och familjer med en ensamstående förälder som förvärvsarbetar. "Hemmafrufamiljen" är vanligare i de icke-nordiska länderna än i de nordiska. Något lika tydligt mönster uppvisas däremot inte vad gäller frekvensen ensamstående. Tillsammans med Storbritannien har dock de nordiska länderna fler ensamstående föräldrar än de övriga länderna. Det framgår av tabell 6.1 som visar hur stor andel barn under 18 år som levde med en ensamstående förälder år 1993.

Tabell 6.1 Frekvensen barn under 18 år som levde med en ensamstående förälder
- i procent av samtliga barn under 18 år

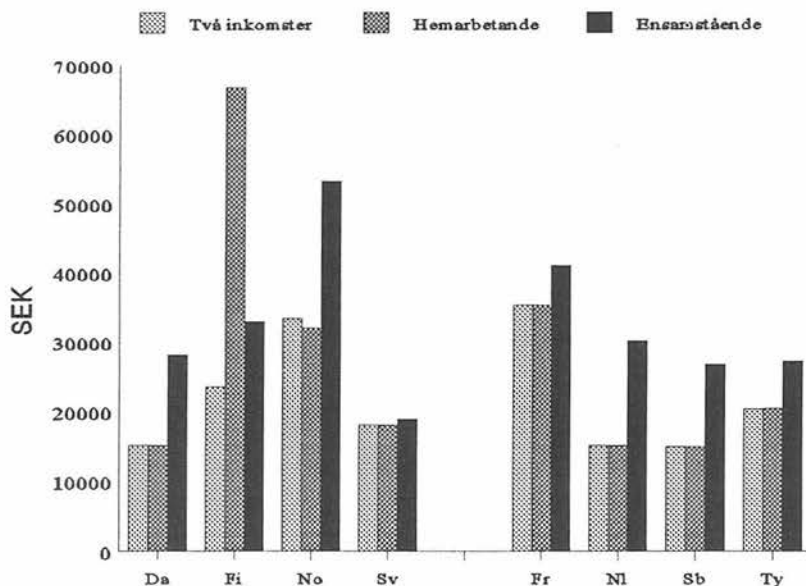
	Andel barn i procent
Danmark	19
Finland	16
Norge	21
Sverige	19
Frankrike	9
Nederländerna	15
Storbritannien	23
Tyskland	6

Källor: Nationella årsböcker.

Jämförelse mellan olika familjetyper

Det är inledningsvis intressant att studera om det generella barnbidrags- och skattesubventionssystemet prioriterar någon särskild familjetyp. Figur 6.3 nedan ger därför en jämförelse av nivån på stödet till barnfamiljerna mellan olika familjer med samma familjeinkomst (1 APW) som består av två föräldrar varav en är hemarbetande respektive en ensamstående förälder. Som jämförelse redovisas också en familj med två förvärvsaktiva föräldrar.

Figur 6.3 Stöd till tre olika familjetyper med samma inkomst
- barnbidrag, skattesubventioner och vårdnadsbidrag för familj som tjänar 1,0 APW och har två barn (2 o 8 år)¹, i SEK köpkraftskorrigerat



1) I fallet med två inkomsttagare arbetar föräldrarna 50 procent var, i de andra båda fallen 100 procent.

Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Ensamstående prioriteras utom i Sverige

Vid en jämförelse med familjen med två försörjare framgår att Sverige är det enda landet som inte särskilt prioriterar familjen med den ensamstående föräldern. Detta då hänsyn tas bara till barnbidrag och skattesubventioner. Det bör observeras att bidragsförskotten inte ingår i de uppgifter som ligger till grund för diagrammet. I exemplet översteg det generella stödet till den

ensamstående föräldern stödet till familjen med två inkomsttagare särskilt mycket i Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien.

Endast det svenska systemet är i princip helt neutralt i förhållande till försörjningssituationen. Den marginella prioriteringen av den ensamstående familjen i Sverige bestod av ett mindre bidrag till ensamstående föräldrar som utgick under första halvan av år 1993, för att sedan tas bort helt. För att pröva hur representativa resultaten i diagrammet är har motsvarande jämförelse gjorts med en högre familjeinkomst (1,75 APW). Detta förändrar dock inte helhetsbilden nämnvärt.

Inte något land i detta exempel prioriteras "hemmafrufamiljen" på samma sätt som familjen med en ensamstående förälder vad gäller barnbidrag och skattesubventioner, ett förhållande som gäller även vid andra inkomstnivåer¹⁶. Av figur 6.3 framgår dock att "hemmafrufamiljen" i Finland också får del av andra omfattande bidrag.

Till den finska "hemmafrufamiljen" utgår nämligen ett vårdnadsbidrag upp till barnet är tre år. Effekten av detta står för över hälften av utfallet för den finska "hemmafrufamiljen", med ett belopp som år 1993 motsvarade ca 42 600 SEK per år. Vårdnadsbidraget minskar med ökande inkomst.

I både Frankrike och Tyskland kan under vissa omständigheter bidrag av samma karaktär som vårdnadsbidrag utgå till "hemmafrufamiljen". Dessa är dock inte aktuella i de familjer som redovisas i diagrammet. Vårdnadsbidragen behandlas mer utförligt i kapitel 7 och i bilaga I.

Sambeskattningseffekter

Exemplet synliggör inte de generella "hemmafrusubventioner" som finns i vissa länder i form av sambeskattning, och som är oberoende av om familjen har barn eller inte. Detta då utfallet för familjer i alla länder, som i övriga exempel, är beräknat som skillnaden mellan vad en familj med barn och utan barn tillförs i form av barnbidrag, skattesubvention m.m, allt annat lika. Full sambeskattning är en huvudregel bara i Frankrike och Tyskland. Även i Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien förekommer dock vissa sambeskattningseffekter. I flera av länderna är det t.ex. möjligt att föra över hemmavarande vuxens grundavdrag till den förvärvsarbetande. I Norge kan man dessutom välja full sambeskattning, vilket lönar sig för "hemmafrufamiljen", om mannen har tillräckligt hög inkomst (drygt 1 APW).

¹⁶ Vid den högre familjeinkomsten 1,75 APW utgör Frankrike ett undantag. Då är nämligen hemmafrufamiljen den enda familjetyp som får det inkomstprövade bidraget för barn under tre år. I figur 6.3, som gäller för 1,0 APW, får samtliga familjetyper detta bidrag.

Sambeskattningseffekter subventionerar "hemmafru"

Skattesubventionen av "hemmafrufamiljen" är inte helt oansenlig i vissa av länderna. Det framgår tydligt vid en jämförelse av "hemmafrufamiljens" disponibelinkomst med den för en ensamstående inkomsttagare, i båda fallen utan barn och med samma bruttoinkomst. Denna redovisning ges i första kolumnen i tabell 6.2. Störst är sambeskattningseffekterna i Danmark och Tyskland, där disponibelinkomsten för medelinkomsttagaren med en hemmavarande vuxen överstiger den ensamstående medelinkomsttagarens med ca 15 respektive 12 procent. Endast Finland och Sverige saknar helt denna typ av effekter. För de övriga länderna varierar samma mått med mellan 4 och 7 procent.

**Tabell 6.2 Effekten av sambeskattning m.m.
- "hemmafrufamiljens" disponibelinkomst¹⁾ som andel av ensamståendefamiljens vid en inkomst på 1 APW**

Familj	- utan barn	- med två barn (2 o 8 år)
Danmark	115	104
Finland	100	122
Norge	104	93
Sverige	100	99
Frankrike	106	101
Nederländerna	107	97
Storbritannien	104	97
Tyskland	112	106

1) För barnfamiljen inkl. barnbidrag, särskilda skattesubventioner och vårdnadsbidrag.
Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Sambeskattningseffekten av "hemmafrufamiljen" är i vissa fall större än de särskilda bidrag och skattesubventioner som ges till ensamstående föräldrar. Av tabellens andra kolumn framgår att vid samma bruttoinkomst översteg disponibelinkomsten för "hemmafrufamiljen" med två barn, den för motsvarande ensamståendefamilj i Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland. Detta trots att den ensamstående föräldern i samtliga dessa länder erhåller särskilt stöd. I de övriga länderna var bilden dock den omvända, disponibelinkomsten var i princip lika med eller högre för ensamståendefamiljen.

Finland är ett specialfall så tillvida att "hemmafrufamiljen" får ett kraftigt tillskott från ett vårdnadsbidrag. Ensamföräldern får inte detta bidrag eftersom antagandet i exemplet är att hon förvärvsarbetar och har barnet i kommunalt anordnad barnomsorg. Om man inte räknar med vårdnadsbi-

draget, som utgår till barnet fyller tre år, skulle istället "hemmafrufamiljens" disponibelinkomst varit sex procent lägre än ensamföräldrarnas.

Förklaras då den högre frekvensen familjer med "hemmafru" av sambeskattnings effekterna? Det är en fråga som naturligtvis inte går att besvara med någon säkerhet i den här studien. Det är dock intressant att köpkraften för "hemmafrufamiljen" i exemplet överstiger den svenska i samtliga de övriga länderna, således inte bara de länder som har en lägre förvärvsfrekvens. Jämfört med den svenska är den särskilt hög i Norge, Finland (inklusive vårdnadsbidraget), Nederländerna, Storbritannien samt Tyskland, länder med sinsemellan mycket varierande förvärvsfrekvens. Detta pekar inte på något direkt samband mellan förutsättningen att försörja en familj på en inkomst och frekvensen hemarbetande.

En annan förklaring till om kvinnan väljer att förvärvsarbeta eller inte kan ha att göra med vilket som lönar sig bäst – att kvinnan börjar förvärvsarbeta eller att mannen ökar sin förvärvsinsats. Man kan säga att detta ger ett mått på om skatte- och bidragssystemens konstruktion ger inläsningseffekter som gör det svårt för kvinnan att komma ut på arbetsmarknaden. Ett sätt att mäta detta är att studera vilket som är lönsammast för en "hemmafrufamilj" med en viss given inkomst – att låta den hemmavarande föräldern börja arbeta eller att öka den redan förvärvsaktivas arbetsinsats så att bruttotillskottet blir detsamma (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Betydelsen av en inkomstökning i "hemmafrufamiljen"

- procentuellt nettotillskott vid en bruttoökning med 0,75 APW vid en inkomst på 1,0 APW¹⁾

	- om kvinnan börjar arbeta	- om mannen ökar sin inkomst
Danmark	52	41
Finland ²⁾	(67) 29	(44) 28
Norge	59	46
Sverige	67	49
Frankrike	45	57
Nederländerna	62	50
Storbritannien	69	61
Tyskland	53	57

1) Beräkningarna gjorda för en familj med två barn (2 o 8 år).

2) Uppgifterna inom parantes exkluderar vårdnadsbidrag.

Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghed i Europa 2 samt nationella källor.

Inläsningseffekter i Frankrike och Tyskland

Verkliga inläsningseffekter uppvisar Frankrike och Tyskland, genom att det i dessa båda länder lönar sig bättre att öka mannens inkomst jämfört med att låta kvinnan börja arbeta¹⁷. Trots detta är den kvinnliga förvärvsfrekvensen relativt hög i Frankrike, däremot är den lägre i Tyskland. Att låta kvinnan börja arbeta lönar sig däremot bäst i Norge och Sverige, två länder med relativt hög kvinnlig förvärvsfrekvens. Även i Nederländerna, Danmark och Storbritannien är det klart lönsammast att kvinnan börjar arbeta. För Finland beror resultatet på om man räknar med eller utan vårdnadsbidrag. Utan hänsyn till vårdnadsbidraget lönar det sig bäst att kvinnan börjar arbeta, med hänsyn till vårdnadsbidraget är systemet i stort sett neutralt.

Inte heller vid analys av inläsningseffekterna finns således något entydigt samband med den kvinnliga förvärvsfrekvensen. Det bör dock observeras att detta endast ett räkneexempel. Att mannen skulle kunna öka sin inkomst med hela 75 procent måste ses som mindre realistiskt på kort sikt. För en ung familj däremot kan inläsningseffekter av detta slag påverka de långsiktiga prioriteringarna. Beräkningarna redovisar endast effekterna på inkomsten. I den familjeekonomiska kalkylen tillkommer naturligtvis även de kostnader som uppstår för eventuell barnomsorg m.m.

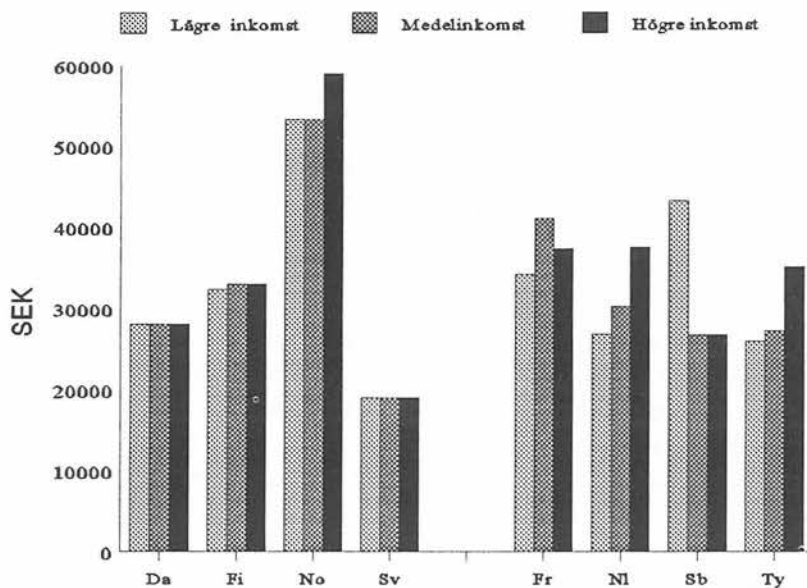
Att olika faktorer pekar i olika riktning talar för att skillnader i tradition och kultur har stor betydelse för hur aktiva kvinnorna är på arbetsmarknaden, inte bara skillnader i ekonomiska förhållanden.

Inkomstfördelningseffekter för ensamförälderfamiljen

De olika särskilda subventioner som riktas endast till familjer med ensamstående föräldrar gör att det finns skäl att särskilt studera effekterna av inkomstskillnader för denna familjetyp. Utfallet för familjer med en ensamstående förälder med olika inkomstnivåer redovisas därför i figur 6.4.

¹⁷ Frankrikes resultat beror delvis på det inkomstprövade bidrag som utgår t.o.m. barnet är två år. Detta bidrag faller bort om kvinnan börjar arbeta. Även om man inte räknar med detta bidrag är det något mer lönsamt att mannen börjar arbeta.

Figur 6.4 Stöd till ensamstående föräldrar, exklusive bidragsförskott - barnbidrag och skattesubventioner för familjer med två barn (2 o 8 år) vid olika inkomstnivå¹⁾, i SEK köpkraftskorrigerat



1) Lägre inkomst = 0,5625 APW, medelinkomst = 1,0 APW, högre inkomst = 1,75 APW

Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Ensamståendes stöd varierar med inkomsten

Jämfört med utfallet för familjen med två inkomster är variationer till följd av olika inkomstnivåer vanligare för ensamstående föräldrar. I Nederländerna och Tyskland, och i viss mån i Norge ökar det samlade stödet med ökad inkomst. Det är skattesubventionerna som ger denna effekt. I Frankrike gör det inkomstprövade bidrag som ges till barn som är högst två år att medelinkomstfamiljen får ett högre stöd än höginkomstfamiljen trots skattesubventionernas kraftiga gynnande av höginkomsttagare. I Storbritannien, där skattesystemet är neutralt, gör ett inkomstprövat bidrag att låginkomsttagarfamiljen får de högsta subventionerna. Som redan konstaterats förekommer också särskilda ensamförälderssubventioner i samtliga länder utom i Sverige.

Vid en jämförelse med Sverige är köpkraften för den ensamstående föräldern med en medelinkomst avsevärt högre i Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Detta överensstämmer med bilden för

familjen med två inkomster och har att göra med den generella skillnaden mellan länderna vad gäller disponibelinkomsten.

Bidragsförskott

Bidragsförskott i alla länder utom Nederländerna och Storbritannien

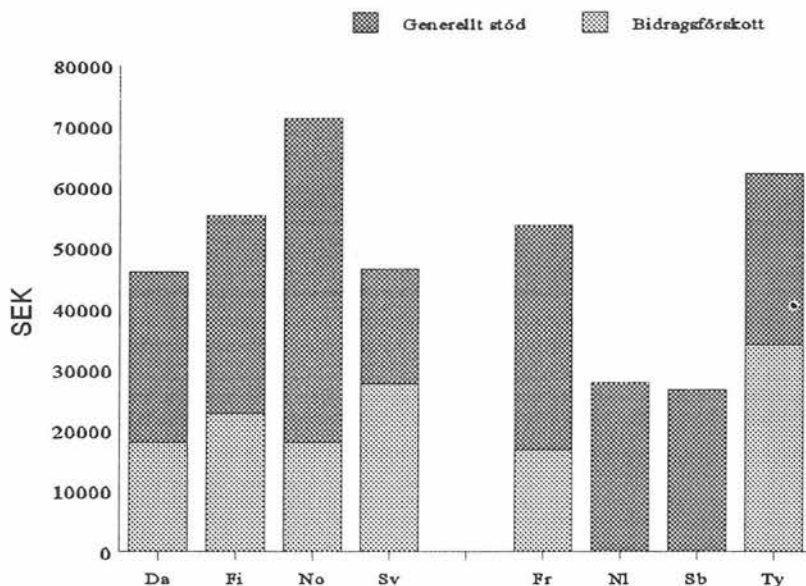
Den grundläggande principen om föräldrarna inte lever samman är i alla länderna att den förälder som inte har barnet boende hos sig skall betala underhåll för sitt/sina barn. Det är dock inte ovanligt att den underhållsskyldige föräldern, antingen saknar möjlighet att betala ett rimligt underhåll eller helt enkelt inte fullgör sina betalningsskyldigheter. I vissa fall har inte faderskap kunnat fastställas. I samtliga länder utom i Storbritannien och Nederländerna utgår någon form av bidragsförskott i situationer som dessa. För att räknas som bidragsförskott krävs här att det i första hand är den andre föräldern som är underhållsskyldig, först i andra hand det allmänna. I vilka situationer bidragsförskotten utgår skiljer sig en del mellan länderna. En något utförligare redovisning återfinns i bilaga I.

Bidragsförskottet utgår i flera av länderna inte endast till barn till ensamstående, utan också för barn i "nya familjer" med två vuxna, men där den ena av dessa inte är biologisk förälder. Det gäller t.ex. i Sverige. Bidragsförskottet är således inte bara ett ensamförälderbidrag i dessa länder.

Bidragsförskott utgår dessutom långt ifrån till alla barn vars biologiska föräldrar inte lever samman. Den frånvarande föräldern kan ha de ekonomiska förutsättningarna att stå för underhållet och även fullgör underhållsskyldighet. I de flesta av länderna innebär bidragsförskottet dock ett garanterat lägsta underhåll. Kan den underhållsskyldige inte klara hela eller delar av beloppet svarar det offentliga för mellanskillnaden.

Bidragsförskott kan således utgå till familjer med helt olika sammansättning. I figur 6.5 har dock valts att redovisa det samlade utfallet för en familj med två barn och en ensamstående förälder som inte erhåller något underhåll från den andre föräldern. Av diagrammet kan utläsas hur stor andel av det totala stödet som år 1993 utgjordes av bidragsförskott och hur stor andel som utgjordes av generellt stöd. Det samlade utfallet skilde sig i vissa fall markant från utfallet då hänsyn tas endast till barnbidrag, inkl. inkomstprövade barnbidrag, och skattesubventioner.

Figur 6.5 Stöd till ensamstående föräldrar, med bidragsförskott
 - maximalt utfall för familjer med två barn (2 o 8 år) och en inkomst på 0,75 APW



Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social tryghed i Europa 2 samt nationella källor.

Det är flera faktorer som förändrar huvudintrycket av stödet till familjen med en ensamstående förälder. Den första av dessa är att Storbritannien och Nederländerna inte har något bidragsförskott alls. Om den frånvarande föräldern inte betalar något underhåll är det, i dessa länder, socialbidragen som utgör skyddsnetet för den ensamstående föräldern. Den tyska familjen erhölet ett bidragsförskott motsvarande ca 34 000 SEK per år. Även för den svenska familjen förändras bilden radikalt. Familjen som i övrigt inte erhölet några särskilda ensamförälderstöd kompenserades kraftigt via bidragsförskottet på ca 27 500 SEK per år. Den finska familjen fick 23 000 SEK medan de övriga tre länderna redovisade ett maximalt utfall för de båda barnen på mellan 16 500 och 18 000 SEK per år.

Det bör dock observeras att diagrammet endast redovisar förhållandena för en ensamförälderfamilj med en given barnkull samt under förutsättning att maximalt bidragsförskott utgår. Det relativt höga tyska bidragsförskottet utgår t.ex. bara i högst sex år per barn och högst till dess att barnet är tolv år. Den korta perioden utgör en förklaring till att de totala utgifterna för de tyska bidragsförskotten, redovisade i kapitel 5, är relativt låga trots att de är så beloppsmässigt stora. Den tyska familjen i exemplet halverar således sitt bidragsförskott på fyra år samt förlorar det helt sex år från den tidpunkt diagrammet anger. Detta medan bidragsförskottet i flera av de övriga länderna kan utgå ända till barnen är 18 år.

Totalt sett varierar andelen barn som erhåller bidragsförskott mellan länderna. Bland de nordiska länderna, för vilka jämförbara uppgifter finns, är andelen högst i Danmark och Sverige (se tabell 6.4). I båda dessa länder utgår bidragsförskott till ca 15 procent av samtliga barn. I Norge och Finland utgår det till ca 12 respektive 9 procent av samtliga barn. Även i Frankrike är andelen relativt hög. Där utgår bidragsförskott till ca 7,5 procent av samtliga familjer. För Tyskland saknas uppgifter.

Tabell 6.4 Bidragsförskott 1993
- andel mottagande barn av samtliga barn under 17/18 år (B), eller andel mottagande familjer (F) av samtliga familjer

	Procent
Danmark	15 (B)
Finland	9 (B)
Norge	12 (B) ¹
Sverige	15 (B)
Frankrike	(7,5) (F)
Nederländerna	-
Storbritannien	-
Tyskland	..

1) Gäller 1990.

Källor: NOSOSKO samt nationella källor.

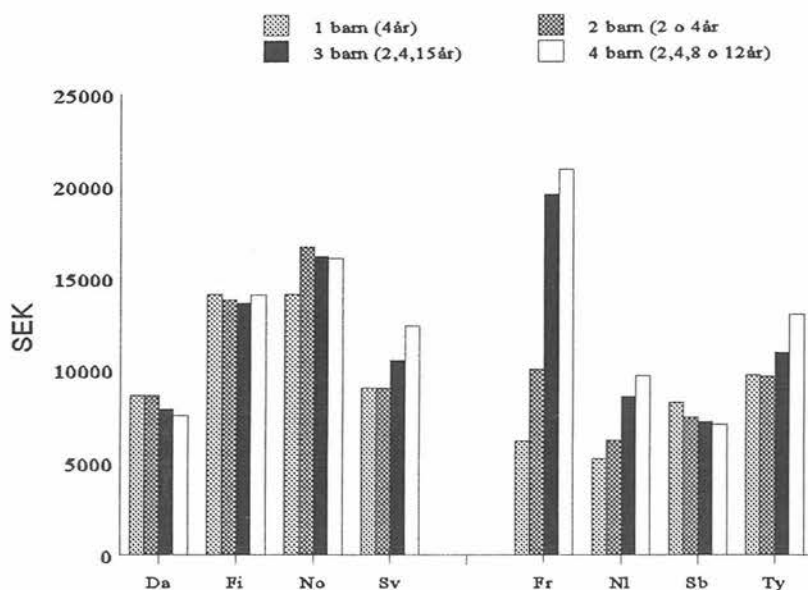
Att en stor andel underhållsskyldiga föräldrar underlåter att betala sitt underhåll, och därmed överlåter detta på staten, är ett problem som uppmärksammas inte bara i Sverige. Det gäller även i Norge som har ett system liknande det svenska.

6.1.3 Varierande sammansättning av barnkullen

Barnkullens sammansättning har betydelse

Utöver faktorer som har att göra med föräldrarnas försörjningsförmåga har även barnens antal och ålder betydelse för storleken på barnbidrag och skattesubventioner. För en familj med två inkomster betyder barnkullens sammansättning många gånger minst lika mycket för storleken av stödet. Figur 6.6 nedan ger bild av betydelsen av de barnrelaterade faktorerna. Den ger exempel på omfattningen av det genomsnittliga generella stödet (barnbidrag och skattesubvention) per barn i fyra familjer med alternativa barnkullar. Det innebär att resultatet både beror på barnantal och barnens åldrar.

Figur 6.6 Stöd till familjer med olika antal barn
 - barnbidrag och skattesubventioner per barn för familjer med två genomsnittsinkomster samt med barn i varierande antal och åldrar, i SEK köpkraftskorrigerat



Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Stora familjer prioriterade i vissa länder

Största skillnaderna i det samlade stödet till de olika familjerna uppvisade Frankrike. Delvis beror detta på att Frankrike saknar barnbidrag för det första barnet, men också på att man kraftigt premierar familjer med många barn samt att landets barnbidrag ökar med ökad ålder. Det som ger det största genomslaget är dock att de franska familjerna med tre och fyra barn kvalificerar sig för vissa inkomstprövade bidrag. Båda familjerna fick dels det förut nämnda bidraget som ges till barn som är högst två år. Fyrbarnsfamiljen var också kvalificerat för ett särskilt storfamiljsbidrag. Detta kan dock inte kombineras med det inkomstprövade bidraget för tvååringen. Eftersom det senare är förmånligare antas att familjen avstod från storfamiljsbidraget.

Även i Sverige, Nederländerna och Tyskland premierades tidigare familjer med många barn. Flerbarnstilläggen i Nederländerna begränsades dock 1 januari 1995. Även det svenska flerbarnstillägget har minskats i flera steg sedan år 1993. En lägre nivå infördes fr.o.m. 1 januari 1995. Ett år senare togs dessutom flerbarnstillägget bort helt för de tillkommande

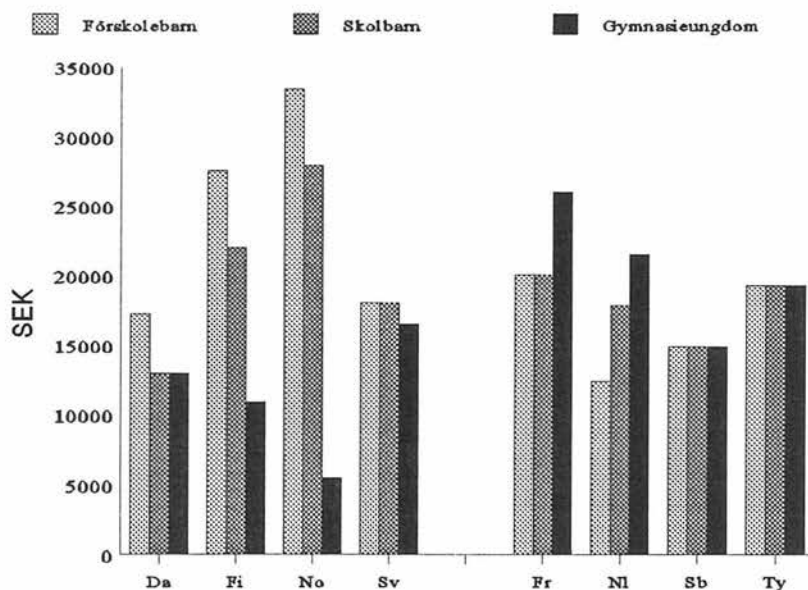
barnen. Familjer som redan uppbar flerbarnstillägg vid denna tidpunkt fick dock behålla det.

Olika åldersgrupper prioriteras olika

För att särskilt belysa betydelsen av barnens åldrar tas i figur 6.7 utgångspunkt i en familj med två medelinkomster och två barn. Beräkningarna bygger på en familj med förskolebarn, skolbarn respektive gymnasieungdomar.

Familjen med förskolebarn prioriterades särskilt i Danmark, Finland och Norge. Efter år 1993 har dock Finland tagit bort det särskilda bidraget till denna grupp. I Frankrike och Nederländerna ökar stödet i stället med ökande ålder. I Norge får gymnasieeleverna i typfamiljen varken studiebidrag eller förlängt barnbidrag. Däremot berättigar de till avdrag i inkomstbeskattningen.

Figur 6.7 Stöd till familjer med barn i olika åldersgrupper
- barnbidrag och skattesubventioner för familj med två medelinkomster och två barn¹⁾, i SEK köpkraftskorrigerat



1) Förskolebarnen är 2 och 4 år, skolbarnen 8 och 10 år samt gymnasieungdom 17 och 17 år.

Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Varför vissa länder har valt att prioritera de äldre barnen och andra de yngre är svårt att säga. I de nordiska länderna, med hög andel förvärvsaktiva kvinnor, kan prioriteringen av de yngre barnen ha motiverats av en önskan att skapa förutsättningar för föräldrarna att stanna hemma eller att jobba deltid under den period barnen är riktigt små. Det bekräftas av att det extra bidraget till barn under tre år i Norge tillkom i samband med en period då krav ställdes på att vårdnadsbidrag skulle införas. Det extra bidraget kan ses som en kompromiss.

Ibland benämns de extra bidragen som "blöjtillskott", vilket kan peka på att de också motiveras av att små barn är kostsammare än de något äldre. Bakom prioriteringen av de äldre barnen i Frankrike och Nederländerna kan å andra sidan ligga det motsatta motivet - att de äldre barnen är kostsammare än de yngre. Det gäller bl.a. i åldrarna strax under eller i tonåren.

6.2 Det första levnadsåret

I detta avsnitt behandlas familjer med barn under ett års ålder. De offentliga eller offentligt reglerade utgifterna för dessa familjer består i första hand av olika former av barnbidrag, skattesubventioner, föräldraförsäkring och i vissa fall vårdnadsbidrag.

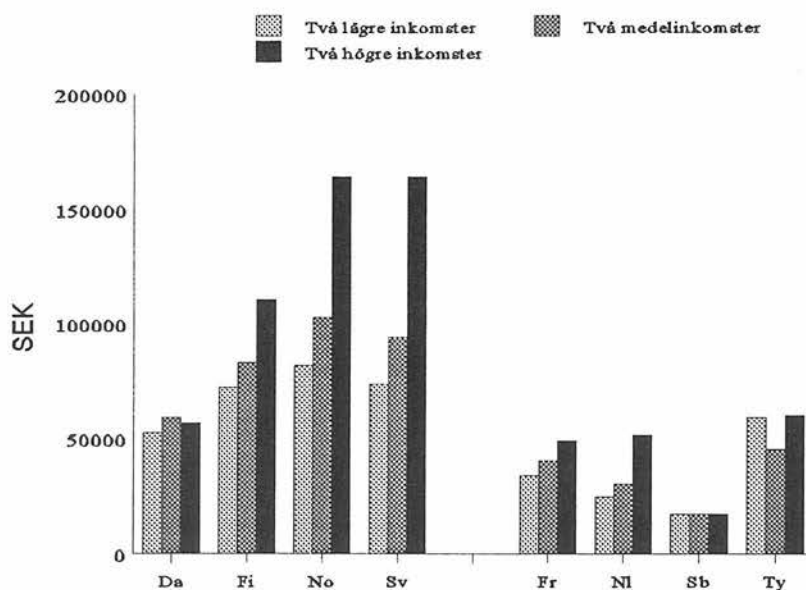
Beräkningarna nedan bygger på antagandet att familjen endast har ett barn. Vidare antas att modern stannar hemma under barnets första levnadsår och tar ut maximal andel av mödra- eller föräldrapenningen efter barnets födelse. I samtliga länder utom i Sverige måste viss del tas ut innan barnet fötts, annars går dessa dagar förlorade. De särskilda pappadagar som förekommer i vissa länder och som är ämnade att tas ut parallellt med mammans föräldraledighet ingår inte i diagrammet. Trots att barnledigheten kan delas mellan mamman och pappan i samtliga de nordiska länderna har beräkningarna, för jämförbarhetens skull, genomförts som om all föräldrapenning tagits ut av mamman. Inget behov av barnomsorg har antagits föreligga under perioden.

Stödet under barnets första året störst i Finland, Norge och Sverige

Det samlade ekonomiska tillskottet till den nyblivna barnfamiljen dvs. föräldraförsäkring, barnbidrag, skattesubventioner, startbidrag samt vårdnadsbidrag, varierar mycket kraftigt (se figur 6.8). Det största samlade stödet under barnets första levnadsår förekommer i Finland, Norge och Sverige. I det här sammanhanget är skillnaderna mellan ländernas barnbidrag och skattesubventioner av mindre betydelse. Det är i första

hand skillnader i föräldraförsäkring, och i vissa fall vårdnadsbidrag, som slår igenom.

Figur 6.8 Samlat stöd¹⁾ under barnets första levnadsår år - utfall för barnets första levnadsår i familj med endast ett barn²⁾, i SEK köpkraftskorrigerat



Not: Beräkningarna bygger på antagandet om att barnet fötts 1 januari 1993 samt att modern avstått från förvärvsarbete hela det året.

1) Bambidrag, skattesubventioner, föräldraförsäkring, engångsbelopp och vårdnadsbidrag.
2) Familjeinkomst före nedkomst: Lägre inkomst = 1,3125 APW; medelinkomst = 1,75 APW; högre inkomst = 3,5 APW.

Källor: Beräkningar baserade på MISSOC, Social trygghet i Europa 2 samt nationella källor.

Föräldraförsäkringarna i Norden intar en särställning

Ser man enbart till föräldraförsäkringen intar de nordiska länderna en särställning med i vissa fall mångdubbelt större ersättning än i de icke-nordiska. De stora skillnaderna i utfall från föräldraförsäkringen beror i sin tur inte i första hand på skillnader i ersättningsnivåer under den tid man erhåller ersättning, utan på de mycket stora skillnaderna i fråga om föräldraförsäkringens längd.

I de nordiska länderna kan föräldrapenning erhållas under en relativt lång period, från ca ett halvår i Danmark till som mest ett år och tre månader i

Sverige. Föräldrapenningens varaktighet i de icke-nordiska länderna är avsevärt kortare, mellan två och tre månader efter att barnet fötts.¹⁸

Ersättningen i föräldraförsäkringen är i samtliga länder, utom Storbritannien, relaterad till inkomstens storlek. I Storbritannien gäller detta för vissa anställda de första sex veckorna av ledigheten. Dessa infaller dock innan barnet fötts, vilket förklarar att ersättningen inte är inkomstberoende i exemplet ovan.

Att inkomstrelateringen slår igenom så litet i Danmark beror på att Danmark har ett jämförelsevis lågt tak i sin föräldraförsäkring. Ersättningen kan således inte övertiga detta tak, oberoende av moderns tidigare inkomst. I flera av länderna finns kompletterande avtalslösningar. Det gäller i Danmark där taket är så relativt lågt, men också i Sverige där arbetsgivaren kan fylla ut den jämförelsevis låga ersättningsnivån. Det sker bl.a. när det gäller anställda i den statliga sektorn.

Den svenska ersättningsnivån på 90 procent har sedan år 1993 sänkts i flera etapper. Det finns förnärvarande förslag om att genomföra ytterligare en sänkning från och med 1 januari 1996 till 75 procent, med undantag för de särskilda pappa- respektive mammamånaderna som ersätts med 85 procent. I exemplet ovan skulle dessa ersättningsnivåer inneburit att det samlade stödet för medelinkomsttagarfamiljen skulle hamnat på ca 81 000 SEK, en sänkning med ca 14 procent. Från och med år 1997 skulle den högre ersättningen för de särskilda mamma- respektive pappamånaderna också försvinna.

Vårdnadsbidrag komplement i vissa fall

I Finland, Frankrike och Tyskland finns som nämnts ovan olika former av vårdnadsbidrag som i vissa fall utgör komplement till föräldrapenningen under det första året. Det franska faller inte ut för familjen i exemplet ovan, då det ställer krav på att familjen skall ha tre barn. I Finland och Tyskland spelar det dock ganska stor roll för nivån på det samlade stödet det första året. I Tyskland svarade vårdnadsbidraget för närmare 40 procent av medelinkomsttagarfamiljens stöd i diagram 6.8. I Finland motsvarade det ca 12 procent.

I samtliga länder, utom i Sverige, måste mellan tre och sex veckor av föräldrapenningen tas ut innan planerad nedkomst. Ersättningen för dessa

¹⁸De sista tre månaderna i Sverige infaller efter barnets första år. Det gör att ersättningen för dessa garantidagar inte har tagits med i diagrammet. År 1993 var restvärdet 5 400 SEK. I Frankrike utsträcks föräldraleddigheten med totalt två och en halv månad, vara två efter barnet fötts, från och med det tredje barnet.

veckor är inte medräknade i exemplet ovan då beräkningarna är gjorda för barnets första levnadsår.

Möjligheten att dela föräldrapenning finns bara i de nordiska länderna

Redovisningen ovan skulle ge en något annorlunda bild om de typfamiljerna som närmare analyserats hade varit mer jämställda. I de icke-nordiska länderna finns i princip inte möjlighet för föräldrarna att dela föräldrapenningen. I de nordiska länderna däremot kan hela eller delar av föräldrapenningen delas mellan föräldrarna. Om man antar att mannen, som i exemplet ovan, har en högre inkomst än kvinnan skulle ersättningen från föräldraförsäkringen öka i motsvarande grad som han är barnledig i stället för kvinnan. Samtidigt skulle naturligtvis familjens inkomstförlust jämfört med innan barnet föddes också öka i och med att ersättningarna i föräldraförsäkringarna i alla de nordiska länderna (utom i Norge i vissa fall) inte ersätter hela inkomstbortfallet.

Utöver möjligheten att dela föräldraledighet har pappan i de nordiska länderna också rätt till egen ledighet. Numera har särskilda pappamånader införts i både Norge och Sverige. Det innebär att en månad av den ordinarie föräldraledigheten måste utnyttjas av pappan för att den inte skall frysa inne. Till detta kommer att det i samtliga nordiska länder förkommer en särskild pappaledighet på två till tre veckor, tänkta att ta ut i samband med barnets födelse, samtidigt som mamman tar ut föräldrapenning.

Möjligheten för papporna att ta ut betald föräldraledighet har ökat deras delaktighet. Räknat som andel av antalet kvinnor som utnyttjat föräldraförsäkringen var andelen män som tog ut föräldraledighet högst i Danmark och lägst i Norge (se tabell 6.5). Av tabellen nedan kan dock inte utläsas hur stor andel av hela föräldraledigheten papporna tar del av. En relativt stor del av papporna har sannolikt nöjt sig med att vara hemma en kortare tid, ofta begränsad till de särskilda veckorna i samband med barns födelse.

Tabell 6.5 Mottagare av föräldraförsäkring i de nordiska länderna - andel män i procent i förhållande till antalet kvinnliga mottagare

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Andel män - i procent	43	34	3	35

Källa: Beräkningar baserade på NOSOSKO.

Ersättningstak motverkar faderns delaktighet

Ett konkret "hinder" för ett mer jämställt utnyttjande av föräldraförsäkringen är i alla de nordiska länderna att det finns ett tak för högsta ersättningsnivå i försäkringen. Detta tak är särskilt lågt i Danmark. Eftersom män genomsnittligt har högre inkomst än kvinnor skapar detta incitament för familjerna att låta kvinnan ta ut hela den försäkrade föräldraledigheten. På det sättet blir inkomstförlusten i de flesta fall minst. En högre ersättningsnivå skulle naturligtvis ställa krav på finansiering – antingen genom höjda avgifter, i Sveriges fall på inkomster över brytpunkten i socialförsäkrings-systemet, eller kortare ersättningsperiod.

6.3 Kompletterande bidrag och subventioner

I samtliga länder kompletteras i vissa fall stödet till barnfamiljerna med bostadsbidrag och socialbidrag. Dessa bidrag riktar sig inte bara till barnfamiljer och skulle med en strikt tolkning därför inte ingå i en rapport om stödet till barnfamiljerna. Barnfamiljerna utgör dock en mer eller mindre omfattande andel av de som får del av dessa bidrag, varför det vore fel att inte alls kommentera dem här. Framför allt bostadsbidragen kan, trots att de ofta är riktade även till andra grupper, ändå ses som en del i det familjepolitiska stödet.

6.3.1 Bostadssubventioner

Stödet till boendet utgörs inte bara av bostadsbidrag utan omfattar också olika former av subventioner till bostadsbyggande, subventionerade hyror i allmännyttan och reglerad hyressättning. När det gäller det ekonomiska utfallet av de olika subventionerna är det här bara möjligt att behandla bostadsbidragen. Det är dock viktigt att komma ihåg att de övriga bostadssubventionerna också kan vara betydande.

Bostadsbidraget och övriga bostadssubventioner spelar olika stor roll i de olika länderna. Ett mått på detta är hur stor andel av BNP som de olika stödformerna utgör. Av tabell 6.6 nedan framgår att Storbritannien år 1988 satsade mest på bostadsbidragen, vilket inte är överraskande med tanke på att hela 40 procent av hushållen i Storbritannien uppbär bostadsbidrag. Andra länder som har höga utgifter för bostadsbidragen är Sverige och Danmark. År 1991 hade de svenska utgifterna ökat till 0,85 procent av BNP.

Tabellen visar vidare att Sverige, utöver att ha höga bostadsbidrag, också hade höga objektsinriktade subventioner, både i form av fastighetssubven-

tioner och i form av skattesubventioner. Dessa har sedan dess minskat. Även Storbritannien kombinerade höga bostadsbidrag med höga skattesubventioner. Omvänt kan man säga att Nederländerna kompenserade relativt låga bostadsbidrag med höga objektsinriktade subventioner. Totalt sett var subventionerna högst i Nederländerna, Sverige och Storbritannien.

Tabell 6.6 Bostadssubventioner 1988
- i procent av BNP

	Totalt	Därav - bostads- bidrag	- fastighets- subventioner	- skatte- subventioner
Danmark	(1,02)	0,59	0,43	..
Finland	1,47	0,33	0,48	0,66
Norge	(0,42)	0,14	0,28	..
Sverige	3,49	0,73	1,28	1,48
Frankrike	1,32	0,32	0,45	0,55
Nederländerna	3,54	0,40	1,91	1,23
Storbritannien	2,73	1,14	0,36	1,23
Tyskland	0,75	0,17	0,18	0,40

Källa: Svensk bostadsmarknad i internationell belysning, Boverkets rapport 1993:2.

I flertalet länder pågår en förskjutning från produktionsstöd till konsumtionsstöd¹⁹. I Frankrike genomfördes förändringar i denna riktning redan i slutet av 1970-talet, i Nederländerna i slutet av 1980-talet. Det innebär att utvecklingen i Nederländerna sannolikt inte har fått genomslag i uppgifterna i tabellen ovan. I Tyskland och Storbritannien har produktionsstödet alltid varit avsett för en mindre del av bostadsproduktionen.

Det finns flera syften med att minska subventionerna till boendet. För det första att minska de offentliga utgifterna. För det andra att undvika de snedvridande incitament i produktionen som ett subventionerat bostadsbyggande kan skapa. I valet mellan att subventionera bostadsbyggandet och boendet är sannolikt därför det senare alternativet mer neutralt än det tidigare. Bostadsbidragen är sannolikt också mer träffsäkra i den meningen att de i högre grad måste anses nå de som har behov av stöd, medan den subventionerade produktionen och de subventionerade hyrorna tenderar att subventionera även familjer med god ekonomi.

¹⁹ Svensk bostadsmarknad i en internationell belysning, Boverkets rapport 1993:2

Många barnfamiljer får bostadsbidrag i Sverige

Det finns sannolikt ett positivt samband mellan vilka länder som har höga totala bostadssubventioner och vilka som har höga bostadssubventioner till barnfamiljerna. För *bostadsbidragen* bekräftas detta relativt väl för de nordiska länderna. Sverige, som har höga totala utgifter för bostadsbidragen, har också en hög andel barnfamiljer som får bostadsbidrag (se tabell 6.7). Hela 25 procent av de svenska barnfamiljerna fick år 1993 bostadsbidrag, att jämföra med 14 procent i Danmark och Finland samt bara 4 procent i Norge.

**Tabell 6.7 Andel barnfamiljer med bostadsbidrag 1993
- i procent av alla barnfamiljer**

Barnfamiljer	- samtliga	- par	- ensamstående
Danmark	14	4	55
Finland	14	9	44
Norge	4	..	..
Sverige	25	17	54
Frankrike	1	..	..
Nederländerna	..	..	..
Storbritannien	2	..	..
Tyskland	..	..	..

Källor: NOSOSKO samt

- 1) 5,1milj' familjer (ensamstående + flerfamiljshushåll) uppbär bostadsbidrag.
- 2) Ca 40 procent av samtliga hushåll.

Bostadsbidragen viktigare för ensamstående

Bostadsbidragen betyder i de nordiska länderna mer för den ensamstående föräldern än för familjen med två vuxna, ca hälften av de ensamstående får bostadsbidrag. Här föreligger inte några stora skillnader mellan de tre länderna i tabellen för vilka det finns uppgifter. Bakgrunden till skillnaden på totalnivå ligger i stället i skillnader mellan hur många gifta och sammanboende föräldrar som får bostadsbidrag. Sverige ligger i det fallet i topp bland de nordiska länderna. Att bostadsbidraget har större betydelse för de ensamstående framgår också av att stödet i flera av de nordiska länderna är beloppsmässigt större till dessa än till de sammanboende (se tabell 6.8).

**Tabell 6.8 Genomsnittligt bostadsbidrag 1993
- per mottagare och år i SEK**

För	samtliga barnfamiljer	par med barn	ensamstående med barn
Danmark	..	19 300	19 600
Finland	..	17 300	18 850
Norge	12 500	..	..
Sverige	..	15 750	20 550
Frankrike	17 600 ¹	..	..
Nederländerna	..	..	..
Storbritannien	..	..	..
Tyskland	..	..	..

1) Gäller samtliga familjer, såväl med som utan barn.

Källor: NOSOSKO samt nationella underlag.

En fråga som man kan ställa sig är om bostadssubventionernas storlek bidrar till en högre bostadsstandard? Med svenska normer har, i fallande ordning, Danmark, Sverige, Norge och Tyskland relativt god utrymme-standard medan Nederländerna, Storbritannien, Finland och Frankrike har en relativt sämre. Detta tyder inte på något omedelbart samband mellan standard och subventionsnivå.

Vilka av de ovan studerade typfamiljerna skulle få bostadsbidrag? Det kan inte med någon hundra procentig säkerhet besvaras här, då det inte har varit möjligt att genomföra typfamiljsberäkningar för bostadsbidragen inom ramen för denna studie. Det ställer bl.a. krav på ett mycket stort antal antaganden om val av bostad, bostadens storlek, hyra m.m. I tabell 6.9 redovisas dock resultat av beräkningar som baseras på resultat ur rapporten *Support for Children*²⁰. Tabellen redovisar hur stor andel av bruttohyran den enskilda familjen betalar vid varierande inkomster. Tyvärr ingår varken Finland eller Sverige i denna studie.

²⁰Support for Children: A Comparison of Arrangements in fifteen Countries, Report to the Department of Social Study, July 1993

Tabell 6.9 Andel av bruttohyran som den enskilde betalar när olika subventioner räknats bort
- i procent för par med två barn

<i>Inkomst</i>	saknas	- 0,5 APW	- 1,0 APW	- 1,5 APW
Danmark	56	56	78	100
Finland	..	..	..	..
Norge	60	61	89	89
Sverige	..	..	..	..
Frankrike	21	24	82	100
Nederländerna	75	66	100	100
Storbritannien	5	69	100	100
Tyskland	0	61	100	100

Källa: Beräkningar baserade på Support for Children.

Inkomstomfördelningseffekten störst i Frankrike, Storbritannien och Tyskland

Graden av inkomstomfördelning skiljer sig markant mellan länderna. Att Norge är det enda landet som subventionerar familjen med en inkomst på 1,5 APW beror på att man har räknat med värdet av ett räntefritt lån som i vissa fall utgår för köp av bostad, oberoende av inkomst. Den inkomstomfördelningseffekten verkar dock även i övrigt svag i Norge. Stark inkomstomfördelningseffekt uppvisar i stället Frankrike, och i fråga om familjer utan inkomst, även Storbritannien och Tyskland. I Storbritannien är bostadsbidraget direkt relaterat till socialbidragssystemet. Den som är berättigad till socialbidrag är också berättigad till ett bostadsbidrag motsvarande den fulla hyran.

Varieras familjetyp (par eller ensamförälder) och familjestorlek framgår att Danmark och Norges bostadsbidrag i stort sett är neutrala i förhållande till detta medan variationerna är något större i Nederländerna och Tyskland. Nederländerna är generösare mot små ensamförälderhushåll, medan Tyskland är generösare mot stora familjer med två vuxna. Detta kan enligt rapporten Support for Children bero på att hyran ökar kraftigare med lägenhetens storlek i Tyskland.

I Frankrike och Storbritannien varierar subventionerna kraftigt beroende på familjens storlek. I Frankrike är subventionen nära knuten till antalet barn, dock med varierande utfall för olika inkomster. Den franska subventionen är dock hög redan för det lilla hushållet. I Storbritannien är subventionerna låga för den lilla familjen, men ökar sedan kraftigt.

6.3.2 Socialbidrag

Bostadsbidraget utgör således en inte oväsentlig del av stödet till barnfamiljerna i flertalet länder. Detta är, med vissa undantag, inte på samma sätt fallet vad gäller socialbidraget. I Sverige är exempelvis majoriteten av socialbidragstagarna ensamstående män, följda av ensamstående kvinnor. En relativt stor del av de ensamstående mödrarna är dock socialbidragstagare. Det gäller i Sverige, men också i andra länder.

Syftet med socialbidraget är i samtliga länderna att garantera en lägsta levnadsstandard. Denna nivå är lagregerad i Finland, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. I Finland och Tyskland varierar nivån beroende på var man är bosatt. Nivån för det svenska socialbidraget är inte lagreglerad. Socialstyrelsen har dock fastställt en rekommendation som, även om många kommuner inte följer den rekommenderade nivån, har haft stor betydelse särskilt vid överprövning i domstol.

I flera av länderna utgörs socialbidraget av dels bidrag för levnadsomkostnader, dels bidrag till boendekostnader. Det gäller i Danmark, Finland, Sverige, Storbritannien och Tyskland. I Frankrike och Nederländerna skall socialbidraget i stället täcka samtliga kostnader. Socialbidragets storlek påverkas vidare i samtliga länder av hushållens sammansättning, bl.a. av antalet barn. I alla länderna sker en inkomstprövning såväl mot den egna inkomsten som mot en eventuell maka/make eller sambos.

Garantinivåerna relativt lika

Den levnadsnivå som garanteras några olika familjer i de olika länderna är relativt lika. Med undantag av Frankrike och Nederländerna gäller detta endast bidraget till levnadsomkostnader. Till detta kommer bidrag för boende och i vissa fall för resor och barnomsorgskostnader.

Även om hänsyn tas till de kompletterande bidragen för boende m.m. är det mycket få av de studerade typfamiljerna i studien som skulle komma ifråga för socialbidrag. Beroende på bostadskostnaden skulle det kunnat gälla för familjen med en ensamstående förälder med lägre inkomst i Danmark och Storbritannien. För motsvarande familj skulle det möjligen ha varit aktuellt också i Frankrike och Finland.

Det är särskilt svårt att bedöma detta för Frankrike eftersom de har en så stor mängd inkomstprövade och i övrigt villkorade bidrag. Dessa berör flera av de familjer som behandlas i rapporten. Det gäller främst familjer med en ensamstående förälder, en hemmavarande förälder samt familjen med ett nyfött barn.

I Storbritannien är en ensamstående förälder som inte förvärsarbetar berättigad till socialbidrag till barnet fyllt 16 år. Utöver grundnivån

berättigar socialbidraget också till fri hyra samt till vissa övriga förmåner som fria skoluniformer, fri skolmat m.m. Detta gör att motivet för ensamstående låginkomsttagare att förvärvsarbeta inte är särskilt stort, då de lägsta lönerna i Storbritannien är mycket låga.

För att motivera någon av föräldrarna att arbeta finns i Storbritannien också ett inkomstprövat bidrag, Family Credit, som kan erhållas om man arbetar mer än 16 timmar per vecka. Bidraget som garanterar en lägsta inkomstnivå kan utgå till både ensamstående föräldrar och de som lever i par. Av de tidigare studerade familjerna erhåller endast den ensamstående låginkomsttagaren Family Credit med ca 16 500 SEK per år. Sedan 1 juli 1995 har ytterligare en nivå införts i systemet, så att personer som arbetar mer än 30 timmar per vecka får ett högre bidrag än de övriga.

7 Skola och omsorg

Utöver det direkta ekonomiska stödet till barnfamiljerna som har redovisats i föregående kapitel stöder samhället barnfamiljerna också med s.k. subventionerade tjänster, t.ex. barnomsorg och skola. I stället för att direkt subventionera produktionen av barnomsorg förekommer i vissa länder också andra sätt att finansiera omsorgen om förskolebarn. Även dessa redovisas här, liksom olika länders lösningar för att ta hand om tillfälligt sjuka barn.

Kapitlet är disponerat med utgångspunkt i de olika faser i ett barns uppväxt som redovisats i avsnitt 6.1.3 - förskoleperioden, skolåldern och gymnasieåldern. För barnomsorgen och grundskolan redovisas här även vissa jämförelser med resultaten från Statskontorets tidigare studier av barnomsorg och grundskola i de nordiska länderna, de s.k. KRON-studierna.

7.1 Förskoleperioden

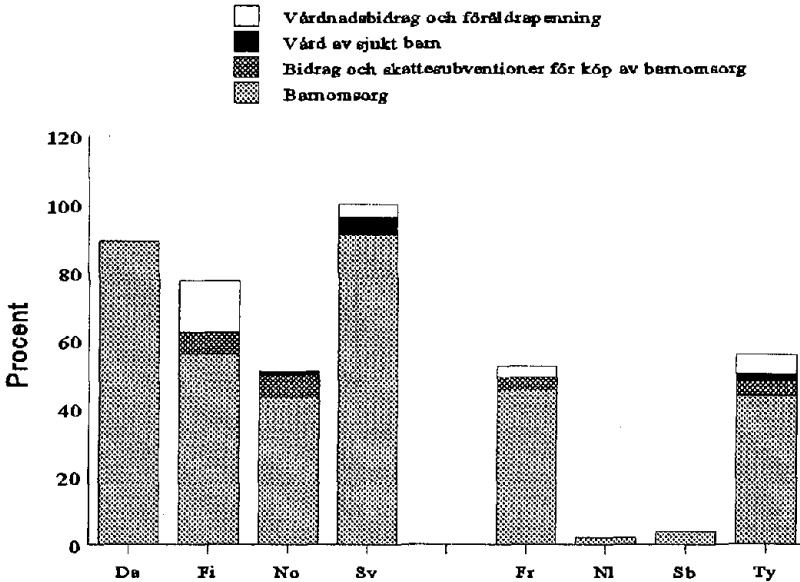
Förskoleperioden går inte att definiera enhetligt för länderna, då barnen börjar skolan vid olika åldrar. Räknat från barnets ettårsdag kan förskoleperioden variera från tre till sex år, längre i de nordiska länderna och kortare i de icke-nordiska. Detta, liksom skillnader i den kvinnliga förvärvsfrekvensen, påverkar behovet av omsorg.

7.1.1 Hur mycket satsar det offentliga?

Vad satsar då det offentliga på omsorgen om ett förskolebarn i de olika länderna? Redan av den bild som gavs i kapitel 5 framgår att de genomsnittliga utgifterna per barn varierar särskilt mycket just för denna period i barnets utveckling. Av diagram 7.1, som redovisar ländernas samlade

utgifter för olika former av omsorg om förskolebarn år 1993, framgår detta mycket tydligt²¹.

Figur 7.1 Totala offentliga utgifter för omsorg för ett genomsnittligt barn i förskoleåldern 1993 - som andel av de svenska utgifterna (Sverige = 100%)



Källor: NOSOSKO, Education at a Glance samt nationella källor.

Barnomsorgen svarar i alla länderna för de största utgifterna. Bidrag för köp av barnomsorg förekommer i Norge och Frankrike. Det norska bidraget utgår bara till ensamstående föräldrar. Studien baseras på uppgifter från 1993. Sedan dess har ett bidrag för köp av barnomsorg tillkommit även i Storbritannien (fr.o.m. 1995). Till detta kommer att delar av det finska vårdnadsbidraget kan nyttjas för köp av barnomsorg. Vissa barnomsorgsavgifter är avdragsgilla i Norge, Frankrike och Tyskland.

Vårdnadsbidragen står för en inte obetydlig utgift i Finland medan de i Frankrike och Tyskland är av mindre omfattning. Den del av den svenska föräldrapenningen som resterar efter att barnet har fyllt ett år har i diagrammet jämförts med vårdnadsbidrag, men är inte heller av någon

²¹ Redovisningen skiljer sig här från den i kapitel 4 genom att utgifter för omsorg om förskolebarn inte bara omfattar för oss traditionell barnomsorg, bidrag och skattelättnader i samband med köp av barnomsorg utan också vårdnadsbidrag för barn över ett år och ersättningar i samband med vård av sjukt barn. För Sveriges del ingår den föräldrapenning som kvarstår vid ett års ålder. Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga sina förskoleår, från ettårsdagen till skolstarten, under år 1993.

större omfattning. Mätbara utgifter för vård av tillfälligt sjukt barn förekommer endast i Norge, Sverige och Tyskland.

För den enskilda barnfamiljen, eller det enskilda barnet, pekar de stora skillnaderna som redovisas ovan på påtagliga skillnader mellan länderna. För det första skiljer sig utbyggnaden och inriktningen av barnomsorgen avsevärt mellan länderna. För det andra erbjuds i vissa av dessa andra former av offentligt stöd än direkt offentligt finansierad barnomsorg.

7.1.2 Offentligt finansierad barnomsorg

Här ges endast en kort sammanfattning av de mer betydelsefulla skillnaderna mellan den offentligt finansierade barnomsorgen. För en närmare redovisning hänvisas till bilaga III.

Omfattning och innehåll

Utbyggnadsgraden av offentligt finansierad barnomsorg är, med undantag för Frankrike, avsevärt högre i de nordiska länderna än i de icke-nordiska, betraktat för hela förskoleperioden. För enskilda åldersgrupper har även Nederländerna, England och Tyskland en hög andel av barnen i någon form av barnomsorg. I de nordiska länderna och i Frankrike är det däremot mer vanligt att barn tillbringar åtminstone tre, i många fall fler, år i barnomsorg. I Frankrike deltar i princip alla barn i école maternelle från de är tre år samt hela 35 procent från de är två år. För de yngre barnen finns även där daghem och familjedaghem.

Heldagsomsorg är den vanligaste formen av omsorg i de nordiska länderna. Heldagsomsorg är vanlig även i Frankrike. I Nederländerna, England och Tyskland överväger däremot *deltidsverksamheter*. Även i detta avseendet utgör således Frankrike ett undantag. École maternelle, som omfattar 26 lektioner per vecka, kan ofta kombineras med omsorg resten av dagen. Det är således främst i de nordiska länderna och i Frankrike som barnomsorgen kan sägas svara mot behovet av omsorg för familjer där bägge föräldrarna är yrkesaktiva. Samtliga dessa länder har också högre kvinnlig förvärvsfrekvens än de övriga tre (se tabell 4.1).

Skillnaderna avspeglar att syftet med verksamheten är olika. I Nederländerna, England och Tyskland syftar den i första hand till att förbereda barnen för skolan. Det gör att barnen deltar i verksamheten under en mer begränsad tid. I Nederländerna där de flesta barn börjar skolan redan vid fyra års ålder omfattas en mindre del av tvååringarna och ca hälften av treåringarna av verksamheten. I England och Tyskland där barnen börjar skolan vid fem respektive sex år är det i första hand fyra- respektive

femåringarna som deltar i den skolförberedande verksamheten. I dessa båda länder var det ovanligt att barn under två/tre år omfattas av någon form av barnomsorg år 1993. I Tyskland pågår dock en utbyggnad av barnomsorgen, vilket gör att bilden kan ha förändrats. I de nordiska länderna och i viss utsträckning i Frankrike kombineras däremot flera mål för omsorgen. Den syftar *både* till barnens pedagogiska och individuella utveckling *och* till att ge föräldrarna möjlighet att förvärvsarbeta.

En skillnad gäller i vilken utsträckning undervisningsinslaget renodlas och fokuseras. Det framgår tydligt vid en jämförelse mellan Frankrike och Sverige. Den franska école maternelle fäster stort avseende vid undervisningen och har en strikt uppdelning av dagens aktiviteter. Alla barn deltar i de mer skolliknande aktiviteterna, medan endast vissa omfattas av omsorg under resten av dagen. I de svenska daghemmen integreras pedagogik och omsorg.

De skilda målsättningarna gör det mycket svårt att bedöma eventuella skillnader i verksamhetens *kvalitet*. Personaltätheten används ofta som en, visserligen omdiskuterad, kvalitetsindikator i barnomsorgen. Eftersom jämförelsen här gäller traditionell daghemsverksamhet och verksamhet av lekskolekaraktär är det naturligt att personaltätheten är olika. Måttet säger således föga om kvaliteten som ju måste bedömas i relation till målen för repektive verksamhet. Vad som däremot är intressant att konstatera är att den pedagogiska förskolepersonalen i Frankrike, Nederländerna och England har en fyraårig lärarutbildning, medan de i de övriga länderna har en särskild förskole- eller socialpedagogisk utbildning på normalt tre, i Danmark tre och ett halvt år.

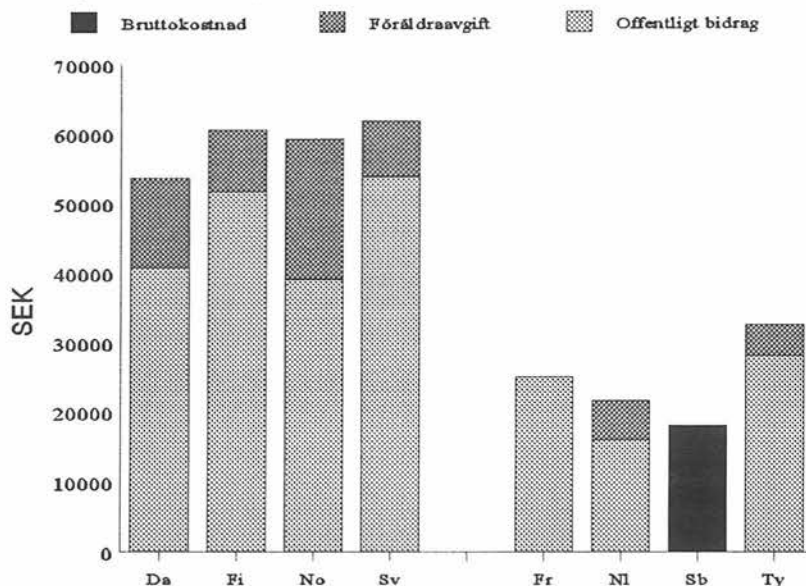
Styckkostnader

Skillnaden i omfattning och inriktning påverkar inte bara de totala offentliga utgifterna för omsorgen om ett genomsnittligt barn i förskoleåldern, utan också kostnaden per utförd tjänst, den s.k. styckkostnaden (figur 7.2)²². Bland annat för att visa detta är uppgifterna inte viktade med hänsyn till skillnaderna i omfattning och inriktning. För de icke-nordiska länderna ingår dessutom bara den institutionsbundna omsorgen, medan den för de nordiska länderna också omfattar familjedaghemmen. För Frankrike omfattas endast école maternelle. Utöver denna finns i Frankrike andra

²² Den internationella statistiken över kostnader i barnomsorgen har stora brister. Uppgifterna i diagrammet har för de icke-nordiska länderna hämtats ur Education at a Glance. För de nordiska länderna har säkrare uppgifter gått att få ur NOSOSKO och via nationella källor. Uppgifterna ur de olika källorna redovisas i bilaga III.

former av offentligt finansierad barnomsorg, bl.a. för yngre barn. För samtliga länder utom för England framgår också hur kostnaderna fördelas mellan det offentliga och familjerna. För England saknas motsvarande uppgifter.

Figur 7.2 Kostnad per barn i barnomsorg 1992
- i SEK (ej viktat med hänsyn till skillnader i omfattning och innehåll)



Källor: Basetat på NOSOSKO, Education at a Glance samt nationella källor.

Att det offentliga bidraget per utförd tjänst varierar mindre än för de totala offentliga utgifterna för ett genomsnittligt barn i förskoleåldern beror på att barnomsorgen i länder som Nederländerna och England – med låga totala utgifter – långt ifrån utnyttjas av alla barn och ofta endast under ett fåtal år. Även redovisat som kostnad per barn i barnomsorg kvarstår dock stora skillnader, som kan förklaras av att både omfattning och innehåll i tjänsterna skiljer sig.

För att jämföra effektiviteten i produktionen av barnomsorg mellan länderna måste hänsyn tas också till dessa skillnader. Här är det endast möjligt att med mycket grova antaganden söka vikta för skillnaden i hel- och deltidssomsorg. Däremot kan t.ex. inte hänsyn tas till att vissa länder serverar måltider, andra inte. Med ett sådant grovt antagande om skillnad

i omfattning²³ ges en fingervisning om relationerna mellan länderna. Skillnaderna i kostnad per barn minskar påtagligt jämfört med diagrammet ovan, även om kostnaderna i de icke-nordiska länderna fortfarande understiger de nordiska ländernas.

Vid en jämförelse med Statskontorets tidigare KRON-studier framgår att styckkostnadsskillnaderna mellan de nordiska ländernas barnomsorg har minskat kraftigt sedan 1980-talet. År 1980 och 1983 var kostnaderna i de övriga nordiska länderna i grova tal hälften så höga som de svenska. I dag varierar de nordiska ländernas kostnader med som mest dryga 10 procent. Utvecklingen kan förklaras av att Sverige vid den tidpunkt då KRON-studierna genomfördes hade avsevärt högre personaltätet i barnomsorgen än de övriga länderna. År 1993 hade Sverige tillsammans med Finland tvärtom den lägsta personaltäteten.

Egenavgifter

Avgifterna skiljer sig mycket redan mellan de nordiska länderna. Sverige hade, med i genomsnitt ca 8 000 SEK per år, den beloppsmässigt lägsta genomsnittliga avgiften. Den finska och danska avgiften var ca 25 respektive 60 procent högre än den svenska år 1992. De norska avgifterna var samma år hela två och en halv gång så höga som de svenska. De norska avgifterna är dock avdragsgilla vilket innebär att de i praktiken var jämförbara med de danska. Sedan denna tidpunkt har de svenska föräldraavgifterna höjts markant, vilket gör att bilden kan se annorlunda ut i dag.

Engelsk nursery school och fransk école maternelle är avgiftsfria. För övrig barnomsorg i Frankrike varierar avgifter beroende på verksamhetens art. I daghemmen för yngre barn, under tre år, var avgifterna år 1990 ca tre gånger så höga som de genomsnittliga avgifterna i den svenska barnomsorgen år 1992, för dagmammor nästan sju gånger så höga. 25 procent av avgifterna är dock avdragsgilla, dock med maximalt ca 23 000 SEK. Det bör observeras att de höga avgifterna för den franska barnomsorgen främst gäller för barn under två eller tre år. I Nederländerna och Tyskland understeg avgifterna de svenska med ca 30 respektive 45 procent. De lägre avgifterna i dessa länder beror sannolikt på att främst deltidsomsorg erbjuds.

Avgifterna är vanligen inkomstrelaterade. I Nederländerna fastställs reglerna för avgiftsuttaget av staten. I övriga länder är detta ett kommunalt ansvar, i Tyskland delstatligt. Detta gör att det inte går att klart fastställa

²³Beräkningarna är gjorda med antagandet att barnomsorgen i de nordiska länderna utgörs av heltidsomsorg, den i Frankrike och Tyskland av trekvartsomsorg och den i Nederländerna och England av halvtidsomsorg.

hur stor föräldraavgift rapportens olika typfamiljer skulle betala. Fullständig avgiftsbefrielse och syskonrabatter förekommer också. Vidare finns i åtminstone i Tyskland och Norge särskilda villkor för vissa ensamstående föräldrar.

7.1.3 Alternativ till offentlig barnomsorg

Inte något av länderna erbjuder offentligt finansierad barnomsorg till alla barn med förvärvsarbetsande föräldrar. Framför allt i Nederländerna, England och i viss mån i Tyskland måste barnomsorgsbehovet ofta lösas på annat sätt. Det sker i möjligaste mån med t.ex. hjälp av anhöriga, grannar, privata dagmamnor och hemhjälp. I vissa fall kombineras den offentligt finansierade deltidsverksamheten med privata lösningar.

Privata daghem förekommer också, bl.a. i kyrkans regi. Ibland har dessa verksamheter vissa bidrag från det offentliga. I Nederländerna finns också företagsfinansierade daghem i anslutning till arbetsplatserna, dock i mindre omfattning. Företagsfinansierade daghem är en lösning som, liksom andra förmåner till anställda, kan skapa inlåsnings effekter genom att de kan utgöra ett argument för att inte byta arbete. Det är ändå intressant att konstatera att det i länder som i stort saknar offentligt finansierade lösningar uppstår privatfinansierade alternativ av detta slag. Det finns uppenbarligen viss betalningsvilja för barnomsorg hos dessa arbetsgivare. Den nederländska regeringen ser positivt på utbygganden av företagsdrivna daghem.

Även i de nordiska länderna finns en relativt stor andel familjer med förvärvsaktiva föräldrar som inte får del av den offentligt finansierade barnomsorgen. Delvis beror det på otillfredsställd efterfrågan. Det beror dock även på att familjer löser sina behov av omsorg på annat sätt, t.ex. med hjälp av anhöriga eller privata dagmamnor. Andra har arbetstider som gör att de kan gå omlott och löser därmed omsorgen inom familjen.

7.1.4 Alternativa finansieringsformer

I flera länder förekommer bidrag eller skattesubventioner som syftar till att ge familjerna möjlighet att lösa behovet av omsorg på annat sätt än genom direkt subventionerade tjänster. Två huvudformer går att urskilja - de som möjliggör för föräldrar att köpa barnomsorg samt de som syftar till att möjliggöra för någon av föräldrarna att stanna hemma medan barnen är små, här benämnda vårdnadsbidrag. Bidragen redovisas närmare i bilaga I.

Bidrag för köp av barnomsorg

Bidrag eller skattesubventioner för att köpa barnomsorgstjänster förekommer bl.a. i Frankrike och numera även i Storbritannien. Inriktningen av dessa stöd är dock mycket olika. De franska subventionerna vänder sig i praktiken till familjer med relativt goda ekonomiska förhållanden medan Storbritanniens vänder sig till de mindre välsituerade. Utöver stöden i dessa båda länder kan delar av det finska vårdnadsbidraget (se nedan) användas för köp av barnomsorg. Dessutom finns i Norge ett särskilt barnomsorgsbidrag riktat till ensamstående. I Norge och Tyskland finns också vissa avdragsmöjligheter i samband med inkomstbeskattningen.

I Frankrike utgår två olika subventioner. Det förekommer en *subvention av köp av godkänd barnskötare i det egna hemmet* som består både av ett bidrag och en skattesubvention. För det offentliga är detta en kostsammare subvention per barn än t.ex. école maternelle. En förutsättning för att få del av detta stöd är att det yngsta barnet är under tre år. Eftersom endast ungefär hälften av barnfamiljerna uppges betala statsskatt kan inte alla familjer få del av skattesubventionen, vilket innebär att kostnaderna blir mycket höga för de flesta familjer. Även för familjer som kan tillgodogöra sig skattesubventionen är kostnaderna höga, vilket kan förklara varför bidraget utnyttjas av mycket få familjer. För en familj med många barn kan det dock under en kortare tid vara ett alternativ. Nästan 80 procent av de som får del av stödet har fler än ett barn.

Det franska *bidraget för att utnyttja dagmamma* utgår däremot till betydligt fler familjer. Det direkta bidraget varierade år 1993 mellan knappt 6 000 SEK och knappt 10 000 SEK, beroende av barnens ålder. Till detta kommer skatteavdraget på maximalt ca 23 000 SEK. Det rör sig således om en mindre subvention, särskilt i perspektivet att föräldraavgiften för en familjedaghemsp plats kan vara så hög som 54 000 SEK per år. Över 90 procent av familjerna som utnyttjar detta bidrag gör det för ett eller två barn. De båda formerna av stöd riktar sig således till familjer med olika familjestruktur.

Det brittiska bidraget för köp av barnomsorg, som har funnits sedan år 1995, har en helt annan profil än de franska subventionerna. Bidraget är en del av det bidragssystem som benämns *family credit* och som syftar till att motivera föräldrar som endast har möjlighet att erhålla arbete med låg inkomst att börja förvärvsarbete (se avsnitt 6.3.2). Vid inkomstprövningen för family credit får familjen dra av maximalt ca 32 000 SEK per år för köp av godkänd barnomsorg. Storleken på bidraget uppges ha skapat en prisnivå hos utbudet av den privata, men godkända barnomsorgen. Nettoeffekten av avdraget är ca 23 000 SEK, vilket gör att föräldrarna står för mellanskillnaden.

Bidragen för köp av barnomsorg har inte bara införts på grund av barnfamiljernas behov av omsorg. Det franska bidraget för köp av barnskötare i det egna hemmet har också kommit till av arbetsmarknadspolitiska skäl. Bidraget är tänkt att skapa sysselsättning, och att bidra till att svart arbetskraft omvandlas till vit. Även det brittiska bidraget kan genom sin koppling till family credit-systemet sägas ha en arbetsmarknadspolitisk karaktär. I det fallet syftar bidraget dock till att stimulera föräldrar att delta i arbetslivet.

Vårdnadsbidrag

Bidrag jämförbara med vårdnadsbidrag förekommer i Finland, Frankrike och Tyskland. Med vårdnadsbidrag avses här i första hand bidrag som utgår sedan föräldrapenningen har utnyttjats samt om en förälder avstår från förvärvsarbete, helt eller delvis. Utöver det statliga vårdnadsbidraget i Finland fanns år 1993 också kommunala vårdnadsbidrag i vissa kommuner. Dessa utgjorde dock bara fem procent av de samlade vårdnadsbidragen och är nu under avveckling.

Villkoren för att få vårdnadsbidrag varierar. I Finland har bidraget en utformning som ligger nära den som under en period var aktuell i Sverige. Bidraget utgår för barn under tre år. Bidragets grunddel utgår om familjen avstår från att efterfråga kommunal barnomsorg. Det innebär att den utöver att fungera som ett traditionellt vårdnadsbidrag också kan användas för köp av barnomsorg. Tilläggsdelen ställer dock krav på att någon av föräldrarna avstår från förvärvsarbete.

Det finska bidraget utnyttjas av mer än 80 procent av familjerna under någon period – i många fall som ett komplement till föräldrapenningen under barnets första levnadsår (se avsnitt 6.2), i andra fall under avsevärt längre tid. För "hemmafrufamiljen" i föregående kapitel skulle år 1993 vårdnadsbidraget efter skatt varierat med mellan drygt 31 000 SEK och knappt 48 000 SEK per år, det högre beloppet vid den lägre inkomsten och det lägre beloppet vid den högre. Bidraget har sedan dess sänkts med 23 procent.

De franska och tyska bidragen är inte lika generellt utformade. Det franska bidraget utgår bara under förutsättning att familjen har tre barn, varav ett är under tre år. Bidraget var år 1993 ca 53 000 SEK per år. Det tyska utgår sedan 1 januari 1993 som längst under två år. Bidraget utgår under de första sex månader för alla barn (delvis parallellt med eventuell föräldrapenning), därefter är bidraget inkomstprövat. År 1993 var bidraget ca 35 000 SEK per år.

De franska och tyska motsvarigheterna till vårdnadsbidrag är benämnda "utbildnings"- respektive "uppfostningsbidrag". Av detta kan man dra

slutsatsen att de syftar till att föräldrarna skall ges möjlighet att ta aktiv del av sina barns fostran. Bakom införandet av det statliga hemvårdsbidraget i Finland torde finnas motsvarande syften. Storleken på de statliga vårdnadsbidragen innebär att det knappast ligger samhällsekonomiska motiv bakom dessa i något av länderna. Beloppen är höga jämfört med storleken på det genomsnittliga offentliga bidraget till en barnomsorgsplats i länderna. Dessutom innebär en hemmavarande förälder en produktionsförlust.

7.1.5 När barnet är tillfälligt sjukt

Bortsett från den franska lösningen med bidrag för köp av barnskötare i hemmet innebär alla barnomsorgslösningarna ovan att de inte erbjuder någon lösning när ett barn blir sjukt. Ofta måste någon förälder stanna hemma från arbetet och ta hand om det sjuka barnet.

Den svenska s.k. tillfälliga föräldrapenningen är med sina 60 dagar per år och barn det utan konkurrens mest generösa systemet för tillfällig vård av sjukt barn. Även i Finland, Norge och Tyskland finns som i Sverige en offentlig reglering som ger rätt att ta ledigt i samband med barns sjukdom, dock med endast mellan fyra och tio dagar per år. I Finland innebär inte detta, som i de övriga länderna, rätt till ersättning. För det krävs kompletterande avtalslösningar.

De svenska ersättningsnivåerna, som år 1993 var 80 respektive 90 procent av inkomsten, är däremot inte lika generösa som i de övriga länderna med reglerad ersättningsnivå. De är t.ex. mindre förmånliga än i Norge och Tyskland, där ersättningsnivån är 100 procent de dagar man är berättigad till ledighet.

I Danmark, Frankrike och Nederländerna regleras både rätten till ledighet och ersättning i kollektivavtal, och är således inte ett offentligt åtagande. I Danmark har alla offentligt anställda rätt till en dags ledighet per år med full lön. Samma gäller flertalet privatanställda. I Frankrike innehåller ungefär hälften av kollektivavtalen överenskommelser om ledighet med ersättning vid vård av sjukt barn. I de flesta fall gäller förmånen bara modern. I Nederländerna omfattar denna typ av avtal ett fåtal dagar per år och förälder, ofta med full ersättning.

I Storbritannien finns enligt uppgift varken lagreglerade eller avtalsreglerade lösningar som ger föräldrarna möjlighet att stanna hemma från arbetet och vårda sina sjuka barn. Det innebär inte att det inte sker. Däremot är det en fråga som löses mellan de enskilda anställda och deras arbetsgivare, vilket naturligtvis innebär risk för visst godtycke. Även i de länder som har rätt till mycket få dagars ledighet för tillfällig vård av sjukt barn finns säkert

denna form av helt privata överenskommelser, ibland tillkomna från tillfälle till tillfälle.

7.1.6 Varierar behoven?

Av ovanstående framgår att de offentliga insatserna för omsorgen om förskolebarn skiljer sig avsevärt mellan länderna. Det gäller både hur stora resurser som satsas och inriktningen hos dessa satsningar. Beror då olikheterna på skillnader i barnfamiljernas behov av omsorg mellan länderna?

Det är svårt att finna entydiga mått på behovet av barnomsorg. På samma sätt som exempelvis sysselsättningsgraden i den kvinnliga befolkningen kan spegla behovet av barnomsorg, så kan tillgängligheten av barnomsorg påverka den kvinnliga sysselsättningsgraden. Delvis är detta en fråga om skillnaden i ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Med detta i åtanke kan vissa grundläggande faktorer som kvinnlig sysselsättning, frekvensen deltidsanställda, arbetstidens längd m.m. ses som indikatorer på hur omfattande det kortsiktiga behovet av barnomsorg är.

Av avsnitt 4.3 framgick att en större andel av den kvinnliga arbetskraften med små barn står utanför arbetsmarknaden i Nederländerna, Storbritannien och Tyskland än i övriga länder. Uppgifterna i kapitel 4 pekade också på att kvinnor i dessa tre länder i högre utsträckning än i de övriga väljer eller tvingas att lämna förvärvsarbetet när de får barn. Utan att kunna fastslå orsakssambanden återspeglar dessa faktorer väl vilka länder som erbjuder eller inte erbjuder en utbyggd barnomsorg.

Något som direkt kan påverka behovet av barnomsorg är skillnader i arbetstidens längd. Sverige och Finland har med 40 timmar i veckan längre arbetstid än övriga länder. Den faktiska arbetsiden är särskilt kort i Nederländerna där många, både kvinnor och män, arbetar deltid.

Behovet av barnomsorg kan också ha att göra med skilda attityder i de olika länderna. För Nederländerna, som är det land som har den lägsta andelen småbarnsmammor i arbetskraften, finns studier²⁴ av inställningen till barnomsorg för barn under fyra år. Av dessa framgår att trots att inställningen har förändrats sedan 1985 så ställde sig fortfarande hela 35 procent av föräldrarna helt avvisande till barnomsorg år 1991, medan bara 22 procent var direkt positiva. Tyvärr saknas liknande studier för de övriga länderna.

²⁴Välfärdsservice. Analyse af velærdssevice i Danmark og udvalgte andre lande, Finansministeriet Juni 1995. Ursprunglig källa: Social and Cultural Report, Rijswijk 1992.

Man får inte heller glömma att barnen börjar skolan vid olika åldrar. I t.ex. Nederländerna och Storbritannien där skolstarten sker redan vid fyra respektive fem år, och där denna ofta föregås av ett eller ett par års skolförberedande verksamhet, skiljer sig behovet av barnomsorg från de nordiska ländernas. Både den skolförberedande verksamheten och skolan innebär att barnen befinner sig utanför hemmet under en del av dagen. Problemet är att lösa omsorgen resten av dagen. I de nordiska länderna där barnen börjar skolan först vid sju års ålder finns ett behov av heldagsomsorg under flera år för att det skall vara möjligt att förvärvsarbeta.

Sammantaget måste man konstatera att det kortsiktiga behovet av barnomsorg varierar en del mellan länderna, främst på grund av skillnaderna i kvinnlig förvärvsfrekvens. I ett mer långsiktigt perspektiv kan detta dock dölja en stor icke tillfredsställd efterfrågan på barnomsorg i t.ex. Nederländerna och Storbritannien. Erfarenheterna från bl.a. Sverige pekar på att en betydande utbyggnad av barnomsorgen kan komma till stånd först efter det att kvinnorna i någon större omfattning kommit ut på arbetsmarknaden, inte tvärtom. Inte i något av de studerade länderna kan man dock säga att utbudet av den offentligt finansierade barnomsorgen svarar mot de faktiska behoven. I brist på köstatistik är det emellertid rimligt att anta att behoven är avsevärt bättre tillfredsställda i de nordiska länderna och i Frankrike än i de övriga länderna.

7.2 Skolåldern

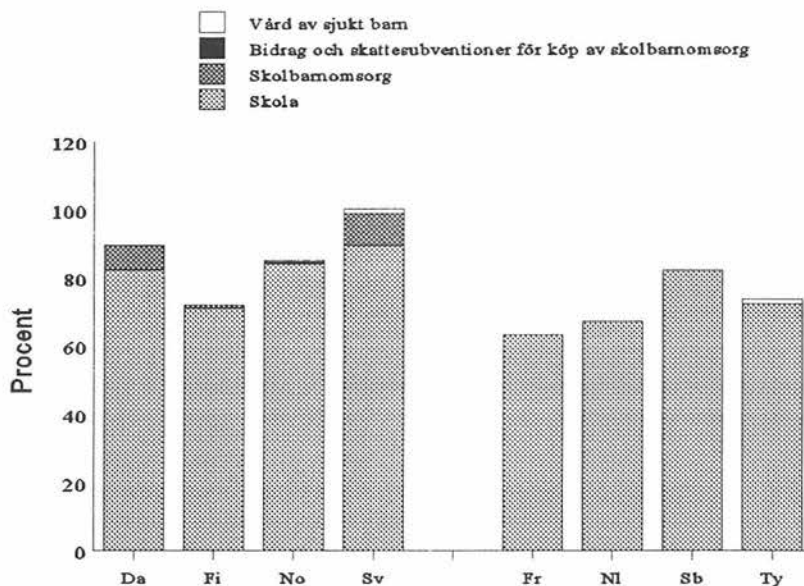
Med skolåldern avses här den period av barnets uppväxt då svenska barn går i grundskolan.

7.2.1 Hur mycket satsar det offentliga?

Av redovisningarna i kapitel 5 har framgått att skolan utgör den största utgiftsposten i samtliga länderna. I figur 7.3 nedan redovisas de samlade offentliga utgifterna för en elev i grundskolan (och motsvarande skolförmer), för eventuell omsorg om skolbarn, bidrag för köp av omsorg samt för

vård av sjukt barn²⁵. Diagrammet redovisar de övriga ländernas totala utgifter som andel av de svenska.

Figur 7.3 Totala offentliga utgifter för skola och omsorg för ett genomsnittligt barn i skolåldern år 1993 - som andel av de svenska utgifterna (Sverige = 100%)



Källor: NOSOSKO, Education at a Glance samt nationella källor.

De totala utgifterna för ett genomsnittligt barn i grundskoleåldern varierar inte så mycket för grundskolan. Man bör dock observera att länderna får ut olika antal år per barn för denna utgift (se nedan). I Danmark och Sverige tillkommer dessutom utgifter för skolbarnomsorgen som var ca tio procent av de totala utgifterna för skola och skolbarnomsorg år 1993. Även i Finland och Norge förekommer marginella utgifter för skolbarnomsorg. De norska ingår dock i utgifterna för skolan.

I Norge finns dessutom ett skatteavdrag för köp av skolbarnomsorg. Vidare finns under de tidigare skolåren marginella utgifter för vård av sjukt barn i Norge, Sverige och Tyskland.

²⁵Vad gäller skolan omfattas vad som i internationella sammanhang benämns "primary education" och "lower secondary education". Vad gäller omsorgen omfattas endast utgifter för strukturerad daglig verksamhet i fritidshem eller skolefritidsordningar, däremot inte klubbar m.fl. friare fritidsaktiviteter som inte ställer krav på att barnen är inskrivna. Beräkningarna är gjorda som om barnet levit samtliga sina "grundskoleår" under år 1993.

7.2.2 Grundskolan

Att skolan vänder sig till alla barn gäller i samtliga länderna. Däremot skiljer sig omfattningen och inriktningen. Här ges endast en kort sammanfattning av de viktigaste skillnaderna. För en närmare redovisning av inriktning och struktur hänvisas till bilaga IV.

Struktur, inriktning och kvalitet

Skolstarten sker tidigare i de icke-nordiska länderna än i de nordiska. Särskilt tidigt sker den i Nederländerna där barnen skall börja skolan senast vid fem, men där flertalet börjar redan vid fyra års ålder samt i England där skolstarten sker vid fem år. De nordiska länderna har dock börjat nära sig en tidigare skolstart. I Danmark, Norge och Sverige finns sexårsklasser som är skolförberedande. Även i Sverige har en skolstart vid sex års ålder diskuterats. För närvarande är det dock inte aktuellt. På längre sikt är det emellertid inte omöjligt att frågan aktualiseras igen. I Norge införs sexårig skolstart redan år 1997. Tidigareläggandet av skolstarten kommer för Norges del göra att obligatoriet förlängs till tio år. En sådan utveckling skulle innebära ett närmande till de icke-nordiska ländernas tio- till tolvåriga obligatorium.

Även antalet undervisningstimmar per år skiljer sig mellan länderna. För nybörjarna översteg t.ex. antalet undervisningstimmar (60 minuter) per år i Nederländerna de svenska med 85 procent läsåret 1994/95. Detta trots att de nederländska barnen börjar skolan tidigare än de svenska. Sverige redovisar det lägsta antalet undervisningstimmar av samtliga länder för nybörjarna. För de något äldre barnen på nio år är skillnaden något mindre. Även för dessa ligger Nederländerna i topp. Lägst antal undervisningstimmar för dessa barn har Norge. I motsvarande högstadiet har skillnaderna minskat ytterligare.

En viktig skillnad mellan de nordiska länderna och de icke-nordiska gäller när skolan *differentieras*. De nordiska ländernas nioåriga grundskola är utformad som en enhetsskola, i stort sett lika för alla elever. Gemensamt för de icke-nordiska länderna är däremot att utbildningssystemet redan tidigt delas upp i olika skolformer, med mer teoretisk respektive mer praktisk inriktning. Man kan dela in de icke-nordiska länderna i två grupper. En bestående av Tyskland och Storbritannien, med tidig differentiering, samt en med Frankrike och Nederländerna, med en något senare differentiering.

Den läroplanelagda tiden utnyttjas olika²⁶. Danmark hade läsåret 1994/95 den högsta andelen undervisningstimmar för undervisning i egna och främmande språk respektive matematik och naturorienterade ämnen. Tillsammans utgjorde dessa ämnen ca 75 procent av den totala undervisningstiden. Uppgifterna gäller för 13-åriga elever. Vad gäller egna och främmande språk hade även Frankrike och Nederländerna många undervisningstimmar; vad gäller matematik och de naturorienterade ämnena låg Frankrike bra till. Sverige hade det lägsta antalet undervisningstimmar i egna och främmande språk samt även ett relativt lågt antal timmar i matematik och naturorientering. Finland utmärker sig genom en stor andel undervisningstimmar inriktade på estetiska ämnen.

Vad som utgör verklig *kvalitet* i skolan, och hur denna bäst mäts, är frågor som ständigt diskuteras. Det är inte möjligt att inom ramen för denna rapport ge en djupare analys av kvalitetsbegreppet i skolan. I bilaga IV redovisas både vissa inputfaktorer, som t.ex. lärartäthet och lärarutbildning, samt resultat från internationella kunskapstester. Det är viktigt att ha i åtanke att denna typ av indikatorer måste tolkas med försiktighet.

Sambandet mellan t.ex. lärartäthet och kvalitet i undervisningen är inte entydigt klarlagt. Det finns både studier som pekar på bättre resultat i större klasser och studier som pekar på motsatsen. Den jämförelsevis mycket höga lärartätheten i Danmark, Norge och Sverige innebär således inte någon garanti för goda resultat i skolan. Lärartätheten i dessa tre länder var på motsvarande låg- och mellanstadiet ungefär dubbelt så hög som den i Finland och de icke-nordiska länderna. På högstadiet var skillnaden mindre. En förklaring till de höga lärartätheten i Sverige är frekvensen av kompletterande lärarresurser, t.ex. hemspråklärare samt lärare med specialpedagogisk kompetens. Dessa påverkar lärartätheten utan att själva klasstorleken är påtagligt mindre i Sverige än i övriga länder. Den låga undervisningskyldigheten för svenska lärare påverkar också lärartätheten.

Vad gäller lärarnas kompetens finns med största sannolikhet ett visst samband mellan lärarnas utbildning och elevernas resultat. Att ett sådant samband antas existera bekräftas av att det infördes större krav på förkunskaper i matematik vid antagning till lärarutbildningen efter att de svenska eleverna vid ett tillfälle presterat dåliga resultat i en IEA-undersökning²⁷ av just matematikkunskaper.

Om lärarnas utbildningsnivå har betydelse för resultaten i skolan är det svårt att förbise att Sverige har en jämförelsevis kort lärarutbildning. Det

²⁶ Key data on education in the European Union 95; European Commission och Education at a Glance, OECD Indicators 1995. Uppgifter för England saknas i båda dokumenten.

²⁷ International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

gäller klasslärarutbildningen, som numera är tre och ett halvt år i Sverige mot fyra år i flertalet av de övriga länderna. Det gäller också ämneslärarutbildningen, som i flertalet av de övriga länderna överstiger fem år medan den numera är fyra och ett halvt år i Sverige. Tidigare var utbildningen kortare. Den stora skillnaden för ämneslärarna gäller kraven på akademisk grundkompetens.

Den tid som ägnas en utbildning och vilken kvalitet denna har är viktigt för att åstadkomma goda resultat. Det hävdades i en artikel i Svenska Dagbladet den 18 januari 1996 där av resultat professor Herbert Walberg redovisades. Undervisningens kvalitet är enligt Walberg beroende av lärarnas skicklighet och vilken pedagogik som tillämpas. Den utvärdering som Högskoleverket nyligen redovisade av lärarutbildningen i Sverige pekar på att denna inte motsvarar dagens och framför allt inte morgondagens krav.

Mängden undervisning skulle således kunna förväntas påverka resultaten i skolan i ett visst ämne. Av IEA:s undersökningar går det dock inte att dra några entydiga slutsatser om detta. I de senaste läsundersökningarna från år 1991 är sambandet mellan antal inlärningsstillfällen och resultat svagt. Studien, som omfattar samtliga här studerade länder utom England, uppvisar goda resultat för Finland. Sverige och Frankrike hävdade sig också bra, medan Nederländerna uppvisade de sämsta resultaten. Med tanke på hur språk prioriteras i ländernas läroplaner (se ovan) hade ett mer förväntat resultat varit nästan det omvända. Det finns således även andra faktorer som påverkar. När det gäller det egna språket har säkert läsvanorna betydelse. I t.ex. Finland anses barn läsa mycket.

Eftersom sambanden i de flesta fall är så svaga är det inte lätt att säga vilka länder som har bättre förutsättningar att uppnå god kvalitet än andra. De flesta nyckeltal säger mycket litet om förutsättningarna att skapa goda resultat. Kvaliteten i processen, vad som sker i själva undervisningssituationen och i skolan i övrigt, är ännu svårare att jämföra mellan länder. Ändå, är det kanske just denna typ av faktorer som är de verkligt betydelsefulla.

Det finns flera studier som visar att skolor kan åstadkomma helt olika resultat med till det yttre lika resurser, och med elever med liknande social bakgrund. En sådan studie²⁸ som omfattar ett antal skolor i London visar att trots i stort sett likartade förutsättningar varierar resultaten mellan studiens skolor. Forskarna fann att skolans anda, "ethos", var avgörande för de resultat som uppnåddes. Skolor som kontrollerade frånvaro, gav läxor och höll snyggt gav signaler som medförde att eleverna tog skolan på

²⁸ Fifteen thousand hours - Secondary Schools and their Effects on Children.

allvar. Motsatt signal medförde ointresse och skolk med dåliga resultat som följd. I Sverige har Lennart Grosins forskning pekat på liknande samband. Skolor med i övrigt jämförbara sociala förutsättningar uppvisar mycket skilda resultat.

Även rörelsen "Accelerated schools" i USA visar på liknande samband. Utan nya resurser, men med nytt arbetssätt och med engagerade lärare, föräldrar, skolledning etc. åstadkoms avsevärda resultatförbättringar. Att förändra skolans arbetssätt går med andra ord, även om denna process är långsam och svår och ibland smärtsam. Bland de skolor som deltog i projektet "accelerated schools" slutade t.ex. ca 10 procent av lärarna eftersom de inte ville ställa upp på det nya arbetssättet.

Skolledarna i dag ställs inför helt andra uppgifter och utmaningar än i den tidigare i hög grad regelstyrda skolan. Att både vara pedagogisk ledare och verksamhetsansvarig kräver därför ett nytt arbetssätt. Med tanke på ledarskapets betydelse för skolan bör kanske skolledarrollen fokuseras än mer i dagens skola.

Några för den enskilde eleven viktiga kvalitetsfaktorer gäller i vilken utsträckning eleven är förberedd och motiverad för fortsatta studier. Om övergångsfrekvensen till gymnasiala eller andra fortsatta studier kan ses som ett grovt mått på motivationen att studera vidare så har framför allt England lyckats sämre än övriga länder. Övergångsfrekvensen påverkas naturligtvis också av tillgången på platser. För samtliga länder utom England studerar mellan 80 och 90 procent av 17-åringarna, i de flesta fall på heltid. I England studerar bara ca 75 procent av 17-åringarna. Endast 55 procentenheter av dessa studerar dessutom på heltid, de resterande 20 på deltid.

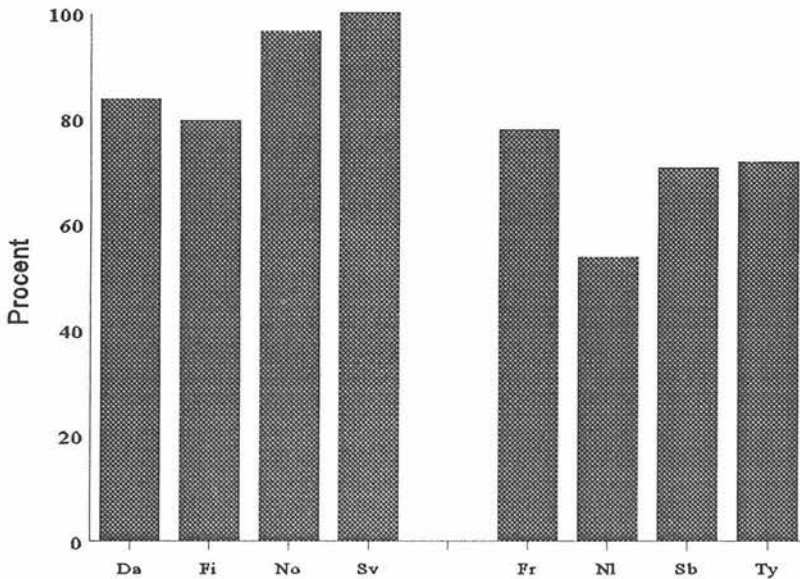
Möjligheten för barn och föräldrar att *välja skola* varierar mycket. I Danmark och Sverige liksom i England finns möjligheten för familjerna att i mån av plats välja skola, åtminstone inom den egna kommunen. Denna valfrihet gäller inte bara i förhållande till de privata skolorna, utan även mellan de offentliga. I Nederländerna, som har 70 procent skolor i privat drift, men också Danmark och Frankrike, med 10 respektive 17 procent, bidrar dessa skolor i privat drift också till en valfrihet. De engelska privatskolorna, "public schools" innebär däremot en valfrihet bara för familjer med mycket god ekonomi. Detta då de inte får något offentligt bidrag och därmed har höga elevavgifter.

Styckkostnader

Enligt uppgifter i OECD:s publikation *Education at a Glance* uppvisar Sverige de högsta styckkostnaderna för en elev på grundskolenivå, medan

Nederländerna uppvisar de lägsta. Detta framgår av figur 7.4 som redovisar skattade kostnader per elev för år 1992.²⁹

Figur 7.4 Kostnad per elev i grundskola/motsvarande år 1992
- som andel av de svenska kostnaderna (Sverige=100%)



Källa: Education at a Glance.

För en mer rättvisande bedömning av styckkostnaderna bör de rensas för skillnader vad gäller fri skolhälsovård, hemspråksundervisning m.m. samt för fri skolmat. Att göra det fullt ut har dock inte varit möjligt här, eftersom det saknas tillräckligt detaljerad redovisning. Av Statskontorets tidigare s.k. KRON-studie av grundskolan i Norden kan dock utläsas att skolhälsovården läsåret 1988/89 stod för en så låg andel av kostnaderna som en halv procent i Danmark, Norge och Sverige. Skillnader vad gäller förekomsten av skolhälsovård kan man således bortse ifrån vid en grov jämförelse.

Hemspråk och annan stödundervisning till invandrarelever och andra elever med särskilda behov kan däremot ha större betydelse. Vid tidpunkten för KRON-studien förklarade hemspråksundervisningen ca 3-4 procenten-

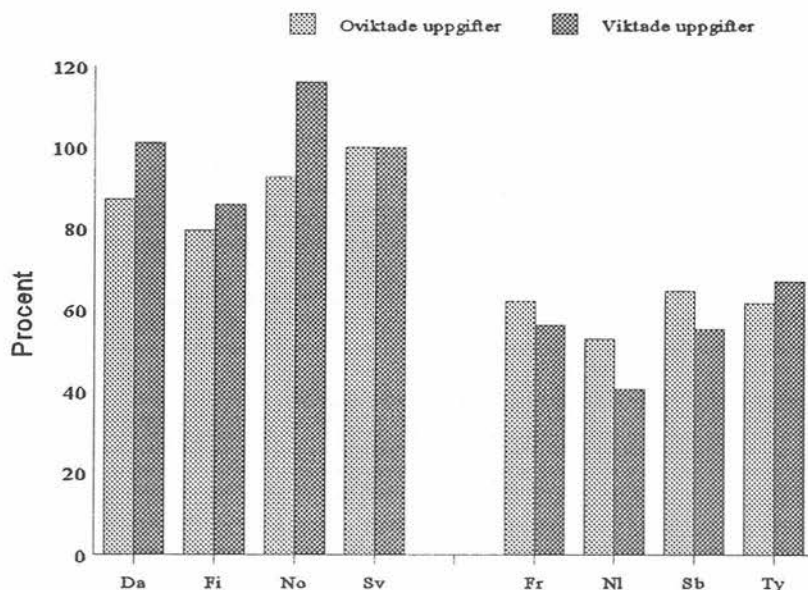
²⁹ I Education at a Glance redovisas kostnaderna uppdelat på kostnaderna för "primary education" (motsvarande låg- och mellanstadiet) respektive för "secondary education" (motsvarande högstadiet och gymnasiet). Kostnaderna per elev för grundskolan/motsvarande har därför viktats med hänsyn till antal år i de olika stadierna, i motsvarande svenska grundskolan, "primary education" och "lower secondary education".

heter av kostnadsskillnaden mellan Sverige, som hade de högsta kostnaderna, och de övriga nordiska länderna. Sverige har sedan dess genomfört kraftiga besparingar inom detta område. Eftersom uppgifter om eventuell omfattning i de övriga länderna saknas kan inga beräkningar genomföras av vad hemspråksundervisning m.m. betyder för resultaten i ovanstående diagram.

Fria skolmältider för alla barn förekommer endast Finland och Sverige. Skolmaten stod för 9,9 respektive 7,0 procent av de totala styckkostnaderna i Finland respektive Sverige i KRON-studien. Den fria skolmaten har således mer påtaglig betydelse för kostnadsskillnaderna. Exkluderas skolmaten skulle således de svenska kostnaderna per elev varit jämförbara med de norska år 1992. Även Finlands kostnader per elev skulle varit lägre. Ytterligare en faktor som kan förklara skillnaderna i kostnad per elev är antalet undervisningstimmar.

Att rensa för samtliga de olika faktorer som redovisats här är som nämnts ovan inte möjligt. I figur 7.5 redovisas dock en skattning av kostnaden per elev och undervisningstimme (60 minuter) i låg- och mellanstadiet, exklusive kostnaderna för skolmat. Som jämförelse redovisas samtidigt samma uppgifter, oviktade för dessa skillnader. För att normera antalet undervisningstimmar har uppgifter för 9-åringar använts.

Figur 7.5 Kostnad per elev i låg- och mellanstadiet år 1992, oviktat och viktat för skolmältider och antal undervisningstimmar - som andel av de svenska kostnaderna (Sverige=100%)



Källor: Education at a Glance och icke publicerat OECD-material

Per elev och undervisningstimme i låg- och mellanstadiet, exkl. skolmat, är inte längre de svenska kostnaderna högst. De norska överstiger i stället de svenska. Detta därför att Norge inte serverar skolmat och därför att de har färre undervisningstimmar än i Sverige. Av samma skäl närmar sig den tyska kostnadsnivån den svenska något. Avståndet till Frankrike, Nederländerna och England ökar räknat på detta sätt. Detta beror på att de har högre antal undervisningstimmar än Sverige.

Om man vidare antar att lärarkostnaderna utgör 75 procent av de totala kostnaderna i skolan i alla länderna, och justerar för skillnad i lärartäthet så försvinner i stort skillnaden mellan Sverige och de icke-nordiska länderna i diagrammet ovan. Finlands kostnader skulle med Sveriges lärartäthet överstiga de svenska radikalt. Även om beräkningarna delvis baseras på antaganden så antyder resultatet att skillnader i lärartäthet har avgörande betydelse för kostnadsskillnaderna mellan länderna, ett resultat som naturligtvis har att göra med att lärarkostnaderna står för en så stor andel av de totala kostnaderna i skolan.

Jämför man de nordiska ländernas styckkostnader ovan med de som redovisades i KRON-studien, och som gällde läsåret 1988/89, så är bilden något förändrad. Utan att rensa för skolmåltider m.m. hade Sverige de högsta kostnaderna i KRON-studien; Danmarks var något lägre medan Finlands och Norges låg nästan 20 procent under de svenska. Sedan dess har de danska kostnaderna per elev minskat relativt de svenska, relationen till Finland består. De norska kostnaderna har närmat sig de svenska.

Egenavgifter och bidrag

Avgifter förekommer i mycket begränsad omfattning. Den offentliga obligatoriska skolan är i princip avgiftsfri i samtliga länderna. De avgifter som förekommer avser främst skolmat. Det gäller t.ex. i Frankrike och England. I England är det dock möjligt att bli befriad från avgift om föräldrarnas ekonomi är dålig. Det gäller främst de som lever på socialbidrag. De danska fristående skolorna tar ut avgifter motsvarande mellan-skillnaden mellan det offentliga bidraget, 75% av kostnaden per elev senaste år, och den faktiska kostnaden.

Särskilda *bidrag* för barn i grundskolan finns bara i Frankrike. Bidraget, som är inkomtprovat, utgick år 1993 med motsvarande 2 300 SEK vid skolårets början. Bidraget är tänkt att täcka särskilda utgifter i samband med skolstarten, som klädinköp m.m. År 1992 var bidraget bara drygt 600

SEK³⁰. Syftet med höjningen av bidraget var att stimulera efterfrågan i ekonomin.

7.2.3 Skolbarnomsorg

I flertalet av länderna är skoldagen kort för de yngsta barnen. Det gäller särskilt i Tyskland, där eleverna går hem redan vid lunch, och i Sverige. De korta skoldagarna innebär att det krävs någon form av kompletterande omsorg om de yngre eleverna för att föräldrarna skall kunna förvärvsarbeta. Det är dock bara i de nordiska länderna som denna form av omsorg är ett offentligt åtagande. I de övriga länderna måste behovet lösas genom olika former av privata arrangemang.

Utbyggnadsgraden av skolbarnomsorg skiljer även mellan de nordiska länderna. Det är framför allt Danmark och Sverige som har en jämförelsevis väl utbyggd skolbarnomsorg. Totalt sett omfattades ca 40 procent av barnen i åldrarna 7 - 10 år i dessa båda länder år 1993. I både Danmark och Sverige var utbyggnaden av skolbarnomsorgen kraftig under 1980-talet, en utveckling som med någon förskjutning skedde parallellt med utbyggnaden av barnomsorgen. Detta kan verka naturligt eftersom behovet av omsorg knappast upphör i och med att barnet börjar skolan.

Utvecklingen är trots detta inte densamma i Finland och Norge, där utbyggnadstakten inom skolbarnomsorgen har varit avsevärt lägre än för omsorgen om de yngre barnen. I Finland omfattades år 1993 endast 5 procent av barnen i åldrarna 7 - 10 år av skolbarnomsorg. Tyvärr saknas aktuella uppgifter för skolbarnomsorg i Norge. År 1987 omfattades dock 3 procent av barnen i åldrarna 7 - 10 år av "skolefritidsordningar". Utbygganden av skolefritidsordningar är dock ett prioriterat område för den norska skolan i dag.

I alla de nordiska länderna har man kunnat välja mellan institutionsbunden skolbarnomsorg eller skolbarnomsorg i familjedaghem. Den senare formen är vanligare i Sverige än i de övriga länderna. I Danmark har denna form av skolbarnomsorg i princip försvunnit i och med att ansvaret har förts över till s.k. skolefritidsordningar i skolans regi. Även i Sverige har andelen barn i familjedaghem minskat samtidigt som andelen barn i fritidshemmen ökat. Ansvaret för fritidshemmen har även i många svenska kommuner förts över till skolan.

³⁰ Skolstartsbidraget ingår inte i tabell 7.3. Det ingår i posten "Barnbidrag" i kapitel 6.

Skolbarnomsorgen är normalt avgiftsbelagd. Nivån varierar mellan omsorgsformer och kommuner. Någon samlad redovisning av avgifterna finns inte.

I de icke-nordiska länderna, där offentligt finansierade lösningar inte förekommer i samma utsträckning, löses behovet av omsorg om de yngre skolbarnen i första hand på privat väg. Det kan ske genom hjälp av anhöriga, grannar eller privata dagmammor, men också via fritidsklubbar/motsvarande, ofta drivna av olika organisationer. Hur vanligt detta är finns det tyvärr inga uppgifter om.

I Frankrike har kyrkans och bl.a. idrottsrörelsens aktiviteter för skolbarn sin speciella bakgrund. Den franska skolan har av historiska skäl varit stängd på onsdagar, medan undervisning i stället skett på lördagsförmiddagar. Bakgrunden är att kyrkan bedrivit sin undervisning på onsdag förmiddag. Det finns s.k. "centre de loisir sans hébergement" som tillhandahåller omsorg om skolbarn under lediga onsdagar. Dessa center är avgiftsbelagda. Idrottsrörelsen m.fl. organisationer tar också vid och erbjuder olika aktiviteter. Lediga onsdagar är fortfarande regel i Frankrike även om många kommuner i dag i stället har förlagt lördagens undervisningstimmar till onsdagen. Detta sker bl.a. med hänsyn till familjernas behov av att kunna planera för sina helger samt med hänsyn till "helgpap-porna".

I flera av de icke-nordiska länderna aktualiseras i dag behovet av en mer organiserad skolbarnomsorg. Detta kan bero på att den kvinnliga förvärvsfrekvensen i de flesta länderna är högre hos kvinnor med barn i åldern 7 - 10 år än hos kvinnor med små barn. I exempelvis Storbritannien och Tyskland var ca 70 procent respektive 60 procent av dessa mödrar förvärvsaktiva år 1993 respektive 1992, nivåer som visserligen inte kan mäta sig med noteringar som ca 80 respektive 90 procent för Norge respektive Sverige. (Jämförbara uppgifter går inte att få fram för samtliga länder i studien.)

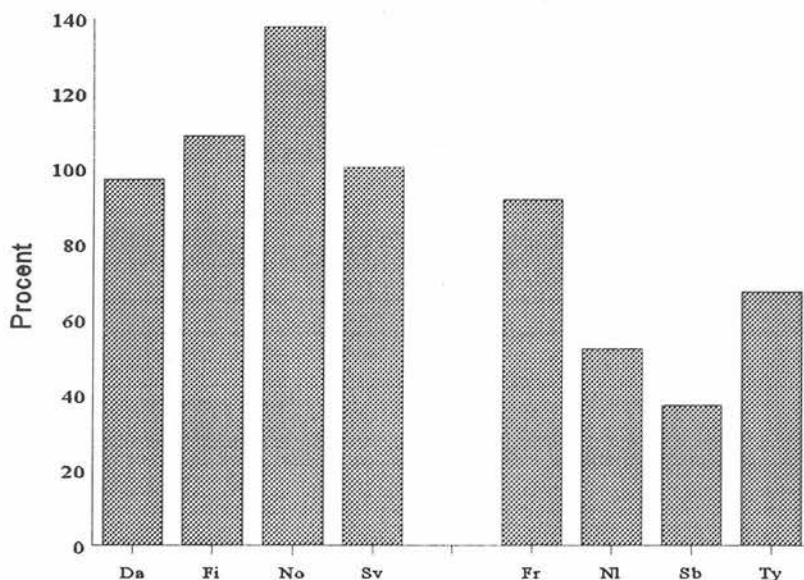
7.3 Gymnasieåldern

Med gymnasieåldern avses här den period som flertalet ungdomar antingen går i teoretiska studieförberedande eller i yrkesförberedande utbildningar. Nedan behandlas gymnasieskolan och dess motsvarigheter. Lärlingssystemen kommenteras helt kort.

7.3.1 Hur mycket satsar det offentliga?

I figur 7.6 nedan redovisas de totala offentliga utgifterna för gymnasieskolan/motsvarande för en ungdomar i genomsnitt. Redovisningen omfattar inte utgifter för särskilda insatser för ungdomar som står utanför utbildningssystemet och t.ex. omfattas av arbetsmarknadspolitiska insatser³¹.

Figur 7.6 Totala offentliga utgifter för gymnasieskolan/motsvarande för eleven år 1993 - som andel av de svenska utgifterna (Sverige = 100%)



Källor: NOSOSKO, Education at a Glance samt nationella källor.

De stora skillnaderna i totala utgifter motsvaras inte av skillnader i styckkostnader. Detta visar sig nedan. En viktig förklaring är att andelen ungdomar som fortsätter att studera efter grundskolan eller motsvarande är olika i olika länder. En annan viktig förklaring är att eleverna i praktiken går olika länge i gymnasieskolan i de olika länderna, oberoende av hur lång grundutbildningen är. I flera av länderna är det t.ex. inte ovanligt att eleverna tar flera examina, vilket gör att de inte alltid lämnar gymnasieskolan vid 18 eller 19 år. I Sverige är detta däremot ovanligt. De äldre eleverna återfinns i Sverige i stället i Komvux.

³¹ Beräkningarna är gjorda som om ungdomen levit samtliga sina gymnasieår under år 1993.

7.3.2 Teoretisk och praktisk utbildning på gymnasienivå

Struktur, inriktning och kvalitet

Med gymnasieskola avses här de utbildningsformer som motsvarar den svenska gymnasieskolan. I de flesta länderna sker i allmänhet en övergång från en skolform till en annan vid 16 år, i Frankrike vid 15 år. I Nederländerna varierar åldern för övergång mellan 15 och 16 år, beroende på utbildningens inriktning. En avgörande skillnad mellan länderna är att gymnasieskolan är frivillig i de nordiska länderna och i England, medan den i de övriga icke-nordiska länderna är obligatorisk under något eller några år. Längst sträcker sig obligatoriet i Tyskland.

Den generellt sett kortaste studie- eller yrkesförberedande utbildningen ges i England, med två år i den studieförberedande respektive ett till två år i den yrkesförberedande utbildningen. I samtliga övriga länder är den studieförberedande utbildningen tre år, oberoende av hur många år grundskolan (mostvarande) omfattar. Längden på de yrkesförberedande utbildningarna varierar mycket. De längre utbildningarna omfattar ofta ett eller två års praktik.

Som för grundskolan skiljer sig länderna vad gäller hur *differentierad* utbildningen är. Norge och Sverige har infört en samlad treårig gymnasieskola med både studie- och yrkesförberedande linjer eller program. Syftet med detta är bl.a. att även de praktiskt inriktade programmen eller linjerna skall ge en god teoretisk bas, något som anses viktigt i en allt mer föränderligt arbetsliv. I Danmark och Finland liksom i de icke-nordiska länderna görs skillnad mellan de studieförberedande och yrkesförberedande skolorna.

I alla länder deltog mindre än hälften av eleverna som studerade på gymnasienivå i studieförberedande utbildning år 1992. Särskilt låg var denna andel i Tyskland och Nederländerna. Tar man hänsyn till att ca 25 procent av eleverna i 17-årsåldern i England inte alls omfattades av skolsystemet var andelen som tog del av teoretiskt inriktad utbildning mycket låg också där. Gränsdragningen mellan vad som är studieförberedande och inte är dock inte enkel. I exempelvis Norge och Sverige, som satsar på att ge alla elever vissa teoretiska grunder oavsett utbildningsval, är möjligheterna att studera vidare trots studier på yrkesinriktade program sannolikt större än i länder med mer renodlad yrkesinriktning.

En orsak till Englands låga siffror är att yrkesutbildningen hittills i stort sett byggt på ett renodlat lärlingssystem, dvs. man har deltagit i produktionen till lärlingslön och efter fullgjord tid ansetts som fullärd yrkesarbetare. Någon varvning med teoretisk utbildning som i Tyskland har normalt sett inte förekommit. Numera försöker man ge yrkesutbildningen en annan status och den engelska regeringen har infört nya yrkesexamina,

General National Vocational Qualifications. Tidigare kunde ungdomar uppbära socialbidrag redan vid 16-års ålder, dvs. efter fullgjord skolgång, vilket minskade incitamenten för att studera. Numera hänvisas en arbetslös 16-åring till yrkesutbildning och normal studiefinansiering.

Det franska utbildningssystemet är av tradition inriktat på teoretiska kunskaper, varför Frankrike i stället har problem att göra den yrkesinriktade utbildningen attraktiv.

Denna situation skiljer sig helt ifrån Tyskland där yrkesutbildningen sedan länge haft mycket gott rykte. Den tyska yrkesutbildningen bygger på ett intimt samarbete med arbetsgivarna. Eleverna är anställda och undervisas en till två dagar per vecka i en *Berufsschule*. Ungefär 40 procent av undervisningstiden används till allmänna studier. Eleverna får betyg som ger behörighet till studier på yrkesfackskola, *Fachschulen*. För fortsatta studier finns olika program. Eftersom den tyska skolplikten gäller till dess eleven är 17 år innebär detta att alla som lämnar grundskolan måste genomgå någon form av utbildning. I många fall är detta en yrkesutbildning.

Systemet har i stort fungerat väl och skapat en hög yrkesskicklighet. Problem kan dock uppstå i branscher med en snabb teknisk utveckling, främst elektronik, där yrkeskunskaperna inhämtas via teoretiska studier. En studie som jämför tysk och svensk yrkesutbildning pekar också på att en stor del av lärlingsplatserna i Tyskland finns i mindre företag. Risken finns att dessa ser lärlingarna som billig arbetskraft. De erbjuder ofta en sämre yrkesteoretisk utbildning än de större företagen.

De nordiska länderna har en jämförelsevis teoretiskt inriktad gymnasieskola. Detta bl.a. på grund av att även den yrkesinriktade delen omfattar undervisning i teoretiska basämnen. Både i Norge och Sverige syftar t.ex. reformerna till att ge större utrymme för vissa s.k. kärnämnen, som matematik och språk.

Att objektivt jämföra kvaliteten i utbildningen på gymnasienivå är nästan omöjligt då utbildningen har så olika inriktning i de olika länderna. Tolkningen av tillgängligt underlag måste därför här ske med ännu större försiktighet än för grundskolan. Några jämförande studier av resultaten finns inte för gymnasienivån.

Skillnaderna i *lärartäthet* är stora. Jämfört med utbildningen på grundskolenivå kvarstår förhållandet att Danmark och Norge har högre lärartäthet än de icke-nordiska länderna³². Intressant är att Sverige, till skillnad från i de lägre årskurserna, ligger på ungefär samma nivå som de icke-nordiska länderna. Den svenska lärartätheten minskar således radikalt

³² Jämförelserna gäller "primary education" och "secondary education" således motsvarande låg- och mellanstadiet respektive högstadiet och gymnasieskolan.

mellan de lägre årskurserna och de högre. Det förhållandet gäller även i Tyskland, vilket kan ha att göra med lärlingsystemet. Danmarks lärartäthet förhåller sig konstant, medan övriga länder uppvisar högre lärartäthet på gymnasienivå än på grundskolan. Särskilt tydligt är detta i England.

Utbildningskraven på lärarna skiljer sig också beroende på om de undervisar i teoretiskt eller i praktiskt inriktade ämnen. De teoretiskt inriktade lärarna har normalt en akademisk examen, i vissa fall har de disputerat, samt därutöver en pedagogisk utbildning. I detta avseende överensstämmer bilden ganska väl med den som gällde för ämneslärarna som undervisar på högstadiet i grundskolan; den svenska lärarutbildningen är jämförelsevis kort. De skillnader som finns mellan länderna har således mest att göra med de olika krav som ställs i det akademiska systemet. De praktiskt inriktade lärarna har oftast en högre yrkesutbildning kombinerat med yrkespraktik och pedagogisk påbyggnad.

Den högsta andelen utexaminerade elever från utbildning på gymnasienivå uppvisar Finland, tätt följd av Tyskland. Det gäller både om man studerar andelen förstagångsexaminerade och om man tar med även en andra examen. Att eleverna tar flera examina är vanligast inom de yrkesförberedande utbildningarna. Totalt sett har även Danmark, Norge och Nederländerna en relativt hög andel examinerade elever medan Sverige, Frankrike och England ligger något sämre till.

En för gymnasieskolan viktiga kvalitetsindikator är hur stor andel av eleverna som efter sin gymnasieutbildning/motsvarande antingen går vidare till högre studier eller får ett ordinarie arbete. Ingen av dessa faktorer påverkas dock enbart av kvaliteten i gymnasieskolan. Övergången till högre utbildning påverkas också av tillgången på platser. Det är ändå intressant att konstatera att Danmark och Sverige med drygt 50 procent uppvisar de största övergångsfrekvenserna, tätt följt av Frankrike och Tyskland med knappt 50 procent. De övriga länderna ligger på nivåer vid eller strax under 40 procent.

Andelen elever som får ett ordinarie arbete är alltför beroende av det arbetsmarknadspolitiska läget för att kortsiktigt säga något om kvaliteten hos utbildningssystemet. I ett längre perspektiv kan naturligtvis framgången hos ett utbildningssystem påverka sysselsättningen. Inom parentes kan nämnas att andelen arbetslösa i befolkningen är lägre för grupper med längre utbildning än för grupper med kortare utbildning, vilket gör att tidiga studieavgångar måste ses som ett mindre gott betyg på utbildningssystemet.

Ett kvalitetsmått på den yrkesinriktade utbildningen är i vilken utsträckning eleverna sysselsätts inom den bransch de utbildats för. I studien som jämför yrkesutbildning i Tyskland och Sverige visas t.ex. att medan 20 procent av alla lärlingar i Tyskland återfanns inom mekanisk industri, återfanns endast 7 procent av alla anställda inom denna bransch. Slutsatsen

är att en stor del av lärlingarna inte kommer att få arbete inom den mekaniska industrin. För Sveriges del visar Skolverket att av de elever som gått fordonsteknisk utbildning fanns endast 38 procent i branschen tre år efter avslutade studier. För hotell- och restaurangutbildningens del var motsvarande siffra 49 procent.

Riksdagens revisorer har vidare gjort en undersökning av hur gymnasieskolans avnämare, dvs. arbetsgivare och högskolan, ser på utbildningens kvalitet. Den bild som studien ger pekar på brister vad gäller skriftlig framställning, matematik och andra främmande språk än engelska. Eleverna, främst från studieförberedande linjer, brast enligt studien även i förmågan till kritiskt tänkande och i att arbeta självständigt.

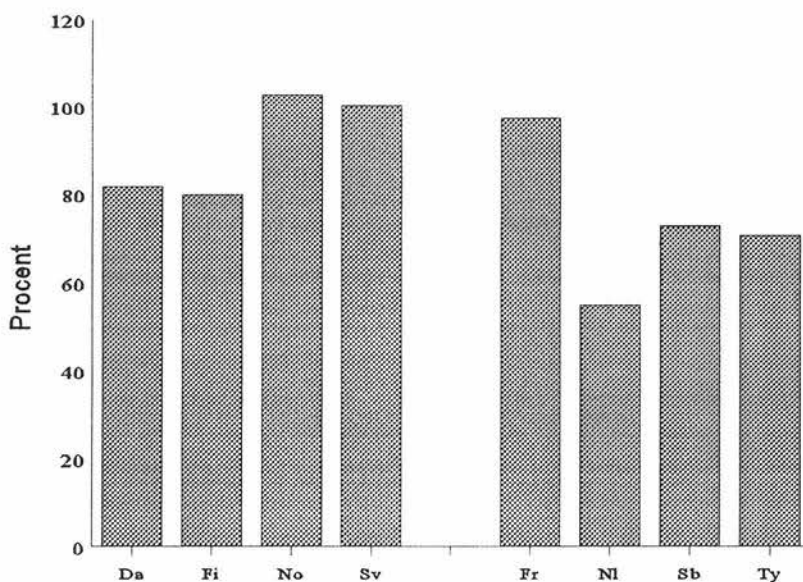
Sammantaget kan konstateras att det är svårt att ge en samlad bild av utbildningens kvalitet på gymnasienivån.

Styckkostnader

Kostnadsbilderna för utbildningar på gymnasienivå skiljer sig för vissa länder från den för grundskolan (se figur 7.7)³³. Det gäller Norge och Frankrike som på denna nivå har styckkostnader jämförbara med de svenska. I övrigt var relationerna mellan länderna däremot i stort likartade för grundskolan som för gymnasieskolan. En väsentlig skillnad är dock att kostnaderna var märkbart högre i gymnasieskolan (inkl. högstadiet). Det framgår dock inte av nedanstående diagram, utan i bilaga IV.

³³Uppgifterna baseras på uppgifter i Education at a Glance och gäller secondary education. Det innebär att även motsvarande det svenska högstadiet omfattas.

Figur 7.7 Kostnad per elev i studie- respektive yrkesförberedande utbildning på gymnasienivå år 1992 (inkl. högstadiet/motsvarande) - som andel av de svenska kostnaderna (Sverige=100%)



Källa: Education at a Glance.

Det är i princip omöjligt att fullt ut förklara kostnadsskillnaderna mellan länderna, eftersom utbildningen består av så helt skilda inriktningar. Erfarenhetsmässigt är teoretiska utbildningar "billigare" än yrkesförberedande. Det skulle innebära att både Nederländerna och Tyskland skulle ha höga kostnader per elev, ett påstående som bara stämmer i det senare fallet. Inte heller det framgår dock av diagrammet som endast redovisar de offentliga kostnaderna per elev. Tar man även med de privata så var den tyska styckkostnadsnivån jämförbar med den svenska. De privata kostnaderna i Tyskland gäller i hög grad för olika yrkesutbildningar.

En faktor som kan förklara något högre kostnader i Finland och Sverige är att dessa länder fortfarande hade fria måltider i de flesta kommuner år 1992. Sedan dess har vissa svenska kommuner infört måltidsavgifter för gymnasieelever. Tyvärr är det inte här möjligt att, som för grundskolan, rensa för skillnader i antal lektioner per år eller för förekomsten av fria måltider.

Även för kostnaderna per elev i gymnasieskolan har lärartätheten stor betydelse. För Danmark och Norge skulle kostnaderna sjunka avsevärt relativt de svenska om de hade haft en lärartäthet jämförbar med den svenska, för Tyskland skulle de stiga.

Egenavgifter m.m.

Avgifter är vanligare för utbildning på gymnasienivå än på grundskolenivå. Avgifter för läromedel är t.ex. vanligt. Nivån är dock inte sådan att den påverkar möjligheten att studera.

I alla länderna finns olika former av studiebidrag, stipendier eller liknande. De är antingen utformade som ett "förlängt barnbidrag", dvs. är generellt och betalas ut så länge studierna pågår, eller är inkomstprövade som i Finland och Norge, där familjens ekonomi och övriga omständigheter vägs in³⁴.

³⁴ Utgifterna för förlängda barnbidrag, studiebidrag m.m. ingår inte i figur 7.6. Däremot behandlas de i kapitel 6.

8 Stödet i ett helhetsperspektiv

I detta kapitel diskuteras vilka slutsatser som ur ett övergripande systemperspektiv kan dras av studien, främst för Sveriges del. Kravet på en effektiv resursanvändning är en utgångspunkt för analysen liksom hur stödet till barnfamiljerna bäst kan utformas för att uppnå de familjepolitiska målen.

8.1 Länderna satsar olika

Inledningsvis finns skäl att grovt sammanfatta de olika ländernas satsningar. Detta mot bakgrund av att stödet utifrån svenska utgångspunkter kan sägas syfta till att

- bidra till barnets och barnfamiljernas välfärd,
- stödja barnet i dess utveckling,
- förmedla kunskaper och färdigheter samt
- möjliggöra för föräldrar att kombinera barn med förvärvsarbete.

Samtliga länder satsar på att stärka barnfamiljernas ekonomi, om än i varierande utsträckning. De stora "bidragsländerna" är Norge och Frankrike. Minst satsar Danmark och Nederländerna³⁵.

Samtliga länder betonar också vikten av att förmedla kunskaper och färdigheter. Skillnaderna i totala utgifter per barn är inte så stora för skolan. Att utgifterna fördelas över olika antal studieår gör dock att de varierar mer räknat per elev och år. Särskilt höga är styckkostnaderna i Norge och Sverige. Tillsammans med Danmark har dessa båda länder också avsevärt högre lärartäthet än övriga länder.

I samtliga länder deltar majoriteten av barn i någon form av skolförberedande verksamhet året eller åren innan skolstarten. I framför allt de nordiska länderna och i Frankrike omfattas även yngre barn av offentlig

³⁵ Med "bidrag" avses bidrag, skattesubventioner, bostadsbidrag och bidragsförskott.

barnomsorg. Ett skäl till detta har att göra med behovet av tillsyn när föräldrarna arbetar. Ett annat utgår från barnens behov av utveckling och likvärdiga förutsättningar.

Genom utbyggnaden av både föräldraförsäkring och barnomsorg tar det offentliga i de nordiska länderna ett stort ansvar för att ge föräldrar möjlighet att kombinera barn med förvärvsarbete, medan Nederländerna och Storbritannien i stället har valt att i princip helt göra detta till ett ansvar för det privata. Detta återspeglas också i den låga kvinnliga förvärvsfrekvensen i dessa båda länder.

8.2 Hur generellt är stödet?

Det svenska välfärdssystemet har traditionellt sett betraktats som generellt. Frågan är dock om detta stämmer vid en internationell jämförelse.

Bidragens och skattesubventionernas utformning är avgörande vid en bedömning av hur generellt stödet till barnfamiljerna är. Man bör kunna hävda att ett bidragssystem är generellt om det riktar sig till alla familjer, möjligen i ännu högre grad om det inte varierar med familjernas inkomster. Detta kan mätas i bidragens samlade inkomstomfördelande effekter, som således beror både av om bidragen är inkomstprövade och av om de är inkomstberoende.

I tabell 8.1 har bidrag och skattesubventioner fördelats på inkomstprövade respektive ej inkomstprövade bidrag³⁶. Andelen *inkomstprövade* bidrag var stor i Frankrike och Storbritannien år 1993. Detta gällde dock även för Sverige, vilket beror på att bostadsbidragen svarar för en jämförelsevis stor del av de samlade bidragen till barnfamiljerna. I Frankrike och Storbritannien beror den höga andelen också på förekomsten av särskilda inkomstprövade bidrag till barnfamiljerna.

³⁶Med inkomstprövade bidrag avses bostadsbidrag och inkomstprövade barnbidrag, således bidrag som utgår till grupper med lägre inkomster. Med ej inkomstprövade bidrag avses de generella barnbidrag och skattesubventioner som utgår till alla samt bidragsförskott.

Tabell 8.1 Bidrag och skattesubventioner till genomsnittsbarnet år 1993, fördelat på inkomstprövade respektive icke inkomstprövade - i procent

	Icke inkomstprövade	Inkomstprövade
Danmark	83,5	16,5
Finland	83,7	16,3
Norge	94,7	5,3
Sverige	75,6	24,4
Frankrike	58,9	41,1
Nederländerna	90,4	9,6
Storbritannien	61,6	38,4
Tyskland	92,5	7,5

Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m fl.

I tabellen är bidragförskotten definierade som icke inkomstprövade bidrag. Detta då de inte prövas mot mottagarens inkomst. Det är dock inte självklart att definiera dem på detta sätt, då de är inkomstprövade mot den underhållsskyldiges inkomster. Betraktas bidragsförskotten istället som inkomstprövade ökar Sveriges andel inkomstprövade bidrag till ca 35 procent, och närmar sig således den franska och brittiska nivån, som däremot inte påverkas nämnvärt.

Om även socialbidragen tas med i beräkningarna skulle Storbritannien däremot få en mycket hög andel inkomstprövade bidrag. Det gäller även för Danmark och Nederländerna. I samtliga dessa tre länder är således utgifterna för socialbidrag relativt sett mycket stora. Beräkningarna av socialbidragen är dock osäkra (se bilaga V).

Även bidrag och skattesubventioner som *inte* är inkomstprövade, och som därför utgår till alla i sin målgrupp, kan emellertid ha inkomstomfördelande effekter. Detta genom att de är *inkomstberoende*. Inkomstberoendet i bidrags- och skattesubventionssystemet är kraftigast i Frankrike, där effekten av skattesubventionerna är att inkomsttagare med höga inkomster blir särskilt prioriterade (se kapitel 6, figur 6.1). Samma effekt av skattesystemet finns i Tyskland, fast mindre uttalat. I övriga länder med skattesubventioner är de inkomstomfördelande effekterna av begränsad omfattning.

De samlade inkomstomfördelande effekterna av skattesubventionerna och inkomstprövade bidrag i tar delvis ut varandra Frankrike. Skattesubventionerna prioriterar familjer med höga inkomster medan de inkomstprövade barnbidragen prioriterar familjer med låga inkomster. Typfamiljsberäkningarna i kapitel 6 antyder att detta sker på medelinkomsttagarnas bekostnad. Man kan ifrågasätta om inte kombinationen av en inkomstrelaterad skattesubvention till barnfamiljer och inkomstprövade barnbidrag är en

onödigt komplicerad metod att fördela barnsubventionerna. I Tyskland kompenseras skattesubventionernas inkomstomfördelningseffekt genom ett inkomstprövat barnbidrag.

Sammantaget framstår Sverige och Storbritannien som de länder som har de största inkomstomfördelningseffekterna av sina bidrag och skattesubventioner. För Storbritannien är detta inte särskilt förvånande med tanke på att där finns uttalade ambitioner att prioritera inkomstprövade förmåner. För Sveriges del är det dock mer överraskande.

Genom den föreslagna åtstramningen av de svenska bostadsbidragen kommer omfattningen av de inkomstprövade bidragen minska. Sedan år 1993 har emellertid även barnbidragen sänkts. Den samlade effekten bör därför inte leda till någon radikal förändring av Sveriges position i förhållande till de övriga länderna vad gäller graden av inkomstomfördelning.

För *ersättningar vid föräldraledighet* är det mer komplicerat att bedöma graden av generalitet. En grundförutsättning för att dessa ersättningar skall kunna ses som generella är att det skall vara möjligt för flertalet mödrar att kvalificera sig för "föräldrapenning". Det är dock endast i Finland och Sverige som i princip *alla* kvinnor omfattas av försäkringen och därmed får någon form av ersättning i samband med barns födelse. I Norge och Tyskland utgår minimibelopp till flertalet kvinnor som inte kvalificerat sig. I övriga länder finns däremot inga garantibelopp. Att sedan föräldrapenningen varierar med inkomstens storlek är ett utslag av föräldrapenningens försäkringskaraktär. Bara i Storbritannien är den ersättning som utgår efter barnets födelse inkomstberoende.

En förutsättning för att den *offentligt finansierade barnomsorgen* skall kunna betraktas som generell är att den omfattar merparten av barnen i ett land, eller åtminstone är tillgänglig för merparten av de som efterfrågar den. Vidare bör avgiftssystemet inte utestänga familjer med låga inkomster. Barnomsorgen måste med dessa utgångspunkter bedömas vara generell till karaktären i de nordiska länderna, medan motsatsen gäller för Nederländerna och Storbritannien. I Frankrike är tillgängligheten hög och avgifterna låga för barn från tre års ålder. För de yngre barnen är däremot avgifterna höga. Tyskland befinner sig i en mellanställning.

På motsvarande sätt kan *grundskolan* sägas vara definitionsmässigt generell. I princip alla barn går i grundskola (motsv.) i samtliga länder. Vidare är skolan i princip avgiftsfri i alla länderna. Med undantag för Storbritannien går också flertalet elever vidare till studier i motsvarande den svenska *gymnasieskolan*. De nordiska ländernas, och då framför allt Norges och Sveriges, sena differentiering av eleverna kan däremot bedömas stå för en högre grad av generalitet än de övriga ländernas tidiga differentiering på utbildning med teoretisk och praktisk inriktning.

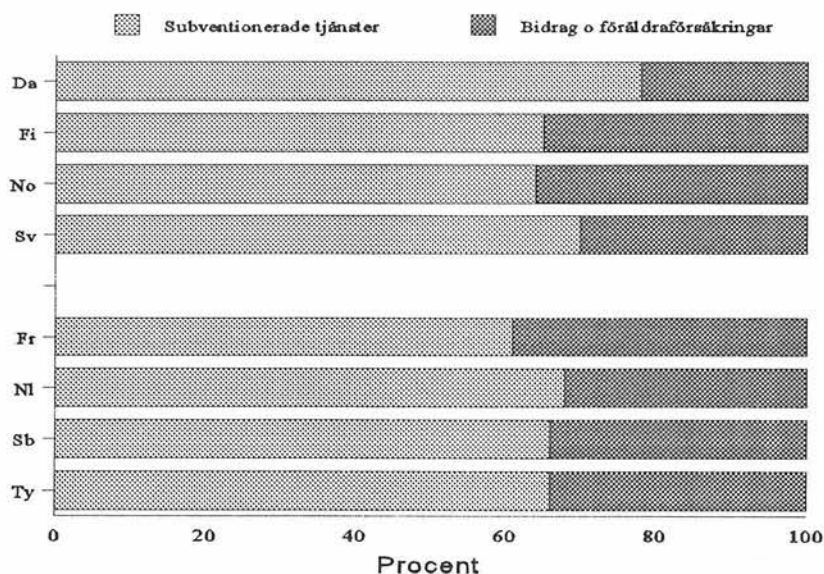
Sammantaget innebär detta att stödet till barnfamiljerna i de nordiska länderna är jämförelsevis generellt utformat. Något förvånande utgör det svenska bidragssystemet det enda verkliga undantaget från detta, genom kraftiga inslag av inkomstomfördelning. Stödet till barnfamiljerna i de icke-nordiska länderna har däremot nästan genomgående mer eller mindre icke-generella inslag. Undantag är bl.a. den franska barnomsorgen som når i princip alla barn redan från tre års ålder samt barnbidragssystemen, som i samtliga länderna vänder sig till alla familjer.

8.3 Daghem eller barnbidrag?

I samband med att omfattningen av på de offentliga utgifterna har fokuserats under senare år har ofta hävdats att "verksamheterna" eller de subventionerade tjänsterna bör prioriteras framför bidrag och transfereringar. Här skulle det innebära att subventioner till barnomsorg och skola bör prioriteras framför bidrag och föräldraförsäkring. Hur ser då fördelningen ut i en internationell belysning?

Mycket grovt kan detta studeras genom att ländernas totala utgifter fördelas mellan subventionerade tjänster respektive bidrag och föräldraförsäkring (se figur 8.1). Att alla länder satsade merparten av sina utgifter på de subventionerade tjänsterna år 1993 är inte förvånande, med tanke på att kostnaderna för såväl barnomsorg som skola är höga samt att de adderas över många år. Mest prioriteras de subventionerade tjänsterna i Danmark. Jämfört med övriga länder satsade även Sverige en stor andel av de totala utgifterna på de subventionerade tjänsterna.

Figur 8.1 Fördelning av utgifterna för stödet till genomsnittsbarnet på subventionerade tjänster respektive bidrag och föräldraförsäkring

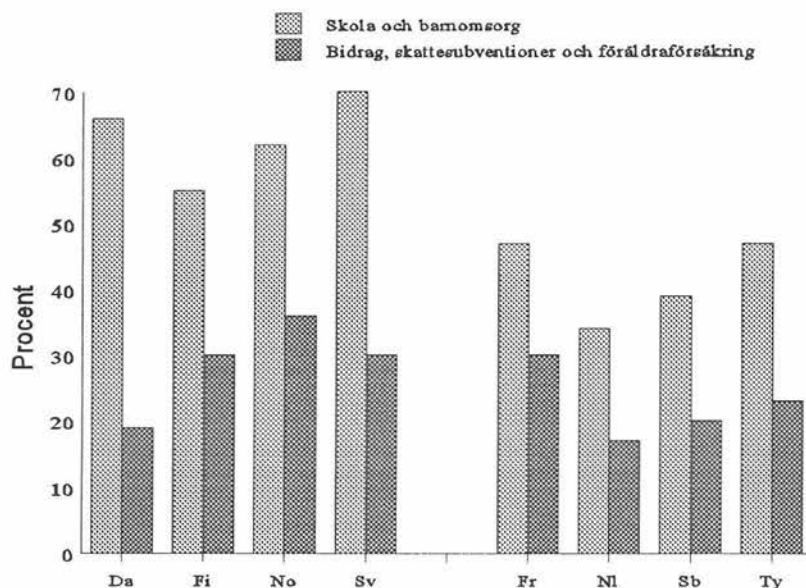


Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m.fl.

Att bilden är så likartad för länderna beror på att de länder som är restriktiva med stöd till subventionerade tjänster också är det i fråga om bidrag, skattesubventioner och föräldraförsäkring. Både Nederländerna och Storbritannien hade i absoluta tal knappast några utgifter alls att räkna med för barnomsorg. Trots detta hade de en hög andel utgifter för de subventionerade tjänsterna, vilket beror på att de också hade låga utgifter för föräldraförsäkring och för den delen inte heller särskilt höga utgifter för bidrag och skattesubventioner.

Detta gör att en relativ jämförelse inte ger en fullt rättvisande bild av hur länderna valt att prioritera. Skillnaderna framstår först vid en jämförelse i absoluta tal. I nedanstående diagram (figur 8.2) belyses därför fördelningen mellan å ena sidan subventionerade tjänster, å andra sidan bidrag och föräldraförsäkring. Ländernas utgifter relateras till de *totala* svenska utgifterna.

Figur 8.2 Jämförelse av de totala utgifterna för genomsnittsbarnet på å ena sidan skola och barnomsorg och å andra sidan bidrag, skattesubventioner och föräldraförsäkring m.m. - som andel av Sveriges totala utgifter



Källor: Beräkningar baserade på underlag från EUROSTAT, NOSOSKO, Education at a Glance m fl.

Av diagrammet framgår klart att utgiftsnivåerna för å ena sidan subventionerade tjänster och å andra sidan bidrag, skattesubventioner och föräldraförsäkring ofta följs åt. Norge och Sverige satsar jämförelsevis mycket, medan Nederländerna och Storbritannien jämförelsevis litet på båda utgiftstyperna. Att Danmark är ett land som valt att prioritera de offentligt finansierade tjänsterna framför bidrag och föräldraförsäkring bekräftas även här. (Det bör observeras att hänsyn inte tagits till socialbidragens effekter.)

Slutsatsen för Sveriges del är att utgifterna är höga för såväl subventionerade tjänster som för bidrag och föräldraförsäkring. I en internationell belysning kan man därför inte säga att Sverige har gjort något uttalat strategiskt val mellan de båda formerna för att subventionera barnfamiljerna. Detta trots att barnbidragen internationellt sett är låga i Sverige. Utvecklingen i Sverige efter 1993 har inte påtagligt förändrat relationen mellan de båda utgiftstyperna.

8.4 Effektivisera eller ompröva?

Det kan inte uteslutas att behovet att begränsa de offentliga utgifterna kommer att kvarstå även framgent. Dessutom finns alltid skäl att sträva efter ett effektivt resursutnyttjande. Man kan därför fråga sig om det i Sverige fortfarande finns utrymme att effektivisera det befintliga stödsystemet - utan att göra avkall på de familjepolitiska målen - eller om bara omprövning återstår.

Bidrag och skattesubventioner

De svenska *barnbidragen* är internationellt sett låga, och därför knappast det som man först tänker på som besparingsobjekt. Det är dock viktigt att konstatera att barnbidragen för majoriteten svenska familjer har mindre betydelse än för många familjer i de övriga länderna. Detta eftersom barnfamiljen i Sverige ofta har två förvärvsinkomster, vilket inte lika ofta är fallet i länder som Nederländerna, Storbritannien eller Tyskland. Tillskottet från en andra inkomst är normalt sett större än ett barnbidrag, även när hänsyn tas till de kostnader som är förknippade med att förvärvsarbete. Även för ensamstående föräldrar bör det därför normalt sett löna sig bäst att förvärvsarbete. Stödformer som möjliggör förvärvsarbete ter sig i detta perspektiv viktigare än det generellt riktade barnbidraget.

De problem som uppstår vid ökande arbetslöshet behandlas inte här. De bör inte lösas via stödet till barnfamiljerna utan i andra system. Det är dock vanligt att även dessa tar hänsyn till om den som är arbetslös har barn eller ej. Att jämföra utfallet för dessa subventioner har dock inte legat inom ramen för denna studie.

Ju lägre nivå på det generella barnbidraget, desto viktigare ter det sig emellertid att bevaka bidragssystemets fördelningseffekter. Det kan därför te sig förvånande att man nyligen valt att spara på flerbarnstillägget, som anses ha en god fördelningsmässig träffsäkerhet, och inte i högre grad på barnbidraget generellt. En förklaring kan vara att de samlade bidragen till barnfamiljerna i Sverige är så kraftigt inkomstomfördelande redan utan flerbarnstillägg. Detta då en så stor andel av barnfamiljerna får bostadsbidrag.

Bostadsbidragen har i Sverige i hög grad riktats till barnfamiljerna. Under vissa perioder har de endast utgått till dessa. I praktiken kan de därför jämföras med andra länders inkomstprövade barnbidrag. Det gör att även om omfördelning i Sverige mellan de som har barn och de som inte har barn är måttlig på grund av det låga barnbidraget, är istället omfördelningen mellan inkomstgrupper påtagligare.

Bostadsbidrag är ett sätt att åstadkomma omfördelning mellan grupper på olika inkomstnivåer; inkomstprövade barnbidrag är ett annat. Skillnaden är att villkoren för att erhålla bostadsbidrag tar hänsyn både till familjernas inkomst *och* utgifter, medan de inkomstprövade barnbidrag som ingår i beräkningarna i denna studie endast baseras på familjernas inkomster. Det är omöjligt att här dra någon entydig slutsats om vilken av dessa modeller som är att föredra.

Ett bidragssystem som också tar hänsyn till barnfamiljernas utgifter, i det här fallet för bostad, har dock sannolikt konsekvenser för hur familjerna prioriterar, vilket också kan vara syftet. Genom bostadsbidraget söker man t.ex. ge barn en god bostadsstandard, oberoende av föräldrarnas ekonomi och prioriteringar. Det kan emellertid diskuteras om detta är effektivt ens ur ett familjeekonomiskt perspektiv. Att genom bostadsbidrag öka efterfrågan på bostäder med hög standard kan dessutom ha icke önskade effekter på hyresnivåer och kostnader i bostadsbyggandet. I detta avseende är inkomstrelaterade barnbidrag en neutralare lösning.

De svenska bostadsbidragen, men också *bidragsförskotten*, har nyligen setts över. De förslag som detta har lett fram till syftar till att öka träffsäkerheten hos bidragen, vilket skulle minska de offentliga utgifterna. Vad gäller bostadsbidragen handlar det om att basera utbetalningarna på mer relevanta inkomstuppgifter än i dag. Vad gäller bidragsförskotten att öka de underhållsskyldigas ansvar, bl.a. genom att endast ta hänsyn till deras inkomster, inte deras utgifter. I praktiken innebär detta att de underhållsskyldiga i högre grad kommer att stå för underhållet själva. Varken för bostadsbidragen eller för bidragsförskotten innebär dock förslagen några radikala förändringar av systemen, snarare effektiviseringar inom ramen för dessa.

I samtliga länder utom i Sverige finns någon form av särskild subvention till ensamstående föräldrar, t.ex. i form av ett särskilt barnbidrag. Detta utöver bidragsförskottet som i princip är en ersättning för uteblivet underhåll. Detta är intressant med tanke på den diskussion som för närvarande pågår om de ensamstående föräldrarnas levnadsnivå, där många är socialbidragsberättigade.

Fördelen med att som i övriga länder ha någon form av generellt kompletterande stöd till ensamstående föräldrar skulle kunna vara att stora grupper av dem inte stadigvarande behöver belasta socialbidragssystemet, ett system som i första hand är avsett för tillfälliga behov av inkomstförstärkningar. I flera av de övriga länderna får dock många ensamstående föräldrar socialbidrag, trots ensamförälderstöd. Det gäller t.ex. i Storbritannien, där detta bl.a. beror på att många av de ensamstående föräldrarna inte förvärvsarbetar.

Nackdelen med särskilt bidrag till ensamstående med barn, t.ex. i form av extra barnbidrag, är att inte alla ensamstående föräldrar har behov av denna

typ av subvention. För att komma åt detta skulle de behöva vara inkomstprövade. Man bör också beakta att ju mindre generella bidrag är, desto lättare är de att manipulera. I jämförelse med övriga länder kan man dessutom ifrågasätta behovet av särskilda ensamförälderstöd i Sverige. I många länder är ensamförälderstödet en kompensation för de sambeskattningseffekter som par kan dra nytta av. I Sverige förekommer ingen sambeskattning av inkomster, vilket gör att de ensamstående inte på samma sätt är missgynnade via skattesystemet (se vidare bilaga I).

Ersättning vid föräldraledighet

Den svenska *föräldrapenningen* ter sig generös i en internationell jämförelse. Detta främst på grund av att ersättningsperioden är lång trots de besparingar som genomförts under senare tid. Det innebär att föräldrapenningen i högre grad än flertalet av de övriga ländernas ger föräldrar möjlighet att kombinera förvärvsarbete och barn, särskilt jämfört med Nederländerna och Storbritannien.

Frågan är dock om nivån på förmånerna i den svenska föräldrapenningen är nödvändig för att uppnå detta mål. Det är naturligtvis mycket svårt att bedöma. Det är dock rimligt att tänka sig att vissa ytterligare begränsningar av föräldrapenningen skulle kunna genomföras utan att menligt påverka möjligheten att kombinera förvärvsarbete och barnafödande. Det gäller åtminstone de s.k. garantidagarna (90 dagar med 60 kronors ersättning per dag), som sannolikt skulle kunna tas bort utan alltför negativa effekter. Även om de står för en mindre del av utgifterna för föräldraförsäkringen, är beloppen inte negligerbara.

Att den tillfälliga föräldrapenningen har någon omfattning endast i Sverige, Norge och Tyskland leder i sig inte till slutsatsen att den bör göras till föremål för direkta besparingar. Den tillfälliga föräldrapenningen utgör en central länk i de system som möjliggör kvinnors förvärvsarbete och är därför sannolikt på många sätt viktigare än allmänna inkomstförstärkningar. Man skall samtidigt komma ihåg att det finns avtalslösningar i andra länder. Dessa är dock inte tillnärmelsevis lika generösa som det svenska systemet, och når långt ifrån alla förvärvsarbetande mödrar, än mindre fäder.

Det är emellertid inte självklart att en helt offentligfinansierad föräldraförsäkring är det enda alternativet. I övriga länder finns exempel på att kortare ersättningsperioder kompletteras via olika former av avtalslösningar, dock inte alls i den omfattningen att den sammantagna föräldrapenningen närmar sig den svenska. Även i Sverige förekommer kompletterande avtalslösningar. Det gäller bl.a. för statligt anställda och då som utfyllnad för lägre ersättningsnivåer. En lägre föräldrapenning och framför allt en lägre

ersättningsnivå i den tillfälliga föräldraförsäkringen skulle därmed kunna leda till fler kompletterande avtalslösningar. Den senare har tydliga försäkringsinslag.

En fördel med ökade inslag av kompletterande avtalslösningar kan vara att de oftast är rena försäkringslösningar, något som tydliggör kostnaderna för försäkringen, och därmed bör bidra till en ökad kostnadsmedvetenhet. Detta går naturligtvis även att åstadkomma i de offentliga systemen, om de konstrueras på likartat sätt. Det kräver dock att avgifterna tydligt kopplas till förmånerna. En annan effekt av att öka inslagen av avtalslösningar är att en överföring av delar av den offentliga försäkringen till privata försäkringar minskar utgifterna i det offentliga systemet. Ett generellt avtalsbaserat system kan kombineras med lagstiftning i syfte att säkerställa en viss miniminivå för ersättningen. Därmed kan i princip samma målsättning uppnås som i ett offentligt system.

En nackdel med att öka andelen kollektiva avtalsförsäkringar är att dessa kan leda till gränsdragningsproblem gentemot de offentliga trygghetssystemen. En annan är att kollektiva avtalsförsäkringar kan leda till olikheter mellan grupper på arbetsmarknaden. Frågan är dock hur stor denna effekt verkligen är.

Det är slutligen osäkert från vilken ersättningsnivå avtalslösningar skulle uppstå. Dagens ersättningsnivåer har uppenbarligen inte någon större omfattning lett fram till kompletterande lösningar. En tolkning av detta skulle kunna vara att dagens ersättningsnivåer, även efter att ersättningsnivån sänkts, inte kräver komplement. En annan, och minst lika sannolik slutsats, är att frånvaron av kompletterande avtalslösningar beror på att villkoren i socialförsäkringen inte betraktas som tillräckligt stabila för att etablera alternativa försäkringslösningar.

Barnomsorg

Utgifterna för den svenska *barnomsorgen* är stora och skulle därför kunna förväntas rymma en betydande besparingspotential. Med en oförändrad struktur är det dock tveksamt hur stora denna är. Betydande besparingar har genomförts under 1990-talets första hälft. Även om beräkningarna är mycket grova så visar jämförelserna på att kostnaden per barn och timme inte längre är anmärkningsvärt höga i Sverige. De svenska utgifterna för barnomsorgen är höga främst därför att den tillhandahåller heldagsomsorg.

Frågan är då om svensk barnomsorg genom att omstrukturera verksamheten kan tillföras nya uppgifter, utan att öka de totala utgifterna för kommunerna. Är det möjligt att inom givna resurser klara både att ge *alla* barn en pedagogiskt inriktad förskola *och* bidra till omsorg för de som behöver. Det skulle innebära att de samlade målen för barnomsorgen var

uppfyllda. De barn som idag inte får del av någon skolförberedande verksamhet att tala om är sannolikt i många fall de barn som bäst behöver den, t.ex. barn till föräldrar som saknar arbete eller barn med annat hemspråk än svenska.

Vad som framstår som kännetecknande för den svenska, och för den delen även de övriga nordiska ländernas barnomsorg, är att den relativt oprioriterat kombinerar flera olika mål. Det är möjligt att en förutsättningslös översyn av barnomsorgen skulle leda till slutsatsen att en tydligare struktur och en tydligare prioritering av de pedagogiska målen skulle öka effektiviteten i dagens system. En utgångspunkt för en sådan översyn bör i så fall vara barnomsorgen som en del av ett pedagogiskt system. En annan bör vara att ett helhetsgrepp tas över de samlade resurserna för skola, barnomsorg och skolbarnomsorg. Redan den mer begränsade integrering som genomförts i vissa kommuner visar att detta ökar effektiviteten.

Vid en förutsättningslös översyn av dagens barnomsorg bör också alternativa sätt att finansiera själva omsorgen kunna prövas. Stöd för köp av barnomsorg finns bl.a. i Frankrike och i Storbritannien. I båda dessa fall har stödet utformats så att de endast kan nyttjas av vissa grupper - i Frankrike företrädesvis av familjer med god ekonomi, i Storbritannien av familjer med sämre förutsättningar. Det går naturligtvis att utforma generella lösningar av liknande slag. Ett generellt statligt barnomsorgsbidrag har tidigare beskrivits i rapporten "Statens roll inom vård och omsorg"³⁷. Enligt förslaget skulle bidraget göra det möjligt för föräldrar att köpa *godkänd* barnomsorg på en marknad där kommunen är en producent bland andra. Bidraget skulle däremot inte kunna användas för annan konsumtion.

Prisstyrning av barnomsorgsefterfrågan är också en intressant lösning. I vissa kommuner i Sverige styr man redan efterfrågan genom att prissätta tjänsterna i relation till deras faktiska kostnader, både i förhållande till nyttjandegrad och i förhållande till valet av omsorgsform. Den samhällsekonomiska effekten av att styra nyttjandegraden med priser har diskuterats. Det finns tecken som tyder på att samhället förlorar mer på den skatteintäkt som försvinner av att föräldrar går ned i arbetstid än det vinner på minskade barnomsorgsutgifter. Att styra mot billigare omsorgsformer borde däremot ha mer entydiga effekter och kunna leda till ett bättre resursutnyttjande. Det har inte här varit möjligt att studera föräldrars betalningsvilja för olika tjänster. En sådan studie skulle kunna ge intressant underlag för en fortsatt diskussion om den framtida barnomsorgens utformning.

³⁷ Statens roll inom vård och omsorg, Ds 1994:40

Skola

En fråga som inställer sig vid jämförelsen med de övriga länderna är om de höga svenska kostnaderna per elev för *skolan* motsvaras av en motsvarande hög kvalitet, en annan är om kostnaderna är motiverade utifrån de mål som formulerats för den svenska skolan.

Vad gäller grundskolan kan kostnadsskillnaderna i hög grad förklaras av att Sverige, liksom Danmark och Norge, har mycket hög lärartäthet. Detta innebär emellertid inte att skolklasserna skulle vara särskilt små i Sverige. Den höga lärartätheten beror istället bl.a. på insatser för barn med särskilda behov, för elever som inte har svenska som modersmål samt att lärare går in som förstärkningsresurser i klassrummet. Dessa insatser bidrar till att elever med olika särskilda behov i hög grad är integrerade i den svenska skolan. Frågan som ändå måste ställas är hur väl dessa insatser utnyttjas.

Den höga lärartätheten i Sverige kan också förklaras av att de svenska lärarna har jämförelsevis liten undervisningsskyldighet. Det krävs helt enkelt fler lärare i Sverige för att åstadkomma samma undervisningstid i klassrummet som i övriga länder. Detta slår dock inte igenom fullt ut på kostnaderna eftersom de svenska lärarna jämfört med flertalet av länderna också har en lägre lönenivå, något som kan ha ett samband med att de har en jämförelsevis kort utbildning.

Vad är det då som lägger grunden för en god kvalitet i skolan? En viktig faktor är den tid som eleverna får i varje ämne. En annan viktig faktor, som bekräftar hypotesen att kvalitet inte bara beror av storleken på resurser som satsas i en verksamhet, gäller betydelsen av ett tydligt ledarskap. Den forskning som bedrivits inom skolområdet pekar på just detta. Det tydliga ledarskapet har bl.a. betydelse för att skapa en väl fungerande organisation i skolan. Dessutom är det en förutsättning för att skapa väl fungerande arbetsgemenskaper, med gemensamma mål. Detta har bl.a. visat sig inom ramen för arbetet med "Accelerated schools" i USA (se avsnitt 7.2).

Inom gymnasieskolan är kostnaderna per elev högre än i grundskolan i alla länderna. Styckkostnaderna är erfarenhetsmässigt höga framför allt för de elever som deltar i vissa av de yrkesinriktade programmen. Det kan därför ifrågasättas om en alltför kraftig prioritering av den yrkesinriktade utbildningen är rimlig. Treårigt gymnasium har nyligen genomförts fullt ut i Sverige, även för den yrkesinriktade gymnasieutbildningen. Detta därför att det anses viktigt att alla elever som lämnar gymnasiet i framtiden skall ha en bra grund i vissa basämnen, som matematik, svenska och engelska.

Att detta anses viktigt beror på att arbetslivet förväntas ställa krav på bättre grundkunskaper i framtiden. Dessutom förväntas arbetstagarna byta yrke fler gånger under sin yrkesaktiva tid än i dag. Löpande fortbildning som ställer krav på grundkunskaper kommer därför att bli viktigare. I detta perspektiv, och med tanke på att en stor del av eleverna på de yrkesinrikta-

de linjerna inte verkar finna sin sysselsättning inom de yrken de studerat för, kan det finnas skäl att särskilt utvärdera yrkesutbildningen inom gymnasieskolan. Detta framför allt med utgångspunkt i följande frågeställningar: Var återfinns de elever som genomgått yrkesutbildningen, både i ett kortsiktigt och i ett litet längre perspektiv. I vilken utsträckning svarar utbildningen mot eventuella framtida arbetsgivares krav. Var går gränsen för det offentliga åtagandet i detta sammanhang?

Avslutande kommentarer

Sammantaget tyder resultaten på att det finns ytterligare möjligheter att minska utgifterna för det svenska stödet till barnfamiljerna, särskilt i ett internationellt perspektiv. Föräldraförsäkringen måste fortfarande bedömas som generös. Utgifterna för barnomsorg och skola är också stora. Det är i det sammanhanget viktigt att påminna om att barnomsorgen och skolan tillsammans står för ca 70 procent av de svenska utgifterna som studerats i denna rapport. Det gör att även små besparingar inom dessa verksamheter kan innebära stora belopp, som antingen kan sparas eller återföras till andra delar av systemet. Det bör framför allt vara möjligt att få ut mer för insatta resurser. Barnomsorg och skola bör t.ex. kunna effektiviseras, bl.a. genom att ett helhetsgrepp tas över deras samlade resurser.

Mer omfattande besparingar kräver dock att målen för familjepolitiken omprövas eller åtminstone prioriteras sinsemellan samt att systemens grundläggande struktur prövas förutsättningslöst. Är det t.ex. vilket antyds ovan, numera viktigare att stödja föräldrars möjlighet att förvärsvarbeta än att bidra med generella inkomstförstärkningar? Kan målen för barnomsorgen prioriteras, och därigenom skapa förutsättningar för en verksamhet i delvis andra former? Är det möjligt att överlåta delar av föräldraförsäkringen till kompletterande avtalslösningar? I inledningen till denna rapport konstateras att den inte syftar till att ge svar på dessa frågor. Däremot vill den bidra med ett underlag för denna typ av prövning.

Referenser

- Abrahamsson K., Fägerlind I., Husén T. & Ringborg E.: *Europaskolan*
Barne- og Familiedepartementet, St. prp. nr 1 for budsjetterminen
1996
- *Tiltak for barn og ungdom*, vedlegg till St. prp. nr 1
- Boverket: *Svensk bostadsmarknad i internationell belysning*, rapport
1993:2
- *Bostadsbidrag 1991*, 1992-03-16.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H. & Whiteford P. 1993: *Support for
Children, A Comparison of Arrangements in fifteen Countries*, Research
Report No. 21
- Bundesrepublik Deutschland: *Bericht über die Entwicklung des Bildungs-
wesens 1992-1994*
- Caisse Nationale des Allocation Familiales: *Statistiques 93, Prestations
Familiales*
- Carrol, John B.: *The Teaching of French as a Foreign Language in Eight
Countries* (IEA)
- Comber, L.C. and John P. Keeves: *Science Education in Nineteen
Countries* (IEA)
- Commission of the European Communities: *Social Protection in the
Member States of the Community, Situation on July 1st 1993 and
Evolution*; MISSOC
- Danish Ministry of Economic Affairs: *Elements of Social Security in 5
European Countries, A Comparison*, Copenhagen Oct, 1994
- *Elements of Social Security in 6 European Countries, A Comparison*,
Copenhagen Oct. 1995
- Danish National Institute of Social Research 1994: *Recent Trends in
Cash Benefits in Europe*. Social Security in Europe 4.
- Danmarks statistik: *Statistisk årbog, 1994* och *Social sikring og retsvæsen*,
1995:2
- Daun, Holger, Mina O'Dowd & Shangwu Zhao (editors): *The Role of
Education in Development*
- Department for Education (U.K.):
- *The Government Expenditure Plans, 1995-96*
- *Local Management of Schools*
- *The Further Education Sector, an Information Pack*
- Department of Social Security (U.K.):
- *Facts and Figures 1995*

- *Babies and Benefits*
 - *Maternity Rights*
 - *Which Benefit?*
 - *Housing Benefit and Council Tax Benefit*
 - *A Guide to Child Support Maintenance*
 - *Family Credit, This is your claim pack och Adviser Briefing*
- DGSZ/FEBO: *Studies in Social Security and Personal Taxation; Unemployment Insurance in the Netherlands, Denmark and Sweden*; M. Einerhand, I. Eriksson, H. Hansens; Research memorandum 93/1
- Du Rietz Gunnar 1994, *Välfärdsstatens finansiering*, Socialstatsprojektet 1994:4, City University Press
- Ds 1993:51, *Social security in Sweden and other European countries - Three Essays*, av H. Hansen, S.E. Olsson och I. Eriksson, Rapport till ESO
- Ds 1994:12, *Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning*, Slutrapport från arbetsgruppen för översyn av vissa frågor inom föräldrarförsäkringen
- Ds 1994:43, *Lokal och regional förvaltning i Norden*, Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser
- Ds 1994:86, *Fördelningseffekter av offentliga tjänster* av John Fritzell, Rapport till ESO
- European Commission:
- *Structures of the Educational and initial Training systems*
 - *Key Data on Education in the European Union*
 - *Organisation of School Time in the Member States of the European Community*
 - *Pre-school and Primary Education in the European Union*
- Eurydice:
- *Organisation of school time in the member states of the european community*, Bryssel: Eurydice European Unit, 1993
 - *Administrative and Financial Responsibilities for Education and Training in the European Community*, Bryssel: Eurydice European Unit, 1993
 - *Measures to Combat School Failure: A Challenge for the Construction of Europe*, Bryssel; Eurydice European Unit, 1993
 - *Information dossiers on the Education systems in the Member States of the European Union*, Bryssel: Eurydice European Unit, 1993:
 - *England, Wales and the Northern Ireland*
 - *The Federal Republic of Germany*
 - *The Netherlands*
 - *France*
 - *Denmark*
- Eurostat:
- *A Social Portrait of Europe*, Brussels, Luxembourg, 1991

- *Basic Statistics of The Community*, 30th Edition, Brussels, Luxembourg, 1993
 - *Digest of Statistics on Social Protection in Europe*, Volume 4; Family; 1994
 - *Europe in Figures*, Third Edition, Brussels, Luxembourg, 1992
 - *Recueil Statistique sur la Protection Sociale en Europe*, Tome 6; Maternité; 1995
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Social Security in Germany, Expenditure and Revenue 1960 - 1993*, Bonn, Germany, 1994
- Finansministeriet: *Velfærdsservice, Analyse af velfærdsservice i Danmark og i udvalgte andre lande*
- Finansministeriet: *Budgetredegørelse 94*, København, Danmark, april 1994
- Finansministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Fredriksberg Kommune: *Folkeskolens økonomi*
- Finansministeriet: *Statsrådets beslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen*, Helsingfors, Finland, 1993
- Finlands kommunförbund: *Kommunalekonomi 4/94*, Anvisningar för uppgörande av budget för år 1995, Helsingfors, Finland september 1994
- *Kommunernas basservice och ändring av författningarna*, Helsingfors, Finland, 1994
- Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (STAKES): *Barndagvården*, Statistikmeddelande 1994:6, Helsingfors, Finland, 1994
- *Utkomststödets förhandsstatistik 1993*, Statistikmeddelande 1994:7 Helsingfors, Finland, 1994
- Fägerlind, Ingemar: *Utbildningsstandarden i Sverige 1970-1990 och produktivitetsutvecklingen*, i Expertrapport 4 till produktivitsdelegationen
- Hellman, Jonas: Tid den viktigaste inlärningsfaktorn, artikel i *Svenska Dagbladet*, 18 januari 1996
- Husén, Torsten (ed): *International Study of Achievement in Mathematics (IEA)*
- Husén, Torsten & T. Neville Postlethwaite (editors): *The International Encyclopedia of Education* (2nd ed)
- Högskoleverket: *Utvärdering av grundskolläraryrket*
- S.B. Kamerman & A.J. Kahn 1991: *Childcare, parental leave, and the under 3s - policy innovation in Europe*
- Kommissionen för de europeiska gemenskaperna 1994: *Europeisk arbetsmarknads- och socialpolitik, En framtidsväg för Unionen*, Vitboken, COM (94) 333 (Svensk översättning)
- Kosunen Virpi 1994: *Keskeiset muutokset perhepoliittisissa etuoksissa ja verotuksessa 1990 - 1994*

- Långtidsutredningen 1990: Bilaga 19, *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967 - 1987* av Kjell Jansson
- Långtidsutredningen 1992: Bilaga 8 *Inkomstfördelningens utveckling* av Anders Björklund och Johan Fritzell
- Bilaga 16 *Svenska kvinnor möter Europa* av Inga Persson
 - Bilaga 19 *Inkomstfördelningen under 1980-talet* av Kjell Jansson och Agneta Sandqvist
- Ministry of Economic Affairs: *Elements of Social Security in 5 European Countries, A Comparison*, Third edition, Köpenhamn, Danmark, april 1994
- Ministère de l'Éducation Nationale: *Repères & Références Statistique*
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: *Education Policy in the Netherlands 1992-1994*
- Ministry of Education, Denmark: *Development of Education 1992-1994*
- Ministry of Finance: *Public Sector Management Reform*, Government Decision on Public Sector Management Reform, Helsingfors, Finland, 1992
- Ministry of Social Affairs and Health: *Social Security in Finland 1992*, *Social Security 1994*;2B, Helsingfors, Finland, 1994
- Müller, Walter and Wolfgang Karle: *Social Selection in Educational Systems in Europe* in *European Sociological Review*, Vol 9. No 1, May 1993
- Müller, Walter: *Spelar utbildningen någon roll för den sociala rörligheten?* i Åberg Rune (red), 1992, *Social bakgrund, Utbildning, Livschanser*
- Nordisk Social-Statistik Komité, NOSOSKO 1993: *Social trygghed i de nordiska land - Omfang, udgifter og finansiering*
- NOSOKO 1992, *Social Security in the Nordic Countries for 1990*, Statistical Reports of the Nordic Countries 59
- Nordiska Ministerrådet: *Nordisk statistisk årsbok, Yearbook of Nordic Statistics*
- Nordiska Ministerrådet 1990: *Bostadsbidrag i Norden - en jämförande analys av system och effekter*, Nord 1990:67
- OECD, *Education in OECD Countries* (för läsåren 1988/89 och 1989/90),
- OECD, Centre for Educational Research and Innovation 1994: *Education at a Glance*
- OECD,
- 1994: *The Tax/Benefit Position of Production Workers*, Annual Report 1990-93
 - 1996: *Labour Force Statistics, 1974-1994*
- Trends in Public sector Pay; A Study of Nine OECD Countries 1985 - 1990* PUMA No 1, Paris, 1994OECD,

Statistics Directorate: *Purchasing Power Parities and Real Expenditures, EKS results 1993 volume 1, OECD 1995*

National Accounts Volume I 1960 -1992 and Volume II 1980 - 1992, Paris, 1994

Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 - 1991, Paris, 1992

Economic Surveys, United Kingdom, Paris January 1993

- Denmark, Paris February 1993

- Netherlands, Paris April 1993

- Germany, Paris August 1993

- Finland, Paris September 1993

- Sweden, Paris January 1994

- France, Paris March 1994

- Norway, Paris March 1994

Opetushallitus 1994: *Tilastotiedoja peruskoulusta ja lukiota*

Opetushallitus 1993: *Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen kustannukset, raportti 34/1993*

Opetushallitus 1994: *Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä sivistystyön käyttömenot vuonna 1992, raportti 72/*

Ringqvist, Margareta: *Om offentliga sektorn*, Statskontoret och SCB, 1996

Royal Norwegian Ministry of Education, Research and Church Affairs:

The Development of Education 1992-94

Rutter, M., B. Maughan, P. Mortimer & J. Ouston: *Fifteen Thousand Hours - Secondary Schools and Their Effects on Children*

SABO:

- *Bostäder i Europa, Frankrike*

- *Bostäder i Europa, Storbritannien*

- *Bostäder i Europa, Nederländerna*

- *Bostäder i Europa, Tyskland*

Samhällsekonomi samt social välfärd och jämställdhet, välfärd och levnadsvillkor i Västευropa, EG-konsekvensutredningen Bilaga 9 Stockholm, 1994

Schober-Brinkman, Karen & Eskil Wadensjö: *Contrasting Forms of youth training and employment in Sweden and FR Germany*

Skolverket:

- *Bilden av Skolan, Rapport nr 32*

- *Skolan - Jämförelsetal för skolhuvudmännen. Rapport nr 76*

- *Hur i all världen läser svenska elever? Rapport nr 78*

- *Svensk läsundervisning i ett internationellt perspektiv.*

Rapport nr 80

Socialforskningsinstitutet 1994: *Overforselindkomster i Europa, Systemerne i grundtraek; Niels Plous och Jon Kvist; Social tryghed i Europa 2; Köpenhamn*

Socialförsäkringsstatistik - Fakta 1993

- Social- og helsedepartementet: *Det norske trygdesystemet - en oversikt*
 Socialministeriet: *Børn i det indre marked*
 Socialstyrelsen: *Andra länder andra seder*, SoS-rapport 1994:17
- *Jämförelsetal för socialtjänsten, 1993*
 - *Jämförelsetal för socialtjänsten, 1994*
 - *Barnomsorg, 1994*
 - *Vård och omsorg i sex europeiska länder*, SoS-rapport 1991:37
 - *Health Care and Services in Seven European Countries*, SoS-rapport 1993:6
- Socialstyrelsen/Statistiska centralbyrån 1993: *Socialtjänsten och omsorgerna i Sverige*
 Sosial- og helsedepartementet 1994: *Samarbeid og styrning*, St.meld nr. 50, Oslo, Norge
 Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1993:8, *Katsaus perhepolitiikan haasteisiin*, Helsingfors, Finland, 1993
 SOU 1993:85, *Ursprung och utbildning* av Erikson, Robert & Jan O.Jonsson
 SOU 1993:117, *EG, kvinnorna och välfärden*
 SOU 1994:2, *Kommunerna, landstingen och Europa* (betänkande och bilagedel)
 SOU 1994:45, *Grunden för livslångt lärande*
 Statistikcentralen: *Statistik årsbok för Finland*, 1994
 Statistikcentralen 1994: *Education in Finland*, Education 1994:3
 Statistisk sentralbyrå: *Fordelingsvikringer av overføringene til barnefamilier*
- *Utdanningsstatistik, grunnskoler*
 - *Utdanningsstatistik, videregående skoler*
 - *Barnehager og tilbud till 6-åringer i skolen, 1993*
 - *Statistisk årsbok, 1994*
- Statistiska centralbyrån 1993: *Förskolor, fritidshem och familjedaghem*, den 31 december 1993
 Statistiska centralbyrån 1994: *Inkomstfördelningen i Sverige 1975 - 1992*, Rapport 1994, av Kjell Jansson
 Statistiska centralbyrån 1994: *CB Inkomstfördelningsundersökningen 1992*, Be 21 SM 9401
- *Inkomst- och skattestatistik 1992*, Be 20 SM 9401
- Statistiska centralbyrån m.fl.: *Women and Men in Europe and North America*
- *Skatter, inkomster och avgifter - en översikt*
- Statens lånekasse for utdanning: *Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 1993-94*
- *Årsrapport 1993*
- Statskontoret:
- *Barnomsorgen i sjutton nordiska kommuner, rapport 1987:15*

- *Grundskolan i 81 svenska kommuner, rapport 1990:20*
- *Grundskolan i Norden, rapport 1991:21A och 1991:21B*
- Stein Gabriel 1992: *Det sociala skyddsnätet i EG och Norden*, EG-Fakta
- 1993: *Löner för elva yrkeskategorier i åtta länder*, Näringslivets Ekonomifakta, maj 1994
- Studies in Social Security and Personal Taxation, Unemployment Insurance in the Netherlands, Denmark and Sweden*, 93/1, October 1993
- Svenska Kommunförbundet 1993: *EG och utbildningen*
- Therborn, Göran: *The Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times*, i Castles, Francis, G. (editor), *Families of Nations, Patterns of Public Policy in Western Democracies*
- Trägårdh, Lars, (red.): *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*
- Tuijnman, Albert: *Secondary Education in Europe a Comparative Perspective* i *"The Role of Education in Development"*
- Utbildningsstyrelsen: *Grunderna för grundskolans läroplan 1994*
- *Grunderna för gymnasiet läroplan 1994*
- Undervisningsministeriet (Folkeskoleafdelningen) 1994: *De private skoler i de enkelte kommuner 1992/93*, Köpenhamn, Danmark
- Wennemo Irene 1994: *Sharing the Costs of Children*, Swedish Institute for Social Research No 25

Förteckning över myndigheter, organisationer m.m. som varit kontaktorgan för projektet

Danmark

Socialministeriet

Utbildningsministeriet

Finland

Socialministeriet

Undervisningsstyrelsen

Norge

Barne- og Familiedepartementet

Kirke-, Utdanings- og Forskningsdepartementet

Frankrike

Caisse Nationale des Allocations Familiales, CNAF

Utbildningsdepartementet

Nederländerna

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Storbritannien

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Tyskland

Socialdepartementet

Utbildningsdepartementet

Abstract

Support for Children - a Study of Public Sector Transfer Payments and Services in Eight European Countries

This report studies the public expenditures for transfer payments and services to families with children in eight European countries. Children in the study covers the period until they have finished secondary education, i.e. in average between the age of 0 and 19 years. The countries studied are: Denmark, Finland, France, Germany¹, Britain, the Netherlands, Norway and Sweden.

The study does not aim to give a cost benefit evaluation of social policies. Nor does it aim to study the income distribution effects attained. Instead the aim is to give an overall picture of public expenditures oriented at supporting families with children. Furthermore the study aims at describing priorities and at analyzing how the systems from a technical point of view attain these priorities.

The study focuses on:

- financial support to families,
- parental leave benefits,
- child care services,
- primary and secondary education.

Expenditure is measured by aggregating the undiscounted cashflows allocated per child over the first 19 years of age. Expenditure, where appropriate, also includes tax subsidies.

¹ The former Federal Republic of Germany.

Total expenditure

Total expenditure in 1993 from the public sector varied substantially between countries. The Netherlands and Britain accounted for the lowest expenditure per child by 0.7 and 0.8 million SEK. In Norway and Sweden total expenditure amounted to 1.3 million SEK per child. In the other countries studied expenditure varied between 0.9 - 1.1 million SEK per child.

Sweden and Norway showed great similarities in having many forms of support and high levels of expenditure. The Netherlands and Britain on the other hand showed more concentrated systems aimed at education, child benefits and tax subsidies. The latter two countries have refrained from introducing public systems for parental leave and child care.

Since 1993 Finland, the Netherlands and Sweden have carried out substantial cuts in their systems.

The orientation of expenditure

The study gives a broad description of similarities and differences between the countries as regards the orientation and level of expenditure and costs. The main similarities are:

- all countries try to support financial strength of families,
- all countries give an emphasis to education,
- all countries supply some kind of pre-school activity for children.

The main differences are the level of support given and the fact that in the Nordic countries great resources also have been allocated to parental leave and child care systems.

The main results can in more detail be summarized as follows.

France and Norway accounted for the highest expenditure for child benefits, including tax subsidies, in 1993. Britain, Denmark and Sweden had the lowest levels of expenditure for those purposes. In some of the countries, i.e. Denmark, Finland and Norway special priority was given to child benefit systems to children before they start school.

In France, the Netherlands, Germany and Sweden special priority was given to families with many children in 1993. Since then child benefits have been reduced in the Netherlands and Sweden for families with many children.

In most of the studied countries housing subsidies play an important role.

Child benefits and tax subsidies had the highest effects on income redistribution in Britain, France and Sweden. In Sweden this effect is due to the fact that housing subsidies are depending on income. In Britain and France the redistribution effects are also due to the fact that some child benefits are depending on income.

Sweden displayed the highest expenditure for parental leave. Generally the expenditure for parental leave was substantially higher in the Nordic countries than in the other European countries.

Denmark and Sweden give greater contributions for child care than the other countries. In the Netherlands and Britain practically no public expenditure exists for this kind of purpose.

When comparing expenditure for education it is clear that there are much less variation in the level of expenditure between the countries. The Nordic countries, however, showed the highest figures. When analyzing the cost per pupil in primary school there were considerable differences between the countries. This can to a considerable extent be explained by the number of teachers employed.

Policy conclusions

A number of policy issues are discussed on the basis of the results showed in the report.

- The analysis shows that there are big differences as regards the general nature of child benefits and tax subsidies. It has often been advocated that the Swedish systems are general in nature. This study shows that this is not the case.
- The study shows that expenditure for both subsidized services and child benefits/tax subsidies is high in Sweden. It seems that no policy choice has been made in this respect in Sweden.
- The study indicates that there may be good possibilities to reduce expenditure further for the support for families with children in Sweden. Given the overall level of expenditure it seems possible to reduce expenditure for parental leave, child care and education. This seems to be possible to achieve either through outright reductions of the level of expenditure or by enhanced efficiency. In this process it seems necessary to make policy choices between the ambitions as regards the different subsystems.

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)

- Produktions-, kostnads- och produktivetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vagar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Östyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livsrymden – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och målpåfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet - Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen - Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

I andra serier utgivna rapporter m.m.

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

Tidigare publicerat

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitet utveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons, 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System
Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- The Mobility of Capital - The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe
Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet - Den svenska skatte och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
- Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag, 1995)

Departementsserien 1996

Kronologisk förteckning

1. Effektivare ekobrottsbekämpning. Ju.
 2. Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar. S.
 3. The Swedish Marketing Act. C.
 4. Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Fö.
 5. Distributionsstödet till dagspressen. Ku.
 6. Ersättning vid dammbrott. Ju.
 7. Romkonventionen – införlivande med svensk rätt av EG-konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser. Ju.
 8. Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion. Fi.
 9. Svenska författningar i översättning till främmande språk. En förteckning. SB.
 10. Beskattning av vissa EU-bidrag. Fi.
 11. Rekrytering och grundutbildning av poliser. Ju.
 12. Förutsättningar för avveckling av Bromma flygplats. K.
 13. Genetisk integritet – vem har rätt att använda information från genetiska undersökningar? S.
 14. Värdering av kvinnors respektive mäns meriter vid tjänsteställning inom universitet och högskolor. U.
 15. Säkerhet och utveckling i Afrika. UD.
 16. Lärarutbildning i förändring. U.
 17. Ändrad grund för förvaltningen av vissa statligt reglerade bostadslån. N.
 18. Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? Fi.
 19. Lag om kriminalvårdsregister. JU.
 20. Ändringar i lotterilagen. C.
 21. Forskning om offentlig sektor. Bättre kontakter mellan forskare och praktiker. C.
 22. Ökat inflytande för allmänheten vid prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen. M.
 23. Remissvar på Kulturutredningen. Kn.
 24. Vissa företagsskattefrågor. Fi.
 25. Jämknings av skadestånd enligt trafikskadelagen, trafikförsäkringsavgifter m.m. Ju.
 26. Genusperspektiv i forskningen. U.
 27. Beskattningen av utländska kapitalförsäkringar. Fi.
 28. Remissammanställning.
Kvinnofrid (SOU 1995:60). S.
 29. Nästa steg i telepolitiken. Fi.
 30. Kommunal redovisning. Fi.
 31. Ungdomsfrågor i EU.
Förslag till en svensk strategi. In.
 32. Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter.
Jo.
 33. Förbud mot rasistiska symboler m.m. Ju.
 34. Beskattning av bilförmån. En ny modell. Fi.
 35. Studiefinansiering och examina i forskarutbildningen. U.
 36. Kan myndigheter utvärdera sig själva? Fi.
 37. Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985. Fi.
 38. Moderna telekommunikationer åt alla. K.
 39. Konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende. Ju.
 40. Översyn av förvaltningsprocessen. Ju.
 41. Vissa justeringar i lagen om räntefördelning vid beskattning m.m. Fi.
 42. Ny förmögenhetsskattelagstiftning. Fi.
 43. Remissammanställning över kyrkoutjämningsutredningens betänkande Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan. C.
 44. Ett förenklat utlämningsförfarande inom EU. Ju.
 45. Bistånd inom rättsväsendet. Ju.
 46. Restriktioner för häktade. Ju.
 47. Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LLS. S.
 48. Uppdragsarkeologi. Ku.
 49. Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa.
2 Vol. Fi.
-

Departementsserien 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Svenska författningar i översättning till främmande språk. [9]

Justitiedepartementet

Effektivare ekobrottsbekämpning. [1]
Ersättning vid dammbrott. [6]
Romkonventionen – införlivande med svensk rätt av EG-konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser. [7]
Rekrytering och grundutbildning av poliser. [11]
Lag om kriminalvårdsregister. [19]
Jämknings av skadestånd enligt trafikskadelagen, trafikförsäkringsavgifter m.m. [25]
Förbud mot rasistiska symboler m.m. [33]
Konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende. [39]
Översyn av förvaltningsprocessen. [40]
Ett förenklat utlämningsförfarande inom EU. [44]
Bistånd inom rättsväsendet. [45]
Restriktioner för häktade. [46]

Utrikesdepartementet

Säkerhet och utveckling i Afrika. [15]

Försvarsdepartementet

Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. [4]

Socialdepartementet

Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar. [2]
Genetisk integritet – vem har rätt att använda information från genetiska undersökningar? [13]
Remissmanställning.
Kvinnofrid (SOU 1995:60). [28]
Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LLS. [47]

Kommunikationsdepartementet

Förutsättningar för avveckling av Bromma flygplats. [12]
Moderna telekommunikationer åt alla. [38]

Finansdepartementet

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion. [8]
Beskattning av vissa EU-bidrag. [10]
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? [18]

Vissa företagsskattefrågor. [24]

Beskattningen av utländska kapitalförsäkringar. [27]
Nästa steg i telepolitiken. [29]
Kommunal redovisning. [30]
Beskattning av bilförmån. En ny modell. [34]
Kan myndigheter utvärdera sig själva? [36]
Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985. [37]
Vissa justeringar i lagen om räntefördelning vid beskattning m.m. [41]
Ny förmögenhetsskattelagstiftning. [42]
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa. 2 Vol. [49]

Utbildningsdepartementet

Värdering av kvinnors respektive mäns meriter vid tjänstetillsättning inom universitet och högskolor. [14]
Lärarytelse i förändring. [16]
Genusperspektiv i forskningen. [26]
Studiefinansiering och examina i forskarutbildningen. [35]

Jordbruksdepartementet

Förslag till lag om tillsyn över hundar och katter. [32]

Kulturdepartementet

Distributionsstödet till dagspressen. [5]
Remissvar på Kulturutredningen. [23]
Uppdragsarkeologi. [48]

Näringsdepartementet

Ändrad grund för förvaltningen av vissa statligt reglerade bostadslån. [17]

Civildepartementet

The Swedish Marketing Act. [3]
Ändringar i lotterilagen. [20]
Forskning om offentlig sektor. Bättre kontakter mellan forskare och praktiker. [21]
Remissmanställning över kyrkoutjämningsutredningens betänkande Utjämning av intäkter och kostnader inom Svenska kyrkan. [43]

Inrikesdepartementet

Ungdomsfrågor i EU.
Förslag till en svensk strategi. [31]

Departementsserien 1996

Systematisk förteckning

Miljödepartementet

Ökat inflytande för allmänheten vid prövning av
tillstånd enligt kärntekniklagen. [22]



FRITZES

POSTADRESS: 10647 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 08-6909190

ISBN 91-38-20343-X
ISSN 0284-6012