

Barnehageforliket – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling

Tom Kornstad og Thor Olav Thoresen*

Barnehageforliket våren 2003 innebærer at fra 2005 skal foreldre maksimalt betale 1 500 kroner per måned for en barnehageplass, samtidig som at det skal være full behovsdekning. I denne artikkelen diskuteres effekter av denne reformen med hensyn til mødrenes tilbud av arbeidskraft og inntektsfordelingen blant familier med førskolebarn. Det anvendes en simuleringsmodell for familier med førskolebarn, der foreldrene velger barnepass og mødrenes arbeidstilbud simultant. Resultatene viser at den reduserte foreldrebetalingen øker mødrenes arbeidstilbud, men at økningen forsterkes dersom en makter å bygge nye barnehageplasser i takt med den økende etterspørselen. I artikkelen vises det også til at kostnadene ved reformen kan overvurderes dersom en ikke tar hensyn til økte skatteinntekter som følge av at mødrenes arbeidstilbud øker.

1. Innledning

Våren 2003 ble det inngått et bredt forlik om barnehagepolitikken i årene framover, se Innst. S. nr. 250 (2002-2003) fra familie- kultur- og administrasjonskomiteen. Hovedmålsettingene er redusert foreldrebetaling og full behovsdekning i barnehagene. Forliket innebærer at den månedlige foreldrebetalingen i barnehagene, både kommunalt og privat eide, maksimalt skal være 2 500 kroner fra 1. mai 2004, mens maksimal foreldrebetaling skal være 1 500 kroner fra og med 1. august 2005.¹ Full behovsdekning skal oppnås innen 2005 ved blant annet å videreføre stimuleringsstilskuddene til nye barnehageplasser.

Komiteen viser til at målsettingene for barnehagepolitikken er å skaffe barnehageplass til alle som ønsker det, å redusere foreldrebetalingen, og å likebehandle private og kommunale barnehager. Med dette ønsker en å ivareta hensyn til at verken privatøkonomiske forhold eller mangel på barnehageplasser skal ekskludere familier fra å benytte pass i barnehager. En ønsker å øke barnefamilienes valgfrihet.

Komiteen legger imidlertid ikke skjul på at det er usikkerhet om hva full behovsdekning egentlig betyr i antall nye barnehageplasser, og at dette særlig er usikkert når prisene i barnehagene reduseres på sikt. Vårt hovedbudskap i denne artikkelen er at det er en klar fordel å tilnærme seg denne problemstillingen, og andre effekter av denne omleggingen, ved hjelp av modeller som beskriver familienes atferd under skiftende økonomiske rammebetingelser. Ved å benytte data til å identifisere parametre i en modell som beskriver atferden til familier med førskolebarn, kan modellen i neste omgang benyttes som en simuleringsmodell for å beskrive effekter av å endre familienes rammebetingelser. Kornstad og Thoresen (2002) dokumenterer hovedtrekkene i en slik mikrosimuleringsmodell for gifte eller samboende foreldre med førskolebarn. Modellen er basert på at familiene foretar simultane beslutninger med hensyn til hvor mye foreldrene ønsker å arbeide og hvilken type barnepass de ønsker for sine barn, det vil si hvorvidt de ønsker å ivareta omsorgen selv eller om de ønsker å benytte ulike typer av betalt pass. I denne artikkelen vises det hvordan informasjon fra denne modellen kan benyttes til å beskrive ulike effekter av barnehageforliket, som effekter på mødres arbeidstilbud², effekter på inntektsfordelingen, kostnader ved reformen, behovet for nye barnehageplasser, etc.

Resultatene viser at effektene av den reduserte foreldrebetalingen i sterk grad avhenger av i hvilket omfang en makter å etablere nye barnehageplasser. Full

Tom Kornstad er forsker ved Gruppe for arbeidsmarked og bedriftsadferd (tom.kornstad@ssb.no)

Thor Olav Thoresen er forskningsleder ved Gruppe for skatt, fordeling og konsumentatferd (thor.olav.thoresen@ssb.no)

* Forfatterne takker Erling Røed Larsen for kommentarer til et tidligere utkast.

¹ Beløpene pris- og kostnadsjusteres fra 2002-nivå.

² Med mødres arbeidstilbud menes hva mødrene tilbyr av arbeid i markedet. Hvorvidt de faktisk blir sysselsatt, avhenger også av etterspørselen etter arbeidskraften deres.

behovsdekning (til de nye prisene) innebærer at mellom 70 og 75 prosent av familiene har barn i barnehage. Dersom en oppnår full behovsdekning i barnehagene, vil redusert foreldrebetaling innebære at mødrenes arbeidstilbud øker med bortimot 8 prosent, som betyr at om lag 7 000 nye årsverk tilføres arbeidsmarkedet. Dersom tilgangen på barnehageplasser er på dagens nivå, øker arbeidstilbudet med om lag 3 prosent, eller med om lag 3 000 årsverk.³

Inntektene til familier med barn i førskolealder påvirkes både av at prisene i barnehagene reduseres for uforandret atferd, og av at reformen stimulerer til økt bruk av barnehager og økt yrkesaktivitet. Førstnevnte effekt betegnes som en direkte effekt, mens sistnevnte effekt karakteriseres som en indirekte effekt. Totalt sett, det vil si summen av den direkte og indirekte effekt, fordeler inntektsøkningene som følge av reformen seg relativt likt på ulike inntektsnivåer.

Vi vil også peke på at kostnadsanslagene ved en slik reform både bør ta hensyn til at kostnadene øker som følge av at flere vil benytte pass i barnehager og at kostnadene reduseres ved at skattegrunnlagene øker ved at flere mødre vil delta i markedsbasert arbeid etter reformen. Våre anslag indikerer at skatteinntektene øker med om lag 800 mill. kroner som følge av barnehageforliket.

2. En beslutningsmodell for gifte/samboende foreldre med førskolebarn

De siste ti-årene har brakt fram mye kunnskap om hvordan arbeidstilbudet påvirkes av endringer i skatte- og overføringssystemet, se for eksempel en internasjonal oversikt i Blundell og MaCurdy (1999) og Dagsvik (2003) for en oversikt over studier basert på norske data. En spesiell og (foreløpig) nokså liten gren av denne litteraturen omfatter studier av arbeidstilbudet til familier med førskolebarn. Familier med førskolebarn må i tillegg til å bestemme seg for hvor mye de ønsker å arbeide i markedet også bestemme hva slags type barnepass de skal ha, dersom de velger at begge foreldrene skal arbeide utenfor hjemmet. Dette betyr at for å vurdere effekter av endringer i skatter og overføringer for denne gruppen av familier, må en ta utgangspunkt i en beslutningsmodell der familiene velger arbeidstid og type barnepass simultant. Kornstad og Thoresen (2002) gir en detaljert oversikt over hvordan en slik beslutningsmodell er konstruert med utgangspunkt i norske forhold og med utgangspunkt i norske data. I dette avsnittet redegjør vi for hovedtrekkene i denne modellen, før vi i de neste avsnittene viser hvordan modellen kan anvendes for å beskrive effekter av barnehageforliket. I en egen boks gir vi en mer teknisk framstilling av modellen.

En slik beslutningsmodell må ta utgangspunkt i viktige trekk ved arbeidsmarkedet og markedene for barnepass. Når det gjelder barnepass, viser dataene at det eksisterer en hel rekke omsorgsformer, som at besteforeldre passer barnet uten betaling til mer vanlige ordninger. Vi har imidlertid valgt å kategorisere omsorgen i tre hovedgrupper: Foreldrene kan ivareta den daglige omsorgen selv ved at en av foreldrene passer barn hjemme, en kan la barna gå i barnehage eller passet kan ivaretas av andre betalte barnepassere, som dagmammaer, au-pair'er o.l. Videre er det viktig å ta hensyn til at en del foreldre er rasjonerte når det gjelder tilgang til pass i barnehager, i den forstand at mange familier er villige til å betale for en barnehageplass uten at de har tilgang til en slik form for barnepass.

Generelt gjelder det at både når det gjelder valg av arbeidstid og valg av type barnepass er det rekke kjennetegn ved den aktuelle jobben og det aktuelle passalternativet som influerer på foreldrenes valg. Når det gjelder valg av jobb, er det ikke kun arbeidstid og lønn som påvirker foreldrenes valg, som det ofte antas i denne type studier, men egenskaper som lokalisering av jobben, hva slags type arbeid, hvor interessant jobben er, etc. Tilsvarende gjelder det for barnepassmarkedet. Foreldre er ikke kun opptatt av oppholdstid og kostnader, men legger også vekt på kvaliteten i barnepasset, målt for eksempel ved egenskaper ved dagmammaer og ansatte i barnehager.

Videre kan foreldrene tenkes å stå overfor ulike antall muligheter i jobbmarkedene, avhengig av hvilke deler av markedet en orienterer seg mot. For eksempel kan antallet ledige fulltidsjobber være høyere enn antall muligheter dersom en ønsker en deltidsjobb. Tilsvarende er barnehagemarkedet dominert av barnehager som tilbyr lang oppholdstid, mens mulighetene er færre dersom en ønsker barnehageplass med kortere oppholdstid (Statistisk sentralbyrå 2003).

Disse egenskapene ved arbeidsmarkedet og markedene for barnepass peker mot en modellformulering der foreldrenes valg er et diskret valg og der foreldrene står overfor ulike former for rasjonering. Enkelte familiers valg kan være innskrenket i den forstand at de står i kø for å få plass i barnehage. Foreldrene kan også være rasjonerte med hensyn til valg av oppholdstid i barnehager ved at det er flere fulltidsplasser enn deltidsplasser. I arbeidsmarkedet kan antall muligheter variere i forhold til hvilke deler av markedene en orienterer seg mot, hvorvidt en for eksempel ønsker fulltidsjobb eller deltidsjobb.

Ifølge modellspesifikasjonen står foreldrene overfor et endelig antall jobber og et endelig antall barnepassmuligheter. Hver jobb er kjennetegnet ved en gitt

³ Vær oppmerksom på at dette også innebærer at barnehagesektoren må ha tilførsel av arbeidskraft, mens det blir færre dagmammaer.

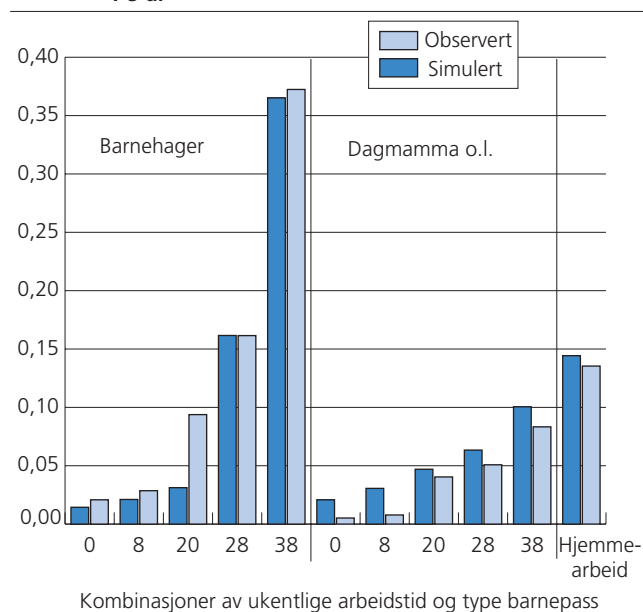
Tabell 1. Kategorisering av jobb- og barnepassalternativer. X-ene viser foreldrenes valgmuligheter

Type barnepass	Ukentlig arbeidstid/ukentlig oppholdstid i barnepass utenfor hjemmet				
	0	1-16	17-24	25-32	32+
Barnehage	X	X	X	X	X
Dagmamma, o.l.	X	X	X	X	X
Egen omsorg	X	-	-	-	-

arbeidstid, timelønn og et sett ikke-pekuniære goder som har betydning for jobbtilfredsheten. Tilsvarende er hvert barnepassalternativ kjennetegnet ved oppholdstid, foreldrebetaling og en rekke kvalitetskjenne-tegn.

Beslutningssituasjonen er forenklet i den forstand at familien kun foretar beslutninger med hensyn til moren i familien. Det betyr at en tar fedrenes beslutninger som gitt, mens familien avgjør hvorvidt moren skal arbeide utenfor hjemmet eller om hun skal være hjemme og ivareta omsorgen selv.⁴ Familien må ha barnepass i det antall timer hun arbeider utenfor hjemmet. Videre er modellen kun estimert med utgangspunkt i gifte eller samboende foreldrepar. Det betyr at effekter av politikkomleggingene på enslige forsørgere ikke blir diskutert her. Årsaken er at det eksisterer en rekke spesielle støtteordninger for enslige forsørgere, blant annet overgangsstønning, som gjør at valg-situasjonen for denne gruppen av foreldre er atskillig mer komplisert (se imidlertid fotnote 4).

For å kunne lage en håndterlig beslutningsmodell med utgangspunkt i at valgene er diskrete, har vi operasjonalisert ved å gruppere alle jobber og barnepassalternativer i følgende 11 valgmuligheter, vist i tabell 1. Valgene er kategorisert i forhold til barnepasskategorier og ukentlig arbeidstid/oppholdstid utenfor hjemmet. En hovedantakelse i modellen er at vi har det som i litteraturen omtales som en «fixed link» mellom arbeidstid og barnepass. Den innebærer at når moren arbeider utenfor hjemmet, må familien kjøpe barnepasstenester enten i en barnehage eller av en dagmamma av en lengde tilsvarende arbeidstiden til moren. Men tabellen viser også at barna til en hjemmearbeidende mor kan passes av andre enn moren selv. Dette er i samsvar med at en i dataene for eksempel finner at noen hjemmearbeidende mødre lar barna sine gå i barnehage. Det indikerer at pass utenfor hjemmet ikke kun betraktes som en nødvendighet når begge foreldrene arbeider utenfor hjemmet, men

Figur 1. Fordelinger av observerte valg og simulerte, gjennomsnittlige valgsannsynligheter. Basert på et utvalg av 768 gifte/samboende foreldre med barn 1-5 år

at pass utenfor hjemmet kan betraktes som et selvstendig pedagogisk tilbud.

Familie foretar sine beslutninger med hensyn til arbeidstid og barnepass ved å avveie behovet for inntektene som morens arbeid gir, minus kostnadene ved barnepasset som følger av å arbeide utenfor hjemmet, og ønsker om så mye fritid som mulig, blant annet for å kunne være sammen med barna sine. Familiens disponible inntekt eller konsum i de 11 kombinasjonene er beregnet ved at beslutningsmodellen er koblet sammen med skatteberegningssmodellen LOTTE (Arneberg m. fl. 1995). Som diskutert ovenfor, er familiene også opptatt av ulike egenskaper ved jobbene utover lønn og arbeidstid og egenskaper ved barnepassalternativene utover kostnader og oppholdstid. Særlig antas det at familiene legger vekt på ulike kvalitetskomponenter ved barnepasset.⁵

Parametrene i en slik valgmodell benyttes for å kunne simulere effekter av å endre skatte- og overføringssystemet, som å redusere foreldrebetalingen i barnehagene. For å bestemme størrelsen på disse parametrene benyttes et utvalg av familier bestående av gifte og samboende foreldre, hentet fra Kontantstøtteundersøkelsen 1998 (Rønning 1998). Disse dataene

⁴ At moren i praksis er den av foreldrene som kan velge å ivareta den daglige omsorgen for barna selv er i overensstemmelse med de observerte effektene av kontantstøtten, jf. Håkonsen m. fl. (2001). Mens kvinnene reduserte arbeidstilbudet med rundt regnet 4 000 årverk, var effekten for menn neglisjerbar. I et nystartet prosjekt innenfor programmet «Arbeidsliv», i regi av Norges forskningsråd, er vi imidlertid i gang med å etablere en modell der det foretas beslutninger med hensyn til begge ektefellers arbeidstilbud. I prosjektet er det også planlagt å etablere en tilsvarende beslutningsmodell for enslige forsørgere.

⁵ Vi har ikke noen god representasjon av kvalitet i de ulike formene for barnepass, og dette aspektet er derfor betraktet som en latent variabel i denne modellversjonen. Vi er imidlertid i gang med å samle inn data om dagmammaer for å kunne ha en mer eksplisitt representasjon av ulike kvalitetskomponenter i framtidige modellformuleringer.

inneholder detaljert informasjon om blant annet foreldrenes valg av barnepass, utgifter til barnepass, foreldrenes arbeidstid, arbeidsinntekter og andre former for inntekt. Valgmodellen estimeres ved å ta utgangspunkt i familienes faktiske valg av kombinasjon av jobb og barnepass når det antas at de har muligheter til å velge hvilken som helst kombinasjon blant de 11 alternativene. Ca. 17 prosent av familiene rapporterer at de ønsker barnehageplass uten at de har tilgang til det. Valgmengden for disse familiene er følgelig mer begrenset, da de kun kan velge kombinasjoner som innbefatter eget pass eller pass hos dagmamma o.l.

Ved hjelp av den estimerte modellen kan vi for hver enkelt familie beregne sannsynlighetene for å velge en kombinasjon innenfor hver av de 11 kategoriene. En måte å evaluere estimeringsresultatene på er å vurdere hvor godt modellen reproduserer den faktiske fordelingen. Figur 1 beskriver dette. I figuren sammenliknes tall for hvordan familiene faktisk fordeler seg på de 11 ulike kombinasjonene i henhold til dataene («Observert») med de gjennomsnittlige valgsannsynlighetene som følger av modellsimuleringen («Simulert»). Med gjennomsnittlige valgsannsynligheter menes gjennomsnittet for hver enkelt kombinasjon i utvalget av om lag 770 familier. Som en ser av figuren reproduserer modellen den faktiske fordelingen relativt godt.

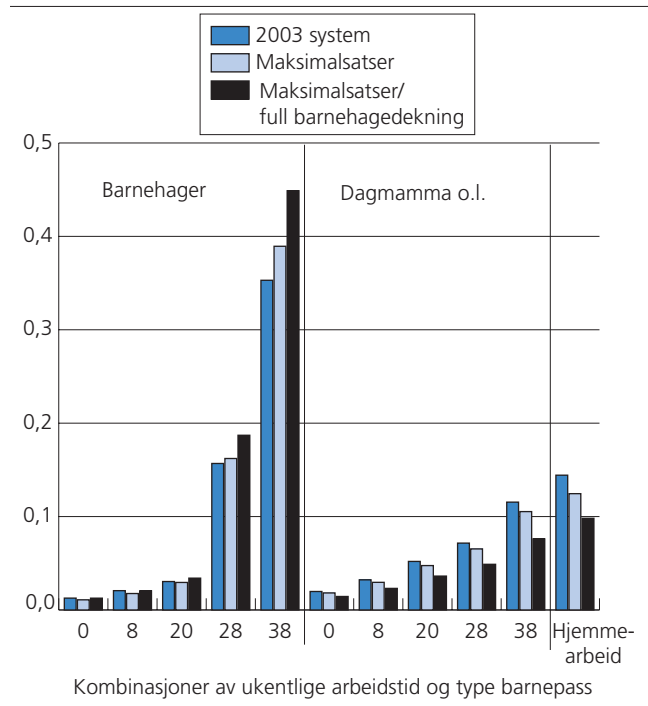
3. Effekter av barnehageforliket

Nærmere presisering av regelverket

Som beskrevet innledningsvis er målsettingen at foreldrebetalingen maksimalt skal være 1 500 kroner per måned fra 1. august 2005. Det er også enighet om at barnehagene fortsatt skal ha søskenmoderasjon og at redusert oppholdstid innebærer redusert pris, men i forhold til dette er innstillingen (Innst. S. nr. 250, 2002-2003) mindre konkret. Det overlates til regjeringen å utforme disse reglene i detalj.

Vår operasjonalisering av regelverket med hensyn til søskengradering, deltidssatser og inntektsavhengighet må på denne bakgrunn kun oppfattes som et eksempel på en utforming.⁶ I det følgende vises effekten av at maksimalsatsen på 1 500 kroner innføres i 2003, når det antas at deltidssatsene skaleres ned med 1/3 når oppholdstiden er 1-16 timer. Det betyr at en betaler maksimalt 1 000 kroner for første barn når oppholdstiden er 1-16 timer. Søskengraderingen er utformet slik at foreldrene betaler 1 500 kroner for første barn, 1 200 kroner for det andre barnet, og 900 kro-

Figur 1. Fordelinger av observerte valg og simulerte, gjennomsnittlige valgsannsynligheter. Basert på et utvalg av 768 gifte/samboende foreldre med barn 1-5 år



ner for det tredje barnet. Vi har i dette regelverket ikke innarbeidet noen form for inntektsavhengige priser, men ventelig er slike ordninger mindre virkningsfulle når prisene allerede er så vidt lave som 1 500 kroner.⁷

Effekter på valg av barnepass og mødrenes arbeidstilbud

Figur 2 viser hvordan den nye reformen virker på arbeidstilbudet dersom vi tenker oss at den innføres i 2003.⁸ Dette gjøres ved å simulere effekten av å redusere foreldrebetalingen til 1 500 kroner, under to ulike forutsetninger om tilgangen på nye barnehageplasser: I det ene alternativet er det tilgang til barnehageplasser for alle som måtte ønske det, det vil si full behovsdekning. Det er dette alternativet som betegnes «Maksimalsatser, full barnehagedekning» i figur 2. I det andre alternativet («Maksimalsatser/rasjonering») er antall barnehageplasser det samme som det var i 1998,⁹ som betyr at om lag 17 prosent av familiene er beskranket i forhold til å velge pass i barnehage. Det antas at prisene i dagmammamarkedet er uforandret. Som i figur 1, beskrives familienes tilpasning til de ulike regelverkene ved hjelp av de gjennomsnittlige

⁶ Vi har hentet noe inspirasjon fra utformingen av det svenske regelverket, beskrevet i Innst. S. nr. 257 (2001-2002).

⁷ Det er heller ikke tatt hensyn til en eventuell prisjustering som følge av at maksimalsatsen er oppgitt i 2002-priser, jf. Innst. S. nr. 250.

⁸ Som innebærer at vi slipper å framføre modellen til 2005, på basis av svært usikre antakelser om lønnsvekst, etc.

⁹ Mens den årlige økningen i antall barnehageplasser har vært relativt betydelig fra 1990 og fram til 1997, har veksten flatet ut etter 1997. Dekningsgraden vil ventelig være noe høyere i 2003 enn den var i 1998, siden dekningsgraden i 2002 var på 65,9 prosent mot 61,1 prosent i 1998 (Statistisk sentralbyrå 2003), men dette er det ikke tatt hensyn til i simuleringene.

valgsannsynlighetene, det vil si gjennomsnittet for hver enkelt kombinasjon i utvalget av familier.

Figur 2 viser at familiene reduserer bruken av annet betalt pass når barnehagesatsene reduseres. Når dette kombineres med full behovsdekning, ser en at selv om langt færre vil benytte pass av dagmammaer o.l. (som forventet), vil rundt regnet 20 prosent fremdeles benytte annet betalt pass, i henhold til simuleringresultatene. Vær oppmerksom på at kontantstøtten, som er betinget på at en ikke benytter pass i barnehager, fortsatt er virksom for foreldre med ett-åringer og to-åringer. Videre er det viktig å være oppmerksom på at ikke alle småbarnsforeldre har en barnehage i sin umiddelbare nærhet. Total sett indikerer disse simuleringresultatene at full behovsdekning for gifte/samboende foreldre innebærer at et sted mellom 70 og 75 prosent av barna er i barnehage.¹⁰ Resten er hjemme med mor eller passes av andre betalte omsorgsgivere. Figur 2. Simuleringer av valgsannsynligheter ved dagens system, ved maksimalsatser og ved maksimalsatser i kombinasjon med full barnehagedekning. Figur 2 viser at styrken i arbeidstilbudseffektene av å redusere foreldrebetalingen er svært avhengig av i hvilken grad en makter å tilby flere barnehageplasser. Dersom antall barnehageplasser er på samme nivå i 2005 som det var i 1998, øker arbeidstilbudet for denne gruppen (det vil si samboende og gifte foreldre med førskolebarn) med i overkant av 3 prosent. Omregnet i årsverk, på basis av tall fra Arbeidskraftundersøkelsene,¹¹ vil arbeidstilbudet øke med bortimot 3 000 årsverk. Dersom en også oppfyller målet om full behovsdekning, øker arbeidstilbudet med bortimot 8 prosent, som betyr en økning på rundt regnet 7 000 årsverk.¹²

Reformen betyr også at behovet for arbeidskraft øker i barnehagesektoren, mens det blir færre dagmammaer. I hvor stor grad dette innebærer en nettoøkning i antall omsorgsarbeidere avhenger blant annet av hvor mange barn som passes i de ulike omsorgsalternativene i utgangspunktet, det vil si hvor mange barn mødrene passer hjemme sammenliknet med antall per ansatt i barnehagene og hvor mange barn dagmammaene passer.

Fordelingseffekter

Det er en rekke fordelingseffekter involvert i barnehageforliket. For eksempel betyr dette at mange flere familier får tilgang til pass i barnehager. Flere, blant annet Blix og Gulbrandsen (1993) og Thoresen (1994), har tidligere pekt på fordelingsmessige konsekvenser av køer i barnehagene. Datamaterialet som

denne analysen er basert på viser også at det er familier på lave inntektsnivåer som i størst grad oppgir at de har søkt om barnehageplass uten å lykkes. Full behovsdekning vil naturlig nok fjerne disse kildene til forskjellsbehandling.

I det følgende vises imidlertid effektene av forliket med hensyn fordelingen av inntekt blant familier med barn i førskolealder. Inntektsfordelingen blant familier i denne gruppen vil både påvirkes av at familier som har barn i barnehage får reduserte kostnader til barnepass, og av at den reduserte foreldrebetalingen stimulerer til økt bruk av barnehager og til inntektsgivende arbeid. Framstillingsmessig presenterer vi effektene av reformen ved direkte og indirekte effekter. Den direkte fordelingseffekten av barnehageforliket viser til effekter på inntektsfordelingen før familiene har endret tilpasning. Den indirekte effekten viser til effektene på inntektsfordelingen av at mødre arbeider mer i markedet og av at de i større grad skifter til pass i barnehager.

Vi måler inntekt i snever pengemessig forstand, målt som familienes inntekt etter skatt og etter utgifter til barnepass. Familieinntektene er vektet med en ekvivalensskala (kvadratrotten av antall familiemedlemmer) for å ta hensyn til at familier av ulik størrelse har ulik forsørgelsesbyrde, og inntektene er tilordnet hvert enkelt familiemedlem (individet er analyseenheten). Dette gir ekvivalent inntekt, som er et konstruert mål på inntekt for sammenlikningsformål. Tallenes absolute verdi gir ingen mening. Resultatene presenteres i tabell 2. I tabellen er småbarnsfamiliene rangert etter ekvivalent inntekt i desiler. I første desil finner en familier med de 10 prosent laveste inntektene i gruppen, mens en i andre desil finner familier som har høyere inntekter enn personer i første desil, men lavere inntekter enn personer i tredje desil. I desil 10 befinner de 10 prosent rikeste familiene i gruppen seg.

Gevinsten ved at foreldrebetalingen reduseres (gitt uforandret atferd) fordeler seg relativt jevnt på desilene, med noe større gevinst for de familier med høy inntekt, se kolonnen merket «Økning i ekv. inntekt, direkte effekt». At desilene 5-10 har noe større fordel av de direkte effektene skyldes at pass i barnehager er vanligere blant to-inntektsfamilier, som i større grad befinner seg i de øverste desilene, enn familier som baserer seg på en inntekt. Det er dette som også er hovedforklaringen på at de indirekte effektene er sterkere i desiler med lav inntekt enn i desiler med høy inntekt. Arbeidstilbudsstimulansen er sterkest for familier med lav total inntekt i utgangspunktet. Totalt

¹⁰ En må ta med effekten på enslige forsørgere for å få full oversikt over hva full behovsdekning innebærer i form av antall barnehageplasser.

¹¹ Beregninger indikerer at gifte/samboende mødre stod for om lag 91 000 årsverk i 2002.

¹² Det må naturligvis tas forbehold med hensyn til flere typer usikkerhet ved disse anslagene. For det første er det usikkert om modellen gir en realistisk beskrivelse av foreldrenes valgsituasjon. For det andre er det usikkerhet ved at dataene er basert på en utvalgsundersøkelse med frafall og at dataene har vært gjenstand for ytterligere seleksjon og bearbeidelse av oss. For det tredje er det usikkerhet omkring parameterestimaten i modellen.

Tabell 2. Direkte og indirekte inntektsfordelingseffekter av barnehageforliket. Gifte/samboende foreldre med barn i førskolealder, 768 obs.

Desil 1	Gj.snittlig ekvivalent inntekt	Økning i ekv. inntekt, direkte effekt	Økning i, ekv. inntekt, indirekte effekt	Økning i ekv. inntekt, total effekt
1	116 500	3 400	3 300	6 700
2	144 400	3 600	3 900	7 500
3	161 800	4 700	3 200	7 800
4	175 800	4 800	4 300	9 100
5	190 700	5 500	3 600	9 100
6	203 600	5 800	3 100	8 900
7	217 000	5 900	2 300	8 200
8	236 000	6 300	2 600	8 900
9	262 000	6 900	1 900	8 800
10	351 900	7 000	3 400	10 400
Gj.snitt	206 000	5 400	3 200	8 500

sett, det vil si summen av den direkte og indirekte effekt, fordeler inntektsøkningene som følge av reformen seg relativt likt, med en noe sterkere fordel for høye inntektsnivåer.

Hva koster reformen?

I Innst. S. nr. 250 (2002-2003, s. 17) gis det anslag på kostnadene ved reformen. Innføring av maksimalsatser på 1 500 kroner anslås å koste 3,15 mrd. kroner. Dette anslaget er basert på utregninger i St.meld. nr. 24 (Barne- og familiedepartementet 2003). Det er i hvert fall to effekter som innvirker på kostnadene ved reformen, og disse trekker i hver sin retning. For det første innebærer reformen at etterspørselen etter barnehageplasser øker. Dette er det, etter det vi skjønner, tatt hensyn til i beregningene av kostnadene ved reformen. Men det er ikke tatt hensyn til at mødrenes arbeidstilbud øker, og at skatteinntektene dermed også øker, for uforandret skattesystem. Vi har beregnet at om lag 800 millioner kroner returneres til statskassen i form av økt skatteinntekter, som følge av den høyere aktiviteten. Dette bør det også tas hensyn til når en beregner kostnadene ved reformen.

4. Oppsummering

I denne artikkelen er det vist hvordan en kan predikere effekter av barnehageforliket ved hjelp av en beslutningsmodell for familier med førskolebarn. Reformen fører til store endringer med hensyn til hvilke typer barnepass som benyttes og med hensyn til mødrenes arbeidstilbud. Våre beregninger indikerer at arbeidstilbudet blant mødre med førskolebarn øker med bortimot 8 prosent, som tilsvarer om lag 7 000 årsverk. Dette har konsekvenser både for fordeling av inntekt og for kostnadene av reformen, som beskrives i denne artikkelen. Dersom en ikke makter å bygge flere barnehager, og rasjoneringen er på samme nivå som i 1998, blir økningen i mødrenes arbeidstilbud mindre, rundt regnet 3 000 årsverk.

Referanser

Arneberg, M.W., H. Gravningsmyhr, K. Hansen, N. Langbraaten, B. Lian og T.O. Thoresen (1995): *LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder*, Rapporter 95/19, Statistisk sentralbyrå.

Barne- og familiedepartementet (2003): St. meld. nr. 24 *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*.

Blix, K.W. og L. Gulbrandsen (1993): Småbarnsfamiliens økonomi og bruk av barnetilsyn, Notat 1993:2, INAS, Oslo.

Blundell, R. and T. MaCurdy (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, i O. Ashenfelter and D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, 1559-1695.

Dagsvik, J. (2003): Hvordan skal arbeidstilbudseffekter tallfestes? En oversikt over den mikrobaserte arbeidstilbudsforskningen i Statistisk sentralbyrå, Notater 2003/71.

Håkonsen, L., T. Kornstad, K. Løyland og T.O. Thoresen (2001): *Kontantstøtten - effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling*, Rapporter 2001/5, Statistisk sentralbyrå.

Innst. S. nr. 257 (2001-2002): Innstilling familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I Hagen, Kristin Halvorsen, Siv Jensen og Øystein Djupedal om maksimalsatser for oppholdsbetaling i barnehager.

Innst. S. nr. 250 (2002-2003): Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet.

Kornstad, T. og T.O. Thoresen (2002): A Discrete Choice Model for Labor Supply and Child Care, Discussion Papers 315, Statistisk sentralbyrå.

Rønning, E. (1998): Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og økonomi før innføring av kontantstøtte. Hovedresultater og dokumentasjon, Notater 98/61, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2003): Flere barn med heldagsplasser, Dagens statistikk, 16.juni, 2003.

Thoresen, T.O. (1994): Fordelingseffektene av barnehagesubsidiene, *Økonomiske analyser* 9/94, Statistisk sentralbyrå, s. 18-23.

Nærmere beskrivelse av simuleringsmodellen

Beslutningsmodellen som denne analysen er basert på, tar utgangspunkt i at foreldre beslutter hvor mye moren skal arbeide, samtidig som de bestemmer seg for hva slags type barnepass de ønsker for sine barn mens moren arbeider. Det betyr at fedrenes arbeidstilbud tas som gitt. Både institusjonelle trekk ved arbeidsmarkedet og markedene for barnepass (særlig barnehagemarkedet) innebærer at det kan være fordelaktig å betrakte dette som et diskret valg. I dette perspektivet velger mødrene den jobben og det barnepassalternativet fra mengden av jobber og barnepassalternativer som gir høyest nytte. Hver enkelt jobb er kjennetegnet ved observerbare kjennetegn, som lønn og arbeidstid og en rekke (for oss) uobserverbare kjennetegn, som innholdet i arbeidet. Tilsvarende er det for de ulike barnepassalternativene. Foreldrene velger på basis av foreldrebetaling og oppholdstid, men tar også hensyn til kvaliteten ved de ulike barnepassalternativene. Vi observerer ikke kvalitet i de ulike barnepassalternativene, men lar effekten av disse fanges opp av et stokastisk restledd i familienes målfunksjon.

Et hovedpoeng i denne tilnærmingen er at for mange jobber og for mange barnepassalternativer vil disse kjennetegnene være gitte. Det betyr at dersom en ønsker å endre noen av disse, for eksempel oppholdstiden i barnehagen, så vil det ofte bety at en må skifte barnepass. Foreldrene antas derfor å ha en nyttefunksjon, $U(C_{kr}, H_k, k, r)$, som betegner nytten av å velge jobb k og barnepassalternativ r , der konsumet, C_{kr} , er konsumet som følger av å velge jobb k og barnepassalternativ r , og H er arbeidstiden i jobb k :

$$(1) \quad U(C_{kr}, H_k, k, r) = v(C_{kr}, H_k) + \varepsilon^*(C_{kr}, H_k, k, r), \quad k \in B, r \in S,$$

der $v(C_{kr}, H_k)$ blir bestemt av observerbare kjennetegn mens ε^* representerer (for oss) uobserverbare faktorer i vurderingene. Mengden av mulige jobber er symbolisert ved B , mens S symboliserer mengden av barnepassalternativer. Foreldrene ønsker høyt konsum, mye fritid (som i stor grad tilbringes sammen med barna), og høy kvalitet i barnepasset.

Disse preferansene sammen med en budsjettbetingelse er avgjørende for hva foreldrene faktisk velger. Budsjettbetingelsen er gitt ved:

$$(2) \quad C_{kr} = wH_k + I - Q_r - T(wH_k, I, Q_r),$$

der w er morens lønnsats, I er familieinntekt utenom morens inntekt, Q_r er prisen på barnepass utenfor hjemmet og T er skatt, som avhenger av arbeidsinntekt, kostnader til barnepass og andre inntekter i familien.

Dette modellopplegget gjør at en både kan ta hensyn til egenskaper ved individene og egenskaper ved jobber og barnepassalternativer i beskrivelsen av beslutningssituasjonen. For å kunne estimere denne modellen med basis i data og derved bestemme sentrale parametre som belyser hvordan familiene faktisk vurderer de ulike komponentene i dette valget, er det hensiktsmessig å gruppere jobbene med hensyn til arbeidstid, og å gruppere barnepassalternativene i eget pass, pass i barnehage og annet betalt pass og etter oppholdstid. Det er forutsatt at oppholdstiden er like lang som morens arbeidstid. Gruppen annen betalt pass domineres av dagmammaer. Selv om vi finner enkelte andre omsorgsformer i dataene, som at besteforeldre passer barnebarn gratis, er det disse tre omsorgsformene som dominerer. Forenklingene innebærer at foreldrene antas å velge blant jobber og passalternativer som faller inn under de 11 kombinasjonene av arbeidstid og barnepass som er beskrevet i tabell 1.

I estimeringen er det antatt en spesiell representasjon av nytten i (1). Videre er det tatt hensyn til at en del av familiene ikke har tilgang til barnehageplass, selv om de ønsker det til den prisen som gjaldt når dataene ble innhentet (i 1998). Disse familiene har et mer begrenset valg, siden barnehager ikke inngår i mulighetsområdet. Videre er det i estimeringen tatt hensyn til at antall muligheter varierer i de ulike kombinasjonene. For eksempel er det flere fulltidsplasser i barnehagene enn deltidsplasser, og det er også grunn til å anta at det er flere fulltidsplasser enn deltidsplasser. Vi har ikke noen eksakt representasjon av disse variasjonene i muligheter i forhold til de 11 kombinasjonene, men tar hensyn til det i estimeringen ved at det innføres valgspesifikke variable. Det kan ikke utelukkes at disse valgspesifikke variablene som er ment å fange opp variasjoner i muligheter, kan reflektere forskjeller i kvalitet i barnepasset ved ulike valg.

Familienes konsum eller disponible inntekt i hver av de 11 tilstandene er beregnet ved at beslutningsmodellen er koblet sammen med skatteberegningsmodellen LOTTE (Arneberg m. fl. 1995). Modellen estimeres ved en sannsynlighetsmaksimerende metode. Kornstad og Thoresen (2002) gir mer detaljerte beskrivelser av beslutningsmodell, data og estimeringsmetoder.