

Økonomisk registerforskning på likestillingseffekter av  
velferdstiltak og familiepolitikk

Julian V. Johnsen

Katrine V. Løken

## **Innholdsfortegnelse**

1. Innledning.....	1
1.1    Kort sammendrag av oppdraget og de viktigste resultatene.....	4
1.1.1 Oppsummering av resultater.....	4
1.2 Hypoteser for hvordan de ulike velferdsordningene påvirker likestilling .....	5
1.3 Kausalitet og identifikasjonsmetoder i empirisk økonomisk forskning. ....	7
2. Økonomisk forskning på likestillingseffekter av velferdsordninger .....	11
2.1 Velferdsordninger i Norge og velferdsreformer fra 1970-tallet til i dag.....	11
2.1.1 Velferdsordninger for personer med barn .....	11
2.1.2 Generelle velferdsordninger .....	14
2.2 Oversikt over forskningen på velferdsordningene.....	17
2.2.1 Kvinner med barn .....	17
2.2.2 Kvinner generelt .....	28
3. De samlede likestillingskonsekvensene av “pakken” av velferdstilbud.....	32
3.1. Likestillingstilstanden i Norge sammenlignet med andre land.....	32
3.2 Kvinner med barn.....	37
3.3 Kvinner generelt.....	38
3.4 Oppsummering .....	39
4. Norsk likestillingspolitikk som et middelklasseprosjekt.....	40
4.1 Ulikheter i bruken av velferdsordninger.....	41
4.2 Ulike likestillingseffekter av velferds- og familiepolitiske tiltak.....	43
4.3 Individer uten barn .....	44
4.4 Oppsummering .....	45
5. Landbakgrunn eller klasse?.....	47
5.1 Ulikheter i bruken av velferdsordninger.....	47
5.2 Ulike likestillingseffekter av velferds- og familiepolitiske tiltak .....	51
6. Oppsummering og videre forskning.....	55
7. Referanseliste .....	60

## Liste over figurer

Figur 1.1. Illustrasjon av differansemetoden.....	8
Figur 1.2. Illustrasjon av diskontinuitetsmetoden.....	10
Figur 2.1. Utviklingen av fødselspermisjonsordningen fra 1955 til 1995 (100 % betalt permisjon)....	12
Figur 2.2. Utviklingen i barnehagenes dekningsgrad for barn fra 1-5 år fra 1975 til 2007.....	14
Figur 2.3. Mottakere av omsorgstjenester i 1992 og 2004 sortert etter alder.....	16
Figur 3.1. Sysselsettingsrater (1999) for kvinner i familier med barn yngre enn 6 år.....	33
Figur 3.2. Prosent av menn og kvinner i arbeidsstyrken.....	33
Figur 3.3. Sysselsatte kvinner i alderen 15-64, 1 kvartal 2009.....	34
Figur 3.4. Kvinnens lønn i prosent av menns lønn.....	35
Figur 5.1. Ulik bruk av kontantstøtten.....	49
Figur 5.2. Ulik bruk av barnhage.....	50
Figur 5.3. Andel som var mottakere av ulike velferdsordninger i 2009.....	50
Figur 5.4. Arbeidstakere i prosent av personer 16-74 år, 4. kvartal 1990-2000.....	51

## **Forord**

Likestillingen i Norge i dag er todelt, noe som skinner gjennom både i forskningen og den offentlige debatten. På den ene siden har Norge kommet langt når det gjelder sysselsetting; omtrent like mange kvinner og menn deltar i arbeidslivet. Samtidig jobber kvinner betydelig mer deltid enn menn, tjener i gjennomsnitt mindre og er mindre representert i privat sektor og i lederstillinger.

Debatten rundt likestilling har for det meste dreid seg om resultatlikhet – mål om full kjønnsbalanse langs alle dimensjoner i arbeidslivet. Det er også alternative måter å tenke på likestilling på, for eksempel gjennom like valgmuligheter, men ikke nødvendigvis like valg, mellom kjønn. Vi vil i denne rapporten fokusere på resultatlikhet fordi det meste av forskningen på registerbaserte data bruker målbare utfall som arbeidsdeltakelse og lønn.

Hovedmålet med rapporten er å kartlegge betydningen av velferdstiltak og familiepolitikk for likestillingen mellom kjønn i arbeidslivet. Vi vil se nærmere på følgende ordninger: overgangsstøtten for aleneforsørgere, fødselspermisjon, kontantstøtten, barnehage, sysselsettingstiltak, arbeidsledighetstrygd og eldreomsorg.

Rapporten er finansiert av Likestillingsutvalget som ønsket en kartlegging av økonomisk, registerbasert forskning på effektene av velferd- og familiepolitikk på likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet.

Bergen, august 2011

Julian Johnsen og Katrine Løken

# 1. Innledning

I denne rapporten fokuserer vi på likestilling mellom kvinner og menn i arbeidslivet. Det er flere synspunkt på hva likestilling mellom kjønn innebærer. En klassisk måte å måle likestilling på er gjennom resultatlikhet, for eksempel når det er like mange kvinner og menn i alle typer jobber, når de har lik lønn og like arbeidsforhold. Holst (2007) er kritisk til at likestillingsdebatten kun skal fokusere på kjønnsbalanse og resultatlikhet. 50/50-kjønnsfordelinger i arbeidslivet kan fortsatt skjule mange ulikheter mellom kjønnene. Et alternativt mål på likestilling kan være å legge til rette for rettferdighet i form av like valgmuligheter for alle. Da er det ikke sikkert utfallet blir resultatlikhet i arbeidslivet da det kan være at kvinner og menn har ulike preferanser i valg av for eksempel type og mengde arbeid. Et problem med denne type mål på likestilling, spesielt i forhold til økonomisk registerbasert forskning som er vårt hovedfokus i denne rapporten, er at det er vanskelig å måle valgmuligheter. Valg tas i ulike kontekster og kulturer og kan bli sterkt påvirket av normer og rollemodeller i samfunnet. Derfor er det aller meste av forskningen rundt likestilling knyttet til resultatlikhet og vi vil i denne rapporten bruke resultatlikhet som mål på likestilling mellom kjønn i arbeidslivet.

Viktige mål på resultatlikhet i arbeidslivet er i hvilken grad kvinner deltar i arbeidslivet på lik linje med menn, i hvilken grad de har ulike typer arbeid og i hvilken grad de tjener det samme som menn. I denne rapporten vil vi vurdere velferdspolitikkenes betydning for likestillingen i arbeidslivet, med fokus på økonomiske studier basert på analyser av registerdata.

Når det gjelder noen aspekter av likestilling i arbeidslivet har Norge kommet langt sammenliknet med EU og USA. En høy andel av norske kvinner er i arbeid. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 70 % av kvinner i alderen 16-74 år deltar i arbeidslivet, og over 82 % av kvinner mellom 25-54 deltar i arbeidslivet. Dette er bare marginalt lavere enn andelen for menn i samme aldersgrupper. Norge har også relativt høy fertilitet sammenliknet med resten av Europa, og kvinner ser ut til å kunne kombinere barn med arbeid. Samtidig er det store forskjeller når det gjelder ulike grupper i samfunnet. Innvandrerkvinner ligger i snitt 10 prosentpoeng under gjennomsnittet for hele landet når det gjelder deltakelse i arbeidslivet og klart under menn med innvandrerbakgrunn. Det er også store forskjeller mellom folk med ulike utdanningsnivå. En større andel av personer med høy utdanning er sysselsatt enn blant

personer med lav utdanning.<sup>1</sup> I tillegg er det forskjeller mellom kvinner og menn med tanke på type jobb, arbeidsmengde og lønn. Kvinner jobber i andre typer jobber, for eksempel mer i offentlig sektor og helsesektoren. De jobber også mer deltid og tjener i snitt mindre enn menn. Hvis målet er likestilling i arbeidslivet, gjennom resultatlikhet, langs alle dimensjoner har Norge fortsatt en lang vei å gå.

Et viktig dilemma i likestillingspolitikken som vi vil komme tilbake til flere ganger i rapporten er ideen om at likestillingspolitikken i Norge er et middelklasseprosjekt (Wærness, 1982). Likestillingspolitikk som fremmer fulltidsarbeid og lik lønn for kvinner og menn gir mest til de kvinnene som lykkes – de som faktisk klarer å delta i arbeidslivet på samme vilkår som menn. Likestillingspolitikken med resultatlikhet som mål vil derfor ofte hjelpe ressurssterke kvinner til å bli mer lik ressurssterke menn. De ressursvake i samfunnet vil tape på en slik politikk da de vil falle utenfor ordningene. Det er derfor viktig å ha i bakhodet at mange av velferdsordningene i Norge skal fungere som et sikkerhetsnett for de som faller utenfor. Det er allikevel et dilemma at disse ordningene ofte fører til at flere faller utenfor arbeidslivet, og i Norge har det historisk vært flere kvinner enn menn som har stått utenfor arbeidslivet. Et viktig tema vi vil ta opp i rapporten er om velferdsordningene og politikken har ulike effekter på kvinner og menn. Likestillingspolitikken er ofte rettet mot å gjøre kvinner mer lik menn i arbeidslivet, men kanskje noe av fokuset må rettes mot også å gjøre menn mer lik kvinner langs andre dimensjoner. Et eksempel på dette er det nye fokuset på farspermisjon og ønsket om at far skal bruke mer tid hjemme med barn og familie.

I denne rapporten vurderer vi ulike velferdsordninger og i hvilken grad forskning viser om ordningene har fremmet eller hemmet likestilling i arbeidslivet. Årsakssammenhengen bak effektene kan være komplisert og er ofte vanskelig å identifisere. Det kan skyldes kvinners valg eller det kan være knyttet direkte til diskriminering og kultur i arbeidslivet. Fra politikkers side er det ikke nødvendigvis viktig å skille mellom frie valg og valg påvirket av normer og kulturen de blir tatt i. Hvis målet er resultatlikhet er det viktigste å vite om reformen førte til mer likestilling. Når det gjelder diskriminering er det viktig å identifisere årsaken fra et politikkperspektiv, da man kan vurdere direkte endringer i reglene rundt for

---

<sup>1</sup> Tolkning av tall for sysselsetting for ulike utdanningsgrupper blander sammen at individer med lav utdanning ofte er eldre og dermed har lavere sysselsetting enn yngre. Det er allikevel store forskjeller som ikke kun kan forklares med alder (ssb.no).

eksempel ansettelse som kan påvirke diskrimineringen i arbeidslivet og dermed likestillingen.

Vi sorterer velferdsordninger etter de som er rettet mot personer med barn og de som er mer generelle. De fleste velferdsordningene vi ser på er rettet mot personer med barn. Vi går nærmere inn på følgende ordninger: overgangsstøtten for aleneforsørgere, fødselspermisjon, kontantstøtten, barnehage, sysselsettingstiltak, arbeidsledighetstrygd og eldreomsorg.

Litteraturgjennomgangen vil hovedsakelig fokusere på norske studier basert på registerdata fordi hovedformålet med rapporten er å evaluere norske velferdsordninger. Vi har supplert med enkelte fra Norden fordi de nordiske landene har velferdsordninger som likner på de norske. Fokuset på årsakssammenhenger er en meget viktig del av empirisk, økonomisk forskning. Derfor ser vi på hvordan forskningen kan belyse i hvilken grad velferdsordninger *forårsaker* likestilling i Norge. En alternativ hypotese er at inntoget av kvinner i arbeidsmarkedet (drevet av normer, samfunnsstrømmer, mer utdanning) kom samtidig eller først, og at velferdsordninger/reformer har kommet som en respons på kvinner arbeidsdeltakelse. En begrensning ved å fokusere på årsakssammenhenger er at det krever reformer eller annen eksogen variasjon som bidrar til å identifisere effekter. Det blir dermed ofte et fokus på de kortsiktige effektene og den første, direkte responsen på reformen. Hvordan reformene bidrar til å endre samfunnsstrukturer og normer på sikt er vanskeligere å identifisere og vi vil se at det mangler mye forskning på de langsiktige konsekvensene av velferdsordninger.

Denne rapporten fokuserer utelukkende på likestillingseffektene av velferdsordningene vi vurderer. Dersom vi for eksempel finner at et tiltak hemmer likestillingen i arbeidslivet, betyr det ikke nødvendigvis at tiltaket har feilet. Andre kriterier enn likestilling kan være viktige. For eksempel er mange velferdsordninger nødvendig for personer som faller utenfor arbeidslivet av ulike grunner og ikke har mulighet til å komme tilbake uansett endringer i politikken rundt likestilling. I tillegg eksisterer mange av velferdstilbudene i dag av hensyn til barna. Selv om det kan hemme likestillingen at mor er mer hjemme med barnet de første månedene av barnets liv kan det ha positive effekter for barnet. Eventuelle endringer eller reformer av en gitt velferdsordning må så klart baseres på de totale konsekvensene av denne ordningen, ikke utelukkende på hvorvidt denne har positive eller negative likestillingseffekter.

## 1.1 Kort sammendrag av oppdraget og de viktigste resultatene

Slik vi forstår oppdraget ønsker likestillingskomiteen en generell gjennomgang av velferdsordninger og familiepolitikkenes betydning for likestilling mellom kvinner og menn, spesielt med vekt på likestilling i arbeidslivet og inntektsulikhet. Vi har tatt utgangspunkt i mikroøkonomiske evalueringer basert på registerdata. Vi valgte å dele oppdraget inn i fem deler:

- (1) En generell gjennomgang av aktuelle likestillingstema i forskningen på velferdsreformer, bruken av disse og variasjoner mellom grupper. Et viktig delspørsmål er om politikken virker på kvinner eller menn.
- (2) De samlede konsekvensene av “pakken” av velferdstilbud.
- (3) Hvorvidt norsk likestillingspolitikk hovedsakelig gagnar middelklassen.
- (4) Hvorvidt det er landbakgrunn eller klasse som avgjør bruken av velferdsordninger og likestillingseffektene av denne for innvandrere fra ikke-vestlige land?
- (5) En kartlegging av ugjort arbeid på området.

### 1.1.1 Oppsummering av resultater

Når vi studerer velferdsordninger er det bare kontantstøtten som peker seg ut som en klar kandidat til å hemme likestillingen i arbeidslivet. Fødselspermisjon og barnehage er om noe med på å fremme likestilling i arbeidslivet ved å gi kvinner jobbkontinuitet og et godt barnepassalternativ. Men likevel virker effekten av familieordningene på likestilling å være triviell. Innføringen av fedrekvote har for eksempel ikke ført til at kvinner jobber mer. Og ekspansjonen av barnehage har for det meste først til en utfasing av uformell barnepass. Ordningene for aleneforsørgere, med økt krav til arbeidsdeltagelse, ser ut til å bidra positivt for likestillingen ved at flere aleneforsørgere, primært mødre deltar i arbeidslivet. På den motsatte siden ser kontantstøtten ut til å hemme likestilling ved å holde kvinner ute av arbeidslivet også etter at stønaden løper ut. Når det gjelder mer generelle ordninger ser endringer i arbeidsledighetstrygd ut til å kunne gi ulike effekter på kvinners og menns sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid. Men det er ingen klare forskningsresultater som



kan bygge opp under hvilke endringer som burde innføres. Sysselsettingstiltak ser derimot ut til å ha en større effekt på kvinner enn menns sannsynlighet til å komme tilbake i jobb. Statlig eldreomsorg kan føre til bedre likestilling ved å ta over ansvaret for pleietrengende foreldre, noe som primært har vært kvinners hovedansvar. Det er foreløpig ingen studier som viser klare likestillingseffekter av statlig omsorg for eldre, men den ene studien vi har funnet som ser på dette, støtter opp under denne hypotesen.

Dersom det er et ønske om å endre dagens velferdsordninger med det formål å forbedre likestillingen i arbeidslivet, foreslår vi at følgende reformer burde vurderes på bakgrunn av forskningsresultatene:

- 1) fjerning av kontantstøtten.
- 2) ny evaluering av overgangsstøtten med tøffere arbeidskrav (allerede foreslått av Brochmannutvalget, 2011)
- 3) bygge videre på dagens omsorgstilbud for eldre pleietrengende og innføre tiltak mot at kvinner med pleietrengende foreldre faller ut av arbeidslivet.

## **1.2 Hypoteser for hvordan de ulike velferdsordningene påvirker likestilling**

Overgangsstøtten, som gir overføringer i opptil tre år av gangen for aleneforsørgere, bidrar til å holde aleneforsørgere utenfor arbeidslivet. Siden de aller fleste aleneforsørgere (ca 95 %) er mødre vil dette hemme likestilling ved å holde kvinner utenfor arbeidslivet. Samtidig kan det være vanskelig for aleneforsørgere å kombinere arbeid med ansvar for barnet/barna. Ordningen kan derfor være viktig å videreføre. En reform i 1998 og nye forslag fra Brochmann-utvalget reviderer ordningen og legger til rette for arbeidskrav i forbindelse med mottak av støtten. Forskningen på området vurderer om arbeidskrav har positive effekter for likestilling.

Forskning viser at det er viktig å ha en grunnleggende fødselspermisjonsordning med arbeidskontinuitet for å få kvinner tilbake i jobb etter at de har fått barn (Rønsen og Sundstrøm, 1996; Waldfogel, 1998). Fra 1977 har det vært opp til 52 uker ubetalt fødselspermisjon som sikrer jobbkontinuitet, og det er positivt for likestilling at kvinner beholder jobben sin og kan returnere innen rimelig tid etter fødsel. Men permisjonslengden

gjør at fødselspermisjon likevel kan hemme likestilling. Fra 1993 har det vært opptil et år betalt fødselspermisjon og dekningsgraden er mellom 80 % og 100 %, slik at insentivene for å ta hele denne permisjonen har vært sterke. Dette har bidratt til at omtrent alle tar hele lengden med betalt fødselspermisjon. Selv om også far kunne ta deler av permisjonen var det omtrent ingen fedre som tok permisjon før fedrekvoten ble innført i 1993. Hvis mødre er lenge utenfor arbeidslivet kan dette føre til langsiktige negative konsekvenser for karrieren. Dette er også et av hovedargumentene for å få far på banen ved å gi eksklusiv permisjon til far. Flere studier har tatt opp disse hypotesene og ser på hvorvidt fødselspermisjon generelt og farspermisjon spesielt har hatt effekter på likestilling.

Kontantstøtten har blitt sett på som en negativ ordning når det gjelder effekter på likestilling. Ordningen gir sterke insentiver for foreldre til å være hjemme med barn utover året med fødselspermisjon. Det er primært mødre som er hjemme med barn og mottar kontantstøtte. Forskningen har sett nærmere på om ordningen har langsiktige effekter på mors arbeidskarriere og dermed hemmer likestilling også på lang sikt.

Barnehage gir grunnlag for at mor kan jobbe istedenfor å være hjemme og passe på barna. I utgangspunktet vil barnehage derfor kunne være positivt for likestilling. Men det kan også være at barnehage er et substitutt for uformell barnepass som dagmammaer og besteforeldre og dermed ikke har den effekten på likestilling som man skulle tro. Det finnes flere studier på effekten av barnehagetilbud og barnehagepris på kvinners arbeidstilbud.

For sysselsettingstiltak og arbeidsledighetstrygd er det mer uklart hva som er likestillingskonsekvensene. Det er likevel interessant å finne ut om disse ordningene har ulik effekt på kvinner og menn og dermed på likestilling i og utenfor arbeidslivet.

Eldreomsorg kan påvirke likestilling fordi forskning viser at kvinner ofte tar ansvar for omsorgen av både foreldre og svigerforeldre. Velferdsstaten med institusjoner og hjemmehjelp kan da bidra til å bedre likestilling ved å frigi tid for kvinner til å fortsette i arbeidslivet selv med eldre/syke foreldre. Her er forskningen mangelfull, men det finnes en studie som ser på hvorvidt pleietrengende foreldre reduserer døtre og sønners arbeidstilbud.

### **1.3 Kausalitet og identifikasjonsmetoder i empirisk økonomisk forskning.**

Empirisk økonomisk forskning analyserer statistiske sammenhenger. I 2000 fikk James Heckman nobelprisen i økonomi for hans bidrag til utviklingen av teori og metoder innen mikroøkonometri. Siden den gang har det vært et sterkt fokus på kartlegging av årsakssammenhenger innen empirisk økonomisk forskning på individers og familiers adferd. Med andre ord hva som er effekten av gitt variabel på en annen variabel. Variabelen som utløser effekten kalles ofte for tiltaksvariabelen. Dette trenger ikke å være et tiltak i tradisjonell forstand, men noe som varierer mellom individer, slik som hvorvidt man tar ut fødselspermisjon eller ikke. Det fundamentale problemet ved å identifisere kausale sammenhenger er at vi kun observerer ett utfall for hvert individ. Hvis en person ikke har tatt ut fødselspermisjon, observerer vi ikke den kontrafaktiske effekten på likestillingsutfall for denne personen. Forskning på registerdata løser dette ved å erstatte individuelle effekter med gjennomsnittseffekter i datautvalget. Dermed sammenlikner vi gjennomsnittsverdiene for personer som har tatt ut fødselspermisjon med gjennomsnittsverdiene for dem som ikke har tatt ut fødselspermisjon. Effekten av fødselspermisjon på likestilling måles da som forskjellen i gjennomsnittsverdien for tiltaksgruppen som tar fødselspermisjon og kontrollgruppen som ikke tar fødselspermisjon.

Utfordringen er at de som får barn og tar fødselspermisjon er forskjellige fra de som ikke gjør det. Denne ulikheten kan du ikke observere i dataene du har tilgjengelig. Hvis du observerer at kvinner som tar fødselspermisjoner gjør det bedre på arbeidsmarkedet enn kvinner som ikke tar fødselspermisjoner kan dette være knyttet til permisjonen, men det kan også være at kvinner som tar fødselspermisjoner er systematisk forskjellige fra kvinner som ikke tar det, og ville gjort det bedre uansett.

For å imøtekomme dette problemet har det blitt utviklet metoder som lar oss isolere og identifisere effekter. Den vanligste identifikasjonsmetoden er å bruke reformer i velferdsordninger som fører til variasjon i bruk av ordningene. Denne variasjonen er ikke relatert til individers bakgrunn eller valg. Variasjonen kan skyldes at noen får tilgang til reformen fordi den blir innført en bestemt dato eller fordi de har barn i relevant alder akkurat rundt reformen. Dette gjør at vi kan sammenligne grupper som er like bortsett fra tilgangen til reformen.

De to vanligste metodene som blir brukt for å identifisere kausale effekter i studiene vi gjennomgår er differansemetoden (DD) og diskontinuitetsmetoden (RD). DD-metoden har en enkel grunnide. Man konstruerer en kontrollgruppe (som ikke er påvirket av reformen) som man antar har samme utfall som tiltaksgruppen ville hatt hvis ikke reformen ble gjennomført. Vi finner effekten av reformen ved å sammenligne utfallet til tiltaks- og kontrollgruppen. Den viktigste antagelsen som må undersøkes i detalj er i hvilken grad trenden i utfallet for tiltaksgruppen ville vært den samme som trenden i kontrollgruppen hvis reformen ikke ble gjennomført. Ofte er tiltaks- og kontrollgruppen ulike langs mange dimensjoner og trendene kan dermed være veldig forskjellig. Derfor er det viktig å teste om trendene er like for de to gruppene i perioden før reformen blir innført.

Et eksempel på bruk av DD-metoden når det gjelder effekten av barnehage på mors karriere er å bruke variasjonen i oppbygging av barnehage på 1970-tallet (Havnes og Mogstad, 2011a). De deler kommuner inn i tiltak (de som bygger mye barnehager) og kontroll (de som bygger lite barnehager) og sammenligner utfall til mødrene i de to gruppene. De viser at trendene i mors utfall (arbeidsdeltagelse, lønn) er veldig like i årene før utbyggingen og kan derfor sammenligne trendene etter utbyggingen. Hvis disse da er forskjellig kan effekten spores direkte til byggingen og tilgangen på mer barnehage.

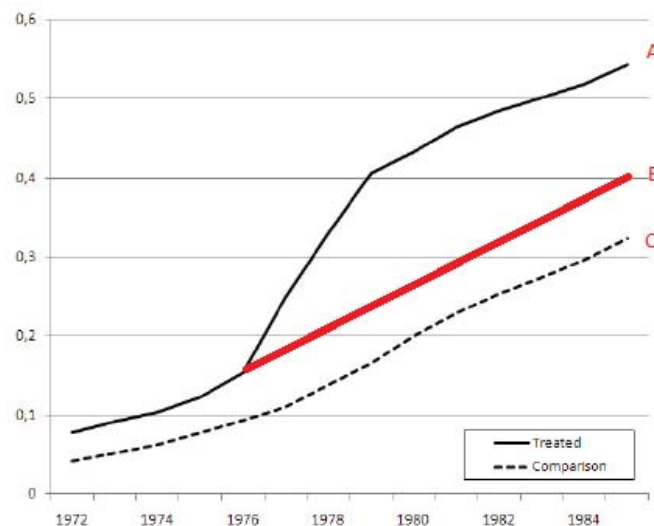


Figure 3: Child care coverage rates for children aged 3-6 by treatment (solid) and comparison group (dashed).

Notes: Treatment (comparison) municipalities are above (below) the median in child care coverage from 1976 to 1979.

### Figur 1.1. Illustrasjon av differansemetoden

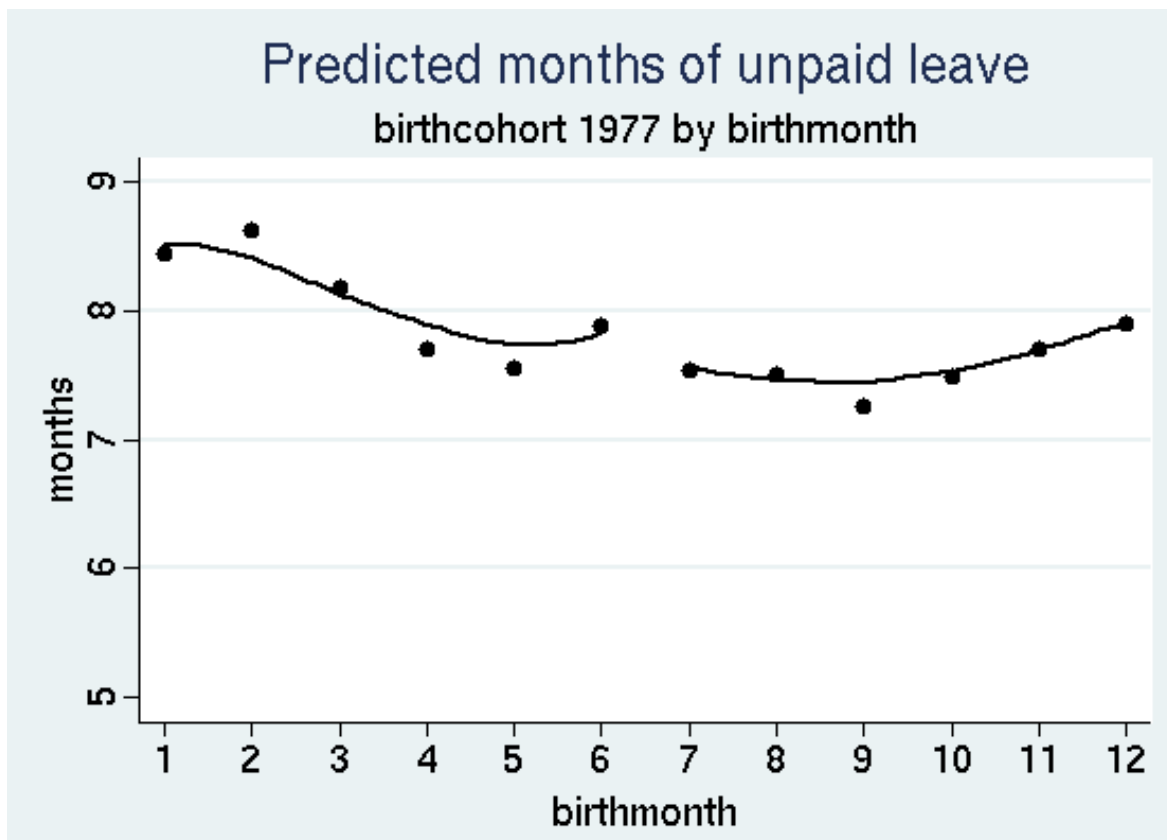
Kilde: Havnes og Mogstad, 2011a

Figur 1.1 har vi hentet fra Havnes og Mogstad (2011a) og modifisert litt for å illustrere DD-metoden. Den viser utviklingen i barnehagedekning for både tiltaksgruppen og kontrollgruppen. Figuren viser at før reformen i 1975 var trenden lik for de to gruppene. Etter reformen økte dekingen i tiltaksgruppen betraktelig relativt til kontrollgruppen. Effekten av reformen på dekingen i tiltaksgruppen er da lik forskjellen i dekningsgrad mellom tiltaksgruppen og kontrollgruppen som ikke skyldes forskjeller som eksisterte før reformen. I figur 1.1 har vi tegnet inn en rød strek som viser den kontrafaktiske utviklingen i tiltaksgruppen dersom det ikke hadde vært noen reform – metoden antar at denne er lik trenden til kontrollgruppen. Tiltakseffekten er tegnet inn som avstanden mellom punktene A og B i figuren.

RD-metoden ligner på DD-metoden, men bruker en annen kilde til variasjon. RD-metoden bruker et hopp i et tiltak som følge av for eksempel en regelendring. Da kan man sammenligne de som akkurat får tiltaket med de som akkurat ikke får tiltaket. Et eksempel er tilgangen på mer fødselspermisjon (Carneiro et al., 2011). I 1977 økte fødselspermisjonen i Norge fra kun 12 uker ubetalt til 18 uker betalt og 52 uker ubetalt permisjon. Denne regelen gjaldt for alle barn født etter 1. juli 1977. Tiltaksgruppen er de som er født i juli 1977 og kontrollgruppen er de som er født i juni 1977. I snitt er disse barna og mødrene/fedrene like langs alle observerte og uobserverte dimensjoner unntatt tilgangen på mer fødselspermisjon. En stor fordel med denne metoden er at man direkte kan vise at individer er like langs observerbare dimensjoner og dermed underbygge at effekten er direkte knyttet til reformen.

Figur 1.2 er hentet fra Carneiro et al. (2011) og viser prinsippet bak RD-metoden. For året 1977 er det beregnet hvor mange måneder ubetalt permisjon moren tar etter hvilken måned hun fødte i. Hoppet kommer mellom måned 6 og 7 (juni og juli). Det er ingen grunn til å anta at mødrene skulle være systematisk forskjellige langs noen andre dimensjoner. Dette blir også testet i artikkelen. Figuren viser at innføringen av betalt fødselspermisjon ikke hadde noen effekt i form av fortregning av ubetalt fødselspermisjon.

I del 3 vil vi legge fram studier som primært bruker en variant av disse to metodene. Vi vil diskutere om studiene er gode på å identifisere effektene og om de inkluderer robusthetstester som underbygger de viktige antakelsene bak metodene.



**Figur 1.2. Illustrasjon av diskontinuitetsmetoden**

Kilde: Carneiro et al. 2011

## **2. Økonomisk forskning på likestillingseffekter av velferdsordninger**

### **2.1 Velferdsordninger i Norge og velferdsreformer fra 1970-tallet til i dag.**

I denne delen ser vi på velferdsordningene i Norge i et historisk perspektiv og beskriver hvor omfattende de er i forhold til hvor mange de berører, men også i forhold til hvor store utgifter ordningene medfører. Vi kartlegger reformer av de ulike ordningene. Mye av tallene og informasjonen er hentet fra nettsidene til Statistisk sentralbyrå. Vi har også brukt regjeringens og navs nettsider. I de tilfellene vi har brukt informasjon direkte fra nettsidene referer vi til hvilken av de offentlige organisasjonene som har informasjonen tilgjengelig.

#### **2.1.1 Velferdsordninger for personer med barn**

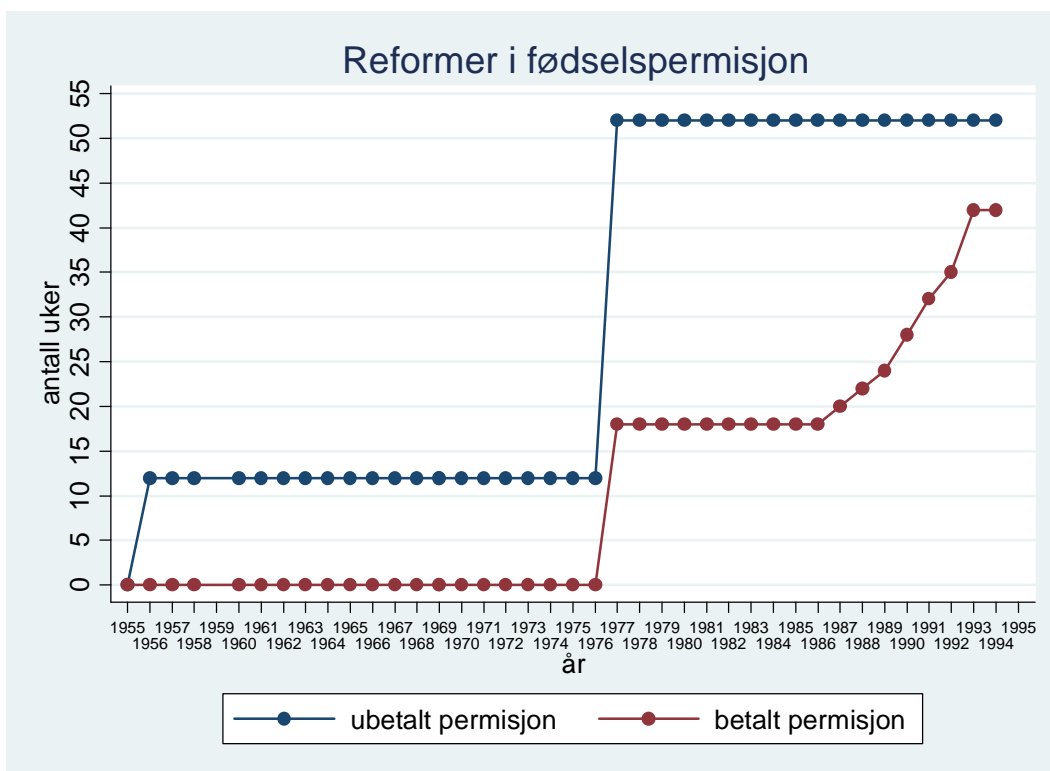
##### **a) Aleneforsørgerordninger**

Antallet enslige foreldre har økt på 2000-tallet. I 2002 var det 116.530 enslige forsørgere i Norge. I 2010 var tallet steget til 132.030 (ssb.no). Omtrent 95 % av enslige forsørgere er mødre. Formålet med stønad til enslig mor eller far er å sikre inntekt for personer som har aleneomsorg for barn. Stønadene skal være en midlertidig hjelp til selvhjelp slik at mottakeren kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid (regjeringen.no). I 2010 var de totale stønadsutgiftene til enslige forsørgere på ca. 4 milliarder (ssb.no).

Det er fire ulike stønader til aleneforsørgere: Overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting. Overgangsstønaden er den største og viktigste av disse. I 1998 og 2005 var det henholdsvis 60.000 og 40.000 som mottok overgangsstønad. Nedgangen skyldes en omlegging av ordningen i 1998 der det ble innført arbeidskrav for mødre med barn over 3 år. Støtten til de som jobbet ble økt. Det ble også innført tidsbegrensninger for hvor lenge man kunne motta stønaden og barnets øvre aldersgrense for støtte ble senket. Målet var å få aleneforeldre ut i jobb. Bakgrunnen for reformen var at sammenlignet med mødre som lever i parforhold, er det en dobbelt så høy andel alenemødre uten tilknytning til arbeidsmarkedet.

## b) Fødselspermisjon

Alle arbeidende mødre fikk rett til 12 ukers ubetalt permisjon i 1956. I 1977 kom den store utvidelsen av fødselspermisjonen: rett til 18 uker betalt permisjon med full dekning og opp til 52 uker ubetalt permisjon. Dette gjaldt kun mødre som hadde jobbet minst 6 av 10 måneder før fødselen. De som er uten rettigheter til fødselspenger mottar ett engangsbeløp. Fra 1987-1993 ble betalt fødselspermisjon økt fra 18 til 42 uker med 100 % dekning eller 52 uker med 80 % dekning. (regjeringen.no). I 1993 ble det innført fedrekvote, som reserverte 4 uker av fødselspermisjonen til far. Denne ble utvidet til 12 uker i 2011.



Figur 2.1. Utviklingen av fødselspermisjonsordningen fra 1955 til 1995 (100 % betalt permisjon).

Kilde: Basert på tall fra regjeringen.no

I 2009 mottok 20 % av mødre engangsstønnad (nav.no), resten hadde krav på fødselspenger relatert til tidligere inntekt. Statsbudsjettet for 2011 har satt av 15 milliarder til utbetaling av fødselspenger (regjeringen.no).



### **c) Kontantstøtte**

Ved behandlingen av Statsbudsjettet for 1998 sluttet Stortingets flertall seg til at det ble innført en ordning med kontantstøtte til småbarnsforeldre. Ordningen ble innført gradvis ved at den trådte i kraft 1. august 1998 for barn fra ett til to år, og 1. januar 1999 for barn fra to til tre år (nav.no). Kontantstøtte gis pr. barn. Beløpet er det samme enten barnet lever sammen med en, eller begge av foreldrene. Kontantstøtten er ikke behovsprøvet.

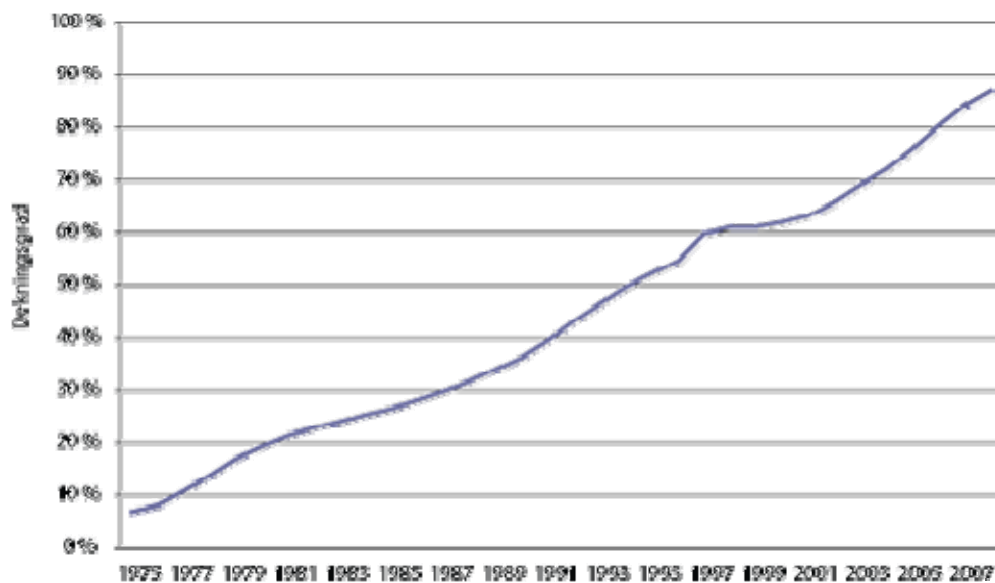
Det totale beløpet som ble utbetalt i kontantstøtte utgjorde i underkant av 1,4 milliarder kroner i 2010. Dette er en nedgang på 53 % fra 2005. I femårsperioden frem til 2010 har antall mottakere sunket fra 111.300 til 68.000. Mye av denne utviklingen kan sees i sammenheng med det økte barnehage tilbudet i perioden. I tillegg er satsene for kontantstøtte redusert i dette tidsrommet. Nedgangen i bruk av kontantstøtten gjelder alle samfunnsgrupper, men den har vært mindre for innvandrere.

### **d) Barnehage**

Før 1970 var det omtrent ingen offentlig barnehagedekning i Norge. Barn under skolealderen ble enten passet av hjemmeværende mødre eller av besteforeldre og dagmammaer. Fra 1967 til 1969 økte dekningsgraden av barnehageplasser i befolkningen, primært for 3-5 åringer, fra ca. 10 % til 30 %. Det var stor variasjon mellom kommunene (Havnes og Mogstad, 2011a).

I løpet av de to siste tiårene har det vært flere viktige reformer som har påvirket barnehagens dekningsgrad. Reform 1997 innførte skolestart for 6-åringer og frigjorde dermed barnehageplasser for yngre barn. En annen viktig reform kom i St. meld. nr. 27 (1999-2000), som lovet full barnehagedekning i 2003. Denne ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2006-2007) som skulle legge til rette for å nå målet om full barnehagedekning. En annen viktig del av barnehageforliket var St. meld. nr. 28 (2004-2005) som satte en maksimalpris på foreldrebetaling. To sentrale elementer i barnehageforliket er innføring av maksimalpris på foreldrebetaling og en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager.

I 2010 var dekningsgraden for 1-5 åringer 89,3 %. Det betyr at omtrent alle som ønsker det nå har barnehageplass, med noen unntak for de største byene.



Figur 2.2. Utviklingen i barnehagenes dekningsgrad for barn fra 1-5 år fra 1975 til 2007.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Barnehager i Norge er kraftig subsidiert. Staten subsidierer om lag 40 % av det totale beløpet, og kommunene 30 %. Det betyr at foreldrebetaling dekker omtrent 30 % (ssb.no). Totale barnehagesubsidier i 2010 var på nesten 30 milliarder.

## 2.1.2 Generelle velferdsordninger

### e) Arbeidsledighetstrygd

Arbeidsledige har krav på dagpenger som skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved ufrivillig arbeidsledighet. Dagpengene dekker 62,4 % av tidligere arbeidsinntekt før skatt (inkl. dagpenger og sykepenger), opp til 6 G. Utbetalingen av dagpenger er likevel knyttet til en rekke betingelser. Den arbeidsledige må forut for ledigheten ha hatt lønnsinntekt på minst 1,5 G i siste avsluttede kalenderår eller på minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderår før søknadstidspunktet (nav.no). Arbeidsledigheten må utgjøre et tap i arbeidstid på minst 50%. Stønadsmottakeren må være reell arbeidssøker, dvs. være arbeidsfør, stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten og raskt kunne tiltre ethvert heltids- eller deltidsarbeid som han/hun er fysisk og psykisk skikket til å ta. Som hovedregel stilles det også krav til geografisk mobilitet. Maksimal dagpengeperiode er 104 eller 52 uker, avhengig av om beregningsgrunnlaget for dagpengene var over eller under 2 G.

Antallet mottakere av dagpenger sank fra 90.011 i 2005 til 28.190 i 2008, mens det steg til 68.999 i 2010 på grunn av ettervirkninger av finanskrisa, særlig i privat sektor. Utgiftene til arbeidsledighetstrygd i form av dagpenger var synkende mellom 2004 og 2009, men fra 2009 begynte utgiftene å øke. I 2010 ble det utbetalt 12 milliarder i arbeidsledighetsstønad, en økning på 26 % fra 2009, og nesten tre ganger så høyt som i 2008 (ssb.no).

#### **f) Sysselsettingstiltak**

Formålet med arbeidsmarkedstiltak er å styrke deltakerens kompetanse og arbeidsevne. Tiltakene skal øke deltakernes muligheter for vanlig arbeid, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet, samt hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltakene skal også skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft (nav.no). Antall personer på arbeidsrettede tiltak i 2009 var 71.686 (ssb.no). I 2009 kostet ulike arbeidsmarkedstiltak til sammen 6,6 milliarder (ssb.no).

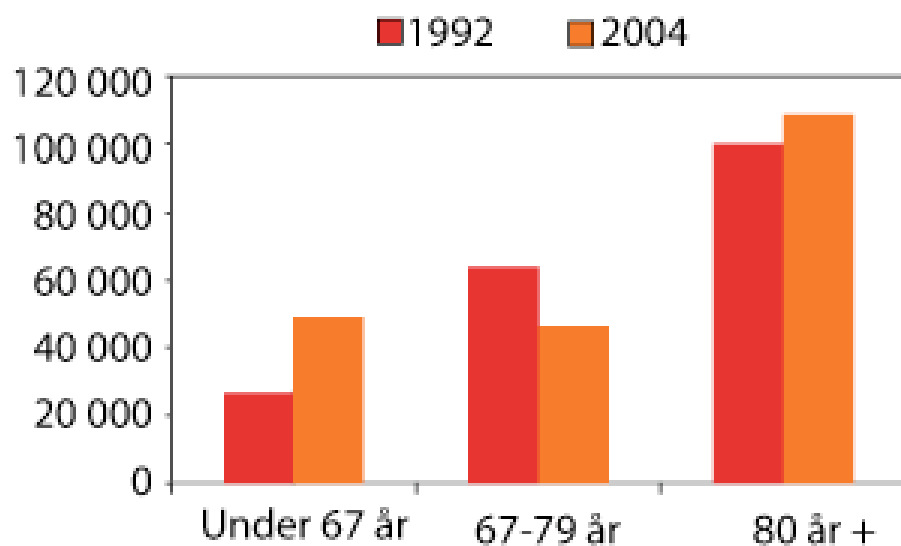
Eksempler på sysselsettingstiltak er lønnstilskudd, Arbeidspraksis, Opplæring (AMO-kurs) og midlertidig sysselsetting. Lønnstilskudd skal bidra til at utsatte grupper ansettes etter ordinære lønns- og arbeidsbetingelser. Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Opplæring (AMO-kurs) skal bidra til at yrkeshemmede og vanlige arbeidssøkere skal kunne ta ledige jobber og forhindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. Midlertidig sysselsetting skal gi arbeidserfaring til personer som står i fare for å bli stengt ute fra arbeidslivet over en lengre periode, eller som har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet.

#### **g) Eldreomsorg**

Kommunene har ansvar for tjenestetilbudet til alle mennesker med behov for pleie- og omsorgstjenester. Den moderne kommunale helse- og sosialtjenesten vokste fram på 1970-tallet, og ble tilført nye oppgaver gjennom forvaltningsreformer i 1980- og 1990-årene. Sykehjemsreformen i 1988 betød en overføring av ansvaret for sykehjemmene fra fylkeskommunene til kommunen.

De fleste som mottar kommunale omsorgstjenester er over 80 år, men den sterkeste økningen det siste tiåret finner vi i aldersgruppen under 67 år. De siste årene har hjemmebaserte tjenester økt kraftig, og det har blitt flere yngre brukere av tjenestene. En stadig mindre del av utgiftene til pleie- og omsorgstjenestene brukes på personer over 67 år. I Norge utgjør pleie- og omsorgssektoren 2,2 % av BNP, mens gjennomsnittet for OECD ligger på 1,2 %.

Kommunene brukte til sammen nær 75 milliarder kroner på tjenester til pleie- og omsorgstrengende i 2009.



**Figur 2.3. Mottakere av omsorgstjenester i 1992 og 2004 sortert etter alder**  
Kilde: SSB (2006 KOSTRA)

## **2.2 Oversikt over forskningen på velferdsordningene**

I denne delen gjennomgår vi resultater av mikroøkonomiske registerdatastudier som omhandler likestillingskonsekvenser av norsk familie- og velferdspolitik. Oversikten er delt inn etter de velferds- og familiepolitiske tiltak som vi har gjennomgått i del 2.1. Størstedelen av den nåværende forskningen har vært fokusert på tiltakene som gjelder småbarnsforeldre. Det er mindre forskning direkte på likestilling rundt de mer generelle tiltakene. De fleste studier bruker som nevnt reformer av velferdsordningene til å identifisere effektene. For hver studie vi nevner gir vi en kort beskrivelse av metoden som er benyttet. Etter at vi har gått gjennom forskningen på feltet, vil vi i kapittel 3 diskutere de samlede likestillingskonsekvensene av familie- og velferdspolitik.

### **2.2.1 Kvinner med barn**

#### **a) Likestilling og aleneforsørgere.**

Som nevnt tidligere er omtrent samtlige enslige forsørgere mødre. Kun rundt 40 % av alenemødre er i jobb, mens 80 % av mødre med en partner jobber (ssb.no). Dette kan selvsagt skyldes at alenemødre er alene om å takle mange av de samme utfordringene som man vanligvis er to om, som barnepass, oppdragelse og arbeidspress. Men samtidig har stønader til alenemødre bidratt til at insentivene til å jobbe var lave. Stønadene kan også ofte være kombinert med andre stønader som sosialstønader og uføretrygd. Overgangsstonaden før 1998 var langvarig og helt uten jobbkrav. En stor andel av alenemødre var under fattigdomsgrensen i Norge, delvis på grunn av manglende arbeidsinntekt. Det er spesielt to viktige, ofte motstridende effekter av aleneforsørgerstønad. På den ene siden er det en viktig stønad for å øke velferden til de mest ressursvake i samfunnet som ikke har mulighet til å jobbe eller tjene nok til å klare seg uten støtten. Samtidig kan aleneforsørgerstønad svekke alenemødres tilknytning til arbeidslivet og også holde de som kunne ha arbeidet og hatt høyere inntekt utenfor, og siden de aller fleste er kvinner dermed økt inntektsulikhet mellom kjønnene.

I 1998 ble overgangsstonaden reformert med det formål å øke alenemødres arbeidsmarkedstilknytning. Det ble innført arbeidskrav for mødre med barn over 2 år. Ordningen ble faset inn slik at kun nye alenemødre ble påvirket i de første årene. Fra 2001 gjaldt ordningen alle aleneforsørgere. Det ble også innført tidsbegrensninger og en senkning i

den øvre aldersgrensen for det yngste barnet som mottok støtte. Endelig ble støtten for alenemødre i arbeid økt. Mogstad og Pronzato (2011) evaluerer effekten av denne reformen. De bruker en DD-metode som sammenligner endringen i gjennomsnittsvest for gifte mødre som forblir gift med endringer i gjennomsnittsvest for gifte mødre som blir enslige før og etter reformen. Forskerne finner at reformen økte arbeidsmarkedstilknytningen for nye alenemødre med 2,2 prosentpoeng. Den disponible inntekten til nye alenemødre, som inkluderer både stønad og arbeidsinntekt, estimeres til å ha økt med nesten 20.000 kr som følge av reformen. Enslige mødre med lav utdanning var den undergruppen som tjente mest på reformen. For allerede eksisterende alenemødre finner forfatterne at arbeidsmarkedstilknytningen økte med 4,3 prosentpoeng og at lønnsinntekten økte med ca. 9.000 kr. Denne økningen i arbeidsinntekt var allikevel ikke nok til å erstatte reduksjonen i stønadspengene for allerede eksisterende alenemødre, fordi denne gruppen inkluderer en del mødre med svært lav arbeidsmarkedstilknytning og potensiale for arbeidsinntekt. Derfor medførte reformen at den disponible inntekten til allerede eksisterende alenemødre sank med nesten 7.000 kr. Denne gruppen hadde også en signifikant økning i antall fattige på 3,5 prosentpoeng. Dette viser at de to motstridene effektene slo til, de mest ressurssterke kvinnene fikk det bedre siden de klarte å møte de nye jobbkravene og dermed øke inntekten på toppen av velferden. De mer ressursvake som ikke klarte å møte de nye jobbkravene fikk kutt i velferden og kom dårligere ut. Mogstad og Pronzato utfører flere spesifikasjonssjekker og tester for ulike effekter for diverse undergrupper. Likevel er det som vanlig alltid en viss usikkerhet rundt resultater med DD-metoden da resultatene bygger på antakelsen om at nye alenemødre hadde hatt tilsvarende trender i arbeidsmarkedsutfall som gifte mødre hvis de ikke hadde blitt påvirket av reformen. Når det gjelder aleneforsørgerordningen var innfasingen over tre år så antakelsen må dermed gjelde over en lengre tidsperiode. De gjør mye tester når det gjelder ulike trender og resultatene er svært robuste, så ut ifra vår tolkning av studien er det liten tvil om at reformen hadde effekter på mødres arbeidsdeltagelse.

I et likestillingsperspektiv er det usikkert hva som er effekten av aleneforsørgerstønad. På den ene siden er det en støtte til alenemødre, som er en lavinntektsgruppe og som bærer en større arbeidsbyrde enn familier der foreldrene kan dele barneoppdragelsen. På den andre siden bidrar aleneforsørgerstønad til å holde mange alenemødre utenfor arbeidslivet. Sterkere arbeidskrav knyttet til stønaden ser ut til å fungere med tanke på å redusere ulikhet i arbeidslivet og inntektsulikhet. De som blir alenemødre i framtiden vil jobbe mer og flere vil

øke sin disponible inntekt. Siden de aller fleste aleneforsørgere er mødre vil dette bety at flere kvinner vil komme mer og bedre ut i arbeidslivet. Hvorvidt dette er en forbedring for kvinnene som berøres avhenger av hvordan de verdsetter ulempen ved å måtte arbeide mer opp mot fordelen av større tilknytning til arbeidslivet og større disponibel inntekt. Det er også viktig å notere seg at reformen hadde en ensidig negativ effekt for allerede eksisterende alenemødre, som ikke klarte å kompensere tapte stønader med mer arbeid.

### **b) Likestilling og fødselspermisjon**

Hovedgrunnen til innføringen av betalt fødselspermisjon i 1977 var ikke likestilling, men å skape trygghet i det første året av barnets liv. Fra et likestillingsperspektiv er det likevel interessant å spørre hvorvidt fødselspermisjon for mødre påvirker deres arbeidsmarkedstilknytning og i så fall om dette avhenger av lengden på fødselspermisjonen. Fødselspermisjon kan både fremme likestilling, gjennom jobbkontinuitet, men også hemme likestilling gjennom lange perioder ute av arbeidslivet som kan svekke karrieren over tid. I 1993, ble en andel av fødselspermisjonen reservert far. Dette var tungt begrunnet i likestillingshensyn. Viktige spørsmål her er om pappapermireformen og senere utvidelser av denne har medført at far er mer involvert i barneoppdragelsen og om den har hatt en positiv effekt på mødres arbeidstilbud og inntekt etter fødselen.

Carneiro, Løken og Salvanes (2011) studerer innføringen av betalt fødselspermisjon med hovedfokus på hvordan det går med barna senere i livet. De bruker diskontinuitetsmetoden (RD) som sammenligner barn født rett før (juni 1977) reformen med barn født rett etter (juli 1977). Det eneste som skiller disse barna i gjennomsnitt er at for dem født i juli 1977 hadde mor rett til fire måneder mer permisjon. Forskerne finner at reformen førte til at en større andel av barna fullførte videregående skole. I tillegg hadde barna født rett etter reformen høyere inntekt når de var 30. For mors utfall finner de at mer betalt permisjon ble tatt i tillegg til ubetalt permisjon. Fortrengningseffekten av dette i form av lengre permisjon ble motvirket av økt rettslig beskyttelse av arbeidsstilling for mødre i permisjon. Reformen medførte ingen endring av husholdningens inntekt i barnets første leveår. Videre finner forfatterne ingen effekt av reformen på mødres sysselsetting 2 og 5 år etter reformen, eller på mødres inntekt 5 år etter. Det vil si at det er ingen kortsiktige effekter av å øke fødselspermisjon på hverken likestilling i arbeidslivet eller inntektsulikhet. Når forfatterne deler mødre inn i to grupper, en med mindre enn 10 års utdanning og en med mer enn 10 års utdanning, finner de at effektene på de to gruppene er veldig like. Reformen virker dermed å ha hatt lik effekt for

ulike klasser av befolkningen. RD-metoden har en stor fordel ved at det er veldig tydelig hva effekten av reformen er ved direkte å sammenligne utfallene til de født rett før og rett etter reformen. For å svare på hovedspørsmålet i artikkelen, hva effektene på barna av å ha mor mer hjemme er, er denne metoden god. For å svare på effektene av fødselspermisjon på mors karriere er den svakere fordi at selv om de har ulike rettigheter for det gjeldende barnet, kan både mødre som føder rett før og rett etter reformen bli påvirket av endringene i samfunnet over tid. Fødselspermisjon kan påvirke arbeidsgivere, ansettelse og lønn, og normer i samfunnet og fremtidige fertilitetsavgjørelser. Dette påvirker alle mødre og dermed er det mye vanskeligere å identifisere langsiktige effekter av mors fødselspermisjon. Derfor er det også mye mindre mikroøkonometrisk forskning rundt dette.

På 70- og 80-tallet endret samfunnet seg mye når det gjelder utdanning, arbeid og velferd, og det er vanskelig å isolere effekten av fødselspermisjon. Rønsen og Sundstrøm har gjort to studier på effekter av fødselspermisjon i Norge, Sverige og Finland, men de har data på relativt få kvinner og studiene er derfor ikke å regne som registerdatastudier. I den første studien bruker Rønsen og Sundstrøm (1996) hazard regresjon til å se på hvor lang tid det tar for førstegangsfødende mødre å komme tilbake til jobb i perioden 1968-1988. Et hovedfunn er at retten til betalt mammapermisjon med jobbsikkerhet i stor grad minsker tiden det tar før mødrene er tilbake i jobb som viser at fødselspermisjon er bra for jobbkontinuitet. De samme forfatterne bekrefter disse funnene i en artikkel utgitt i 2002, som ser på perioden 1972-1992. Her bruker de en spørreundersøkelse blant ca. 4.000 kvinner til å studere effekten av familiepolitikk på arbeidsdeltagelse. I tillegg til å bekrefte resultatene fra tidligere finner imidlertid denne studien også antydninger til at veldig lange permisjoner kan ha en negativ innvirkning på kvinners karriere og inntekspotensiale.

I sum ser fødselspermisjon for mødre ikke ut til å ha dramatiske konsekvenser for kvinners karrieremuligheter. Rettighetene har medført at kvinner kommer raskere tilbake i jobb, relativt til mødre uten rettigheter. Igjen ser vi dilemmaet med at likestillingspolitikk gjennom rettigheter til fødselspermisjon bidrar til at det er de som lykkes med å være i arbeidslivet som også nyter godt av velferdsordningen. Studiene finner få observerte kortsiktige effekter av økt fødselspermisjon på mødres karriere. Fødselspermisjon i seg selv ser dermed ikke ut til å hindre likestilling i arbeidslivet i stor grad. Samtidig er det fortsatt usikkerhet rundt langsiktige effekter, og et av hovedargumentene for å reservere deler av fødselspermisjonen for far er at man tror at kvinner taper på lange fødselspermisjoner. Dette til tross for at de



eneste indikasjonene på at dette er tilfelle kommer fra Rønsen og Sundstrøm (2002) og er basert på et lite datautvalg.

Det er nylig kommet flere artikler som evaluerer introduksjonen av pappapermisjon i 1993. Rege og Solli (2010) undersøker hvordan pappa-permisjon påvirker fedres inntekt på lang sikt. Forfatterne bruker en DD- metode og utnytter ulik innføring av pappapermisjonen i Norge i 1993. De finner at fire ukers pappaperm i barnets første år reduserer farens inntekt med 2,1 % på lang sikt. Denne effekten vedvarer opp til siste observasjonspunkt når barnet er fem år. De argumenter for at grunnen er at innføring av pappaperm fører til en konstant endring der fedre blir mer involvert i barneoppdragelsen; Fedre skifter fra lønnsarbeid til hjemmeproduksjon, noe forfatterne finner delvis støtte for i norske tidsbruk-studier. Pappa-permisjonen ser derfor ut til å ha bedret likestillingen i arbeidslivet. Ikke fordi kvinner jobber mer eller annerledes, men fordi pappapermisjonen får menn til å jobbe mindre og dermed delta mer i hjemmet. Dette er derfor et eksempel på likestillingspolitikk der målet ikke er å gjøre kvinner mer lik menn i arbeidslivet, men å legge til rette for at menn skal gjøre mer i hjemmet. Studien klarer dog ikke å identifisere hva mannen jobber mindre med eller hva han gjør med den ekstra tiden i hjemmet. Dette er fordi tidsbruksundersøkelsene bare er tilgjengelig for hvert tiende år, og dermed er det dessverre ingen gode data tilgjengelig som klarer å måle tiden som brukes i arbeidsmarkedet versus i hjemmet.

Cools, Fiva og Kirkebøen (2011) benytter også en DD- metode på innføringen av pappapermisjonen i 1993. De finner ingen signifikante effekter på fedrenes inntekt. Derimot finner de en negativ fremtidig effekt på mødres lønn og arbeidstilknytning for deltidsarbeidende mødre. Denne effekten finner de kun for mødre som har jentebarn. Forfatterne foreslår at den negative effekten på mødres arbeidstilbud skyldes at mødre og fedres tid i hjemmet er komplementær og ikke substitutter. I studien finner forfatterne også at innføringen av pappapermisjon medførte at barna presterte bedre på skolen i 15-års-alderen i familier der far har høyere utdanning enn mor. Forskerne argumenterer for at dette indikerer at pappapermisjonen forårsaket et skifte fra mor til far i barneoppdragelsen. Det er en del svakheter ved denne studien, blant annet viser forfatterne ingen grafiske framstillinger av resultatene og det er dermed vanskelig å se om resultatene kommer direkte fra sammenligning av de født rett før eller rett etter reformen, eller om effekten blir drevet av modellantagelser. Det er også viktig å diskutere hvem fedrene (og mødrene) var som valgte å ta opp fedrekvoten i den første tiden. Det var først rundt år 2000 at vi ser at de aller fleste fedre tar permisjon.

Som nevnt er det i tillegg slik at diskontinuitetsanalyser ikke egner seg til å identifisere langsiktige effekter av fødselspermisjoner på karrierer. Det kan ha skjedd holdningsendringer i samfunnet som påvirker alle fedre og mødre. Studien til Rege og Solli (2010) viser at dette mest sannsynlig var tilfelle.

En annen studie som antyder at innføringen av pappapermisjonen har medført at fedrene tar mer del i barneoppdragelsen er Bratberg og Naz (2009). De argumenterer for at det høyere sykefraværet for kvinner enn menn i Norge kan skyldes en ujevn fordeling av barneoppdragelse i familien. Forfatterne ser på effekten av innføringen av pappaperm på sykefraværet til mødre som nylig har født. De bruker paneldata fra 1992 til 2004. Utvalget består av gifte og samboende kvinner som fødte ett barn i årene 1996-1999. De bruker DD-metoden der de kontrollerer for faste effekter. Forfatterne finner ingen effekt av en dummy for om fedrene tar permisjon (ja/nei). De argumenterer for at dette kan skyldes at standardkvoten for fedre i denne tidsperioden var for liten til at den hadde noen effekt på fedrenes "evner" i barneoppdragelsen. Derimot finner de at i de 6 % av familiene der fedrene tar ut mer enn standardkvoten reduseres sykefraværet til mødre med 5 % - 10 % fra et gjennomsnittsnivå på 20 %. Resultatene fra studien antyder dermed at innføringen av pappapermisjon kan ha påvirket arbeidsfordelingen i hjemmet. Samtidig kan gruppen der fedrene tar ut mer enn standardkvoten være selektert langs uobserverbare dimensjoner som er korrelert med opptaket av fødselspermisjon. Derfor kan ikke studien sies å identifisere en kausal effekt av pappapermisjon på arbeidsfordelingen i hjemmet.

Sverige har også innført fedrekvote i fødselspermisjon og Ekberg, Eriksson, og Friebe (2005) bruker en reform av fødselspermisjonen i Sverige i 1995 som et naturlig eksperiment. Reformen reserverte en måned av permisjonen for far. Forfatterne finner at fedrene økte antall betalte permisjonsdager med 15 etter innføringen av reformen. På lang sikt fant forfatterne ingen spesialiseringseffekt i retning av at fedrene brukte mer tid på barna. Dette begrunner de i at reformen ikke hadde noen effekt på fedres andel av hjemmedager med sykt barn.

Effektene av pappapermisjon ser ut til å kunne øke fars tid hjemme, men det er ingen resultater som indikerer at det fører til at kvinner jobber mer. Hvis noe tyder heller studiene på at mødre jobber mindre. Men en mer involvert far i hjemmet kan ha positive likestillingseffekter på lang sikt og det vil bli spennende å se evalueringer av de senere økningene i pappapermisjon.

### **c) Likestilling og kontantstøtten.**

Det har vært mange studier på effektene av kontantstøtten. Et viktig forskningsspørsmål i forhold til likestilling og kontantstøtten er i hvilken grad kontantstøtten er med på å holde kvinner ute av arbeidslivet. Av spesiell interesse er langsiktige konsekvenser på mødres karriere. De aller fleste studiene av kontantstøtte og likestilling har sett på hvorvidt kontantstøtten har hatt en negativ virkning på mødres arbeidstilbud og fremtidige inntekt etter fødselen.

I 1998 og 1999 ble det gjennomført to spørreundersøkelser om kontantstøtten, kalt kontantstøtteundersøkelsene. Knudsen (2001) bruker de to undersøkelsene til å svare på hvem som benyttet seg av kontantstøtten. I 1999 valgte 83 % av familiene med ettåringer og 70 % av familiene med toåringer å motta kontantstøtte. 95 % av mottakerne er kvinner. Det er mødrene med svakest tilknytning til arbeidslivet som ser ut til å foretrekke kontantstøtten. Det er likevel mødre med universitetsutdanning som i størst grad har redusert antall arbeidstimer per uke etter at kontantstøtten ble innført. Innføringen av kontantstøtten sammenfalt med en reduksjon i den sterke korrelasjonen mellom utdanning og heltidsarbeid for kvinner.

Schøne (2004) undersøker effekten av innføringen av kontantstøtten på kvinners arbeidstilbud. Identifikasjonsmetoden er basert på å sammenlikne endringen i arbeidstilbudet for småbarnsmødre i perioden før reformen (1994-1997) med endringen i arbeidstilbudet for småbarnsmødre etter reformen (1997-2000). For å korrigere for eventuelle trendeffekter i perioden sammenlikner forfatteren også med endringen i arbeidstilbud for kvinner med barn over kontantstøttealder i begge perioder (1994-1997 og 1997-2000). Konklusjonen er at kontantstøtten førte til en moderat nedgang i kvinners arbeidstilbud, både gjennom at noen trekker seg ut av arbeidsstyrken og i form av færre arbeidstimer per år for dem som er igjen. Den totale reduksjonen i sysselsettingsraten var på 3 prosentpoeng. En avgjørende antakelse i studien er at trendene i arbeidsmarkedsutfallene for kvinner med eldre barn er like trendene for kvinner med yngre barn. Studien kunne vært enda bedre på å vise robusttester for at dette faktisk er tilfellet.

Naz (2004) ser på effekten av kontantstøtten på foreldres arbeidsmarkedsdeltakelse på kort sikt. Hun baserer seg også på de to Kontantstøtteundersøkelsene i 1998 og 1999. Metoden er en DD-estimator som sammenlikner mødre med barn i kontantstøtte alder (1-3) med mødre med barn over kontantstøttealder (3-6). Siden forfatteren har tilgang til paneldata, kan hun ta

hensyn til eventuelle faste effekter som skiller disse gruppene. Men studien har potensielt samme problemer med ulike trender over tid som Schøne (2004). Naz finner at reformen reduserte kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse med ca. 2,85 timer per uke.

Spørreundersøkelsene viste også at kontantstøtten økte arbeidsspesialiseringen i parforhold med 3,28 timer per uke. Arbeidsmarkedsdeltakelsen falt mer for kvinner med høy utdanning enn for kvinner med lav utdanning. Forfatteren forklarer dette med at lavt utdannede kvinner i større grad enn høyt utdannede kvinner har tilgang til uformell barnepass.

I 2010 gjorde Naz (2010a) en ny studie av effekten av kontantstøtte på kvinners arbeidsdeltakelse og inntekt. Denne gangen så hun også på separate effekter for innvandrerkvinner, og hun benytter registerdata. Metoden er identisk med den Schøne (2004) benytter. Denne gangen finner Naz kun negativ effekt på arbeidsmarkedsdeltakelse for ikke-vestlige innvandrere, av størrelsesordenen 6 %. For innfødte nordmenn og vestlige innvandrere finner hun at effekten er triviell. Gitt at mødre var i arbeid så finner Naz en negativ inntektseffekt av kontantstøttereformen. Siden det er ulike mødre som jobber før og etter reformen, er dette endogen i forhold til reformen Naz studerer. Dette skaper usikkerhet rundt resultatene i studien. Innfødte mødre fikk en inntektsreduksjon på 7 %. Effekten var mye større for innvandrerkvinner, som fikk en inntektsreduksjon på mellom 15 % og 21 %. Denne reduksjonen var igjen sterkest for ikke-vestlige innvandrere. Forfatteren argumenterer for at de ulike effektene hun finner skyldes at ikke-vestlige innvandrer-mødre har en sterkere preferanse for å være hjemme med barn.

Hardoy and Schøne (2010b) er en annen studie som skiller mellom effekten av kontantstøtten for innfødte nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. De bruker en lignende metode som Schøne (2004) til å se på effekten av kontantstøtte på arbeidstilbud. Forfatterne mener at kontantstøtten har hatt en relativt stor og negativ effekt på ikke-vestlige innvandrerkvinner arbeidstilbud, med en reduksjon på 5 % - 10 %. Denne reduksjonen var større enn for kvinner berettiget til kontantstøtte i befolkningen som helhet. For disse finner Hardoy og Schøne en reduksjon på ca. 4 %.

Drange (2011) ser på effekten av å introdusere kontantstøtten på mødres arbeidstilbud etter at barna er over kontantstøttealder. Forfatteren bruker en DD-metode som utnytter forskjeller i individers eksponering til kontantstøtten blant familier med like strukturer. 1 år etter kontantstøtten løp ut hadde mødre 2 prosentpoeng mindre sannsynlighet for å jobbe fulltid.

2 år etter kontantstøtten utløpte var det fremdeles en signifikant negativ effekt på mødres arbeidstilbud. Det er spesielt mødre uten høyere utdanning som reduserer sitt fulltids arbeidstilbud. Men selv om høyt utdannede mødre ikke reduserer sitt fulltids arbeidstilbud, så er det en persistent negativ effekt på deres årlige inntekt.

Andre studier som finner en negativ effekt av kontantstøtten på kvinners arbeidstilbud og inntekt er Håkonsen, Kornstad, Løyland og Thorsen (2011), Rønsen (2001, 2005, 2009) og Schøne (2005). Samlet gir forskningen et klart bilde på at kontantstøtten førte til at kvinner reduserte arbeidstilbudet. I tillegg reduserte kontantstøtten kvinners inntekt på kort sikt. Langsiktige resultater tyder også på at kvinner taper på lengre sikt ved at de har lavere inntekt også flere år etter at kontantstøtten løper ut. I tillegg er det klare tegn på at innvandrere bruker kontantstøtten mer enn innfødte og at de langsiktige negative effektene på arbeidstilbud og inntekt er sterkere. Fra et likestillingssynspunkt bidrar dermed kontantstøtten negativt. Den medfører større ulikhet i arbeidslivet og bidrar til økt inntektsulikhet.

#### **d) Likestilling og barnehage.**

Barnehage er en mulighet for par som ønsker at både mannen og konen skal jobbe. Andre muligheter er uformelle former for barnepass. Et viktig spørsmål i forhold til likestilling og barnehage er om barnehager har bidratt til å få kvinner ut i arbeidslivet eller om det har kommet som en respons på kvinners inntog i høyere utdanning og arbeidslivet. Det er flere nye studier som kaster lys over denne problemstillingen. Et annet spørsmål er hvordan barnehage påvirker fremtidige utfall for barna: Er effekten lik for gutter og jenter?

Havnes og Mogstad (2011a) har studert effekten av universell barnehagedekning på mødres arbeidstilbud. Introduksjonen av universelt barnehagetilbud i Norge (1975) varierte over både tid og over ulike kommuner, og forfatterne utnytter dette i en DD-analyse. Konklusjonen er at subsidiert statlig barnepass fortrenger uformell barnepass og dermed ikke har noen effekt på mødres arbeidstilbud. Det er en observert korrelasjon mellom barnehagetilbud og mødres arbeidstilbud, men ingen direkte effekt ifølge forfatterne. Selv om kommuner med mer barnehage også har flere mødre som jobber viser resultatene at de kommunene som økte barnehagetilbudet *på grunn av reformen* ikke fikk økt sysselsetting av mødre. Forfatternes resultater er kun gyldige for 3-5 åringer da det var for denne aldersgruppen barnehageutbyggingen gjaldt. Resultatene de finner er veldig robuste for ulike tester av trender og utfall.

I tillegg til antall barnehageplasser er det interessant om prisen på barnehageplasser påvirker kvinners arbeidstilbud eller om kvinner i stedet substituerer barnehage for andre former for barnepass. Black, Devereux, Løken og Salvanes (2010) ser på effekten av subsidiert barnehage for fattige familier på barnas karakterer. De bruker en RD-metode der de sammenligner like familier der noen betaler en høyere pris fordi de er akkurat over inntektsgrensen, mens de under inntektsgrensen betaler en lavere pris. Et delfunn i studien er at høyere priser på formell barnepass ikke reduserer mødres arbeidstilbud. En svakhet ved studien er at de kun kan fokusere på 5-åringer på grunn av tilgjengelige data. Hardoy og Schøne (2010a) ser på effekten av barnehagepris på kvinners arbeidstilbud. Spesielt ser de på en reform i 2006, Innst. S. nr. 50 (2003-2004), som hadde som mål å øke dekningsgraden og redusere prisene. De bruker en liknende DD-metode som i studien av kontantstøttereformen av Schøne (2004), der endringen for kvinner med barn i riktig alder før og etter reformen sammenliknes med endringen for kvinner med eldre barn som ikke ble påvirket av reformen i begge perioder. Som tidligere beskrevet bygger denne metoden på sterke antakelser om like trender i arbeidslivet for kvinner med eldre og yngre barn. Forfatterne finner at lavere priser har fått flere kvinner til å delta i arbeidslivet, men at antallet arbeidstimer er uendret for dem som allerede er i arbeidslivet.

Sverige har et velferdstilbud av barnehager som ligner på Norge og det er derfor interessant å supplere med en svensk studie. Lundin, Mörk og Ockert (2008) ser på hva som er effekten av reduserte barnehagepriser på kvinners arbeidstilbud. Forfatterne bruker en reform som førte til eksogen variasjon i barnehagepriser og matcher husholdninger som er like bortsett fra prisen på barnehage. DD-estimatene er presise og tilnærmet lik null. Forfatterne konkluderer med at lavere priser ikke har noen effekt på mødres arbeidstilbud.

På 2000-tallet hadde Danmark høyere barnehagedekning enn Norge, men færre uker betalt fødselspermisjon. Simonsen (2006) analyserer hvordan pris og tilbud på barnehage påvirker kvinners arbeidstilbud. Hun bruker en DD-metode og utnytter det faktum at det er lokal variasjon i pris og barnehagetilbud mellom kommunene i Danmark. Resultatene hennes viser at garantert tilgang til barnehage har en signifikant positiv effekt på kvinners arbeidstilbud. I tillegg viser de at en prisøkning på barnehage har en signifikant negativ effekt på kvinners arbeidstilbud. Disse effektene er kortsiktige og gjelder opp til 12 måneder etter fødsel.

Det er også forsket på hvordan barnehagetilbudet har påvirket barna som går i barnehagen. Dersom barnehage har ulik effekt på gutter og jenters fremtidige utfall, vil dette påvirke fremtidig likestilling i arbeidslivet og inntektsulikhet. Havnes og Mogstad (2011b) finner en positiv effekt på barns utdanning og inntekt senere i livet. De bruker en DD- metode og utnytter det faktum at tilbudssjokket av barnehager var større i noen områder enn i andre. Forskerne finner flere resultater som tyder på at barnehager i større grad påvirker jenter enn gutter positivt. De finner at barnehage gir en reduksjon i sannsynligheten for å ha en lav eller middels inntekt i fremtiden, og at størsteparten av denne reduksjonen skjer blant jenter. I tillegg har barnehager forsinket tidspunktet for førstegangsfødsel for jenter. For gutter blir ikke det første barnet forsinket i tilsvarende grad. Drange og Telle (2010) ser på effekten av barnehage for 5-år gamle innvandrerbarn i Oslo. En DD- analyse, som utnytter det faktum at dette tilbudet kun var tilgjengelig i enkelte bydeler, viser at tiltaket med gratis barnehage 4 timer per dag har signifikant økt innvandrerjenters karakterer. Effekten er ca. en tredjedel av standardavviket. Det er ingen signifikant effekt på innvandregutters prestasjoner på skolen. Selv om de ikke ser på likestilling direkte kan dette frigjøre tid for innvandrermodre til å delta i arbeidslivet.

Totalt tyder disse studiene på at det var andre endringer som førte til utdannings- og arbeidsrevolusjonen for kvinner. Eksempler på disse endringene er teknologiendringer som senket kravet til fysisk styrke og dermed gjorde arbeidsmarkedet mer tilgjengelig for kvinner, bedre og enklere teknologi i hjemmet, og endringer i kultur og samfunnsnormer. Barnehagetilbudet ser ut til å ha ekspandert som en respons på kvinners inntog i arbeidslivet og det er lite som tyder på at det kom en ekstra bølge av kvinner inn i arbeidslivet som følge av bedre tilgjengelighet for barnehager. Innføringen av universelt barnehagetilbud i 1975 hadde da ingen effekt mødres arbeidstilbud. Et viktig apropos her er at det i 1975 nok var mye større tilgang til uformell barnepass enn i dag, delvis fordi det var færre yrkesaktive kvinner. Men studier som ser på effekten av barnehagepris i dag tyder på det fremdeles er mulig for kvinner å substituere barnehage med uformell barnepass. Det tyder på at den viktigste funksjonen til barnehager har vært overgangen fra uformell barnepass (dagmammaer, besteforeldre) til formell barnepass. Effektene på likestilling er derfor små, kvinner vil uansett jobbe og bruke barnepass som er tilgjengelig. Studiene av barnehagens effekter på barn antyder at jenter i større grad enn gutter drar nytte av barnehager. Dette vil kunne bidra til økt likestilling i fremtiden.

## 2.2.2 Kvinner generelt

### e) Likestilling og arbeidsledighetstrygd

Arbeidsledighetstrygd sikrer inntekten for personer som blir arbeidsledige. Fra et økonomisk perspektiv er man ofte opptatt av hvorvidt sjenerøse stønader til arbeidsledige fører til for svake insentiver for den arbeidsledige til aktivt å søke seg ut i arbeidslivet igjen. Denne velferdsordningen kan ha likestillingskonsekvenser dersom den påvirker menn og kvinner ulikt. Vi har funnet én studie av arbeidsledighetstrygd i Norge som fokuserer på forskjeller mellom kjønnene.

Røed og Zhang (2003) undersøker sammenhengen mellom utformingen av arbeidsledighetstrygd og lengden på arbeidsledighet. Forfatterne bruker norske registerdata på et utvalg av personer under 60 år som ble arbeidsledige på 90- tallet. For identifiseringen benytter de noen regler for størrelsen på arbeidsledighetstrygd som fører til en viss eksogen variasjon: For dem som har mindre enn to års kontinuerlig arbeidserfaring før tidspunktet for ledighet, så varierer størrelsen på utbetalingen av hvor mye av arbeidserfaringen som var konsentrert i det forrige kalenderåret. For alle arbeidsledige er reglene slik at stønaden er marginalt høyere for dem som blir arbeidsledige etter 1. mai i et gitt år enn dem som blir ledige før det. I sum mener forfatterne at dette gir opphav til eksogen variasjon for store deler av utvalget. De bruker hasard-rate-regresjon for å se på hvordan lengden av arbeidsledigheten påvirkes av størrelsen på stønaden. Hovedfunnet er at en marginal reduksjon i størrelsen på arbeidsledighetstrygden fører til at flere går ut av ledighet og at denne effekten er mye større for menn enn for kvinner. Spesifikt finner de at gjennomsnittselastisiteten til hasard-raten med hensyn på størrelsen på arbeidsledighetstrygden er 0,95 for menn og 0,35 for kvinner. Dermed vil en 10 % reduksjon i størrelsen kutte en ledighet på 10 måneder med én måned for menn og kun 1-2 uker for kvinner. Når det gjelder lengden på arbeidsledighetstrygden, så finner forfatterne at det er en signifikant økning i hasardraten i månedene før trygden utløper. De finner at kvinner reagerer sterkest på at arbeidsledighetstrygden opphører: punkttestimatene i studien indikerer at hasardraten øker med 40 % for menn og 60 % for kvinner i månedene rett før trygden opphører. En kritikk til studien er at den kun bygger på marginale endringer i reglene slik at de store elastisitetene som framkommer er vanskelig å generalisere til å gjelde for alle arbeidstakere i alle situasjoner.



Denne studien antyder at menn i mye større grad enn kvinner reagerer på marginale endringer i størrelsen på arbeidsledighetstrygden. Dette kan indikere at en reduksjon i størrelsen på arbeidsledighetstrygden ville ført flere menn enn kvinner tilbake i arbeidslivet og dermed bidratt til mindre likestilling i arbeidslivet. På den andre siden antyder resultatene fra studien at dersom arbeidsledighetstrygden ble tilbudt for et kortere tidspunkt, så ville det kunne medføre en positiv likestillingseffekt ved å føre flere kvinner enn menn tilbake i arbeid i perioden før trygden opphører.

#### **f) Likestilling og sysselsettingstiltak:**

Arbeidsledige i Norge har tilgang til mange ulike tiltak som skal sørge for at flere arbeidsledige går over i arbeid. Viktige spørsmål når det gjelder likestilling og arbeidsmarkedstiltak er om disse har ulik effekt på kvinner og menn. Er det i så fall slik at de går i favør av å bedre likestilling ved å få flere kvinner i arbeid eller er det motsatt?

Hardoy (2005) ser på effekten av ulike arbeidsmarkedsprogram i Norge. Hun bruker tidsseriedata fra 1989 til 1993 som dekker alle i alderen 16-25 som ble registrert arbeidsledige i 1991. Forskeren benytter ingen eksogen kilde til variasjon, og seleksjon er dermed et problem. Hardoy argumenterer for at hun kontrollerer for dette ved å estimere en strukturell modell basert på teorien om diskrete valg. Modellen antar at individer deltar i sysselsettingstiltakene fordi de forventer å tjene på det i form av økt sannsynlighet for å få arbeid. Hardoy finner at treningsprogrammer ikke har noen effekt. Tilsettingstiltak (midlertidig ansettelse i det offentlige eller lønns subsidier) har ingen effekt for menn, men en positiv effekt for kvinner i form av en økning i sannsynligheten for fulltidsarbeid på 2-3 prosentpoeng. Hardoy og Zhang (2010) ser på effekten av ulike arbeidsmarkedstiltak på overgangen til jobb, utdanning, trygd og utenfor arbeidslivet for innvandrere og innfødte nordmenn i perioden 1993-2007. Forfatterne bruker en blandet proporsjonal konkurrerende hasardmodell som skal fange opp effekten av uobservert heterogenitet. De finner en positiv effekt av AMO og lønnstilskudd på jobbsannsynlighet for ikke-vestlige innvandrere. De finner ingen effekt av Arbeidspraksis-tiltaket. De finner ingen kjønnsforskjeller for innvandrere på effekten av tiltak på jobbsannsynlighet. Blant innfødte nordmenn har menn 11 % lavere sannsynlighet for å få jobb enn kvinner. Menn har generelt høyere sannsynlighet for å ta utdanning. Kvinner har generelt høyere sannsynlighet for overgang til trygd. Raaum og Torp (2002) ser på effekten av arbeidsmarkedstiltak på lønn i Norge. Studien benytter 6-årig paneldata på inntekt. De bruker en intern kontrollgruppe av avviste søkere som et mål på den

kontrafaktiske effekten. Et relevant delfunn i artikkelen er at effekten av tiltak med “vanlig” utvelgelse på fremtidig arbeidsinntekt er større for menn enn for kvinner, men standardavvikene er såpass store at nullhypotesen om lik effekt ikke kan utelukkes. For tiltak med tilfeldig utvalg virker det som effekten er større for kvinner enn menn. Dette antyder at hvordan man organiserer hvem som får delta i sysselsettingstiltak kan ha likestillingskonsekvenser.

Det er ikke mange studier om hvordan sysselsettingstiltak påvirker likestillingen i Norge, men de peker i retning av at effektene er større for kvinner enn menn. Dette tyder på at sysselsettingstiltak kan bedre likestillingen i arbeidslivet siden flere kvinner enn menn kommer i arbeid på grunn av programmene.

### **g) Eldreomsorg**

Som nevnt i diskusjonen av eldreomsorg i kapitlet over, så ble dette et offentlig ansvar fra og med 70-tallet. På 90-tallet var det snakk om et etterslep, der antall plasser på eldreheim og sykehjem hang etter det faktiske behovet. Med tanke på at omsorg for foreldre hovedsakelig har vært døtrenes ansvar, så er likestillingseffektene av offentlige velferdsordninger for pleietrengende interessante. Spesielt er det interessant å se hvordan det påvirker yrkesaktiviteten til kvinner og menn som har pleietrengende foreldre. Det finnes én økonomisk studie på registerdata som tar opp nettopp dette spørsmålet.

Fevang, Kverndokk og Røed (2009) ser på sammenhengen mellom pleie av foreldre og arbeidsmarkedsutfall for kvinner og menn. De påpeker at omvendt kausalitet kan være et problem: personer med lavere tilknytning til arbeidslivet kan ha større anledning til å pleie foreldre. Forfatterne argumenterer med at når foreldre dør skjer det en eksogen endring, og at det ofte er i årene før dødsfallet at foreldre er mest pleietrengende. Derfor ser de på hva som skjer med yrkesaktiviteten til personer som har enslige foreldre i livets slutfase. Det er dog usikkert om foreldres død virkelig er eksogent. De fokuserer på tilfellene der det er en enslig forelder som dør, basert på tanken om det ellers er den gjenlevende partneren som står for mesteparten av pleien. Forfatterne bruker registerdata for hele Norges befolkning i perioden 1993 til 2005. De estimerer effekten av en enslig forelders død på diverse arbeidsmarkedsutfall for barna ved hjelp av en klustret logit modell. Effekten av omsorgsbehovet er et fall i sysselsettingsrater på 1 prosentpoeng for sønnene og 2 prosentpoeng for døtrene i årene før forelderens død. Sannsynligheten for å være langtids

trygdemottaker øker med 4 prosentpoeng for sønnene og 2 prosentpoeng for døtrene. Barn av foreldre som bor i kommuner som prioriterer hjemmesykepleie ser ut til å ha større problemer med å kombinere jobb og omsorg enn barn av foreldre som bor i kommuner som prioriterer institusjonalisert eldreomsorg. Forfatterne argumenterer for at dette skyldes at hjemmesykepleien i større grad baserer seg på bidrag fra pårørende.

Den ene studien som finnes på området viser at omsorg for pleietrengende foreldre har en større negativ effekt på døtrenes enn på sønnenes arbeidstilbud. Utbygging av et offentlig tilbud for eldreomsorg kan derfor ha en likestillingseffekt ved at det reduserer ulikhetene i kvinner og menns arbeidstilbud. Men siden det kun eksisterer en studie på området, og det ikke finnes noen indikasjoner på den direkte effekten av sykehjemsutbygging, er dette usikkert. I tillegg ser det ut til at foreldre i sluttfasen av livet i har en større negativ effekt på sønnenes sykefravær. Dette kan skyldes ulik emosjonell og psykisk effekt av foreldrenes sykdom og bortgang, men også ulikheter i hvordan kvinner og menn utnytter velferdsordninger i situasjoner der de har et redusert arbeidstilbud.

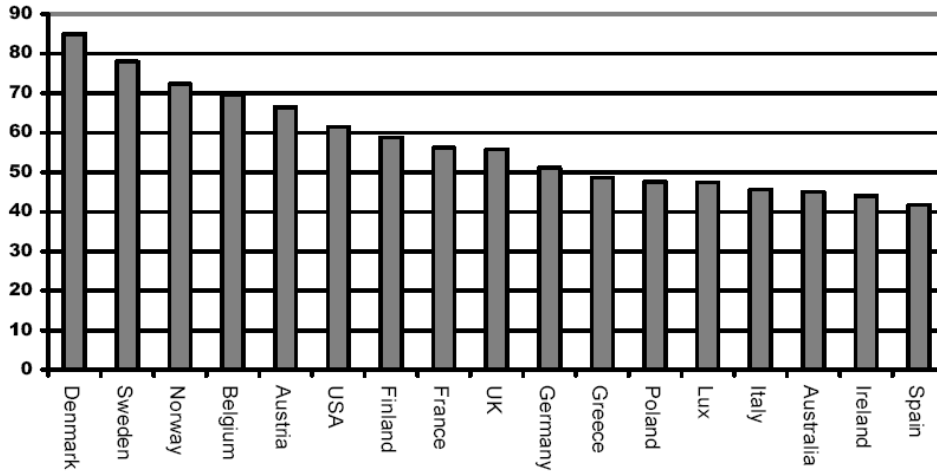
### **3. De samlede likestillingskonsekvensene av “pakken” av velferdstilbud.**

Denne delen ser først på den totale likestillingstilstanden i Norge sammenlignet med andre land. Spesielt sammenlikner vi med de nordiske landene siden disse langs mange dimensjoner er relativt lik Norge. Videre trekker vi resultatene fra litteraturgjennomgangen sammen og drar noen tentative slutninger om den totale konsekvensen av pakken av velferdstilbud. Det finnes ingen forskning innen økonomi og registerdata på den samlede effekten av alle velferds- og familiepolitiske ordninger. Det er også vanskelig å se for seg hvordan en slik empirisk studie ville la seg gjennomføre. Vår diskusjon av totale konsekvenser vil derfor bygge på de separate studiene av effektene av hvert velferdstilbud for seg. Vi vil fortsette å dele inn i tilbud som er rettet mot kvinner med barn og kvinner generelt.

#### **3.1. Likestillingstilstanden i Norge sammenlignet med andre land**

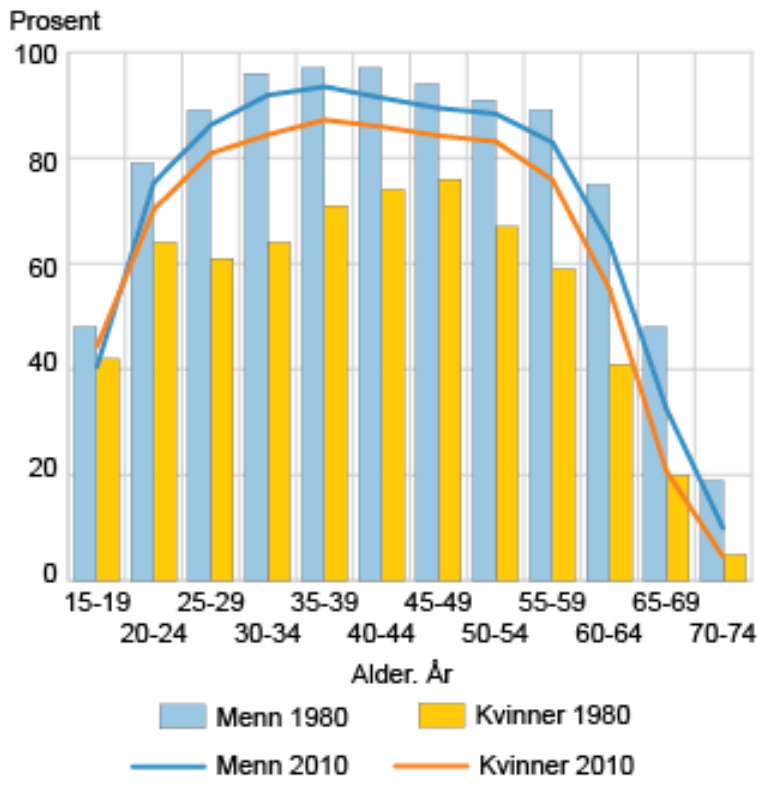
Norge er, i likhet med resten av Norden, et foregangsland når det gjelder familievennlig politikk som muliggjør kombinasjonen av barn og arbeidsliv (Datta Gupta et al., 2008). I likhet med resten av Norden har da også Norge unngått det dramatiske fallet i fødselstallet som har forekommet i Sør-Europa de siste tiårene. Det antyder at familiepolitikken kan ha lykkes i å holde oppe fødselstallene i Norge. Kombinasjonen barn og arbeidsliv er relativt vanlig i Norden.

Sysselsettingsratene til norske kvinner har siden 1980 nærmet seg sysselsettingsratene til menn (ssb.no). Dette skyldes både at sysselsettingsraten til menn har falt og at sysselsettingsraten til kvinner har steget. Norge har dermed nærmet seg full likestilling i antall sysselsatte menn og kvinner. Norge ligger i verdenstoppen i antall sysselsatte kvinner med småbarn (OECD, 2001). Det at mange norske kvinner arbeider, og har tilgang til relativt generøse ordninger for fødselspermisjon og barnepass betyr at kvinner i stor grad er økonomisk uavhengig av sin ektemann.



Figur 3.1. Sysselsetningsrater (1999) for kvinner i familier med barn yngre enn 6 år.

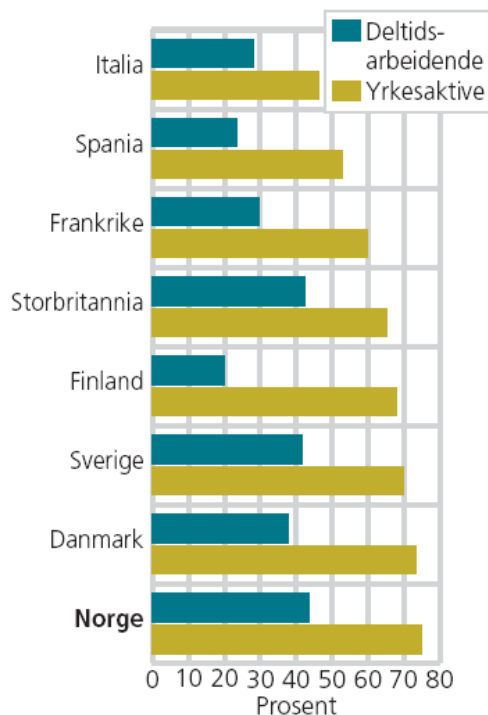
Kilde: OECD 2001, tabell 4.1



Figur 3.2. Prosent av menn og kvinner i arbeidsstyrken.

Kilde AKU, Statistisk sentralbyrå

Allikevel finnes det store forskjeller mellom norske kvinner og menn i arbeidslivet. Kvinner jobber i mye større grad deltid enn menn: 41 % av sysselsatte kvinner jobber deltid mot kun 14 % av sysselsatte menn. Denne deltiden er for mange kvinner uønsket. 51.000 kvinner som jobber deltid ønsker å jobbe mer (ssb.no). Det er også stor forskjell i hvilke yrker kvinner og menn velger. Mens 48 % av kvinnene arbeider i det offentlige er det tilsvarende tallet kun 19 % for menn.

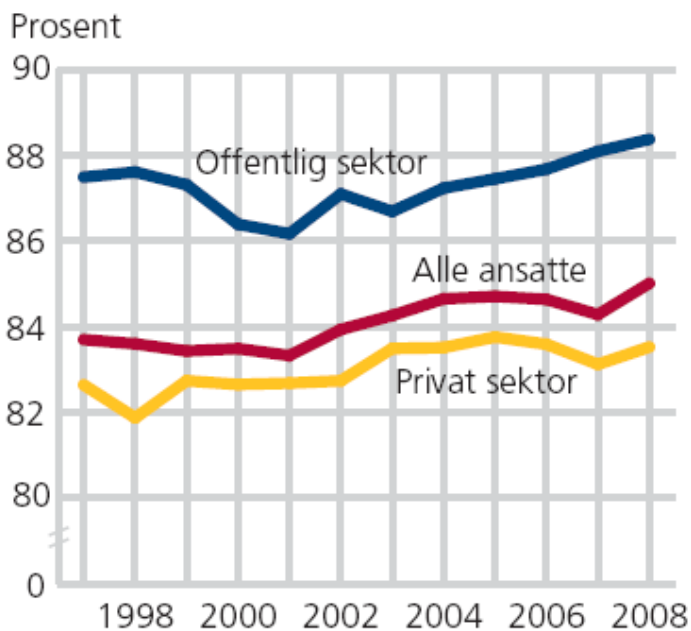


**Figur 3.3. Sysselsatte kvinner i alderen 15-64, 1 kvartal 2009.**

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2010) og Eurostat

En teori for hvorfor det fortsatt er store forskjeller mellom kjønnene er at lønnsgapet mellom kvinner og menn i stor grad skyldes det som kalles “familiegapet”. Familiegapet består i at kvinner med barn tjener mindre enn kvinner uten barn. Flere studier bekrefter at familiegapet er en viktig del av likelønnsgapet mellom kvinner og menn. Nielsen, Simonsen og Verner (2004) argumenterer for at i arbeidslivet utgjør offentlig sektor en familievennlig sektor og privat sektor en familiefiendtlig sektor. Det vil si at kvinner står overfor en trade-off mellom familievennlige betingelser i offentlig sektor og høyere lønn i privat sektor. Når de studerer

danske data finner forskerne at kvinner som ønsker å bli mødre selekterer seg selv inn i offentlig sektor. Når de estimerer effekten av barn på kvinners lønn finner de ingen effekt i offentlig sektor og en negativ effekt i privat sektor. Dersom en ser på norske forhold, er det tydelig at lønnsgapet mellom kvinner og menn er større i privat sektor. En konsekvens av måten den norske familie- og velferdspolitikken er utformet på kan være at kvinner i større grad søker over i offentlig sektor. Ifølge Datta Gupta, Smith og Verner (2008) viser studier at danske kvinner ofte bytter fra godt betalte jobber i det private til sikre jobber i det offentlige før de får barn. Lavere lønn i offentlig sektor, kombinert med en mulig lønnsreduksjon av å få barn for kvinner i privat sektor, kan bidra til økt inntektsulikhet i Norge.



**Figur 3.4. Kvinners lønn i prosent av menns lønn.**

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2010) og Lønnsstatistikk.

Datta Gupta, Smith og Verner (2008) argumenterer for at de nordiske familievennlige ordningene har en negativ bakside, fordi de er kjønnsdelte og knytter kvinner til avbrudd i karrieren. De hevder videre at lange avbrudd i yrkeslivet har en sterkere negativ effekt for høyt utdannede kvinner, fordi karrierehensyn spiller sterkere inn her. Mye tyder på at avbruddene også har sterkere negativ konsekvens i privat sektor. Kombinasjonen av en

generøs familiepolitikk og kvinners sysselsetting i offentlig sektor kan føre til at det blir få kvinner på toppen av arbeidslivet, spesielt lønnsmessig.

Sterke velferdsordninger for kvinner med barn påvirker ikke nødvendigvis kun kvinner med barn. Fordi arbeidsgiver vanskelig kan vite hvilke kvinner som planlegger å få barn, og hvilke kvinner som ikke gjør det, vil arbeidsgiver ha insentiver til å være reservert mot å ansette alle kvinner. Dette kalles statistisk diskriminering, der arbeidsgiver diskriminerer på grunnlag av at personen tilhører en gruppe som i gjennomsnitt har uønskede egenskaper. I dette tilfellet består den uønskede egenskapen av at kvinner oftere enn menn har karriereavbrudd på grunn av barn. Slik diskriminering er forbudt ifølge norsk lov, men vanskelig å håndheve i praksis. Datta Gupta, Smith og Verner (2008) argumenterer for at den nordiske velferdsstaten har systematisert et glasstak i samfunnet. Dette lukker kvinner inne i arbeidslivet, men hindrer dem i å klatre i karrierestigen.

De generelle studiene viser at det er en korrelasjon mellom en aktiv statlig familiepolitikk og likestilling i arbeidslivet. Men denne korrelasjonen kan ikke tolkes som en årsakssammenheng siden landene som sammenliknes har svært ulike samfunnsstrukturer og normer. Omvendt kausalitet i form av at flere kvinner i arbeidslivet betyr at de kan kreve bedre velferdsordninger, kan heller ikke utelukkes. Den generelle oversikten viser også en negativ korrelasjon mellom svært generøse familietiltak og likestilling i arbeidslivet. Sammenhengen mellom likestilling og familiepolitikk kan dermed være ikke-lineær. I neste del summerer vi opp den mikroøkonomiske forskningen og ser hvordan den relaterer seg til den generelle likestillingstilstanden i Norge.



## 3.2 Kvinner med barn

Vi har evaluert litteraturen fra alle de store velferdstilbudene rettet mot kvinner med barn. De generelle linjene gir inntrykk av at disse ikke har påvirket likestillingen i stor grad, i alle fall når det gjelder kortsiktige effekter.

Fødselspermisjon kan medføre at kvinner kommer raskere ut i arbeidslivet etter fødsel relativt til mødre uten rettigheter. Ellers har fødselspermisjon ingen kortsiktige effekter på kvinners karriere. Introduksjonen av fedrekvoten har heller ikke bidratt til at flere kvinner har økt arbeidstilbudet eller inntekten sin. Det finnes riktignok flere studier som tyder på at pappapermisjon har lyktes i å involvere fedrene i sterkere grad i barneoppdragelsen. Dette kan medføre positive likestillingseffekter på lang sikt. Det kan heller ikke utelukkes at pappapermisjon har påvirket holdninger til fødselspermisjon både i familien og i arbeidslivet.

Barnehage ser ut til å ha kommet som en respons på kvinners inntog i arbeidslivet og få studier klarer å finne en effekt av barnehage direkte på kvinners arbeidsdeltakelse og inntekt. Prisen på barnehage virker å ha liten likestillingseffekt da det eksisterer muligheter for uformell barnepass. Samtidig virker barnehage å ha en positiv fremtidig likestillingseffekt ved å fremme jenters fremtidige inntekt relativt til gutters.

Alenemødre er den gruppen der det har skjedd en endring i positiv retning for likestilling da flere nye alenemødre jobber etter reformen i aleneforsørgerordning i 1998. Men dette kom på bekostning av at eksisterende alenemødre fikk lavere inntekt. Kontantstøtten ser ensidig ut til å ha hatt en negativ likestillingseffekt. Flere kvinner faller ut av arbeidsmarkedet også lenge etter at støtten opphører.

Som diskutert tidligere er det sannsynlig at de ulike ordningene kan dra i ulike retninger, men forskningen viser at velferdspakken for kvinner med barn totalt sett ikke ser ut til hverken bedre eller forhindre likestillingen i arbeidslivet. Et klart unntak er kontantstøtten. En del av studiene er riktignok basert på marginale endringer i velferdsordningene, og det er vanskelig å predikere effekten av større endringer. Det er også viktig å påpeke at noen av reformene som evalueres har skjedd for flere tiår siden, og at den generelle situasjonen i samfunnet kan ha endret seg siden da. Det er ikke gitt at en tilsvarende reform vil ha like effekter i dag. Parallelt er det heller ikke gitt at avviklingen av en reform vil ha identisk, men motsatt effekt som innføringen av reformen hadde tidligere. Generelt er det vanskelig å isolere effekten av ulike

velferdsordninger, men forskningen som viser få likestillingseffekter på kort sikt virker å være robust. Eventuelle langsiktige effekter er vanskeligere å identifisere, delvis fordi flere av reformene er av nyere dato, og delvis fordi effekten vil skjule seg blant andre trender i samfunnet.

Ut ifra forskningen til nå ser det ut til at tiltak for bedre likestilling innebærer fjerning av kontantstøtten og muligens mer innstramming og jobbkrav for alenemødre. Enda mer barnehage eller fødselspermisjon i retning av mannen ser ikke ut til å ha store effekter for likestilling. Det fører kun til en subsidiering fra uformell barnepass eller at mannen er mer hjemme. Den første introduksjonen av pappapermen kan ha vært viktig for å endre holdninger og normer rundt omsorg av barn, men det er ingen klare resultater i forskningen på likestillingskonsekvenser i arbeidslivet som tilsier at ordningen burde utvides. Disse ordningene kan på den andre siden ha positive effekter for familien, for eksempel barna, men det er vanskelig å se at utvidelser kan bygges på likestillingsargumenter knyttet til ulikhet i arbeidsmarkedet og inntektsulikhet på kort sikt.

### **3.3 Kvinner generelt**

Velferdstilbud i arbeidslivet som går mer generelt til verks og påvirker likestilling i et livsløpsperspektiv inkluderer arbeidstiltak, arbeidsledighetstrygd, og eldreomsorg. Alle kan potensielt komme borti et eller flere av disse tiltakene i løpet av livet. Sysselsettingstiltak ser ut til å ha en større effekt for kvinner enn menn, noe som tyder på at disse tiltakene kan bedre likestillingen ved at flere kvinner relativt til menn kommer med i arbeidslivet. Når det gjelder arbeidsledighetstrygd, så reagerer kvinner svakere enn menn på marginale endringer i størrelsen på trygden. Det kan tyde på at reduksjoner i utbetalingen i forhold til dagens nivå vil føre til mindre likestilling i arbeidsmarkedet ved å føre flere menn enn kvinner ut i arbeid. En reduksjon i lengden på arbeidsledighetstrygden vil derimot kunne føre til økt likestilling i arbeidslivet.

Grunnen til å fokusere på eldreomsorg er at det vanligste alternativet til at staten bidrar med eldreomsorg er at barna tar vare på foreldrene sine, og at dette primært gjøres av døtre. Vi så fra litteraturen at kvinner går ned i inntekt og jobbprosent rundt tiden foreldrene dør, mens det er en mindre effekt for mannen. Dermed kan sykehjemsutbygging være med på å forsterke kvinners posisjon i arbeidslivet. Det er så vidt vi vet ingen studier på effekten av statlig

eldreomsorg på barnas arbeidstilbud, men en hypotese er at tilbudet om eldreomsorg har vært positivt for likestilling da det har frigjort tid, primært for kvinner, til å delta i arbeidslivet selv med syke, eldre foreldre.

### **3.4 Oppsummering**

Registerdatastudier egner seg til å isolere effekter. Dermed kan de si noe om den kausale effekten av én enkel reform i velferdsordningene og hvordan denne velferdsordningen påvirker likestilling. Men nettopp fordi metodene er konstruert for å isolere og identifisere enkelteffekter, er de uegnet til å analysere den kombinerte og totale konsekvensen av alle effekter. Resultatene er basert på variasjon i en enkelt velferdsordning, mens alle andre velferdsordninger holdes fast.

Noen studier ser på generelle korrelasjoner mellom velferdsordninger og likestilling over ulike land. Disse kan identifisere at land med generøse velferdsordninger ofte har en høy grad av likestilling. Men disse studiene beviser ikke at dette er en kausal årsakssammenheng. Likestilte kvinner kan forlange bedre familieordninger, slik at kausaliteten går andre veien. Siden samfunnsstrukturen er ulik i forskjellige land kan det heller ikke utelukkes at det er andre uobserverte årsaker til både generøse velferdsordninger og likestilling. For å analysere den totale effekten av velferdsordninger på likestilling i Norge kreves det en avansert generell likevektsmodell som tar hensyn til samspillet mellom ulike velferdsordninger. Effektene i denne kan baseres på estimerte sammenhenger.

Det vi har gjort er å summere opp de ulike enkelteffektene og konkludert med at disse i seg selv virker å være ubetydelige. Det er derfor rimelig å si at endringer i familiepolitikken ikke har hatt eller vil ha dramatiske konsekvenser for likestillingen i arbeidslivet på kort sikt. De langsiktige effektene er vanskeligere å isolere, og det er dermed vanskelig å tallfeste eller sikkert predikere den totale konsekvensen av norsk familie- og velferdspolitikk for likestilling. Analyser av årsakssammenhenger basert på registerdata er allikevel blant de viktigste verktøyene vi har for å studere reelle sammenhenger mellom politikk og samfunnsutfall og det vil komme mye flere studier som kan danne et bredere grunnlag for å forstå betydningen av velferd og familiepolitikk på likestilling de neste årene.

## 4. Norsk likestillingspolitikk som et middelklasseprosjekt

I denne delen vil vi diskutere nærmere om norsk likestillingspolitikk kan ses på som et middelklasseprosjekt. Vi tolker dette som at overføringer fra staten hovedsakelig rettes mot middelklassen i Norge, mens mer marginale grupper faller utenfor av ulike grunner. I denne rapporten definerer vi middelklassen som personer med middels- til høy utdanning og gjennomsnittsinntekt. Denne middelklassen sammenligner vi med grupper med lavere utdanning og inntekt. Den klassiske likestillingspolitikken der resultatlikhet i arbeidslivet er målet, er det ressurssterke kvinner fra middelklassen som kommer best ut av. Det er de som responderer på politikken og har de beste mulighetene til å bli mer lik menn (arbeide mer, høyere lønn). Når vi bruker mer ressurser på likestilling i arbeidslivet vil det være en del som faller utenfor, dette vil være de ressursvake i samfunnet som av mange ulike grunner ikke klarer å respondere på arbeidspress eller andre krav i arbeidslivet. Dette dilemmaet er det veldig viktig å ha i bakhodet når likestillingspolitikk skal utøves. Et for sterkt fokus på at alle kvinner skal bli som menn i arbeidslivet, ved for eksempel å innføre arbeidskrav sammen med velferd, vil også medføre at personer faller utenfor og kan sitte igjen med lavere velferd. Det vil bli mest velferd til de som lykkes i samfunnet. Men et for svakt fokus på arbeidskrav og likestilling vil på den andre siden opprettholde den skjeve kjønnsbalansen i samfunnet.

Forskjellen i kvinners yrkesdeltakelse mellom Norge og andre europeiske land er hovedsakelig blant dem uten høyere utdanning. Samtidig er kvinner med lav utdanning overrepresentert blant deltidsarbeidende i Norge. Et spørsmål her er om den store andelen av deltidsarbeidende kvinner fra lavere klasser i Norge er et negativt aspekt ved likestillingsmodellen, eller om nettopp deltidsstillinger er en forutsetning for å involvere disse kvinnene i yrkeslivet? Mange andre land har et lavere lønnsgap mellom kvinner og menn enn Norge.

Arulampalam et al. (2007) finner at land med mer sjenerøs familiepolitikk har et relativt høyere lønnsgap på toppen av inntektsfordelingen. I andre land med større lønnsforskjeller har høyt utdannede kvinner fra høyere klasser lettere tilgang til hushjelp etc. som muliggjør karrieresatsing. Dette kan tyde på at familiepolitikken i Norge i hvert fall ikke er et eliteprosjekt, og at kvinner fra ressurssterke klasser ville kunne vært minst like likestilte uten statlige velferdsordninger.

Et viktig aspekt som vi har fokusert på i rapporten er forskjellen på likestillingspolitikk for kvinner med og uten barn. De aller fleste overføringer i Norge retter seg mot familier med barn. Vi får dermed en omfordeling fra individer uten barn til individer med barn. Samtidig er det slik at en stor del av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Norge skyldes barn. Barn er negativt korrelert med kvinners lønn og positivt korrelert med menns lønn (Hardoy og Schøne, 2008). Kvinner uten barn kan dermed være mer likestilte enn kvinner med barn, slik at likestillingspolitikk i stor grad må være rettet mot kvinner med barn. En indirekte effekt av generøse ordninger for kvinner med barn er imidlertid at denne kan ha en negativ effekt på kvinner uten barn. Dette skyldes statistisk diskriminering. Hvis arbeidsgiver vet at kvinner som gruppe har krav på generøse ordninger relatert til fødsel og permisjon, og disse ordningene medfører kostnader for arbeidsgiver, for eksempel fordi de må hente inn vikarer, så har arbeidsgiver insentiver til å diskriminere mot alle kvinner i arbeidslivet, enten ved ikke å tilby dem arbeid, eller ved å tilby dem lavere lønn.

#### **4.1 Ulikheter i bruken av velferdsordninger**

Det er forskjeller mellom middelklassen og mer ressursvake grupper i bruken av velferdstiltak. Når det gjelder de generelle velferdsordningene, slik som arbeidsledighetstrygd og sysselsettingstiltak, så er ressursvake i form av arbeidsledige overrepresentert i bruken av disse. Dette er tiltak som er spesielt tilrettelagt for å hjelpe dem som ikke selv klarer å sysselsette seg. Sykehjem brukes både av middelklassen og mer ressursvake grupper. Helse er positivt korrelert med både inntekt og utdanning, slik at flere fra ressursvake klasser vil ha et behov for sykehjemsopphold. Samtidig er forventet levealder positivt korrelert med inntekt og utdanning, slik at middelklassen vil være overrepresentert blant de aller eldste som behøver pleie.

I resten av delkapitlet ser vi nærmere på de ulike ordningene for mødre med barn og i hvilken grad middelklassen bruker ordningene mest. Overgangsstønadene blir kun gitt til aleneforsørgere. Som tidligere diskutert er denne gruppen overrepresentert i fattigdom, uføretrygd og står oftere utenfor arbeidslivet. Likestillingstiltak mot denne gruppen vil derfor typisk ikke være rettet mot middelklassen, men mot de svakerestilte i samfunnet.

Når det gjelder bruk av fødselspermisjonsordninger er det sterke insentiver til å bruke ordningen fordi dekningsgraden er 100 %. Allerede i 1977 brukte omtrent alle arbeidende

mødre denne ordningen (Carneiro et al., 2011) og dette har ikke endret seg siden. Forskjellen går dermed mest på at ordningen kun gjelder for mødre som jobber minst 6 av 10 måneder før fødselen. De som ikke kommer inn under fødselspengeordningen får et engangsbeløp ved fødselen. Siden det har vært en kraftig økning i kvinners sysselsetting har også flere og flere kommet inn under fødselspengeordningen. En NAV-rapport fra 2009 kartlegger hvilke mødre som mottar engangsstønnen ved fødsel og finner at denne gruppen er yngre, oftere alenemødre og oftere innvandrere. De har generelt en mye svakere tilknytning til arbeidslivet enn de med rettigheter. Dette tyder igjen på at fødselspengeordningen er overføring mot middelklassen som allerede har en relativt sterk tilknytning til arbeidslivet. De som tjener best og er vellykket i arbeidslivet får også mest velferd ved fødsler. De som har en mye svakere tilknytning får mye mindre støtte og insentiver til å komme i arbeid. Hvis fødselspermisjon fremmer eller hemmer likestilling i arbeidslivet er det i så fall klasser med relativt sterk tilknytning til arbeidslivet som påvirkes.

Når det gjelder farspermisjon kaster Naz (2010b) lys over hvilke fedre som faktisk tar permisjon. Studien finner at det er større sjanse for at faren tar ut permisjon i familier der moren jobber fulltid. Dette bygger oppunder at bruken av fødselspenger er overrepresentert blant middelklassen.

Rett etter innføringen av kontantstøtten brukte 80 % av mødre med lav utdanning og 66 % av mødre med høy utdanning kontantstøtten. Dette mønsteret var relativt likt over inntektsspekteret (Sletvold, 2000). Relatert til tidligere resultater der kontantstøtten hemmer likestilling, bygger dette opp under at kontantstøtten holder klasser med relativt lav utdanning utenfor arbeidslivet.

Når det gjelder bruk av barnehage er det også store forskjeller mellom mødre med høy og lav utdanning. Blant 3-5 åringer i 2002, var kun 60 % av barn med mor med lav utdanning i barnehage, mens tilsvarende tall var rundt 80 % for barn med mor med høyere utdanning (G. og Ellingsæter, 2003). Black et al. (2010) viser også til ulik bruk av barnehage for 5-åringer for mødre med mer enn 10 års utdanning versus mødre med 10 år eller mindre utdanning. 69 % av gruppen med mødre med høyere utdanning bruker barnehage mot 52 % av de med mødre med lavere utdanning. Merk at utvalget i denne studien er familier med lav inntekt som generelt bruker mindre barnehage enn familier med høy inntekt. Dette viser at

barnehagesubsidier er en klar overføring mot middelklassen i Norge. De som bruker barnehage mest er familier med middels- og høy utdanning og inntekt.

Til sammen tyder forskningen på at middelklassen, målt etter utdanning, i større grad enn lavere klasser benytter seg av fødselspenger og barnehage. Lavere klasser benytter seg i større grad av aleneforsørgerstønad og kontantstøtte. Mens barnehage er et tilbud som gjør det mulig å kombinere arbeidsliv og småbarn, er kontantstøtte et tilbud for dem som vil være hjemme med barna. Middelklassen virker dermed å benytte seg av velferdsordninger som gjør det mulig å kombinere barn og arbeidsliv, mens lavere klasser virker i større grad å benytte velferdsordninger som lar dem stå utenfor yrkeslivet. I den grad denne ulikheten bidrar til at kvinner fra middelklassen har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner fra lavere klasser, er norsk likestillingspolitikk et middelklasseprosjekt. Det store spørsmålet er hvorvidt kutt i ordninger som tillater at mødrene er hjemme sammen med barn vil føre til at flere kvinner fra laverestilte klasser vil delta i yrkeslivet. Som nevnt i litteraturoversikten viste flere studier at kutt i disse ordningene kan bidra til å føre flere kvinner ut i arbeidslivet. Samtidig viste Mogstad og Pronzato (2011) at arbeidskrav i forbindelse med aleneforsørgerordninger kan bidra til lavere disponibel inntekt for eksisterende alenemødre med lav tilknytning til arbeidslivet.

## **4.2 Ulike likestillingseffekter av velferds- og familiepolitiske tiltak**

Før reformen i 1998 bidro overgangsstønnen til å holde aleneforsørgere utenfor arbeidslivet (Mogstad og Pronzato, 2011). Hovedmålet var å få flere aleneforsørgere fra velferd til jobb. På bakgrunn av at reformen virket og at flere mødre kom ut i jobb og ut av fattigdom tolker vi det som at overgangsstønnen har vært en vellykket likestillingspolitikk for de ressursvake gruppene i samfunnet og løftet disse mot middelklassen. I tillegg viser Mogstad og Pronzato (2011) at enslige mødre med lavest utdanning profitterte mest på reformen.

Overgangsstønnen i dagens form er dermed likestillingspolitikk som har sterkest effekt for laverestilte klasser i samfunnet.

For fødselspermisjon var det ingen klare effekter på mors karriere og heller ingen ulike effekter på jenter versus gutter av å øke fødselspermisjonen i 1977. Carneiro et al. (2011) finner at effektene for mødre med mer eller mindre enn 10 års utdanning var relativt like.

Det tyder på at fødselspermisjonen ikke har ulike effekter avhengig av klassebakgrunn. For fars permisjon finner man heller ikke store forskjeller over grupper.

Vi viste tidligere at kontantstøtten hemmet likestilling ved at kvinner ble stående utenfor arbeidslivet også flere år etter at rettighetene til kontantstøtten går ut. Drange (2011) viser at det er spesielt mødre uten høyere utdanning som reduserer sitt fulltids arbeidstilbud. Det er knyttet noe usikkerhet til denne effekten da Naz (2010a) finner det motsatte. Knudsen (2001) observerer også at innføringen av kontantstøtten sammenfalt med en reduksjon i den sterke korrelasjonen mellom utdanning og heltidsarbeid for kvinner. Men Drange er den nyeste studien, og vi mener også at identifiseringen av effekten er sterkest der. Dette tyder på at kontantstøtten hemmer mødre med lav utdanning mer, og bidrar til enda større skjevheter i sysselsetting mellom kvinner med høy og kvinner med lav utdanning. Kontantstøtten går dermed mer utover likestilling for lavere klasser.

Hardoy og Schøne (2010) ser på reformen fra 2006 som satte en maksgrense på hvor mye kommunen kunne ta for en heltids barnehageplass. Resultatene viser at maksprisreformen har økt mødres arbeidstilbud (4 prosentpoeng). Effekten er sterkere for kvinner med lav utdanning og lav husholdningsinntekt. Samtidig viser Havnes og Mogstad (2011a) og Black et al. (2011) at mer tilgang på barnehage på 1970-tallet og lavere pris på barnehage på 1990-tallet ikke har en effekt på mors arbeidstilbud. Barnehage ser dermed ut til å kunne ha sterkere effekt på mors arbeidstilbud for lavt utdannede, men det er ikke overveldende bevis for dette.

### **4.3 Individer uten barn**

Som vi så fra del 2 blir det brukt klart mest penger på velferdsordninger som har en likestillingskomponent rettet mot familier med barn hvis vi sammenligner med personer i lignende aldersgrupper.<sup>2</sup> Det vil si at vi ser en overføring fra personer uten barn til personer med barn. I noen tilfeller er personer uten barn svært ressurssterke i samfunnet, men det er også betydelige grupper i samfunnet uten barn som ikke kommer like godt ut. Disse fanges ofte opp av samfunnets sikkerhetsnett (arbeidsledighetstrygd, uføretrygd etc.) hvis de faller utenfor, men disse ordningene har også personer med barn rettigheter til. Det er derfor en klar omfordeling fra personer uten barn til personer med barn. Hvis middelklassen defineres som

---

<sup>2</sup> Vi ser for eksempel bort ifra pensjon som gjelder en eldre del av befolkningen.



personer med familie, høy utdanning og inntekt vil dette også bety en omfordeling mot middelklassen.

Når det gjelder likestillingseffekter for disse gruppene er det vanskeligere å finne forskning som bygger opp under ulike effekter for kvinner med og uten barn. Men hvis vi ser på arbeidsledighetstrygd og sysselsettingstiltak som skal bedre kårerne for de som faller utenfor, både med og uten barn, tyder studier på at effektene er sterkere for kvinner og dermed bidrar til å hjelpe likestillingen, i forhold til å komme seg inn i arbeidslivet igjen, for de som faller utenfor.

#### **4.4 Oppsummering**

Mye av lønnsgapet mellom kvinner og menn kan skyldes barn (Bertrand et al., 2010). Kvinner uten barn tjener mer enn kvinner med barn. Som nevnt er familiepolitikken en stor omfordeling av midler fra personer uten barn til personer med barn. Samtidig kan generøse fødselspermisjons-ordninger føre til statistisk diskriminering, som rammer kvinner uten barn. Spørsmålet er dermed hvorvidt klassebakgrunn påvirker om, og i så fall hvor mange, barn kvinner får.

Kvinner fra ressursvake grupper benytter seg i større grad av velferdsordninger uten å kombinere dem med arbeidsliv, som for eksempel kontantstøtte. Samtidig tyder forskningen på at kontantstøtte har større negativ likestillingseffekt for kvinner fra laverestilte klasser. Kombinert med at Havnes og Mogstad (2011b) finner størst positive effekter av barnehage for barn med mødre med lav utdanning, tyder dette på at en avvikling av kontantstøtteordningen til fordel for flere barn i barnehage kan ha en positiv likestillingseffekt, spesielt for ressursvake grupper. Sterkere arbeidskrav til aleneforsørgere som mottar overgangsstønad kan også ha fordelaktige sysselsettingskonsekvenser for kvinner fra lavere klasser.

Problemet med sterkere arbeidskrav og nedlegging av kontantstøtten er at det rammer de aller svakeste i samfunnet som ikke er i stand til å skaffe seg lønnet arbeid. Men det er vanskelig å spisse velferdsordningene inn mot disse gruppene. Generøse ordninger uten krav til arbeid medfører at insentivene til å arbeide blir svake. Dette vil igjen føre til færre kvinner i arbeid og også at personer som egentlig ikke trenger støtte fra staten kan være gratispassasjerer. Det er derfor en stor politisk utfordring å utforme velferdsordninger som både hjelper de som

virkelig trenger det og som samtidig gir tilstrekkelig sterke insentiver til å bidra til flere kvinner i arbeidslivet.

## 5. Landbakgrunn eller klasse?

I dagens mediebilde er det mange sterke meninger om innvandreres bruk av velferdsgoder, ofte knyttet opp mot likestillingsaspekter. Det stiliserte bildet er at innvandrere bruker “for mye” kontantstøtte og “for lite” barnehage. Kontantstøtte antas å være negativt for barnas integrering og mestring av det norske språket samt for innvandrerkvinnens arbeidstilbud.

Barnehage antas å ha motsatte effekter. I dette kapitlet drøfter vi om det er landbakgrunn eller klasse som forklarer variasjonen i bruk av velferds- og familiepolitiske tiltak for innvandrere fra ikke-vestlige land. Vi ser også på om likestillingseffekten av velferdstiltak er ulik for ikke-vestlige innvandrere. Ikke-vestlige innvandrere er statistisk sett korrelert med indikatorer som er forbundet med lav klasse, og dette gjør det vanskelig å avgjøre om forskjeller for ikke-vestlige innvandrere skyldes landbakgrunn eller klasse.<sup>3</sup>

Ifølge Statistisk sentralbyrå er en innvandrere en person som er født av utenlandske foreldre. Dersom personen selv er født i utlandet, regnes han eller hun som en førstegenerasjonsinnvandrere i Norge. Dersom personen er født i Norge av utenlandske foreldre, regnes han eller hun som andregenerasjonsinnvandrere. Med ikke-vestlig innvandrere menes personer fra Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia (Statistisk sentralbyrå, 2002). Med landbakgrunn menes landet personen er født i for førstegenerasjonsinnvandrere og landet foreldrene er født i for andregenerasjonsinnvandrere. En studie av Bhuller og Aaberge (2011) viser at mange innvandrere opplever vedvarende fattigdom. 35 % av ikke-vestlige innvandrere klassifiseres som personer med lavinntekt ifølge EUs mål på lavinntekt (Epland et al., 2011). Til sammenlikning er kun 10 % av uførepensjonister klassifisert som lavinntekt (*ibid*).

### 5.1 Ulikheter i bruken av velferdsordninger

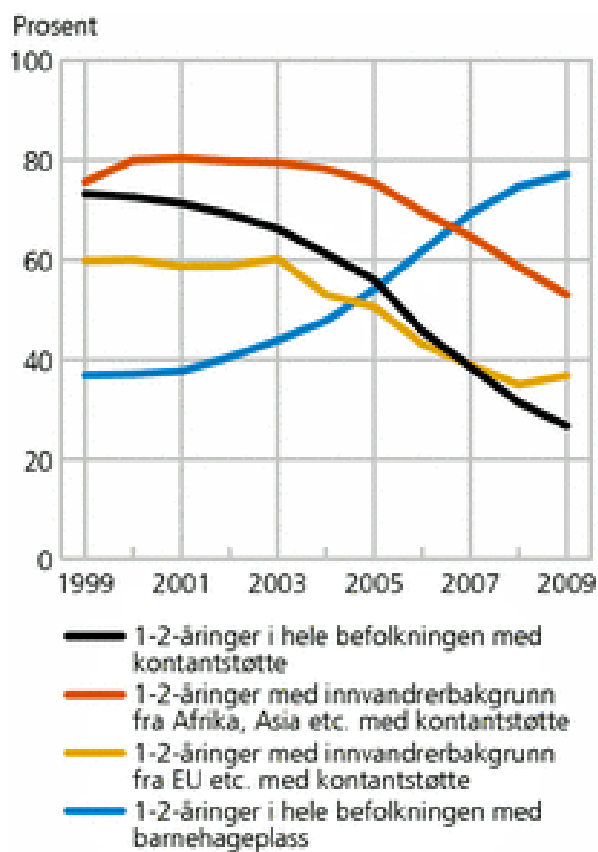
Det er forskjeller mellom ikke-vestlige innvandrere og resten av befolkningen i bruken av velferdstiltak. Blant annet benytter ikke-vestlige innvandrere seg mer av kontantstøtten. I 2004 benyttet 52 % av berettigede vestlige mødre seg av kontantstøtten. Den tilsvarende andelen blant berettigede ikke-vestlige mødre var 78 %. Dette skyldes delvis lavere

---

<sup>3</sup> Se Brochmannsutvalget (NOU, 2011) for en bred diskusjon av innvandrere og arbeidsliv.

sysselsetting blant ikke-vestlige innvandrere (Daugstad, 2006). Innvandrere er ellers underrepresentert i pensjonsstatistikker. I år 2000 var 5,9 % av innvandrere (inkludert vestlige) mellom 18 og 67 år mottakere av uførepensjon, mot 9,5 % av befolkningen som helhet (Dahl, 2002). Samme år var 1,6 % av alle innvandrere mellom 15 og 60 år mottakere av overgangsstønad for aleneforsørgere mot 1,5 % av tilsvarende aldersgruppe i befolkningen som helhet. For bruken av mange andre velferdsordninger mangler det tilgjengelig statistikk. For eksempel føres ikke barnehagestatistikken på individnivå, slik at det med registerdata er umulig å sammenligne hvor stor andel av barna som går i barnehage mellom grupper. Men siden dekningsgraden av barnehage for innfødte nordmenn og ikke-vestlige innvandrere er relativt lik samtidig som bruken av kontantstøtte er mye lavere blant ikke-vestlige innvandrere, indikerer det at ikke-vestlige familier i mindre grad benytter barnehage (Daugstad, 2006). I tillegg gjennomførte Statistisk sentralbyrå i 2010 en spørreundersøkelse om barnetilsyn for 4530 barn. Resultatene viser at ikke-vestlige innvandrere er den gruppen som i minst grad benytter barnehage.

Et raskt søk på mottakere av velferdsordninger på Statistisk sentralbyrå sin hjemmeside gir flere treff på notater om bruk blant innvandrere. Det finnes derimot lite statistikk som fokuserer på klassesdimensjonen av mottakere av velferdsordninger. Ideelt sett ville vi komplementert oversikten over ikke-vestliges bruk av velferdsordninger med liknende oversikter for grupper som scorer lavt på klasseindikatorer som utdanning og inntekt. Men dette ikke er tilgjengelig, og det eksisterer heller ikke forskning på om det er landbakgrunn eller klasse som forklarer større bruk av velferdsordninger blant ikke-vestlige innvandrere. Derfor må vi nøye oss med å konstatere at ikke-vestlige innvandrere i større grad enn resten av befolkningen benytter seg av ulike velferdsgoder. Unntaket er en lavere andel alderspensjonerte innvandrere som i hvert fall delvis skyldes at innvandrerbefolkningen er yngre enn resten av befolkningen. Høyere bruk av velferdstiltak blant innvandrere skyldes naturligvis at denne gruppen har høyere fruktbarhetsrate enn resten av befolkningen. Hvorvidt forskjeller i fødselsrater, valg av kontantstøtte fremfor barnehage og andre forskjeller i bruken av velferdsordninger skyldes landbakgrunn eller klasse forblir et åpent spørsmål.

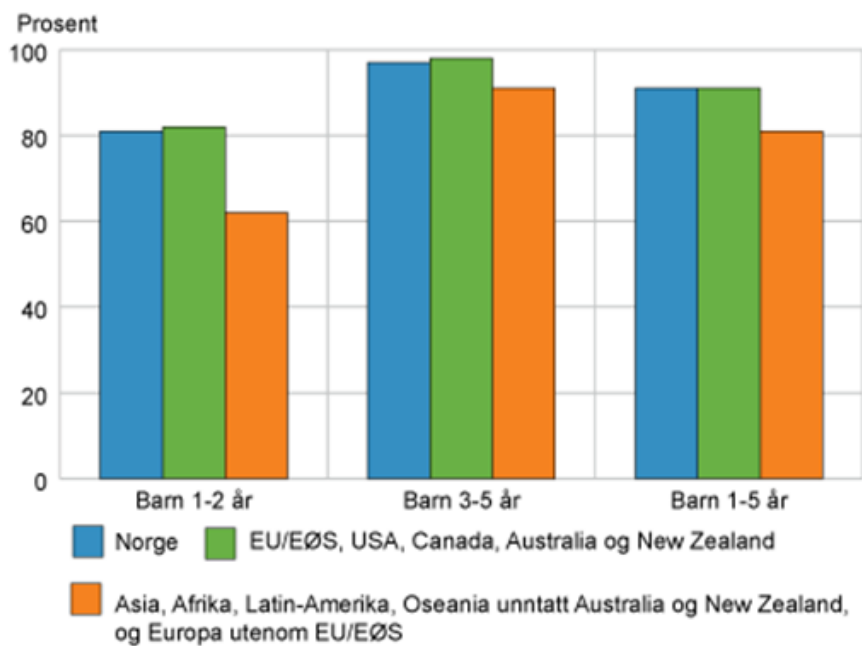


Kilde: KOSTRA og Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå, og NAV.

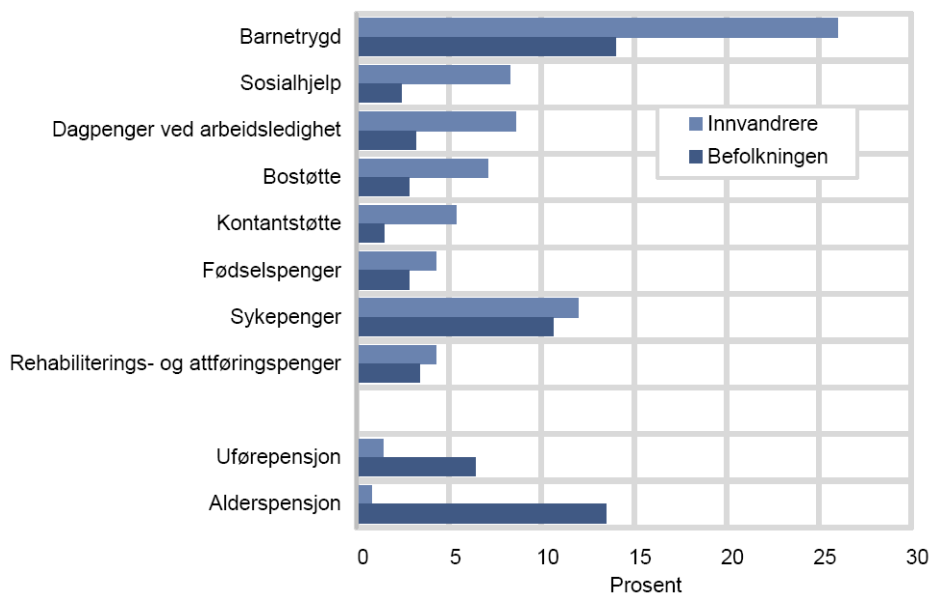
**Figur 5.1. Ulik bruk av kontantstøtten**

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2011: [ssb.no/kontantstotte](http://ssb.no/kontantstotte)

### Barn 1-5 år i barnehage, etter mors fødeland. Prosent



Figur 5.2. Ulik bruk av barnhage. Hentet fra [ssb.no](http://ssb.no)<sup>4</sup>



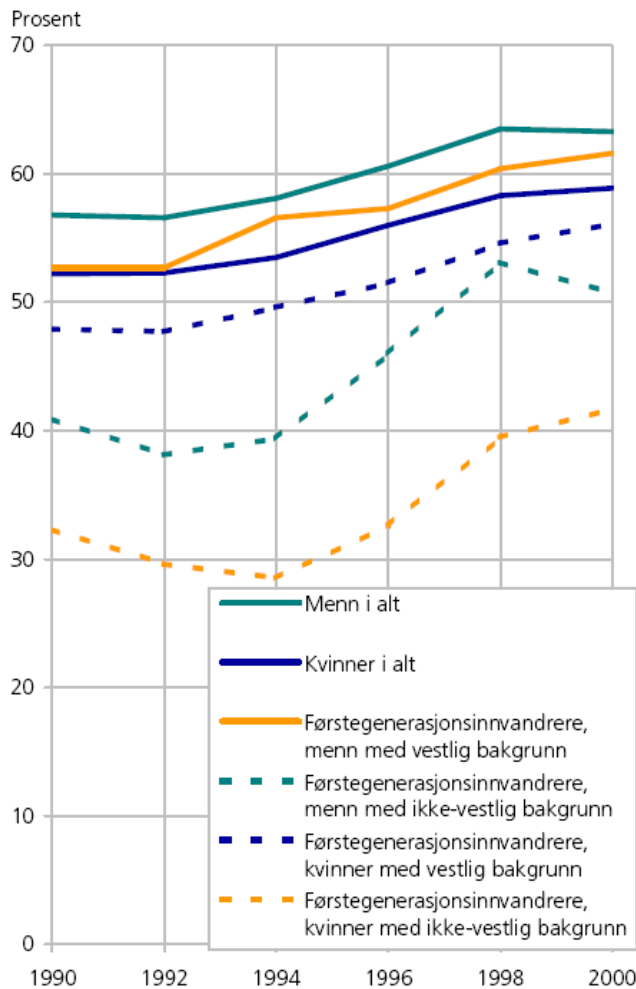
Figur 5.3. Andel som var mottakere av ulike velferdsordninger i 2009. Ytelser med lav differanse og/eller bruk er utelatt.

Kilde: Hentet fra Løwe (2011)

<sup>4</sup> <http://www.ssb.no/vis/emner/03/04/kontantstotte/art-2011-05-02-01.html>

## 5.2 Ulike likestillingseffekter av velferds- og familiepolitiske tiltak

Ikke-vestlige innvandrere er statistisk sett mindre likestilt enn resten av befolkningen. Dette er tilfellet både dersom en ser på ulikheter i arbeidsmarkedet og dersom en ser på inntektsulikhet. Innvandrerkvinner tjener i langt mindre grad egne penger: I aldersgruppen 17-66 hadde 67 % av innvandrerkvinner egen inntekt i 1999, mot 84 % for de resterende kvinnene i aldersgruppen. På den andre siden jobber ikke-vestlige menn i større grad i kvinnedominerte yrker enn andre menn: 25 % mot 8 % sysselsatt i hotell- og restaurantnæringen, helse- og sosialtjenester og rengjøringsvirksomhet (Statistisk Sentralbyrå, 2002). Men dersom en ser på sysselsettingsrater, så er det tydelig at ikke-vestlige kvinner i mindre grad er tilknyttet arbeidsmarkedet.



Figur 5.4. Arbeidstakere i prosent av personer 16-74 år. 4. kvartal 1990-2000

Kilde: Hentet fra Statistisk sentralbyrå, 2002

Forskjellen i sysselsettingsrater er større mellom ikke-vestlige menn og kvinner enn blant menn og kvinner i befolkningen som helhet. Velferds- og familiepolitiske tiltak kan enten dempe eller forsterke eksisterende forskjeller i likestilling mellom innfødte nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. Dette avhenger av om velferdstiltak har ulike likestillingseffekter for innfødte nordmenn og ikke-vestlige innvandrere.

Få av studiene som finnes på likestillingseffekter av velferdsreformer har fokusert på ulike effekter for innvandrere. For foreldrepermisjon, aleneforsørgerstønning, sykehjemsutbygging, pensjon, arbeidsledighetstrygd og regionalpolitikk finnes det ingen studier som ser på hvordan landbakgrunn påvirker utfallet. Men for tiltak som har en sterkere grad av aktiv deltakelse, slik som barnehage, kontantstøtte og sysselsettingstiltak, finnes det studier som tar opp hvordan utfallet påvirkes av landbakgrunn. Dette reflekterer gjerne at det er en større debatt rundt innvandreres bruk av disse velferdsgodene.

Drange og Telle (2010) har sett på innføringen av gratis førskole for innvandrerbarn i Oslo. Forfatterne fant at reformen hadde en positiv effekt på jentenes karakterer på skolen, men at den ikke hadde noen effekt på guttenes skolekarakterer. Barnehage virker dermed å ha en fremtidig likestillingseffekt på de påvirkede barna uavhengig av landbakgrunn. Det mangler studier som ser på klasse-differensierte effekter for innvandrere.

Innvandreres bruk av kontantstøtten har fått mye oppmerksomhet de siste årene, både politisk og i media. Det er derfor ikke overraskende at dette er et velferdsgode der dimensjonen av landbakgrunn er inkludert i noen studier. Hardoy og Schøne (2010b) finner at kontantstøtten reduserte ikke-vestlige innvandrerkvinnens arbeidstilbud med 5 % - 10 %. Kontantstøtten reduserte også innfødte kvinners arbeidstilbud, men kun med ca. 4 %. Forfatterne mener studien viser at ikke-vestlige innvandrerkvinner påvirkes av økonomiske insentiver til tross for sin svake tilknytning til arbeidsmarkedet. Naz (2010a) finner kun en triviell effekt av kontantstøtten på kvinners arbeidstilbud, inkludert ikke-vestlige innvandrerkvinner. Gitt arbeidsdeltakelse, så falt inntekten for alle kvinner, men den falt mer for ikke-vestlige innvandrerkvinner enn for innfødte kvinner og vestlige innvandrerkvinner. Til sammen tyder studiene på at kontantstøtte hadde en sterkere negativ likestillingseffekt for ikke-vestlige innvandrerkvinner. Drange (2011) finner at kontantstøtten hadde en sterkere negativ effekt på fulltidsarbeidstilbud for lavt utdannede mødre. Naz (2004) finner det motsatte, og forklarer dette med at høyt utdannede kvinner har mindre tilgang på uformell barnepass. Landbakgrunn



fra ikke-vestlige land virker dermed å forsterke den negative likestillingseffekten av kontantstøtte mens det er mer uvisst hvordan klassesdimensjonen påvirker utfallet.

Sysselsettingstiltak er et velferdsgode det er vanskelig å måle effekten av. De fire studiene vi har gjennomgått på temaet er heller ikke sterke på identifisering. Men Raaum og Torp (2002) og Hardoy (2005) finner indikasjoner på at slike tiltak har en positiv effekt på kvinners arbeidsdeltakelse og inntekt. De finner ingen signifikante effekter for menn. Hardoy og Zhang (2010) ser på effekten av sysselsettingstiltak for ikke-vestlige innvandrere. De finner positive effekter for både menn og kvinner, og ingen kjønnsforskjeller blant ikke-vestlige innvandrere på effekten av tiltak på jobbsannsynlighet. Studiene indikerer dermed at det kan være en likestillingseffekt av sysselsettingstiltak for hele befolkningen, som ikke er like fremtredende for ikke-vestlige innvandrere.

En svensk studie av Petterson-Lidblom og Thoursie (2009), ser på effekten av aldersforskjellen mellom søsken på deres utfall. Forskerne bruker en svensk reform der kvinner kunne gå rett ut i neste fødselspermisjon med 90 % lønn uten å ta en mellomperiode i arbeidslivet så lenge neste fødsel var mindre enn 24 måneder etter den første. Et relevant delfunn er at reformen reduserte tiden til neste fødsel for innfødte svenske kvinner mens den ikke påvirket innvandrede kvinners fødselstidspunkt. Forfatterne argumenterer for at dette skyldes at innvandrede kvinner har lavere arbeidsmarkedstilknytning, slik at reformen i stor grad ikke påvirket deres alternativer. Denne studien bygger dermed oppunder vår oppfatning av at velferds- og familiepolitiske tiltak virker å kunne ha ulik likestillingseffekt for innfødte nordmenn og ikke-vestlige innvandrere.

Den lille forskningen som finnes på området kan oppsummeres som at velferdstiltak har ulik likestillingseffekt for nordmenn og for ikke-vestlige innvandrere. Kontantstøtten virker å redusere arbeidstilbudet til ikke-vestlige kvinner mer enn andre kvinners arbeidstilbud. Sysselsettingstiltak har en kvinnefremmende kjønnsforskjell for befolkningen som helhet, mens denne forskjellen ikke vises i data for ikke-vestlige innvandrere. Et unntak er barnehage tilbud, som virker å ha en større positiv effekt for jenter enn for gutter med innvandrerbakgrunn. Forskningen på området er til nå svært mangelfull, men basert på det som eksisterer av studier kan det virke som om positive likestillingseffekter av ulike velferdstiltak er svakere, og negative likestillingseffekter sterkere, for ikke-vestlige innvandrere.

Hvorvidt forskjellen i likestillingseffekter av velferds- og familiepolitiske tiltak for ikke-vestlige innvandrere skyldes landbakgrunn eller klasse er et åpent spørsmål. Temaet er ikke tatt opp hittil i den økonomiske forskningen på registerdata. Etter vår mening er det her store muligheter for fremtidig forskning på et emne som skaper stor debatt i offentligheten. Det er imidlertid problemer knyttet til identifisering av ulike effekter fordi landbakgrunn og klasse er såpass nært knyttet sammen. Det skaper vanskeligheter i forbindelse med å gå utover deskriptive studier som vanskelig kan argumentere for å ha identifisert ulike effekter. Effektidentifisering avhenger av identifiserte tiltaks- og kontrollgrupper som kun skiller seg i landbakgrunn, eller tiltaks- og kontrollgrupper innen samme landbakgrunn som kun skiller seg langs klassesdimensjonen. Den økonomiske registerdataforskningen på velferds- og familiepolitiske tiltak er i all hovedsak knyttet opp til reformer. Reformen kan ses på som en eksogen endring, og dermed kan estimerte resultater gis en kausal tolkning. For å skille mellom klasse og landbakgrunn må man derfor prøve å identifisere en eksogen endring som kun påvirker den ene dimensjon. Vi argumenterer også for at fremtidig forskning på området må ta hensyn til innvandringsgrunnen, og skille mellom flyktninger, arbeidsinnvandrere og familiegjenforening. Effektene kan meget vel være ulik mellom disse gruppene.

## 6. Oppsummering og videre forskning

Denne rapporten har gitt en oversikt over økonomisk registerbaserte studier på likestilling i Norge og diskutert i hvilken grad velferd- og familiepolitikk bidrar til å fremme eller hemme likestilling mellom kjønnene i arbeidslivet.

Langs viktige dimensjoner som arbeidsdeltagelse scorer Norge høyt på likestilling relativt til mange andre land. Andelen kvinner som jobber er nesten like høy som andelen menn. Kvinner klarer også i stor grad å kombinere arbeid med å ha barn. Samtidig er andelen kvinner som jobber deltid stor relativt til menn, og det er fortsatt relativt få kvinner i lederstillinger. Arbeidsmarkedet er kjønnsdelt. Spesielt jobber det flere kvinner i omsorgsykker og offentlig sektor, mens menn jobber mer i privat sektor og i industri- og ingeniør/teknologi yrker.

Når vi studerer velferdsordninger er det bare kontantstøtten som peker seg ut som en klar kandidat til å hemme likestillingen i arbeidslivet. Fødselspermisjon og barnehage er om noe med på å fremme likestilling i arbeidslivet ved å gi kvinner jobbkontinuitet og et godt barnepassalternativ. Men likevel virker effekten av familieordningene på likestilling å være triviell. Innføringen av fedrekvote har for eksempel ikke ført til at kvinner jobber mer. Og ekspansjonen av barnehage har for det meste først til en utfasing av uformell barnepass. Ordningene for aleneforsørgere, med økt krav til arbeidsdeltagelse, ser ut til å bidra positivt for likestillingen ved at flere aleneforsørgere, primært mødre deltar i arbeidslivet. På den motsatte siden ser kontantstøtten ut til å hemme likestilling ved å holde kvinner ute av arbeidslivet også etter at stønaden løper ut. Når det gjelder mer generelle ordninger ser endringer i arbeidsledighetstrygd ut til å kunne gi ulike effekter på kvinners og menns sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid. Men det er ingen klare forskningsresultater som kan bygge oppunder hvilke endringer som burde innføres. Sysselsettingstiltak ser derimot ut til å ha en større effekt på kvinner enn menns sannsynlighet til å komme tilbake i jobb. Statlig eldreomsorg kan føre til bedre likestilling ved å ta over ansvaret for pleietrengende foreldre, noe som primært har vært kvinners hovedansvar. Det er foreløpig ingen studier som viser klare likestillingseffekter av statlig omsorg for eldre, men den ene studien vi har funnet som ser på dette, støtter opp under denne hypotesen.

Likestillingspolitikken retter seg i stor grad mot kvinner med barn. Dermed er det behov for å finne ut hvem som får barn, og om klassebakgrunn påvirker dette valget. Når det gjelder bruk av familieordninger er det slik at personer med lavere utdanning i større grad velger kontantstøtte heller enn barnehage relativt til personer med middels- og høy utdanning. Et viktig spørsmål er i hvor stor grad det at lavere klasser velger kontantstøtte og andre ordninger som lar dem være hjemme med barna skyldes manglende arbeidskapasitet. Sterkere fokus på arbeidskrav kan føre flere inn i arbeidslivet og være positivt både fra et likestillings- og et klasseperspektiv. Samtidig kan det øke fattigdommen blant dem som av ulike grunner ikke er i stand til å skaffe seg arbeid.

Det er svært lite forskning på om landbakgrunn har en separat effekt i tillegg til klasse på bruk og effekter av familie- og velferdsordninger. Ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert i de lavere klassene i forhold til utdanning, inntekt og fattigdomsmål. Som personer med lav utdanning bruker ikke-vestlige innvandrere i større grad enn resten av befolkningen familieordninger som lar dem være hjemme med barna. Samtidig tyder den eksisterende forskningen på at likestillingseffekten av ulike familie- og velferdsordninger er ulik for ikke-vestlige innvandrere i forhold til resten av befolkningen. Her er det behov for forskning som kan isolere effektene av klasse og landbakgrunn.

Dersom det er et ønske om å endre dagens velferdsordninger med det formål å forbedre likestillingen i arbeidslivet, foreslår vi at følgende reformer burde vurderes på bakgrunn av forskningsresultatene:

- 1) fjerning av kontantstøtten.
- 2) ny evaluering av overgangsstøtten med tøffere arbeidskrav (allerede foreslått av Brochmannutvalget, 2011)
- 3) bygge videre på dagens omsorgstilbud for eldre pleietrengende og innføre tiltak mot at kvinner med pleietrengende foreldre faller ut av arbeidslivet.

Vi vil avslutte rapporten med å sette søkelyset på områder som fortsatt har ugjort arbeid og gi noen forslag til videre forskning på områder.

For forskning på aleneforsørgere og likestilling er studien til Mogstad og Pronzato (2011) den eneste studien vi kunne finne som baserer seg på registerdata. Denne studien danner et

utmerket grunnlag for å forske mer på effektene av innføringen av arbeidskrav for aleneforsørgere på overgangsstønad. Ved å bruke samme metode kan man vurdere å se på andre utfall enn kvinners inntekt og arbeidsdeltakelse. Man kan også tenke seg at reformen medfører mindre bruk av for eksempel uføretrygd og sykemeldinger. Fra et likestillingssynspunkt kan det være interessant å se hvilke jobber alenemødre går inn i etter reformen. Bidrar reformen til ulikhet mellom kvinner og menn i yrkesveien ved at de fleste går til omsorgsykker, offentlig sektor og deltid, eller fikk reformen også kvinner over på andre typer jobber eller utdanningsretninger? Et siste aspekt som blir interessant å følge er langtidseffekter etter hvert som vi kommer lengre og lengre unna reformen i 1998. Da kan vi også se hvordan det går med barna til disse mødre senere i livet. Også her kan vi tenke oss en likestillingseffekt hvis det er ulike effekter på gutter og jenter. Til slutt blir det spennende å se om det kommer nye endringer i overgangsstøtten, der evalueringer av disse kan supplere den eksisterende kunnskapen.

Når det gjelder likestilling og fødselspermisjon har det vært mange evalueringer av de ulike reformene i Norge, spesielt på innføringen av fedrekvoten i 1993. Samtidig har de fleste av disse studiene brukt metoder som kun fanger opp den kortsiktige direkte responsen på mer fødselspermisjon ved å sammenligne de som føder barn rett før og etter reformen. Et unntak er Rege og Solli (2010) som følger fedre også flere år etter reformen, men da med svakere identifiserende antakelser. En vei å gå for framtiden er å se på langtidseffekter av fødselspermisjon på likestilling. Hvordan påvirker ulike fødselspermisjonsregimer kvinners valg angående barn, jobb og karriere? I denne sammenheng vil det også være naturlig å dra inn arbeidsgiversiden og se på hvordan kostander for bedriften av å ha ansatte på fødselspermisjon påvirker deres beslutninger om ansettelser, og lønns- og karriereopprykk. For disse spørsmålene må man nok fire noe på kravet om “perfekt” identifikasjon. Norge danner imidlertid et utmerket grunnlag for å se på disse spørsmålene da vi har data og reformer over tid som kan kaste lys over de langsiktige konsekvensene.

Forskningen på likestilling og kontantstøtten har vært omfattende og det er mange studier som har sett på både kortsiktige og langsiktige effekter. Med tiden kan vi også følge mødre enda lengre og se om tiden ute av arbeidslivet grunnet kontantstøtten påvirker mødre hele karrieren. Men i det store og hele kan man allerede på grunnlag av dagens omfattende forskning konkludere med at kontantstøtten har en negativ effekt på likestilling i arbeidsmarkedet.

For barnehage har det kommet flere studier de siste årene som fokuserer på barn mellom 3 og 5 (6) år. Mye av grunnen til dette er for det første at deltagelsen i barnehage historisk har vært mye høyere for denne aldersgruppen og for det andre at datakvaliteten er bedre for denne gruppen da veldig mange brukte uformell og uobserverbar barnepass for ett og toåringer. I Norge er det ingen individuelle registerdata på hvem som går i barnehage. Dette er svært hemmende for forskningen på dette området. Studiene som eksisterer bruker enten data på kommunenivå (Havnes og Mogstad , 2011a og 2011b) eller skatteregistre med informasjon om fratrekk for barnepass (Black et al, 2010). Med disse utfordringene i bakhodet hadde det vært veldig interessant å vite mer om hvordan barnehage for ett og toåringer påvirker likestilling og om barnehageplasser for denne gruppen, som har eksplodert de siste ti årene, har direkte effekter på kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse.

Registerdataforskningen på kjønnsforskjeller blant arbeidsledige og i sysselsettingstiltak er begrenset. Resultatene til nå tyder på at sysselsettingstiltak kan ha en større positiv effekt for kvinner enn for menn. En hypotese som kan utforskes her er at menn i større grad enn kvinner “sitter på gjerdet” og venter på bedre jobbtilbud med høyere lønn. En annen idé kan kaste lys over kjønnsdelingen i arbeidsmarkedet: Bidrar sysselsettingstiltak til å forsterke eller dempe forskjellene i yrkesvalg mellom kvinner og menn? Til slutt vil det være interessant å se på inngangen til arbeidsledighet. Kan familie- og velferdsordninger påvirke hvorvidt bedriftene velger å avskjedige kvinner eller menn?

Likestilling og eldreomsorg blir et viktigere og viktigere tema etter hvert som eldrebølgen tiltar. Her kunne man studert ekspansjonen i aldershjem på 1970-tallet. Kanskje enda mer interessant for dagens system er å se på ekspansjonen i hjemmehjelpsordningen fra 1988. Da fikk kommunene ansvar for hjemmehjelp og utvidet denne kraftig. En lignende differanseanalyse som benyttet i Havnes og Mogstad (2011a og 2011b), der kommuner som ekspanderte mye sammenliknes med de som ekspanderte lite, kan gi oss et bilde på effekten av større tilgang på hjemmehjelp for pleietrengende på deres barns arbeidsdeltakelse, sykemeldinger og uføretrygd.

En annen interessant vinkling på eldre og likestilling er å se pensjonsordningen i Norge. Er det ulikheter i pensjonsalder for kvinner og menn? Også her er det interessant å se på om barn påvirker menn og kvinner ulikt, slik at de over livsløpet får opptjent ulike pensjonsrettigheter. Reformen av pensjonssystemet kan ha medført endringer her. Det er også interessant å se på

AFP-reformen. Aakvik et al. (2004) finner at gifte kvinner har høyere tilbøyelighet til å gå av med AFP enn ugifte kvinner. Forfatterne mener dette blant annet kan skyldes at kvinnene har eldre, allerede pensjonerte ektemenn som de vil være hjemme med. Da er spørsmålet om AFP har en positiv likestillingsvirkning fordi den tillater kvinner å være hjemme med mannen, eller en negativ virkning fordi familiehensyn får kvinnen til å trekke seg tidligere ut av arbeidslivet og dermed tape fremtidig pensjon. Her er det rom for forskning som kan kaste lys over hva som bestemmer ektepars uttak av pensjon. Fordi gifte kvinner ofte er yngre enn sine menn, kan spillover-effekten av mannens pensjonering ha en negativ likestillingseffekt i arbeidsmarkedet.

Norge har en offensiv distriktspolitikk sammenliknet med mange andre land. Samtidig er det store forskjeller i hvor menn og kvinner velger å bo. Kvinner trekker i mye større grad enn menn mot urbane områder (Edlund, 2005). Det er også store forskjeller mellom det rurale og det urbane arbeidsmarkedet i Norge. Kompetansearbeidsplassen er i stor grad lokalisert i sentrale områder. Både distriktspolitikk, sysselsettingstiltak og familiepolitikk kan tenkes å påvirke regional lokalisering av arbeidskraft. Vi har valgt ikke å fokusere på dette temaet i denne rapporten da det ofte direkte berører andre utfall enn arbeidsmarkedet, for eksempel bosted, og kommer derfor på siden av mandatet for denne rapporten. Det finnes to norske studier som ser på hva som påvirker lokaliseringen til gifte par. Løken et al. (2011) ser på hvordan lokaliseringen avhenger av avstanden til hans og hennes foreldre, og finner at par flytter nærmere hans foreldre og at sammenhengen mellom far og sønns yrker kan spille en viktig rolle. Johnsen (2011) ser på høyt utdannede par og hvorvidt de er begrenset til å lokalisere seg i nærheten av sentrale, spesialiserte arbeidsmarkeder. Denne studien kan belyse hvorvidt kvinners karriere blir tatt hensyn til i forbindelse med hvor par velger å bosette seg. I videre forskning kan det være interessant å se på hvorvidt distriktspolitikken, spesielt med tanke på arbeidsplasser, kan bidra til å fremme eller hemme likestilling i arbeidslivet.

## 7. Referanseliste

- Aakvik, A., Dahl, S. og Vaage, K. (2004) Hvem går av med tidligpensjon? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1, 13-20.
- Arulampalam, W., Booth, A.L. og Bryan, M.L. (2007) Is there a glass ceiling over Europe? Exploring the gender pay gap across the wage distribution. *Industrial and Labor Relations Review*, 60, 163-186.
- Bertrand, M., Goldin, C. og Katz, L.F. (2010) Dynamics of the gender gap for young professionals in the financial and corporate sectors. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 228-255.
- Bhuller, M. S. og Aaberge, R. (2011) Innvandrere blir værende i fattigdom. *Samfunnsspeilet* 2011/1.
- Black, S.E., et al. (2010) The Perils of Pre-School? The Effect of Child Care on Academic Performance. *Working paper*.
- Bratberg, E. og Naz, G. (2009) Does paternity leave affect mothers' sickness absence? *Universitetet i Bergen, Working paper 06/09*.
- Brochmannutvalget (2011) Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid. NOU 2011:7.
- Carneiro, P., Løken, K. og Salvanes, K. (2011) A Flying Start? Maternity Leave Benefits and Long Run Outcomes of Children. *IZA Discussion Paper No. 5793*.
- Cools, S., Fiva, J. H. og Kirkebøen, L. J. (2011) Causal Effects of Paternity Leave on Parents and Children. *Statistisk sentralbyrå, Discussion Papers No. 657*.
- Dahl, G. (2002) Innvandrere og trygd. *Statistisk sentralbyrå, notat 2002/55*.
- Datta Gupta, N., Smith, N. og Verner, M. (2008) The impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children. *Review of Economics of the Household*, 6, 65-89.
- Daugstad, G. (2006) Omfang av bruk av kontantstøtte blant barn med ikke-vestlig bakgrunn. *Statistisk sentralbyrå, rapport 2006/26*.
- Drange, N. (2011) Back in the Kitchen? Persisting Effects of a Cash-for-care Subsidy on Mothers' Labor Supply. *Working paper*.
- Drange, N. og Telle, K. (2010) The effect of preschool on the school performance of children from immigrant families. Results from an introduction of free preschool in two districts in Oslo. *Working paper*.
- Edlund, L. (2005) Sex and the City. *Scandinavian Journal of Economics*, 107, 25-44.
- Ekberg, J., Eriksson, R. og Friebel, G. (2005) Parental Leave-A Policy Evaluation of the Swedish "Daddy-Month" Reform. *IZA Discussion Papers No. 1617*.
- Epland, J., et al. (2011) Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper. *Statistisk sentralbyrå, rapport 5/2011*.
- Fevang, E., Kverndokk, S. og Røed, K. (2009) Omsorg for foreldre-hvordan påvirkes yrkesaktiviteten? *Søkelys på arbeidslivet*, 1, 113-123.
- G., Lars og Ellingsæter, A. L. (2003) Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode. NOVA Rapport 24/03.
- Hardoy, I. (2005) Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programmes. *Labour*, 19, 425-467.
- Hardoy, I. og Schøne, P. (2008) The family gap and family friendly policies: the case of Norway. *Applied Economics*, 40, 2857-2871.
- Hardoy, I. og Schøne, P. (2010a) Higher and Higher? Can Cheaper Day Care Spur Female Labour Supply, when Supply is Already High? *Working paper*.



- Hardoy, I. og Schøne, P. (2010b) Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*.
- Hardoy, I. og Zhang, T. (2010) Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 4, 343-363.
- Havnes, T. og Mogstad, M. (2011a) Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment. *Kommer i Public Economics*.
- Havnes, T. og Mogstad, M. (2011b) No child left behind: Universal child care and children's long-run outcomes. *Kommer i American Economic Journal: Economic Policy*.
- Holst, C. (2007) Balansefeminismens begrensninger. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 2, 1-17.
- Håkonsen, L., et al. (2011) Kontantstøtten - effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling. *Statistisk sentralbyrå, Rapport 2001/5*.
- Innst. S. nr. 50 (2003-2004) Den kulturelle skulesekken. *Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen*.
- Johnsen, J. V. (2011) This town ain't big enough for the both of us. Dual-career couples and urbanization. *Working paper*.
- Knudsen, C. (2001) Hvem lot seg påvirke? Kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet. *NOVA Rapport 11/01*.
- Lundin, D., Mork, E. og Ockert, B. (2008) How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15, 647-659.
- Løken, K., Lommerud, K. E. og Lundberg, S. (2011) Your place or mine? On the residence choice of young couples in Norway. *Kommer i Demography*.
- Løwe, T. (2011) Innvandreres bruk av velferdsordninger i 2009: Mottak av 16 typer trygdeytelser blant ulike innvandrergupper. *Statistisk sentralbyrå, rapport 7/2011*.
- Mogstad, M. og Pronzato, C. (2011) Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? Evidence from a Workfare Reform in a Generous Welfare State. *Kommer i Scandinavian Journal of Economics*.
- Naz, G. (2004) The impact of cash-benefit reform on parents' labour force participation. *Journal of Population Economics*, 17, 369-383.
- Naz, G. (2010a) Effect of a Family Policy Reform on Immigrants' Labour Supply and Earnings. *Labour*, 24, 74-92.
- Naz, G. (2010b) Usage of parental leave by fathers in Norway. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30, 313-325.
- Nielsen, H.S., Simonsen, M. og Verner, M. (2004) Does the Gap in Family friendly Policies Drive the Family Gap? *Scandinavian Journal of Economics*, 106, 721-744.
- Pettersson-Lidbom, P. og Thoursie, P.S. (2009) Does child spacing affect children's outcomes? *Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala, Working Paper, 7*.
- Raaum, O. og Torp, H. (2002) Labour market training in Norway--effect on earnings. *Labour Economics*, 9, 207-247.
- Rege, M. og Solli, I. F. (2010) The Impact of Paternity Leave on Long-term Father Involvement. CESifo, Center for Economic Studies & Ifo Institute for economic research.
- Røed, K. og Zhang, T. (2003) Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration? *The Economic Journal*, 113, 190-206.
- Rønsen, M. (2001) Market work, child care and the division of household labour. *Statistisk sentralbyrå, rapport 2001/3*.
- Rønsen, M. (2005) Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud. *Statistisk sentralbyrå, rapport 2005/23*.
- Rønsen, M. (2009) Long term Effects of Cash for Childcare on Mothers' Labour Supply. *Labour*, 23, 507-533.

- Rønson, M. og Sundstrøm, M. (1996) Maternal employment in Scandinavia: A comparison of the after-birth employment activity of Norwegian and Swedish women. *Journal of Population Economics*, 9, 267-285.
- Rønson, M. og Sundstrøm, M. (2002) Family policy and after-birth employment among new mothers—a comparison of Finland, Norway and Sweden. *European Journal of Population/Revue europeenne de demographie*, 18, 121-152.
- Schøne, P. (2004) Labour Supply Effects of a Cash-for-Care Subsidy. *Journal of Population Economics*, 17, 703-727.
- Schøne, P. (2005) The Effect of a Family Policy Reform on Mother's Pay: A Natural Experiment Approach. *Review of Economics of the Household*, 3, 145-170.
- Simonsen, M. (2006) Availability and Price of High Quality Day Care and Female Employment. *Aarhus University Economics Paper No. 2005-08*.
- Sletvold, L. (2000) Kontantstøtteordningens konsekvenser for yrkesaktivitet og likestilling. NOVA Rapport 15/00.
- St. meld. nr. 28 (2004-2005) Om evaluering av maksimalpris i barnehager. *Barne- og familiedepartementet*.
- St. prp. nr. 1 (2006-2007) *Kultur- og kirke departementet*.
- St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre. *Barne- og familiedepartementet*.
- Statistisk sentralbyrå (2002) Innvandrerkvinner i Norge: Demografi, utdanning, arbeid og inntekt. I Byberg, I. H. (red.).
- Statistisk sentralbyrå (2010) Dette er Kari og Ola: Kvinner og menn i Norge.
- Waldfogel, J. (1998) The family gap for young women in the United States and Britain: Can maternity leave make a difference? *Journal of labor economics*, 16, 505-545.
- Wærness, Kari (1982) *Det moderne Norge. Samliv og nærmiljø. bind 2*, Oslo.