

REDUSERT SYSSELSETTING BLANT SMÅBARNFORELDRE ETTER ØKT KONTANTSTØTTESATS

Av Magne Sortland

Sammendrag

I 2017 økte satsene for kontantstøtte for ettåringer. Endringen har skjedd i en periode der motstanden mot ordningen aldri har vært større. Argumentene dreier seg i hovedsak om den negative effekten kontantstøtten har på integrering av innvandrere, og at ordningen reduserer insentivene til å stå i arbeid. I denne artikkelen undersøker vi hvordan økningen i satsene for kontantstøtte påvirket sysselsettingen blant småbarnsforeldre. Tidligere studier viser sysselsettingen blant småbarnsforeldre går ned når satsene for kontantstøtte øker. Ved bruk av differanser-i-differanser, estimerer vi hvilken effekt satsendringen har hatt på avtalt arbeidstid, og på sannsynligheten for å stå i jobb etter fødsel.

Stadig færre mottar kontantstøtte, og bruken av ytelsen er størst blant foreldre født i ikke-vestlige land. Resultatene fra analysen viser at regelendringen ikke har endret jobbsannsynligheten blant disse foreldrene, men den har derimot ført til at småbarnsforeldre fra ikke-vestlige land har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid. I modellen som predikerer sannsynligheten for å stå i jobb, finner vi at mødre med barn i kontantstøttealder har 1 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å stå i arbeid etter at satsene ble endret, der effekten kommer i hovedsak fra mødre med inntekt mellom 1 til 3 G året før fødsel. Vi finner ingen signifikante effekter blant fedrene i studien.

I modellen for arbeidstid finner vi derimot at småbarnsforeldre med barn i kontantstøttealder som gruppe har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med i underkant av én time. Effekten er størst blant foreldre med bakgrunn fra Øst-europeiske EU-land, sammenlignet med foreldre fra andre landgrupper. Denne gruppen har i snitt redusert avtalt arbeidstid med 1,1 timer etter at satsene ble endret. Samtidig finner vi at småbarnsmødre har redusert avtalt arbeidstid med 1,4 timer. Dette kan tyde på at satsøkningen først og fremst har påvirket hvor mye småbarnsforeldre jobber etter barnets fødsel. Til tross for at vi observerer små endringer i sysselsettingen, tilsvarer reduksjonen i underkant av 500 fulltidsstillinger blant mødre med barn i kontantstøttealder. Resultatene fra denne studien viser i tillegg at inntektsnivå og fødeland har betydning for om foreldre er tilbake i jobb etter fødselen. Lavtlønnede og foreldre som er født i ikke-vestlige land har i utgangspunktet lavere sannsynlighet for å være i jobb 16 måneder etter fødselen sammenlignet med norskfødte foreldre, men dette skyldes ikke økningen i kontantstøttesatsene.

Innledning

I 1998 ble kontantstøtte innført for ettåringer som et virkemiddel for å gi familier fleksibilitet og valgfrihet. I tillegg var ordningen ment å utjevne økonomiske forskjeller mellom foreldre som benytter barnehageplass med offentlige tilskudd, og foreldre som selv bærer kostnaden av andre former for barneomsorg (St. prop nr. 53 (1997-1998)). I 1999 ble ordningen utvidet til også å gjelde toåringer. Kontantstøtte ble innført under en mindretallsregjering bestående av Kristelig folkeparti (KrF), Venstre og Senterpartiet, hvor det i hovedsak var KrF som kjempet for å få ordningen innført. En viktig begrunnelse for å innføre kontantstøtte var å gi like vilkår for barnefamilier, uavhengig av inntektsnivå, på samme måten som barnetrygden (NOU 2017:6). Derfor er heller ikke kontantstøtte behovsprøvd. Utgiftene til kontantstøtte er små sammenlignet med andre trygdeytelser, men ordningen er omdiskutert. Flere politiske partier ønsker å avskaffe kontantstøtten. Argumentene er mange, men i hovedsak dreier det seg om den antatt negative effekten kontantstøtte har på integrering av innvandrere og deres barn, samt at ordningen reduserer insentivene til å stå i arbeid (Ellingsæter 2015). Et annet argument er at kontantstøtte ikke tar utgangspunkt i barnets behov, og at det bidrar til at barn ikke får et likeverdig grunnlag. Argumentet er begrunnet med at barnehagene ikke bare dekker foreldrenes tilsynsbehov, men også bidrar til å dekke barns behov for lek og læring (St.prop nr. 53 (1997 – 1998)).

Siden innføringen av kontantstøtte i 1998 har ordningen gjennomgått flere store endringer. I 2012 ble kontantstøtte for toåringer fjernet. Flere studier, blant annet Dahl (2014), finner at denne omleggingen førte til økt sysselsetting blant småbarnsforeldre, og Hedding (2016) finner at økningen i kontantstøttesatsen for ettåringer i 2014 har hatt en negativ effekt på sysselsettingen blant mødre. Tidligere studier som omhandler innføringen av kontantstøtte, blant annet Rønsen (2009) og Drange & Rege (2013), finner en negativ sysselsettingseffekt blant småbarnsmødre, og Schøne (2004) finner at innføringen av kontantstøtte førte til at mødre returnerte senere til arbeidslivet. Det er rimelig å anta at regelendringen som trådte i kraft 1. august 2017 også har bidratt til å redusere sysselsettingen blant småbarnsforeldre, da en økning i kontant-

støttesatsene gjør det relativt mer lønnsomt å benytte andre former for barneomsorg enn barnehage. Målet med denne artikkelen er å undersøke om endringen som trådte i kraft 1. august 2017 har hatt en effekt på gjennomsnittlig sysselsetting blant foreldre som kan motta kontantstøtte. Andre mulige effekter av endringer i kontantstøtteleven blir ikke vurdert i denne artikkelen.

Kontantstøtteleven

Kontantstøtte kan gis til foreldre som har barn i alderen 13-23 måneder dersom de ikke benytter seg av barnehage med offentlig tilskudd. Hvis barnet har deltids plass i barnehagen, har man rett til 20, 40, 60 eller 80 prosent kontantstøtte, avhengig av avtalt oppholdstid i barnehagen per uke. Etter innføringen av kontantstøtten i 1998 har ordningen vært i endring.

Regelverksendringer

- 1. august 1998 blir kontantstøtte innført for ettåringer. Ved innføring var full kontantstøttesats 3 000 kroner per måned. Det var også mulig å motta 45, 60 eller 80 prosent kontantstøtte avhengig av avtalt oppholdstid i barnehage. Det ble imidlertid ikke gitt kontantstøtte for avtalt oppholdstid på mer enn 30 timer per uke.
- 1. januar 1999 blir kontantstøtte utvidet til å gjelde for barn fra to opptil tre år.
- 1. januar 2006 blir maksimal stønadperiode redusert fra 24 til 23 måneder.
- 1. august 2012 blir kontantstøtte avskaffet for toåringer, aldersdifferensierte satser ble innført, og antall satsinndelinger blir redusert fra fem til to. Delvis kontantstøtte blir gitt ved avtalt oppholdstid i barnehage på inntil 19 timer per uke.
- 1. august 2014 blir aldersdifferensierte satser fjernet, og full kontantstøtte øker til 6 000 kroner per måned for alle barn mellom 13 og 23 måneder.
- 1. juli 2017 blir det innført et botidskrav, som krever at søker har minst 5 års medlemskap i folketrygden.
- 1. august 2017 økte satsene for kontantstøtte fra 6 000 kroner til 7 500 kroner per måned.
- 1. august 2018 ble det igjen mulig å få 20, 40, 60 og 80 prosent gradert kontantstøtte dersom barnet går deltid i barnehage.

Innføringen av botidskravet i 2017 har ført til en stor reduksjon i antall mottakere med innvandrerbakgrunn, og særlig blant mødre fra Asia eller Afrika. Sysselsettingseffektene av botidskravet blir ikke analysert i denne studien. I Arbeid og velferd nr. 3 2019 publiserte Arntsen mfl. (2019) en artikkel om hvem som mottar kontantstøtte, og hvordan de bruker ytelsen. Forfatterne vil følge opp denne artikkelen med en analyse av om innføringen av botidskravet har medført økt sysselsetting for innvandrermødre.

Kilde: NAV

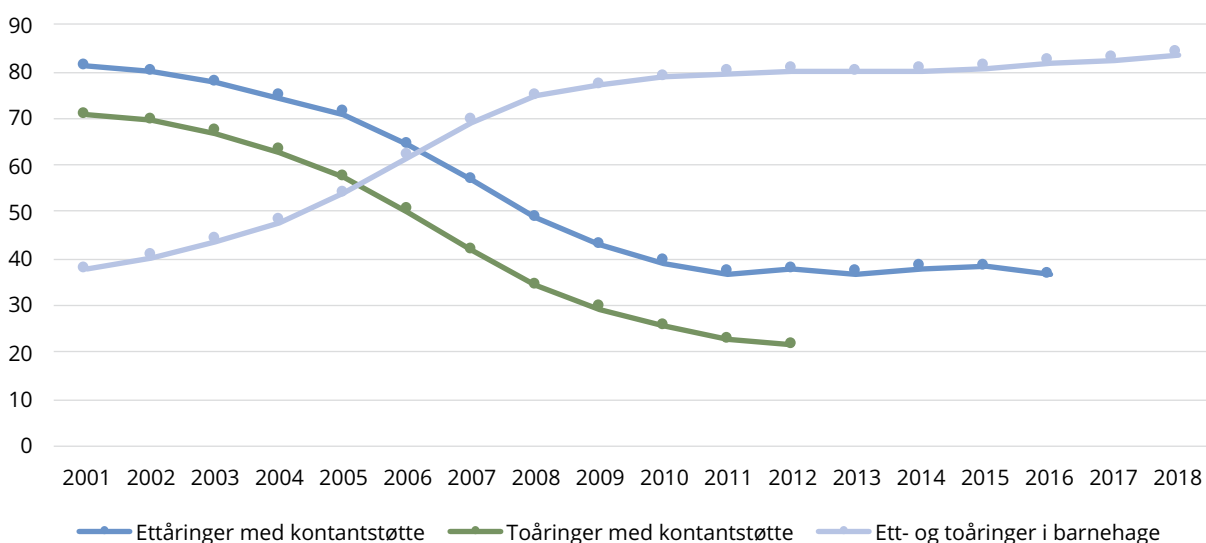
Bruken av kontantstøtte har gått ned

21 år etter innføringen av kontantstøtten er bruken rekordlav. Figur 1 viser utviklingen i mottakere av kontantstøtte som andel av alle foreldre med barn i kontantstøttealder, og figur 2 viser utgiftsnivået til

kontantstøtte. Til tross for at satsene for kontantstøtte har økt med over det dobbelte siden ordningen ble innført, har både utgiftene og antallet som kan motta kontantstøtte gått kraftig ned.

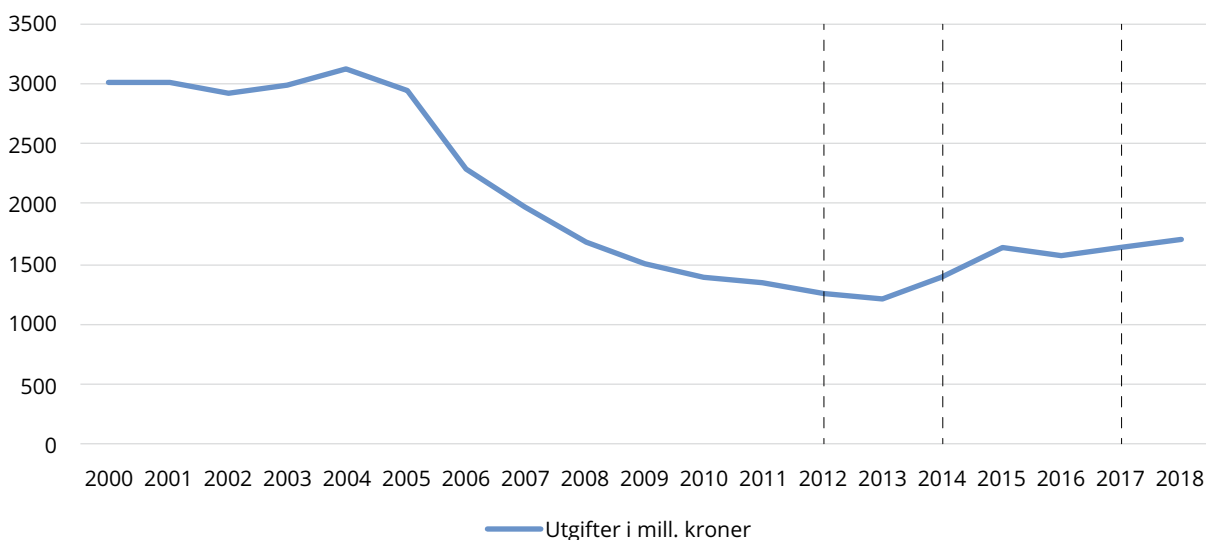
Figur 1. Andel ett- og toåringer med kontantstøtte og andel i barnehage. Prosent.

Kontantstøtte ble avviklet for toåringer fra 1. august 2012. NAV har valgt å ikke publisere statistikk om bruk av kontantstøtte for 2017 og de første månedene i 2018, fordi tallene ikke gjenspeiler bruken av ytelsen. Årsaken er at NAV har gjennomført en spesialisering i behandlingen av kontantstøttesaker, som vil gi mer lik og effektiv saksbehandling. Dette har i en kortere periode gitt enkelte statistikkutfordringer. Dermed vises ikke antall barn med kontantstøtte i 2017 og 2018 i figur 1.



Kilde: SSB og NAV.

Figur 2. Utgifter til kontantstøtte. Millioner kroner.



Kilde: NAV. Strek 1: Toåringer mister kontantstøtte. Strek 2: Kontantstøtten øker til 6 000 kroner. Strek 3: Kontantstøtten øker til 7 500 kroner.

I 2001 var andelen ettåringer som mottok kontantstøtte 81,1 prosent, mens 36,5 prosent mottok kontantstøtte i 2016. Nedgangen skyldes i hovedsak økt barnehagedekning for ett- og toåringer. Tall fra SSB viser at barnehagedekningen har økt fra 62 prosent i 2000 til å holde seg stabilt over 90 prosent i de senere årene, hvor det i stor grad er blant de yngste barna at økningen har funnet sted (Statistisk Sentralbyrå 2017).

I tillegg til økt barnehagedekning kan faktorer som et mer fleksibelt barnehageopptak, økt lønnsvekst og økt etterspørsel etter arbeidskraft i årene etter 1998 bidra til å forklare nedgangen. I de senere årene har de totale utgiftene økt, men dette skyldes i hovedsak at satsene for kontantstøtte ble endret i 2014 og 2017 (se faktaboks). Færre velger i dag kontantstøtte, og andelen som mottar ytelsen varierer gjennom året (Arntsen mfl. 2019). Figur 3 viser at andelen med kontantstøtte øker frem mot sommeren, mens den avtar kraftig i overgangen mellom august og september. Dette henger sammen med barnehageopptaket i august, som medfører at foreldre må finne alternative løsninger til de får barnehageplass. Andelen med kontantstøtte er størst for barn født i januar til og med april. Det skyldes i hovedsak at disse barna har rett til barnehageplass innen august det året de fyller ett år. Barn som er

født før 1. september har i dag rett til barnehageplass innen august det året barnet fyller ett år. Barn født mellom september og november, har derimot rett på barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år.

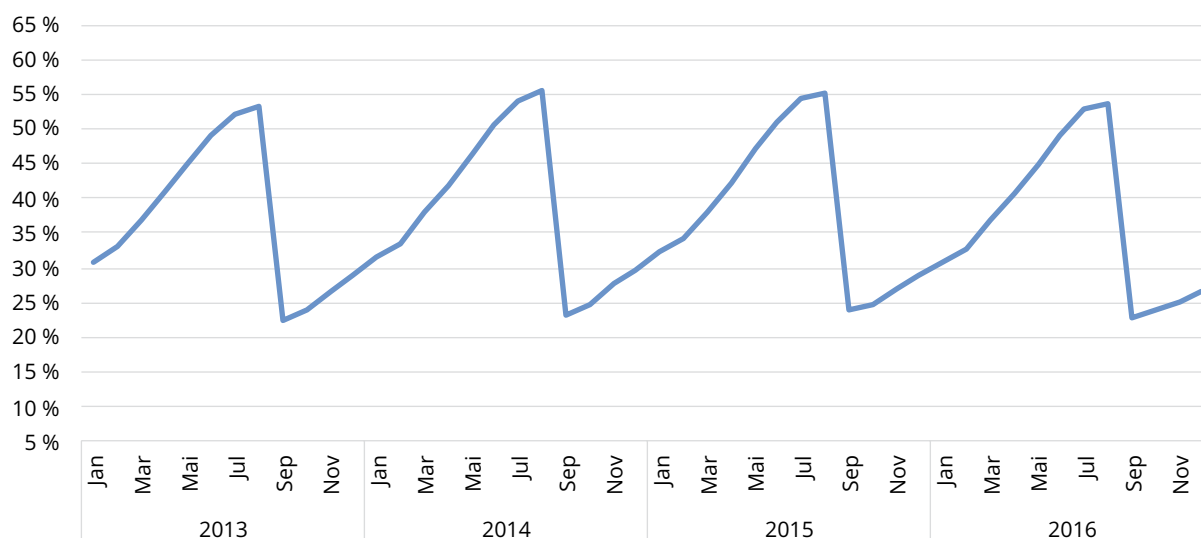
Bruken av gradert kontantstøtte har økt

Fra 1. august 2018 ble det igjen mulig å ta ut 20, 40, 60 eller 80 prosent kontantstøtte etter avtalt oppholdstid i barnehagen. Etter at reglene ble endret i 2018 har andelen som velger gradert kontantstøtte økt fra om lag 1 prosent i første halvdel av 2018 til 5,8 prosent fra august og ut året. Foreløpige tall for 2019 viser at bruken av gradert kontantstøtte ligger på om lag 4 prosent. Det er imidlertid store regionale forskjeller i bruk av kontantstøtte. Tall for juni 2019 viser at kun 0,1 prosent av foreldre i Oslo velger gradert kontantstøtte, mens 8,7 prosent velger gradert kontantstøtte i Hedmark (NAV 2019a).

Størst bruk blant innvandrere fra ikke-vestlige land

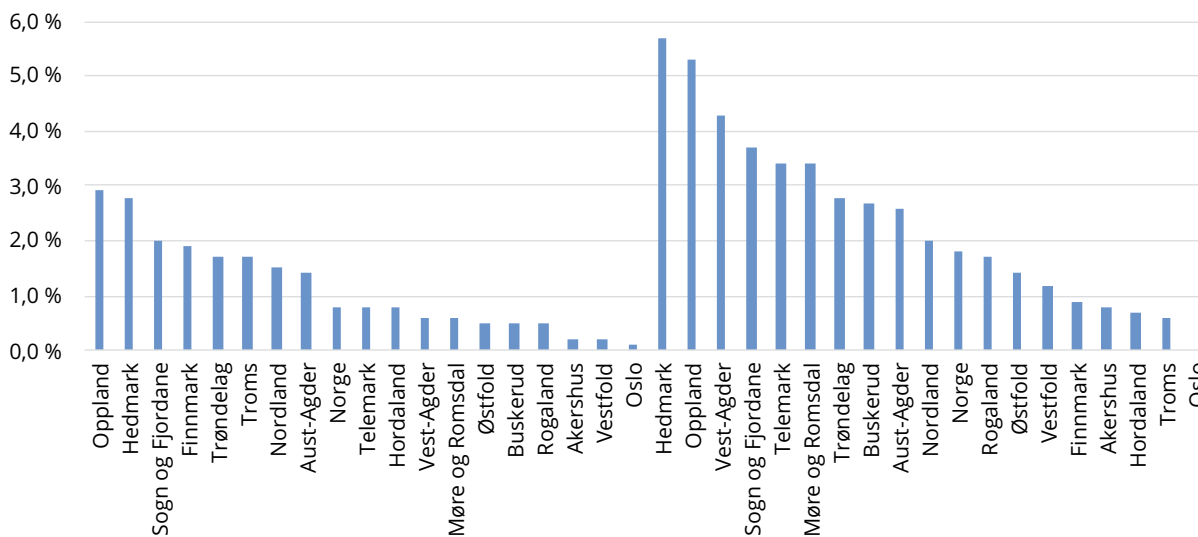
Bruken av kontantstøtte varierer mellom mødre født i Norge og mødre født i utlandet. Mødre som er født i Øst-Europa, Afrika og Asia mottar i større grad kontantstøtte enn andre foreldre, mens andelen blant

Figur 3. Andel med kontantstøtte per kalendermåned blant foreldre med barn i kontantstøttealder. Prosent.



Kilde: NAV

Figur 4. Andel med henholdsvis 40 pst. og 20 pst. kontantstøtte¹ per juni 2019, etter fylke. Prosent.



Kilde: NAV

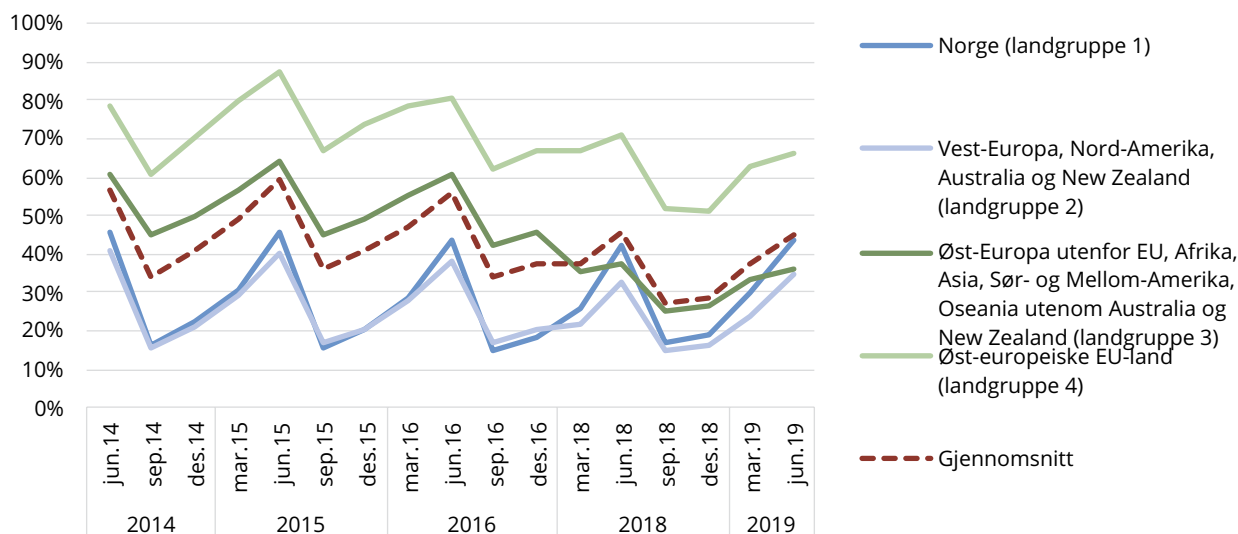
¹ Mindre enn 0,1 prosent bruker kontantstøtte med 60 eller 80 prosent gradering per juni 2019.

enkeltland i Sør- og Mellom-Amerika ligger på nivå med gruppen for mødre født i Norge. Dette bidrar til å trekke gjennomsnittet ned for landgruppe 3. Tall fra SSB (2017) viser at 2016 var året andelen med kontantstøtte utbetalt til foreldre fra EU-land for første gang var større enn for foreldre fra Afrika og Asia, og

det er særlig Polen og Litauen som bidrar til økningen. Dette har sammenheng med at disse landene er de største innvandringsgruppene til Norge.

Per juni 2019 utgjør Polen og Litauen omtrent 74 prosent av landgruppe 4. Det er flere årsaker til at disse

Figur 5. Andel med kontantstøtte, etter mors fødeland. Prosent.



Kilde: NAV

andelene varierer mellom ulike landgrupper. Flere studier, blant annet Hedding (2016), har pekt på svakere tilknytning til arbeidslivet og lavere lønn som faktorer som bidrar til å øke tilbøyeligheten til å velge kontantstøtte. Brochmannutvalgets utredning (NOU 2017: 2) peker på sin side på stønadseksport som et mulig problem, der det særlig er familieytelser som kontantstøtte og barnetrygd som er attraktive å eksportere. Dette har sammenheng med at dette er ytelser som i lengre tid ikke har krevd verken botid eller opptjeningsperiode. Fra 2004 ble det mulig å eksportere kontantstøtte til EØS (Dahl & Ellingsen 2015). Disse reglene gir foreldre som jobber i Norge mulighet til å motta kontantstøtte for barn som er bosatt i et annet medlemsland. Ved utgangen av juni 2019 var det om lag 1 100 perso-

ner som mottok kontantstøtte etter disse reglene (NAV 2019a). 58 prosent av foreldrene kommer fra Polen, mens 19 prosent kommer fra Litauen. Regjeringen oppgir i Stortingsmelding 40 (2016-2017) at summen av kontantstøtte og barnetrygd utgjør om lag 96 prosent av gjennomsnittlig årslønn i Polen og om lag 122 prosent av gjennomsnittlig årslønn i Litauen.

I den neste delen presenterer vi datagrunnlaget og metodevalget i analysen. Utgangspunktet for fremgangsmåte og data brukt i denne artikkelen er to tidligere analyser av Dahl (2014) og Hedding (2016), som begge ser på sysselsettingseffektene av endringer i kontantstøtteleven. Fremstillingen av metode er basert på Angrist og Pischke (2008).

Tabell 1. Beskrivende statistikk for utvalget

Forklaringsvariabler	Før regelendring		Etter regelendring	
	Kontrollgruppe	Rett til kontantstøtte	Kontrollgruppe	Rett til kontantstøtte
I arbeid 16 måneder etter fødsel	76,8	73,9	77,5	74,1
Avtalt arbeidstid i timer	27,3	27,5	26,5	25,8
Gjennomsnittsalder	38,2	33,2	38,2	33,3
Kjønnfordeling (kvinne = 1)	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>Sivilstand</i>				
Gift	56,2	47,2	54,8	47,6
Ugift	35,0	49,1	36,5	48,7
Skilt/separert	7,5	3,5	7,5	3,4
Enke	0,2	0,1	0,2	0,1
<i>Fødeland</i>				
Norge	72,8	71,3	72,0	70,2
Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	4,9	5,5	5,1	5,5
Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand	16,1	16,3	16,5	17,5
Øst-europeiske EU-land	6,0	6,6	6,2	6,5
<i>Inntekt før fødsel</i>				
Under 1 G	11,2	13,5	11,0	13,6
1 til 3 G	12,7	14,3	12,9	14,0
3 til 4 G	11,4	11,7	11,2	11,8
4 til 5 G	16,3	16,4	16,4	16,9
Over 5 G	48,3	44,0	48,4	43,6
N	70 529	104 835	63 268	100 164

Merknader: Tallene i tabellen viser til andelen av de gitte variablene, med unntak av gjennomsnittsalder og avtalt arbeidstid i timer som kan tolkes direkte.

Kilde: NAV.

Datagrunnlag

Befolkningsregisteret til NAV utgjør grunnlaget for analysen. Registeret inneholder opplysninger om foreldre og barn i barnehagealder. For å identifisere hvilke foreldre som har vært i arbeid, benytter vi opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Inntekt er målt i året før barnets fødsel, og er gruppert etter størrelse og deretter fordelt på ulike inntektskvintiler. I tillegg til dette har vi gruppert fødeland etter fire landgrupper. Vi analyserer foreldre som har barn i kontantstøttealder fra 1. august 2016 til 31. juli 2018. Dette gir oss ett år med månedlige data etter satsendringen i 2017.

Metode

I denne artikkelen undersøker vi om endringen i kontantstøtteleven som trådte i kraft 1. august 2017 har ført til endringer i arbeidstilknytningen hos foreldre med barn i kontantstøttealder. Vi sammenligner foreldre som har barn mellom 13 og 23 måneder med foreldre til 5-åringer. Vi benytter to utfallsvariabler: *i arbeid* og *avtalt arbeidstid*¹. Dette betyr at vi både kan identifisere effekten regelendringen har hatt på sannsynligheten for å stå i arbeid, og hvordan regelendringen har endret preferansene for arbeid blant gruppen som kan motta kontantstøtte. Det generelle problemet ved å analysere effekten av ulike regelendringer, er at man ikke observerer småbarnsforeldre under de to regelverkene samtidig. Ved å kun se på behandlingsgruppen kan man ikke skille mellom effekter som skyldes andre forhold, eksempelvis effekter som skyldes konjunktursvingninger. Det kan for eksempel tenkes at sysselsettingen blant foreldrene i studien har gått ned etter regelendringen, men at hele nedgangen skyldes andre forhold på arbeidsmarkedet. På bakgrunn av dette har vi konstruert en kontrollgruppe, der sammenligningsgrunnlaget er arbeidstilknytningen til foreldre med eldre barn i barnehage som ikke kan motta kontantstøtte.

Metoden vi benytter er differanser-i-differanser (difference-in-difference), som er en statistisk modell som sammenligner forskjellen mellom to grupper over to tidsperioder. Den første differansen måler forskjellen mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen, mens den andre differansen måler forskjellen over tid. Sistnevnte kontrollerer for effekter som skyldes konjunktursvingninger og andre forhold som kan endre seg i løpet av analyseperioden. En kritisk forutsetning er imidlertid at behandlingsgruppen og kontrollgruppen ville hatt lik utvikling dersom ingen av gruppene ble påvirket av satsendringen. Modellen kan uttrykkes på følgende måte:

$$(1) Y_{i,g,t} =$$

$$\beta_0 + \beta_1 2017_t + \beta_2 KS_g + \beta_3 (2017_t * KS_g) + \beta_4 \vec{X}_i + \varepsilon_{i,g,t}$$

$$t = 1, \dots, T, i = 1, \dots, N \text{ og } E(\varepsilon_{i,g,t} | s, t) = 0$$

$Y_{i,g,t}$ er en binær variabel som angir om person i , som tilhører gruppe g på tidspunkt t er i arbeid, der t har månedlige observasjoner. Endringen i kontantstøtte innføres i periode s som er august 2017. Dummy-variabelen 2017_t angir om en gitt observasjon er før eller etter regelendringen. Denne variabelen har verdien 1 når observasjonen er gjort i eller etter august 2017 ($t \geq s$) og verdien 0 når observasjonen er gjort før august 2017 ($t < s$). Den andre binære variabelen, KS_g , har verdien 1 dersom observasjonen tilhører foreldre med barn i kontantstøttealder og verdien 0 dersom observasjonen tilhører kontrollgruppen som består av foreldre med barnehagebarn som ikke kan motta kontantstøtte. $\varepsilon_{i,g,t}$ er det stokastiske feilleddet i analysen. $2017_t * KS_g$ er et interaksjonsledd av de to binære variablene, der β_3 er estimatet på tiltakseffekten i modellen. Estimaten på tiltakseffekten er dermed:

$$\beta_3 = \left(\begin{aligned} & \text{Sysselsetting}_{\text{behandlingsgruppe, etter økning}} \\ & - \text{Sysselsetting}_{\text{behandlingsgruppe, før økning}} \\ & - \left(\text{Sysselsetting}_{\text{kontrollgruppe, etter økning}} \right. \\ & \left. - \text{Sysselsetting}_{\text{kontrollgruppe, før økning}} \right) \end{aligned} \right)$$

\vec{X}_i er en vektor av observerte, individuelle karakteristikk² ved foreldrene som kan påvirke jobbsannsynligheten, uavhengig av endringer i regelverket. Ligning 1 estimeres først ved bruk av logistisk regresjon, som innebærer at vi estimerer sannsynligheten for å stå i arbeid 16 måneder etter fødselen. I tillegg til dette estimerer vi effekten regelverksendringen har hatt på avtalt arbeidstid. I denne modellen angir $Y_{i,g,t}$ avtalt arbeidstid målt i timer. Interaksjonsleddet β_3 angir gjennomsnittlig endring i antall avtalte arbeidstimer etter satsendringen.

¹ *I arbeid* er definert som 4 timer eller høyere avtalt arbeidstid per uke.

² Kjønn, fødeland, yrke, barnets fødselsmåned, inntekt før barnets fødsel, sivilstand og alder.

Sysselsetting før satsøkningen

Foreldre med barn i kontantstøttealder blir i denne studien sammenlignet med foreldre med 5-åringer¹. En utfordring i analysen er at disse foreldrene blir påvirket av regelendringen dersom de enten har barn i kontantstøttealder, eller får nytt barn i løpet av analyseperioden. Dersom disse foreldrene velger kontantstøtte over barnehage i fremtiden på grunn av økt kontantstøttesats, vil dette gi forventningsskjevne resultater. Dette hviler imidlertid på antagelsen om at denne gruppen allerede nå tilpasser arbeidstilbudet etter fremtidig mottak av kontantstøtte. Dette er av flere grunner en urimelig antagelse. Satsene for kontantstøtte fastsettes årlig av Stortinget, og kan derfor bli endret fra år til år. Fra 1998 til 2017 har satsene for kontantstøtte økt fra 3 000 kroner per måned til 7 500 kroner, men i samme periode har 2-åringer mistet retten til å motta kontantstøtte. Å redusere dagens sysselsetting på grunn av fremtidig uttak av kontantstøtte kan få konsekvenser for karriereutviklingen, og i tillegg innebære et inntektstap og tapt pensjonsopptjening som ikke blir kompensert. Inntektstapet og usikkerheten dette innebærer, gjør det vanskelig for foreldre å tilpasse nåværende sysselsetting

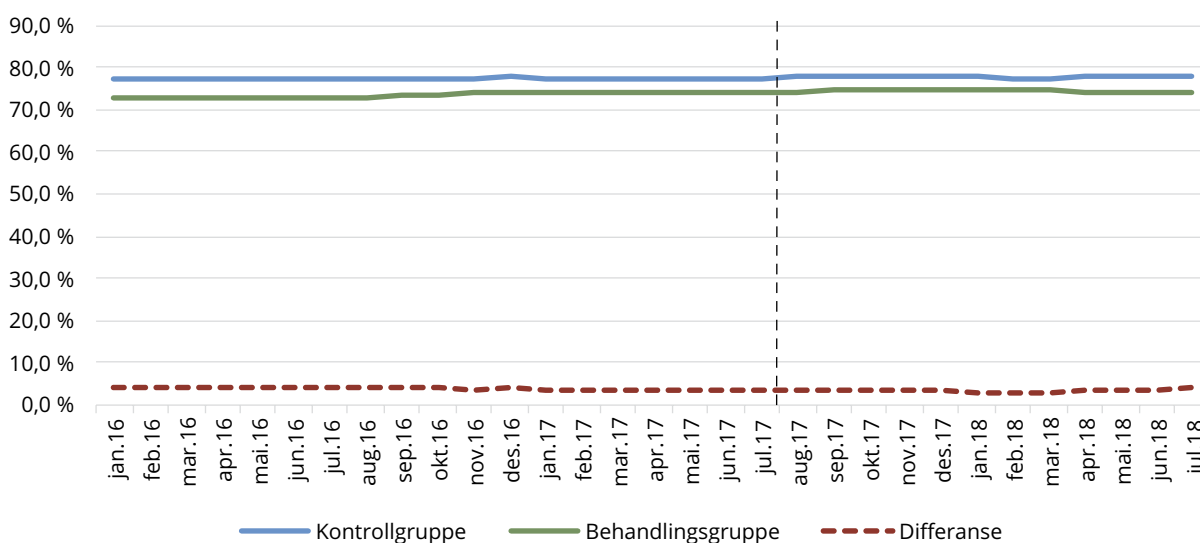
¹ Ved å se på 5-åringer, sørger vi for at foreldre med barn i kontantstøttealder (før reform), ikke blir en del av kontrollgruppen (etter reform).

etter fremtidig mottak av kontantstøtte. Til tross for dette har vi valgt å se på foreldre som ikke får nytt barn i løpet av analyseperioden, og foreldre som ikke har barn i kontantstøttealder.

Den grunnleggende forutsetningen for differanser-i-differanser-metoden er parallell trend i sysselsettingen. Sysselsettingsnivået kan være ulikt mellom de to gruppene dersom trenden er den samme, da forskjellen mellom gruppene blir fjernet i den ene differansen (se faktaboks). Vi har valgt å se på andelen i arbeid 16 måneder etter fødselen for foreldre med barn i kontantstøttealder. For kontrollgruppen har vi konstruert et observasjonspunkt 16 måneder etter det som tilsvarer fødselsdatoen for foreldre med barn i kontantstøttealder². Dermed kan vi observere sysselsettingsandelen på samme dato for foreldre som får barn på samme tidspunkt av året, uavhengig av barnets alder. Figur 6 viser gjennomsnittlig sysselsettingsprosent per måned for de to gruppene. Til tross

² Eksempel: Foreldre med barn i kontantstøttealder blir målt 16 måneder etter fødselen, og foreldre med barn i kontrollgruppen blir målt 64 måneder etter fødselen. Dette gir samme observasjonspunkt for de to gruppene. På dette tidspunktet er barnet i kontantstøttealder 16 måneder, mens barnet i kontrollgruppen er 5 år og 4 måneder.

Figur 6. Sesongjustert sysselsettingsandel, etter gruppe. Prosent.



Kilde: NAV

for at sysselsettingsnivået er noe ulikt mellom gruppene, er trenden i de to gruppene relativt lik før satsendringen i 2017. Dette gjør det også rimelig å anta at trenden ville vært den samme etter 1. august 2017 i fravær av satsendringer. Fra den grafiske fremstillingen i figur 6 ser det ikke ut som at satsøkningen i 2017 har påvirket sysselsettingen blant småbarnsforeldre, men disse endringene må analyseres nærmere.

Sysselsetting etter satsøkningen

Vi har undersøkt over 100 000 foreldre som i perioden august 2016 til juli 2017 hadde barn i kontantstøttealder. Blant foreldrene i studien var omtrent 66 prosent av mødrene, og tilnærmet 82 prosent av fedrene, tilbake i jobb etter fødselen før satsene ble endret. Omtrent 74 prosent av foreldrene i behandlingsgruppen er i jobb 16 måneder etter fødselen, men her er det forskjeller mellom foreldre i ulike inntektsgrupper. Omtrent 91

prosent av foreldre med barn i kontantstøttealder som har inntekt over 5 ganger grunnbeløpet i folketrygden er i arbeid 16 måneder etter fødselen, mens kun 23 prosent av foreldre som tjente mindre enn 1 G var i arbeid på samme tidspunkt. Tabell 1 viser at det også er stor variasjon i sysselsettingsandelene mellom foreldre fra ulike landgrupper. Over 81 prosent av småbarnsforeldre født i Norge er i arbeid 16 måneder etter fødselen, mens kun 48 prosent av småbarnsforeldre født i blant annet Øst-europeiske land utenfor EU og Afrika, var i arbeid på samme tidspunkt.

I de neste delene presenterer vi resultatene fra analysen, der interaksjonsleddet er et estimat på hvordan satsøkningen i 2017 har endret jobbsannsynligheten blant foreldre med barn i kontantstøttealder. Denne er som tidligere nevnt differansen mellom sysselsettingen i de to periodene, minus den endringen man forventer at denne gruppen ville hatt i fravær av satsendringen.

Tabell 1. Andel i arbeid 16 måneder etter fødsel, etter gruppe. Prosent.

Gruppe	Før regelendring		Etter regelendring	
	Kontrollgruppe	Rett til kontantstøtte	Kontrollgruppe	Rett til kontantstøtte
<i>Alle</i>	76,8	73,9	77,5	74,1
Menn	79,6	81,7	80,3	82,3
Kvinner	74,0	66,5	74,7	66,2
<i>Inntekt før fødsel</i>				
Under 1 G	21,3	23,7	20,3	23,2
1 til 3 G	53,9	57,0	54,1	55,2
3 til 4 G	77,1	75,3	77,5	74,7
4 til 5 G	88,0	85,6	88,5	85,6
Over 5 G	91,8	90,3	92,6	91,0
<i>Fødeland</i>				
Norge	82,5	81,2	83,2	81,4
Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	76,7	74,1	77,6	75,2
Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand	54,2	47,4	55,4	48,1
Øst-europeiske EU-land	68,1	62,2	68,9	62,7
N	70 529	104 835	63 268	100 164

Kilde: NAV

Redusert jobbsansynlighet blant småbarnsmødre

Til tross for at sysselsettingen ikke ser ut til å ha endret seg stort etter satsøkningen, viser estimatene fra analysen en signifikant reduksjon i sysselsettingen blant foreldre med barn i kontantstøttealder. Effekten av regelverksendringen i 2017 ser imidlertid ut til å påvirke sysselsettingen i langt mindre grad enn tidligere endringer i kontantstøtte. Vi har da kontrollert for etnisk bakgrunn, inntekt, alder, sivilstand og barnets fødselsmåned. Tidligere analyser som omhandler endringer i kontantstøtteleven, viser at ulike grupper av

småbarnsforeldre responderer ulikt på regelendringer. For å fange opp eventuelle heterogene effekter, splitter vi opp utvalget i ulike undergrupper. Småbarnsforeldre som i utgangspunktet har dårlig tilknytning til arbeidslivet kan i større grad enn andre foreldre ha vanskeligheter med å komme ut i ordinært arbeid etter fødselen. På bakgrunn av dette har vi valgt å gjøre separate analyser for ulike undergrupper. Resultatene fra analysen er oppsummert i tabell 2a. Resultatene som presenteres i tabell 2b angir endring i jobbsansynlighet kun for mødre i ulike inntektsgrupper. Vi har gjort tilsvarende

Tabell 2a. Endring i sannsynlighet for å være sysselsatt 16 måneder etter fødselen, etter gruppe. Prosentpoeng.

Gruppe	Interaksjonsledd (2017 * KS)	p-verdi
<i>Alle</i>	-0,5***	< 0,01
Fedre	-0,1	0,64
Mødre	-1,0***	< 0,01
<i>Fødeland</i>		
Norge	-0,5**	0,02
Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	0,2	0,89
Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand	0,5	0,42
Øst-europeiske EU-land	-0,3	0,27
N		338 796

Koeffisientene som presenteres i tabellen er omregnet slik at de kan tolkes direkte som endring i sannsynlighet. En koeffisient på 1 betyr at gruppen har redusert gjennomsnittlig sysselsetting med 1 prosentpoeng etter 1. august 2017 sammenlignet med perioden før satsene ble endret. Asterisker angir signifikansnivå: * p < 0,1, **p < 0,05, ***p < 0,01.

Kilde: NAV.

Tabell 2b. Endring i sannsynlighet for å være sysselsatt 16 måneder etter fødselen, blant mødre i ulike inntektsgrupper. Prosentpoeng.

Gruppe	Interaksjonsledd (2017 * KS)	p-verdi
Mødre	-1,0***	< 0,01
<i>Inntekt før fødsel</i>		
Under 1 G	-0,5	0,76
1 til 3 G	-2,0**	0,03
3 til 4 G	-1,0	0,15
4 til 5 G	-0,5	0,59
Over 5 G	-0,1	0,16
N		172 081

Koeffisientene som presenteres i tabellen er omregnet slik at de kan tolkes direkte som endring i sannsynlighet. En koeffisient på 1 betyr at gruppen har redusert gjennomsnittlig sysselsetting med 1 prosentpoeng etter 1. august 2017 sammenlignet med perioden før satsene ble endret. Asterisker angir signifikansnivå: * p < 0,1, **p < 0,05, ***p < 0,01.

Kilde: NAV.

analyse for fedre i ulike inntektsgrupper, men vi finner ingen signifikante forskjeller.

Satsøkningen har ikke endret sysselsettingen blant fedre med barn i kontantstøttealder i særlig grad. Denne gruppen har riktignok redusert sysselsettingen med 0,1 prosentpoeng³, men endringen er ikke signifikant. Estimaten fra analysen viser derimot at mødre har redusert gjennomsnittlig sysselsetting med 1 prosentpoeng. Effekten kommer i hovedsak fra gruppen bestående av mødre med inntekt mellom 1 til 3 G året før fødsel. Dette resultatet er konsistent med funn fra lignende studier som finner at lavtlønnede i større grad responderer på endringer i offentlige ytelser. I analysen finner vi at denne gruppen har redusert gjennomsnittlig sysselsetting med 2 prosentpoeng, mens foreldre født i Norge som gruppe har signifikant redu-

sert sysselsettingen med 0,5 prosentpoeng. Vi finner derimot ingen forskjeller i jobbsannsynlighet blant foreldre i andre landgrupper.

Redusert avtalt arbeidstid blant småbarnsforeldre

Resultatene vi har presentert til nå viser at satsøkningen i 2017 stort sett har påvirket sysselsettingen blant lavtlønnede mødre. Det kan imidlertid tenkes at foreldre som blir berørt av regelendringen velger å jobbe mindre enn tidligere. Klassisk økonomisk teori tilsier at en gitt person tilpasser arbeidstilbudet i krysningspunktet der nytteverdien av lønn og fritid blir maksimert. Når satsene for kontantstøtte øker, er det rimelig å anta at preferansene for arbeid blir svekket. Dette kan i sin tur føre til at småbarnsforeldre reduserer antall arbeidstimer, men fortsatt velger å jobbe. I analysen over klarer vi ikke å fange opp disse endringene, da vi kun ser på sannsynligheten for at småbarnsforeldre er i arbeid, uavhengig av hvor mye de jobber.

Ved å se på avtalt arbeidstid, kan vi fange opp mulige nivåforskjeller blant grupper som ikke har endret

³ Fedre med barn i kontantstøttealder har økt sysselsettingen med 0,6 prosentpoeng i perioden, men sysselsettingen er 0,1 prosentpoeng lavere enn den ville vært etter august 2017 dersom satsene ikke ble endret.

Tabell 3. Oppsummering av sysselsettingseffekter, etter gruppe. Endring i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid i antall timer.

Gruppe	Interaksjonsledd (2017 * KS)	p-verdi
<i>Alle</i>	-0,929***	< 0,01
Fedre	-0,321**	0,01
Mødre	-1,439***	< 0,01
<i>Inntekt før fødsel</i>		
Under 1 G	0,383	> 0,10
1 til 3 G	-0,621**	0,04
3 til 4 G	-0,601*	0,07
4 til 5 G	-0,249	> 0,10
Over 5 G	-0,085	> 0,10
<i>Fødeland</i>		
Norge	-0,897***	< 0,01
Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	-0,750*	0,09
Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand	-0,689**	0,01
Øst-europeiske EU-land	-1,136***	< 0,01
N		338 796

Koeffisientene som presenteres i tabellen angir endring i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid for de ulike undergruppene. En koeffisient lik 1 betyr at gruppen har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med 1 time etter 1. august 2017 sammenlignet med perioden før satsene ble endret. Asterisker angir signifikansnivå: * p < 0,1, **p < 0,05, ***p < 0,01.

Kilde: NAV.

jobsansynlighet etter at satsene ble endret. Hovedfunnene fra denne analysen blir presentert i tabell 3. Resultatene viser at foreldre fra samtlige landgrupper har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid i perioden etter august 2017. Effekten er størst blant småbarnsforeldre med bakgrunn fra Øst-europeiske EU-land som har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med 1,1 timer. Vi finner i tillegg at både fedre og mødre har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid etter at satsene ble endret. Effekten er imidlertid størst blant mødre, som har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med 1,4 timer. Dette er konsistent med funnene til Hedding (2016), som finner at mødre i større grad blir påvirket av regelendringer på kontantstøtteområdet enn menn. I likhet med resultatene fra analysen som omhandler sysselsettingsgrad, viser resultatene fra denne analysen at effektene av regelendringene er små. Hedding (2016) finner i sin artikkel at mødre reduserte sysselsettingen med 5 til 6 prosentpoeng etter at satsene for kontantstøtte ble endret i 2014.

Regelendringen i 2017 har påvirket småbarnsforeldre i langt mindre grad enn tidligere regelendringer i kontantstøtteleven. I analysen som omhandler generell sysselsetting, fant vi at det i hovedsak var mødre med inntekt mellom 1 til 3 G som har redusert gjennomsnittlig sysselsetting. Vi finner derimot at behandlingsgruppen som helhet har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid. Resultatene som blir presentert i tabell 3 viser at foreldre med inntekt mellom 1 til 3 G og mellom 3 til 4 G har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med om lag 0,6 timer etter at satsene ble endret. Dette kan med andre ord tyde på at satsendringen i større grad påvirker hvor mye småbarnsforeldre med barn i kontantstøttealder jobber, mer enn selve beslutningen om å jobbe. Det er også verdt å merke seg at det har vært en rekke andre regelverksendringer knyttet til ulike familieytelser⁴ i denne perioden. Til tross for at de fleste av disse ikke er direkte knyttet til kontantstøtte, har det skjedd endringer på andre områder som treffer foreldre med barn i kontantstøttealder. Noen av disse endringene har gitt bedre økonomiske

betingelser for småbarnsforeldre, mens andre har redusert mulighetene denne gruppen har til å motta ytelser fra NAV. Vi har ikke tatt hensyn til disse lovendringene i denne artikkelen. Resultatene fra analysen må tolkes i henhold til dette.

I delene over har vi presentert resultater som viser at både fedre og mødre har redusert avtalt arbeidstid etter regelendringen. I tillegg finner vi en signifikant effekt blant undergrupper bestående av foreldre med samme etniske bakgrunn, og spesielt innad i landgruppe 4 som i hovedsak består av småbarnsforeldre fra Polen og Litauen. Effektene er imidlertid små. Foreldre i landgruppe 4 har i gjennomsnitt redusert avtalt arbeidstid med 1,1 timer etter at satsene økte til 7 500 kroner. Til tross for at resultatene er statistisk signifikante, ønsker vi å teste robustheten i disse resultatene. Placebotester estimerer endringer i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid i en periode uten satsendringer (Bertrand m.fl. 2003). Sysselsettingseffektene er målt 6 måneder før den faktiske regelendringen ble innført. 1. februar 2017 er brukt som fiktiv reformdato. Effekten av denne er forventet å være lik null. Dersom testen likevel gir utslag, gir dette en indikasjon på at de estimerte effektene i analysen ikke fanger opp de kausale effektene av den faktiske satsendringen. Dette kan skyldes at den underliggende trenden ikke er lik mellom de to gruppene, for eksempel på grunn av samtidige regelendringer knyttet til andre familieytelser som påvirker de to gruppene ulikt. Vi finner ingen signifikant forskjell i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid, verken for utvalget som helhet, eller for ulike undergrupper av utvalget. Dette gir økt tiltro til at de estimerte effektene vi finner i analysen er de kausale effektene av den faktiske regelverksendringen.

Diskusjon

Selv om utgiftene til kontantstøtte utgjør en liten av stønadsbudsjettet til NAV, pågår det stadig en debatt rundt de antatte negative virkningene av ordningen. Motstanderne har tatt til orde for å avvikle kontantstøtten, og heller erstatte den med en ventestønad for familier med barn i kontantstøttealder som ikke har barnehageplass. I praksis betyr dette at barn født i august til november ikke har rett på ventestønad, da retten til barnehageplass inntreffer den måneden de

⁴ Begrepet familieytelser refererer til kontantstøtte, barnetrygd, foreldrepenger, engangsstønad og stønad til enslige forsørgere.

fyller ett år. Foreldre med barn født på våren og i desember, er derimot avhengig av å finne andre former for barneomsorg frem til barnehageopptaket. Arntsen m.fl. (2019) finner at kontantstøtten fungerer som en ventestønad for flertallet av foreldre, og dette gjelder særlig for mødre som var yrkesaktive før fødselen. Vi har ikke sett på forskjellene mellom disse gruppene, men vår antagelse er at gruppen som bruker kontantstøtte som en venteordning, bidrar til å dempe effektene regelendringen har hatt på sysselsettingen generelt blant foreldre med barn i kontantstøttealder. Dette betyr med andre ord at vi forventer å finne større effekter dersom vi kun hadde tatt for oss foreldre med barn født mellom august og november.

I denne artikkelen har vi undersøkt om økningen i satsene for kontantstøtte i 2017 har påvirket sysselsettingen blant foreldre med barn i kontantstøttealder. Tidligere studier finner at endringen er størst blant mødre. Resultatene fra denne studien tyder også på at de økte satsene i 2017 har redusert sysselsettingen blant mødre med barn i kontantstøttealder. Effekten er imidlertid liten, da småbarnsmødre har 1 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være sysselsatt i perioden etter regelendringen. Vi finner en sterkere effekt for mødre med inntekt mellom 1 til 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden før fødsel. Vi finner derimot ingen forskjeller i jobbsannsynlighet for foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn etter regelendringen. Dette strider med hypotesen om at økte sats for familieytelser påvirker jobbsannsynligheten blant foreldre med minoritetsbakgrunn. Foreldre som er født i ikke-vestlige land har i utgangspunktet lavere sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødselen sammenlignet med norske foreldre, men det skyldes ikke satsendringene. Alt i alt tyder resultatene på at satsøkningen i 2017 ikke har påvirket sannsynligheten for å stå i arbeid blant foreldre med barn i kontantstøttealder i nevneverdig grad.

I analysen av endringer i arbeidstid, finner vi derimot en svak negativ effekt av satsøkningen for hele gruppen. Resultatene viser at småbarnsforeldre fra samtlige landgrupper har redusert gjennomsnittlig avtalt arbeidstid etter at satsene ble endret. Med andre ord betyr dette at satsendringen i større grad påvirket *hvor mye* småbarnsforeldre jobber, enn *om* de jobber eller

ikke. Effekten er størst blant småbarnsforeldre fra Øst-europeiske EU-land. Dette er et interessant funn, både fordi endringene i regelverket for kontantstøtte har påvirket den største innvandringsgruppen til Norge, men også fordi dette er en gruppe som gjennom EØS-avtalen har mulighet til å eksportere familieytelser til andre medlemsland (NAV 2019b). Like interessant er det at effekten blant disse foreldrene er større enn blant foreldre fra ikke-vestlige land (landgruppe 3). Dette kan tyde på at det ikke bare er satsøkningen alene som er bestemmende for om småbarnsforeldre velger å stå i arbeid. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor småbarnsforeldre født i Øst-europeiske EU-land, som i utgangspunktet har bedre tilknytning til arbeidsmarkedet enn foreldre født i ikke-vestlige land, har redusert sysselsettingen mest i perioden etter satsøkningen. Alt i alt, observerer vi små endringer i sysselsettingen. En reduksjon i gjennomsnittlig avtalt arbeidstid på 1 time kan virke lite, men selv små endringer kan gi utslag i form av et betydelig antall tapte årsverk. Per august 2019 var det om lag 51 000 mødre med barn i kontantstøttealder. Dersom denne gruppen reduserer gjennomsnittlig avtalt arbeidstid med 1,4 timer, tilsvarer denne reduksjonen 476 fulltidsstillinger.

Referanser

- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists Companion*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Bertrand, Marianne, Esther Duflo & Sendhil Mullainathan (2003) *How much should we trust differences-in-differences estimates?*. Tilgjengelig fra: <https://economics.mit.edu/files/750> (Hentet: 4.9.19).
- Dahl, Espen Sveinung (2014) «Fleire foreldre er i arbeid etter endringane i kontantstøtteordninga». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 25-36.
- Dahl, Espen Sveinung & Ellingsen, Jostein (2015) «Økt eksport av kontantstøtte», *Arbeid og velferd*, 1/2015, 28-36
- Drange, Nina og Rege, Mari (2013) “Trapped at home: The Effect of Mothers’ Temporary Labor Market Exits on Their Subsequent Work Career”. *Labour economics*, 2013(24), 125-136.
- Ellingsæter, Anne Lise og Bulbrandsen, Lars (2003) *Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA-rapport 24:2003. Oslo: Nova.
- Ellingsæter, Anne Lise (2015) “Making, Unmaking and Remaking: The Evolution of Nordic Cash for Childcare Schemes”. I Engelstad, Fredrik og Hagelund, Anniken (red.), *Cooperation and conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter Open. ISBN 978-3-11-044 428-5. Kapittel 14, 262-280.
- Hedding, Betzy (2016) «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 61-73.
- Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (Kontantstøtteleven). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-06-26-41> (Hentet 23.07.19).
- NAV (2019a) *Kontantstøtte. Mottakere. Kjønn og alder 2009 – 2018. Antall*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+sammfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Kontantstotte> (Hentet 4.9.19).
- NAV (2019b) *Barnetrygd og kontantstøtte til utenlandske arbeidstakere i Norge*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/Person/Familie/Barnetrygd+og+kontantstotte/Relatert+informasjon/barnetrygd-og-kontantstotte-til-utenlandske-arbeidstakere-i-norge> (Hentet 4.9.19).
- Norges offentlige utredninger (2007:2) *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Norges offentlige utredninger (2017:6) *Offentlig støtte til barnefamilie*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Rønsen, Marit (2009) “Long-Term Effects of Cash for Childcare on Mothers’ Labour Supply”. *Labour*, 23(3), 507-533.
- Schöne, P. (2004) “Labour Supply Effects of a Cash-for-Care Subsidy”. *Journal of Population Economics*, 17, 469-505.
- Statistisk Sentralbyrå (2017a) *Barnehagedekning før og nå*. Publisert 14. september 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na> (Hentet 4.6.19).
- Statistisk Sentralbyrå (2017b) *Kontantstøttebruken gikk ned*. Publisert 23. juni 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/kontantstottebruken-gikk-ned> (Hentet 19.07.19).
- Statistisk Sentralbyrå (2019) *Laveste andel mottakere på 20 år*. Publisert 13. juni 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/laveste-andel-mottakere-pa-20-ar> (Hentet 24.7.19).
- Meld. St. 40 (2016-2017) *Eksport av norske velferdsytelser*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/aee6f3ea3c134d96bee2bc432969ecb4/no/pdfs/stm201620170040000dddpdfs.pdf>
- St.prop. nr. 53 (1997-1998) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.