

**Noen sider ved kontantstøtteordningen
belyst ved hjelp av registerdata**

Rapport 06/2003

**Utredningsavdelingen
Rikstrygdeverket
August 2003**

Forord

Rikstrygdeverket ved Utredningsavdelingen har mottatt tilsagn om økonomisk støtte fra Barne- og familiedepartementet til å gjennomføre en undersøkelse av noen sider ved kontantstøtteordningen. Rapporten som nå foreligger er utarbeidet av Leif Sletvold. Uthayakumar Aramugam og Bjørg Løken Western har begge bidratt med å fremskaffe og ordne datamaterialet som ligger til grunn.

Rikstrygdeverket

August 2003

Arild Sundberg

Trygdedirektør

Hilde Olsen

Avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	5
2 Kontantstøtteordningen effekt på foreldrene yrkesaktivitet	7
2.1 Problemstilling	7
2.2 Tidligere undersøkelser	7
2.3 Metode	15
2.4 Effekten av kontantstøtten på foreldrenes yrkesaktivitet totalt	17
2.5 Effekten av kontantstøtten på andelen yrkesaktive småbarnsforeldre	23
2.6 Effekten på yrkesaktiviteten når barna blir eldre	24
3 Varierer effekten med foreldrenes inntekt?	27
4 Mottak av kontantstøtte - hvor mye og hvor lenge?	30
4.1 Mottaksperiodens varighet.....	30
4.2 Utbetalt kontantstøtte etter kontantstøttesats	32
5 Har mottakergruppen endret seg?	35
6 Kontantstøtte og dagpenger ved arbeidsledighet - svekkes motivet for å søke jobb?...	38
7 Oppsummering	40
Litteratur	41
Vedlegg	43

Sammendrag

Alle foreldre med barn mellom ett og tre år kan motta kontantstøtte når de ikke benytter hel-tids barnehageplass. Ordningen har flere formål. Størst interesse har vært knyttet til spørsmålet om den bidrar til at småbarnsforeldre får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn.

Yrkesaktiviteten blant mødre var også før kontantstøttereformen lavere i barnas første leveår enn før barna ble født. Etter at kontantstøtten ble innført finner vi at mødrenes yrkesaktivitet faller *mer* på grunn av familieforøkningen enn det som var tilfellet for småbarnsmødre i årene umiddelbart før reformen. Denne effekten er svakere når barna blir toåringer enn når de er ett. Deler av denne forsterkede nedgangen i samlet yrkesaktivitet for mødre skyldes at flere trekker seg helt ut av yrkeslivet mens barna er i kontantstøttealder.

For fedrene har verken den totale yrkesaktiviteten, eller *andelen* yrkesaktive blitt påvirket av kontantstøtteordningen. Kontantstøtten ser heller ikke ut til å ha noen effekt på mødrenes yrkesaktivitet etter at barna har fylt tre år og ikke lengre berettiger til støtte.

Som vi hadde forventet er effekten av kontantstøtten på mors yrkesaktivitet størst når mors inntekt er lav. Tap av stønad veier tyngre jo lavere inntekten er. Vi finner også en tendens til sterkere effekt når *fars* inntekt er lav.

I tillegg til at vi har studert effekten av kontantstøtten på foreldrenes yrkesaktivitet, har vi også belyst noen sider ved kontantstøttemottakerne. Kontantstøtten kan maksimalt mottas i 24 måneder. Den gjennomsnittlige varigheten er på 20 måneder. Relativt få kombinerer kontantstøtte og barnehage. Blant de som har fått utbetalt kontantstøtte for en ettåring, har andelen med delvis kontantstøtte ligget stabilt på omtrent 8 prosent, mens den tilsvarende andelen for foreldre til toåringer er 20 prosent.

Med hensyn på alder og inntekt har foreldrene som mottar kontantstøtte ikke endret seg i den perioden ordningen har vart.

Fra 1. august 2003 vil kontantstøttesatsene oppreguleres. Kombinasjonen av kontantstøtte og dagpenger ved arbeidsledighet vil for fleste likevel ikke bli av en slik størrelse at det i vesentlig grad vil svekke motivasjonen for å søke jobb.

1. Innledning

Kontantstøtteordningen innebærer at det for barn mellom ett og tre år som ikke benytter barnehage med statsstøtte, kan utbetales et kontantbeløp som motsvarer det statlige driftstilskuddet som ytes per barnehageplass.¹ Ordningen ble gjort gjeldende for ettåringer fra 1. august 1998, og for toåringer fra 1. januar 1999. Ved bruk av barnehageplass med redusert oppholdstid avkortes stønadsbeløpet trinnvis etter oppholdstidas lengde.² Foreldre som ikke bor sammen og har avtale om delt bosted for barnet, kan dele kontantstøtten. En slik deling mellom foreldrene kan ikke kombineres med avkortet kontantstøtte. Kontantstøtten har tre formål:

- Familiene skal sikres mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn.
- Familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn.
- Det må bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes (St.prp. nr. 53 1997-98 : 5).

I denne rapporten skal vi belyse noen sider ved kontantstøtteordningen. I tillegg vil vi se på virkninger av ordningen på foreldrenes yrkesaktivitet. For det andre skal ta opp noen spørsmål i tilknytning til mottak av kontantstøtte.

Rapporten er disponert på denne måten: I kapittel 2 belyses det mest sentrale spørsmålet i kontantstøttesammenheng. Har kontantstøtten bidratt til at småbarnsforeldre jobber mindre? Spørsmålet er stilt i en rekke studier. Vårt bidrag er at vi nærmer oss problematikken ved å benytte registerdata over pensjonsgivende inntekt som indikator på yrkesaktivitet. Vi vil også undersøke om kontantstøtten har virkninger på foreldrenes yrkesaktivitet etter at barnet har fylt 3 år og ikke lengre berettiger til stønad. I kapittel 3 tar vi opp spørsmålet om hvorvidt effekten av kontantstøtten på mødrenes yrkesaktivitet varierer med deres egen og barnefarens inntekt.

¹ Størrelsen på full kontantstøtte har etter hvert blitt noe lavere enn driftstilskuddet til heltids barnehageplass.

² De stønadssatser som gjelder per juni 2003, og ny satser fra 1. august 2003, er vist i tabell 4.2 i kapittel 4.

I kapittel 4 påviser vi noen mønstre i mottak av kontantstøtte når det gjelder varighet og kombinasjon av kontantstøtte og barnehage. Kapittel 5 er viet spørsmålet om kontantstøttemottakerne har endret seg med hensyn på yrkesaktivitet og alder i løpet av den perioden ordningen har vært i funksjon. Til slutt, i kapittel 6, skal vi se på om inntektene for arbeidsledige som mottar både dagpenger og kontantstøtte kan bli av en slik størrelsesorden at det svekker motivet for å gå ut i jobb. Det hele oppsummeres i kapittel 7.

2. Kontantstøtteordningens effekt på foreldrenes yrkesaktivitet

2.1. Problemstilling

Som vi har sett er kontantstøtteordningen ment å tjene flere formål. Både fra tilhengere og kritikere av reformen er det ønsket om å gi familiene mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn som har fått mest oppmerksomhet.

Kontantstøtten gir foreldrene et visst incitament til å redusere yrkesaktiviteten, dels fordi at den gir familiene en ekstra arbeidsfri inntekt, dels fordi at den gjør bruk av barnehage relativt dyrere (For en mer utførlig behandling av dette, se vedlegg 1). *I dette kapitlet vil vi ta opp spørsmålet om i hvilken grad ordningen faktisk har bidratt til lavere yrkesaktivitet blant småbarnsforeldrene.*

For ordens skyld; redusert yrkesaktivitet innebærer ikke med nødvendighet mer tid til omsorg for barna. Men i og med at kontantstøtteordningen rettes mot foreldrene til de minste barna, vil vi legge til grunn at det er en klar negativ sammenheng mellom tid brukt til lønnsarbeid og tid brukt til omsorg for barn.

2.2. Tidligere undersøkelser

Spørsmålet om hvorvidt kontantstøtteordningen har medført at småbarnsforeldre jobber mindre, er belyst i en rekke undersøkelser. De fleste inngår i en evaluering av kontantstøtteordningen som er gjort i regi av Norges forskningsråd på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.¹ Sentralt i evalueringen står to surveyundersøkelser gjennomført av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Den første ble gjennomført våren 1998, i forkant av reformen. Den andre våren 1999, kort etter at ordningen hadde trådt i kraft. Ved begge anledninger ble foreldrene spurt om omfanget av dere inntektsgivende arbeid. Undersøkelsene er dokumentert i henholdsvis

¹ For en sammenfatning av dette arbeidet, se Baklien, Gulbrandsen og Ellingsæter (2001).

Rønning (1998) og Reppen og Rønning (1999). De fleste som har evaluert sysselsettingseffekten av kontantstøtteordningen har benyttet data fra disse to undersøkelsene.¹

Med data som viser yrkesaktiviteten til småbarnsforeldre både før og etter kontantstøtten ble innført, vil en sammenligning av to tverrsnitt være et naturlig forskningsdesign. Flere forskere har benyttet materialet fra SSB-undersøkelsene på denne måten. Hellevik (2000) sammenligner arbeidstiden for foreldre med yngste barn mellom 1 og 3 år våren 1998 med tilsvarende tall for våren 1999. Hun finner at den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid for mødrene gikk ned med 1 ½ time (fra 23.9 til 22.4 timer).

På spørsmålet om kontantstøtten har bidratt til at noen foreldre helt har forlatt yrkeslivet, er Helleviks rapport tvetydig. På den ene sida konkluderer hun med at andelen mødre uten inntektsgivende arbeid *ikke* endret seg fra 1998 til 1999. På den annen side viser hun at det til sammen var færre som var enten uten inntektsgivende arbeid eller permittert våren 1999 enn et år tidligere. Denne andelen gikk ned fra 37 til 33 prosent (Hellevik 2000, tabell 4.1). Det siste er overraskende. For menn finner hun ingen signifikant reduksjon verken i gjennomsnittlige ukentlig arbeidstid eller andel hjemmeværende.

Rønsen (2001) analyserer også datamaterialet fra SSB-undersøkelsene, og finner at for mødre med barn mellom 1 og 3 år reduseres andelen i heltidsarbeid med 3 prosentpoeng til fordel for deltid. Hun konkluderer videre med at andelen hjemmeværende mødre ikke endres fra våren 1998 til våren 1999.

Når vi sammenligner et fenomen på forskjellige tidspunkter vil vi alltid stå overfor faren for autokorrelasjon. Yrkesaktiviteten for kvinner har steget jevnt siden 1960-tallet. Denne tendensen fortsatte også i tida rundt innføring av kontantstøtten. Effekten av kontantstøtten vil derfor kunne være større enn det en finner ved å sammenligne nivået på yrkesaktivitet i 1998 og 1999. Langset, Lian og Thoresen (2000) sammenligner gjennomsnittlige timetall på de to tidspunktene på samme måte som Hellevik, men benytter i tillegg mødre med yngste barn mellom 3 og 5 år som kontrollgruppe. De rapporterer at den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid for mødre med yngste barn i kontantstøttealder gikk ned med 1.1 timer (fra 24.8 til 23.7 timer). I samme periode *økte* mødre med yngste barn mellom 3 og 5 år sin ukentlige arbeidstid med 0.7 timer. Forutsatt at mødre med ett- og toåringer *uten* innføring av kontantstøtten hadde økt sin yrkesaktivitet i samme grad, konkluderer denne studien med at kon-

¹ Våren 2002 gjennomførte SSB en tredje surveyundersøkelse. Den første rapporten fra denne undersøkelsen er nettopp offentliggjort (Pettersen 2003). For øvrig er dette datamaterialet så langt lite analysert.

tantstøttereformen har medført en reduksjon i mødres lønnsarbeid på i underkant av 2 timer per uke. Heller ikke Langset et al. finner noen reduksjon av betydning for fedrene.

Langset et al. finner at *andelen* hjemmeværende øker med 2 prosentpoeng fra 1998 til 1999 blant mødre med yngste barn i kontantstøttealder, mens den tilsvarende andel *synker* med 2 prosentpoeng blant mødre med yngste barn mellom 3 og 5 år. Under den samme forutsetning som i avsnittet over, vil dette kunne tolkes som at kontantstøtten har økt andelen hjemmeværende småbarnsmødre med 4 prosentpoeng.

Når Langset et al. rapporterer tall noe forskjellige fra Hellevik kan det skyldes at førstnevnte har utelatt studenter og trygdede fra materialet. Dette trekker gjennomsnittstallene opp. I motsetning til Hellevik avgrensers også Langset et al. utvalget til de mødre som deltar i begge undersøkelser.

Knudsen (2001) benytter også mødre med eldre barn som kontrollgruppe. Hun finner at den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid for "yrkesaktive" mødre med barn i kontantstøttealder ble redusert med i underkant av to timer (fra 31.0 til 29.2 timer).¹ Mens det tilsvarende timetall for mødre med barn mellom 3 og 6 år økte med 0.3 time. Knudsen kan slik konkludere med en kontantstøtteeffekt for kvinner på omtrent 2 timer per uke.

Når Hellevik og Langset et al. rapporterer langt lavere gjennomsnittlig timetall per uke enn Knudsen skyldes det at de beregner et gjennomsnitt for mødregruppen i sin helhet. Knudsen beregner derimot gjennomsnittet for den gruppen hun definerer som "yrkesaktive", dvs mødre i jobb pluss mødre i permisjon. Dette er et noe uheldig mål i og med at andelen "yrkesaktive" også kan være påvirket av kontantstøtten (noe Knudsen finner at den er). Endringer i hennes gjennomsnittstall kan derfor ikke tolkes uavhengig av endringer i andel mødre i jobb/permisjon.²

Knudsen finner at andelen som ikke er i jobb blant mødre med barn i kontantstøttealder har økt med ett prosentpoeng fra 1998 til 1999, mens den tilsvarende andel for mødre med barn mellom 3 og 6 år ble *redusert* med et halvt prosentpoeng.

Naz (2002) benytter også SSB's datamateriale, og foretar både en sammenligning av tverrsnitt og en regresjonsanalyse. Mødre med barn fra 3 til 6 år inngår som kontrollgruppe. Naz har utelatt de enslige mødrene, mens mødre med yngste barn under kontantstøttealder er med. Han rapporterer en noe større effekt på mødres yrkesaktivitet enn de andre studiene.

¹ Med *yrkesaktive* menes her både de som er i jobb og de som er i permisjon.

² Dette kan klargjøres med et eksempel. La oss si at kontantstøtten hadde stor virkning, og at dette kom til uttrykk ved at mødre som ellers ville arbeidet kort deltid gikk *helt ut* av yrkeslivet. Dette ville nødvendigvis gitt en økning i den gjennomsnittlige arbeidstiden for de som fortsatt var i jobb. Med andre ord, ved å måle antall timeverk *per yrkesaktiv* ville det gitt inntrykk av at yrkesaktiviteten ble høyere etter innføring av kontantstøtten, sjøl om det motsatte var tilfellet.

Data fra SSB's kontantstøtteundersøkelser benyttes også i Sletvold (2000). Her anvendes andre deler av datamaterialet enn det som inngår i rapportene omtalt over. I SSB's siste undersøkelse ble foreldrene med barn mellom 1 og 3 år som har forlatt yrkeslivet, eller redusert sin arbeidstid, spurt om det var kontantstøtten som gjorde dette mulig. Sletvold finner at 6 prosent av mødrene som i utgangspunktet var yrkesaktive, var blitt hjemmeværende fordi kontantstøtten gjorde det mulig. Og 11 prosent av mødrene svarte at de arbeidet mindre på grunn av ordningen. Ingen fedre hadde gått helt ut av jobb med en tilvarende begrunnelse, mens 4 prosent oppga at kontantstøtten hadde gjort det mulig å *redusere* yrkesaktiviteten.

Metoden som er benyttet i denne siste studien forutsetter at respondentene har klart for seg hva de ville gjort om kontantstøtten *ikke* hadde blitt innført. Slik vil det neppe forholde seg i virkeligheten. Det kan derfor være grunn til å anta at denne tilnærmingen overvurderer effekten av kontantstøtten.

Håkonsen, Kornstad, Løyland og Thoresen (2001) har undersøkt virkningene av kontantstøtten ved hjelp av data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).¹ Designet er i prinsippet det samme som hos Langset et al. (2000) og Knudsen (2001). Observasjoner før og etter innføring av kontantstøtten sammenlignes, mens mødre med eldre barn benyttes som kontroll for arbeidsmarkedstrender.² Håkonsen et al. har to mål på yrkesaktivitet, "yrkesprosent" og "utførte timeverk per uke per sysselsatte kvinne". Det første er et mål på hvor stor andel av småbarnmødrene som tilhører arbeidsstyrken. Analysen viser at kontantstøtten medfører at denne andelen går ned med omtrent 5 prosentpoeng. Dette igjen under forutsetning av at den sysselsettingstrend som vi finner blant mødre med eldre barn også viser hva som ville vært trenden blant mødre med barn mellom 1 og 3 år dersom kontantstøtten ikke hadde blitt innført. Når antall timer per uke per sysselsatt kvinne måles, finner forfatterne en liten, men ikke signifikant, reduksjon.

På samme måte som når Knudsen måler endringer i timeverk for "yrkesaktive" mødre, har mål på endringer i utførte timeverk per sysselsatte kvinne en begrenset informasjonsverdi, dvs det kan bare gi mening sett i sammenheng med eventuelle endringer i andelen sysselsatte. Om vi antar at de som har gått ut av yrkeslivet (muliggjort av kontantstøtten) overveiende arbeidet kort dag, vil dette isolert sett heve det gjennomsnittlige antall timer per uke i gruppen av sysselsatte (jf fotnote 2 på forrige side). Når Håkonsen et al. ikke finner at det har skjedd, kan deres tall tolkes som en indikasjon på at også de som fortsatt er yrkesaktive jobber noe

¹ I tillegg analyserer også Håkonsen et al. data fra SSB's kontantstøtteundersøkelser.

² Alle kvartalstall fra 1. kvartal 1996 til og med 3. kvartal 2000 benyttes, dvs en rekke observasjoner både før og etter at kontantstøtten ble innført.

kortere dag etter innføring av kontantstøtten. I så fall er det ingen motsetning mellom disse resultatene basert på AKU-tall, og studiene som har benyttet data fra SSB's kontantstøtteundersøkelser.

Schøne (2002) benytter en tredje datakilde i sitt bidrag til å måle virkningen av kontantstøtten. Han henter sine data fra Arbeidstaker-arbeidsgiverregisteret. Det betyr at hans avhengige variabel kun skiller mellom å være i jobb eller ikke. Virkninger av kontantstøtten som måtte komme i form av redusert arbeidstid, fanges derfor ikke opp i denne studien. Og som vi har sett er det først og fremst på denne måten kontantstøtten har hatt effekt.

Metodisk er imidlertid Schøne mer avansert enn de andre bidragene vi har drøftet. Også Schøne foretar en før/etter-sammenligning der mødre med eldre barn benyttes som kontrollgruppe. Men der de andre studiene sammenligner *nivåene* på yrkesaktiviteten (før og etter), sammenligner Schøne *endringen* som skjer når barnet går inn i kontantstøttealder. Han måler endringen fra året før fødselen til det året barna fyller 2 år for en gruppe mødre *før* kontantstøtteordningen ble etablert, og den tilsvarende endring for en gruppe mødre i tida *etter*. Allerede her, ved at han sammenligner endringer, og ikke nivåer, ligger det en kontroll for kalendereffekter. Men Schøne gjør dette grundigere ved at han også kontrollerer for kalendereffekter som kan skape variasjon fra år til år. Det oppnår han ved at han også følger foreldre med litt eldre barn i de samme årene (barn over 3 år). På denne måten finner Schøne at kontantstøtten har redusert andelen yrkesaktive mødre med 4 prosentpoeng, eller med omtrent 5 prosent av yrkesdeltagelsen før innføring av ordningen.

Våren 2002 gjennomførte SSB sin tredje kontantstøtteundersøkelse. Materialet som foreløpig er publisert gir lite grunnlag for å belyse effekten av kontantstøtten på foreldrenes yrkesaktivitet.¹ Som i de to foregående undersøkelsene blir respondentene spurt om hvor mye de arbeider, men resultatene kan ikke lett sammenlignes med tallene fra de to første kontantstøtteundersøkelsene. I SSB's undersøkelser fra våren 1998 og våren 1999 ble spørsmålet om arbeidstid uheldig formulert på den måten at foreldrene som var i permisjon ble bedt om å svare ut fra den jobben de var permittert fra. I 2002-undersøkelsen er dette spørsmålet utformet mer hensiktsmessig. Nå ble foreldre i permisjon bedt om å oppgi det antall timer per uke som de *faktisk* arbeidet. Prisen for denne korrigeringen er imidlertid at tallmaterialet ikke blir sammenlignbart med de tidligere undersøkelsene.

¹ Se Pettersen (2003).

Oppsummert kan vi fastslå at samtlige studier viser at den totale yrkesaktiviteten for den berørte mødregruppen har gått ned, men i en moderat størrelsesorden. Undersøkelsene gir noe forskjellige svar på i hvilken grad dette har skjedd ved at mødrene har redusert sin arbeidstid, eller ved at de har gått helt ut av inntektsgivende arbeid. De studiene som har sett på eventuelle effekter på fedrenes yrkesaktivitet (Hellevik 2000, Langset et al. 2000, Sletvold 2000 og Naz 2002), konkluderer med at fedrene i liten eller ingen grad har redusert sin yrkesaktivitet etter at kontantstøtten ble innført.

Figurene på de neste to sidene gir en skjematisk framstilling av hva de forskjellige studiene rapportere om *mødrenes* arbeidslivstilpasning. Figur 2.1 viser resultatene når det gjelder endring i den totale yrkesaktivitet, uavhengig av om dette skyldes færre i inntektsgivende arbeid eller færre utførte timeverk blant de som *er* i arbeid. Figur 2.2 viser resultatene bare for det første forholdet, dvs effekten av kontantstøtten på *andelen* i inntektsgivende arbeid.

Figur 2.1. Skjematisk oversikt over undersøkelser som har evaluert den totale effekten av kontantstøtten på mødrenes arbeidstid. Når ikke annet blir bemerket vises gjennomsnittet for hele mødregruppen inkl. hjemmeværende.

	Datakilde	Design	Før innføring av kontantstøtten	Etter innføring av kontantstøtten	Endring	
Hellevik 2000	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt	23.9 t/u (1113)	22.4 t/u (1548)	- 1.5 t/u	Mø
Langset et al. 2000	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt m/kontrollgr.	27.6 t/u (329) 24.8 t/u (716)	28.3 t/u (532) 23.7 t/u (899)	+ 0.7 t/u - 1.1 t/u - 1.8 t/u	Mø Mø Fors
Knudsen 2001	SSB vår -98 og vår -99		30.2 t/u (495) 31.0 t/u (841)	30.5 t/u (748) 29.2 t/u (1185)	+ 0.3 t/u - 1.8 t/u - 2.1 t/u	Yrk Yrk Fors
Naz 2002	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt m/kontrollgr. Regresjonsanalyse	24.5 (669) 24.4 (1128)	26.5 (1157) 23.7 (1584) (4382)	+ 2.1 t/u - 0.7 t/u - 2.8 t/u - 2.9 t/u	Gift Gift Fors Gift
Håkonsen et al. 2001	AKU 1. kvartal 1996 t.o.m. 3. kv. 2000	Regresjons- analyse		Ingen signifikant reduksjon i timer per uke		Syss
Hellevik 2000	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt	Fulltid 33 % Deltid 31 % Ikke i jobb ^{c)} 37 % (1101)	31 % 36 % 33 % (1552)	- 2 p.p. ^{b)} + 5 p.p. - 4 p.p.	} M
Rønsen 2001	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt	Fulltid 30.8 % Deltid 31.5 % Ikke i jobb 37.6 % (1214)	27.7 % 34.8 % 37.5 % (1690)	- 3.1 p.p. + 3.3 p.p. - 0.1 p.p.	} M

^{a)} Med yrkesaktive menes her person i jobb og personer i permisjon.

^{b)} p.p. = prosentpoeng.

^{c)} Inkludert personer i lønnet eller ulønnet permisjon.

Figur 2.2. Skjematisk oversikt over undersøkelser som har evaluert effekten av kontantstøtten på andelen yrkesaktive m

	Datakilde	Design	Før innføring av kontantstøtten	Etter innføring av kontantstøtten	Endring i prosentpoeng
Hellevik 2000	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt	64 % (1101)	67 % (1552)	+ 3
Langset et al. 2000	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt m/kontrollgr.	78 % 70 %	81 % 70.5%	+ 3 + 1.5 - 1.5
Knudsen 2001	SSB vår -98 og vår -99	Sammenligning av tverrsnitt m/kontrollgr.	76.8 % (651) 68.6 % (1117)	77.3 % (944) 67.6 % (1552)	+ 0.5 - 1.0 - 1.5
Sletvold 2000	AKU 1. kvartal 1998 og 1. kvartal 1999	Sammenligning av tverrsnitt	69 %	69 %	0
Håkonsen et al. 2001	AKU 1. kvartal 1996 t.o.m. 3. kv. 2000	Regresjons- analyse ^{a)}	83.2 % 74.9 %	82.3 % 69.6 %	- 0.9 - 5.3 - 4.4
Schøne 2002	A/A-registeret	Sammenligning av tverrsnitt m/kontrollgr.	<i>1997 sml. med 3 år tidl.</i> 63% => 73% = 10 73% => 71% = - 2 (ca 47 000)	<i>2000 sml. med 3 år tidl.</i> 69% => 78% = 9 77% => 70% = -7	- 1 - 5 - 4
Sletvold 2000	SSB vår 1999	Foreldrenes egen vurdering		6 % har gått ut av jobb pga. kontantstøtten (1444)	

^{a)} Tallene her viser ikke andelen mødre i inntektsgivende arbeid, men andelen mødre i arbeidsstyrken, dvs arbeidssøkende er også in

2.3. Metode

En evaluering av kontantstøtteordningens effekt på foreldrenes arbeidslivstilpassing reiser, som vi har sett, noen metodiske problemer. Ideelt sett skulle vi visst hvordan småbarnsforeldrene som har hatt mulighet til å motta kontantstøtte ville oppført seg hvis de *ikke* hadde hatt muligheten til å motta støtten. Det lar seg ikke gjøre.

De fleste studiene har anslått effekten av kontantstøtten ved å sammenligne tverrsnitt før og etter innføringen av ordningen. Også i denne undersøkelsen benyttes et før/etter-design. Datagrunnlaget er Rikstrygdeverkets register over pensjonsgivende inntekt. Vi bruker pensjonsgivende inntekt som en indikator på omfanget av den enkeltes lønnsarbeid. Disse registrene har, i motsetning til SSB's kontantstøtteundersøkelser og arbeidskraftundersøkelsene, den fordel at de gir oss muligheten til å følge foreldrene over flere år. Vi kan følge både foreldre *før* kontantstøttereformen, og foreldre *etter* reformen gjennom barnas første leveår. Dette gjør det mulig å sammenligne *endringen* i foreldrenes yrkesaktivitet når barna kommer i kontantstøttealder med endringen som inntraff når barn kom i tilsvarende alder før reformen. Dermed løser vi langt på vei et problem som bruken av SSB-dataene var belemet med. Ved at vi sammenligner *endringene* og ikke to *nivåer* får vi en kontroll for underliggende trender. Viktigst i så måte er den langvarige tendensen til stadig høyere yrkesaktivitet blant småbarnsmødre. I den grad denne trenden fortsetter å gjøre seg gjeldende vil den virke motsatt av hvordan kontantstøtten er antatt å virke. Som vi har sett, er dette problemet i flere undersøkelser forsøkt løst ved å benytte kontrollgrupper bestående av foreldre med større barn.

Hvis vi går ut fra at foreldrenes arbeidslivstilpassing i året før fødselen er upåvirket av kontantstøtten, skulle observasjoner av yrkesaktivitet for dette året representere en vel så god kontroll for trender som foreldre med større barn. Men det er sjølsagt mulig å benytte begge disse formene for kontroll, noe vi også etter hvert skal gjøre. Som vist tidligere følger Schøne (2000) et slikt design.

En annen styrke ved å benytte registrert pensjonsgivende inntekt er at vi unngår den feilkilde som ligger i unøyaktigheter når foreldrene sjøl skal informere om omfanget av arbeidstiden. På den annen side vil dét forhold at det ikke er noen entydig sammenheng mellom pensjonsgivende inntekt og arbeidstid gi oss et problem.

Pensjonsgivende inntekt som indikator

Som *pensjonsgivende inntekt* regnes, med noen unntak, *personinntekt* etter skatteloven. I personinntekten inngår først og fremst inntekt av arbeid samt ytelser som trer i stedet for arbeids-

inntekt, som dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger og fødselspenger.¹ Dette innebærer at *personinntekt*, i motsetning til *alminnelig inntekt* hvor blant annet kapitalinntekter og kapitalutgifter inngår, langt på vei er en funksjon av yrkesaktivitet.²

Vi ønsker å benytte gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt som et mål på *omfanget* av bestemte grupper yrkesaktivitet. Dette omfanget påvirkes dels av hvor *mange* som er yrkesaktive, dels av hvor *mye* den enkelte arbeider. Begge komponentene må antas å bli påvirket av kontantstøtteordningen. Så vel en reduksjon av yrkesaktiviteten som en full tilbakeføring fra arbeidslivet, vil være i tråd med ordningens intensjoner. Effekten av kontantstøtten kan derfor måles uten at vi gjør noe skille mellom disse to komponentene.³

Bruken av pensjonsgivende inntekt som mål på omfanget av yrkesdeltagelsen gir oss et metodisk problem i og med at denne størrelsen også påvirkes av andre forhold. Lønn per tidsenhet er langt fra konstant. I praksis skjer det stadig en nominell lønnsøkning.⁴ Dette kunne vi sett bort fra om vekstraten hadde vært konstant. Lønnsveksten kan imidlertid variere betydelig fra år til år. Vi har derfor korrigert for lønnsvekstens andel av de årlige endringene i pensjonsgivende inntekt. Dessverre forligger det ikke lønnsstatistikk splittet opp på kjønn og aldersgrupper med ubrutte tidsrekker lengre tilbake enn til 1997. Inntektsdataene er derfor korrigert ved hjelp av den generelle lønnsindeks som benyttes i nasjonalregnskapet.

På det individuelle plan vil inntekten endres også på grunn av skifte av jobb eller stilling, lønnsopprykk eller ansiennitetstillegg. Vi vil anta at slike forhold vil ha samme omfang så vel i sammenligningsgruppene som blant foreldrene som står overfor muligheten til å motta kontantstøtte.

Utvalget

Utvalget er sammensatt av fem grupper småbarnsforeldre.⁵ Gruppene består av samtlige foreldre bosatt i Norge som fikk barn i november eller desember 1994, 1995, 1997, 1998 og 1999. De to første foreldregruppene fikk sine ett- og toåringer for tidlig til å kunne benytte seg av kontantstøtteordningen. De tre øvrige gruppene hadde kontantstøtte som alternativ fra det tidspunkt barna fylte ett år. Den første av disse består av foreldre hvis barn fylte ett år samme høst som kontantstøtten ble innført (høsten 1998). De to siste gruppene møter kontantstøtteordningen henholdsvis ett og to år senere. Valget av foreldre med fødsel i månedene novem-

¹ Jf folketrygdlovens § 3-15 og skattelovens § 12-2.

² *Personinntekten* er også grunnlaget for beregning av avgift til Folketrygden.

³ Vi gjør imidlertid også forsøk på å måle hvorvidt kontantstøtten har hatt effekt på hvor stor *andel* av foreldrene som er i inntektsgivende arbeid, jf tabell 2.6 og 2.7.

⁴ I hvilken grad de nominelle endringene innebærer endring i reallønn er for vårt formål uinteressant.

⁵ I tillegg vil vi senere i kapitlet innføre to kontrollgrupper bestående av foreldre med større barn.

ber og desember er nokså vilkårlig, men det medfører at det blir lettere å holde oversikten. Vårt effektmål, pensjonsgivende inntekt, beregnes per kalenderår. Med fødsel i november eller desember vil årstrinnene i barnets liv falle omtrent sammen med kalenderår.

I noen svært få tilfeller er barnets mor ikke identifisert i vårt register. Som vist i tabell 2.1 gjelder dette i hver gruppe mødrene til 0.1 prosent av barna som ble født i det aktuelle tidsrom. Det er langt flere fedre som ikke er registrert. Disse utgjør omtrent 1 prosent.

Tabell 2.1. Utvalget av småbarnsforeldre.

		Antall	Missing (prosent)		Antall	Missing (prosent)
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn f. nov/des 1994	9991	6 (0.1)	Fedre til barn f. nov/des 1994	9889	108 (1.1)
	Mødre til barn f. nov/des 1995	9437	7 (0.1)	Fedre til barn f. nov/des 1995	9334	110 (1.2)
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn f. nov/des 1997	9028	6 (0.1)	Fedre til barn f. nov/des 1997	8946	88 (1.0)
	Mødre til barn f. nov/des 1998	8755	6 (0.1)	Fedre til barn f. nov/des 1998	8667	94 (1.1)
	Mødre til barn f. nov/des 1999	9058	8 (0.1)	Fedre til barn f. nov/des 1999	8978	88 (1.0)

2.4. Effekten av kontantstøtten på foreldrenes yrkesaktivitet totalt

Tabell 2.2 på neste side viser utviklingen av yrkesaktiviteten i småbarnsfasen for de fem mødregruppene. Tallene uttrykker den gjennomsnittlige yrkesaktivitet beregnet på grunnlag av samtlige mødre, inkludert de som ikke var i inntektsgivende arbeid. Tall for barnets første leveår er ikke tatt med i denne, eller senere tabeller. For f.eks. mødre med barn født november/desember 1994 vises nivået på yrkesaktiviteten for 1996 og 1997 med 1994 som basisår.

Tabell 2.2. Småbarnsmødres yrkesaktivitet før og etter innføring av kontantstøtten. Yrkesaktivitet beregnet ved hjelp av pensjonsgivende inntekt. Basisår = året barnet ble født. Prosent.

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1994	100	85	92
	Mødre til barn født nov/des 1995	100	83	90
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1997	100	78	89
	Mødre til barn født nov/des 1998	100	79	88
	Mødre til barn født nov/des 1999	100	80	- a)

a) Mødrene som fødte i november/desember 1999 vil ha en toåring i 2002. Opplysninger om pensjonsgivende inntekt for 2002 vil først foreligge i november 2003.

Som tabellen viser har alle gruppene en lavere gjennomsnittlig yrkesaktivitet i de årene barnet var ett og to år enn i det året barnet ble født. Dette er som forventet. Men mødrene med barn født 1997, 1998 og 1999, dvs barn som fylte ett år først etter at kontantstøtten ble innført, reduserte sin gjennomsnittlige inntekt i *større* grad enn de som hadde småbarn umiddelbart før innføringen. Det er først og fremst mens barna er mellom ett og to at denne forsterkede nedgang i yrkesaktivitet gjør seg gjeldende. Når barna kommer i sitt tredje leveår, dvs når barna er toåringer, er forskjellen på reduksjon mellom gruppene før og etter kontantstøttereformen svakere. Og variasjonen mellom hver enkelt foreldregruppe tilsier forsiktighet med å tolke denne siste forskjellen som en effekt av kontantstøtten.

I tabell 2.3 på neste side vises den tilsvarende utvikling for fedrenes yrkesaktivitet. Her er alle registrerte fedre tatt med, inkludert de som ikke bor sammen med barnet. Disse siste utgjør omtrent 10 prosent.¹

¹ I og med at vi ser på situasjonen kort tid etter fødselen vil antallet *mødre* som ikke bor sammen med barnet være svært lavt (omkring ¼ prosent).

Tabell 2.3. Småbarnsfedres yrkesaktivitet før og etter innføring av kontantstøtten. Yrkesaktivitet beregnet ved hjelp av pensjonsgivende inntekt. Basisår = året barnet ble født. Prosent.

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1994	100	110	115
	Fedre til barn født nov/des 1995	100	108	113
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1997	100	108	110
	Fedre til barn født nov/des 1998	100	106	108
	Fedre til barn født nov/des 1999	100	106	- a)

a) Fedrene som fikk barn i november/desember 1999 vil ha toåring i 2002. Opplysninger om pensjonsgivende inntekt for 2002 vil først foreligge i november 2003.

Vi ser at fedrenes yrkesaktivitet *ikke* reduseres fordi om de blir småbarnsforeldre. Tvert imot viser vårt mål på yrkesaktivitet en økning for alle grupper for hvert år, både *før* og *etter* innføring av kontantstøtte. Dette kan ha flere forklaringer. Dels er det grunn til å anta at det skyldes reell økning i yrkesaktiviteten. Arbeidsledigheten i Norge nådde en topp i 1992 for så å falle gjennom hele den perioden vi ser på. Men i noen grad vil økningen være resultat av målemetoden som er benyttet. For hvert år vil en stor andel av foreldrene, på grunn av mer ansiennitet, øke sin lønn utover den generelle lønnsveksten. Dermed vil noe av økningen i pensjonsgivende inntekt fra år til år skyldes andre forhold enn økt yrkesaktivitet.¹ Inntektsøkning på grunn av høyere ansiennitet vil være en endring som ikke fanges opp når vi korrigerer for generell lønnsøkning.

For øvrig viser tabellen at økningen i yrkesaktivitetsmålet er *svakere* i perioden etter at kontantstøtten ble innført. Her kan det se ut som om vi, i motsetning til andre undersøkelser, finner en kontantstøtteeffekt også for fedrene. Mens vi for mødrene fant størst utslag når barnet er i ettårsalderen, er forskjellen for fedrene størst når barnet kommer i toårsalderen. Totalt er effekten omtrent den samme for fedre som for mødre, og dermed langt sterkere enn det som er påvist i tidligere undersøkelser. Men som vi skal se i neste avsnitt kan vi ikke tolke dette resultatet som at kontantstøtteordningen har like stor virkning på fedrenes yrkesaktivitet som på mødrenes.

¹ Det kan være grunn til å anta at en tilsvarende lønnsøkning i mindre grad gjør seg gjeldende for mødrene. Småbarnsperioden har større yrkesmessige konsekvenser for mødre enn for fedre.

Svingninger i arbeidsmarkedet

Vi har nå sammenligna arbeidsmarkedstilpasningen for småbarnsforeldre før og etter innføring av kontantstøtten i den hensikt å spore eventuelle effekter av reformen. En slik framgangsmåte forutsetter normalt at det bare er det fenomen som skal studeres som kan variere. Designet som benyttes her tillater i tillegg at den generelle sysselsettingsgraden for småbarnsforeldre endres. Dette oppnår vi ved at det ikke er *nivået* på yrkesaktiviteten før og etter innføring av kontantstøtten som sammenlignes, men *endringene*. Men også en slik tilnærming har sin begrensning. Den kontrollerer for generell vekst (eller fall) i sysselsettingen forutsatt at vekstraten er den samme i de to perioden som sammenlignes. Men vi har ingen sikkerhet for at det faktisk forholder seg slik. I det følgende skal vi derfor forsøke å kontrollere for periodiske svingninger i arbeidsmarkedet. Dette gjør vi ved å innføre to nye kontrollgrupper med foreldre som ikke er påvirket av kontantstøtteordningen. Vi vil benytte inntektsutviklingen til småbarnsforeldre med barn *over* kontantstøttealder for å kontrollere for mer kortsiktige svingninger i sysselsettingsgraden.

Først vil vi for oversiktlighetens skyld foreta en forenkling. I tabell 2.2 og 2.3 har vi vist utviklingen for *flere* grupper med foreldre i perioden før og etter kontantstøttereformen. I det følgende vil vi begrense oss til én gruppe *før* kontantstøtten ble innført, og én *etter*. Fra før-perioden velger vi foreldrene som fikk barn i november/desember 1995. Disse hadde barn i ett- og toårsalderen umiddelbart før kontantstøtteordningen trådte i kraft. Fra tida etter innføring velger vi foreldrene til barna som ble født i november/desember 1998. Disse er blant de siste foreldrene som vi har mulighet til å følge gjennom hele kontantstøtteperioden.¹

Forskjellen mellom disse to foreldregruppene *uten* kontroll for andre forhold er vist for mødrenes vedkommende i tabell 2.4.

Tabell 2.4. Endring i småbarnsmødres yrkesaktivitet etter innføring av kontantstøtten. Yrkesaktivitet beregnet ved hjelp av pensj.givende inntekt. Basisår = året barnet ble født. Prosent.

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1995	100	83	90
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1998	100	79	88
Forskjellen mellom forløpene			- 4	- 2

¹ Vi har (i august 2003) ikke tilgang til opplysninger om pensjonsgivende inntekt for senere enn 2001.

Tabell 2.5 viser den tilsvarende forskjellen i inntektsutvikling for fedrene.

Tabell 2.5. Endring i småbarnsfedres yrkesaktivitet etter innføring av kontantstøtten. Yrkesaktivitet beregnet ved hjelp av pensj.givende inntekt. Basisår = året barnet ble født. Prosent.

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1995	100	108	113
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1998	100	106	108
Forskjellen mellom forløpene			- 2	- 5

Her tallfester vi tendensene vi observerte i tabell 2.2 og 2.3. For mødrene finner vi en *sterkere reduksjon* i yrkesaktiviteten etter at kontantstøtten ble innført. For fedrene finner vi en *svakere økning*. For mødrene finner vi først og fremst utslag mens barna er i ettårsalderen, for fedrene mens barna er toåring.

De nye kontrollgruppene består av foreldrene til barn født november/desember 1992, og foreldrene til barn født november/desember 1995. Dette vil være foreldre som har barn på 4 og 5 år i de samme kalenderårene som de førstnevnte foreldregruppene har barn i kontantstøttealder. Vi legger til grunn at disse foreldrene og foreldrene til barn i kontantstøttealder utsettes for de samme kalendereffekter. Det er ikke åpenbart at det forholder seg slik. Men i og med at samtlige av landets foreldre med barn mellom 1 og 3 år har kontantstøtten som alternativ, er foreldrene til førskolebarn over tre år den beste kontrollgruppen vi kan finne med hensyn på periodiske svingninger i arbeidsmarkedet. For at disse foreldrene skal være upåvirket av kontantstøtten har det vært nødvendig å utelate foreldre som har yngre barn i tillegg.¹ I tabell 2.6 vises resultatet for mødrenes vedkommende.

Den øverste raden viser utviklingen av yrkesaktivitet for kontrollgruppene. En gruppe viser årene før innføring av kontantstøtten (barn født i nov/des 1992), og en tilsvarende gruppe årene etter (barn født nov/des 1995). Den neste raden viser foreldre med barn i kontantstøttealder før og etter innføring av ordningen (tilsvarer tabell 2.4). Nederste rad (differansen mellom første og andre rad) viser hvor mye yrkesaktiviteten reduseres som en effekt av å ha småbarn gitt at mødrene til de større barn (øverste rad) representerer arbeidsmarkedstrenden. Til

¹ Strengt tatt kan vi likevel ikke være sikre på at disse foreldrene er upåvirket av kontantstøtteordningen. I den grad kontantstøtten har medført at noen foreldre har forlatt inntektsgivende arbeid, og noen barn har blitt holdt borte fra barnehage, har tilgangen på både jobber og barnehage blitt bedre for andre foreldre.

høyre i nederste rad vises forskjellen mellom disse effektene før og etter innføring av kontantstøtteordningen.

Tabell 2.6. Endring i småbarnsmødres yrkesaktivitet etter innføring av kontantstøtten kontrollert for svingninger i arbeidsmarkedet. Basisår = 1995 og 1998. Prosent.

<u>Før</u> innføring av kontantstøtten				<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten			Forskjellen mellom de kontrollerte forløpene	
	1995	1997	1998		1998	2000	2001	
Mødre til barn f. nov/des 1992. Kontrollgruppe	100	110	115	Mødre til barn f. nov/des 1995. Kontrollgruppe	100	113	118	
Mødre til barn født nov/des 1995	100	83	89	Mødre til barn født nov/des 1998	100	79	88	
Forløpene kontrollert		- 27	- 26	Forløpene kontrollert		- 34	- 30	- 7 - 4

Når vi kontrollerer for endringer i arbeidsmarkedet, forsterkes effekten av kontantstøtten. I andre rad (som i tabell 2.4) ser vi at småbarneeffekten er sterkere i "etter"-gruppen også uten kontroll, med en forskjell 4 og 2 prosentpoeng. Vi har altså en kontantstøtteeffekt. I nederste rad ser vi at den kontrollerte kontantstøtteeffekten er større, og utgjør nå 7 og 4 prosentpoeng. I tabell 2.7 vises resultatet av den tilsvarende analysen for fedrene.

Tabell 2.7. Endring i småbarnsfedres yrkesaktivitet etter innføring av kontantstøtten kontrollert for svingninger i arbeidsmarkedet. Basisår = 1995 og 1998. Prosent.

<u>Før</u> innføring av kontantstøtten				<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten			Forskjellen mellom de kontrollerte forløpene	
	1995	1997	1998		1998	2000	2001	
Fedre til barn f. nov/des 1992. Kontrollgruppe	100	107	110	Fedre til barn f. nov/des 1995. Kontrollgruppe	100	101	101	
Fedre til barn født nov/des 1995	100	108	113	Fedre til barn født nov/des 1998	100	105	108	
Forløpene kontrollert		1	3	Forløpene kontrollert		4	7	3 4

Tabell 2.3 og 2.5 viste at alle fedregruppene økte sin yrkesaktivitet fra år til år, men at denne økningen *avtok* etter at kontantstøtten ble innført. Av tabell 2.7 ser vi at økningen også avtar i samme periode for fedre med barn *over* tre år. Når vi kontrollerer for andre forhold som påvirker sysselsettingsgraden for småbarnsfedre, forsvinner med andre ord hele effekten fra tabell 2.5. og vel så det. Vi står altså overfor en kalendereffekt, ikke en kontantstøtteeffekt, og kan derfor konkludere med at vår analyse bekrefter tidligere undersøkelser som viser at kontantstøtteordningen har hatt liten eller ingen virkning på fedrenes yrkesaktivitet.

2.5. Effekten av kontantstøtten på *andelen* yrkesaktive småbarnsforeldre

En reduksjon i yrkesaktiviteten kan skje enten i form av redusert arbeidstid eller ved full tilbaketrekking fra yrkeslivet. Så langt har vi brukt gruppens gjennomsnittlige yrkesaktivitet som responsvariabel. Dette er i de fleste sammenhenger det beste målet i og med at det fanger opp endringer uavhengig av om arbeidstakeren forlater yrkeslivet helt eller delvis. Imidlertid gir våre data oss også mulighet til å si noe om i hvilken grad kontantstøtten har gjort at småbarnsforeldre har trukket seg *helt* ut av inntektsgivende arbeid.

Dette har vi gjort på denne måten at vi regner alle som er registrert med en årlig pensjonsgivende inntekt over et minimumsbeløp som yrkesaktiv, og de øvrige som hjemmeværende. Minimumsbeløpet har vi valgt å sette til kroner 20 000 i 1998, og et beløp for de øvrige årene som tilsvarer dette når vi korrigerer for den årlige lønnsveksten. Gitt denne definisjonen viser tabell 2.8 hvor stor andel av mødrene som er yrkesaktive før og etter fødselen for de forskjellige gruppene i utvalget.

Tabell 2.8. Andel yrkesaktive småbarnsmødre før og etter innføring av kontantstøtten. Basisår = året barnet ble født. Prosent.^{a)}

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
Før innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1994	100	96	99
			> 96	> 99
	Mødre til barn født nov/des 1995	100	96	99
Etter innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1997	100	91	96
			> 91	> 96
	Mødre til barn født nov/des 1998	100	91	95
	Mødre til barn født nov/des 1999	100	93	-
Forskjellen mellom forløpene			5	3

^{a)} Som yrkesaktiv regnes her de som er registrert med over kroner 20 000 i årlig pensjonsgivende inntekt i 1998. For de andre årene er beløpet korrigeret for den generelle lønnsvekst.

I de tre gruppene som har kunnet benytte kontantstøtteordningen finner vi en klart større nedgang i andelen med inntektsgivende arbeid enn det vi finner i sammenligningsgruppene. Mest markert er dette når barna er i ettårsalderen. Tallene for mødre med barn født i 1999 *kan* være en indikasjon på at effekten av kontantstøtten er i ferd med å reduseres.

For øvrig bekrefter grunnlagsmaterialet den generelle tendensen gjennom flere tiår til at stadig flere småbarnsmødre er yrkesaktive. Dette framgår ikke av tabellen i og med at utgangspunktet for hver gruppe settes lik 100. Tabell 2.9 viser den tilsvarende utvikling for andelen yrkesaktive fedre.

Tabell 2.9. Andel yrkesaktive småbarnsfedre før og etter innføring av kontantstøtten. Basisår = året barnet ble født. Prosent.^{a)}

		Året barnet ble født	Året barnet var ettåring	Året barnet var toåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1994	100	102	102
	Fedre til barn født nov/des 1995	100	> 102	> 102
			102	102
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Fedre til barn født nov/des 1997	100	101	101
	Fedre til barn født nov/des 1998	100	> 101	> 101
	Fedre til barn født nov/des 1999	100	101	101
		100	100	-
Forskjellen mellom forløpene			1	1

^{a)} Som yrkesaktiv regnes her de som er registrert med over kroner 20 000 i årlig pensjonsgivende inntekt i 1998. For de andre årene er beløpet korrigert for den generelle lønnsvekst.

Så vel tidligere undersøkelser som resultatene fra avsnitt 2.4, tilsier at vi ikke vil finne noen nedgang i andelen småbarnsfedre i inntektsgivende arbeid etter innføring av kontantstøtten. Den tendensen vi finner i tabellen til *reduisert vekst* etter at kontantstøtten ble innført, er for svak til å kunne tolkes som en effekt av kontantstøtten.

På samme måte som for mødrene, finner vi en generell økning av antall yrkesaktive fedre i den perioden vi studerer (ikke vist i tabellen).

2.6. Effekten på yrkesaktiviteten når barna blir eldre

Vi har sett at kontantstøtten har medført en noe lavere yrkesaktivitet blant mødre med barn i aldersgruppen som berettiger til stønad, dvs mødre med barn mellom ett og tre år. Men vil noe av denne effekten opprettholdes når barna vokser ut av kontantstøttealderen? Har noen av mødrene som ble motivert til å forlate yrkeslivet, eller redusere arbeidstiden, endret sin arbeidslivstilpasning mer varig?

Vi har allerede vist at virkningen av kontantstøtten er moderat, og mindre når barna kommer i toårsalderen enn mens de var ettåringer. Det er derfor grunn til å anta at vi ikke vil finne noe virkninger utover den perioden støtten kan bli gitt.

Framgangsmåten som er benyttet er den samme som i analysen over. Vi har valgt alle mødre som fødte barn i november/desember 1997, og registrert deres gjennomsnittlige pensjonsgivende inntekt for 1997 og 2001. Vi beregner altså mødrenes yrkesaktivitet i tida umiddelbart før fødselen, og yrkesaktiviteten i året etter at barna er fylt tre år. Som sammenligningsgruppe benytter vi alle mødre som fikk barn i november/desember 1995, og deres pensjonsgivende inntekt for 1995 og 1999. Mødregruppen som fødte barn i 1997 hadde kontantstøtte som alternativ både da barnet var ett år og to år. Sammenligningsgruppa, mødrene som fødte i 1995, hadde ikke på noe tidspunkt mulighet til å søke kontantstøtte.

I denne analysen har det vært nødvendig å luke ut mødre som har yngre barn enn det barnet som er utvalgsriteriet. Eventuelle yngre barn vil kunne gi rett til kontantstøtte og dermed forstyrre sammenligningen mellom de to mødregruppene.

Tabell 2.10. Yrkesaktiviteten blant mødre med treåring før og etter innføring av kontantstøtten. Basisår = året barnet ble født. Prosent.

		Året barnet ble født	Året barnet var treåring
<i>Før innføring av kontantstøtten</i>	Mødre til barn født nov/des 1995	100	99
<i>Etter innføring av kontantstøtten</i>	Mødre til barn født nov/des 1997	100	101
Forskjellen mellom forløpene			2

For mødre som hadde anledning til å motta kontantstøtte mens barnet var ett og to år (rad 2) er den gjennomsnittlige yrkesaktiviteten i året med en treåring omlag den samme som i det året barnet ble født. Slik var det også før mødrene som fikk barn i november/desember 1995.

Vi har også undersøkt om vi kan finne noen "langtidseffekt" av kontantstøtteordningen på *andelen* yrkesaktive mødre. Som vi ser i tabell 2.11 på neste side øker andelen yrkesaktive mødre fra året barna ble født til året de fyller tre år. Men den nøyaktig samme økningen finner vi også i sammenligningsgruppen.

Tabell 2.11. Andel yrkesaktive blant mødre med treåring før og etter innføring av kontantstøtten. Basisår = året barnet ble født. Prosent. ^{a)}

		Året barnet ble født	Året barnet var treåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1995	100	103
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1997	100	103
Forskjellen mellom forløpene			0

^{a)} Som yrkesaktiv regnes her de som er registrert med over kroner 20 000 i årlig pensjonsgivende inntekt i 1998. For de andre årene er beløpet korrigert for den generelle lønnsvekst.

På grunnlag av disse tallene vil vi konkludere med at kontantstøtteordning *ikke* har noen virkning på mødrenes yrkesaktivitet ut over den perioden de kan motta støtten.

Vi minner om at det som faktisk er målt i dette kapittelet er endringer i *pensjonsgivende inntekt*, og at alle tolkningene som er gjort her forutsetter at pensjonsgivende inntekt er en god indikator på *tid* brukt til inntektsgivende arbeid.

3. Varierer effekten av kontantstøtten med foreldrenes inntekt?

I kapittel 2 fant vi at kontantstøtteordningen har hatt en viss negativ effekt på mødrenes yrkesaktivitet. I dette kapitlet skal vi først undersøke om denne effekten varierer med mødrenes egen inntekt, og deretter om den varierer med fars inntekt.

I debatten omkring innføring av kontantstøtte ble det brukt som et argument mot ordningen at det først og fremst ville bli de lavtlønnede kvinnene som kom til å redusere sitt inntektsgivende arbeid. Dette er i tråd med tradisjonell økonomisk teori. En slik tendens er også blitt bekreftet i tidligere evalueringer av kontantstøtteordningen, men uten at noen sterk sammenheng er påvist (Sletvold 2000).

Vi har belyst dette spørsmålet ved hjelp av våre registerdata, og følgende framgangsmåte er benyttet. Mødrene er delt i to grupper etter deres årsinntekt. Skillet mellom *høy* og *lav* inntekt er satt slik at det deler utvalgene i to like deler, og det er pensjonsgivende inntekt i året barnet fødes som er lagt til grunn. Det framgår ikke av våre data *hva* som bestemmer inntektens størrelse. En lav inntekt kan skyldes lav lønn, deltidsarbeid, at arbeidstakeren har vært i jobb bare deler av året, eller en kombinasjon av disse faktorene.

I analysene i kapittel 2 inngikk samtlige mødre med barn i kontantstøttealder uavhengig av deres yrkesstatus. I denne analysen må de som før fødselen var hjemmeværende holdes utenfor. Disse mødrene kan nødvendigvis ikke redusere yrkesaktiviteten uansett hvor sterk kontantstøtteeffekten måtte være. Som hjemmeværende vil de normalt ha en lav inntekt, og ville – om de hadde inngått i analysen – bidratt til å undervurdere effekten av kontantstøtten i gruppen med lav inntekt. Derfor er bare mødre som før fødselen er registrert med en pensjonsgivende inntekt på over 20 000 kroner, tatt med.¹

I forrige kapittel fant vi at den negative effekten av kontantstøtten på mødrenes yrkesaktivitet gjør seg sterkest gjeldende mens barnet er i ettårsalderen. Vi har derfor valgt å begrense denne analysen til å se på hvordan effekten av kontantstøtten varierer med mors inntekt i det *første* året familien har rett til stønad. Resultatet er vist i tabell 3.1. Prosentdifferansene er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittstall for så vel mødre i sammenligningsgruppen (de to øverste radene), som mødre som har småbarn etter at kontantstøtten ble innført (de to neste radene).

¹ Som i kapittel 2 er denne inntektsgrensa korrigert for årlig lønnsvekst med 1998 som basisår.

Tabell 3.1. Småbarnsmødres yrkesaktivitet før og etter innføring av kontantstøtten etter inntekt. Basisår = året barnet fødes. Prosent.

		Mor lav inntekt		Mor høy inntekt	
		Året barnet fødes	Året med en ettåring	Året barnet fødes	Året med en ettåring
Før innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1994	100	83	100	82
	Mødre til barn født nov/des 1995	100	> 81 79	100	> 82 82
Etter innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1998	100	73	100	78
	Mødre til barn født nov/des 1999	100	> 73 74	100	> 78 78
Forskjellen mellom forløpene			- 8		- 4

Som tabellen viser slår kontantstøtteeffekten ut både blant mødre med lav inntekt og blant mødre med høy inntekt. Men effekten er sterkest i den halvpart som har lav inntekt (8 mot 4 prosentpoeng).

Den endring i betingelsene som kontantstøtten medfører gjør at det blir mer økonomisk rasjonelt å redusere antall timer, eventuelt slutte i jobb, jo lavere ens egen lønn er. Samtidig vil vi kunne forvente at en slik nedtrapping er mer aktuell jo høyere lønn ektefellen eller samboeren har. Jo høyere inntektsnivå familien har uavhengig av mors yrkesaktivitet, jo mindre grunn kan vi anta at hun har til å gå ut i jobb når kontantstøtteordningen reduserer hennes bidrag til familieinntekten.¹

Vi har forsøkt å belyse også dette spørsmålet ved hjelp av våre registerdata. Slik disse dataene forligger er det ikke mulig å skille ut foreldre som ikke bor sammen. I og med at vi her studerer situasjonen kort etter fødselen er andelen fedre blant eneforsørgeren meget lavt.² Derimot vil vi ha et visst innslag av enslige mødre, men fars inntekt vil normalt ha stor betydning for mors økonomiske situasjon også når foreldrene ikke bor sammen.

Skillet mellom høy og lav inntekt er også her satt slik at det deler hvert "kull" i to like store grupper, og det er fars pensjonsgivende inntekt det året barnet er en ettåring som er lagt til grunn. Tabell 3.2 på neste side viser hvordan effekten av kontantstøtten på mødrenes yrkesaktivitet variere med fars inntekt.

¹ Det må presiseres at resonnementene i dette avsnittet bare gjelder bare når mors yrkesdeltagelse forutsetter bruk av barnehage. Det er denne gruppen som vil tape kontantstøtte ved å gå ut i jobb.

² Omtrent en halv prosent av alle barn mellom 0 og 5 år bor sammen med bare far.

Tabell 3.2. Småbarnsmødres yrkesaktivitet før og etter innføring av kontantstøtten etter fars inntekt. Basisår = året barnet fødes. Prosent.

		Far lav inntekt		Far høy inntekt	
		Året barnet fødes	Året med en ettåring	Året barnet fødes	Året med en ettåring
<u>Før</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1994	100	85	100	81
	Mødre til barn født nov/des 1995	100	> 84 84	100	> 80 79
<u>Etter</u> innføring av kontantstøtten	Mødre til barn født nov/des 1998	100	77	100	75
	Mødre til barn født nov/des 1999	100	> 77 77	100	> 76 77
Forskjellen mellom endringene			- 7		- 4

I motsetning til hva vi forventet, finner vi en svak tendens til at kontantstøtteeffekten er sterkere når *fars* inntekt er lav. Dette *kan* skyldes en tilbøyelighet til korrelasjon mellom mors og fars inntekt.¹ Dette vil kunne medføre at en forventet tendens til sterkere kontantstøtteeffekt når far har høy inntekt oppveies av at også mor i mange av disse familiene har høy inntekt.

¹ Et resultat av at partnere ofte er av lik stand og stilling (også kalt *homogami*).

4. Mottak av kontantstøtte – hvor mye og hvor lenge?

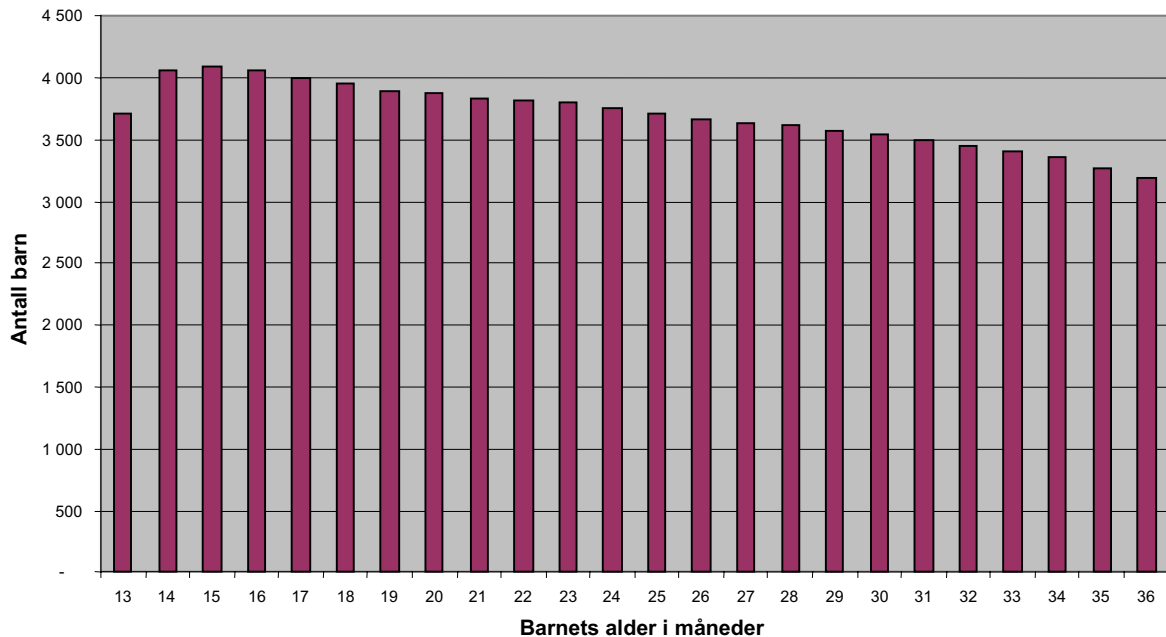
I dette kapitlet vil vi belyse noen sider ved bruken av kontantstøtteordningen. Hva er den typiske varighet av perioden med mottak av kontantstøtte? Hvordan fordeler mottakerne seg på de forskjellige kontantstøttesatsene, og i hvilken grad blir det skiftet mellom de forskjellige satsene?

4.1. Hvor mange måneder med kontantstøtte?

Som det går fram av tabellene 4.3 og 4.4 er det flere som mottar kontantstøtte for ettåringer enn for barn mellom to og tre år. Dette er på ingen måte overraskende. Jo eldre barna blir, jo flere foreldre, dvs mødre går tilbake til jobb. Dermed øker tilbøyeligheten til å benytte barnehage med barnets alder, og mottak av kontantstøtte reduseres tilsvarende.

Om vi deler de barna som det utbetales kontantstøtten for inn i aldersgrupper etter hvor mange måneder de har levd, fordeler de seg som vist i figur 4.1. Barna som nettopp har fylt ett år, og dermed blitt berettiget til kontantstøtte, er sterkeste representert. I 2002 ble det utbetalt kontantstøtten for 84 prosent av de barna som var 15 måneder gamle. For barn som var 36 måneder gamle (3 år) var den tilsvarende andelen på 65 prosent.

Figur 4.1. Barn som mottar kontantstøtte etter alder. Gjennomsnitt 2002. a)



a) Når det ble utbetalt kontantstøtte for færre barn på 13 måneder enn for barn som er litt eldre, skyldes dette at en del søknader leveres for sent. Stønad blir imidlertid etterbetalt for opptil tre måneder forut for den måneden søknaden ble framsatt.

I hele perioden etter at kontantstøtteordningen ble innført har det blitt utbetalt stønad for det store flertall av barna i den aktuelle aldersgruppen. For 75 prosent av barna det mottas kontantstøtte for utbetales støtten for hele tidsrommet, dvs fra og med barna er 13 måneder til og med fylte 3 år. Som det framgår av tabell 4.1. var den gjennomsnittlige varighet av kontantstøtteperioden i 2002 20 måneder (av 24 mulige). Når vi ser på de som "går ut" av kontantstøtteordningen i hver enkelt av årets måneder, ser vi at den typiske gjennomsnittlige varighet på kontantstøtteperioden er 22 måneder. De som slutter å motta kontantstøtte i august skiller seg imidlertid klart ut med kortere gjennomsnittlig varighet, og med at de er langt flere (fire ganger så mange som i de øvrige av årets måneder). Dette har sin naturlige forklaring i at barnehagene har sitt hovedopptak i august. For de som avslutter kontantstøtten i august skyldes dette i omtrent tre av fire tilfeller at barnet har fått barnehageplass. I resten av året avsluttes utbetalingen i fire av fem tilfeller fordi at barnet fyller tre år.

Tabell 4.1. Gjennomsnittlige antall måneder med kontantstøtte. 2002.

Avgangsmåned (siste måned med kontantstøtte)	Antall barn	Gjennomsnittlig antall måneder med kontantstøtte
Januar	4 253	21
Februar	3 566	22
Mars	4 020	22
April	4 127	22
Mai	4 357	22
Juni	4 030	22
Juli	4 022	23
August	17 301	15
September	4 699	19
Oktober	3 570	21
November	3 014	22
Desember	3 226	22
	(60 185)	
Gjennomsnitt for 2002		20

4.2. Utbetalt kontantstøtte etter kontantstøttesats

En viktig side ved kontantstøtteordningen er at det skal være anledning til å kombinere kontantstøtte og barnehage. Da ordningen ble innført 1. august 1998 kunne den i tillegg til full kontantstøtte, tilby *tre* lavere satser som kunne kombineres med redusert oppholdstid i barnehage. Fra 1. august 1999 ble dette lagt om til *fire* satser som utgjør 20, 40, 60 eller 80 prosent av full kontantstøtte. Denne inndelinga skal gjøre det enkelt å benytte barnehage noen dager i uka, og samtidig motta kontantstøtte for de øvrige.

Tabell 4.2. Kontantstøttens satser etter avtalt oppholdstid i barnehage.

Avtalt oppholdstid i barnehage per uke	Kontantstøtte i prosent av full ytelse	Beløp i kroner per måned	
		Fra 1.1.00 til 1.8.03	Fra 1.8.03
0	100 %	3000	3657
1 - 8 timer	80 %	2400	2926
9 - 16 timer	60 %	1800	2194
17 - 24 timer	40 %	1200	1463
25 - 32 timer	20 %	600	732
33 timer eller mer	Ingen kontantstøtte	0	0

Fra 1.8.2003 vil full kontantstøtte utgjøre 3657 kroner per måned (St.prp. nr. 1 2002-2003). Økningen tilsvarer det ordinære småbarnstillegget i barnetrygden som faller bort fra samme dato. Dette småbarnstillegget har, som kontantstøtten, omfattet barn fra ett til tre år.

Erfaringen så langt viser at relativt få kombinerer kontantstøtte og barnehage. Blant de som har fått utbetalt kontantstøtte for ettåringer, har andelen med delvis kontantstøtte ligget stabilt på omtrent 8 prosent.

Tabell 4.3. Utbetalt kontantstøtte etter sats. Ettåringer. Årsgjennomsnitt.

Andel av full kontantstøtte:	Full KS	80 %	60 %	40 %	20 %	(N)
Barnehagetid per uke:	0 timer	1-8 t.	9-6 t.	17-24 t.	25-32 t.	
1999	92.6	0.3	0.9	6.2	^{a)}	(48 792)
2000	91.5	0.1	0.5	4.8	3.2	(48 334)
2001	91.4	0.1	0.5	4.6	3.4	(48 733)
2002	91.2	0.1	0.6	4.5	3.6	(46 921)

^{a)} Denne satsen ble innført fra og med 1.8.1999.

For toåringene er kombinasjonen barnehage/kontantstøtte noe mer utbredt. Omtrent 20 prosent av de som har mottatt kontantstøtte for en toåring har benyttet delvis kontantstøtte. Dette er en naturlig konsekvens av at bruken av barnehage øker med barnets alder.

Tabell 4.4. Utbetalt kontantstøtte etter sats. Toåringene. Årsgjennomsnitt.

Andel av full kontantstøtte:	Full KS	80 %	60 %	40 %	20 %	(N)
Barnehagetid per uke:	0 timer	1-8 t.	9-16 t.	17-24 t.	25-32 t.	
1999	80.9	1.0	3.0	15.1	^{a)}	(42 174)
2000	78.9	0.3	1.6	11.6	7.5	(42 897)
2001	78.8	0.3	1.6	11.4	7.9	(42 149)
2002	78.3	0.3	1.6	10.9	8.8	(41 940)

^{a)} Denne satsen ble innført fra og med 1.8.1999.

Som tabellene viser, har fordelingen mellom de forskjellige kontantstøttesatsene vært meget stabil. For øvrig ser vi at de høyeste av de avkortede satsene svært sjelden benyttes. De aller fleste som kombinerer kontantstøtte og barnehage har en avtalt oppholdstid i barnehagen på over 16 timer.

I den grad mottakeren endrer kontantstøttesats skjer dette ganske konsekvent ved skifte til en lavere sats. Og 9 av 10 som endrer sats går fra full kontantstøtte til 20 eller 40 prosent. Det dreier seg med andre ord om barn som ikke benytter barnehage i den første tida etter

at de har fylt ett år, men som etter hvert, og før de fyller tre år, får en barnehageplass på mellom 17 og 32 timer per uke.

5. Har mottakergruppen endret seg?

Ett av spørsmålene som er stilt i dette prosjektet er om kontantstøttemottakeren har endret seg i løpet av de årene ordningen har eksistert. Det er vist til Finland hvor mottakerne av den finske kontantstøtten, *hemvårdsstödet*, etter hvert har blitt eldre. Det ble også stilt spørsmål om mottakernes yrkesaktivitet har endret seg.

Det er liten grunn til å forvente at gruppen av foreldre som mottar norsk kontantstøtte vesentlig har endret sin sammensetning. Omtrent 75 prosent av foreldrene som til enhver tid har anledning til å søke kontantstøtten mottar også støtte. Dermed vil kontantstøttemottakerne være preget av de endringer, eller den stabilitet, som småbarnsforeldre generelt har vært underlagt i de omtrent fire årene som har gått siden ordningen ble innført. I den grad det har skjedd endringer, vil dette først og fremst være et resultat av at *barnehagebrukernes* sammensetning har endret seg. Og spørsmålet om barnehage avhenger dels av tilgangen på barnehageplasser, dels av foreldrenes preferanser. Som vi har sett har kontantstøtteordningen bare i mindre grad påvirket foreldrenes valg.¹ For det flertall av foreldre som ikke benytter barnehage - enten fordi de ikke ønsker det, eller fordi de ikke får plass - er det ganske sjølsagt at de ønsker å motta den økonomiske støtte de har rett til.

Først tar vi opp spørsmålet om mottakergruppen har endret seg med hensyn på yrkesaktivitet. Vi sammenligner tre utvalg foreldre. Utvalgene består av samtlige som mottok kontantstøtten for ettåring i januar 1999, 2001 og 2003. I og med at vi se etter eventuelle endringer i løpet av et kort tidsrom, har vi avgrenset undersøkelsen til foreldre som mottar kontantstøtte for ettåring, og *bare* for en ettåring. På denne måten får vi maksimal avstand mellom måletidspunktene. Avgrensingen skulle være uproblematisk. Det er liten grunn til å tro at eventuelle endringer i mottakergruppen skulle ytre seg forskjellig avhengig av om grunnlaget for stønaden er en ettåring, en toåring eller begge deler.

Som i kapittel 2 og 3 er yrkesaktivitet målt ved hjelp av pensjonsgivende inntekt, og det er den gjennomsnittlige yrkesaktivitet for hele kullet som legges til grunn. I og med at intensjonen her er å kartlegge *hvem* som benytter kontantstøtten, og ikke *effekten* av ordningen,

¹ Som vist hos Gulbrandsen og Hellevik (2000), har kontantstøtteordningen kun medført en mindre nedgang i bruken av barnehage.

er det pensjonsgivende inntekt for kalenderåret barnet ble født i som blir benyttet. Samtlige barn som ga rett til kontantstøtte som ettåring for januar 1999 ble født i 1997. Tilsvarende barn for 2001 ble født i 1999, og alle som berettiget til kontantstøtte (som ettåring) for januar 2003 ble født i 2001.

Tabell 5.1 viser hvordan det gjennomsnittlige omfanget av inntektsgivende arbeid har utviklet seg for kontantstøttemottakerne i den perioden ordningen har vært virksom.

Tabell 5.1. Endring i yrkesaktivitet for foreldre som mottar kontantstøtte for ettåring. Basisår = 1997. Prosent.

	Yrkesaktiviteten året barnet ble født		Andel menn (N)
	Kvinner	Menn	
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 1999 (fødsel i 1997)	100	100	5 % (46 329)
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 2001 (fødsel i 1999)	104	96	3.7 % (45 195)
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 2003 (fødsel i 2001)	105	95	3.4 % (39 120)

Yrkesaktiviteten, målt *før* barnet er kommet i kontantstøttealder, har økt for de kvinnelige kontantstøttemottakerne. Disse endringen er identiske med den generelle endringen i yrkesaktivitet for småbarnsmødre fra 1997 til 1999 med barn i denne aldersgruppen. For mennenes vedkommende ble gjennomsnittsmottakeren noe mindre yrkesaktiv i løpet av de to første årene ordningen var virksom. For totalbefolkningen var yrkesaktiviteten for menn med barn i samme alder stabil i denne perioden.

Vi ser at andelen menn som mottar kontantstøtte, en andel som fra første stund var lav, har gått ytterligere ned.

I tillegg til gjennomsnittlig yrkesaktivitet som vises i tabell 5.1, har vi også beregnet et spredningsmål.¹ For menn har spredningen i yrkesaktivitet vært konstant gjennom fireårsperioden. For kvinnenes vedkommende var spredningen langt større blant de som mottok kontantstøtte i januar 1999 enn blant stønadsmottakerne i januar 2001 og 2003.

Tabell 5.2 på neste side viser hvordan alderen på de som mottar kontantstøtte har utviklet seg i samme periode.

¹ Målet som er benyttet er 3.kvartil/1.kvartil.

Tabell 5.2. Endring i alder for foreldre som mottar kontantstøtte for ettåring. 1999 – 2003.

	Gjennomsnittsalder kvinner	Gjennomsnittsalder menn
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 1999	30.1	33.9
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 2001	30.4	34.0
Foreldre som mottar kontantstøtte i januar 2003	30.6	35.2

Alderen på kvinnelige kontantstøttemottakere viser en svak stigning fra 1999 til 2003. Stigningen faller sammen med stigningen i gjennomsnittlige fødealder i samme periode. For 1997, 1999 og 2001 er denne henholdsvis 29.2, 29.5 og 29.8 år. Vi ser av tabellen at gjennomsnittsalderen på menn som mottar stønad har økt med over ett år fra 2001 til 2003. Fars gjennomsnittsalder ved barnets fødsel har økte noe mindre i løpet av perioden. Denne var i 1999 og 2001 var henholdsvis 32.4 og 32.8 år.¹ *Spredningen* i alder har vært konstant for både kvinner og menn.²

¹ Den tilsvarende gjennomsnittsalder for fedre i 1997 er ikke umiddelbart tilgjengelig.

² Målt ved å dividere 1. kvartil på 3. kvartil.

6. Kontantstøtte og dagpenger under arbeidsledighet – svekkes motivet for å søke jobb? ¹

En del småbarnsforeldre vil være i den situasjon at de er avhengige av barnehageplass for å kunne være i inntektsgivende arbeid, mens de som hjemmeværende ikke ser grunn til å benytte barnehage. For disse vil både foreldrebetalinga i barnehagen og tapt kontantstøtte fungere som en ekstra inntektsskatt. Generelt vil vi anta at dette vil svekke motivasjonen for å søke arbeid. Eller sagt på en annen måte; en del personer vil være i en situasjon der *nettolønn minus betaling til barnehagen* som yrkesaktiv ikke vil bety særlig større inntekt enn *dagpenger pluss kontantstøtte* som hjemmeværende.

I et forsøk på å anslå hvor *mange* dette kan gjelde har vi tatt utgangspunkt i alle som mottok kontantstøtte i februar 2003, og koblet disse mot Aetats register over alle som fikk utbetalt dagpenger i samme måned. De utbetalte kontantstøttebeløpene for februar er oppjustert til satsene som vil gjelde fra 1. august 2003. For å komme fram til disponibel inntekt etter skatt er det gjort et generelt fradrag i dagpengene på 20 prosent. Kontantstøtte er derimot ikke skattepliktig.

Tabell 6.1 viser antall personer som mottok begge ytelser fordelt etter størrelsen på summen av dagpenger og kontantstøtte.

Tabell 6.1. Mottakere av dagpenger og kontantstøtte etter kjønn og størrelsen på samlet utbetalt beløp. Februar 2003.

Utbetalt kronebeløp per måned i kontantstøtte og dagpenger ^{a)}	Antall			Prosent	Kumulativ Prosent
	Kvinner	Menn	Totalt		
0 - 2200	3	0	3	0,1	100,0
2201 - 4400	25	2	27	0,6	99,9
4401 - 6600	51	2	53	1,1	99,4
6601 - 8800	315	12	327	6,7	98,3
8801 - 11000	912	13	925	18,9	91,6
11 001 - 13200	1454	29	1483	30,3	72,7
13 201 - 15400	1140	39	1179	24,1	42,4
15 401 - 17600	598	50	648	13,2	18,3
17 601 - 19800	201	14	215	4,4	5,1
19 801 eller mer	36	0	36	0,7	0,7
Totalt	4735	161	4896	100,0	

^{a)} Etter skatt.

¹ Barne- og familiedepartementet har ønsket dette spørsmålet utredet i lys av økningen i kontantstøttesatsene fra 1. august 2003.

Tabellen viser at omtrent 18 prosent av de som mottok både dagpenger og kontantstøtte fikk utbetalt mer enn 15 000 kroner i måneden. Dette tilsvarer en årsinntekt før skatt på 240 000 eller mer. Disse er imidlertid få i antall. For februar 2003 utgjorde de 900 personer, hvorav 64 var menn.

Omtrent 42 prosent, eller noe i overkant av 2000 personer, vil få en samlet utbetaling på 13 200 kroner eller mer per måned. Mange av disse vil ha lite å vinne på å gå ut i lønnsarbeid, *gitt* at de er i en situasjon der lønnsarbeidet forutsetter bruk av barnehage. Men det gjelder neppe for mer enn omtrent halvparten. I følge SSB's siste kontantstøtteundersøkelse benytter nesten 60 prosent av yrkesaktive mødre med barn i kontantstøttealder annet enn barnehage som hovedtilsynsordning (Pettersen 2003). For disse mødrene, og noen få fedre, vil arbeidslivsdeltagelse ikke medføre at kontantstøtten forsvinner, og dermed vil spørsmålet om motivasjon for jobbsøking bli et spørsmål om forholdet mellom dagpengesatser og belønning i arbeidsmarkedet. Problemstillingen vil med andre ord være den samme som for de som ikke er berørt av kontantstøtteordningen.¹ Dermed kan vi anta at det er et relativt lite antall arbeidsledige som får svekket motivasjon til å søke jobb på grunn av kombinasjonen dagpenger/kontantstøtte.

¹ Dvs, ikke helt den samme. Kontantstøtten representerer en arbeidsfri inntekt for en gruppe småbarnsforeldre. Jo større tilgangen til slike inntekter er, jo mindre vil det økonomiske motiv for å arbeide være.

7. Oppsummering

Innføring av kontantstøtte har medført at mødrenes yrkesaktivitet reduseres *mer* når de har småbarn enn det som var tilfellet i årene umiddelbart før reformen. Denne effekten, som vi har målt ved å se på endringer i pensjonsgivende inntekt, er sterkest mens barna er i ettårsalderen og svekkes noe når de blir toåringer. Denne forsterkede nedgangen i samlet yrkesaktivitet for mødrene skyldes delvis at flere trekker seg helt ut av yrkeslivet mens barna er i kontantstøttealder.

For fedrene har verken den totale yrkesaktiviteten, eller *andelen* yrkesaktive blitt påvirket av kontantstøtteordningen. Vi kan heller ikke måle noen effekt av kontantstøtten på mødrenes yrkesaktivitet etter at barna har fylt tre år og ikke lengre berettiger til støtte.

Effekten av kontantstøtten på mors yrkesaktivitet er størst i den halvparten av mødrene som har laveste inntekt. Effekten på mors yrkesaktivitet er også større når *fars* inntekt er lav enn når den er høy.

Kontantstøtten kan maksimalt mottas i 24 måneder. Den gjennomsnittlige varigheten er på 20 måneder. Relativt få kombinerer kontantstøtte og barnehage. Blant de som får utbetalt kontantstøtte for en ettåring, ligger andelen med delvis kontantstøtte stabilt på omtrent 8 prosent. Den tilsvarende andelen for foreldre til toåringer er 20 prosent.

Med hensyn på alder og inntekt har foreldrene som mottar kontantstøtte ikke endret seg siden ordningen startet opp.

For de fleste arbeidsledige som kan motta både dagpenger og kontantstøtte vil samlet utbetaling neppe bli av en slik størrelse at det i vesentlig grad vil svekke motivasjonen for å søke jobb.

Litteratur

Baklien, Bergljot, Lars Gulbrandsen og Anne Lise Ellingsæter (2001): *Evaluering av kontantstøtteordningen* Oslo: Norges forskningsråd.

Gulbrandsen, Lars og Tale Hellevik (2000): *Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren* Rapport 16/2000, Oslo: NOVA.

Hellevik, Tale (2000): *Småbarnsforeldres yrkesdeltagelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring* Rapport 2/2000, Oslo: NOVA.

Håkonsen, Lars, Tom Kornstad, Knut Løyland og Thor Olav Thoresen (2001): *Kontantstøtten - effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling* Rapporter 2001/5, Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Knudsen, Christin (2001): *Hvem lot seg påvirke? Kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet* Rapport 11/2001, Oslo: NOVA.

Lappegård, Trude (2001): "Fruktbarhet og familiepolitikk – Bør det bli enklere å få barn med kortere mellomrom?" *Samfunnspeilet* 6/2001, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Langset, Bjørg, Bård Lian og Thor Olav Thoresen (2000): "Kontantstøtten – hva har skjedd med yrkesdeltagelsen?" *Økonomiske analyser* 3/2000, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Naz, Ghazala (2002): *The Impact of a Cash Benefit Reform on Parents' Labour Force Participation* Working Paper Series No.58, Bergen: Center for Economic Studies in Social Insurance.

Pettersen, Silje Vatne (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltagelse og bruk av kontantstøtte våren 2002* Rapporter 2003/9, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Reppen, Heidi Kristin og Elisabeth Rønning (1999): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltagelse og bruk av kontantstøtte våren 1999. Kommenter tabellrapport* Rapporter 1999/27, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Rønning, Elisabeth (1998): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltagelse og økonomi før innføring av kontantstøtt. Hovedresultater og dokumentasjon* Notater 98/61, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Rønsen, Marit (2001): *Market work, child care and the division of household labour. Adaptions of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform* Rapporter 1001/3, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Schøne, Pål (2002): "Kontantstøtten og effekter på arbeidstilbudet: Hva er en god sammenligningsgruppe?", *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2002, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Sletvold, Leif (2000): *Kontantstøtteordningens konsekvenser for yrkesaktivitet og likestilling*
Rapport 15/2000, Oslo: NOVA.

Lov av 26. juni 1998 om kontantstøtte til småbarnsforeldre (Kontantstøtteleven).

Stortingsmelding nr. 43 (2000-2001) *Om evaluering av kontantstøtten.*

Stortingsproposisjon nr. 53 (1997-98) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*

Stortingsproposisjon nr. 1 (2002-2003) Barne- og familiedepartementet.

Vedlegg 1

Virkninger på arbeidstilbudet av endrede økonomiske betingelser

Med begreper fra sosialøkonomiens konsumentteori vil vi analytisk kunne skille mellom *inntektseffekten* og *substitusjonseffekten* av en slik endring i økonomiske rammebetingelser som kontantstøtten innebærer. Kort om denne begrepsbruken.

En lønns- eller inntektssøkning vil medføre at inntektsnivået vil kunne opprettholdes sjøl om en arbeider mindre enn før. For mottakeren kan dette være et motiv til å *reducere* sitt tilbud av arbeidskraft. Dette kaller vi *inntektseffekten*.

Samtidig vil en lønnsøkning endre forholdet mellom den avkastning en får av tid brukt til lønnsarbeid, og tid brukt til andre gjøremål. Arbeidstakeren vil få mer ut av lønnsarbeidstiden enn tidligere. Eller sagt på en annen måte, fritiden blir mer kostbar. Det gir individet et incitament til å *øke* arbeidstilbudet. Dette er *substitusjonseffekten*. Den samlede effekten av en endring i inntekt blir dermed ikke entydig.

Med en *arbeidsfri* inntekt vil det forholde seg annerledes. En økning i denne type inntekt, f.eks. økt barnetrygd, vil gjøre at mottakeren kan arbeide mindre og samtidig opprettholde levestandarden. Ved arbeidsfrie overføringer står vi bare overfor en inntektseffekt.¹

En teoretisk bestemmelse av virkningene av kontantstøtten

Den endring i de økonomiske betingelser for småbarnsforeldre som kontantstøttereformen innebærer vil analytisk kunne splittes opp i to forskjellige deler:

- (1) For det første har det relative prisforholdet mellom barnehageplass og et hvert annet alternativ for ett- og toåringer blitt endret. Barnehagealternativet har blitt *relativt* dyrere.
- (2) For det andre er alle foreldre med barn i denne aldersgruppe tilført en arbeidsfrie inntekt.

¹ Jeg har valgt å eksemplifisere med at lønn/inntekt går *opp*. Effektene av *nedgang* i lønn/inntekt er sjølsagt de samme, om enn i motsatt retning.

Del 1 kunne vært oppnådd ved å fjerne driftsstøtten til barnehager uten å innføre nye kontantoverføringer. Del 2 kunne vært oppnådd ved å tildele kontantstøtte uten krav om at mottakeren må avstå fra barnehage. Det var for øvrig på denne måten Høyre og Fremskrittspartiet primært ønsket at kontantstøtteordningen skulle utformes (den såkalte *trygdemodellen*).

Foreldre som er avhengig av barnehage for å kunne på ut i arbeidslivet påvirkes av begge aspekter ved reformen. Yrkesaktive foreldre som ikke benytter barnehage blir bare berørt av kontantstøtten som arbeidsfri inntekt (del 2). Vi må derfor skille mellom disse to foreldregruppene i den videre analyse.

A. Foreldre som er avhengig av barnehage

Fra 1963 har godkjente barnehager mottatt statsstøtte som en permanent ordning. Dette har skjedd i form av et fast beløp per barn, det såkalte *driftstilskuddet*.¹ Barnehage er med andre ord et subsidiert gode. Brukeren betaler en egenandel som bare delvis dekker kostnadene med å frambringe tjenesten.

Kontantstøtteordningen medfører imidlertid at de statlige overføringer til barn fra ett til tre år som tidligere var knyttet til bruk av barnehageplass, nå tilfaller *alle* barn i denne aldersgruppen.² Dermed har driftstilskuddet (for *denne* aldersgruppen) opphørt å være en subsidiering av barnehageplasser. I stedet har vi fått økt subsidiering av barnefamilier.

Når den statlige barnehagesubsidieringen på denne måten falt bort, innbar det at den reelle kostnaden ved en barnehageplass ble omtrent fordoblet. Dermed reduserer kontantstøttereformen gevinsten av lønnsarbeid for den som er avhengig av barnehage. Normalt vil virkningen på arbeidstilbudet av at reell lønn går ned være ubestemt, i og med at *substitusjonseffekten* og *inntektseffekten* av lønnsendring trekker i hver sin retning. I forbindelse med kontantstøtten vil det likevel ikke forholde seg slik. I og med at bortfallet av barnehagesubsidieringen (den ene delen i reformen) kompenseres ved at alle får et tilsvarende beløp i arbeidsfri inntekt (reformens andre del), medfører ikke reformen noen inntektsnedgang for barnehagebrukerne. Dermed vil denne gruppen av foreldre, dvs de som er avhengig av barnehage, kun stå overfor substitusjonseffekten. Virkningen på deres arbeidstilbud blir entydig, tilbudet vil reduseres.

¹ I tillegg mottar alle kommunale, og en rekke private barnehager, betydelige overføringer fra kommunene. På 90-tallet ble det også iverksatt flere statlige ordninger med etableringstilskudd for å stimulere oppretting av nye plasser.

² Kontantstøtten ikke har blitt oppregulert i takt med driftstilskuddet.

B. Foreldre som ikke benytter barnehage

Småbarnsfamiliene som ikke benytter barnehage vil etter innføring av kontantstøtte kunne arbeide noe mindre og likevel opprettholde samme inntekt. For denne gruppen vil kontantstøtten ha en *inntektseffekt*. For disse familiene vil lønnsomhetsforholdet mellom å være hjemmeverende og å jobbe, ikke påvirkes av kontantstøtten. De kan motta stønaden uansett. Vi får derfor ingen *substitusjonseffekt*. Virkningen på arbeidstilbudet vil også for disse være entydig, og i den retning at det reduserer tilbudet.

Foreldregruppen samlet

Dermed blir også den totale effekten entydig. Inntektseffekten og substitusjonseffekten vil trekke i samme retning. *Gitt de antagelser om menneskers adferd som legges til grunn i økonomisk teori, vil kontantstøtten ensidig bidra til å redusere tilbudet av arbeid.* Disse antagelsene er i tråd med alminnelig intuisjon, sjøl om de ikke deles av alle i enhver sammenheng.

Det må presiseres at det bare er under bestemte forutsetninger at resonnementene over gjelder ubetinget. Forutsetningen om at aktørene i utgangspunktet har funnet den optimalt anvendelse av tiden, og at han/hun står fritt til å endre tilpasning når noe endres er ikke alltid realistisk. I den virkelige verden er det rimelig å anta at mange arbeidstakere arbeider omtrent 37 ½ time per uke fordi dette er normalarbeidstida, og ikke som i modellen, at dette representerer det antall timer som maksimerer nytten. En mer realistisk økonomisk modell bør derfor ta høyde for at mange vil ha gode grunner til å fortsette med samme arbeidstid sjøl om den relative avkastning av lønnsarbeid går ned (eller opp).

Økonomisk teori forutsetter i sine idealtypiske modeller at aktørene blant annet har *full informasjon*, dvs. at det enkelte individ har full oversikt over alle tilgjengelige alternativer, og en evne til konsistent å rangere alternativene. Det er alminnelig enighet om at forutsetningen om *full informasjon* er lite realistisk. Men det bør også tilføyes at økonomisk teori ofte forutsetter at økonomenes *innsikter* og *betraktningmåter* deles av folk flest. En rimelig tolkning av rasjonell adferd er at en person velger den handling han *tror* er best tilpasset formålet, uten at dette nødvendigvis er det objektivt beste alternativet.

Konsekvensen av kontantstøtten for yrkesaktiviteten utledet av økonomisk teori er også vist skjematisk i figur A på neste side.

Figur A. Økonomisk teori om virkningen av kontantstøtteordningen på arbeidstilbudet.

Foreldrenes behov for barnehage	Aspekt ved kontantstøttereformen	Type effekt	Virkning på arbeidstilbudet
Barnehage er en betingelse for yrkesdeltagelse	Prisforholdet mellom barnehage og alle andre alternativ endres (del 1)	Substitusjonseffekt	Reduseres
	En arbeidsfri inntekt tilføres (del 2)	Inntektseffekt	Økes Reduseres
Barnehage er ingen betingelse for yrkesdeltagelse	En arbeidsfri inntekt tilføres (del 2)	Inntektseffekt	Utligner hverandre Reduseres