

*Lars Håkonsen, Tom Kornstad, Knut Løyland og  
Thor Olav Thoresen*

**Kontantstøtten –  
effekter på arbeidstilbud  
og inntektsfordeling**

## Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

## Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the different research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, februar 2001  
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,  
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537- 4901-5  
ISSN 0806-2056

### Emnegruppe

06.01. Yrkesdeltaking

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Statistisk sentralbyrå

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Rettet siden forrige utgave	Revised since the previous issue	r

# Sammendrag

Lars Håkonsen, Tom Kornstad, Knut Løyland og Thor Olav Thoresen

## Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling

### Rapporter 2001/5 • Statistisk sentralbyrå 2001

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Norges forskningsråd og har som hovedsiktemål å vurdere virkninger av kontantstøtten på arbeidstilbud og inntektsfordeling. Siden det er vanlig å anta visse tregheter i tilpasningene når personer står overfor endrede priser og inntekter, skiller det mellom arbeidstilbuds- og inntektsfordelingsvirkninger på kort og lang sikt. Vi antar at datakildene som er tilgjengelige per i dag beskriver effekter av kontantstøtten på kort sikt. Metodisk er således rapporten basert på følgende tosporede tilnærming:

- Beskrivelse av effekter på kort sikt – analyse av ulike datamaterialer som beskriver situasjon før og relativt kort tid etter at ordningen ble innført
- Beskrivelse av effekter på lang sikt – modellbasert analyse på grunnlag av en valghandlingsmodell for mødre med små barn

Valghandlingsmodellen er basert på at mødre har preferanser for konsum (inntekt), fritid (inkludert eget samvær med barn) og kvalitet i barnepasset, og parameterverdiene i modellen bestemmes på grunnlag av data for mødres faktiske valg. For å identifisere effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling på lang sikt, anvendes modellen og parameterestimer til å simulere mødrenes tilpasning i arbeidsmarkedet under et skatte- og overføringssystem med og uten kontantstøtte.

Siden vi ikke finner indikasjoner på at menns arbeidstilbud er nevneverdig influert av kontantstøtten, fokuseres det på effekter på mødres arbeidstilbud. Datakildene som er benyttet i beskrivelsene av arbeidstilbudseffekter på kort sikt inkluderer analyse av Kontantstøtteundersøkelsene 1998 og 1999 og en tidsserieøkonometrisk studie med basis i data fra Arbeidskraftundersøkelsen (data fra og med 1. kvartal 1996 fram til og med 3.kvartal 2000). Analysene anslår at kontantstøtten har redusert kvinnelig sysselsetting med henholdsvis rundt regnet 4 000 (Kontantstøtteundersøkelsene) og snaut 3 700 årsverk (Arbeidskraftundersøkelsen) per år. Kun det siste estimatet er signifikant forskjellig fra 0, og viser til effekten via redusert yrkesdeltakelse. Vi finner dessuten en ikke-signifikant effekt på ytterligere 1 700 årsverk i reduksjon i analysen av dataene fra Arbeidskraftundersøkelsen, som følge av redusert stillingsbrøk for mødrene som fortsatt velger å være yrkesaktive. Med utgangspunkt i simuleringsresultatene forventer vi at effekten på arbeidstilbudet vil øke på lengre sikt til anslagsvis omkring 10 000 årsverk i reduksjon. Anslaget er usikkert. Modellsimuleringene viser også en betydelig overgang fra pass i barnehage til pass hos dagmamma/praktikant, som forventet utfra endringene i rammebetingelsene.

Når det gjelder effekten på inntektsfordelingen, så er rapporteringen ordnet med hensyn til den direkte og den indirekte effekten av kontantstøtten, i tillegg til skillet mellom effekter på kort og lang sikt. Med den direkte effekten på inntektsfordelingen menes reformens fordelingsmessige innretting før familiene har tilpasset arbeidstilbudet. Den indirekte effekten av kontantstøtten er effekten på inntektsfordelingen av at individene har tilpasset yrkesaktiviteten i forhold til den nye støtteordningen. Vi finner (som forventet) en gunstig direkte effekt av kontantstøtten blant familier med 1 og 2 år gamle barn. Familier på lave inntektsnivåer mottar i gjennomsnitt noe mer i kontantstøtte enn familier på høyere inntektsnivåer, før eventuelle tilpasninger til reformen. Dersom reformen medfører at mødre i husholdninger med lave husholdningsinntekter trekker seg ut av yrkeslivet, og ved dette reduserer familiens inntekter, vil den indirekte effekten av reformen være at inntektsulikheten i gruppen øker. Effektene via arbeidsmarkedstilpasningene er dels vurdert med basis i inntektsstatistikk og dels på grunnlag av de modellbaserte anslagene på langsiktige tilpasninger i arbeidsmarkedet. Våre kilder til informasjon på kort sikt går kun fram til 1998, dvs. det første året med kontantstøtte. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at inntektsulikheten er endret, verken når det gjelder yrkesinntekter eller inntekt etter skatt. Dette skyldes at effektene er relativt moderate på kort sikt. På lengre sikt vil de aktuelle barnefamiliers inntekt etter skatt reduseres med rundt regnet 15 000 kroner i gjennomsnitt, men med liten variasjon i forhold til husholdningenes inntektsnivå. Vi forventer derfor at kontantstøtten vil ha en ulikhetsreducerende total effekt på inntektsfordelingen (summen av den direkte og indirekte virkningen), også på lengre sikt. Det må imidlertid understrekes at disse resultatene er usikre.

**Prosjektstøtte:** Norges forskningsråd, Velferdsprogrammet.



# Innhold

<b>1. Innledende betraktninger og oppsummering.....</b>	<b>9</b>
1.1. Innledning og disposisjon .....	9
1.2. Etter hvilke kriterier kan kontantstøtten evalueres? .....	10
1.3. Momentliste ved vurderinger av kontantstøtten .....	11
1.4. Sammendrag av våre funn .....	13
<b>2. Mødre i arbeidsmarkedet – introduksjon til faktorer bak arbeidstilbudseffekter.....</b>	<b>15</b>
2.1. Kvinners sysselsetting .....	15
2.2. Tilpasningen i arbeidsmarkedet ifølge standard økonomisk teori .....	17
2.3 Kontantstøtten – regelverk, kostnader og antall mottakere.....	20
2.4. Kontantstøtten og endringer i budsjettbetingelsen.....	20
<b>3. Effekter på arbeidstilbudet.....</b>	<b>25</b>
3.1. Valghandlingsmodell for mødre med små barn .....	25
3.2. Responser på lengre sikt: Predikerte responser ved modell for valg av barneomsorg/arbeidstilbud.....	31
3.3. Virkninger på arbeidstilbudet på kort sikt.....	32
3.4. Oppsummering - arbeidstilbudseffekter på kort og lang sikt .....	40
<b>4. Effekter på inntektsfordelingen .....</b>	<b>42</b>
4.1. Innledning.....	42
4.2. Reformens fordelingsmessige innretting – effekter på inntektsfordelingen før tilpasning.....	43
4.3. Skyldes lav inntekt liten arbeidsinnsats? .....	45
4.4. Indirekte effekter .....	47
4.5. Oppsummering – effekter på inntektsfordelingen .....	50
<b>5. Finansielle strømmer mellom det offentlige og husholdningene. Netto eller brutto offentlige overføringer?.....</b>	<b>52</b>
5.1. Flyten av skatter, avgifter og overføringer mellom det offentlige og familiene.....	52
5.2. Virkninger for andre kombinasjoner av foreldrenes inntekter og barnetall .....	53
5.3. Skatt utliknet på inntekt fra dagmammatjenester.....	54
5.4. Andre virkninger på offentlige budsjetter .....	54
5.5. Oppsummering og diskusjon.....	55
<b>6. Noen avsluttende refleksjoner og kommentarer .....</b>	<b>57</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>59</b>
<b>Vedlegg</b>	
A. Grunnlagsdata for beregninger av økning i private konsum- muligheter og nettovirkning for offentlige budsjetter ved yrkesdeltagelse og ulike omsorgsløsninger for barna .....	62
B. Månedlig betaling for dagmammaplasser.....	63
C. Om Kontantstøtteundersøkelsen 1998 og Kontantstøtteundersøkelsen 1999 .....	64
D. Tabellvedlegg.....	65
<b>Tidligere utgitt på emneområdet .....</b>	<b>66</b>
<b>De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter.....</b>	<b>67</b>

# Figurregister

<b>2. Mødre i arbeidsmarkedet – introduksjon til faktorer bak arbeidstilbudseffekter</b>	
2.1. Aldersavhengige yrkesandeler for kvinner.....	15
2.2. Fruktbarhet, barnehagetilbud og utdanning.....	16
2.3. Morens tilpasning på arbeidsmarkedet ifølge standard økonomisk teori.....	17
<b>3. Effekter på arbeidstilbudet</b>	
3.1. Fordelingene av simulert og observert arbeidstids-/barnepassvalg.....	31
3.2. Fordelingen av arbeidstid og valg av barneomsorg før og etter innføringen av kontantstøtten.....	32
3.3. Andelen kvinner i arbeidsstyrken fordelt etter alder på yngste barnet.....	34
3.4. Arbeidsledighet i prosent blant kvinner fordelt etter alder på yngste barn.....	34
3.5. Gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke for kvinner fordelt etter alder på yngste barn.....	34
<b>4. Effekter på inntektsfordelingen</b>	
4.1. Direkte fordelings effekter, fordelings effekter via arbeidstidsreduksjoner og total fordelings effekt som følge av kontantstøtten. Husholdningene rangert etter husholdningsinntekt (etter skatt) i desiler.....	50

# Tabellregister

<b>2. Mødre i arbeidsmarkedet – introduksjon til faktorer bak arbeidstilbudseffekter</b>	
2.1. Antall levende fødte barn 1996-1999.....	16
2.2. Familier etter familietype og yngste barns alder, per 1. januar 1998.....	16
2.3. Beregnede utførte årsverk for kvinner med yngste barn i aldersgruppen 1-2 år, 1996-2000.....	17
2.4. Arbeidstilbudselastisiteter med hensyn på inntekt og lønn for gifte kvinner i ulike internasjonale analyser.....	19
2.5. Satser for kontantstøtte etter oppholdstid i barnehager, til 1. aug. 1999.....	20
2.6. Satser for kontantstøtte etter oppholdstid i barnehager, fra 1. aug. 1999.....	20
2.7. Utgifter til kontantstøtte.....	20
2.8. Antall stønadsmottakere. Utgangen av hvert kvartal 1998-2000.....	21
2.9. Antall 1- og 2-åringer i barnehager, 1995-99. Dekningsgrad i parentes.....	21
2.10. Privatøkonomisk gevinst for en familie hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får barnehageplass. (Tall i tusen kroner).....	22
2.11. Privatøkonomisk gevinst for en familie hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får plass i hhv. barnehage, "svart" eller "hvit" dagmamma. Alle tall gjelder situasjonen etter at kontantstøtten er innført (tall i 1000 kroner).....	23
<b>3. Effekter på arbeidstilbudet</b>	
3.1. Familier kategorisert etter kombinasjoner av arbeidstid og barneomsorg. Prosentvis fordeling i parentes.....	27
3.2. Estimeringsresultater for utgiftsrelasjonen til pass av barn.....	29
3.3. Predikert foreldrebetaling for en familie med ett eller to førskolebarn i Oslo-området i 1998, etter type barneomsorg.....	29
3.4. Estimeringsresultater for lønnsrelasjonen.....	30
3.5. Estimaterne på parametrene i nyttefunksjonen.....	30
3.6. Beskrivende statistikk for sentrale variable. (obs = 247).....	36
3.7. Effekter på yrkesprosenten (obs. = 247).....	36
3.8. Effekter på arbeidsløsheten (obs. = 247).....	37
3.9. Effekter på utførte timeverk per uke per sysselsatte kvinne (i logaritmer) (obs. = 247).....	38
3.10. Anslag på virkninger på samlede årsverk som følge av nedgang i yrkesprosent.....	39
3.11. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for yrkesaktive og hjemmeværende mødre etter yngste barns alder. Tverrsnittsdata for 1998 og 1999, antall observasjoner i parentes.....	40

**4. Effekter på inntektsfordelingen**

4.1.	Gjennomsnittlig bruttoinntekt i familier med 1 og 2 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes .....	43
4.2.	Gjennomsnittlig bruttoinntekt i familier med 1 og 2 år gamle barn, kategorisert etter type barnetilsyn, 1998. Antall observasjoner i parentes .....	44
4.3.	Gjennomsnittlig inntekter etter skatt (ikke inkludert kontantstøtte) i familier med 1 og 2 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes .....	44
4.4.	Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av ekvivalent inntekt. Fullt utbygd kontantstøtteordning, 1184 obs. ....	45
4.5.	Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av familieinntekt etter skatt. Fullt utbygd kontantstøtteordning, 1184 obs. ....	45
4.6.	Noen kjennetegn ved familier med 1 og 2 år gamle barn og deres hjemkommuner når de er kategorisert etter type barnetilsyn, 1998. Standardavvik i klammeparentes .....	46
4.7.	Gjennomsnittlig arbeidsinntekt (etter skatt) og gjennomsnittlig husholdningsinntekt (etter skatt) med tilhørende verdier for estimerte inntektselastisiteter for mødre (436 obs.) .....	48
4.8.	Ulikhet i husholdningsinntekt (etter skatt) blant husholdninger med barn 1 og 2 år, 1995-1998. Målt med Gini koeffisienten, standardavvik i parentes .....	49
4.9.	Ulikhet i yrkesinntekt blant familier med barn 1 år, 1997 og 1998, målt ved Gini koeffisienten. Antall observasjoner og standardavvik i parentes .....	49
4.10.	Gjennomsnittlige inntekter etter skatt (ikke inkludert kontantstøtte) i husholdninger med 1 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes .....	49
4.11.	Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av husholdningsinntekt etter skatt .....	49

**5. Finansielle strømmer mellom det offentlige og husholdningene. Netto eller brutto offentlige overføringer?**

5.1.	Hvor blir det av en økning i bruttolønn på 200 000 kroner? Tall i 1 000 kroner .....	53
5.2.	Virkninger for offentlige inntekter og utgifter hvis mor endrer tilpasning fra å være hjemme med barn til å ta betalt arbeid, og barnet da får plass i hhv. barnehage, "svart" eller "hvit" dagmamma. Ett barn i kontantstøttealder, fars og mors brutto inntekt hhv. 250 000 og 200 000. Tall i 1 000 kroner .....	53
5.3.	Privatøkonomisk gevinst(første tall) og virkninger for offentlige nettoinntekter (andre tall) hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får plass i hhv. barnehage, "svart" dagmamma, "hvit" dagmamma. (Tall i 1 000 kroner).....	54

**Vedlegg**

B1.	Predikert foreldrebetaling for fulltids plass per måned hos dagmamma for en familie med ett eller to førskolebarn i Oslo-området i 1998, oppjustert til 2000-priser .....	63
B2.	Beregning av foreldrebetaling for fulltids plasser hos dagmamma for hhv. svarte og hvite plasser.....	63
D1.	Registerbasert inntektsstatistikk for ektepar og samboerpar med minst ett barn på 1 år etter kontantstøtte. Gjennomsnitt i kroner. 1998.....	65
D2.	Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for fedre og mors utdanningsnivå i husholdninger med 1 år gamle barn. Antall observasjoner i parentes .....	65

# Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Norges forskningsråd, som et delprosjekt i "Evaluering av kontantstøtten". Evalueringen har totalt sett bestått av en samling av enkeltprosjekter fra en rekke forskningsinstitusjoner, og som hver for seg tar for seg ulike tema omkring ordningen. Vårt delprosjekt innenfor den samlede evalueringen har hatt som mandat å redegjøre for "effekter av kontantstøtten på arbeidstilbud og inntektsfordeling".

Delprosjektet er et samarbeid mellom Telemarksforskning-Bø (Lars Håkonsen og Knut Løyland) og Statistisk sentralbyrå (Tom Kornstad og Thor Olav Thoresen).

Vi har hatt hjelp av en rekke personer i dette arbeidet. Vi takker Inger Håland, Van Thi Mem, Vidar Pedersen, Ahmed Mohamed, Elin Såheim Bjørkli, Ingvild Hauge, Bjørg Langset, Kirsten Hansen, Jørgen Aasness og Elisabeth Rønning (alle Statistisk sentralbyrå) for verdifull assistanse. En spesiell takk til Bård Lian for utrettelig innsats når det gjelder tilretteleggingen av data som denne rapporten bygger på. Vi takker også Ådne Cappelen og Nils Martin Stølen for kommentarer til et tidligere utkast.



# 1. Innledende betraktninger og oppsummering

## 1.1. Innledning og disposisjon

Våre vurderinger av effekter av kontantstøtten er i hovedsak basert på to innfallsvinkler:

- Analyser av ulike datamaterialer som beskriver situasjonen før og etter kontantstøtten
- Modellsimuleringer på basis av en valghandlingsmodell for småbarnsmødre

Hovedbegrunnelsen for denne tosporede tilnærmingen er at vi antar at det tar noe tid fra en ny støtteordning er introdusert til effektene fullt ut er realisert. Følgelig legger vi til grunn at de dataene som er tilgjengelige per i dag ikke kan forventes å avdekke de mer langsiktige effektene av de endrede rammebetingelsene. Disse gir derimot informasjon om effekter på inntektsfordeling og arbeidstilbud på *kort sikt*. Modellsimuleringene er på den annen side basert på estimerte relasjoner som er ment å beskrive familienes atferd på *lang sikt*.

Datakildene som er benyttet i beskrivelsene av effekter på kort sikt inkluderer både Kontantstøtteundersøkelsene<sup>1</sup> og Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) når det gjelder effekter på arbeidsmarkedet, mens Kontantstøtteundersøkelsene, Inntekts- og formuesundersøkelsen og Registerbasert inntektsstatistikk er benyttet i beskrivelser av effekter på inntektsfordelingen. En hovedutfordring i analysene av disse datakildene, som beskriver tilstander før og etter reformen, er å fastslå det isolerte bidraget fra kontantstøtten på de observerte endringene. Dette skyldes det faktum at innføringen av kontantstøtte ikke er den eneste endringen i den aktuelle perioden. Dermed har vi ikke et rendyrket naturlig eksperiment, hvilket er et velkjent problem innenfor samfunnsvitenskapelige evalueringer. I våre analyser av sysselsettingseffekter har vi forsøkt å ta hensyn til dette ved å sammenlikne atferden til familier med barn i kontantstøttealder med atferden til familier med eldre barn (f.eks. familier med yngste barn 3-5 år).

<sup>1</sup> Betegnelsen Kontantstøtteundersøkelsene viser til datamaterialene som ble samlet inn av Statistisk sentralbyrå før reformen (i 1998) og etter reformen (i 1999), se Rønning (1998) og Reppen og Rønning (1999).

Den modellbaserte tilnærmingen tar utgangspunkt i en valghandlingsmodell for småbarnsmødre, hvor mødrene har preferanser for konsum, fritid (inkludert samvær med barn) og kvalitet i barnepasset. Parameterverdiene som inngår i valghandlingsmodellen estimeres ved bruk av data for et utvalg av familier fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998. Deretter benyttes de estimerte parameterne og modellen til å simulere arbeidsmarkedstilpasningene i et skatte- og overføringssystem med og uten kontantstøtte. Fordelen med denne tilnærmingen er at effekten fra kontantstøtten er eksplisitt definert. Men en kan naturligvis være kritisk til hvorvidt modellens forutsetninger er for restriktive.

I tillegg til distinksjonen mellom effekter på kort og lang sikt, er rapporteringen av effekter på inntektsfordelingen gruppert med hensyn til den *direkte* og den *indirekte* effekten av kontantstøtten. Med den direkte effekten på inntektsfordelingen menes reformens fordelingsmessige innretting før familiene har tilpasset arbeidstilbudet, dvs. hvorvidt det i en tilstand uten tilpasninger til reformen er familier med høye eller lave inntekter som mottar kontantstøtte. Med den indirekte effekten på inntektsfordelingen menes effekten på inntektene av at individene har tilpasset yrkesaktiviteten i forhold til den nye støtteordningen.

Oppsummert vil rapporteringen av resultatene være ordnet langs følgende dimensjoner: For arbeidstilbudet skiller vi mellom effekter på *kort og lang sikt*, mens vi for inntektsfordelingen i tillegg også skiller mellom *direkte og indirekte effekter*.

Rapporten er disponert som følger: I resten av kapittel 1 kommer vi inn på en del problemstillinger i forhold til hvilke kriterier en ordning som kontantstøtten kan evalueres etter (avsnitt 1.2), en momentliste over en del av de problemstillingene som har vært reist i forbindelse med diskusjonen omkring ordningen (1.3), samt en oppsummering av de viktigste resultatene (1.4).

I kapittel 2 går vi nærmere inn på hvor store sysselsettingseffekter som kan forventes som følge av

kontantstøtten. Hvor mange årsverk som reduseres på grunn av den nye ordningen avhenger av en rekke forhold, som vi diskuterer i dette kapitlet. Det avhenger av hvor mange årsverk mødre med 1 og 2 år gamle barn utfører før reformen (avsnitt 2.1), det er påvirket av hvor elastisk det kvinnelige arbeidstilbudet er (2.2) og det avhenger av hvordan kontantstøtten påvirker den privatøkonomiske gevinsten for ulike kombinasjoner av arbeidstid og typer av barnepass (avsnitt 2.3 og 2.4).

Kapittel 3 omhandler virkningene av kontantstøtten på kvinners arbeidstilbud. Nærmere bestemt gir kapitlet først en beskrivelse av en valghandlingsmodell for mødre med små barn, som legges til grunn for en økonometrisk modell som estimeres med data fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998 (avsnitt 3.1). Deretter analyseres den langsiktige tilpasningsresponsen innenfor rammen av den etablerte simuleringmodellen (3.2). Endelig inneholder kapitlet også analyser av kortsiktige tilpasningsendringer basert på AKU-data og data fra Kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999 (3.3).

Kapittel 4 er viet analyser av kontantstøttens virkning på inntektsfordelingen. Etter et innledningsavsnitt (avsnitt 4.1), følger en beskrivelse av det vi har kalt den direkte effekten på inntektsfordelingen av kontantstøtten, dvs. virkningen på inntektsfordelingen før individene har endret tilpasning som følge av reformen (4.2 og 4.3). Dernest analyseres den indirekte virkningen av reformen, dvs. effektene av de tilpasningsendringene individene velger å foreta som følge av de endrede rammebetingelsene (4.4), hvilket også gir grunnlag for å vise hvordan totaleffekten av kontantstøtteordningen på inntektsfordelingen kan tilskrives hhv. den direkte og den indirekte effekten.

Hvilken type barneomsorg som velges, har også betydning for offentlige budsjetter utover de rene utgiftene til kontantstøtte. I kapittel 5 beregner vi virkninger for netto utbetalinger over offentlige budsjetter av ulike valg basert på typeeksempler for ulike inntektsnivåer og ulike typer barnepass. Vi tar utgangspunkt i en situasjon der moren går fra hjemmearbeid til arbeid i markedet, og viser hvordan dette påvirker familiens netto kjøpekraft samt det offentliges netto skatteinntekter (avsnitt 5.1). I 5.2 vises det hvordan resultatene avhenger av inntektsnivå og antall barn. Dernest diskuteres betydningen for resonnementene hvorvidt dagmammaer arbeider "hvitt" eller "svart" (5.3), samt andre virkninger over offentlige budsjetter som ikke direkte er blitt fanget opp av de forutgående beregninger (5.4).

I kapittel 6 diskuteres kort noen forslag fra forfatterens side for å oppnå ytterligere måloppnåelse i henhold til det vi tolker som reformens intensjoner.

## 1.2. Etter hvilke kriterier kan kontantstøtten evalueres?

Når en har som målsetting å gi empiriske beskrivelser av fordelingseffekter av et tiltak, vil resultatet avhenge av hvilket mål på velferd individene rangeres etter. Vårt oppdrag er blant annet å vise effektene av kontantstøtten på inntektsfordelingen. Men er en rangering av familiene basert på inntekt alene nødvendigvis det beste utgangspunkt for beskrivelser av velferdsfordelinger? Dette rører ved en viktig og fundamental problemstilling fra økonomisk velferdsteori - relevansen av inntektsforskjeller som mål på fordelingen av velferd.

Et eksempel kan klargjøre betydningen av denne diskusjonen. Anta at det er familier med relativt lave inntekter i utgangspunktet som er mest tilbøyelige til å slutte å arbeide i markedet og i stedet ivareta barneomsorgen selv. Anta videre at disse familienes samlede inntekt synker – dvs. at mottak av kontantstøtte og bortfall av betaling for barnehagetjenester ikke fullt ut kompenserer for tapet av inntekt for den av foreldrene som går over til å være hjemme. Familier som i utgangspunktet hadde høyere inntekt antar vi ikke endrer tilpasning, slik at deres inntekter er uforandret. Hvis vi nå sammenlikner inntektsfordelingen før og etter innføring av kontantstøtte, vil vi konkludere med at forskjellene har økt, dvs. at kontantstøtten har bidratt til større forskjeller mellom de fattige og rike familiene. Dette kan imidlertid lett gi et helt galt inntrykk av velferdseffektene av reformen. For de høytlønte familiene, som i vårt eksempel ikke har endret tilpasning, er nytten eller velferden den samme som før. For familiene med lavere inntekter er imidlertid nytten eller velferdsnivået *minst så høyt som før*. Dette fordi de kunne ha oppnådd akkurat det samme som før ved ikke å endre tilpasning. Når de faktisk har endret tilpasning, må det bety at de har fått det minst så bra som før. Med andre ord har familier med lave inntekter fått det like bra som før eller bedre, mens intet har skjedd med de øvrige. Fordelingen av *velferd* har derfor i alle fall ikke blitt mer ujevn, og trolig noe jevnere enn før, mens fordelingen av *inntekt* er blitt mer ujevn.

Et annet mye benyttet eksempel fra lærebøker i offentlig økonomi og skattespørsmål er følgende: Anta at det finnes to individer, 1 og 2, som har samme kompetanse og produktivitet, og som i sine jobber har samme time-lønn. De to individene har imidlertid ulike preferanser i avveiningen mellom konsum og fritid, slik at individ 1 velger å arbeide mer enn individ 2. Individ 1 har dermed høyest årsinntekt og privat konsum, men minst fritid. Begge individenes tilpasning er fritt valgt. Individ 1 ville ikke byttet tilpasning med individ 2, og individ 2 ville ikke ha byttet med individ 1. Ut fra dette eksemplet ser vi at det er ingen særlig god grunn for det offentlige å omfordele inntekt fra det "rike" individ 1 til det "fattige" individ 2. La oss så alternativt anta at

individ 1 har høyere timelønn enn individ 2, samtidig som at individ 2 vektlegger privat konsum sterkere og fritid lavere sammenliknet med individ 1. Da kan utfallet bli at de to individene oppnår samme årslønn fordi personen med lavest timelønn arbeider mer enn den med høyere lønn per time. Her vil en offentlig omfordelingspolitikk kunne være mer velbegrunnet; det kan være grunn til å omfordele inntekt fra de som er begunstiget med best rammebetingelser, dvs. omfordeling fra de med høyest produktivitet og timelønn til de som har mindre avkastning av sitt arbeid. Hvis en skulle forsøke seg på en slik politikk i praksis, ville en imidlertid raskt støte på problemer knyttet til å observere det enkelte individs evner og produktivitet. Disse problemstillingene er svært sentrale innenfor litteraturen om optimal utforming av inntektsbeskatningen av personer med ulike evner og produktivitet, jf. for eksempel Stiglitz (1987).

Det er ut fra eksemplene ovenfor liten tvil om hva som i prinsippet ville være det ideelle, nemlig å sammenlikne individenes nytte direkte. Rangeringer ut fra total nytte innebærer at en verdsetter konsum (inntekt), fritid, pass av barn m.v. med basis i standard økonomisk teori for nyttemaksimerende individer. I vårt tilfelle betyr det at vi med utgangspunkt i valghandlingsmodellen for småbarnsmødre verdsetter etterspørselen etter fritid, kvalitet i barnepasset og andre varer og tjenester i pengestørrelser, for å kunne rangere individene. Det er flere problemer med dette. For eksempel legger økonomisk teori til grunn et ordinale nyttebegrep. Dette nyttebegrepet kan forklare individenes valg, dvs. at individ 1 for eksempel foretrekker tilstand a) framfor tilstand b). Et ordinale nyttebegrep gir imidlertid ingen mulighet verken for å si noe om hvor mye bedre individ 1 har det i tilstand a) i forhold til tilstand b), eller for å sammenlikne gevinst eller tap av nytte mellom ulike individer. Kardinal nyttesammenlikninger presser seg fram,<sup>2</sup> og disse kan kritiseres for å være ad-hoc valgt. I praksis er det dessuten vanskelig å avgjøre hva som er et resultat av individenes frie valg og hvilke resultater som skyldes ulike beskrankninger utenfor individet. Mer generelt kan det reises spørsmål om ikke forhold utenfor individets konsum av varer og tjenester, som personlig frihet, burde inngå i en slik velferdsfunksjon (Sen 1977).

Uten muligheter for å gjøre direkte nyttesammenlikninger mellom individer, står en dermed i fordelingspolitiske spørsmål igjen med noe som nødvendigvis vil være et mindre perfekt sammenligningsgrunnlag. Velferdsvurderingene i denne rapporten tar i hovedsak utgangspunkt i inntekt etter skatt, siden inntekt antas å være en viktig enkeltstående forklaring for den enkeltes nyttenivå,<sup>3</sup> og peker seg naturlig ut dersom en skal gjøre sammenlikninger mellom per-

soner basert på bare ett kriterium. Når vi i resten av rapporten analyserer og rapporterer kontantstøttens virkning på inntektsfordelingen, kan det imidlertid være god grunn til å ta høyde for de reservasjoner omkring inntektsfordelingsanalyser som vi kort har kommet inn på i dette avsnittet.<sup>4</sup>

### 1.3. Momentliste ved vurderinger av kontantstøtten

#### 1.3.1. Hovedbegrunnelsen for ordningen

Kontantstøtten har blitt behørig kommentert og debattert både i media og i politiske organer, både forut for innføringen av ordningen og i den tiden ordningen hittil har virket. I dette avsnittet vil vi kortfattet komme inn på en del av de poengene og momentene som fra ulike hold har vært framme i debatten.

Den grunnleggende motivasjonen bak ordningen beskrives bl.a. i St.prp. nr. 53 (1997-1998) fra Barne- og Familiedepartementet. Der fokuseres det særlig på at (kap. 2.1):

*Ingen kan fullt ut erstatte familien i sin kjennskap, kjærlighet og omsorg for egne barn. Vi må derfor ha ordninger som i større grad gjør det mulig for foreldre å være hjemme mens barna er små.*

Videre framheves et ønske om større valgmulighet og fleksibilitet for den enkelte familie (kap. 2.1):

*Politikken må bygge på respekt for at den enkelte familie selv er nærmest til å avgjøre hvordan deres hverdagsliv bør innrettes. I perioden som småbarnsforeldre stilles familiene overfor særlig viktige oppgaver. Hensynet til barna vil ha avgjørende betydning for de valg foreldrene tar. Samfunnets oppgave er å legge forholdene best mulig til rette slik at foreldrene kan velge ut fra den enkelte families konkrete situasjon.*

#### 1.3.2. Rettferdighetsargumentet

Et annet argument som er blitt framhevet blant tilhengere av kontantstøtteordningen, og også i den ovenfor refererte proposisjonen fra Barne- og familiedepartementet, er å oppnå større likebehandling av familier med små barn. En argumenterer ut fra at det er urettferdig at de som får tilgang til en rasjonert tjeneste, plass i barnehager, får en betydelig statlig støtte – statsstøtten per barnehageplass – mens de som velger å ivareta omsorgen selv eller benytte benytte dagmamma/praktikant ikke får noe tilsvarende. Dette er et argument som kan sies å bygge på prinsippet om horisontal rettferdighet, jf. Musgrave (1959), s. 160:

<sup>2</sup> En standard referanse på dette er King (1983).

<sup>3</sup> Dette er selvsagt forklaringen på at inntektsfordelingsspørsmål har en såvidt sentral plass i den politiske debatten.

<sup>4</sup> En annen mulig innfallsvinkel er å basere seg på et utvidet inntektsbegrep, dvs. å verdsette aktiviteten utenfor markedet ved å beregne verdien av husholdsarbeidet. Aslaksen, Gravningmyhr og Koren (1996) er et eksempel på en slik analyse med utgangspunkt i norske data. Denne tilnærmingen løser imidlertid ikke problemet med verdsetting av fritiden, og vi har ikke funnet det hensiktsmessig å forfølge denne tilnærmingen videre her.

"mennesker i lik posisjon bør behandles likt". Det er vanskelig å være uenig i dette overordnede prinsipp. Det er imidlertid flere forhold som kan tilsi at argumentet om utbetaling av en statlig støtte til alle foreldre med barn i en viss alder, uavhengig av valg av omsorgsløsning og arbeidstilknytning, blir mindre opplagt enn det kan framstå som ved første øyekast. For eksempel kan det diskuteres hvorvidt det er likebehandling å stille alle overfor de samme rammebetingelser, eller om likebehandling er å sørge for at mottaket av overføringer fra staten blir det samme uansett hva en har valgt. I forbindelse med kontantstøtten, har det siste av disse alternativene blitt framhevet – dvs. at likhet i overføringsordningene er siktemålet, ved at alle småbarnsforeldre skal motta en viss statlig støtte, uavhengig av den valgte tilpasning. Særlig dersom det ikke fantes rasjonering av tjenesten, dvs. hvis alle som ønsket barnehageplass faktisk fikk det, finnes det visse motforestillinger mot dette argumentet. Det er for eksempel i andre sammenhenger ikke vanlig å argumentere for at rettferdighet krever at de som *velger ikke å bruke en tjeneste* skal kompenseres for dette. Dette framheves av Strøm (1998), som poengterer at dette prinsippet skulle tilsi at også de som ikke nyter godt av for eksempel høyere utdanning eller helsetjenester som fullt eller delvis dekkes av det offentlige, burde motta kompensasjon. Ekern (1998) mener derimot at dette er en misvisende og lite fruktbar karakteristikk av ordningen. Barnepass er et nødvendighetsgode. Alle små barn må ha en eller annen form for omsorg, og kontantstøtten sørger for at alle former for omsorg mottar støtte.

Det sentrale moment i forhold til denne diskusjonen er at det nettopp *ikke* har vært fritt valgt tilpasning i markedet for barnehageplasser. Isteden har det fram til nå vært underkapasitet og kø. Det blir da opplagt mer problematisk at de som er "heldige" og får barnehageplass, nyter godt av betydelig offentlig medfinansiering, mens de som ikke er like "heldige" står igjen uten noen offentlig støtte. Offentlige velferdsordninger som inneholder et element av flaks eller uflaks kan åpenbart kritiseres, og særlig når de beløpene som er involvert er såvidt betydelige som det offentlige subsidier til barnehager er. For diskusjonen omkring hva som skal oppfattes som rettferdig, er det derfor av stor betydning om målsettingen om full barnehagedekning oppfylles eller ikke<sup>5</sup>.

Endelig er det også relevant å peke på at de to sentrale overføringsordningene i diskusjonen omkring kontantstøtten – statsstøtten til barnehagene og kontantstøtten

– ikke er de eneste pengestrømmene mellom det offentlige og barnefamiliene. Spørsmålet som kan stilles er derfor om det er mest relevant å anlegge et rettferdighetsperspektiv knyttet til akkurat disse overføringsordningene, eller om det er mer relevant å studere nettoeffekten eller summen av alle positive og negative inntektsstrømmer som samlet går mellom det offentlige og den enkelte familie. Vi kommer nærmere inn på denne problemstillingen i kapittel 5.

### 1.3.3. Skattetrykk og sysselsetting

Diskusjonen omkring kontantstøtten er nært knyttet til prinsipielle spørsmål om organisering og finansiering av velferdsstaten. Ordningen med kontantstøtte innebærer utbetalinger over statsbudsjettet på bortimot 3 milliarder kroner per år. Ved en fullstendig evaluering av ordningen vil det være naturlig ikke bare å beskrive effektene av ordningen som sådan, men også hvilke alternative virkemidler som eventuelt kunne bidratt til å oppfylle de sentrale målsetningene bak ordningen. Disse ordningene burde så vært vurdert og sammenliknet ut fra hvilke effektivitets- og fordelingsmessige sider de har. Dette peker i retning av en samlet gjennomgang av virkemiddelbruken overfor barnefamiliene, for så å vurdere om det eventuelt finnes alternative måter å oppnå samme grad av måloppnåelse til lavere samlet kostnad. Denne ideelle programklæringen vil vi imidlertid ikke kunne leve opp til innenfor rammene av dette prosjektet, hvilket heller ikke er vårt mandat.

Begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet er svært sentralt i all økonomisk analyse. Rent stikkordsmessig handler samfunnsøkonomisk effektivitet om at samfunnets ressurser benyttes på en slik måte at ressursene kaster mest mulig av seg i forhold til de behov befolkningen samlet sett har. Et generelt problem for den samfunnsøkonomiske effektiviteten i en økonomi som den norske, er det faktum at det generelle skattetrykket er høyt – blant de høyeste i den vestlige verden. Årsaken til at høyt skattetrykk skaper problemer for effektiv ressursbruk, er at kjøpere og selgere i de ulike markedene blir stilt overfor ulike priser. Dermed svekkes prismekanismens og markedets egenskaper i forhold til å avveie kostnadene ved å tilby et gode i forhold til nytten eller verdien forbundet med bruken av det samme godet. Den *offentlige tjenesteproduksjonen* svarer imidlertid ikke til nivået på beskatningen. Dette skyldes blant annet at en relativt stor del av det som totalt samles inn via skatter og avgifter (kalt brutto skatter) samtidig deles ut igjen i form av diverse trygde, støtte- og overføringsordninger til privat sektor. Følgelig blir det som offentlig sektor netto sitter igjen med (kalt netto skatter) betydelig mindre enn samlet skatteinntekt. Kontantstøtten er altså ett av mange eksempler på ordninger som totalt sett er nokså utbredt i norsk økonomi: det offentlige har høye skattesatser på privat inntekt, konsum, overskudd, etc. og tilbakefører samtidig store deler av den samlede skatte-

<sup>5</sup> Med full barnehagedekning mener vi her at alle som ønsker plass til gjeldende priser får det. For øvrig hersker det en del forvirring rundt hva som egentlig ligger til grunn for en målsetning om full barnehagedekning, jf. Barne- og familiedepartementet (1999). Er definisjonen av full barnehagedekning relatert til dagens prisnivå eller legger en andre priser, eventuelt gratis tilbud, til grunn? For en ryddigere diskusjon, kan det være behov for en nærmere avklaring av disse definisjonsmessige spørsmål.

inntekten til privat sektor. Motivasjonen bak hver enkelt ordning er gjerne velbegrunnet ut fra for eksempel fordelings- eller distriktshensyn. Når summen av alle slike ordninger bidrar til store samlede utbetalinger for det offentlige, kan det imidlertid være grunn til å påpeke uheldige effektivitetsmessige sider. Dette særlig fordi norsk økonomi i årene framover vil bli preget av to langsiktige trender som vil skape betydelig større press på offentlige finanser enn det som er tilfelle akkurat nå: i) demografiske trekk som alt annet like gjør at antall yrkesaktive per trygdemottaker går ned, ii) synkende oljeinntekter. Ut fra effektivitetshensyn generelt, og ikke minst via økt internasjonal mobilitet i sentrale skattebaser (primært kapital, men også blant lønnsinntakere), ser det nå ut til å finnes en forståelse av at det samlede skattetrykket i Norge ikke kan stige særlig fra dagens nivå. I så fall vil de to trendene nevnt ovenfor bidra til at det i framtiden blir i) større konkurranse blant alle gode formål om hva en benytter knappe offentlige inntekter til, og ii) større knapphet på arbeidskraft/skattebetalere. Begge deler vil alt annet like bidra til å sette en ordning som kontantstøtten under større press i framtiden. Mot dette kan det imidlertid anføres at med fortsatt økonomisk vekst i årene framover, bør vi kunne ha råd til å ta ut noe av den økte velstanden i form av økt fritid og fleksibilitet i vår tilknytning til arbeidslivet, og at kontantstøtten bidrar til dette for den undergruppen av (potensielle) arbeidstakere som utgjøres av småbarnsforeldre.

Skepsisen til kontantstøttens virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet bygger som regel på at høye skattesatser alt annet like medfører at det arbeides for lite. Barnehager kan frigjøre arbeidskraft ved at en voksen tar seg av flere barn. Videre kan det argumenteres for at barnehagesubsidier kan være en effektiv måte å sikre tilgang på høyproduktiv (høyt utdannet) arbeidskraft på, jf. Blomquist og Christiansen (1995). Et slikt resonnement bygger ofte på en "harmonimodell", i den forstand at familien har en felles nyttefunksjon (beslutningsmodellen i avsnitt 3.1 er en slik type modell). Hvis en derimot tar utgangspunkt i en spillteoretisk tilnærming, og forlater den "indre harmonien" i familien, er det tvert imot mulig at det arbeides for mye og at foreldrene yter for lite omsorg for egne barn. Lommerud (1996) resonnerer omkring en slik modelltype. Hovedantakelsen er at omsorg i større grad enn lønnsarbeid produserer fordeler som går til andre familiemedlemmer enn en selv. Lønnsinntekt beholdes av individet selv, mens omsorgsarbeid produserer et kollektivt gode. Med andre ord, at småbarnsforeldre arbeider for lite til gjeldende skatte- og overføringssystem er ikke et ubestridt faktum. Men det er liten tvil om at et stort flertall av økonomiske analyser og resonnementer har som implikasjon at høyt skattetrykk og lav avkastning av eget arbeid fører til at det arbeides for lite i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale.

#### 1.4. Sammendrag

Vi finner ingen indikasjoner på at menns sysselsetting er nevneverdig influert av kontantstøtten. Dette er heller ikke forventet ut fra gjeldende status omkring empiriske undersøkelser av menns arbeidstilbud. Vi konsentrerer oss derfor om effekten på mødres arbeidstilbud. Våre to kilder til informasjon om sysselsettings-effekter på *kort sikt* viser god overensstemmelse. Analysen basert på Kontantstøtteundersøkelsene anslår at kontantstøtten har redusert kvinnelig sysselsetting med rundt regnet 4 000 årsverk per år, men dette anslaget er ikke statistisk signifikant. Det tilsvarende tallet basert på Arbeidskraftundersøkelsen er snaut 3 700 årsverk per år. I dette tallet inngår imidlertid bare effekten på utførte årsverk som går via redusert yrkesdeltakelse. I tillegg finner vi en reduksjon i utførte årsverk som skyldes at småbarnsmødrene som fortsatt velger å være yrkesaktive, reduserer stillingsbrøken. Denne effekten utgjør om lag 1 700 årsverk, men dette estimatet er ikke statistisk signifikant.

Som nevnt ovenfor, antar vi at det er et tidsetterslep når det gjelder effektene av en ny ordning. De langsiktige effektene av kontantstøtten kan dermed ikke forventes å bli avdekket gjennom de dataene vi per i dag har tilgjengelige. Kontantstøtteundersøkelsene måler arbeidstilbudet etter reformen våren 1999, mens Arbeidskraftundersøkelsen dekker perioden fram til og med 3.kvartal 2000. Vårt grunnlag for beskrivelser av de mer *langsiktige* effektene er basert på en simuleringsmodell for småbarnsmødre. Resultatene fra denne simuleringsmodellen indikerer at sysselsettings-effekten av kontantstøtten vil øke fra dagens nivå i årene framover. Ifølge simuleringsresultatene forventer vi at arbeidstilbudet på lang sikt vil reduseres med omkring 10 000 årsverk. Gitt den valgte modellrammen og de sterke insentivene til redusert yrkesdeltakelse som følger av kontantstøttereformen, vil reformen gi relativt store arbeidstilbudseffekter. Det er imidlertid grunn til å presisere at dette anslaget er beheftet med stor usikkerhet. Blant annet krever det en betydelig omstilling i markedet for barneomsorg (se nedenfor), som kan få store konsekvenser for prisene på ekstern barneomsorg. Slike effekter fanges ikke opp i modellspesifikasjonene. Vi fanger heller ikke opp at frigjort kapasitet i barnehagene, kan tenkes å bli fylt opp av foreldre med sterke preferanser for pass i barnehager, dersom kapasiteten ikke bygges ned.

Modellsimuleringene indikerer også en betydelig overgang fra barnehage til annen betalt ekstern omsorg som dagmamma eller praktikant. Dette er en forventet effekt ut fra kontantstøttens virkning på småbarnsfamiliers rammebetingelser, siden merkostnaden ved å velge barnehage framfor dagmamma er blitt betydelig større. Denne effekten kan imidlertid svekkes etterhvert, ettersom det er grunn til å anta at kontantstøtten vil føre til en viss prisøkning på dagmamma-tjenester.

Når det gjelder inntektsfordelingseffekter, finner vi (som forventet) en gunstig *direkte effekt* av kontantstøtten blant familier med 1 og 2 år gamle barn. Familier på lave inntektsnivåer mottar i gjennomsnitt noe mer i kontantstøtte enn familier på høyere inntektsnivåer. Dette skyldes blant annet samspillet mellom pass i barnehager og høy yrkesaktivitet blant mødrene, som gir relativt høye inntekter i familier som benytter pass i barnehage for sine 1- og 2-åringer. En slik fordeling av en inntektskomponent innebærer at kontantstøtten har en direkte ulikhetsreducerende effekt på inntektsfordelingen.

Dersom reformen medfører at mødre med lav utdanning i husholdninger med lave husholdningsinntekter trekker seg ut av yrkeslivet, og ved dette reduserer familiens inntekter, vil den *indirekte* effekten av reformen være at inntektsulikheten i gruppen øker. De indirekte effektene på inntektsfordelingen, dvs. effektene via arbeidsmarkedstilpasningene<sup>6</sup> er dels vurdert med basis i inntektsstatistikk<sup>7</sup> og dels med basis i beskrivelsene av effektene på lang sikt fra simuleringsmodellen. Siden effektene på sysselsettingen på kort sikt er relativt små, forventes det ikke store indirekte effekter på inntektsulikheten på kort sikt. Våre kilder til informasjon om indirekte virkninger på kort sikt går foreløpig kun fram til 1998, dvs. det første året med kontantstøtte. Vi finner så langt ingen indikasjoner på at inntektsulikheten er endret, verken når det gjelder yrkesinntekter eller inntekt etter skatt. For eksempel viser Registerbasert inntektsstatistikk uforandret ulikhet i yrkesinntekter mellom 1997 og 1998 for familier med 1 år gamle barn.

På lengre sikt vil effektene på inntektene avhenge av tilpasningene på arbeidsmarkedet. Reduksjonene i arbeidstid innebærer isolert sett at inntektene etter skatt for familier med barn i kontantstøttealder reduseres med rundt regnet 15 000 kroner i gjennomsnitt, med svært liten variasjon i forhold til familienes inntektsnivå. En slik fordelingsprofil på endringen, dvs. at inntektene reduseres like mye i absolutt forstand på høye og lave inntektsnivåer, betyr at inntektsulikheten øker.<sup>8</sup> Men den positive, direkte effekten på inntektene er større enn den negative, indirekte effekten via arbeidsmarkedstilpasningene, slik at kontantstøtten vil ha en ulikhetsreducerende *total* effekt på inntektsfordelingen, også på lengre sikt.

De hovedmålene Barne- og familiedepartementet hadde for kontantstøttereformen må i stor grad sies å være oppfylt per definisjon. Kontantstøtten *muliggjør* mer egen omsorg for små barn, og ordningen innebærer *større likebehandling* av ulike omsorgsformer. Våre analyser indikerer at yrkesaktiviteten *faktisk* er blitt noe redusert, og vi antar at noe av den frigjorte tiden blir benyttet på mer samvær med egne barn. Tilpasningene på arbeidsmarkedet vil ventelig ha mindre effekt på inntektsulikheten enn den gunstige direkte effekten av ordningen. Det er derfor ikke grunn til å tro at inntektsulikheten øker som følge av kontantstøtten. I avslutningskapitlet (kapittel 6) kommer vi med forslag til hvordan en kan oppnå ytterligere måloppnåelse i henhold til det vi oppfatter som målsettingene med reformen.

<sup>6</sup> Se avsnitt 1.2 om implikasjonene av å evaluere ordningen etter et slikt mål.

<sup>7</sup> Inntekts- og formuesundersøkelsen og registerbasert inntektsstatistikk

<sup>8</sup> Dette skyldes at vi definerer inntektsulikhet som uforandret for *prosentvis* like endringer i inntektene. De fleste summariske mål på inntektsulikhet har denne egenskapen, inkludert Gini koeffisienten som er det mest brukte ulikhetsmålet både nasjonalt og internasjonalt.

## 2. Mødre i arbeidsmarkedet – introduksjon til faktorer bak arbeidstilbudseffekter

### 2.1. Kvinners sysselsetting

I empiriske analyser av ektefellers arbeidstilbud finner en typisk at kvinner er mer følsomme for endringer i timelønn og arbeidsfrie inntekter enn menn. Vurderinger av effekter av kontantstøtten så langt, som Langset, Lian og Thoresen (2000) og Hellevik (2000), finner heller ingen virkning på menns arbeidstilbud. I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om ulike faktorer som har betydning for kvinners arbeidstilbud og hvordan kontantstøtten kan tenkes å påvirke dette. Vi vil blant annet diskutere:

- Utviklingen i faktisk sysselsetting for kvinner
- Arbeidstilbudets følsomhet for endringer i rammebetingelser
- Betydningen av kontantstøtten for incitamentene til å tilby arbeid

Effekten av kontantstøtten på samlet sysselsetting avhenger av hvor mange årsverk mødre med 1 og 2 år gamle barn yter i perioden før reformen ble iverksatt. Vi vil studere to ulike mål på yrkesaktiviteten, 1) yrkesfrekvensen, det vil si andelen av kvinnene som deltar i arbeidsmarkedet, og 2) antall timer i arbeid gitt at de jobber. Som vi vil se, har småbarnsmødre en relativt høy yrkesfrekvens, og de bidrar også med et betydelig antall årsverk på arbeidsmarkedet.

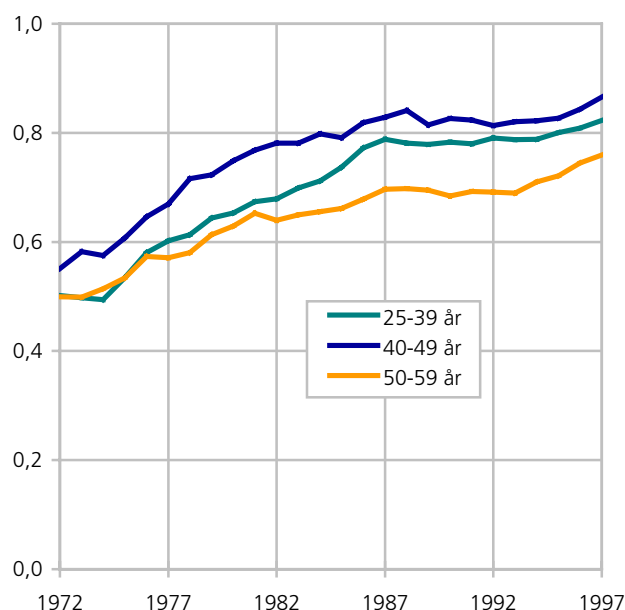
Det er imidlertid ikke bare den faktiske sysselsettingen som har betydning for i hvor stor grad arbeidstilbudet endres ved innføring av kontantstøtten. Kvinnens preferanser over fritid og konsum, kvinnens timelønn samt de øvrige inntektene til familien er også av betydning. Den samlede effekten av disse variablene fanges opp i elastisitetene i arbeidstilbudet med hensyn på arbeidsfri inntekt og timelønn. For å belyse betydningen av disse variablene presenteres en oversikt over størrelsen på disse elastisitetene, slik de fremgår av ulike internasjonale studier. Som en del av denne oversikten presenterer vi også basismodellen for hvordan personer bestemmer sitt arbeidstilbud, ifølge standard økonomisk teori.

Yrkesaktiviteten til norske kvinner er markert høyere enn for kvinner i USA og EU, og den er om lag på nivå med det en finner i Sverige og Danmark (OECD 1998). Figur 2.1 viser utviklingen i yrkesfrekvensen for ulike

aldersgrupper av norske kvinner fra 1972 og fram til 1997. Vi ser at yrkesdeltakingen har økt markert for alle grupper av kvinner i perioden, fra omkring 55 prosent i 1972 til omkring 80 prosent i 1996. Spesielt merker vi oss at for aldersgruppen 25-39 år er yrkesdeltakelsen nå over 80 prosent. Muligheten er derfor til stede for at kontantstøtten kan gi en betydelig reduksjon i yrkesdeltakelsen.

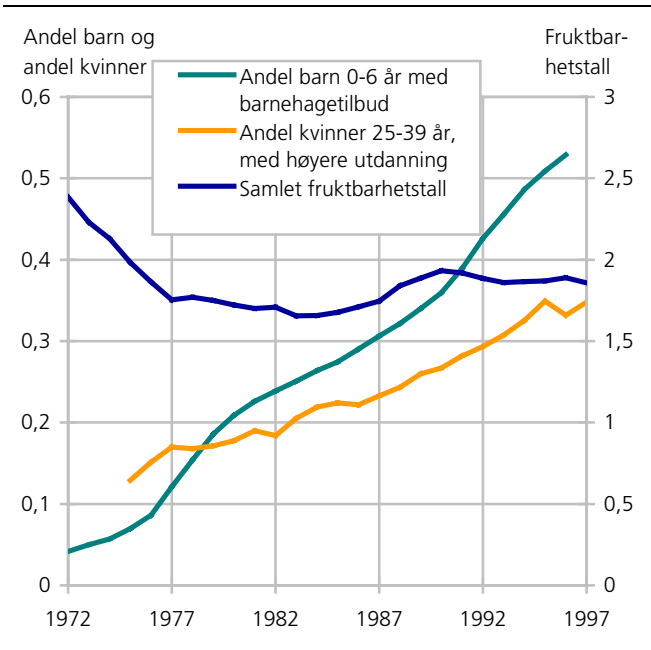
Tilgangen på omsorg i barnehager har økt kraftig i samme periode, se figur 2.2. Ifølge denne figuren har den gjennomsnittlige dekningsgraden i barnehager for barn i alderen 0-6 år økt fra omkring 5 prosent i 1972 til over 50 prosent i 1996. Det er imidlertid betydelige variasjoner fra kommune til kommune. Figurene 2.1 og 2.2 viser ellers at det er et sammenfall mellom økningen i barnehagedekningen og kvinners yrkesaktivitet. Det kan derfor være fristende å fastslå at økningen i kvinners yrkesaktivitet har sammenheng med økt tilgang til kvalitetsmessig god omsorg i barnehager. Det kan imidlertid like gjerne være slik at økningen i kvinners

Figur 2.1. Aldersavhengige yrkesandeler for kvinner



Kilde: Stølen og Svendsen (1999).

Figur 2.2. Fruktbarhet, barnehagetilbud og utdanning



Kilde: Stølen og Svendsen (1999).

yrkesaktivitet skyldes andre forhold, som utdanning, og at økningen i barnehagedekningen er et resultat av et politisk press for slike tjenester fra yrkesaktive kvinner. Det er for eksempel verdt å merke seg at yrkesaktiviteten øker for kvinner i alle aldersgrupper, jf. figur 2.1.

Ofte framheves økt utdanning blant kvinner, jf. figur 2.2, som en viktig forklaringsfaktor for økningen i kvinners yrkesdeltakelse, se for eksempel Stølen og Svendsen (1999). Økt utdanning vil blant annet føre til økt timelønn slik at prisen på fritid øker. Kvinnen vil dermed substituere seg bort fra fritid og øke arbeidstilbudet sitt. I tillegg er det rimelig å tenke seg at økt utdanning fører til at kvinnene får mer interessante jobber, og at dette påvirker kvinnens nytte av å jobbe i positiv retning. Økt utdanning har dermed minst to effekter som bidrar til økt arbeidstilbud.

Veksten i sysselsettingen blant kvinner de siste tiårene innebærer at dagens mødre arbeider relativt mye. I det følgende skal vi gi anslag på antall årsverk utført av mødre med barn i kontantstøttealder før kontantstøtten ble innført. La oss imidlertid først se på antall mødre med 1 og 2 år gamle barn totalt.

Tabell 2.1 viser antall levende fødte barn i perioden fra 1996 til og med 1999. En ser at det har blitt født rundt regnet 60 000 barn per år i denne perioden. Siden noen fødsler er flerbarnsfødsler og noen barn dør det første leveåret, vil antall mødre med 1 og 2 år gamle barn ligge noe under 120 000 totalt. Dersom disse mødrene hadde jobbet fulltid, ville de med andre ord kunne tilført arbeidsmarkedet omkring 120 000 årsverk.

Tabell 2.1. Antall levende fødte barn 1996-1999

	1996	1997	1998	1999
	60 927	59 801	58 352	59 298

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB.

Tabell 2.2. Familier etter familietype og yngste barns alder, per 1. januar 1998

Yngste barns alder	Familier med barn i alt	Ektepar med barn	Samboere med felles barn	Mor med barn	Far med barn
0	58 606	30 966	21 234	6 348	58
1	57 834	33 554	17 683	6 653	144
2	49 262	29 798	12 253	6 995	216

Kilde: Familiestatistikk, SSB.

En del mødre i denne gruppen rekker imidlertid å skaffe seg et nytt barn innen kontantstøttebarnet har fylt 3 år. Disse mødrene er lite tilgjengelige for arbeidsmarkedet, siden de i stor grad enten er på lønnet eller ulønnet permisjon, og permisjonen strekker seg over lang tid. I 1999 hadde for eksempel 75 prosent av mødrene i lønnet permisjon, permisjon i 1 år, jf. Rikstrykdeverket (2000).<sup>9</sup>

Familiestatistikken gir muligheter for å kategorisere familier etter alder på yngste barn og familietype, se tabell 2.2. Ifølge denne statistikken var det i 1998 om lag 107 000 familier med yngste barn 1 og 2 år gamle. Av tabellen framgår det også at en vil finne en mor i de fleste av disse familiene, siden det var bare noen hundre familier med aleneboende far.

På bakgrunn av informasjon fra Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) er det mulig å gjøre anslag på hvor mange årsverk som faktisk utføres av denne gruppen av mødre. Vi kan i den sammenheng benytte følgende formel:

$$\frac{X_{2t} \times 2 \times 48}{1800}$$

der  $X_{2t}$  er samlede utførte timeverk per uke i år  $t$  blant kvinner med alder på yngste barn lik 2 år ifølge AKU. For å finne de samlede omfanget for kvinnene med yngste barn i aldersgruppene 1 og 2 år under ett, har vi multiplisert telleren med 2. Grunnen til at vi ikke bruker tallet for 1-årsgruppen er at slik alderen på barna er registrert i AKU vil ikke alle 1-åringene ha krav på kontantstøtte, jf. også avsnitt 3.3.1.2. Faktoren 48 benyttes for å blåse uketallet opp til årsnivå (48 arbeidsuker i året), og for å regne årsnivået om til hele årsverk har vi dividert med 1800, som uttrykker gjennomsnittlig timetall per årsverk.

<sup>9</sup> Den såkalte fedrekvoten betyr imidlertid at noe av denne permisjonen er forbeholdt mannen.



**Tabell 2.3. Beregnede utførte årsverk for kvinner med yngste barn i aldersgruppen 1-2 år, 1996-2000**

År	Utførte årsverk for kvinner med yngste barn i aldersgruppen 1 – 2 år
1996	49 000
1997	53 200
1998	53 400
1999	49 800
2000	49 783

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, SSB.

Av tabell 2.3 ser vi at kvinnene med barn i kontantstøttealder utfører omkring 50 000 årsverk. Det er følgelig et potensiale for at kontantstøtten kan føre til et betydelig redusert kvinnelig arbeidstilbud.

Anslag for utførte timeverk kan også beregnes med basis i informasjonen fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998. I Langset, Lian og Thoresen (2000) anslås det at denne gruppen utførte om lag 60 000 årsverk i 1998. Avviket mellom dette tallet og de årlige gjennomsnittene fra Arbeidskraftundersøkelsene kan skyldes sesongmessige variasjoner, målefeil i arbeidstidsopplysningene samt det faktum at utvalget til kontantstøtteundersøkelsen er relativt lite.<sup>10</sup>

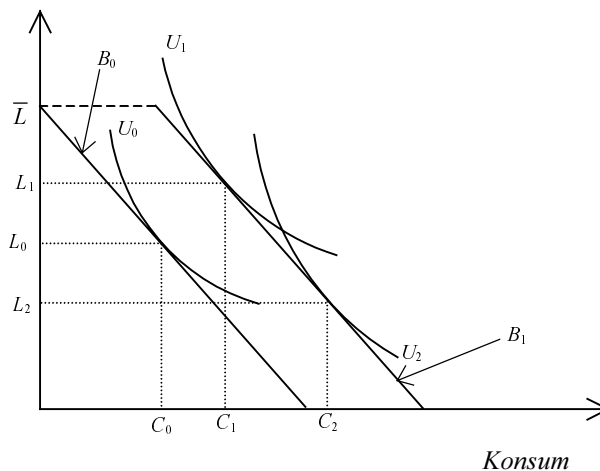
## 2.2. Tilpasningen i arbeidsmarkedet ifølge standard økonomisk teori

I dette avsnittet gjør vi rede for hvordan mødres arbeidstilbud blir bestemt ifølge standard økonomisk teori, og effekten av kontantstøtteordningen. Vi ønsker med dette å gi en første introduksjon til hvilke faktorer som bestemmer mødrenes tilpasning i arbeidsmarkedet, ifølge standard samfunnsøkonomisk teori for arbeidstilbud. For å forenkle framstillingen antas det at vi ser på en familie med mor, far og ett barn i kontantstøttealder. Barnet i kontantstøttealder kan enten passes av mor selv, eller en kan ha ekstern omsorg i form av barnehage eller annen betalt omsorg. For å forenkle framstillingen ses det bort fra at den enkelte mor kan ha ulike preferanser for forskjellige typer barneomsorg, og at valget av barneomsorg skjer simultant med valget av arbeidstid.

Ifølge økonomisk teori antas den enkelte mor å tilpasse seg på arbeidsmarkedet slik at hun maksimerer velferden av fritid og konsum innenfor rammen av en budsjettbetingelse. I denne enkle basismodellen resonneres det som om kvinnens velferd er bestemt av hvor mye fritid hun har og hvor mye hun kjøper/konsumerer av goder så som mat, klær og reiser. Det er vanlig å tenke seg at sammenhengen mellom hvor stor velferden er

**Figur 2.3. Morens tilpasning på arbeidsmarkedet ifølge standard økonomisk teori**

### Fritid



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

for ulike kombinasjoner av fritid og konsum av goder kan representeres ved en nyttefunksjon,

$$(2-1) \quad U = u(C, L),$$

hvor  $C$  er konsumet av goder og  $L$  er fritid mens  $u(\cdot)$  representerer funksjonsformen. Vi omtaler  $L$  som fritid på tross av at den inkluderer både ulønnet arbeid i hjemmet samt det vi vanligvis assosierer med fritid.

I figur 2.3 er det tegnet inn tre ulike krummede linjer, kalt indifferenskurver. Hver av disse linjene er kjenne-tegnet ved at kvinnen vurderer velferden som like stor for alle kombinasjoner av fritid og konsum som ligger på samme kurve. Siden kvinnens velferd antas å øke jo mer hun konsumerer av fritid og andre goder, er det slik at indifferenskurver som ligger lenger ut i indif-ferenskartet representerer et høyere nyttenivå enn indifferenskurver som ligger nærmere origo. Indif-ferenskurvene  $U_1$  og  $U_2$  representerer således større velferd enn kurven  $U_0$ . Ifølge forutsetningene for denne teorien skal indifferenskurvene ikke kunne krysse hver-andre. Grunnen til at vi likevel har tegnet to kryssende indifferenskurver er at vi i det følgende skal vi tenke oss at disse kurvene representerer nyttefunksjonene til to kvinner med forskjellige preferanser over fritid og konsum.

Som nevnt over står kvinnen overfor en budsjett-skranke i sin tilpasning. Den er gitt ved

$$(2-2) \quad C = wh + I - T(wh, I),$$

<sup>10</sup>Kontantstøtteundersøkelsen ble utført på vårparten i 1998, mens AKU er et gjennomsnitt for de tre første kvartalene i 1998. I 2. og 3. kvartal vil det være mye ferieavvikling som innebærer at gjennomsnittlig utførte årsverk trekkes ned i forhold til det som vil være et riktig gjennomsnitt året sett under ett. Et grovt anslag på denne negative skjevheten er ca. 3000 årsverk.

hvor  $w$  er lønn,  $h$  er arbeidstid,  $I$  er familieinntekt utenom morens arbeidsinntekter, og  $T$  er skatt.<sup>11</sup> Vi merker oss spesielt at  $I$  inneholder kontantstøtte dersom familien mottar dette. Budsjettbetingelsen fanger simpelthen opp det faktum at det må være samsvar mellom inntekter og utgifter i husholdsbudsjettet. Dersom kvinnen har mye fritid, jobber hun lite, og dermed får hun liten inntekt til kjøp av andre goder. I figuren reflekteres dette faktum ved at budsjettlinjen er fallende, se linjene  $B_0$  og  $B_1$ . (For enkelhets skyld er det forutsatt at skattene er en lineær funksjon av arbeidsinntekten.) Vi har tegnet inn to budsjettlinjer for å kunne diskutere hva som skjer når kontantstøtten innføres, se diskusjon nedenfor.

Det gjenstår å spesifisere sammenhengen mellom fritid og arbeidstid. Det antas at det er et en til en forhold mellom disse variablene slik at

$$(2-3) \quad \bar{L} = h + L,$$

hvor  $\bar{L}$  er antall timer i ett år. Siden verken arbeidstiden eller fritiden kan være negativ, må vi også ha at

$$(2-4) \quad h \geq 0$$

og

$$(2-5) \quad L \geq 0.$$

Siden kvinnen er forutsatt å maksimere nytten gitt budsjettbetingelsen og de to tidsskrankene, følger det at tilpasningen enten må skje der indifferenskurvene tangerer den gitte budsjettlinjen eller i et punkt hvor en av de to tidsskrankene (2-4) og (2-5) er bindende. I utgangspunktet tenker vi oss at tilpasningen skjer der hvor indifferenskurven  $U_0$  tangerer budsjettbetingelsen  $B_0$ . Denne tilpasningen innebærer at kvinnen har  $L_0$  enheter fritid og at familien har konsum tilsvarende  $C_0$ .

Innføringen av kontantstøtten har innenfor denne rammen følgende konsekvenser:<sup>12</sup> Dersom familien benytter barnehage på fulltid, vil familiens inntekter være uendret. Hvis derimot familien har barnehageplass med redusert tid, passer barnet selv eller gjør bruk at dagmamma/praktikant, vil den få en økning i disponibel inntekt for gitt tilpasning i arbeidsmarkedet. I figur 2.3 kan dette analyseres som at budsjettbetingelsen skifter utover fra  $B_0$  til  $B_1$ , tilsvarende økningen i kontantstøtten (se tabell 2.5 og 2.6 for en oversikt over dette). Merk at det å få økt arbeidsfri inntekt ikke muliggjør større maksimal fritid. Derfor

skjer skiftet rett ut fra maksimalkonsumet av fritid,  $L = \bar{L}$ . Vi får da en ny tilpasning tilsvarende den som er beskrevet ovenfor, i tangeringen mellom den nye budsjettbetingelsen og en av de andre indifferenskurvene. Vi ser at dersom  $U_1$  representerer kvinnens preferanser, vil innføringen av kontantstøtten føre til at kvinnen tar ut mer fritid og dermed reduserer arbeidstiden. Hvor mye avhenger av størrelsen på kontantstøtten og kvinnens preferanser for fritid og konsum av ikke varige goder. Avhengig av preferansene vil kvinnen i noen tilfeller velge å ta ut så mye fritid at hun støter an mot skranken (2-4) og dermed velger å gå helt ut av arbeidsmarkedet. Dette betyr at kvinnen vurderer skyggeprisen på fritid ved null timer i arbeid som høyere enn den reelle marginallønningen etter skatt.

Hvis derimot  $U_2$  representerer kvinnens preferanser, vil innføringen av kontantstøtten føre til at kvinnen reduserer fritiden sin og arbeider mer. I økonomisk terminologi er da fritid å regne som et mindreverdig gode, som betyr at en kjøper mindre av godet når inntekten øker. Siden det er vanlig å anta at dette ikke er tilfelle for fritid, vil en normalt ikke observere at kvinnen reduserer fritiden som følge av innføringen av kontantstøtten.

Vi konkluderer dermed med at innføringen av kontantstøtten vil føre til at mange mødre ønsker å redusere arbeidstiden. Det er imidlertid uklart i hvor stor grad mødrene selv fritt kan bestemme arbeidstiden sin. Blant annet kan det argumenteres for at det er flere fulltids- enn deltidsjobber i markedet på grunn av at det i mange tilfeller øker effektiviteten i produksjonen. Forekomsten av ulike skranker i arbeidsmarkedet kan følgelig gjøre det vanskelig å realisere ønskede endringer, særlig på kort sikt.

Dersom vi utvider modellspesifikasjonen ovenfor og tar hensyn til at mødrene kan velge mellom ulike typer barneomsorg, kan kontantstøtten analyseres som et subsidium knyttet til egen omsorg og omsorg hos dagmamma/praktikant relativt til omsorg i barnehage. Kontantstøtten vil dermed påvirke valget mellom disse omsorgstypene idet det blir relativt dyrere for familien å etterspørre barnehagetjenester. Dette tilsier at en får en vridning bort fra barnehager i retning av egen omsorg og omsorg hos dagmamma/praktikant. Gitt at en velger dagmamma/praktikant, vil kontantstøtten bare ha en inntektseffekt på oppholdstiden siden utmålingen av kontantstøtten er uavhengig av oppholdstiden hos dagmamma og dermed ikke påvirker kostnadene ved bruk av dagmamma/praktikant. Når det gjelder effekten på oppholdstiden i barnehage, er bildet mer komplisert. Hvis kontantstøtten er en kontinuerlig og avtakende funksjon av oppholdstiden i barnehage, vil kontantstøtten isolert sett føre til at prisen per time barnehagetjenester øker med oppholdstiden. Kontantstøtten vil dermed ha en priseeffekt på etterspørselen etter barnehagetjenester. Dersom en i tillegg antar at

<sup>11</sup> Skatten avhenger kun av den delen av arbeidsfri inntekt som er skattepliktig, hvilket ikke inkluderer kontantstøtte. For å forenkle notasjonen har vi sett bort fra dette i spesifikasjonen av skattefunksjonen.

<sup>12</sup> Se avsnitt 2.3. nedenfor når det gjelder mer presis framstilling av reformen.

oppholdstiden er proporsjonal med arbeidstiden, vil effekten av oppholdsavgiften kunne analyseres som et skift i timelønnen.

I praksis er bildet enda mer komplisert. Foreldrebetalingen i barnehager er typisk differensiert etter grove kategorier (for eksempel halvdags- og heldagsplass) for oppholdstid, og utmålingen av kontantstøtten er relatert til disse oppholdstidene. I tillegg kommer det kompliserende element at foreldrebetalingen mange steder er inntektsavhengig. Budsjettbetingelsen blir da ikke lenger en kontinuerlig funksjon, men en sprangvis funksjon av oppholdstiden. Dermed kan en ikke basere betingelsen for tilpasningen i barnehagemarkedet på marginalkriteriet, men heller betrakte kontantstøtten som en betinget (arbeidsfri) inntektsoverføring. Med betinget menes da at overføringen er betinget på hvilken barneomsorgsordning som velges. Den empiriske modellen som presenteres i avsnitt 3.1.4, er konstruert for dette formålet. Så vidt vi kjenner til eksisterer det ingen andre norske studier som belyser i hvor stor grad kostnadene ved barneomsorg påvirker mødres yrkesdeltaking. Internasjonalt finnes det imidlertid studier, se blant annet Michalopoulos (1992), Gustafsson og Stafford (1992) og Ribar (1995).

Som det framgår av resonnementene ovenfor er det nødvendig med en modell som også inkluderer valg av barnepass for å lage gode anslag på arbeidstilbudseffektene av kontantstøtten. Vi kommer tilbake til en slik modell i kapittel 3. For å få en første indikasjon på virkningene av å innføre kontantstøtten, har vi imidlertid i tabell 2.4 stilt opp en oversikt over anslagene på arbeidstilbudselastisitetene med hensyn på inntekt og lønn i ulike internasjonale studier. Inntektselastisiteten gir uttrykk for den prosentvise endringen i ønsket arbeidstid for kvinnen når familieinntekten  $I$  øker med en prosent, mens den ukompenserte lønnselastisiteten

tilsvarende gir uttrykk for den prosentvise endringen i ønsket arbeidstid når timelønnen før skatt øker med en prosent. Vi finner det rimelig å assosiere elastisitetene i tabellen med virkningene på lang sikt. Begrunnelsen for dette er at estimeringen av elastisitetene er basert på tverrsnittsdata og at det er vanlig å tenke seg at slike data representerer likevektstilpasningen på lang sikt for det store flertall av enhetene i utvalget.

Generelt gjelder det at størrelsen på elastisitetene avhenger av skattesystemene, inntektsforholdene og yrkesdeltaking i de ulike landene, og siden disse varierer fra land til land skal en være forsiktig med å overføre resultatene til norske forhold. Like fullt tror vi at de har en viss relevans. Merk også at estimatene kan være mer eller mindre presist bestemt og at dette også tilsier at en skal være forsiktig med å trekke for sterke konklusjoner.

I det følgende skal vi fokusere på elastisiteten med hensyn på inntekt siden det er denne som er mest relevant for kontantstøttens effekt på ønsket arbeidstilbud. Av tabellen framgår det at inntektselastisiteten viser en del variasjon over land og at størrelsen på den varierer over familier. Dersom vi ser bort fra de studiene som gir en inntektselastisitet med et annet fortegn enn vi skulle forvente, ser vi at elastisitetene varierer mellom 0,00 og -0,33. Elastisitetene er med andre ord relativt små i tallverdi, men dersom vi tar hensyn til at endringen i inntekt som følge av innføringen av kontantstøtten kan være betydelig, betyr dette at kontantstøtten kan ha en viss effekt på mødrenes arbeidstilbud. For eksempel vil en mor som i utgangspunktet arbeider fulltid med barn hos dagmamma og får økt inntekten med 10 prosent som følge av innføringen av kontantstøtten, redusere arbeidstilbudet med omkring 3,3 prosent, dersom vi legger estimatet på -0,33 til grunn.

**Tabell 2.4 Arbeidstilbudselastisiteter med hensyn på inntekt og lønn for gifte kvinner i ulike internasjonale analyser**

Studier	Land	Inntektselastisitet	Ukompensert lønnselastisitet
Arellano og Meghir (1992)	Storbritannia	-0,13 – -0,40	0,29 – 0,71
Arrufat og Zabalza (1986)	Storbritannia	-0,2	2,03
Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990)	Sverige	-0,05 – -0,24	0,58 – 0,79
Blundell, Meghir, Symons og Walker (1988)	Storbritannia	-0,26	0,09
Bourgiugnon og Magnac (1990)	Frankrike	-0,2 – -0,3	0,05 – 1,0
Colombino og Del Boca (1990)	Italia	0,52	0,66 – 1,18
Hausman (1981)	USA	-0,12 – -0,13	0,91 – 1,00
Kaiser, Essen og Spahn (1992)	Tyskland	-0,18	1,04
Kuismanen (1997)	Finland	0,11 – 0,27	-0,01 – 0,01
Triest (1990)	USA	-0,17 – -0,33	0,28 – 0,97
van Soest, Woittiez og Kapteyn (1990)	Nederland	-0,23	0,79
Blundell, Duncan og Meghir (1998)	Storbritannia	0,00 – -0,19	0,14 – 0,44
Aaberge, Colombino og Strøm (1997)	Norge	-0,06	0,92
Kornstad og Thoresen (1999)	Norge	-0,3	0,4
Michalopoulos (1992)	USA	-0,01	0,04
Ribar (1995)	USA	-0,05 – -0,11	0,38 – 0,53

Kilde: Blundell og MaCurdy (1998), NOU 1999:7 Flattere skatt, Michalopoulos (1992) og Ribar (1995).

Tabell 2.5. Sats for kontantstøtte etter oppholdstid i barnehager, til 1. aug. 1999

	Ukentlig oppholdstid i barnehage i timer			
	0	1-15	16-20	21-30
1. august 1998	3 000 (100 pst)	2 400 (80 pst)	1 800 (60 pst)	1 350 (45 pst)
1. januar 1999	2 263 (100 pst)	1 810 (80 pst)	1 357 (60 pst)	1 018 (45 pst)

Tabell 2.6. Sats for kontantstøtte etter oppholdstid i barnehager, fra 1. aug. 1999

	Ukentlig oppholdstid i barnehage i timer				
	0	1-8	9-16	17-24	25-32
1. august 1999	2 263 (100 pst)	1 810 (80 pst)	1 357 (60 pst)	905 (40 pst)	453 (20 pst)
1. januar 2000	3 000 (100 pst)	2 400 (80 pst)	1 800 (60 pst)	1 200 (40 pst)	600 (20 pst)

De to norske undersøkelsene, Aaberge, Colombino og Strøm (1997) og Kornstad og Thoresen (1998) ligger i hver sin ende av denne skalaen. Vi ser at mens studien til Aaberge et al. gir liten inntektselastisitet og relativt stor lønnselastisitet, er de to elastsitetene mer like i tallverdi hos Kornstad og Thoresen. Disse to studiene skiller seg fra hverandre blant annet ved at de gjør bruk av ulike metoder for å måle arbeidstid og timelønn. Mens Aaberge et al. beregner arbeidstiden med utgangspunkt i observert timelønn og arbeidsinntekt, beregner Kornstad og Thoresen timelønnen ut fra observert arbeidstid og arbeidsinntekt. Det kan argumenteres for at førstnevnte metode overvurderer lønnselastisiteten, mens sistnevnte undervurderer elastsiteten.

### 2.3 Kontantstøtten - regelverk, kostnader og antall mottakere

Vi har nå studert kvinners sysselsetting og sett at før innføringen av kontantstøtten var den relativt stor, selv for småbarnsmødre med barn i kontantstøttealder. Dette betyr at det finnes et relativt stort potensiale for at disse kvinnenes sysselsetting kan bli betydelig redusert ved endringer i de økonomiske rammebetingelsene. I det følgende skal vi gjøre et forsøk på å anskueliggjøre hvor stor betydning kontantstøtten kan ha for økonomien til familien. I første omgang vil vi gi en oversikt over reglene for utmåling av kontantstøtten

Kontantstøtten for ett-åringer ble innført 1. august 1998. Fra 1. januar 1999 ble ordningen utbygd til også å gjelde to-åringer. Ordningen er utformet slik at foreldre som passer barna sine selv eller har ekstern barneomsorg (betalt eller ubetalt) i form av dagmamma, praktikant, besteforeldre osv., får en kontantoverføring fra det offentlige lik maksimalsatsen for kontantstøtten. For barn i barnehage er satsene basert på oppholdstid. Tabell 2.5 og tabell 2.6 viser utviklingen i satsstruktur fra ordningen ble innført. Det er verdt å merke seg at mens kontantstøtten i den første fasen synes koblet opp til størrelsen på statsstøtten til barnehagene, så har maksimalsatsen for kontantstøtte blitt holdt nominelt uforandret, mens statsstøtten til barnehagene har økt.

Tabell 2.7. Utgifter til kontantstøtte

År	Totale utgifter i mill. kr
1998	773
1999	2 348
2000 <sup>1</sup>	2 787
2001 <sup>2</sup>	2 820

<sup>1</sup> Saldert budsjett 2000.

<sup>2</sup> Forslag 2001.

Tabell 2.7 viser at utgiftene til kontantstøtte vil nærme seg 3 milliarder kroner i 2001, noe som skyldes at det ytes kontantstøtte til bortimot 80 prosent av barna i aldersgruppen. Sommeren 2000 mottok i overkant av 91000 foreldre kontantstøtte, se tabell 2.8 som viser antall mottakere av kontantstøtte på ulike tidspunkter fra 1998.<sup>13</sup>

Motstykket til full kontantstøtte er å benytte stats-subsidierte barnehager for sine barn. Tabell 2.9 viser utviklingen i antall barn i barnehager 1995-99. En ser at mens barnehagedekningen for 1- og 2-åringer økte fram til innføringen av kontantstøtten, har den etter reformen flatet ut og muligens gått noe ned.

### 2.4. Kontantstøtten og endringer i budsjettbetingelsen

#### 2.4.1. Innledning

Kontantstøtten har ført til en relativt omfattende endring i de privatøkonomiske konsekvensene av barnefamiliens valg. Dette gjelder for det første valget mellom å være hjemme og ivareta omsorgen for eget eller egne barn kontra å være utarbeidende. For det andre gjelder det valget mellom barneomsorg i barnehager eller hos dagmamma/praktikant,<sup>14</sup> gitt at barneomsorgen ikke ivaretas av foreldrene. I dette avsnittet vises en del eksempler på hvilken privatøkonomisk gevinst en familie kan tenkes å oppnå ved ulike

<sup>13</sup> Tabellen indikerer visse sesongmessige variasjoner i antall mottakere.

<sup>14</sup> I kontantstøtteundersøkelsene skilles det mellom kategoriene dagmamma og praktikant. Av disse utgjør bruk av dagmamma et stort flertall, og vi vil av hensyn til språklig forenkling stort sett utelukkende snakke om dagmamma, selv om en mer korrekt betegnelse kunne være "annet betalt barneomsorg enn barnehage".

**Tabell 2.8. Antall stønadsmottakere. Utgangen av hvert kvartal 1998-2000**

Tidspunkt	Antall stønadsmottakere		
	I alt	Kvinner	Menn
31.12.98	60 043	56 822	3 221
31.03.99	86 817	82 302	4 515
30.06.99	91 361	86 812	4 549
30.09.99	85 102	81 119	3 983
31.12.99	86 224	82 481	3 743
31.03.00	88 204	84 561	3 643
30.06.00	91 247	87 658	3 589

Kilde: Rikstrykdeverket (2000).

**Tabell 2.9. Antall 1- og 2-åringer i barnehager, 1995-99. Dekningsgrad i parentes**

År	1 år		2 år	
	Totalt	Oppholds- tid 41+	Totalt	Oppholds- tid 41+
1995	14 000 (23,3)	10 699	23 664 (39,3)	16 997
1996	15 394 (25,5)	11 385	25 551 (42,3)	17 907
1997	18 723 (30,6)	13 308	29 776 (49,0)	19 997
1998	15 763 (26,2)	10 539	31 531 (51,1)	20 187
1999	16 159 (27,4)	10 348	28 006 (46,1)	16 925

Kilde: Risberg (2000), Statistisk sentralbyrå.

løsninger når det gjelder arbeid og barneomsorg. Beregningene tar utgangspunkt i en familie der en av foreldrene har vært hjemme og ivaretatt omsorgen for barnet eller barna. Deretter sammenliknes dette utgangspunktet mot en situasjon der begge foreldrene er fulltidsarbeidende, og barnet eller barna enten er i barnehage eller hos dagmamma. Den privatøkonomiske gevinsten er definert som den ekstra kjøpekraft familien sitter igjen med etter at alle inntektsskatter, utgifter til barneomsorg og eventuelle endringer i mottatte overføringer er trukket fra.<sup>15</sup>

Mange familier velger ikke i form av "enten - eller", dvs. enten å være hjemme eller å arbeide i full stilling. Av hensyn til forenkling og plasshensyn har vi imidlertid ikke beregnet privatøkonomiske gevinster ved ulike stillingsbrøker her. De dimensjonene vi har valgt å ta med i våre beregninger, er ulike kombinasjoner av kvinnens og mannens brutto årsinntekt samt antall barn i ulike aldre. Beregningene tar utgangspunkt i skattesystemet slik det er for skatteåret 2000. Videre er det benyttet gjennomsnittlige barnehagesatser fra august 2000, jf. Johnsen (2000). For foreldrebetalingssatser hos dagmamma er datagrunnlaget noe mer usikkert, siden det er grunn til å tro at kontantstøtten vil bidra til å bevege prisnivået på dagmapplasser noe oppover, slik at historiske tall ikke nødvendigvis gir den mest presise informasjon. Vi har tatt utgangspunkt i gjennomsnittlige betalingsatser fra kontantstøtteundersøkelsen 1998, og i tillegg utført egne beregninger for å skille mellom prisnivå for hhv. "svarte" og "hvite" dagmapplasser, se vedlegg B.

<sup>15</sup> Liknende beregninger er tidligere vist i Strøm (1998) og Knudsen (1998).

Vi tar utgangspunkt i brutto årsinntekt på 250 000 kroner for mannen og 200 000 kroner for kvinnen. Denne kombinasjonen er vist med uthevet skrift i tabellene 2.10 og 2.11 nedenfor. Tabellene viser også tilfellet der mannen mottar en relativt høy inntekt på 400 000 kroner, dvs. godt over innslagspunktet for toppskatt (i begge skatteklasser). Videre viser tabellene konsekvensene hvis kvinnen har en lavinntektsjobb med 150 000 kroner i årslønn, samt en inntekt på 250 000 kroner. Vi tar hele tiden utgangspunkt i at mannen er utarbeidende, slik at tabellene viser konsekvensen av hvorvidt kvinnen velger å være hjemmearbeidende eller utarbeidende. Det finnes selvsagt eksempler på den motsatte kombinasjonen, og vi burde ideelt sett ha omtalt familiens valg uten noen spesiell kjønnsmessig fordeling av hvem som er hjemme eller i arbeid. Med basis i at de foreløpige rapporteringene av effekter av kontantstøtten, jf. Langset, Lian og Thoresen (2000) og Hellevik (2000) viser små effekter på menns arbeidstilbud, er det rimelig å fokusere på mødre. Mer detaljert informasjon om forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene finnes i vedlegg A og B.

#### 2.4.2. Sammenlikning av egen omsorg kontra yrkesdeltakelse og barnehageplass

I dette avsnittet ser vi på virkninger for en families samlede inntekt etter skatt (inkl. overføringer) og foreldrebetaling av å endre tilpasning fra å være hjemme med eget eller egne barn til å være fulltidsarbeidende og benytte omsorg i barnehage. I tabell 2.10 nedenfor kalles endringen i dette netto inntektsbegrepet for privatøkonomisk gevinst, og kan alternativt betraktes som det beløp det private konsum eller sparing kan økes med dersom en velger å gå over fra en til to yrkesaktive foreldre.

##### *Familier med ett barn i kontantstøttealder*

Vi ser først litt nærmere på tilfellet der familien kun har ett barn i kontantstøttealder. Tabellen viser at familien sitter igjen med en høyere prosent av den økte bruttoinntekten jo høyere kvinnens bruttoinntekt er, alt annet like. Det er derfor slik at familier der inntekten til moren – hvis hun velger å jobbe – er lav, sitter igjen med en nokså liten kjøpekraftsforbedring ved å gå ut i jobb, gitt rammebetingelsene som gjelder etter innføringen av kontantstøtten. I tilfellet der mannen tjener 250 000 kroner og kvinnen tjener 150 000 kroner, sitter familien igjen med snaut 30 prosent av økningen i brutto familieinntekt på 150 000 kroner. I timelønn tilsvarer dette ca. 24 kroner hvis vi legger til grunn at et fullt årsverk har 1 800 arbeidstimer. Hvis mannen tjener mer enn innslagspunktet for toppskatt, sitter familien igjen med enda mindre, siden det da blir utlignet toppskatt på en større del av mannens inntekt når mannen skifter skatteklasse fra II til I. Den familiegruppen som sitter igjen med minst i våre eksempler, er dermed en familie der mannen tjener 400 000 kroner og kvinnen tjener 150 000 kroner. For denne kombinasjonen innebærer overgang til yrkeslivet at snaut 25 prosent av inntektsøkningen tilfaller

**Tabell 2.10. Privatøkonomisk gevinst for en familie hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får barnehageplass. (Tall i tusen kroner)**

Barn	Fars inntekt	Mors inntekt	Privatøkonomisk Gevinst (uten kontantstøtte i parentes)	Privatøk. gevinst i prosent av økt brutto lønn (uten kontantstøtte i parentes)
		150	43,8 (79,8)	29,2 (53,2)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>76,9 (112,9)</b>	<b>38,5 (56,5)</b>
Ett barn i kontantstøttealder		250	109,0 (145,0)	43,6 (58,0)
		150	36,9 (72,9)	24,6 (48,6)
	400	200	70,0 (106,0)	35,0 (53,0)
		250	102,1 (138,1)	40,8 (55,2)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>-10,7 (61,3)</b>	<b>-7,1 (40,9)</b>
To barn i kontantstøttealder		250	54,5 (126,5)	21,8 (50,6)
		150	-17,6 (54,4)	-11,7 (36,3)
	400	200	15,5 (87,5)	7,8 (43,8)
		250	47,6 (119,6)	19,0 (47,8)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>25,3 (61,3)</b>	<b>16,9 (40,9)</b>
To barn, ett i kontantstøttealder, og ett barn mellom 3 og 6 år		250	90,5 (126,5)	36,2 (50,6)
		150	18,4 (54,4)	12,3 (36,3)
	400	200	51,5 (87,5)	25,8 (43,8)
		250	83,6 (119,6)	33,4 (47,8)

<sup>1</sup> Tallene som viser utfallet uten kontantstøtte (vist i parentes) tilsvarer ikke fullt ut situasjonen slik den var før kontantstøtten ble innført. Dette fordi det samtidig med innføringen av kontantstøtten også ble foretatt forandringer i satsene for barnetrygd. Tallene i parentes gjelder derfor situasjonen slik den er med dagens regler for skatt og barnetrygd, men med kontantstøtten satt lik null. Strøm (1998) kan konsulteres for en direkte sammenligning av "gamle" og "nye" rammebetingelser, dvs. hhv. før og etter kontantstøtte.

familien, etter at skatter og barnehageutgifter er trukket fra. Omsatt til timelønn blir dette drøyt 20 kroner.

#### *Familier med to barn i kontantstøttealder*

Denne familiegruppen vil naturlig nok stå overfor de svakeste privatøkonomiske incitamentene til yrkesdeltakelse blant de familiegruppene vi studerer her. Dette særlig hvis de – som i beregningene i tabell 2.10 – velger å ha barna i barnehage. Hvis en slik familie velger at begge foreldrene er yrkesaktive, taper de for det første 72 000 kroner i kontantstøtte, og for det andre må foreldrebetaling betales for to barn. En kan dermed komme i en situasjon der den privatøkonomiske gevinsten ved å gå ut i arbeid er negativ. Dette er tilfelle dersom kvinnens årsinntekt er tilstrekkelig lav. Tjener kvinnen 150 000 kroner i året, taper familien ca. 11 000 og 18 000 kroner på at kvinnen går ut i jobb hvis mannens inntekt er hhv. 250 000 og 400 000 kroner. Kvinner som tjener 200 000 kroner per år står overfor en privatøkonomisk gevinst, men denne er bare på 11,2 og 7,8 prosent av økningen i bruttoinntekt dersom mannens inntekt igjen er hhv. 250 000 og 400 000 kroner. Det er derfor bare med lønnsinntekt over gjennomsnittet at slike familier vil kunne høste privatøkonomiske gevinster av særlig størrelsesorden ved å være to yrkesaktive.

#### *Familier med ett barn i kontantstøttealder og ett barn mellom 3 og 6 år*

Det å ha to barn i kontantstøttealder samtidig, vil til enhver tid gjelde for et relativt begrenset antall foreldre. Videre vil varigheten av en slik periode for den enkelte familie – hvis den inntreffer – være nokså

kortvarig med mindre avstanden i tid mellom barnefødsle er svært liten. I det øyeblikk det eldste av barna fyller 3 år, vil familien gå over til å befinne seg i situasjonen der de har to førskolebarn, hvorav bare det yngste mottar kontantstøtte. Vi ser av tabell 2.10 at de privatøkonomiske incitamentene til yrkesdeltakelse i denne situasjonen blir noe sterkere enn for familier med to kontantstøttebarn, men svakere enn for familier med bare ett barn i kontantstøttealder. Dette gitt at begge barna er hjemme når den ene av ektefellene velger å være hjemmearbeidende.

#### **2.4.3. Sammenlikning av "svarte" og "hvite" dagmammaplasser mot barnehage**

I beregningene i tabell 2.11 vises på samme måte som foregående tabell den privatøkonomiske gevinsten ved å gå fra en til to yrkesaktive. Denne gang ser vi ikke på situasjonen med og uten kontantstøtte, men sammenlikner isteden valget mellom hhv. barnehage, svart og hvit dagmamma dersom familien velger å ha to yrkesaktive – gitt eksistensen av kontantstøtte. Det påpekes at det er flere usikre størrelser knyttet til beregningene av "svarte" og "hvite" dagmammaplasser, slik at tallene må leses mer omtrentlig enn de tilsvarende beregningene for barnehager. For nærmere detaljer om grunnlaget, se vedleggene A og B.

Fra tabell 2.11 framgår det at løsningen med barnehage vil være betydelig dyrere enn om en velger dagmamma, mens forskjellen mellom "svarte" og "hvite" dagmammaplasser er mindre. Den månedlige betalings-satsen for "hvite" dagmammaplasser er i beregningene antatt å være moderat høyere enn plasser hos "svarte" dagmammaer. Siden foreldrene får

**Tabell 2.11. Privatøkonomisk gevinst for en familie hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får plass i hhv. barnehage, "svart" eller "hvit" dagmamma. Alle tall gjelder situasjonen etter at kontantstøtten er innført (tall i 1000 kroner)**

Barn	Fars inntekt	Mors inntekt	Privatøkonomisk gevinst i 1000 kroner og i prosent av økt bruttolønn (i parentes)		
			Barnehage	"Svart" dagmamma	"Hvit" dagmamma
		150	43,8 (29,2)	75,3 (50,2)	81,2 (54,1)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>76,9 (38,5)</b>	<b>108,4 (54,2)</b>	<b>114,3 (57,2)</b>
Ett barn i kontantstøttealder		250	109,0 (43,6)	140,5 (56,2)	146,4 (58,6)
		150	36,9 (24,6)	68,4 (45,6)	74,3 (49,5)
	400	200	70,0 (35,0)	101,5 (50,8)	107,4 (53,7)
		250	102,1 (40,8)	133,6 (53,4)	139,5 (55,8)
		150	-10,7 (-7,1)	59,3 (39,5)	65,5 (43,7)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>22,4 (11,2)</b>	<b>92,4 (46,2)</b>	<b>98,6 (49,3)</b>
To barn i kontantstøttealder		250	54,5 (21,8)	124,5 (49,8)	130,7 (52,3)
		150	-17,6 (-11,7)	52,4 (34,9)	58,6 (39,1)
	400	200	15,5 (7,8)	85,5 (42,8)	91,7 (45,9)
		250	47,6 (19,0)	117,6 (47,0)	123,8 (49,5)
		150	25,3 (16,9)	59,3 (39,5)	65,5 (43,7)
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>58,4 (29,2)</b>	<b>92,4 (46,2)</b>	<b>98,6 (49,3)</b>
To barn, ett i kontantstøttealder, og ett barn mellom 3 og 6 år		250	90,5 (36,2)	124,5 (49,8)	130,7 (52,3)
		150	18,4 (12,3)	52,4 (34,9)	58,6 (39,1)
	400	200	51,5 (25,8)	85,5 (42,8)	91,7 (45,9)
		250	83,6 (33,4)	117,6 (47,0)	123,8 (49,5)

skattefradrag for dokumenterte utgifter, dvs. for "hvite" plasser, innebærer dette at det for foreldrene er mest gunstig med "hvite" plasser – gitt den svært beskjedne prisdifferansen vi finner i våre data. Til gjeldende priser for hhv. "hvite" og "svarte" plasser, har dermed ingen foreldre incitament til å velge "svarte" framfor "hvite" plasser. Samtidig har heller ingen dagmammaer incitament til å tilby "hvite" framfor "svarte" plasser. En skulle derfor tro at det er en betydelig overskuddsetterspørsmål etter "hvite" plasser, slik at markedet i en viss forstand er ute av likevekt. Hvorfor prisen på "hvite" plasser da ikke ligger høyere enn det våre data tilsier, har vi imidlertid ingen god forklaring på. En mulig forklaring er selvsagt at det er skjevheter eller feil i de rapporterte betalingsstatsene, slik at våre tall misrepresenterer de faktiske prisforskjeller mellom "svarte" og "hvite" plasser. Før vi går videre til å kommentere andre aspekter ved resultatene, er det derfor god grunn til å minne om at det er flere usikre faktorer når det gjelder de beregnede forskjellene mellom "hvite" og "svarte" dagmappaplasser.

Merkostnaden ved å velge barnehage i stedet for dagmamma er naturlig nok størst for familier med to barn i kontantstøttealder. For sentralanslaget på foreldrenes inntekt (vist med uthevet skrift), ser vi at merkostnaden kommer opp i rundt 70 000 kroner per år. For familier med ett barn i kontantstøttealder, blir det tilsvarende tallet om lag 31 000 kroner per år for "svarte" og 37 000 kroner for "hvite" dagmappaplasser. Hvis familien har to barn, der ett av barna er i kontantstøttealder og det andre barnet er mellom 3 og 5 år (igjen for sentralanslaget vist med uthevet skrift), viser beregningene en merkostnad ved å velge barnehage for begge barna på 34 000 og 40 000 per år, igjen

sammenliknet med hhv. "svarte" og "hvite" dagmappaplasser. Samlet sett gir derfor beregningene en svært klar indikasjon på at merkostnaden ved å velge barnehage framfor dagmamma er av betydelig størrelsesorden. Den kan imidlertid tenkes å bli mindre dersom kontantstøtten viser seg å medføre et betydelig skift oppover i prisnivået på dagmammatjenester i forhold til det nivået vi her har lagt til grunn, jf. Strøm (1998).

#### 2.4.4. Oppsummering - privatøkonomiske gevinster ved ulike tilpasninger

De ovenstående beregninger gir grunnlag for visse refleksjoner med hensyn til hvordan barnefamilier forventes å foreta sine tilpasninger i arbeidsmarkedet og markedene for barneomsorg. La oss først se på valget mellom å la en av foreldrene være hjemme og ivareta omsorg for egne barn vs. å være to yrkesaktive foreldre. Hvis den eneste mulige eksterne barneomsorg var barnehage, ser vi fra tabell 2.10 at kontantstøtten påvirker incitamentene kraftig i retning av lavere yrkesdeltakelse og høyere andel med omsorg for eget barn. Mange familier står overfor en svært "flat" budsjettbetingelse, dvs. liten forskjell i privat kjøpekraft, hvis valgalternativene er enten å være hjemme og motta kontantstøtte eller å arbeide ute, miste kontantstøtte og betale for barnehage. Noen vil til og med få lavere kjøpekraft dersom begge arbeider ute.

Hvis vi trekker inn muligheten for barneomsorg i dagmammamarkedet, blir imidlertid bildet noe annerledes. En mottar kontantstøtte hvis en er hjemme, og en mottar den også hvis en arbeider og har barnet plassert andre steder enn i barnehage. *Differansen i inntekt etter skatt og foreldrebetaling* er med andre ord den samme som før innføringen av kontantstøtten. Konklusjonen blir dermed

at kontantstøttens totalvirkning på barnefamiliers incitamentener til yrkesdeltakelse vanskelig kan stadfestes uten å trekke inn hvilken tilbøyelighet familiene har til å velge enten barnehageplass eller dagmammaplasser. I den forbindelse er det et viktig poeng at tilpasningen ikke nødvendigvis har vært optimal sett fra den enkeltes side, pga. at tilgangen på barnehageplasser fram til nå har vært rasjonert.

For incitamentene til valg av ekstern omsorgsløsning – gitt yrkesdeltakelse for begge foreldre – er kontantstøttens virkning på familiens incitamentener helt entydige: incitamentene er blitt forandret i retning av at andre omsorgsløsninger enn barnehage stimuleres. Hvilke adferdsmessige utslag denne omleggingen av incitamentene vil få, er i stor grad avhengig av hvor sterke preferanser familiene har for de alternative omsorgsløsningene. Hvis familier velger barnehage framfor dagmamma eller andre alternativer, betyr dette at de er villige til å betale ekstra for dette alternativet. Reduksjonen i privat kjøpekraft ved å velge barnehage kan her tolkes som en "kvalitetspremie", dvs. den merverdi familien tillegger et barnehagetilbud framfor alternative omsorgsløsninger. Gitt eksistensen av kontantstøtten, og med våre forutsetninger om betalingssetter for dagmammaplasser, ser vi at denne "premien" ikke er av ubetydelig størrelsesorden.

Hvilke prediksjoner vil det være rimelig å gi med bakgrunn i tallmaterialet presentert i tabell 2.10 og 2.11? Slik tallene ser ut, kan en kanskje tro at omsorg i barnehager i noen grad kan få karakter av å bli et "luksusgode". Det er bare dersom den av foreldrene som velger å gå ut i jobb har relativt høyt lønnet arbeid, at familien sitter igjen med en merkbar økning i privat kjøpekraft dersom barnehageløsningen velges. Disse kan med andre ord bruke den økte arbeidsinntekten til å betale barnehageplassen, miste kontantstøtten og likevel sitte igjen med en betydelig økning av kjøpekraft. Dette kan indikere at mødre som tilhører lavinntektsgruppen vil kunne få økt tilbøyelighet til å velge dagmamma – gitt at de velger å være yrkesaktive. Samtidig skal en ta i betraktning at mødre med lave inntekter i utgangspunktet er de som har svakest incitamentener til å arbeide. Oppsummert trekker dermed tallene i retning av at mødre med lave inntekter enten er hjemme og ivaretar omsorgen selv, eller velger arbeid i kombinasjon med dagmamma, mens arbeid i kombinasjon med barnehage framstår som lite attraktivt for denne gruppen. De enkelte foreldres preferanser over alternativene pass i barnehage eller pass hos dagmamma vil imidlertid også være viktige momenter for denne diskusjonen. Tendensen i retning av at barnehager kan få sterkere preg av luksusgode, vil bli spesielt uttalt dersom det er sterkere preferanser for barnehage framfor dagmamma blant de med relativt høye inntekter (og motsatt).

Et annet forhold som klart framgår av tallene, er at "hvite" dagmammaplasser er mer økonomisk gunstig

enn "svarte" sett fra foreldrenes synspunkt – gitt våre data, med små prisdifferanser mellom "svarte" og "hvite" plasser. Dette framstår som en ulikevektssituasjon. En skulle tro at prisen på "hvite" plasser som et *minsteanslag* ville være like mye høyere som det foreldrene sparer i skatt på å innrapportere fradrag for dokumenterte utgifter til ekstern barneomsorg. I tillegg kan en tenke seg at en del foreldre vil ha ekstra betalingsvilje for å ikke benytte seg av svart arbeid. På denne bakgrunn er prisdifferansene mellom "hvite" og "svarte" plasser i Kontantstøtteundersøkelsen 1999 overraskende små.

Oppsummert viser beregningene at incitamentene til yrkesdeltakelse i mange tilfeller er svake – og da særlig i kombinasjon med omsorg i barnehage for barnet eller barna. Samtidig er ekstrakostnaden ved å velge barnehage framfor dagmamma av betydelig størrelsesorden. Begge disse effektene er en klar følge av kontantstøtteordningen. Analyser hittil, jf. for eksempel Hellevik (2000) og flere av avsnittene i vår rapport, viser imidlertid at de adferdsmessige utslagene av kontantstøtten hittil er relativt små. Gitt de privatøkonomiske rammebetingelsene vi har beskrevet i dette avsnittet, kan det kanskje være grunn til å tro at utslagene vil bli sterkere på lengre sikt. Det at ordningen har vart i kort tid, gjør at de mer langsiktige virkningene ikke kan forventes å ha blitt avdekket av de dataene vi foreløpig har hatt tilgang til. Resultatene fra simuleringsmodellen beskrevet i avsnitt 3.1.4 er også i tråd med denne argumentasjonen – sterkere langtidseffekter enn det dataene observert hittil ser ut til å beskrive. Andre forhold kan imidlertid tilsi at utslagene kanskje ikke blir veldig mye større enn korttidseffektene. Blant annet har tidligere studier, se f.eks. Thoresen, Lund og Lian (1998), vist at også mødre med lav marginalavkastning av eget arbeid er villige til å tilby sin arbeidskraft. Videre vil det faktum at barnehageplasser fram til nå har vært rasjonerte i de fleste kommuner bidra til at det blir mindre tilpasningsendringer enn dersom alle tilpasninger var fritt valgte forut for kontantstøttereformen.<sup>16</sup> La oss derfor slutte oss til Helleviks (2000) konklusjon om at det "kan tenkes at disse [utviklingstrekkene hittil] viser begynnelsen på nye tendenser som kan vokse seg mer betydningsfulle", men at mer definitive konklusjoner vanskelig kan trekkes på det nåværende tidspunkt.

<sup>16</sup> Et eksempel kan bidra til å klargjøre betydningen av rasjonering i barnehagemarkedet. Anta at en mor som tidligere arbeidet og benyttet barnehageplass nå (frivillig) velger å være hjemme og ivareta omsorgen selv. Den ledige barnehageplassen vil da kunne bli fylt opp enten av i) et barn der moren tidligere var hjemme men hadde som sitt primærønske å arbeide i kombinasjon med barnehageplass, eller ii) et barn som ble passet av dagmamma, men der foreldrene også etter kontantstøtten har som sitt primære ønske å arbeide i kombinasjon med barnehageplass. Nettoeffekten på antall barnehageplasser og arbeidstilbud blir i tilfelle i) null. Også med mulighet ii) blir nettoeffekten på antall barnehageplasser null, mens det blir en mindre etterspurt dagmammaplass og en kvinne mindre i betalt jobb. I alle tilfelle ser vi at nettoeffektene for antall etterspurte barnehageplasser og/eller antall yrkesaktive og dagmammaplasser blir mindre enn med fritt valgt tilpasning for alle i utgangspunktet.



## 3. Effekter på arbeidstilbudet

### 3.1. Valghandlingsmodell for mødre med små barn

#### 3.1.1. En teoretisk ramme

I det følgende skal vi presentere en empirisk modell for mødres valg av arbeidstid og barneomsorg. Vi tar utgangspunkt i et teoretisk rammeverk før den empiriske spesifikasjonen og estimeringsresultatene diskuteres i de neste avsnittene. Den estimerte modellen benyttes deretter i avsnitt 3.2 til å simulere effekter på arbeidstilbudet på lang sikt, mens effektene på kort sikt diskuteres i avsnitt 3.3. Avsnitt 3.4 oppsummerer våre funn med hensyn til arbeidstilbudseffekter.

I økonomisk teori antas det vanligvis at individet tilpasser sitt arbeidstilbud ved å vurdere nytten av det man kan kjøpe ved å jobbe en time mer, opp mot det offeret man føler ved å tilbringe ytterligere en time i arbeid, jf. redegjørelsen i avsnitt 2.2. Siden det er timelønn etter skatt som bestemmer hvor mye man kan kjøpe ved å jobbe en time mer, vil marginals-katten på lønn ha betydning for dette valget. Når foreldrene har barn i førskolealder, må det enkle tankeskjemaet modifiseres i hvert fall på to måter. For det første må det tas hensyn til at yrkesaktivitet også innebærer utgifter til omsorg for barn. Det betyr at den reelle timelønnen er timelønns-satsen minus skatt og minus utgifter til barneomsorg. For det andre innebærer en time til i arbeid ikke bare et offer i form av tapt fritid. Det betyr vanligvis også en ekstra time med ekstern barneomsorg. Den gjennomsnittlige kvaliteten på en omsorgstime i eksterne alternativ vil av foreldrene ofte oppfattes som dårligere enn den gjennomsnittlige omsorgen som foreldrene selv yter. Omsorg av lavere kvalitet vil (isolert sett) oppfattes som et tap for foreldrene.

Mer formelt er vår modell basert på følgende tanke-skjema, beslektet med tilnærmingen i Connelly (1992). Fedrenes arbeidstidsbeslutninger er antatt eksogene. Mødrene har nytte ( $U$ ) av konsum av varer og tjenester ( $C$ ), fritid ( $L$ ) og kvalitet i barneomsorgen ( $Q$ ), og nytten er gitt ved

$$(3-1) \quad U = u(C, L, Q)$$

I forhold til spesifikasjonen i avsnitt 2.2 (likn. 2-1) innebærer dette at vi også tar hensyn til at mødrene har preferanser for kvalitet i barneomsorgen. Denne modellen kan derfor sees på som en mer detaljert og realistisk modell enn den enkle innføringsmodellen i avsnitt 2.2. Budsjettbetingelsen er gitt ved

$$(3-2) \quad C = wh + I - ps_n - T(wh, I, ps_n)$$

hvor  $w$  er lønn,  $h$  er arbeidstid,  $I$  er familieinntekt utenom morens arbeidsinntekter,  $p$  er pris per time på omsorg utenfor hjemmet,  $s_n$  er timer i omsorg utenfor hjemmet, og  $T$  er skatt.

Neste steg er å definere produksjonen av kvalitet i barneomsorgen. Kvaliteten avhenger positivt av morens egen omsorg målt i timer ( $s_m$ ) og omsorg utenfor hjemmet. I denne teoretiske framstillingen ser vi bort fra at det kan være varierende kvalitet i ekstern barneomsorg avhengig av om omsorgen foregår i barnehager eller hos dagmamma. Dersom  $q_m$  og  $q_n$  representerer henholdsvis morens kvalitet i barneomsorgen og kvalitet i barneomsorgen utenfor hjemmet, har vi følgende uttrykk for den gjennomsnittlige kvaliteten i barneomsorgen

$$(3-3) \quad Q = q_m s_m + q_n s_n$$

Moren allokere total tid ( $\bar{L}$ ) mellom arbeid i markedet, egen omsorg for barn og fritid,

$$(3-4) \quad \bar{L} = h + s_m + L$$

I mange analyser basert på denne type modeller er det forutsatt å eksistere en såkalt "fixed-link" i den forstand at enhver times arbeid i markedet krever en time barneomsorg utenfor hjemmet. Tilsvarende utelukker Ribar (1995) mulighetene for å benytte betalt barneomsorg når en ikke arbeider. Vår tilnærming er basert på at en kan separere beslutningen om arbeid og barneomsorg, som Connelly (1992).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> For nærmere detaljer henvises det til Kornstad og Thoresen (2000).

Kvinnen antas å tilpasse seg slik at hun maksimerer nytten (3-1) med hensyn på  $C$ ,  $L$ ,  $s_m$  og  $s_n$  gitt bibetingelsene (3-2)-(3-4). Man får da følgende regel for mødrenes nytteverdier,

$$(3-5) \quad \frac{U_L}{U_C} = w - T'_h$$

$$(3-6) \quad \frac{U_Q}{U_C} (q_m - q_n) = w - T'_{sum} - p,$$

der  $T'_h$  er økningen i skattene av å øke arbeidstiden med 1 time mens  $T'_{sum}$  er summen av  $T'_h$  og  $T'_{psn}$ , hvor  $T'_{psn}$  er reduksjonen i skattene når utgiftene til dokumentert barnepass øker tilsvarende kostnaden ved å kjøpe en time mer barneomsorg. Marginalskatten  $T'_{sum}$  gir følgelig uttrykk for netto skatteøkning ved å jobbe en time mer, samtidig som man får skattefradrag for merutgiftene knyttet til ekstern barneomsorg for denne timen.

Ligning (3-5) sier at den marginale substitusjonsbrøk mellom fritid og konsum skal tilsvare nettolønnen, bruttolønn minus marginalskatt, og er tilsvarende som tilpasningsbetingelsen i modellen i avsnitt 2.2 ovenfor. I tillegg ser en i (3-6) at bruttolønn minus marginalskatt og minus prisen på omsorg utenfor hjemmet skal være lik den marginale substitusjonsbrøk mellom kvalitet i barneomsorgen og konsum.

Det har etter hvert kommet en rikholdig internasjonal litteratur når det gjelder analyser av arbeidstilbudsbeslutninger og barneomsorg, se for eksempel Blau og Robins (1988), Connelly (1992), Gustafsson og Stafford (1992), Michalopoulos et al. (1992), Ribar (1992, 1995), Averett et al. (1997), Kimmel (1998), Blau og Hagy (1998). Med unntak av Blau og Hagy (1998) åpner ingen av disse analysene for at det finnes ulike typer omsorgsalternativer utenfor hjemmet, som barnehager og dagmammaer. Dette er et vesentlig kjennetegn ved det norske omsorgsmarkedet som det tas hensyn til i den empiriske spesifikasjonen nedenfor.

### 3.1.2. Noen kjennetegn ved det norske markedet for barneomsorg

I det følgende skal vi redegjøre for hvordan en beslutningsmodell av samme type som beskrevet ovenfor kan tilpasses en anvendelse på norske data, før den estimeres og anvendes til å simulere effekter av politikkendringer, som kontantstøtte. Estimeringen er basert på data fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998. Estimaten på parameterne i modellen gjenspeiler således de valg familier med førskolebarn faktisk har foretatt med hensyn til arbeid og barneomsorg. Ved anvendelsen på norske data er det viktig å ta hensyn til noen trekk ved det norske markedet for barneomsorg.

For det første er det fortsatt rasjonering i barnehagemarkedet. Rasjonering i denne forbindelse betyr at det til gjeldende pris er noen som ønsker plass i barnehage for sine barn uten å få realisert sine ønsker. Vi nevner tre kilder til rasjonering:

- køer
- reiseavstand
- manglende fleksibilitet i markedet

Køer refererer til at det i dagens barnehagemarked er flere som etterspør tjenesten enn antall plasser. Det kan dessuten være lokale variasjoner i den forstand at det i enkelte områder kan være overskuddstilbud av barnehageplasser, mens det i andre områder er overskuddsetterspørsel. Reiseavstand henspiller på at det ikke nødvendigvis finnes et barnehagetilbud i familiens nærområde. Med manglende fleksibilitet i markedet menes for eksempel at foreldre kan ha vanskeligheter med å finne barnehagetilbud med passende åpningstider. Blix og Gulbrandsen (1993) rapporterer en betydelig "underutnyttelse" av barnehagetjenester i form av at barna oppholder seg i barnehagen i færre timer enn den faktiske åpningstid.

Et annet viktig trekk ved det norske barnehagemarkedet er at oppholdssatsene mange steder er inntektsgraderte. Om lag 40 prosent av landets kommuner har satser som varierer med familiens inntekter. Inntektsgraderte satser kompliserer den empiriske tilnærmingen betydelig, siden vi ikke har informasjon om hvilke foreldre som står overfor slike satser, og hvilke systemer for inntektsavhengighet som eksisterer. I den empiriske analysen nedenfor har vi av den grunn begrenset materialet til gifte/samboende mødre med fulltidsarbeidende mann. På den måten tar vi utgangspunkt i et empirisk materiale der mannens inntekt alene ofte vil overstige grensene for avkorting av foreldrebetaling slik grensene var i 1998.

### 3.1.3. Valgmulighetene

Dataene fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998 viser at det eksisterer en hel rekke omsorgsalternativer. Disse kan kategoriseres i 4 ulike omsorgsalternativer:

- Barnehager
- Annen betalt omsorg, som dagmamma/praktikant
- Ubetalt omsorg, for eksempel omsorg av beste-foreldre
- Foreldrenes egen omsorg

Det er grunn til å merke seg følgende:

1. Noen foreldre kombinerer ulike typer av omsorg, dvs. at de for eksempel lar ett barn være hos dagmamma, mens et annet er i barnehage. Siden det er vanskelig å modellere hvordan foreldrenes preferanser over ulike typer barneomsorg varierer med antall barn som skal ha omsorg, har vi sett bort fra denne muligheten. Foreldre som har valgt slike kombinasjonsløsninger, er dermed ekskludert fra datamaterialet som modellestimeringen er basert på. Dette omfatter bare et lite antall observasjoner når en tar utgangs-

- punkt i familier med barn 1-5 år og et ubetydelig antall når vi begrenser oss til familier med barn 1-2 år.
2. En del foreldre benytter pass utenfor hjemmet selv om bare en av foreldrene arbeider. Dette indikerer at omsorg utenfor hjemmet blir sett på som verdifullt utover det at barn behøver eksternt pass når foreldre arbeider. Antakelsen om en "fixed link" mellom arbeidstid og timer i ekstern barneomsorg gjelder følgelig ikke. Modellspesifikasjonen vår tillater en slik tilpasning.
  3. Noen familier klarer seg uten ekstern omsorg selv om begge foreldre arbeider. Forklaringen må være at foreldrenes arbeidstid ikke overlapper. For eksempel kan ansatte i helsesektoren arbeide på kveldstid og på nettene. Igjen er dette en indikasjon på at "fixed link" hypotesen ikke gjelder. Vi antar at det er kostnader forbundet med slike valg som vanskelig lar seg operasjonalisere. Vi tillater derfor ikke denne type valg, og må fjerne noen husholdninger som følge av dette.
  4. Det eksisterer også ubetalte omsorgsalternativer, for eksempel omsorg utført av besteforeldre. Dette er ikke en realistisk valgmulighet for de fleste familier, og familier med denne type barneomsorg er utelatt.
  5. Vi har også begrenset oss til familier med barn i alderen 1-2 år, siden dette er målgruppen for kontantstøtten. Videre har vi også begrenset utvalget til å omfatte gifte/samboende foreldre der moren er hjemmeværende eller lønnstaker og faren i familien er fulltidsarbeidende lønnstaker.

Etter disse restriksjonene har vi 436 familier med 1 og 2 år gamle barn som benyttes ved estimering av modellen.<sup>18</sup> Tabell 3.1 presenterer tall for hvordan de 436 familiene fordeler seg på de ulike kombinasjonene av barneomsorg og arbeidstid. Familiene er gruppert etter tre alternativer for yrkesaktivitet og tre alternativer for omsorg. Alternativene for tilknytning til arbeidslivet er markedsbasert arbeid på fulltid eller deltid samt hjemmearbeid (dvs. ikke i markedsbasert arbeid). Omsorgen kan enten ivaretas av moren selv, foregå i barnehager eller besørges av dagmamma/praktikant. Vi begrenser valgalternativene til kombinasjoner som for de fleste foreldre vil være de mest realistiske. Det innebærer for eksempel at kombinasjonen arbeid i markedet og egen omsorg ikke er en mulighet, indikert med åpne felter i tabell 3.1.

**Tabell 3.1. Familier' kategorisert etter kombinasjoner av arbeidstid og barneomsorg. Prosentvis fordeling i parentes**

Type pass	Sysselsetting		
	Hjemme-arbeid	Arbeid utenfor hjemmet, deltid	Arbeid utenfor hjemmet, fulltid
Barnehage	17 (4)	79 (18)	150 (34)
Dagmamma o.l.	2 (1)	51 (12)	53 (12)
Egen omsorg	84 (19)		

<sup>1</sup> Et utvalg av gifte/samboende foreldre der moren er hjemmeværende eller lønnstaker, faren i familien er fulltidsarbeidende lønnstaker

<sup>18</sup> I Kornstad og Thoresen (2000) er utvalget større, da det estimeres en tilsvarende modell for familier med barn i alderen 1-5 år.

### 3.1.4. Produksjon av kvalitet og økonometrisk spesifisering

Et hovedelement i morens beslutningsproblem er kvaliteten i barneomsorgen. Som vist i seksjon 3.1.1 påvirker kvaliteten i barneomsorgen morens nytte samtidig som det representerer kostnader for familien. Men hva er det som kjennetegner denne produksjonen av kvalitet i barneomsorgen? De fleste studier benytter kun antall timer som faktor i produksjonen, mens noen, som Gustafsson og Stafford (1992), antar at også andre varer og tjenester bidrar til "barnekvalitet". Fra et økonometrisk ståsted er det et problem at viktige kvalitetsvariable ikke er observert. Blau og Hagy (1998) estimerer en beslutningsmodell der mødre også etterspør kvalitetsrelaterte egenskaper, som gruppestørrelse, forholdet mellom antall ansatte og antall barn, de ansattes utdannelse, etc. De konkluderer med at "diskret valg analysen indikerer at foreldrene har preferanser for kvalitetsattributter som ikke er observert" (s. 135, egen oversettelse). Motivasjon og innsats fra de ansatte er for eksempel vanskelig å måle. Tilsvarende finner heller ikke Løyland og Ringstad (1995) at deres kvalitetsindikatorer har noen særlig innvirkning på betalingsvilligheten for barneomsorg. Det ser med andre ord ikke ut til å være de observerbare og objektive målene på kvalitet som er avgjørende – det er snarere forhold som det er betydelig vanskeligere å skaffe seg full informasjon om som er avgjørende.

Det er særlig tre egenskaper ved barneomsorg som småbarnsforeldre vil være opptatt av at holder et visst kvalitetsnivå. Det er barneomsorgens evne til å utvikle kognitive, fysiske og sosiale ferdigheter. Med kognitive ferdigheter forstår vi barnets evne til å lære – utvikle intellektet, mens vi med fysiske ferdigheter forstår utvikling av barnets motoriske egenskaper. Den sosiale læringen dreier seg om barnets evne og vilje til omgang med andre personer.<sup>19</sup> Det forhold at foreldre ikke kan observere et bestemt omsorgsalternativs evne til å utvikle barns ferdigheter på disse tre områdene, ved f.eks. bruk av objektive mål, kan lede til det vi kaller skjulte handlinger. Eksistensen av skjulte handlinger i et marked for barneomsorg knytter seg til hvorvidt kvaliteten på omsorgen er som avtalt, og om eventuelle avvik skyldes forhold den ansvarlige for omsorgen har kontroll over eller om det skyldes forhold utenfor dennes kontroll, som for eksempel egenskaper ved barna. Generelt kan en si at både graden av asymmetrisk fordelt informasjon og risikodeling mellom tilbyder og foreldre, og muligheten for å

<sup>19</sup> Ett ekstra barn i en barnegruppe vil (inntil en viss grense) utgjøre et bidrag til å øke den sosiale læringen for de andre barna i gruppen. Denne "nettverkseffekten" kan tolkes som en positiv ekstern virkning siden den sosiale læringen forutsetter omgang med andre barn og voksne. Foreldrenes preferanser trekker derfor i retning av former for omsorg som innebærer samvær med andre barn, som for eksempel i barnehager. Det kan naturligvis diskuteres hvor viktig denne effekten er for barn i kontantstøttealder.

kontrollere de ansvarlige i den daglige driften, bestemmer omfanget av skjulte handlinger. Under forutsetning av at kvalitet i form av økt arbeidsinnsats koster, at det eksisterer ekstra betalingsvillighet for denne kvaliteten og at muligheten for å kontrollere den faktiske kvaliteten er liten eller har en høy kostnad, vil innehaver av ulike omsorgstilbud kunne ha et incitament til å "lure" foreldre og dermed høste en ekstra "fortjeneste" ved at den prisen som betales av foreldrene, ikke har det kostnadsmessige motstykke i kvalitet som forventet.<sup>20</sup> Det virker rimelig å anta at denne type problemer er større innen dagmammatjenester enn for barnehager. Dette blant annet fordi det finnes en rekke reguleringer av barnehagetjenester som bidrar til å opprettholde en viss kvalitet. Videre vil vi også anta at foreldrene normalt har større informasjon, kontroll og påvirkningsmulighet med hensyn til kvalitet i barnehager enn for dagmammaplaser. Det forventes av denne grunn at foreldre vil ha en ekstra betalingsvilje for barnehageplasser i forhold til dagmammaplaser.

Et vesentlig tilleggsmoment til dette med kognitiv, fysisk og sosial læring, er at det er vanlig å anta avtakende grensenytte for konsum av de fleste varer og tjenester, så også for omsorg utenfor hjemmet. Vi antar i den forbindelse at mødrenes beslutninger med hensyn til hvor mye "fritid" de ønsker blant annet er influert av avtakende grensenytte av ekstern omsorg, som impliserer at det er et betydelig innslag av produksjon av barneomsorgskvalitet i mødrenes fritid.<sup>21</sup>

Siden vi ikke har noe pålitelig informasjon om hvordan mødrene vurderer viktige kvalitetskomponenter i de ulike omsorgsalternativene, er spesifikasjonen av den empiriske modellen basert på at kvalitet representeres ved binære variable som er knyttet til ulike valg. Parametrene knyttet til disse binærvariablene blir estimert sammen med parametrene for nytten av fritid og konsum.

Ifølge tabell 3.1 over står familien overfor 7 ulike valgmuligheter med hensyn på tilpasningen i arbeids- og omsorgsmarkedet. Familiens konsum i valg  $j$  ( $j=1,2,\dots,7$ ) er gitt ved

$$(3-7) \quad C_j = wh_j + I - P_j - T(wh_j, I, P_j),$$

hvor  $w$  er brutto lønnsatts,  $h$  er arbeidstid,  $I$  er familieinntekt utenom morens arbeidsinntekt, og  $T(\cdot)$  er skatt. Til forskjell fra den teoretiske valgmodellen i avsnitt 3.1.1 er utgiftene til barneomsorg ( $P_j$ ) ikke spesifisert som en funksjon av arbeidstid, men en fast utgift i tilknytning til hver enkelt valg. I praksis vil den faste

utgiften være en funksjon av arbeidstid og en del andre variable, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

Familiens valg mellom de 7 ulike arbeidstids-/ barneomsorgsalternativene antas å foregå ved at familien maksimerer nytten ved de ulike tilpasningene gitt budsjettbetingelsen (3-7). Familiens nytte ved å velge tilpasning nummer  $j$  er gitt ved

$$(3-8) \quad U_j = v_j + \varepsilon_j, \quad j \in \{1,2,\dots,7\},$$

hvor  $\varepsilon_j$  er et stokastisk restledd som fanger opp ikke-observerte egenskaper ved arbeidstids-/omsorgsvalget som har betydning for familiens nytte.

Den strukturelle delen av preferansene ( $v_j$ ) er basert på en "Box-Cox" type nyttefunksjon<sup>22</sup>

$$(3-9) \quad v_j \equiv \gamma_0 \frac{(C_j - \mu_c)^{\alpha_1} - 1}{\alpha_1} + \frac{(1 - \frac{h_j}{\bar{L}} - \mu_L)^{\alpha_2} - 1}{\alpha_2} (\beta_0 + \beta_1 N) + \eta D_{NW} + \lambda D_{CCC}$$

hvor  $\bar{L} = 8760$  er det totale antall timer i året mens  $\gamma_0$ ,  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\mu_c$ ,  $\mu_L$ ,  $\beta_0$ ,  $\beta_1$ ,  $\eta$  og  $\lambda$  er ukjente parametre som skal estimeres. Parametrene  $\mu_c$  og  $\mu_L$  kan tolkes som minstekvanta av henholdsvis konsum og fritid, satt lik 80 000 kroner for konsum og  $2920/\bar{L}$  for fritid.<sup>23</sup> Vi introduserer en smaksmodifiserende variabel ved at nytten av fritid er antatt å variere med antall barn under 18 år i familien,  $N$ .<sup>24</sup> Vi tenker oss at jo flere barn, jo større er kvinnens preferanser for fritid ( $\beta_1 > 0$ ).

Som diskutert over, tenker vi oss at kvaliteten i de ulike barneomsorgsalternativene har betydning for familiens valg av barneomsorg og arbeidstid. Dette tar vi hensyn til ved å innføre to binærvariable knyttet til henholdsvis omsorg i barnehage ( $D_{CCC}$ ) og egen omsorg ( $D_{NW}$ ). Variabelen  $D_{CCC}$  tar verdien 1 for tilpasninger som innebærer omsorg i barnehage uansett arbeidstid og verdien 0 ellers, mens  $D_{NW}$  tar verdien 1 når mor er hjemmeværende og passer barn selv og verdien 0 ellers. Vi antar at foreldre, alt annet likt, foretrekker å ha omsorgen for barna sine selv, at omsorg i barnehage

<sup>20</sup> Med "fortjeneste" menes ikke nødvendigvis i monetære former.

<sup>21</sup> Av hensyn til analytisk forenkling fanges imidlertid ikke muligheten for avtagende grensenytte av ekstern omsorg opp i relasjon (3-3) i avsnitt 3.1.1.

<sup>22</sup> MaCurdy (1981) og Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) er eksempler på andre analyser som bruker denne spesifikasjonen av nytten.

<sup>23</sup> 2920 tilsvarer 8 timers søvn i 365 dager.

<sup>24</sup> Det har vist seg vanskelig å finne smaksmodifiserende variable som har signifikant effekt.

prefereres som nummer to og at en i gjennomsnitt vurderer bruk av dagmamma som et kvalitativt dårligere alternativ enn barnehage. Dette tilsier at  $\eta > 0$ ,  $\lambda > 0$  og at  $\eta > \lambda$ .

De stokastiske restleddene  $\varepsilon_j$  antas å være uavhengige og identisk fordelt ifølge standard type I ekstremverdifordelingen,<sup>25</sup>

$$(3-10) \quad P(\varepsilon_j < \varepsilon) = e^{-e^{-\varepsilon}} \quad \varepsilon \in R.$$

hvor  $e$  er grunntallet. Det er da vel kjent (se Maddala 1983) at sannsynligheten for å velge arbeidstid-/barneomsorgalternativ  $j$  er gitt ved

$$(3-11) \quad P_j = \frac{e^{v_j(C_j, h_j)}}{\sum_{r=0}^7 e^{v_r(C_r, h_r)}},$$

hvor  $v_j(C_j, h_j)$  er gitt ved likning (3-9). Vi merker oss spesielt at sannsynligheten for å velge tilpasning  $j$  er en funksjon av de ukjente parametrene i nyttefunksjonen og argumentene i nyttefunksjonen ved alle de ulike tilpasningene. Gitt antakelsen om at restleddene  $\varepsilon_j$  er uavhengig fordelt over familier og alternativer, er det rett fram å spesifisere sannsynlighetsmaksimeringsfunksjonen som brukes ved estimering av de ukjente parametrene i nyttefunksjonen. Før vi presenterer disse estimatene, vil vi imidlertid først gjøre rede for ytterligere et par problemer knyttet til estimering av denne modellen.

### 3.1.5. Lønnsatser og utgifter til barneomsorg

Estimering av modellen krever blant annet opplysninger om utgifter til kjøp av ekstern omsorg for alle relevante omsorgalternativer, det vil si utgifter til barnehager og dagmamma når barnet har fulltidsplass og deltidsplass. Dataene våre inneholder imidlertid bare informasjon om hvilke kostnader familiene står overfor når det gjelder det omsorgsalternativet som faktisk er valgt. Følgelig må vi predikere barneomsorgutgiftene for alle de andre barneomsorgalternativene. I mange studier av arbeidstilbud og barneomsorg legges det ned mye arbeid i å estimere disse kostnadene. Mange studier har mangelfulle opplysninger på dette feltet, og det er typisk et problem at man mangler informasjon om valg av barneomsorgalternativ når mor ikke er yrkesaktiv, se for eksempel Connelly (1992) og Ribar (1995).

Dataene våre gir informasjon om valg av barneomsorgordning og kostnader knyttet til dette uavhengig av

yrkesaktivitet. Dette innebærer at vi kan lage bedre anslag på barneomsorgutgiftene enn det man ofte finner i andre studier. To mye brukte varianter er enten å anta at barneomsorgutgiftene er en gitt kostnad knyttet til arbeid (se Cogan 1980) eller å anta at barneomsorgutgiftene er proporsjonale med oppholdstiden, se for eksempel Connelly (1992) og Michalopoulos et al. (1992). I det følgende vil vi anta en mellomting mellom disse to ekstreme variantene, det vil si at barneomsorgutgiftene øker med oppholdstiden, men med en avtakende rate. Mer spesifikt antas det at logaritmen til barneomsorgutgiftene kan forklares som en lineær funksjon av antall barn 1-5 år, oppholdstid, dummyvariable for type barneomsorg (barnehage kontra annen betalt omsorg) og bostedsområde, samt et stokastisk restledd som fanger opp ulike typer feilkilder som for eksempel målefeil, utlatte variable og feil funksjonsform.

Tabell 3.2 gir resultatene fra estimeringen av utgiftsrelasjonen. Vi ser at ifølge disse dataene er barnehage en dyrere barneomsorgsordning enn dagmamma/praktikant. I gjennomsnitt koster det omkring 25 prosent mer å ha barn i barnehage. Videre ser vi at det er omkring 20 prosent dyrere å ha barneomsorg i Oslo-regionen enn i resten av landet. Estimert på konstantleddet og parameteren til oppholdstid indikerer at det er relativt store faste kostnader knyttet til pass av barn mens oppholdstiden har relativt mindre betydning for kostnadene. Endelig finner vi at når ett ekstra barn skal passes eksternt øker passkostnadene med omkring 43 prosent i gjennomsnitt. Dette estimatet reflekterer blant annet at mange barnehager gir søskenmoderasjon.

Tabell 3.3 viser hvilke prediksjoner denne utgiftsrelasjonen gir for typiske omsorgsalternativer for en familie i Oslo-området. Vi merker oss spesielt at prediksjonene for kostnadene ved å ha fulltids barnehageplass er nær de kommunale satsene for fulltids barnehager i 1998.

**Tabell 3.2. Estimeringsresultater for utgiftsrelasjonen til pass av barn**

Forklaringsvariable	Estimater	t-verdi
Dummyvariable for type pass (=1 for barnehage, 0 ellers)	0,244	7,4
Dummyvariable for distrikt (=1 for Oslo/Akershus, 0 ellers)	0,201	5,4
Oppholdstid	0,013	9,9
Antall barn 1-5 år	0,430	11,2
Konstantledd	6,759	108,5

**Tabell 3.3. Predikert foreldrebetaling for en familie med ett eller to førskolebarn i Oslo-området i 1998, etter type barneomsorg**

Antall barn	Passform	Halvdagsplass	Fulltidsplass
Ett barn	Barnehage	2 600	3 400
	Annet type pass	2 100	2 600
To barn	Barnehage	4 100	5 200
	Annet type pass	3 200	4 100

<sup>25</sup> Studien forutsetter at mødrene er rasjonelle i betydningen at de maksimerer nytten gitt budsjettbetingelsen. Det kan imidlertid tenkes at tilpasningen ikke alltid er i samsvar med dette som følge av ulike feil i vurderinger og feil i selve maksimeringsprosedyren. Slike feil er også reflektert i restleddet.

På samme måte som vi predikerer utgiftene i de ulike passalternativene, må vi også predikere lønnsinntektene ved ulike arbeidstider, det vil si deltids- og fulltidsarbeid. Et problem i den forbindelse er at lønnsatsene bare er observert for mødre som arbeidere. Et annet problem er at vi bare observerer timelønnen for den arbeidstiden som faktisk er valgt. En kan tenke seg at timelønnen varierer systematisk med arbeidstiden, men det vil vi se bort fra i det følgende. Timelønnsatsene er følgelig predikert ut fra en lønnsrelasjon, hvor logaritmen til timelønn er venstresidevariabelen mens utdanningslengde, potensiell yrkeserfaring (målt som alder minus utdanningslengde minus 6 år) og potensiell yrkeserfaring kvadrert er brukt som forklaringsvariable. Vi har således ignorert mulige seleksjonsproblemer knyttet til estimeringen av timelønnen både når det gjelder beslutningen jobb/ikke jobb og valg av barneomsorg. Resultatene er presentert i tabell 3.4.<sup>26</sup> Lønnsrelasjonen er brukt til å predikere timelønnen for alle mødrene i utvalget, og ikke bare for de mødrene som vi ikke observerer noen timelønn for. Årsaken til dette er at det ifølge litteraturen på estimering av arbeidstilbudsmodeller er uheldig å bruke observert timelønn for en del av utvalget og predikert timelønn for en annen del.

Av estimeringsresultatene framgår det at dersom utdanning øker med ett år, øker timelønnen med 6 prosent. Det framgår også at timelønnen er en stigende, men avtakende funksjon av potensiell erfaring.

**Tabell 3.4. Estimeringsresultater for lønnsrelasjonen**

Variable	Estimater	t-verdi
Utdanning	0,060	11,8
Potensiell erfaring	0,075	6,3
Potensiell erfaring kvadrert	-0,002	4,7
Konstant	3,221	28,4

**Tabell 3.5. Estimaterne på parametrene i nyttefunksjonen**

Variable	Parametre	Estimater	t-verdi
Konsum	$\gamma_0$	0,08	1,9
	$\alpha_1$	0,87	9,6
	$\beta_0$	0,001	0,2
Fritid	$\beta_1$	0,001	0,2
	$\alpha_2$	-11,1	1,6
Dummyvariabel for ikke-jobb/eget pass	$\eta$	2,39	8,0
Dekningsgrad i barnehager for barn 1-5 år	$\delta$	0,009	1,3
Dummyvariabel for pass i barnehage	$\lambda$	1,16	9,3

### 3.1.6. Estimeringsresultater

Tabell 3.5 presenterer estimatene på parametrene i nyttefunksjonen (3-9). For å ta hensyn til at familiene kan være rasjonert i barnehagemarkedet, har vi modifisert sannsynlighetsmaksimeringsfunksjonen ved å innføre dekningsgrad for barn 1-5 år som argument i denne funksjonen. Det kan vises at denne variabelen inngår på samme måte som dummyvariabelene  $D_{CCC}$  og  $D_{NW}$ . Siden økt dekningsgrad bidrar til at det er lettere å skaffe seg barnehageplass, forventer vi at fortegnet på parameteren knyttet til denne variabelen er positivt.

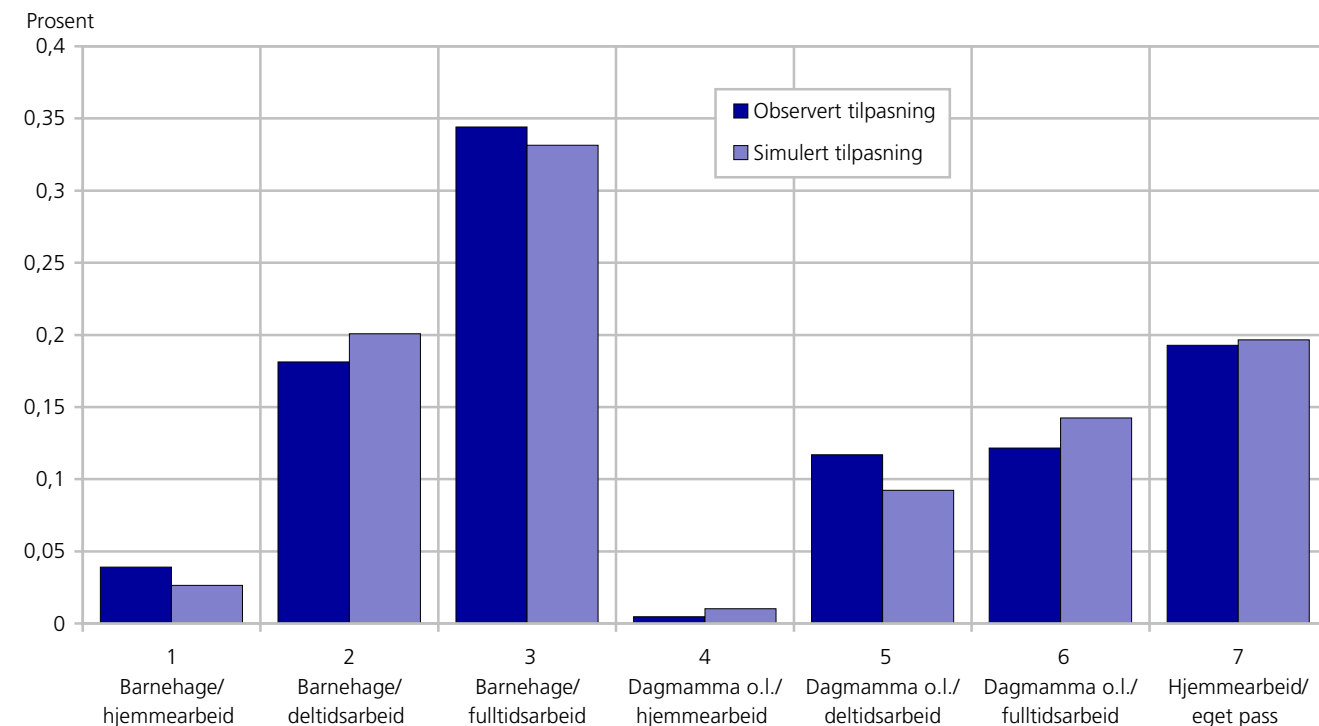
Ifølge standard konsumentteori skal preferansene være strengt kvasikonkave i konsum og fritid. I denne modellen innebærer det at  $\alpha_1$  og  $\alpha_2$  begge skal være mindre enn 1. Vi ser at estimatene på disse to parametrene tilfredsstiller dette kravet. Parameteren knyttet til dekningsgraden for barn 1-5 år i barnehager er noe upresist bestemt, men punkttestimatet indikerer at økt dekningsgrad bidrar til at flere foreldre velger barnehageplass. Estimaterne på parameteren som viser hvordan kvinnens preferanser for fritid ( $\beta_1$ ) varierer med antall barn under 18 år er klart ikke signifikant forskjellig fra null. Datasettet inneholder flere variable som kan tenkes å ha betydning for kvinnes preferanser for fritid så som mors alder, mors utdanning, alder på barna etc., men ingen av disse variablene ser ut til å ha noen klar effekt på preferansene for fritid. En mulig grunn til dette er disse variablene er korrelert med dummy-variabelene  $D_{CCC}$  og  $D_{NW}$ . Andre grunner kan være at modellen er relativt kompleks og at det ikke er noen systematiske sammenhenger på dette området for den gruppen av kvinner vi studerer.

Vi merker oss ellers at estimatet på parameteren knyttet til dummyvariabelen for ikke-jobb /eget pass er større enn estimatet på parameteren knyttet til dummyvariabelen for pass i barnehage. Dette er konsistent med at foreldrene har sterkere preferanser for å passe barna sine selv enn å ha dem i barnehage. Det kan imidlertid vises at dersom tilbudet av jobber/barneomsorgordninger som klassifiseres innefor hver av de 7 alternativene i tabell 3.1 varierer over alternativer, vil forskjellene i disse antallene gjenspeiles i estimatene på  $\lambda$  og  $\eta$ . Estimaterne på  $\lambda$  og  $\eta$  reflekterer følgelig ikke bare preferansene, men også forskjeller i antall jobber/barneomsorgordninger klassifisert som tilstandene 1,2,...,7.

Som en test av modellspesifikasjonene viser vi i figur 3.1 fordelingen av observert og simulert arbeidstid/barneomsorgtilstander. De simulerte sannsynlighetene for hver enkelt tilstand er framkommet ved å beregne gjennomsnittet av sannsynlighetene i likning (3-11) over alle familier. Figuren viser at modellen reproducerer den faktiske fordelingen på en tilfredsstillende måte.

<sup>26</sup> Vi har også forsøkt å ta hensyn til seleksjonsproblemet knyttet til jobb/ikke-jobb beslutningen ved å innføre (den inverse av) Mills-ratio i lønnsrelasjonen, men parameterestimatet knyttet til denne variabelen var ikke signifikant.

Figur 3.1. Fordelingene av simulert og observert arbeidstids-/barnepassvalg



### 3.2. Responser på lengre sikt: Predikerte responser ved modell for valg av barneomsorg/arbeidstilbud

I dette avsnittet utnyttes den estimerte arbeidstilbudsmodellen til å anslå effekter på arbeidstilbud og barneomsorg av kontantstøtten. I motsetning til ulike metoder for å måle effekten av kontantstøtten relativt kort tid etter at den er gjennomført (se vurderinger av data fra Kontantstøtteundersøkelsene og Arbeidskraftundersøkelsen i avsnitt 3.3 nedenfor), så vil modell-simuleringene fange opp de mer langsiktige effektene av reformen.

Modellspeifikasjonen innebærer at utfallet av familiens maksimeringsproblem, beskrevet i avsnitt 3.1.4, er en stokastisk variabel med sannsynlighetsfordeling gitt ved (3-11). For å beregne sannsynlighetsfordelingen over alle tilstander i utvalget, har vi beregnet gjennomsnittet av (3-11) blant mødrene. Sannsynlighetsfordelingene framkommer med utgangspunkt i mødrenes tilpasninger til skattereglene for 1998 inklusiv og eksklusiv kontantstøtte.

Figur 3.2 viser at modellen predikerer ganske omfattende endringer i mødrenes tilpasning som følge av kontantstøtten. I pakt med endringene i insentivstrukturen (se avsnitt 2.4 for redegjørelse), ser en at sannsynligheten for å velge egen omsorg øker. Størrelsen på parameteren for fritid ( $\alpha_2$ ) og parameteren for hjemmepass ( $\eta$ ), se likning (3-9) og tabell 3.5, er viktige for at modellen simulerer dette resultatet. Tolkningen er at mødrene tillegger eget pass hjemme

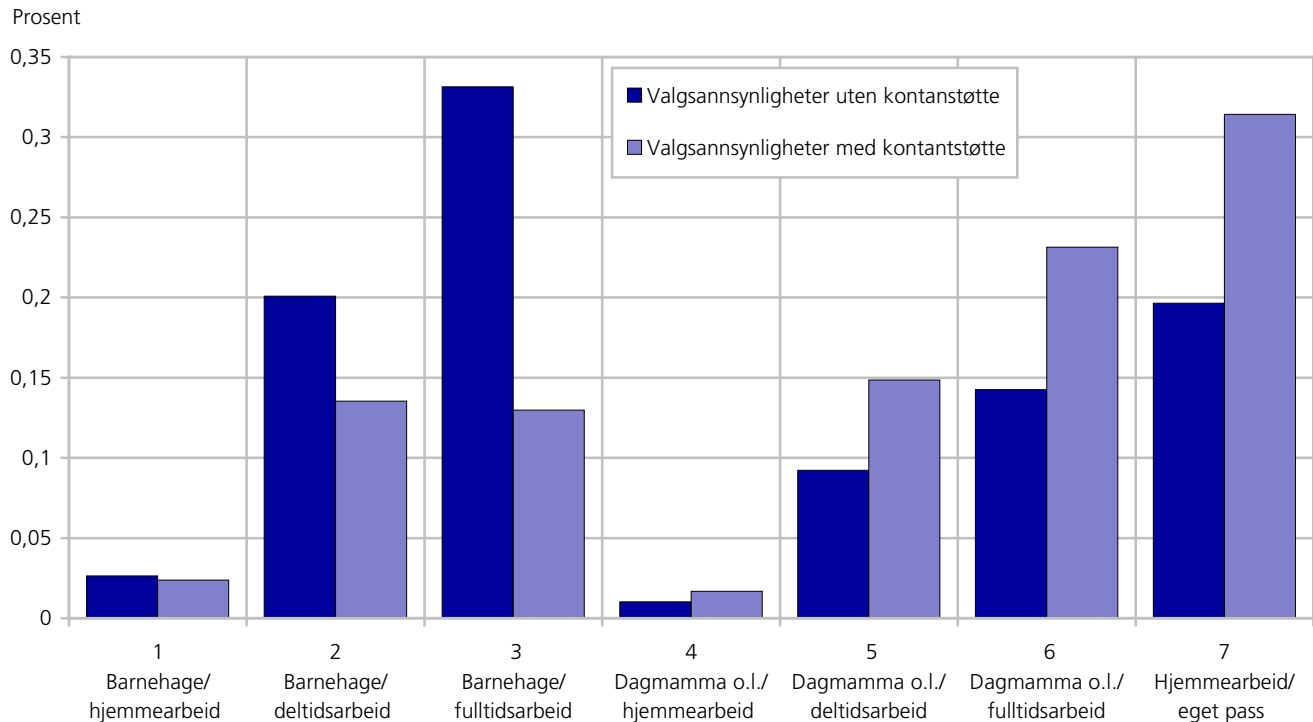
så mye verdi at selv om mange må redusere annet konsum ved å ivareta omsorgen selv, framstår dette alternativet som atskillig mer sannsynlig etter reformen. Mens sannsynligheten for deltidsarbeid er nær uforandret,<sup>27</sup> ser en at det særlig er sannsynligheten for å være fulltidsarbeidende med barn i barnehage som reduseres kraftig. Dette er i samsvar med beregningene av den privatøkonomiske gevinsten ved ulike alternativer, før og etter reformen, jf. avsnitt 2.4.

Videre ser en at de økte kostnadene ved å velge barnehage framfor dagmamma/praktikant under den nye støtteordningen, medfører økt bruk av dagmammaer o.l. ifølge modellsimuleringen. Det betyr at familiene ikke tillegger kvaliteten ved pass i barnehager, jf.  $\lambda$  i (3-9) ovenfor, tilstrekkelig vekt til at de er upåvirket av de ganske omfattende endringer i den privatøkonomiske gevinsten ved å velge dagmamma/praktikant o.l. når en er i arbeid. Dersom reformen også medfører en økning i prisen på dagmammaer/praktikant, vil denne effekten svekkes. Det kan selvsagt også diskuteres hvorvidt den valgte modellapproksimasjonen er den mest relevante. Et viktig spørsmål er for eksempel om den måten vi modellerer kvalitet i barnepasset på er egnet til å fange opp kvalitetsaspektet på en hensiktsmessig måte.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Sannsynligheten for kombinasjonen barnehage /deltidsarbeid går ned, mens sannsynligheten for dagmamma o.l./deltidsarbeid øker. Sannsynlighet for deltidsarbeid i kombinasjon med enten dagmamma eller barnehage er imidlertid om lag som den var uten kontantstøtte.

<sup>28</sup> Dette er det helt sentrale spørsmålet i den internasjonale litteraturen på feltet.

Figur 3.2. Fordelingen av arbeidstid og valg av barneomsorg før og etter innføringen av kontantstøtten



Siden sannsynligheten for å velge eget pass og hjemmearbeid øker etter kontantstøtten, har dette konsekvenser for det totale arbeidstilbudet til gruppen. Vi finner at det totale arbeidstilbudet blir redusert med om lag 18 prosent, ifølge disse modellberegningene. Det betyr at kontantstøtten på sikt vil redusere arbeidstilbudet med omlag 10 000 årsverk. Hvorvidt dette blir realisert, avhenger av flere forhold. Blant annet er det spørsmål om hvorvidt arbeidsmarkedet og markedet for ekstern barneomsorg er tilstrekkelig fleksibell, slik at mødrene kan realisere ønsket arbeidstid og ønsket omsorgsform for barn. Modellspekifikasjonen bygger på en rekke forenkling antakelser som det kan være vanskelig å vurdere konsekvensene av, jf. diskusjonen av kvalitet i barnepasset i modellen. En kan også stille spørsmål om hvorvidt utvalget av familier som er benyttet i disse beregningene er representative for populasjonen av familier med barn i alderen 1 – 2 år. Videre er det slik at anslaget på årsverksreduksjoner ikke fanger opp at frigjort kapasitet i barnehagene kan tenkes å bli fylt opp av foreldre med sterke preferanser for pass i barnehager, dersom kapasiteten i barnehagesektoren ikke bygges ned.

### 3.3. Virkninger på arbeidstilbudet på kort sikt

#### 3.3.1. Arbeidstilbudseffekten av kontantstøtten belyst ved aggregerte AKU-data

##### 3.3.1.1. Innledning

For å belyse arbeidstilbudseffekten av innføring av kontantstøtten kan det være hensiktsmessig å benytte flere ulike innfallsvinkler og ulike datakilder. I tillegg til spørreundersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med iverksetting av kontantstøtten hhv. våren 1998 og våren 1999, vil det også være en mulighet å

vurdere effekten av kontantstøtten ved bruk av data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). I det følgende skal vi gi en nærmere redegjørelse for hvordan AKU-dataene kan benyttes til å vurdere sysselsettingseffekter av kontantstøtten. Innledningsvis beskrives datagrunnlaget. Med bakgrunn i dataene redegjøres det deretter for noen utviklingstrekk i arbeidsmarkedet for ulike kvinnegrupper ved hjelp av enkle figurframstillinger for perioden før og etter kontantstøtten ble innført. Videre gjennomføres det regresjonsanalyser på grunnlag av datamaterialet. Dette gir et sikrere grunnlag for konklusjoner om effekter på mødres arbeidstilbud.

##### 3.3.1.2. Nærmere om datagrunnlaget

Som grunnlag for analysene benytter vi kvartalsvise AKU-data som løper fra 1. kvartal 1996 til og med 3. kvartal 2000. Dataene er fordelt etter kvinner med yngste barn i 16 aldersgrupper – fra 0 år til 15 år. Gruppen av kvinner med yngste barn i alderen 0 år har vi utelatt fra materialet fordi denne gruppen mottar fødselspenger fra Folketrygden det meste av barnets første leveår. På bakgrunn av problemstillingen i denne evalueringen er det naturlig at vi skiller ut gruppen av kvinner med yngste barn i aldersgruppen 1-2 år som en egen kategori. I tillegg har vi kvinner med yngste barn i resten av førskolegruppen - dvs. 3-5 åringene - og kvinner med yngste barn i aldersgruppen 6-15 år.

Siden grupperingen av kvinner etter yngste barn i ulike aldersgrupper bestemmes etter alderen på det yngste barnet ved utgangen av året, kan det også være problematisk å benytte 1-årsgruppen som en potensiell mottaker av kontantstøtte. Det skyldes at barn født



seint på året – for eksempel desember i år t-1 – vil være registrert som ettåringer i hele år t, mens de ikke har krav på kontantstøtte før i 1. måned i år t+1. Den mest reindyrkede gruppen av potensielle kontantstøtte-mottakere finner en således i gruppen av kvinner med yngste barn i aldersgruppen 2 år, og vi har derfor valgt å utelate 1-årsgruppen. Dette vil også få følger for 3-5 årsgruppen, siden en der vil ha mange potensielle kontantstøttmottakere i 3-årsgruppen. Vi har derfor også valgt å utelate 3-årsgruppen fra gruppen av kvinner med yngste barn i alderen 3-5 år.

Av dette følger det at vi ikke klarer å etablere homogene årgangskategorier av potensielle kontantstøttekvinner, noe som også får virkninger for hvilket tidspunkt vi kan finne effekter av innføringen av kontantstøtten. Som omtalt over ble kontantstøtten innført for ettåringene fra og med august 1998 som er midt i 3. AKU-kvartal, mens den for 2-åringene ble innført fra og med januar 1999. Med den 2-årsgruppen av potensielle kontantstøttmottakere vi har avgrenset oss til, og det forhold at det er aggregerte tidsserier vi analyserer, er det derfor lite trolig at vi vil finne særlige effekter på atferden i arbeidsmarkedet før tidligst 1. kvartal 1999, men mest sannsynlig senere.

Et annet forhold det er viktig å være klar over ved bruk av AKU-data for mødre fordelt etter yngste barns alder, er at det vil være flere kvinner med barn i de yngste aldersgruppene enn i de eldre. Det gjelder både i utvalget og for de anslag som er gjort for populasjonen på variable som antall kvinner totalt, antall kvinner i arbeidsstyrken, antall sysselsatte kvinner og liknende. Årsaken til disse forskjellene er at kvinner i gjennomsnitt får mer enn ett barn, slik at antall kvinner øker jo yngre aldersgruppe det er snakk om. Ved sammenlikning på tvers av disse aldersgruppene er det derfor viktig at variablene som benyttes i sammenlikningen skaleres, slik at sammenliknbarhet er sikret på tvers av aldersgruppene.

De sentrale arbeidsmarkedsvariablene som vi benytter er antall utførte timeverk per uke, antall sysselsatte og størrelsen på arbeidsstyrken. Utførte timeverk per uke er beregnet med utgangspunkt i den enkelte kvinners arbeidstid i undersøkelsesuka, og er oppskalert til totale timeverk per uke med utgangspunkt i vekter for populasjonen i de ulike kvinnekategoriene. Antall sysselsatte er definert som antall i inntektsgivende arbeid pluss antall midlertidig fraværende. Disse tallene er også oppskalert med vekter for populasjonen. Antall i arbeidsstyrken er definert som antall sysselsatte pluss antall arbeidsledige. Dette er omkodete kjennemerker hvor flere ulike spørsmål om arbeidsmarkedsatferd benyttes som grunnlag. Det er for øvrig vanlig å bruke sysselsatte eller arbeidsstyrke som mål på yrkesprosenten.

### 3.3.1.3. Utviklingen i arbeidsmarkedsdeltakelse for kvinner med barn, 1996-2000

Negative effekter på arbeidstilbudet til kvinner med yngste barn i kontantstøttealder, vil kunne framkomme på minst to måter i det datamaterialet vi har til rådighet. For det første kan det tenkes at kvinner i den aktuelle gruppen trekker seg helt ut av arbeidsstyrken, slik at denne blir mindre. For det andre kan det tenkes at kvinner i den aktuelle gruppen velger å redusere arbeidstiden, som registreres som reduksjon i utførte timeverk per uke.

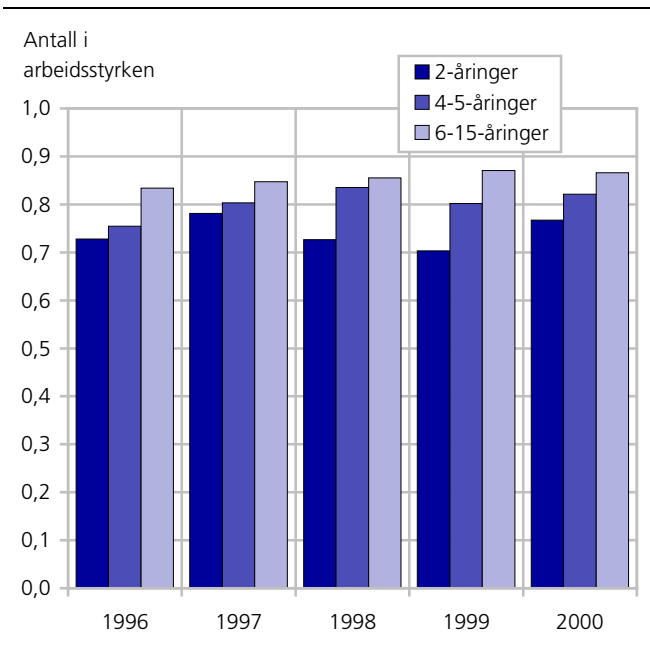
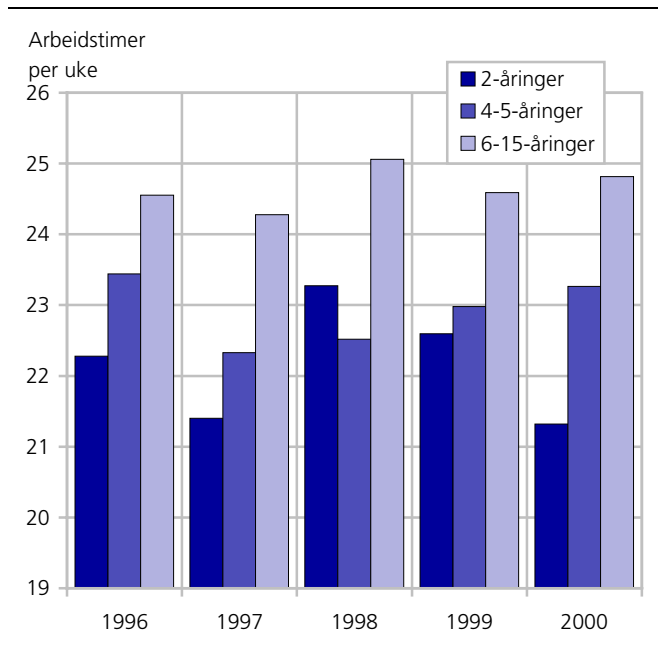
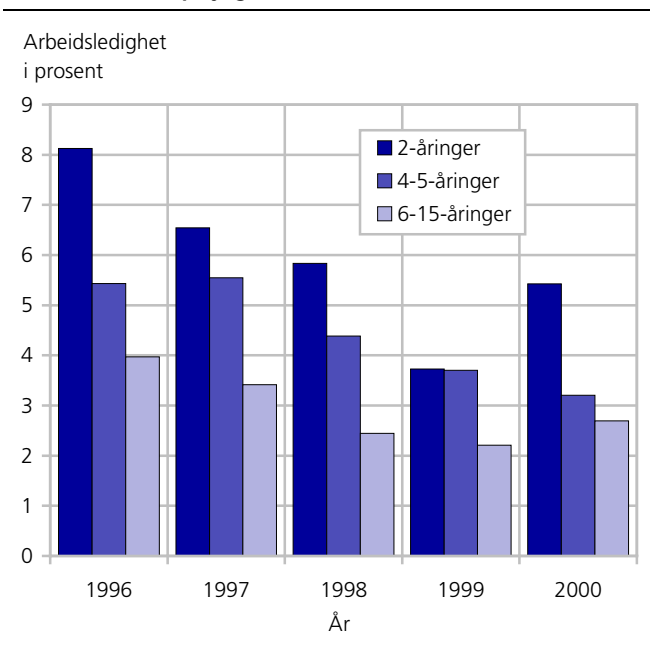
For å vurdere om det er effekter av innføringen av kontantstøtten, skal vi i det følgende se på utviklingen i arbeidsstyrken, arbeidsledighet<sup>29</sup> og utførte timeverk for kvinner med barn fordelt i tre grupper etter alder på yngste barn. I forhold til det som er nevnt ovenfor om når effektene forventes å bli fanget opp i dataene, er det grunn til å være oppmerksom på endringer i disse variablene for årene 1999 og spesielt 2000. De tre gruppene av kvinner er, som nevnt ovenfor, inndelt etter yngste barn i kontantstøttealder (2 år), yngste barn i gruppen 4-5 år og yngste barn i aldersgruppen 6-15 år. Antall kvinner i utvalget hvert kvartal er rundt 350 i 2-årsgruppen, rundt 500 i 4-5-årsgruppen og i underkant av 2000 i 6-15-årsgruppen, avhengig av hvilke kvartaler og år en ser på. Dette tilsier større spredning i 2 årsgruppen enn i de to andre – og dermed mer usikre anslag på de aktuelle størrelsene.

Et annet moment som må tas med i betraktning er sesongvariasjoner i yrkesdeltakelsen. Dette framkommer i materialet ved årlige systematiske variasjoner i yrkesdeltakelsen mellom de fire kvartalene. Vi har derfor valgt å presentere gjennomsnittstall for de tre første kvartalene for hvert år. Årsaken til at vi ikke legger alle fire kvartalene til grunn er at vi for 2000 bare har data for de tre første kvartalene.

Figur 3.3 viser utviklingen i arbeidsstyrken i perioden fra 1996 til 2000.<sup>30</sup> Vi ser en svak økning i arbeidsstyrken for mødre til 2-åringer i femårsperioden, og det er ikke noe som tilsier at arbeidsstyrken er blitt redusert som følge av innføring av kontantstøtten. I 1999 går riktignok arbeidsstyrken noe tilbake, men den øker igjen i 2000. Disse svingningene er imidlertid ikke større enn de en observerer fra år til år i de tre foregående årene. Vi ser også en klar tendens til økende deltakelse i arbeidsstyrken med økt alder på yngste barn, noe som er i samsvar med hva en skulle forvente. En forklaring på de relativt sett større utslagene fra år til år for gruppen av kvinner med yngste barn i aldersgruppen 2 år, er at et mindre datagrunnlag gir større variasjon.

<sup>29</sup> Vi ser på utviklingen i arbeidsledigheten fordi dette er en sentral arbeidsmarkedsindikator. Det er imidlertid liten grunn til å forvente at kontantstøtten skal ha hatt effekter på denne.

<sup>30</sup> Arbeidsstyrken er definert som personer i arbeid eller som aktivt søker arbeid, dvs. sysselsatte pluss arbeidsledige. Yrkesprosenten som vi skal komme tilbake til senere er andelen av alle som er i arbeidsstyrken.

**Figur 3.3. Andelen kvinner i arbeidsstyrken fordelt etter alder på yngste barnet****Figur 3.5. Gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke for kvinner fordelt etter alder på yngste barn****Figur 3.4. Arbeidsledighet i prosent blant kvinner fordelt etter alder på yngste barn**

I figur 3.4 presenteres utviklingen i arbeidsledigheten for de tre gruppene av kvinner. Den enkle figurframstillingen illustrerer at arbeidsledigheten i 2000 øker for kontantstøttegruppen, mens den avtar for 4-5-årsgruppen og øker noe for 6-15-årsgruppen. Disse effektene følger etter en periode med nokså entydig nedgang i arbeidsløsheten fra 1996 til 1999.

Ellers ser vi at det er systematiske forskjeller mellom de tre ulike kvinnegruppene hva gjelder grad av arbeidsledighet. Arbeidsledigheten er større blant

kvinner jo yngre de yngste barna er. For mulige forklaringer på dette, henvises det til avsnitt 3.3.1.5 nedenfor.

I tillegg til at arbeidsstyrken reduseres forventer vi også at det gjennomsnittlige timetallet per uke blir redusert for mødre med barn i kontantstøttealder. Figur 3.5 beskriver utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid per uke for de tre kvinnegruppene. Det bildet figuren tegner er noe uensartet, men ser vi bort fra gruppen 4-5 år i 1996, er det en svak positiv trend i gjennomsnittlig utførte timeverk for 4-5 års gruppen og 6-15 års gruppen. For kontantstøttegruppen reduseres arbeidstiden i gjennomsnitt med snaut 2 utførte timeverk per uke fra 1998 til 2000. Med unntak for 1998 ser vi også igjen den samme tendensen som for de to foregående figurene – at det er systematiske forskjeller mellom de tre gruppene av kvinner. Gjennomsnittlig utførte timeverk per uke er ikke uventet høyere jo eldre det yngste barnet er.

De effektene vi antyder på tre sentrale arbeidsmarkedvariable av kontantstøtten er meget usikre. De gir i beste fall en antydning om tendensen i utviklingen etter at kontantstøtten ble innført i 1998. På bakgrunn av den informasjonen vi har her, er det imidlertid mulig å gi tentative anslag på arbeidstilbudseffekten av kontantstøtten ved å sammenlikne det samlede utførte timeverk i året før kontantstøtten trådte i kraft med året etter. Som vi var inne på tidligere er det med vårt datagrunnlag mest treffsikkert i betrakte 1998 som året før kontantstøtten, 1999 som implementeringsåret og 2000 som resultatåret. Vi har anslått reduksjonen i antall utførte timeverk totalt fra 1998 til 2000 ved bruk av følgende formel:

$$\frac{(n_2^{00} X_2^{00} - n_2^{98} X_2^{98}) \cdot 2 \cdot 48}{1800}$$

der telleren uttrykker endringen i samlede utførte timeverk per år fra 1998 til 2000.  $n_2^{00}$  er antall kvinner med yngste barn i aldersgruppen 2 år i arbeidsstyrken i 2000, mens  $n_2^{98}$  er tilsvarende for året 1998.  $X_2^{00}$  er utførte timeverk per uke i gjennomsnitt for kvinner med yngste barn som er 2 år gamle i 2000, mens  $X_2^{98}$  er tilsvarende for året 1998. Med utgangspunkt i 2-årsgruppen har vi derfor multiplisert leddet innenfor parenteser med 2 for å finne de samlede virkningene for både 1- og 2-årsgruppen. Siden den gruppen av kvinner vi studerer er en blanding av de med yngste barn som er 1 år og 2 år gamle, vil dette gi et anslag på utførte timeverk for hele gruppen.<sup>31</sup> For å omregne timeverk per uke til timer per år har vi multiplisert med 48, og for å regne om til hele årsverk har vi delt dette med 1800 (som uttrykker et gjennomsnittlig timetall per årsverk). Ved bruk av denne formelen finner vi en reduksjon i utførte timeverk blant kvinner med yngste barn i alderen 1 eller 2 år fra 1998 til 2000 på omlag 3700. Det utgjør 7,5 prosent av arbeidsstyrken for denne gruppen i år 2000 og er i rimelig bra overensstemmelse med analysene av kontantstøtteundersøkelsene, se avsnitt 3.3.2.

#### 3.3.1.4. Regresjonsanalyse basert på AKU-data

Vi avgrensner også her vårt utvalg til kvinner med barn som beskrevet ovenfor. Med det mener vi at 0-, 1- og 3-årsgruppene holdes utenfor beregningene. En kan således betrakte kvinner med yngste barn på 2 år som en slags eksperimentgruppe, mens de resterende to kvinnegruppene (4-5 og 6-15 år) er å betrakte som sammenlikningsgrupper i et kvasiekperimentelt undersøkelsesopplegg. Vi har dermed 13 observasjoner i tverrsnittsdimensjonen svarende til de 13 gruppene av kvinner fordelt etter alder på yngste barn. I tillegg har vi data for hvert kvartal fra og med 1. kvartal 1996 til og med 3. kvartal 2000, dvs. i alt 19 observasjoner i tidsdimensjonen. Totalt har vi dermed  $13 \times 19 = 247$  observasjoner. Som mål på arbeidstilbudet benyttes utførte timeverk per uke og yrkesprosenten definert som andelen i arbeidsstyrken. I tillegg gjennomfører vi en analyse som vurderer hvorvidt kontantstøtten har betydning på arbeidsløshet, slik figur 3.4 gir inntrykk av. Vi skal komme nærmere tilbake til disse målstørrelsene nedenfor.

Det kan tenkes minst to ulike metoder for å fange opp effekten av kontantstøtten: For det første kan en i tillegg til variable som ut fra økonomisk teori eller tidligere undersøkelser viser seg å ha betydning for arbeidstilbudet, innføre binære variable for de

tidspunktene der kontantstøtte ble gjort effektiv for hhv. 1- og 2-åringene (hhv. august 1998 og januar 1999). På bakgrunn av de resultater en oppnår for koeffisientene til slike binærvariable vil en så kunne vurdere hvorvidt kontantstøtten har hatt effekt av betydning på arbeidstilbudet til kvinner med barn.

En annen mulig innfallsvinkel er å tolke kontantstøtten som en arbeidsfri inntekt på lik linje med andre typer arbeidsfrie inntekter, og som antas å ha negativ effekt på arbeidstilbudet – i hvert fall på lengre sikt. Et slikt opplegg vil være det som likner mest på det en bruker i forbindelse med modellering av arbeidstilbudet i MODAG, jf. Boug og Johansen (2001). Dersom en slik tolkning holder og dersom en finner signifikante resultater for de aktuelle parameterne tilhørende arbeidsfri inntekt, ville en kunne gi anslag på kort- og langsiktige elastisiteter av arbeidsfri inntekt med hensyn på arbeidstilbudet. Dette kunne utnyttes til å anslå effekten av å foreta en endring tilsvarende størrelsen på kontantstøtten. Problemet med en slik tilnærming er imidlertid hvordan en skal håndtere kontantstøtten som arbeidsfri inntekt når vi benytter aggregerte tall og mange av de kvinner som inngår i tallmaterialet åpenbart ikke mottar den arbeidsfrie inntekten. Vi har derfor valgt tilnærmingen der vi innfører binærvariable for de årene da kontantstøtten ble innført.

Følgende tre relasjoner estimeres og diskuteres i det følgende:

$$(3-12) \quad YP_{it} = a + b_1 U_{it} + b_2 UTD_{it} + b_3 D_{2t} + b_4 D_{45t} + b_5 D_{kont} + b_6 D_{2t} D_{kont} + b_7 K_{1t} + b_8 K_{2t} + b_9 K_{3t} + b_{10} t + u_{it}$$

$$(3-13) \quad U_{it} = c + d_1 UTD_{it} + d_2 D_{2t} + d_3 D_{45t} + d_4 D_{kont} + d_5 D_{2t} D_{kont} + d_6 K_{1t} + d_7 K_{2t} + d_8 K_{3t} + d_9 t + v_{it}$$

$$(3-14) \quad \ln(X_{it}) = e + f_1 UTD_{it} + f_2 D_{2t} + f_3 D_{45t} + f_4 D_{kont} + f_5 D_{2t} D_{kont} + f_6 K_{1t} + f_7 K_{2t} + f_8 K_{3t} + f_9 t + w_{it}$$

der  $YP_{it}$ ,  $U_{it}$  og  $\ln(X_{it})$  er hhv. yrkesprosenten, arbeidsløshet i prosent og utførte timeverk per uke per kvinne for gruppen av kvinner med yngste barn i aldersgruppe  $i$  (heretter kalt kvinnegrupper) på tidspunkt  $t$ . Yrkesprosenten fanger ikke opp det faktiske tilbudet av arbeid på god måte siden det ikke korrigeres for utførte timeverk/årsverk. Datamaterialet vi har til rådighet gjør det i prinsippet mulig å teste om effekten av kontantstøtten gjør seg gjeldende både i form av redusert yrkesprosent (kvinner med barn i de aktuelle aldersgruppene trekker seg ut av arbeidsstyrken) og hvorvidt de som fortsatt velger å delta i arbeidsstyrken reduserer antall utførte timeverk som følge av reformen. Alternativt kan en tenke seg at en bare observerer endringer i ett av de to målene eller at en ikke observerer endringer i arbeidstilbudet i det hele tatt. I tillegg vil vi altså teste om

<sup>31</sup> Dette kan føre til skjevheter siden effekten av kontantstøtten kan være ulik for de to gruppene, jf. avsnitt 3.3.1.2.

kontantstøtten kan ha betydning for arbeidsledigheten, som diskutert ovenfor.

$UTD_{it}$  er andelen kvinner med høyskole/universitetsutdanning i gruppe  $i$  på tidspunkt  $t$ , og  $D_{2t}$  og  $D_{45t}$  er binærvariable for grupper av kvinner med yngste barn i hhv. aldersgruppen 2 år og 4-5 år i år  $t$ . Kvinner med yngste barn i aldersgruppen 6-15 år fungerer her som referansegruppe.  $K_{jt}$  ( $j = 1, 2, 3$ ) er et sett av binærvariable som er ment å fange opp sesongvariasjoner over året. Sentrale arbeidsmarkedsstørrelser varierer over året, og slike variable gjør det mulig å kontrollere for sesongvariasjon. Til slutt har vi også tatt med et trendledd,  $t$ , som skal fange opp den generelle utviklingen i arbeidstilbudet for den perioden vi studerer.

$D_{kont}$  er binærvariabel for kontantstøtteperioden – dvs. perioden fra og med 4. kvartal 1998 til og med 3. kvartal 2000. Denne gir uttrykk for hvorvidt det er et skift i den generelle trenden etter at kontantstøtten ble innført.  $D_{2t}D_{kont}$  er et samspillsledd mellom kontantstøtteperioden og den gruppen av kvinner som har barn i kontantstøttealder og er således den variabelen som måler effekten av kontantstøtten. Dersom den estimerte koeffisienten tilhørende denne variabelen er signifikant på et rimelig nivå, betyr det at kontantstøtten har hatt betydning for tilpasningen til mødre som har rett til kontantstøtte.

Modellene estimeres ved bruk av minste kvadraters metode slik at det i tillegg til de omtalte variablene også inngår stokastiske restledd i de estimerte relasjonene, representert ved hhv.  $u_{it}$ ,  $v_{it}$  og  $w_{it}$ .

Ved tolkning av resultatene er det viktig å være klar over at sentrale variable som antas å ha betydning for arbeidstilbudet er utelatt fra relasjonene vi estimerer. Det mest åpenbare er mangelen på informasjon om relativ lønn i de ulike kvinnegruppene. Lønn vil opplagt være av betydning for kvinner når de velger omfang på sitt eget arbeidstilbud. Årsaken til at en så vidt sentral variabel som lønn ikke er tatt med skyldes at det ikke har vært mulig å etablere en lønnsats for de ulike kvinnegruppene vi opererer med i den perioden vi analyserer. Ellers vil det være rimelig å anta at antall barn har betydning for mødres arbeidstilbud. Totalt antall barn har vi imidlertid ikke vært i stand til å framskaffe informasjon om i den nåværende versjon av datamaterialet.

### 3.3.1. Estimeringsresultater

Tabell 3.6 beskriver de mest sentrale variablene med gjennomsnitt-, minimums- og maksimumsverdier. Vi merker oss at kvinner med barn i kontantstøttealder utgjør en relativt liten andel av det samlede utvalget.

Vi presenterer først resultatene for arbeidstilbudet målt ved yrkesprosenten. Av de variable som inngår i relasjon (3-12) forventer vi at arbeidsledighet har negativ effekt på yrkesprosenten og at andelen med høyere utdanning har positiv effekt. Videre vil vi anta at de to gruppene av kvinner med yngste barn i førskolealder,  $D_{2t}$  og  $D_{45t}$ , har en lavere yrkesprosent enn referansegruppen, som er kvinner med yngste barn i grunnskolealder. Den siste variabelen vi knytter spesifikke antakelser om er (selvsagt)  $D_{2t}D_{kont}$ . Har en yngste barn i kontantstøttealder, forventer vi at dette bidrar til en negativ effekt på yrkesprosenten i perioden etter at

Tabell 3.6. Beskrivende statistikk for sentrale variable. (obs = 247)

Variabelnavn	Variabelbeskrivelse	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
$X$	Timeverk per uke per sysselsatte kvinne	24,5*	18,5	30,2
$U$	Arbeidsløshetsrate, prosent	3,2	0	10,0
$YP$	Andel i arbeidsstyrken, prosent	84,3	69,5	93,6
$UTD$	Andel med høyere utdanning, prosent	29,7	18,4	44,9
$D_2$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i kontantstøttealder, 0 ellers	0,077	0	1
$D_{45}$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i alderen 4-5 år, 0 ellers	0,154	0	1

\* Geometrisk gjennomsnitt.

Tabell 3.7. Effekter på yrkesprosenten (obs. = 247)

Koeffisient	Variabelbeskrivelse	Estimat	t-verdi
$a$	Konstantledd	83,21	38,7
$b_1$	Arbeidsløshetsrate, prosent	-0,60	-4,0
$b_2$	Andel med høyere utdanning, prosent	0,12	1,64
$b_3$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i kontantstøttealder, 0 ellers	-8,35	-6,18
$b_4$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i alderen 4-5 år, 0 ellers	-4,88	-6,96
$b_5$	Binærvariabel lik 1 for perioden fra og med 4. kvartal 1998, 0 ellers	-0,92	-0,96
$b_6$	Binærvariabel $D_{2t}D_{kont}$	-5,23	-2,94
$b_7$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 1. kvartal, 0 ellers	-0,87	-1,27
$b_8$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 2. kvartal, 0 ellers	-0,30	-0,43
$b_9$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 3. kvartal, 0 ellers	-0,23	-0,33
$b_{10}$	Trendvariabel, 0, .., 18	0,19	2,12
$R^2$ justert		0,51	

kontantstøtten ble innført, alt annet likt. Som redegjort for i avsnitt 2.4, har mødre i denne gruppen sterke insentiver til å trekke seg ut av arbeidsstyrken. Variablene  $t$ ,  $D_{kont}$  og  $K_j$  ( $j=1,2,3$ ) er med for å kontrollere for hhv. trend, skift i trend ved innføring av kontantstøtte og sesongeffekter. Vi knytter mao. ingen spesielle hypoteser med hensyn til virkningen disse. Resultatene for yrkesprosenten er gjengitt i tabell 3.7.

Vi ser at alle de variable vi knytter bestemte hypoteser til er signifikante på 1% nivå og med forventet fortegn, med unntak av effekten for andelen med høyere utdanning. Sistnevnte har også forventet fortegn, men er bare signifikant på 10% nivå – med andre ord noe svakere identifisert enn de resterende fem. Ellers er det interessant å observere at vi har en relativt klart identifisert positiv trend i materialet, dvs. yrkesdeltakelsen blant mødre er økende.

Uten kontantstøtten ser vi av tabellen at kvinner med yngste barn i kontantstøttealder,  $b_3$ , har en yrkesprosent som i gjennomsnitt ligger ca. 8 prosentpoeng lavere enn kvinner med yngste barn i grunnskolealder. Ved innføring av kontantstøtte blir yrkesdeltakelsen ytterligere redusert i forhold til referansegruppen med omlag 5 prosentpoeng, slik at yrkesprosenten etter kontantstøtten er ca. 13 prosentpoeng lavere for kvinner med yngste barn i kontantstøttealder sammenliknet med de som har yngste barn i grunnskolealder. Med andre tyder dette på at kontantstøtten har bidratt til å redusere yrkesdeltakelsen blant kvinner med 1 og 2 år gamle barn.

Har så kontantstøtten effekt på arbeidsløsheten? Med utgangspunkt i relasjon (3-13) ovenfor vil vi forvente at andelen av kvinner med høyere utdanning reduserer arbeidsløsheten, at arbeidsløsheten blant kvinner med yngste barn i førskolegruppen er større enn arbeidsløsheten blant kvinner med yngste barn i grunnskolealder. Førstnevnte hypotese synes naturlig ut fra en betraktning om at en med høyere utdanning er mer attraktiv for arbeidsmarkedet og derfor også lettere vil

få arbeid. Vi antar videre at høyere ledighet blant kvinner med små barn skyldes to forhold: For det første vil slike kvinner være mindre attraktive i arbeidsmarkedet enn kvinner med eldre barn fordi de oftere må være hjemme med syke barn etc. Har en arbeidsgiver i en ansettelsessituasjon valget mellom to ellers like kvinner, vil denne ha en større tilbøyelighet til å velge kvinnen med yngste barn på 8 år framfor kvinnen med yngste barn på 1 år. For det andre vil kvinner med små barn i større grad kunne være tilbøyelige til å utnytte trygdesystemet ved at de registrerer seg som arbeidsløse og på den måten skaffer seg inntekter mens de i en periode er hjemmeværende med små barn. Begge forhold trekker i retning av høyere arbeidsløshet blant kvinner med barn i førskolealder.<sup>32</sup> For øvrig inngår  $t$ ,  $D_{kont}$  og  $K_j$  ( $j=1,2,3$ ) også i denne estimeringen for å kontrollere for trend, skift i trend ved innføring av kontantstøtte og sesongeffekter. Resultatene er presentert i tabell 3.8.

Av tabellen framgår det at arbeidsledigheten blant høyt utdannede kvinner ikke synes å være lavere enn det den er for andre kvinner med barn. Koeffisienten har riktignok forventet fortegn, men er ikke signifikant forskjellig fra null på 10% nivå. Når det gjelder småbarnskvinnene, ser arbeidsledigheten derimot ut til å ha den forventede effekten. For begge grupper av kvinner med yngste barn i førskolealder er effektene på arbeidsløsheten signifikant positiv på 1% nivå. Ikke uventet er effekten sterkest for kvinner med yngste barn i 2-årsgruppen, der arbeidsløsheten ser ut til å være omkring 3,6 prosentpoeng høyere enn det den er for kvinner med yngste barn i grunnskolealder, mens den er ca. 1,5 prosentpoeng høyere for de resterende kvinnene med små barn. Vi finner ingen positiv effekt på arbeidsledigheten av kontantstøtten. Tvert imot er koeffisienten signifikant negativ på 10% nivå. Det er ikke en veldig sterk effekt, men resultatet tyder på at arbeidsløsheten blant kvinner med yngste barn i kontantstøttealder er redusert i forhold til referansegruppen med omlag 1,5 prosentpoeng i perioden etter

**Tabell 3.8. Effekter på arbeidsløsheten (obs. = 247)**

Koeffisient	Variabelbeskrivelse	Estimat	t-verdi
$c$	Konstantledd	3,83	4,28
$d_1$	Andel med høyere utdanning, prosent	-0,02	-0,71
$d_2$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i kontantstøttealder, 0 ellers	3,63	6,80
$d_3$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i alderen 4-5 år, 0 ellers	1,50	5,24
$d_4$	Binærvariabel lik 1 for perioden fra og med 4. kvartal 1998, 0 ellers	0,32	0,76
$d_5$	Binærvariabel $D_{2t}D_{kont}$	-1,47	-1,93
$d_6$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 1. kvartal, 0 ellers	0,57	1,95
$d_7$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 2. kvartal, 0 ellers	0,74	2,49
$d_8$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 3. kvartal, 0 ellers	0,88	2,92
$d_9$	Trendvariabel, 0, .., 18	-0,12	-3,32
$R^2$ justert		0,32	

<sup>32</sup> Begge hypoteser om sammenhenger mellom arbeidsledighet og alder på yngste barn må sies å være basert på et noe pessimistisk syn på holdningene i befolkningen.

Tabell 3.9. Effekter på utførte timeverk per uke per sysselsatte kvinne (i logaritmer) (obs. = 247)

Koeffisient	Variabelbeskrivelse	Estimat	t-verdi
$e$	Konstantledd	3,35	94,92
$f_1$	Andel med høyere utdanning, prosent	-0,002	-1,49
$f_2$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i kontantstøttealder, 0 ellers	-0,05	-2,34
$f_3$	Binærvariabel lik 1 hvis barn i alderen 4-5 år, 0 ellers	-0,05	-4,73
$f_4$	Binærvariabel lik 1 for perioden fra og med 4. kvartal 1998, 0 ellers	-0,004	-0,21
$f_5$	Binærvariabel. $D_{21}D_{kont}$	-0,03	-1,09
$f_6$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 1. kvartal, 0 ellers	0,001	0,11
$f_7$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 2. kvartal, 0 ellers	-0,03	-2,83
$f_8$	Binærvariabel for sesong, lik 1 for 3. kvartal, 0 ellers	-0,17	-14,02
$f_9$	Trendvariabel, 0, ..., 18	0,0003	0,21
$R^2$ justert		0,60	

kontantstøtten, dvs. at forskjellen er redusert til 2,1 prosentpoeng. For øvrig ser vi at trenden i arbeidsløsheten er signifikant avtakende på 1% nivå for den perioden vi studerer, mens sesongeffektene tyder på at arbeidsledigheten gjennomgående er høyere i de tre første kvartalene i året enn i det siste.

Tabell 3.9 viser resultatene for relasjon (3-14), der timeverk per uke per sysselsatte kvinne er avhengig variabel. I utgangspunktet forventer vi at økt andel kvinner med yngste barn i småbarnsalder,  $D_2$  og  $D_{45}$ , bidrar til å redusere utførte timeverk per sysselsatt. Antakelsen er at de som er i arbeid av disse kvinnene, vil arbeide noe mindre av hensyn til sine små barn enn kvinner med eldre barn. Av samme grunn forventer vi at kontantstøtten bidrar til å redusere utførte timeverk i den kvinnegruppen som har rettigheter til kontantstøtte siden den forsterker insentivene til redusert arbeidstid. Når det gjelder andelen med høyere utdanning, forventer vi at denne har en positiv effekt på utførte timeverk – høy utdanning signaliserer sterkere arbeidspreferanser som trekker i retning av økt arbeidstid.

Effekten av andelen med høy utdanning er – til forskjell fra forhåndshypotesen – ikke signifikant positiv. Årsaken til dette kan muligens være mer fleksible arbeidstidsordninger for høyt utdannede, slik at denne gruppen har bedre muligheter for å velge omfang på arbeidstiden sin, gitt at en er sysselsatt. Våre antakelser om at småbarnskvinnene utfører færre årsverk enn de resterende finner vi derimot solid støtte for. Begge de relevante koeffisientene er signifikant negative på 1% nivå.

Vi finner ikke et signifikant lavere nivå på antall utførte timeverk per uke blant sysselsatte kvinner med yngste barn i kontantstøttealder etter at reformen ble i verk-satt. Effekten er riktignok negativ som forventet, men altså ikke signifikant. Ellers finner vi ved estimering av denne modellen klare sesongeffekter, med et lavere antall utførte timeverk i 2. og 3. kvartal enn i 1. og 4. Dette må ses i sammenheng med at det meste av ferien vanligvis blir tatt ut i disse to kvartalene.

### 3.3.1.6. Virkninger på utførte årsverk

Vi finner som vi har sett ovenfor en signifikant reduksjon i yrkesprosenten etter innføringen av kontantstøtteordningen i 1998. Vi finner også at det har vært en reduksjon i utførte timeverk per sysselsatte kvinne med rett til kontantstøtte. Ved beregning av virkningen på utførte årsverk må vi altså både anslå omfanget i utførte årsverk av nedgangen i yrkesprosenten pluss den nedgangen i utførte årsverk som skyldes at de som fortsatt står i arbeidsstyrken i gjennomsnitt reduserer omfanget som følge av kontantstøttereformen.

Den effekten på utførte årsverk vi kan knytte statistisk tillit til går imidlertid bare via virkningen på yrkesdeltakelsen, slik at vi velger å se bort fra effekten fra gjennomsnittlig utførte årsverk.<sup>33</sup> Det er imidlertid ikke uten videre rett fram å skulle anslå virkninger på utførte årsverk på bakgrunn av endringer i yrkesprosenten. Vi vet nemlig ikke hvorvidt de utførte årsverkene er likt fordelt per sysselsatte kvinne. Dersom det er slik at det ligger en like store del av et årsverk bak alle sysselsatte kan en anta proposjonalitet og den prosentvise nedgangen i yrkesprosent kan benyttes til å anslå den prosentvise nedgangen i utførte årsverk totalt for kontantstøttemødrene. Det er dette vi har gjort i det følgende. Ved å benytte den predikerte yrkesprosenten på bakgrunn av relasjon (3-12), både med ( $YP_{kont}$ ) og uten ( $YP$ ) effekten av kontantstøtten, har vi kunnet beregne den prosentvise nedgangen i yrkesprosent som:

$$(3-15) \quad (1 - YP_{kont}/YP) * 100$$

På bakgrunn av anslaget på samlede utførte årsverk blant kontantstøttemødre i 1998 i tabell 2.3 (53 400) og (3-15) har vi anslått reduksjonen i utførte årsverk for punkttestimatet og for yttergrensene i et 95% konfidensintervall. Resultatene vises i tabell 3.10.

<sup>33</sup> Vi har gjort anslag også på bakgrunn av resultatene i relasjon (3-14) og funnet at reduksjonen tilsvarende ca. 1700 årsverk. Et 95% konfidensintervall spenner seg fra en økning på 1400 årsverk (husk at koeffisienten ikke er signifikant forskjellig fra 0 på 5% nivå) til en reduksjon på 4700 årsverk.

Tabell 3.10. Anslag på virkninger på samlede årsverk som følge av nedgang i yrkesprosent

	Nedre grense	$b_e$	Øvre grense
Estimat på nedgang i yrkesprosent målt i prosentpoeng. Hentet fra relasjon (3-12), 95% konfidensintervall	-8,71	-5,23	-1,74
Anslag på reduksjon i samlede utførte årsverk	6 200	3 700	1 200

Det er imidlertid like sannsynlig at en har en ujevn fordeling av årsverk per sysselsatt. F.eks. vil det ikke være overraskende om en finner at de mødrene som har trukket seg ut av arbeidsmarkedet, også er de som har små stillingsbrøker - eller for å bruke terminologien fra avsnitt 2.2 - de som ligger nærmest å støte an mot skranken i (2-4). I så fall vil vi ved å anta lik fordeling av årsverksandeler overvurdere effekten på samlede utførte årsverk når en legger den signifikante reduksjonen i yrkesprosent til grunn. Med det tilgjengelige datamaterialet er det dessverre lite vi kan gjøre for å få bedre kunnskap om stillingsbrøken til de som har trukket seg ut av arbeidsstyrken sammenliknet med de som fortsetter i arbeid.

### 3.3.2. Analyse av data fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998 og Kontantstøtteundersøkelsen 1999

Som Arbeidskraftundersøkelsen kan også Kontantstøtteundersøkelsene benyttes til å beskrive sysselsettings-effekter av kontantstøtten på kort sikt. I det følgende skal vi redegjøre for hvordan Kontantstøtteundersøkelsene kan anvendes for dette formålet. Framstillingen er basert på Langset, Lian og Thoresen (2000).

Dataene i Kontantstøtteundersøkelsen 1998 ble innhentet våren 1998 og fulgt opp av Kontantstøtteundersøkelsen 1999, våren 1999. Se vedlegg C som beskriver datamaterialet og hvordan vi har benyttet det. Det er to forhold som trekker i retning av at vi med basis i disse tallene ikke fullt ut vil fange opp de mer langsiktige effektene på yrkesdeltakelsen:

Data etter gjennomføringen av reformen ble innhentet i april/mai 1999. Dette er svært kort tid etter at reformen ble innført, og kun få måneder etter at den ble fullt utbygd. Forhold både på arbeidsmarkedet og barnepassmarkedet taler for at foreldre behøver en viss tid til planlegging av eventuelle endringer i yrkesaktiviteten. Dataene kan derfor reflektere at personene har hatt for kort tid til å tilpasse seg reformen. Dernest, i forbindelse med diskusjonene av behovet for innstramminger i finanspolitikken tidlig på høsten 1998, rådde det i en periode en viss tvil om ordningen faktisk ville bli iverksatt. Den politiske usikkerheten kan ha virket dempende på familienes eventuelle tilpasninger til den nye støtteordningen.

Tallmaterialet gir grunnlag for å si noe om utviklingen i yrkesaktiviteten til både mødre og fedre. For menn indikerer tallene imidlertid tilnærmelesvis neglisjerbare utslag. Vi vil derfor i det følgende kun konsentrere oss om yrkesdeltakelsen til mødrene.

I spørreundersøkelsen for 1999 er foreldrene blant annet spurt om kontantstøtten gjør det mulig å arbeide mindre. Av mødrene som mottar kontantstøtte oppgir 36 prosent at de arbeider/studerer mindre enn før. En del av disse ville imidlertid ha redusert arbeidstiden sin uansett, mens 54 prosent oppgir at det er kontantstøtten som har gjort en slik tilpasning mulig, jf. Reppen og Rønning (1999). Det betyr at anslagsvis 19 prosent av mødrene som mottar kontantstøtte, oppgir at kontantstøtten har gjort det mulig for dem å redusere arbeidstiden.

I det følgende tar vi sikte på å anslå hvor stor betydning dette har hatt for arbeidstilbudet til mødre med barn i kontantstøttealder. I likhet med analysen av AKU-dataene ovenfor er metoden kvasiekperimentell, i den forstand at utviklingen i yrkesaktivitet mellom 1998 og 1999 for mødre med yngste barn på 1 eller 2 år sammenliknes med yrkesaktiviteten til mødre med yngste barn i alderen 3-5 år. Antakelsen er at mødrene med yngste barn på 3-5 år representerer en sammenliknbar gruppe av kvinner som ikke har fått tilbud om kontantstøtte. Avviket mellom utviklingen i arbeidstid for mødre med barn på 1 og 2 år og utviklingen for de andre mødrene med barn i førskolealder relateres til kontantstøtten.

I vedlegg C er det redegjort for vanskeligheter når det gjelder sammenliknbarhet mellom tall fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998 og Kontantstøtteundersøkelsen 1999. På grunn av ulik utvalgsdesign i de to undersøkelsene, som ventelig påvirker egenskaper ved frafallet, er analysen begrenset til mødre som deltok i undersøkelsene både i 1998 og i 1999. Ved at vi lager separate anslag for 1998 og 1999 har vi utnyttet tverrsnittsinformasjonen i dataene, men betinget på at mødrene deltar i undersøkelsen begge årene. Trolig har denne tilnærmingen redusert sjansene for skjeve estimater på grunn av ulikt frafall i de to undersøkelsene, men den medfører at forskjellene mellom arbeidstidene i 1998 og 1999 ikke er statistisk signifikante, siden antall observasjoner er relativt lavt. Det er også viktig å merke seg at effekten på trygdede og studenter ikke inngår.<sup>34</sup>

Når mødre med yngste barn 3-5 år benyttes som "mal", finner vi en reduksjon på rundt regnet 4 000 årsverk per år. Dette resultatet er ikke statistisk signifikant, men må sies å samsvare med resultatene fra analysen av data fra AKU ovenfor.

<sup>34</sup> Også mødre i disse gruppene utfører noe arbeid.

**Tabell 3.11. Gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for yrkesaktive og hjemmевærende mødre etter yngste barns alder. Tverrsnittsdata for 1998 og 1999, antall observasjoner i parentes**

Alder på yngste barn	Mors arbeidstid i 1998	Mors arbeidstid i 1999	Vekst i prosent
1 år	22,9 (469)	22,2 (430)	-3,1
2 år	26,7 (247)	25,1 (469)	-6,0
3-5 år	27,6 (329)	28,3 (532)	2,5

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998 og Kontantstøtteundersøkelsen 1999.

Men hva betyr det for dette punktestimatet at mødre til 3-5 år gamle barn er benyttet som kontrollgruppe og at en dermed legger til grunn at sysselsettingsveksten ville vært på 2,5 prosent uten kontantstøtte. Hva blir estimatet på årsverksreduksjonen dersom en legger til grunn at det uten kontantstøtte ville være 0-vekst i sysselsettingen? Med utgangspunkt i tallene fra tabell 3.11 blir punktestimatet justert ned til om lag 3000 årsverk i reduksjon, dersom "malen" er ingen endring i sysselsettingen mellom 1998 og 1999.

### 3.4. Oppsummering - arbeidstilbudseffekter på kort og lang sikt

Vi har i dette kapitlet brukt tre ulike fremgangsmåter for å belyse effektene av kontantstøtten på kvinners sysselsetting. Den første angrepsmåten er basert på en strukturell modell for kvinners simultane valg av arbeidstid og type barneomsorg. En grunnleggende forutsetning for denne tilnærmingen er at familiens preferanser over konsum, fritid og kvalitet i barneomsorg ikke påvirkes av innføringen av kontantstøtten. Innføringen av kontantstøtten har bare betydning for familiens budsjettbetingelse. Dette innebærer at når vi har estimert familiens preferanser, kan den estimerte modellen brukes til å simulere effektene av kontantstøtten ved å endre budsjettbetingelsen i samsvar med regelverket for dette. Gitt at den estimerte modellen er etablert, er det dermed rett fram å gjennomføre simuleringene av effektene av kontantstøtten.

Resultatene fra simuleringene av denne modellen viser at innføringen av kontantstøtten gir betydelige endringer i familiens tilpasning i markedene for omsorg av barn. Som følge av at bruken av barnehagetjenester har blitt betydelig dyrere enn dagmamma/praktikant og egen omsorg, vrir dette tilpasningen bort fra barnehager i retning egen omsorg og omsorg hos dagmamma/praktikant. Isolert sett bidrar dette til å redusere rasjoneringen i barnehagemarkedet, men dersom barnehagetilbudet reduseres som følge av dette, er det uklart hva det endelige resultatet blir.

Simuleringene viser også at vi får en betydelig reduksjon i kvinners yrkesfrekvens, det vil si en økning i antall kvinner som velger å være hjemme og ha omsorg for egne barn. Vurdert ut fra beregningene i avsnitt 2.4.2 og 2.4.3 ville det vært overraskende om vi fant noe annet. Der så vi at kvinner med lav timelønn, vil

kunne ha negativ avkastning av å gå ut i arbeid dersom dette innebærer omsorg i barnehage. Også dersom omsorgsalternativet er å bruke dagmamma, vil avkastningen av å gå ut i arbeid kunne være liten.

Når det derimot gjelder forekomsten av deltidsarbeid, viser resultatene at kontantstøtten har relativt liten betydning. Kontantstøtten gir isolert sett en økning i inntekten til familiene som ikke gjør bruk av fulltids barnehageplass, og som tidligere omtalt er det grunn til å tro at dette bidrar til å redusere arbeidstilbudet deres. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at flere kvinner vil arbeide deltid, siden en del kvinner som tidligere arbeidet deltid, nå vil velge å gå ut av arbeidsmarkedet.

Samlet sett bidrar innføringen av kontantstøtten til at arbeidstilbudet for mødre med barn i kontantstøttealder på lang sikt vil bli redusert med omkring 18 prosent ifølge simuleringresultatene våre. Dette tilsvarer omkring 10 000 årsverk. Det er imidlertid knyttet betydelig usikkerhet til dette punktestimatet. Modellen er en approksimasjon til hvordan kvinnene bestemmer sin tilpasning i arbeidsmarkedet og markedene for barneomsorg, og det er usikkerhet ved estimatene på parameterne som beskriver kvinnes preferanser over konsum, fritid og kvaliteten på barnepasset. Resultatene innebærer også at det må skje betydelige omstillinger i markedene for eksternt pass, og dette kan for eksempel påvirke prisene i disse markedene. Simuleringresultatene fanger ikke opp slike effekter.

Mens vi har valgt å tolke resultatene fra simuleringeksperimentene som langsiktige effekter, gir analysen av dataene fra Arbeidskraftundersøkelsen sysselsettingseffektene på kort sikt. Ifølge disse dataene har det vært en klar reduksjon i yrkesprosenten for kvinner med yngste barn i kontantstøttealder etter at reformen ble iverksatt i andre halvdel av 1998. I gjennomsnitt er yrkesprosenten i den aktuelle gruppen av kvinner ca 8 prosentpoeng lavere enn blant kvinner med yngste barn i grunnskolealder. I perioden etter at kontantstøtten ble iverksatt er denne differansen økt med ytterligere 5 prosentpoeng, slik at forskjellen i gjennomsnitt for kontantstøtteperioden er omlag 13 prosentpoeng. På bakgrunn av dette, har vi anslått at kontantstøtten har redusert kontantstøttemødres arbeidstilbud med om lag 3700 årsverk per år.

Etter at kontantstøtten ble innført, finner vi at ledighetsraten blant mødre med barn i kontantstøttealder har blitt redusert, slik at forskjellen i ledighetsrate mellom kontantstøttemødre og andre mødre har blitt mindre. En mulig forklaring på dette kan være selvseleksjonseffekter. Med det mener vi at mødrene med barn i kontantstøttealder har fått bedre betingelser dersom de trekker seg helt ut av arbeidsstyrken. De som i utgangspunktet hadde relativt dårlige kår på



arbeidsmarkedet – dvs. relativt stor sannsynlighet for å være arbeidsledige – kan da i større grad ha valgt å trekke seg ut av arbeidsstyrken. I så fall blir effekten at ledighetsraten blant de gjenværende går ned.

Utførte timeverk per uke per sysselsatte kvinne i den aktuelle gruppen har også gått ned i perioden etter at reformen ble innført. Uttrykt som årsverk utgjør dette om lag 1700 årsverk. Her er imidlertid ikke effekten like klar som i tilknytning til yrkesprosenten og arbeidsløsheten – effekten av kontantstøtten er ikke statistisk signifikant. Det synes derfor som om effekten på det aggregerte arbeidstilbudet av kontantstøtten hovedsakelig vil utkrystallisere seg ved at kvinner med barn i kontantstøttealder reduserer yrkesdeltakelsen. Dette er i samsvar med simuleringsresultatene basert på den empiriske modellen i avsnitt 3.1.4.

For å få enda mer informasjon om sysselsettingseffektene av kontantstøtten, har vi også benyttet data fra Kontantstøtteundersøkelsene 1998 og 1999. På tilsvarende måte som for analysen av AKU-dataene har vi brukt utviklingen i sysselsettingen for mødre med yngste barn i aldersgruppen 3-5 år til å korrigere for betydningen av andre faktorer enn kontantstøtten. Vi finner da at kontantstøtten har gitt en reduksjon i sysselsetting tilsvarende omkring 4 000 årsverk. Reduksjonen er imidlertid ikke statistisk signifikant.

## 4. Effekter på inntektsfordelingen

### 4.1. Innledning

Innledningsvis (i avsnitt 1.2) diskuteres betydningen av å fokusere på effekter på inntektsfordelingen når en skal vurdere de velferdsmessige implikasjonene av et tiltak. Er ikke lavere inntekt i familier med små barn bare et resultat av at en av foreldrene (ofte mor) ivaretar den daglige omsorgen for barna selv? Dersom dette er riktig, taler det for at en i stedet for inntekter burde ta utgangspunkt i den totale nytten (som inkluderer både konsum, fritid og kvalitet i barnepasset), som i beslutningsmodellen i avsnitt 3.1, eller at en benytter et utvidet inntektsbegrep som også inkluderer verdien av det ubetalte arbeidet i familiene, se f.eks. Aslaksen, Gravningsmyhr og Koren (1996). Empiriske studier basert på total nytte eller utvidet inntekt bygger imidlertid på forutsetninger som vil være kontroversielle, se avsnitt 1.2. Vi framhever derfor at inntekt langt fra er en perfekt indikasjon på fordelingen av velferd, men en sentral størrelse når en skal foreta sammenlikninger mellom personer basert på ett kriterium, siden konsummulighetene som inntektene innebærer er grunnleggende for et personens velferdsnivå.

Selv med en mer begrenset ambisjon om å vurdere kontantstøttens effekt på inntektsforskjeller, er det nødvendig å foreta noen nærmere presiseringer. For eksempel må det avgjøres om det er kontantstøttens effekt på inntektsfordelingen mellom menn og kvinner en ønsker å fokusere på, eller om det er støtteordningens samvariasjon med familieinntekter på ulike nivåer, dvs. om det er intra- eller interfamilære fordelinger som skal studeres. Det er også viktig å presisere for hvilke grupper i befolkningen analysen gjelder. Er det for eksempel kontantstøttens betydning for fordelingen mellom barnefamilier internt eller er det for fordelingen mellom unge og gamle i samfunnet?

I det følgende skal vi fokusere på kontantstøttens effekt på fordelingen av inntekt blant familier med 1 og 2 år gamle barn. Det er dessuten familiens totale inntekter som er basis for denne analysen. Det betyr at fordeling av inntekt mellom kjønnene ikke er et tema her.

Vi organiserer framstillingen nedenfor i forhold til den direkte og den indirekte effekten på inntektsfordelingen.

- Med den direkte effekten på inntektsfordelingen menes reformens fordelingsmessige innretning, dvs. kontantstøttens samvariasjon med inntekt før familiene har tilpasset arbeidstilbud og barnepass som følge av reformen. Det betyr at den direkte effekten av ordningen tar utgangspunkt i et hypotetisk tilfelle der støtten fordeles ut fra den tilpasning familiene har forut for reformen, dvs. *som om* ingen har endret tilpasning.

Men kontantstøtten virker også indirekte på inntektene ved at noen reduserer arbeidstilbudet. Kontantstøtten har gjort det mer økonomisk attraktivt å ivareta en større andel av barneomsorgen selv (se kapittel 3), redusere yrkesaktiviteten og derved redusere inntektene.

- Med den indirekte effekten av kontantstøtten på inntektsfordelingen menes effekter på inntektene av at familiene eventuelt tilpasser yrkesaktivitet i forhold til den endrede budsjettbetingelsen.

Dersom reformen medfører at mødre i familier med lave familieinntekter trekker seg ut av yrkeslivet, og ved dette reduserer familiens inntekter, vil den indirekte effekten av reformen være at inntektsulikheten i gruppen øker. Den totale effekten på inntektsfordelingen består av en direkte effekt av kontantstøtteordningen på inntektene, samt en effekt på inntektsfordelingen via den enkeltes tilpasning.

Vi har fire kilder til informasjon om de ulike sammenhengene:

- Kontantstøtteundersøkelsen 1998 (Rønning 1999) inneholder relativt detaljert informasjon om hvilke typer omsorg som er valgt i de enkelte familier. Undersøkelsen er derimot mindre detaljert om inntektsforhold i familiene, se vedlegg C for nærmere omtale av undersøkelsen. Vi benytter denne kilden som basis for beskrivelser av reformens direkte fordelingsmessige effekt i avsnitt 4.2.

Denne informasjonskilden benyttes også til å diskutere årsaker til forskjeller i inntekt mellom kontantstøttemottakere og foreldre som benytter tilsyn i barnehager i avsnitt 4.3.

- Inntekts- og formuesundersøkelsene 1995-1998 er til forskjell fra Kontantstøtteundersøkelsen omfattende når det gjelder inntektsopplysninger. Undersøkelsene inneholder alle opplysninger om inntekter og inntektsfradrag som finnes på selvangivelsen og muliggjør identifisering av ektepar og samboere med og uten felles barn. Et problem ved å benytte denne type informasjon er at det er vanskelig å identifisere kontantstøttens isolerte betydning for inntektsulikheten. Vi gjør ikke noe forsøk på å identifisere betydningen av ulike faktorer på inntektsfordelingen, men resonnerer som følger: dersom de indirekte effektene av kontantstøtten har en skjev sosial profil, vil dette gi seg utslag i endringer i utviklingen i de observerte inntektsfordelingene i 1998. Dette vil være tilfelle for både fordelingen av inntekt før skatt og fordelingen av inntekt etter skatt. Vi bruker Inntekts- og formuesundersøkelsene til å sammenlikne inntektsfordelingen for familier med 1- og 2 år gamle barn over tid, og på den måten vurdere de indirekte effektene av reformen (se avsnitt 4.4.2). Data fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998, etter at reformen trådte i kraft, sammenliknes med inntektsdata for 1995-97.
- Også Registerbasert inntektsstatistikk er omfattende når det gjelder inntektsopplysninger. Den er basert på en totaltelling av samtlige personer, og gir i hovedsak samme informasjon som Inntekts- og formuesundersøkelsene. Et særskilt problem ved denne kilden er at vi kun kan oppgi tall for ektepar og samboere med felles barn. Vi bruker denne statistikken til sammenlikninger av inntektsfordelingen for 1997 og 1998.
- Den empiriske simuleringsmodellen som ble presentert i kapittel 3 gir muligheter til å anslå den indirekte effekten på inntektsfordelingen via den enkeltes tilpasning. En kan med dette vurdere den totale effekten på inntektsfordelingen som et resultat av den direkte effekten og den indirekte effekten. Resultatet av disse simuleringene beskrives i avsnitt 4.4.3.

Datamaterialene som er omtalt ovenfor er i stor grad basert på utvalgsundersøkelser.<sup>35</sup> Resultatene fra denne typen undersøkelser er beheftet med usikkerhet som følge av at en ikke observerer hele populasjonen av kvinner med barn i kontantstøttealder. Siden utvalget av kvinner med barn i kontantstøttealder er relativt lite, innebærer dette at usikkerheten omkring

anslagene er relativt stor, og mange av de observerte differanser mellom ulike grupper vil av denne grunn ikke være statistisk signifikante. Til tross for dette, er det imidlertid grunn til å understreke at alle de ulike informasjonskildene peker i samme retning når det gjelder forskjeller mellom kvinner med barn i kontantstøttealder og andre kvinner.

#### 4.2. Reformens fordelingsmessige innretting – effekter på inntektsfordelingen før tilpasning

I dette avsnittet skal vi vurdere reformens effekt på inntektsfordelingen før tilpasning ved hjelp av data fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998. Vi merker oss at inntektsopplysningene refererer seg til året før, dvs. 1997, som følge av at undersøkelsen ble holdt i begynnelsen av året og man ikke kjente årsinntekten for 1998 på intervjutidspunktet. Opplysningene om de forskjellige inntektene er begrenset til ulike typer bruttoinntekt samt gjeld i familiene. Det betyr at en ikke har oversikt over faktisk skattebelastning og faktiske inntekter etter skatt for familiene. I de tabellene hvor inntekt etter skatt inngår, har vi beregnet skatt under en antakelse om at familiene består av lønnstakere på grunn av manglende opplysninger.<sup>36</sup>

I tabell 4.1 presenteres gjennomsnittlige bruttoinntekter til familier som er berettiget til kontantstøtte sammenliknet med familier som benytter pass på fulltid i barnehage. Familier med deltids plass i barnehage er berettiget til kontantstøtte, og er følgelig plassert i kategorien familier som er berettiget til kontantstøtte. Vi har utelatt familier der en av foreldrene er i lønnet permisjon, f.eks. fødselspermisjon på grunnlag av yngre barn i familien. Bruttoinntekt omfatter inntekter fra arbeid og diverse trygde- og stønadsordninger samt kapitalinntekter, mens barnetrygd og kontantstøtte er utelatt. Kapitalinntektene er beregnet som differansen mellom familiens totale inntekt og arbeidsinntekter/ trygdeinntekter

Av tabellen ser vi at inntektene i familier som benytter pass i barnehager på fulltid,<sup>37</sup> som forventet, har et høyere nivå enn for familier som er berettiget til kontantstøtte. Dette resultatet er ikke vesentlig influert av at andelen eneforsørgere er ulik i de to gruppene. Andelen eneforsørgere er liten i begge grupper – under 10 prosent. De fleste mødrene er enten gifte eller samboende.

**Tabell 4.1. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i familier med 1 og 2 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes**

Familier som er berettiget til kontantstøtte (838)	Familier som ikke er berettiget til kontantstøtte (173)
404 000	494 000

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998

<sup>36</sup> Beskatningen er forenklet, og er en potensiell feilkilde ved vurderingene av inntekt etter skatt.

<sup>37</sup> Og dermed ikke berettiget til kontantstøtte.

<sup>35</sup> Unntaket er den registerbaserte inntektsstatistikken.

**Tabell 4.2. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i familier med 1 og 2 år gamle barn, kategorisert etter type barnetilsyn, 1998. Antall observasjoner i parentes**

Familier som er berettiget til kontantstøtte				Familier som ikke er berettiget til kontantstøtte
Deltidsplass i barnehage (148)	Dagmamma, praktikant (167)	Eget pass (469)	Annet, inkl. barnepark, slektninger passer barn (44)	Fulltidsplass i barnehage (173)
422 000	476 000	373 000	390 000	494 000

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998.

**Tabell 4.3. Gjennomsnittlig inntekt etter skatt (ikke inkludert kontantstøtte) i familier med 1 og 2 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes**

	Familier som er berettiget til kontantstøtte (838)	Familier som ikke er berettiget til kontantstøtte (173)
Inntekt etter skatt	315 000	373 000
Inntekt etter skatt og utgifter til barnepass	299 000	332 000

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998.

I tabell 4.2 vises tilsvarende oversikt som i tabell 4.1 når vi grupperer familiene som er berettiget til kontantstøtte inn i fire undergrupper; deltidsplass i barnehage, dagmamma/praktikant, eget pass og annet (inkludert barnepark, pass av slektninger).<sup>38</sup> Kategoriseringen her er basert på at familiene i første rekke er plassert i omsorgsalternativer utenfor hjemmet, under forutsetning av at omsorgen er av en viss varighet og at det betales for det. I restkategorien "annet" vil en også finne familier som benytter flere typer omsorg, f.eks. pass både av besteforeldre og hos dagmamma, for ett og samme barn.

Tabell 4.2 viser, som forventet, at det særlig er i familier som passer barna selv at bruttoinntektene er lave. Det er derfor nærliggende å anta at tallene reflekterer mindre arbeidsinnsats i familier med lav inntekt. Vi skal komme tilbake til dette spørsmålet i avsnitt 4.3.

Konsummulighetene er i første rekke bestemt av inntektene etter skatt. Vi har derfor beregnet denne størrelsen for familiene i dette datamaterialet.<sup>39</sup> Siden inntektsopplysningene er mangelfulle som grunnlag for å kunne foreta en presis beskatning av inntektene, er alle personer beskattet som lønnsstakere.<sup>40</sup> De beregnede gjennomsnittlige inntektene etter skatt – inkludert barnetrygd, men før kontantstøtte – er vist i tabell

4.3. En ser at inntektene etter skatt (i gjennomsnitt) er høyere blant familier som ikke er berettiget til kontantstøtte. At inntekt etter skatt er høyere blant familier som ikke er berettiget til kontantstøtte samsvarer med resultater fra tidligere analyser basert på andre datakilder. Se for eksempel tabell 4 i Thoresen, Lund og Lian (1998).

I tabell 4.3 er det også beregnet inntekt etter skatt og utgifter til barnepass. Utgifter til barnepass inkluderer også utgifter til pass av eldre barn og ikke kun utgifter som skyldes pass av 1- og 2-åringer. Dersom en regner utgifter til barnepass som en form for utgifter til inntektservelse, kan det forsvares å ta utgangspunkt i dette inntektsbegrepet. Grunnlaget for et slikt perspektiv svekkes av at en rekke familier velger barnepass utenfor hjemmet selv om en av foreldrene er hjemmearbeidende, som påpekt i avsnitt 3.1.3. Barnepass utenfor hjemmet kan derfor også karakteriseres som kjøp av en kvalitativt god pedagogisk tjeneste, uavhengig av yrkesaktivitet.

Vi ser av tabellen at forskjellen i inntekt mellom de to familietyper reduseres når også utgifter til barnepass inkluderes, siden familier som ikke er berettiget til kontantstøtte har de høyeste utgiftene. Men vi ser også at familier som mottar kontantstøtte har utgifter til barnepass. Dette skyldes særlig utgifter til pass i barnehage for eldre førskolebarn, samt at en del familier har deltidsplass i barnehage. Rundt regnet ser en at kontantstøtten vil bidra til at den gjennomsnittlige forskjellen i inntekt mellom de to gruppene praktisk talt forsvinner dersom vi tar utgangspunkt i dette siste inntektsbegrepet.

Med de gjennomsnittlige inntektsnivåene i tabell 4.3 forventer vi at kontantstøtten har en gunstig fordelingsprofil, i den forstand at det er personer med lav inntekt som mottar mest i støtte. Dette kan beskrives nærmere ved å vurdere hvordan kontantstøtten fordeler seg på ulike inntektsnivåer. Vi tar utgangspunkt i et ferdig utbygd system for kontantstøtte, dvs. slik systemet er etter 1. januar 2000, og beregner kontantstøtte for familiene i datamaterialet. Alle familier som enten passer barna selv, benytter dagmamma/ praktikant eller andre typer for omsorg utenom barnehage (se tabell 4.2), mottar full kontantstøtte, som er 36 000 kroner per år. Familier med barn i fulltids barnehage mottar ikke kontantstøtte, mens foreldre med barn i barnehage på deltid mottar 18 000 kroner.<sup>41</sup>

For å ta hensyn til at familier med mange barn har større konsumutgifter enn familier med få barn, rangerer vi familiene etter ekvivalent inntekt, i samsvar med tradisjonell metodikk for analyser av inntektsfordeling. Det betyr at den samlede inntekt i familien etter skatt er veid i forhold til antall medlemmer, som

<sup>38</sup> Noen få familier har to barn i aldersgruppen med ulike former for pass. Disse inngår ikke i denne oversikten.

<sup>39</sup> Ved hjelp av skatte- og overføringsmodellen LOTTE (Arneberg et al. 1995).

<sup>40</sup> Det er beregnet et gjeldsrentefradrag på basis av gjeldsbyrden i familien, mens barnetrygd er beregnet med basis i antall og alder på barna.

<sup>41</sup> Satsen for deltid er en forenkling som ventelig ikke har noen stor betydning for resultatene.

gir grunnlag for å omregne inntektene til ekvivalent inntekt.<sup>42</sup> I tråd med det som er vanlig i denne type studier lar vi personer være analyseenhet.<sup>43</sup> Betydningen av å ta i bruk ekvivalensskalaer er ikke stor i dette materialet, siden vi står overfor en relativt homogen gruppe av familier. Men våre data indikerer at det gjennomsnittlig er flere å dele inntektene på blant familier som mottar kontantstøtte. Vær imidlertid oppmerksom på at ekvivalent inntekt er et konstruert inntektsmål, som kun gir mening når en sammenlikner inntekt.

I tabell 4.4 viser vi hvordan kontantstøtten er fordelt blant personer i familier med 1 og 2 år gamle barn når personene er rangert etter ekvivalent inntekt. I første desil finner en personer med de 10 prosent laveste inntektene i gruppen, mens en i andre desil finner personer som har høyere inntekter enn personer i første desil, men lavere inntekter enn personer i tredje desil. I desil 10 befinner de 10 prosent rikeste personene i gruppen seg.<sup>44</sup> I tråd med resultatene ovenfor, ser en at kontantstøtten har en gunstig fordelingsprofil i forhold til inntekt, i den forstand at familier på lave inntektsnivåer i gjennomsnitt mottar mer av overføringen enn familier på høyere inntektsnivåer.

De fleste summariske mål på inntektsulikhet, som for eksempel Gini koeffisienten, er skalainvariante. Det betyr at inntektsulikheten vil være uforandret dersom alle familiers inntekter øker med samme prosentats. Med den fordelingsprofilen som vises for kontantstøtten i tabell 4.4, vil ordningen bidra til redusert inntektsulikhet blant familier med 1 og 2 år gamle barn.<sup>45</sup>

**Tabell 4.4. Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av ekvivalent inntekt. Fullt utbygd kontantstøtteordning, 1184 obs.**

Desil	Gj.snittlig ekvivalent inntekt	Gj.snittlig kontantstøtte
1	80 100	32 600
2	110 600	35 600
3	127 800	34 200
4	142 900	33 400
5	155 800	30 500
6	166 200	29 800
7	179 000	29 500
8	192 500	29 000
9	214 300	25 000
10	281 700	23 500
Gjennomsnitt	165 100	30 300

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998

<sup>42</sup> Nærmere bestemt er kvadratrotten av antall husholdningsmedlemmer benyttet i sammenveingen.

<sup>43</sup> Det vil føre for langt å gå nærmere inn på disse noe kontroversielle spørsmålene her.

<sup>44</sup> Vær oppmerksom på at rangeringen i tabell 4.4 er basert på ekvivalent inntekt, mens kontantstøtten ikke er vektet tilsvarende.

<sup>45</sup> Vær oppmerksom på at det kun er den direkte effekten (dvs. effekten før tilpasning) som beskrives.

**Tabell 4.5. Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av familieinntekt etter skatt. Fullt utbygd kontantstøtteordning, 1184 obs.**

Desil	Gj.snittlig familieinntekt etter skatt	Gj.snittlig kontantstøtte
1	144 200	31 000
2	222 100	31 700
3	260 000	33 900
4	290 300	30 200
5	314 700	31 400
6	334 300	30 400
7	358 600	27 700
8	384 600	30 100
9	422 400	24 900
10	558 300	24 700
Gjennomsnitt	329 000	29 600

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998.

Vi skal også se hvordan kontantstøtten fordeler seg på ulike inntektsnivåer når det tas utgangspunkt i familieinntekt etter skatt, og ikke ekvivalent inntekt som i tabell 4.4. Tabell 4.5 viser om lag samme fordeling som tabell 4.4. Det betyr at kontantstøtten har en klar ulikhetsreducerende (direkte) effekt på inntektsfordelingen, også når husholdningene rangeres etter samlet familieinntekt etter skatt.

### 4.3. Skyldes lav inntekt liten arbeidsinnsats?

Som vi allerede har vært inne på vil det i et legitimitetsmessig perspektiv ha betydning om inntektsforskjellene reflekterer ulik arbeidsinnsats eller om det er andre forhold, helt eller delvis utenfor beslutningstakernes herredømme, som er årsaken til det mønsteret som observeres. Er for eksempel mødre hjemmearbeidende fordi de ikke har tilgang til pass i barnehager, dvs. eksternt pass av tilstrekkelig god kvalitet? Dataene gir bare begrenset innsikt i slike årsakssammenhenger, men vi skal se nærmere på om det er avvik mellom de som er berettiget til kontantstøtte og de som benytter pass på fulltid i barnehager i forhold til diverse kjennetegn. Vi skal blant annet se på utdanningsnivå hos foreldrene, i hvilken grad foreldrene er rasjonerte i barnehagemarkedet, fedrenes inntekter, etc.

I tabell 4.6 presenteres noen slik tall når familiene er ordnet etter hvilken type barnepass de har valgt for sine 1 og 2 år gamle barn. Siden datagrunnlaget her er basert på en spørreundersøkelse, vil også det som betegnes partielt frafall forekomme.<sup>46</sup> Tallene i tabellen er derfor kun basert på de som har besvart spørsmålene, som i noen tilfeller kan være lavere enn antallet som er indikert i tabellhodet. Vær også oppmerksom på at det er gjennomsnittstall som presenteres. Det vil kunne være betydelig variasjon innenfor de enkelte gruppene. Det lave antall observasjoner i hver av gruppene gjør at forskjellene mellom gruppene ikke er statistisk signifikante, se estimatene for standardavvik.

<sup>46</sup> Med partielt frafall menes at respondenten har returnert spørreskjemaet, men latt være å besvare ett eller flere enkeltspørsmål.

**Tabell 4.6. Noen kjennetegn ved familier med 1 og 2 år gamle barn og deres hjemkommuner når de er kategorisert etter type barnetilsyn, 1998. Standardavvik i klammeparentes**

	Familier som er berettiget til kontantstøtte				Familier som ikke er berettiget til kontantstøtte
	Deltidsplass i barnehage (145)	Dagmamma, praktikant (160)	Eget pass (445)	Annet, inkl. barnepark, slektninger passer barn (42)	Fulltidsplass i barnehage (171)
Mødres alder	31 [4,7]	30 [4,8]	30 [5,1]	30 [5,2]	31 [4,5]
Mødres utdanningsnivå	13,9 [2,5]	13,9 [2,7]	13,1 [2,5]	13,4 [2,5]	14,6 [2,8]
Fedres utdanningsnivå	13,4 [2,9]	13,7 [2,7]	13,3 [2,9]	13,9 [2,9]	14,2 [3,0]
Ukentlig arbeidstid, mor	26 [14]	31 [12]	16 [16]	27 [19]	35 [12]
Ukentlig arbeidstid, far	40 [10]	42 [10]	42 [15]	41 [12]	42 [13]
Antall barn under 18 år	1,9 [0,8]	1,7 [0,9]	2,2 [1,4]	1,9 [1,0]	1,7 [0,7]
Fedres bruttoinntekt	273 000 [131 000]	295 000 [266 000]	253 000 [137 000]	256 000 [110 000]	293 000 [155 000]
Dekningsgrad (prosent) barnehager (1-5 år) i hjemkommune	62 [11]	59 [10]	59 [11]	59 [9]	62 [10]
Dekningsgrad (prosent) barnehager (1-2 år) i hjemkommune	41 [13]	38 [13]	38 [12]	38 [10]	43 [11]
Mødrenes egen rapportering av mulighetene for å finne egnet barnehageplass*	3,1 [0,9]	1,9 [0,9]	2,2 [0,9]	2,2 [0,9]	3,1 [1,0]

\*1=meget dårlig, 2=dårlig, 3=god, 4=meget god

Kilde: Kontantstøtteundersøkelsen 1998

En rekke studier i 1990-årene har framhevet at mødre som benytter barnehager, har et høyere utdanningsnivå enn andre mødre, jf. for eksempel Gulbrandsen og Blix (1993), Thoresen (1994) og Thoresen, Lund og Lian (1998). En åpenbar forklaring på dette er at høyt utdannede mødre er avhengig av ekstern barneomsorg fordi de arbeider mer. Tabell 4.6 indikerer imidlertid at det er forskjell i utdanningsnivå mellom mødre som benytter pass i barnehager og mødre som benytter pass hos dagmamma/praktikant til tross for at gjennomsnittlig arbeidstid ikke er svært annerledes. Men det synes som om forskjellen i utdanningsnivå er mindre i tabell 4.6 enn det tidligere analyser har vist. En nærliggende hypotese er at utviklingen i 1990-årene mot høyere barnehagedekning har redusert denne forskjellen, og at våre data fra 1998 avspeiler dette. Tall fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998 viser forskjeller i mødres utdanningsnivå om lag på samme nivå som tallene i tabell 4.6, se tabell D2 i vedlegg D.

Lavt utdanningsnivå kan både begrense mulighetene for å bli sysselsatt og innvirker på avkastningen av yrkesaktiviteten. Hva betyr denne forskjellen i utdanningsnivå for mødrenes avkastning i arbeidsmarkedet? Dersom vi benytter lønnsrelasjonen fra avsnitt 3.1.5 ovenfor, så betyr en økning i utdannelse på 1,5 år kun om lag 10 kr i timelønnsøkning for en gjennomsnittsmor. En av hovedgrunnene til den lave avkastningen er at en stor del av mødrene arbeider i offentlig sektor, hvor lønnsstrukturen er relativt sammenpresset.

Når det gjelder fedrene, viser tabell 4.6 et relativt høyt utdanningsnivå blant fedre til barn med fulltidsplass i barnehage. Dette er konsistent med at fedrenes arbeidsinntekter er noe høyere blant foreldre som ikke

er berettiget til kontantstøtte.<sup>47</sup> Tallene i tabell 4.6 gir dermed ikke støtte til hypotesen om at det er menn med høye inntekter som finansierer mødres pass av egne barn.<sup>48</sup> Tall fra tabell D2 i vedlegg D indikerer det samme som tallene i tabell 4.6 når det gjelder fedres arbeidsinntekt.

Videre, ser vi at arbeidstidene reflekterer sammenhenger mellom valg av eksternt pass og yrkesaktivitet. Mens fedrene i gjennomsnitt arbeider i overkant av 40 timer i uka uavhengig av valg av omsorgsalternativ, ser vi at mødrenes arbeidstid viser atskillig mer variasjon. Mødre til barn i barnehager på fulltid arbeider mest, i gjennomsnitt 35 timer i uka, men det er verdt å merke seg at det også arbeides utenfor hjemmet blant mødre som ivaretar den daglige omsorgen selv. Tallene i tabell 4.6 viser at disse mødrene arbeider 16 timer i uka i gjennomsnitt. Mange av disse mødrene har trolig skiftarbeid, slik at fedrene kan passe barna når mor jobber og omvendt.

Vi har også innhentet informasjon om barnehagedekningen i hjemkommunene til familiene. Tallene i tabell 4.6 indikerer ikke store forskjeller i dekningsgrad verken for barn 1-5 år eller barn 1-2 år. Denne kilden til informasjon gir derfor ikke noen umiddelbar støtte til at mødrene som er hjemme og passer barna selv har havnet i denne kategorien fordi de ikke har fått realisert sine egentlige ønsker. Men det er grunn til å spørre seg om barnehagedekning på kommunenivå er for "grov" informasjon når en skal vurdere den enkelte

<sup>47</sup> Inntektsnivået for fedre til barn som passes av dagmamma/praktikant er om lag på samme nivå.

<sup>48</sup> Husk imidlertid at dette er gjennomsnittsbetraktninger, som ikke utelukker at det kan være betydelig variasjon på dette området.

mors tilgang til barnehagetjenesten. I Kontantstøtteundersøkelsen 1998 er mødrene bedt om å rapportere "mulighetene for å skaffe en heltidsbarnehageplass til barnet/barna". Vi ser større forskjeller mellom kategoriene når en tar utgangspunkt i mødrenes egne vurderinger av mulighetene for å skaffe seg barnehageplass. Mødre som allerede har barnehageplass vurderer disse mulighetene i gjennomsnitt som "gode" (3), mens mødrene som er hjemme anser mulighetene for å være i nærheten av "dårlig" (2). En skal imidlertid ikke se bort fra at hver enkelt respondents tilpasning er med på å farge deres subjektive oppfatning av muligheten for barnehageplass.

#### 4.4. Indirekte effekter

##### 4.4.1. Innledning

Familiens tilpasning til reformen innvirker også på inntektsfordelingen. Dersom reformen medfører at det er mødre i lavinntektsfamilier som trekker seg ut av yrkeslivet, vil den indirekte effekten av reformen være at inntektsulikheten i gruppen øker.<sup>49</sup>

Vi skal innledningsvis diskutere om det er grunn til å forvente en skjev sosial profil på arbeidstilbudstilpasningene. Responsenes "sosiale profil", dvs. i hvor stor grad det er mødre i husholdninger med lave inntekter som vil justere arbeidstilbudet sitt, avhenger i hvert fall av tre forhold:

- Kontantstøttens betydning for mødre på ulike inntektsnivåer
- Er kvinner som arbeider lite, og derfor har lav (egen) inntekt, mer følsomme for endringer i budsjettbetingelsen enn kvinner med høy inntekt?
- Samvariasjonen mellom mødres og fedres inntekter. Er mødre med høye inntekter gift/samboende med fedre med høye inntekter?

Det første punktet er diskutert i avsnitt 2.4 foran. Beregningene i avsnitt 2.4 viser at det er kvinner på lave inntektsnivåer som opplever den mest dramatiske endringen i budsjettbetingelsen som følge av kontantstøtten. Dette trekker derfor i retning av økt inntektsulikhet. Men hvorvidt dette realiseres avhenger også av hvorvidt det er mødre på høye eller lave inntektsnivåer som har det mest følsomme arbeidstilbudet, og av samvariasjonen mellom mødrenes inntekter og de andre inntektene i familien, inkludert mannens inntekt. Dersom mødrene som trekker seg ut av yrkeslivet er gifte eller samboende med menn med høye inntekter, så bidrar det (isolert sett) til å redusere effekten på inntektsfordelingen av at det er mødre på lave inntektsnivåer som reduserer yrkesaktiviteten. Disse to siste momentene kan illustreres ved at en vurderer i hvilken grad kvinners arbeidstilbudselastisitet med hensyn til arbeidsfri

inntekt varierer i forhold til total husholdningsinntekt. Arbeidstilbudselastisiteten med hensyn til arbeidsfri inntekt måler den prosentvise endringen i arbeidstilbudet ved 1 prosents økning i den arbeidsfrie inntekten. Kontantstøtten faller ikke inn under definisjonen av en arbeidsfri inntekt (som diskutert i avsnitt 2.2) siden den er betinget på hvilke barnepassordninger som velges, men vi mener likevel at inntektselastisitetens variasjon over inntektsnivåene kan kaste lys over dette momentet.

Tabell 4.7 belyser mødrenes arbeidstilbudselastisitet med hensyn på arbeidsfri inntekt, gruppert etter henholdsvis egen arbeidsinntekt og husholdningsinntekt. En ser av tabellen at i tråd med hva en vanligvis finner i slike studier, så er det kvinner på lave inntektsnivåer som har det mest følsomme arbeidstilbudet når de er rangert etter egen inntekt. Mødre i tiende desil har en gjennomsnittlig inntektselastisitet på -0,40, mens det tilsvarende tallet for mødre i første desil er -0,59. Men dette mønsteret forsvinner i stor grad når mødrene rangeres etter husholdningsinntekt. De gjennomsnittlige inntektselastisitetene i tiende og første desil er nær identiske i dette tilfelle, -0,58 og -0,60. Det betyr at en del mødre bytter plass i inntektsfordelingen når det tas utgangspunkt i familiens totale inntekt framfor mødrenes egne inntekter.

Det er husholdningsinntekten som er det relevante inntektsbegrepet i vår analyse av fordelingseffekter. Siden tabell 4.7 viser at mødrene er om lag like følsomme for endringer i den arbeidsfrie inntekten på ulike inntektsnivåer, forventer vi ikke noe bidrag til økt inntektsulikhet som følge av større følsomhet på lave inntektsnivåer.<sup>50</sup> Vi tar da forbehold om at kontantstøtten ikke er en arbeidsfri inntekt i egentlig forstand, jf. diskusjonen i avsnitt 2.2.

Dersom det er en sammenheng mellom mødrenes utdannelsesnivå og husholdningsinntekter, slik som tallene i tabell 4.6 indikerer, så kan analyser av sammenhengen mellom utdannelsesnivå og endret arbeidsmarkedstilknytning som følge av kontantstøtten gi indikasjoner på om reformen har gitt økt inntektsulikhet. Resultater fra Rønsen (2001) og Hellevik (2000) viser imidlertid ikke at det er de lavt utdannede som reagerer sterkest.

Det viktigste momentet er trolig at responsene er relativt moderate, særlig på kort sikt, men også på lang sikt. Analysene i kapittel 3 viser dette. Begrensede responser som følge av reformen betyr at inntektene vil være relativt lite influert av de indirekte effektene.

<sup>49</sup> Så kan det naturligvis diskuteres i hvor sterk grad en skal oppfatte dette som problematisk, jf. diskusjonen om inntekt versus nytte i avsnitt 1.2.

<sup>50</sup> Dette resultatet gjelder for like prosentvise endringer i den arbeidsfrie inntekten.

**Tabell 4.7. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt (etter skatt) og gjennomsnittlig husholdningsinntekt (etter skatt) med tilhørende verdier for estimerte inntektselastisiteter for mødre (436 obs.)**

Desil	Estimerte inntektselastisiteter for mødre når mødrene er rangert etter egen arbeidsinntekt (etter skatt)		Estimerte inntektselastisiteter for mødrene når mødrene er rangert etter husholdningsinntekt (etter skatt)	
	Gjennomsnittlig arbeidsinntekt etter skatt	Estimerte elastisiteter	Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt	Estimerte elastisiteter
1	17 100	-0,59	197 300	-0,60
2	36 722	-0,68	260 900	-0,53
3	83 300	-0,51	296 700	-0,54
4	103 400	-0,54	318 600	-0,52
5	119 200	-0,52	336 800	-0,51
6	137 600	-0,56	358 300	-0,55
7	154 200	-0,46	382 000	-0,46
8	167 800	-0,58	411 000	-0,49
9	182 600	-0,44	450 500	-0,54
10	220 500	-0,40	579 500	-0,58
Gj.snitt	122 200	-0,53	359 200	-0,53

Oppsummeringsvis fastslår vi at det ikke er grunn til å forvente store endringer i inntektsfordelingen som følge av arbeidstilbudstilpasninger fordi:

- resultatene fra avsnitt 3 viser at responsene er relativt moderate
- mødre på ulike inntektsnivåer er om lag like følsomme for endringer i den arbeidsfrie inntekten

I motsatt retning trekker det at de relative inntektsendringene som følge av kontantstøtten er størst for kvinner på lave inntektsnivåer.

#### 4.4.2. Indirekte effekter på kort sikt - noen resultater fra Inntekts- og formuesundersøkelsen og Registerbasert inntektsstatistikk

Inntekts- og formuesundersøkelsen og Registerbasert inntektsstatistikk kan gi en første tentativ indikasjon på om tilpasningene til kontantstøtten har medført at inntektsfordelingen er blitt mer ulik. I dette avsnittet skal vi sammenlikne inntektsfordelingen etter innføring av kontantstøtte med tidligere års inntektsfordeling. Siden det er flere andre forhold som kan ha endret seg i perioden, er det ikke uten videre uproblematisk å relatere eventuelle endringer i inntektsulikheten til kontantstøtten. Utgangspunktet vårt er derfor følgende: Dersom det er mødre på lave inntektsnivåer som trekker seg ut av arbeidsmarkedet og på den måten reduserer familieinntektene, så vil dette ventelig vise seg i form av økt inntektsulikhet etter reformen for familier med barn i kontantstøttealder. Eventuelle effekter på inntektsfordelingen vil først vise seg i fordelingen av inntekt før skatt, dvs. yrkesinntektene før skatt, men vil ventelig også reflekteres i inntekt etter skatt.

Et annet problem er at vi kun har tilgjengelig inntektsstatistikk for det første året med kontantstøtte, 1998. Det kan derfor reises tvil om i hvor sterk grad data fra 1998 reflekterer endrede individuelle tilpasninger. For det første rådde det i forbindelse med diskusjonene av behovet for innstramminger i finanspolitikken tidlig på

høsten 1998 en viss tvil om ordningen faktisk ville bli iverksatt. Den politiske usikkerheten kan ha virket dempende på familienes eventuelle tilpasninger til den nye støtteordningen. Det er dermed ikke sikkert at arbeidstidsreduksjonene materialiserte seg allerede høsten 1998. For det andre vil dataene for 1998 reflektere at familiene bare har vært inn under ordningen 5/12 av året.

Vi skal i dette avsnittet både vurdere ulikhet i inntekt etter skatt, ved Inntekts- og formuesundersøkelsen, og ulikhet i yrkesinntekter før skatt, ved Registerbasert inntektsstatistikk. Inntekts- og formuesundersøkelsen er basert på et utvalg i befolkningen, i 1998 bortimot 40 000 personer eller om lag 14 500 husholdninger. Av disse husholdningene er det registrert at 469 mottok kontantstøtte i 1998. Omregnet til nasjonale tall (ved hjelp av oppblåsningsfaktorer) representerer disse husholdningene 59 300 mottakere av kontantstøtte. Disse tallene er i overensstemmelse med tallene fra Rikstrygdeverket, se tabell 2.8. Tilsvarende er det 440 husholdninger med 1-årige og 2-årige barn som ikke har mottatt kontantstøtte i 1998. Omregnet til nasjonale tall representerer disse 57 300 husholdninger. Registerbasert inntektsstatistikk er basert på en totaltelling, men problemet med denne kilden er at vi kun kan oppgi tall for ektepar med barn og samboere med felles barn.

I tabell 4.8 sammenliknes inntektsulikheten, målt ved Gini koeffisienten,<sup>51</sup> blant husholdninger med 1 og 2 år gamle barn i 1998 med inntektsulikheten i årene forut for reformen.<sup>52</sup> Datamaterialet er hentet fra Inntekts- og formuesundersøkelsen. Tallene i tabell 4.8 er basert på samlet husholdningsinntekt etter skatt, definert som

<sup>51</sup> Målt på inntektsulikhet som summerer opp graden av ulikhet i en fordeling i ett enkelt tall. Det er utviklet mange slike mål på ulikhet, men Gini koeffisienten er det mest brukte både nasjonalt og internasjonalt.

<sup>52</sup> Foreldre til 1-åringer som fylte to år etter 1. august kunne opprettholde støtten, som betyr at det også vil være en del foreldre til 2-åringer som mottar kontantstøtte i 1998.



brutto skattepliktig inntekt med tillegg for en del skattefrie ytelser, som barnetrygd, sosialhjelp, grunnstønad, hjelpestønad, etc. Renteutgifter er ikke fratrukket, men til gjengjeld inngår heller ikke inntekt av egen bolig. Vi oppgir usikkerheten i estimatene ved standardavvik i parentesene i tabell 4.8. Tallene i tabellen indikerer ikke noe sterke utslag av reformen på ulikheten i inntekt etter skatt. Ulikheten i 1998 er noe lavere enn gjennomsnittet for årene 1995-97, men til tross for de relativt små standardavvikene er forskjellene mellom år ikke statistisk signifikante. Tabellen viser også lavere inntektsulikhet når kontantstøtten inngår i inntektene enn når den holdes utenfor. Det skyldes den direkte effekten av kontantstøtten, som diskutert ovenfor.<sup>53</sup>

I tabell 4.9 presenteres anslag for ulikhet i yrkesinntekt blant familier med 1 år gamle barn basert på informasjon fra Registerbasert inntektsstatistikk. Tallene i tabellen indikerer en liten nedgang i ulikhet i yrkesinntekter mellom 1997 og 1998. Disse tallene gir med andre ord heller ikke støtte til at responsene som følge av kontantstøtten har gitt skjevare inntektsfordeling. Vi påpeker imidlertid igjen at vi måler effektene på et tidlig tidspunkt i forhold til innfasingen av reformen.

Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998 gir også grunnlag for å sammenlikne inntektene til husholdninger som mottar kontantstøtte med inntektene til husholdninger som ikke mottar kontantstøtte.<sup>54</sup> En viktig forskjell mellom tallene som presenteres her og tallene i tabell 4.3 er at tallene nedenfor (i hvert fall i noen grad) vil reflektere tilpasninger til reformen. Siden kontantstøtten ble innført for 1-åringer fra 1. august 1998, og først fullt ut for 2-åringer fra 1. januar 1999, skal vi fokusere på inntektene til foreldre med 1 år gamle barn.

Tabell 4.10 viser gjennomsnittlig husholdningsinntekt, med og uten kontantstøtte, og gjennomsnittlig ekvivalent inntekt for de to husholdningskategoriene. Forskjellen mellom anslagene for inntekt etter skatt og for inntekt etter skatt inkludert kontantstøtte i tabell 4.10 avspeiler at ordningen ble innført 1. august 1998 og at husholdningene maksimalt mottok 15 000 kroner per barn i støtte dette året. Tallene i tabell 4.10 viser samme retning på inntektsforskjellene som tallene i tabell 4.3.<sup>55</sup> Forskjellen synes noe mindre i dette materialet. Noe forenklet, kan en si at med kontantstøtte hele året i 1998, ville de gjennomsnittlige inntektene i de to gruppene være om lag på samme nivå, ifølge tabell 4.10.

<sup>53</sup> Husk at det bare ble gitt kontantstøtte i 5 måneder i 1998. Reduksjonen i inntektsulikheten vil ventelig øke med en fullt utbygd ordning.

<sup>54</sup> Den siste gruppen har følgelig fulltids barnehageplass for sine 1- og 2-åringer.

<sup>55</sup> Det er ikke noe betydelig forskjell mellom mottakere og ikke-mottakere når det gjelder andelen enslige forsørgere. Det er noe større andel enslige forsørgere i gruppen som ikke har mottatt kontantstøtte.

**Tabell 4.8. Ulikhet i husholdningsinntekt (etter skatt) blant husholdninger med barn 1 og 2 år, 1995-1998. Målt ved Gini koeffisienten, standardavvik i parentes**

År	Inntektsulikhet målt ved Gini koeffisienten
1995	0,236 (0,011)
1996	0,224 (0,009)
1997	0,260 (0,025)
1998, uten kontantstøtte	0,232 (0,014)
1998, med kontantstøtte	0,227 (0,013)

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1995-98.

**Tabell 4.9. Ulikhet i yrkesinntekt blant familier<sup>1</sup> med barn 1 år, 1997 og 1998, målt ved Gini koeffisienten. Antall observasjoner og standardavvik i parentes**

År	Inntektsulikhet målt ved Gini koeffisienten
1997 (53 343 obs.)	0,267 (0,009)
1998 (52 402 obs.)	0,258 (0,002)

<sup>1</sup>Kun ektepar og samboere med felles barn.

Kilde: Registerbasert inntektsstatistikk 1997-98.

**Tabell 4.10. Gjennomsnittlige inntekter etter skatt (ikke inkludert kontantstøtte) i husholdninger med 1 år gamle barn, 1998. Antall observasjoner i parentes**

	Husholdninger som mottar kontantstøtte (335)	Husholdninger som ikke mottar kontantstøtte (104)
Inntekt etter skatt	344 000	373 000
Inntekt etter skatt inkludert kontantstøtte	356 000	373 000
Ekvivalent inntekt	173 000	198 000

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998.

**Tabell 4.11. Fordelingen av kontantstøtte på ulike nivåer av husholdningsinntekt etter skatt**

Desil	Husholdningsinntekt etter skatt	Kontantstøtte
1	130 600	13 900
2	214 700	13 300
3	263 200	13 200
4	293 100	12 400
5	317 700	12 300
6	343 500	13 400
7	363 600	12 700
8	394 310	12 200
9	440 800	12 300
10	694 900	10 900
Gjennomsnitt	345 600	12 600

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998.

Vi har også vurdert inntektsforskjeller mellom mottakere og ikke-mottakere av kontantstøtte med basis i Registerbasert inntektsstatistikk. Disse resultatene er presentert i tabell D1 i vedlegg D. Det er samsvar mellom tallene i tabell 4.10 og tabell D1.

I tabell 4.11 vises fordelingen av kontantstøtte på ulike inntektsnivåer. Bortsett fra nivået på kontantstøtten i tabell 4.11, som reflekterer at den ble innført 1. august, er mønsteret i tabell 4.11 svært likt det som vises i tabell 4.5.

#### 4.4.3. Inntektsfordelingseffekter på lengre sikt: modellbaserte beregninger

Valghandlingsmodellen som ble presentert i avsnitt 3.1 gjør det mulig å simulere effekter på inntektsfordelingen av at den enkelte tilpasser seg reformen. I tråd med resonnementene ovenfor er det de mer langsiktige effektene på inntektsfordelingen som vi med dette tar mål av oss å beskrive. Effekten av tilpasningene på inntektsfordelingen er beregnet som følger: Med utgangspunkt i valgsannsynlighetene (se figur 3.1 i avsnitt 3.2), under henholdsvis et skatte- og overførings-system uten kontantstøtte og et skatte- og overførings-system med kontantstøtte, er det for hver enkelt familie i utvalget beregnet familiens forventede totale inntekt etter skatt.<sup>56</sup> Differansen i den forventede disponible inntekten under skatte- og overførings-systemer med og uten kontantstøtte er det som i figur 4.1 betegnes "indirekte effekt via arbeidstidsreduksjoner".

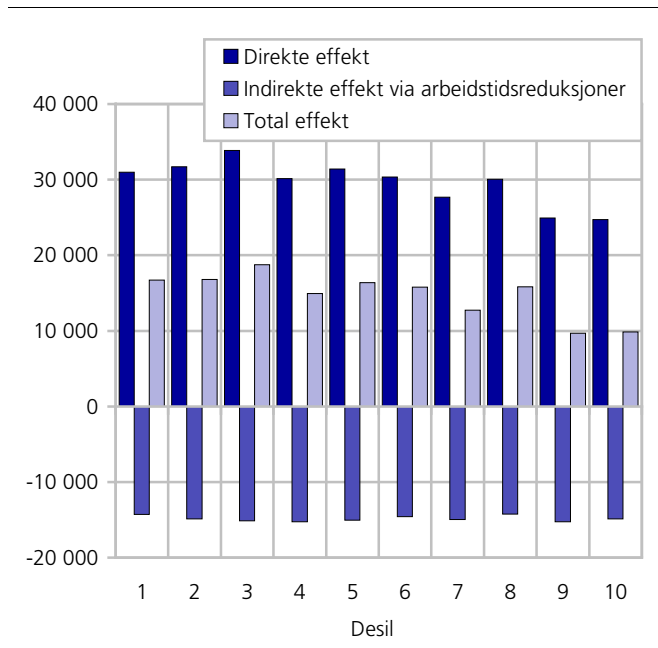
I figur 4.1 er de indirekte effektene via tilpasningene til reformen sammenholdt med de direkte effektene fra tabell 4.5. Rangeringen er foretatt etter total husholdningsinntekt i desiler. En ser at arbeidstidsreduksjonene innebærer at husholdningenes disponible inntekt reduseres med rundt regnet 15 000 kroner i gjennomsnitt, og vi ser at inntektsreduksjonene er relativt jevnt fordelt over desilene. Som nevnt i avsnitt 4.4.1 er dette et resultat både av kontantstøttens relative betydning for kvinner på ulike inntektsnivåer, hvorvidt mødre på ulike inntektsnivåer har ulik følsomhet for endringer i budsjettbetingelsen og samspillet mellom foreldrenes inntekter. Det er viktig å merke seg at modellen som vi har benyttet til beskrivelser av den indirekte effekten, kun har en smaksmodifiserende variabel, og at denne både har liten betydning og ikke er signifikant, se avsnitt 3.1.6.<sup>57</sup> Flere og signifikante, smaksmodifiserende variable ville muligens gitt et noe annet mønster.

Summariske mål på inntektsulikhet, som Gini koeffisienten, er som nevnt i avsnitt 4.2 invariante overfor skalaendringer. Det betyr at vi definerer inntektsulikheten som uforandret for prosentvis like endringer i inntektene. Dersom inntekten derimot reduseres like mye i absolutt forstand på høye og lave inntektsnivåer, så innebærer det at inntektsulikheten totalt sett øker. Når reduksjonen i inntektene som følge av tilpasninger er som beskrevet ved figur 4.1, betyr det at inntektsulikheten øker.

<sup>56</sup> Vi har beregnet den matematiske forventningsverdien til familiens totale inntekt.

<sup>57</sup> Erfaringene under arbeidet med denne modellen er at det har vært vanskelig å finne smaksmodifiserende variable som både er signifikante og har stor betydning. Dette kan skyldes at modellen er relativt kompleks, men det også skyldes at det ikke er noen sterke sammenhenger på dette området. Vi har testet ut variable som antall barn, alder på barna, mors utdanning, mors alder, etc. En annen årsak kan være at de smaksmodifiserende variablene er korrelert med dummy-variablene.

Figur 4.1. Direkte fordelings effekter, fordelings effekter via arbeidstidsreduksjoner og total fordelings effekt som følge av kontantstøtten. Husholdningene rangert etter husholdningsinntekt (etter skatt) i desiler



Figuren illustrerer også at den direkte effekten på inntektsfordelingen (tall fra tabell 4.5), er større enn den (negative) effekten via arbeidsmarkedstilpasningene. Samlet sett har derfor kontantstøtten en ulikhetsreducerende effekt på inntektsfordelingen, også på lengre sikt, siden de direkte effektene har en klart gunstig effekt på inntektsfordelingen.

#### 4.5. Oppsummering - effekter på inntektsfordelingen

Vi har i dette kapitlet gitt anslag på kontantstøttens effekter på inntektsfordelingen, beskrevet ved direkte effekter på inntektsfordelingen (før tilpasning) og indirekte effekter på inntektsulikhet ved at familien har tilpasset seg ordningen. Tilsvarende som i kapittel 3 skilles det mellom effekter på kort og lang sikt.

Som forventet finner vi en gunstig direkte effekt av kontantstøtten. Mottakerne av kontantstøtte har i gjennomsnitt lavere total familieinntekt enn de som benytter pass i barnehager på fulltid (og følgelig ikke mottar kontantstøtte). Data fra Kontantstøtteundersøkelsen i avsnitt 4.3 viser at inntektsforskjellene skyldes at mødre som mottar kontantstøtte i gjennomsnitt arbeider mindre, men at det også kan skyldes ulik avkastning i arbeidsmarkedet mellom de to gruppene. Det kan heller ikke utelukkes at mødre som passer egne barn, og følgelig i stor grad arbeider hjemme, ikke har tilgang til pass i barnehager for sine 1- og 2-åringer.

De indirekte effektene på inntektsfordelingen, dvs. effektene via arbeidsmarkedstilpasningene, er dels vurdert med basis i inntektsstatistikk og dels med basis

i simuleringsmodellen. Tall fra Inntekts- og formuesundersøkelsen og Registerbasert inntektsstatistikk indikerer ingen sterke indirekte fordelingseffekter av kontantstøtten. Inntektsfordelingen for husholdninger med 1 og 2 år gamle barn er om lag uforandret fra perioden før kontantstøtten til 1998. Hovedårsaken til dette resultatet er at responsene på kort sikt er moderate, som vist i kapittel 3. Det må tas forbehold om at vi måler effekten etter reformen i 1998, før reformen er fullt innfaset. På lengre sikt forventer vi større responser, og da forventer vi også at den indirekte effekten vil ha større betydning for inntektsulikheten. De indirekte effektene innebærer at inntekt etter skatt reduseres med rundt regnet 15 000 kroner i gjennomsnitt. Vi anslår imidlertid at *den positive, direkte effekten på inntektene er større enn den negative, indirekte effekten via arbeidsmarkedstilpasningene*, slik at kontantstøtten vil ha en *ulikhetsreduserende total effekt* på inntektsfordelingen, også på lengre sikt.

## 5. Finansielle strømmer mellom det offentlige og husholdningene. Netto eller brutto offentlige overføringer?

### 5.1. Flyten av skatter, avgifter og overføringer mellom det offentlige og familiene

Vi påpekte i avsnitt 1.3.2 at det å tildele en statlig støtteordning til småbarnsforeldre som ikke nyter godt av statsstøtten til barnehagene i utgangspunktet virker velbegrunnet ut fra prinsippet om horisontal rettferdighet. Argumentasjonen går da ganske enkelt ut på at "ellers like" barnefamilier blir behandlet likt. Spørsmålet er imidlertid hva man skal legge i "ellers like". I dette avsnittet bringer vi inn ett mulig kompliserende moment, nemlig det faktum at valg mellom egen omsorg, dagmamma eller barnehage utløser andre virkninger for flyten av midler mellom en barnefamilie og det offentlige enn bare en utbetaling av kontantstøtte eller statsstøtte til barnehager.<sup>58</sup> Det er imidlertid klart at dette poenget ikke utgjør et selvstendig nytt kriterium for vurderinger av kontantstøtten. Snarere ser vi på de beregningene som foretas i dette kapitlet som relevant informasjon som kan legges til grunn for en samlet vurdering.

Vi har tidligere (jf. avsnitt 2.4) foretatt beregninger som viser hvilke netto endringer i privat kjøpekraft en familie oppnår ved ulike tilpasninger i arbeidsmarkedet og omsorgsløsning for barna. I forlengelsen av disse beregningene er det også mulig å få en viss oversikt over hvilke endringer i offentlige budsjetter hvert av de ulike valgene/tilpasningene innebærer. Når vi sier en viss oversikt, er det fordi en komplett oversikt vil kreve at man modellerer alle de direkte og indirekte virkninger over offentlige budsjetter som hver mulige tilpasning gir opphav til, dvs. at en må ha en generell likevektsmodell med tilstrekkelig stor detalj omkring sammenhenger mellom småbarnfamiliers valg og effekter på ulike sektorer av økonomien. En slik modell har vi imidlertid ikke til rådighet, og vi er derfor henvisning til å ha et noe mer begrenset og tentativt siktemål med beregningene nedenfor.

I de tidligere viste oversiktene over privatøkonomisk gevinst ved å velge arbeid framfor å være hjemme, hadde vi med en rekke ulike kombinasjoner av

mannens og kvinnens brutto inntekt og antall barn i og over kontantstøttealder. I den følgende framstilling av finansielle strømmer mellom det offentlige og familiene vil vi benytte de samme kategoriene. Før vi kommer så langt, starter vi imidlertid med et eksempel der mannens og kvinnens brutto inntekt er hhv. 250 og 200 tusen kroner, dvs. sentralanslaget fra avsnitt 2.4. Videre tar vi utgangspunkt i en familie med bare ett barn, og der dette er i kontantstøttealder. Vi bruker dette eksemplet til å studere enkeltelementene i flyten av skatte-, avgifts- og overføringsmidler mellom det offentlige og familien. Etter denne første gjennomgangen, vises nettoeffekten for offentlig skatteinngang for flere kombinasjoner av inntekt og antall barn. Aller først studerer vi imidlertid hvor det blir av eksempelfamilieens økning i bruttolønn på 200 000 kroner ved at kvinnen går ut i arbeidslivet, dvs. hvordan dette beløpet fordeler seg mellom direkte skatter, foreldrebetaling og økte private konsummuligheter. Alle tall som angår personbeskatning er beregnet ut fra skatte-reglene gjeldende for år 2000.

Tabell 5.1 viser hvordan familieens økte bruttoinntekt på 200 000 kroner fordeler seg mellom hhv. økning i direkte skatter (skatt på lønnsinntekt), et eventuelt bortfall av kontantstøtte hvis det benyttes barnehage, betaling for ekstern barneomsorg (foreldrebetaling i barnehage eller for dagmammaplass), samt økning i private konsummuligheter. Radene som viser økning i direkte skatter og betaling for ekstern barneomsorg, varierer relativt lite mellom de tre alternative omsorgsformene. Betalt skatt er høyest for de som velger svart dagmamma, pga. at en da ikke får benyttet foreldrefradraget. Videre er gjennomsnittlig betaling for barnets omsorgstilbud høyest for barnehager og lavest hos svart dagmamma i henhold til de datakilder vi her har lagt til grunn, jf. vedlegg A og B. Vi ser imidlertid at det er bortfallet av kontantstøtte for de som velger barnehageløsningen som i all hovedsak forklarer forskjellen mellom de tre alternativenes virkning for sluttlinjen; økning i private konsummuligheter.

<sup>58</sup> Vi omtaler her for enkelthets skyld alle former for betalt ekstern barneomsorg utenom barnehager som "dagmamma".

**Tabell 5.1. Hvor blir det av en økning i bruttolønn på 200 000 kroner? Tall i 1 000 kroner**

	Barnehage	Svart dagmamma	Hvit dagmamma
Økt bruttolønn	200	200	200
- økte direkte skatter	54,4	61,4	54,4
= Økt nettolønn	145,6	138,6	145,6
- tapt kontantstøtte	36,0	0	0
- betaling for eksternt barneomsorg	32,7	30,3	31,4
= Økning i private konsummuligheter (jf. tab. 2.11 i avsnitt 2.4)	76,9	108,3	114,2

**Tabell 5.2. Virkninger for offentlige inntekter og utgifter hvis mor endrer tilpasning fra å være hjemme med barn til å ta betalt arbeid, og barnet da får plass i hhv. barnehage, "svart" eller "hvit" dagmamma. Ett barn i kontantstøttealder, fars og mors brutto inntekt hhv. 250 000 og 200 000. Tall i 1 000 kroner**

	Barnehage	Svart dagmamma	Hvit dagmamma
Økt bruttolønn for mor	200	200	200
Endrede statlige overføringer	-3,8	0	0
Endringer i direkte skatt utliknet på familien	54,4	61,4	54,4
Endret arbeidsgiveravgift knyttet til familiens bruttolønn	26,0	26,0	26,0
Økte indirekte skatter på familiens konsum	13,1	18,4	19,4
Sum virkninger for det offentlige	89,7	104,6	98,2

Hittil har vi ikke fått fram stort mer enn det vi allerede har vist i avsnitt 2.4. Det er imidlertid klart at det å velge å være to isteden for en utarbeidende vil utløse andre endringer for flyten av midler mellom familien og det offentlige enn det som fanges opp ved å se på hvordan økningen i familiens brutto inntekt fordeles mellom privat konsum, foreldrebetaling og direkte skatter. I tabell 5.2 ser vi litt nærmere på de virkningene for offentlige inntekter og utgifter som er direkte koblet til familiens økte bruttoinntekt på 200 000.

Vi ser at de samlede skatteinntekter som er relatert til familiens brutto inntektsøkning på 200 000 kroner blir av betydelig størrelsesorden. Dette fordi det i tillegg til direkte skatter også blir utliknet arbeidsgiveravgift samt indirekte skatter på forbruk. For arbeidsgiveravgiften har vi lagt til grunn en gjennomsnittlig sats på 13 prosent for å ta høyde for at det finnes en del kommuner med reduserte arbeidsgiveravgiftssatser. For de indirekte skattene er det antatt at netto indirekte skatter og subsidier utgjør 17 prosent av konsumutgiftene, dvs. slik at hvis privat konsum øker med 100 kroner, går 17 av disse kronene til staten i form av indirekte skatter. Tallet på 17 prosent er hentet fra modellberegninger utført i SSB.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Beregningene er utført på en foreløpig versjon av et modellapparat kalt LOTTE-KONSUM, se Benedictow, Hussein og Aasness (2000). Det er verdt å bemerke at vi forutsetter at økningen i nettoinntekt forutsettes å gå til økt konsum, og ikke nedbetaling av gjeld.

Resultatene som viser sum av virkninger for det offentlige indikerer at netto overføring fra familien til det offentlige er størst dersom familien benytter svarte dagmammaplaser, fulgt av hvite dagmammaplaser, mens barnehager gir staten den minste økningen i netto skatteinntekt. Følgende to punkter forklarer hvorfor barnehagealternativet gir lavest inntektsøkning for staten:

- Hvis en familie velger barnehage framfor å være hjemme, utbetales 3800 kroner ekstra per år i overføringer fra staten til familien. Dette er differansen mellom statsstøttesatsen for en fulltids plass og full kontantstøtte i år 2000.
- Siden en familie som velger barnehage mister kontantstøtten de mottok som hjemmeværende, sitter disse familiene igjen med lavere privat kjøpekraft enn de som velger dagmamma, hvilket i neste omgang gir staten lavere inntekter fra indirekte beskatning.

Når det gjelder differansen mellom svarte og hvite dagmammaplaser, skyldes denne følgende to forhold:

- Familier med hvite plasser sitter igjen med størst økning i privat konsum, hvilket alt annet like gir høyere indirekte skatteinntekter for staten.
- Foreldrene med hvite plasser får fradrag i inntekten (foreldrefradraget), og betaler dermed mindre direkte skatt enn de med svarte plasser.

Den siste av disse effektene dominerer den første, hvilket forklarer hvorfor familier med barn hos svart dagmamma totalt sett bidrar med størst skatteinntekter til staten. Dette vel å merke så lenge vi utelukkende ser på denne familiens bidrag til offentlige finanser. I tillegg må en jo innkalkulere tapte skatteinntekter som følge av "svart" dagmammavirksomhet. Vi kommer tilbake til skattebidraget fra dagmammaene nedenfor. Samtlige forutsetninger og grunnlagsopplysninger bak disse beregningene er dokumentert i vedlegg A og B.

## 5.2. Virkninger for andre kombinasjoner av foreldrenes inntekter og barnetall

I tabell 5.3 nedenfor vises nettovirkningen på offentlige inntekter for andre inntektskombinasjoner og barnetall. Oppsplittingen i bidrag fra de ulike skatte- og overføringstypene vist i tabell 5.2 er utelatt for å unngå for mange detaljer. I tillegg har vi tatt med familiens privatøkonomiske gevinst (som tidligere er blitt vist i tabell 2.11 i avsnitt 2.4) for å sammenlikne hvordan den økonomiske gevinsten ved yrkesdeltakelse fordeler seg mellom det offentlige og familien.

**Tabell 5.3. Privatøkonomisk gevinst(første tall) og virkninger for offentlige nettoinntekter (andre tall) hvis mor går fra å være hjemme med barn til å arbeide, og barnet eller barna da får plass i hhv. barnehage, "svart" dagmamma, "hvit" dagmamma. (Tall i 1 000 kroner)**

Barn	Fars inntekt	Mors inntekt	Barnehage	Svart dagmamma	Hvit dagmamma
		150	43,8 / 60,6	75,3 / 76,8	81,2 / 70,8
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>76,9 / 89,6</b>	<b>108,4 / 105,8</b>	<b>114,3 / 99,8</b>
Ett barn i kontantstøttealder		250	109,0 / 119,5	140,5 / 135,6	146,4 / 129,6
		150	36,9 / 66,4	68,4 / 82,5	74,3 / 76,5
	400	200	70,0 / 95,4	101,5 / 111,5	107,4 / 105,5
		250	102,1 / 125,2	133,6 / 141,4	139,5 / 135,4
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>-10,7 / 46,2</b>	<b>59,3 / 74,0</b>	<b>65,5 / 66,7</b>
To barn i kontantstøttealder		250	54,5 / 105,1	124,5 / 132,9	130,7 / 125,6
		150	-17,6 / 51,9	52,4 / 79,8	58,6 / 72,4
	400	200	15,5 / 80,9	85,5 / 108,8	91,7 / 101,5
		250	47,6 / 110,8	117,6 / 138,7	123,8 / 131,3
	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>25,3 / 35,5</b>	<b>59,3 / 74,0</b>	<b>65,5 / 66,7</b>
To barn, ett i kontantstøttealder, og ett barn mellom 3 og 6 år		250	90,5 / 94,4	124,5 / 132,9	130,7 / 125,6
		150	18,4 / 41,2	52,4 / 79,8	58,6 / 72,4
	400	200	51,5 / 70,2	85,5 / 108,8	91,7 / 101,5
		250	83,6 / 100,1	117,6 / 138,7	123,8 / 131,3

Det er interessant å merke seg at det offentlige gjennomgående sitter igjen med en til dels langt større andel av familiens brutto lønnsøkning enn det familien selv gjør i form av økte private konsummuligheter. Også i de tilfellene der familien selv har svært lav eller negativ økning av privat konsum, sitter det offentlige igjen med en relativt betydelig økning av samlet skatteinnngang. Vi ser for øvrig at tendensene beskrevet i tilknytning til den mer detaljerte tabell 5.2 holder seg også for de øvrige kombinasjoner av inntekt og antall barn: barnehagealternativet gir lavest bidrag til offentlige finanser, mens svarte dagmammaplasser gir høyest bidrag. Igjen presiseres det imidlertid at beregningene utelukkende får fram de skatte- og overføringsordningene som foregår mellom det offentlige og den enkelte barnefamilien, jf. neste avsnitt.

### 5.3. Skatt utliknet på inntekt fra dagmamma-tjenester

Det at det offentlige får størst økning i skatteinntekt dersom familien velger svarte dagmammaplasser, er selvsagt riktig kun så lenge vi har sett på familiens eget direkte bidrag til offentlige finanser. Straks vi tar hensyn til at hvite dagmammaer bidrar med inntektsskatt, blir bildet et annet. Dagmammaer som oppgir inntekten vil imidlertid i gjennomsnitt være moderate bidragsyttere av inntektsskatt til fellesskapet, siden inntekten i de fleste tilfeller vil være relativt lav. Hvite dagmammaer er også fradragsberettiget med inntil 700 kroner per måned per barn som de mottar foreldrebetaling for. Dermed blir skattegrunnlaget fra dagmammaer ytterligere begrenset. Men det vil være rimelig å anta at skatt utliknet på hvite dagmammaer mer enn kompensere for den skatteinntekt det

offentlige taper isolert sett på barnefamiliens hånd via foreldrefradraget.<sup>60</sup>

Et annet moment er at dersom en dagmamma er gift, og skifter fra å opptre "svart" til å rapportere inn inntekten, vil vedkommendes ektefelle betale mer skatt pga. skifte av skatteklasse – hvis dagmammaen tjener tilstrekkelig mye.<sup>61</sup> Dermed er det desto større grunn til å konkludere at hvite dagmammaplasser vil slå mest gunstig ut for det offentlige skatteinntekter totalt sett. Vi finner det ikke nødvendig for våre formål å gjøre et forsøk på en tallfesting av hvor stor differanse det totalt sett vil bli i skattebetaling mellom svarte og hvite dagmammaer – retningen skulle være rimelig klar.

### 5.4. Andre virkninger på offentlige budsjetter

I tabellene vist ovenfor har vi inkludert statstilskudd til barnehager, kontantstøtte, samt familiens bidrag til skatteinntekt via direkte personskatter, arbeidsgiveravgift og indirekte skatter. Dette er imidlertid ikke det endelige regnestykket for virkninger over offentlige budsjetter, og da spesielt ikke for barnehageplassers del. Hvis det er snakk om en kommunal barnehageplass, finansieres kommunens kostnader av i) statstilskuddet, ii) fordeldrebetalings og iii) kommunens eget bidrag. I våre beregninger hittil, har vi fått med kun i) og ii). Det samme gjelder for øvrig private barnehager som mottar kommunale tilskudd. I Barnehagemeldingen (BFD 1999) presenteres tall som

<sup>60</sup> Den kritiske faktoren vil her være hvor mange barn som en dagmamma i gjennomsnitt mottar foreldrebetaling for å passe. Hvis dagmammaen kun passer ett barn (og til våre anslag på prisen per barn), vil inntekten bli for liten til å oppveie for foreldrenes fradrag for dokumenterte utgifter.

<sup>61</sup> Dette inntreffer når dagmammaen har en nettoinntekt høyere enn 58 000 kroner.

viser at fordelingen av totalkostnaden per barnehageplass mellom statstilskudd, foreldrebetaling, tilskudd fra kommunene og "andre inntekter"<sup>62</sup> var hhv. 37,4 prosent, 36,3 prosent, 18,7 prosent og 7,6 prosent i 1997. Dette gjaldt som et gjennomsnitt for både offentlige og private barnehager. Blant de kommunale barnehagene var kommunens andel 27 prosent og statens 35,7 prosent, mens det blant private barnehager var et kommunalt bidrag på 6,6 prosent mot en statlig andel på 39,8 prosent.

For kommunale barnehageplasser blir det derfor særlig viktig å ta høyde for den kommunale finansieringsandelen for å få et mer komplett bilde av nettovirkinger over offentlige budsjetter. Isolert sett vil dette gjøre forskjellen i offentlig nettoinntekt mellom hhv. barnehageløsningen og dagmamma enda større enn det våre tabeller i dette kapitlet bekreftet har vist, dvs. at det offentliges netto inntektsøkning for barnehagealternativet blir lavere enn i våre tabeller.

Vi bringer inn ytterligere et moment i sammenligningen av dagmammaer og barnehager av betydning for sluttlinjen i regnestykket. Det er det faktum at en større del av kostnaden per barnehageplass kommer tilbake til det offentlige enn det som vil være tilfelle for både hvite, men særlig svarte dagmammaplasser. Det betales for det første arbeidsgiveravgift på all utbetalt lønn i barnehagene. Dernest tjener trolig de ansatte i barnehagene i gjennomsnitt mer enn dagmammaene, og bidrar dermed også via denne kanalen til større skatteinntekt. I prinsippet trenger man dermed et korrigeret kostnadsbegrep per barnehageplass som viser hvor mye av totalkostnaden per barn som kommer tilbake til det offentlige. Dette indikerer at merbelastningen over offentlige budsjetter for barnehageplasser sammenliknet med dagmamma blir mindre enn det man ved første øyekast kan tro. Disse virkningene viser hvor komplekst bildet blir når man skal forsøke seg på en total oversikt over nettovirkinger over offentlige budsjetter med hensyn til en families valg av yrkesdeltakelse og omsorgsalternativ for sine barn. Nettopp av den grunn kreves det for det første en mer komplett oversikt over alle relevante inntekts- og kostnadsforhold i barnehagene enn det vi i skrivende stund har tilgang til. For det andre vil man også trenge en generell likevektsmodell med stor detalj omkring barnehage- og dagmammasektorene for å få en konsistent og fullstendig oversikt over alle direkte og indirekte virkninger. Det har vi ikke muligheter til i forbindelse med denne evalueringen, og må derfor forlate problemstillingen uten noen definitive svar. Vi legger imidlertid til grunn at de beregningene vi har

foretatt og beskrevet ovenfor, beskriver mange av de mest sentrale effektene når det gjelder flyten av midler mellom den enkelte familie og det offentlige, og hvordan offentlige budsjetter påvirkes av ulike valg i arbeidsmarkedet og omsorgsløsninger for barna.

## 5.5. Oppsummering og diskusjon

Dette kapitlet har fokusert på konsekvenser for disponible private inntekter og netto skatteinntekt for det offentlige av ulike tilpasninger når det gjelder arbeidstilbud og omsorg for barn. Avsnittet ble innledningsvis motivert med en henvisning til prinsippet om horisontal rettferdighet og et ønske om å behandle "ellers like familier likt"; dvs. utbetaling av samme støttebeløp uavhengig av hvilken omsorgsløsning som velges for barna. I beregningene utført i dette kapitlet, framkommer det imidlertid klart og tydelig at kontantstøttebeløpet eller statstøttebeløpet i mange tilfeller er svært beskjedent sammenliknet med de øvrige beløp som samlet sett går mellom en familie og det offentlige. Å feste seg ved et likebehandlingsprinsipp for akkurat det beløpet som utgjøres av statsstøtten/kontantstøtten, blir dermed mindre opplagt enn dersom dette var den eneste ut- eller innbetaling mellom familien og offentlige budsjetter. Det kan naturligvis innvendes mot dette perspektivet at rettferdighetsprinsipper som knyttes opp til det enkelte individs bidrag til skatteprovenyet, ikke åpenbart har legitimitet.

Beregningene viser at de som velger yrkesaktivitet i mange tilfeller bidrar med langt større innbetalinger til offentlige budsjetter enn det de mottar i form av statstilskudd eller kontantstøtte. Det blir derfor mer diskutabelt hvis man skal peke ut hvilken gruppe av foreldre som blir "urettferdig behandlet" av de offentlige virkemidlene.

De presenterte tabellene indikerer at offentlige finanser får størst gevinst dersom familier velger yrkesaktivitet kombinert med dagmamma. Når man tar hensyn til skattebetalingen fra hvite dagmammaer (som ikke eksplisitt framgår av våre tabeller), er dermed rangeringen for offentlige finanser i) hvit dagmamma, ii) svart dagmamma, iii) privat barnehage og iv) kommunal barnehage. Det at privat barnehage vil være å foretrekke framfor kommunal skyldes at den kommunale finansieringen i gjennomsnitt er lavest for private barnehageløsninger. I en viss forstand kan man si at innføringen av kontantstøtten har gitt foreldrene incitament som er helt i tråd med den virkningen som oppstår for de offentlige finansene.<sup>63</sup> tabellene som viser virkning på privatøkonomisk kjøpekraft (se tabell 2.11 og 5.3) viser nettopp at familiene i de fleste tilfeller vil komme best ut ved å velge hvite

<sup>62</sup> "Andre inntekter" er i hovedsak lønnsrefusjon fra folketrygden, samt gaver og andre ytelser fra arbeidsgiveren i bedriftsbarnehager etc. Lønnsrefusjon fra folketrygden blir i vår sammenheng selvsagt å betrakte som en utgift over offentlige budsjetter som hører med i en komplett oppstilling over finansielle strømmer mellom det offentlige og barnefamilie.

<sup>63</sup> Dette gjelder når en ser bort fra effekter som gjør det mer privatøkonomisk lønnsomt å være hjemme med egne barn, dvs. det gjelder for valg av ekstern omsorgsløsning for barna gitt at man selv er utarbeidende.

dagmappaplasser, etterfulgt av svarte dagmammaer, og med barnehager på sisteplass.

Selv om våre talleksempler i dette kapitlet både har flere usikkerhetsfaktorer og utelatte elementer, gir de i tillegg til å belyse virkninger for privatøkonomi og offentlige budsjetter også relevant informasjon i forhold til sentrale problemstillinger knyttet til *samfunnsøkonomisk effektivitet*. Eksemplene viser til fulle noe av det som er hovedproblemet for en såpass hardt skattlagt økonomi som den norske: av en brutto lønnsøkning sitter familien igjen med relativt lite, mens det offentlige sitter igjen med relativt mye. Dette er selvsagt et generelt problem for hele arbeidsmarkedet. Det spesielle for barnefamiliene, er at man i tillegg til beskatningen i de fleste tilfeller også må betale for ekstern barneomsorg dersom full yrkesaktivitet velges. Når dette samvirker med de eksisterende skattemessige vridningene, kan totaleffekten bli svært uheldig for samfunnsøkonomisk effektivitet. Av denne grunn har enkelte argumentert for at offentlig subsidiering av ekstern barneomsorg kan være selvfinansierende for offentlige finanser. Da kan det finnes et effektivitetsargument for subsidiering; subsidiering av barneomsorg kan gi netto inntektsøkning for det offentlige, og dermed også gi rom for å *senke* effektivitets-hemmende skatter og avgifter andre steder i økonomien. For analyser langt disse linjer, se Bergström og Blomquist (1996), Lundholm og Ohlsson (1998) og Graafland (2000). Det er her et sentralt poeng å få fram at økt skatteinntekt til det offentlige verken er noen selvstendig målsetning for den økonomiske politikken eller en indikasjon på effektivitetsforbedring. En effektivitetsforbedring krever at noen får det bedre uten at andre får det verre. Hvis det da er slik at subsidiering av barneomsorg bidrar til å øke arbeidstilbudet og skattegrunnlaget så mye at dette mer enn oppveier for subsidieutbetalingen, kan man senke en eller flere skattesatser uten å redusere det offentliges samlede skatteinntekt. I så fall tenker vi oss at skattesatsene settes slik at samlet skatteinntekt holdes konstant. Via dette vil både de som mottar subsidiene (småbarnsforeldre) og alle andre (øvrige skattebetalere) ha fått det bedre uten at dette har gått på bekostning av offentlig tjenesteyting.

Kontantstøttens rolle i denne diskusjonen av effektivitetsvirkninger er noe todelt. Ordningen har gjort det mer fordelaktig å være hjemme sammenliknet med yrkesdeltakelse og opphold i barnehage. Gitt eksistensen av skattesystemet er dette trolig uheldig ut fra et effektivitetsperspektiv, dersom det ikke er andre tungtveiende grunner sett fra samme perspektiv som tilsier at barn bør tilbringe mer tid sammen med foreldrene framfor å oppholde seg i barnehage. På den annen side er foreldrenes incitament til yrkesdeltakelse ikke svekket dersom de i stedet for barnehage velger dagmamma. Vi har verken mandat eller muligheter til å forfølge argumenter omkring samfunnsøkonomisk

effektivitet videre her, men har kun raskt poengtert at det finnes en glidende overgang mellom de poengene vi har framstilt i dette avsnittet og analyser av samfunnsøkonomisk effektivitet. For en mer utførlig diskusjon omkring samfunnsøkonomisk effektivitet og familiepolitikk langs en del av de samme linjene vi her har skissert, vises det til Håkonsen m.fl. (2000).



## 6. Noen avsluttende refleksjoner og kommentarer

Vi skal til slutt i denne rapporten peke på noen forhold som det er grunn til å vurdere i tilknytning til kontantstøtteordningen. Spørsmålet vi stiller er om ikke ordningen burde vært fulgt opp av ytterligere tiltak, for å sikre en bedre måloppnåelse. Vi skal kort komme inn på tre områder hvor vi ser et forbedringspotensiale.

Det gjelder:

- regulering av dagmammamarkedet
- fleksibilitet i barnehagemarkedet
- fleksibilitet i arbeidsmarkedet

En viktig motivasjon for kontantstøtten har vært å bidra til økt fleksibilitet for barnefamilieene. Denne økte fleksibiliteten har opplagt bidratt til at flere familier vil finne det økonomisk mulig og ønskelig å arbeide mindre og ivareta omsorgen for sine små barn selv. Den økte fleksibiliteten har imidlertid også som resultat at det har blitt langt mer fordelaktig å velge dagmamma eller praktikant framfor barnehager. Vi tolker dette som at politikerne har tiltro til familiene, i den forstand at det antas at familiene velger passformer av tilstrekkelig høy kvalitet utenfor hjemmet, enten dette er dagmamma, praktikant eller plass i barnehage. Vi mener at dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved den samlede styringen og virkemiddelbruken overfor de mulige alternative eksterne omsorgsformer som finnes for småbarn. Innenfor barnehagesektoren finnes det en rekke krav, normer og reguleringer som samlet sett er ment å sikre en viss kvalitet i det tilbudet som gis barna og foreldrene. Dette gjelder både det fysiske miljøet og selve det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet. Innenfor dagmamma- og praktikanttjenester er det på den annen side nærmest en total mangel på kontroll eller regulering. Hvis samfunnet først innstifter en ordning som gjør det minst regulerte og kontrollerte alternativet langt mer økonomisk gunstig, kan en kanskje argumentere for at det kunne være fordelaktig å gjøre også disse markedene noe mer kvalitetsorientert og kontrollert enn i dag. Det finnes allerede mellomformer i form av familiebarnehager. Men for dagmammatjenesters del, består en betydelig del av tilbudet av svart arbeid som befinner seg helt utenfor kontroll fra myndighetenes side. En alternativ utforming av kontantstøtten, som enten gikk til de som var

hjemme med egne barn, eller til de som kunne dokumentere "hvite" utgifter til barneomsorg hos dagmamma, i parker eller praktikanter, ville muligens kunne være et av flere mulige bidrag for å rydde opp i deler av det per i dag nokså uoversiktlige dagmammamarkedet. Man kunne også tenke seg godkjenningsordninger for dagmammaer som innebar en registrering og oppfølging fra pedagogisk personale langs de retningslinjer familiebarnehagene allerede fungerer etter.

Et springende punkt for denne diskusjonen er hensynet til kvaliteten i det tilbudet vi ønsker å legge til rette for på vegne av små barn. Er det alltid slik at foreldrene er tilstrekkelig opptatt av kvalitetsaspektet på sine barns vegne? Og selv om de er det, har foreldrene alltid god nok oversikt over hvilken faktisk kvalitet som de alternative tilbudene innebærer? Eller har det offentlige en rolle å spille som regulator av eksterne barneomsorgstjenester? Ser man på virkemidlene overfor barnehager, kan det se ut som om svaret på det første av disse spørsmålene er "nei", mens svaret på det siste spørsmålet er "ja". Hvis ikke burde man kunne overlate det til de enkelte private og kommunale barnehagetilbydere å bestemme både fysiske og pedagogiske normer, og la foreldrene fritt tilpasse seg variasjonen i dette tilbudet. Ser man på den annen side på dagens tilstand innenfor andre eksterne omsorgsalternativer enn barnehage, ser det ut som om svarene er motsatt, dvs. "ja" på det første spørsmålet og "nei" på det siste. Det kan derfor i en viss forstand synes som om offentlige myndigheter ikke helt har bestemt seg for i hvilken grad kvalitet og kontroll er et viktig eller uviktig aspekt ved de ulike alternative tilsynsordninger for våre minste barn. Vi etterlyser en mer helhetlig tilnærming til dette.

Kontantstøtteordningen har fått en mer fleksibel utforming i form av flere avkortingssatser i forhold til pass i barnehage på full tid, se tabell 2.5 og tabell 2.6. Det gir indikasjoner på at ordningen i seg selv legger til rette for at familiene kan kombinere pass i barnehager og kontantstøtte. Vi stiller imidlertid spørsmål om barnehagemarkedet er fleksibelt nok til at familiene kan få realisert sine ønsker for oppholdstid i barnehage

i kombinasjon med kontantstøtte, eller om valget for mange i virkeligheten er enten full kontantstøtte eller barnehageplass på fulltid? Fleksibiliteten i barnehagemarkedet avhenger av sammensetningen av tilbudet, dvs. hvor mange barnehager det finnes med ulik åpningstid, og det avhenger av hvor lett det er å omgjøre en fulltidsplass til et deltidstilbud i hver enkelt barnehage. Vi antar at særlig det siste ikke er uproblematisk, fordi det kan tenkes å svekke barnehagenes økonomi dersom dette medfører at det totale belegget i barnehagene reduseres. Dersom omgjøringene fra heltids- til deltids plasser medfører at antall barn i barnehagene øker, kan det være uheldig sett fra en pedagogisk side. For eksempel kan det føre til mer uro i barnegruppen. Dette siste momentet er ikke vi de rette til å ha kvalifiserte meninger om. Vi nøyer oss med å påpeke at høy fleksibilitet i barnehagemarkedet bør være en viktig målsetting, som det kan være grunn til å vurdere virkemidler i forhold til.

Ifølge simuleringsresultatene våre vil det ikke skje en betydelig økning i bruken av deltid i arbeidsmarkedet. Det kan skyldes at vi forutsetter at mødre bare kan velge deltidsbrøk tilsvarende 50 prosent av full stilling og ikke andre stillingsbrøker i tillegg. Dersom vi hadde tillatt det, er det grunn til å tro at kontantstøtten bidrar til at flere mødre velger å arbeide deltid enn det vi finner. I den forbindelse er vi ikke overbevist om at arbeidsmarkedet er tilstrekkelig fleksibelt til at familiene kan redusere arbeidstiden sin i forhold til reformen, dvs. jobbe mer deltid. På dette feltet er det betydelig variasjon i ulike sektorer. Helsesektoren antas for eksempel å være svært fleksibel. Det er sannsynligvis vanskeligere å påvirke arbeidsmarkedet i mer fleksibel retning, men vi antar at det også på dette området er mulig å oppnå bedre resultateter. For eksempel vil det hjelpe å sette fokus på problemet i samarbeid med partene i arbeidslivet.

# Referanser

- Arellano, M. og C. Meghir (1992): Female Labour Supply and On-the-Job Search: An Empirical Model Estimated Using Complementary Data Sets, *Review of Economic Studies* **59**, s. 537-59.
- Arneberg, M.W., H. Gravningsmyhr, K. Hansen, N. Langbraaten, B. Lian and T.O. Thoresen (1995): *LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder*, Rapporter 95/19, Statistisk sentralbyrå.
- Arrufat, J.L. og A. Zabalza (1986): Female Labor Supply with Taxation, Random Preferences, and Optimization Errors, *Econometrica* **54**, s. 47-63.
- Aslaksen, I., H.A. Gravningsmyhr og C. Koren (1996): "Ubetalt arbeid i husholdningene - fordelingen av utvidet inntekt", vedlegg 6 til NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*, Oslo: Akademika.
- Averett, S.L., H.E. Peters og D.M. Waldman (1997): Tax Credits, Labor Supply, and Child Care, *Review of Economics and Statistics* **79**, s. 125-135.
- Barne- og Familiedepartementet (1998): Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre, Stortingsproposisjon nr. 53 (1997-98),
- Barne- og Familiedepartementet (1999): Barnehage til beste for barn og foreldre, Stortingsmelding nr. 27 (1999-2000).
- Barne- og Familiedepartementet (2000a): Statstilskudd til drift av barnehager i 2000, Rundskriv Q-2/2000 B.
- Barne- og Familiedepartementet (2000b): Kontantstøtte, dokument utlagt på nettserver ODIN, [http://odin.dep.no/bfd/norsk/familie\\_og\\_barnehager/barnefamilier/kontantstotte/index-b-n-a.html](http://odin.dep.no/bfd/norsk/familie_og_barnehager/barnefamilier/kontantstotte/index-b-n-a.html)
- Benedictow, A., M.F.Hussein og J. Aasness (2000): Fordelingseffektivitet av direkte og indirekte skatter, *Økonomiske Analyser* 9/2000, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Bergström, T. og S. Blomquist (1996): The political economy of subsidized day care, *European Journal of Political Economy* **12**, s. 443-457.
- Blau, D.M. og A.P. Hagy (1998): The Demand for Quality in Child Care, *Journal of Political Economy* **106**, s. 104-146.
- Blau, D.M. og P.K. Robins (1988): Child-Care Costs and Family Labour Supply, *Review of Economics and Statistics* **70**, s. 374-81.
- Blix, K.W. og L. Gulbrandsen (1993): Småbarnsfamilienes økonomi og bruk av barnetilsyn, Notat 1993:2, INAS, Oslo.
- Blomquist, S. og V. Christiansen (1995): Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model, *Scandinavian Journal of Economics* **97**, s. 547-567.
- Blomquist, S. og U. Hansson-Brusewitz (1990): The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden, *Journal of Human Resources* **25**, s. 317-57.
- Blundell, R., A. Duncan og C. Meghir (1998): Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms, *Econometrica* **66**, s. 827-61.
- Blundell, R. og T. MaCurdy (1999): "Labor Supply: a Review of Alternative Approaches", i O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Amsterdam; New York and Oxford: Elsevier Science, North-Holland, s. 1559-1695.
- Blundell, R., C. Meghir, E. Symons og I. Walker (1988): Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms, *Journal of Public Economics* **36**, s. 23-52.
- Boug, P. og P.R. Johansen (2001): *MODAG - en makromodell for norsk økonomi*, kommer i serien Rapporter, SSB.

- Bourguignon, F. og T. Magnac (1990): Labor Supply and Taxation in France, *Journal of Human Resources* **25**, s. 358-89.
- Cogan, J. (1981): Fixed Costs and Labour Supply, *Econometrica* **49**, s. 945-963.
- Colombino, U. og D. Del Boca (1990): The Effect of Taxes on Labor Supply in Italy, *Journal of Human Resources* **25**, s. 390-414.
- Connelly, Rachel (1992): The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation, *Review of Economics and Statistics* **74**, 83-90.
- Ekern, S. (1998): Kontantstøtten: En alternativ økonomisk vinkling, *Sosialøkonomen*, 6/1998, s. 2-6.
- Graafland, J.J. (2000): Childcare subsidies, labour supply and public finance: an AGE approach, *Economic Modelling* **17**, s. 209-246.
- Gustafsson, S. og F. Stafford (1992): Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden, *Journal of Human Resources* **27**, s. 204-230.
- Hausman, J. (1981): "Labor Supply", i H.J. Aaron og J.A. Pechman (red.): *How Taxes Affect Economic Behaviour*, Washington D.C: Brookings Institutions.
- Hellevik, T. (2000): *Småbarnsforeldres yrkesdeltagelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring*, Rapport 2/00, Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Håkonsen, L., T. Kornstad, K. Løyland og T.O.Thoresen (2000): "Barnehager i et samfunnsøkonomisk perspektiv", i Bleken, U., T.H. Larsen og K. Røtnes (red.): *Barnehagepolitikk – for barn? Ti innspill til debatt*, Oslo: Pedagogisk Forum.
- Johnsen, R.N. (2000): Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, august 2000, Notat 64/2000, Statistisk Sentralbyrå
- Kaiser, H., U. van Essen og P.B. Spahn (1992): Income Taxation and the Supply of Labour in West Germany. A Microeconomic Analysis with Special Reference to the West German Income Tax Reforms 1986-1990, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* **209**, s. 87-105.
- Kimmel, J. (1998) Child Care Costs as a Barrier to Employment for Single and Married Mothers, *Review of Economics and Statistics* **80**, s. 287-295.
- King, M.A. (1983): Welfare Analysis of Tax Reforms using Household Data, *Journal of Political Economy* **21**, s. 183-214.
- Knudsen, K. (1998): Kontantstøttens økonomiske sider, *Sosialøkonomen*, 6/98, s. 8-15.
- Kornstad, T. og T.O. Thoresen (1999): Means-testing the Child Benefit, Discussion Papers 262, Statistisk Sentralbyrå.
- Kornstad, T. og T.O. Thoresen (2000): Female Labour Supply when Mothers Choose Mode of Non-parental Care, Skatteforum 2000, Rapport 63, Forskning om skatteøkonomi, Norges forskningsråd, s. 5-18.
- Kuismanen M. (1997): Labour supply, Unemployment and Income Taxation: An empirical Application for Finnish Females, VATT - Discussion Papers 145.
- Langset, B., B. Lian og T.O. Thoresen (2000): Kontantstøtten - hva har skjedd med yrkesdeltakelsen?, *Økonomiske analyser*, 3/2000, s. 3-6.
- Lommerud K.E. (1996): "Familiepolitikk og familieøkonomi", vedlegg 12 i NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*, Oslo: Akademika.
- Lundholm, M. og H. Ohlsson (1998): Wages, taxes and publicly provided day care, *Journal of Population Economics* **11**, s. 185-204.
- Løyland, K. og V. Ringstad (1995): *Samfunnsøkonomisk analyse av et lokalt gode med både privat og offentlig tilbud*, Rapport nr. 93, Telemarksforskning.
- MaCurdy, T.E. (1981): An Empirical Model of Labor Supply in a Life-cycle Setting, *Journal of Political Economy* **89**, s. 1059-1084.
- Maddala, G.S. (1983): *Limited-dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge (U.S.): Cambridge University Press.
- Michalopoulos, C., P.K. Robins og I. Garfinkel (1992): A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand, *Journal of Human Resources* **27**, s. 166-203.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- NOU (1999:7): *Flatere skatt*, Oslo: Akademika,
- OECD (1998): *Employment Outlook*, July 1998, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Reppen, H.K. og E. Rønning (1999): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltagelse og bruk av konantstøtte våren 1999*, Rapport 27/1999, Statistisk Sentralbyrå.

- Ribar, D.C. (1992): Child Care and Labour Supply of Married Women, *Journal of Human Resources* **27**, s. 134-165.
- Ribar, D.C. (1995): A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women, *Journal of Labor Economics* **13**, s. 558-597.
- Rikstrygdeverket (2000): *Trygdestatistisk årbok 2000*, Oslo: Rikstrygdeverket
- Risberg, T. (2000): Fortsatt vekst, tross kontantstøtten, *Samfunnsspeilet* 5/2000, Statistisk sentralbyrå, s. 60-63.
- Rønning, E. (1998): Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte. Hovedresultater og dokumentasjon, Notater 98/61, Statistisk sentralbyrå.
- Rønsen, M. (2001): *Market work, child care and the division of household labour*, Rapporter 2001/3, Statistisk sentralbyrå.
- Sen, A. (1977): On Weights and Measures: Informational Constraints in Social Welfare Analysis, *Econometrica* **45**, s. 1539-71.
- Skattedirektoratet (2000): Skatteberegning for 2000 basert på hovedtall, beregningsmodell utlagt på nettstedet [http://www.skatteetaten.no/elektroniske\\_tjenester/skatteberegning/article.jhtml?articleID=321608](http://www.skatteetaten.no/elektroniske_tjenester/skatteberegning/article.jhtml?articleID=321608)
- Skattedirektoratet (1999): Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 1999 og 2000, oversikt laget av Skattedirektoratet, 22. desember 1999, dokument lagt ut på nettstedet [http://www.skatteetaten.no/publikasjoner/tabeller/skattesatser/for\\_99\\_2000/](http://www.skatteetaten.no/publikasjoner/tabeller/skattesatser/for_99_2000/)
- van Soest, A., I. Woittiez og A. Kapteyn (1990): Labor Supply, Income Taxes, and Hours Restrictions in the Netherlands, *Journal of Human Resources* **25**, s. 517-58.
- Stiglitz, J.E. (1987): "Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New New Welfare Economics", kap. 15 i A.J. Auerbach og M. Feldstein (eds.): *Handbook of Public Economics*, Bind II, Amsterdam: North-Holland.
- Stølen, N.M. og I. Svendsen (1999): "Skatt og arbeidstilbud", vedlegg 3 i NOU 1999:7 *Flatere skatt*, Oslo: Akademika.
- Strøm, S. (1998): Kontantstøtten, *Sosialøkonomen* 3/98, s. 2-7.
- Thoresen, T.O. (1994): Fordelingseffektene av barnehagesubsidiene, *Økonomiske analyser* 9/94, Statistisk sentralbyrå, s. 18-23.
- Thoresen, T.O., K. Lund og B. Lian (1998): Arbeidsinsentiver, husholdningsinntekt og valg av barnetilsyn. Noen betraktninger om kontantstøtte-reformen, *Økonomiske analyser*, 2/98, Statistisk sentralbyrå, s.16-23.
- Thoresen, T.O., I. Aslaksen, C. Koren og K. Lund (1998): Kontantstøtte – noen betraktninger om effektivitet og fordeling, *Sosialøkonomen*, 4/1998, s. 12-21.
- Triest R.K. (1990): The Effect of Income Taxation on Labor Supply in the United States, *Journal of Human Resources* **25**, s. 491-516.
- Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (1997): Labour Supply in Italy: An Empirical Analysis of Joint Household Decisions, with Taxes and Quantity Constraints, *Journal of Applied Econometrics* **14**, s. 403-22.
- Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms, *Scandinavian Journal of Economics* **97**, s. 635-659.

## Vedlegg A

## Grunnlagsdata for beregninger av økning i private konsummuligheter og nettovirkning for offentlige budsjetter ved yrkesdeltagelse og ulike omsorgsløsninger for barna

### Foreldrebetaling i barnehager

Datagrunnlaget er her gjennomsnittlige betalingssatser for hele landet fra august 2000, som dokumentert i Johnsen (2000). For familier med samlet bruttoinntekt på 375000 og oppover, her de årlige betalingssatsene kr. 32 746 for ett barn og 52 627 for to barn. Dvs. at søskenmoderasjonen i snitt er på drøyt 39 prosent sammenliknet med prisen for ett barn.. Disse betalings-satsene gjelder for alle kombinasjoner av mannens og kvinnens inntekt i våre beregninger avsnitt 2.4 og kapittel 5, siden alle våre eksempelfamilier der kommer over kr. 375 000 i samlet bruttoinntekt når begge foreldre arbeider fulltid.

### Foreldrebetaling til dagmamma

Foreldrebetalingen for hhv. svarte og hvite dagmammaplasser er dokumentert i et eget vedlegg, vedlegg B.

### Statstilskuddsatser for 2000

Statstilskuddsatser er hentet fra Barne- og Familie-departementet (2000a). Det framgår der at tilskuddet for fulltidsplasser er hhv. 39 780 (barn født 1997 eller senere) og 20 600 (barn født 1996 eller tidligere) kroner.

### Kontantstøttesatser for 2000

Satser for kontantstøtte for år 2000 er hentet fra Barne- og Familiedepartementet (2000b). I våre beregninger har vi kun hatt bruk for satsene for full kontantstøtte, dvs. 36 000 kroner per år eller 3 000 kroner per måned.

### Skatteregler for 2000

Beregninger av skattebetaling for ulike inntektsnivåer, antall barn, fradrag for foreldrebetaling m.v. følger reglene og satsene for personbeskatning slik disse er oppgitt i Skattedirektoratet (1999). Det er også benyttet kontrollberegninger basert på Skattedirektoratets modell for skatteberegning for år 2000, Skattedirektoratet (2000).

### Satser for arbeidsgiveravgift

Maksimalsatsen for arbeidsgiveravgiften er 14,1 prosent. Siden en del kommuner har lavere satser, har vi i beregningene i kapittel 5 lagt til grunn en gjennomsnittlig avgiftssats på 13 prosent.

### Indirekte skatter

I beregningene i kapittel 5 har vi inkludert det offentlige skatteinntekt via indirekte beskatning som følge av endringer i privat konsum. Det er da benyttet en sats på 17 prosent, dvs. at et kjøp av varer og tjenester på 100 kroner medfører en økning i

skatteinntekt på 17 prosent. Omsatt til en skattesats som beregnes på samme måte som merverdiavgiften, blir satsen ca. 20,5 prosent. Dvs. at man for 100 kroner kjøper varer eksklusive indirekte skatter for 83 kroner, som tillagt indirekte skatter på 20,5 prosent blir 100 kroner i varekjøp inklusive indirekte skatter.

Tallet for gjennomsnittlig skatteandel av økning i forbruksutgift er beregnet ved hjelp av en foreløpig versjon av en makromodell i SSB kalt PR (Price-Revenue), i kombinasjon med mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Andre beslektede beregninger basert på det samme modellfundamentet er presentert i Benedictow, Hussein og Aasness (2000).

## Månedlig betaling for dagmammaplasser

Utgangspunktet for våre prisanslag på dagmammaplasser er de tallene som er vist i tabell 3.5 i selve rapporten. Datagrunnlaget for disse anslagene er kontantstøtteundersøkelsen 1998. I beregningene vist i kapittel 2.4 og 5 gjennomføres det sammenligninger der foreldrebetalingen for barnehageplasser er fra august 2000. For å korrigere for prisstigningen, er derfor 1998-tallene for dagmammatjenester indeksert med konsumprisindeksen opp til 2000-priser. Dette innebærer en prisvekst på 5,5 prosent. Vi tar derfor i beregningene i kapittel 2.4 og 5 utgangspunkt i følgende gjennomsnittstall for betaling for fulltidsplasser hos dagmamma.

**Tabell B1. Predikert foreldrebetaling for fulltidsplass per måned hos dagmamma for en familie med ett eller to førskolebarn i Oslo-området i 1998, oppjustert til 2000-priser**

Antall barn	Betaling per måned
Ett barn	2 800
To barn	4 305

I de beregningene vi har gjennomført i rapportens kapittel 2.4 og 5, har vi skilt mellom svarte og hvite dagmammaplasser. Opplysningene i kontantstøtteundersøkelsene gir grunnlag for å differensiere foreldrebetalingen etter dette kriteriet, og det har derfor blitt gjennomført egne beregninger på dataene fra 1999-undersøkelsen for å gi opplysninger omkring dette. Vi har derfor etablert en indeks som viser hvordan hhv. svarte og hvite plasser avviker fra gjennomsnittet for hele materialet. Denne indeksen, samt beregnet betaling per måned vises i tabell B2. Tallene for beregnet betaling framkommer ved å multiplisere betalingen for ett barn i tabell B1 med indeksen i tabell B2. Det er spørsmålene 27a, 28a og 30a som er grunnlaget for å skille foreldrebetaling mellom hhv. hvite og svarte plasser.

**Tabell B2. Beregning av foreldrebetaling for fulltidsplasser hos dagmamma for hhv. svarte og hvite plasser**

	Antall Obs.	Beregnet indeks for forskjell i betaling	Beregnet betaling for fulltidsplass for ett barn hos dagmamma	Beregnet betaling for fulltidsplass for to barn hos dagmamma
Hvit plass	226	1,02	2850	4400
Svart plass	230	0,98	2750	4200

Når det gjelder selve prisnivået, kan vi merke oss at betalingen ligger noe under den tilsvarende prisen for barnehageplasser fra august 2000, jf. Johnsen (2000). I Johnsen (2000) oppgis snittbetaling for foreldre med samlet inntekt på 375000 eller mer til 32746 pr år. Hvis det legges til grunn at det effektivt betales for 11 måneder, utgjør dette ca. 3000 kroner per måned for ett barn. Siden utgangspunktet for dagmammabetaling er fra 1998, er det mulig at våre tall undervurderer prisene på dagmammatjenester per i dag – dvs. prisnivået etter innføringen av kontantstøtten. Dette fordi det er blitt argumentert for at prisnivået på dagmammatjenester vil få et skift oppover i forbindelse med kontantstøtteordningen. Dette har blant annet vært framhevet av Strøm (1998). Tankegangen er ganske enkelt at gevinsten ved kontantstøtten vil fordeles mellom kjøper og selger i markedet, dvs. mellom foreldre og dagmamma. Det hersker på det nåværende tidspunkt stor usikkerhet omkring markedsforholdene og hvor stor del av gevinsten som eventuelt vil tilfalle hhv. foreldre og dagmamma. At markedsprisen kan forventes å få et visst positivt skift, virker imidlertid rimelig. Et slikt eventuelt skift vil i de fleste markeder bli etablert med en viss treghet, slik at vi foreløpig ikke kan forvente at effekten fullt ut har materialisert seg i prisene.

Når det gjelder *differansen* mellom svarte og hvite plasser, ser vi at denne er relativt beskjeden. Hvite plasser er i snitt kun ca. 4 prosent dyrere enn svarte plasser. Denne differansen er betydelig mindre enn det beløpet foreldrene sparer i skatt ved å innrapportere sin foreldrebetaling. I utgangspunktet ville dette være et rimelig minimumsanslag på merprisen på hvite plasser. Selv om differansen mellom svarte og hvite plasser er mindre enn det vi på forhånd hadde forventet, kan vi ikke se at det er noen grunn til å anta systematiske skjevheter i måten tallene er blitt rapportert på i spørreundersøkelsene. Dvs. at selv om nivået kan tenkes å ligge for lavt i forhold til dagens priser for begge kategorier, burde *forskjellen i nivå* mellom svarte og hvite plasser komme fram via respondentenes svar. Vi har derfor valgt å benytte den etablerte indeksen for forskjeller mellom pris på svarte og hvite plasser slik den framgår i tabell B2. Tabellen viser at det er om lag like mange observasjoner i hver av gruppene, dvs. i alt 226 hvite og 230 svarte plasser.

## Om Kontantstøtteundersøkelsen 1998 og Kontantstøtteundersøkelsen 1999

Kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999 ble gjennomført våren 1998 og våren 1999. Undersøkelsene ble gjennomført på ulik måte og med noe ulik design, noe som har betydning for tolkning og bruken av data. Undersøkelsene er dokumentert i Rønning (1998) og Reppen og Rønning (1999), og for en utdypende beskrivelse vises til disse.

Data for 1998 ble innhentet ved en postal undersøkelse. Bruttoutvalget besto av 3500 kvinner med barn under skolealder. 2500 av disse ble trukket ut fra populasjonen av alle mødre som hadde født minst ett barn i 1992 eller senere. Ettersom man var spesielt interessert i tilpasningen til familier som kunne komme inn under kontantstøtteordningen, ble i tillegg 1000 kvinner trukket ut fra populasjonen som hadde født minst ett barn i 1996 eller senere. Av totalutvalget besvarte 70 prosent den postale undersøkelsen.

1999-undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervju. Dette medførte at svarprosenten dette året ble atskillig bedre, over 86 prosent. Bruttoutvalget besto av kvinnene som ble trukket ut året før, bortsett fra de som hadde yngste barn født i 1992 og som dermed ikke lengre hadde barn i førskolealder. Også de som ikke besvarte den postale undersøkelsen i 1998 ble inkludert. I tillegg ble utvalget utvidet, og i første rekke var dette en utvidelse med kvinner som hadde fått barn i 1998/99.

Hvis det er systematikk i frafallet, kan det oppstå skjevheter i nettoutvalget. I dokumentasjonen for undersøkelsen rapporteres det at mødre med høy utdanning er overrepresentert og mødre med lav utdanning er underrepresentert i nettoutvalget begge år. Imidlertid var denne skjevheten størst i 1998-undersøkelsen. Hvis det er slik at kvinner med høyere utdanning har sterkere preferanser for yrkesaktivitet, vil dette i seg selv gi en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid fra 1998 til 1999. For å unngå at resultatene blir påvirket av forskjeller i frafall de to årene, har vi derfor valgt kun å benytte data for mødre som inngår i begge undersøkelsene. Dette medfører at antall observasjoner er relativt lavt, men en potensiell feilkilde er fjernet.

I begge undersøkelsene er mødre som har lønnet eller ulønnet permisjon, blitt bedt om å svare på arbeidslivstilknytning ut fra jobben de har permisjon fra. Ved å bruke data slik de da framstår, vil vi undervurdere betydningen av kontantstøtten, ettersom en av effektene av reformen kan være at flere mødre som har arbeidslivstilknytning velger å bli hjemme i ulønnet permisjon en tid etter at fødselspengeperioden er utløpt. Vi er derfor interessert i endringer i "faktisk arbeidet tid", og har begge år definert mødre i ulønnet

fødselspermisjon som "hjemmearbeidende" og satt arbeidstid lik null. Videre har vi definert arbeidstid lik null for alle i gruppen hjemmearbeidende de to årene. Dette skyldes at hjemmearbeidende i 1999 ikke ble bedt om å oppgi arbeidstid. Kvinner i gruppen "annet" blir holdt utenfor arbeidstidsberegningene, ettersom en del av denne gruppen ikke ble bedt om å oppgi arbeidstid i 1999.



**Vedlegg D**

**Tabellvedlegg**

**Tabell D1. Registerbasert inntektsstatistikk for ektepar og samboerpar med minst ett barn på 1 år etter kontantstøtte. Gjennomsnitt i kroner. 1998**

	I alt	Ektepar med minst ett barn På 1 år		Samboerpar med minst ett barn på 1 år			
		I alt	Mottok kontantstøtte	Mottok ikke kontantstøtte	I alt	Mottok kontantstøtte	Mottok ikke kontantstøtte
Yrkesinntekt	413 777	425 744	404 807	495 725	391 745	376 519	440 826
+ Kapitalinntekt	21 031	26 494	27 428	23 372	10 972	10 733	11 743
+ Overføringer	60 682	61 648	66 318	46 038	58 904	63 817	43 067
+ Skattepliktige overføringer	13 869	11 948	12 956	8 580	17 406	19 008	12 241
+ Skattefrie overføringer	46 813	49 700	53 362	37 458	41 499	44 809	30 826
Herav :							
+ Forsørgerfradrag	3 531	3 859	3 982	3 446	2 927	2 994	2 713
+ Kontantstøtte	9 203	9 328	12 119	0	8 972	11 756	0
= Samlet inntekt	495 490	513 886	498 553	565 135	461 622	451 070	495 637
- Sum utliknet skatt og negative overføringer	125 894	131 657	124 388	155 955	115 284	110 042	132 182
= Inntekt etter skatt	369 596	382 229	374 165	409 180	346 338	341 028	363 455
Inntekt etter skatt og renteutgift/boliginntekt	329 412	341 279	334 178	365 012	307 564	302 855	322 743
Antall familier	52 402	33 958	26 138	7 820	18 444	14 077	4 367

Kilde: Registerbasert inntektsstatistikk

**Tabell D2. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for fedre og mors utdannelsesnivå i husholdninger med 1 år gamle barn. Antall observasjoner i parentes**

	Husholdninger som mottar kontantstøtte (321)	Husholdninger som ikke mottar kontantstøtte (95)
Fedres arbeidsinntekt	285 000	301 000
Mødres utdanning (målt i år)	12,3	13,3

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998

## Tidligere utgitt på emneområdet

*Previously issued on the subject*

### Notater

98/61: Elisabeth Rønning: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte. Hovedresultater og dokumentasjon.

### Rapporter (RAPP)

1999/27: Heidi Kristin Reppen og Elisabeth Rønning: Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999.  
2001/3: Marit Rønsen: Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform

### Sosiale og økonomiske studier (SØS)

98: Thor Olav Thoresen: Mikrosimulering i praksis. Analyser av endringer i offentlige overføringer til barnefamilier.

### Økonomiske analyser (ØA)

2/98: Thor Olav Thoresen, Kjetil Lund og Bård Lian: Arbeidsincentiver, husholdningsinntekt og valg av barnetilsyn. Noen betraktninger om kontantstøttereformen.  
3/2000: Bjørg Langset, Bård Lian og Thor Olav Thoresen: Kontantstøtten - hva har skjedd med yrkesdeltakelsen?

### Samfunnsspeilet (SSP)

5/98: Elisabeth Rønning: Undersøkelsen om bruk av kontantstøtte.  
5/98: Trine Dale: Mange vil bruke kontantstøtte, men ofte i mangel på noe bedre.  
5/99: Elisabeth Rønning: "Alle" vil ha kontantstøtte  
5/2000: Ragni Hege Kitterød: Er småbarnsmødre fornøyd med arbeidsdelingen hjemme?  
5/2000: Ragni Hege Kitterød: Hus- og omsorgsarbeid blant småbarnsforeldre: Størst likedeling blant de høyt utdannede.  
5/2000: Tale Hellevik: Kontantstøtten: Flere småbarnsmødre har blitt deltidsarbeidere.  
5/2000: Terje Risberg: Barnehagesektoren: Fortsatt vekst, tross kontantstøtten.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter

### *Recent publications in the series Reports*

- 2000/10 T. Hægeland og J. Møen: Betydningen av høyere utdanning og akademisk forskning for økonomisk vekst: En oversikt over teori og empiri. 2000. 38s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4802-7
- 2000/11 E. Rønning: Holdninger til og kunnskap om norsk utviklingshjelp 1999. 2000. 49s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4804-3
- 2000/12 B.K. Frøyen og Ø. Skullerud: Avfallsregnskap for Norge: Metoder og resultater for treavfall. 2000. 30s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-37-4807-8
- 2000/13 K. Rypdal og L.-C. Zhang: Uncertainties in the Norwegian greenhouse Gas Emission Inventory. 2000. 44s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4808-6
- 2000/14 A. Benedictow: Inntektsforholdene i landbruket: 1992-1997. 2000. 24s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-37-4809-4
- 2000/15 Ø. Skullerud og S.E. Stave: Avfallsregnskap for Norge: Metoder og resultater for plast. 2000. 51s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4810-8
- 2000/16 G. Beleme, F. Gjertsen og J-K. Borgan: Health Indicators and Health Information System in Botswana. 2000. 34s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4810-8
- 2000/17 J.L. Hass, R.O. Solberg og T.W. Bersvendsen: Industriens investeringer og utgifter tilknyttet miljøvern - pilotundersøkelse 1997. 2000. 40s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4813-2
- 2000/18 F. Gundersen, U. Haslund, A.E. Hustad og R.J. Stene: Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn. 2000. 68s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4816-7
- 2000/19 T. Smith: Utvikling av arealstatistikk for tettstedsnære områder - muligheter og begrensninger. 2000. 61s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4822-1
- 2000/20 A.S. Bye, K. Mork, T. Sandmo, B. Tørnsjø: Resultatkontroll jordbruk 2000: Jordbruk og miljø, med vekt på gjennomføring av tiltak mot forureining. 2000. 82s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4824-8
- 2000/21 M. Torsvik: Etterspørsel og utgifter til pleie og omsorg. 2000. 25s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4827-2
- 2000/22 M. Bråthen og T. Pedersen: Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak - Deltakere i 1999. 2000. 36s. 140 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4833-7
- 2000/24 G.M. Pilskog og E. Sverrbo: Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i næringslivet 1999: Undertittel. 2000. 50s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4838-8
- 2000/25 T. Lappgård: Frukthetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge. 2000. 54. s 155kr inkl. mva. ISBN 82-537-4839-6
- 2000/26 T.A. Johnsen, F.R. Aune og A. Vik: The Norwegian Electricity Market: Is There Enough Generation Capacity Today and Will There Be Sufficient Capacity in Coming Years?. 2000. 49s .140 kr inkl. mva. ISBN 82-5374859-0
- 2000/27 K. Mork, T. Smith og J. Hass: Ressursinnsats, utslipp og rensing i den kommunale avløpssektoren. 1999. 2000. 66s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4862-0
- 2000/28 A. Thomassen: Byggekostnadsindeks for boliger. Definisjoner og beregningsmetode. Vekter og representantvarer 2000. 2000. 72s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4867-1
- 2001/1 Use of ICT in Nordic enterprises 1999/ 2000. 2001. 28s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4873-6
- 2001/2 B. Havorsen, B.M. Larsen og R. Nesbakken Hvordan utnytte resultater fra mikro-økonometriske analyser av husholdningenes energiforbruk i makromodeller? En diskusjon av teoretisk og empirisk litteratur og aggregering. 59s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4879-5
- 2001/3 M. Rønsen: Market work, child care and the division of household labour. Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform. 2001. 35s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-4881-7