

Likestilling og framtidens familiepolitikk¹

11. februar 2016

Julian V. Johnsen

Katrine V. Løken

¹ Rapporten er bestilt og finansiert av NHO. Forfatterne er ansvarlig for alle konklusjoner og forslag.

Sammendrag

Et av familiepolitikkenes viktigste mål er å bidra til likestilling i arbeidslivet. Og Norge er verdensledende når det gjelder sysselsettingen blant småbarnsmødre. Likevel er det uvisst om det er familiepolitikken som har bidratt til denne likestillingen eller om det er den høye arbeidsdeltakelsen som har ført til krav om aktiv familiepolitikk. I dette notatet evaluerer vi forskningen rundt årsakssammenhengene mellom familiepolitikk og likestilling i arbeidslivet. Basert på dette kommer vi med noen forslag til hvordan familiepolitikken enda bedre kan legge til rette for kvinners karriere og arbeidsdeltakelse.

Forskningen viser at kontantstøtten har ført til mindre likestilling i arbeidslivet. Utvidelsen av barnehage for 1-2 åringer på 2000-tallet har derimot gjort at mødre returnerer tidligere til jobben. Forskningen klarer ikke å vise at lengre fødselspermisjoner har redusert kvinners sysselsetting på lang sikt eller at innføringen av fedrekvoten har endret kone og manns karriere på lang sikt. Fedrekvoten har imidlertid ført til at flere fedre bidrar på hjemmebane, og det er klart at menn ville tatt mye mindre permisjon uten fedrekvoten. Basert på gjennomgangen av den kvasi-eksperimentelle forskningen formulerer vi to forslag til norsk familiepolitikk, som helst bør utføres i kombinasjon:

- 1) Kutt kontantstøtten.
- 2) Gi foreldre tilgang til barnehage med en gang den betalte fødselspermisjonen løper ut.

Selv om Norge har høy likestilling målt ved kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse, så har vi likevel store kjønnsforskjeller i arbeidslivet. Dette gjelder spesielt at kvinner jobber deltid i mye større grad enn menn, og at kvinner i liten grad har inntatt toppen av arbeidslivet som målt i lederstillinger eller på inntektstoppene. Det er få klare forskningsresultater rundt hva som best kan bidra til å lukke disse gjenværende gapene i likestillingen i arbeidslivet. Basert på deskriptiv empiri argumenterer vi imidlertid for at både den høye deltidsandelen og lave lederandelen blant kvinner kan skyldes at familiepolitikken i hovedsak tilbyr barnepass innenfor den klassiske arbeidsdagen fra 8 til 16. For å redusere deltidsandelen blant kvinner og øke likestillingen på toppen av karrierestigen kommer vi derfor også med følgende mulige forslag som øker fleksibiliteten i systemet:

- 3) Åpne opp muligheten for å bytte deler av den ikke-kvoterte fødselspermisjon mot barnehageplass allerede fra 9 måneders alder.
- 4) Legge til rette for subsidiert barnepass også i perioden utenom normal arbeidstid.

- 5) Subsidiere andre tjenester i hjemmet som avlaster oppgaver der kvinner i dag har hovedansvaret (vaskehjelp, innkjøp, hjelp til henting/levering i barnehagen).

Forslagene 1) og 2) støttes klart av forskningen og bør prioriteres. Det offentlige vil tjene 1,5 milliarder i året på å kutte kontantstøtten pluss økte skatteinntekter som følge av at flere mødre arbeider mer. Det er mer usikkert hva en økning i barnehage tilbudet for 1-2 åringer vil bety for offentlige finanser. Barnehageplasser koster mye for små barn, og det er ikke sikkert at de økte skatteinntektene vil oppveie dette. Men samtidig tjener de fleste kvinner mer enn den totale kostnaden for barnehageplass for en ettåring, så samfunnsøkonomisk er forslag 2) lønnsomt. Forslagene 3), 4) og 5) baserer seg mer på subjektive vurderinger fra vår side og bør utredes nærmere før en eventuell innføring. For forslag 3) kan man høste gode erfaringer fra Danmark der 19% av 0-1 åringer går i barnehage, mot 3 % i Norge. Forslaget vil gi en økonomisk gevinst for det offentlige fordi barnehageplasser for små barn koster mindre enn det staten betaler i fødselspermisjon til de fleste mødre. Forslagene 4) og 5) er allerede innført i Sverige og de eksisterende og kommende evalueringene av den svenske politikken bør kunne gi gode indikasjoner på om tilsvarende ordninger bør innføres i Norge. Det er usikkert om disse forslagene vil gi en økonomisk gevinst for det offentlige. Men dersom en legger til grunn at evner og talent er sånn noenlunde jevnt fordelt mellom kjønnene vil tiltak som øker kvinneandelen blant ledere og i andre viktige stillinger kunne øke verdiskapningen i landet.

1. Introduksjon

Kjønnslikestillingen i arbeidslivet er tett knyttet til kjønnslikestillingen i hjemmet, spesielt fordelingen av hvem som tar hovedansvaret for barneoppdragelsen. Når mor tradisjonelt har hatt hovedansvaret i hjemmet gjenspeiles dette i at kvinner deltar mindre i arbeidslivet. Det er et faktum at store deler av kjønnsbalansen i arbeidslivet er knyttet til barn og barneoppdragelse. Svenske data viser at inntektsgapet mellom mann og kone mer enn dobles etter at de får barn (Angelov *et al.*, 2013). Funnet bekreftes i en studie på danske data som viser at det å bli mor fører til en stor og langvarig inntektsreduksjon (Lundborg *et al.*, 2014). Dette skyldes i hovedsak at mødre reduserer sitt arbeidstilbud mens barna er små, som også fører til en lavere lønnsvekst på lengre sikt. Reduksjonen i mødres arbeidstilbud når barna er små er kanskje størst på toppen av karrierepyramiden. Bertrand *et al.* (2010) fulgte karriereutviklingen til uteksaminerte kandidater fra en av USAs mest prestisjetunge handelshøyskoler, Chicago Booth School of Business. De fant at selv om kvinner og menns inntektsutvikling var nær identisk i begynnelsen av karrieren, så fikk menn etter hvert en mye høyere inntektsutvikling. To av hovedgrunnene til dette kjønnsgapet i inntekt var at kvinnene hadde flere karriereavbrekk og jobbet færre timer i uken som følge av at de hadde fått barn.²

Sammenhengen mellom familieliv og likestilling i arbeidslivet kan forklares ved at menn og kvinners ulike komparative fortrinn³ fører til at de spesialisere seg på ulike områder (Becker, 1981). Fra naturens side har kvinner et komparativt fortrinn i graviditet, fødsel og amming. Selv om dette komparative fortrinnet i hovedsak gjelder i perioden rett før og etter fødsel kan det også påvirke spesialiseringen på lang sikt, ved at mor i denne perioden spesialisere seg på barneoppdragelse og husarbeid mens far spesialisere seg på lønnsarbeid. Større spesialisering i hjemmet (mor gjør mer, far gjør mindre) vil føre til større kjønnsulikhet i arbeidsmarkedet.

Kjønnsulikheter i fordelingen av arbeidsoppgaver knyttet til barneoppdragelse fører ikke bare til kjønnsulikheter i hvem som tilbyr arbeidskraft, men også til kjønnsulikheter i etterspørselen etter arbeidskraft. Karriereavbrekk og fravær knyttet til barn er som regel uønskede egenskaper ved arbeidstakere, noe som gir arbeidsgivere incentiver til å ansette fedre heller enn mødre. Denne ulempen i arbeidsmarkedet rammer alle kvinner i fruktbar alder, ikke bare mødre. Arbeidsgiver kan ikke vite om jobbsøkere planlegger å få barn eller

² Den tredje hovedårsaken var at menn allerede hadde mer arbeidserfaring før de ble uteksaminert.

³ Tenk deg at du skal møte Magnus Carlsen til duell i enten sjakk eller backgammon. Carlsen er bedre enn deg i begge spillene, men avstanden i styrkeforholdet er betydelig størst i sjakk. Du har et komparativt fortrinn i det spillet der avstanden i styrkeforholdet er minst, altså backgammon.

ikke, og så lenge kvinner bærer hovedansvaret for barneoppdragelsen vil det være rasjonelt å foretrekke menn fremfor kvinner i fruktbar alder dersom valget står mellom to like godt kvalifiserte søkere. Dette kalles statistisk diskriminering og er forbudt, men forbudet er vanskelig å håndheve i praksis. Jo større spesialisering det er i hjemmet, jo sterkere insentiver har arbeidsgiverne til å ansette menn. Den samme mekanismen gjelder for stillingsopprykk. Arbeidsgiver kan vegre seg for å forfremme kvinner til viktige stillinger som krever tilstedeværelse på arbeid også utover for eksempel barnehagens åpningstid.⁴

Spesialisering og kjønnsfordeling av arbeidsoppgaver knyttet til barneoppdragelse kan påvirkes gjennom familiepolitikken. Et uttalt mål ved norsk familiepolitikk har vært å gjøre det mulig for kvinner å kombinere foreldreskap og karriere.⁵ Det kan både bety å gjøre det enklere for kvinner med barn å jobbe og gjøre det enklere for arbeidende kvinner å få barn. All familiepolitikk innebærer en overføring fra dem uten barn til dem med barn, og øker på den måten insentivene til å få barn. Når det gjelder likestilling i arbeidslivet, så har ulike former for familiepolitikk ulike konsekvenser for likestilling i arbeidslivet avhengig av hvordan de påvirker spesialiseringen i hjemmet. Grovt sett kan man skille mellom familiepolitikk som stimulerer mor til å bruke mer tid hjemme med barnet (fødselspermisjon og kontantstøtte) og familiepolitikk som stimulerer til at barneoppdragelsen i større grad skal utføres av andre enn mor (pappaperm og barnehage). De teoretiske prediksjonene av ulike former for familiepolitikk er klare: Ordninger som fører til at mor bruker mer tid på barnepass fører til økt spesialisering i hjemmet og mindre likestilling i arbeidslivet. Ordninger som frigjør mors tid til lønnsarbeid fører til mindre spesialisering og dermed økt likestilling i arbeidslivet.

Teoretiske prediksjoner trumfes av empiriske funn. I løpet av de siste tiårene har det kommet mye forskning som ser på konsekvensene av de ulike ordningene i den norske familiepolitikken, ofte med fokus på hva de har hatt å si for likestilling i arbeidsmarkedet. Når man skal vurdere den empiriske forskningen er det viktig å skille mellom studier som dokumenterer en sammenheng mellom for eksempel fødselspermisjon og kvinners arbeidstilbud (korrelasjonsstudier) og studier som dokumenterer *årsakssammenhenger*

⁴ Det er flere studier som har forsøkt å teste om arbeidsgiver diskriminerer mot kvinner i ansettelsesprosesser. Resultatene er ikke entydige. En oppsummering av flere eksperimentelle studier fra Nord-Amerika og Europa konkluderer med at arbeidsgiver diskriminerer mot kvinner (Riach og Rich, 2002). Men en nyere studie fra Sverige viser ingen tegn på diskriminering mot kvinner i ansettelsesprosesser i Sverige (Carlsson *et al.*, 2014). Dette kan tyde på at nordiske arbeidsgivere ikke bedriver utstrakt statistisk diskriminering mot kvinner.

⁵ I tillegg til å øke likestillingen i arbeidslivet har de to viktigste familiepolitiske målene vært å øke fertiliteten og å legge til rette for barnets beste.

mellom fødselspermisjon og kvinners arbeidstilbud (kausalitetsstudier). Dersom en korrelasjonsstudie finner at kvinner som tar ut lengre fødselspermisjon også har lavere arbeidstilbud enn andre kvinner betyr ikke dette nødvendigvis at fødselspermisjon fører til lavere arbeidstilbud. Det kan for eksempel være motsatt; at kvinner som har mindre muligheter på arbeidsmarkedet velger å ta ut lengre fødselspermisjon. Eller det kan være noe helt annet med disse kvinnene som fører til at de både tar ut lengre fødselspermisjon og har lavere arbeidsmarkedsdeltakelse.

Kausalitetsstudier benytter statistiske metoder som er utviklet for å isolere og identifisere årsakssammenhengene bak den observerte samvariasjonen. En typisk fremgangsmåte er å benytte seg av reformer i de familiepolitiske ordningene som førte til en mer eller mindre tilfeldig variasjon i hvem som fikk tilgang til ordningen. For eksempel ble betalt fødselspermisjon på 18 uker innført for alle mødre som fødte etter 1. juli 1977. Mødre til barn som ble født før denne datoen fikk ikke tilgang til lønnet fødselspermisjon. Det er relativt tilfeldig om man fødte rett før eller rett etter ordningen ble innført. Det betyr at den variasjonen i bruk av fødselspermisjon som reformen førte til ikke er knyttet til mødrenes bakgrunn eller egne valg. Hvis vi finner at de som fødte rett etter at ordningen ble innført reduserte sitt arbeidstilbud relativt til de som fødte rett før ordningen ble innført, så må det skyldes forskjellen i tilgangen til lønnet fødselspermisjon. På denne måten kan en slik studie identifisere årsakssammenhengen mellom lønnet fødselspermisjon og mødres arbeidstilbud.

I dette notatet gjennomgår vi de empiriske funnene på effektene av de norske familiepolitiske ordningene på likestilling i arbeidslivet, nesten utelukkende med fokus på studier som identifiserer årsakssammenhenger.⁶ Som mål på likestilling i arbeidslivet har studiene fokusert på resultatlikhet. Vår oppsummering vil derfor begrense seg til effektene av familiepolitikk på resultatlikhet i arbeidslivet: Kvinners yrkesdeltakelse, yrkesvalg og lønn relativt til menns.⁷

De familiepolitiske ordningene vi gjennomgår i notatet er lønnet fødselspermisjon, pappaperm, kontantstøtte, aleneforsørgerordningen og subsidiering av barnehage. Fordi mor *de facto* tar hoveddelen av permisjonsordninger som ikke er reservert for far, så vil lønnet

⁶ Notatet bygger på vår tidligere artikkel om samme tema i *Nytt Norsk Tidsskrift* (Johnsen og Løken, 2013).

⁷ 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 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.

fødselspermisjon, kontantstøtte og aleneforsørgerordningen øke mors tid hjemme med barn. Pappaperm og subsidierte barnehageplasser fungerer i motsatt retning, og mors tid frigjøres til lønnsarbeid.

De empiriske studiene viser at lønnet fødselspermisjon ikke har ført til at mødre har redusert sitt arbeidstilbud på lang sikt. Dette gjelder for alle utvidelsene av lengden på fødselspermisjonen som hittil er implementert. Likevel er det slik at ordninger som bidrar til å holde mor hjemme utover lengden på fødselspermisjonen har en negativ effekt på likestilling i arbeidslivet. Både kontantstøtten og aleneforsørgerordningen reduserer kvinners arbeidstilbud på kort og lang sikt. Empirien er delt når det gjelder effekten av subsidiert barnehage på kvinners arbeidstilbud. Men under dagens institusjonelle rammeverk, der det blant annet er lite tilgang på dagmammaer og andre uformelle former for barnepass, tyder empirien på at subsidiert barnehage kan øke mødres arbeidstilbud. Dette gjelder spesielt i overgangen etter at fødselspermisjonen har løpt ut og barnet ennå ikke har blitt tilbudt en barnehageplass.

Forskningen har ikke klart å vise at pappaperm har bidratt til å øke mors arbeidstilbud utover det at mor returnerer litt tidligere til jobb fordi far tar noe av permisjonen. En studie finner en negativ effekt av pappaperm på fedres langsiktige inntekt, men det er fremdeles lite som tyder på at pappaperm har bidratt til å redusere mors spesialisering i hjemmet når permisjonen løper ut.

Dersom man ønsker en familiepolitikk som enda bedre legger til rette for kvinners deltakelse i arbeidslivet så er implikasjonene fra forskningen tydelig: Kontantstøtten bør legges ned, og det bør stilles sterkere arbeidskrav knyttet til aleneforsørgerordningen. Samtidig bør det være et mål å tilby alle barnehageplasser umiddelbart etter at fødselspermisjonen har utløpt, spesielt ved at barnehagetilbudet for 1-2 åringer forbedres. Det er lite som tyder på at en reduksjon i fødselspermisjonens lengde vil øke kvinners arbeidstilbud. Det samme gjelder for en økning av pappapermen.

Samtidig finnes det klare begrensninger for hvilke svar kvasi-eksperimentelle studier kan gi oss. Dersom familiepolitikken virker over tid ved at den påvirker normer og holdninger til både arbeidstakere og arbeidsgivere, så vil dette være vanskelig å vurdere i et kvasi-eksperimentelt rammeverk. Tilsvarende vil effekter av familiepolitikken som påvirker alle arbeidstakere, for eksempel ved at lengre fødselspermisjoner gir arbeidsgiver incentiver til å ansette menn heller kvinner, være noe som kvasi-eksperimentelle studier i få tilfeller vil kunne gi klare svar rundt. Eventuelle forslag til hvordan familiepolitikken bør se ut for best

mulig å tilrettelegge for likestilling i arbeidslivet må derfor til en viss grad bygge på tolkninger av den tilgjengelige empirien og på teoretiske argumenter. Å skille effekten av politikken fra generelle trender i samfunnet er svært utfordrende. Men det at lengre fødselspermisjon teoretisk sett gir arbeidsgiver insentiver til å diskriminere mot kvinner, og fedrekvoten motvirker dette er viktige argumenter for å beholde lengden på fødselspermisjonen og opprettholde fedrekvoten.

Status for likestillingen i det norske arbeidslivet er at kvinner i gjennomsnitt deltar i arbeidslivet i like stor grad som menn, men at det gjenstår noen ulikheter spesielt på toppen av karrierestigen. Kvinner jobber i mye større grad deltid, og Norge har heller ikke kommet spesielt langt når det gjelder andelen kvinnelige ledere eller lønnsvinnere. Vi argumenterer for at en av årsakene både til at kvinner jobber mye deltid og at kvinner i liten grad har inntatt toppen av arbeidslivet kan være liten fleksibilitet i de norske familiepolitiske tiltakene. Både deltidsarbeid og den lave andelen kvinnelige ledere kan henge sammen med at barnehagetilbudet i hovedsak er et tilbud innen den klassiske arbeidsdagen fra 8 til 16, og at dette ikke legger til rette for å jobbe i stillinger som krever innsats også utover den regelmessige arbeidsdagen. De mest målrettede tiltakene mot dette vil være å legge til rette for barnepass også i perioden utenfor 7-17 eller å subsidiere andre former for hjelp i hjemmet der kvinner i dag bærer hovedbyrden av husarbeidet (hjelp til innkjøp, matlaging, rengjøring, etc.).

Resten av notatet er organisert på følgende vis: I avsnitt 2 beskriver vi kort noen av dagens viktigste familiepolitiske tiltak. Avsnitt 3 er en systematisk gjennomgang av kvasi-eksperimentelle studier på effekten av norske familiepolitiske tiltak på kvinners sysselsetting. I avsnitt 4 oppsummerer vi konklusjonene fra den kvasi-eksperimentelle forskningslitteraturen. Vi spekulerer også rundt konsekvensene av den totale pakken av familiepolitiske tiltak på bakgrunn av den generelle empirien og sammenlikninger mellom land med ulike former for familiepolitikk. Til slutt kommer vi med forslag til hvordan familiepolitikken bedre kan legge til rette for kvinners karriere og sysselsetting i avsnitt 5.

2. Dagens familiepolitikk

I Norge har vi i dag et tredelt system for fødselspermisjon. 10 uker er reservert for mor rundt fødselen, 10 uker er reservert for far og resten kan deles mellom mor eller far. Totalt har mor

og får rett på 49 uker med 100 % lønnskompensasjon eller 59 uker med 80 % lønnskompensasjon. For å ha rett på fødselspenger må man ha vært yrkesaktiv i minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen og tjent minst halvparten av grunnbeløpet i folketrygden. Man har også rett på opptil ett år ubetalt permisjon per forelder utover den betalte permisjonen. Det var i 1977 at dagens system med rett til betalt fødselspermisjon for alle arbeidende mødre ble innført. Da hadde mødre rett på 18 uker betalt permisjon. Fra 1987-1993 økte regjeringen årlig permisjonen slik at den i 1993 var på 35 uker. I tillegg ble fedrekvoten på 4 uker innført i 1993. Fedrekvoten ble ekspandert på 2000-tallet og var oppe i 14 uker i 2014, men ble så redusert til 10 uker fra 2015 etter regjeringsskifte til borgerlig regjering i Norge i 2014.

I Norge har man rett på kontantstøtte når barnet er 13-23 måneder (maksimalt 11 måneder). Utbetalingen er et fast beløp på 6000 i måneden. Man kan kun ta ut kontantstøtte hvis man ikke bruker barnehage, men i motsetning til reglene for fødselspenger man har tillatelse til å jobbe selv og benytte uformell barnepass. Ordningen ble innført i 1998, frontet av Kristelig Folkeparti, og har vært revidert noe i forhold til satser og alder på barnet, men grunnprinsippet er det samme i dag som da den ble innført.

Aleneforsørgerstønader skal i følge NAV sikre inntekt for de som har aleneomsorg for barn og bidra til at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Man har rett på denne stønaden hvis man er ugift, skilt eller separert og er alene om omsorgen for barnet. Den viktigste stønaden er overgangsstønaden. Den kan gis i opptil tre år så lenge man har barn under 8 år. For å få stønaden må man være i aktivitet. Hvis barnet er over ett år må man jobbe eller studere minst deltid. Hovedaspektene ved reglene rundt aktivitetskrav ble innført i 1998. Før dette var det ubegrenset med stønad til barnet ble 10 år og ingen aktivitetskrav.

God dekning av subsidierte barnehageplasser har vært et viktig familiepolitisk tiltak i Norge. Den første store ekspansjonen av offentlig subsidierte barnehageplasser fant sted på 1970- og 1980-tallet, da for 3-5 åringer. Senere ble barnehagedekningen for 1-2 åringer ekspandert på 2000-tallet. I 2014 var barnehagedekningen for 3-5 åringer på 96.6 %, mens deknningen for 1-2 åringer var på 80.1 %.⁸ Som følge av kraftig subsidiering betaler foreldre maks 2 480 NOK per måned per barn i barnehage (per 1.1.2015). Barnehagene i Norge følger barnehageloven som inneholder krav til minimumsbemanning og krav til innhold og oppgaver utført av barnehagene. Man har lovfestet rett på barnehageplass i kommunen man bor høsten etter at barnet fyller ett år (1. september er den magiske grensen).

⁸ Tall fra ssb.no

Samfunnet bruker store ressurser på dagens familiepolitiske tiltak. Ifølge statsbudsjettet for 2016 koster foreldrepenger 20 milliarder i året. I tillegg bruker det offentlige 1.5 milliarder på kontantstøtten og 5.5 milliarder på overgangsstøtten. Subsidieringen av barnehageplasser koster det offentlige 38 milliarder i året (Kostra, 2013). Det er verdt å ha i bakhodet er at dette er overføringer fra de som ikke har barn til de som har barn. Fordi folk som får barn i gjennomsnitt har høyere utdanning og inntekt enn folk som ikke får barn (Dahl *et al.*, 2015) er familiepolitikken derfor en regressiv overføringspolitikk.

3. Effektene av familiepolitikken på mors arbeidstilbud

I denne delen av notatet gjennomgår vi forskningen på effekten av familiepolitikk på kvinners arbeidstilbud. Vi fokuserer på norske studier, men tar også med forskning fra andre land der det utfyller forskningen fra Norge. Vi har kun vurdert kausale studier som forsøker å identifisere den direkte effekten av familiepolitikk på kvinners arbeidstilbud. Kausale studier har sterke fordeler i at de gir klare og etterprøvbare svar som i liten grad bygger på subjektive fortolkninger. Ulempen med kausale studier er at de i hovedsak fanger opp kortsiktige effekter. I tillegg til de kortsiktige effektene kan familiepolitikken ha hatt langsiktige effekter som at normer og holdninger kan ha endret seg over, men disse er det vanskeligere å stadfeste eller avkrefte empirisk. Det samme gjelder tilfeller der familiepolitikken har en effekt som påvirker alle i arbeidsmarkedet, ikke bare de som får tilgang til ordningen. Det vil for eksempel være vanskelig å påvise hvordan familiepolitikken har påvirket likestillingen i arbeidslivet gjennom at fedrekvoten potensielt reduserer arbeidsgivers insentiver til å ansette menn i stedet for kvinner.

3.1 Lønnet fødselspermisjon

Fødselspermisjon gir nybakte foreldre rett til permisjon fra jobben. Som regel inkluderer fødselspermisjonsordningen retten til arbeidskontinuasjon, slik som i Norge. Flere studier viser at retten til å beholde jobben etter fødsel og permisjon bidrar til at mødre returnerer til jobb etter permisjonen (se for eksempel Rønsen og Sundstrøm, 1996, eller Waldfogel, 1998). Det er naturlig å anta kvinner vil måtte forlate arbeidet i den nærmeste perioden etter fødsel uansett om dette er en lovfestet rettighet eller ikke. Slik sett må lovfestet rett til lønnet fødselspermisjon av en viss lengde antas å ikke påvirke mødres arbeidstilbud.

Det er først når lengden på lønnet fødselspermisjon overstiger den perioden mor uansett ville vært borte fra arbeidet at lønnet fødselspermisjon kan antas å påvirke kvinners arbeidstilbud når permisjonens lengde. Jo lengre permisjon, jo lengre karriereavbrekk for mor. Fordi den norske fødselspermisjonen erstatter 100 % av arbeidsinntekten, så tar nesten alle norske mødre ut full fødselspermisjon. Dette fører naturligvis til at mødre reduserer sitt arbeidstilbud på kort sikt. Det store spørsmålet er hvorvidt det at mor tilbringer mer tid hjemme med barnet på kort sikt fører til at mor spesialisere seg mer i hjemmet og at dette reduserer mors arbeidstilbud også på lang sikt.

Det finnes to kausale studier som identifiserer effekten av lønnet fødselspermisjon i Norge på mors sysselsetting (Carneiro *et al.*, 2015; Dahl *et al.*, 2015) i årene etter at permisjonen løper ut. Noe overraskende finner begge studiene at økninger i lønnet fødselspermisjon ikke har hatt noen negativ effekt på mors sysselsetting: Kvinner som allerede er i arbeid og har tatt valget om å få barn, arbeider eller tjener ikke mindre på lang sikt selv om de tar en lengre heller enn kort fødselspermisjon. Selv om resultatene er overraskende stemmer de overens med resultatene fra studier fra andre land, som Sverige (Liu og Skans, 2010), Østerrike (Lalive *et al.*, 2014) og Tyskland (Scönberg og Ludsteck, 2014). En mulig grunn til lengre fødselspermisjon ikke skader kvinners yrkeskarriere på lang sikt er at nesten alle mødre tar ut hele fødselspermisjonens lengde, slik at arbeidsgiver ikke har grunnlag for noe stigma mot kvinner som tar ut mer fødselspermisjon enn andre.

Selv om kausalitetstudiene ikke finner noen negative langsiktige effekter av lengre fødselspermisjon kan det likevel ikke utelukkes at lengre fødselspermisjoner har en negativ innvirkning på likestilling i arbeidslivet. Når fødselspermisjonen blir lengre og mødre tar ut mesteparten av permisjonen så styrker dette insentivene for arbeidsgiver til å diskriminere mot kvinner i ansettelses- og forfremmelses-prosesser. Denne potensielle effekten av lønnet fødselspermisjon virker gjennom en generell likevektsmekanisme og kan derfor vanskelig studeres gjennom kausale studier.

3.2 Fedrekvoten

En teoretisk løsning på problemet med at lange fødselspermisjoner fører til disinsentiver for arbeidsgivere til å ansette kvinner er å reservere noe av permisjonen for fedre. Hvis permisjonen deles likt vil det ikke være disinsentiver til å hyre unge kvinner i fruktbar alder siden unge menn kan forventes å være borte fra jobbe like lenge.

Norge innførte en fedrekvote på 4 uker i 1993. Likevel skulle det gå over ti år før nesten alle fedre som hadde rett på permisjon tok permisjon. Dahl *et al.* (2014) viser at sosiale nettverk spilte en viktig rolle i å motivere menn til å ta ut fødselspermisjon. Menn som har en bror eller kollega som benyttet seg av fedrekvoten tar oftere ut fødselspermisjon selv, og dette er en viktig årsak til at bruken av fedrekvoten økte over tid. Dette kan tyde på at det var stigma knyttet til å ta permisjon for fedre, og at dette stigmaet har blitt redusert over tid.

Selv om fedrekvoten har ført til at far tar et avbrekk fra jobb er det lite som tyder på at den endret karrierene til hverken far eller mor. Cools *et al.* (2015) finner ingen effekt på hverken fedre eller mødres inntekt etter introduksjonen av fedrekvoten i Norge i 1993. En annen norsk studie (Rege og Solli, 2013) finner imidlertid at den norske fedrekvoten førte til en liten reduksjon i fars inntekt, men heller ikke de finner noen endring i mors sysselsetting eller inntekt. En evaluering av den svenske fedrekvoten finner heller ingen effekter på mor eller fars inntekt (Ekberg *et al.*, 2013). Disse funnene er ikke så overraskende gitt at studier ikke finner effekter av økt lengde på fødselspermisjonen på mors karriere; hvis det ikke er noen kortsiktige tap for kvinner av å ta mer permisjon så vil det ikke være noe rom for å bedre kvinners arbeidstilbud ved å tilby menn mer permisjon.. Men som tidligere nevnt kan det være at fedrekvoten reduserer arbeidsgivers grunnlag for statistisk diskriminering av kvinner i fertil alder. Denne effekten er teoretisk viktig, men ingen har klart å påvise eller avkrefte den i en kausal studie.

3.3 Kontantstøtten

Kontantstøtten er en utvidelse av fødselspenger. Men i stedet for å erstatte arbeidsinntekt gir kontantstøtten rett til bidrag etter en fast sats, noe som gjør den mer attraktiv for lavtlønte kvinner enn for høytlønte kvinner. Kontantstøtten fører til lengre avbrekk fra jobben enn det fødselspermisjonen gjør, og teoretisk sett vil dermed kontantstøtten føre til mer spesialisering i hjemmet og større kjønnsulikhet i arbeidslivet. I tillegg er opptaket av kontantstøtten mye lavere enn for fødselspermisjonen. Dette kan bidra til at kvinner som tar ut kontantstøtte møter et større stigma i arbeidslivet enn kvinner som kun tar ut fødselspermisjon.

For kontantstøtten ser vi at den empiriske litteraturen bekrefter de teoretiske prediksjonene. Innføringen av kontantstøtten i Norge førte til at mødre returnerte senere til arbeidslivet (Schöne, 2004) og har lavere deltagelse og inntekt opp til tre år etter at stønaden løper ut (Drange og Rege (2013)). Dog er denne effekten ikke signifikant etter at barnet blir 6 år, så det ser ikke ut til å slå ut i effekter for hele livsløpet. Finland har den mest sjenerøse

kontantstøtteordningen i Norden, og Kosonen (2014) bekrefter at kontantstøtten reduserer mødres yrkesdeltakelse og inntekt også der. Fordelingsmessig viser forskningen at den negative effekten av kontantstøtte på mors arbeidstilbud er større for innvandrere enn for andre (Naz, 2010).

3.4 Aleneforsørgerordningen

Aleneforsørgerordningen er et tiltak som er målrettet mot å redusere fattigdom blant aleneforsørger-familier. De aller fleste aleneforsørgere er kvinner. Teoretisk fører slike stønader til høyere marginalsatt på arbeid og dermed lavere sysselsetting for kvinner. Fordi veldig få alenemødre var i arbeid, ble aleneforsørgerordningen reformert i 1998. Det ble da knyttet arbeidskrav til stønaden, med mål om å få flere alenemødre i jobb. En evaluering viser at reformen var vellykket i så henseende: Flere alenemødre kom i jobb og fikk høyere lønn (Mogstad og Pronzato, 2012). Men blant alenemødrene som hadde gått lenge på overgangsstønnen var det flere som ikke kom seg arbeid. Når de ikke klarte å kompensere stønadsreduksjon med økt arbeidsinntekt så medførte reformen at disse aleneforsørgerfamiliene fikk det økonomisk trangere. Imidlertid var det mange alenemødre som kompenserte for tapet av overgangsstønnen ved å motta andre sosiale velferdsordninger (Reiso, 2014). Alt i alt førte reformen i 1998 til at alenemødre fikk noe bedre tilknytning til arbeidsmarkedet. Men alenemødre har fortsatt mye lavere sysselsetting enn andre mødre.

3.5 Barnehage

Subsidiert barnehage har som mål å tilby rimelig barnepass av høye kvalitet for å legge til rette for både barnets utvikling og foreldrenes yrkesdeltakelse. Tilgangen på subsidiert barnepass vil teoretisk sett kunne sørge for at kvinner lettere kan arbeide mens barna er i førskolealder. Størrelsen på denne teoretiske effekten avhenger imidlertid av hvilke alternative former for barnepass som eksisterer i markedet. Når arbeidende mødre har tilgang på uformell barnepass (dagmamma, besteforeldre) vil ikke flere formelle barnehager nødvendigvis øke kvinners sysselsetting. Barnehageplasser kan også ha ulik effekt på likestilling i arbeidslivet avhengig av om de blir gjort tilgjengelig for yngre eller eldre førskolebarn. For yngre barn er sannsynligvis mor det primære alternativet til at barnet passes i barnehage, og da vil også en økning i tilgang på plasser kunne føre til at mødre kommer tidligere tilbake i jobb.

Litteraturen finner blandete effekter av subsidiering av barnehage på mors sysselsetting. Havnes og Mogstad (2011) finner at ekspansjonen av barnehageplasser for 3-6 åringer på 1970-tallet ikke påvirket kvinners arbeidstilbud. De mødrene som allerede arbeidet må dermed ha benyttet seg av uformelle former for barnepass før barnehageplassene ble tilgjengelig. Siden 1970-tallet har vi opplevd en videre ekspansjon av barnehagetilbudet. Spesielt har tilbudet for 1-2 åringer økt kraftig på 2000-tallet. Andresen og Havnes (2014) finner at denne ekspansjonen førte til at mødre kom tidligere tilbake i jobb. Dette viser at barnehage kan øke kvinners sysselsetting når det ikke er et utbredt tilbud av uformell barnepass i markedet. Men Andresen og Havnes finner at den positive effekten først og fremst inntreffer når barna er små. På lang sikt er det liten forskjell på arbeidstilbudet til mødre som fikk barnehageplass når barnet var 1-2 år og mødre som fikk barnehageplass først når barnet hadde fylt 3 år. Barnehageplasser for 1-2 åringer bidrar dermed først og fremst til å få mødre tidligere tilbake i arbeid og har ikke tydelige konsekvenser for arbeidskarrieren på lang sikt. Sånn sett passer forskningsfunnene vel med funnene fra fødselspermisjon. I Norge virker det som at det å være ute av arbeidslivet i lengre perioder etter å ha fått barn har få konsekvenser for arbeidskarrieren på lang sikt. Gitt at man returnerer til arbeidslivet etter fødsel fortsetter de fleste på samme inntektsprofil uavhengig av om de har vært ute av arbeidslivet i kortere eller lengre perioder.

4. En vurdering av familiepolitikken i sin helhet

De kvasi-eksperimentelle studiene av norsk familiepolitikk gir oss noen klare svar. Kontantstøtten reduserer likestillingen ved at kvinner reduserer sitt arbeidstilbud og får en lavere inntektsutvikling på lang sikt. Disse negative effektene er større for lavt utdannede kvinner og innvandrere, som også er grupper der likestillingen i arbeidslivet allerede er mindre enn for andre. Tilsvarende bidrar aleneforsørgerordningen til at alenemødre jobber mindre. Subsidiering av barnehageplasser kan bidra til mer likestilling i arbeidslivet. Dette gjelder spesielt for en utvidelse av tilbudet til små barn, der mødre ofte «faller mellom to stoler» i perioden etter at fødselspermisjonen er over og barnet ennå ikke har blitt tilbudt en barnehageplass. Imidlertid virker det som om å utvide barnehagetilbudet i situasjoner der det allerede eksisterer andre uformelle muligheter for barnepass ikke vil bidra til å øke kvinners arbeidstilbud. Lønnet fødselspermisjon og utvidelser av denne virker ikke å ha redusert

mødres arbeidstilbud. I lys av dette er det kanskje ikke overraskende at studiene ikke finner klare tegn på at fedrekvoten har økt likestillingen i arbeidsmarkedet.

Som nevnt er det noen svar som kausale studier ikke kan gi oss. Familiepoltikken kan tenkes å påvirke likestillingen i arbeidslivet på lang sikt gjennom å endre normer og holdninger. Ikke minst kan familiepoltikken påvirke arbeidsgivers insentiver til å ansette kvinner eller menn, og denne generelle effekten kan ikke isoleres i en kausal studie fordi den påvirker alle i samfunnet, over tid. Familiepoltikk som øker mors tid hjemme etter fødsel gir arbeidsgiver sterkere insentiver til å ansette og forfremme menn heller enn kvinner, mens familiepoltikk som legger til rette for at barna skal passes av andre enn mor reduserer disse insentivene. En lang fødselspermisjon kan dermed bidra til å hindre kvinner i å klatre i karrierestigen, mens fedrekvote og subsidiering av barnehage potensielt kan motvirke dette.

Empirisk er det vanskelig å svare på de helhetlige effektene av den norske familiepoltikken. Fordi kausale studier nettopp er designet for å isolere enkelteffekter er de uegnet til å analysere den totale effekten av «pakken» av ulike familiepoltiske ordninger. For å drøfte den totale effekten av familiepoltikken må forskerne dermed ty til sammenlikninger mellom land med ulik familiepoltikk. Slike studier finner at land med generøs familiepoltikk ofte har en høy grad av likestilling i arbeidslivet. Dette må imidlertid ikke forveksles med bevis for at generøs familiepoltikk fører til mer likestilling i arbeidslivet.⁹

Hvis man ser på status for likestillingen i arbeidslivet i Norge er det generelle bildet positivt. Norge ligger sammen med de andre nordiske landene på toppen når det gjelder kvinners sysselsetting relativt til menn. Dette gjelder spesielt dersom man sammenlikner sysselsettingsraten til kvinner med barn i førskolealder. Det er mye som kan tyde på at familiepoltikken har lyktes i å bidra til å inkludere kvinner med unge barn i arbeidslivet.

Samtidig skjuler det seg klare kjønnsforskjeller bak sysselsettingssuksessen. 35 % av alle sysselsatte kvinner jobber deltid mens det tilsvarende tallet for menn kun er 14 %.¹⁰ Kvinner jobber også mindre overtid enn menn. Derfor er det heller ikke overraskende at kvinners gjennomsnittlige årlige bruttoinntekt kun er 326 400 kr mot 487 800 kr for menn.¹¹ Og kjønnsforskjellene er spesielt store på toppen av karrierestigen. Norge ligger langt ned på

⁹ 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.

¹⁰ ssb.no (tall fra 2013).

¹¹ *Ibid.*

listen av OECD-land når det gjelder andel kvinner i lederstillinger. World Economic Forum rangerer Norge på en 58. plass når det gjelder likestilling i form av kvinner i lederstillinger og viktige posisjoner i arbeidslivet (2013). Blant norske ledere er kun 36 % kvinner.¹² Jo høyere lederstillinger, jo mer ujevn blir kjønnsfordelingen. Kun 16 % av daglige ledere i aksjeselskap er kvinner.¹³

Tilsvarende finnes store forskjeller i yrkesvalgene til norske kvinner og menn. Spesielt påfallende er det at kvinner oftere jobber i offentlig sektor. 70 % av ansatte i offentlige sektor er kvinner.¹⁴ Denne sektorsegregeringen mellom kvinner og menn har blitt koblet til de generøse familiepolitiske ordningene. Nielsen *et al.* (2004) argumenterer for at offentlig sektor representerer en tryggere arbeidsplass med bedre tilrettelegging for småbarnsmødre. Kostnaden kommer i form av lavere lønn sammenliknet med privat sektor. Forskerne finner at kvinner bytter fra privat til offentlig sektor når de planlegger å få barn.¹⁵ Et annet interessant funn er at kvinner i privat sektor som får barn opplever en dårligere lønnsutvikling mens dette ikke er tilfelle for kvinner ansatt i offentlig sektor. Siden lønnen er lavere i offentlig sektor enn i privat sektor bidrar sektorsegregering til at vi får færre kvinner på toppen av lønnspyramiden.

Flere har argumentert for at en lang fødselspermisjon kan føre til et glasstak i arbeidslivet, i form av at få kvinner klatrer til topps og inn i lederstillinger. Arumpalam *et al.* (2007) og Albrecht *et al.* (2015) viser at land med generøs familiepolitikk har et relativt høyere lønnsgap mellom kvinner og menn på toppen av inntektsfordeling. Datta Gupta *et al.* (2008) mener at lengre fødselspermisjoner er mer skadelig for høyt utdannede kvinner og kvinner ansatt i privat sektor. Kombinasjonen av et glasstak i arbeidslivet og kvinners seleksjon inn i offentlig sektor kan være en del av forklaringen på hvorfor vi har så få kvinnelige ledere i Norge.

5. Framtidens familiepolitikk

I dette avsnittet kommer vi med et forslag til hvordan familiepolitikken bedre kan legge til rette for kvinners arbeidsdeltakelse og karriere. Vi fokuserer på tiltak som er målrettet mot områder der likestillingen i arbeidslivet har blitt hengende etter. Forslagene bygger på

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Dette funnet bekrefte av en senere studie (Datta Gupta *et al.*, 2008).

konklusjonene fra gjennomgangen av den empiriske forskningen på kausale effekter av den eksisterende familiepolitikken. I tilfeller der vi vet mindre om de kausale effektene vil vi dra veksler på empiriske korrelasjonsstudier og hvilke effekter økonomisk teori predikerer at den aktuelle familiepolitiske ordningen vil ha.¹⁶

For å øke kvinners arbeidsdeltakelse generelt er det noen forslag som gir seg selv på bakgrunn av den empiriske forskningen. For det første bør kontantstøtten fjernes. Tilsvarende bør støtten til aleneforsørgere knyttes til klare arbeidskrav. Begge disse tiltakene vil være kostnadsbesparende for det offentlige. Staten vil spare 1,5 milliarder i året på å kutte kontantstøtten, og det vil også være mulig å kunne spare inn noen av de 5,5 milliardene som staten årlig bruker på overgangsstøtten. I tillegg vil det komme økte skatteinntekter til statskassen som følge av at kutt i kontantstøtten og strengere arbeidskrav for aleneforsørgere vil sørge for at flere mødre deltar i arbeidslivet. Utfordringen for det offentlige vil være å sørge for at tiltakene ikke fører til mer barnefattigdom, spesielt blant barn av aleneforsørgere.

I tillegg til å kutte kontantstøtten bør det legges til rette for en strømlinjeformet overgang mellom fødselspermisjon og barnehage. Her er det i dag et hull i familiepolitikken som bør tettes. Dersom kontantstøtten fjernes vil det øke småbarnsforeldres finansielle utfordringer i perioden etter at fødselspermisjonen har løpt ut og barnet har blitt tilbudt en barnehageplass. Flere barnehageopptak i året vil bedre på dette. Men det er usikkert om en utbedring av barnehage tilbudet for 1-2 åringer totalt sett vil øke eller redusere offentlige utgifter. En barnehageplass for en 0-2 åring koster staten mellom 154 000 kr og 189 000 kr i tilskudd per år.¹⁷ Tiltaket vil føre til at flere mødre jobber mer, men skatteinntektene fra dette vil høyst sannsynlig ikke tilsvare utlegget som kreves. Samfunnsøkonomisk er det større sannsynlighet for at tiltaket vil lønne seg. Den totale kostnaden (offentlig pluss privat) ved en barnehageplass for 0-2 åringer er beregnet til mellom 196 000 kr og 227 000 kr.¹⁸ For alle mødre med en årsinntekt over dette vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at hun velger barnehage heller enn å være hjemme med ettåringen i ubetalt permisjon.

Dersom kontantstøtten fjernes og barnehage tilbudet til 1-2 åringer forbedres vil det mest sannsynlig øke småbarnsmødres arbeidsdeltakelse på kort sikt mens barna er små. Det er

¹⁶ Våre forslag er basert på hvilke tiltak vi mener bedre vil legge til rette for kvinners karriere og yrkesdeltakelse, spesielt på områder der vi i dag henger etter med tanke på likestilling i arbeidslivet. Det må ikke glemmes at familiepolitikken også har andre viktige formål, spesielt når det gjelder hensyn til barns velferd og utvikling. En helhetlig familiepolitikk bør utformes slik at den også tar hensyn til dette.

¹⁷ Lunder og Aastvedt, 2012.

¹⁸ *Ibid.*

imidlertid ikke noe som tyder på at det vil ha stor betydning for mødres karriere på lang sikt. Men fjerning av kontantstøtte til fordel for mer barnehage har noen klare fordelingsmessige fordeler. Bruken av kontantstøtte er mest utbredt blant kvinner med lavt utdanningsnivå og blant innvandrere. Dette er blant disse gruppene at likestillingen i arbeidslivet er dårligst.¹⁹

Utenom fjerning av kontantstøtten og økning av barnehage tilbudet for 1-2 åringer er det vanskelig å se tiltak i eksisterende familiepolitikk som vil ha betydelige positive effekter på mødres sysselsetting. Den empiriske forskningen finner ingen tegn på at lengre fødselspermisjoner fører til mindre likestilling i arbeidslivet. Samtidig finnes det potensielle virkninger av fødselspermisjon som kan redusere likestillingen i arbeidslivet. Disse er vanskelige å teste empirisk, men vi mener de gir grunnlag for å argumentere for at fødselspermisjonen ikke bør økes utover sitt nåværende nivå.

I stedet bør man heller legge til rette for at kvinner kan velge bort deler av fødselspermisjonen. Et konkret forslag er at fødselspermisjon kan byttes mot tidligere barnehageplass fra og med barnet er 9 måneder gammelt.²⁰ Denne muligheten vil neppe bli brukt av mange, men kan være viktig for kvinner som har karrierer der det er viktig å ikke være for lenge borte fra arbeidet, for eksempel kvinner i lederstillinger. En slik ordning vil være lønnsom for det offentlige siden en barnehageplass for 0-2 åringer koster det offentlige mellom 154 000 kr og 189 000 kr i året²¹ samtidig som 100 % dekning av mors inntekt under fødselspermisjonen vil komme på mer enn dette. Spesielt vil forskjellen blir stor for de kvinnene som mest sannsynlig vil bruke denne ordningen. For å hindre at foreldre kun bytter bort fedrekvoten mot tidligere barnehageplass kan lovforslaget tilpasses slik at muligheten kun gjelder den ikke-kvoterte delen av fødselspermisjonen. Den spesifikke utformingen av dette politikkforslaget bør kunne bygge på erfaringer fra Danmark der 19 % av alle 0-1 åringer går i barnehage, mot kun 3 % i Norge.

Fedrekvoten har vært et viktig tiltak for å få fedre til å ta permisjon, men det er lite som tyder på at en økning av kvoten vil øke mødres arbeidsdeltakelse. Men fedrekvoten har ført til at menn bidrar mer på hjemmebane (Finseraas og Kotsadam, 2011), noe som også er viktig i et

¹⁹ Samtidig vet vi at barn av innvandrere og lavt utdannede mødre gjør det bedre senere i livet dersom de går i barnehage i stedet for å bli passet hjemme noe som gir enda et argument for å fjerne kontantstøtten (Havnes og Mogstad, 2014).

²⁰ Her er det også viktig å ta hensyn til barnets beste. Forskning tyder på barnets utvikling har godt av at mor tar hovedomsorgen i de første månedene av barnets liv (Carneiro *et al.*, 2015). Men fra rundt 6 måneder finner man ingen forskjell i barns kognitive utfall om det er mor eller andre omsorgspersoner som passer barnet. Dette finner man både i Norge (Dahl *et al.*, 2015) og i en rekke andre land (se oversikt i Dahl *et al.*, 2015).

²¹ Det er mulig kostanden blir noe høyere hvis man trenger litt høyere bemanning for de aller minste barna.

likestillingsperspektiv. Hvis fedrekvoten bidrar til å utjevne spesialiseringen i hjemmet kan det på sikt bidra til mer likestilling i arbeidslivet. Igjen er dette vanskelig å fange opp i kausale studier, men denne potensielle effekten gjør at vi ikke vil foreslå en reduksjon i fedrekvoten.

Mye av den gjenværende kjønnsulikheten i det norske arbeidslivet er på toppen av karrierepyramiden. Her mener vi at familiepolitikken har potensiale til å skape endringer. Her finnes det imidlertid få kausale forskningsfunn å støtte seg på. Våre forslag bygger derfor på vår fortolkning av den tilgjengelige empirien. En tydelig tendens er at kvinner jobber mer deltid, færre kvelder og mindre overtid enn menn. For å gjøre karriere kreves det ofte at man kan jobbe utover standard arbeidstid og at man i noen perioder må jobbe mer enn i andre. Dagens familiepolitikk legger i liten grad til rette for dette.

En mulighet er å legge til rette for barnepass også i perioden utenfor den klassiske arbeid dagen fra 8 til 16. Dette vil være nyttig både for kvinner og menn som behøver muligheten til å jobbe overtid i perioder og kvinner som jobber i turnus. En tredjedel av arbeidsstyrken oppgir å ha normal arbeidstid utenom mandag-fredag 8-16 (ssb.no) så dette tiltaket kan være viktig for mange. Det er flere studier som tyder på at fleksible barnepassordninger kan bidra til å øke mødres arbeidstilbud. Johnsen (2015) finner at når bestemor går av med pensjon så øker sannsynligheten for at datteren jobber heltid heller enn deltid, og mye tyder på at det skyldes at bestemor kan bidra med barnepass. Dersom besteforeldres barnepass kan øke døtrenes arbeidstilbud til tross for at vi allerede har en høy barnehagedekning så må dette skyldes en mer fleksibel form for barnepass. Mulige politiske virkemidler for å øke tilgjengeligheten av barnepass utenfor arbeidstiden er å tilby barnehage også i tidsrommet utenfor 7-17 eller å subsidiere andre former for barnepass (hjelp hjemme, hjelp til levering/henting i barnehagen).

I tillegg til barneomsorg finnes også andre former for husarbeid der kvinner bærer størsteparten av byrden. Med bakgrunn i teorien om at spesialisering i hjemmet fører til mindre likestilling i arbeidslivet kan man argumentere for at staten kan føre tiltak som bidrar til mindre spesialisering også her. En mulighet er å subsidiere annen type hjelp i hjemmet (innkjøp, vaskehjelp). I Sverige har man innført 50 % fradrag på skatten ved innkjøpt av tjenester til hjelp i hjemmet (den såkalte RUT-ordningen). Denne ordningen har ført til høyere arbeidsdeltakelse for kvinner, men forskningen har hittil ikke kunnet se på hvorvidt den også har bidratt til flere kvinner i lederstillinger (Hallden og Stenberg, 2013).

Både tilgang på barnepass utenom normal arbeidstid og subsidiering av kjøp av tjenester i hjemmet er tiltak som øker fleksibiliteten i det familiepolitiske systemet. Mulige positive konsekvenser er at færre jobber deltid, at det blir enklere å ta imot stillinger med ubekvem arbeidstid og potensielt at det blir enklere for kvinner å satse på en karriere. Om tiltakene totalt sett vil føre til en økning eller reduksjon i offentlige utgifter er vanskelig å si og avhenger av om mødres arbeidstilbud og inntekt økes i så stor grad at skatteinntektene oppveier for de offentlige utgiftene til tiltakene. Samtidig er det tiltak som er målrettet mot å bedre legge til rette for at kvinner kan satse på en karriere. Dersom vi legger til grunn at evner og talent er noenlunde likt fordelt mellom kjønnene vil det samfunnsøkonomisk være lønnsomt å forbedre kjønnsbalansen blant ledere og i andre viktige stillinger. Sverige har som nevnt innført subsidier på tjenester i hjemmet, og enkelte svenske kommuner tilbyr også barnepass utenom normal arbeidstid. Før man innfører liknende tiltak i Norge vil det være hensiktsmessig å lære av de svenske erfaringene med disse ordningene.

Tabell 1: Liste over mulige tiltak

Denne tabellen gir en oppsummering av mulige tiltak i familiepolitikken som kan bedre likestillingen i arbeidslivet. Disse tiltakene er diskutert i del 5.

Tiltak	Råd
Kontantstøtte	- Fjernes
Aleneforsørgerordningen	- Klare arbeidskrav
Fødselspermisjon	- Bør ikke forlenges - Mulig å bytte fødselspermisjon f.o.m. barnet er 9 måneder mot barnehageplass
Fedrekvote	- Bør beholdes
Barnehage	- Flere opptak i året (sømløs overgang mellom fødselspermisjon og barnehage) - Mulighet for barnehageplass f.o.m. barnet er 9 måneder - Muligheter for pass utenom standard åpningstid
Andre tiltak	- Subsidiering av tjenester i hjemmet som tradisjonelt utføres av kvinner

6. Referanser

- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P., og Vroman, S. (2015), Parental leave and the glass ceiling in Sweden, *Research in Labor Economics*, 41, 89-114.
- Andresen, M.E., og Havnes, T. (2014), Women and children first? Labor market effects of universal child care for toddlers, Working Paper.
- Angelov, N., Johansson, P., og Lindahl, E. (2013), Is the persistent gender gap in income and wages due to unequal family responsibilities?, *IZA Discussion Papers* 7181.
- 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.
- Becker, G. (1981), *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- 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.
- Carlsson, R., Agerström, J., Björklund, F., Carlsson, M., og Rooth, D. O. (2014), Testing for Backlash in Hiring: A Field Experiment on Agency, Communion and Gender, *Journal of Personnel Psychology*, 13, 204-214.
- Carneiro, P., Løken, K. V., og Salvanes, K. (2015), A flying start? Maternity leave and long run outcomes of children, *Journal of Political Economy*, 123, 365-412.
- Cools, S., Fiva, J.H., og Kirkebøen, L.J. (2015), Causal effects of paternity leave on children and parents, *Scandinavian Journal of Economics*, 117, 801-828.
- Dahl, G., Løken, K.V., og Mogstad, M. (2014), Peer effects in program participation, *American Economic Review*, 104, 2049-2074.
- Dahl, G., Løken, K.V., Mogstad, M., og Salvanes, K. (2015), What is the case for paid maternity leave?, *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.
- 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.

- Drange, N., og Rege, M. (2013), Trapped at home: The effects of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career, *Labour Economics*, 24, 125-136.
- Ekberg, J., Eriksson, R., og Friebel, G. (2013), Parental leave — A policy evaluation of the Swedish “Daddy-Month” reform, *Journal of Public Economics*, 97, 131-143.
- Finseraas, H., og Kotsadam, A. (2011), The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave, *Social Science Research*, 40, 1611-1622
- Halldén, K., og Stenberg, A. (2013), The relationship between hours of domestic services and female earnings: Panel register data evidence from a reform, *IZA Discussion Papers* 7649.
- Havnes, T., og Mogstad, M. (2011), Money for nothing? Universal child care and maternal Employment, *Journal of Public Economics*, 95, 1455-1465.
- Havnes, T., og Mogstad, M. (2014), Money for nothing? Is Universal child care levelling The Playing Field?, *Journal of Public Economics*, 127, 100-114.
- Johnsen, J.V. (2015), *Work and Families: Four Essays in Applied Microeconomics*, University of Bergen, Bergen.
- Johnsen, J.V. og Løken, K. (2013), Ved veis ende: Har familiepolitikken spilt fallitt som likestillingsverktøy?, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1, 2013
- Kosonen, T. (2014), To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents, *BE Journal of Economic Analysis and & Policy*, 14, 817-848.
- Lalive, R., Schlosser, A., Steinhauer, A., og Zweimüller, J. (2014), Parental leave and mothers' careers: The relative importance of job protection and cash benefits, *Review of Economic Studies*, 81, 219-265.
- Liu, Q., og Skans, O.N. (2010), The duration of paid parental leave and children's scholastic performance, *BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10.
- Lundborg, P., Plug, E., og Rasmussen, A.W. (2014), Fertility effects on female labor supply: IV evidence from IVF treatments, *Working Paper*.
- Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2012), *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013*, TF-rapport nr. 308.

- Mogstad, M., og Pronzato, C., (2012), Are lone mothers responsive to policy changes
Evidence from a workfare reform in a generous welfare state, *Scandinavian
Journal of Economics*, 114, 1129-1159
- Naz, G. (2010), Effect of a family policy reform on immigrants' labor supply and earnings,
Labour, 24, 74-92.
- 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.
- Reiso, K. (2014), The effect of welfare reforms on benefit substitution,
NHH Discussion Paper No. 22/2014
- Rege, M., og Solli, I.F. (2013), The impact of paternity leave on fathers' future earnings,
Demography, 50, 2255-2277.
- Riach, P.A., og Rich, J. (2002), Field experiments of discrimination in the market place,
Economic Journal, 112, 480-518
- Rønsen, M., og M. Sundström (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.
- Schönberg, U., og Ludsteck, J. (2014), Expansions in maternity leave coverage and mothers'
labor market outcomes after childbirth, *Journal of Labor Economics*, 32, 469-505.
- Schøne, P. (2004) Labour supply effects of a cash-for-care subsidy, *Journal of Population
Economics*, 17, 703-727.
- 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.
- World Economic Forum (2013), *The Global Gender Gap Report 2013*, World Economic
Forum, Geneva.