

Kontantstøttens samfunnsøkonomiske effekter

*En empirisk analyse av avviklingen av
kontantstøtten for toåringene i 2012*

Markus Weierud



Samfunnsøkonomisk analyse

Masteroppgave ved Økonomisk Institutt

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2015

Kontantstøttens samfunnsøkonomiske effekter

© Markus Weierud

2015

Kontantstøttens samfunnsøkonomiske effekter

Markus Weierud

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Ordningen med kontantstøtte blir i stadig mindre grad benyttet blant barnefamilier i Norge. Likevel er det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv interessant å vite hvilke effekter ordningen gir, og hvordan den påvirker foreldrenes adferd. Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan mødrenes arbeidstilbud påvirkes av kontantstøtten i en situasjon hvor barnehageplasser er lett tilgjengelig, slik at foreldrene har et reelt valg mellom barnehage og bruk av kontantstøtte. I tillegg har jeg samlet tidligere forskningsfunn på hvordan kontantstøtten har påvirket adferden i valg av arbeidstilbud og barnetilsyn for å kunne trekke en konklusjon om hvilke samfunnsøkonomiske effekter ordningen gir.

Metoden som er brukt for å undersøke effekten kontantstøtte har på mødrenes arbeidstilbud er en empirisk forskjell-i-forskjell analyse av mødre til toåringer før og etter avviklingen av kontantstøtten for toåringer i 2012. I analysen brukes en kontrollgruppe av mødre til fireåringer. Estimatet på effekten er funnet ved å kjøre en OLS-regresjonsanalyse i STATA på utvalget av mødre til både to- og fireåringene med data fra Statistisk Sentralbyrå sine registre. Regresjonen kjøres med arbeidstilbudet som avhengig variabel, og forskjellige karakteristikk ved mødre, og en variabel som indikerer om moren hadde rett på kontantstøtte, som kontrollvariabler.

Resultatene fra den empiriske analysen viste at mødre med middels utdannings- eller inntektsnivå økte sitt arbeidstilbud da kontantstøtten ble avviklet for toåringer. Det var ingen tilsvarende positiv effekt på arbeidstilbudet blant mødre som ikke har fullført videregående, eller har lavest inntekt. En mulig forklaring på at disse ikke økte arbeidstilbudet sitt kan være grunnet friksjon i arbeidsmarkedet, eller at de ikke deltar i arbeidsmarkedet.

Forskningsfunn på barnetilsyn tyder på at bruk av barnehage har en del positive gevinster knyttet til språkopplæring og sosialisering, i tillegg til positive langtidsgevinster gjennom høyere utdanningsnivå og sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette betyr dermed at kontantstøtten fører til redusert arbeidstilbud blant mødre og at enkelte barn kan gå glipp av positive gevinster som bruk av barnehage gir. Dette kan tyde på at de negative effektene av ordningen overgår de eventuelle positive gevinstene, og at summen er at ordningen gir samfunnsøkonomiske kostnader.

Forord

Denne masteroppgaven avslutter mine fem år som student ved Økonomisk Institutt. I løpet av disse årene har forelesere og medstudenter gitt meg god økonomisk innsikt og kunnskap som har gjort meg i stand til å skrive denne oppgaven og analysere kontantstøtten fra et samfunnsøkonomisk perspektiv på en god måte. Arbeidet med denne oppgaven det siste halvåret har vært givende og faglig interessant, blant annet fordi kontantstøtten har vært gjenstand for faglig og politisk debatt i løpet av perioden jeg har jobbet med oppgaven.

I perioden med oppgaveskrivingen har jeg fått muligheten til å sitte hos Statistisk Sentralbyrå og fått tilgang til relevante dataregistre som har vært til stor hjelp i arbeidet med den empiriske analysen jeg har gjennomført. Jeg vil takke min dyktige veileder Nina Drange som har kommet med mange gode, faglige innspill og kommentarer underveis i prosessen. I tillegg vil jeg takke min sjef hos Krogsveen, Arild Knudsen, som har lest korrektur og kommet med innspill på det språklige i oppgaven. Arbeidet med oppgaven har blitt betydelig lettere gjennom god støtte og mange gode innspill fra min samboer, Julie Gustavsen Pedersen, og jeg vil takke henne for dette.

Jeg håper denne masteroppgaven kan være med å bidra til å øke kunnskapen om kontantstøtten og dens effekter, og at innholdet i denne oppgaven kan legge til rette for en kunnskapsbasert debatt om ordningens fremtid.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
2	Fakta om kontantstøtten	2
2.1	Utforming og endringer av ordningen	2
2.1.1	Utviklingen i satsen på kontantstøtte	4
2.1.2	Historisk omfang og bruk av kontantstøtten	6
2.1.3	Kjennetegn ved mottakerne av kontantstøtten	8
2.2	Endringer i barnehagedekningen	9
2.3	Økonomiske forklaringer på endringer i valg av barnetilsyn	12
3	Litteratur.....	15
3.1	Forskningsfunn på området	15
3.1.1	Kontantstøttens effekter på arbeidstilbudet.....	15
3.1.2	Positive gevinster ved bruk av barnehage	16
3.1.3	Holdninger til arbeid for småbarnsmødre	18
3.2	Offentlige utredninger og diverse organisasjoner om kontantstøtten.....	19
4	Økonomisk teori.....	20
4.1	Standard økonomisk modell	20
4.1.1	Optimal tilpasning i modellen	21
4.2	Kontantstøttens effekter.....	22
4.2.1	Effekten på den reelle barnehageprisen	23
4.2.2	Endring i valg av barnetilsyn og arbeidstilbud.....	23
5	Empirisk analyse	25
5.1	Det kontrafaktiske utfallet	25
5.2	Beskrivelse av analysen.....	26
5.3	Konstruksjon av empirisk modell.....	28
5.3.1	Effekten på mors arbeidstilbud	29
5.3.2	Forskjell-i-forskjell analyse.....	30
5.4	Data.....	31
5.4.1	Fakta om datasettet.....	31
5.4.2	Definisjoner i datasettet.....	32
5.4.3	Bakgrunnskjenntegn ved foreldrene i utvalget.....	33
5.5	Forventede effekter i analysen.....	34

5.6	Mulige svakheter ved analysen.....	35
6	Resultater.....	36
6.1	Effekten på mors arbeidstilbud.....	36
7	Avslutning.....	40
7.1	Endring i adferd som følge av kontantstøtten.....	40
7.2	Omfanget av kontantstøtten.....	41
7.3	Offentlig utgifter og skattefinansieringskostnader	41
7.4	Kontantstøttens begrunnelse.....	42
7.5	Konklusjon.....	43
	Litteraturliste	44
	Vedlegg	47

1 Innledning

Kontantstøtten er en kontantytelse til foreldre som velger en annen form for barnepass enn barnehage. Ordningen har skapt debatt siden den så dagens lys på slutten av 90-tallet som et svar på lange køer for å få barnehageplass. Målet med kontantstøttereformen var å gi barnefamilieene som ikke hadde fått barnehageplass større mulighet til å betale dagmamma, eller selv ta hånd om tilsyn av egne barn gjennom å være hjemme med barna. Dette skulle gi familier større fleksibilitet og valgfrihet i valget av barnetilsyn. Kontantstøtten ble innført i 1998 av sentrumsregjeringen bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, populært kalt Bondevik I-regjeringen, med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet.

Hovedargumentet mot kontantstøtten er ofte knyttet til integrering og likestilling, gjennom at den fører til at færre barn med innvandrebakgrunn går i barnehage og er et hinder for kvinners deltakelse i arbeidslivet. Andre argumenter er manglende språkopplæring, mindre sosialisering og redusert førskolelæring som følge av at mange barn tas ut av barnehage grunnet kontantstøtten. Hovedargumentene for innføringen var å bedre småbarnsfamilienes muligheter til en god barneomsorg, gi foreldre mer tid til pass av egne barn, og å sørge for større fleksibilitet og valgfrihet for småbarnsforeldre. Tilhengerne av kontantstøtten argumenterer ofte med at ordningen gir familieene større mulighet til å innordne barnetilsyn slik de selv ønsker det, uten inngripen fra statlig hold. For å kunne trekke en konklusjon av hvilke effekter kontantstøtten har gitt, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, er det viktig å undersøke hvordan foreldre endrer sin adferd som følge av kontantstøtten, og hvilke økonomiske kostnader eller gevinster dette har for samfunnet.

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvilke samfunnsøkonomiske effekter kontantstøtten har gjennom å se på omfang og bruk av ordningen, hvilke karakteristikk som kjennetegner kontantstøttemottakere, og å gå gjennom relevant forskning på området. Hoveddelen av oppgaven blir en empirisk analyse av effektene da kontantstøtten ble fjernet for toåringer i 2012. Analysen bygger på en sammenligning av barn født i 2009 og 2010, hvor førstnevnte hadde krav på kontantstøtte da barnet var to år, mens sistnevnte ikke hadde det.

Avslutningsvis vil jeg trekke konklusjoner sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt på effektene av kontantstøtten, og hvilke kostnader og gevinster denne har gitt siden innføringen i 1998.

2 Fakta om kontantstøtten

Kontantstøtten er en statlig kontantytelse som utbetales av Arbeids- og sosialdepartementet, og tildeles foreldre til barn mellom tretten og tjuetre måneder som helt eller delvis velger å benytte seg av andre omsorgstilbud for sine barn enn barnehager med statlig driftstilskudd. De som har krav på kontantstøtte er derfor foreldre til barn som går til dagmamma, og foreldre som tar ansvar for omsorg av egne barn på fulltid eller overlater det til et familiemedlem. Ordningen er hjemlet i «Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre», og ble innført i Norge for ettåringer 1. august 1998, og utvidet til også å gjelde for toåringer fra og med 1. januar 1999. Kontantstøtten ble innført av Bondevik I-regjeringen bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, og vedtatt i stortinget med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet.

Hovedformålet med kontantstøtten da den ble innført var å bedre småbarnsfamilienes muligheter til en god barneomsorg, og sørge for større fleksibilitet og valgfrihet for småbarnsforeldre. Ordningen er derfor utformet med sikte på å oppnå tre konkrete mål¹:

1. Familiene skal sikres mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn.
2. Familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn.
3. Det må bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes.

Under Stoltenberg II-regjeringen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ble kontantstøtten for toåringer avviklet fra og med 1. august 2012, og derfor gjelder kontantstøtte per dags dato kun for barn i alderen 13 til 23 måneder.

2.1 Utforming og endringer av ordningen

Ordningen ble innført ved behandlingen av statsbudsjettet for 1998, og gjaldt da kun for ettåringer fra og med 1. august samme år, og for toåringer fra og med 1. januar påfølgende år². For barn som fylte to år i løpet av høsten 1998, og som mottok kontantstøtte, ble det laget en

¹ Stortingsproposisjon nr 53 1997-98

² Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven)

overgangsordning som sikret at disse ikke mistet ytelsen i tidsrommet fra de fylte to år og frem til ordningen ble gjort generelt gjeldende for toåringer fra 1. januar 1999³. Full kontantstøtte ble gitt dersom barnet ikke benyttet seg av barnehageplass med statlig driftstilskudd, eller til 80, 60 eller 45 prosent sats dersom barnet bare delvis gikk i barnehage. Dersom barnet oppholdt seg mer enn 30 timer per uke i barnehage ble det ikke gitt kontantstøtte. 1. august 1999 ble ordningen med delvis kontantstøtte endret slik at man kunne få utbetalt kontantstøtte til 80, 60, 40 eller 20 prosent sats, og barnet kunne oppholde seg inntil 33 timer i barnehage og fortsatt motta ytelsen. Fra og med 1. januar 2006 ble den maksimale perioden det ble gitt kontantstøtte redusert fra 24 til 23 måneder.

Tabell 2.1		
Retten på kontantstøtte per dags dato etter antall timer i barnehage⁴		
Antall timer i barnehage	Retten på kontantstøtte	Kontantstøttesats per måned
Ingen bruk av barnehage	Full kontantstøtte	6000 kr
Inntil 19 timer	Kontantstøtte til halv sats	3000 kr
Mer enn 20 timer	Ingen kontantstøtte	0 kr

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012 ble kontantstøtten for toåringer avvirket⁵, slik at ordningen kun gjelder fra barnet er 13 til 23 måneder gammelt, og dermed bare gis i en periode på 11 måneder. Graderingsreglene ble også endret slik at kontantstøtte enten ble gitt til full sats hvis barnet ikke gikk i barnehage, eller til 50 prosent sats ved bruk av barnehage inntil 19 timer i uken. Ved bruk av barnehage 20 timer eller mer har foreldre derfor ikke rett på kontantstøtte. Samtidig ble det også innført aldersdifferensiering slik at de yngste ettåringene (13-18 måneder) fikk utbetalt kontantstøtte etter høy sats, mens det for de eldste ettåringene (19-23 måneder) ble utbetalt kontantstøtte med lav sats. Disse aldersdifferensieringene ble reversert ved behandlingen av statsbudsjettet i 2013 slik at alle kontantstøttemottakerne fikk utbetalt samme sats. Innordningen av kontantstøtteordningen per dags dato er vist i tabell 2.1. Foreldrene har altså rett på kontantstøtte til full sats når barnet ikke går i barnehage med offentlig driftstilskudd, og halv sats dersom barnet er inntil 19 timer per uke i barnehage.

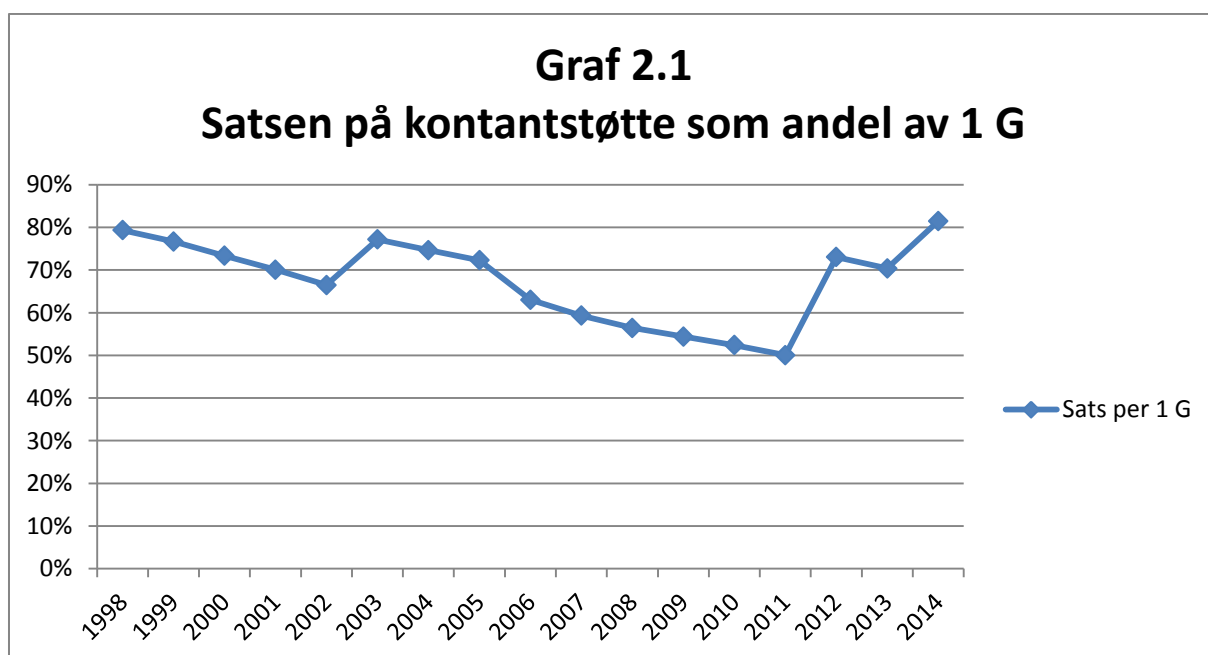
³ Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteloven) Generell del

⁴ Kilde: nav.no

⁵ Stortingsproposisjon nr 8 L 2011-12

2.1.1 Utviklingen i satsen på kontantstøtte

Kontantstøtten er en skattefri ytelse som justeres årlig av stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet. For at satsen skal økes må det dermed et aktivt politisk vedtak til. Ytelsen skiller seg dermed i fra de fleste trygdeutbetalinger som automatisk justeres for lønns- og prisøkning gjennom å knytte satsen opp mot grunnbeløpet i folketrygden. Dette betyr at dersom politikerne ikke aktivt går inn for å øke satsen på kontantstøtten så reduseres det reelle beløpet i takt med inflasjonen. Ved innføringen av ordningen i 1998 var beløpet på 3000 kr per måned, som ble oppjustert til 3657 kroner per måned i 2003 for å veie opp for bortfallet av småbarnstillegget i barnetrygden som ble fjernet samme år. I 2006 ble satsen per måned redusert til 3303 kr, hvor det ble stående frem til aldersdifferensieringen ble innført i 2012 med høyere sats på 5000 kr per måned for de yngste ettåringene (13-18 måneder), og fortsatt 3303 kr for de eldste ettåringene (19-23 måneder). Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2014 ble satsen oppjustert til 6000 kr per måned og aldersdifferensieringen ble fjernet, slik at alle ettåringene mottok samme sats.



Det at satsen ikke blir automatisk lønns- og prisjustert hvert år, samtidig som satsen i mange år ble stående på samme nominelle nivå gjør at den reelle verdien av ytelsen har falt stort sett hvert eneste år. I perioden 2006 - 2011 hvor satsen ble stående på 3303 kr per måned var prisstigningen i økonomien 10,8 %⁶, noe som utgjør en betydelig reell reduksjon i satsen på

⁶ I følge Statistisk Sentralbyrå sin konsumprisindeks

kontantstøtten i perioden. Utviklingen på den reelle satsen på kontantstøtte er vist i graf 2.1, og av grafen kan vi se en nedadgående trend i den reelle kjøpekraften på kontantstøtteytelsen fra 2003 til og med 2012.

Tabell 2.2				
Historisk utvikling i satsen på kontantstøtte⁷				
År	Beløp per mnd	1 G per mnd	Sats per 1 G	Reell endring
1998	3000	3781	79 %	-
1999	3000	3913	77 %	-3,4 %
2000	3000	4091	73 %	-4,4 %
2001	3000	4280	70 %	-4,4 %
2002	3000	4514	66 %	-5,2 %
2003	3657	4738	77 %	16,1 %
2004	3657	4898	75 %	-3,3 %
2005	3657	5058	72 %	-3,2 %
2006	3303	5241	63 %	-12,8 %
2007	3303	5568	59 %	-5,9 %
2008	3303	5855	56 %	-4,9 %
2009	3303	6073	54 %	-3,6 %
2010	3303	6303	52 %	-3,6 %
2011	3303	6601	50 %	-4,5 %
2012	5000*	6844	73 %	46,0 %
2013	5000*	7104	70 %	-3,7 %
2014	6000	7364	81 %	15,8 %

*Barn i alderen 13-18 mnd hadde en sats på 5000, mens barn mellom 19 og 23 mnd hadde fortsatt en sats på 3303.

Tabell 2.2 viser de historiske satsene for kontantstøtten, og som vi leser av tabellen så har kontantstøtten blitt reelt redusert hvert eneste år, med unntak av 2003 og 2014 hvor den nominelle satsen ble kraftig oppjustert, slik at det direkte økonomiske incentivet til å benytte seg av ordningen har blitt svekket. Unntaket er for de yngste ettåringene, som opplevde en reell svekkelse frem til de fikk en økning av ytelsen ved innføringen av aldersdifferensieringene i 2012, og en ytterligere økning i 2014.

⁷ Kilde: nav.no

Kontantstøtten er en skattefri ytelse, og derfor vil den reelle kjøpekraften på utbetalingen være høyere enn den nominelle. Mottakere av kontantstøtte får utbetalt 6000 kr per måned, i tillegg sparer de 2580 kr per måned⁸ ved at de ikke benytter seg av barnehage, noe som gir et beløp på 8580 kr sammenlignet med de som sender barna sine i barnehage. En vanlig lønnsmottaker måtte tjent et bruttobeløp før skatt på 9960 kr per måned⁹ for å sitte igjen med 8580 kr etter skatt. Det betyr at når skattefritak og sparte utgifter til barnehageplass tas med i beregningen så er den reelle verdien av satsen på kontantstøtte faktisk 66 % høyere enn den nominelle satsen.

2.1.2 Historisk omfang og bruk av kontantstøtten

I de første årene etter at kontantstøtten ble innført var ordningen svært populær målt i antall mottakere, men antallet som mottar kontantstøtte har falt betydelig hvert eneste år siden innføringen, med unntak av en veldig svak økning i 2014. I 1999 var antall mottakere av kontantstøtte 86224 (pr 31.12.99), mot 16207 i 2013 (pr 31.12.13)¹⁰. Det betyr at omtrent 90 % av foreldre til barn i kontantstøttealder mottok ytelsen i 1999, mot 30 % i 2013. For at tallene skal leses riktig er det her viktig å presisere at det at man mottar kontantstøtte betyr ikke nødvendigvis at man velger kontantstøtte fremfor barnehage for sine barn, men at det kan være tilfelle at man mottar kontantstøtte en kort periode mens man venter på en barnehageplass. Barnehagedekningen er betydelig forbedret i samme periode, og det er derfor naturlig å tenke seg at mange av de som benyttet seg av ordningen da den ble innført mottok kontantstøtte mens de ventet på å få innvilget barnehageplass.

Antall barn som det ble mottatt kontantstøtte for er vist i tabell 2.3, og av tabellen kan vi se at det årlige fallet i andelen mottakere var størst i perioden fra 2006 til 2009, da det årlige fallet i andelen mottakere lå et sted mellom 10 og 17 prosentpoeng. Hvis vi sammenligner de første seks årene etter kontantstøtten ble innført med de seks neste ser vi at i perioden fra 2005 til 2011 så falt andelen mottakere gjennomsnittlig med 10,3 % årlig, mot et årlig fall 4,8 % årlig i perioden fra 1999 til 2005. Nedgangen i bruken av kontantstøtten var derfor svak i de første årene, før den falt drastisk fra 2006, mens fallet ble noe redusert i 2010 og 2011. Det betyr at fallet i antall mottakere var størst like etter barnehageforliket på stortinget, noe som innebar innføringen av maksimalprisen på en barnehageplass og kraftig utbygging av antall

⁸ Maksimalprisen for barnehageplass per 1.5.2015

⁹ I følge Dine penger sin skattekalkulator for skatteåret 2015

¹⁰ Kilde: nav.no

barnehageplasser. Antall mottakere har falt ytterligere etter 2012 også, men tallene er ikke sammenlignbare da kontantstøtten kun gjelder for ettåringer fra og med 1. august 2012. Når vi skiller mellom de som har mottatt kontantstøtte helt og delvis, som vist i tabell 2.3, ser vi at nedgangen er størst blant de som kun har brukt kontantstøtte og ikke gått i barnehage. I 1999 var andelen av kontantstøttemottakerne som benyttet delvis kontantstøtte på 16,3 %, mot 24,6 % i 2011, noe som betyr at andelen som benytter seg delvis av kontantstøtte og delvis av barnehage er langt høyere nå enn da kontantstøtten ble innført. En naturlig forklaring på dette kan være at mange som tidligere benyttet seg av kontantstøtten gjorde det i mangel på barnehageplass, mens mange som ønsker å sende barn i barnehagen vil ha en delvis overgang i oppstarten.

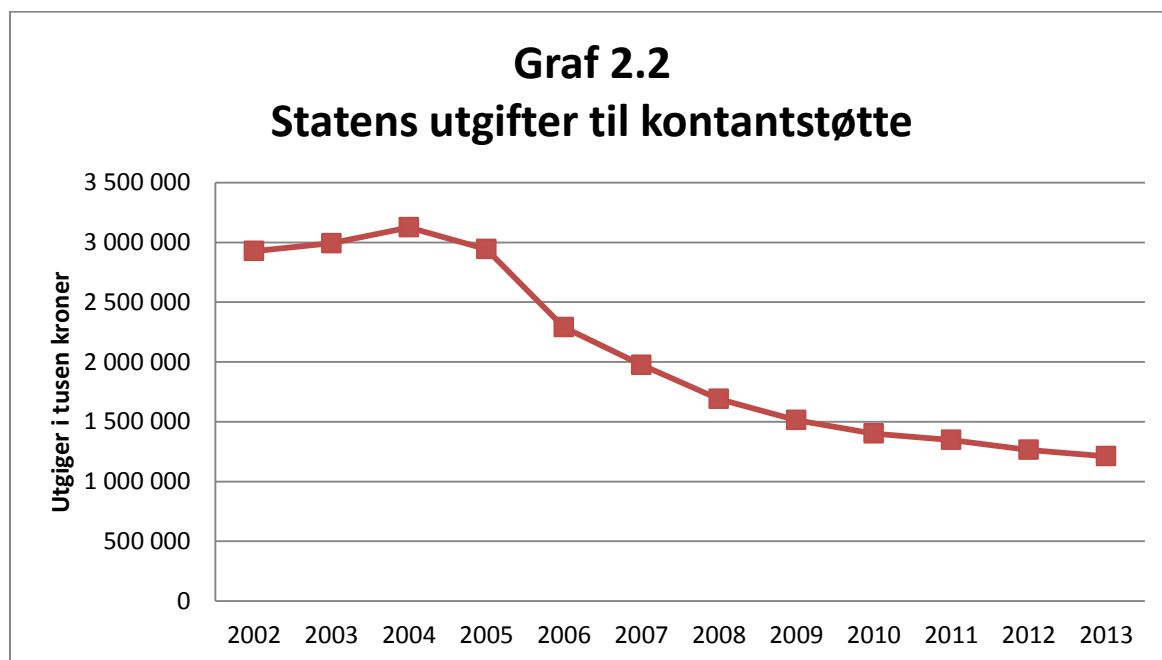
År	Antall	Reduksjon	0 timer	Reduksjon	1-32 timer	Reduksjon
1999	89595	-	74977	-	14618	-
2000	88222	-1,5 %	73738	-1,7 %	14484	-0,9 %
2001	87536	-0,8 %	72972	-1,0 %	14564	0,6 %
2002	83390	-4,7 %	68895	-5,6 %	14495	-0,5 %
2003	77987	-6,5 %	63542	-7,8 %	14445	-0,3 %
2004	72565	-7,0 %	58685	-7,6 %	13880	-3,9 %
2005	67195	-7,4 %	53234	-9,3 %	13961	0,6 %
2006	55556	-17,3 %	42859	-19,5 %	12697	-9,1 %
2007	47300	-14,9 %	35398	-17,4 %	11902	-6,3 %
2008	40277	-14,8 %	28422	-19,7 %	11855	-0,4 %
2009	36222	-10,1 %	26569	-6,5 %	9653	-18,6 %
2010	33443	-7,7 %	24744	-6,9 %	8699	-9,9 %
2011	31263	-6,5 %	23566	-4,8 %	7697	-11,5 %

* Tall etter 2012 er ikke tatt med fordi avviklingen av kontantstøtten for toåringer gjør sammenligning vanskeligere.

Statens utgifter til kontantstøtte er vist i graf 2.2, og av grafen ser vi at dagens utgifter over statsbudsjettet til kontantstøtte ligger i overkant av en milliard kroner, som den har gjort i de seneste årene. I perioden 2002 - 2005, før bruken av kontantstøtte falt drastisk, var statens

¹¹ Kilde: nav.no

utgifter til kontantstøtte over tre milliarder, og fallet i bruk av kontantstøtte har dermed ført til at staten i dag bruker om lag to milliarder kroner mindre over statsbudsjettet enn for 10 år siden.



2.1.3 Kjennetegn ved mottakerne av kontantstøtten

En NAV-rapport som tok for seg bruk av kontantstøtte og hvem som mottok ytelsen i henholdsvis 1998 og 2007 (NAV 2010:1) fant store forskjeller i hvem som mottar kontantstøtte. Blant funnene i rapporten var at mødrenes lønn, utdanning og innvandrerbakgrunn har stor påvirkning på om man velger å ta ut kontantstøtte. Høytlønnede og høyt utdannede mødre uten innvandrerbakgrunn benytter kontantstøtte i minst grad, og nedgangen i andelen som benytter kontantstøtte var også størst for disse gruppene fra 1998 til 2007. Imidlertid må det bemerkes at disse variablene ikke kan anses som uavhengige av hverandre, og vi har et stort innslag av seleksjon, da norske mødre uten innvandrerbakgrunn tar mer utdanning og har høyere lønn enn mødre med innvandrerbakgrunn. Dette gjør at mottakerne av kontantstøtte har blitt en mer homogen gruppe over tid, og at de sosioøkonomiske forskjellene knyttet til valg av barnepass kommer tydeligere frem i dag enn ved innføringen av kontantstøtten. Tidligere undersøkelser (Ellingsæter, Gulbrandsen 2003) har også vist at foreldre med høy utdanning har sterkere preferanse for å sende sine barn i barnehage, og søker barnehageplass tidligere enn de med lavere utdanning.

Nedgangen i bruken av kontantstøtte kan skyldes to årsaker; færre tar ut kontantstøtte eller at de som benytter seg av ordningen gjør det i en kortere periode. Eventuelt en kombinasjon av begge to. Funn på området (NAV 2010:1) tilsier at nedgangen i bruk av kontantstøtte skyldes både at færre tar ut kontantstøtte og at de velger å ta den ut over en kortere tidsperiode.

Rapporten viste at andelen som benytter kontantstøtte i maksimalt antall måneder har sunket for hvert årskull og at langt færre benytter kontantstøtte for sine barn. For barn født i 1998 som det ble utbetalt kontantstøtte for, mottok hele to av tre kontantstøtte i 23 eller 24 måneder mot færre enn én av fire av kontantstøttemottakerne i 2006-kullet. Den gjennomsnittlige varigheten av kontantstøtten sank fra 20,0 måneder for 1998-kullet til 13,3 måneder i 2006-kullet. Funnene antyder at for alle landgrupper, definert ut i fra mødrenes fødeland, falt både andelen som mottok kontantstøtte og lengden på perioden de benyttet ordningen. Men nedgangen i varighet og andel som mottok kontantstøtte ser vi en klar forskjell ut i fra mødrenes fødeland. Sterkest nedgang i varigheten på kontantstøtten og andel mottakere var for mødre født i Norge, mens mødre innvandret fra Afrika og Asia hadde svakest nedgang i både varighet og andel som mottok ytelsen. Bruken av kontantstøtte var størst blant mødre født i Tyrkia, Sri Lanka, Serbia, Montenegro, Somalia og Marokko. Mødre født i Sverige, Danmark og Tyskland har en noe lavere andel kontantstøttemottakere enn mødre født i Norge, mens personer med innvandrerbakgrunn fra land som Polen, Pakistan og Irak har en noe høyere andel kontantstøttemottakere (NAV 2010:1). Studier som har sett på perioden 1999 - 2004 har funnet at bruken av kontantstøtte falt totalt sett i befolkningen, mens det blant barn med ikke-vestlig bakgrunn var en svak vekst i andelen kontantstøttebrukere (Daugstad 2006).

2.2 Endringer i barnehagedekningen

For å ha krav på kontantstøtte kreves det at foreldre tar barnet helt eller delvis ut av barnehagen. Det er derfor helt naturlig å tenke seg at bruken av kontantstøtte henger tett sammen med bruken av barnehage. Ordningen ble delvis innført som et svar på lange barnehagekøer på slutten av 90-tallet, i motsetning til i dag hvor det stort sett er full barnehagedekning over hele landet. For å få et helhetlig bilde av utviklingen på bruken av kontantstøtte er det derfor viktig å se tallene i sammenheng med barnehagedekningen. Generelt sett vil bruken av kontantstøtte være høy når barnehagedekningen er lav, fordi dersom barnet ikke får barnehageplass, eller må vente lenge på den, er kontantstøtten alltid å foretrekke fremfor ulønnet permisjon for foreldrene. Det betyr at først når barnehageplasser er lett tilgjengelige vil foreldrenes valg gjenspeile en faktisk økonomisk avveining av valget

mellom kontantstøtte og barnehage. Et eksempel på dette er barnetilsynsundersøkelsen fra 2002 hvor småbarnsforeldre ble stilt spørsmål om hvilken type barnetilsyn de foretrakk for sine barn dersom de kunne helt velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet.

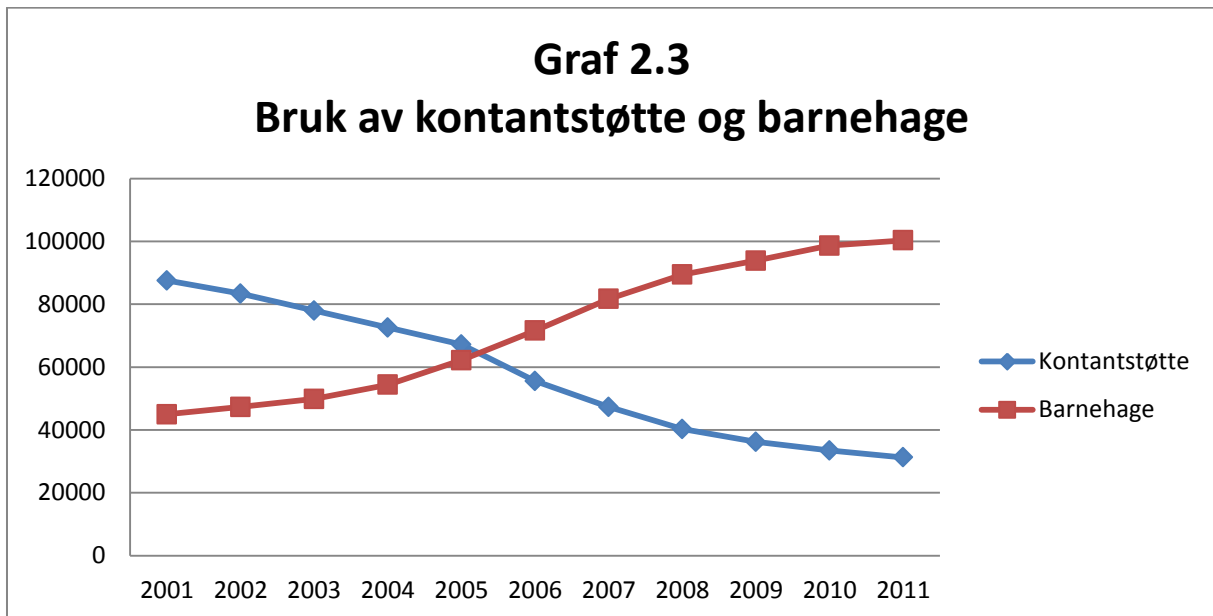
Undersøkelsen viste at 60 prosent av foreldre til ettåringer og 87 prosent av foreldre til toåringer foretrakk barnehage som tilsynsform (Ellingsæter, Gulbrandsen 2003). På samme tidspunkt hadde 30 og 50 prosent av henholdsvis ett- og toåringene barnehageplass, hvilket betyr at langt flere hadde valgt barnehage fremfor kontantstøtte dersom de kunne velge helt fritt. På dette tidspunktet var det altså betydelig større etterspørsel enn tilbud, noe som gir et marked i ubalanse, og dette kan tyde på at mange av de som brukte kontantstøtten gjorde dette sekundært i mangel på barnehageplass.

År	Antall 1 år	Andel 1 år	Antall 2 år	Andel 2 år	Antall 1-2 år	Andel 1-2 år
2001	16392	27,6 %	28554	47,8 %	44946	37,7 %
2002	17029	29,8 %	30282	50,6 %	47311	40,5 %
2003	18725	33,4 %	31124	54,2 %	49849	43,9 %
2004	21186	37,0 %	33200	58,8 %	54386	47,8 %
2005	24924	43,2 %	37271	64,4 %	62195	53,9 %
2006	29254	50,7 %	42358	72,7 %	71612	61,8 %
2007	35389	59,4 %	46282	79,3 %	81671	69,3 %
2008	39107	65,8 %	50318	83,5 %	89425	74,7 %
2009	42222	68,6 %	51625	85,8 %	93847	77,1 %
2010	44296	70,4 %	54382	87,3 %	98678	78,8 %
2011	44287	70,8 %	56058	88,0 %	100345	79,5 %
2012	42731	69,6 %	57350	90,4 %	100081	80,2 %

Etter kontantstøtten ble innført har det samtidig vært en stor utbygging av antall barnehageplasser og andelen ett- og toåringer i barnehage har økt betraktelig, fra 37,2 % i 2001 til 80,2 % i 2012. Dette betyr at det for barn i kontantstøttealder har vært mer enn en fordobling i bruken av barnehage i perioden. Av tabell 2.4 ser vi at det for ettåringer har det i samme periode økt fra 27,6 til 69,6 %, og for toåringer fra 47,8 til 90,4 %. Tendensen for bruk

¹² Kilde: ssb.no

av barnehage og kontantstøtte for ett- og toåringer er vist grafisk i graf 2.3, hvor vi ser en nærmest speilvendt endring i bruken av kontantstøtte og barnehage, hvor førstnevnte har falt drastisk og sistnevnte har økt tilsvarende.



Etter kontantstøtten ble innført i 1998 har altså utviklingen vært at flere barn går i barnehage, og stadig færre benytter seg av kontantstøtten. Den store forskjellen mellom foreldrenes ønske om barnetilsyn og deres faktiske valg som vi så i barnetilsynsundersøkelsen fra 2002 kan tyde på at økt tilgang på barnehageplasser de senere årene gjør at dagens nivå på andel i barnehage i større grad reflekterer foreldrenes faktiske ønske om barnepass. Mye kan derfor tyde på at det var stor forskjell på tilbudet og etterspørselen av barnehageplasser da kontantstøtten ble innført, noe som førte til at mange som opprinnelig ønsket barnehageplass benyttet seg av kontantstøtte, mens vi i de seneste årene har kommet til en situasjon hvor tilbudet og etterspørselen av barnehageplass har tilpasset seg hverandre. Det at gjennomsnittlig varighet på kontantstøtten blir stadig kortere kan også tyde på at endringen i bruken av kontantstøtte henger tett sammen med økt tilgang på barnehageplasser. Med flere barnehageplasser vil ventetiden på en plass bli kortere, og dermed vil de som benytter seg av kontantstøtte i påvente av barnehageplass gjøre det i en kortere periode.

2.3 Økonomiske forklaringer på endringer i valg av barnetilsyn

Det er ingen automatisk prisjustering av kontantstøtten, og satsen settes hvert år av stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. Som vist i tabell 2.2 har størrelsen på ytelsen blitt reelt redusert alle år fra innføringen i 1998 frem til 2012, med unntak av 2003, som følge av at satsen ikke er økt i takt med prisveksten. En reduksjon i subsidieringen av et gode fører til at færre vil velge dette godet, og heller substituere seg over på andre konkurrerende goder, i dette tilfellet barnehage. En reell reduksjon i satsen er derfor en mulig forklaring på reduksjonen i bruken av kontantstøtte. I 2003 ble barnehageforliket¹³ inngått på stortinget, noe som førte til at det ble satt en maksimalpris på en barnehageplass fra og med 1. mai påfølgende år. Dette forliket innebar at stat og kommune skulle betale 80 % av kostnadene på en barnehageplass, og foreldrene resten. Etter 2003 har riktignok kostnadene på en barnehageplass økt mye, samtidig som foreldrebetalingen har stått stille, slik at foreldrene nå betaler om lag 15 % av kostnaden for en barnehageplass. I 2002, før barnehageforliket, kostet en barnehageplass mellom 2700 og 3400 kr per måned¹⁴, mens en barnehageplass i 2014 kostet 2480 kr per måned. Det gjør at den årlige prisen på en barnehageplass har falt fra et sted mellom 0,61 og 0,77 G i 2002 til 0,34 G i 2014, noe som tilsvarer en reell reduksjon i prisen på en barnehageplass på et sted mellom 45 og 55 prosent. Redusert pris på en barnehageplass gjør barnehage relativt billigere sammenlignet med kontantstøtte, noe som forsterker effekten av reelt redusert sats for kontantstøtte, og kan ha ført til en ytterligere substituering fra kontantstøtte til barnehage. Årlig reduksjonen i antall kontantstøttemottakere økte fra omtrent 7 prosent i perioden 2003 - 2005 til rundt 15 prosent i perioden 2006 - 2008 da kontantstøtten hadde blitt nominelt redusert med 10 % i 2006 og maksimalprisen i barnehagene hadde blitt innført 1. mai 2004. Den forsterkede reduksjonen i kontantstøttemottakere tyder på at foreldre over tid har valgt å substituere seg fra kontantstøtte til barnehage de senere årene, også på grunn av reell redusering av kontantytelsen og prisen på en barnehageplass, og ikke bare på grunn av økt tilgang på barnehageplass. Dette kan tyde på at foreldrene i noen grad er prissensitive og endrer tilpasning noe når prisene endres.

¹³ Stortingsmelding 24 2002-03 «Barnehage tilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet»

¹⁴ ECON-rapport nr 04/03 «Maksimalpris i barnehagene»

Samtidig var det ingen signifikant endring i bruken av kontantstøtte fra 2013 (pr 1.9.13) til 2014 (pr 1.9.14)¹⁵. Andelen av ettåringene som det ble mottatt kontantstøtte for holdt seg da konstant på 23 %. Dette på tross av at satsen økte reelt med 16 og 61 %, justert for 1 G, for henholdsvis de yngste og de eldste ettåringene, da satsen ble oppjustert og aldersdifferensieringene ble fjernet, ved behandlingen av statsbudsjettet for 2013. En mulig forklaring på at foreldrene ikke endret adferd da satsen økte forholdsvis mye kan være at foreldrenes preferanser samsvarer godt med dagens bruk av barnehage og kontantstøtte. Det kan bety at preferansene har endret seg over tid, eller at foreldre de siste årene i større grad har et reelt valg etter flere år med stor utbygging av barnehageplasser. I tillegg har det de siste årene etter mange år med satsning på utbygging av flere barnehageplasser vært en større bevisstgjøring av innholdet og kvaliteten i barnehagene. Økt kvalitet på et gode vil føre til økt etterspørsel etter godet, noe som betyr at økt politisk fokus på kvaliteten i barnehagene kan ha bidratt til å øke preferansen og dermed betalingsviljen for barnehager, noe som kan bety at foreldrene endrer adferd i mindre grad som følge av en økning i satsen på kontantstøtte.

En annen forklaring kan være at økt tilgang på barnehageplasser og høyere andel blant de yngre barna som går i barnehage over tid har senket terskelen for å starte tidligere i barnehagen. Fra 2006 til 2012 økte andelen ettåringer som gikk i barnehage fra 50 % til 70 %, og andelen toåringer økte fra i overkant av 70 % til 90 % i samme periode. Sett fra foreldrenes side er gevinsten av at barnet går i barnehage større når mange andre også gjør det, fordi det er flere andre ettåringer å sosialisere med, det pedagogiske opplegget i barnehagene blir tilpasset flere ettåringer, og det føles tryggere å sende barnet tidlig i barnehage når mange andre gjør det. Når dekningsgraden blant ett- og toåringer er høy vil derfor gevinsten for foreldrene være høyere og det skal mer til å reversere økningen i bruk av barnehage når andelen først har nådd et høyt nivå.

Kontantstøtte er en flat kontantytelse som gis uavhengig av inntekt. Dersom vi som en forenkling tenker oss at bruk av kontantstøtte kun innebærer pass av egne barn¹⁶, noe som fører til at en av foreldrene reduserer sitt arbeidstilbud, så vil det for en arbeidstaker med høy lønn være et større inntektstapet ved redusert arbeidstilbud enn en arbeidstaker med lav lønn. Med denne forutsetningen vil derfor incentivet til å benytte seg av ordningen være større for de med lavere inntekter. Innvandrere fra ikke-vestlige land har generelt sett lavere utdanningsnivå, lavere arbeidsinntekt og høyere arbeidsledighet enn norskfødte. Ikke-vestlige

¹⁵ Kilde: nav.no

¹⁶ Vi ser her bort fra at foreldre kan motta kontantstøtte, sende barnet sitt til en dagmamma, og fortsette å jobbe

innvandrere vil derfor ha en lavere kostnad ved å gå fra lønnet arbeid til å være hjemme med småbarn, og i flere tilfeller være utenfor arbeid slik at de uansett ville vært hjemme med barn fremfor å betale for en barnehageplass. Derfor vil ofte personer med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn ha et større økonomisk incentiv til å velge kontantstøtte enn norskfødte foreldre, og tallene på kontantstøttemottakere underbygger dette ved at ikke-vestlige innvandrere er de som bruker kontantstøtte i størst grad.

3 Litteratur

3.1 Forskningsfunn på området

Kontantstøtten har skapt politisk debatt siden innføringen i 1998, samtidig som det er gjort mange forskningsfunn på hvordan kontantstøtten har påvirket på forskjellige måter i over 15 år. For å kunne argumentere og trekke konklusjoner om hvilke samfunnsøkonomiske effekter kontantstøtten gir er det derfor viktig å ta i betraktning tidligere funn i empiriske studier på området. Både de direkte effektene som følge av kontantstøtten, og de indirekte effektene ordningen gir gjennom redusert etterspørsel etter barnehage. Her vil jeg oppsummere de viktigste forskningsfunnene på kontantstøttens effekter på arbeidstilbudet, gevinsten ved forskjellige typer barnetilsyn og hvilke holdninger som er knyttet til arbeid når man har små barn i forskjellige grupper i det norske samfunnet.

3.1.1 Kontantstøttens effekter på arbeidstilbudet

Allerede før innføringen av kontantstøtten i 1998 ble det antydning at kontantstøtten ville føre til redusert arbeidstilbud blant småbarnsmødre, og det er gjort mye forskning for å finne ut om denne påstanden stemmer, og hvor stor den eventuelle effekten er. De første funnene på hvordan foreldrene endrer sitt arbeidstilbud som følge av kontantstøtte ble gjort i 2001 da Institutt for Samfunnsforskning evaluerte den tidlige effekten av kontantstøttereformen (Baklien, Ellingsæter, Gulbrandsen 2001). De konkluderte med at reformen hadde små virkninger på arbeidstilbudet, men en innvending mot resultatene som også forfatterne selv tar opp er at dataene dekket en svært liten periode før og etter kontantstøttereformen slik at resultatene kan tolkes som de helt umiddelbare, kortsiktige effektene av innføringen av kontantstøtten.

Kort tid etter innføringen ble det gjort funn på at blant mødre med barn i kontantstøttealder så hadde sannsynligheten for å være i jobb gått noe ned, blant alle utdanningsgrupper utenom de med høyest utdanning¹⁷, som følge av kontantstøtten. I tillegg til en viss overgang fra heltids- til deltidsarbeid blant alle utdanningsgrupper (Rønsen 2001). Senere studier tyder på at kontantstøtten har hatt innvirkning på arbeidstilbudet, noe som tyder på at effekten på

¹⁷ Høyest utdanning definert som mer enn fire år på universitet eller høyskole

arbeidstilbudet er større enn de første forskningsrapportene tilsa. Sannsynligheten for å være i jobb gikk ned fra 1998 til 2002 etter at kontantstøtten ble innført, og det er gjort funn på at mødre tilpasser seg ved å trekke seg helt ut av arbeidsstyrken eller ved å ta permisjon (Rønsen 2005). Den største effekten på kort sikt var en nedgang i tilbøyeligheten til å jobbe heltid blant dem som allerede var i arbeid. Denne negative effekten på mødrenes arbeidstilbud som følge av kontantstøtten har blitt estimert til å ligge rundt 4 % på heltidsyrkesdeltakelsen til kvinner i populasjonen (Schøne 2004). I tillegg kan funn tyde på at kontantstøtten også har en svak negativ effekt på arbeidstilbudet blant samboende og gifte fedre, som også har økt tilbøyeligheten til å ta permisjon etter kontantstøtten ble innført (Rønsen 2005). Studier som har sett på langtidseffektene på arbeidstilbudet har funnet at blant mødre med lav inntekt eller lav utdanning, så har kontantstøtten gitt lavere arbeidsdeltakelse, også etter barnet ikke lenger har rett på kontantstøtte (Drange, Rege 2013). Studier tyder også på at den negative effekten på arbeidstilbudet er sterkere for mødre med innvandrerbakgrunn enn for mødre uten innvandrerbakgrunn (Hardoy, Schøne 2010). En fjerning av kontantstøtten har blitt estimert til å øke småbarnsmødres arbeidstilbud med 6 % gjennom diverse simuleringer av en økonometrisk beslutningsmodell for giftes og samboende småbarnsmødres valg av arbeidstilbud og barnetilsyn (Kornstad, Thoresen 2006).

3.1.2 Positive gevinster ved bruk av barnehage

En direkte effekt av kontantstøtten er at den relative prisen på barnehage stiger, fordi kontantstøtten subsidierer de som velger et annet alternativ. Dersom gevinsten ved bruk av barnehage er større enn gevinsten ved andre former for barnetilsyn vil kontantstøtten kunne gi en negativ effekt, gjennom at barn som ikke går i barnehage som følge av kontantstøtten kan gå glipp av de positive gevinstene som barnehagen gir. Det er gjort mange studier på effekten av forskjellige typer barnetilsyn, både i Norge og i andre land, og jeg vil her trekke frem de viktigste funnene for å gi et bilde på hvilke gevinster bruk av barnehage gir.

Studier av effektene av økt barnehagebruk i Norge etter reformen i 1975, som nesten tredoblet dekningsgraden blant barn i alderen 3-6 år, har funnet positive langtidseffekter av barnehagebruk på utdanningsnivå og arbeidstilknytning i voksen alder (Havnes, Mogstad 2011). Utbyggingen av 17500 nye barnehageplasser ble estimert til å ha gitt rundt 6000 år ekstra utdanning. Bruk av barnehage reduserte sannsynligheten for å droppe ut av videregående med 6 prosent, og økte sannsynligheten for å fullføre universitetsutdanning med

7 prosent. Utslagene var størst blant barn fra familier med lav utdanning. I tillegg førte bruk av barnehage til økt sannsynlighet for yrkesdeltakelse senere i livet, og dermed vesentlig reduksjon i sannsynligheten for å motta diverse stønader (Havnes, Mogstad 2011). En gjennomgang av flere studier på førskoletiltak fra USA viste at barn som har mottatt et læringstilbud før skolestart i større grad fullfører videregående skole, tjente mer, i mindre grad sto utenfor arbeidslivet og tok lengre utdanning enn de som ikke hadde mottatt et læringstilbud før skolestart. (Mogstad, Rege 2013).

Bruken av kontantstøtte er, som diskutert i kapittel 2.1.3, lav i befolkningen generelt, men betydelige større blant enkelte grupper i befolkningen, blant annet av de med lavt utdannings- eller inntektsnivå. Dette har blitt trukket frem og hevdet, blant annet av Fordelingsutvalget (NOU2009:10), som en negativ effekt gjennom at redusert bruk av barnehage blant barn av lavt utdannede foreldre kan føre til større ulikheter og lavere sosial mobilitet på lang sikt. Studier som har sett på utviklingen i språk blant barn har funnet at allerede i treårsalderen har barn av foreldre med høy utdanning bedre språkferdigheter enn barn av foreldre med lav utdanning (FHI 2008:10). I tillegg har studier funnet at de som lærer mye tidlig har lettere for å lære mer senere også (Cunha, Heckman 2007), slik at effekten av tidlig læring gir store langtidseffekter. To omfattende studier fra USA som har gjennomgått henholdsvis 16 og 19 analyser av forskjellige førskoletiltak (Barnett 1995; Cannon, Karoly, Kilburn 2005) konkluderer begge med at førskoletiltak rettet mot vanskeligstilte barn har stor betydning for barns utvikling. Disse studiene kan muligens tyde på at kontantstøtten er med på å skape større forskjeller mellom barn før de starter på skolen, ved at den holder de som i utgangspunktet har størst behov for førskoletiltak borte fra barnehagen, og at redusert bruk av barnehage kan føre til redusert læring på lang sikt.

Empiriske studier viser derfor at barnehage gir mange positive gevinster, blant annet økt sannsynlighet for å fullføre videregående, positiv effekt på barns senere utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknypning. Redusert arbeidstilbud og økt trygdebruk gir lavere verdiskapning og forverret makroøkonomisk forsørgerbyrde som gir utslag i store økonomiske kostnader for samfunnet. Frafall i videregående skole gir enorme kostnader for samfunnet på kort og lang sikt, fordi disse er overrepresentert når det kommer til det å stå utenfor arbeidslivet senere. En reduksjon i frafallet i videregående skole på ti prosentpoeng har blitt estimert til å gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 8,8 milliarder kroner årlig (SØF 2009:18). Økt utdanningsnivå

¹⁸ Senter for Økonomisk forskning 08/09

som følge av økt bruk av barnehage og andre førskoletiltak fremfor kontantstøtte ville også gitt positive økonomiske gevinster for samfunnet. Det er rimelig å anta at høyere utdanningsnivå og lavere frafall i videregående som følge av økt barnehagebruk ville gi raskere og mer effektiv studieløp i høyere utdanning, noe som betyr lavere frafall og flere produktive år i arbeidsmarkedet som ville gitt ytterligere positive gevinster.

3.1.3 Holdninger til arbeid for småbarnsmødre

I Norge har det vært en bekymring som har blitt trukket frem, av blant annet Inkluderingsutvalget (NOU 2011:14) og andre offentlige utvalg, at minoritetsspråklige barn som trenger språkopplæring og økt kontaktflate mot samfunnet ikke får det, fordi foreldrene benytter seg av kontantstøtte. Samtidig kan det hende at mødre i familier med innvandrerbakgrunn uansett ville foretrukket å være hjemme med små barn fremfor å jobbe, og kontantstøtten derfor bare gir de kompensasjon for tilpasningen de uansett hadde valgt. Studier som har sett på holdningene, blant personer uten innvandrerbakgrunn og enkelte innvandrergrupper, knyttet til likestilling og familiepraksis har funnet at motforestillingene mot at mor har lønnet arbeid før barnet er fylt 3 år er større blant ikke-vestlige innvandrere enn blant mødre uten innvandrerbakgrunn (Kavli, Nadim 2009). Dersom mødre i ikke-vestlige¹⁹ familier velger å jobbe viser studien også at det i langt større grad er deltidsarbeid, fordi man kulturelt sett i større grad ønsker å tilbringe tid sammen med barna når de er små. Ekstremtilfellet var blant familier innvandret fra Pakistan, hvor heltidsarbeid for en mor til et barn under 3 år kun var aktuelt i fem prosent av tilfellene. Aksepten for at mødre helt eller delvis har lønnet arbeid med små barn øker med botid i landet, og blant norskfødte med pakistanske foreldre er andelen som mener heltid er akseptabelt med små barn tre ganger så stor som førstegenerasjonsinnvandrere fra Pakistan, mens aksepten for deltid er 50 % høyere. For personer med innvandrerbakgrunn fra Iran og Irak var aksepten for heltid- og deltidsarbeid med små barn henholdsvis omtrent 15 og 70 - 75 %, i motsetning til blant norske uten innvandrerbakgrunn hvor tallene var 42 % for heltidsarbeid og 90 % for deltidsarbeid (Kavli, Nadim 2009). Disse funnene kan derfor tyde på at en fjerning av kontantstøtten ikke nødvendigvis vil ha en positiv effekt på arbeidstilbudet blant enkelte førstegenerasjonsinnvandrere fra ikke-vestlige land, fordi familiene uansett vil ønske at mødre er helt eller delvis hjemme med små barn. Selv om mange i disse gruppene i befolkningen uansett ville valgt tradisjonelt barnepass fremfor barnehage bekrefter tidligere

¹⁹ Studien har sett på familier med bakgrunn fra Pakistan, Vietnam, Iran, Irak og Norge.

undersøkelser at kontantstøtten har ført til redusert etterspørsel etter barnehage, også blant disse gruppene. Studier tyder på at 10 % av alle ett- og toåringene med opprinnelse fra Pakistan, Somalia og Vietnam ville gått i barnehage dersom kontantstøtten ikke hadde vært innført (Kavli 2001)²⁰. Det er også viktig å påpeke at det de siste årene er tatt betydelige politiske grep for å øke andelen barn som går i barnehage fra lavt utdannede familier og blant barn med innvandrerbakgrunn.

3.2 Offentlige utredninger og diverse organisasjoner om kontantstøtten

Kontantstøtten har siden innføringen skapt stor offentlig debatt med tanke på integrering, likestilling og arbeidslinjen på grunn av ordningens incentiver for å redusere arbeidstilbudet, og spesielt blant mødre med innvandrerbakgrunn. Flere offentlige utredninger har tatt for seg ordningen, sett på forskjellige aspekter ved ordningen som er problematiske i et samfunnsøkonomisk perspektiv, og kommet med forslag til hva som bør endres med tanke på kontantstøtten. I tillegg har flere arbeidstaker-, arbeidsgiver- og andre organisasjoner uttalt seg om kontantstøtten. I vedlegget til oppgaven er det gitt en kort oppsummering av hva forskjellige offentlige norske utredninger (NOU) og diverse organisasjoner har konkludert med tanke på kontantstøtten.

²⁰ Studien er foretatt med flere dybdeintervjuer av personer som bor i Oslo og Akershus med opprinnelse fra Norge, Somalia, Pakistan og Vietnam

4 Økonomisk teori

Før gjennomføringen av den empiriske analysen er det interessant å se kontantstøtten i lys av en økonomisk teori, og hvordan aktørene endrer adferd som følge av den. I dette kapittelet vil jeg derfor sette opp en økonomisk modell og se på hvilke teoretiske effekter vi kan forvente oss at kontantstøtten vil gi, og forklare disse effektene ut i fra standard mikroøkonomisk teori.

4.1 Standard økonomisk modell

Modellen som benyttes for å forklare hvordan aktørene vil endre adferd som følge av kontantstøtten er en modell som tas utgangspunkt i en standard økonomisk modell. Det antas at personene i modellen er rasjonelle og nyttemaksimerende, og derfor maksimerer verdien av fritid og konsum med hensyn på egen timelønn og total tidsramme.

Modellen settes opp slik²¹:

$$\max U = u(c, l) \text{ gitt}$$

$$(1) wT = wl + pc$$

$U = \text{nytte}$, $c = \text{konsum}$, $l = \text{fritid}$, $T = \text{total tidsramme}$, $w = \text{lønn fra arbeid}$,

$p = \text{pris konsumvare}$

Konsumentenes totale nytte øker med hensyn på både fritid og konsum, noe som betyr at når inntekten øker så vil aktøren ønske både å øke konsumet og øke antall timer fritid. Den marginale nytten med hensyn på begge innsatsfaktorer er fallende, slik at vi antar at begge godene er normale goder. Dette betyr at den subjektive verdsettingen av et gode er fallende med hensyn på beholdningen av godet.

$$\frac{\delta u(c, l)}{\delta c} > 0, \frac{\delta u(c, l)}{\delta l} > 0 \quad \text{Positiv marginalnytte med hensyn på begge faktorer}$$

$$\frac{\delta^2 u(c, l)}{\delta c^2} < 0, \frac{\delta^2 u(c, l)}{\delta l^2} < 0 \quad \text{Avtagende marginalnytte med hensyn på begge faktorer}$$

²¹ Modellen er hentet fra Borjas, G.J. s 27.

(1) kan omformuleres til et uttrykk for konsumet slik:

$$(2) c = \frac{(T-l)w}{p}$$

Fritid i denne sammenhengen blir definert som den delen av total tidsramme som ikke omfattes av arbeidstid, slik at dersom fritid øker betyr dette at aktøren har redusert sitt arbeidstilbud.

$$T = l + n, \quad n = \text{antall arbeidstimer, der } 0 \leq l \leq T$$

Dersom optimal tilpasning gir en situasjon hvor den marginale nytten av fritid er strengt positiv, altså en situasjon hvor vi har en hjørneløsning hvor teoretisk sett optimal fritid er større eller lik total tidsramme, vil aktørene trekke seg helt ut av arbeidslivet og ikke jobbe.

$$\frac{\delta U(c,l)}{\delta l^*} > 0 \text{ som indikerer } l^* > T, \text{ der } l^* = \text{fritid i optimal tilpasning}$$

$$\text{Betingelsen } 0 \leq l \leq T \text{ gir dermed } l^* = T, n = 0 \text{ når } \frac{\delta U(c,l)}{\delta l^*} > 0$$

Konsum omfatter i modellen alt som konsumeres, og dermed også barnepass. Prisen konsumvarer kan vi se på som en eksogent gitt størrelse i denne sammenhengen, mens prisen på barnehage er maksprisen, og prisen på fritid er lik konsumentens timelønn. Ved høy lønn er kostnaden av å redusere arbeidstid høy, og tilsvarende lav ved lavere lønn. Kontantstøtte er foreløpig ikke en del av modellen, og tas inn senere for å se hvilke effekter den gir.

4.1.1 Optimal tilpasning i modellen

Konsumenten er nyttemaksimerende og ønsker å finne den tilpasningen som gir en beholdning av konsum og fritid, (c, l) , som maksimerer nyttefunksjonen, slik at $u(c^*, l^*)$ der c^* og l^* er de verdiene av konsum og fritid som gir optimal tilpasning.

Ligning (2) gir konsum som en funksjon av fritid:

$$(2) c = \frac{(T-l)w+I}{p}$$

Ved hjelp av denne sammenhengen kan nyttefunksjonen deriveres med hensyn på fritid ved hjelp av delvis integrasjon:

$$\frac{dU}{dl} = \frac{\delta U}{\delta c} * \frac{dc_i}{dl} + \frac{\delta U}{\delta l} = 0$$

Dette kan omformuleres til:

$$-\frac{\delta U / \delta l}{\delta U / \delta c} = \frac{dc}{dl}$$

Når (2) deriveres med hensyn på fritid får vi:

$$\frac{dc}{dl} = -\frac{w}{p}$$

Den optimale tilpasningen blir dermed:

$$(3) \frac{\delta U / \delta l}{\delta U / \delta c} = \frac{w}{p}$$

Tolkningen av likevekten gitt i ligning (3) gir at den subjektive, marginale verdsettingen av fritid (MRS) målt i enheter av konsum er lik det faktiske bytteforholdet (MRTS) mellom godene fritid og konsum, som er reallønnen. Dette betyr at konsumenten vil tilpasse seg slik at markedets verdsetting av fritid er lik konsumentens verdsetting av fritid, målt i enheter av konsum. Konsumenten vil altså ved optimal tilpasning ha en beholdning av fritid og konsum som gjør at han eller hun ikke kan øke nytten ved å endre tilpasning.

4.2 Kontantstøttens effekter

Kontantstøtte tas inn i modellen ved at man kan motta en ytelse for ikke å velge barnehage, mot at man selv passer egne barn. Her velger jeg å se bort fra at man kan benytte seg av kontantstøtte ved å betale en dagmamma eller lignende, fordi det gjør modellen for komplisert. Tid brukt på pass av egne barn defineres som K , der $K \geq 0$. Total tidsramme fordeler seg dermed slik:

$T = l + n + K$, noe som betyr at bruk av kontantstøtte fører til redusert arbeidstilbud på linje med økt fritid.

Satsen på kontantstøtten er gitt ved s. Konsumentens budsjettbetingelse når kontantstøtte er tatt inn i modellen er dermed gitt ved:

$$(5) wT + sK = wl + p_b B + p_k c_k + wK$$

der $p_b =$ pris barnehage, $B =$ konsum av barnehage, $p_k =$ prisen konsumvarer, $c_k =$ andre konsumvarer

Innføringen av kontantstøtte i modellen gir økt arbeidsfri inntekt gjennom sK , men fører også til tapt arbeidsinntekt gjennom wK , ved at bruk av kontantstøtte fører til redusert arbeidstilbud.

4.2.1 Effekten på den reelle barnehageprisen

Den direkte prisen på en barnehageplass, altså maksprisen, settes lik p_b . Bruken av barnehage og kontantstøtte henger tett sammen, og derfor vil den reelle prisen bli påvirket av andre faktorer, og settes lik p_B . Bruk av barnehage gjør at foreldrene kan jobbe i stedet for å passe barnet selv, men da har de ikke rett på kontantstøtte. Den reelle prisen på barnehage påvirkes derfor ved at foreldrene går glipp av gevinsten av kontantstøtten, men mottar gevinsten av å arbeide.

$$(6) p_B = p_b - (w - s)K$$

$$\frac{\delta p_B}{\delta p_b} > 0, \frac{\delta p_B}{\delta s} > 0, \frac{\delta p_B}{\delta w} < 0$$

Av ligning (6) og tilhørende førstederiverte ser vi at den reelle prisen på en barnehageplass, p_B , stiger når maksprisen og satsen på kontantstøtte øker. Høy sats på kontantstøtte gir en økning i den reelle prisen på barnehage, fordi kontantstøtten belønner de som velger alternativet. Den reelle prisen på barnehage er lavere for de med høy inntekt, fordi kostnaden av å redusere arbeidstilbudet for å passe egne barn er høyere for disse enn for de med lavere inntekt.

4.2.2 Endring i valg av barnetilsyn og arbeidstilbud

Kontantstøtten gir to effekter på valget av barnetilsyn og arbeidstilbud, en substitusjonseffekt og en inntektseffekt. Substitusjonseffekten er at ordningen fører til at den reelle prisen på barnehage øker, som vist i ligning (6). Økt pris på et gode fører normalt til at konsumentene vil substituere seg bort fra dette, enten helt eller delvis. Substitusjonseffekten tilsier derfor at kontantstøtten fører til redusert etterspørsel etter barnehage, og dermed redusert arbeidstilbud, slik at flere velger å passe barn selv når de blir kompensert for det.

Inntektseffekten av kontantstøtten ser vi av ligning (5), hvor bruk av kontantstøtte gir redusert arbeidsinntekt lik wK , og økt arbeidsfri inntekt lik sK . Kostnaden av å velge kontantstøtte, og dermed redusere arbeidstilbudet, vil være langt høyere for en med høy inntekt, w , enn for en

med lav inntekt. Samtidig er gevinsten av å velge kontantstøtte, sK , lik for alle mottakere. Inntektseffekten tilsier derfor at de med høy inntekt vil etterspørre barnehage og opprettholde arbeidstilbudet, fordi alternativkostnaden av kontantstøtte er høy, mens denne effekten er svak for de med lav eller ingen inntekt.

For de med høy inntekt vil inntektseffekten være langt sterkere enn substitusjonseffekten, og for de med lav eller ingen arbeidsinntekt vil substitusjonseffekten dominere. Det betyr at vi ut i fra den økonomiske modellen kan trekke konklusjonen at kontantstøtte fører til at de med høy inntekt velger barnehage, mens de med lav inntekt i større grad vil substituere seg over på kontantstøtte og dermed redusere arbeidstilbudet sitt.

5 Empirisk analyse

Resultater fra tidligere empiriske studier av kontantstøtten, som er grundigere diskutert i avsnitt 3.1.1, viser tegn på at kontantstøtten har til en negativ effekt på arbeidstilbudet. Felles for alle disse studiene er at de har sett på effektene av kontantstøtten rundt og like etter innføringen av ordningen. Situasjonen er nå helt annerledes med nærmest full barnehagedekning og langt færre brukere av kontantstøtten, noe som gjør at valget mellom barnehage og kontantstøtte er langt mer reelt enn tidligere og i større grad reflekterer foreldrenes faktiske preferanser. Dette gjør at vi kan se på ordningen i en helt ny kontekst, og undersøke om resultatene fra tidligere studier fortsatt er gjeldende. I tillegg vil avviklingen av kontantstøtten for toåringer i 2012 gi en helt spesiell mulighet til å sammenligne situasjonen før og etter avviklingen, og analysere effektene ordningen har.

Ut i fra økonomisk teori kan vi forvente at en avvikling av kontantstøtten vil gi en positiv effekt på arbeidstilbudet blant de gruppene som i stor grad benytter seg av ordningen, noe som er grundigere diskutert i kapittel 4. I dette kapitlet vil jeg gjennomføre en empirisk analyse av kontantstøtten, hvor jeg ser på mødrene til toåringer før og etter avviklingen av kontantstøtten for toåringer i 2012. Denne analysen vil gi svaret på hvilke effekter kontantstøtten har på mødrenes arbeidstilbud, og dermed kan vi undersøke om disse empiriske resultatene samsvarer med de teoretiske resultatene i kapittel 4 som viste at kontantstøtten fører til redusert arbeidstilbud blant de med lavere inntekter hvor substitusjonseffekten er større enn inntektseffekten.

5.1 Det kontrafaktiske utfallet

Formålet med den empiriske analysen er å finne hvilken effekt kontantstøtten har på mors arbeidstilbud i dagens situasjon med høy barnehagedekning i hele landet. Dette gjøres i analysen gjennom å finne ut hvordan avviklingen av kontantstøtten påvirket mødrenes arbeidstilbud. Teoretisk betyr det at jeg også må finne det kontrafaktiske utfallet av avviklingen av kontantstøtten. Det kontrafaktiske utfallet er hva som hadde vært annerledes dersom ordningen med kontantstøtte ikke hadde blitt avviklet, altså hvordan mødrenes arbeidstilbud hadde vært dersom foreldrene til toåringer fortsatt hadde hatt rett på kontantstøtten. Det jeg ønsker å finne er derfor den direkte effekten kontantstøtten har på

arbeidstilbudet når alle andre effekter holdes utenfor og korrigeres for. Det er ikke tilfeldig hvem som mottar kontantstøtte, noe som er grundig diskutert i avsnitt 2.1.3, og karakteristikkene ved personene som mottar kontantstøtte er forskjellige fra de som ikke mottar ytelsen. Dette fører til at det vil være et betydelig innslag av seleksjon som må korrigeres for i analysen gjennom bruk av en kontrollgruppe. Når jeg ser på effekten før og etter avviklingen vil i tillegg tidsperiodene som sammenlignes være forskjellige, og dermed vil analysen også fange opp andre effekter som følge av at analysen tar for seg en lengre tidsperiode. For å finne det kontrafaktiske utfallet må derfor effektene som knyttet til seleksjon og tid fanges opp og korrigeres for.

Det kontrafaktiske utfallet kan naturligvis ikke observeres, og utfordringen blir dermed å finne det beste estimatet på denne effekten. Teoretisk sett vil den optimale måten å gjennomføre en slik analyse være å gjøre det slik at hvem som mottar kontantstøtte statistisk sett er tilfeldig fordelt. Dette vil innebære at det tilfeldig trekkes ut et utvalg barn i en gruppe, og disse blir gitt kontantstøtte. Samtidig trekkes det ut en gruppe barn som ikke blir gitt kontantstøtte. På den måten vil kontantstøtte være tilfeldig fordelt på en rekke barn i representative utvalg. Da kan man i etterkant se på forskjellene mellom disse gruppene og finne det kontrafaktiske utfallet, fordi kjennetegn ved barn og foreldre er statistisk sett likt fordelt i de to gruppene.

5.2 Beskrivelse av analysen

Metoden som er beskrevet i avsnittet over ville være den beste metoden å undersøke hvilken effekt kontantstøtten har på mors arbeidstilbud. Dette ville innebære at da ordningen ble avviklet, så fikk en tilfeldig valgt gruppe beholde ordningen, slik at vi i ettertid kunne sammenligne de som fortsatt hadde kontantstøtte og de som ikke hadde det. Problemet med denne fremgangsmåten er at det ville være politisk urealistisk å gjennomføre et slikt eksperiment, fordi det ville innebære at noen hadde rett på en ytelse som andre ikke fikk, basert på tilfeldigheter.

For å finne et estimat på effekten av kontantstøtten vil jeg derfor gjennomføre en empirisk forskjell-i-forskjell analyse. Dette gjøres ved å se på sammenhengen mellom mors arbeidstilbud og om barnet hadde rett på kontantstøtte, og kontrollere for seleksjon og andre forskjeller i utvalget. 1. august 2012 ble kontantstøtten avviklet for toåringer, både for nye og

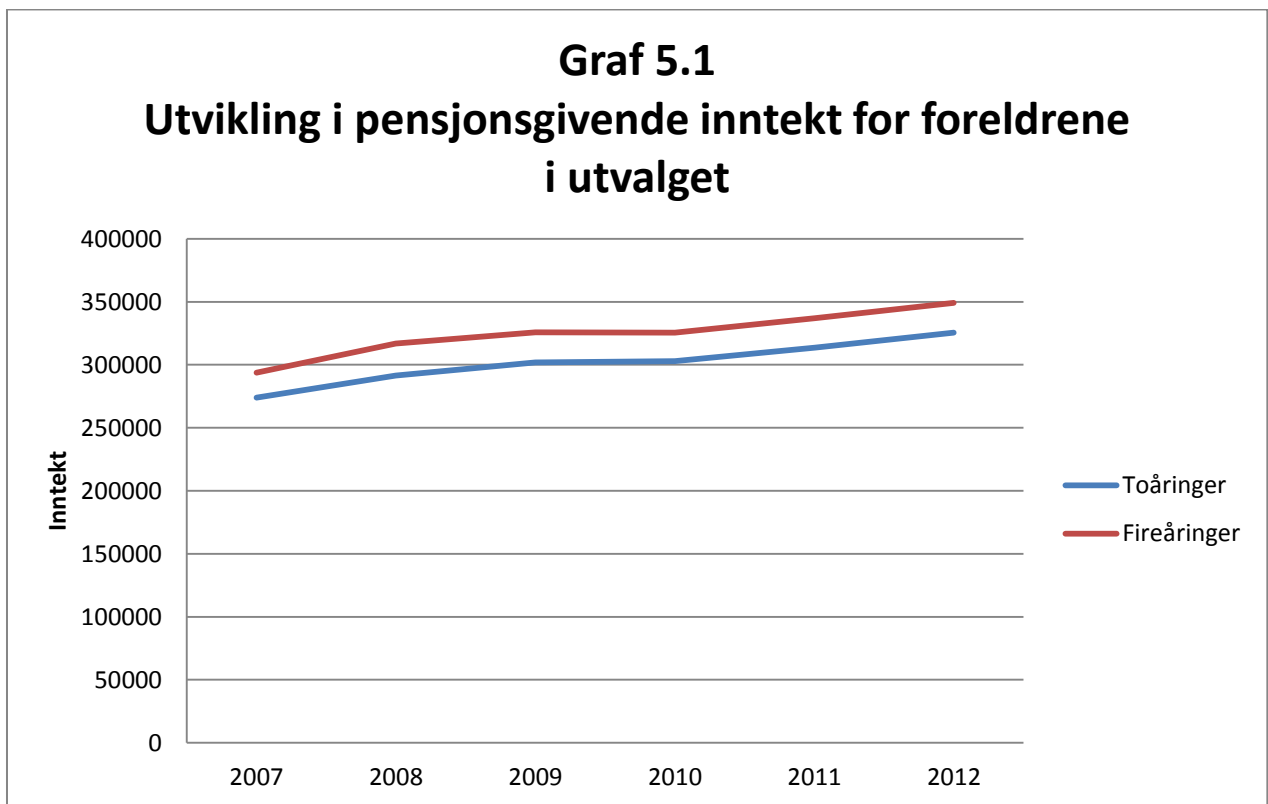
løpende tilfeller²². Fra og med 1. august hadde dermed ingen foreldre til toåringer rett på kontantstøtte. Det betyr at foreldre til barn født i 2009 hadde rett på kontantstøtte da barnet var to år, i motsetning til foreldre til barn født etter 1. august 2010. Dette gir en god mulighet til å gjennomføre en slik analyse, og dermed sammenligne før og etter denne avviklingen for å finne et estimat på effekten som avviklingen av kontantstøtten hadde på mødrenes arbeidstilbud.

Utfordringene knyttet til seleksjon, og andre forskjeller i utvalget må kontrolleres for, og dette gjøres ved å bruke en kontrollgruppe som ikke ble påvirket av endringen. Når en kontrollgruppe brukes ønsker vi at denne gruppen er mest mulig lik som utvalget som analyseres. Hvis det er for stor forskjell på utvalget og kontrollgruppen vil andre uobserverbare effekter ikke bli fanget opp og korrigert for i estimatet. Det er ikke tilfeldig hvem som får barn, og hvem som ikke får det. Personer som forblir barnløse har for eksempel oftere lav inntekt og lav utdanning (Lappegård og Rønsen 2011). I tillegg er lønn ofte positivt korrelert med antall år i arbeid, slik at personer med lengre tilknytning til arbeidsmarkedet har en tendens til å tjene mer og ha en annen lønnsutvikling enn de med kortere tilknytning. Derfor er det naturlig å bruke personer som også har fått barn nylig, og som har omtrent den samme tilknytningen til arbeidsmarkedet. Kontrollgruppen jeg velger å bruke blir derfor foreldre til barn født i 2007 og 2008, som fylte fire år i henholdsvis 2011 og 2012. Det er rimelig å anta at disse i stor grad ligner på gruppen med foreldre til toåringer, men dette skal jeg se nærmere på i den videre analysen.

Tidsdifferensen mellom kohortene i analysen er såpass liten at forskjellene mellom dem trolig er små. Dette gjør at estimatet på det kontrafaktiske utfallet blir bedre, da utfordringen knyttet til seleksjon i utvalget er mindre. Det er ikke tilfeldig hvilke barn som har og ikke har rett på kontantstøtte i vårt utvalg, fordi det henger sammen med hvilket år barnet er født. Utvalget med de som hadde rett på kontantstøtte kan derfor ikke anses som tilfeldig valgte, og for å finne den det kontrafaktiske utfallet må det korrigeres for eventuelle forskjeller mellom kohortene. Likevel ble kontantstøtten for toåringer vedtatt avviklet ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012, altså var barna i utvalget allerede født da dette ble vedtatt. Dette betyr at foreldrene ikke hadde mulighet til å påvirke tidspunktet for barnets fødsel som følge av avviklingen av kontantstøtten, og dermed vil rett på kontantstøtte være eksogent gitt i

²² Prop. 8 L (2011–2012)

modellen. Dermed unngås at effekten går begge veier, noe som ville ført til en overestimering av effekten.



Tidsperioden som analyseres er 2011 og 2012, og når vi bruker fireåringene som kontrollgruppe vil trenden i arbeidsmarkedet og lønnsvekst fanges opp. Dersom trenden i arbeidsmarkedet er at småbarnsforeldre har høyere inntektsvekst enn andre grupper, fanges dette opp ved å bruke en kontrollgruppe i de samme årene, fordi kontrollgruppen da har samme trendvekst i lønningene. Utviklingen i pensjonsgivende inntekt for mødre til henholdsvis toåringer og fireåringer er vist i graf 5.1. Her ser vi tydelig at trenden i pensjonsgivende inntekt er lik for foreldre til toåringer og fireåringer i perioden 2007-2012, noe som betyr at det å bruke foreldre til fireåringer som kontrollgruppe for å korrigere for seleksjon og andre effekter er et godt verktøy for å finne den effekten jeg ønsker å undersøke.

5.3 Konstruksjon av empirisk modell

For å gjennomføre den empiriske analysen av avviklingen av kontantstøtten i 2012 konstruerer jeg en modell for å kunne finne den isolerte effekten denne avviklingen hadde på mødrenes arbeidstilbud.

5.3.1 Effekten på mors arbeidstilbud

Modellen konstrueres ved å kjøre en regresjonsanalyse med mors arbeidstilbud som avhengig variabel, med hensyn på en variabel som indikerer om barnet er født i 2010-kohorten og en rekke andre variabler for å korrigere for seleksjon, alder, lønnsvekst og andre effekter.

Modellen estimeres med OLS på et utvalg av fireåringer født i 2007 og 2008, og toåringer født i 2009 og 2010. Ligningen for regresjonsanalysen er gitt ved:

$$(7) y_t = \beta + \gamma * alder + \mu * post + \theta * effekt + \delta_k + e_t$$

Der y_t er pensjonsgivende inntekt i år t og en indikator på arbeidstilbudet, β er en konstant, $alder$ indikerer om barnet er toåring og dermed født i 2009 eller 2010, $post$ indikerer at inntekten er hentet i 2012. $effekt = alder * post$, og indikerer at barnet er toåring og ikke hadde rett på kontantstøtte, e_t er feilledet. δ_k fanger opp og korrigerer for diverse karakteristikk ved mødrene, og er formulert slik:

$$(8) \delta_k = \varphi_1 y_{t-3} + \varphi_2 morutd_k + \varphi_3 samboer_k + \varphi_4 age_t + \varphi_5 age_t^2 + \varphi_6 y_{10} + \varphi_7 first$$

Der y_{t-3} er pensjonsgivende inntekt i år $t - 3$, $morutd_k$ er mors utdanning i år k , $samboer_k$ indikerer om foreldrene var samboere i år k , age_i indikerer alderen til mor i år t , y_{10} indikerer om mors inntekt i år $t - 3$ var blant de 10 prosent høyeste, og $first$ indikerer om barnet i utvalget var mors første barn.

$$k = 2007, 2008, 2009, 2010, t = 2011, 2012$$

Formålet med regresjonsanalysen er å finne koeffisientene til parameterne i ligning (7).

Parameteren γ gir forskjellen i inntekt mellom foreldre til toåringer og fireåringer, og μ gir lønnsveksten i utvalget fra 2011 til 2012. Parameterne φ_1 , φ_2 , φ_3 , φ_4 , φ_5 , φ_6 og φ_7 gir forskjellen i inntekt knyttet til mødrenes utdanningsnivå, tidligere inntekt, samboerstatus, alder og fødselshistorikk. Når alle disse parameterne tas inn i ligning (7), og dermed fanger opp at inntekten påvirkes av disse variablene, vil verdien til θ gi forskjellen mellom de toåringene som hadde rett på kontantstøtte og de som ikke hadde det. Det vil si at θ er estimatet på effekten avviklingen av kontantstøtten hadde på mødrenes arbeidstilbud.

Antall arbeidstimer er ikke oppført i datamateriale, men på grunn av at arbeidstilbud er positivt korrelert med pensjonsgivende inntekt²³ brukes inntekt som et mål på arbeidstilbud i analysen. Foreldrene i de to kohortene er i all hovedsak ikke de samme personene, slik at sammenligningen blir på populasjonsnivå, og ikke på individnivå.

5.3.2 Forskjell-i-forskjell analyse

Estimatet på det kontrafaktiske utfallet, altså hva som hadde vært annerledes om kontantstøtten ikke ble avvirket, finner jeg gjennom koeffisienten til parameteren θ i ligning (7). Dette estimatet finner jeg i ligning (7) ved å bruke en forskjell-i-forskjell analyse. Dette er en analyse som brukes til å finne ut hvordan en bestemt gruppe ble påvirket av en hendelse, ved å trekke fra endringen en kontrollgruppe som ikke ble påvirket av hendelsen hadde i samme tidsperiode. Derfor trekkes forskjellene i inntekt mellom foreldre til to- og fireåringer, og mellom foreldre hvor inntekten måles i 2011 og i 2012, ut i ligning (7) gjennom variabler som fanger opp disse forskjellene. For at estimatet skal bli mest mulig presist vil jeg sammenligne mødre med de samme karakteristikken, og dette gjøres gjennom å korrigere for disse forskjellene med variabelen δ_k , som er beskrevet i ligning (8).

Foreldrene til to- og fireåringer vil ha forskjellig inntektsnivå, som vist i graf 5.1, og denne forskjellen fanges opp i ligningen ved variabelen *alder*. Når inntekten til foreldrene, som brukes som et mål på arbeidstilbudet, ikke hentes fra samme år vil forskjellen mellom kohortene i tillegg fange opp flere effekter. Et eksempel kan være at det i 2012 var høy lønns- og prisvekst i økonomien som følge av høykonjunktur eller et generøst lønnsoppgjør, og at foreldrenes inntekt derfor har økt. En høykonjunktur vil også slå ut i lavere arbeidsledighet som også fører til økt arbeidsinntekt i utvalget. Et annet tilfelle kan være at endringene som er fanget opp skyldes endringer i innretningen av enkelte velferdstilbud eller andre endringer som slår ut i høyere eller lavere arbeidstilbud. Hvis disse effektene ikke fjernes fra estimatet vil konklusjon som trekkes være feilaktig, fordi den også fanger opp andre trender. Disse effektene knyttet til lønnsvekst og eventuelle andre endringer i overgangen fra 2011 til 2012 fanges i ligning (7) opp av variabelen *post*, og dermed trekkes disse effektene ut av estimatet på det kontrafaktiske utfallet.

²³ Pensjonsgivende inntekt: Med enkelte unntak er pensjonsgivende inntekt det samme som personinntekt etter skatteloven. Dette inkluderer fordel vunnet ved arbeid (lønn, honorarer), beregnet personinntekt fra næring, ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt (sykepenger) og enkelte ytelser fra folketrygden (rehabiliteringspenger, atføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Kilde: Store Norske Leksikon

Når forskjellene knyttet til barnets alder, tidspunkt for måling av inntekt og seleksjon er trukket fra i forskjell-i-forskjell analysen sitter vi igjen med estimatet på effekten av avviklingen. I ligning (7) er denne gitt ved variabelen *effekt*. Denne variabelen er en dummy variabel som indikerer om foreldrene til en toåring ikke hadde rett på kontantstøtte. Dersom det var slik at mødre økte arbeidstilbudet som følge av at de ikke lenger kunne ta ut kontantstøtte, vil resultatene i modellen vise at koeffisienten til dummy variabelen er positiv. Et slikt positiv utslag vil bety at arbeidstilbudet er høyere for mødre som fikk barn i 2010 enn for de som fikk barn i 2009 som følge av at førstnevnte ikke hadde rett på kontantstøtte, når alle andre effekter er korrigert for.

5.4 Data

5.4.1 Fakta om datasettet

For å gjennomføre den empiriske analysen benyttes data på individnivå om barnets fødselsdato og antall søsken, i tillegg til diverse karakteristika ved foreldrene. Data med informasjon om foreldrenes inntekt, utdanningsnivå, sivilstatus og innvandrerbakgrunn er hentet fra Statistisk Sentralbyrå sine registre. Mors inntekt²⁴ i året der barnet fylte to år brukes som en indikator på mødrenes arbeidstilbud i analysen. I tillegg hentes mødrenes pensjonsgivende inntekt i året før barnet ble født inn i datasettet, og brukes som en variabel i ligning (8) for å korrigere for forskjeller i tidligere inntektsnivå i utvalget. Antall år med skolegang ved barnets fødsel brukes som et mål for foreldrenes utdanningsnivå²⁵. For å kunne skille mellom de som har fullført videregående opplæring og høyere utdanning konstrueres dummyvariabler som indikerer dette, ved hjelp av variabelen for antall år med skolegang. Foreldrenes sivilstatus gir kun informasjon om foreldrene bodde sammen eller ikke da barnet ble født, slik at gifte og ugifte samboende foreldre behandles likt. Data på foreldrenes fødeland hentes fra også Statistisk Sentralbyrå sine registre, hvor mors fødeland benyttes for å kategorisere barnet etter innvandrerbakgrunn. I tillegg er det i dataene 6 kategorier på forskjellig tilknytning til Norge, som brukes for å lage et skille i datasettet mellom personer med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn, og personer med vestlige innvandrerbakgrunn eller

²⁴ For å unngå at ekstreme verdier gir skjevhet i resultatene har jeg omdannet inntekten til den høyeste prosenten. Rent praktisk betyr det at for de som tjener mer enn de 99 prosent andre i utvalget, så settes inntekt lik den høyeste verdien blant de 99 prosent laveste inntektene.

²⁵ I 1997 ble grunnskolen utvidet til 10 år. Dette er korrigert for i datasettet, slik at fullført 9-årig grunnskole omgjøres til 10 år med skolegang.

norskfødte uten innvandrerbakgrunn²⁶. Dette fordi vestlige innvandrere har mange av de samme karakteristikene som norske uten innvandrerbakgrunn, og bruker kontantstøtte i omtrent samme grad.

5.4.2 Definisjoner i datasettet

I avsnitt 2.1.3 diskuteres det hvilke karakteristikk som kjennetegner de som velger å benytte seg av kontantstøtten, og hva som kjennetegner de som i svært liten grad bruker ordningen. Disse karakteristikene er som tidligere nevnt utdanningsnivå, inntektsnivå og innvandrertilknytning. For å kunne ha en presis diskusjon med bruk av disse termene vil jeg definere de som vist i avsnittet under, men det er viktig å påpeke at disse definisjonene er ment for å ha en presis diskusjon i denne oppgaven, og skillet mellom høyt og lavt inntekts- og utdanningsnivå vil derfor kunne være definert annerledes i andre forskningsrapporter.

Utdanning²⁷:

Høy utdanning defineres som personer med minst en bachelorgrad. Personer som har fullført videregående skole, men ikke tatt høyere utdanning er definert som middels utdanningsnivå. Lav utdanning er definert som personer som ikke har fullført videregående skole.

Inntekt:

For å definere de forskjellige inntektsnivåene i datasettet omdannes mødrenes inntekt til en skala fra 0 til 100. Den laveste inntekten settes lik 0, gjennomsnittsinntekten settes lik 50, og den høyeste inntekten settes lik 100, og resten av inntektene fordeler seg på skalaen i forhold til disse. De forskjellige inntektsnivåene er definert ut i fra denne skalaen slik:

Lav inntekt: $y \in (0,25)$, middels inntekt: $y \in (25,75)$, høy inntekt: $y \in (75,100)$, der y er mors inntekt i året før barnet ble født. Inntekten hentes i året før barnet ble født for å forhindre at inntekten blir påvirket av endringen i kontantstøtten, og dermed hadde blitt endogen i modellen. Det er naturlig at det i denne perioden like etter fødsel er stor forskjell på mødre og fedres inntekt, og høy og lav inntekt er derfor definert i forhold til andre mødre.

²⁶ Innvandrere er her definert som først- eller andregenerasjonsinnvandrere. Ikke-vestlige innvandrere er definert som en person hvor mors fødeland ligger i Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, eller Europa utenom EU og EØS. Vestlige innvandrere er definert som personer fra EU- og EØS-land, USA, Canada, Australia eller New Zealand.

²⁷ Mange i utvalget har ukjent utdanningsnivå, spesielt blant personer med innvandrerbakgrunn, og disse fjernes fra analysen når jeg ser på diverse undergrupper knyttet til utdanning.

Innvandrertilknytning:

Innvandrerbakgrunn er definert ut i fra SSB sin standarddefinisjon knyttet til vestlig- og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Ikke-vestlig bakgrunn er første- eller andregenerasjonsinnvandrere med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, eller Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU eller EØS. Vestlig bakgrunn er norskfødte uten innvandrerbakgrunn og første- eller andregenerasjonsinnvandrere med bakgrunn fra EU- eller EØS-land, USA, Canada, Australia eller New Zealand.

5.4.3 Bakgrunnskjennetegn ved foreldrene i utvalget

I tabell 5.1 vises gjennomsnittsverdiene for inntekt, og andelen som har fullført videregående og høyere utdanning blant foreldrene til barna i de fire årskullene i utvalget. I tillegg vises antallet observasjoner i de forskjellige kohortene og andelen samboere.

Tabell 5.1						
Karakteristikker ved foreldrene i utvalget						
Barnets alder	Fireåringer			Toåringer		
Kohort	2007	2008	Forskjell	2009	2010	Forskjell
Andel samboere	69,6 %	70,5 %	0,8 %	71,1 %	73,2 %	2,1 %
Inntekt mor	336919	349194	12275	313647	325653	12006
Inntekt far	616043	635459	19416	580617	600903	20286
Mor fullført vgs	66,7 %	67,8 %	1,1 %	68,9 %	70,3 %	1,4 %
Far fullført vgs	64,9 %	65,8 %	0,9 %	66,6 %	67,9 %	1,2 %
Mor fullført høyere utdanning	41,7 %	42,8 %	1,1 %	44,4 %	46,0 %	1,6 %
Far fullført høyere utdanning	31,2 %	31,9 %	0,7 %	32,2 %	33,4 %	1,2 %
Utdanning ukjent mor	15,4 %	15,2 %	-0,2 %	14,0 %	12,3 %	-1,7 %
Utdanning ukjent far	15,6 %	15,2 %	-0,4 %	14,3 %	13,2 %	-1,2 %
Antall observasjoner	63458	64735	1277	65296	63523	-1772

Det interessante er å se hvilke forskjeller det er i karakteristikkene ved foreldrene til toåringene født i henholdsvis 2009 og 2010, og tilsvarende hvilke forskjeller det er blant fireåringene født i 2007 og 2008. Dersom det er til dels store forskjeller innad i gruppene av to- og fireåringer betyr det at det er større effekter som må korrigeres for i analysen. Det er i

tillegg viktig å undersøke om forskjellene mellom årskullene er urovekkende store, da dette kan være en indikator på at datasettet inneholder feil eller mangler.

Av tabellen kan vi lese at karakteristikkene innad i gruppene er ganske like. Lønnsveksten blant begge foreldregruppene er tilnærmet lik, og utdanningsnivået er svakt økende for begge kjønn. Det økende utdanningsnivået kan se ut som følger en trendvekst, noe som gjør at forskjellen mellom kohortene trolig ikke skyldes seleksjon. Av de største forskjellene mellom årskullene er forskjellen i andelen samboere og ukjent utdanningsnivå for 2010-kohorten, likevel er ikke forskjellene så store at det tyder på at datasettet inneholder feil eller mangler i parameterne.

5.5 Forventede effekter i analysen

Bruken av kontantstøtte har gått betraktelig ned de siste årene, som vist i tabell 2.3. Dette gjør at en stor andel av utvalget ikke ble påvirket av avviklingen i 2012. Når store deler av utvalget ikke ble påvirket kan det føre til at potensielle effekter av avviklingen forsvinner når man ser på hele utvalget, fordi de som påvirkes er få. I gjennomføringen av den empiriske analysen vil jeg ta utgangspunkt i den økonomiske modellen og de forskjellige effektene av kontantstøtten som ble diskutert i kapittel 4. Resultatene fra denne teoretiske modellen var at vi kan forvente at kontantstøtten har en negativ effekt på mødrenes arbeidstilbud blant de med lavere inntektsnivå. Dette skjer fordi substitusjonseffekten er sterkere enn inntektseffekten for de med lav eller ingen arbeidsinntekt. Det vil derfor være interessant å bryte resultatene ned på forskjellige inntektsnivåer, ut i fra innteksdefinisjonene i avsnitt 5.4.2, og se om resultatene i den empiriske analysen samsvarer med de teoretiske resultatene i kapittel 4.

En av forutsetningene i den teoretiske modellen i kapittel 4 var homogene aktører med like preferanser. Dette er en forutsetning som fraviker fra virkeligheten, og vi må derfor i tillegg til resultatene fra den teoretiske modellen se på hvordan bruken av kontantstøtten har vært de seneste årene. Fra avsnitt 2.1.3 vet vi at bruken av kontantstøtte er til dels omfattende blant enkelte grupperinger i befolkningen. Ordningen har de seneste årene i grove trekk blitt brukt av personer med lavere utdannings- eller inntektsnivå og blant personer med ikke-vestlige innvandringsbakgrunn. Dersom kontantstøtten har negativ effekt på arbeidstilbud vil det være naturlig at vi finner større effekter blant gruppene som har benyttet seg av ordningen i stor grad enn blant de gruppene som har brukt kontantstøtte i svært liten grad. Det vil derfor være interessant i den videre analysen å se resultatene i lys av dette, og dermed bryte de ned med

hensyn på innvandrerbakgrunn, inntekts- og utdanningsnivå. Forventningen ut i fra den økonomiske modellen, som ble diskutert i kapittel 4, blir derfor at kontantstøtten vil ha en negativ effekt på arbeidstilbudet. Når kontantstøtten nå avvikles vil vi da forvente å se et økt arbeidstilbud som følge av det økte incentivet til å arbeide.

5.6 Mulige svakheter ved analysen

En svakhet ved den empiriske analysen av avviklingen i 2012 er at det kun ses på den helt kortsiktige effekten på arbeidstilbudet, noe som er naturlig siden kontantstøtten er en tidsavgrenset ordning. Vi vet fra avsnitt 2.1.3 som oppsummerte bruken av kontantstøtten at de som i all hovedsak benytter seg av ordningen er ikke-vestlige innvandrere og personer med lavt utdanningsnivå. Det betyr at de som bruker kontantstøtte i noe mindre grad er tilknyttet arbeidsmarkedet enn resten av befolkningen forøvrig. Selv om en avvikling av kontantstøtten i henhold til økonomisk teori tilsier at flere vil ha lønnet arbeid og jobbe mer er det naturlig å tenke seg at det vil være noe friksjon i arbeidsmarkedet. Denne friksjonen fører til at mange vil bruke noe tid på å komme seg ut i arbeidsmarkedet, grunnet svak arbeidsmarkedstilknytning, dårlig språkkunnskaper og lav formell utdanning, og dette vil kunne føre til at effekten ikke fanges opp når jeg i analysen ser på den helt kortsiktige effekten på arbeidstilbudet. I tillegg vil den eventuelle gevinsten først komme etter 1. august, da kontantstøtten ble avviklet for toåringene, mens vi ser på pensjonsgivende inntekt for hele skatteåret. Gevinsten av økt arbeidstilbud vil slå ut i de siste 5 månedene av året, mens det i de første 7 månedene av året er like forutsetninger for begge kohortene. Den faktiske effekten av avviklingen av kontantstøtten vil derfor kun utgjøre 5/12 av totalestimatet. Helårseffekten på arbeidstilbudet vil derfor antageligvis være større enn resultatet av forskjell-i-forskjell analysen.

6 Resultater

Formålet med den empiriske analysen er å finne et estimat på effekten avviklingen av kontantstøtten hadde på mødrenes arbeidstilbud. Dette gjøres gjennom estimering med bruk av OLS på utvalget i analysen. Estimeringen av ligning (7) er gjort for hele utvalget, og for diverse undergrupper knyttet til innvandrerbakgrunn, inntekts- og utdanningsnivå, som definert i 5.4.2.

6.1 Effekten på mors arbeidstilbud

Effekten av avviklingen av kontantstøtten er gitt i ligning (7) ved variabelen *effekt*, og koeffisienten til denne variabelen er estimatet på denne effekten. Resultatene fra regresjonene av ligning (7) er gitt i tabell 6.1 med verdiene på *effekt*, og tilhørende standardavvik og p-verdi for variabelen.

Tabell 6.1²⁸				
Resultater empirisk analyse				
Gruppe	Verdi	Standardavvik	P-verdi	Observasjoner
Hele utvalget	3942,75	1245,808	0,002*	257012
Inntektsnivå				
Høy inntekt	2103,73	2888,033	0,466	74741
Middels inntekt	3790,07	1264,077	0,003*	121517
Lav inntekt	1485,11	2262,227	0,512	60754
Utdanningsnivå				
Høy utdanning	2193,13	1655,067	0,185	118379
Middels utdanning	5369,19	1868,42	0,004*	66872
Lav utdanning	2614,88	2209,921	0,237	46206
Innvandrerbakgrunn				
Vestlig bakgrunn	4053,64	1273,718	0,001*	220948
Ikke-vestlig bakgrunn	10173,64	3544,549	0,004*	36064

*Signifikant på 95 % signifikansnivå.

²⁸ Utvalget ble også estimert med kun barn født etter 1. august siden det var da kontantstøtten ble avviklet, og dette ga tilsvarende resultater.

P-verdien til variabelen indikerer på hvilket nivå vi beholder nullhypotesen. En effekt defineres som signifikant dersom vi kan forkaste nullhypotesen $H_0: effekt_t = 0$ med 95 % sikkerhet, noe som betyr at når p-verdien overstiger 0,05, så anses effekten som ikke signifikant. Signifikante effekter er i tabellen i fet skrift og merket med en stjerne.

Resultatene i tabell 6.1 viser at avviklingen av kontantstøtten ga en signifikant positiv effekt på mødrenes arbeidstilbud. Dette tyder på at avviklingen av kontantstøtten førte til økt arbeidstilbud blant mødre. Når resultatene brytes ned på inntektsnivå ser vi av tabell 6.1 at blant mødre med et høyt eller lavt inntektsnivå var det ingen signifikant effekt på arbeidstilbudet. Av den empiriske analysen kan vi derfor ikke med like stor grad av sikkerhet si at mødre i disse gruppene økte sitt arbeidstilbud da kontantstøtten ble avviklet. Mødre med et middels inntektsnivå reagerte imidlertid på bortfallet av kontantstøtte ved å øke arbeidstilbudet sitt. Den samme tendensen ser vi når resultatene brytes ned på utdanningsnivå; blant mødre med høyt eller lavt utdanningsnivå er det ingen signifikant effekt, mens det blant mødre med middels utdanningsnivå er en positiv effekt på arbeidstilbudet. Den positive effekten på arbeidstilbudet er signifikant både blant mødre med vestlig og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Forventningene ut i fra den økonomiske modellen som ble diskutert i kapittel 4 og i avsnitt 5.5 var at også mødre med lavest utdannings- og inntektsnivå ville øke sitt arbeidstilbud da kontantstøtten ble avviklet. I resultatene i tabell 6.1 ser vi at estimatet er positivt for både mødre med henholdsvis lav inntekt og lav utdanning, men at disse effektene ikke er signifikante. Det at effektene ikke er signifikante betyr ikke at effekten er null, men at vi med like stor sikkerhet ikke kan si at effekten er forskjellig fra null. De positive estimatene for mødre med lav utdanning eller inntekt er som vi ser av tabellen relativt høye med tanke på at disse gruppene har betydelig lavere inntekt enn de med høyt inntekts- og utdanningsnivå. Dette kan dermed antyde at det var en svak positiv effekt av avviklingen av kontantstøtten for mødre med lavt inntekts- eller utdanningsnivå.

En grunn til at effekten blant mødre med lav utdanning eller inntekt var svak kan være at mange av disse ikke deltar i arbeidslivet, på grunn av svært høy reservasjonslønn. Den høye reservasjonslønnen vil i mange tilfeller skyldes holdninger knyttet til arbeid når man har små barn, som er diskutert i avsnitt 3.1.3, og reservasjonslønnen vil for mange av disse fortsatt være høyere enn lønnen i arbeidsmarkedet etter at kontantstøtten ble avviklet. En annen grunn kan være flere av momentene som ble trukket frem i avsnitt 5.6. Blant annet er det naturlig å

tenke seg at mødre i disse gruppene har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, og lavere og mindre relevant formell kompetanse. Dette gjør at selv om bortfallet av kontantstøtte ga økte økonomiske incentiver til å arbeide, så vil de bruke lenger tid på å komme seg inn på arbeidsmarkedet, og dermed blir ikke den positive effekten på arbeidstilbudet fanget opp når vi ser på de kortsiktige effektene. Det at mødre uten høyere utdanning eller med middels inntekt økte arbeidstilbudet som følge av avviklingen kan tyde på at kontantstøtten har en negativ effekt på mødrenes arbeidstilbud i dagens situasjon med høy barnehagedekning. Denne positive gevinsten ble riktignok ikke fanget opp blant de med lavest innteks- og utdanningsnivå antagelig på grunn av friksjon og mangel på full informasjon i arbeidsmarkedet. Samtidig vil mødre med lavest formell kompetanse og svakest tilknytning til arbeidsmarkedet ofte kunne motta en lavere lønn i arbeidsmarkedet enn de med middels utdanningsnivå. Dette betyr at på tross av at reservasjonslønnen falt som følge av at kontantstøtten ble avviklet, så vil lønnen i markedet fortsatt være lavere enn reservasjonslønnen for mødre med lavest utdannings- og inntektsnivå, og de vil på tross av økte incentiver til å arbeide ikke øke sitt arbeidstilbud.

Tabell 6.2			
Relativ økning i mødrenes arbeidstilbud			
Gruppe	Relativ økning	Nedre verdi	Øvre verdi
Hele utvalget	1,3 %	0,5 %	2,0 %
Middels inntektsnivå	1,3 %	0,5 %	2,2 %
Middels utdanningsnivå	2,1 %	0,7 %	3,6 %
Vestlig innvandrerbakgrunn	1,2 %	0,5 %	2,0 %
Ikke-vestlig innvandrerbakgrunn	5,1 %	1,6 %	8,7 %

Verdien på koeffisientene som ble oppgitt i tabell 6.1 var de absolutte endringene i mødrenes pensjonsgivende inntekt. For å få et bedre inntrykk av hvor store de signifikante effektene er, så er de relative endringene i mødrenes arbeidstilbud gitt i tabell 6.2 med tilhørende 95 % - konfidensintervaller. Av tabellen ser vi at blant mødre som har vestlig innvandrerbakgrunn eller middels innteks- eller utdanningsnivå så er de positive effektene på arbeidstilbudet moderate, et sted mellom 0,5 og 3,5 %. Samtidig er det her viktig å huske på momentene som ble diskutert i avsnitt 5.6 om at den positive effekten på arbeidstilbudet først slår ut i årets siste 5 måneder, og at helårseffekten vil være større enn estimatene i tabell 6.2. Effekten er

sterkest blant mødre med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, hvor effekten er estimert til 5,1 %.

Disse resultatene tyder på at de kortsiktige effektene på mødrenes arbeidstilbud etter avviklingen av kontantstøtten var moderate, men likevel signifikant positive blant flere av gruppene. I en situasjon uten kontantstøtte vil mødrene arbeide mer, og effekten av avviklingen av kontantstøtten på arbeidstilbudet var dermed positiv.

7 Avslutning

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster kontantstøtten gir. For at en ordning skal gi samfunnsøkonomiske kostnader må den føre til at aktørene endrer adferd på en slik måte at den nye tilpasningen gir bortfall av gevinster eller påfører nye kostnader, sammenlignet med tilpasningen aktørene hadde valgt dersom ordningen ikke hadde eksistert. Samtidig må ordningen påvirke et visst antall aktører. Dersom en ordning enten påvirker veldig få personer, eller i svært liten grad påvirker adferden til aktørene, vil den samfunnsøkonomiske effekten av ordningen være svært liten. For å kunne trekke en konklusjon på kontantstøttens samfunnsøkonomiske effekter vil jeg derfor først oppsummere hvilket omfang ordningen har og hvilke endringer i adferd kontantstøtten medfører.

7.1 Endring i adferd som følge av kontantstøtten

Kontantstøtten påvirker adferden til foreldre gjennom endring i valg av barnetilsyn, og endret tilpasning i valget mellom arbeid og fritid. Resultatene fra den empiriske analysen jeg har gjennomført viste at i en situasjon hvor foreldre har et reelt valg mellom barnehage og kontantstøtte så vil kontantstøtten ha en negativ effekt på arbeidstilbudet for mødre med middels inntekts- og utdanningsnivå. Effekten er signifikant blant både de med vestlig og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Oppsummeringen av tidligere forskning på kontantstøttens effekt på arbeidstilbudet i avsnitt 3.1.1. underbygger funnene i analysen fra avviklingen i 2012, og effekten kontantstøtten har på arbeidstilbudet virker dermed å være negativ.

På grunn av skatt på arbeid vil den samfunnsøkonomiske gevinsten av å jobbe marginalt mer i konsumentens nest-best tilpasning være høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden. Økt arbeidstilbud vil derfor gi en gevinst fordi markedet er villig til å betale mer for å øke arbeidstilbudet enn aktøren krever i kompensasjon for å redusere fritiden. Når mødre velger å redusere arbeidstilbudet, på grunn av kontantstøtten, betyr dette at ordningen gir samfunnsøkonomiske kostnader. I tillegg vil mødre som benytter seg av kontantstøtten ofte være lenger borte fra arbeidsmarkedet etter fødselen, noe som kan føre til en svak depresiering av humankapitalen. Samtidig kan en lengre periode utenfor arbeidslivet i noen tilfeller føre til økt terskelen for å komme inn igjen, noe som eventuelt gir ytterligere samfunnsøkonomiske kostnader.

Barn det mottas kontantstøtte for vil enten helt eller delvis tas ut av barnehagen. Gevinstene ved bruk av barnehage er mange, som er diskutert grundig i avsnitt 3.1.2, blant annet gir barnehage en positiv effekt på språkopplæring, og fremtidig arbeidsmarkedstilknytning og utdanningsnivå. Når foreldre ikke velger å sende barn i barnehage grunnet kontantstøtten fører det til at barna i mange tilfeller vil kunne gå glipp av disse positive gevinstene.

7.2 Omfanget av kontantstøtten

Antallet kontantstøttemottakere har falt kraftig siden innføringen. Fra 1999 til 2011 falt antallet mottakere med 65 prosent, og omfanget av ordningen har blitt redusert ved at toåringene etter 1. august 2012 ikke har rett på kontantstøtte. Det betyr at ordningen har gått fra å være en ganske omfattende ordning som mange foreldre benyttet seg av, til å bli en ordning som i størst grad benyttes av enkelte grupperinger i samfunnet. I tillegg har perioden som kontantstøttemottakerne benytter seg av ordningen blitt kortere, og en stadig større andel av mottakerne velger å sende barnet delvis i barnehage og delvis med kontantstøtte. Når kontantstøtte tas ut over en kortere periode enn tidligere er det rimelig å anta at det ofte vil føre til at mødre kommer raskere tilbake i lønnet arbeid. Samtidig er det naturlig å tenke seg at dette henger sammen med utbyggingen av barnehageplasser, som tidligere diskutert i avsnitt 3.2.1, noe som kan bety at kontantstøtten i større grad benyttes som en slags ventestøtte enn tilfellet var tidligere. Det at en større andel av kontantstøttemottakerne sender barnet delvis i barnehage betyr at mødre i større grad enn før beholder sin tilknytning til arbeidsmarkedet, og dermed reduserer arbeidstilbudet noe fremfor å droppe ut av arbeidsstyrken. Disse endringene i omfang og bruk av ordningen har gjort at langt færre bruker kontantstøtte i dag enn tidligere, og dette gjør at de samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene som kontantstøtten eventuelt gir har blitt redusert som følge av redusert bruk og omfang.

7.3 Offentlig utgifter og skattefinansieringskostnader

Dersom kontantstøtten avvikles må antallet barnehageplasser økes, og dette vil føre til økte offentlige utgifter over statsbudsjettet. Alle offentlige finansierte velferdsgoder er skattefinansiert, og derfor vil disse godene gi kostnader knyttet til skattefinansieringskostnader. Skatt på arbeid gir samfunnsøkonomiske kostnader fordi det

skaper en kile mellom det arbeidsgiveren er villig til å kompensere arbeidstakeren, bruttolønnen, og det arbeidstakeren krever i kompensasjon for å redusere fritiden, nettolønnen. Skatteleggingen av arbeidskraft fører derfor til at aktørene vil arbeide mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt i først-best tilpasningen. Disse effektene fører til at finansiering av velferdsgoder utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad. Satsen på kontantstøtten er i 2014 på 72.000 kr per år, mens kostnaden på en barnehageplass årlig i 2012 var 201.118 og 218.529 kroner for henholdsvis kommunale og private barnehager (Eika, Lunder 2013). En generisk barnehageplass vil dermed i 2014 koste 219.513²⁹ kroner. Maksprisen per år ligger i 2014 på 30.960 kroner, og statens utgifter til finansiering av en barnehageplass vil dermed være 188.533 kroner per år. Utgiftene til kontantstøtte er derfor lavere enn for en barnehageplass, og kontantstøtten fører dermed til reduserte skattefinansieringskostnader som gir en samfunnsøkonomisk gevinst. En fjerning av kontantstøtten sammen med økt barnehagedekning for ettåringene tilsvarende treåringene ville gitt en bruttoøkning i offentlige utgifter på omtrent tre milliarder³⁰, noe som betyr en nettoøkning på omtrent to milliarder kroner når utgiftene til kontantstøtte forsvinner. Dette betyr at en fjerning av kontantstøtten ville gi en økning i skattefinansieringskostnadene på fire hundre millioner kroner, men som likevel er estimert til å være lavere enn gevinstene ved å avvikle kontantstøtten (NOU 2011:07).

7.4 Kontantstøttens begrunnelse

En av de tre hovedmålene med kontantstøttereformen var å sørge for større likhet i overføringene barnefamilier mottar, uavhengig av hvilket barnetilsyn familien velger. Begrunnelsen for å subsidiere eller skattelegge goder henger sammen med de positive eller negative eksternalitetene som godet fører med seg. Ut i fra et samfunnsøkonomisk synspunkt bør kun goder som gir positive eksternaliteter subsidieres, og likhet i overføringene til alle barnefamilier vil fra en økonom sitt synspunkt ikke være et selvstendig argument for å opprettholde kontantstøtten. Målet om at foreldre skal bruke mer tid på pass av egne barn er et mål som er motstridende med ønsket om å øke arbeidstilbudet blant mødre, og spesielt mødre med innvandrerbakgrunn. Dette målet vil i tillegg være i strid med det økonomiske prinsippet om komparative fortrinn, slik at kontantstøtten antageligvis fører til at ressursene i økonomien ikke blir brukt på den mest effektive måten. Det betyr at to av de tre hovedbegrunnelsene for

²⁹ Vektet for andelen private (55 %) og kommunale (45 %) barnehager, og prisjustert med Statistisk Sentralbyrå sin konsumprisindekskalkulator.

³⁰ Tatt utgangspunkt i 16 tusen nye barnehageplasser til en kostnad på omtrent 190 tusen kroner.

ordningen er i strid med samfunnsøkonomiske prinsipper, hvorav den siste begrunnelsen er av en ikke-økonomisk karakter.

7.5 Konklusjon

Med bakgrunn i den empiriske analysen så blir konklusjonen at selv i en situasjon med et reelt valg med tanke på hvilket barnetilsyn foreldre velger så har kontantstøtten en negativ effekt på arbeidstilbudet blant mødre som har middels inntekts- og utdanningsnivå. Disse funnene samsvarer med tidligere studier, noe som underbygger konklusjonen om at kontantstøtten har en negativ effekt på mødrenes arbeidstilbud. På tross av at bruken av kontantstøtte er fallende på grunn av storstilt utbygging av barnehageplasser, så omfatter ordningen et såpass stort antall, spesielt i enkelte grupperinger av befolkningen, at de samfunnsøkonomiske kostnadene kan være av en viss størrelse. Den negative effekten forsterkes av at studier har funnet at kontantstøtten har en negativ effekt også etter at barnet er over kontantstøttealder (Drange, Rege 2013). I tillegg er ordningen mest brukt blant de familiene som i størst grad har behov for barnehage (NAV 2010:1), noe som kan være med å bidra til lavere sosial mobilitet på lengre sikt. Gevinstene av kontantstøtten jeg har tatt for meg i denne oppgaven er reduserte offentlige utgifter, og dermed reduserte skattefinansieringskostnader, men det betyr ikke at kontantstøtten kan gi andre positive samfunnsøkonomiske effekter som jeg ikke har tatt for meg i denne oppgaven. Den empiriske analysen jeg har gjennomført av utviklingen av kontantstøtten i 2012, i tillegg til tidligere empiriske studier på kontantstøtte og barnetilsyn, kan likevel tyde på at summen av alle effektene kontantstøtten har er at ordningen har negative samfunnsøkonomiske effekter.

Litteraturliste

Baklien, B., Ellingsæther, A.L. og Gulbrandsen, L. (2001): *Evaluering av kontantstøttereformen*

Barnett, S. (1995): *Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes (Langtidseffektene av førskoleprogrammer på kognitive ferdigheter og skolerresultater)*

Borjas, G.J. (2013): *Labor Economics, sixth edition (Arbeidsøkonomi, sjette utgave)*

Cannon, J.S., Karoly, L.A., Kilburn, M.R. (2005): *Early Childhood Interventions (Tidlig intervensjoner i barndommen)*

Cunha, F. og Heckman (2007): *The technology of skill formation (Teknologien i ferdighetsdannelsen)*

Daugstad, G (2006): *Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn*

Drange, N. og Rege, M. (2013): *Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career (Fanget hjemme: Effekten av mors midlertidige periode utenfor arbeidsmarkedet på den fremtidige yrkeskarrieren)*

ECON (2003): *Maksimalpris i barnehagene*

Eika, B. og Lunder, T.E. (2013): *Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014*

Ellingsæther, A.L. og Gulbrandsen, L. (2003): *Barnehagen: Fra selektivt til universelt velferdsgode*

FAFO (2014:44): *Gratis kjernetid i barnehager*

Folkehelseinstituttet (2008:10): *Forsinket språkutvikling*

Hardoy, I. og Schøne, P. (2010): *Incentives to Work? The Impact of a 'Cash-for-Care' benefit for Immigrant and Native Mothers labour market participation (Incentiver til å jobbe? Virkningen av kontantstøttereformen på mødre med og uten innvandrerbakgrunn)*

- Havnes, T. og Mogstad, M. (2011): *No Child Left Behind (Ingen barn etterlatt)*
- Kavli, H.C. (2001): *Kontantstøtten konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*
- Kavli, H.C., Nadim, M. (2009): *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*
- Kontantstøtteleven (1998): *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre, sist endret 01.08.2012*
- Kornstad, T. og Thoresen, T.O. (2006): *Effects of Family Policy Reforms in Norway (Effektene av familiepolitiske reformer i Norge)*
- Lappegård, T. og Rønsen, M. (2011): *Socioeconomic differentials in multi-partner fertility among men (Sosioøkonomiske forskjeller i frukbarhet blant menn)*
- Meld. St. 24 (2002-03): *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*
- Mogstad, M. og Rege, M (2014): *Barnehagens betydning for vanskeligstilte barn*
- NAV (2010:1): *Nedgang i bruk av kontantstøtte*
- NOU (2009:10): *Fordelingsutvalget*
- NOU (2010:07): *Østbergutvalget*
- NOU (2011:07): *Velferds- og migrasjonsutvalget*
- NOU (2011:14): *Inkluderingsutvalget*
- OECD (2009): *Job for immigrants – Labour market integration in Norway (Jobber for innvandrere – integrasjon i arbeidsmarkedet i Norge)*
- Prop. 53 (1997-98): *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*
- Prop. 8 L (2011–2012): *Endringer i kontantstøtteleven*
- Rønsen, M (2001): *Market work, child care and the division of household labour (Jobb i arbeidsmarkedet, barnepass og fordelingen av husarbeid)*
- Rønsen, M (2005): *Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud*

Schøne, P. (2004): *Labour supply effects of a cash-for-care subsidy (Effekten på arbeidstilbudet av kontantstøttereformen)*

Senter for økonomisk forskning (2009): *Kostnader av frafall i videregående opplæring*

Vedlegg

Offentlige utredninger (NOU) om kontantstøtten

Fordelingsutvalget NOU 2009:10

Utvalget hadde i oppgave å foreslå tiltak som reduserer økonomiske forskjeller i samfunnet, og avga sin utredning i 2009. I sin rapport til Finansdepartementet mente utvalget at kontantstøtten bidrar til å skape ulikheter i samfunnet på lang sikt at dette vil gi ulike muligheter og bidra til at forskjellene i samfunnet beholdes. Utvalgets konklusjon av kontantstøtten var følgende:

«Kontantstøtten bidrar til å gjøre det mer lønnsomt for noen å passe barna selv framfor å benytte barnehage, og den stimulerer dessuten til å velge uformell barnepass framfor barnehage. En del foreldre ønsker videre å passe barna selv, særlig når barna er små, og vil derfor trolig ikke benytte barnehage selv om de ikke hadde fått kontantstøtte. Uavhengig av hva årsakene måtte være, ser vi at barn av foreldre med lav inntekt og utdanning etterspør barnehage i mindre grad enn andre. Dette betyr at mange av barna som kan ha stort læringsmessig utbytte av å gå i barnehage, ikke gjør dette. Kontantstøtten er én av faktorene som bidrar til dette mønsteret.» (NOU 2009:10 s 289)

Utvalget konkluderte derfor med at kontantstøtten bør gradvis avvikles.

Østbergutvalget NOU 2010:07

Oppnevnt av Kunnskapsdepartementet for å gjennomgå opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne, og komme med forslag til forbedringer i integreringen og opplæringen av barn og unge som ikke har norsk som hovedmål. Utvalget oppsummerte kontantstøtten følgende:

«Utvalget ser at kontantstøtte kan bety mye for en del familiers valg av omsorgsform for de minste barna. Utvalget har også merket seg at kontantstøtte i visse tilfeller også kan ha medvirket til at eldre søsken er tatt ut av eller ikke søkt inn i barnehage. Utvalget erkjenner at kontantstøtten kan ha stor betydning for mange familiers inntekt. Utvalget mener det må finnes andre inntektsutjevne virkemidler for disse familiene enn en ordning som kan hindre barns deltakelse i barnehage.» (NOU 2010:07 s 122)

Utvalget anbefaler derfor i sin rapport at kontantstøtten avvikles.

Velferds- og migrasjonsutvalget NOU 2011:07

Utvalget skulle se på hvordan migrasjon har påvirket velferdsmodellen i Norge og komme med forslag som sikrer langsiktig bærekraft for det norske velferdssamfunnet. Utvalget mener i sin rapport at kontantstøtten på kort sikt kan bidra til å redusere lavinntekt, fordi den utbetales til lavinntektsfamilier som i utgangspunktet kun har én lønnsinntekt, men at ordningen på lang sikt hemmer integreringen og reduserer arbeidstilbudet blant innvandrerkvinner.

«Utvalget vil generelt argumentere for at det er uheldig å opprettholde velferdsytelser som bidrar til å minske arbeidstilbudet. Familier som velger at bare en av de voksne skal ha betalt arbeid bør henvises til ordninger der behovet vurderes individuelt, som sosialhjelp, hvis de trenger offentlig støtte. Utvalget går inn for flere tiltak for å øke yrkesaktiviteten blant innvandrerkvinner, som samlet vil kunne bidra til å bedre økonomien i barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Også hensynet til eksportabiliteten tilsier en utfasing av kontantstøtten, og en fortsatt satsing på utvikling av barnehagetilbudet for barn i de aktuelle aldersgruppene.» (NOU 2011:07 s 334)

Utvalget konkluderte derfor med at kontantstøtten bør fases ut, og anslo at dette bør kunne skje over en periode på tre år.

Inkluderingsutvalget NOU 2011:14

Utvalget ble oppnevnt for å se på hvilke tiltak som kan bedre integreringen og inkluderingen av mennesker med minoritetsbakgrunn, med spesiell vekt på arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. I sin rapport argumenterer utvalget for at kontantstøtten hemmer integreringen, og spesielt blant innvandrerkvinner. Dette fordi de med særlig mange barn og lave kvalifikasjoner, vil sannsynligvis ikke kunne tjene tilsvarende det de får i offentlig overføringer dersom hadde de vært i lønnet arbeid, og dermed falle utenfor arbeidslivet over lenger tid. Kontantstøtten sørger også for at mødre i innvandrerfamilier får mindre kontaktflate mot samfunnet, hvilket gjør integreringen vanskeligere. Utvalgets oppsummerende kommentarer på kontantstøtten var:

«Utvalget tilrår en avvikling av kontantstøtten. Det vises også til de vurderinger som er foretatt av Østbergutvalget, Fordelingsutvalget og velferds- og migrasjonsutvalget.» (NOU 2011:14 s 162)

Andre organisasjoner om kontantstøtten

OECD

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har flere ganger påpekt at ordningen med kontantstøtte fører til dårligere integrering og dermed gir negative økonomiske effekter, og at pengene brukt på kontantstøtte ville kommet til bedre nytte et annet sted. I rapporten “Job for immigrants – Labour market integration in Norway” oppsummerer organisasjonen sitt syn på kontantstøtten med:

“Children of immigrants would also especially benefit from a larger participation in kindergarten before the age of four, the age-range for which they are currently most underrepresented. One obstacle to this is the “cash-for-care” subsidy which provides strong disincentives to send children into early childhood educational institutions. Since the subsidy also seems to hamper the labour market integration of immigrant women, there seems to be a strong case for abolishing it. The amount saved through the abolition of the subsidy should be used to create more places in formal institutions in those parts of the country where there are still shortages.” (“Job for immigrants – Labour market integration in Norway” s. 10)

NHO

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) som er Norges største arbeidstakerorganisasjon har flere ganger uttalt seg negativt til kontantstøtten, både i mediene og i høringsuttalelser. Organisasjonen oppsummerer sitt syn på kontantstøtten med følgende:

«NHO ønsker å fjerne kontantstøtteordningen. Vi er veldig tydelige på at vi mener kontantstøtte er feilslått politikk. Folk må gjerne velge å være hjemme, men du kan ikke be dem som ikke er hjemme om å subsidiere det. Familiepolitikken bør legge til rette for at både menn og kvinner kan kombinere arbeid med familieliv, heller enn å belønne kvinnene for å holde seg borte fra arbeidsplassen. Mange kvinner som mottar kontantstøtte fortsetter å jobbe redusert, lenge etter at stønadperioden er over.»

LO

Landsorganisasjonen (LO) som er Norges største arbeidstakerorganisasjon er kritiske til kontantstøtten og mener den bør fjernes. LO har tidligere begrunnet sin motstand mot ordningen med at:

«Landsorganisasjonen mener kontantstøtten svekker likestillingen i arbeidslivet, og ordningen bør avvikles.»