



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1996:13

# Offentlige overføringer til barnefamilier

---

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon  
den 23. juni 1995.

Avgitt til Barne- og familiedepartementet 17. juni 1996.

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1996

*Til Barne- og familiedepartementet*

Ved kongelig resolusjon av 23. juni 1995 ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn fra 0 til 18 år. Barnefamilieutvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo 17. juni 1996

*Svein Longva* leder

*Agnes Andenæs*

*John G. Bernander*

*Hilde Bojer*

*Tor Arne Gangsø*

*Arvid Hallén*

*Margaret Eide Hillestad*

*Svein Konstali*

*Brit Prytz Lyngner*

*Sven Sandvik*

*Gerd-Liv Valla*

*Einar Bye*

*Jan Lyngstad*

*Erling Moe*

*Del I*  
*Innledning og leserveiledning*

## KAPITTEL 1

**Utvalgets mandat, sammensetting og arbeid****1.1 MANDAT OG SAMMENSETTING**

I Stortingsmelding nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen som ble lagt fram 8. juni 1995, varslet Regjeringen at den hadde vedtatt å nedsette et offentlig utvalg som skulle drøfte de offentlige overføringsordningene og tjenestetilbudet til barnefamilie. Utvalget ville bli bedt om å vurdere bl.a. de fordelingsmessige aspektene ved overføringsordningene, herunder barnetrygden, samt innvirkningen på yrkesdeltakelsen, særlig blant kvinner.

Ved kongelig resolusjon av 23. juni 1995 ble det nedsatt et utvalg, heretter kalt Barnefamilieutvalget, som ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal beskrive det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn fra 0 til 18 år, herunder barnetrygd, foreldre- og forsørgerfradrag i skatt, fødsels- og adopsjonspermisjon, tidskonto, barnehagesubsidier, senket skolestart, skolefritidsordningen m.m. Behovsprøvde ordninger skal også inngå. Utvalget skal ikke utrede utdanningsfinansieringsordningen. Det skal legges spesiell vekt på fordelingsvirkningene av skatt og overføringsordninger for familier henholdsvis med og uten barn, hvordan ordningene slår ut for ulike familietyper og hvordan de påvirker kvinners yrkesdeltakelse. Med utgangspunkt i en slik beskrivelse skal utvalget vurdere om endringer i overføringsordningene og tjenestetilbudet kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom ulike barnefamilier, og mellom familier med og uten barn, og hvordan dette virker inn på yrkesdeltakingen, særlig blant kvinner. Forslagene skal utredes innenfor eksisterende budsjettammer.»

Utvalget ble bedt om å avlegge sin rapport i mai 1996. I forståelse med Barne- og familiedepartementet ble fristen for å avgi rapport senere utsatt til juni 1996.

Utvalget fikk følgende sammensetting:

*Leder:*

- Adm. direktør Svein Longva, Oslo

*Medlemmer:*

- Adm. direktør John G. Bernander, Arendal
- Rådgiver Margaret Eide Hillestad, Oslo
- Seksjonssjef Svein Konstali, Lørenskog
- 1. amanuensis Hilde Bojer, Oslo
- Nestleder Gerd-Liv Valla, Oslo
- Stud. jur. Sven Sandvik, Tromsø
- Generalsekretær Tor Arne Gangsø, Oslo
- Nestleder Brit Prytz Lyngner, Bærum
- Direktør Arvid Hallén, Asker.

Barne- og familiedepartementet fikk fullmakt til å oppnevne ytterligere ett medlem, som skulle være en kvinnelig forsker. Departementet oppnevnte som utvalgets siste medlem:

– Forsker Agnes Andenæs, Oslo.

Utredningsleder Einar Bye, Kommunal- og arbeidsdepartementet og forsker Jan Lyngstad, Statistisk sentralbyrå ble oppnevnt som sekretærer for utvalget. Sekretariatet ble senere utvidet med underdirektør Erling Moe, Statens lånekasse for utdanning. Utvalget vil rette en takk til sekretariatet for effektivt og meget godt utført arbeid.

## 1.2 UTVIDELSE AV MANDATET

I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument nr 8:70 (1994-95) Forslag fra Stortingsrepresentantene Valgerd Svarstad Haugland, Solveig Sollie og Einar Steensnæs om å heve barnetrygdalderen til 18 år, uttalte familie-, kultur- og administrasjonskomitéen i Innst S nr 92 (1995-96):

«Når det gjelder utdanningsfinansieringsordningen viser komitéen til Budsjett-innst. S. nr. 12 for 1995-96 fra kirke-, undervisnings- og forskningskomitéen side 51, hvor flertallet i komitéen ber om at Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet etablerer en ordning med behovsprøvd fullstipendiering for elever under aldersskillet i videregående opplæring. Komitéen ber departementet medvirke til at det nedsatte Longva-utvalget tar dette med i sin vurdering.»

Stortinget sluttet seg til komitéens innstilling, og etter at saken hadde vært drøftet i Regjeringen, bestemte Barne- og familiedepartementet at Barnefamilieutvalget skulle gis følgende tilleggsmandat:

«Utvalget bes utrede en ordning med behovsprøvd fullstipendiering for elever under aldersskillet i videregående opplæring.»

## 1.3 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har i perioden august 1995 til juni 1996 hatt 13 møter og seminarer, hvorav 8 gikk over to dager. På seminarene har det deltatt innledere fra ulike fagmiljøer. En del forskere har skrevet tekstbidrag til utredningen. Disse er samlet som vedlegg til utredningen. Sekretariatet har besøkt bl.a. Socialministeriet og Socialforskningsinstituttet i København, Helse- og socialministeriet i Helsinki og Socialdepartementet i Stockholm.

Utvalget fikk et omfattende mandat. Det har ikke vært mulig å gå like grundig inn på alle ordninger som er nevnt i mandatet. Utvalget har valgt å konsentrere seg om kontantoverføringer, særlige skatteordninger for barnefamilier og subsidierte barnehageplasser. Utvidelsen av mandatet (se avsnitt ) gjorde det også nødvendig å gå relativt grundig inn på beskrivelse og vurdering av studiefinansieringsordningen for elever i videregående skole.

I tillegg til de ordningene som er nevnt særskilt i mandatet, er det en rekke andre overføringer og tjenester som er viktige for barn og barnefamilier. Dels dreier det seg om tjenester som alle nyter godt av en eller annen gang i løpet av livet (helsetjenester, utdanningstilbudet i grunnskolen og videregående opplæring), dels om ulike behovsprøvede ytelser (behovsprøvede trygdeytelser, bostøtte, sosialhjelp m.v.), men også ordninger som er innrettet mot mindre grupper med spesifikke behov.

Utredningen er konsentrert om de brede, generelle ordningene som treffer store grupper av familier med barn, for eksempel barnetrygden, skatteordninger for familier, permisjonsordninger for småbarnsforeldre og generelle omsorgs- og tilsyns-

ordninger for barn. Det er lagt mindre vekt på ordninger som er innrettet mot å dekke mer spesifikke behov hos barnefamiliene.

Utvalget viser også til at forskjellige spørsmål som berører barnefamiliene, er behandlet i andre sammenhenger. Eksempelvis ble ordninger for enslige forsørgere behandlet i St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen, spørsmålet om fedres permisjonsrettigheter ved fødsel er behandlet i NOU 1995: 27, og forslag til endringer i barneloven har vært på offentlig høring. Utvalget viser til den videre behandling av disse sakene, og har ikke gått nærmere inn på disse temaene. I den grad forslag fra utvalget berører de nevnte saksområdene, er imidlertid konsekvensene for berørte grupper av barnefamilier vurdert.

Utvalget har lagt stor vekt på å diskutere og avklare hvordan man kan sammenlikne ulike husholdningers økonomi. Flere av vedleggene til utredningen handler om dette. Utvalget har også lagt vekt på å få gjennomført en prinsipiell drøfting av overføringene til barnefamiliene. Her finnes også tekstbidrag i utredningens vedlegg.

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå ved forsker Iulie Aslaksen og førstekonsulent Thor Olav Thoresen har utført en rekke beregninger av proveny- og fordelingsvirkninger av såvel eksisterende ordninger, som av endringer i dagens ordninger og ellers bistått utvalget og sekretariatet gjennom hele arbeidet. Beregningene er gjort ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE.

Beskrivelsen av barnefamilienes situasjon ("*Befolkning og familiemønster*" i kapitlene 2-"*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i 5) bygger i stor grad materiale som tidligere har vært publisert i NOU 1993:17 Levekår i Norge og i publikasjonen Sosialt utsyn 1993 fra Statistisk sentralbyrå. Beskrivelsen er imidlertid fornyet og oppdatert ved hjelp av løpende statistikk og ved hjelp av spesialanalyser av denne statistikken.

#### 1.4 UTREDNINGENS OPPBYGNING. LESERVEILEDNING

Utredningens *del I* består av et eneste kapittel, "*Utvalgets mandat, sammensetting og arbeid*" i *kapittel 1*, som omhandler utvalgets oppnevning og mandat.

Utredningens *del II* beskriver barnefamilienes situasjon i dag og den utvikling som har funnet sted de siste årene:

- I "*Befolkning og familiemønster*" i *kapittel 2* beskrives de viktigste endringene i befolknings sammensetting og familiemønster gjennom de siste årene.
- I "*Utdanning, yrkesaktivitet og tidsbruk*" i *kapittel 3* beskrives veksten i utdanningssystemet og endringene på arbeidsmarkedet og de konsekvenser dette har fått for barnefamilienes situasjon. Det diskuteres hvordan ulike offentlige tiltak og rammebetingelser kan tenkes å påvirke mødrenes og fedrenes yrkesaktivitet og tid brukt til omsorg for barn.
- I "*Endringer i barnefamilienes økonomi*" i *kapittel 4* beskrives endringene i barnefamilienes økonomiske situasjon gjennom de senere årene. I "*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i *kapittel 5* beskrives barnefamilienes økonomiske situasjon i dag. Det er lagt vekt på å diskutere og avklare hvordan man kan sammenlikne ulike husholdningers økonomi.

I "*Familiemønster i endring*" i *avsnittene 12.2.1 – 12.2.3* i "*Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak*" i *kapittel 12* er det gitt en oppsummering av de viktigste punktene i utredningens *del II*.

I utredningens *del III* blir virkemidlene i offentlig politikk for barnefamilier beskrevet, og deres betydning for barnefamiliene vurdert:

- I "*Virkemidler i familiepolitikken*" i kapittel 6 drøftes virkemidlene i familiepolitikken på generelt grunnlag. Det gis en oversikt over de offentlige utgiftene til kontantoverføringer, tjenester og skattefordeler som barnefamiliene nyter godt av.
- Dernest beskrives og drøftes barnetrygden og de særskilte skattereglene for barnefamiliene i "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapittel 7, permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre i "*Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre*" i kapittel 8, og i "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9 de offentlig subsidierte barnetilsynstjenestene for barn i småskole- og førskolealder.
- I "*Utdanningsfinansiering i videregående skole*" i kapittel 10 beskrives de studiefinansieringsordninger som eksisterer for ungdom i videregående skole.
- Til sist i denne delen av utredningen, i "*Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov*" i kapittel 11, beskrives offentlige støtteordninger for barnefamilier med særskilte behov: enslige forsørgere, foreldre under utdanning, tjenester og ytelser til funksjonshemmede barn og ordninger for barnefamilier med innvandrerbakgrunn.

Diskusjonen av de enkelte ordningenes virkninger på kvinners yrkesdeltagelse og på barnefamilienes økonomi blir oppsummert i "*Fordelingsvirkninger av ulike overføringer*" i avsnitt 12.2.4 i "*Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak*" i kapittel 12. Utredningens del IV inneholder utvalgets vurderinger og forslag:

- I "*Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak*" i kapittel 12, etter sammendraget av de viktigste punktene og konklusjonene i utredningens del II og III, gir utvalget sitt syn på de økonomiske rammer for offentlige tiltak for barnefamilier og de gjennomgående hensyn som ligger til grunn for utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak.
- I "*Utvalgets drøfting av virkemidlene i barne- og familiepolitikken*" i kapittel 13 drøfter utvalget de konkrete virkemidlene i barne- og familiepolitikken. Utvalget drøfter og avviser skattlegging eller inntektsprøving av barnetrygden. Videre drøftes fødselspengeordningen og ordningen med engangsstønad ved fødsel, om det bør gis kontanttilskudd eller subsidierte barnehageplasser til barn i alderen 1-5 år og om skolefritidsordningene for 6-9-åringer bør utbygges videre.
- I "*Ny giv i familiepolitikken: En barneorientert sammensetning av kontantoverføringer og tjenester*" i kapittel 14 redegjøres det for utvalgets konklusjoner. Utvalgets anbefalinger er oppsummert i "*Innledning*" i avsnitt 14.1. Et bredt flertall går inn for å innlemme engangsstønaden ved fødsel i den ordinære fødselspengeordningen. Utvalget går enstemmig inn for å øke overføringene til 1-5-åringene. Et bredt flertall går inn for at det etableres et gratis pedagogisk tilbud til alle 3-5-åringer og for å øke overføringene til 1-2-åringene, dels ved å øke driftstilskuddet til barnehagene, del ved å øke barnetrygden for denne gruppen. Et flertall går også inn for å redusere barnetrygden til 10-15-åringene og bruke de innsparte midlene til å utvide barnetrygden til fylte 18 år. Utvalget diskuterer og anviser også hvor man ellers kan finne inndekking av merutgiftene som følger av utvalgets forslag og vurderer fordelingsvirkninger av forslagene til tiltak og inndekning.

*Del II Utviklingen i samfunnsmessige forhold og barnefamilienes situasjon*

## KAPITTEL 2

**Befolkning og familiemønster****2.1 BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN<sup>1</sup>****2.1.1 Befolkningsutvikling, forsørgelsesbyrde og familiepolitikk**

Befolkningens sammensetting og endringer i denne påvirker samfunnets evne til å forsørge og ha omsorg for de som ikke fullt ut kan forsørge seg selv eller ta hånd om seg selv. Jo større andel av befolkningen som er barn eller eldre, jo større byrder faller det på de i yrkesaktiv alder. Endringer i befolkningssammensettingen kan føre til at andelen forsørgede eller omsorgstrengende endres. Dermed kan også omfanget av det offentliges ansvar og det offentliges utgifter knyttet til forsørgelse og omsorg for barn og eldre kunne endres.

Samtidig vil også omfang og utforming av ordninger for barnefamiliene kunne påvirke befolkningsutviklingen. Ordningene kan påvirke kvinners *fruktbarhet* eller tilbøyelighet til å få barn og hvor gamle de er når de setter barn til verden.

På denne bakgrunn faller det naturlig å starte en utredning om overføringsordninger og tjenestetilbud til barnefamilier med en beskrivelse av befolkningsutviklingen.

**2.1.2 Befolkningsvekst, fødselsoverskudd og innvandring**

Ved utgangen av 1994 bodde det vel 4,3 millioner mennesker i Norge. Etter 2. verdenskrig økte folketallet i Norge med om lag 30 000 pr. år, det vil si knapt 1 prosent årlig vekst, helt til tidlig i 1970-årene. Så avtok økningen raskt mot et bunnivå på vel 11 000 i 1983 og 1984. Deretter har veksten økt igjen til rundt 25 000.

En høy befolkningsvekst fra slutten av 2. verdenskrig til rundt 1970 skyldtes et relativt stabilt, høyt fødselsoverskudd, og at omfanget av inn- og utvandringen endret seg lite. Det var stort sett litt færre som flyttet til Norge enn fra oss, slik at det årlig var et lite utvandringsoverskudd mellom 1945 og 1970. Om lag 4 000-5 000 flere innflyttinger enn utflyttinger årlig fra og med 1971 klarte ikke å kompensere for virkningen av at fødselstallet sank kraftig mellom 1970 og 1983. I 1983 var fødselstallet falt til under 50 000 pr. år. Deretter økte det på nytt (se avsnitt ). Siden midt på 1970-tallet har nettoinnvandring stått for over en tredel av den samlede befolkningsøkningen, i 1987-1988 for over halvparten. 1989 og 1990 var unntaksår. Disse årene skyldtes så og si hele befolkningsveksten fødselsoverskuddet (Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

**2.1.3 Varierende fødselstall, jevnt økende dødstall**

Det årlige fødselstallet har i vårt århundre variert mye. Dette har mange årsaker. For det første har størrelsen på årskullene med kvinner i fruktbar alder variert. Men det har også skjedd endringer i hvor mange barn kvinnene får (kvantum) og når i livsløpet de får barna (tempo). Slike endringer i fruktbarheten skyldes trolig skiftende økonomiske kår og endringer i folks prioriteringer.

I en 30-årsperiode fram til og med 1973 ble det født over 60 000 barn hvert år. Dette var noe mer enn ved århundreskiftet, men godt over nivået i mellomkrigsti-

1. Avsnittet bygger på en artikkel av Skiri og Sørli i Sosialt utsyn 1993. Framstillingen er oppdatert med ny statistikk.

den. I tiårsperioden 1977-1986 var gjennomsnittet bare 51 000. Senere har fødselstallet økt igjen og nådde opp i 60 000 fra og med 1990. Siden har det ligget omtrent på dette nivået.

Tallet på dødsfall har økt jevnt de siste ti-årene, fra 28 000 årlig omkring 1950 til nesten 47 000 i 1993. I 1994 var tallet på dødsfall igjen redusert til 44 000. Denne jevne økningen i antall dødsfall er ikke et uttrykk for at dødeligheten har økt, men avspeiler at befolkningen har vokst og at det er blitt langt flere eldre (Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

#### **2.1.4 Spedbarnsdødeligheten halvert på 20 år**

Sannsynligheten for å miste et barn i løpet av dets første leveår er halvert siden 1970 og er mindre enn en firedel av hva den var i 1950. I 1980-årene var spedbarnsdødeligheten nokså stabil, i gjennomsnitt 8,1 pr. 1 000 levendefødte. Fra og med 1990 har det vært en klar nedgang i spedbarnsdødeligheten. I 1993 døde 5 av 1 000 levendefødte barn før de var fylt ett år (Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

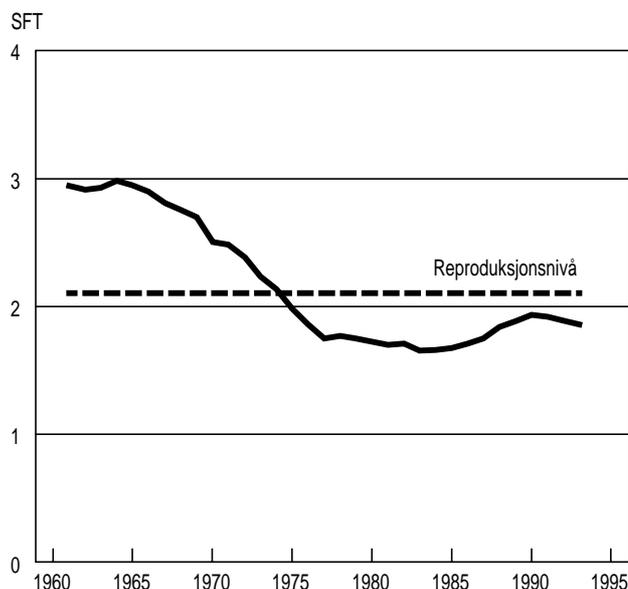
#### **2.1.5 Variasjoner i inn- og utvandring**

I forrige århundre, og tidlig i dette århundret, dro store bølger av utvandrere fra Europa til Amerika, relativt sett flere fra Norge enn andre land, unntatt Irland. Utvandringen fikk store konsekvenser for befolkningsutviklingen i Norge. Etter dette hadde inn- og utvandring heller beskjeden innvirkning på folketall og aldersfordeling, helt til 1971, som markerer starten på en periode med nettoinnvandring til landet.

I 1960-årene flyttet det 12 000-15 000 personer til Norge hvert år, samtidig som omtrent like mange flyttet ut. Fra 1971 økte innvandringen med 4 000-5 000. Til tross for innvandringsstoppen som ble innført i 1975, holdt flyttestrømmene til og fra landet seg omtrent uforandret i størrelse helt til 1985. Senere har både inn- og utvandringen variert atskillig og stort sett økt i omfang. Dermed har resultatet av disse flyttestrømmene (nettoinnvandringen) variert enda mer, fra over 10 000 nettoinnvandrere årlig i 1987 og 1988 til nesten flyttebalanse i toårsperioden 1989-1990. Året 1989 er det eneste siden 1970 da det flyttet flere fra enn til Norge. På 1990-tallet økte nettoinnvandringen igjen, til nesten 13 000 personer i 1993, for deretter å falle til vel 7 000 i 1994 (Befolkningsstatistikk 1995, Statistisk sentralbyrå). Det er disse variasjonene i inn- og utvandringen som er årsaken til at befolkningsveksten har svingt så vidt mye de siste årene (Skiri og Sørli 1993).

#### **2.1.6 Kraftig fødselstallsbølge de siste 30 år**

Fra begynnelsen av 1960-årene og fram til i dag har fødselstalls- og fruktbarhetsutviklingen i Norge fulgt et bølgeforløp. Etter *atsamlet fruktbarhetstall* hadde nådd en topp i 1964 med 2,98 barn pr. kvinne, sank tallet fram til 1983, til 1,66 barn pr. kvinne. Dette er det laveste som noen gang har vært registrert i Norge. Omtrent halvparten av fallet, som var på i alt 45 prosent over 19 år, fant sted i de fem årene fra 1972 til 1977. Senere har samlet fruktbarhetstall steget fra år til år til 1990, men deretter med tendens til utflating og en viss nedgang fra 1,93 barn pr. kvinne i 1990 til 1,86 i 1993 (Befolkningsstatistikk 1994, Hefte III, Statistisk sentralbyrå). Hvis oppgangen med dette viser seg å være slutt, er utviklingen brakt tilbake til nivået som ble passert i 1976 (Brunborg 1988), det vil si godt under reproduksjonsnivået.



Kilde: Befolkningsstatistikk 1994 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.1.1 Samlet fruktbarhetstall 1961-1993

## Boks 2.1 Definisjoner av fruktbarhet

Det finnes ikke ett godt mål som er tilstrekkelig for å vise utviklingen i fruktbarheten eller «tendensen til å føde barn».

*Fødselstallet*, det vil si antall levende fødte barn pr. år, påvirkes av størrelsen på mødre generasjonen.

*Kohortfruktbarheten* er det antallet levendefødte barn som en alderskohort, det vil si et årskull, kvinner får i gjennomsnitt i løpet av sin fruktbare periode. Dette er et sikkert mål på hvordan fruktbarheten utvikler seg. Men først når naturen har sagt stopp, det vil si rundt 50-årsalderen, vet vi sikkert hvor mange barn kvinner født i et bestemt år, har fått i gjennomsnitt.

*Samlet fruktbarhetstall* (SFT) er det gjennomsnittlige antall levendefødte barn som under gjeldende fruktbarhetsforhold vil bli født av en kvinne som gjennomlever hele den fødedyktige perioden. Dette er et mål på *periodefruktbarheten* og beregnes som summen av alle ettårige aldersavhengige *fruktbarhetsrater* (årlig antall levendefødte barn pr. kvinne) 15-49 år. Samlet fruktbarhetstall er det fruktbarhetsmålet som best følger fruktbarhetsutviklingen på pulsen. Det er imidlertid et hypotetisk mål. Det viser ikke hvor mange barn kvinnene faktisk har fått, men hvor mange de vil komme til å få hvis fruktbarhetsmønsteret fortsetter i samme spor. Det er sårbart for endringer i førstefødselsalderen og andre endringer i fødselsmønsteret.

*Reproduksjonsnivået* er den verdien av samlet fruktbarhetstall som i det lange løp fører til at befolkningens størrelse forblir uendret (dersom inn- og utvandring ikke forekommer, eller balanserer hverandre). I Norge tilsvarer reproduksjonsnivået et samlet fruktbarhetstall på noe under 2,1. Når tallet ikke er nøyaktig 2 (det er altså ikke nok at hvert foreldrepar får to barn hver), skyldes det både at det blir født litt færre jenter enn gutter, og at noen må kompensere for dem som dør før de har gjennomløpt sin fruktbare alder. I land med høy dødelighet er reproduksjonsnivået

derfor betydelig høyere. Spesielt har høy spedbarnsdødelighet sterk innvirkning på reproduksjonsnivået.

---

Fødselstallene følger i store trekk forløpet for samlet fruktbarhetstall. Nokså store avvik kan imidlertid forekomme på grunn av endringer i størrelsen og aldersstrukturen til foreldregenerasjonen, og når i den fruktbare perioden kvinnene får barn. I perioden 1964-1969 økte for eksempel fødselstallet med 3 prosent til tross for at samlet fruktbarhetstall sank med 9 prosent. Grunnen var at tallet på kvinner som kom i fruktbar alder økte, fordi de store etterkrigskullene kom opp i 20-årsalderen. Både i 1970- og 1980-årene har vi fått flere fødsler i Norge på grunn av slik vekst. Etter 1970 har fødselstallet økt årlig med mellom 300 og 500 barn som følge av at tallet på kvinner har økt, men den situasjonen er nå på det nærmeste over.

Nest etter årene 1920 og 1946 var 1969 året med høyeste fødselstall hittil i dette århundret, med 67 700 barn. Til sammenlikning var tallet for 1983 det laveste etter krigen, med 49 900 fødte. Mens nedgangen i antall fødsler fra 1969 til 1983 var på 26 prosent, sank samlet fruktbarhetstall med ca. 40 prosent. Grunnen til at antallet fødsler sank mindre enn fruktbarheten, var igjen at mødre generasjonen vokste i samme periode.

Fra og med 1990 har fødselstallene ligget rundt 60 000, det vil si på samme nivå som i 1973. Omtrent 25 prosent av økningen i fødselstallet etter 1983 kan tilskrives at det er blitt flere kvinner i fruktbar alder. 75 prosent av økningen skyldes endringer i fruktbarhetsmønsteret, spesielt blant kvinner mellom 30 og 40 år (se "*Tendens til å utsette fødsler*" i avsnitt 2.1.7).

### 2.1.7 Tendens til å utsette fødsler

Økningen i fruktbarheten etter 1983 er ikke uttrykk for at kvinner i mødre generasjonene har fått flere barn enn årskullene som gikk foran. Utviklingen i kohortfruktbarheten tyder tvert i mot på fortsatt nedgang. Dette er ikke så paradoksalt som det kan høres. Fenomenet skyldes først og fremst at det *ertidspunktet for fødslene* som endrer seg. Fruktbarheten blant kvinner under 25 år har sunket kraftig fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til i dag, mens den etter 1977 har økt i de eldre aldersgruppene. Barna kommer med andre ord senere i livsløpet.

Dagens yngre kvinnekull har gjennomgående færre barn enn sine eldre medsøstre. Dermed har det oppstått forskjeller i kohortfruktbarheten («etterslep» fra kull til kull). Det vil si at alle nye årskull kvinner på de fleste alderstrinn har færre barn enn det ett år eldre årskullet hadde året før. På lave alderstrinn skyldes etterslepene at flere inntil videre har ventet eller avstått fra å få det første barnet, og på høyere alderstrinn at flere med to barn har ventet eller avstått fra å få det tredje (Kravdal 1991). På slutten av 1970-tallet var etterslepene størst. Deretter ble de gradvis mindre fram til 1991.

Forskjellene fra kull til kull er således blitt betydelig redusert i løpet av denne perioden (etter 1977), først og fremst ved at tendensen til å føde barn har økt blant de noe eldre kvinnene. Dette har etter hvert ført til at de fleste «nabokull» som på begynnelsen av 1990-årene er i alderen 30-40 år, har fått omtrent like mange barn i gjennomsnitt. For eksempel er etterslepet for 1955-kullet i forhold til 1954-kullet, som utgjorde 34 barn pr. 1 000 kvinner ved 25-årsalder, forsvunnet ved 35-årsalder. Forskjeller mellom 1957- og 1959-kullet, som utgjorde 53 barn pr. 1 000 kvinner ved 25-årsalder, er så godt som forsvunnet allerede ved 30-årsalder (se tabell 2.1.1).

Tabell 2.1.1: Kohortfruktbarhet på utvalgte alderstrinn i 24 årskull av kvinner. Antall levendefødte barn pr. 1 000 kvinner

Årskull	Alder				
	20 år	25 år	30 år	35 år	40 år
1950	288	1074	1656	1957	2068
1951	299	1042	1626	1940	2061
1952	293	990	1589	1912	2044
1953	286	944	1537	1881	2021
1954	284	917	1514	1871	
1955	265	883	1490	1873	
1956	253	851	1464	1866	
1957	222	798	1420	1858	
1958	207	771	1411	1863	
1959	193	745	1414		
1960	181	718	1403		
1961	166	681	1383		
1962	162	672	1377		
1963	148	656	1363		
1964	136	640			
1965	129	636			
1966	123	629			
1967	122	613			
1968	120	604			
1969	122				
1970	118				
1971	111				
1972	104				
1973	100				

Kilde: Bearbejdede tall fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk. Skiri og Sørlie 1993; Brunborg og Mamelund 1994.

### 2.1.8 Nedgang i antall aborter de senere år

Tallet på legale aborter økte langsomt fram mot slutten av 1980-årene, til omtrent 16 000 årlig. Deretter har det falt til ca. 14 500 i 1994. I gjennomsnitt representerer dette én abort for annenhver kvinne i løpet av fruktbar alder (15-49 år), forutsatt at aborthyppigheten vedvarer på dagens nivå. En del av kvinnene har mer enn én abort. I 1994 hadde hver tredje kvinne som fikk utført svangerskapsavbrudd, gjennomgått ett eller flere avbrudd tidligere (St meld nr 16, 1995-96). Dermed vil det likevel være færre enn halvparten av kvinnene som kan regne med å få foretatt et abortinngrep i løpet av livet. Regnet i forhold til tallet på fødte, viser abortandelen en noe avtakende tendens.

Det er først og fremst unge kvinner som tar abort, og økningen på 1980-tallet har hovedsakelig kommet blant kvinner som ikke har barn fra før. Kvinner under 25 år sto for nærmere halvparten av abortinngrepene utført i 1993 og ytterligere en femdel av inngrepene gjaldt kvinner i siste halvdel av 20-årene.

For kvinner over 30 år har det lenge vært en nedgang i det samlede aborttallet. Blant kvinner over 40 år har det vært en halvering i antall aborter de siste 15 årene. For kvinner under 20 år har det vært en nedgang siden midten av 1980-tallet. I aldersgruppen 20-24 år har antallet aborter blitt redusert siden slutten av 1980-årene og i aldersgruppen 25-29 år fra tidlig på 1990-tallet (se tabell 2.1.2).

Nedgangen i aborttallene blant kvinner over 40 år må sees i sammenheng med at stadig flere steriliserer seg. I 1977 var 13 prosent av kvinnene i begynnelsen av 40-årsalderen enten selv sterilisert eller hadde en sterilisert partner. Tilsvarende tall i 1988 var 35 prosent (Noack og Østby 1991).

Tabell 2.1.2: Legale aborter. 1976-1994

År	Utførte aborter	Aborter pr. 1 000 kvinner i alderen							Aborter pr. 1 000 kvinner 15-49 år	Aborter pr. 1 000 levende-fødte
		15-19 <sup>1</sup>	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49		
1976	14 754 <sup>2</sup>	22.7	24.1	19.0	17.4	15.5	8.7	1.1	16.6	275.9
1980	13531	22.5	22.1	16.2	13.7	11.4	6.8	0.8	14.6	265.1
1986	15474	23.0	27.5	19.4	14.1	10.4	4.9	0.6	15.4	294.7
1987	15422	22.3	29.0	18.3	14.2	10.1	4.6	0.5	15.2	285.4
1988	15852	22.5	29.0	20.9	14.1	9.8	4.3	0.5	15.4	275.6
1989	16208	21.4	30.2	21.8	14.8	10.2	4.0	0.6	15.5	273.3
1990	15551	19.8	28.6	22.0	14.3	10.0	3.6	0.5	14.7	255.2
1991	15528	19.0	28.9	22.2	15.0	9.8	3.5	0.5	14.6	255.4
1992	15164	18.9	27.7	21.8	14.5	9.8	3.7	0.4	14.2	252.3
1993	14909	18.7	26.5	21.2	15.2	9.7	3.7	0.4	13.9	249.8
1994 <sup>3</sup>	14533								13.5	241.8

1) Aborter hos kvinner under 20 år pr. 1 000 kvinner 15-19 år

2) Innvilgede søknader

3) På grunn av omlegging av datagrunnlaget kan det ikke gis aldersspesifikke abortrater for 1994.

Kilde: Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå.

### 2.1.9 Færre skolebarn, flere eldre

Hvordan har endringene i fruktbarhet, dødelighet og flyttinger påvirket alderssammensettingen i befolkningen? I løpet av 1980-tallet ble det vel 100 000 færre barn og unge i skolealder (7-19 år), samtidig med at den økende fruktbarheten fra midten av 1980-tallet førte til en svak økning i antallet barn i førskolealder (0-6 år). I samme periode økte antallet eldre med snaut 90 000, de eldste (80 år og eldre) stod for nesten 40 000 av denne økningen. Antallet personer i yrkesaktiv alder økte med

om lag 170 000 i samme periode. Antall barn og eldre i forhold til antallet i yrkesaktiv alder, ble således mindre på 1980-tallet.

I første halvdel av 1990-tallet økte antallet førskolebarn med ca. 35 000 mens antall skolebarn ble tilsvarende redusert. I denne perioden ble det 10 000 flere eldre. Samtidig økte antall personer i yrkesaktiv alder med om lag 90 000. Forholdstallet mellom antall barn og eldre på den ene siden og antallet i yrkesaktiv alder gikk altså fortsatt ned (Befolkningsstatistikk 1995, Statistisk sentralbyrå).

### 2.1.10 Hva vet vi om framtiden?

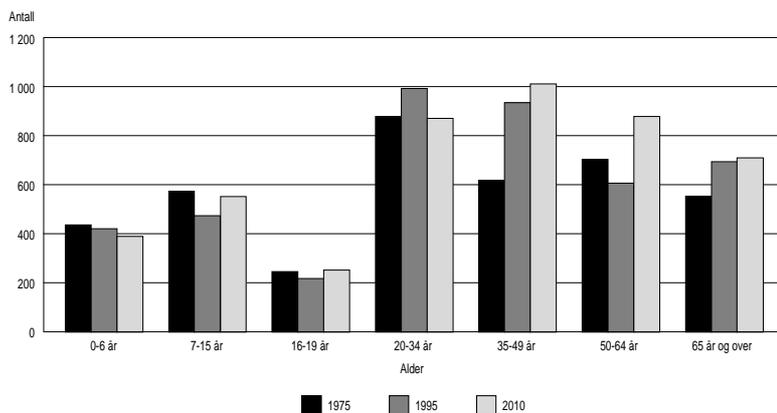
For landet som helhet er det naturligvis stor usikkerhet knyttet til innvandringen, som er sterkt avhengig av den økonomiske og politiske utviklingen både nasjonalt og internasjonalt. I dag er den *politiske* situasjonen lite overskuelig, med åpning for nye politiske strømninger og allianser mellom land i Vest- og Øst-Europa, og med stadige behov for asyl- og fluktmuligheter utenfor egne hjemland. Det viktigste forholdet som påvirker denne formen for innvandring, er likevel den politikk som Norge, dels sammen med andre land, velger å føre overfor flyktninger og asylsøkere.

Den *økonomiske* innvandringen er likevel den viktigste. Den avhenger først og fremst av konjunktorene i Norge og våre nærmeste naboland. Når det er lavkonjunktur i Norge og høykonjunktur i Sverige, utvandrer nordmenn og svenske statsborgere bosatt i Norge til Sverige. Når konjunktorene snus og Norge opplever høykonjunktur, mens Sverige har lavkonjunktur, går strømmen den andre veien. Slike økonomiske konjunkturer, og den inn- og utvandringen de forårsaker, er det vanskelig å forutsi.

Innvandringen har likevel liten betydning for den totale folkemengden. Den får først og fremst betydning for størrelsen på aldersgruppene under 40-50 år. Feil anslag for innvandring vil dermed føre til at størrelsen på disse aldersgruppene blir usikre (Skiri 1995).

Dødeligheten er det mest stabile element i utviklingen. Den har imidlertid sunket en del de siste tiårene, spesielt for kvinner. De fleste årskull av gamle øker sin forventede levealder i forhold til foregående årskull. Dødeligheten kan variere en del på alderstrinnene under 60 år. Men stort sett er dødeligheten her lav, og eventuelle feilanslag får liten betydning for folketallet totalt. For pessimistiske anslag for dødeligheten har imidlertid ført til at man i tidligere befolkningsprognoser har undervurdert antallet av de eldste kvinnene (Texmon 1992).

Fruktbarhetsutviklingen er mindre overskuelig. Ved å bruke informasjon om status for ulike årskull (kohortfruktbarhet på utvalgte alderstrinn, jfr. tabell 2.1.1), er vi likevel i stand til å foreta «kvalifiserte gjetninger». Fruktbarhetsutviklingen *kan* imidlertid være følsom for påvirkninger av politisk, økonomisk, sosial og kulturell art. Slike påvirkninger er svært vanskelig å påvise eller forutsi. Framskrivninger med konstante fruktbarhetsrater forutsetter at vi ikke får slike påvirkninger eller at de motvirker hverandre.



Kilder: Befolkningsstatistikk og NOS Framskrivning av folkemengden 1993-2050, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.1.2 Antall personer registrert ved utgangen av 1975 og 1995, og framskrevet ved utgangen av år 2010, etter alder. 1 000

### 2.1.11 Forventet vekst i tallet på skolebarn og etter hvert også flere tenåringer

Usikkerheten ved å framskrive barnetall de nærmeste 10-15 år gjelder i langt mindre grad skolebarn og ungdom enn småbarn, fordi de store barna jo allerede er født.

Tidlig i 1990-årene har vi vært igjennom en snart 15-årig periode med nedgang i elevtallet i grunnskolen. Denne har nå snudd, og tallet på barn i skolepliktig alder øker igjen. I år 2010 vil elevtallet på 1.-9. klassetrinn være nesten 16 prosent høyere enn det var i 1995 bare på grunn av befolkningsutviklingen. I tillegg vil elevtallet i grunnskolen vokse på grunn av at alderen for skolestart senkes til seks år og fordi skolen utvides med et tiende skoleår (Nielsen 1995).

Veksten forplanter seg for alvor opp på tenåringstrinnene først etter år 2000. Fra år 2005 til år 2010 vil antallet 16 – 19-åringer øke med 30 000. Fra da av vil befolkningsutviklingen isolert sett innebære et behov for vekst i skoletilbudet for ungdom (Framskrivning av folkemengden 1993-2050, Statistisk sentralbyrå).

### 2.1.12 Den yrkesaktive befolkningen blir eldre

I 1970- og 1980-årene skjedde det meste av veksten i befolkningen i gruppen voksne under 50 år. I årene som kommer, forskyves veksten til de noe eldre aldersgruppene. Antall personer i 20- og 30-årsalderen blir kraftig redusert (selv om det i framskrivningen fram mot år 2010 er forutsatt nettoinnvandring til landet på 8 000 personer pr. år). Vi står foran en sterk aldersvridning i befolkningen i yrkesaktiv alder.

Tallet på unge voksne (20-34 år) står for første gang på 40 år foran en sterk nedgang. Fra 1995 til år 2010 vil det bli ca. 120 000 færre personer i denne aldersgruppen. Men i samme periode vil antallet 35-49-åringer øke med ca 75 000 og antallet 50-64-åringer med ca 170 000. Fra da av vil fødselstallsoppgangen etter 1985 bli merkbar, og antallet 20-34-åringer vil igjen øke.

### 2.1.13 Kommer eldrebølgen som antatt?

Det har de siste par tiårene vært snakket mye om en «eldrebølge», ofte framstilt som et usikkert moment som vi må forholde oss til i samfunnsplanleggingen. Hva inne-

bærer egentlig denne bølgen, og vil spådommene slå til? Vi kan tale om flere eldre-bølger. Det hele startet med den «aldringsprosessen» som ble satt i gang i og med at fruktbarheten begynte å synke raskt omkring 1890, noe som resulterte i relativt færre fødsler. Den eldrebølgen som er aktuell i dag, er egentlig bare siste del av denne «aldringsprosessen».

Dersom vi med eldre mener alle som er fylt 67 år, finner vi ingen «bølge» før nærmere år 2015. Faktisk vil antallet personer over vanlig pensjonsalder synke noe fram mot år 2010. Derimot vil antallet som er minst 80 år, fortsette å øke nokså sterkt fram til år 2010, før det blir en viss nedgang også her. Ettersom personer over 80 år som regel har langt mer behov for hjelp og pleie enn de yngre, er det viktig å se på hver aldersgruppe for seg når man skal vurdere de sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvensene av utviklingen i antall eldre framover.

## 2.2 FAMILIEMØNSTER I ENDRING<sup>2</sup>

### 2.2.1 Familiestruktur, omsorg og forsørgelse

Ansvar for barneomsorgen er et felles anliggende for foreldrene. Det er foreldrene som sammen har hovedansvaret for å gi barna en trygg og stimulerende oppvekst. Familiens sentrale plass i omsorg og oppdragelse av barn har en solid forankring i vår kultur. Det offentlige bidrar til å støtte opp om foreldrenes ansvar for barneomsorgen gjennom kontante overføringer og tjenestetilbud.

Når et par får barn, må de forvalte sine penger og disponere sin tid på en ny måte. De må sørge for å ha nok penger til barnets forsørgelse, og de må disponere tiden så barnet får nødvendig og ønsket omsorg. Grovt sett deler foreldrene oppgavene mellom seg på en slik måte at mødre bidrar med mer tid til omsorg enn fedre, og fedre bidrar med mer penger til forsørgelse enn mødre. Det er særlig når barna er små, at denne arbeidsdelingen mellom far og mor er markert.

For mange barn har familiesituasjonen blitt mer variert og omskiftelig. Ekteskapet er ikke lenger enerådende som samlivsform. Framveksten av samboforhold har satt sitt preg på familielivet. Det har blitt flere skilsmisser og flere enslige forsørgere. Skifte av familierelasjoner, for eksempel etter en skilsmisse og nye pardannelser fra foreldrenes side, med nye søsken (halvsøsken og stesøsken), flyttinger og nye bo- og samværsforhold, bidrar til at omskifteligheten i en del barns familiesituasjon har blitt større enn tidligere, og at hverdagen har endret karakter for mange barn. I de fleste tilfelle ivaretas fortsatt *foreldreskapet* i fellesskap av to foreldre som bor sammen. Blant de foreldre som ikke bor sammen, deler en del ansvaret mellom seg. I andre tilfelle er det den av foreldrene som barnet bor sammen med, oftest mora, som er alene om ansvaret.

Samtidig har fruktbarheten gått ned, og dermed har også barnetallet i den enkelte familie blitt lavere.

Mange er bekymret for hva økningen i antall skilsmisser er uttrykk for, og hvilke konsekvenser det har for barna. Andre trekker fram at en skilsmisse i dag er noe helt annet enn det var for en generasjon tilbake. Konsekvensene kan blant annet se ut til å henge sammen med de tidligere ektefellenes økonomi etter skilsmissen, hvilken hjelp og støtte de kan få til ulike former for avlastning og i hvilken grad barna har kontakt med andre voksne enn foreldrene. Slike endringer i familiesituasjonen kan påvirke foreldrenes evne til å forsørge og dra omsorg for sine barn. Dermed kan endringer i familie- og husholdningsstrukturen føre til endringer i det offentlige ansvar for og det offentlige utgifter til barns forsørgelse og omsorg.

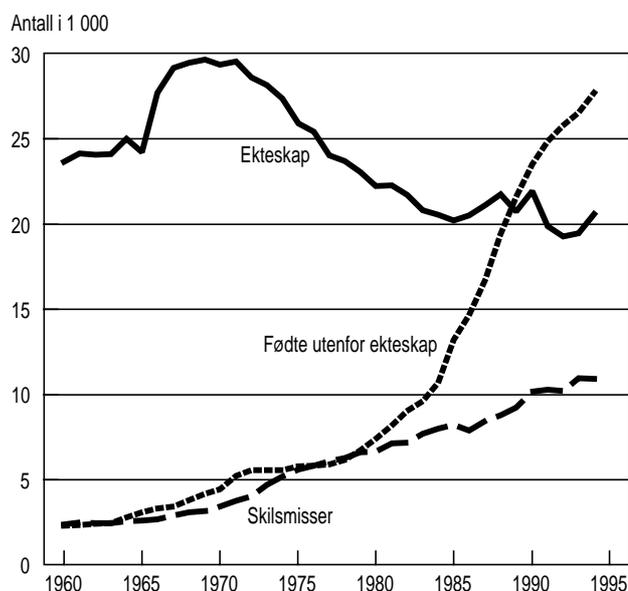
2. Avsnittet bygger på en artikkel av Noack og Keilman i Sosialt utsyn 1993. Framstillingen er oppdatert med ny statistikk.

### 2.2.2 Ekteskap og samboforhold

1980-årene er den perioden hvor samboforholdene for alvor satte sitt preg på familielivet. Fra å være en start på ekteskapet, som en god del, men slett ikke alle praktiserte, er det blitt en samlivsform som langt på vei konkurrerer med ekteskapet. Så sent som på slutten av 1970-tallet snakket vi litt nølende og ikke alltid åpent om samvittighetsekteskap, samliv uten vigsel og «forlovede» i anførselstegn. I dag er samboforhold og samboer dagligdags ord.

#### Boks 2.2 Definisjon av sambopar

Et sambopar består av to personer som bor stabilt sammen i et ekteskapsliknende forhold uten å være formelt gift med hverandre.



Kilde: Befolkningsstatistikk 1995 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.1 Antall inngåtte ekteskap, skilsmisser og fødte utenfor ekteskap. 1960-1994

Med flere samboforhold har vi fått en kraftig økning i fødte utenom ekteskap. Så lenge foreldrene ikke er gift, registreres fødselen som utenomekteskapselig, uansett om foreldrene bor under samme tak.

Ekteskapet møter også motbør blant stadig flere av dem som allerede er gift. Skilsmissehyppigheten fortsatte å øke gjennom hele 1980-tallet.

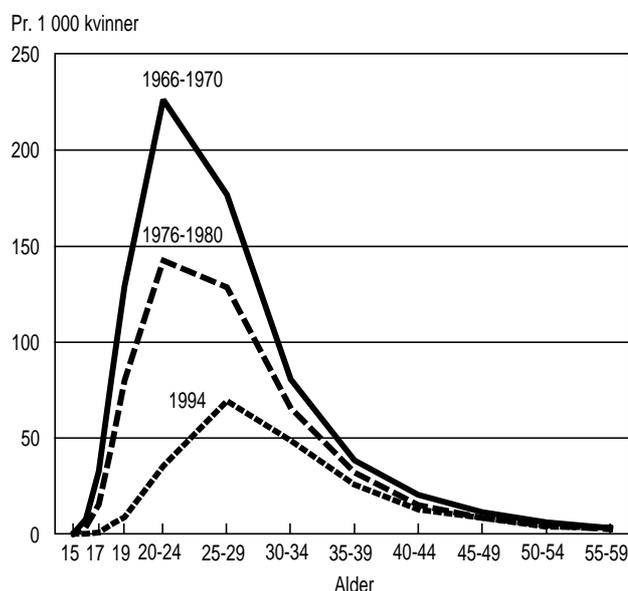
### 2.2.3 Senere giftermål

Mens det i siste halvdel av 1960-årene ble inngått nærmere 30 000 nye ekteskap pr. år, har tallet i den siste tiårsperioden ligget i overkant av 20 000. I 1994 var det 20 600 par som giftet seg. I tre av fire tilfeller var det første gang for både henne og han.

Nå gir ikke tallet for inngåtte ekteskap et fullgodt bilde av tendensen til å gifte seg. Det er også et spørsmål om hvor mange ugifte personer det finnes. Vi må ta

hensyn til størrelsen på den ikke-gifte befolkningen. Ser vi giftermålene i forhold til dem som aldri har vært gift, er det særlig i de yngre aldersgruppene det har vært en gjennomgripende nedgang. Sist på 1960-tallet var den årlige giftermålshyppigheten (vigde pr. 1 000 ugifte) 226 for kvinner i alderen 20-24 år. I 1994 var vi nede i 35 vigde pr. 1 000 ugifte.

Mange år med synkende giftermålshyppighet i nesten alle aldersgrupper har bidratt til en stadig økende andel ugifte i befolkningen. I 1970 var nærmere hver femte kvinne (18 prosent) i alderen 20-49 år ugift mot hver tredje (37 prosent) i 1994. For menn i samme alder var tallene henholdsvis 30 prosent og 47 prosent. At det er en høyere andel ugifte blant menn enn blant kvinner i disse aldersgruppene, skyldes blant annet at menn gifter seg senere enn kvinner og at det i disse aldersgruppene et visst mannsoverskudd i befolkningen.



Kilde: Befolkningsstatistikk 1995 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.2 Giftermålsrater for ugifte kvinner i ulike aldersgrupper. 1966-1970, 1976-1980 og 1994

Det er til nå ingen klare tegn på økende giftermålshyppighet, heller ikke for de ugifte over 24 år. Det må bety at mange som nølte med å gifte seg da de var i begynnelsen av 20-årene, fortsatt stiller ekteskapet i bero. Om dette blir et permanent valg, er litt for tidlig å si.

De som gifter seg, er blitt merkbart eldre. Gjennomsnittsalderen har gått opp med fire år sammenliknet med situasjonen sist på 1960-tallet. I 1993 var kvinner som giftet seg for første gang, i gjennomsnitt 26,9 år mens mennene var 29,4 år (Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

#### 2.2.4 Stadig flere samboere

Ingen vet nøyaktig hvor mange samboforhold som inngås pr. år eller hvor mange samboere det er i Norge. På grunnlag av enkelte intervjuundersøkelser kan vi anslå at det i 1995 fantes om lag 200 000 sambopar eller 400 000 samboere (Ukens statistikk nr. 7/1996, Statistisk sentralbyrå). Til sammenlikning var det på samme tids-

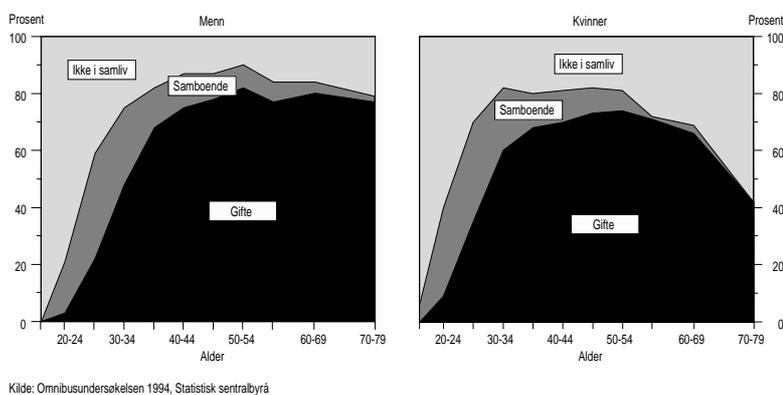
punkt vel 1,7 millioner gifte (Befolkningsstatistikk 1995, Statistisk sentralbyrå). For hver samboer var det altså i underkant av seks gifte personer.

Andelen samboende kvinner i alderen 20-44 år er firedoblet i løpet av de siste 15-20 årene. I 1977 oppgav fem prosent av kvinnene i denne aldersgruppen at de levde i samboforhold, i 1994 22 prosent (Noack 1996). Utviklingen skyldes både at flere prøver seg som samboere og at samboerperioden øker (Noack og Keilman 1993). Økningen i de aller siste årene har særlig skjedd blant kvinner i alderen 25-34 år. I perioden 1988-1994 økte andelen samboere fra 24 til 35 prosent blant 25-29-åringene og fra 12 til 22 prosent blant 30-34-åringene. Blant kvinner i 20-årene er andelen samboende lite endret sammenliknet med 1988 (Noack 1996).

Tidlig i livet er det samboforholdene som dominerer blant dem som lever i parforhold. I begynnelsen av 20-årene er mer enn tre av ti kvinner samboende, mens i underkant av én av ti er gift (figur 2.2.3). Blant de unge er det dermed atskillig mer vanlig å være samboer enn gift.

Av kvinner 40-54 år var i 1994 omtrent hver tiende samboende. I ung alder satset disse kvinnene sjelden på samboforhold, i det minste ikke mer varige forhold. Ekteskapet var for dem den vanligste veien til mann og barn. Så godt som alle samboende kvinner 40-54 år har vært gift før.

For yngre kvinnekull er samboforhold den mest utbredte starten på eget familieliv. Fire av fem samboende kvinner under 40 år har aldri vært gift. Om en økende andel av disse kvinnene lar samboforhold bli en permanent erstatning for ekteskap samtidig som noe eldre kvinnekull velger samboforhold framfor et nytt ekteskap, kan andelen samboende kvinner over 40 år komme til å øke betydelig i løpet av de nærmeste årene (Noack og Keilman 1993).



Figur 2.2.3 Samboende, gifte og ikke i samliv. Menn og kvinner 16-79 år. 1994. Prosent

### 2.2.5 Fire av ti barn fødes utenfor ekteskap

Veksten i samboforhold har også ført til en kraftig økning i fødsler utenfor ekteskap. I 1960-årene hadde det store flertall av nyfødte ektevidde foreldre. Bare fem av 100 var barn av ugifte mødre. Mange av barna var imidlertid unnfanget før ekteskapet. Blant de førstefødte kom fire av ti til verden i de sju første månedene av ekteskapet (Fruktbarhetsundersøkelsen 1977 og Familie- og yrkesundersøkelsen 1988, begge Statistisk sentralbyrå). I 1994 ble 46 prosent av alle barn født utenfor ekteskap, og for førstefødte barn er det nå like vanlig å komme til verdeni som *utenfor* ekteskap (Befolkningsstatistikk 1995, Statistisk sentralbyrå).

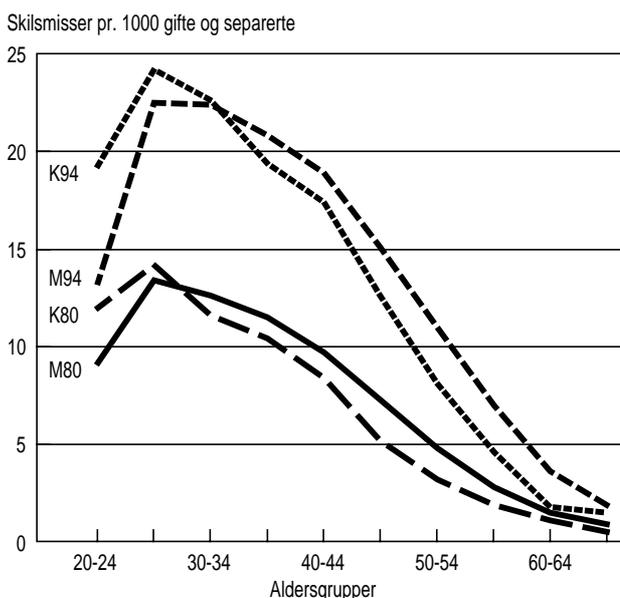
Det tradisjonelle skillet mellom fødsler*i* og *utenfor* ekteskap forteller mindre nå enn før. Tidligere gav denne inndelingen en god pekepinn på hvor stor andel av de nyfødte som bodde sammen med begge foreldrene, og hvor stor andel som fikk sitt daglige stell og omsorg av mor alene. I dag regner vi med at minst tre av fire som blir registrert født utenfor ekteskap, i realiteten har sam-boende foreldre (Medisinsk fødselsregister 1993, Statistisk sentralbyrås Familie- og yrkesundersøkelse 1988). Det er veksten i denne gruppen som forklarer så godt som hele økningen i andelen fødte utenfor ekteskap fra midten av 1970-tallet.

Andelen nyfødte med enslige mødre, det vil si barn hvor mor og far verken er gift eller samboende, reduseres dermed til om lag 9 prosent. Det er en høyere andel enn på 1960-tallet, men utviklingen på 1980-tallet viser ingen vesentlig økning. De senere års oppgang i enslige forsørgere (se "*Økt antall enslige forsørgere, men hvor sterk økning?*" i avsnitt 2.2.15) ser altså ut til å være en følge av en økende tendens til å flytte fra hverandre etter hvert som barna blir større, ikke av at flere er enslige mødre i utgangspunktet (Noack og Keilman 1993).

### 2.2.6 Fortsatt økning i skilsmisene

På begynnelsen av 1970-tallet ble årlig fem av 1 000 ektepar skilt mot åtte av 1 000 ti år senere. Økningen i skilsmisene har fortsatt fram til i dag. Det gjelder både det årlige antall skilsmisser og antall skilsmisser i forhold til bestående ekteskap. I 1994 ble 10 900 ektepar skilt. Sett i forhold til risikogruppen, det vil si alle ektepar, var det 12 av 1 000 som skilte seg (Befolkningsstatistikk 1995, Statistisk sentralbyrå).

Det er ikke tegn til nedgang i skilsmissehyppigheten i noen aldersgrupper. Skilsmissehyppigheten varierer imidlertid mye med alder. Høyest skilsmissehyppighet er det blant dem som er i slutten av 20-årene. I denne aldersgruppen var det i 1994 23 av 1 000 gifte menn og 24 av 1 000 gifte kvinner som ble skilt.



Kilde: Befolkningsstatistikk 1995 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

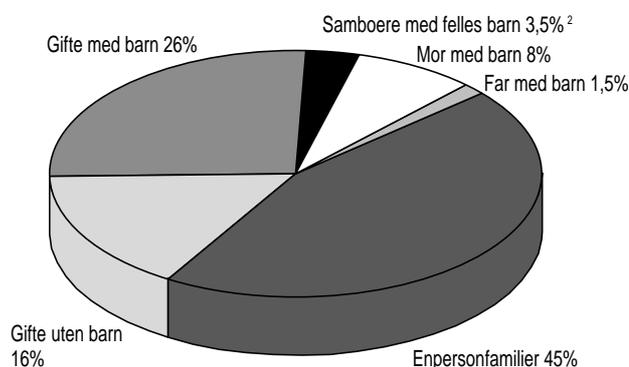
Figur 2.2.4 Skilsmissehyppighet i ulike aldersgrupper. Kvinner og menn. 1980 og 1994

Undersøkelser i flere land tyder på at det i de fleste tilfelle (65-80 prosent) er kvinnen som tar initiativ til skilsmissem. I mange tilfelle er årsaken at hun ikke har fått innfridd de forventninger hun hadde til at hun og ektemannen skulle være sammen om ansvaret for barna (Moksnes 1990).

Sannsynligheten for å oppleve et samlivsbrudd mellom foreldrene/voksenpersonene i barnets liv har økt kraftig den siste tiårsperioden. Ut fra skilsmissemønsteret i 1980 ble det beregnet at rundt 29 prosent av de bestående ekteskapene ville ende i skilsmisse. I 1990 hadde sannsynligheten steget til 43 prosent. I 80 prosent av skilsmisene er det hjemmeboende barn (uansett alder) med i bildet (Noack og Keilman 1993). En utvalgsundersøkelse fra 1991 tyder på at hvert tredje barn vil oppleve samlivsbrudd mellom foreldrene (både gifte og samboende) før fylte 16 år, dersom dagens skilsmissemønster vedvarer (Jensen, Moen og Clausen 1991).

### 2.2.7 Antall familier i Norge

I 1995 var det registrert 2 millioner familier i Norge. De er i befolkningsstatistikken delt i seks ulike familietyper: *ektepar uten barn* (16 prosent), *ektepar med barn* (26 prosent), *samboere med felles barn* (3,5 prosent), *mødre med barn* (8 prosent), *fedre med barn* (1,5 prosent) og *enslige* (45 prosent) (se figur 2.2.5). Bare barn som er registrert bosatt hjemme blir her regnet med i foreldrenes familie.



<sup>1</sup> Ca. 125 000 sambopar uten felles barn er ikke skilt ut som egen familietype

<sup>2</sup> Barn uansett alder

Kilde: Befolkningsstatistikk 1995 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.5 Familier i Norge<sup>1</sup> 1995

Statistikkens familiebegrep er som vi ser av boks 2.3, atskillig snevrere enn slik vi bruker ordet *familie* i dagligtale, hvor utflyttede barn, besteforeldre, tanter, onkler m.m. kan være en del av familien. En annen begrensning ligger i at sambopar uten felles barn ikke kan skilles ut som en egen familietype. I befolkningsstatistikken kan samboere uten felles barn være klassifisert som enslige personer eller som mor eller far med barn. Det er også viktig å være oppmerksom på at en person som er enslig i familiestatistikken, ikke nødvendigvis bor alene. Mange enslige bor i flerpersonghusholdninger. Samtidig er det en del barn registrert bosatt sammen med foreldrene, mens de i virkeligheten har flyttet hjemmefra for å gå på skole eller studere (se note 1 til tabell 2.2.1).

---

### Boks 2.3 Definisjon av familie

For å tilhøre én og samme familie slik begrepet brukes her, må følgende to betingelser være oppfylt; personene må bo i samme husholdning, og båndet til de øvrige husholdningsmedlemmene må enten være ekteskap eller et foreldre-barn forhold. Barn omfatter også adoptiv- og stebarn.

---

I 1995 var det 74 000 sambopar med felles barn, men i tillegg til dette finnes det anslagsvis ytterligere 125 000 sambopar (Noack 1996). Dersom alle samboere hadde vært klassifisert som egen familie, ville antallet familier vært om lag 125 000 lavere enn det den offisielle statistikken viser, det vil si mellom 1,8 og 1,9 i stedet for 2 millioner. Nesten én av ti familier ville ha vært sambopar, mens vel fire av ti ville ha vært det som i statistikken kalles «énpersonfamilier».

#### 2.2.8 En husholdning er ikke det samme som en familie

Dersom vi ikke er opptatt av antallet familier, men av hvor mange som reelt bor sammen i husholdninger og antallet slike husholdninger (se boks 2.4), viser det seg at det bare er ca. 1,8 millioner husholdninger sammenliknet med to millioner familier. Familiestatistikken overvurderer det reelle antallet enslige og det reelle antallet enslige med barn.

Opplysninger om hvilke husholdninger folk er tilknyttet, får vi først og fremst fra folke- og boligtellingerne til Statistisk sentralbyrå. Disse gjennomføres bare hvert tiende år, siste gang i 1990. Ønsker man nyere tall enn dette, må man basere seg på utvalgsundersøkelser eller framskrivninger (se "*Framtidig familie- og husholdningsmønster*" i avsnitt 2.2.21), men slike tall vil være usikre. I denne framstillingen bygger vi derfor i hovedsak på folke- og boligtellingerne.

---

### Boks 2.4 Definisjon av husholdning

Husholdninger kan deles i private husholdninger og fellehusholdninger (f.eks. institusjoner). Her benyttes begrepet husholdning hovedsakelig i betydningen privat husholdning. Alle personer som bor i samme bolig, regnes som medlemmer i én og samme bohusholdning.

---

#### 2.2.9 Flere og mindre husholdninger

I 1990 var det 1,8 millioner husholdninger i landet, hvorav 90 prosent bestod av bare én familie. Antallet privathusholdninger økte med nesten en halv million fra 1970 til 1990. Veksten i antallet husholdninger var atskillig sterkere enn veksten i folketallet, 36 prosent mot 9 prosent.

Det gjennomsnittlige antall personer i husholdningene har gått ned helt siden krigen. Denne tendensen var særlig sterk gjennom 1970- og 1980-årene. I 1990 var husholdningenes gjennomsnittsstørrelse 2,4 personer.

Tabell 2.2.1: Privathusholdninger etter størrelse. 1970, 1980 og 1990. Prosen<sup>1</sup>

Antall personer i husholdningen	År		
	1970	1980	1990
I alt	100	100	100
1	21	28	34
2	25	26	26
3	19	16	15
4	18	18	16
5 eller flere	17	12	8
Antall husholdninger i 1 000	1297	1524	1751
Gjennomsnittlig antall personer pr. husholdning	2.9	2.7	2.4

- 1) Andelene én- og topersonhusholdninger er i realiteten noe høyere enn det som kommer fram i tabellen. Opplysninger om husholdninger fra folketellingene er basert på *registrert bosted*. Grunnen til at registrert bosted kan avvike fra *faktisk bosted* er at ikke alle flyttinger blir registrert:
- I følge folkeregisterets regelverk skal enkelte flyttemeldinger ikke registreres. Det gjelder først og fremst ungdom under utdanning som har flyttet hjemmefra. De blir fortsatt stående som bosatt i foreldrehjemmet
  - Ikke alle som flytter, melder fra til folkeregisteret. Det antas særlig å gjelde den første tiden etter inngåelse av samboforhold og samlivsbrudd

Kilde: Folke- og boligtellingerne 1980 og 1990, Statistisk sentralbyrå

At gjennomsnittshusholdningen er blitt mindre, skyldes en kraftig vekst i andelen små husholdninger på bekostning av de store. I 1970 var hver femte husholdning en enperson-husholdning mot hver tredje i 1990. Andelen store husholdninger (minst fem personer) gikk i samme periode ned fra 17 til 8 prosent (tabell 2.2.1). Andelen husholdninger med to, tre eller fire personer har ikke endret seg så mye i samme tidsrom.

Den økte andelen énpersonhusholdninger trenger ikke bety at det er blitt vanlig å leve som enslig gjennom hele sitt voksne liv. For de fleste er alenetilværelsen en midlertidig situasjon, før eller etter at de har dannet husholdning og bodd sammen med ektefelle/samboer og barn.

### 2.2.10 Fortsatt mest vanlig å bo i en firepersonhusholdning

Så langt har vi sett på husholdninger og hvordan de fordeler seg etter størrelse. En annen angrepsvinkel er å plassere enkeltindivider etter hvor store husholdninger de tilhører. Hvor stor andel av befolkningen bor alene og hvor stor andel holder hus sammen med minst én annen person?

Tabell 2.2.2: Personer etter husholdningsstørrelse. 1970, 1980 og 1990. Prosent<sup>1</sup>

Antall personer i husholdningen	År		
	1970	1980	1990
I alt	100	100	100
1	7	10	14
2	17	19	22
3	20	18	19
4	25	27	27
5 eller flere	31	26	18
Antall personer i 1 000	3819	4046	4206

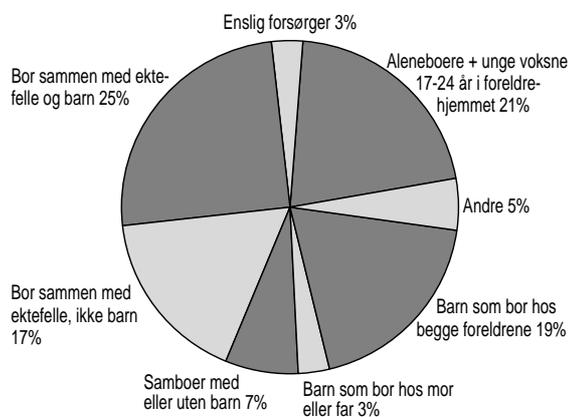
1) Se note til tabell 2.2.1.

Kilde: Folke- og boligtellingerne 1970, 1980 og 1990.

Godt og vel hver fjerde person i Norge tilhørte i 1990 en firepersonshusholdning, og denne andelen har vært ganske stabil siden 1970 (tabell 2.2.2). Det samme gjelder andelen som bor i en trepersonshusholdning. Omtrent en femdel av befolkningen bodde i en trepersonshusholdning både i 1970 og i 1990. De siste tiårene har det imidlertid blitt langt mindre vanlig å tilhøre store husholdninger (fem eller flere). Nærmere en tredel av befolkningen tilhørte så store husholdninger i 1970, mot i underkant av hver femte i 1990. Andelen aleneboere er fordoblet sammenliknet med 1970.

### 2.2.11 Kjernefamilien står fortsatt sterkt

Figur 2.2.6 viser hvordan alle *personer* fordeler seg etter hva slags husholdning de bor i og hvilken stilling (posisjon) de har i husholdningen, det vil si om de bor i husholdningen som barn, samboere, ektefeller, aleneforeldre eller om de er aleneboere



Kilde: Folke- og boligtellingerne 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.6 Personer etter husholdningsposisjon. 1990. Prosent

Ved å sammenholde denne figuren med figur 2.2.5, tabell 2.2.1 og tabell 2.2.2, ser vi at nesten halvparten av alle *familier* (45 prosent i 1995; se figur 2.2.5) er énpersonfamilier, mens om lag en tredel av alle *husholdninger* (34 prosent i 1990) er énpersonhusholdninger. Bare to av *tipersoner* (21 prosent) er enslige i den forstand at de enten bor alene eller har fylt 17 år og fortsatt bor i foreldrehjemmet. Av disse igjen var det to av tre (14 prosent av alle personer) som i 1990 bodde *helt alene* (se tabell 2.2.2).

I 1990 bodde 42 prosent av befolkningen (nesten 1,8 million personer) sammen med ektefelle, over halvparten av dem med barn. 7 prosent eller ca. 300 000 personer var samboere, hvorav de fleste ikke hadde hjemmeboende barn. Det betyr at nærmere hver annen person bodde i et parforhold. 3 prosent av befolkningen var kvinner og menn som bodde sammen med barn, men uten ektefelle eller samboer.

Kjernefamilien (mor, far og barn) står fortsatt sterkt i Norge til tross for store endringer i familie- og husholdningsmønsteret. Om lag hver annen person, voksen som barn, levde i en kjernefamilie i 1990. Antall barn som bor sammen med begge foreldrene (enten ektepar eller samboere), er 6-7 ganger så stort som antall barn med en enslig far eller mor. I tillegg er det svært mange av de som på et gitt tidspunkt bor helt alene eller alene med barn, som vil komme til å leve i en kjernefamilie senere i livet eller har levd i en kjernefamilie tidligere i sitt voksne liv.

### **2.2.12 Ett av fem barn er alenebarn, i den forstand at de er eneste hjemmeboende barn i familien**

Nye samlivsformer fører til at «slektskapsforholdene» mellom søsken og mellom voksne og barn i familiene forandres. Dette ser vi for eksempel ved etablering av «sekundærfamilier» etter samlivsbrudd. Ved slike nyetableringer, hvor det er barn med i bildet, oppstår det ofte familier med kombinasjoner av «mine, dine og våre» barn. For barna innebærer dette tilpasning og knytting av nye sosiale bånd, både i forhold til andre barn og til andre voksne.

Nær tre firedeler av alle barn under 18 år bodde sammen med (bare) helsøsken i 1993. Barn som bodde sammen med halvsøsken, stesøsken eller kombinasjoner av halvsøsken, stesøsken og helsøsken, utgjorde rundt 9 prosent. De resterende 19 prosent var alenebarn, det vil si de var eneste hjemmeboende barn i familien på registreringstidspunktet. Andelen alenebarn har økt. Det har sammenheng med at søskenflokkene er blitt mindre. Av alle barn med søsken bodde ni av ti bare med helsøsken, mens en av ti enten hadde halvsøsken og/eller stesøsken, eller både halv- og stesøsken. Andelen med stesøsken var imidlertid svært lav (Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### **2.2.13 Hva mener vi med enslige forsørgere?**

Økt skilsmissehyppighet og oppløsning av samboforhold har trolig ført til at det er blitt flere som er alene om ansvaret og omsorgen for sine barn. Med andre ord: det er blitt flere *enslige forsørgere*. Men det er ikke lett å si hvor stor økningen har vært eller hvor mange som er enslige forsørgere i dag. Statistikken over enslige forsørgere kan være vanskelig å tolke, og dette har igjen sammenheng med at det ikke er noen alminnelig enighet om hva man mener med enslig forsørger.

---

### Boks 2.5 Ektefeller, samboere og enslige forsørgere: jus og realiteter

Ektefeller har gjensidig forsørgingsplikt, og begge har plikt til å forsørge felles barn. Samboere har ikke gjensidig forsørgingsplikt, bare plikt til å forsørge felles barn. En person har ikke plikt til å forsørge ektefellens eller samboerens særkullsbarn.

Det er rimelig å legge til grunn at *ektefeller* har fellesskap i inntekt og forbruk, at de begge bidrar til forsørgelse av og omsorg for felles barn, og at de tar beslutninger om familiens inntekt og forbruk, forsørgelse av og omsorg for barn i fellesskap. Dette trenger ikke å bety at inntekten deles likt og at familien er fri for interessemotsetninger.

Det er ikke like selvsagt å legge til grunn at *samboere* har fellesskap i inntekt og forbruk eller at ektefeller eller samboere med *særkullsbarn* føler et like stort ansvar for disse barnas forsørgelse og omsorg. Jussen kan få innflytelse på realitetene. I de fleste tilfelle vil særkullsbarn ha en far eller en mor som bor i en annen husholdning. Vedkommende vil ha bidragsplikt overfor barnet; i noen tilfelle vil de biologiske foreldrene ha delt ansvar for barnet. Slike forhold kan påvirke i hvilken grad ektefellen eller samboeren uten særkullsbarn bidrar til forsørgelsen av og omsorgen for barnet.

De fleste vil være enige i at et samboerpar med fellesbarn og ingen særkullsbarn i mange sammenhenger kan betraktes som et ektepar, og at en ikke gift person som bor alene sammen med ett eller flere barn som vedkommende er alene om å ha forsørgingsansvar for, er *enslig forsørger*. Men hvordan stiller det seg hvis vedkommende ikke bare bor sammen med barna, men også en samboer? Har vi fortsatt med en enslig forsørger å gjøre? Noen vil legge vekt på jussen og den formelle familietilknytningen og si ja. Andre vil legge vekt på husholdningstilknytningen og de fordelene man kan antas å ha ved å dele fellesutgifter og kanskje også av å få hjelp til forsørgelse og omsorg for sine barn. De vil hevde at man da ikke har med en enslig forsørger å gjøre.

Et annet avgrensingsproblem står man overfor når foreldrene bor hver for seg og har delt forsørgeransvar for barnet. Legger man juridiske betraktninger til grunn, kan det hevdes at de som deler likt, ikke bør betraktes som enslige forsørgere. Riktignok har de ikke de fordelene som en felles husholdning gir, men begge parter har trygghet for at den andre parten er med og deler utgifter og tidsbruk i forbindelse med forsørgelsen av og omsorgen for barnet. Hvis man derimot legger husholdningstilknytningen til grunn, vil det kunne argumenteres for at man har med to enslige forsørgere å gjøre, forutsatt at ingen av dem har noen samboer.

---

Man er enige om at en enslig forsørger er ugift (aldri gift, separert, skilt eller enke/enkemann) og bor sammen med minst ett eget barn. Men der stopper også enigheten. Man er uenige om samboere skal regnes som enslige forsørgere og eventuelt *hvilke* samboere som skal betraktes som enslige forsørgere og hvilke som ikke skal det (se boks 2.5). Men selv når man er enig om hva man mener med enslig forsørger, kan fortsatt de målemetodene vi bruker, det vil si den eksisterende statistikken, gjøre det vanskelig å avgjøre hvor mange det dreier seg om og hvor raskt antallet har økt. Oppfatningene og definisjonene har også endret seg over tid. Tidligere ble for eksempel *alle* samboere med barn regnet som enslige forsørgere i befolkningsstatistikken, også de som bare hadde fellesbarn. Dette er nå endret, men fortsatt er samboere med bare særkullsbarn regnet som enslige forsørgere. I andre sammenhenger legger man vekt på at de som bor i stabile samboeforhold, ikke skal betraktes som enslige forsørgere, selv om de bare har særkullsbarn. Et slikt kriterium legges i dag til grunn ved tildeling av utvidet barnetrygd til enslige forsørgere.

Det er også slik enslige forsørgere defineres i mange av Statistisk sentralbyrås intervjuundersøkelser (se boks 2.6).

#### 2.2.14 Om lag 100 000 enslige forsørgere

I følge Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk var det i 1994 i alt 118 000 enslige mødre og fedre med barn under 18 år. Samboere med bare særkullsbarn blir definert som enslig mor/far med barn i denne statistikken (se boks 2.6). De som legger til grunn at en enslig forsørger er en person som bor sammen med ett eller flere egne barn uten å være gift eller samboende, vil oppfatte 118 600 som et maksimumsanslag. På samme tidspunkt mottok 88 600 personer med barn under 16 år utvidet barnetrygd for enslige forsørgere. Her skal samboere med særkullsbarn i prinsippet ikke være inkludert (se boks 2.6). De som definerer enslig forsørger på grunnlag av den formelle familietilknytningen og de juridiske bestemmelsene om forsørgingsplikt (se boks 2.5), vil oppfatte dette tallet som et minimumsanslag. Også hvis man samtidig ønsker å telle med de som har barn helt opp til 18 år, vil 88 600 være et minimumsanslag. Befolkningsstatistikken og barnetrygdstatistikken gir oss altså to forskjellige anslag over antallet enslige forsørgere. Dels beror dette på at de to statistikkene opererer med ulike definisjoner av enslig forsørger, dels på at de opererer med ulike aldersgrenser for barna. Grovt sett kan vi konkludere med at det er om lag 100 000 enslige forsørgere i dag.

I løpet av livet går mange kvinner gjennom en fase som enslig forsørger. For de aller fleste dreier det seg bare om en kortere periode av den tiden man har barna boende hjemme. De fleste av de som på et gitt tidspunkt er enslige forsørgere, har ikke vært det svært lenge. En undersøkelse av Kjeldstad og Roalsø (1995) tyder på at halvparten av de som var enslige forsørgere i 1990, hadde vært enslig forsørger i maksimalt tre og et halvt år.

En del enslige forsørgere med barn i førskole- og småskolealderen får overgangsstønad fra folketrygden (se *"Stønad fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter"* i avsnitt 11.1.3, jfr. boks 2.6). Blant de enslige forsørgerne som sluttet å få overgangsstønad i 1993, hadde en av tre stønadsperioder vart kortere enn ett år, to av tre kortere enn tre år (Stortingsmelding nr. 35 1994-95). Dette understreker at perioden som enslig forsørger for de flestes vedkommende er relativt kort, i hvert fall den perioden hvor de «forsørges» av det offentlige. Se nærmere om enslige forsørgere med og uten overgangsstønad i *"Nærmere om enslige forsørgere"* i avsnitt 5.9.

---

#### Boks 2.6 Statistikkens definisjoner av enslig forsørger

##### *Befolkningsstatistikken:*

Før 1990: Enslig mor eller far med barn, og samboere med barn, enten de var felles eller ikke. Dersom begge samboere hadde særkullsbarn, var begge registrert som enslig forsørger. Dersom samboerne bare hadde fellesbarn, var bare mora registrert som enslig forsørger. Fra 1990 ble ikke lenger samboere med fellesbarn regnet som enslige forsørgere. Aldersgrensen for barn har vært 18 år i hele perioden.

##### *Enslig forsørger med utvidet barnetrygd:*

Før 1994: Enslig mor eller far med barn, og samboere med særkullsbarn. Hvis begge samboerne hadde særkullsbarn, var begge registrert som enslig forsørger. Dette gjaldt også om de i tillegg hadde felles barn, men samboere med bare felles-

barn var ikke regnet med. Utvidet barnetrygd faller bort når barnet fyller 16 år. Fra 1994 får ikke samboere med fellesbarn utvidet barnetrygd for eventuelle særkullsbarn. Dessuten mister samboere med utelukkende særkullsbarn retten til utvidet barnetrygd når samlivet har vart i minst 12 av de siste 18 måneder.

*Enslig forsørger med overgangsstønad fra folketrygden:*

Slik stønad gis til ugifte, skilte og separerte forsørgere som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, enten på grunn av omsorg for barn eller på grunn av nødvendig opplæring eller utdanning. Enslig forsørger med rett til overgangsstønad er mor eller far med barn og samboere med bare særkullsbarn. Retten til overgangsstønad faller bort for enslig forsørger som gifter seg eller som flytter sammen med den andre av barnets foreldre. Overgangsstønad gis normalt bare til yngste barn er ferdig med sitt tredje skoleår.

*Levekårsundersøkelsene*

I levekårsundersøkelsene er en enslig forsørger en person som bor sammen med ett eller flere egne barn, men som verken er gift eller (etter eget utsagn) samboer. Men fordi dette er undersøkelser med relativt små utvalg og enslige forsørgere er en liten gruppe, er det ikke mulig å si noe sikkert om utviklingen i antallet enslige forsørgere på grunnlag av disse undersøkelsene. Til det er tallene for usikre.

---

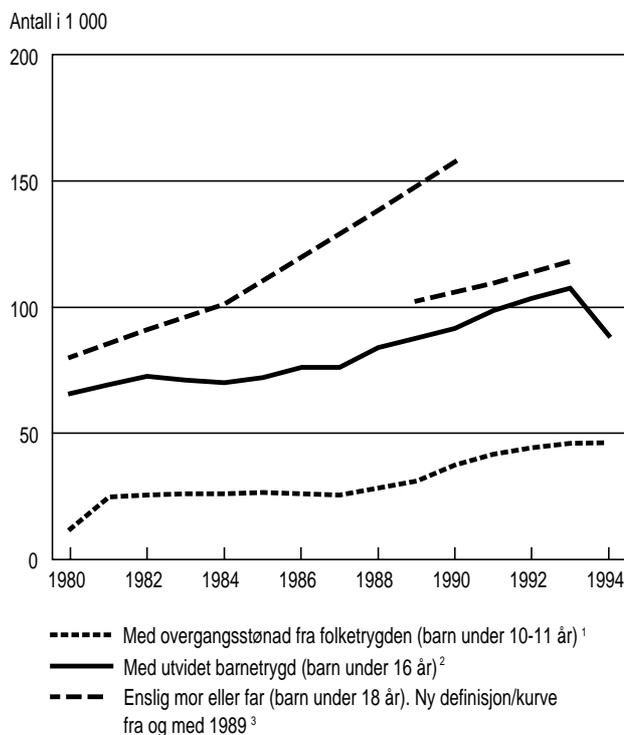
### **2.2.15 Økt antall enslige forsørgere, men hvor sterk økning?**

Uansett hvilken av de tilgjengelige statistikkene som legges til grunn, ser det ut til at antallet enslige forsørgere økte sterkt på 1980-tallet og spesielt i siste halvdel av tiåret. Fra 1984 til 1990 har antallet enslige forsørgere med utvidet barnetrygd økt med 30 prosent, og antallet enslige forsørgere med overgangsstønad fra folketrygden har økt med 42 prosent. I følge befolkningsstatistikken økte antallet enslige mødre og enslige fedre med barn under 18 år i samme tidsrom med 56 prosent (se figur 2.2.7).

Men kan vi stole på at denne økningen i statistikken også representerer en tilsvarende økning i det virkelige antallet enslige forsørgere? Det kommer igjen an på hva vi mener med enslige forsørgere, hvilken definisjon vi legger til grunn. Dersom vi legger til grunn at en enslig forsørger er en person som bor sammen med sitt eller sine barn uten å være gift eller samboende, kan vi nok ikke vite sikkert hvor mye antallet enslige forsørgere økte på 1980-tallet. Økningen i statistikken kan skyldes at det er blitt flere samboere med særkullsbarn. Dersom vi definerer enslig forsørger på grunnlag av den formelle familietilknytningen og de juridiske bestemmelsene om forsørgingsplikt (se boks 2.5), er det derimot klart at antallet enslige forsørgere økte.

Et annet forhold som også påvirker endringene i antallet enslige forsørgere i statistikken, er endringene i reglene for tildeling av enkelte offentlige overføringer til enslige forsørgere. Det var dette som skjedde tidlig på 1990-tallet. Antallet med utvidet barnetrygd økte med 18 prosent fra 1990 til 1993, men sank året etter til under 1990-nivået. Dette skyldtes en innstramning i tildelingsreglene (se "*Enslige forsørgere må bo alene med barnet for å få utvidet barnetrygd*" i avsnitt 7.1.5.4, jfr. boks 2.6). Fra og med 1989 begynte man også å holde samboere med felles hjemmeboende barn utenfor når man telte enslige mødre og enslige fedre i befolkningsstatistikken. Dermed ble antallet enslige forsørgere etter denne statistikken redusert

med en tredel, fra ca. 150 000 til vel 100 000. Men også etter den nye definisjonen fortsatte antallet enslige forsørgere å øke, med 15 prosent fra 1989 til 1993.



<sup>1</sup> Omfatter ugifte, skilte og separerte forsørgere. Skilte og separerte kom først inn i ordningen i 1981

<sup>2</sup> Før 1994: Inklusive "stabile" samboere. Fra 1994: Eksklusive "stabile" samboere. Se boks 2.6

<sup>3</sup> 1980-1990: Inklusive samboere med felles hjemmeboende barn.  
1989-1993: Eksklusive samboere med felles hjemmeboende barn

Kilder: Trygdestatistisk Årbok, Rikstrygdeverket og Befolkningsstatistikk 1994 Hefte III, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.7 Utvikling i antall enslige forsørgere. 1980-1994

### 2.2.16 Relativt mange unge enslige mødre

Av de 118 000 enslige forsørgerne (etter befolkningsstatistikkens definisjon) i 1993 var seks av åtte i alderen 25-44 år, mens én av åtte var under 25 år. Kvinnene utgjorde 87 prosent. 14 prosent av de enslige mødrene var under 25 år (Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå). Ifølge Levekårsundersøkelsen 1991 var knapt 6 prosent av gifte og samboende mødre med barn under 25 år.

Mødre er gjennomgående yngre enn fedre. Medianalder ved første barns fødsel, den alderen der halvparten har fått barn, er for eksempel mellom tre og fire år lavere for kvinner enn for menn, og denne forskjellen er relativt stabil over tid (Kravdal 1991). Forskjellen i medianalder blant enslige mødre og enslige fedre (med barn under 16 år) er større, 6 år i 1990. Bare én prosent av de enslige fedrene er under 25 år (1993) (Dahl 1993; Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### 2.2.17 Enslige forsørgere har få barn

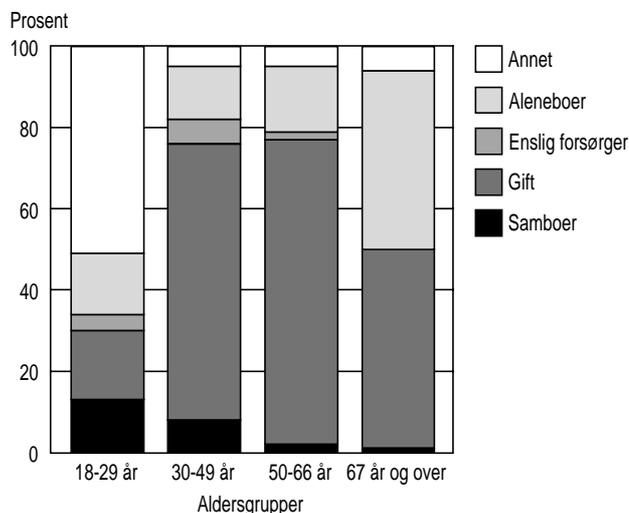
Enslige forsørgere har gjennomgående færre barn enn andre barnefamilier. I 1993 hadde 68 prosent av de enslige forsørgerne bare ett barn mot 40 prosent av de øvrige barnefamiliene. 26 prosent av de enslige forsørgerne hadde to barn, og 6 prosent hadde tre eller flere. Tilsvarende andeler i andre barnefamilier var 42 og 19 prosent (Befolkningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

Nesten halvparten av de enslige mødrene hadde barn under skolepliktig alder (Dahl 1993).

### 2.2.18 Husholdningssammensetting ved ulike aldre

Figur 2.2.8 viser hvilke husholdningssammensettinger som var vanligst i ulike aldersfaser i 1990. Blant unge voksne (18-29 år) var 51 prosent registrert under «annet». De fleste av disse ungdommene bodde hjemme hos foreldrene, men gruppen omfatter også dem som bodde på hybel o.l. 30 prosent bodde sammen med partner, noen flere med ektefelle enn med samboer. Ytterligere 15 prosent bodde alene.

I de neste to fasene (30-49 år og 50-66 år) er det parforholdene som dominerer. Tre av fire levde i 1990 sammen med ektefelle eller samboer. Samboerne utgjorde et ganske beskjedent innslag i begge aldersfasene. Andelene som bodde alene, var omtrent som blant unge voksne. Siden den gang har imidlertid andelen samboere økt sterkt, også i disse aldersgruppene (se "*Stadig flere samboere*" i avsnitt 2.2.4).



Kilde: Folke- og boligtellingsen 1990, Statistisk sentralbyrå

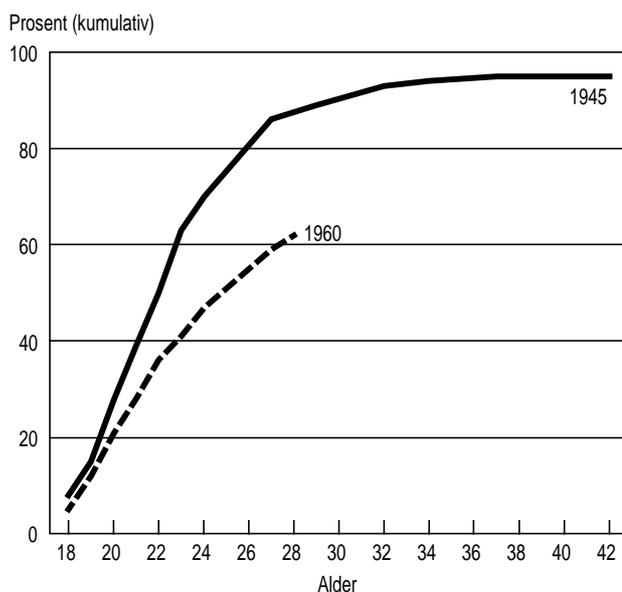
Figur 2.2.8 Personer i ulike aldersgrupper, etter husholdningsposisjon. 1990. Prosent

### 2.2.19 Senere giftermål, men tidligere samlivsstart

Dagens yngre kvinner og menn stifter familie i et annet tempo og i en annen form enn det deres noe eldre medsøstre og -brødre gjorde. Vi ser på kvinner født i 1960 for å illustrere dagens, eller det nye, familiemønsteret, og velger ut kvinner født i 1945 for å illustrere gårdsdagens mønster, det typiske familiemønsteret fra slutten av 1960-tallet og i 1970-årene.

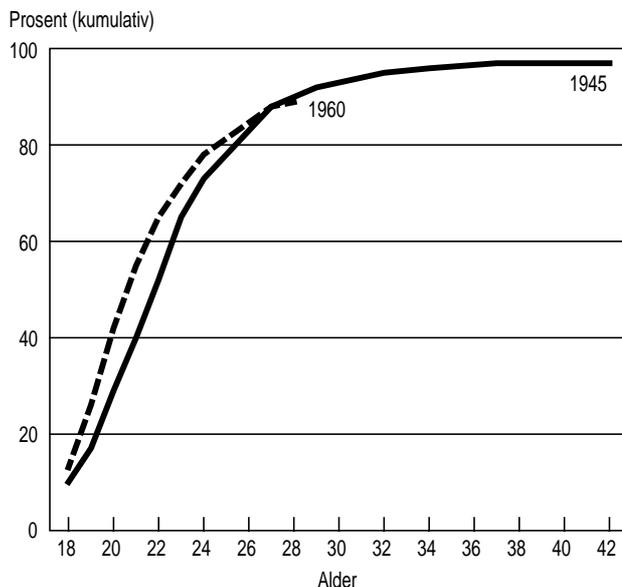
Ved 22-årsalder hadde halvparten av alle kvinner født i 1945 giftet seg, mens bare godt og vel hver tredje kvinne født i 1960 var like tidlig ute. Det betyr ikke at 1960-kvinnene er senere ute med å flytte sammen med en partner. Om vi ser alle forhold under ett – ekteskap som samboforhold, er det den yngste generasjonen som er tidligst ute. 20 år gamle hadde fire av ti kvinner født i 1960 etablert et parforhold enten som samboer eller gift. Kvinner født i 1945 var ikke like raske med å flytte sammen med sin utvalgte. Som 20-åringer hadde tre av ti enten giftet seg eller funnet seg en samboer.

Selv om samlivsstarten kommer vel så tidlig i det nye familiemønsteret, er rammen rundt det vesentlig forskjellig. De som stiftet bo i 1960- og 1970-årene, giftet seg som regel, og legalisering av samlivet pekte entydig mot et varig forhold. Om hun og han likevel skulle ønske skilsmisse etter en stund, ville i det minste den formelle oppløsningen ta sin tid. Gjennomsnittlig separasjonstid lå før den nye ekteskapsloven trådte i kraft 1. januar 1993 på i overkant av to år (Noack og Keilman 1993). Nå kan hver av ektefellene kreve skilsmisse etter ett års separasjon, mot tidligere to år. Denne endringen har trolig ført til at gjennomsnittlig separasjonstid nå har gått noe ned.



Kilde: Familie- og yrkesundersøkelsen 1988, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.9 Andel som hadde inngått første ekteskap innen ulike aldere. Kvinner født 1945 og 1960. Kumulative prosenter



Kilde: Familie- og yrkesundersøkelsen 1988, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2.10 Andel som hadde inngått første samliv innen ulike aldre. Kvinner født 1945 og 1960. Kumulative prosenter

Med dagens mønster, hvor samboerforholdene øker i antall, er veien fra samboer til aleneboer kort. Både hun og han er nok ofte innstilt på at samlivet er en prøve og ikke nødvendigvis et valg for livstid.

Foreløpig synes samboperioden blant unge å ha erstattet kjæresteperioden, forelovelsestiden og de første ekteskapsårene. Tatt i betraktning den store andelen som starter opp som samboere, og at slike forhold langt på vei synes å være allment akseptert, kan man spørre om samboerforhold for mange etter hvert helt vil erstatte ekteskapet. Eller sagt på en annen måte: Hvor stor andel vil velge å være permanente samboere og dermed, formelt sett, forbli ugifte på livstid?

Siden de kullene hvor samboskap for alvor slo igjennom foreløpig ikke er stort mer enn 30 år gamle, er det litt for tidlig å svare på dette spørsmålet. Men om man spør de unge samboerne om de har planer om å gifte seg innen to år, er det blant 28-årige kvinner omtrent like vanlig å ha planer om giftermål som å ikke ha det. 13 prosent var foreløpig usikre på hva det kom til å bli til. Som naturlig er, er det flere som tenker å gifte seg jo lenger forholdet har vart (Blom m.fl. 1993).

### 2.2.20 Samliv og egne barn fortsatt viktig

Av kvinner født i 1945 var det ved 40-årsalder 9 prosent som fortsatt var barnløse (Kravdal 1991). De barnløse fordeler seg noenlunde jevnt mellom ufrivillig og frivillig barnløse (Noack 1992). Da de var så godt som ferdige med sin fødedyktige periode hadde 1945-kvinnene i gjennomsnitt 2,2 barn. 12 prosent var ettbarnsmødre, 42 prosent hadde to barn, og nesten like mange (37 prosent) hadde minst tre barn. Av alle som hadde fått barn, var 88 prosent gift da barnet kom, 2 prosent levde som samboere og 10 prosent var enslige mødre.

Selv om langt fra alle kvinner født i 1945 stiftet egen familie etter datidens ideal, var det liten tvil om hva som var den bredt optrukne vei.

Dagens familiedanning er mer preget av mangfold. Samboforhold har langt på vei overtatt både for forlovelse og ekteskap, i det minste i de første årene under samme tak. Rekkefølgen på begivenhetene er heller ikke lenger så forutsigbar. Så langt vet vi at to av tre fra 1960-kullet valgte å prøve seg som samboere før et eventuelt ekteskap. Og for dem som har giftet seg, er samboperioden om lag to og et kvart år, det vil si trekvart år lenger enn hva den var for 1945-kvinnene.

Siden kvinnene fra 1960 langt fra er ferdige med å få barn, er det for tidlig å fastslå hvor mange som vil ende opp som barnløse og hvor mange barn dette kvinnekullet vil få i gjennomsnitt. Mye taler for at det vil bli noen flere permanent barnløse enn blant 1945-kvinnene, men neppe særlig over 13 prosent.

Av kvinner i 1960-kullet som hadde rukket å få barn ved 27-årsalder, var 61 prosent gift da barnet kom, 25 prosent var samboende og 13 prosent enslige mødre. Disse andelene kan endre seg mye når også de som blir mødre etter 27-årsalder, kommer med. Allerede nå har imidlertid hver fjerde av alle kvinner født i 1960 blitt mødre uten å være gift, mot hver tiende av 1945-kullet.

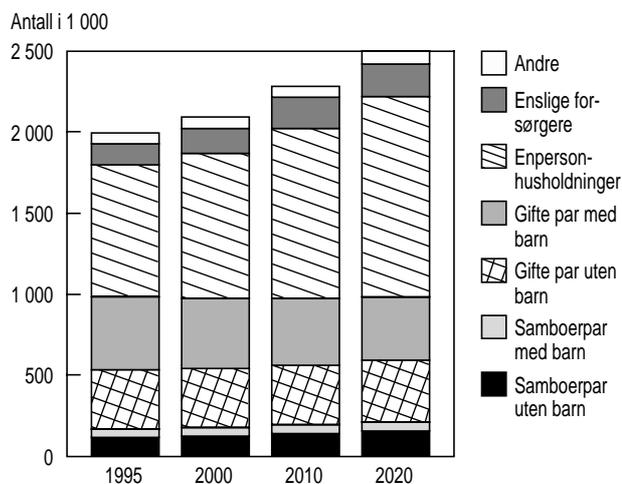
Selv om det er blitt flere aksepterte veier fram til egen familie, står samliv og egne barn fortsatt sentralt. Av kvinner født i 1960 er det bare én prosent som ser barnløshet eller ettbarnsfamilien som det ideelle for en familie i Norge. Og aksepten av samboforhold er stor. Seks av ti mener at samboforhold er like akseptabelt som ekteskap selv om det er barn med i bildet. Bare 7 prosent stiller seg helt avvisende til samboforhold (Statistisk sentralbyrås Familie- og yrkesundersøkelse 1988).

### 2.2.21 Framtidig familie- og husholdningsmønster

På grunnlag av hva vi vet om husholdningsstrukturen fra Folke- og bolig tellingen 1990 (se figur 2.2.6) og forutsetninger om husholdningsforandringer i framtiden, kan man lage framskrivninger av husholdningsstrukturen slik vi tror den blir i framtiden. Men tallene fra Folke- og bolig tellingen 1990 kan ikke brukes direkte til slike framskrivninger. Grunnen er at Folke- og bolig tellingen er nært knyttet opp til det sentrale personregisteret, som ikke alltid gir et realistisk bilde av den virkelige husholdningssituasjonen. For det første overvurderer 1990-tallene antallet unge voksne som bor hjemme hos foreldrene. For det andre undervurderes antallet samboere. I de framskrivningene som refereres her, har man korrigert for disse feilkildene (se Keilman og Brunborg 1995).

Framskrivninger av husholdningsstrukturen er enda mer usikre enn framskrivninger av befolkningsstrukturen (se "*Hva vet vi om framtiden?*" i avsnitt 2.1.10). I tillegg til usikkerheten knyttet til framtidige fødsels- og dødsrater og antakelser om framtidig inn- og utvandring, er det stor usikkerhet knyttet til de antakelser man må gjøre om framtidige rater for inngåelse og oppløsning av samboforhold og ekteskap og antakelser om når barn flytter hjemmefra. I de framskrivningene som refereres her, bygger ratene som beskriver slike husholdningsbegivenheter på opplysninger fra Familie- og yrkesundersøkelsen 1988 (se "*Senere giftermål, men tidligere samlivsstart*" i avsnitt 2.2.19 og "*Samliv og egne barn fortsatt viktig*" i 2.2.20).

Siden slike framskrivninger er såvidt følsomme for de forutsetninger man legger til grunn, opererer man gjerne med flere alternativer. I de framskrivningene vi bygger på her, har man derfor, ved siden av hovedalternativet (referansealternativet), også regnet på ett alternativ med høyere og ett med lavere fødselsrater enn i hovedalternativet, ett alternativ med høyere sambotilbøyelighet, og ett med høyere skilsmissehyppighet enn i hovedalternativet. I tillegg har man regnet på et alternativ der man forutsetter at kapasiteten på eldreinstitusjonene øker, slik at færre eldre bor i private husholdninger enn forutsatt i hovedalternativet (se Keilman og Brunborg 1995). Her vil vi all hovedsak holde oss til hovedalternativet.



<sup>1</sup> Referansealternativet

Kilde: Keilman og Brunborg 1995

Figur 2.2.11 Framskrivning<sup>1</sup> av antall private husholdninger etter husholdningstype ved utgangen av årene 1995, 2000, 2010 og 2020. 1000

Framskrivningene tyder på at antallet private husholdninger vil øke fra i underkant av to millioner husholdninger i 1995 til et sted mellom 2,4 og 2,6 millioner i år 2020. Antallet énpersonhusholdninger vil øke fra vel 800 000 i 1995 til mellom 1,0 og 1,4 millioner i løpet av de samme 25 årene. Denne sterke veksten i énpersonhusholdningene skyldes i stor grad to faktorer. For det første fører den pågående generelle aldringsprosessen til at antallet aleneboende kvinner øker. For det andre vil de mange skilsmisene og oppløste samboforholdene føre til at mange middelaldrende menn lever alene, i hvert fall i visse perioder. 64 prosent av alle kvinner 75 år og over bodde alene i 1990. I år 2020 vil andelen ha økt til 83 prosent. Blant menn i samme aldersgruppe vil andelen aleneboende øke fra 22 prosent i 1990 til 50 prosent i 2020. Av tabell 2.2.3 går det også fram at andelen enslige vil øke blant middelaldrende og noe yngre, sterkere blant menn enn blant kvinner.

Tabell 2.2.3: Voksne<sup>1</sup> kvinner og menn i ulike aldersgrupper etter husholdningsposisjon. Faktisk fordeling ved utgangen av 1990, framskrevet<sup>2</sup> fordeling ved utgangen av året 2020. Prosent

	1990						2020					
	Alle	Med partner uten barn	Med partner og barn	Enslige	Enslige forsørgere	Andre	Alle	Med partner uten barn	Med partner og barn	Enslige	Enslige forsørgere	Andre
<b>Kvinner</b>												
- 29	100	27	23	32	9	9	100	25	26	23	11	15
30-44	100	10	66	11	10	3	100	13	53	11	19	4
45-59	100	43	33	15	5	4	100	38	23	28	10	1
60-74	100	56	1	37	0	6	100	42	6	46	4	2
75 +	100	27	0	64	0	9	100	13	0	83	0	4
Alle	100	31	31	27	6	5	100	28	24	34	10	4

Tabell 2.2.3: Voksne<sup>1</sup> kvinner og menn i ulike aldersgrupper etter husholdningsposisjon. Faktisk fordeling ved utgangen av 1990, framskrevet<sup>2</sup> fordeling ved utgangen av året 2020. Prosent

	1990						2020					
	Alle	Med partner uten barn	Med partner og barn	Enslige	Enslige forsørgere	Andre	Alle	Med partner uten barn	Med partner og barn	Enslige	Enslige forsørgere	Andre
<i>Menn</i>												
- 29	100	25	14	42	0	19	100	20	16	41	0	23
30-44	100	11	62	16	2	9	100	16	45	29	0	10
45-59	100	35	45	13	2	5	100	34	28	34	2	2
60-74	100	71	6	19	0	4	100	48	16	33	2	1
75 +	100	70	0	22	0	8	100	41	2	50	1	6
Alle	100	34	34	22	1	9	100	31	26	35	1	7

1) Hjemmeboende barn under 25 år er holdt utenfor.

2) Referansealternativet

Kilde: Keilman og Brunborg 1995. Bearbeidede tall.

Samtidig tyder framskrivningene på at antallet gifte par med barn går ned, og at antallet enslige forsørgere øker. I 1990 bodde 62 prosent av mennene og 66 prosent av kvinnene i aldersgruppen 30-44 år i par med barn, mot trolig bare 45 prosent av mennene og 53 prosent av kvinnene i år 2020. Mens 10 prosent av alle kvinner 30-44 år var enslige forsørgere i 1990, vil det være 19 prosent i 2020. Framskrivningene tyder også på en viss økning i antall sambopar, men de vil fortsatt utgjøre en beskjeden andel av alle husholdninger.

## KAPITTEL 3

**Utdanning, yrkesaktivitet og tidsbruk****3.1 UTDANNINGSEKSPLOSJONEN<sup>3</sup>****3.1.1 Utdanningsvekst og familiesituasjon**

En av de viktigste endringene som har funnet sted i samfunnet i løpet av de siste 40 – 50 år er veksten i utdanningssystemet. Ungdommen tilbringer stadig flere år i utdanningssystemet, og befolkningens utdanningsnivå har økt betraktelig. Dette har fått konsekvenser for barnefamiliens situasjon på flere måter:

*For det første* er det stadig flere unge som til enhver tid er under utdanning. Dette kan, isolert sett, ha ført til at unge mennesker i større grad enn tidligere er økonomisk avhengig av sine foreldre. Selv om offentlig studiefinansiering har bidratt til å lette den økonomiske situasjonen, både for skoleelever og studenter som bor hjemme hos foreldrene og de som har etablert egen husholdning, står man her overfor en betydelig gruppe unge uten den tryggheten og de inntektene som de fleste yrkesaktive nyter godt av.

*For det andre* kan den økte utdanningstiden ha ført til at stadig flere stifter familie og setter barn til verden før de ennå har fått begynt på sitt yrkesaktive liv. I så fall kan vi få stadig flere barnefamilier der minst en av foreldrene er under utdanning. Men den økte utdanningstiden kan også ha ført til at familiedanning og barnefødsel blir utsatt. Dette virker i motsatt retning.

*For det tredje* har den økte utdanningsnivået ført til økt yrkesaktivitet og lengre arbeidstid blant kvinner, også blant kvinner med små barn.

**3.1.2 Sammenhengende vekst fra 1950-tallet til i dag**

Det var sammenhengende vekst i utdanningssektoren fra 1950-tallet til begynnelsen av 1990-tallet. Antall elever og studenter ble fordoblet i denne perioden. Veksten var sterkere enn økningen i folketallet. I 1952 var 14 prosent av befolkningen under utdanning, i 1991 utgjorde elever og studenter 21 prosent. Den sterke veksten er dels et resultat av endringer i størrelsen på årskullene (se "*Befolkning og familiemønster*" i kapittel 2), dels av utvidelser av skoleplikten og økning i tilbøyeligheten til å velge utdanning framfor arbeid etter skolepliktig alder. Økningen har også sammenheng med troen på at økt satsing på utdanning via en bedre utdannet arbeidsstyrke, ville bidra til økonomisk vekst, samt ønsket om å gi alle like muligheter til utdanning uavhengig av sosial, økonomisk og geografisk bakgrunn. På denne måten håpet man å utjevne sosiale og økonomiske ulikheter i samfunnet (Monsen 1993). Gjennom en rekke sentrale skolereformer (se boks 3.1) har man søkt å ivareta begge disse hensyn.

---

**Boks 3.1 Fire sentrale skolereformer**

Skoleplikten er utvidet fra sju til ni år. De siste kommunene innførte *obligatorisk ungdomsskole* i 1974-1975. Myndighetene ønsket en enhetsskole der alle elever skulle undervises i et felles pensum, og der alle skulle føres fram til den samme

3. Dette avsnittet bygger i stor grad på to artikler i Sosialt utsyn 1993. Artiklene er skrevet henholdsvis av Tor Jørgensen og Ingunn Monsen. Framstillingen er oppdatert med nyere statistikk.

eksamen. Dette ble oppfattet som en forutsetning for en generell heving av befolkningens kunnskapsnivå. Fra 1997 utvides skoleplikten til 10 år. Samtidig senkes alderen for skolestart til 6 år. Omtrent samtidig, det vil si rundt midten av 1970-tallet, tok man de avgjørende skritt mot en integrert videregående skole. Ved å samle all utdanning på videregående nivå under samme tak, håpet myndighetene bl.a. å redusere ulikhetene i status og prestisje mellom elever som valgte teoretisk utdanning og elever som valgte praktisk utdanning etter grunnskolen. *MecReform 94* har ungdom i alderen 16 -18 år fått lovfestet rett til 3-årig videregående opplæring

En tredje viktig skolereform var *desentraliseringen og utbyggingen av universitets- og høgskolesektoren*. Tromsø fikk eget universitet i 1971. Utbyggingen av de regionale høgskolene (distriktshøgskolene) startet i 1969. Bakgrunnen for opprettelsen av dette nye skoleslaget var dels å bedre den geografiske fordelingen av høyere utdanning, dels å dempe presset på universitetene ved å imøtekomme behovet for nye, yrkesrettede utdanningstilbud på høgskolenivå.

Parallelt med denne utbyggingen har enkelte skoleslag fått hevet sin status *fra fagskoler på videregående nivå til høgskoler*. Dette skjedde i 1971 for bl.a. ingeniør- og lærerutdanningen. Sykepleierutdanningen og enkelte andre helsefagutdanninger fikk høgskolestatus i 1981, mens de maritime fagskolene ble oppgradert året etter. Resultatet av denne utviklingen er at høyere utdanning i Norge nå består av en universitetssektor og en høgskolesektor.

---

### 3.1.3 1955-1980: Vekst i alle skoleslag

Fra 1955 til 1980 økte antall elever i den ordinære grunnskolen (inkludert spesialskolene) fra ca. 400 000 til ca. 590 000. Økningen skyldtes både utvidelsen av skoleplikten til ni år og at det ble flere barn og unge 7-15 år (Monsen 1993). Realskolene fordoblet sitt elevtall i perioden 1955-1962, til knapt 70 000 elever, mens gymnasene fordoblet sitt elevtall fra 1959 til 1965, til drøyt 40 000 elever. I 1981 var gymnasenes kapasitet (nå allmennfaglig studieretning i videregående skole) økt til vel 70 000 elever. Veksten i elevtallet på teoretiske linjer i videregående skole har hatt sterk innflytelse på studenttallet ved universiteter og høgskoler. I løpet av tiårsperioden etter 1960, økte for eksempel tallet på universitetsstudenter fra i underkant av 10 000 til i overkant av 30 000 (Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå). Økningen i antall studenter var like stor på 1970-tallet, men da kom halvparten av veksten på de nye høgskolene (Historisk statistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### 3.1.4 1980- og 1990-tallet: Fortsatt vekst i høyere utdanning

Gjennom 1980-tallet ble elevtallet i grunnskolen redusert på grunn av den langvarige nedgangen i fødselstallet fra om lag 1970 fram til 1983. I perioden 1982 til 1992 falt elevtallet i grunnskolen med 20 prosent eller 114 000 elever. I 1993 og 1994 økte imidlertid elevtallet med henholdsvis 3 300 og 4 200. Det var 470 000 elever i grunnskolen pr. 1. september 1994, og elevtallet var da omtrent på 1991-nivået igjen.

Antallet elever i skoler under lov om videregående opplæring og studenttallet ved universiteter og høgskoler økte. På 1990-tallet har veksten i universitets- og høgskolesektoren fortsatt. Fra 1990 til 1994 økte studenttallet fra 137 000 til 175 000. I videregående skole har veksten stoppet opp. Elevtallet i skoler under lov om videregående opplæring ble redusert med 10 000 til ca. 190 000 i denne perioden.

Tabell 3.1.1: Elever og studenter etter skoleslag 1981-1994

	Grunnskolen <sup>1)</sup>	Videregående skole <sup>2)</sup>	Universiteter og høyskoler
1981	583664	157877	81606
1985	530578	188910	94658
1990	467236	200356	136982
1994	463735	189367	175546

1) Den offentlige grunnskolen.

2) Folkehøgskoler, lærlinger og deltakere på arbeidsmarkedskurs er ikke inkludert.

Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

### 3.1.5 Grunnskolen: variasjoner i ressursbruk

Kommunens samlede utgifter til grunnskolen utgjorde i størrelsesorden 17,6 milliarder kroner i 1994.

Ressursbruken mellom kommunene varierer. Landsgjennomsnittet for brutto driftsutgifter pr. elev var 36 300 kroner. De minste kommunene (under 1 000 innbyggere) hadde brutto driftsutgifter pr. elev på 58 000 kroner i gjennomsnitt, mens storkommunene (over 60 000 innbyggere) hadde et gjennomsnitt på 32 000 kroner pr. elev. Ulikhetene kan skyldes mange forhold, for eksempel strukturelle forskjeller mellom kommunene, økonomiske forutsetninger og politiske prioriteringer.

Variasjonen i ressursbruken har bl.a sammenheng med elevtallet pr. klasse, som igjen kan ha sammenheng med bosettingsstrukturen. Elevtallet pr. klasse var 20 i gjennomsnitt for landet i 1994. Gjennomsnittet i de aller minste kommunene var 11, mens det i storkommunene var 23. I boks 3.2 er enkelte bestemmelser om virksomheten i grunnskolen gjengitt.

---

#### Boks 3.2 Bestemmelser om grunnskolen

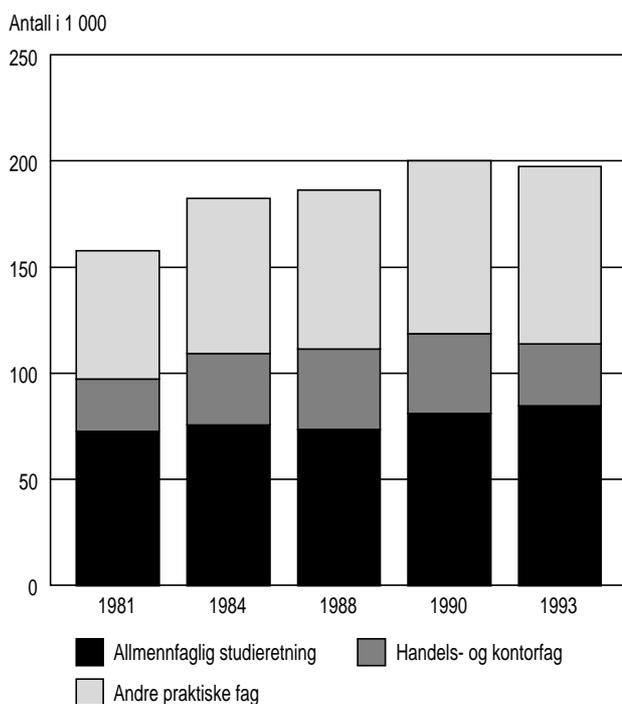
- Rett og plikt til 9-årig utdanning fra barnet er 7 til det er 16 år
  - Undervisningen er gratis
  - Alle elever har rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger
  - Undervisningen skal vare minst 38 uker i året.
  - Skoledagen bør ikke starte før kl 8 eller slutte etter kl 15.30
  - Daglig undervisningstid bør som hovedregel ikke være mer enn 6 undervisningstimer.
  - Grunnskolen blir 10-årig og skolestart senkes til 6 år fra skoleåret 1997-98
- 

### 3.1.6 Nesten alle fortsetter til videregående skole

For avgangselevne i grunnskolen har det i perioden 1975 til 1993 gradvis blitt vanligere å gå direkte over til videregående utdanning. Om lag 96 prosent av avgangselevne begynte i videregående utdanning samme høst i 1993, mot 75 prosent i 1975 (Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå). Den sterke veksten i antall elever i videregående skole etter 1975 skyldes flere forhold: For det første førte lov om videregående opplæring til en sterk utbygging av kapasiteten innen yrkesfaglig

utdanning. For det andre var fødselskullene siste halvdel av 1960-tallet meget store. På slutten av 1980-tallet bidro trolig også situasjonen på arbeidsmarkedet til at flere søkte videregående utdanning etter grunnskolen.

Videregående skole var før Reform 94 inndelt i 10 studieretninger. Det var flest elever på studieretningen for allmenne fag. Det var denne studieretningen, og fra begynnelsen av 1980-tallet også handels- og kontorlag, som gav generell studiekompetanse, det vil si mulighet til å fortsette studiene på høgskole- eller universitetsnivå. Gjennom 1980-tallet økte elevtallet på disse studieretningene sterkt. Økningen var størst for handels- og kontorlag. Men fra 1989 til 1993 falt antallet elever på denne studieretningen med ca. 9 000, til ca. 29 000, og reduksjonen var noe større enn veksten i antall elever på allmennfaglig studieretning. Alt i alt har det likevel vært en betydelig økning i antall ungdommer som har fått studiekompetanse siden 1950-tallet, og dette har fått konsekvenser for veksten ved universitetene og høyskolene (Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).



Kilder: Utdanningsstatistikk Videregående skoler, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1.1 Antall elever i skoler under lov om videregående opplæring 1981 – 1993 etter studieretning. 1 000

*Reform 94* innebærer en lovfestet rett til 3 års videregående opplæring for alle fra 16 til 19 år. Opplæringen skal føre fram til studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Reformen ble satt iverk med grunnkurs for 16-åringene fra skoleåret 1994-95, og skal være gjennomført når dette kullet påbegynner tredje år i opplæringsløpet fra skoleåret 1996-97. Fylkeskommunene har plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall utdanningsplasser. Etter lov om videregående opplæring har elever i den aktuelle aldersgruppen nå rett til å begynne på ett av tre prioriterte grunnkurs (første års opplæring) og to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset.

Videre er fylkeskommunen pålagt å skaffe plass til elever utenom dem som har rett til opplæring, for eksempel funksjonshemmede som må bruke mer enn 3 år på utdanningen.

Hovedalternativet som fører fram til *studiekompetanse* går via grunnkurs, videregående kurs I og videregående kurs II. For å få *yrrkeskompetanse med fagbrev eller svennebrev*, er det en hovedmodell med toårig skolegang og resten av opplæringen som lærling i en bedrift. Varigheten av læretida er enten ett eller to år. I de tilfellene læretida er to år, er det siste året en verdiskapningsdel hvor det gis lærlingelønn. Hvis det ikke er mulig å skaffe lære plass i bedrift, har fylkeskommunen plikt til å tilby opplæring i skole det tredje året.

Det gis også tilbud om yrkesopplæring som ikke fører fram til fagbrev eller svennebrev. Disse yrkesutdanningene legges normalt opp som treårig opplæring i skole.

Sammenliknet med det tidligere undervisningstilbudet, er kursene som tilbys i Reform 94 samordnet og dermed redusert i antall. Tallet på grunnkurs er redusert fra 110 til 13, og det er også en betydelige samordning av de videregående kursene.

Fylkeskommunen har fått en lovfestet plikt til å etablere *en oppfølgingstjeneste*. Tjenesten skal følge opp de ungdommene som ikke har fast arbeid, ikke har søkt eller tatt imot en opplæringsplass, eller som har avsluttet eller vil avslutte utdanningen midt i skoleåret. Tjenesten skal sørge for at målgruppen får tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse. Disse tilbudene skal primært ta sikte på å føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller delkompetanse innenfor videregående opplæring.

Fylkeskommunen skal gjennom oppfølgingstjenesten sørge for å ha oversikt over de ungdommene som kommer innenfor deres område. Tjenesten skal sikre samarbeidet mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige organer som har ansvar for målgruppen, og formidle eller samordne tilbudene fra de ulike partene. De aktuelle samarbeidspartene er grunnskolen, de videregående skolene og rådgiverne ved disse, den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten), opplærings-etaten i fylkeskommunen, arbeidsmarkedsetaten og sosial- og helseetaten. Det er samarbeidet mellom disse partene som er bærebjelken i oppfølgingstjenesten.

### 3.1.7 Stadig flere begynner å studere

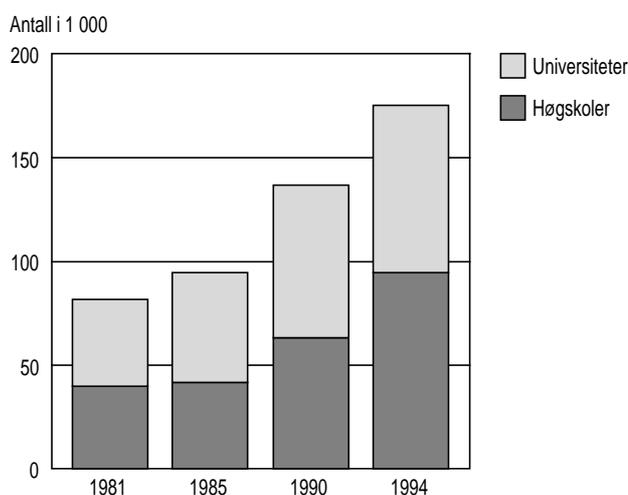
Den sterke veksten har skjedd i høyere utdanning. Studenttallet var 14 ganger høyere i 1994 enn i 1952. Antall studenter ved universiteter og høyskoler har økt gjennom hele perioden, selv om veksten ikke har vært like sterk til enhver tid. Utviklingen skyldes flere forhold, men den økende etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning, kapasitetsøkningene i universitets- og høyskolesektoren, utviklingen av den offentlige studiefinansieringsordningen og den sterke fokuseringen på utdanning som et gode for den enkelte, har sikkert hatt betydning. Mot slutten av 1980-tallet bidro trolig også problemene på arbeidsmarkedet til et sterkere press på universitets- og høyskolesystemet (Monsen 1993).

Det var 26 prosent av de elevene som tok artium i 1975 som fortsatte i høyere utdanning samme år. Deretter ble overgangsraten fra artium redusert til 16 prosent i 1981. I perioden 1981-1987 økte den svakt til i overkant av 20 prosent. I 1987 og 1988 kom omslaget. Den direkte overgangen til høyere utdanning økte til 28 prosent. Økningen fortsatte resten av 1980-tallet. I 1993 gikk hver tredje av avgangselevne fra allmennfaglig studieretning direkte over i høyere utdanning (Utdanningsstatistikk. Videregående skoler, Statistisk sentralbyrå).

En del av dem som fullfører allmennfaglig studieretning (tidligere gymnas) fortsetter i annen videregående utdanning, til ulike yrkesfaglige kurs. Ofte fortsetter

de mot universitets- eller høyskoleutdanning etter noen år. Etter 1977 har gjerne 20 prosent av avgangselevne fra allmennfaglig studieretning fortsatt i annen videregående utdanning etter artium (Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå). Det er foreløpig for tidlig å kunne si i hvilken grad Reform 94 har ført til endringer i dette mønsteret.

Veksten i antall studenter har vært stor både på høyskolene og på universitetene. Gjennom 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet er det likevel høyskolene som har økt mest. Mens det var omtrent like mange studenter ved høyskolene og på universitetene i 1981 (ca. 40 000 på hver), var det i 1994 95 000 studenter på høyskolene og vel 80 000 på universitetene.



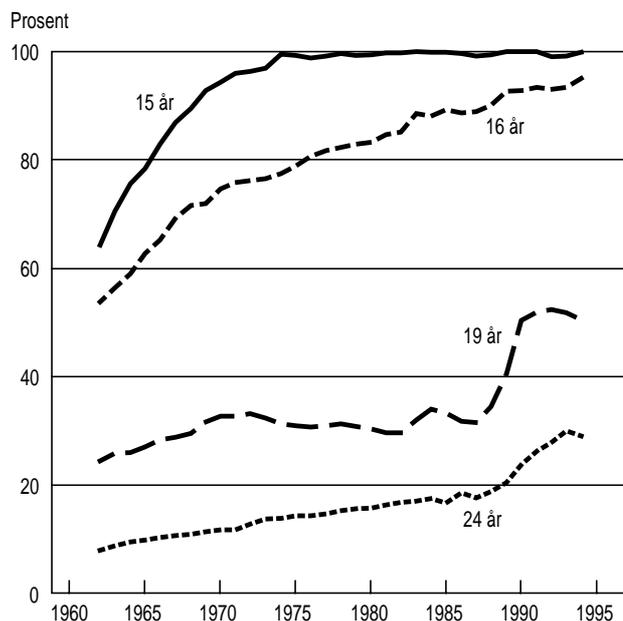
Kilder: Utdanningsstatistikk Universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1.2 Studenter ved høyskoler og universiteter 1981 – 1994. 1 000

### 3.1.8 Over halvparten av 19-åringene er under utdanning

De økte overgangsratene mellom grunnskolen og videregående skole og mellom videregående skole og universitets- og høyskolesektoren, har ført til at stadig større andeler av ungdommen er under utdanning til enhver tid. Økningen i utdanningsfrekvensen blant 15-åringene illustrerer først og fremst overgangen fra syvårig til niårig obligatorisk skolegang. I 1962 var 64 prosent av 15-åringene under utdanning, fortrinnsvis på frivillige skoleslag som framhaldsskoler, realskoler, høyere allmennskoler, handelsskoler og yrkesskoler. I 1974 var utdanningsfrekvensen ca. 100 prosent. I 1962 befant 54 prosent av 16-åringene seg under utdanning, i 1994 nærmere 95 prosent.

Den økte utdanningstilbøyeligheten i ungdomsgruppen forplantes oppover i årsklassene. I 1962 var hver fjerde 19-åring under utdanning, i 1994 annenhver. Den sterkeste veksten kom på slutten av 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet. Fra 1987 til 1989 økte utdanningsfrekvensen blant 19-åringene med 10 prosentpoeng, til 40 prosent av årskullet. De to neste årene økte den med ytterligere 12 prosentpoeng. Også blant 24-åringene observerer vi at stadig flere tar utdanning. Veksten var særlig stor i sammenheng med den økte tilstrømningen til universiteter og høyskoler i siste halvdel av 1980-tallet.



<sup>1</sup> Nettotall i 1994

Kilder: Historisk statistikk 1994 og Utdanningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

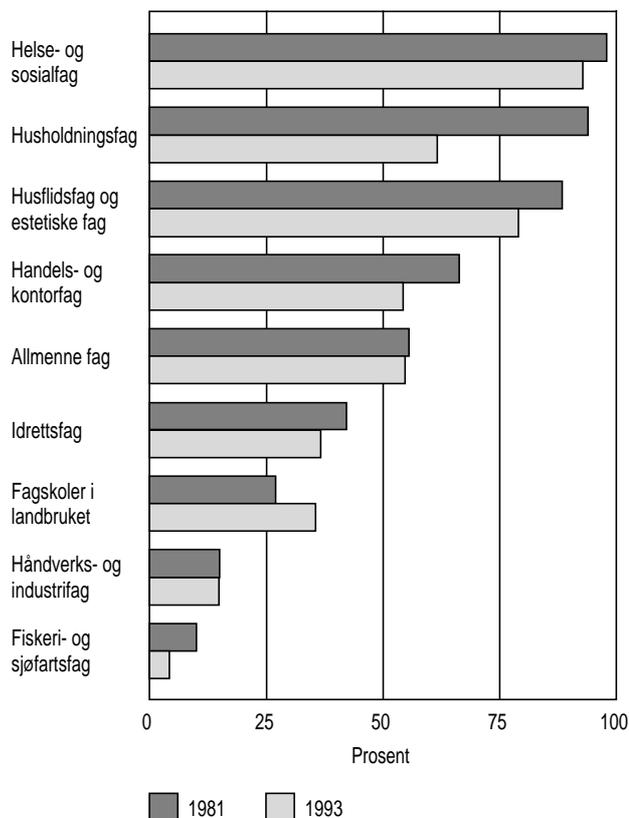
Figur 3.1.3 Andel av årskull under utdanning 1962-1994. Prosent

### 3.1.9 Langt flere kvinner i videregående og høyere utdanning ...

Et viktig trekk ved utviklingen etter 1950 er at kvinnene er blitt sterkere representert både i videregående og i høyere utdanning. Kvinner i videregående og høyere utdanning utgjorde i 1952 om lag 17 prosent av den kvinnelige befolkningen i alderen 16-24 år, mens tilsvarende tall i 1991 var hele 72 prosent. Innen høyere utdanning er andelen kvinnelige studenter økt fra 15 prosent i 1952 til 55 prosent i 1994. Den sterke økningen i andelen kvinnelige studenter har blant annet sammenheng med at en del fagutdanninger, som for eksempel utdanningen av sykepleiere, i denne perioden er blitt oppgradert fra videregående nivå til høgskolenivå. Likevel har andelen kvinner i videregående utdanning (gymnas, fag- og yrkesskoler) økt fra 37 prosent i 1952 til 47 prosent i 1994 (Historisk statistikk 1994 og Utdanningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### 3.1.10 ... men fortsatt dominerer de tradisjonelle utdanningsvalgene

De tradisjonelle kjønnsforskjellene i valg av studieretning og faggruppe i videregående skole er fortsatt framtrødende. Kvinneandelen på håndverks- og industrifag er ikke endret fra 1981 til 1993. Den lå rundt 15 prosent gjennom hele perioden. I den samme perioden var over 90 prosent av elevene på helse- og sosialfag kvinner. Men samtidig har det vært en tendens til at kvinner i langt større grad enn menn har søkt mot studieretninger som gir generell studiekompetanse. I 1993 var 55 prosent av elevene kvinner både på allmennfaglig studieretning og på handels- og kontorlag.

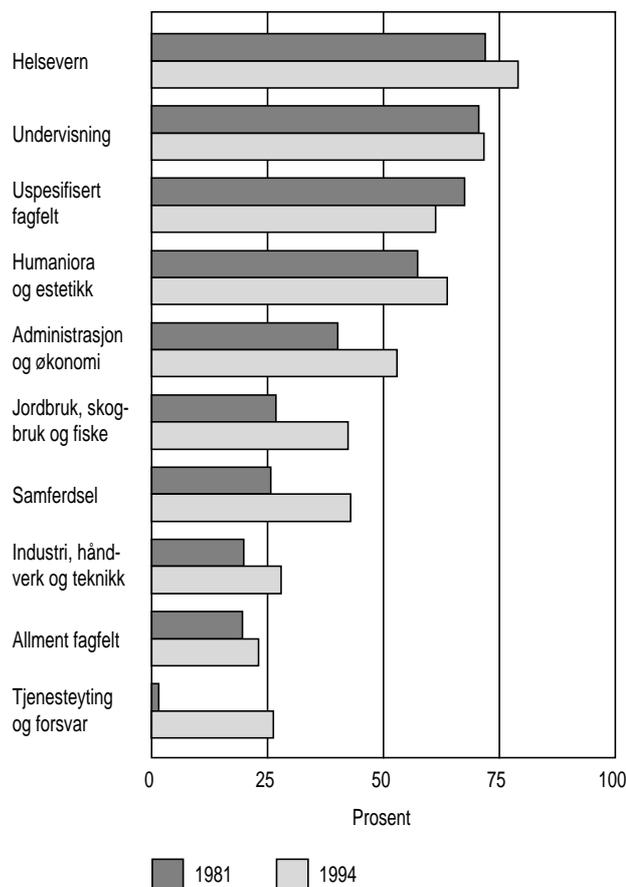


Kilder: Utdanningsstatistikk Videregående skoler, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1.4 Andel kvinner på ulike studieretninger i videregående skole 1981 og 1993. Prosent av elever på hver enkelt studieretning>

Også i universitets- og høyskolesystemet varierer fortsatt kjønnsfordelingen mye fra fag til fag. Det er likevel en tendens at kvinnene har vært på frammarsj innen alle fagfelt siden 1964, også i klassiske mannsfag som økonomi, sivilingeniør, landbruksfag, teologi, jus og medisin. I sykepleierutdanningen utgjorde kvinnene 98 prosent av elevene i 1952. Høsten 1993 var kvinneandelen gått noe ned, men den var likevel så høy som 89 prosent. I fagene jus og medisin, hvor kvinneandelen tidligere var svært lav, er kvinnene nå i flertall. Også innen landbruksfag var det nesten like mange kvinner som menn i 1991 (Utdanningsstatistikk Universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå).

Figur 3.1.5 viser at kvinnene dominerer fortsatt på fagfeltene helsevern, undervisning og humaniora, mens mennene er i stor overvekt innen industri, håndverk og teknikk. På de fleste fagfelt har kvinneandelen økt i løpet av de 10-15 siste årene. Den har økt mest innen de fagfelt hvor kvinneandelen var lav i utgangspunktet, for eksempel innen administrasjon og økonomi der de kvinnelige studentene nå er i flertall.



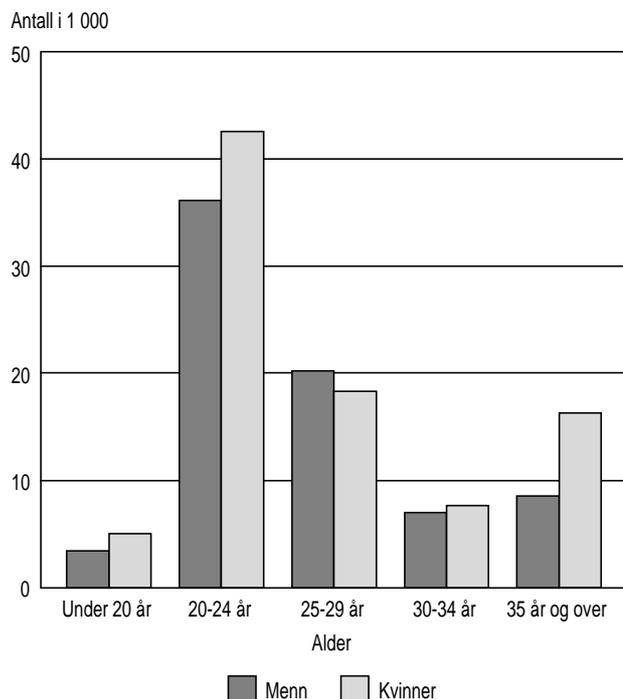
Kilder: Utdanningsstatistikk Universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1.5 Andel kvinner på ulike fagfelt ved universiteter og høyskoler 1981 og 1994. Prosent av studenter innen hvert fagfelt

Av de studentene som tok universitetseksamener høsten 1994 var kvinnene i stort flertall blant de som avla examen philosophicum, grunn- eller mellomfagseksamen og cand.mag. eksamen (ca. 60 prosent). Blant de som fullførte en universitetseksamen av høyere grad, var det omtrent like mange kvinner som menn, mens det fortsatt ble utdannet flere mannlige enn kvinnelige forskere. Bare 28 prosent av de 270 som oppnådde en doktorgrad høsten 1994 var kvinner (Ukens statistikk 48/1995, Statistisk sentralbyrå), men andelen stiger. Så sent som i skoleåret 1988/89 ble hele 84 prosent av alle doktorgrader tatt av menn (Utdanningsstatistikk Universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå).

### 3.1.11 Hver fjerde student har fylt 30 år

Nesten halvparten av studentene (48 prosent) er i aldersgruppen 20-24 år, en firedel (23 prosent) er fra 25 til 30 år og en firedel (24 prosent) er 30 år eller eldre. I denne eldste gruppen var to av tre studenter kvinner.



Kilde: Utdanningsstatistikk Universiteter og høyskoler 1993, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1.6 Studenter ved universiteter og høyskoler etter kjønn og alder. 1993

### 3.1.12 Mer enn 20 000 studenthusholdninger med barn

Kvinner som tar høyere utdanning, får gjerne sine barn senere i livet enn kvinner som bare tar grunnskole eller videregående skole. Omtrent halvparten av de kvinnene som ble født i 1955 og som senere tok universitets- eller høyskoleeksamen fikk sitt første barn etter fylte 28 år. Blant de som bare fullførte grunnskolen hadde halvparten fått sitt første barn før fylte 20 år (Blom, Noack og Østby 1993).

Selv om vi tar hensyn til at mange kvinnelige studenter utsetter sine barnefødsler sammenliknet med kvinner som ikke tar så lang utdanning, er det likevel grunn til å regne med at mange av studentene stifter familie og får barn i løpet av studietiden. I studieåret 1994-1995 var det ca. 22 000 – 23 000 personer under utdanning som hadde barn. Nesten 6 000 av disse var enslige forsørgere. Vi vet ikke hvor mange av de øvrige 16 000 -17 000 som var gift eller samboer med en annen student og hvor mange som var gift eller samboer med en yrkesaktiv person. Vi vet dermed ikke sikkert hvor mange studenthusholdninger med barn det dreier seg om. Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse 1995 og Inntekts- og formuesundersøkelse 1994 tyder på at antallet studenthusholdninger med barn ligger et sted mellom 20 000 og 25 000.

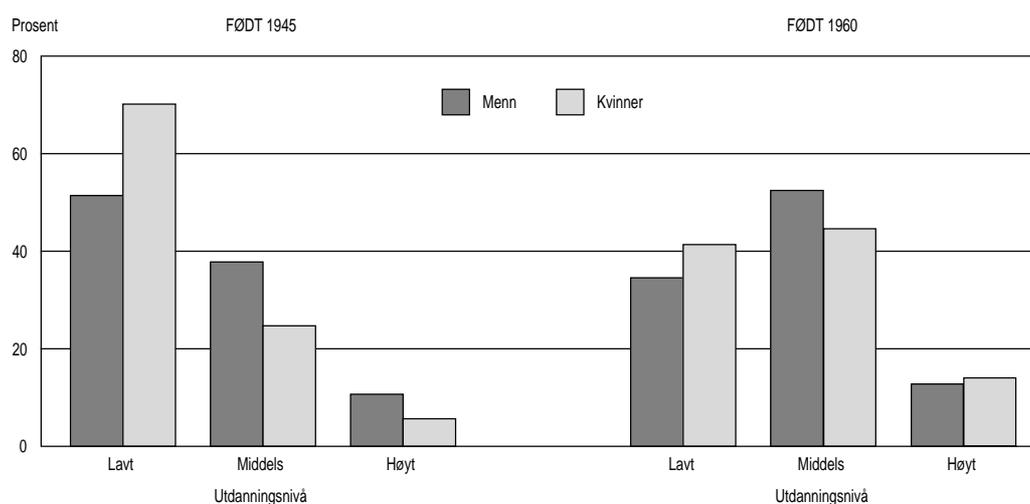
To prosent av studentene med barn var under 20 år, 26 prosent var i alderen 20-25 år, 30 prosent var 26-30 år, 20 prosent 31-35 år og 22 prosent 36 år eller eldre. De fleste (60 prosent) hadde bare ett barn, 29 prosent hadde to barn, ni prosent tre barn, mens knapt to prosent hadde mer enn tre barn.

Hvert år får 2-3 000 kvinner fødselsstipend fra Lånekassen, i studieåret 1994-1995 vel 2 800. Det betyr at omtrent like mange kvinner under utdanning fødte barn i løpet av det samme studieåret (Statens lånekasse for utdanning 1996).

### 3.1.13 Utjevning i utdanningsnivå mellom kvinner og menn

Utbyggingen av skolesystemet og den økte tilstrømmingen til videregående og høyere utdanning har bidratt til å heve utdanningsnivået både blant kvinner og menn. I 1950 hadde knapt 2 prosent av alle kvinner 16 år og over og vel 4 prosent av mennene utdanning på universitets- og høgskolenivå. I 1994 hadde 17 prosent av kvinnene og 20 prosent av mennene utdanning på samme nivå. Tilsvarende økte andelen kvinner med videregående skole som høyeste fullførte utdanning fra 10 til 41 prosent, mens andelen menn med tilsvarende utdanning økte fra 17 til 47 prosent (Historisk statistikk 1994 og Utdanningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

Slike gjennomsnittstall kan si oss noe om endringene i utdanningsnivået for kvinner og menn. Tallene påvirkes imidlertid av endringer og forskjeller i aldersstrukturen. Når det var en høyere andel blant kvinnene (42 prosent) enn blant mennene (33 prosent) som bare hadde grunnskole i 1994, har det blant annet sammenheng med at kvinner lever lenger enn menn. Det er altså en større andel eldre blant kvinnene enn blant mennene, og blant eldre er det færre som har utdanning ut over grunnskolen. For å få et bedre bilde av økningen i utdanningsnivået i befolkningen og utjevningen i utdanningsnivå mellom kvinner og menn, skal vi derfor sammenlikne to årskull når de er på samme alder.



<sup>1</sup>Lav utdanning er grunnskole, evt. med ett års tilleggsutdanning. Høy utdanning er universitet eller høgskole av minst tre års varighet  
Kilde: Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993

Figur 3.1.7 Utdanningsnivå ved 28-årsalder. Kvinner og menn født i 1945 og 1960. Prosent

Vi ser at det har vært en betydelig utjevning i utdanningsnivået mellom kvinner og menn. De fleste i 1945-kullet hadde ved 28-årsalderen bare utdanning på laveste nivå, og kvinnene kom klart svakest ut. 70 prosent av kvinnene og 52 prosent av mennene befant seg på dette utdanningsnivået. Mennene hadde oftere utdanning på middels nivå (38 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene) og på det høyeste nivået (11 prosent av mennene og 6 prosent av kvinnene). I 1960-kullet er forskjellene i utdanningsnivå betydelig mindre, men fortsatt er det en større andel kvinner enn menn som har lav utdanning (41 prosent av kvinnene og 35 prosent av mennene). I 1960-kullet er det mest vanlig å ha utdanning på mellomnivået. På dette nivået går forskjellen i favør av mennene (53 prosent av mennene og 45 prosent av kvinnene). På det høyeste nivået, det vil si på universitets- og høgskolenivå av minst

tre års normal varighet, kommer kvinner og menn likt ut. Selv om forskjellen mellom kvinners og menns utdanningsnivå ble vesentlig mindre fra 1973, da 1945-kullet var 28 år, til 1988 da 1960-kullet var på samme alder, var det fortsatt mennene som i gjennomsnitt hadde det høyeste utdanningsnivået.

### 3.1.14 Rekrutteringen i framtiden

Det knytter seg mange usikkerhetsmomenter til prognoser for elev- og studenttallet de nærmeste årene. Spesielt vil anslagene for universitetene og høyskolene være meget usikre.

På kort sikt kan det framtidige elevtallet i grunnskolen anslås med temmelig stor sikkerhet. Det vil øke betydelig i årene som kommer. Fram til år 2005 må vi regne med en økning på nær 30 prosent, til 615 000 elever. Dette skyldes i hovedsak at de store årskullene med barn som allerede er født, begynner på skolen og at grunnskolen utvides til 10-årig når alderen for skolestart senkes til 6 år i 1997 (Nielsen 1995).

Etter år 2000 vil denne veksten forplante seg til aldersgruppen 16-19 år og bidra til økt behov for plasser i videregående skole. Andelen som går over fra grunnskolen til videregående skole vil nok ligge på samme høye nivå også de neste årene, men fordelingen av elever på ulike studieretninger vil i stor grad avhenge av hvordan den nye strukturen i videregående skole blir. Kapasitetsutvidelser som gir flere treårige rettlinjede løp også på praktiske linjer, kan for eksempel redusere det samlede elevtallet ved at færre elever vandrer på kryss og tvers innen og mellom studieretningene. Samtidig kan elevtallet øke som følge av kapasitetsutvidelsen ved at andelen avhoppere reduseres (Jørgensen 1993).

Størrelsen på årskullene som kommer i studiealder avtar sterkt utover på 1990-tallet. Antall studenter vil også avhenge av opptakskapasiteten i sektoren og av den gjennomsnittlige studietiden. Videre vil utviklingen på arbeidsmarkedet for personer med høyere utdanning utover på 1990-tallet få betydning for kommende alderskulls utdanningsvalg (Jørgensen 1993).

I en prognose utarbeidet i Statistisk sentralbyrå i 1993 (Andreassen m.fl. 1993) er antall elever og studenter 16 år og over anslått til 360 000 i 1995. Dette skulle grovt sett tilsvare elevene i videregående skole og studentene ved universiteter og høyskoler. Anslaget ligger noe under det faktiske antallet elever i disse utdanningsinstitusjonene i 1995, men prognosen kan likevel gi oss en viss pekepinn om hvordan antallet elever og studenter vil endres de nærmeste årene. Fram til 2005 vil antallet ligge rundt dagens nivå, men fra da av øker det med ca 30 000 fram til år 2010 og videre med nye 10 000 fram til år 2015. Deretter vil det igjen bli færre elever og studenter 16 år og eldre. Framskrivningene baseres på en forutsetning om konstante overgangssannsynligheter for utdanning, og det understrekes derfor at tallene er usikre.

### 3.1.15 Befolkningens utdanningsnivå vil fortsette å øke

I den samme prognosen har man forsøkt å forutsi endringene i befolkningens utdanningsnivå, og her kan det se ut til at prognosen har truffet bedre. I følge prognosen ville 19 prosent av befolkningen 16 år og over ha utdanning på universitets- og høyskolenivå i 1994. I følge utdanningsstatistikken var det faktiske tallet 18,7 prosent (Utdanningsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå). Prognosen forutsetter at andelen øker til ca 25 prosent rundt år 2010.

I en nyere prognose (se tabell 3.1.2) er utdanningsnivået i ulike aldersgrupper framskrevet. I løpet av de neste 25 år vil utdanningsnivået øke i alle aldersgrupper,

minst blant de i 20-årsalderen, mest blant de over 40 år. Blant kvinner i alderen 50-59 år antas andelen med utdanning på universitets- og høghskolenivå å øke fra 16 prosent i 1995 til 45 prosent i år 2020. Dette året vil trolig halvparten (51 prosent) av kvinnene i 40-årsalderen ha utdanning på dette nivået.

Tabell 3.1.2: Kvinner og menn 20-69 år i ulike aldersgrupper etter utdanningsnivå. 1995 og 2020. Framskrevne tall. Prosent

	1995				2020			
	Alle	Ungdomsskole eller lavere	Videregående skole	Universitet eller høghskole	Alle	Ungdomsskole eller lavere	Videregående skole	Universitet eller høghskole
<i>Kvinner</i>								
20-29 år	100	11	63	26	100	8	62	30
30-39 år	100	17	55	28	100	9	45	46
40-49 år	100	23	52	25	100	10	39	51
50-59 år	100	37	47	16	100	10	45	45
60-69 år	100	50	41	9	100	19	50	31
Alle	100	25	53	22	100	11	48	41
<i>Menn</i>								
20-29 år	100	13	68	19	100	10	63	27
30-39 år	100	19	56	25	100	11	47	42
40-49 år	100	23	50	27	100	12	44	44
50-59 år	100	30	46	24	100	15	51	34
60-69 år	100	41	43	16	100	18	50	32
Alle	100	23	54	23	100	13	51	36

Kilde: Framskrivinger ved hjelp av husholdningsmodellen MOSART, Statistisk sentralbyrå, februar 1996

## 3.2 YRKESAKTIVITET OG ARBEIDSTID<sup>4</sup>

### 3.2.1 Arbeid gir materiell og sosial velferd

Arbeid danner grunnlaget for den materielle verdiskapingen i samfunnet og er den viktigste inntektskilden for de fleste individer og husholdninger. Folk i arbeidsfør alder bruker en stor del av den tiden de har til rådighet på arbeid, enten mot betaling eller som ulønnet husholdsarbeid.

Gjennom det inntektsgivende arbeidet erverves rettigheter av ulike slag. Det gir rett til kompensasjon for inntektsbortfall, for eksempel ved arbeidsledighet, sykdom eller uførhet. Det gir mødre rett til fødselspenger i forbindelse med graviditet og fødsel, og ved barns sykdom kan de ta fri med full lønn et visst antall dager. Gjennom arbeidet legges dessuten grunnlaget for den enkeltes framtidige pensjonsinntekter.

4. Dette avsnittet bygger i stor grad på en artikkel av Bø, Kjelsrud og Sandvik i Sosialt utsyn 1993. Framstillingen er oppdatert med nyere statistikk.

I tillegg til det rent økonomiske aspektet vil arbeidet for mange også bidra til personlig vekst og et godt sosialt miljø. Men arbeidet kan også oppleves som en byrde. Det kan virke rutinemessig og trettende i det lange løp, og arbeidsmiljøet kan oppleves som stressende og fysisk belastende. For mange vil arbeidet da gjerne oppleves som et middel til å tjene til livets opphold, og som noe som «stjeler» tid fra fritiden eller fra andre viktige gjøremål, som for eksempel samvær med barn. Etter hvert som kvinners yrkesaktivitet har økt, har mange barnefamilier opplevd en konflikt mellom det inntektsgivende arbeidet utenfor hjemmet og de forpliktelsene de føler at de har overfor sine barn. Det kan ofte være vanskelig å få tiden til å strekke til (Kitterød og Roalsø 1996).

### 3.2.2 Arbeid og sysselsetting

I den offisielle statistikken er det bare personer som utfører *inntektsgivende* arbeid som blir klassifisert som sysselsatte, enten som lønnstakere eller som selvstendig næringsdrivende i egen virksomhet. Den offisielle definisjonen av sysselsatt er vid i den forstand at alt inntektsgivende arbeid ned til en times varighet pr. uke inkluderes i begrepet. Men det kan innvendes at definisjonen er snever når det gjelder avgrensningen av hvilke *typer* virksomhet som skal medregnes (se "*Om inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid*" i avsnitt 3.4.1).

Tilknytningen til arbeidsmarkedet for de ulike befolkningsgruppene måles i form av yrkesfrekvenser eller arbeidsstyrkeprosent, det vil si hvor mange som har et inntektsgivende arbeid, eller som aktivt søker etter det. I tillegg er vi også interessert i å se på hvor lang arbeidstid de sysselsatte har. I den ene enden av skalaen finner vi for eksempel skoleungdom som bare har en avisbudjobb, og i den andre enden de heltidsansatte, ofte med overtid i tillegg.

---

### Boks 3.3 Datakilder om yrkesaktivitet og arbeidstid

Utviklingen på arbeidsmarkedet beskrives vanligvis ved hjelp av tall *franasjonalt regnskapet* (NR) og *arbeidskraftundersøkelsene* (AKU).

Arbeidskraftregnskapet i NR gir tall for sysselsatte personer og utførte timeverk. Det gir mulighet til å skille mellom sysselsatte i næringsvirksomhet og sysselsatte i offentlig forvaltning.

Her gjør vi først og fremst bruk av AKU. Dette er intervjuundersøkelser med et utvalg på over 22 000 personer i kvartalet. Personer i arbeidsfør alder (16-74 år) klassifiseres etter deres tilknytning til arbeidsmarkedet i en spesifisert uke, undersøkelsesuken.

*Sysselsatte* = personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i undersøkelsesuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie og lønnet permisjon.

*Arbeidsløse* («arbeidssøkere uten arbeidsinntekt») = personer uten inntektsgivende arbeid, som forsøkte å skaffe seg slikt arbeid de siste fire ukene, og som kunne ha påtatt seg arbeid i undersøkelsesuken. Disse må ikke forveksles med Arbeidsdirektoratets tall for registrerte arbeidsløse.

*Arbeidsstyrken* = summen av sysselsatte og arbeidsløse, det vil si personer med tilknytning til arbeidsmarkedet. Begrepet yrkesaktive brukes her synonymt med personer i arbeidsstyrken.

De sentrale begrepene og definisjonene i de norske arbeidskraftundersøkelsene følger anbefalingene fra Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO).

---

### 3.2.3 Det inntektsgivende arbeidet fordeles på flere

Mens tallet på sysselsatte personer økte med mellom 5 og 6 prosent i perioden 1980-1994, var antall utførte timeverk omtrent det samme i 1994 som i 1980 (nasjonalregnskapstall i Arbeidsmarkedsstatistikk 1994 Hefte I, Statistisk sentralbyrå). Det inntektsgivende arbeidet er blitt fordelt på flere ved en sterk økning i tallet på sysselsatte kvinner, for en stor del i form av deltidsarbeid, mens sysselsettingen blant menn har gått noe ned.

### 3.2.4 Ekspansjon i tjenesteyting, nedgang i vareproduksjon

Fra 1980 til 1995 økte sysselsettingen for kvinner med nesten 180 000, mens sysselsettingen for menn gikk ned med knapt 10 000. I denne perioden under ett gikk sysselsettingen ned med om lag 130 000 personer innenfor vareproduksjon (herav mer enn en tredel i primærnæringene), mens den gikk opp med om lag 300 000 innenfor tjenesteyting (herav vel 40 prosent i helse- og sosialsektoren).

Årene fra 1980 til 1995 var imidlertid ikke preget av en jevn utvikling på arbeidsmarkedet. I hovedtrekk kan de 15 årene deles inn i fire perioder når det gjelder etterspørselen etter arbeidskraft (se tabell 3.2.1).

I perioden 1980-1984 økte tallet på sysselsatte personer med 62 000. Kvinnene stod for hele denne økningen, som først og fremst fant sted i næringen «offentlig, sosial og privat tjenesteyting», deriblant undervisning, helse- og sosialtjenester. Veksten i utførte timeverk i denne næringen var nesten like stor som veksten i antallet sysselsatte personer. Stagnasjonen i sysselsettingen for menn må ses i sammenheng med nedgangen i industrisysselsettingen.

Tabell 3.2.1: Sysselsatte etter næring, 1980, 1984, 1987, 1993 og 1995. 1 000

	1980	1984	1987	1993	1995
<b>I alt</b>	1908	1970	2126	2004	2079
Menn	1133	1131	1188	1086	1126
Kvinner	775	839	938	918	953
Av dette					
Jordbruk, skogbruk, fiske og fangst	159	143	139	116	106
Oljeutvinning og bergverksdrift	12	21	24	25	23
Industri	383	345	352	292	308
Bygge- og anleggsvirksomhet	142	148	166	116	126
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	320	330	375	349	357
Av dette					
Detaljhandel	184	191	203	177	177
Transport, lagring, post og telekommunikasjon	174	176	178	158	170
Bank og finansiering, forsikring, eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	101	117	155	153	160
Av dette					
Bank- og finansieringsvirksomhet	37	44	52	45	40
Offentlig, sosial og privat tjenesteyting	593	666	709	775	803
Av dette					
Undervisning	133	148	149	157	179
Helse- og sosialtjenester	225	252	286	329	349

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, Statistisk sentralbyrå. Tall fra Arbeidskraftundersøkelsene (AKU).

Etter lavkonjunkturen i 1983-1984 ble det etter hvert en kraftig vekst i etterspørselen etter arbeidskraft. Fra 1984 til 1987 økte sysselsettingen med om lag 160 000 personer, hvorav 100 000 kvinner. Varehandel, hotell- og restaurantdrift, bankvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting stod for mer enn halvparten av veksten i denne treårsperioden. Bygge- og anleggsbransjen opplevde også et oppsving, og veksten i offentlig tjenesteyting fortsatte, om enn ikke i samme grad som de foregående år.

Fra 1987 til 1993 ble situasjonen på arbeidsmarkedet verre fra år til år. Arbeidsløsheten økte både absolutt og relativt, og tallet på sysselsatte gikk ned med 122 000, hvorav 102 000 menn. Deler av de næringene som ekspanderte sterkest på midten av 1980-tallet, det vil si detaljhandel, bank- og finansieringsvirksomhet, stagnerte eller gikk tilbake. Størst nedgang var det likevel i industri, bygge- og anleggsvirksomhet og i primærnæringene. Veksten i helse- og sosialtjenester og i undervisningssektoren fortsatte, også i denne perioden.

Det var i første rekke heltidsjobber som gikk tapt. Det har sammenheng med at nedgangen særlig rammet mannsdominerte næringer som industri, bygge- og anleggsvirksomhet. Fra 1988 til 1993 ble det vel 80 000 færre menn i heltidsjobber. I samme periode var det en liten økning i tallet på heltidssysselsatte kvinner, og en

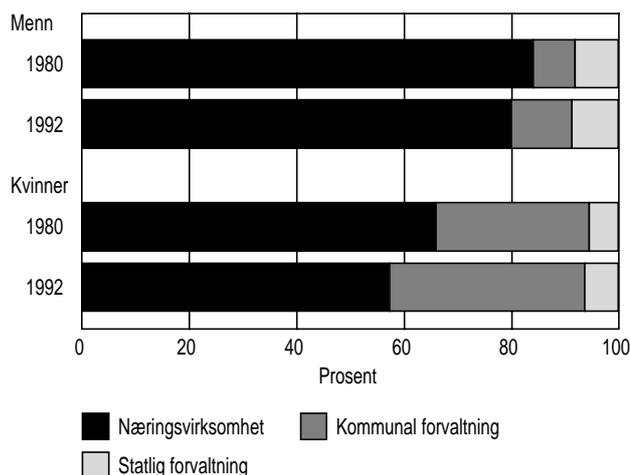
viss reduksjon i kvinners deltidssysselsetting (Arbeidsmarkedsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

Fra og med 1993 har situasjonen på arbeidsmarkedet blitt bedre. Arbeidsløsheten er blitt redusert fra 6 prosent i 1993 til 5 prosent i 1995. I 4. kvartal 1995 var den under 4 prosent for første gang siden 1988. Antall sysselsatte økte med 30 000 fra 1993 til 1994 og ytterligere 45 000 fra 1994 til 1995 (Ukens statistikk 4/1996, Statistisk sentralbyrå). Veksten kom både i typiske mannsnæringer som industri, transport og bygge- og anleggsvirksomhet og i helse- og sosialsektoren, der kvinnene er i flertall. I løpet av de to årene ble det 40 000 flere sysselsatte menn og 30 000 flere sysselsatte kvinner.

### 3.2.5 Sterkest vekst i kommunal sektor

Tallet på sysselsatte personer i offentlig forvaltning (undervisning og forskning, helse- og sosialtjenester med videre) økte i følge nasjonalregnskapet med 165 000 (ca. 35 prosent) fra 1980 til 1995. Veksten kom i all hovedsak innenfor den kommunale og fylkeskommunale sektor. Samtidig var det en nedgang på 65 000 i sysselsettingen innenfor den øvrige næringsvirksomheten. Mesteparten av økningen i kvinnesysselsettingen fant sted innenfor offentlig sektor (Kjeldstad 1993; Arbeidsmarkedsstatistikk 1994 Hefte I og Ukens statistikk 27/1995, Statistisk sentralbyrå. Tall fra nasjonalregnskapet).

Tre av fire offentlig ansatte arbeider i kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. Den statlige virksomheten, som bl.a. omfatter Forsvaret, domineres av menn, mens kvinnene utgjør hovedtyngden i kommunal virksomhet, hvor helse- og sosialtjenestene er en viktig del (figur 3.2.1). Fra 1980 til 1992 har utviklingen gått i retning av en stadig sterkere kvinnedominans i kommunesektoren, som i 1992 lønnet hver tredje sysselsatte kvinne (36 prosent) mot bare hver niende sysselsatte mann (11 prosent) (Nasjonalregnskapstall, Statistisk sentralbyrå).



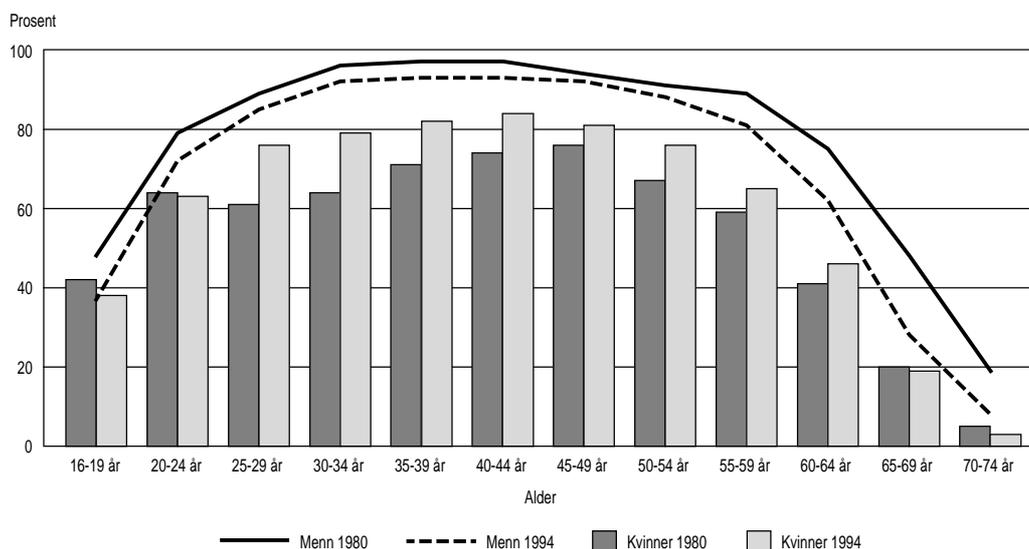
Kilder: Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.1 Sysselsatte menn og kvinner etter sektor. 1980 og 1992. Prosent

### 3.2.6 Åtte av ti kvinner i alderen 30-49 år var yrkesaktive i 1994

I begynnelsen av 1970-årene var yrkesfrekvensen for kvinner 33 prosentpoeng lavere enn mennenes. I 1980 var forskjellen redusert til 24 prosentpoeng, og fram til 1994 ble den ytterligere redusert, til 11 prosentpoeng. Samtidig har utviklingen gått i retning av at stadig flere kvinner blir yrkesaktive på heltid. I 1994 var 63 prosent av kvinnene i alderen 16-74 år yrkesaktive, og over halvparten av dem (52 prosent) hadde en heltidsjobb. Åtte av ti kvinner i alderen 30-49 år var yrkesaktive, mot omkring ni av ti menn.

Fra 1980 til 1994 steg yrkesfrekvensen for kvinner mest i aldersgruppene 25-34 år (med 15 prosentpoeng). Sysselsettingen økte altså mest blant kvinner i den typiske småbarnsfasen. Disse hadde i utgangspunktet en lavere yrkesfrekvens enn kvinner i alderen 35-54 år, men har nå nådd opp til de noe eldre kvinnenes nivå (se figur 3.2.2). I 1970-årene var det i aldersgruppen 35-39 år at yrkesaktiviteten økte sterkest (Ellingsæter og Iversen 1984).



Kilder: Arbeidsmarkedsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.2 Andelen yrkesaktive menn og kvinner i ulike aldersgrupper. 1980 og 1994. Prosent

Blant gifte og samboende mødre med yngste barn under tre år gikk yrkesfrekvensen opp med hele 24 prosentpoeng fra 1980 til 1994, til 71 prosent. Økningen var størst blant kvinner med to eller flere barn, men fremdeles var det ettbarnsmødrene som oftest var utearbeidende. Også blant mødre med yngste barn i alderen tre til seks år har yrkesfrekvensen økt betydelig. Selv om det ennå er slik at mødrenes yrkesaktivitet stiger med alderen på barna, er forskjellene blitt mindre i løpet av perioden 1980-1994 (se tabell 3.2.2).

Tabell 3.2.2: Andelen yrkesaktive<sup>1</sup> blant gifte og samboende kvinner med barn under 16 år. 1980 og 1994. Prosent

	Yngste barns alder									
	Alle		0-2 år		3-6 år		7-10 år		11-15 år	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
Gifte og samboende kvinner med barn under 16 år i alt	62	78	47	71	57	78	70	82	75	84
Antall barn 0-15 år										
1 barn	68	81	58	76	61	81	73	81	75	84
2 barn	59	79	42	72	58	80	68	84	77	84
3 barn eller flere	55	68	35	62	54	70	72	79	:	:

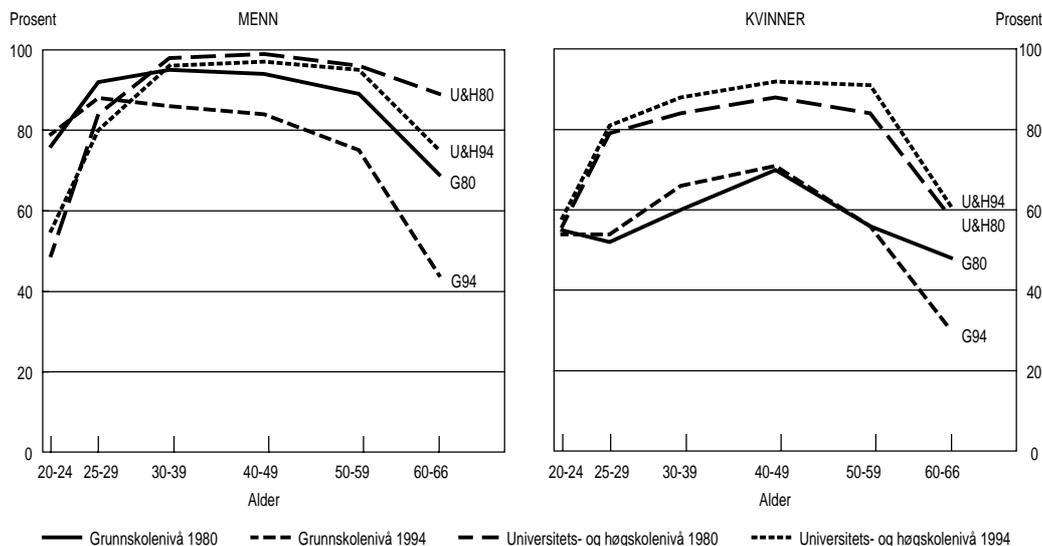
1) Minst én times inntektsgivende arbeid pr. uke

Kilde: Bø m.fl. 1993; Arbeidsmarkedsstatistikk 1994 Hefte I, Statistisk sentralbyrå

I denne perioden er også permisjonsrettighetene blitt utvidet. I offentlig sektor gjelder det ikke bare den lønnede omsorgspermisjonen, men også den ulønnede. Det kan ha medført at flere kvinner nå beholder tilknytningen til arbeidsmarkedet mens de er hjemme med småbarn, og at færre sier opp stillingen sin i småbarnsfasen.

### 3.2.7 Yrkesaktiviteten øker med utdanningsnivået

Personer med høyere utdanning har høyere yrkesfrekvens enn personer med lavere utdanning. Yrkesaktiviteten varierer imidlertid mer med utdanningsnivå blant kvinner enn blant menn. Det synes som om kvinner i yrker med høyere utdanning i mindre grad enn andre kvinner tar lengre avbrudd i yrkeskarrieren i småbarnsfasen. Noe spissformulert kan det sies at de kvinnene som velger å ta høyere utdanning, samtidig velger å satse på en etterfølgende yrkeskarriere.



Kilder: Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) 1994 Grunntabeller, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.3 Andel menn og kvinner med ulik alder og utdanning som tilhører arbeidsstyrken. 1980 og 1994. Prosent

I løpet av 1980-årene har utdanningsnivået fått økende betydning for yrkesaktiviteten både blant kvinner og menn (Kjeldstad 1991). Blant kvinner har yrkesaktiviteten økt i alle aldersgrupper blant dem med høyere utdanning. Blant kvinner med lavere utdanning har yrkesaktiviteten økt blant de under 50 år, mens den har gått ned for de eldste. Samtidig har relativt mange menn med lavere utdanning gått ut av arbeidsstyrken, selv i de aldersgruppene hvor yrkesaktiviteten er høyest, mens det bare har vært en mindre reduksjon eller stabilitet blant menn med høyere utdanning. Som resultat av disse endringene er forskjellene i menns og kvinners yrkesaktivitet blitt mindre på alle utdanningsnivåene (se figur 3.2.3). Fremdeles er forskjellen størst for kvinner og menn med lav utdanning, 16 prosent i 1994. På universitets- og høgskolenivå var forskjellen mellom kvinners og menns yrkesfrekvens da bare 5 prosentpoeng, det vil si mindre enn halvparten av forskjellen mellom kvinners og menns yrkesfrekvens totalt (Arbeidsmarkedsstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

### 3.2.8 Yrkesaktivitet i 1945- og 1960-kullet

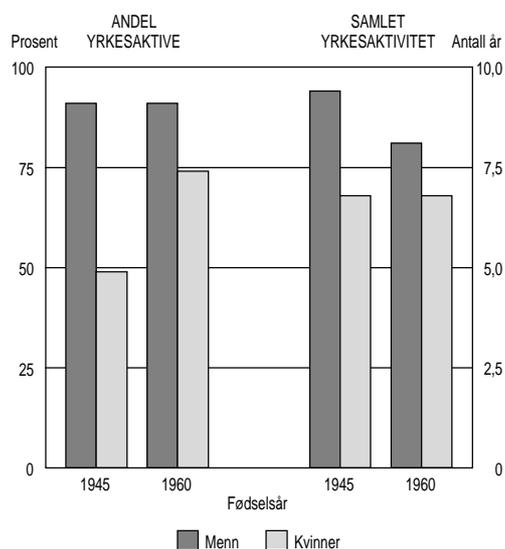
I "*Utjevning i utdanningsnivå mellom kvinner og menn*" i avsnitt 3.1.13 tok vi for oss to utvalgte årskull, 1945-kullet og 1960-kullet, og så hvordan forskjellene i menns og kvinners utdanningsnivå var blitt utjevnet mellom 1973, da det eldste kullet var 28 år, og 1988, da 1960-kullet nådde samme alder. Her skal vi se på de samme to årskullenes yrkesaktivitet.

Mens kvinnene i 1960-kullet først og fremst brukte ungdomsårene til utdanning, var en stor del av det eldste kvinnekullet allerede i full jobb da de var i samme alder. På hvert alderstrinn fram til 22-årsalderen var det en større andel yrkesaktive blant kvinnene født i 1945 enn blant kvinnene født i 1960. Deretter falt yrkesandelen i det eldste kullet fram til 28-årsalderen, mens nivået i det yngste kullet først holdt seg stabilt og deretter fortsatte å stige. I gjennomsnitt var nesten tre av fire (74 prosent) av kvinnene født i 1960 og litt under halvparten av kvinnene født i 1945 yrkesaktive det året de fylte 28. Andelen som verken var i jobb eller under utdan-

ning, var ikke særlig forskjellig i de to kvinnekullene i tenårene. Men etter 20-årsalderen økte hjemmearbeidet for alvor i det eldste alderskullet. Ved 28-årsalderen var nesten halvparten av kvinnene i 1945-kullet ute både av utdanning og arbeidsliv. Det året kvinnene født i 1960 fylte 28 år, var fortsatt fire av fem under utdanning eller i jobb (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).

Om vi måler kvinnenes yrkesaktivitet i hvor mange år de hadde vært yrkesaktive i alt fram til utgangen av 28-årsalderen, er det ingen forskjeller mellom kullene. Hver kvinne hadde da jobbet i til sammen 6,8 år. Fordi 1960-kullet kom senere i gang på arbeidsmarkedet, var det større forskjeller tidligere i livet. Det forspranget i samlet yrkesaktivitet som de eldste kvinnene hadde ved 22-årsalderen (0,9 år pr. kvinne), tok det yngste kullet inn igjen senere i 20-årene, da 1945-kullet i sterkere grad prioriterte hjemmearbeid framfor lønnet arbeid (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).

Sammenliknet med jevngamle menn hadde kvinnene i begge fødselskull lavere yrkesaktivitet ved alle aldre bortsett fra ved 20- og 21-årsalderen, da en stor del av mennene avtjente verneplikten. Men forskjellen mellom kvinner og menn er blitt betydelig mindre i 1960-kullet, spesielt i 20-årene. I det året de fylte 28, var over 90 prosent av mennene i begge kullene yrkesaktive. På dette tidspunktet var yrkesandelen blant mennene i 1945-kullet nesten dobbelt så høy som andelen blant de jevngamle kvinnene, mens mennene i 1960-kullet hadde en yrkesandel som bare lå litt over 15 prosentpoeng høyere enn andelen blant kvinnene født samme år. På grunn av høyere yrkesaktivitet enn kvinnene ved alle aldre får mennene et stadig større forsprang i samlet yrkesaktivitet. Ved utgangen av det året de fylte 28 år, hadde hver mann i 1945-kullet i gjennomsnitt arbeidet 9,4 år. Ved samme alder hadde hver mann i 1960-kullet jobbet 8,1 år (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).



<sup>1</sup> Minst 10 timer arbeid pr. uke. Arbeidsforholdet har vart minst tre måneder

<sup>2</sup> Samlet antall yrkesaktive år (ikke årsverk) ved 28-årsalder

Kilde: Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993

Figur 3.2.4 Andel yrkesaktive<sup>1</sup> og samlet yrkesaktivitet<sup>2</sup> ved 28-årsalder. Kvinner og menn født i 1945 og 1960. Prosent og antall år

Fordi kvinnene i større grad enn mennene arbeider deltid var samlet yrkesaktivitet målt ved gjennomsnittlig antall årsverk noe større enn forskjellen i gjennom-

snittlig antall yrkesaktive år. Ved 28-årsalderen hadde kvinnene i 1945-kullet tapt 3,1 årsverk sammenliknet med mennene. Da de fylte 43 år, var forskjellen i samlet yrkesaktivitet blitt 9,6 år i mennenes favør. Kvinnene i 1960-kullet hadde ved 28-årsalderen 2,0 færre yrkesaktive årsverk enn mennene. Hvordan det har gått med dem videre, kan vi bare gjette. Yrkesandelen blant disse kvinnene fortsatte å øke utover i 20-årene. Selv om en del av dette var deltid, tapte de færre årsverk pr. år i forhold til de jevngamle mennene enn kvinnene i det eldste kullet. Dersom de fortsetter å tape like mye i gjennomsnitt pr. år som i aldersperioden 22-28 år (litt under 1/4 årsverk pr. år), vil de ha utført om lag 5,6 årsverk mindre enn mennene ved 43-årsalderen. Det vil i tilfelle være en betydelig reduksjon i tapte kvinne-årsverk i inntektsgivende arbeid sammenliknet med 1945-kullet (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).

Forskjellene i yrkesaktivitet fører også til forskjeller i yrkesinntekt og framtidig pensjonsinntekt. Sammenliknet med de jevngamle mennene hadde kvinnene i 1945-kullet en pensjonsgivende inntekt det året de fylte 28 som lå på tredjeparten av mennenes nivå, mens kvinnene i 1960-kullet hadde et inntektsnivå på litt over halvparten av mennenes. I det året de fylte 43, hadde det eldste kvinnekullet enn gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt som var om lag halvparten av det de jevngaldrende mennene tjente i gjennomsnitt det året. Da hadde kvinnene i gjennomsnitt opparbeidet 1,4 pensjonspoeng, mens mennene hadde et poengtall på 4,4. Dersom 1945-kullet hadde gått av med pensjon med det poengtallet de hadde oppnådd ved 43-årsalderen, ville mennene i gjennomsnitt ha sikret seg en årlig alderspensjon fra folketrygden på om lag 100 000 kroner, mens kvinnene måtte ha nøyd seg med noe over halvparten (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993; se også "*Kvinnens inntekt har økt mer enn menns ...*" i avsnitt 4.5.1- "*Inntektsforskjellene får konsekvenser for framtidig alderspensjon*" i 4.5.3).

### 3.2.9 Ungdom over fra arbeid til utdanning

Andelen sysselsatte i alderen 16-24 år gikk klart tilbake fra 1987 til 1991, etter en kraftig økning tidligere på 1980-tallet. For ungdom under 20 år gjaldt økningen fram til 1987 langt på vei skoleelever som tok seg deltidsarbeid ved siden av skolegangen, mens 20-24-åringene ble yrkesaktive på heltid. De senere års sterke reduksjon i sysselsettingen for ungdom skyldes, i tillegg til økt arbeidsløshet, at heltidsarbeid i stor grad er blitt erstattet av skolegang eller studier på heltid. Mens tallet på ungdom i alderen 16-24 år gikk ned med 17 000 fra 1987 til 1991, økte utdanningstilbudet med 47 000 plasser (Bø m.fl. 1993). I 1994 var likevel fortsatt 37 prosent av 16-19-åringene og 68 prosent av 20-24-åringene med i arbeidsstyrken (Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå).

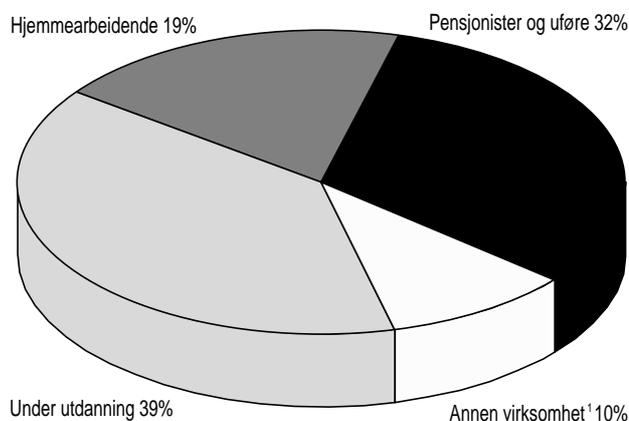
Tabell 3.2.3: Ungdom 16-24 år etter viktigste gjøremål. Prosent

	Alle	Skoleelever/ studenter		Sysselsatte		Annet (herunder arbeidsløse)
		Ikke sysselsatt	Sysselsatt	Deltid	Heltid	
1983	100	29	15	7	35	14
1987	100	27	17	7	40	9
1991	100	34	16	6	28	15
1995	100	33	22	6	26	11

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1983, 1987, 1991 og 1995.

### 3.2.10 Hvem er utenfor arbeidsstyrken?

En av fire personer (kvinner og menn) i alderen 16-66 år befinner seg utenfor arbeidsstyrken, og er altså verken sysselsatt eller arbeidsløs. Skoleelever og studenter utgjør den største gruppen med om lag 270 000 personer. Dernest er det 210 000 arbeidsuføre og førtidspensjonerte, og rundt 130 000 hjemmearbeidende kvinner (Arbeidskraftundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå).



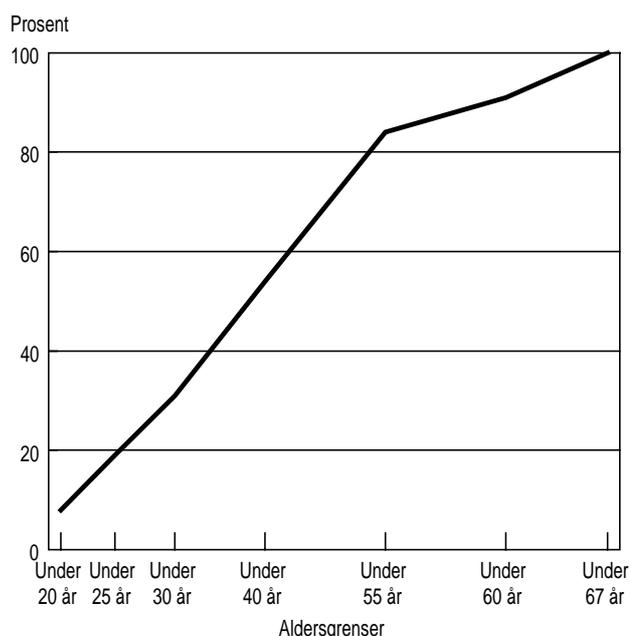
<sup>1</sup> Inklusive uoppgitt og personer som svarer "arbeidsledig", men som ikke oppfyller alle betingelsene for å kunne regnes som arbeidsledig i den offisielle statistikken

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) 1994 Grunntabeller, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.5 Personer i alderen 16-66 år som er utenfor arbeidsstyrken, etter hovedsakelig virksomhet. 1994. Prosent

I løpet av 1980-årene ble antall hjemmearbeidende kvinner mer enn halvert. Det gjelder både de som var utenfor arbeidsstyrken og de som hadde en deltidsjobb, men som betrakter seg hovedsakelig som hjemmearbeidende (den sistnevnte gruppen utgjorde 35 000 kvinner i 1994). At stadig færre kvinner med deltidsjobb betrakter seg hovedsakelig som «hjemmearbeidende», kan delvis avspeile holdningsendringer.

Det er ikke alle hjemmearbeidende kvinner som er hjemme og passer småbarn. Av de 130 000 kvinnene som i 1994 befant seg utenfor arbeidsstyrken og gav uttrykk for at de var hjemmearbeidende, var over halvparten 40 år eller eldre, mens en av fire befant seg i aldersgruppen 55-66 år. Det var neppe mange av de eldste som hadde den daglige omsorgen for egne små barn.



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) 1994 Grunntabeller, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.6 Hjemneværende kvinner 16-66 år. Andel under ulike aldersgrenser. 1994. Prosent

### 3.2.11 Endringer i arbeidstid

Fra 1. januar 1987 ble arbeidstiden satt ned fra 40 til 37 1/2 time pr. uke for de arbeidstakerne som ennå ikke hadde en slik avtale. Denne arbeidstidsforkortelsen kom først og fremst mannlige ansatte til gode, ettersom de i langt større grad enn kvinner arbeidet heltid, men i noen grad også fordi de oftere arbeidet i yrker med 40-timers uke.

### 3.2.12 Ungdom over på kort deltid

For menn i alderen 16-74 år under ett har det ikke skjedd noen endring i fordelingen på deltid og heltid i løpet av 1980-årene og første halvdel av 1990-årene. Ni av ti yrkesaktive menn var, og er fortsatt, sysselsatt på heltid. Men blant unge menn i alderen 16-24 år har andelen yrkesaktive på heltid blitt kraftig redusert, mest for de under 20 år (fra 61 til 36 prosent). Andelen på kort deltid, det vil si under 20 timer pr. uke, har gått tilsvarende opp. Det samme har skjedd blant unge kvinner, og må ses i sammenheng med den økende tendensen til å ta videregående og høyere utdanning. Ellers er mønsteret stabilt for menn, med omkring 95 prosent på heltid i aldersgruppen 25-54 år (se tabell 3.2.4).

### 3.2.13 Flere kvinner velger heltid

For kvinner har det derimot skjedd store endringer i arbeidstidsmønsteret. En stadig høyere andel av de sysselsatte kvinnene arbeider heltid, mens andelen som arbeider lang deltid går ned. Men i absolutte tall øker også antallet kvinner på lang deltid. Vel halvparten av de sysselsatte kvinnene er nå heltidsarbeidende, mens de øvrige fordeler seg jevnt på henholdsvis kort og lang deltid. Fra 1980 til 1994 har andelen på heltid økt med ca. 5 prosentpoeng. Økningen i heltidsandelen har vært størst blant kvinner i alderen 25-39 år, 12-13 prosentpoeng fra 1980 til 1994. Nettopp i denne gruppen økte også andelen yrkesaktive mest i dette tidsrommet. Høyest heltidsandel er det blant 20-25-åringene (67 prosent) (se tabell 3.2.4). De nye kvinnegenerasjonene velger altså i større grad enn sine eldre medsøstre å være yrkesaktive på heltid.

Heltidsandelen for kvinner varierer imidlertid mye i de ulike næringene. Høyest andel på heltid er det innenfor bankvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting, samferdsel og offentlig administrasjon. I disse næringene arbeider to av tre kvinner heltid. Derimot er det en overvekt av deltidssysselsatte innenfor detaljhandel, jordbruk, helse- og sosialtjenester (55-60 prosent på deltid) (Bø m.fl. 1993).

Tabell 3.2.4: Sysselsatte menn og kvinner i ulike aldersgrupper, etter arbeidstid pr. uke. 1980 og 1994. Prosent<sup>1</sup>

Alder	1980				1994			
	I alt	Kort deltid	Lang deltid	Heltid	I alt	Kort deltid	Lang deltid	Heltid
<i>Menn</i>	100	4	6 (4)	90 (92)	100	5	4	91
16-19 år	100	30	9	61	100	54	9	36
20-24 år	100	5	5	91	100	13	7	81
25-29 år	100	1	5	93	100	4	4	91
30-39 år	100	1	4	95	100	2	3	95
40-54 år	100	1	4	95	100	2	3	96
55-74 år	100	5	10	85	100	9	6	86
<i>Kvinner</i>	100	23	30 (28)	47 (49)	100	22	24	53
16-19 år	100	39	12	49	100	70	12	18
20-24 år	100	12	16	72	100	30	19	51
25-29 år	100	21	26	53	100	15	18	67
30-39 år	100	26	34	40	100	20	25	55
40-54 år	100	20	36	45	100	17	27	56
55-74 år	100	25	32	43	100	28	30	43

- 1) Tallene for 1980 og 1994 er ikke helt sammenliknbare. For 1980 er tallene basert på faktisk arbeidstid, mens tallene for 1994 gjelder avtalt (eventuelt vanlig) arbeidstid. Ved å bruke avtalt arbeidstid framfor faktisk øker heltidsandelen med ca. 2 prosentpoeng (på bekostning av lang deltid) for så vel kvinner som menn i alt.

*Kort deltid:* 1-19 timer pr. uke.

*Lang deltid:* For 1980: 20-34 timer pr. uke. For 1991: 20-36 timer pr. uke, med unntak av personer med arbeidstid 30-36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

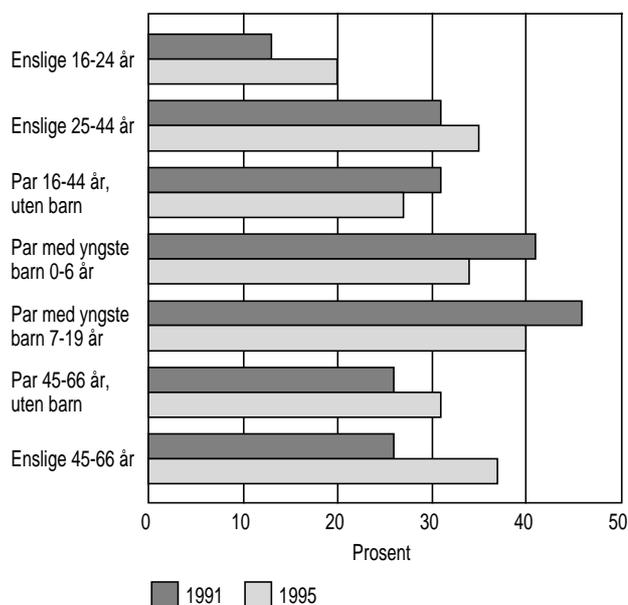
*Heltid:* For 1980: 35 timer og over. For 1991: 37 timer og over, samt personer med arbeidstid 30-36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

### 3.2.14 Fortsatt lang arbeidstid for fedrene

På tross av denne avtalefestede arbeidstidsforkortelsen har det vært en viss økning i tallet på sysselsatte som vanligvis har særlig lange arbeidsuker. Det skyldes ikke bare økt bruk av overtid, men også at stadig flere påtar seg en bijobb i tillegg til hovedjobben. I 1980 oppgav 29 prosent av mennene at de vanligvis arbeider 45 timer eller mer pr. uke (eventuelle byrker medregnet) (Barstad 1992). I 1995 var denne andelen steget til 33 prosent (Kitterød og Roalsø 1996). En del av denne økningen kan tilskrives ordningene med fleksibel arbeidstid, med mulighet for opparbeiding av tid som senere avspaseres.

Økt yrkesarbeid blant mødre og lange arbeidsdager blant fedre har skapt bekymring for tidspress og travelhet i barnefamiliene (Berg, Lavik og Solvang 1990). På 1980-tallet steg yrkesdeltakelsen blant mødre samtidig som de nye mødrene på arbeidsmarkedet i økende grad valgte heltids- framfor deltidsarbeid (Gulbrandsen og Hoel 1986; Kjeldstad 1991 og 1993). Samtidig fikk stadig flere fedre lange arbeidsdager (Bø m.fl. 1993; Ellingsæter 1991; Barstad 1992). Andelen med en ukentlig arbeidstid på minst 45 timer steg markert og var i 1991 mest utbredt blant fedre med hjemmeboende barn. Men i løpet av de fire neste årene ble andelen med lang arbeidstid redusert blant fedrene, mens den økte blant enslige menn. I 1995 var andelen med lang arbeidstid omtrent den samme (rundt 35 prosent) blant småbarnsfedre og enslige menn, bortsett fra de aller yngste enslige. Men fortsatt var lang arbeidstid mest utbredt blant fedre med skolebarn (40 prosent) (Kitterød og Roalsø 1996).



Kilder: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.2.7 Andel sysselsatte som vanligvis arbeider minst 45 timer pr. uke. Tall for menn i ulike familiefaser. 1991 og 1995. Prosent

### 3.2.15 Stadig flere småbarnsmødre arbeider heltid

Både blant småbarnsfedre og blant foreldre (fedre og mødre) til barn i skolealder har gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke gått ned fra 1991 til 1995. Men blant småbarnsmødrene har arbeidstiden fortsatt å øke, også på 1990-tallet. Fra 1991 til 1995 økte gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke både for gifte og samboende småbarnsmødre og for enslige forsørgere.

Tabell 3.2.5: Gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke for ulike grupper yrkesaktive mødre og fedre. 1991 og 1995. Timer

	1991	1995
<i>Par med yngste barn 0-6 år</i>		
Fedre	44,8	43,5
Mødre	28,1	29,8
<i>Par med yngste barn 7-19 år</i>		
Fedre	45,5	44,5
Mødre	31,8	30,4
Enslige mødre	29,4	33,2

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995.

Økningen i småbarnsmødrenes gjennomsnittlige arbeidstid skyldes at stadig flere arbeider heltid, mens økningen for enslige mødre i tillegg skyldes at flere arbeider lange dager (45 timer eller mer pr. uke). Mens det tidligere var slik at andelen heltidsansatte var lavere blant småbarnsmødre enn blant mødre med større barn, var andelen heltidsansatte i 1995 omtrent den samme i de to gruppene (henholdsvis 41 og 42 prosent) (Kitterød og Roalsø 1996).

Småbarnsforeldre som begge er yrkesaktive på heltid (det gjaldt vel en firedel i 1991 i følge Levekårsundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå) brukte til sammen 62 timer pr. uke til inntektsgivende arbeid i 1990. Skolebarnsforeldre som begge hadde heltidsjobb brukte 78 timer pr. uke.

Heltidsandelen er større blant kvinner med ett enn blant kvinner med flere barn. I 1994 arbeidet over halvparten (53 prosent) av alle sysselsatte gifte eller samboende kvinner med ett barn under 16 år heltid. Blant de som hadde tre eller flere barn under 16 år, arbeidet hver tredje (35 prosent) heltid (Arbeidsmarkedsstatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå). Fedrenes arbeidstid er lite påvirket av barnetall.

### 3.2.16 Mange fedre og mødre ønsker kortere arbeidstid

I Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser blir alle ansatte spurt om arbeidstidsønsker. 19 prosent av ansatte småbarnsfedre og 22 prosent av ansatte fedre med barn i skolealder kunne i 1995 tenke seg kortere arbeidstid med en tilsvarende reduksjon i lønn. Blant småbarnsmødre og enslige mødre var andelen noe høyere (henholdsvis 29 og 25 prosent), blant skolebarnsmødre noe lavere (15 prosent) (se tabell 3.2.6). Opplysninger om arbeidstidspreferanser er imidlertid vanskelig å tolke. For de fleste er nok spørsmålet om tilfredshet med nåværende arbeidstid og ønsker om alternative ordninger temmelig hypotetisk. Det er derfor uklart om folk faktisk ville foreta arbeidstidsendringer dersom de fikk mulighet til det. Opplysningene gir like-

vel en pekepinn om i hvilken grad man ønsker mer rom for gjøremål utenfor jobben, og i hvilken grad nåværende arbeidstid oppleves som ideell eller ikke.

Blant fedrene var det noe flere som ønsket kortere arbeidstid i 1995 enn i 1991. Det var likevel først og fremst blant småbarnsmødre og enslige forsørgere at andelen som ønsket kortere arbeidstid var blitt høyere. 22 prosent av småbarnsmødrene ønsket kortere arbeidstid i 1991, 29 prosent i 1995. I 1991 ønsket seks prosent av ansatte enslige mødre kortere arbeidstid, i 1995 25 prosent (se tabell 3.2.6).

Tabell 3.2.6: Andel ansatte fedre og mødre som ønsker kortere arbeidstid i hovedyrke, og andel som ønsker lengre arbeidstid, forutsatt at lønnen reduseres eller økes tilsvarende. 1991 og 1995. Prosent

	Ønsker kortere arbeidstid		Ønsker lengre arbeidstid	
	1991	1995	1991	1995
<i>Fedre</i>				
Par med barn 0-6 år	15	19	5	6
Par med barn 7-19 år	18	22	1	1
<i>Mødre</i>				
Par med barn 0-6 år	21	29	8	7
Par med barn 7-19 år	16	15	8	7
Enslige forsørgere	6	25	16	11

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Det er først og fremst de med lang arbeidstid som gir uttrykk for at de kunne tenke seg å arbeide mindre. En av tre småbarnsfedre med arbeidstid 45 timer og mer ønsket kortere arbeidstid, en av fem blant de med arbeidstid 35-44 timer (Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå; se Kitterød og Roalsø 1996). Sett på bakgrunn av at arbeidsmiljøloven faktisk åpner for nedsatt arbeidstid for arbeidstakere med omsorgsansvar, er det rart at såpass mange fedre ønsker kortere arbeidstid uten at de faktisk søker om arbeidstidsreduksjoner. Ettersom ønskene om kortere arbeidstid gjelder uansett om lønnen reduseres, kan det ikke være økonomiske forhold som hindrer dem i å arbeide mindre. Muligens oppleves kravene på jobben som såpass omfattende at arbeidstidsreduksjoner ikke virker realistiske, kanskje er normer om heltidsinnsats på arbeidsplassen så sterke at man rett og slett ikke kommer på muligheten av å arbeide mindre, eller kanskje sees redusert arbeidsinnsats som et hinder for framtidige karriereplaner.

Blant ansatte småbarnsmødre med arbeidstid 35 timer eller mer ønsket over halvparten kortere arbeidstid i 1995. Dette tyder på at mange opplever full jobb som ganske slitsomt. Blant de som arbeidet kort deltid (mindre enn 20 timer pr. uke) var det ingen som ønsket, kortere arbeidstid. Derimot ønsket en av fem lengre arbeidstid (Levekårsundersøkelsene 1995; se Kitterød og Roalsø 1996). Vi vet ikke hva som hindrer disse mødrene i å arbeide mer. Kanskje er ikke arbeidsgiver villig til å utvide arbeidstiden, og kanskje er det manglende barnetilsynsordninger eller andre krav i forbindelse med familielivet som gjør det vanskelig å jobbe mer.

### 3.2.17 Framtidsutsiktene

Kan vi forvente at kvinnes yrkesaktivitet og arbeidstid fortsetter å øke? Mye tyder på det. Det er likevel vanskelig å si hvor stor økningen vil bli. Den framtidige yrkesaktiviteten avhenger både av etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft. Det er større usikkerhet knyttet til etterspørselen enn til tilbudet av arbeid. Arbeidsstyrken er et mål på det samlede arbeidstilbudet. På kort sikt vil arbeidsstyrken blant annet være påvirket av etterspørselen etter arbeidskraft. Når muligheten for å få arbeid øker, vil flere ønske et arbeid. Men på lang sikt er det først og fremst befolkningsutviklingen som påvirker størrelsen på arbeidsstyrken. For kvinnene vil også endringer i utdanningsnivået og i fødselsmønsteret være av betydning.

Befolkningen i alderen 20-66 år vil øke fram mot år 2020 (se "*Befolkning og familiemønster*" i kapittel 2). *Antall personer som tilbyr sitt arbeid* vil, i følge en prognose fra 1993, øke med 10-15 000 personer årlig i løpet av de nærmeste 10 – 15 år (Andreassen m.fl. 1993). Dette er noe i overkant av økningen i antall sysselsatte i perioden 1980-1995 sett under ett, men langt lavere enn veksten i sysselsettingen de aller siste årene (se tabell 3.2.1). I følge den samme prognosen vil kvinnes yrkesaktivitet øke med 1 – 2 prosentpoeng de nærmeste 10 – 15 årene, mens menns yrkesaktivitet vil gå ned omtrent like mye. Økningen for kvinnene skyldes i stor grad den forventede økningen i deres utdanningsnivå. Nedgangen for menn har sammenheng med uførhet og førtidspensjonering. Men det er stor usikkerhet knyttet til dette anslaget. Hvis kvinners yrkesaktivitet på ett bestemt utdanningsnivå øker ut over nivået i 1993, vil veksten i kvinners yrkesdeltakelse bli større.

Tabell 3.2.7 viser resultatene fra en noe nyere prognose. Vi ser at det er de eldste kvinnene i yrkesaktiv alder som først og fremst kan forventes å øke yrkesaktiviteten i løpet av de neste 25 år. Andelen yrkesaktive kvinner i alderen 55-66 år forventes å øke fra 53 til 63 prosent, og vil i 2020 være omtrent på nivået med menn i samme aldersgruppe. Blant kvinner yngre enn 55 år forventes andelen yrkesaktive å øke med 1-3 prosentpoeng, mens den blant menn forventes å ligge omtrent på samme nivå i 2020 som i 1995. Forskjellen i yrkesaktivitet mellom menn og kvinner er størst i aldersgruppen 30-39 år. Dette gjelder i dag og forventes også å gjelde i 2020.

Tabell 3.2.7: Andel i arbeidsstyrken blant kvinner og menn 20-66 år i ulike aldersgrupper. 1995 og 2020. Framskrevne tall. Prosent

	1995	2020
<i>Kvinner</i>		
20-24 år	68	69
25-29 år	75	76
30-39 år	76	78
40-54 år	78	81
55-66 år	53	63
Alle	71	72
<i>Menn</i>		
20-24 år	72	71
25-29 år	88	88
30-39 år	92	93
40-54 år	89	88
55-66 år	65	65
Alle	84	82

Kilde: Framskrivninger ved hjelp av husholdningsmodellen MOSART, Statistisk sentralbyrå, februar 1996

### 3.3 ENDRINGER I TIDSBRUK

#### 3.3.1 Hvorfor beskrive foreldres tidsbruk?

Dagliglivet blant norske foreldre har gjennomgått store endringer de siste ti-årene. Vi har fått nye generasjoner av foreldre med høyere utdanning og andre verdier, holdninger og prioriteringer enn dem som preget foreldre for noen ti-år siden. Mødre deltar stadig mer i forsørgerarbeidet, og farsrollen er omdefinert til også å omfatte omsorgsforpliktelser. Etterhvert som flere mødre har yrkesarbeid, er problemer angående tidspres, tidsbruk og arbeidsdeling i hjemmet definert som politiske tema.

Gjennom offentlige overføringer, permisjonsordninger, utbygging av barnehager og foreldrebetaling i barnehagene påvirker trolig det offentlige omfanget av foreldrenes yrkes- og omsorgsarbeid, og dermed også dagliglivets organisering.

I dette avsnittet beskrives *endringene* i barnefamilienes dagligliv ved hjelp av ulike kilder, men først og fremst ved hjelp av undersøkelser av foreldres tidsbruk, såkalte tidsnyttingsundersøkelser.

---

#### Boks 3.4 Statistisk sentralbyrås tidsnyttingsundersøkelser

Statistisk sentralbyrå har gjennomført tre tidsnyttingsundersøkelser, en i 1970, en i 1980 og en i 1991. Ved hjelp av disse kan man beskrive folks dagligliv på begynnelsen av 1990-tallet og de endringer som har funnet sted over en 20-års periode. Undersøkelsene er basert på utvalg av hele den voksne befolkning.

Tidsnyttingsundersøkelser viser hvor mye tid vi bruker til ulike aktiviteter og sammen med ulike personer. Opplysningene samles inn gjennom *dagbøker* og *spørreskjema*. Et utvalg av personer noterer *hva de gjør og hvem de er sammen med* over en periode på to døgn. Dersom de gjør flere ting samtidig, for eksempel vasker klær og passer barn, er det det de selv oppfatter som *det viktigste gjøremålet*, som skal registreres. Datainnsamlingen er spredt over 12 måneder slik at vi får et tverrsnittsbilde av dagliglivet over året. Dagbøkene er delt inn i kvartersintervaller om dagen og halvtimesintervaller om natten. For hvert tidsintervall noterer deltakerne sine gjøremål med egne ord. I ettertid kodes aktivitetene etter en kodeliste med vel 100 ulike koder. Det er altså bestemt på forhånd hvilke aktiviteter som skal regnes som yrkesarbeid, husarbeid, barneomsorg, fritid osv. Klassifiseringen kan nok av og til gå på tvers av folks egne oppfatninger, men felles kodepraksis er nødvendig for å kunne sammenlikne over tid og på tvers av grupper. Det er vanlig å skille mellom følgende fem hovedtyper av aktiviteter:

*Yrkesarbeid*: Inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser og pauser på arbeidsplassen. Det man registrerer i tidsnyttingsundersøkelsene, *erfaktisk* arbeidstid, i motsetning til *avtalt* arbeidstid som registreres i Arbeidskraftundersøkelsene (se boks 3.3).

*Husholdsarbeid*: Ubetalt hus-, omsorgs- og vedlikeholdsarbeid for egen eller andres husholdning. Som omsorgsarbeid regnes her tid hvor stell og hjelp til barn er notert som viktigste gjøremål i et tidsintervall i dagboka. Både praktisk stell og pleie,følging til og fra ulike aktiviteter, lek, samtaler og høytlesning er regnet med her.

*Utdanning*: Undervisning, studier og lekselesing.

*Personlige behov*: Søvn, måltider og personlig stell og pleie.

*Fritid*: Ulike fritidsaktiviteter.

For hvert tidsintervall i dagboka markerer deltakerne også om de er alene eller sammen med andre, og hvem de eventuelt er sammen med. Det skilles mellom samvær med ektefelle/samboer, barn, og ulike personer utenfor husholdningen. Foreldre til små barn kan for eksempel være opptatt av å lage mat og oppgir det som viktigste gjøremål. Samtidig oppholder de seg kanskje på kjøkkenet sammen med minstemann. Dette blir da registrert som samvær med barn. Dette gir mulighet for å måle omfanget av omsorgen for eller tilsynet med små barn på to måter: (1) Man kan summere alle de periodene hvor de som fører dagbøkene registrerer stell og hjelp til barn som viktigste gjøremål (*aktivitetstilnærming*) eller (2) man kan summere alle de periodene hvor foreldrene har vært sammen med barna (*samværstilnærming*). I dette avsnittet skal vi bruke begge tilnærmingene.

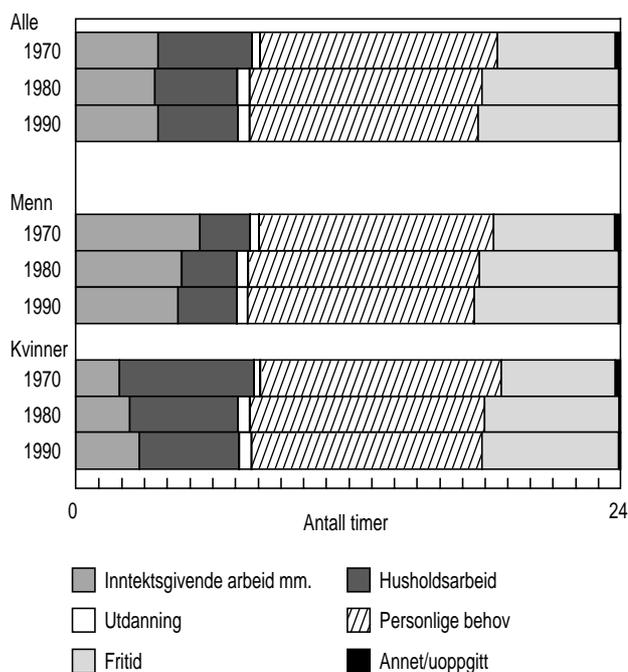
Det er ikke enkeltpersoners, men grupperes tidsmønster som belyses. Vi beskriver tidsbruken med gjennomsnittstall pr. dag. I gjennomsnittene inngår både hverdager, helger, ferier og andre fridager. Tallene omfatter både personer som har utført en aktivitet i løpet av en dag, og personer som ikke har utført aktiviteten. De gir derfor et svært aggregert bilde av foreldres tidsmønster. Tidsbruken varierer selvsagt over året og mellom ulike ukedager. Gjennomsnittstall dekker over denne variasjonen. Det er viktig å være klar over at selv små endringer i gjennomsnittene gjenspeiler ganske store forskyvninger i dagliglivet. Endringer i gjennomsnittstallene kan skyldes at mindre grupper av foreldre har endret dagliglivet sitt mye, at mange har endret seg lite, eller en kombinasjon av disse forholdene.

---

### 3.3.2 1970-1991: Mer betalt og mindre ubetalt arbeid blant kvinner. Motsatt utvikling blant menn

Både menn og kvinner forandret sitt dagligliv og sin tidsbruk på 1970-tallet. Endringene var størst blant kvinner. De brukte nærmere en halv time mer i gjennomsnitt pr. dag til inntektsgivende arbeid i 1980 enn i 1970. Utviklingen skyldtes først og fremst at flere kvinner gikk ut i yrkeslivet. En økning både i tid brukt til inntektsgivende arbeid og til fritid var mulig på grunn av en kraftig beskjæring av den tiden som ble brukt til husholdsarbeid. Nedgangen i husholdsarbeid var på over en time i gjennomsnitt pr. dag.

Menn brukte klart mindre tid til betalt arbeid i 1980 enn i 1970. Nedgangen var på nærmere 50 minutter i gjennomsnitt pr. dag og hadde sammenheng både med 1970-årenes arbeidstidsreduksjoner og med synkende yrkesprosenter. På den annen side økte menn sitt ubetalte arbeid i denne perioden, men økningen var langt mindre enn nedgangen blant kvinner (Haraldsen og Kitterød 1992).



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.3.1 Tid brukt til ulike aktiviteter blant menn og kvinner. Gjennomsnitt for alle dager. 1970, 1980 og 1990. Timer og minutter

Også på 1980-tallet trappet kvinnene opp tiden til inntektsgivende arbeid og reduserte tiden brukt til husholdsarbeid tilsvarende mye. Menn reduserte fortsatt det inntektsgivende arbeidet og økte husholdsarbeidet, men heller ikke i dette tiåret økte de husholdsarbeidet like mye som kvinnene reduserte det. I gjennomsnitt (for både kvinner og menn) ble tid brukt til husholdsarbeid dermed redusert, fritida økte, mens tid brukt til inntektsgivende arbeid har vært uendret siden 1970.

Og selv om det har funnet sted en omfordeling av lønnet arbeid fra menn til kvinner og en omfordeling av husholdsarbeid fra kvinner til menn, så er det fortsatt

mennene som bruker mest tid på betalt arbeid og kvinnene på husholdsarbeid (Haraldsen og Kitterød 1993).

### 3.3.3 1980-årene: Småbarnsforeldre brukte mer tid til inntektsgivende arbeid ...

Økt yrkesarbeid blant mødre og lange arbeidsdager blant fedre har skapt bekymring for tidspress og travelhet i barnefamiliene. 1980-tallet var preget av økt yrkesarbeid blant mødre og lange arbeidsdager blant fedre (se "*Yrkesaktivitet og arbeidstid*" i avsnitt 3.2). Dette førte til at småbarnsforeldrene sett under ett brukte nesten fem timer mer pr. uke til inntektsgivende arbeid i 1990 enn ti år før. I gjennomsnitt over året brukte småbarnsforeldrene samlet 53 timer pr. uke til inntektsgivende arbeid. For skolebarnsforeldre var økningen noe mindre. Samlet brukte de nesten 66 timer pr. uke.

Småbarnsforeldre som begge er yrkesaktive på heltid (det gjelder vel en firedel i følge Levekårsundersøkelsen 1991) brukte til sammen 62 timer pr. uke til inntektsgivende arbeid i 1990. Skolebarnsforeldre som begge hadde heltidsjobb brukte 78 timer pr. uke.

### 3.3.4 ... og mer tid til omsorg for barn

Tidspress og travelhet i hverdagen avhenger ikke bare av tidsbindinger i yrkeslivet, men også av forpliktelser hjemme. I småbarnsfamiliene gikk økt tid til inntektsgivende arbeid ikke på bekostning av husholdsarbeidet. Det skjedde imidlertid en omprioritering fra vanlig husarbeid til omsorg for barn. Denne omprioriteringen gjaldt både fedre og mødre. Småbarnsfedre brukte mer tid til husholdsarbeid i 1990 enn i 1980. Denne økte tiden ble nesten i sin helhet brukt til omsorg for barn, mens tiden brukt til husarbeid forble omtrent uendret.

Småbarnsmødrene reduserte sin tid til husholdsarbeid ved å bruke mindre tid til vanlig husarbeid. Også de brukte mer tid på barna i 1990 enn i 1980. Sett på bakgrunn av at flere barn hadde tilsynsordninger utenfor hjemmet i 1990, er dette bemerkelsesverdig.

Tidsnyttingsundersøkelser fra mange land viser at dette er en generell utvikling. Resultatene kan tyde på at barn gis tidsmessig høyere prioritet, i hvert fall i den tiden foreldrene ikke er på arbeid. Det innebærer ikke nødvendigvis at barn tilbringer mere tid sammen med foreldre, men kan tyde på mer oppmerksomhet i den tiden barn og foreldre er sammen. Yrkesaktive småbarnsmødre tilbragte noe mindre tid sammen med barna enn ikke-yrkesaktive mødre i 1990, henholdsvis 8 og 10 timer pr. dag.

Skolebarnsforeldrene reduserte tiden brukt til husholdsarbeid noe i løpet av 1980-tallet, men mindre enn økningen i inntektsgivende arbeid. Det var mødrene som reduserte tiden til husholdsarbeid ved å bruke mindre tid til vanlig husarbeid. Fedrene endret ikke tiden de brukte verken på husarbeid eller barneomsorg (NOU 1993:17).

Tabell 3.3.1: Tid brukt til inntektsgivende arbeid, husholdsarbeid og fritid av fedre og mødre. 1980 og 1990. Timer og minutter pr. dag

	Småbarnsforeldre				Skolebarnsforeldre			
	Menn		Kvinner		Menn		Kvinner	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Inntektsgivende arbeid	5.24	5.38	1.27	1.53	6.03	5.53	2.48	3.29
Samlet husholdsarbeid	3.07	3.30	6.55	6.37	2.34	2.35	5.15	4.53
Husarbeid	0.43	0.42	3.24	2.36	0.46	0.48	3.32	2.51
Omsorg for barn	0.58	1.19	2.21	2.50	0.15	0.19	0.35	0.43
Annet husholdsarbeid	1.26	1.29	1.10	1.11	1.33	1.28	1.08	1.19
Fritid	5.31	5.15	5.20	5.10	5.27	5.42	5.32	5.20

Kilde: NOU 1993:17, tabell 13.2.3a

### 3.3.5 Redusert tid til husarbeid

Utviklingen mot økt yrkesaktivitet blant mødre, er blitt fulgt av betydelige reduksjoner av tiden brukt til husarbeid. Ved inngangen til 1990-årene brukte mødre i gjennomsnitt vel 14 timer mindre pr. uke til vanlig husarbeid enn mødre ved inngangen til 1970-årene (Kitterød og Opdahl 1992). Endringene var mest markert på 1970-tallet, men, som vi har sett, også på 1980-tallet var nedgangen betydelig. Reduksjonen i mødrenes husarbeid ble ikke møtt av noen særlig økning blant fedrene.

Den sterke reduksjonen i tiden barnefamiliene bruker til husarbeid, kan delvis skyldes at det produseres mindre hjemme, at husarbeidet er rasjonalisert gjennom økt bruk av tekniske hjelpemidler og mer kjøp av ferdigmat, men det kan også skyldes endrede oppfatninger om hva som er akseptabel standard i hjemmet (Haraldsen og Kitterød 1992). Det kan også være at stadig flere betaler andre for hjelp til husarbeidet på samme måte som mange betaler for barnetilsyn.

Vi vet lite om utviklingen og omfanget av bruken av betalte tjenester i hjemmet. En av 20 kvinner har i dag privat rengjøringshjelp. Blant mødre er slik hjelp vanligst blant dem med god økonomi og høy utdanning. En av fem gifte mødre i husholdninger med bruttoinntekt på minst 500 000 kroner har rengjøringshjelp. Andelen er omtrent like høy blant gifte mødre med høyeste utdanning. Om lag en firedel av alle voksne kunne tenke seg å betale for rengjøring i hjemmet. Det er først og fremst økonomiske grunner som gjør at de ikke skaffer seg slik hjelp. En del vegrer seg nok også for å betale for rengjøring i hjemmet fordi de synes det er flaut eller upassende (Statistisk sentralbyrås omnibusundersøkelser; Kitterød 1996).

### 3.3.6 Mindre tidspress for barnefamiliene på 1990-tallet?

Tendensen til økt tidspress blant barnefamiliene på 1980-tallet ser ikke ut til å ha fortsatt inn på 1990-tallet. Derimot ser vi tegn til mer lik tidsbruk blant mødre og fedre både når det gjelder yrkesarbeid og husarbeid.

På 1980-tallet fikk flere fedre lang arbeidstid. Denne utviklingen har nå snudd. I følge levekårsundersøkelsene hadde færre fedre lange arbeidsuker i 1995 enn i 1991. Både småbarnsfedre og skolebarnsfedre arbeidet i gjennomsnitt én time min-

dre pr. uke i 1995 enn i 1991. Småbarnsforeldrene fikk likevel ikke redusert sin samlede arbeidstid. Småbarnsmødres gjennomsnittlige arbeidstid økte, først og fremst på grunn av at stadig flere arbeider heltid. I gjennomsnitt var småbarnsforeldrenes samlede arbeidstid omtrent den samme i 1995 som i 1991. Mødre til skolebarn reduserte sin gjennomsnittlige arbeidstid. Foreldrene til barn i skolealderen reduserte i gjennomsnitt sin samlede ukentlige arbeidstid med nesten to og en halv time fra 1991 til 1995. Samtidig økte enslige mødre sin arbeidstid med nesten fire timer pr. uke i gjennomsnitt. Dette skyldtes dels overgang til heltid, dels at flere arbeidet lange dager i 1995 enn i 1991 (se "*Fortsatt lang arbeidstid for fedrene*" i avsnitt 3.2.14 og "*Stadig flere småbarnsmødre arbeider heltid*" i 3.2.15).

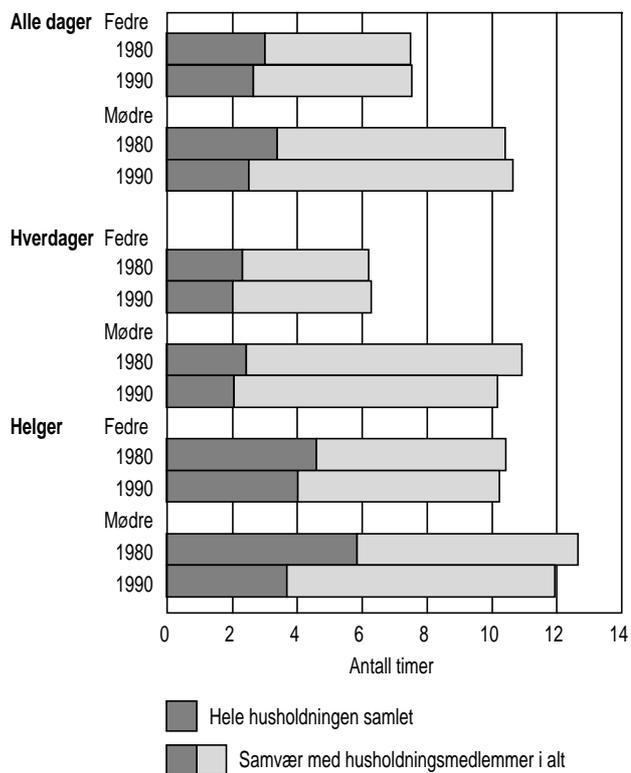
På 1970- og 1980-tallet ble foreldrenes tid til husarbeid redusert, noe som bidro til at dagliglivet ble mindre hektisk enn mødrenes økte yrkesdeltakelse skulle tilsi. Fra 1980 til 1990 reduserte mødrene tiden brukt til husarbeid, uten at fedrene økte sin tid. Også fra 1991 til 1995 reduserte mødrene tiden brukt til husarbeid. I denne perioden ble nedgangen i mødrenes husarbeid møtt av en viss økning blant fedrene. I følge levekårsundersøkelsene brukte 22 prosent av småbarnsmødrene minst 30 timer pr. uke til husarbeid i 1991. I 1995 var andelen redusert med ni prosentpoeng. Mens halvparten av småbarnsfedrene i 1991 utførte husarbeid mindre enn fem timer pr. uke, gjaldt dette 41 prosent i 1995 (Kitterød og Roalsø 1996). Men fortsatt bruker mødrene langt mer tid i gjennomsnitt til husarbeid og omsorg for barn enn fedrene, mens fedrene bruker mer tid til inntektsgivende arbeid enn mødrene.

### 3.3.7 Mindre familiesamvær, men jevnere fordeling mellom fedre og mødre?

Hittil har vi beskrevet endringene i fedres og mødres tidsbruk ved hjelp av de aktivitetene som i dagbøkene fra tidsnyttingsundersøkelsene registreres som viktigste gjøremål. I tillegg har vi støttet oss på opplysninger fra levekårsundersøkelsene. Fra nå av skal vi gå over til å se på opplysningene i dagbøkene om hvem de som gir opplysningene, er sammen med. Vi går altså over fra et aktivitetsperspektiv til et samværspektiv (se boks 3.4).

Både småbarnsfedre og -mødre bruker mye tid sammen med husholdningsmedlemmer både på hverdager og i helgene (se figur 3.3.2). Fedrenes yrkestilknytning fører imidlertid til at det er stor forskjell på hverdag og helg for deres vedkommende. Fedre tilbringer nesten fire timer mer sammen med familiemedlemmer på en gjennomsnittlig lørdag eller søndag enn på en gjennomsnittlig hverdag.

Samværstiden med husholdningsmedlemmer er noe redusert i løpet av 1980-tallet. Stort sett er dette en generell endring som gjelder for alle bosatte i flerpersonshusholdninger, men utviklingens styrke varierer mellom menn og kvinner og mellom ulike familiefaser. Dagens småbarnsmødre tilbragte omtrent tre kvarter mindre sammen med husholdningsmedlemmer enn småbarnsmødre i 1980. Samværstiden er redusert så vel i helger som på hverdager. Småbarnsfedres samværstid med husholdningsmedlemmer er derimot nesten uendret. Det var derfor mindre forskjell mellom fedres og mødres husholdningssamvær i 1990 enn i 1980 (Kitterød 1993).

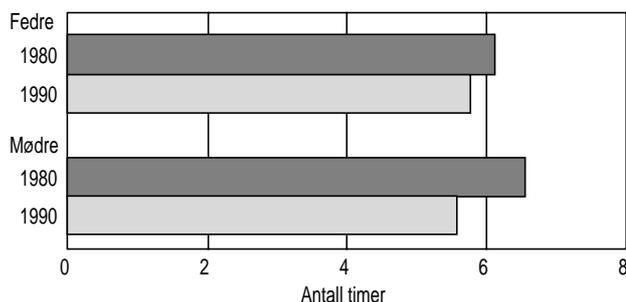


Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.3.2 Tid sammen med husholdningsmedlemmer og tid hele husholdningen var samlet blant småbarnsfedre og småbarnsmødre. 1980 og 1990. Gjennomsnitt for hverdager og helger. Timer

### 3.3.8 Mindre samvær mellom ektefellene

I de fleste familiefaser har også samværet med ektefellen blitt noe mer begrenset i løpet av 1980-tallet. Også denne endringen gjelder uansett om man har barn eller ikke. Småbarnsforeldre tilbragte vel fem og en halv time i gjennomsnitt pr. dag sammen med ektefellen i 1990, og dette er mindre enn hva som var tilfellet ti år tidligere (se figur 3.3.3). Lørdager og søndager har mindre karakter av å være rene familiedager enn tidligere, selv om det selvsagt fortsatt er store forskjeller mellom hverdager og helger på dette området. Småbarnsforeldre tilbringer nesten dobbelt så mye tid med husholdningen samlet på en gjennomsnittlig lørdag eller søndag som på en gjennomsnittlig hverdag (Kitterød 1993).



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.3.3 Tid sammen med ektefelle blant småbarnsfedre og småbarnsmødre. 1980 og 1990. Gjennomsnitt for alle dager. Timer

### 3.3.9 Fedre er sammen med barna fem timer pr. dag – mødre åtte timer

Dagens småbarnsfedre tilbringer i gjennomsnitt om lag fem timer daglig sammen med barn under skolealder (se figur 3.3.4). Tatt i betraktning at fedre flest har full jobb, kan dette oppfattes som relativt mye. Yrkeslivet legger i gjennomsnitt beslag på vel fem og en halv time pr. dag. De våkne timene utenom jobben konsentreres altså i stor grad om barna. Ikke overraskende er samværstiden langt mer omfattende i helgene enn på hverdager. Forskjellen utgjør omtrent to og en halv time. Fedres samværstid med barna er omtrent uendret de siste tiårene.

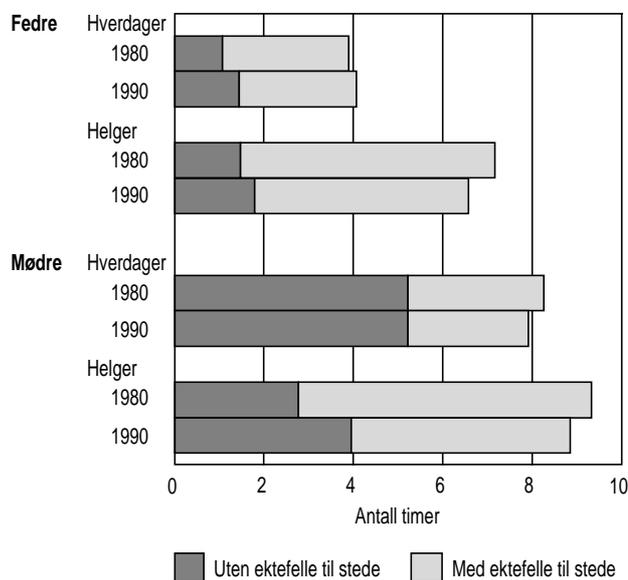
I gjennomsnitt bruker småbarnsmødre bare en tredel så mye tid i yrkeslivet som fedre og ser følgelig atskillig mer til barna. De er sammen med barn under skolealder vel åtte timer pr. dag. Dette utgjør omtrent halvparten av døgnet våkne timer. Forskjellen mellom hverdag og helg er dessuten ganske liten.

Langt flere barn har regelmessig tilsyn utenfor hjemmet i dag enn i 1980 (se figur 9.5.1). I 1980 hadde 34 prosent av 0-6-åringene en eller annen form for organisert tilsyn utenfor hjemmet. I 1990 var andelen nærmere 60 prosent (Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser). Disse endringene samt økningen i småbarnsmødres yrkesaktivitet gjør det rimelig å forvente en nedgang i mødres samværstid med barna. Dagens småbarnsmødre tilbringer i gjennomsnitt om lag 20 minutter mindre pr. dag, eller to og en halv time mindre pr. uke, sammen med barn under skolealder enn småbarnsmødre i 1980. Utviklingen gjelder for alle ukedager. Sett på bakgrunn av mødres økte yrkesaktivitet og den betydelige økningen i bruken av tilsynsordninger utenfor hjemmet, er disse endringene forholdsvis små (Kitterød 1993) og forteller hvor stor vekt mødrene legger på at egen yrkesaktivitet ikke skal gå ut over barna. Det at omsorgen for barna i dag organiseres på en annen måte enn da de fleste mødre var hjemmeværende eller arbeidet deltid, betyr ikke nødvendigvis at mødrene fraskriver seg ansvaret. De beholder i de fleste tilfelle ansvaret for at den totale omsorgskjeden er god nok (se vedlegg 10 til innstillingen; Haavind 1987).

### 3.3.10 Fedre har mer «alenetid» med barna enn før

Samvær med barn uten ektefellen til stede krever større oppmerksomhet og engasjement enn samvær med ektefellen til stede. Omtrent 60 prosent av mødres samvær med barna foregår uten at far er til stede. Selv om det har vært en viss nedgang i

mødres samlede samværstid med barna, ser det ut til å ha vært en viss økning i «alenetiden», først og fremst i helgene (se figur 3.3.4).



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.3.4 Fedres og mødres tid sammen med barn 0-6 år med og uten ektefelle til stede. 1980 og 1990. Gjennomsnitt for hverdager og helger i timer

I gjennomsnitt foregår omtrent en tredel av fedres samvær med barna, eller vel én og en halv time pr. dag, uten at mor er til stede. Selv om mødres økte yrkesengasjement ikke er møtt av en tilsvarende økning i fedres samlede samværstid med barna, ser det altså ut til at fedre avlaster mødre ved å ta mer eneansvar i barneomsorgen. Fedre hadde i følge tidsnyttingsundersøkelsene om lag 20 minutter mer «alenetid» sammen med barn i 1990 enn i 1980, og siden denne utviklingen både gjelder hverdager og helger, kan økningen tyde på en endring i fedres omsorgsrolle i retning større ansvar (Kitterød 1993).

### 3.4 FAMILIEPOLITIKK, ARBEID OG OMSORG

#### 3.4.1 Om inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid

I "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3 er det bare personer som utfører *inntektsgivende* arbeid som blir regnet som sysselsatte, enten som lønnstakere eller som selvstendig næringsdrivende i egen virksomhet. Men man kan også bruke begrepet arbeid om all nyttig virksomhet som utføres i samfunnet. Da ville også følgende aktiviteter falle inn under arbeidsbegrepet:

- Ulønnet arbeid i egen eller andres husholdning, i form av husarbeid, vedlikeholdsarbeid og omsorg for egne barn og for pleietrengende personer.
- Ulønnet innsats i frivillige organisasjoner, for eksempel innen barne- og ungdomsarbeid.

Et slikt vidt arbeidsbegrep vil kunne være et bedre verktøy for å beskrive verdien av den samlede aktiviteten i samfunnet, enn et snevrere arbeidsbegrep.

Mange fritidsaktiviteter kan også være nyttige. Det er ikke alltid like lett å skille mellom ulønnet arbeid og fritidsaktiviteter. Vanligvis vil oppgaver som kan settes bort, regnes som arbeid, enten man gjør dem selv eller ikke, mens gjøremål som ingen kan gjøre for en annen (gå en tur, se på TV), regnes som fritid.

I "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3 har vi skilt mellom inntektsgivende arbeid på den ene siden og ubetalt husholdsarbeid, det vil si husarbeid, omsorgsarbeid og vedlikeholdsarbeid for egen eller andres husholdning, på den andre siden (se boks 3.4 om begrepene som nyttes i tidsnyttingsundersøkelsene). Husholdsarbeidet utgjør en anselig del av verdiskapingen i samfunnet. I 1990 ble det utført nesten like mange årsverk ubetalt husholdsarbeid som inntektsgivende arbeid. Kvinnene sto for om lag to tredeler av dette arbeidet (Aslaksen og Koren 1995, Brathaug 1990; Dahle 1993). I takt med kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet siden slutten av 1960-tallet har imidlertid omfanget av husholdsarbeidet blitt redusert og delvis omgjort til lønnsarbeid gjennom utbygging av offentlige (og private) omsorgs- og velferdstjenester. Samtidig har man kunnet redusere tiden brukt til tradisjonelt husarbeid (matlaging, klesvask, rengjøring med videre) blant annet som en følge av den teknologiske utviklingen på dette området (ferdigmat, komfyr og mikrobølgeovn, oppvaskmaskin, vaskemaskin, støvsuger med videre). Men det har også kommet nye oppgaver til, for eksempel vedlikehold av alle husholdningshjelpemidlene. Tilsyn med og omsorg for barna i hjemmet lar seg dessuten vanskelig rasjonalisere.

I løpet av 1980-tallet reduserte småbarnsmødrene i gjennomsnitt tiden brukt til husarbeid med 50 minutter til vel to og en halv time pr. dag, skolebarnsmødre med 40 minutter til knapt tre timer pr. dag. Fedrene brukte ca. 45 minutter pr. dag til husarbeid både i 1980 og i 1990 (se tabell 3.3.1). Fra 1991 til 1995 fant det sted en ytterligere reduksjon i småbarnsmødrenes tid brukt til husarbeid, men i denne perioden ble den i noen grad oppveid av at småbarnsfedrene brukte noe mer tid til husarbeid i 1995 enn i 1991 (se "*Mindre tidspress for barnefamilie på 1990-tallet?*" i avsnitt 3.3.6).

Menn bruker mer tid enn kvinner til inntektsgivende arbeid, kvinner bruker mer tid enn menn til ubetalt husholdsarbeid. I gjennomsnitt er summen av det betalte og det ubetalte arbeidet omtrent den samme for kvinner som for menn. Småbarnsfedre brukte i 1990 om lag ni timer pr. dag til betalt og ubetalt arbeid, småbarnsmødre åtte og en halv time. Blant foreldre til skolebarn var det mødrene som arbeidet mest. I gjennomsnitt arbeidet skolebarnsmødrene åtte og en halv time, skolebarnsfedrene åtte timer pr. dag (se tabell 3.3.1).

Selv om husholdsarbeidet (husarbeid, barnepass, reparasjoner m.v.) er ubetalt, bidrar det til å øke husholdningens materielle levekår. Når man vasker gulv eller lager mat, sparer man de utgiftene som man ellers ville ha hatt ved å kjøpe disse tjenestene. Det samme gjelder når man er hjemme og passer egne barn i stedet for å betale for dagmamma eller for barnehageplass. Verdien av denne hjemmeproduksjonen kan beregnes. I "*Barnefamiliens økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5 er det vist hvordan bildet av fordelingen av inntekt og velferd mellom barnefamilier blir en annen når man tar hensyn til verdien av det ubetalte husholdsarbeidet, enn når man bare ser på fordelingen av de rene pengeinntektene.

Måten ektefellene fordeler det inntektsgivende arbeidet og det ulønnede arbeidet i hjemmet mellom seg på, kan få konsekvenser for hvordan inntekten anvendes og fordeles mellom de ulike husholdningsmedlemmene. Den som tilfører husholdningen mest pengeinntekt, får trolig også størst innflytelse på slike beslutninger (se "*Husholdningenes rolle i fordelingsprosessen*" i avsnitt 5.4).

### 3.4.2 Foreldrenes avveining mellom inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid

Når man analyserer hvordan endringer i ulike offentlige tiltak kan tenkes å påvirke arbeidstilbudet og dermed yrkesaktiviteten, tar man gjerne utgangspunkt i en modell, det vil si i et forenklet bilde av virkeligheten (se figur 5.1.1). I tradisjonelle arbeidstilbudsmodeller skiller man mellom arbeid i markedet og fritid. Fritid blir oppfattet som en vare på linje med andre forbruksvarer. Prisen på denne varen er den lønnen man går glipp av ved ikke å arbeide i markedet.

«Fritiden» eller den tiden man ikke nytter til inntektsgivende arbeid, kan imidlertid benyttes til verdiskapning i hjemmene, det vil si til husarbeid, reparasjoner eller pass av barn. For barnefamilier med trangt tidsbudsjett kan man derfor for enkelthets skyld formulere modellen som et valg mellom inntektsgivende arbeid på den ene siden og husholdsarbeid, først og fremst omsorg for barn på den andre (se vedlegg 12).

Kvinner og menn har et felles ansvar for å løse oppgavene i familien. Selv om kvinnene i de fleste tilfelle fortsatt har hovedansvaret for hjem og barn, har den økte yrkesaktiviteten blant kvinner med barn ført til at mannen har fått et noe større ansvar i hjemmet. Småbarnsfedre brukte i gjennomsnitt 20 minutter mer tid til husholdsarbeid (husarbeid, barnepass, reparasjoner m.v.) i 1990 enn i 1980 (se tabell 3.3.1). Fordelingen av oppgavene i hjemmet mellom foreldrene vil i større eller mindre grad være resultatet av forhandlinger mellom ektefellene eller samboerne. Den enes beslutninger om yrkesaktivitet og arbeidstid vil få konsekvenser for hvordan den andre parten fordeler sin tid mellom inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid. Offentlige tiltak og rammebetingelser som påvirker den enes arbeid og inntekt, får dermed også betydning for den andres (se vedlegg 10, 12 og 18).

### 3.4.3 Empiriske analyser av mikrodata

Det er svært mange forhold som påvirker den enkeltes beslutning om yrkesaktivitet og arbeidstid. Kvinner vil velge annerledes enn menn, unge annerledes enn eldre, personer med høy utdanning annerledes enn personer med lav utdanning. Lønnsnivå, skatt og overføringer betyr trolig også mye for arbeidstilbudet. For småbarnsfamilier vil tilgangen på offentlig barnetilsyn kunne være av stor betydning. Og sist, men ikke minst: det må finnes arbeidsplasser for de som ønsker å arbeide.

Ved hjelp av mikrodata (det vil si opplysninger om enkeltpersoners arbeid og inntekt) har man analysert hvordan enkelte slike forhold påvirker ulike gruppers arbeidstilbud. I slike mikroanalyser av arbeidstilbud og offentlig politikk har man både vært opptatt av hvordan skatter, overføringer og subsidierte tjenester kan virke på beslutningen om å arbeide eller ikke arbeide, og på fastsettelsen av ønsket arbeidstid.

Resultater fra denne type arbeidstilbudsstudier presenteres ofte i form av *elastisiteter*, som viser hvor følsomt arbeidstilbudet er i forhold til små endringer i for eksempel lønn eller arbeidsfri inntekt. Lønnsøkninger (eller reduksjoner i skatt) og økninger i arbeidsfrie inntekter (som barnetrygd) påvirker individet forskjellig. En reduksjon i skatt har to effekter på individets arbeidstilbud. For det første vil individet kunne arbeide mindre til samme inntekt etter skatt, når skatten reduseres. Dette kalles *inntektseffekten*: Inntektsøkningen medfører at individet kan kjøpe mer fritid, det vil si vedkommende kan redusere sitt arbeidstilbud og likevel opprettholde inntektsnivået. Den rene inntektseffekten måles ved *inntektselastisiteten*. Den viser *hvor mange prosent en vil redusere sitt arbeidstilbud med, når den arbeidsfrie inntekten, som for eksempel barnetrygd, øker med en prosent*. Og når arbeidstilbu-

det reduseres, kan vi tenke oss at tid brukt til omsorg for barn, annet husholdsarbeid og egen fritid øker tilsvarende.

Den andre effekten, *substitusjonseffekten*, refererer til at lønnsøkningen også medfører at prisen på fritid øker. En lønnsøkning gjør det mer attraktivt å arbeide og mer kostbart å nyte fritiden eller å passe barna selv. En har dermed to effekter som drar i hver sin retning når det gjelder effekten på arbeidstilbudet av en lønnsøkning, en skattereduksjon, eller for småbarnsmødre, også en reduksjon i prisen på barnetilsyn. Totaleffekten av en lønnsøkning defineres gjennom *Cournot-elasticiteten*. Den viser *hvor mange prosent en vil øke arbeidstilbudet med dersom marginallønnen* (netto timelønn; se boks 3.5) *øker med én prosent*, enten som følge av økning i lønn, reduksjon i skatt eller, for småbarnsmødre, også reduksjon i prisen på barnehage.

---

### Boks 3.5 Elastisiteter og lønnsbegrep

I dette avsnittet benyttes en del begrep som trenger en nærmere forklaring:

*Marginallønnen* er netto timelønn, det vil si det man har igjen for en times arbeid når skatten og eventuelle utgifter til inntekts ervervelse (reiseutgifter, utgifter til barnepass o.l.) er trukket fra.

*Inntektselastisiteten* viser hvor mange prosent en vil redusere/øke sitt arbeidstilbud når den arbeidsfrie inntekten, som for eksempel barnetrygd, øker med en prosent

*Cournot-elasticiteten* viser hvor mange prosent arbeidstilbudet vil reduseres med dersom marginallønnen reduseres med én prosent. Det skiller mellom to Cournot-elasticiteter: Egen lønnselastisitet og krysselastisiteten: *Egen lønnselastisitet* viser hvor mange prosent arbeidstilbudet vil reduseres med dersom ens egen marginallønn reduseres med én prosent.

*Krysselastisiteten* viser hvor mange prosent arbeidstilbudet vil reduseres med dersom ektefellens marginallønn reduseres med én prosent.

I avsnitt benyttes i tillegg begrepene *reallønn* og *disponibel reallønn* for å beskrive endringer i lønnsnivået over tid. I begge tilfelle dreier det seg om endringer i faste priser. Når lønnsutviklingen beskrives ved hjelp av *reallønnen*, er det brutto timelønn, det vil si: timelønn før skatt, vi tenker på. Når vi trekker fra skatten, får vi *disponibel reallønn*.

---

Tabell 3.4.1 gir oversikt over Cournot-elasticiteter for forholdet mellom lønn og arbeid og inntektselastisiteter for forholdet arbeidsfri inntekt og arbeid for kvinner og menn. Elastisitetene er beregnet på grunnlag av arbeidstilbudsstudier i andre land. Tabellen viser at resultatene spriker, men indikerer en positiv Cournot-elasticitet for kvinner og nær null, men muligens negativ for menn. Inntektselastisitetene i de studiene det er henvist til i tabellen er negative for både kvinner og menn.

Tabell 3.4.1: Cournot-elasticiteter og inntektselasticiteter for kvinner og menn i studier av lønn og arbeidstilbud

Kvinner			Menn		
Studier	Cournot-elasticiteter	Inntekts-elasticiteter	Studier	Cournot-elasticiteter	Inntekts-elasticiteter
Hausmann og Ruud (1984)	0,76	-0,36	Ashenfelter og Heckman (1973)	-0,16	-0,27
Blundell og Walker (1982)	0,43	-0,22	Hausmann og Ruud (1984)	-0,08	-0,63
Blundell et al. (1993)	0,33	-0,19	Wales og Woodland (1979)	0,14	-0,70
Arrufat og Sabalza (1986)	0,68	-0,06	Atkinson og Stern (1980)	-0,16	-0,07
Hausmann (1981)	0,45	-0,45	Blundell og Walker (1982)	-0,23	-0,36

Kilde: Pencavel (1986); Killingsworth og Heckman (1986); Blundell (1993).

Resultatene spriker noe, men tyder på at kvinner jevnt over vil øke sitt arbeidstilbud når marginallønnen øker, for eksempel ved en reduksjon i marginals-katten eller en reduksjon i satsene for foreldrebetaling i barnehage. De vil imidlertid redusere sitt arbeidstilbud dersom deres arbeidsfrie inntekt øker, for eksempel ved en økning i barnetrygden eller i ektefellens inntekt. Menn, ser i likhet med kvinner, ut til å ville redusere arbeidstilbudet når den arbeidsfrie inntekten, for eksempel konas inntekt, øker. Derimot ser det ikke ut til at de vil øke arbeidstilbudet når marginallønnen øker, for eksempel gjennom en reduksjon i marginals-katten.

Arbeidstilbudseffekten av en endring i barnetrygden eller i marginals-katten er ikke den samme for de med høy og de med lav inntekt. I tabell 3.4.2 er listet opp resultatene i form av Cournot-elasticiteter fra en mikroøkonometrisk studie som Aaberge m.fl. (1995) har gjort på grunnlag av norske data fra 1979. De egne lønns-elasticitetene i tabellen viser hvordan henholdsvis menn og kvinner reagerer på en økning i egen *marginallønn* (timelønn etter skatt) (se boks 3.5). Vi ser at de 80 prosent av mennene som verken tilhører de 10 prosent fattigste eller 10 prosent rikeste husholdningene, vil øke sitt arbeidstilbud med 0,16 prosent som en følge av en økning i egen marginallønn på én prosent. De 10 prosent fattigste vil øke arbeidstilbudet med over to prosent når egen marginallønn øker med én prosent.

I "*Foreldrenes avveining mellom inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid*" i avsnitt 3.4.2 var vi inne på at det er naturlig å se ektefellers tilpasning på arbeidsmarkedet i sammenheng. *Krysselasticitetene* i tabell 3.4.2 viser hvordan henholdsvis kvinner og menn reagerer på en liten økning i ektefellens marginallønn. Vi ser at de 80 prosent av mennene som verken er blant de rikeste eller de fattigste, vil redusere sitt arbeidstilbud noe (0,17 prosent) når det er ektefellen som mottar lønnsøkningen.

Tabell 3.4.2: Arbeidstilbudselastisiteter for menn og kvinner. 1979

	Menns Cournot- elastisiteter		Kvinner Cournot- elastisiteter	
	Egen lønns- elastisitet	Krysselastisitet	Egen lønns- elastisitet	Krysselastisitet
10 prosent fattigste husholdninger	2,23	-1,18	3,09	-2,33
80 prosent med midlere inntekter	0,16	-0,17	1,49	-0,57
10 prosent rikeste husholdninger	0,06	-0,01	0,19	-0,08
Alle husholdninger	0,34	-0,12	1,53	-0,42

Kilde: Aaberge m. fl., 1995

Tabellen viser også at kvinners arbeidstilbud påvirkes sterkere av endringer i egen marginallønn enn mennene påvirkes av endringer i sin. En økning i marginallønnen på én prosent blant de 10 prosent av kvinnene som tilhører de fattigste husholdningene, vil resultere i en tre prosents økning i arbeidstilbudet. En tilsvarende endring i lønnen til de 80 prosent som verken er fattige eller rike, vil føre til en økning i arbeidstilbudet på én og en halv prosent. En slik endring i marginallønn kan være resultat av såvel lønnsøkning, skattereduksjon, eller for kvinnenenes vedkommende, også en reduksjon i prisen på barnetilsyn (se boks 3.5). Når det gjelder virkningene av endringer i ektefellens marginallønn, er forskjellen mellom menn og kvinner mindre. Blant de 80 prosent av kvinnene som verken er rike eller fattige, vil en økning i mannens marginallønn på én prosent, bidra til at *dereduserer* sitt arbeidstilbud med 0,57 prosent.

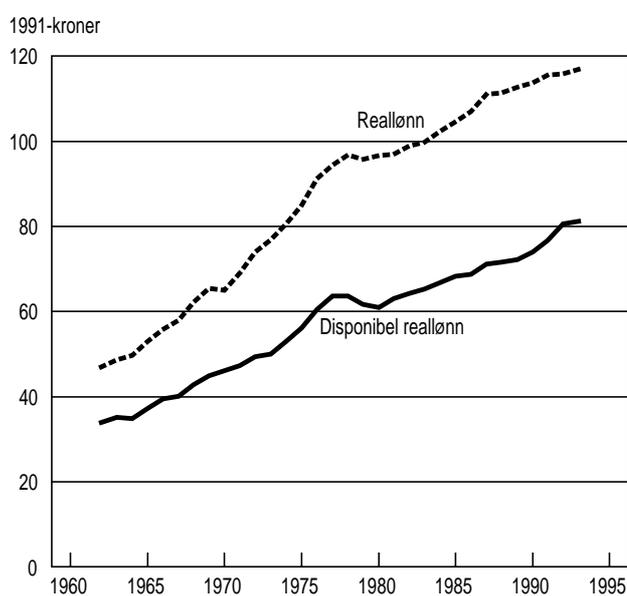
Elastisiteter basert på analyse av et datamateriale fra 1979, gir naturligvis ikke det beste bilde av hvordan endringer i ulike familiepolitiske tiltak påvirker arbeidstilbudet i dag. Elastisitetene er først og fremst benyttet for å *illustrere* effekten av endringene. De vil også bli brukt til å illustrere hvordan inntektsfordelingseffektene av endringer i tiltakene påvirkes av at også virkninger på arbeidstilbudet inkorporeres i fordelingsanalysen (se "*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5). I de beregninger som er gjort for utvalget, er det forutsatt at rene inntektseffekter ikke vil ha noen innvirkning på hvor mye individene ønsker å arbeide. For en begrunnelse for dette, se vedlegg 1.

#### 3.4.4 Hvorfor har yrkesaktiviteten blant kvinner økt?

Vi har sett at den økte yrkesdeltakelsen blant kvinner generelt, og økningen blant gifte kvinner med små barn spesielt, har skjedd samtidig med at utdanningsnivået blant kvinner har økt (se "*Utdanningsekspløsjonen*" i avsnitt 3.1 og "*Yrkesaktivitet og arbeidstid*" i 3.2) og antall fødte barn pr. kvinne er redusert (se "*Befolkningsutviklingen*" i avsnitt 2.1). Vi må anta at kvinnenenes valg av utdanning, barnetall og yrkesdeltaking skjer simultant (samtidig). Dermed kan vi ikke si at det økte utdanningsnivået og/eller reduksjonen i barnetallet er «årsak» til den økte yrkesaktiviteten. I den samme perioden har det også skjedd andre viktige endringer på arbeidsmarkedet. Det har skjedd en vridning i næringsstrukturen i retning av privat og offentlig tjenesteyting på bekostning av primærnæringene og industrien. Og det er nettopp i privat og offentlig tjenesteyting at kvinneandelen er høy. Dette har vært en

sterkt medvirkende årsak til økt yrkesaktivitet blant kvinner (se Lindquist, Sannes og Stølen 1990; Zakariassen 1994 og vedlegg 7).

Studier av kvinners økte yrkesdeltaking gjennom de siste 20-30 år tyder på en *klar sammenheng* mellom utvikling i reallønn og disponibel reallønn og økt kvinnelig yrkesdeltaking over tid (se figur 3.4.1 og figur 3.4.2). Mikroøkonomiske analyser av norske og utenlandske data fra 1979 og fram til 1993 (se tabell 3.4.1 og tabell 3.4.2) gir alle som resultat at kvinners arbeidstilbud er betydelig mer følsomt for endringer i reallønn og disponibel reallønn enn menns arbeidstilbud. De relativt høye elastisitetene for kvinners arbeidstilbud samsvarer derfor godt med en utvikling der jevnt stigende reallønnsnivå har gått sammen med økt kvinnelig yrkesdeltaking.

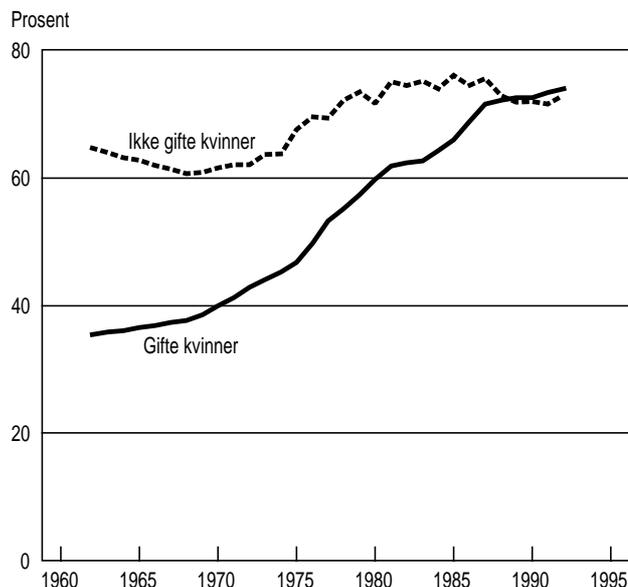


Kilde: Beregnede tall konsistente med Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.4.1 Reallønn<sup>1</sup> og disponibel reallønn<sup>1</sup> for kvinner 1962-1993. 1962=100

1. Reallønn og disponibel reallønn pr. time (se boks 3.5)

Figur 3.4.1 viser at reallønnen for kvinner var om lag 2,5 ganger høyere i 1993 enn i 1962. Veksten i reallønnen var spesielt sterk i perioden 1971-1976, mens skatteøkninger bidro til å dempe veksten i den disponible reallønnen i begynnelsen av 1970-tallet. Veksten i reallønnen stoppet imidlertid opp i årene 1979-1981 på grunn av lønns- og prisstoppen og ettervirkningene av denne. Ytterligere skatteøkninger bidro til at disponibel reallønn gikk ned i perioden 1978-1980, mens skattelettelse trakk i motsatt retning i 1981. Videre utover på 1980- og 1990-tallet har det stort sett vært en moderat reallønnsvekst. Unntaket var tiden etter innteksreguleringsloven i 1988, da reallønnen gikk ned (se figur 4.3.2). Reduksjonen i skattesatsene i forbindelse med skattereformen i 1992 bidro til en klar vekst i disponibel reallønn det året.



Kilde: Beregnede tall konsistente med Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 3.4.2 Yrkesdeltaking for gifte og ikke-gifte kvinner 25-66 år. 1962-1993. Prosent

Dersom vi sammenlikner utviklingen i disponibel reallønn i figur 3.4.1 med utviklingen i kvinners yrkesdeltakelse i figur 3.4.2, kan det se ut som om disponibel reallønn ikke har noen klar betydning for gifte kvinners yrkesdeltakelse, mens den kan ha en viss betydning for yrkesdeltakelsen til de kvinnene som ikke er gift. På 1960-tallet var det en klar vekst i kvinners reallønn uten at det ga seg utslag i yrkesdeltakelsen. Fra 1977 til 1980 var det et fall i disponibel reallønn uten at det hadde nevneverdig utslag på veksten i yrkesdeltakelsen. Fra 1987 til 1993 var yrkesdeltakelsen for gifte kvinner noenlunde konstant, mens den gikk svakt ned for ikke gifte kvinner til tross for at disponibel reallønn vokste. Utviklingen på arbeidsmarkedet med høyere arbeidsledighet enn i perioden før, er en vesentlig årsak til dette.

Selv om det i slike makroanalyser ikke ser ut til at endringene i reallønn har noen klar effekt på gifte kvinners yrkesdeltakelse, kan det ikke utelukkes at lønningene har noe effekt. Ved å sammenholde resultatene fra mikroanalysen i tabell 3.4.2 med resultatet fra makroanalysen i figur 3.4.1, er det rimelig å konkludere med at endringer i inntektsforholdene som kvinner står overfor, kan ha en vesentlig effekt på arbeidstilbudet for lavinntektsgruppene. Det kan også være av noe effekt, men av klart mindre betydning, for kvinner i husholdninger med midlere og høyere inntekt (se vedlegg 7).

### 3.4.5 Betydningen av ulike offentlige tiltak

I den samme perioden som yrkesaktiviteten til gifte kvinner med små barn har økt, har det også funnet sted betydelige endringer i beskatningen, overføringsordningene og tjenestetilbudet for barnefamilieene. De viktigste endringene er dokumentert i "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapitlene 7, 8 og 9.

For det første har *barnetrygden* økt sterkt. Dette har utvilsomt hatt stor betydning for barnefamilieenes økonomi spesielt i 1980- og 1990-årene (se "*Barnetrygd*" i avsnitt 7.1). Mer tvilsomt er det om den har hatt noen betydning for yrkesaktiviteten til foreldrene. Av tabell 3.4.1 framgår det at inntektselastisiteten er negativ.

En økning i barnetrygden skulle dermed føre til lavere yrkesdeltaking for kvinner. Men dette vil i så fall være *ensvært liten* effekt sammenliknet med den den effekten den sterke reallønnsveksten kan forventes å ha hatt. Hvis man tenker seg at økningen i barnetrygden har bidratt til at skattetrykket og marginals-katten dermed har vært og er høyere enn det ellers ville ha vært, kan man betrakte økningen i barnetrygden som en omfordeling til kvinnen fra mannen, siden det gjerne er han som har høyest yrkesinntekt og dermed høyest skatt. Dette kan ha bidratt til at mannen, for å kompensere for dette, dermed har brukt mer tid på inntektsgivende arbeid enn han ellers ville ha gjort. Dermed har han kunnet bruke mindre tid til barneomsorg. For kvinnen kan økningen i barnetrygden som følge av dette ha bidratt til å redusere hennes arbeidstilbud (se vedlegg 12). De empiriske analysene som er gjort av arbeidsfrie inntekters virkning på arbeidstilbudet, gir imidlertid varierende anslag på effekten av endringer i arbeidsfrie inntekter, jfr. tabell 3.4.1. Dette aspektet er også nærmere diskutert i vedlegg 1 og 4.

Utformingen av skattesystemet har konsekvenser både for menns og kvinners arbeidstilbud. Hovedskillet går mellom et *individbasert* og et *familiebasert* skattesystem. I et individbasert skattesystem behandles individer likt, uavhengig av hva slags sosialt fellesskap de lever i. Dette aspektet ved skattesystemet stiller menn og kvinner likt i valget mellom yrkesaktivitet og hjemmearbeid. I et familiebasert skattesystem vil skatten til den ene ektefellen være mer eller mindre avhengig av hva den andre ektefellen tjener. I vårt skattesystem har vi beholdt et element av familiebeskatning i og med *skatteklasser 2*. Sammen med utformingen av reglene for trygdeavgiften bidrar skatteklasser 2 til høy marginals-katt for familien når en tidligere hjemmевærende ektefelle begynner å jobbe kort deltid. Dette kan virke som en barriere mot yrkesdeltakelse for hjemmевærende kvinner.

I land med mer utpregede familiebaserte skattesystemer enn det vi har i vårt land (for eksempel Tyskland og Nederland), er gjerne yrkesdeltakelsen blant kvinner lavere enn hos oss. I land med mer rendyrkede individbaserte skattesystemer enn hos oss (for eksempel Danmark og Sverige) er yrkesdeltakelsen blant kvinner høyere enn i vårt land.

Generelt tyder tabell 3.4.2 på at endringer i skattesystemet som reduserer marginals-katten og dermed øker marginallønnen, bidrar til at arbeidstilbudet og dermed yrkesdeltakingen øker. Og omvendt: Når marginals-katten øker, reduseres arbeidstilbudet og yrkesdeltakelsen. Dette gjelder særlig de 10 prosent fattigste husholdningene, men i noen grad også de med midlere inntekter. Det gjelder kvinner mer enn menn.

*Prisnivået på barnetilsyn* og endringer i dette, for eksempel ved at foreldrebetalingen i barnehagene øker eller ved at barnehagetilbudet reduseres og foreldrene må gå over til dyrere private tilbud, antas å virke på samme måte. Siden det er kvinnene som tradisjonelt har hatt omsorgen for og tilsynet med barna i hjemmet, har prisen på barnetilsyn samme effekt som en ekstra skatt på kvinnens hånd. I de fleste tilfelle vil det være hun som reduserer sin yrkesaktivitet og blir hjemme og passer barna når prisen på leid barnetilsyn blir så høy at foreldrene velger å passe barna selv. Vanligvis vil det være hun som har lavest lønn i utgangspunktet, og familien taper derfor minst ved at det er hun og ikke mannen som er hjemme og passer barna. Men samtidig vil kvinnens forhandlingsposisjon i husholdningen svekkes ved at hun ikke tjener egne penger. På lengre sikt kan hun også risikere å sakke akterut på arbeidsmarkedet og dermed få reduserte inntektsmuligheter, også når barna ikke lenger trenger tilsyn.

I løpet av de siste 15-20 årene er det bygd ut et omfattende tilbud av offentlig eller offentlig subsidiert barnetilsyn. Barnehagedekningen har økt sterkt (se "*Foreldre under utdanning*" i avsnitt 11.2). Det er nærliggende å tenke seg at utbyggingen

av det offentlig subsidierte barnetilsynet har vært en viktig medvirkende årsak til den økte yrkesaktiviteten til kvinner med små barn. Dette er nærliggende å tro, fordi reduksjonen i småbarnsmødrenes tid brukt til barneomsorg ikke er blitt fulgt av en tilsvarende økning fra fedrenes side (se vedlegg 13; jfr. "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3).

Men mye tyder likevel på at utbyggingen av barnehagetilbudet ikke har vært av avgjørende betydning for økningen i småbarnsmødres yrkesdeltakelse, i hvert fall ikke i vårt land. For det første gikk mødrene i stor grad ut i arbeidslivet allerede før det offentlige tilbudet av barnetilsyn var etablert (Leira 1989). Tilbudet av barnehageplasser har vært mindre enn etterspørselen fra tidlig 1970-tall og fram til i dag (Gulbrandsen og Tønnesen 1988; Ellingsæter og Rønsen 1995; jfr. "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9).

I den grad det er mulig å etablere en årsakssammenheng mellom tilgjengelighet av offentlig barnetilsyn og mødrenes yrkesaktivitet, tyder empiriske analyser av mikrodata på at tilgangen til offentlig barnetilsyn bare i begrenset grad bidrar til å forklare hvor raskt mødre går tilbake til arbeidet etter fødselen (Rønsen 1995). *Prisen* på barnetilsyn har imidlertid betydning for mødrenes arbeidstilbud.

Et annet familiepolitisk virkemiddel som må antas å ha konsekvenser for foreldrenes tilpasning mellom tid brukt til inntektsgivende arbeid og tid brukt til omsorg for barn er *permisjonsordninger* i forbindelse med fødsel og barns sykdom. Mødrenes rett til betalt permisjon ved fødsel økte fra 12 uker i 1956, til 18 uker i 1977. Dette var situasjonen fram til 1987, men fra da av har det funnet sted en rekke utvidelser i denne ordningen. I dag kan man ta fri i 42 uker med full lønnskompensasjon eller i 52 uker med 80 prosent kompensasjon. I de siste årene har også fedrene fått rett til permisjon i forbindelse med fødsel. Fire av ukene med betalt permisjon er forbeholdt faren (se for øvrig "*Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre*" i kapittel 8 for nærmere beskrivelse av ordningene).

Det er grunn til å tro at slike ordninger med offentlig subsidiering av permisjoner i forbindelse med fødsel bidrar til å øke foreldrenes yrkesaktivitet. Dette kan virke paradoksalt, siden man her betaler småbarnsforeldre *for ikke* å arbeide utenfor hjemmet. Ordningene påvirker naturlig nok først og fremst kvinners yrkesaktivitet. For å få rett til fødselspermisjon må mora ha arbeidet minst seks måneder før fødselen. Dette kan bidra til økt yrkesaktivitet for kvinnene i månedene like før fødselen. Viktigst er det likevel at permisjonsordningene opprettholder kvinners tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom småbarnsperioden. Sterkt subsidierte permisjonsordninger bidrar til at de fleste som har mulighet, tar ut permisjonsrettighetene. Og når så og si alle velger permisjon, vil det å ta ut fødselspermisjon ikke hindre kvinners lønns- og karriereutvikling i samme grad som i en situasjon der permisjonen er ubetalt og bare få har råd til å ta den (se vedlegg 12). Rønsen (1995) fant *at det å ha fødselspermisjon nesten fordobler sannsynligheten for at kvinnen skal vende tilbake til en fulltids stilling* etter fødselen.

## KAPITTEL 4

**Endringer i barnefamiliens økonomi<sup>5</sup>****4.1 FAKTORER SOM HAR PÅVIRKET BARNEFAMILIENS ØKONOMI**

Familiepolitikk er blant annet fordelingspolitikk. Barnefamiliene mottar overføringer som for eksempel barnetrygd, fødselspenger og overgangsstønad for enslige forsørgere, de nyter godt av offentlig subsiderte barnehageplasser, gratis (og obligatorisk) skolegang, permisjonsordninger av ulike slag og enkelte særregler i skattesystemet (forsørgerfradrag i skatt, foreldrefradrag i skattbar inntekt) (se "*Barne-trygd og familieskattlegging*" i kapittel 7- "*Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov*" i 11). Disse tiltakene påvirker direkte eller indirekte fordelingen av inntekt og materielle levekår mellom barnefamiliene og andre grupper i befolkningen og mellom barnefamiliene innbyrdes. De kan også påvirke ansvarsfordelingen internt i barnefamiliene, hvem som har hovedansvaret for barneomsorgen og hvem som har hovedansvaret for forsørgelsen.

De endringene som har funnet sted i utformingen og omfanget av disse familiepolitiske tiltakene gjennom de siste 10-15 årene, har påvirket barnefamiliens økonomiske situasjon. Samtidig har endringer i andre fordelingspolitiske tiltak påvirket andre gruppers inntekter og materielle levekår. Men slike fordelingspolitiske tiltak bestemmer ikke alene den økonomiske situasjonen, verken for barnefamiliene eller for andre grupper. Andre faktorer har samlet sett hatt større betydning:

*For det første* har endringene i familie- og husholdningsstrukturen påvirket barnefamiliens økonomiske situasjon. Barnekullene er blitt mindre. Hver kohort (årskull) foreldrepar har fått stadig færre barn å forsørge. Men samtidig har det blitt flere enslige forsørgere, og disse har jevnt over en noe vanskeligere økonomisk situasjon enn ektepar/samboere med barn.

*For det andre* har blant annet kvinners økte utdanningsnivå bidratt til at stadig flere kvinner, og spesielt småbarnsmødre, er yrkesaktive og til at stadig flere arbeider heltid. Dette har trolig fått konsekvenser for utviklingen av husholdningenes, og kanskje særlig for barnefamiliens, inntekter og utgifter til barnetilsyn.

*For det tredje* har den generelle økonomiske utviklingen på 1980- og 1990-tallet påvirket husholdningenes økonomiske situasjon, og konsekvensene har vært annerledes for de i etableringsfasen enn for de veletablerte og for de eldre. Utviklingen på arbeidsmarkedet med økning og siden nedgang i arbeidsledigheten, endringene i lønns- og prisutviklingen og utviklingen på kreditt- og boligmarkedet er trolig blant de viktigste faktorene som har påvirket barnefamiliens og andre husholdningers inntekter og økonomiske situasjon.

Når man skal drøfte familiepolitikkenes virkning på fordelingen av inntekt og materielle levekår mellom barnefamiliene innbyrdes og mellom barnefamilier og andre grupper, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i den utviklingen som har funnet sted de siste 10-15 årene, før man går over til en noe grundigere beskrivelse og drøfting av dagens situasjon. I dette kapitlet skal vi beskrive utviklingen med bred

5. Beskrivelsen av endringene i barnefamiliens og andre husholdningers økonomiske situasjon i dette kapitlet bygger i stor grad på materiale som tidligere har vært publisert i NOU 1993:17 *Levekår i Norge* og i Statistisk sentralbyrå, *Sosialt utsyn 1993*. Beskrivelsen er imidlertid fornyet og oppdatert ved hjelp av løpende statistikk og ved hjelp av spesialanalyser fra denne statistikken.

penn. I *"Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser"* i kapittel 5 skal vi se grundigere på situasjonen i dag.

## 4.2 ØKONOMISKE RESSURSER OG MATERIELLE LEVEKÅR

### 4.2.1 Økonomiske ressurser er mer enn det som står i selvangivelsen

En husholdnings økonomiske ressurser, det vil si det den kan disponere til forbruk i dag eller i framtiden, består av dens inntekter og formue. Inntekten er den strøm av verdier (økonomiske ressurser, knappe goder) som husholdningen mottar i løpet av en periode, for eksempel i løpet av ett år. Formuen er husholdningens beholdning av verdier på ett bestemt tidspunkt, for eksempel bolig, innbo, bil og bankinnskudd fratrukket eventuell gjeld.

En husholdnings økonomiske ressurser består likevel ikke bare av den målbare inntekt og formue som registreres i inntekts- og formuesstatistikken. Ulønnet husarbeid og utveksling av uformelle tjenester gjennom det sosiale nettverket vil også representere økonomiske tilskudd til husholdningen. Tilgangen på kreditt har i perioder også hatt vesentlig betydning for husholdningenes økonomi. Inntekts- og formuesstatistikken omfatter heller ikke de framtidige inntektsmuligheter som den enkelte har, i form av såkalt menneskelig kapital. Ulikhet i individuelle ressurser, som for eksempel utdanning, vil påvirke framtidige forbruksmuligheter. Det samme gjelder for framtidige pensjonsrettigheter. Husholdningene drar dessuten nytte av mange statlige og kommunale tjenester som enten er gratis, eller som blir levert til subsidierte priser. Dette gjelder bl.a. undervisning, barnehager og helsetjenester og visse kultur- og transporttilbud (se *"Økonomiske ressurser og materielle levekår"* i avsnitt 5.1 og figur 5.1.1).

Det bildet vi får av husholdningenes økonomiske ressurser fra statistikken over inntekt og formue har også en del andre mangler. Statistikken baserer seg i hovedsak på skattelikningen. Det betyr at inntekter som blir unndratt beskatning, ikke er med. I tillegg gir ikke statistikken gode nok opplysninger om de mange velferdsgoder som mange får gjennom sitt arbeidsforhold, selv om flere av disse frynsegodene nå har blitt skattepliktige og dermed registreres i statistikken. Et annet problem med opplysningene fra skattelikningen er skattemyndighetenes verdifastsettelse av realkapital og særlig da boligformuen. I de fleste tilfelle ligger denne langt under det som er boligens faktiske markedsverdi.

Inntektsstatistikken gir opplysninger om årlig inntekt. En kort periode med lav inntekt har mindre betydning for en husholdnings forbruksmuligheter eller materielle levekår enn permanent lav inntekt. Inntektsforskjellene ville bli noe redusert dersom vi kunne se på inntektsfordelingen over hele livsløpet. Personer under utdanning har for eksempel ofte lav inntekt. Men utdanning kan betraktes som en investering i høyere inntekt senere i livet. Ser en hele livsløpet under ett, vil mange av de som tar utdanning ha en rimelig god inntekt sammenliknet med grupper uten utdanning, selv om de første kan ha relativt lav inntekt når de er under utdanning.

De fleste låner penger i perioder av livet med lav eller ingen inntekt og betaler tilbake når inntekten er høyere. Studenter lever på lån i studietiden. De fleste som i ung alder etablerer seg med egen bolig, tar opp boliglån. På denne måten blir fordelingen av forbruket over livet jevnere enn fordelingen av inntekt over livet (se *"Livsinntekt"* i avsnitt 5.3).

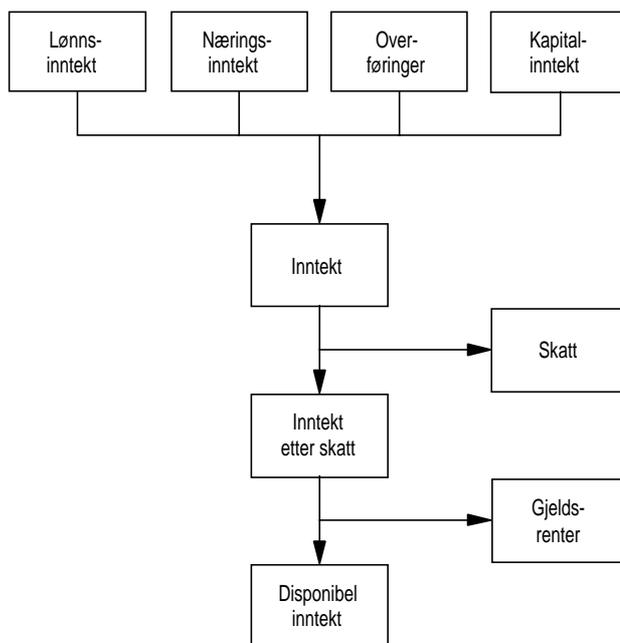
### 4.2.2 Om måling av økonomiske ressurser

Det er ingen enighet mellom forskerne om hvordan økonomiske ressurser eller materielle levekår best kan måles, verken om hva som skal regnes som inntekt eller

hvordan man skal gå fram når man sammenlikner personer i husholdninger av ulik størrelse og sammensetting.

Når vi beskriver utviklingen av økonomisk ressurser eller materielle levekår i dette kapitlet, nytter vi tre ulike *inntektsbegrep*: inntekt, inntekt etter skatt og disponibel inntekt. Alle disse inntektsbegrepene bygger på opplysninger fra skattelikningen og fra ulike registre over skattefrie inntekter (sosialhjelp, bostøtte, barnetrygd, stipend m.v.). Det er ikke gjort noe forsøk på å legge til verdien av ubetalt arbeid, subsidierte offentlige tjenester eller å beregne en riktigere avkastning av egen bolig enn den som er fastsatt i skattelikningen. Dette kan kritiseres (se "*Inntektsbegrepet*" i avsnitt 5.2).

Først summeres all lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt og overføringer som husholdningen mottar (se "*Inntektsbegrepet*" i avsnitt 5.2, boks 5.1 for en nærmere beskrivelse av de enkelte inntektsbegrepene). Summen av dette kaller *vinntekt*. Deretter trekkes skatten fra. Dermed får *vinntekt etter skatt*. Til slutt trekker vi fra gjeldsrentene. Dette siste inntektsbegrepet kaller *vidisponibel inntekt*.



Figur 4.2.1 Noen viktige inntektsbegrep

Når vi i dette kapitlet sammenlikner ulike gruppers forbruksmuligheter eller materielle levekår, nytter vi i hovedsak et mål, som har vært mye brukt i framstillinger av inntektsutviklingen for og inntektsfordelingen mellom ulike grupper *inntekt etter skatt pr. forbruksenhet for husholdninger*. Dette har vi gjort for å kunne benytte oss av analyser av inntektsutviklingen som allerede foreligger, for eksempel i Sosialt utsyn 1993 (Statistisk sentralbyrå 1993) og NOU 1993:17 Levekår i Norge. Men dermed har vi i tillegg til inntektsbegrep, også valgt forbruksvekter eller ekvivalensskala og analyseenhet. Ingen av disse valgene ukontroversielle.

Her skal vi bare kort redegjøre for hva disse valgene innebærer. I "*Barnefamiliens økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5 skal vi diskutere problemene med måling av økonomisk ressurser noe grundigere, og i den videre beskrivelsen av barnefamiliens økonomi idag "*Barnefamiliens øko-*

*nomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5) og i beskrivelsen av fordelingsvirkningene av ulike tiltak i senere kapitler vil vi gå over til en annen og etter utvalgets oppfatning bedre måte å måle økonomiske ressurser på.

Når man skal sammenlikne inntektene eller de økonomiske ressursene til personer som lever i husholdninger av ulik størrelse og sammensetting, dividerer man vanligvis husholdningens inntekt med summen av de ulike husholdningsmedlemmenes *forbruksenheter*. Man regner med at det er visse stordriftsfordeler forbundet med at flere personer bor i samme husholdning. Dessuten regner man gjerne med at barn trenger mindre enn voksne.

De forbruksenhetene som benyttes i dette kapitlet (OECD-skalaen), gir første voksne husholdningsmedlem vekt lik 1. Andre voksne medlemmer får en vekt som er 70 prosent av første voksne i husholdningen, og barn under 17 år får en vekt som er halvparten av forbruksvekten til den første voksne. En husholdning med to voksne må ha en inntekt som er 1,7 ganger større enn en enslig for å ha tilnærmet samme materielle levekår, mens en husholdning med to voksne og to barn må ha en inntekt som er 2,7 ganger større enn den enslige. En rekke andre såkalte *ekvivalensskalaer* er imidlertid også i bruk. Valget av ekvivalensskala får gjerne konsekvenser for hva slags bilde vi får av fordelingen av inntekt og materielle levekår i befolkningen. Dette diskuteres nærmere i "*Husholdningenes rolle i fordelingsprosessen*" i avsnitt 5.4.

Det er heller ikke uten betydning om vi velger person eller, slik vi gjør i dette kapitlet, *husholdning* som *analyseenhet*. Når vi velger å studere inntektsfordelingen mellom husholdninger, vil en husholdning med seks personer bare telles med én gang, det vil si på lik linje med en énpersonhusholdning. Studerer vi derimot inntektsfordelingen mellom *personer*, teller hver person like mye i fordelingen enten vedkommende bor i en énperson- eller i en sekspersonhusholdning. Hvis en skal sammenlikne to grupper som er svært ulike mht husholdningssammensetting, for eksempel husholdninger med barn og husholdninger uten barn, vil resultatet av sammenlikningen derfor avhenge av om man velger person eller husholdning som analyseenhet.

Både når man velger å nytte husholdning som analyseenhet, slik det gjøres i dette kapitlet, og når man nytter person som analyseenhet og inntekt pr. forbruksenhet som et mål for det enkelte husholdningsmedlems økonomiske ressurser, slik det gjøres i senere kapitler, dekker man over at det kan være fordelingskonflikter internt i husholdningen. Mors tilgang til og råderett over husholdningens økonomiske ressurser avhenger kanskje av hvor stor del av husholdningsinntekten hun har bidratt til gjennom inntektsgivende arbeid. Også dette problemet blir diskutert nærmere i "*Husholdningenes rolle i fordelingsprosessen*" i avsnitt 5.4 (se vedlegg 12 og 18 til innstillingen).

### 4.3 INNTEKTSUTVIKLINGEN PÅ 1980-TALLET<sup>6</sup>

1980-tallet ble for mange norske husholdninger et tiår preget av økonomiske svingninger, der en periode preget av vekst i disponibel inntekt ble avløst av en periode med nedgang og stagnasjon. Det var også et tiår kjennetegnet av store svingninger både i eiendomsverdier og i finansielle verdier. Det skjedde betydelige omfordelinger av formue mellom personer og selskaper i 1980-årene. En periode med lav vekst

6. Framstillingen i "*Inntektsutviklingen på 1980-tallet*" i avsnitt 4.3 og "*1990-1994: Ny vekst i inntekt og forbruk*" i 4.4 er i stor grad basert på nasjonalregnskapstall og bygger på en artikkel av Jon Epland i Sosialt utsyn 1993, Statistisk sentralbyrå (Epland 1993). Framstillingen er ajourført og noe endret på grunn av omleggingen av nasjonalregnskapssystemet i 1995.

i sysselsetting og privat forbruk på begynnelsen av tiåret, ble avløst av en periode med store låneopptak, økt forbruk og vekst i tallet på sysselsatte. De siste årene på 1980-tallet var preget av økonomisk tilstramning, lavere forbruk og sterk økning i antall arbeidsledige.

#### 4.3.1 Utlånseksplasjon ...

Disponibel realinntekt pr. innbygger økte med 11 prosent fra 1980 til 1986 i følge nasjonalregnskapets tall for husholdningssektoren. Til tross for sterk prisstigning hadde altså hver person i gjennomsnitt 11 prosent mer til disposisjon i 1986 enn i 1980 etter at skatt og gjeldsrenter var betalt (se figur 4.2.1 og boks 5.1 i "*Barnefamiliens økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5 om definisjon av ulike inntektsbegrep). Det største bidraget til denne veksten var en sterk økning i husholdningenes arbeidsinntekter midt på 1980-tallet. Når ikke inntektsveksten ble enda sterkere skyldes dette at husholdningenes renteutgifter også økte sterkt i perioden.

Det kan være rimelig å bruke uttrykket «utlånseksplasjon» for å beskrive endringene i husholdningenes økonomi midt på 1980-tallet. I 1980 utgjorde husholdningenes renteutgifter i alt vel 11 milliarder kroner. I 1988 var dette beløpet steget til 62 milliarder kroner. Målt i faste kroner var dette en økning på 265 prosent. Økningen skyldtes ikke bare økt gjeld, men også økte rentesatser. Beregninger i Norges Bank tyder på at økte rentesatser bare sto for en mindre del av de økte renteutgiftene rundt midten av 1980-tallet (NOU 1993: 17). Andre beregninger (Andersen m. fl. 1995) tyder på at økte rentesatser og økt gjeld sto for om lag halvparten hver av økningen i realverdien av husholdningenes renteutgifter. Den sterke utlånsvæksten kom etter at myndighetene gjennomførte en liberalisering av kredittvesenet som gjorde det lettere for husholdningene å få lån. I tillegg fungerte skattesystemet på en slik måte at det for mange husholdninger var lønnsomt å skaffe seg lån, og tilsvarende ulønnsomt å spare. Kombinasjonen av høye marginale skattesatser og lav realrente gjorde at det «lønnte seg» å ha lån (realrenten etter skatt var negativ) (Statistisk sentralbyrå 1990).

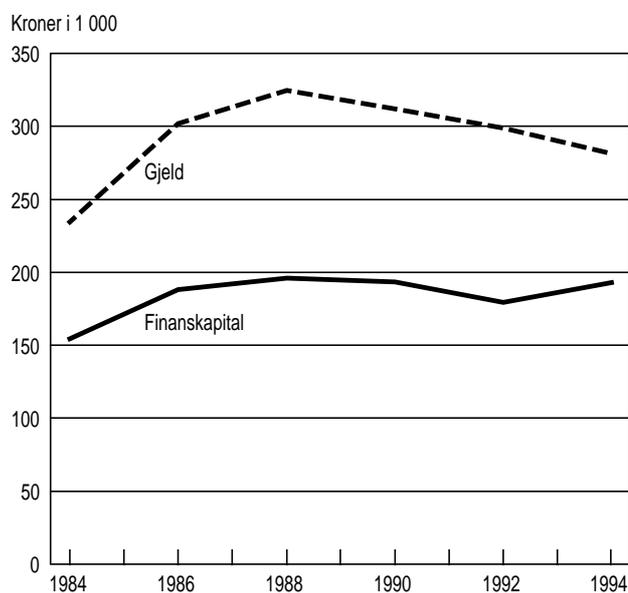
#### 4.3.2 ... stigende boligpriser ...

Lave faktiske kostnader ved å ha lån førte til at mange husholdninger som tok opp lån for å kjøpe bolig, fikk svært lave faktiske bokostnader. Dette gjorde det svært lønnsomt å investere i egen bolig. Etter at kredittmarkedet ble liberalisert økte omsetningen av boliger sterkt, og boligprisene steg kraftig. Bare mellom 1984 og 1987 steg boligprisene med nærmere 25 prosent i faste kroner (se figur 4.3.3).

Verdien av husholdningenes boligmasse økte, dels på grunn av prisstigningen, men også fordi boligstandarden økte. Gjennomsnittlig boligareal økte i gjennomsnitt fra 101 til 108 kvadratmeter i perioden 1981-1988. Andelen boliger uten bad sank fra 12 til 4 prosent (Boforholdsundersøkelsene 1981 og 1988, Statistisk sentralbyrå).

Inngangsbilletten til boligmarkedet ble dyrere, og tung å bære for den som ikke hadde egenkapital. De som kunne investere i fast eiendom, fikk god avkastning av pengene sine. For de som hadde penger i banken eller i verdipapirer, lønnte det seg i mange tilfelle å la pengene stå og heller ta opp lån når de skulle kjøpe ny bil eller foreta andre investeringer. Andre fant ut at det lønnte seg å låne penger og sette i banken eller kjøpe verdipapirer for. Ordningene med skattefrie banksparing (SMS) og aksjesparing med skattefradrag (AMS) kan ha blitt utnyttet på denne måten. I følge

Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelser økte husholdningenes finanskapital (bankinnskudd mv) i gjennomsnitt nesten like mye som gjelden.

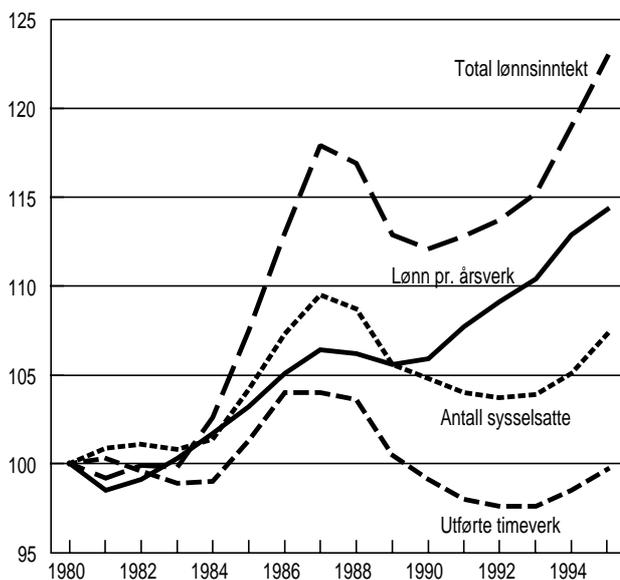


Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.3.1 Gjennomsnittlig brutto finanskapital og gjeld pr. husholdning. 1984-1994. 1994-kroner

### 4.3.3 ... og forbruksvekst

Når folk tok opp så store lån midt på 1980-tallet, skyldtes dette også at husholdningene hadde store forventninger om framtidige inntekter. Husholdningenes lønnsinntekter steg kraftig i årene 1984-1987, både som følge av økning i reallønn pr. årsvverk, men først og fremst som følge av at antallet utførte timeverk økte. Antallet sysselsatte økte fra 1984 til 1987 med 158.000 personer, eller med åtte prosent. Det var først og fremst kvinnene som gikk ut i arbeidslivet i denne perioden. Mens det ble 51.000 flere sysselsatte menn i perioden, økte antallet sysselsatte kvinner med mer enn det doble. Men siden økningen i kvinners sysselsetting for en stor del kom i form av deltid (Kjeldstad 1992), steg antall utførte timeverk noe mindre enn antall sysselsatte.



<sup>1</sup> 1980-1988: Nasjonalregnskapstall etter gammelt system, 1988-1995: Nasjonalregnskapstall etter nytt system

Kilde: Nasjonalregnskapstall, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.3.2 Antall sysselsatte, utførte timeverk, lønn pr. årsverk, og samlet lønnsinntekt for husholdningene i faste kroner. 1980-1995. 1980=100

Det stramme arbeidsmarkedet sammen med veksten i disponibel inntekt og de store låneopptakene førte videre til en sterk økning i forbruket i husholdningene. I faste priser økte forbruket i husholdningene pr. innbygger med over 22 prosent fra 1980 til 1986. Siden veksten i forbruket i husholdningene var større enn inntektsveksten i samme periode, tyder dette på at en del av forbruksveksten var lånefinansiert (NOU 1988:24).

Den sterke veksten i forbruket skapte ubalanse i handelen med utlandet, særlig etter et kraftig fall i oljeprisene i 1986. Fra og med 1986 ble det fra myndighetene satt i verk flere økonomiske innstramningstiltak som fikk direkte konsekvenser for husholdningenes økonomi på slutten av 1980-tallet.

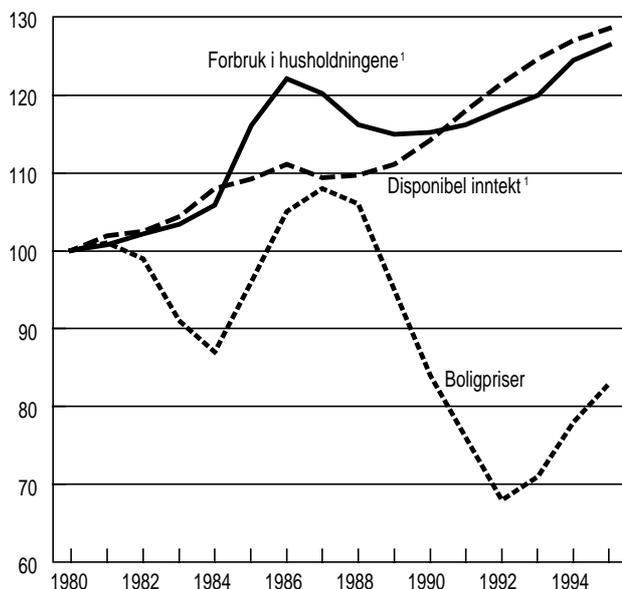
#### 4.3.4 Innstramning og inntektsstagnasjon

En stor del av veksten i husholdningenes disponible inntekt midt på 1980-tallet skyldes den sterke veksten i lønnsinntekter for årene 1983 til 1987. I de neste årene ble de samlede lønnsinntektene for husholdningene redusert, målt i faste kroner. Dette skyldes dels stagnasjon i reallønn pr. årsverk, blant annet som følge av inntektsreguleringsloven i 1988, men mest at det ble færre personer med inntektsgivende arbeid. I 1990 var det nesten 86 000 færre sysselsatte enn i 1987, og andelen arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken økte i samme periode fra 2,1 prosent, til 5,2 prosent (se figur 4.3.2).

Følgen var at husholdningenes disponible realinntekt ikke lenger økte, slik den hadde gjort tidligere på 1980-tallet. Fra 1986 til 1987 ble disponibel inntekt pr. person i faste kroner redusert med 2,3 prosent i følge nasjonalregnskapet, og veksten de to neste årene var liten. I faste kroner var disponibel inntekt pr. person omtrent den samme i 1990, som i 1986 (se figur 4.3.3).

Forbruket i husholdningene pr. innbygger, som hadde økt hvert år siden 1980 i faste kroner, gikk for første gang ned i 1987, og ble ytterligere redusert de neste årene; dette til tross for økt inntekt. I personbeskatningen ble skatten på bruttoinntekt økt, mens skatt på nettoinntekt – det vil si etter alle fradrag – ble redusert. Dette betydde at skattefordelen ved å ha lån ble redusert. I tillegg ble visse inntekts- og skattefradrag, som for eksempel reisefradrag, SMS og AMS, gjort mindre gunstige. Konsekvensen for husholdningene ble at skatt i prosent av inntekt økte fra 21,8 prosent i 1985 til 23,5 prosent i 1987 (NOU 1992:4). Men fortsatt var skatt i prosent av inntekt lavere enn på begynnelsen av 1980-tallet. Da ble i gjennomsnitt 25 prosent av inntekten betalt i skatt. Fordelen ved å ha lån ble ytterligere redusert ved at prisstigningen ble lavere mot slutten av ti-året, og ved at bankenes utlånsrente økte. Realrenten etter skatt, som hadde vært negativ for mange husholdninger, ble nå positiv.

Høy realrente og usikkerhet på arbeidsmarkedet var trolig viktige medvirkende årsaker til at boligprisene falt kraftig mot slutten av 1980-tallet. De som kjøpte bolig da prisene var på topp, tapte deler av sin egenkapital. De som hadde store lån på boligen, og som ble nødt til å selge, satt igjen med gjeld uten tilsvarende sikkerhet i fast eiendom. Derimot fikk de som kjøpte sin første bolig etter at boligprisene hadde falt, en noe lettere etableringsperiode enn de som etablerte seg på boligmarkedet da boligprisene var høye. De som hadde mulighet til det, betalte ned på gjelden (Epland 1990). I gjennomsnitt ble både husholdningenes gjeld og finanskapital noe redusert fra 1988 til 1990, gjelden noe mer enn finanskapitalen (se figur 4.3.1).



<sup>1</sup> 1980-1988: Nasjonalregnskapstall etter gammelt system, 1988-1995: Nasjonalregnskapstall etter nytt system

Kilder: Nasjonalregnskapstall, Statistisk sentralbyrå; Norges Eiendomsmeglerforbund og ECON Byggsanalyser 1995

Figur 4.3.3 Forbruket i husholdningene pr. innbygger, disponibel inntekt pr. innbygger og boligpriser i faste kroner. 1980-1995. 1980=100

#### 4.4 1990-1994: NY VEKST I INNTEKT OG FORBRUK

Arbeidsløsheten fortsatte å øke fram til 1993. Da var seks prosent av arbeidsstyrken arbeidsledige. Fra 1993 til 1995 sank arbeidsledigheten til fem prosent, det vil si til nivået på slutten av 1980-tallet (se "*Utdanning, yrkesaktivitet og tidsbruk*" i kapittel 3). Til tross for at antall sysselsatte og antall utførte årsverk lå omtrent på samme nivå i 1994 som i 1990, økte samlet lønnsinntekt med seks prosent i samme periode. Dette skyldes den sterke veksten i reallønningene. Fra 1990 til 1994 økte lønn pr. årsverk like mye som i tiåret fra 1980 til 1990, det vil si i overkant av fem prosent (se figur 4.3.2).

Tidlig på 1990-tallet var realrenten fortsatt høy, men fra 1992 til 1995 ble realrentenivået halvert. Denne rentenedgangen stimulerte privat konsum og boliginvesteringer, men realrenten var fortsatt positiv og husholdningenes sparing har ligget høyt gjennom første halvdel av 1990-tallet (Statistisk sentralbyrå 1996b). Så lenge realrenten holdt seg høy, falt boligprisene, men fra årsskiftet 1992-1993 begynte de igjen å stige. I 1995 var prisene for selveierboliger 20-25 prosent høyere enn i 1992 (Statistisk sentralbyrås prisindeks for bruktboliger; se også figur 4.3.3).

Gjennomsnittlig finanskapital pr. husholdning falt fra 1990 til 1992, men økte igjen i 1994 til nivået i 1990. Dette hadde trolig sammenheng med endringene i verdien på aksjer. Gjennomsnittlig gjeld pr. husholdning fortsatte å falle, til tross for reduksjonen i nivået på realrenten (se figur 4.3.1).

På 1990-tallet økte husholdningenes inntekter og forbruk på nytt. Realdisponibel inntekt pr. innbygger økte i følge nasjonalregnskapet mer i de fem årene fra 1989 til 1994 (13 prosent) enn den gjorde i de seks årene fra 1980 til 1986 (11 prosent), mens forbruket i husholdningene bare økte med 10 prosent, det vil si langt mindre enn det økte i perioden 1980-1986. Og mens husholdningene i siste halvdel av 1980-tallet forbrukte langt mer enn de tjente, var det bedre samsvar mellom næring og tæring i første halvdel av 1990-tallet. Først i 1994 hadde det private konsumet igjen nådd opp på samme nivå som i toppåret 1986 (se figur 4.3.3).

Til tross for den sterke reallønnsveksten på tidlig 1990-tall, var veksten i husholdningenes lønnsinntekt og næringsinntekt mindre enn nedgangen i kapitalinntekt. Når realdisponibel inntekt pr. innbygger likevel økte såvidt mye, skyldes det dels at overføringene økte, men først og fremst at gjeldsrentene ble sterkt redusert. Kapitalutgift pr. innbygger ble nesten halvert fra nesten 20 000 1995-kroner i 1990 til vel 10 000 kroner i 1995 (Nasjonalregnskapstall, Statistisk sentralbyrå).

I løpet av 1995 avtok veksten i husholdningenes forbruk. Samtidig flatet boligprisene noe ut. Dette hadde sammenheng med at nedgangen i lånerenten så og si stoppet opp i andre halvår 1994. Husholdningenes sparerate var den samme i 1995 som ett år tidligere. Veksten i husholdningenes disponible realinntekt og veksten i deres forbruk var altså omtrent like stor. Det var først og fremst veksten i lønnsinntektene og i noe mindre grad økningen i overføringene og nedgangen i netto kapitalutgift som bidro til veksten i realdisponibel inntekt (Statistisk sentralbyrå 1996b).

## 4.5 KVINNERS INNTEKTSUTVIKLING<sup>7</sup>

### 4.5.1 Kvinners inntekt har økt mer enn menns ...

Økningen i kvinners yrkesaktivitet (se "*Familiepolitikk, arbeid og omsorg*" i avsnitt 3.4) har bidratt til at stadig flere kvinner har fått egne inntekter. I følge tall fra Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser hadde bare 55 prosent av alle voksne kvinner (17 år og over) egen inntekt<sup>8</sup> i 1970. Andelen økte til 90 prosent i 1980 og i 1990 hadde nesten alle voksne kvinner egne inntekter. Denne sterke økningen skyldes imidlertid både økt yrkesdeltaking og at flere er blitt pensjonister. Andelen menn som har blitt pensjonister har også økt i samme perioden, men langt svakere enn for kvinner. Menns yrkesdeltaking har gått noe ned (Bojer 1995).

Dette har ført til at kvinners inntekt i gjennomsnitt har økt mer enn menns inntekt. I "*Utdanning, yrkesaktivitet og tidsbruk*" i kapittel 3 så vi hvordan kvinners utdanning og yrkesaktivitet endret seg fra de som var født i 1945 til de som ble født 15 år senere. Forskjellene i yrkesaktivitet førte også til forskjeller i yrkesinntekt. Sammenliknet med de jevngamle mennene hadde kvinnene i 1945-kullet en inntekt fra arbeid (pensjonsgivende inntekt) det året de fylte 28 som lå på tredjeparten av mennenes nivå, mens kvinnene i 1960-kullet hadde et inntektsnivå på litt over halvparten av mennenes (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).

### 4.5.2 ... men fortsatt tjener de mindre enn mennene

En del av inntektsforskjellen mellom kvinner og menn skyldes at det er flere kvinner enn menn som på et gitt tidspunkt er yrkespassive eller arbeider deltid. Men en del av forklaringen er også at kvinner i gjennomsnitt har lavere lønnsnivå (lønn pr. årsverk eller timelønn) enn menn. Og selv om forskjellen i lønnsnivå har blitt noe mindre de siste 10-15 årene, var beregnet timelønn for kvinner i følge Levekårsundersøkelsen 1995 fortsatt bare ca. 80 prosent av beregnet timelønn for menn.

Vi kan illustrere den utviklingen som har funnet sted, ved å sammenlikne 1945-kullet og 1960-kullet. Det året de fylte 28, mottok kvinnene i 1945-kullet i gjennomsnitt litt over 125 000 kroner for et arbeidet årsverk, mens mennene fikk 165 000 kroner. Et årsverk utført av en mann ble altså verdsatt til nesten 40 000 kroner mer enn et årsverk utført av en like gammel kvinne. Da 1960-kullet var 28 år, var inntekten pr. årsverk steget til i overkant av 170 000 kroner blant kvinnene og knappe 205 000 kroner blant mennene. Et kvinneårsverk ble altså fortsatt verdsatt lavere enn et manns-årsverk i 1960-kullet, selv om forskjellen var blitt noe mindre enn i det eldste kullet.

Utviklingen senere i livet kjenner vi bare til for 1945-kullet. Da de var 43 år, hadde kvinnenes inntekt økt til 175 000 kroner og mennenes til litt over 235 000 kroner pr. årsverk. Kronedifferansen var altså enda større enn ved 28-årsalderen, og relativt sett hadde heller ikke kvinnene forbedret sin posisjon, snarere tvert imot. Målt i prosent av mennenes inntekt, lå kvinnenes årsverksinntekt da tre prosentpoeng lavere enn ved 28-årsalderen (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993).

I utgangspunktet, ved inngangen til den yrkesaktive perioden i livet, skyldes inntektsforskjellene mellom kvinner og menn i samme årskull forskjeller i utdanning. Men etter hvert som årene går og kvinnene bruker mer tid enn mennene til

7. Framstillingen i "*Kvinnens inntekt har økt mer enn menns ...*" i avsnitt 4.5.1, 4.5.2 og 4.5.3 bygger i hovedsak på to kilder: En analyse av Statistisk sentralbyrås Familie- og yrkesundersøkelse 1988 (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993), mens framstillingen "*Kvinnens inntekt betyr stadig mer for familiens samlede inntekt*" i avsnitt 4.5.4 i all hovedsak bygger på en analyse av Statistisk sentralbyrås Skattestatistikk (Skrede 1995b).

8. Bruttoinntekt ved skatteliggingen tillagt barnetrygd, bostøtte, forsørgerfradrag og stipend.

husarbeid og omsorg for barn, mens mennene bruker mer tid enn kvinnene til yrkesarbeid, bidrar også forskjellene i yrkeserfaring til inntektsforskjellene mellom kvinner og menn. Resultatet blir, slik vi fikk demonstrert for 1945-kullet, at forskjellene mellom menns og kvinners inntekt pr. årsverk øker, jo eldre de blir. I 1945-kullet var det store utdanningsforskjeller mellom kvinner og menn ved 28-årsalderen. Mennene hadde også et forsprang på kvinnene i yrkeserfaring, og dette forspranget ble større fram mot 43-årsalderen. I 1960-kullet var forskjellene i utdanning mellom kvinner og menn mindre enn i 1945-kullet, men fortsatt var det viktige forskjeller. Det var fortsatt en større andel blant kvinnene enn blant mennene som hadde lav utdanning. Dessuten var det fortsatt store forskjeller i valg av utdanningsretning. Kvinnene i 1960-kullet valgte fortsatt utdanning som fører inn i tradisjonelle kvinneyrker, som ofte er dårligere betalt enn tradisjonelle mannsyrker. Også i 1960-kullet var det forskjeller mellom menns og kvinners yrkeserfaring ved fylte 28 år (2 årsverk), men ikke like stor som i 1945-kullet (3,1 årsverk) (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993), og det er grunn til å regne med at forskjellen er blitt større etter hvert som de har blitt eldre.

#### 4.5.3 Inntektsforskjellene får konsekvenser for framtidig alderspensjon

I det året de fylte 43, hadde kvinnene i 1945-kullet en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt som var om lag halvparten av det de jevnaldrende mennene tjente i gjennomsnitt det året. Da hadde kvinnene i gjennomsnitt opparbeidet 1,4 pensjonspoeng, mens mennene hadde et poengtall på 4,4. Hvis både menn og kvinner tjener opp pensjonspoeng tilsvarende gjennomsnittet av siste tre år, vil kvinnenes gjennomsnittlige alderspensjon kunne anslås til rundt 70 000 kroner, mennenes til 110 000 kroner.<sup>9</sup> Forskjellen må trolig betraktes som et maksimumsanslag, men uansett vil det bli betydelige forskjeller mellom mennenes og kvinnenes alderspensjon når 1945-kullet når pensjonsalderen (Ellingsæter, Noack og Rønsen 1993). Når kvinner født etter 1960 går av med pensjon, vil tilleggspensjonssystemet være fullt utbygd. I disse årskullene vil utjevningen av forskjellene mellom kvinners og menns yrkesaktivitet og arbeidsinntekt bidra til at forskjellene mellom kvinners og menns alderspensjon blir mindre enn for 1945-kullet (Fredriksen og Koren 1993).

#### 4.5.4 Kvinnens inntekt betyr stadig mer for familiens samlede inntekt

Kvinnens økte inntekter har fått konsekvenser for inntektsfordelingen internt i husholdningene og i forsørgelsesmønsteret. I begynnelsen av 1970-årene var én-inntektsfamilien i flertall blant norske ektepar, mens den var redusert til en knapp firedel på begynnelsen av 1980-tallet (Skrede 1989). Også i løpet av 1980-tallet falt andelen én-inntektsfamilier. Av alle ektepar der minst en av ektefellene har arbeidsinntekt og kvinnen er under 60 år, var ektemannen alene om å ha arbeidsinntekt i 24 prosent av ekteparene i 1980, mot 15 prosent i 1989. Men også blant ektepar der begge ektefellene hadde arbeidsinntekt, økte kvinnens andel av samlet arbeidsinntekt, fra 30 til 34 prosent i samme perioden. Alt i alt økte kvinners andel av ekteparets samlede arbeidsinntekt fra 24 til 31 prosent, dels, som vi har vært inne på, på grunn av at flere gifte kvinner hadde arbeidsinntekt i 1989 enn i 1980, men også fordi kvinnens inntektsandel økte i ektepar der begge hadde arbeidsinntekt (Lyng-

9. Det ble forutsatt at forventede framtidige pensjonspoeng ville ligge på samme nivå som i de tre siste årene man hadde tall for. Årlige poengtall er beregnet slik: Pensjonsgivende inntekt minus forliketrygdens grunnbeløp (G) dividert med grunnbeløpet. Inntekt over 12 G er ikke regnet med, og inntekt mellom 8 G og 12 G inngår bare med 1/3. Det ble videre forutsatt at særtillegget ligger fast som en prosentandel av G.

stad og Strand 1992). I følge Statistisk sentralbyrås Skattestatistikk 1994 var kvinnen hovedinntektstaker i hvert femte av de ektepar hvor både mannen og kvinnen har yrkesinntekt. Da hadde andelen éninntektsfamilier (se ovenfor) blitt redusert med ytterligere tre prosentpoeng, til 12 prosent.

Kvinnenes andel av ekteparets samlede inntekt har økt i alle aldersgrupper (se tabell 4.5.1).

Tabell 4.5.1: Kvinnenes andel<sup>1</sup> av ekteparets<sup>2</sup> inntekt<sup>3</sup> etter hovedinntektstakerens alder. 1977, 1982, 1986 og 1991. Prosent

	1977	1982	1986	1991
Under 20 år	26	36	39	50
20-24 år	24	30	35	43
25-29 år	21	26	31	39
30-39 år	18	24	28	34
40-49 år	21	27	31	35
50-59 år	22	27	30	35
60-66 år	18	24	27	31
67-69 år	17	22	24	28
70 år og mer	19	23	25	30

- 1) Ekteparets inntekt inkluderer også eventuell inntekt av barn under 16 år.
- 2) Bare ektepar. Skattestatistikken gir ikke opplysninger om samboeres husholdningsinntekt.
- 3) Nettoinntekt ved skattelikningen.

Kilde: 1977 og 1982: NOS Skattestatistikk, beregninger utført på grunnlag av publiserte tall. 1986 og 1991: Statistisk sentralbyrås Likningsregister, beregninger utført på grunnlag av tilsvarende tabeller utkjørt etter oppdrag av Institutt for sosialforskning (INAS). Tabellen er hentet fra Skrede 1995b (upublisert rapport). Publiserte tall finnes i Skrede 1995a, samt (for 1977, 1982 og 1986) Skrede 1989a og Skrede 1990.

Det er særlig blant gifte og samboende kvinner i småbarnsfasen at yrkesaktivitet og arbeidstid har økt (se "*Yrkesaktivitet og arbeidstid*" i avsnitt 3.2). I dag har derfor også flertallet av barnefamilier mer enn én inntekt. Det har skjedd en avlastning av farens forsørgeransvar, ved at mødrene har kommet inn som medforsørgere.

Dette har bidratt til at kvinnens andel av husholdningens samlede inntekt har økt sterkere blant ektepar med barn enn blant ektepar uten barn. Totalt sett økte kvinnenes andel av total inntekt for ektepar uten barn i barnetrygdalder med 11 prosentpoeng fra 1977 til 1991, mens økningen var sterkere enn dette for alle gruppene av barnefamilier hvor vi har sammenlignbare tall for hele perioden. Sterkest var økningen for ektepar med 2 barn, konas andel av totalinntekten økte med 16 prosentpoeng i samme perioden (se tabell 4.5.2).

Tabell 4.5.2: Kvinnenes andel<sup>1</sup> av ekteparets<sup>2</sup> inntekt<sup>3</sup> i grupper etter antall barn. 1977, 1982, 1986 og 1991. Prosent

	1977	1982	1986	1991
Alle	*	25	29	34
Ingen barn	23	28	30	34

Tabell 4.5.2: Kvinnenes andel<sup>1</sup> av ekteparets<sup>2</sup> inntekt<sup>3</sup> i grupper etter antall barn. 1977, 1982, 1986 og 1991. Prosent

	1977	1982	1986	1991
1 barn	21	27	31	36
2 barn	16	22	26	32
3 barn	13	19	22	28
4 barn	12	17	20	25
5 barn	11	16	17	20 <sup>4</sup>
6 eller flere barn	9	13	11	

- 1) Ekteparets inntekt inkluderer også eventuell inntekt av barn under 16 år.
- 2) Bare ektepar. Skattestatistikken gir ikke opplysninger om samboeres husholdningsinntekt.
- 3) Nettoinntekt ved skattelikningen.
- 4) 5 eller flere barn.

\* Observasjon mangler.

Kilde: 1977 og 1982: NOS Skattestatistikk, beregninger utført på grunnlag av publiserte tall. 1986 og 1991: Statistisk sentralbyrås Likningsregister, beregninger utført på grunnlag av tilsvarende tabeller utkjørt etter oppdrag av Institutt for sosialforskning (INAS). Tabellen er hentet fra Skrede 1995b (upublisert rapport). Publiserte tall (for 1977-1986) finnes i Skrede 1989a og Skrede 1990.

## 4.6 INNTEKTSUTVIKLINGEN FOR ULIKE HUSHOLDNINGER <sup>10</sup>

### 4.6.1 En-inntektsfamilien sakter akterut

Økningen i kvinners yrkesaktivitet har ført til at ektepar, der bare mannen har arbeidsinntekt, har saket akterut. I 1980 hadde disse én-inntektsfamiliene en inntekt på 79 prosent av gjennomsnittlig arbeidsinntekt for alle ektepar. I 1989 var dette forholdet gått ned til 71 prosent. Blant par med barn var de tilsvarende prosentene i 1980 og 1989 henholdsvis 81 og 74 prosent (Lyngstad og Strand 1992).

10. Avsnitt 4.6 og 4.8 bygger stor grad på en oppdatert versjon av en artikkel av Jon Epland i Sosialt utsyn 1993 (Epland 1993). Data om inntekt og formue er hentet fra Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser.

Tabell 4.6.1: Husholdningenes inntekt etter skatt pr. forbruksenhet og disponibel inntekt pr. forbruksenhet. 1986, 1990 og 1994. 1994-kroner. Prosent av gjennomsnittet for alle personer og prosentvis endring

	Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet			Endring			Disponibel inntekt pr. forbruksenhet			Endring		
	1986	1990	1994	86-90	90-94	86-94	1986	1990	1994	86-90	90-94	86-94
Alle husholdninger	100	100	100	2	3	4	100	100	100	-1	12	11
Enslige under 45 år	107	103	93	-2	-7	-9	102	96	91	-6	6	0
Enslige 45-65 år	114	109	108	-3	2	-1	117	110	107	-7	9	1
Enslige 65 år og eldre	74	78	73	7	-3	4	84	90	78	6	-2	3
Par uten barn												
Under 45 år	128	124	122	-1	1	0	120	115	119	-6	16	10
45-65 år	131	140	145	9	7	16	135	139	146	2	17	20
65 år og eldre	87	89	98	4	13	17	97	101	104	2	16	19
Par med barn, yngste barns alder												
0-6 år	92	94	96	4	5	10	82	85	91	3	20	23
7-19 år	106	105	111	1	8	9	101	100	109	-2	21	19
Enslige forsørgere	76	78	77	4	2	7	75	76	75	0	11	11

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

#### 4.6.2 God inntektsutvikling for barnefamiliene ...

Økningen i kvinners urkesaktivitet har også bidratt til at par med og uten barn har hatt en bedre inntektsutvikling enn husholdningene under ett (se tabell 4.6.1). Mens inntekten etter skatt regnet pr. forbruksenhet for alle husholdninger økte med fire prosent i perioden 1986-1994, var økningen for småbarnsfamiliene 10 prosent og for skolebarnsfamiliene 9 prosent. Størst økning hadde likevel eldre og middelaldrende par uten barn, henholdsvis 17 og 16 prosent. Dersom en sammenligner disponibel inntekt pr. forbruksenhet, det vil si trekker gjeldsrenter fra inntekt etter skatt (se figur 4.2.1), er det småbarnsfamiliene som har hatt den sterkeste veksten, 23 prosent sammenliknet med 11 prosent for alle husholdninger. På de neste plassene kom skolebarnsfamiliene og middelaldrende og eldre par uten barn.

Tabell 4.6.2: Husholdningenes gjennomsnittlige inntekt etter skatt og disponibel inntekt målt pr. husholdning og pr. forbruksenhet . 1994. Kroner

	Inntekt etter skatt pr.		Disponibel inntekt pr.	
	husholdning	forbruksenhet	husholdning	forbruksenhet
Alle husholdninger	222900	124900	202400	113900
Enslige under 45 år	116400	116400	104100	104100
Enslige 45-65 år	134300	134300	121600	121600
Enslige 65 år og eldre	91700	91700	89400	89400
Par uten barn				
Under 45 år	258600	152100	231000	135900
45-65 år	308100	181200	282100	165900
65 år og eldre	207800	122200	201900	118800
Par med barn, yngste barns alder				
0-6 år	329000	120200	285213	104100
7-19 år	380500	138200	340789	123600
Enslige forsørgere	176300	96500	157100	85800

- 1) Gjennomsnittlig husholdningsinntekt uten korreksjon for husholdningsstørrelse
- 2) Gjennomsnittlig husholdningsinntekt korrigert for husholdningsstørrelse ved hjelp av OECD-skalaen (se "*Om måling av økonomiske ressurser*" i avsnitt 4.2.2).

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå

Men selv om barnefamiliene har hatt en gunstig inntektsutvikling i denne perioden (1986-1994), er ikke deres inntektsnivå spesielt høyt sammenliknet med andre grupper, i hvert fall ikke så lenge vi måler inntektsnivået på den måten vi gjør her. Småbarnsfamiliene ligger noe under og skolebarnsfamiliene noe over gjennomsnittet for alle husholdninger, enten vi ser på inntekt etter skatt pr. forbruksenhet eller disponibel inntekt pr. forbruksenhet (se tabell 4.6.2). Dette bildet vil imidlertid kunne forandres noe dersom vi velger en annen ekvivalensskala og nytter person som analyseenhet i stedet for husholdning (se "*Om måling av økonomiske ressurser*" i avsnitt 4.2.2 og "*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5). Dersom vi ser bort fra husholdningsstørrelsen og sammenligner gjennomsnittlig husholdningsinntekt, har barnefamiliene (eksklusive enslige forsørgere) høyere inntekt enn alle andre grupper (se tabell 4.6.2).

En viktig grunn til at småbarnsfamiliene kommer særlig gunstig ut når en ser på utviklingen i disponibel inntekt, er at de relativt sett har hatt en sterkere reduksjon i gjeldsrentene. Bare i 1994 fikk par med småbarn en økning i gjennomsnittlig disponibel inntekt på vel 24 000 kroner, først og fremst på grunn av reduserte renteutgifter (Statistisk sentralbyrå 1996a). Men fortsatt har småbarnsfamiliene høyere gjennomsnittlige gjeldsrenter (43 700 kroner i 1994) enn andre grupper, selv om det etter hvert er relativt få av dem som har svært stor rentebelastning sammenliknet

med inntekten. Mens 29 prosent av småbarnsfamiliene hadde gjeldsrenter som utgjorde mer enn 30 prosent av inntekt etter skatt i 1990, var denne andelen sunket til 4 prosent i 1994 (se tabell 4.6.3).

Tabell 4.6.3: Gjennomsnittlig gjeldsrenter for husholdningene, og andel husholdninger der gjeldsrentene utgjør mer enn 30 prosent av inntekt etter skatt. 1986, 1990 og 1994. 1994-kroner og prosent

	Gjennomsnitt			Andel med gjeldsrenter større enn 30 prosent av inntekt etter skatt		
	1986	1990	1994	1986	1990	1994
Alle husholdninger	34500	37900	20500	10	15	3
Enslige under 45 år	23700	27400	12300	17	24	5
Enslige 45-64 år	15900	20200	12700	8	13	6
Enslige 65 år og eldre	2300	3300	2400	1	1	1
Par uten barn under 45 år	49300	58400	27600	17	25	3
Par uten barn 45-64 år	29700	47800	26000	6	12	4
Par uten barn 65 år og eldre	6700	9400	5900	2	1	0
Par med barn, yngste barns alder						
0-6 år	66100	75000	43700	21	29	4
7-19 år	67300	72900	39700	13	18	3
Enslige forsørgere	25400	31000	19100	8	19	6

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

#### 4.6.3 ... men større inntektsforskjeller

Blant småbarnsfamiliene har den firedelen av husholdningene som har lavest inntekt relativt sett (1. kvartil), sakkert noe akterut. Denne gruppen hadde i hele perioden 1986-1994 en inntekt på snaut 60 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger, mens den mest velstående firedelen (4. kvartil) av småbarnsfamiliene har økt sin inntekt fra 39 prosent til 46 prosent over gjennomsnittet for alle husholdninger. Dette tilsvarte en økning i overkant av 15 000 1994-kroner. Da var gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet i 4. kvartil over 180 000 kroner. Også firedelen med lavest inntekt fikk økt realinntekt i perioden 1986-1994. Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet økte med ca. 1 500 kroner til nesten 70 000 kroner i 1994. Det var i første del av perioden at inntektsforskjellene ble større. I perioden 1986 til 1990 økte ulikheten i inntektsfordelingen, målt ved Gini-koeffisienten, blant småbarnsfamiliene. Fra 1990 til 1994 var det en liten reduksjon.

Blant skolebarnsfamiliene var utviklingen i retning av større ulikhet i inntektsfordelingen klarere enn blant småbarnsfamiliene. Gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet ble redusert fra 69 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger i 1986 til 66 prosent av gjennomsnittet i 1994. Gini-koeffisienten økte i samme perioden fra 0,18 til 0,22. Mens gjennomsnttlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet

økte med 31 000 1994-kroner blant firedelen med høyest inntekt, ble gjennomsnittsinntekten redusert med 600 1994-kroner blant firedelen med lavest inntekt.

Tabell 4.6.4: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt regnet pr. forbruksenhet i kvartilgrupper for barnefamilier. Gjennomsnittlig inntekt for alle husholdninger = 100. Gini-koeffisient. 1986, 1990 og 1994

	1986	1990	1994
<i>Småbarnsfamilier</i>			
1. kvartil	57	56	56
2. kvartil	76	79	83
3. kvartil	94	97	101
4. kvartil	139	145	146
Gini-koeffisient	0,201	0,214	0,210
<i>Skolebarnsfamilier</i>			
1. kvartil	69	67	66
2. kvartil	91	89	91
3. kvartil	109	107	111
4. kvartil	157	159	175
Gini-koeffisient	0,184	0,197	0,223

- 1) Kvartilene omfatter den firedelen av småbarnsfamiliene/skolebarnsfamiliene som har henholdsvis lavest (1. kvartil), nest lavest (2. kvartil), nest høyest (3. kvartil) og høyest (4. kvartil) inntekt etter skatt pr. forbruksenhet.
- 2) Gini-koeffisienten er et mål på den samlede inntektsulikheten i hver av gruppene. Den varierer mellom 0 og 1. Jo høyere Gini-koeffisient, jo større ulikhet (se nærmere om Gini-koeffisienten i "[Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser](#)" i kapittel 5).

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

#### 4.6.4 Redusert andel lavinntektshusholdninger blant enslige forsørgere

Andelen husholdninger som hadde lavere *inntekt etter skatt* pr. forbruksenhet enn minstepensjonen til enslig folketrygdpensjonist var omtrent den samme i 1986, 1990 og 1994, henholdsvis 5, 5 og 6 prosent. Andelen som hadde lavere *disponibel inntekt* pr. forbruksenhet enn minstepensjonen, økte imidlertid fra 9 prosent i 1986 til 12 prosent i 1990, for deretter å bli redusert til 11 prosent i 1994. Småbarnsfamilienes lavinntektsandel har ligget på omtrent samme nivå som alle husholdninger dersom vi ser på inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (5-6 prosent). Men dersom vi ser på disponibel inntekt pr. forbruksenhet, har andelen lavinntektshusholdninger blant småbarnsfamiliene blitt redusert fra 21 prosent i 1990 til 11 prosent i 1994. Blant enslige forsørgere har andelen lavinntektshusholdninger blitt sterkt redusert uansett hvilket av de to inntektsbegrepene vi legger til grunn. I 1986 hadde 22 prosent av de enslige forsørgerne inntekt etter skatt pr. forbruksenhet lavere enn minstepensjonen, i 1994 12 prosent. I samme perioden sank andelen enslige forsørgere med disponibel inntekt pr. forbruksenhet lavere enn minstepensjonen fra 34 til 20 prosent. Men fortsatt var andelen lavinntektshusholdninger høyere blant enslige forsørgere enn blant de fleste andre grupper.

Tabell 4.6.5: Andel husholdninger med inntekt etter skatt pr. forbruksenhet og disponibel inntekt pr. forbruksenhet lavere enn minstepensjon fra folketrygden til enslig pensjonist. 1986, 1990 og 1994. Prosent

	Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet			Disponibel inntekt pr. forbruksenhet		
	1986	1990	1994	1986	1990	1994
Alle	5	5	6	11	12	9
Enslige under 45 år	17	21	25	21	25	27
Enslige 45-64 år	3	6	9	6	12	12
Enslige 65 år og over	4	3	4	6	5	7
Par uten barn, under 45 år	4	7	9	7	9	10
Par uten barn 45-64 år	1	0	1	2	2	3
Par uten barn 65 år og over	5	2	1	6	3	2
Par med barn, yngste barn 0-6 år	5	6	6	20	21	11
Par med barn, yngste barn 7-19 år	1	2	3	6	7	6
Enslige forsørgere	22	15	12	34	29	20

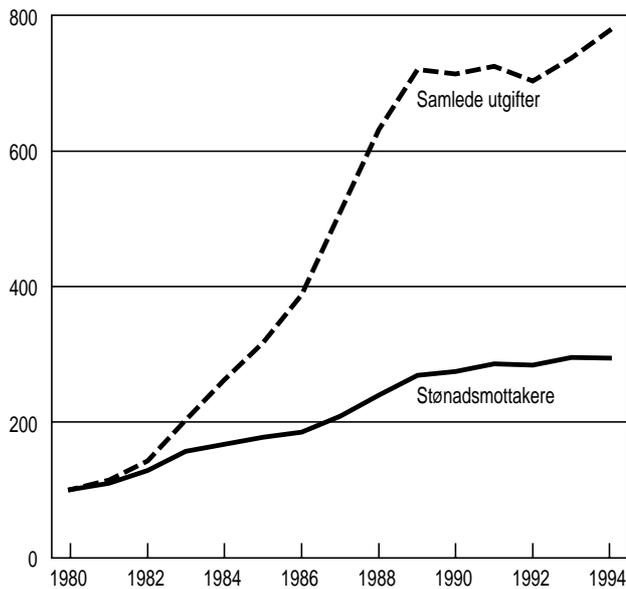
Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

#### 4.6.5 Sosialhjelpsutgiftene nesten åttedoblet fra 1980 til 1994

I løpet av 1980-tallet økte antallet personer med økonomisk sosialhjelp kraftig. Antall stønadstilfelle økte fra ca 60 000 i 1980 til ca 165 000 i 1990, det vil si nesten en tredobling. Utgiftene til sosialhjelp økte enda raskere. I 1980 ble det utbetalt nær 222 millioner kroner i økonomisk sosialhjelp, i 1990 vel 3,3 milliarder. Justerer vi for prisstigningen i perioden, ble det utbetalt sju ganger mer i sosialhjelp i 1990 enn i 1980. Den enkelte sosialhjelps-mottaker fikk altså utbetalt langt mer i støtte mot slutten av 1980-tallet enn på begynnelsen av tiåret. Dette skyldes blant annet at gjennomsnittlig stønadperiode var blitt lengre. Særlig raskt økte antall sosialhjelpstilfelle og sosialhjelpsutgiftene i perioden fra 1986 til 1989 (Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

I perioden rundt tiårsskiftet (1989-1992) flatet utgiftsveksten ut, men har skutt fart igjen fram mot midten av 1990-tallet. Utflatingen hadde både sammenheng med at veksten i antall stønadstilfelle ble redusert og at gjennomsnittlig stønadperiode ble kortere, mens den etterfølgende veksten først og fremst skyldtes at stønadperioden igjen økte til nivået i 1990 (Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

Knappt sju prosent av husholdningene mottok økonomisk sosialhjelp i 1994. Men det er store forskjeller mellom ulike grupper av husholdninger. De som er overrepresentert i lavinntektsgruppen, er også de som oftest mottar sosialhjelp. I 1994 var andelen som mottok sosialhjelp størst blant enslige forsørgere (20 prosent) og unge enslige (16 prosent) (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå).



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.6.1 Utviklingen i sosialhjelp 1980-1994. 1980=100

Det er først og fremst blant de yngre at det er blitt flere sosialhjelpsmottakere. I 1990 mottok for eksempel ca 32 000 eller 9,5 prosent av alle personer i alderen 20-24 år økonomisk sosialhjelp. Ti år tidligere ble det bare registrert vel 11 000 eller 3,7 prosent sosialhjelpstilfelle i denne aldersgruppen (Sosialstatistikk 1990, Statistisk sentralbyrå). Den økende andelen unge som mottar sosialhjelp, må trolig sees på bakgrunn av utviklingen på arbeidsmarkedet i perioden (Kalve og Osmunddalen 1992). I 1994 mottok ca 35 000 eller nesten 11 prosent av alle 20-24-åringene sosialhjelp. Dette var likevel 1 000 færre enn året før (Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå).

#### 4.6.6 Flere opplevde økonomiske problemer på slutten av 1980-tallet

Åtte prosent av den voksne befolkningen oppgav at de ofte eller av og til hadde vansker med å klare løpende utgifter i 1986. Ni prosent hadde etter hva de selv sa, ikke mulighet for å klare en uforutsett regning på 2 000 kroner. I 1990 hadde henholdsvis 12 og 14 prosent av befolkningen slike problemer, i 1994 11 og 15 prosent.

Spesielt mange med økonomiske problemer er det blant enslige forsørgere. I 1995 hadde nesten halvparten (43 prosent) av de enslige forsørgerne med barn under 16 år ofte eller av og til vansker med å klare løpende utgifter. Blant middelaldrende og eldre par uten barn var det svært få som oppgav at de hadde slike problemer (fem og én prosent i 1994) (Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå).

Blant småbarns- og skolebarnsfamiliene forekommer økonomiske problemer i 10 – 25 prosent av familiene i den fjerdedelen som har de laveste inntektene, og noe hyppigere blant småbarnsfamiliene enn blant skolebarnsfamiliene. I denne gruppen av småbarns- og skolebarnsfamiliene var det for eksempel henholdsvis 14 og 10 prosent som hadde mottatt sosialhjelp siste året.

Blant skolebarnsfamiliene er økonomiske problemer stort sett konsentrert til de med lavest inntekt. Blant småbarnsfamiliene derimot avtar hyppigheten av økono-

miske problemer ikke så sterkt med økende inntekt. Også i 2. og 3. kvartil er det ikke ubetydelige andeler som oppgir økonomiske problemer og mottar sosialhjelp (se tabell 4.6.6).

Tabell 4.6.6: Andel barnefamilier i ulike inntektsgrupper som har ulike typer økonomiske problemer. 1991. Prosent

	Sosialhjelp	Økonomiske vansker		
		Ofte	Av og til	Liten kontantmarginal
<i>Småbarnsfamilier</i>				
1. kvartil	14	9	18	27
2. kvartil	5	7	15	15
3. kvartil	4	5	8	11
4. kvartil	1	2	7	4
<i>Skolebarnsfamilier</i>				
1. kvartil	10	4	12	14
2. kvartil	2	2	6	11
3. kvartil	2	0	3	8
4. kvartil	2	3	3	4

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå.

## 4.7 FORBRUKSUTVIKLINGEN<sup>11</sup>

### 4.7.1 Først forbruksvekst, deretter innstramming?

I 1980 hadde hver husholdning i følge Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser i gjennomsnitt et forbruk på 157 200 1994-kroner. En foreløpig topp ble nådd i 1987 med 201 900 kroner. Deretter sank det til 190 300 kroner i 1990, for så å stige til en ny topp på 203 500 kroner i 1992. Deretter falt forbruket noe igjen og var i 1994 på 200 000 kroner.

Men i samme perioden (1980-1994) er husholdningene blitt mindre. Vi må derfor beregne forbruksutgift pr. forbruksenhet på samme måte som vi tidligere har beregnet inntekt pr. forbruksenhet. Målt på denne måten økte husholdningenes forbruk med 39 prosent fra 78 300 1994-kroner pr. forbruksenhet i 1980 til 108 700 kroner pr. forbruksenhet i 1994. Når vi på denne måten tar hensyn til husholdningsstørrelsen, kom den foreløpige toppen først i 1988. Da var gjennomsnittlig forbruksutgift pr. forbruksenhet 105 800 1994-kroner. De to neste årene sank forbruksutgift pr. forbruksenhet med i underkant av fem prosent til 100 900 1994-kroner, men økte deretter til 108 700 kroner i 1994, det vil si nesten tre prosent over toppåret i 1988.

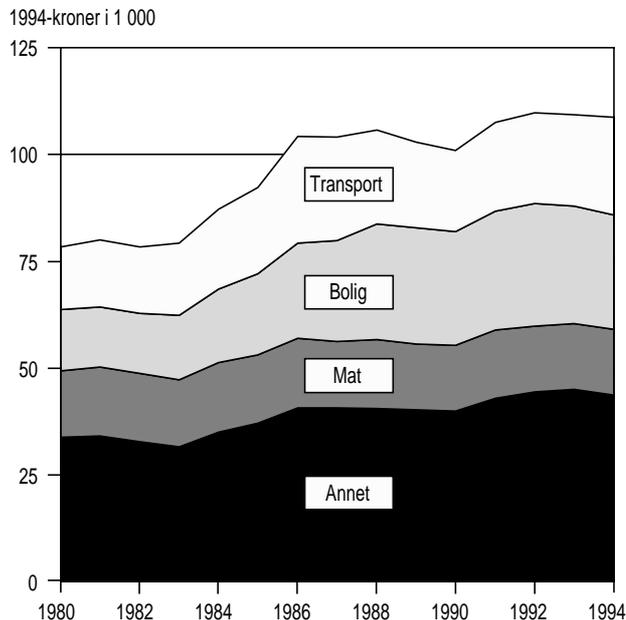
11. Dette avsnittet bygger på en tidligere artikkel av Stein Opdahl i Sosialt utsyn 1993 (Opdahl 1993). Tallmaterialet er fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser. Det er oppdatert og revidert, blant annet har man i stor grad gått over til å se på forbruksutgifter pr. forbruksenhet i stedet for pr. husholdning. Dette er dels gjort for at tallene for forbruksnivået i dette avsnittet lettere skal kunne sammenliknes med tallene for inntektsnivået "*Inntektsutviklingen for ulike husholdninger*" i avsnitt 4.6, men også for at endringene i husholdningsstrukturen og i husholdningsstørrelsen skal gjenspeiles i tallene som viser endringene i forbruket.

I lys av den oppmerksomhet det har vært omkring økonomiske problemer for privatpersoner og husholdninger på slutten av 1980-årene, må reduksjonen fra 1988 til 1990 (knappt fem prosent) sies å ha vært overraskende beskjeden.

#### 4.7.2 Utgiftene til bolig og bil økte mest

Det var ikke alle typer forbruk som økte. Gjennomsnittlig forbruk av matvarer pr. forbruksenhet har vært tilnærmet konstant gjennom 1980-tallet. Både i 1980 og i 1994 brukte husholdningene 15 500 1994-kroner pr. forbruksenhet til mat. Det er bare matvarer som er kjøpt inn til hjemmet, som registreres som «mat» i forbruksundersøkelsene. Det som blir kjøpt på restaurant, kafé, i kantine eller kiosk registreres som «andre varer og tjenester». Ettersom andelen enslige har økt, og enslige trolig spiser mer ute enn husholdninger med flere medlemmer, kan det nok være at husholdningenes matforbruk pr. forbruksenhet (inklusive mat kjøpt på restaurant o.l.) har økt noe. Sammenliknet med det øvrige forbruket har forbruket av mat likevel vært relativt konstant.

Men selv om verdien av matvareforbruket har vært konstant eller kanskje også har økt litt i løpet av 1980-tallet, har andelen av forbruket som går til matvarer, avtatt jevnt og trutt. På begynnelsen av 1980-tallet lå den på omkring 20 prosent. I 1991 var matvareandelen for første gang under 15 prosent og har siden ligget på ca 14 prosent (se figur 4.7.1).



Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.7.1 Forbruksutgift pr. forbruksenhet etter vare- og tjenestegruppe. 1980-1994. 1994-kroner

I følge Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser gjaldt forbruksveksten rundt midten av 1980-tallet først og fremst varige forbruksgoder (Opdahl 1993), og den gjaldt utgifter til bolig og transport (se figur 4.7.1). Mye tyder på at vi i denne perioden opplevde en lånefinansiert «boom» på boligmarkedet og i bilkjøpet.

Fra 1980 til 1986 økte husholdningenes utgifter til reiser og transport fra 14 700 til 25 000 1994-kroner pr. forbruksenhet eller fra 19 til 24 prosent av total forbruksutgift. Størst var økningen fra 1985 til 1986 (nesten 5 000 1994-kroner pr. forbruksenhet i gjennomsnitt). Siden ble utgiftene til dette formålet mindre år for år inntil de igjen økte fra 19 000 1994-kroner pr. forbruksenhet i 1990 til 22 800 i 1994. Da utgjorde utgiftene til reiser og transport igjen 21 prosent av total forbruksutgift.

Boutgiftene ble i løpet av 1980-årene den største posten på gjennomsnittshusholdningens budsjett. Fram til og med 1983 brukte vi mer både til mat og til reiser og transport. I 1984 passerte boutgiftene utgiftene til mat, og i 1988 utgiftene til reiser og transport. Fra da av har boutgiftene vært den største utgiftsposten. Boutgiftsandelen økte fra 18 prosent i 1980 til rundt 26 prosent i 1990-1992 og falt deretter til ca 25 prosent i 1993 og 1994.

Nå er det ikke noe nytt i at vi bruker en stadig større andel av våre samlede ressurser til bolig og transport. Slik sett var utviklingen på 1980-tallet bare en fortsettelse av en tidligere trend. Utgiftene til bolig, lys og brensel utgjorde rundt 12-14 prosent av total forbruksutgift på 1960-tallet og først på 1970-tallet. I løpet av de neste 20 årene økte andelen jevnt til 26 prosent i 1991. Andelen som gikk til reiser og transport økte kraftig fra 1958 til 1986, fra 7 til 24 prosent. Fra da av sank andelen betydelig og utgjorde i 1991 19 prosent. Deretter økte den igjen til 21 prosent.

Denne økningen i boutgifter og utgifter til transport har dels sammenheng med at vi ønsker å bruke mer til bolig, bil og feriereiser når velstanden øker. Dels er det nok også et uttrykk for at det er blitt nødvendig å bruke mer penger til slike formål: Endringene i husholdningsmønsteret har ført til at stadig flere bor alene. Når husholdningene blir mindre, må de bruke en større andel av sine inntekter på å bo. Samtidig har kvinnen økt yrkesaktivitet bidratt til at flere voksne må transporteres til arbeid og flere barn til barnehage eller dagmamma. Rundt midten av 1980-tallet opplevde man også at boligprisene økte mer enn prisene på andre varer og tjenester. Deretter falt de igjen. Alt i alt steg boligprisene mindre enn andre priser i løpet av perioden 1980-1995 (se figur 4.3.3).

#### 4.7.3 Vekst i barnefamiliens forbruk

Både småbarnsfamiliene og skolebarnsfamiliene hadde en forbruksvekst som lå noe under gjennomsnittet for alle husholdninger fra 1980/82 til 1992/94. Fra 1980/82 til 1986/88 økte småbarnsfamiliens forbruk pr. forbruksenhet med en tredel målt i faste priser, eller noe i overkant av gjennomsnittet for alle husholdninger. I siste del av perioden var veksten vesentlig lavere og noe i underkant av gjennomsnittet for alle. Skolebarnsfamiliens forbruk pr. forbruksenhet økte noe mindre enn gjennomsnittet for alle husholdninger fra 1980/82 til 1986/88, og ble deretter noe redusert. Enslige forsørgere hadde en forbruksutvikling mye lik den par med små barn opplevde.

Andre grupper som opplevde en forbruksvekst over gjennomsnittet, var pensjonistene og middelaldrende enslige og par uten barn. Unge enslige og unge par hadde en forbruksutvikling under gjennomsnittet (se tabell 4.7.1).

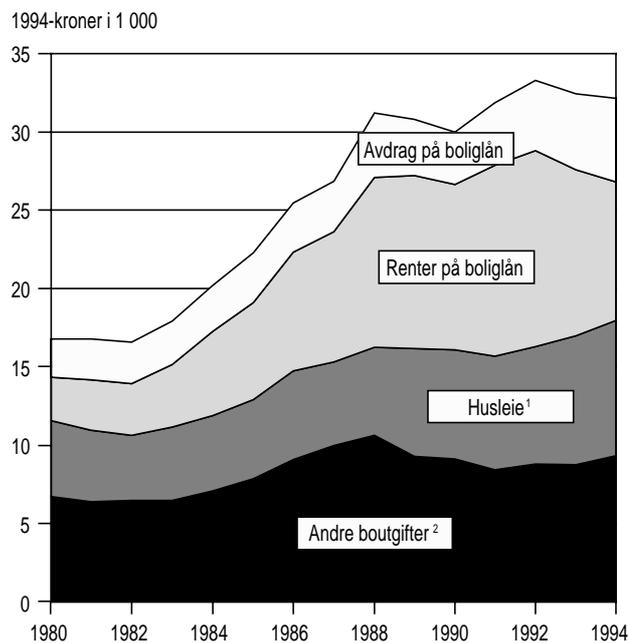
Tabell 4.7.1: Utvikling i total forbruksutgift pr. forbruksenhet i ulike husholdningsgrupper i faste priser. 1980/82, 1986/88, 1989/91 og 1992/94. Indeks 1980/82=100

	1980/82	1986/88	1989/91	1992/94
Alle	100	132	131	139
Enslige 16-44 år	100	135	127	125
Enslige 45-64 år	100	136	115	148
Enslige 65-85 år	100	126	134	146
Par uten barn 16-44 år	100	128	124	107
Par uten barn 45-64 år	100	135	140	144
Par uten barn 65-85 år	100	132	138	145
Par med barn, yngste barn 0-6 år	100	132	132	136
Par med barn, yngste barn 7-19 år	100	128	123	124
Enslige forsørgere	100	132	135	134

Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

#### 4.7.4 Firedobling av renteutgiftene i faste priser fra 1980 til 1992

Husholdningenes boutgifter omfatter renter på boliglån, husleie, avgifter, forsikringer, vedlikeholdsutgifter og utgifter til lys og brensel. Avdrag på boliglån regnes vanligvis ikke som forbruk og inngår derfor ikke i boutgiftene (de blir likevel vist i figur 4.7.2). Enten vi beregner boutgiftene eksklusive eller inklusive avdrag på boliglån, fant det sted en fordobling av husholdningenes boutgifter pr. forbruksenhet fra 1980 til 1992. Deretter sank de noe.



<sup>1</sup> Inklusive forsikring og avgifter

<sup>2</sup> Vedlikehold, lys og brensel

Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.7.2 Utgifter til bolig pr. forbruksenhet pr. år. 1980-1994. 1994-kroner

Det var for størstedelen økningen i renter på boliglån som lå bak økningen i boutgiftene fra 1980 til 1992, og det var reduksjonen i renteutgiftene til boliglån som var årsaken til at de totale boutgiftene falt fra 1992 til 1994. Realverdien av husholdningenes utgift pr. forbruksenhet til bolig, lys og brensel økte med 12 500 1994-kroner fra 1980 til 1992. Av dette utgjorde økningen i renter på boliglån nesten nesten 10 000 kroner og økningen i husleie vel 2 700 kroner. Renter på boliglån pr. forbruksenhet regnet i faste priser ble mer enn firedoblet i denne perioden, mens utgiftene til husleie økte med 56 prosent og øvrige boutgifter med 31 prosent. Mens utgiftene til husleie og andre boutgifter fortsatte å øke, falt utgiftene til boligrenter med 30 prosent de to neste årene. Økningen i boliglånsrenter på 1980-tallet ble påvirket av at en økende andel av husholdningene eide sin bolig, men først og fremst var økningen en følge av økningen i størrelsen på boliglån, og en følge av økte rentesatser i perioden (Andersen m.fl. 1995). Størrelsen på boliglånene hadde i sin tur sammenheng med økte boligpriser (se figur 4.3.3) og økning i boligstandarden (se "*Boforhold og materiell standard*" i avsnitt 4.9). Boutgiftene som andel av total forbruksutgift har økt noe mindre dramatisk (se "*Utgiftene til bolig og bil økte mest*" i avsnitt 4.7.2 og figur 4.7.2).

#### 4.7.5 Størst del av forbruket går til bolig blant enslige...

Enslige bruker størst andel av det totale forbruket til bolig. Enslige under 65 år brukte i perioden 1992/94 nesten en tredel av forbruket på bolig.

Alle grupper har hatt en jevn økning i boutgiftsandelen gjennom hele 1980-tallet. Økningen fra 1986/88 til 1989/91 skyldtes vel så mye at veksten i total forbruksutgift stagnerte, som økningen i selve boutgiftene (Opdahl 1993). Fra 1989/91 til

1992/94 gikk boutgiftenes andel av total forbruksutgift ned i de fleste grupper. Størst var nedgangen blant unge par uten barn (fra 28 til 24 prosent) og par med små barn (fra 29 til 26 prosent).

Tabell 4.7.2: Boutgifter<sup>1</sup> i ulike husholdningstyper. 1980/82, 1983/85, 1986/88, 1989/91 og 1992/94. 1994-kroner og prosent av total forbruksutgift

	1980/82		1983/85		1986/88		1989/91		1992/94	
	Kroner	Prose nt								
Alle	28200	18	34200	20	47100	23	52100	27	50600	25
Enslige 16-44 år	23000	21	28400	23	41300	28	43600	31	42900	31
Enslige 45-64 år	19500	21	22200	26	37900	30	34800	33	41700	31
Enslige 65-85 år	14800	25	15900	26	21200	28	23200	29	25200	29
Par uten barn 16-44 år	34500	17	42500	21	62100	24	70500	28	51900	24
Par uten barn 45-64 år	28500	19	31000	19	50300	24	56000	26	53000	24
Par uten barn 65-85 år	19400	19	20500	19	27500	21	30500	22	32000	22
Par med barn, yngste barn 0-6 år	40200	20	46800	22	70000	26	79300	29	73600	26
Par med barn, yngste barn 7-19 år	34500	16	44400	18	64700	21	72400	24	66800	23
Enslige forsørgere	29500	21	36900	23	50300	27	58100	31	53200	30

1) Eksklusive avdrag på boliglån

Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

#### 4.7.6 ... men småbarnsfamiliene betaler mest for å bo

Småbarnsfamiliene er den gruppen som har de høyeste boutgiftene pr. husholdning. I perioden 1992/94 var boutgiftene deres i gjennomsnitt 74 000 1994-kroner pr. år. Målt i faste priser var det også småbarnsfamiliene som hadde den største økningen i boutgiftene både når vi ser på 1980-tallet for seg og når vi ser hele perioden 1980/82-1992/94 under ett. Den største relative økningen var det likevel enslige i alderen 45-64 år som hadde. Deres boutgifter ble mer enn fordoblet fra 1980/82 til 1992/94.

Regnet pr. forbruksenhet var det likevel de enslige som betalte mest for å bo. I perioden 1992/94 hadde unge enslige i gjennomsnitt en boutgift pr. forbruksenhet på 42 900 1994-kroner, småbarnsfamiliene på 27 000 kroner. Målt på denne måten var det middelaldrende enslige som hadde den største absolutte og relative økningen i boutgiftene. Fra 1980/82 til 1992/94 økte boutgifter pr. forbruksenhet med vel 22 000 kroner for denne gruppen. Det var mer enn en fordobling.

#### 4.7.7 Mindre tyngende renteutgifter i mange grupper

I alle grupper som vi har tall for, økte boligrentenes andel av boutgiftene på 1980-tallet, mest for de yngre og middelaldrende, minst for de eldre. I gjennomsnitt var husholdningenes utgifter til boligrenter tre og en halv ganger høyere i 1989/91 enn i 1980/82. Blant unge enslige ble de femdoblet og blant enslige 45-64 år seksdoblet i samme periode. Blant unge enslige økte renteutgiftenes andel av boutgiftene fra

15 til 37 prosent, blant de middelaldrende fra 7 til 25 prosent. Men deretter falt boligrentenes andel av boutgiftene i alle grupper unntatt blant enslige middelaldrende og eldre og blant eldre par uten barn. Størst nedgang i boligrentenes andel av total boutgift i perioden 1989/91-1992/94 hadde unge enslige og unge par uten barn. Dette hadde sammenheng med at det i disse gruppene ble flere leietakere og færre som eide sin egen bolig (se tabell 4.7.3).

Tabell 4.7.3: Boligrenter og husleie i ulike grupper av husholdninger. 1980/82, 1989/91 og 1992/94. Prosent av total boutgift<sup>1</sup>

	Boligrenter			Husleie <sup>2</sup>		
	1980/82	1989/91	1992/94	1980/82	1989/91	1992/94
Alle	22	41	38	32	26	29
Enslige 16-44 år	15	37	27	55	43	52
Enslige 45-64 år	7	25	31	42	40	34
Enslige 65-85 år	5	11	41	46	48	45
Par uten barn 16-44 år	28	47	41	38	26	36
Par uten barn 45-64 år	15	35	35	28	22	22
par uten barn 65-85 år	9	10	14	32	34	33
Par med barn, yngste barn 0-6 år	36	56	51	27	17	19
Par med barn, yngste barn 7-19 år	26	54	51	28	16	17

1) Eksklusive avdrag på boliglån.

2) Inklusive forsikring og avgifter

Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

#### 4.7.8 Tilstramming og økonomiske problemer?

En stor del av endringen i forbruksutgiftene på 1980-tallet henger sammen med to forhold: i) variasjonene i utgifter til kjøp av bil og ii) den stadige økningen i boutgiftene. Boutgiftene økte, ikke bare på grunn av høye boligpriser og høyere rentesatser, men også som følge av en standardheving av boligmassen.

Hvis vi holder boutgiftene og utgiftene til kjøp av bil utenfor, og ser på hvordan resten av forbruksutgiftene utviklet seg, så var det en økning i faste priser på 24 prosent, mot 39 prosent for samtlige forbruksutgifter fra 1980/82 til 1992/94.

De gruppene som hadde størst økning i det samlede forbruket, kommer også best ut i tabell 4.7.4. Pensjonistgruppene og middelaldrende par uten barn hadde størst vekst. Enslige pensjonister hadde en økning i forbruk pr. forbruksenhet utenom bolig og bilkjøp på 34 prosent, mens pensjonistpar økte dette forbruket med hele 36 prosent. For begge grupper har det dreid seg om en relativt jevn vekst. Veksten i barnefamilienes forbruk utenom bolig og bilkjøp var noe mindre, men likevel større enn for unge enslige og unge par uten barn. På slutten av 1980-tallet opplevde mange grupper en reell nedgang i forbruket fratrukket utgifter til bolig og til kjøp av bil. Ser vi de siste årene på 1980-tallet og de første årene på 1990-tallet under ett, opplevde de fleste grupper en økning i denne delen av forbruket. Verken eldre eller middelaldrende uten barn fikk redusert sitt forbruk (eksklusive boutgifter og bil-

kjøp) fra 1986/88-1992/94. Barnefamiliene lå omtrent på samme nivå i 1992/94 som i 1986/88. For brede grupper av befolkningen er det derfor ikke dekning for å si at det har vært noen innstramming av det private forbruket på slutten av 1980-tallet og tidlig 1990-tall. Tvert om er det slik at forbruksvekst er det dominerende trekket ved denne perioden for mange grupper.

Tabell 4.7.4: Utvikling i total forbruksutgift fratrukket utgifter til bolig og til kjøp av bil pr. forbruksenhet, i ulike husholdningsgrupper i faste priser. 1980/82, 1986/88, 1989/91 og 1992/94. Indeks 1980/82=100

	1980/82	1986/88	1989/91	1992/94
Alle	100	116	116	124
Enslige 16-44 år	100	112	104	102
Enslige 45-64 år	100	108	94	123
Enslige 65-85 år	100	117	127	134
Par uten barn 16-44 år	100	111	111	101
Par uten barn 45-64 år	100	126	126	132
par uten barn 65-85 år	100	120	130	136
Par med barn, yngste barn 0-6 år	100	127	113	124
Par med barn, yngste barn 7-19 år	100	121	113	116
Enslige forsørgere	100	115	111	114

Kilde: Forbruksundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Bare enslige unge og unge par uten barn hadde i 1992/94 et forbruk utenom boutgifter og kjøp av bil som lå omtrent på samme nivå som i 1980/82. Fram til 1986/88 økte forbruket (eksklusive boutgifter og bilkjøp) i disse to gruppene, deretter falt det til nivået på tidlig 1980-tall.

#### 4.8 HUSHOLDNINGENES FORMUE

Formue har betydning for folks forbruksmuligheter og materielle levekår på flere måter. Investeringer i form av *realkapital*, det vil si i bolig, fritidseiendommer, båt, bil, TV-apparat osv. vil ha en bruksverdi for husholdningen. Husholdninger som ennå ikke har skaffet seg slike goder vil vanligvis ha et behov for investeringer og dermed større behov for inntekter. Dette gjelder først og fremst husholdninger som er i en etableringsfase.

Investeringer i form av *finanskapital*, det vil si bankinnskudd, verdipapirer o.l. vil gi husholdningene økt økonomisk frihet, og muligheter til å tære på oppsparte midler om dette er ønskelig eller nødvendig.

Formuen kan økes gjennom sparing, verdistigning eller gjennom arv og gaver fra andre, og kan tilsvarende bli redusert ved prisfall for eksempel på fast eiendom eller på verdipapirer.

Formuesopplysningene som kommer fra skattelikningen, *likningsformuen*, er beheftet med betydelige mangler. De største problemene knytter seg til formuesansettelser for realkapital som for eksempel bolig, fritidshus, bil og båt. Dels blir realkapitalen ofte verdsatt lavt, det gjelder for eksempel bolig. Dels er det betydelige fradrag i verdi (f.eks. verdien av innbo og løsøre). Verdifastsettelsen på boliger varierer også sterkt, for eksempel med bosted, boligens alder og når den sist ble omsatt. Det er derfor betydelige forskjeller med hensyn til hvor godt likningsverdien avspeiler den reelle verdien. Et tredje forhold som gjør tolkningen av formuesopplysninger vanskelig, er at driftskapital og gjeld for personlige næringsdrivende inngår i formuestallene.

Som et forsøk på å gi mer korrekte opplysninger om verdien av husholdningenes realkapital enn selvangivelsen gir, ble det i 1990 gjennomført intervju der husholdningene selv ble bedt om å anslå verdien av en del formuesobjekter: bolig, fritidshus, bil, campingvogn og båt. Ut fra disse opplysningene kan vi konstruere et nytt formuesbegrep, *beregnet formue*, der likningsverdien av bolig, fritidshus, bil, campingvogn og båt erstattes av de opplysningene som blir gitt i intervjuet. Dette formuesbegrepet avspeiler bedre enn likningsformuen de reelle formuesforhold for husholdningene.

Opplysninger innhentet ved hjelp av intervju er imidlertid heller ikke uten mulige feilkilder. Måle-feil eller manglende opplysninger kan oppstå i de tilfeller der de spurte ikke kjenner verdien til de ulike formuesobjektene, eller når de vegrer seg for å oppgi noen verdi.

---

#### 4.8.1 Bolig er den største formueskomponenten

Ca. 80 prosent av husholdningene eide sin egen bolig i 1990 ifølge folke- og bolig-tellingen. Egen bolig er også husholdningenes viktigste investering. I 1990 utgjorde markedsverdien av boligen 58 prosent av deres beregnede bruttoformue. Tilsvarende utgjorde verdien av annen realkapital (fritidseiendommer, biler, båter, driftskapital for selvstendig næringsdrivende) 22 prosent av beregnet bruttoformue. Finanskapitalen utgjorde 20 prosent. Her var bankinnskudd den største enkeltposten (14 prosent av bruttoformuen).

I løpet av 1980-årene ble en stadig større andel av husholdningene eiere av egen bolig. I 1981 var 23 prosent av husholdningene rene leietakere, i 1988 18 prosent. Samtidig økte boligstørrelsen og boligstandarden. Andelen som bodde trangt sank fra 13 prosent i 1981 til 9 prosent i 1988. Andelen som bodde romslig økte fra 19 til 25 prosent (Boforholdsundersøkelsene 1981 og 1988, Statistisk sentralbyrå).

I følge Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser ble det også noe flere som disponerte bil i løpet av 1980-årene. I 1980 bodde 77 prosent av alle voksne i husholdning med bil. I 1991 var denne andelen økt til 81 prosent. Derimot økte ikke andelen som bodde i husholdning med fritidshus (én av fire voksne).

#### 4.8.2 Gjeldsøkningen har stoppet opp

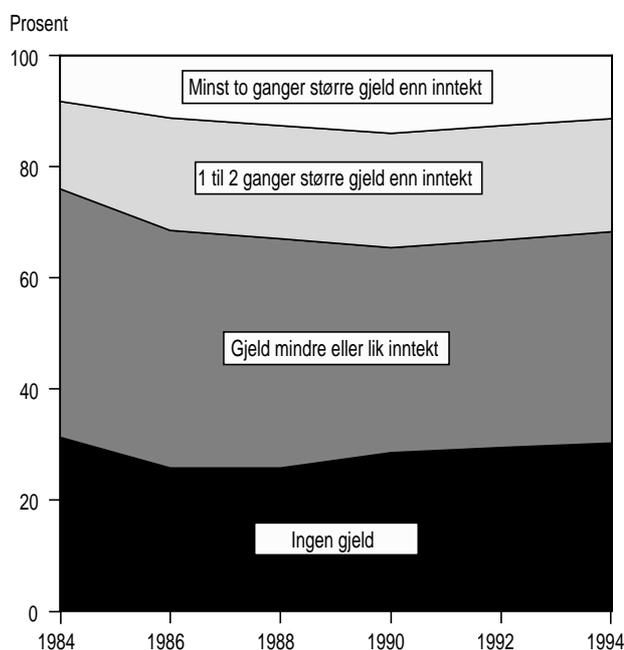
Samtidig som stadig flere husholdninger fikk stadig større realformue i form av bolig, bil og hytte, økte også husholdningenes finanskapital. Økningen var størst i rundt midten av 1980-tallet. Toppen ble nådd i 1988 (se figur 4.3.1). I gjennomsnitt hadde da hver husholdning en brutto finanskapital på nesten 200 000 kroner, og siden har den ligget omtrent på dette nivået.

Men også husholdningenes gjeld økte rundt midten av 1980-tallet. Toppåret var også her 1988. Da var gjennomsnittlig gjeld pr. husholdning 325 000 1994-kroner.

I motsetning til brutto finanskapitelen har gjennomsnittsgjelden falt en del siden dette toppåret og var i 1994 på vel 280 000 kroner.

### 4.8.3 Litt flere tynget av stor gjeldsbyrde etter 1986

De fleste husholdningene har en gjeld som er tilpasset inntekten. Selv etter den sterke gjeldsøkningen midt på 1980-tallet, hadde 85-90 prosent av husholdningene en gjeld som ikke var større enn to ganger husholdningens inntekt. Fra 1986 til 1990 økte andelen husholdninger som hadde en gjeld større enn to ganger inntekten, fra 11 til 14 prosent. Deretter falt andelen igjen, til 11 prosent i 1994. Da hadde 5 prosent en gjeld som var større enn tre ganger inntekten. Andelen husholdninger uten gjeld økte fra 26 prosent i 1986 til 30 prosent i 1994.



<sup>1</sup> Husholdninger der hovedinntektstakeren er under utdanning, er holdt utenfor

<sup>2</sup> Med gjeldsbyrde menes her størrelsen på gjelden sammenliknet med størrelsen på husholdningens inntekt før skatt

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.8.1 Husholdninger<sup>1</sup> etter gjeldsbyrde<sup>2</sup> 1984-1994. Prosent

Andelen med høyest gjeld i forhold til inntekt (gjeld minst tre ganger større enn husholdets inntekt før skatt) var i 1990 noe større blant de 25 prosent av husholdningene med høyest inntekt pr. forbruksenhet enn blant de 25 prosent med lavest inntekt. Forskjellen var ikke stor. 8 prosent av høyinntektshusholdningene og 6 prosent av lavinntektshusholdningene hadde så høy gjeld i forhold til inntekten. Fire år senere hadde 5 prosent av de med høyest inntekt og 9 prosent av de med lavest inntekt så stor gjeldsbyrde (Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser).

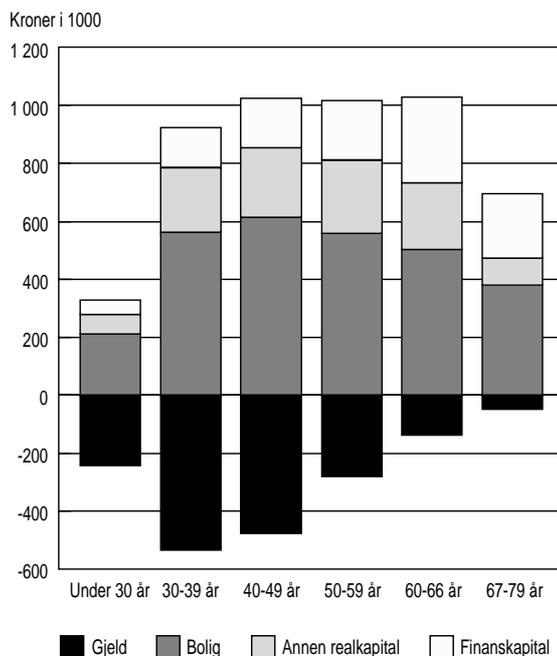
#### 4.8.4 Barnefamilier har størst gjeld

Størrelsen og sammensetningen av formue og gjeld avhenger i stor grad av hvilken livsfase husholdningen befinner seg i. For unge husholdninger (under 30 år) er investeringer i egen bolig den helt dominerende formuesposten. I 1990 utgjorde boligen 65 prosent av beregnet bruttoformue i denne gruppen. Denne andelen blir redusert med stigende alder, og er lavest for pensjonister, der boligen utgjorde vel halvparten av bruttoformuen (55 prosent). Annen realkapital som fritidseiendommer, biler, båter og driftskapital for selvstendig næringsdrivende utgjorde en større del av beregnet bruttoformue i husholdninger der hovedinntektstakeren var i 50-årene. Blant de eldste husholdningene utgjorde finanskapitalen en større del av bruttoformuen enn blant andre husholdninger.

Yngre husholdninger har større gjeld enn eldre husholdninger, både målt i kroner og sett i forhold til husholdningens inntekt. Størst gjeld har par med små barn. I 1994 hadde småbarnsfamiliene i gjennomsnitt 570 000 kroner i gjeld. Lavest gjeld hadde enslige pensjonister og pensjonistektepar med henholdsvis 33 000 og 78 000 kroner (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå).

#### 4.8.5 50- og 60-åringene har størst nettoformue

Det er husholdninger der hovedinntektstakeren er i aldersgruppen 50-59 år og 60-66 år som har størst nettoformue. I 1990 hadde de en gjennomsnittlig beregnet nettoformue på henholdsvis 740 000 og 898 000 kroner. Lavest formue hadde unge husholdninger (under 30 år) med i gjennomsnitt 91 000 kroner (Epland 1993).



Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.8.2 Formuesregnskap (beregnet formue) for husholdninger med ulik alder på hovedinntektstaker. 1990. 1 000 kroner

#### 4.8.6 Formuen er mer ulikt fordelt enn inntekten

Opplysninger fra skattelikningen tyder på at formuen er svært ulikt fordelt mellom husholdningene, og at fordelingen er blitt skjevare i løpet av 1980-tall og tidlig 1990-tall. I 1982 disponerte de 10 prosent av husholdningene som hadde størst likningsformue ca 50 prosent av denne formuen, i 1994 hadde andelen økt til 60 prosent (Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk Sentralbyrå).

Formuen er jevnere fordelt når vi erstatter likningsverdiene for realkapitalen med opplysninger om antatt markedsverdi. De ti prosent av husholdningene med høyest likningsformue disponerte i 1990 53 prosent av all likningsformue, mens tildelen med høyest beregnet formue bare disponerte 38 prosent av formuen. Det er særlig verdien av egen bolig som gjør formuesfordelingen jevnere når vi erstatter likningsformue med beregnet formue. Mange husholdninger med liten likningsformue på grunn av lav verdifastsettelse av boligen, får økt formue når markedsverdien av boligen legges til grunn.

Selv etter disse korreksjonene er formuen skjevare fordelt enn for eksempel disponibel inntekt. Mens den halvparten av husholdningene som i 1990 hadde lavest disponibel inntekt pr. husholdning disponerte 28 prosent av all inntekt, eide den halvparten av husholdningene som hadde lavest beregnet formue bare 8 prosent av all formue.

Tabell 4.8.1: Fordeling av beregnet formue, likningsformue og disponibel inntekt for husholdninger i 1990. Prosent

Desilgruppe	Beregnet formue <sup>1</sup>	Likningsformue	Disponibel inntekt pr. husholdning <sup>1</sup>
I alt	100	100.0	100
1	0	0.0	2
2	0	0.1	5
3	1	0.7	6
4	2	1.5	7
5	5	2.6	8
6	8	3.6	10
7	11	6.8	12
8	15	12.1	13
9	20	19.9	16
10	38	52.7	22

- 1) Tallene for beregnet formue og disponibel inntekt bygger på nettoutvalget fra intervjuundersøkelsen og er derfor noe mer usikre enn tallene for likningsformuen (se boks 5.1 om definisjoner av inntekt)

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

#### 4.8.7 Betydelig akkumulering av økonomiske ressurser over livsløpet

Selv om likningsformuen er et dårlig mål for verdien av husholdningenes samlede formue, er det likevel av interesse å følge utviklingen av gjennomsnittlig likningsformue for ektepar i ulike aldersfaser over tid. På grunn av at verdien av selveiet bolig og annen realkapital er så lavt verdsatt i skattelikningen (se boks 4.1 om

beregning av verdi av realkapital), vil utviklingen av liknings-formuen først og fremst gi oss et bilde av utviklingen *innetto finanskapital* (bankinnskudd, verdipapirer m.v. fratrukket gjeld) for husholdninger der likningsverdien av bruttoformuen overstiger gjelden. Husholdninger som har større gjeld enn formue, vil få skattbar formue satt lik null ved likningen.

Tabell 4.8.2: Gjennomsnittlig likningsformue<sup>1</sup> for ektepar<sup>2</sup> etter hovedinntektstakerens alder. 1977, 1982, 1986 og 1991. 1992-kroner

	1977	1982	1986	1991
Totalt	145100	122600	190400	239000
Under 20 år	1700	2800	2900	6100
20-24 år	8700	7200	12800	11200
25-29 år	21500	14600	30700	22900
30-39 år	64900	42500	64900	70100
40-49 år	149300	106600	155000	174200
50-59 år	209700	174400	260500	309400
60-66 år	227600	212400	332400	422100
67-69 år	223500	214900	340900	443500
70 år og mer	220100	204200	277000	383200

1) Se boks 4.2.

2) Bare ektepar. Skattestatistikken gir ikke opplysninger om samboeres husholdningsinntekt.

Kilde: 1977 og 1982: NOS Skattestatistikk, beregninger utført på grunnlag av publiserte tall. 1986 og 1991: Statistisk sentralbyrås Likningsregister, beregninger utført på grunnlag av tilsvarende tabeller utkjørt etter oppdrag av Institutt for sosialforskning (INAS). Tabellen er hentet fra Skrede 1995b (upublisert rapport). Publiserte tall finnes i Skrede 1995a.

#### Boks 4.2 Sammenlikning av likningsformue over tid – endringer i fradrag

Når man sammenlikner likningsformuen over tid, er det viktig å være klar over at likningsformuen er fratrukket et generelt skattefritt bunnfradrag for formue. Dette har vært endret flere ganger i perioden 1977-1991. I perioden 1970-1977 var bunnfradraget (likt for klasse 0, 1 og 2) i nominelle kroner 40 000 og i perioden 1978-1991 60 000 kroner.

Omregnet til 1992-kroner tilsvarte verdien av de generelle bunnfradragene knapt 111 000 kroner i 1977, 104 650 kroner i 1982, 80 185 kroner i 1986 og 61 400 kroner i 1991. Siden den reelle verdien av de generelle bunnfradragene i realiteten har gått ned fra 1977 til 1991, innebærer dette at den reelle veksten i gjennomsnittlig likningsformue sannsynligvis har vært noe svakere enn veksten i gjennomsnittlig skattbar formue.

Endringer i *de særskilte fradragene for sparekapital og livsforsikringspoliser* var uendret i perioden fra 1982 til 1991, men var lavere i 1977. Nedgangen i gjennomsnittlig likningsformue fra 1977 til 1982 må ses i sammenheng med den betydelige utvidelsen av disse særskilte fradragene i 1982.

Tabell 4.8.2 illustrerer at det skjer en betydelig akkumulering av økonomiske ressurser over livsløpet. Det er først og fremst de eldre ekteparene som har skattbar

formue. Det går også fram at oppsparingen av økonomiske ressurser over livsløpet har økt betydelig i løpet av perioden 1977-1991. De gjennomsnittlige forskjellene mellom ektepar i ulike aldersfaser er også blitt større. I 1982 hadde ektepar i aldersgruppene 60-66 år og 67-69 år en gjennomsnittlig likningsformue tilsvarende i underkant av 215 000 1992-kroner. Forskjellen i likningsformue mellom ektepar i disse aldersfasene og ektepar i aldersfasen 30-39 år tilsvarte 160 000 1992-kroner. Ni år senere hadde ekteparene i aldersgruppene 60-66 år og 67-69 år en gjennomsnittlig likningsformue som var omtrent dobbelt så stor. Forskjellen i gjennomsnittlig likningsformue mellom ekteparene i disse aldersgruppene og ektepar i aldersgruppen 30-39 år var da økt til vel 350 000 1992-kroner.

I 1982 hadde ektepar med hovedinntektstaker i aldersgruppen 40-49 år en gjennomsnittlig likningsformue på vel 100 000 1992-kroner. Ni år senere i 1991 var den samme fødselskohorten i aldersgruppen 49-58 år. Hvis vi antar at denne aldersgruppen hadde omtrent like høy gjennomsnittlig likningsformue som aldersgruppen 50-59 år i 1991, hadde likningsformuen da økt med omtrent 200 000 1992-kroner til vel 300 000 kroner. Samlet sett var dette en nesten like sterk økning som formuesøkningen for de ti år eldre ekteparene som var i aldersgruppen 50-59 år i 1982. Økningen i denne gruppens likningsformue fra 1982 til 1991 kan på samme måte anslås til nesten 250 000 1992-kroner (Skrede 1995b).

#### 4.8.8 Ingen økning i likningsformuen for ektepar med flere enn ett barn

Blant ekteparene er det først og fremst de uten barn som har hatt en økning i likningsformuen på 1980-tallet. Det er også denne gruppen som har høyest likningsformue. Det er relativt små forskjeller i gjennomsnittlig likningsformue mellom ektepar med ett og ektepar med flere barn, men de med ett barn har tross alt hatt en beskjeden økning i likningsformuen.

Tabell 4.8.3: Gjennomsnittlig likningsformue<sup>1</sup> for ektepar<sup>2</sup> etter antall barn. 1977, 1982, 1986 og 1991. 1992-kroner

	1977	1982	1986	1991
Totalt	145100	122600	190400	239000
Ingen barn	195600	177100	261200	322400
1 barn	111100	84300	113200	141400
2 barn	89400	58800	91800	99200
3 barn	104400	72100	101100	108500
4 barn	114100	76900	95500	112000
5 barn	123100	84800	101800	98300
6 eller flere barn	100400	63800	99600	

1) Se boks 4.2.

2) Bare ektepar. Skattestatistikken gir ikke opplysninger om samboeres husholdningsinntekt.

Kilde: 1977 og 1982: NOS Skattestatistikk, beregninger utført på grunnlag av publiserte tall. 1986 og 1991: Statistisk sentralbyrås Likningsregister, beregninger utført på grunnlag av tilsvarende tabeller utkjørt etter oppdrag av Institutt for sosialforskning (INAS). Tabellen er hentet fra Skrede 1995b (upublisert rapport).

Alt i alt gir utviklingen i fordelingen av likningsformuen inntrykk av at det ikke har funnet sted noen forbedring i barnefamiliens formuessituasjon i løpet av 1980-

tallet. Men her må vi ikke glemme at likningsformuen undervurderer verdien av egen bolig og annen realkapital. Verdien av egen bolig betyr langt mer for de som er i den fasen av livet at de har omsorg for barn, enn for de som er noe eldre (se figur 4.8.2). Det er grunn til å regne med at den faktiske verdien av barnefamilienes realkapital har økt i løpet av 1980-tallet. Dermed er det ikke sikkert at barnefamiliene har hatt en dårligere formuesutvikling enn andre grupper.

Men den svake utviklingen i barnefamilienes likningsformue på 1980-tallet sammenholdt med deres relativt gunstige inntektsutvikling understreker et poeng som vi har berørt tidligere. Barnefamiliene har, i likhet med mange andre grupper, i stor grad tatt ut denne inntektsøkningen i et øket forbruksnivå, hvor økt gjeld og renteutgifter etter alt å dømme har utgjort den viktigste utgiftskomponenten. I inntektsstatistikken (se tabell 4.6.1) viser dette seg ved at veksten i disponibel inntekt (etter at gjeldsrentene er trukket fra) på 1980-tallet var langt lavere enn veksten i inntekt etter skatt (før fratrukk for gjeldsrenter).

## 4.9 BOFORHOLD OG MATERIELL STANDARD<sup>12</sup>

### 4.9.1 Bolig en av de viktigste sider ved de materielle levekårene

Bolig er kanskje det høyest prioriterte i Norge av de større materielle godene. Mer enn en firedel av vårt forbruk går til bolig. I tillegg kommer det vi bruker på utstyr i boligen og til innredning av denne. Bare utgiftene til reiser og transport, herunder kjøp og drift av bil, kan konkurrere med bolig på utgiftsbudsjettet. Vi bruker nær dobbelt så mye på boligen som til mat.

I enda mindre grad enn før er boligene bare et praktisk sted å bo, hjemmet er på mange måter blitt et symbol for viktige verdier i det norske samfunn (Gullestad 1989). I takt med den sterke utviklingen i bostandard er dårlig bygningsmessig og sanitær standard og til dels også trangboddhet blitt mindre viktige drivkrefter på boligmarkedet. Andre kvaliteter ved boligen, herunder bomiljø og beliggenhet, er blitt viktigere.

Kravet til boligen varierer, det finnes ingen klare normer for hva som er en dårlig bolig – og spesielt ikke for hva som er en god bolig. Kravene til en god bolig har økt over tid og kan også være forskjellige i ulike landsdeler, i byene og på landsbygda. Boligbehovet endrer seg også over livsløpet: En barnefamilie har behov for mer plass enn en enslig, mens eldre og funksjonshemmede vil ha spesielle krav til en funksjonell bolig.

Noen vil legge større vekt enn andre på å kunne bo i en stor og god bolig, og vil bruke store deler av sine ressurser på dette. Andre vil bruke mer penger på for eksempel reiser eller klær og nøyer seg med en mindre bolig eller en bolig med lavere standard.

Norge er det land i Norden der flest eier sin bolig (Vogel 1990). I hele etterkrigstiden har et klart flertall bodd i eid bolig. I 1960 eide 64 prosent av husholdningene sin bolig, av dette 11 prosent som andelseiere. I de neste 20 årene var det først og fremst andelen andelseiere som økte, til 19 prosent av husholdningene i 1980. Etter 1980 er det andelen selveiere som har økt. I 1990 eide 78 prosent av husholdningene boligen sin, enten som selveiere eller andelseiere. Levekårsundersøkelsen 1995 viser at 80 prosent av alle voksne personer bor i en bolig som husholdningen eier (Andersen 1996).

12. Dette avsnittet bygger i sin helhet på en analyse av Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser 1980 - 1995. Analysen er gjennomført av Arne Andersen (1996).

#### 4.9.2 Flere eier boligen sin, men økende sosiale skiller i boligeie

Eierandelen har imidlertid ikke økt i alle befolkningsgrupper. Blant middelaldrende og eldre og blant småbarnsfamilier har eierandelen økt de siste 15 årene. Med unntak av eldre enslige, er eierandelen blant middelaldrende og eldre på eller godt over gjennomsnittet som er 80 prosent.

Blant yngre, både par uten barn og enslige, var eierandelen vesentlig lavere. Den har heller ikke steget gjennom hele perioden. For de fleste av disse grupper økte andelen eiere fram til 1987. Deretter synes den å ha avtatt. Blant yngre enslige var eierandelen i 1995 om lag som i 1980. For yngre par gikk eierandelen litt opp på begynnelsen av 1980-tallet, men har ikke steget etter 1983. Ser en bort fra unge enslige, eier likevel over halvparten av de yngre boligen sin.

Tabell 4.9.1: Andel av personer 16-79 år i ulike familiefasegrupper som bor i husholdning som eier boligen, enten selv eller gjennom andels- eller aksjeselskap. Prosent. 1980-1995

	1980	1983	1987	1991	1995
Alle	77	78	82	82	80
Enslig under 25 år <sup>1</sup>	37	36	53	46	36
Enslig 25-44 år	54	59	67	62	55
Par uten barn under 45 år	58	65	65	63	61
Enslig forsørger	49	51	60	66	59
Par med barn, yngste barn					
0-6 år	73	77	82	86	84
7-19 år	90	92	94	96	94
Par uten barn					
45-66 år	89	91	93	92	95
67-79 år	77	78	79	84	86
Enslig					
45-66 år	67	64	73	77	79
67-79 år	65	64	63	65	74

1) Unge enslige som bor hos foreldrene inngår ikke her. De er regnet med blant alle.

Kilde: Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser

En ser visse tegn til at husholdningens inntekt har fått større betydning for eierforhold til boligen i form av selveie. I perioden 1983-1991 økte andelen selveiere blant småbarnshusholdninger fra 64 til 74 prosent. Likevel økte andelen selveiere omtrent ikke i den firedelen av disse husholdningene som hadde lavest inntekt (NOU 1993:17). En finner også at andelen selveiere i lavinntektshusholdninger (inntekt etter skatt pr. forbruksenhet under 50 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger) ble kraftig redusert, fra 44 prosent i 1987 til 28 prosent i 1991 (Andersen m.fl. 1995).

### 4.9.3 Fortsatt utjevning i minimums boligstandard

Boligenes standard og størrelse var tidligere et betydelig helse- og trivselsmessig problem. Slik er det ikke lenger. I 1980 var trange boliger og boliger med dårlig standard ennå et betydelig problem. Om lag 30 prosent av alle voksne bodde da i boliger som enten var umoderne (dvs. boligen manglet bad eller WC eller var kald eller fuktig) eller trange. Dette tallet er nå redusert til 13 prosent (Andersen 1996).

I 1995 bodde bare 6 prosent av alle voksne i en umoderne bolig. Bare 1,4 prosent manglet bad eller WC, 2,0 prosent bodde i bolig der alle beboelsesrom var kalde og 3,6 prosent i bolig der minst ett beboelsesrom var fuktig. I 1980 bodde 19 prosent i umoderne boliger. Det meste av reduksjonen i andel personer i umoderne boliger skjedde på begynnelsen av 1980-tallet (Andersen 1996).

Ser en de siste 15 årene under ett har det foregått en utjevning både geografisk (mellom tett- og spredtbygde strøk), sosioøkonomisk (mellom arbeidere og funksjonærer) og mellom generasjoner (familiefaser). Forskjellene i andelene som bor umoderne er så godt som eliminert mellom by og land og mellom sosioøkonomiske grupper. Det samme gjelder forskjellene i trangboddhet mellom sosioøkonomiske grupper, mens forskjellene i trangboddhet mellom by og land holder seg. De største forskjellene i boligstandard og romslighet finner en nå mellom de ulike familiefasene (Andersen 1996).

Selv om det på mange områder har foregått en utjevning i boligstandard er det ingen tvil om at sosiale skiller i befolkningen fortsatt avspeiles klart i boligstandarden.

Tabell 4.9.2: Andel av personer 16-79 år i ulike familiefasegrupper som bor i umoderne bolig. Prosent. 1980-1995

	1980	1983	1987	1991	1995
Alle	19	13	11	10	6
Enslig under 25 år <sup>1</sup>	42	23	30	15	12
Enslig 25-44 år	33	25	18	17	10
Par uten barn under 45 år	22	22	20	16	11
Enslig forsørger	31	19	10	17	11
Par med barn, yngste barn					
0-6 år	13	9	5	10	6
7-19 år	12	7	5	5	3
Par uten barn					
45-66 år	16	10	7	6	3
67-79 år	26	17	16	8	2
Enslig					
45-66 år	33	26	20	12	7
67-79 år	37	19	27	18	6

- 1) Unge enslige som bor hos foreldrene inngår ikke her. De er regnet med blant alle.

Kilde: Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser

I 1980 var det betydelige forskjeller i boligstandard mellom personer i ulike familiefaser. De eldre og de yngre hadde den dårligste boligstandard, mens det var færrest som bodde i umoderne boliger blant barnefamiliene. I de siste 15 årene har det skjedd en kraftig forbedring, særlig for gruppene med dårligst standard i utgangspunkt. Det ser også ut til at forbedringen i alle grupper har skjedd gjennom stort sett hele perioden.

Det har altså skjedd en utjevning mellom familiefasegruppene i andelen med dårlig standard. Det er nå de yngre som har den dårligste standarden. Dette er viktig, fordi en må anta at dårlig standard blant yngre i høyere grad enn blant eldre er et midlertidig fenomen, knyttet til en mer ustabil boligsituasjon i etableringsfasen (se tabell 4.9.2).

#### 4.9.4 Trangboddheten har ikke gått ned etter 1987

Standardhevingen i befolkningens boligsituasjon de siste 15 årene har også skjedd mht. romslighet. Boligene er blitt større, gjennomsnittlig boligareal pr. husholdning økte fra vel 100 m<sup>2</sup> i 1981 til vel 110 m<sup>2</sup> i 1991. Det er også blitt flere rom pr. husholdning. Mens andelen husholdninger i 1- og 2-roms leiligheter endret seg forholdsvis lite fra 1980 til 1995, andelen var rundt 20 prosent, økte andelen husholdninger med 5 rom eller mer fra 31 til 40 prosent i samme periode. Samtidig har husholdningene blitt mindre, og andelen enpersonhusholdninger har økt. Det kan kanskje også ha hatt en viss betydning at mobiliteten på boligmarkedet har vært høy de siste ti årene. Om lag halvparten av alle voksne har flyttet inn i nåværende bolig i løpet av de siste ti årene. Det kan ha ført til en bedre tilpasning mellom husholdninger og boliger (Andersen 1996).

Disse endringene har i sum ført til at andelen trangbodde er blitt halvert i perioden, en kraftig reduksjon, om enn noe mindre enn reduksjonen i andel med dårlig boligstandard. Reduksjonen skjedde i løpet av første halvdel av 1980-tallet. Etter 1987 har det ikke skjedd noen reduksjon i trangboddheten (se tabell 4.9.3).

#### 4.9.5 Trange boliger fortsatt et problem for småbarnsfamilier

Trangboddhet har i hele perioden først og fremst vært et problem for barnefamilier, særlig småbarnsfamilier, og yngre enslige. Trangboddhet er derfor antakelig for de fleste et livsfasefenomen som er knyttet til etableringsfasen.

Personenes subjektive vurdering av trangboddhet kan for enkelte grupper tyde på at bosituasjonens karakter av midlertidighet virker inn på vurderingen. Det er først og fremst blant yngre en finner store uoverensstemmelser mellom det objektive målet på trangboddhet og den subjektive oppfatningen av plass. Her må en være oppmerksom på at det objektive målet på trangboddhet bare tar hensyn til antall rom i boligen i forhold til antall personer. I den subjektive vurderingen av plass vil uten tvil også boligarealet spille inn.

Tabell 4.9.3: Andel av personer 16-79 år i ulike familiefasegrupper som bor trangt, 1980-1995, og andel som ikke bor trangt, men vurderer boligen som for liten, 1995. Prosent

	1980	1983	1987	1991	1995	For lite plass, ikke trangt 1995
Alle	16	13	9	8	8	11
Enslig under 25 år <sup>1</sup>	46	42	30	22	35	6
Enslig 25-44 år	21	17	12	11	13	14
Par uten barn under 45 år	10	4	4	3	5	20
Enslig forsørger	13	12	10	7	6	22
Par med barn, yngste barn						
0-6 år	30	24	21	21	16	19
7-19 år	19	14	8	5	7	11
Par uten barn						
45-66 år	4	2	1	1	1	7
67-79 år	2	2	2	0	0	3
Enslig						
45-66 år	8	8	7	6	4	8
67-79 år	9	7	4	6	3	4

1) Unge enslige som bor hos foreldrene inngår ikke her. De er regnet med blant alle.

Kilde: Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser

Om lag halvparten av de som bor trangt (4 prosent) føler ikke at de har for lite plass. De aller fleste av disse er enslige under 45 år og småbarnsfamilier. Særlig blant unge enslige var det mange trangbodde (22 prosent av alle) som ikke følte de hadde for lite plass. Nesten alle enslige under 45 år som bor trangt uten å føle det, har bare ett rom, mens de tilsvarende blant småbarnsfamiliene har boliger med forholdsvis få rom (2-4).

På den annen side var det 11 prosent som ikke var trangbodde slik vi definerer det, men som likevel følte at de hadde for lite plass. Det var først og fremst blant yngre par, enslige forsørgere og småbarnsfamilier at en stor andel følte at de hadde for lite plass selv om de ikke var trangbodde. Det gjaldt i disse gruppene for om lag 20 prosent. Flertallet av disse var husholdninger i 3-5-roms boliger med like mange rom som personer. Blant småbarnsfamiliene kom dette i tillegg til den betydelige andel, 16 prosent, som var trangbodde (Andersen 1996).

#### 4.9.6 Mot økende ulikhet i boligsituasjon?

Boligsituasjonen avspeiler fortsatt sosiale skiller i befolkningen. Dette skyldes naturligvis at det er en klar sammenheng mellom standard, størrelse og pris, som igjen fører til en sammenheng mellom husholdningens inntekt og boligstandard og romslighet. Disse sammenhengene er muligens forsterket etter dereguleringen av boligmarkedet på begynnelsen av 1980-tallet.

Selv om både dårlig boligstandard og trangboddhet er kraftig redusert når en ser de siste 15 årene under ett, ser en tendenser til økende ulikhet på 1990-tallet. Fra 1991 til 1995 viser levekårsundersøkelsene økende forskjeller i boligeie for ufaglærte arbeidere og lavere funksjonærer i forhold til andre grupper, og økende forskjeller mellom by og land (Andersen 1996).

En ser også visse tendenser til økende sosiale skiller i boligstandard. I 1991 var det 45 prosent av småbarnshusholdninger med lav inntekt som bodde trangt, dobbelt så stor andel som gjennomsnittet for gruppen. Den tilsvarende andelen var i 1983 41 prosent. I samme periode gikk andelen trangbodde småbarnshusholdninger litt ned (fra 24 til 21 prosent) (NOU 1993:17).

Utviklingen i boligstandard er til nå belyst ut fra noen minimumsstandarder for en god bolig. Her har det funnet sted en utjevning i boligstandard mellom viktige befolkningsgrupper. Det er vanskeligere å si noe om utviklingen i ulikheten i boligstandard mer generelt. Vi vet at det spesielt på midten av 1980-tallet ble bygget mange luksusboliger. Boligstørrelse er en viktig side ved boligstandard. Boligarealet pr. person har blitt nesten fordoblet i løpet av de siste 20 årene, fra 30 m<sup>2</sup> i 1973 til 55 m<sup>2</sup> i 1991 (Andersen 1996).

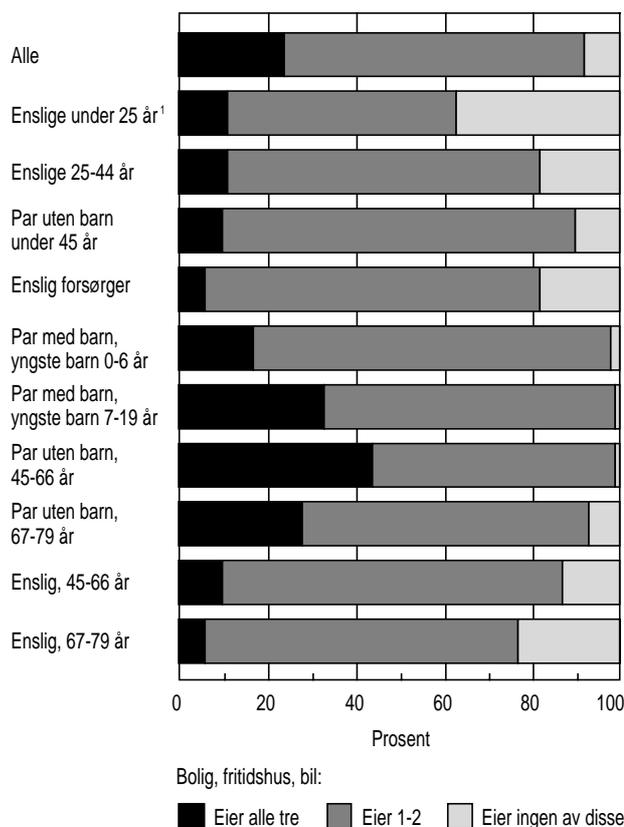
Andelen som bor svært romslig, det vil si bor alene på minst 3 rom eller har minst 2 rom pr. person i husholdningen, har økt fra 26 prosent i 1980 til 40 prosent i 1995, altså en økning som i prosentpoeng er større enn reduksjonen i trangboddhet. Andelen som bor svært romslig har heller ikke, som trangboddheten, stagnert etter 1987, men har tvert imot fortsatt å vokse i samme tempo som i årene 1980-1987. Blant barnefamiliene er det likevel fortsatt relativt få som bor svært romslig, 18 prosent av ektefeller/samboere med skolebarn og bare 8 prosent av de med barn under skolepliktig alder (Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå).

Et annet mål for boligstandard utover minimumsstandard er antallet baderom (ev. kombinert med WC). I 1995 bodde 29 prosent av voksne i bolig med minst to baderom. Dette var en økning fra 24 prosent i 1991. Her ligger barnefamiliene godt an. 33 prosent av småbarnsforeldrene og 45 prosent av skolebarnsforeldrene bodde i bolig med minst to baderom i 1995 (Andersen 1996).

#### 4.9.7 En av fire eier både bolig, bil og fritidshus

Husholdningenes materielle standard forbindes ikke bare med bolig, men også med andre større investeringsobjekter som bil, fritidshus, båt o.l. og med utstyr som husholdningen rår over, ofte utstyr knyttet til boligen.

Den materielle standarden følger i betydelig grad livsfasene. Blant de yngre er det forholdsvis få som er kommet langt i oppbyggingen av den materielle standarden, og 10-20 prosent har ennå ikke begynt oppbyggingen. Oppbyggingen er tilsynelatende kommet lengst blant middelaldrende par uten barn, her eier bortimot halvparten både bolig, bil og fritidshus, så godt som alle har minst en av delene.



<sup>1</sup> Unge enslige som bor hos foreldrene inngår ikke her. De er regnet med blant alle

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 4.9.1 Andel av personer 16 år og over i ulike familiefasegrupper som bor i husholdning som eier bolig og fritidshus og disponerer bil, og andel som verken eier bolig, fritidshus eller disponerer bil. Prosent. 1995

Blant eldre eier en mindre andel både bolig, bil og fritidshus. Dette skyldes dels at den eldre generasjonen aldri har eid bolig, bil og fritidshus i samme omfang som de middelaldrende (en vesentlig større del av de middelaldrende eide bolig, bil og fritidshus i 1995 enn i 1980) men også at de har begynt å avvikle de store materielle investeringene, enten fordi de ikke har økonomi til å opprettholde standarden eller fordi behovene ikke lenger er så store. De som var i alderen 67-79 år i 1995 eide sjeldnere bolig, bil og fritidshus enn de gjorde 15 år tidligere.

Det synes imidlertid også å være en effekt av om en person er enslig eller lever i par, i tillegg til en effekt av livsfase. Den materielle standarden er vesentlig lavere blant middelaldrende eller eldre enslige enn blant par i samme alder.

#### 4.9.8 Materieell standard mest inntektsavhengig blant eldre

Forskjellene mellom lav- og høyinntektsgrupper i andel som eier både bolig, bil og fritidshus er minst blant de yngre, størst blant de eldste. Blant småbarnsfamiliene er det en forholdsvis beskjeden forskjell mellom inntektsgruppene mht. andelen som både eier bolig, bil og fritidshus. Det kan både skyldes at behovet (f.eks. for bil) er svært viktig, at arv/forskudd på arv (fritidshus) spiller en rolle og at inntekt i denne

fasen kan variere sterkt fra år til år. Blant skolebarnsfamilier og blant middelaldrende par uten barn er det noe større forskjeller i materiell standard mellom inntektsgruppene. Størst er imidlertid forskjellene blant eldre par uten barn. Dette kan skyldes at økonomien blant de eldre spiller en større rolle for om det er mulig å opprettholde høy standard. Det kan også spille inn at de mest velhavende blant de eldste er de yngste i denne gruppen, og at avviklingsprosessen derfor ikke er kommet så langt.

Tabell 4.9.4: Andel av personer 16 år og over i utvalgte familiefasegrupper som bor i husholdning som både eier bolig og fritidshus og disponerer bil. Personer som tilhører husholdninger i ulike deler av inntektsfordelingen. Prosent. 1991

	1. kvartil <sup>1</sup>	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil
<i>Par med barn, yngste barn</i>				
0-6 år	9	14	16	16
7-19 år	18	23	33	31
<i>Par uten barn</i>				
45-66 år	26	29	38	43
67-79 år	12	24	31	52

1) Dette er personer som tilhører firedelen av alle husholdninger med lavest disponibel inntekt pr. forbruksenhet

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå

#### 4.9.9 Velutstyrte barnefamilier

Bolig, bil og fritidshus er store investeringer med betydelige driftsutgifter. De anses for viktige i bestemmelsen av en husholdnings materielle standard. Men også mindre investeringer spiller en rolle. De mindre investeringene har likevel mindre konsekvenser for husholdningens materielle levekår og vil i stor grad avspeile forskjeller i behov og livsstil. Det har sammenheng med at prisen for de fleste av de typer utstyr som blir analysert her, er såpass lav at de fleste som føler et stort behov vil ha mulighet for å skaffe det.

Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå registrerte en del utstyr som etter hvert blir sett på som ganske grunnleggende: vaskemaskin, fryser og telefon, og en del mer moderne utstyr som fortsatt i mindre grad enn de nevnte anses å være nødvendighetsartikler (videospiller, mikrobølgeovn og oppvaskmaskin). Over 90 prosent av husholdningene har vaskemaskin, fryser eller telefon, omtrent 60 prosent eier de øvrige gjenstandene.

Det var så godt som ingen som ikke hadde noe av dette utstyret, og 30 prosent hadde alle seks typer utstyr. En sterk variasjon med livsfase i beholdningen av slikt utstyr viser klart hvor viktig behov er. Barnefamiliene har mest utstyr, bortimot halvparten av barnefamiliene har alle de seks typer, mens det i nesten alle grupper av enslige bare er om lag hver tiende som har alle typer utstyr. I alle familiefasegruppene, med unntak av de yngste enslige, er det svært få som ikke har noen av delene (Andersen 1996).

## KAPITTEL 5

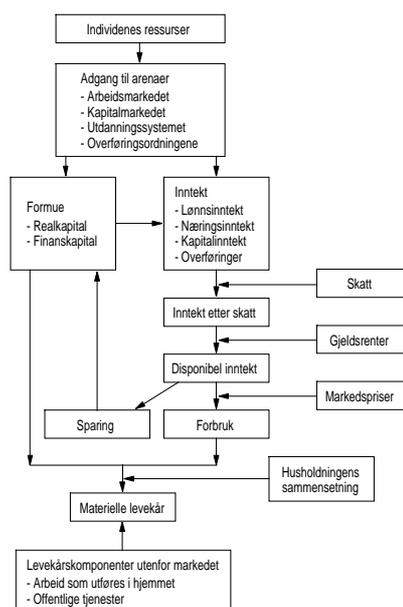
## Barnefamiliens økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser

### 5.1 ØKONOMISKE RESSURSER OG MATERIELLE LEVEKÅR

Ett av hovedformålene med denne utredningen er å «vurdere om endringer i overføringsordningene og tjenestetilbudet kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom ulike barnefamilier, og mellom familier med og uten barn» (se "*Utvalgets mandat, sammensetting og arbeid*" i kapittel 1). *Utvalget* har valgt å tolke mandatet dithen at det først og fremst er fordelingen av husholdningenes økonomiske ressurser man ønsker at utvalget skal vurdere.

Det er i stor grad husholdningens inntekt og formue, det vil si deres *økonomiske ressurser* som bestemmer hvilke *materielle levekår* det enkelte husholdningsmedlem har eller kan oppnå. I figur 5.1.1 er det gitt en oversikt over hvordan en tenker seg at individenes materielle levekår henger sammen med deres ressurser i vid forstand.

Husholdningenes økonomiske ressurser har betydning for de materielle levekårene ved at inntektene gir mulighet til å kjøpe varer og tjenester i dag eller til å spare, og dermed øke forbruksmulighetene i framtiden. I tillegg til å være en kilde til løpende inntekter, har formuen også betydning ved at den kan bestå av bolig, innbo eller liknende som kan gi avkastning gjennom de tjenestene denne kapitalen yter, og som ikke alltid er regnet med i inntekten. Formuen kan også øke husholdningenes forbruksmuligheter på kort sikt ved at den gir lånemuligheter eller kan omgjøres til kontanter ved salg.



Kilde: NOU 1993:17

Figur 5.1.1 Faktorer bak materielle levekår

I tillegg til inntekten og formuen som husholdningene har til disposisjon, vil de materielle levekårene påvirkes av husholdningenes størrelse og sammensetning, og av prisene på de varer og tjenester som husholdningene kjøper.

Husholdningenes økonomiske ressurser består ikke bare av inntekt og formue slik den registreres i den tilgjengelige statistikken. Levekårskomponenter som ikke er gjenstand for markedsmessige transaksjoner, eksempelvis arbeid som utføres i hjemmet og ubetalte tjenester som mottas fra familie og venner, vil også representere et økonomisk tilskudd til husholdningene (se "*Ulønnnet arbeid i husholdningene*" i avsnitt 5.2.5). Husholdningene drar dessuten nytte av offentlige tjenester som ytes gratis eller til subsidierte priser, for eksempel undervisning, helsetjenester, omsorgstjenester og ulike transporttjenester (se "*Subsidierte offentlige tjenester*" i avsnitt 5.2.4). I beskrivelsen av barnefamilienes økonomiske situasjon senere i dette kapitlet (se "*Barnefamilienes økonomiske situasjon*" i avsnitt 5.8) og i analysen av fordelingsvirkningene av ulike familiepolitiske tiltak i senere kapitler vil det bli vist hvordan ubetalt arbeid i hjemmet og subsidieelementet (statens driftstilskudd) til barnehagene påvirker inntektsfordelingen blant barnefamiliene.

I tillegg vil den enkeltes kompetanse, kunnskap og helsetilstand påvirke de framtidige inntektsmuligheter. Det samme vil pensjonsrettigheter som den enkelte har opptjent ved eget arbeid eller inngått privat avtale.

## 5.2 INNTEKTSBEGREPET

### 5.2.1 Inntektsstatistikkens inntektsbegrep

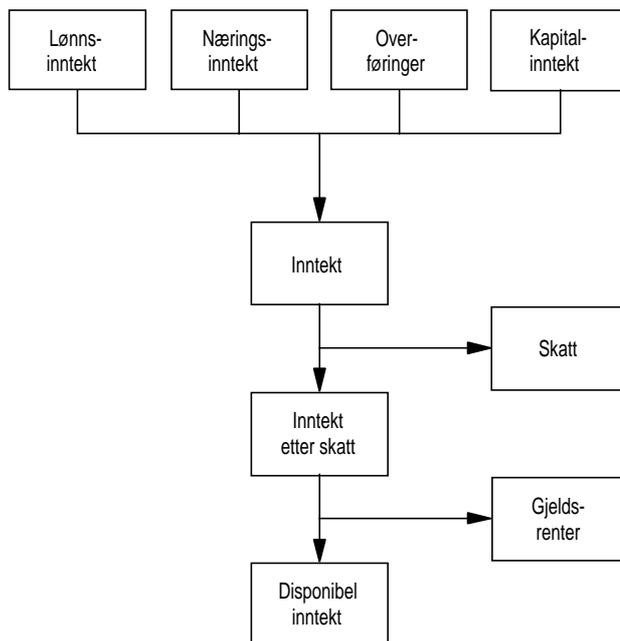
I *prinsippet* er det enighet om hvordan inntekt og formue skal defineres. *Inntekten* er den strøm av verdier (økonomiske ressurser, knappe goder) som husholdningen mottar i løpet av en periode, for eksempel i løpet av ett år. *Formuen* er husholdningens beholdning av verdier på ett bestemt tidspunkt (se vedlegg 9 til innstillingen).

Verdien av formuen har betydning for husholdningens tilgang på økonomiske ressurser på to måter. For det første har formuen en avkastning, for eksempel renteinntekten på innskudd i banken. Denne avkastningen er en inntektspost for husholdningen. Den inngår direkte i husholdningens inntektsregnskap. Gjeld har negativ avkastning, og renter betalt på gjeld skal trekkes fra ved beregning av inntekt.

For det andre kan forbruk finansieres direkte ved å tære på formuen. For å beregne forbruksverdien av formuen, burde den i prinsippet fordeles over personens gjenstående levetid. En omregning av formue til forbruksmulighet på denne måten, er å beregne hvor stor livrente den kan kjøpe. Gjeld reduserer framtidig tilgang til økonomiske ressurser, og de framtidige utgiftene kan regnes om til en annuitet, det vil si et årlig avdrag eller en årlig utgift som i prinsippet bør trekkes fra inntekten (se vedlegg 9 til innstillingen).

I *praksis* er inntekten så vanskelig å måle at den prinsippielle enigheten ikke alltid er til så mye hjelp. En av flere årsaker til problemene er at det er selvangivelsen (samt en del offentlige utbetalingsregistre) som er kilden for inntektsstatistikken. Problemet er ikke at folk holder tilbake opplysninger for likningsmyndighetene, selv om det selvsagt også forekommer. Problemet ligger i at selve reglene for riktig likning kan være laget ut fra helt andre hensyn enn det å få fram et korrekt mål på inntekten.

I inntektsstatistikk og inntektsanalyser opererer man gjerne med tre ulike inntektsbegrep: inntekt, inntekt etter skatt og disponibel inntekt.



Figur 5.2.1 Noen viktige inntektsbegrep

Figur 5.2.1 viser hvilken sammenheng det er mellom disse tre inntektsbegrepene: Først summeres all lønnsinntekt, næringsinntekt, brutto kapitalinntekt og overføringer som husholdningen mottar (se boks 5.1 for en nærmere beskrivelse av de enkelte inntektsbegrepene). Summen av dette kaller vi *inntekt*. Deretter trekkes skatten fra. Dermed får vi *inntekt etter skatt*. Til slutt trekker vi fra gjeldsrentene. Det siste inntektsbegrepet kaller vi *disponibel inntekt*.

### Boks 5.1 Definisjon av inntekt i Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser

*Inntekts- og formuesundersøkelsene* (IFU) baserer seg på inntekts- og formuesopplysninger fra et landsomfattende utvalg av husholdninger. Styrken med inntektsundersøkelsene er at de kan gi gjennomsnittstall pr. husholdning, og at de kan gi tall for ulike grupper av husholdninger, for eksempel enslige, husholdninger med barn, pensjonister osv. Svakheten med utvalgsundersøkelser av denne typen er at tallene blir usikre for små grupper.

I inntekts- og formuesundersøkelsene omfatter *inntekt* lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt (uten fradrag av gjeldsrenter og underskudd i boligselskap) og overføringer.

*Lønnsinntekt* omfatter lønn, honorarer mv., verdi av fri bil, sykepenger og arbeidsløshetsstrygd.

*Næringsinntekt* omfatter inntekt av næringsvirksomhet før fondsavsetninger og avskrivninger, men etter fradrag for driftsutgifter og underskudd i næring og av skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet.

*Kapitalinntekt* omfatter renteinntekt, brutto aksjeutbytte, inntekt av egen bolig, hytte eller landsted.

*Overføringer* omfatter skattepliktige ytelser fra folketrygden (alders-, uføre- og etterlattepensjon, overgangsstønad, barnepensjon og attføringspenger), tjenestepen-

sjon, underholdsbidrag, legater o.l., barnetrygd, bostøtte, stipend fra Statens lånekasse for utdanning, forsørgerfradrag og økonomisk sosialhjelp.

*Disponibel inntekt* omfatter inntekt minus sum utliknet skatt (dvs. sum skatter minus sum fradrag i skatt) minus kapitalutgift (dvs. gjeldsrenter og underskudd i boligselskap).

Følgende ytelser inngår ikke i inntekten:

- Engangsstønad ved fødsel og adopsjon
- Stønad til barnetilsyn til enslige forsørgere
- Stønad til utdanning for enslige forsørgere
- Nedkomststønad til enslige forsørgere
- Kommunal bostøtte.

Siden flere av ytelsene til enslige forsørgere ikke inngår i inntektsbegrepet, er det grunn til å regne med at inntektene til denne gruppen er noe undervurdert i de inntektstallene som presenteres.

En annen viktig kilde til opplysninger om befolkningens inntekter og formue er *Innteksregisteret* som er dannet gjennom kobling av en rekke administrative registre, blant annet Selvangivelsesregisteret. Fordelen med denne datakilden er at den omfatter hele befolkningen, ikke bare et utvalg. Dermed kan den gi sikre inntektsopplysninger om små grupper. Ulempen er at registeret ikke har opplysninger om hvilke personer som bor i samme husholdning. Vi kan altså ikke få inntektstall for husholdninger fra Innteksregisteret.

---

## 5.2.2 Gjeldsrenter og inntekt av egen bolig

I Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser benytter man vanligvis begrepet *disponibel inntekt*. Det innebærer at renteinntektene er beregnet netto, det vil si at eventuelle gjeldsrenter er trukket fra. I prinsippet er dette riktig. Gjeldsrentene reduserer muligheten til løpende forbruk, og bør derfor trekkes fra for å komme fram til årets inntekt (se vedlegg 9 og 11 til innstillingen). En vanlig norsk husholdning vil ha gjeld av to slag. En del av gjelden er tatt opp for å kjøpe bolig, bil og andre varige forbruksgoder. Vanligvis er det boliggjelden som er størst. Den «fordelen» eller «inntekten» man har av å bo i egen bolig, reflekteres imidlertid bare i begrenset grad i inntektsstatistikken fordi likningsverdien av boligen er satt tildels vesentlig lavere enn den reelle markedsverdien.

I mange analyser av inntektsfordelingen og inntektsutviklingen har man, på grunn av problemene med en for lav verdi på fordelen ved å bo i egen bolig, benyttet inntektsbegrepet *inntekt etter skatt* i stedet for eller i tillegg til *disponibel inntekt* (Statistisk sentralbyrå 1993; NOU 1993: 17). Når man bruker inntekt etter skatt trekkes ikke gjeldsrentene fra (se figur 5.2.1).

Men norske husholdninger har også en annen tyngende gjeldspost. Det er studie gjelden, og den er særlig tyngende for de som er i etableringsfasen i livet. Mange barnefamilier befinner seg nettopp i denne livsfasen. Denne gjeldsposten har ingen motpost i realformue. Den avkastningen studie gjelden eventuelt gir, ligger i arbeidslønnen. Denne registreres normalt fullt ut i inntektsstatistikken.

I denne utredningen vil begge disse inntektsbegrepene (*disponibel inntekt* og *inntekt etter skatt*) bli brukt, med visse modifikasjoner (se "*Inntektsbegrepene som nyttes i utredningen*" i avsnitt 5.2.6).

### 5.2.3 Fradrag i skattbar inntekt

Når likningsmyndighetene beregner hvor mye skatt den enkelte skal betale, er det vanlig at utgifter til inntekts ervervelse over en viss størrelse, for eksempel utgifter til reise til og fra arbeid, trekkes fra inntekten før skatten beregnes. I de skatteberegningene som presenteres senere i denne utredningen, inngår selvsagt slike fradrag. Det har imidlertid ikke vært vanlig å trekke slike *fradrag til inntekts ervervelse* fra inntekten verken i inntektsstatistikken eller i inntektsfordelingsanalyser. Et fradrag for reiseutgifter ville kunne bety noe når man sammenlikner inntekter for pendlere og for personer med kort avstand til jobben. Når man sammenlikner familier med og uten barn eller barnefamilier innbyrdes, vil et slikt fradrag neppe bety særlig mye.

Et fradrag av betydning for barnefamiliene, *erforeldrefradraget*. Når foreldrenes yrkesaktivitet gjør det nødvendig å betale for barnepass, er det anledning til å trekke deler av de legitimerede utgifter, for eksempel utgifter til barnehage, fra inntekten før beskatning (se "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapittel 7). Dermed reduseres skatten. Dersom man også hadde trukket fra utgifter til barnepass ved inntektssammenlikninger, ville det ha betydd en del for inntektsfordelingen blant barnefamiliene og for fordelingen mellom barnefamilier og andre grupper.

Det er imidlertid bare *legitimerte* utgifter som gir rett til maksimalt fradrag. De som ikke får barnehageplass og er avhengig av annet barnetilsyn vil kunne ha færre legitimerede utgifter å trekke fra. Det kan dermed hevdes at man ved å trekke fra foreldrefradraget før man sammenlikner inntektene, overvurderer inntektene til de som ikke får barnehageplass, sammenliknet med de som har barn i barnehage (se vedlegg 1 til innstillingen).

Etter hvert som barnehagedekningen har økt og skattereglene for privat barnetilsyn er blitt endret med sikte på å gjøre det enklere å få arbeidsforhold for dagmammaer og praktikanter registrert hos skattemyndighetene (se "*Familieskattlegging*" i avsnitt 7.2), kan det ha blitt lettere for foreldre å dokumentere utgifter til barnepass og dermed få fradrag for virkelige utgifter. På denne bakgrunn kan det hevdes at foreldrefradraget i dag gjenspeiler de faktiske tilsynsutgiftene og derfor bør trekkes fra inntekten før det foretas inntektssammenlikninger.

Det kan også hevdes at barnefamilienes utgifter til barnehage ikke bare representerer utgifter til barnetilsyn, men at man i tillegg betaler for et pedagogisk tilbud og for kvalitet i barneomsorgen. Dette skulle da tilsi at bare en del av utgiften til barnetilsyn, burde trekkes fra ved inntektssammenlikninger (se vedlegg 1 til innstillingen). For mange vil det vel også være slik at utgiftene til en barnehageplass er høyere enn foreldrefradraget. Dermed vil ikke hele utgiften knyttet til det å ha plass i barnehage, trekkes fra inntekten når man trekker fra foreldrefradraget før inntektssammenlikninger foretas.

I beskrivelsen av fordelingen av *inntekt* blant barnefamiliene og mellom familiene med og uten barn i dette kapitlet, og i den etterfølgende vurderingen av hvordan ulike offentlige tiltak påvirker denne inntektsfordelingen, vil verken utgifter til barnepass eller andre utgifter til inntekts ervervelse bli trukket fra inntekten før inntektene sammenliknes. Det er bare ett unntak: I inntektsstatistikken trekkes ikke *betalt underholdsbidrag* fra på bidragsbetalers hånd, selv om det også er registrert som inntekt på bidragsmottakers hånd. Dermed blir det telt to ganger. I de inntektssammenlikninger som gjøres her, vil derfor underholdsbidraget trekkes fra på bidragsbetalers hånd.

#### 5.2.4 Subsidierte offentlige tjenester

Gratis eller subsidierte offentlige tjenester bidrar til å øke den enkeltes forbruksmuligheter (se "*Økonomiske ressurser og materielle levekår*" i avsnitt 5.1 og figur 5.1.1). Det kan derfor argumenteres for at verdien av den gratis tjenesten og verdien av subsidieelementet i den subsidierte tjenesten bør legges til inntekten før man foretar inntektssammenlikninger. For barnefamiliene er det nærliggende å tenke på barnehager, seks-åringstilbud i skolen, skolefritidsordninger og det ordinære skoletilbudet. Dette er gratis eller subsidierte offentlige ytelser som andre grupper ikke mottar, selv om de kan ha mottatt dem i andre livsfaser (vi har alle vært barn, og de aller fleste av oss har enten vært eller vil bli foreldre). Siden alle barn har rett og plikt til å gå på skole, kan vi se bort fra verdien av skolegangen når vi sammenlikner barnefamiliene innbyrdes. Tilbudet av barnehageplasser, skolefritidsordninger og seks-åringstilbudet i skolen er imidlertid begrenset (se "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9). Det er ikke alle barn som får nytte av disse tjenestene. Så lenge det er situasjonen, kan det derfor hevdes at man i en inntektssammenlikning barnefamiliene i mellom bør legge til verdien av subsidieelementet for eventuell barnehageplass, seks-åringstilbud i skolen og plass i skolefritidsordning før man sammenlikner inntektene (se vedlegg 1 til innstillingen). Etter hvert som barnehagene og øvrige tilsynsordninger bygges ut og blir et reelt tilbud til alle barn, blir betydningen av å se bort fra dette subsidieelementet gradvis redusert, når man sammenlikner barnefamilienes inntekter.

Siden man sjelden har opplysninger om inntekter og bruk av offentlige tjenester for de samme familiene, får man vanligvis ikke tatt hensyn til den «inntektskomponenten» som barnehagesubsidiene representerer. Det gjøres ikke i Statistisk sentralbyrås inntektsundersøkelser, og vil som en hovedregel heller ikke bli gjort her. Ved hjelp av opplysninger fra Levekårsundersøkelsen 1995 er det imidlertid mulig å lage et inntektsbegrep som også inkluderer subsidieelementet (statens driftstilskudd) til barnehagene. Senere i kapittelet vil dette inntektsbegrepet bli brukt for å vise hvordan barnehagesubsidiene påvirker inntektsfordelingen blant barnefamiliene.

#### 5.2.5 Ulønnet arbeid i husholdningene

Verdien av ubetalt husholdsarbeid (barnepass, husarbeid, reparasjoner m.v.) (se "*Økonomiske ressurser og materielle levekår*" i avsnitt 5.1 og figur 5.1.1) er ikke medregnet i det inntektsbegrepet som benyttes i Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk. Dermed kan man hevde at for eksempel par med barn, der den ene voksne er hjemme med barna, får registrert for lav inntekt sammenliknet med de par hvor begge er yrkesaktive og de derfor må betale for barnetilsyn.

Det er imidlertid mulig å korrigere statistikkens inntektsbegrep, også på dette området. Ved å legge denne «inntektskomponenten» til pengeinntekten, vil man dermed kunne få et inntrykk av hvordan verdien av arbeidet i hjemmet påvirker fordelingen av inntekt blant barnefamiliene og mellom familiene med og uten barn. Dette inntektsbegrepet kalles vanligvis *utvidet inntekt* (inntektsbegrep nr. 3 i boks 5.2).

Tidsnyttingsundersøkelsene er den beste datakilden om det ulønnede arbeidet i husholdningene (se boks 3.4). I praksis måles verdien av det ulønnede husholdsarbeidet gjennom verdsetting av arbeidsinnsatsen. En innfallsvinkel til dette er å tallfeste det ulønnede arbeidet etter hva det hadde kostet å kjøpe tilsvarende tjenester til erstatning for eget husholdsarbeid. Det kan gjøres ved å bruke en lønnsats for betalt husholdsarbeid utført i hjemmet, for eksempel husmorvikarlønn.

Utvidet inntekt defineres vanligvis som summen av husholdningens disponible inntekt (her: kontantinntekt etter skatt) og beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid (se boks 5.2). Utvidet inntekt gir et bilde av husholdningens totale forbruksmuligheter, ikke bare hva som kan kjøpes for pengeinntekten, men også hva som produseres i husholdningen (se vedlegg 6 og 9 til innstillingen). I dette og i senere kapitler skal vi vise hvilke konsekvenser det får for fordelingen mellom barnefamiliene og andre familier og mellom barnefamiliene innbyrdes når man benytter utvidet inntekt i fordelingsanalysene i stedet for pengeinntekten alene.

### 5.2.6 Inntektsbegrepene som nyttes i utredningen

I dette kapitlet vil vi beskrive inntektsfordelingen blant barnefamiliene og fordelingen mellom familiene med og uten barn ved hjelp av flere ulike inntektsbegrep (se boks 5.2). Ved vurderingen av hvordan ulike offentlige tiltak påvirker denne fordelingen og ved vurderingen av fordelings-virkningene av ulike endringer i tiltakene vil først og fremst begrepet *kontantinntekt etter skatt* bli benyttet. De øvrige inntektsbegrepene blir bare benyttet der hvor de spesielle «inntektskomponentene» som disse inntektsbegrepene tar hensyn til, er av særlig betydning for inntekts-sammenlikningen.

---

## Boks 5.2 Ulike inntektsbegrep

Tabell 5.2.1:

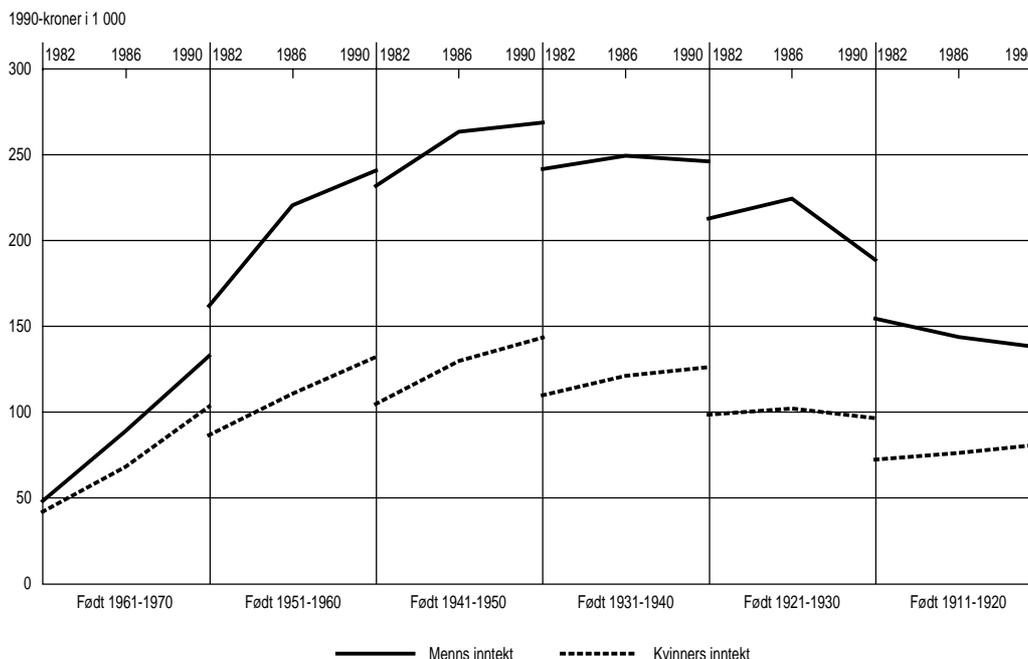
Betegnelse:	Definisjon:
(1) Kontantinntekt etter skatt	Tilsvarende definisjonen i inntektsstatistikken av inntekt etter skatt, det vil si uten fratrukk for gjeldsrenter. Men i motsetning til tilsvarende begrep i inntektsstatistikken, ser man her bort fra den likningsbaserte avkastning av egen bolig.  I beskrivelsen av barnefamilienes økonomiske situasjon i " <i>Barnefamilienes økonomiske situasjon</i> " i avsnitt 5.8 vil vi i all hovedsak benytte dette inntektsbegrepet.
(2) Beregnet disponibel inntekt	Verdien av en beregnet avkastning av egen bolig legges til og gjeldsrenter trekkes fra kontantinntekt etter skatt.
(3) Kontantinntekt etter skatt, tillagt den beregnede verdien av ulønnet arbeid i hjemmet.	
(4) Kontantinntekt etter skatt, tillagt den beregnede verdien av barnehagesubsidiene.	
(5) Kontantinntekt etter skatt, tillagt verdien av engangsstønad ved fødsel.	

---

## 5.3 LIVSINNTEKT

Livsinntekten er summen av inntekter over hele livet. Ulikheten i livsinntekt er mindre enn ulikheten i årsinntekt (Bojer 1992, Zimmer 1990). Et samfunn hvor alle hadde den samme livsinntekt ville likevel vise betydelig ulikhet i årsinntekt, fordi inntekten normalt varierer over livsløpet. Den enkelte kan til en viss grad velge fordelingen av inntekt over livsløpet. En lang utdanning vil for eksempel bety å utsette inntjening av inntekt, mot å tjene mer når utdanningen er over. Sparing ett år gir inntekt senere i form av renter eller annen kapitalavkastning. Livsinntekten setter gren-

ser for hvor stort forbruk den enkelte kan tillate seg over livsløpet som helhet, og likevel dø gjeldfri. Men forbruket hvert enkelt år kan være større eller mindre enn inntekten det samme året. Forbruket kan fordeles over livet ved at vi låner i perioder hvor årsinntekten er lavere enn ønsket forbruk.



Kilde: Inntekt- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå og Skrede 1994

Figur 5.3.1 Gjennomsnittlig samlet inntekt (før skatt) i ulike fødselskohorter. Kvinner og menn. 1982, 1986 og 1990. 1990-kroner

Figur 5.3.1 viser gjennomsnittlig samlet inntekt for seks ulike fødselskohorter eller fødselskull av menn og kvinner i perioden 1982-1990.<sup>13</sup> Figuren gir mulighet til å se på inntektsutviklingen i et tilnærmet livsfaseperspektiv. Vi ser at inntekten er lavest tidlig i livet og sent i livet. Dette gjelder både for menn og kvinner. Vi ser også at menns inntektsnivå er høyere enn kvinners inntektsnivå i alle livsfaser, og at inntekten varierer mer over livsløpet for menn enn for kvinner. For en mann vil det typiske forløp over livsløpet være ingen eller svært lav inntekt mens han er i utdanning, stigende og senere høy inntekt mens han er yrkesaktiv, et inntektsfall ved pensjonsalderen og senere relativt lav inntekt resten av livet.

Inntektsnedgangen ved pensjonsalderen er mindre markert for kvinner enn for menn. Det har trolig sammenheng med at det i de eldste kvinnekohortene er et relativt stort innslag av kvinner som har vært husmødre på heltid etter at de har giftet seg. Disse kvinnene hadde liten eller ingen inntekt fra lønnet arbeid før pensjonsalderen. Ved overgang til status som pensjonist førte pensjonsutbetalingene til at de i gjennomsnitt fikk høyere inntekter. Senere generasjoner av kvinner vil trolig få en

13. Tallene for hver fødselskohort er plottet inn etter kohortens «middelalder» ved hvert av de tre undersøkelsestidspunktene. For eksempel kan observasjonene for 1986 aldersplasseres ved omtrent 20-års alder i 1961-1970-kohorten, 30-års alder i 1951-1960-kohorten og så videre, fram til 70-års alder i 1911-1920-kohorten.

inntektsutvikling over livsløpet mer i likhet med den menn har (se også "*Kvinnens inntektsutvikling*" i avsnitt 4.5 og vedlegg 9 og 11 til innstillingen).

Mange av de inntektsforskjellene vi observerer i samfunnet på ett tidspunkt, skyldes at ulike grupper befinner seg i ulike livsfaser. Det betyr likevel ikke at disse inntektsforskjellene er uten interesse i fordelingsanalyser eller i fordelingspolitikken. Mange vil ønske, og har i mange tilfelle også, et jevnere forbruk over livet enn inntektskurvene i figur 5.3.1 viser. Blant de yngste er det mange som er under utdanning og lever på lån. Studenter har av den grunn et høyere forbruk enn inntekten gir rom for. Etter, men for mange også under, studiene kommer gjerne en periode med relativt store utgifter i forbindelse med boligetablering. De fleste tar opp lån for å finansiere investeringene i bolig og annen realformue. I gjennomsnitt er gjelden høyest for personer i 30- og 40-års alderen (se figur 4.8.2). Mens barna bor hjemme og forsørges av foreldrene, må studielån og boliglån betales ned. Når inntektsnivået er som høyest, er gjelden betalt og ungene blitt voksne.

Dersom man sammenlikner husholdningens kontantinntekt med de kontante utbetalingene som kreves for å finansiere løpende forbruk og betjene ulike former for lån, er det i de tidlige fasene i voksenlivet kontantstrømmen er lavest og faren for å oppleve betalingsproblemer av ulike slag er størst (se "*Flere opplevde økonomiske problemer på slutten av 1980-tallet*" i avsnitt 4.6.6). Det kan derfor argumenteres for at årsinntekten bør suppleres med opplysninger om formue og gjeld, for å kunne være et brukbart mål på tilgang til økonomiske goder eller muligheter for forbruk. Gitt det typiske forløpet av inntekt, gjeld og formue gjennom livsløpet, vil det kunne hevdes at årsinntekten overvurderer ressursene til husholdninger tidlig i livsløpet og undervurderer ressursene til husholdninger sent i livsløpet (se vedlegg 9, 11 og 12 til innstillingen).

## 5.4 HUSHOLDNINGENS ROLLE I FORDELINGSPROSESSEN

### 5.4.1 Person eller husholdning som enhet i fordelingsanalysene?

Når man studerer fordelingen av økonomiske ressurser eller materielle levekår, er det gjerne fordelingen mellom personer man er opptatt av, ikke fordelingen mellom husholdninger. Man nytter person, ikke husholdning, som analyseenhet. Og det er det vi skal gjøre i fordelingsanalysene i dette og i etterfølgende kapitler.

I "*Endringer i barnefamiliens økonomi*" i kapittel 4 beskrev vi inntektsutviklingen for ulike grupper av husholdninger og inntektsfordelingen mellom de samme gruppene. Der brukte vi altså husholdning som analyseenhet. Hver husholdning ble tillagt like stor vekt i analysene uansett om det dreide seg om en énpersonhusholdning eller om en flerpersonehusholdning. Dersom vi hadde gjentatt analysene og brukt person som analyseenhet, ville resultatene ha blitt noe, men ikke særlig, annerledes (Epland 1992). Når vi likevel har valgt å benytte husholdning som analyseenhet i "*Endringer i barnefamiliens økonomi*" i kapittel 4, skyldes det at vi i stor grad har bygd på allerede gjennomførte analyser av inntektsutviklingen og inntektsfordelingen (Epland 1993).

### 5.4.2 Omfordeling innen husholdninger

I en husholdning skjer det i de fleste tilfeller en intern omfordeling. Det gjelder i særlig grad barnefamiliene, hvor én eller oftest to voksne forsørger ett eller flere barn. Husholdningens samlede inntekt fordeles på de ulike husholdningsmedlemmene. For enkelhets skyld regner man gjerne med at inntekten blir slik fordelt at alle husholdningsmedlemmer oppnår det samme forbruk eller de samme materielle levekår. Slik er det neppe alltid i virkeligheten, men denne forenklingen gjør det let-

tere å beregne et mål for hvert enkelt husholdningsmedlems forbruksnivå eller materielle levekår.

Både når man betrakter husholdningen som enhet, slik vi gjorde i "*Endringer i barnefamiliens økonomi*" i kapittel 4, og når man forutsetter at husholdningens samlede *tilgang til* inntekt (økonomiske ressurser) fordeles etter en gitt nøkkel (forbruksenheter) mellom husholdningsmedlemmene, slik vi skal gjøre i inntektsanalysene i dette og i senere kapitler, dekker man over at det er viktige forskjeller i kvinners og menns økonomiske situasjon. Arbeidsdelingen i husholdningen er gjerne slik at far bruker mer tid enn mor på inntektsgivende arbeid, mens mor bruker mer tid enn far på pass av barn og annet husholdsarbeid (se "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3). Konsekvensen av en slik arbeidsdeling er at det er mannen som i de fleste tilfelle framstår som hovedforsørger. Det er han som bidrar mest til husholdningens pengeinntekt.

Dette får konsekvenser for hvilken *inntektssikring* hver av ektefellene har i dag (sykepenger, arbeidsløshetsstrygd m.v.) og i framtiden (uførepensjon, alderspensjon m.v.). Slike rettigheter er i hovedsak knyttet til den enkeltes yrkesaktivitet og yrkesinntekt. Ved en eventuell skilsmisse er det den som har opptjent rettighetene som beholder dem. Men det er heller ikke vanskelig å tenke seg at den som tilfører husholdningen mest pengeinntekt, også får størst innflytelse over hvordan denne inntekten skal anvendes og fordeles i husholdningen. Og siden dette i de fleste tilfelle er mannen, bidrar det til å styrke mannens forhandlingsposisjon i en potensiell fordelingskonflikt mellom ektefellene (se vedlegg 12 til innstillingen).

*Tilgang til økonomiske ressurser* gjennom den omfordeling som finner sted i husholdningen er derfor ikke nødvendigvis det samme som *råderett over* de samme økonomiske ressursene. Dette gjelder for den av foreldrene som har liten egen inntekt, og det gjelder i enda større grad for barna i husholdningen. Et lite barn som blir forsørget av foreldrene sine, har tilgang til økonomiske ressurser (det spiser seg mett), men barnet har ikke råderett over dem: barnet bestemmer ikke hvordan familiens inntekt skal disponeres (se vedlegg 9 til innstillingen).

#### 5.4.3 Stordriftsfordeler ved å bo sammen

Én grunn, men ikke alltid den viktigste grunnen, til at enkeltpersoner slår seg sammen og lever i husholdninger, er at det som oftest er billigere og mest praktisk å dele på en del goder. Det blir for eksempel gjerne billigere å dele bolig i stedet for å leve i hver sin bolig. Vi vil gjerne ha kjøkken, bad og WC i boligen, men synes vanligvis at det er greit å dele dette med de andre husholdningsmedlemmene. Sagt på en annen måte: Det er visse *stordriftsfordeler* forbundet med å bo og leve sammen i en husholdning, uavhengig av motivet for å slå seg sammen.

To voksne personer som bor sammen, trenger altså ikke dobbelt så høy husholdningsinntekt som en enslig for å oppnå samme forbruksnivå eller samme materielle levekår. Dessuten regner man vanligvis med at det trengs mindre inntekt for å gi ett barn et bestemt forbruksnivå enn å gi en voksen det samme forbruksnivået. Dette innebærer at den enkeltes materielle levekår ikke bare avhenger av egen inntekt eller husholdningens inntekt, men også av husholdningens størrelse og sammensetting.

Når vi skal sammenlikne husholdninger eller personer i husholdninger av ulik størrelse og sammensetting, må vi ta hensyn til dette. Det gjøres vanligvis ved å korrigere husholdningsinntekten ved hjelp av såkalte *forbruksenheter* som varierer med husholdningens størrelse og sammensetting. Et sett av slike forbruksenheter kalles gjerne en *ekvivalensskala*.

#### 5.4.4 Ulike ekvivalensskalaer gir ulike resultater

La oss tenke oss at to personer som tjener 100 000 kroner hver, flytter sammen. Hvor mye trenger de da til sammen for å kunne oppnå like høyt forbruksnivå som de hadde da de bodde hver for seg? Hvis svaret for eksempel er 170 000 kroner, er 170 000 kroner for et par ekvivalent med 100 000 kroner for en enslig. Intuitivt vil de fleste mene at to ikke trenger dobbelt så mye som én, slik at forholdstallet er mindre enn to. Årsaken er mulighetene for rasjonalisering og fellesforbruk. Hvor mye mindre er det vanskelig å fastslå. Det vil avhenge av hvor stor andel fellesgodene utgjør av forbruket deres.

Den ekvivalensskalaen eller de forbruksenhetene vi har brukt i "*Endringer i barnefamiliens økonomi*" i kapittel 4 (OECD-skalaen), er den skalaen som i hvert fall hittil har vært den oftest benyttede i inntektsanalyser, både i Norge og i andre land der inntektsnivå og forbrukssammensetting kan antas å være relativt lik det som er tilfelle hos oss. I denne skalaen gis første voksne person i husholdningen forbruksvekt lik én. Andre voksne medlemmer får en vekt som er 70 prosent av første voksne i husholdningen, og barn får en vekt som er halvparten av forbruksvekten til den første voksne. En husholdning med to voksne må etter OECD-skalaen ha en inntekt som er 1,7 ganger høyere enn en enslig for å ha tilnærmet samme forbruksnivå eller materielle levekår (jfr eksemplet foran), mens en husholdning med to voksne og to barn må ha en inntekt som er 2,7 ganger større enn den enslige.

En rekke andre ekvivalensskalaer er imidlertid også i bruk, og valget av ekvivalensskala får gjerne konsekvenser for hva slags bilde vi får av fordelingen av inntekt og materielle levekår mellom ulike grupper. Disse skalaene kan grupperes i følgende hovedgrupper:

1. Skalaer som tar utgangspunkt i de faktiske forbruksutgiftene.
2. Subjektive skalaer
3. Skalaer basert på budsjettstandarder
4. Skalaer implisitt i offentlige overføringsordninger
5. Pragmatiske skalaer

OECD-skalaen hører til i den siste gruppen. De fleste pragmatiske skalaene og de fleste skalaene som ligger implisitt i offentlige overføringsordninger (for eksempel minstepensjon fra folketrygda) er enkle skalaer, som bare tar hensyn til et fåtall egenskaper ved de husholdningene som sammenliknes. Vanligvis sammenliknes bare antall voksne og antall barn. Skalaer basert på budsjettstandarder tar gjerne også hensyn til barnas alder. Det gjør for eksempel skalaen som nyttes i det standardbudsjett for husholdninger som er utviklet ved Statens institutt for forbruksforskning (se vedlegg 15 til innstillingen). Disse tre typene av ekvivalensskalaer har dessuten det til felles at de ikke bygger på vurderingene eller atferden til de det gjelder, men eksperter eller politikeres vurderinger av hvor mye stordriftsfordelene betyr og hvor store behov barn har sammenliknet med voksne.

De subjektive skalaene tar utgangspunkt i folks egne vurderinger. Et utvalg av personer blir for eksempel spurt om hvor stor netto inntekt en husholdning som den de bor i, trenger som et absolutt minimum for å få endene til å møtes (Van Praag og Flik 1992). På grunnlag av svarene på slike spørsmål, kan man beregne hvilket inntektsnivå som kreves for at husholdninger med forskjellig sammensetning skal kunne ha samme forbruksnivå eller materielle levekår. I slike skalaer tar man ikke bare hensyn til antall barn og voksne, men også husholdningens inntektsnivå, antall yrkesaktive i husholdningen, geografisk område og liknende. Et gjennomgående trekk ved de subjektive ekvivalensskalaene er at de legger større vekt på stordriftsfordeler enn OECD-skalaen gjør og at forholdet mellom for eksempel énpersonshusholdninger og topersonhusholdninger avhenger av hvilket inntektsnivå de befinner

seg på. I følge disse skalaene vil en husholdning som består av to voksne trenge mindre enn 1,7 ganger den inntekt en enkeltperson trenger for å oppnå samme forbruksnivå eller materielle levekår. De vil ifølge en del slike skalaer bare trenge rundt 1,3 – 1,4 ganger inntekten til den enslige (se vedlegg 1 til innstillingen).

Men også disse subjektive skalaene bygger på forutsetninger som det kan stilles spørsmålsteget ved. Ektefellene eller samboerne i en og samme husholdning kan ha svært ulik oversikt over husholdningens økonomi og ulike holdninger til hva som er strengt nødvendig forbruk. Dermed vil man kunne få svært ulike svar alt etter hvilket husholdningsmedlem som blir spurt. Dessuten kan ulike befolkningsgrupper ha svært ulike erfaringer og forventninger til livet, og dette kan prege svarene på spørsmålene om hvor mye de trenger for å klare seg. Grupper med høy inntekt har vanligvis også et tilsvarende høyt forbruk. Det kan igjen føre til at de også synes de trenger en relativt høy inntekt «for å få endene til å møtes» (se foran). Grupper med lav inntekt har vent seg til et lavere forbruk og vil kanskje ikke synes de trenger så mye for å greie seg. Det er kanskje ikke så mye de ulike gruppene ulike behov som måles på denne måten, men deres forventninger eller krav til livet?

Skalaer basert på økonometriske beregninger av faktisk observert forbruk, bygger også på en del forutsetninger som det kan reises tvil om. En vanlig forutsetning som gjøres i slike beregninger, er at husholdninger som bruker en like stor andel av total forbruksutgift til matvarer, har samme materielle levekår (se Bojer 1989). Økonometriske beregninger på grunnlag av norske data om faktiske forbruksutgifter der det er forutsatt at husholdninger som bruker en like stor andel av total forbruksutgift til visse «nødvendighetsvarer»<sup>14</sup> har samme materielle levekår, gir en ekvivalensskala som ligger svært nær OECD-skalaen hvis man legger denne forutsetningen til grunn (se vedlegg 5 til innstillingen).

I de fleste ekvivalensskalaer som benyttes, forutsettes det at stordriftsfordelene er uavhengig av inntektsnivået. Det innebærer at en ekstra voksen (eller et ekstra barn) i husholdningen koster mer jo høyere husholdningens inntekt er. Det kan reises innvendinger mot denne forutsetningen. Som et alternativ kunne man tenke seg at merkostnadene ved en ekstra person øker proporsjonalt med husholdningens inntekt opp til et visst minimumsnivå (basert for eksempel på minstepensjon for enslige), men at de deretter flater noe mer ut. Økonomer er uenige om man bør legge det ene eller det andre prinsippet til grunn (Blackorby og Donaldson 1993; Coniffe 1992; se også vedlegg 1 og 5 til innstillingen).

Til syvende og sist dreier det seg om et verdivalg. Ideelt sett burde dette avklares gjennom empiriske studier basert på informasjon om befolkningens eller de politiske partienes verdisyn. Pr. idag har vi imidlertid lite informasjon som kan brukes til dette formålet. Vi må derfor nøye oss med å peke på muligheten for at ekvivalensskalaen kan avhenge av inntektsnivået og at bruk av en slik skala kan lede til andre konklusjoner enn de vi finner basert på inntektskonstante skalaer (se for eksempel Melby og Aaberge 1996).

#### 5.4.5 Kostnader ved barn

Ved valg av ekvivalensskala må man også ta stilling til hvor mye et ekstra barn koster foreldrene og i hvilken grad disse kostnadene varierer med barnets alder. Foreldrenes kostnader ved å ha barn består av to hovedkomponenter. For det første har foreldrene *direkte kostnader* på grunn av barnets forbruk av vanlige varer og tjenester (mat, klær, leker, bolig). De eldre barna vil trolig ha omtrent det samme for-

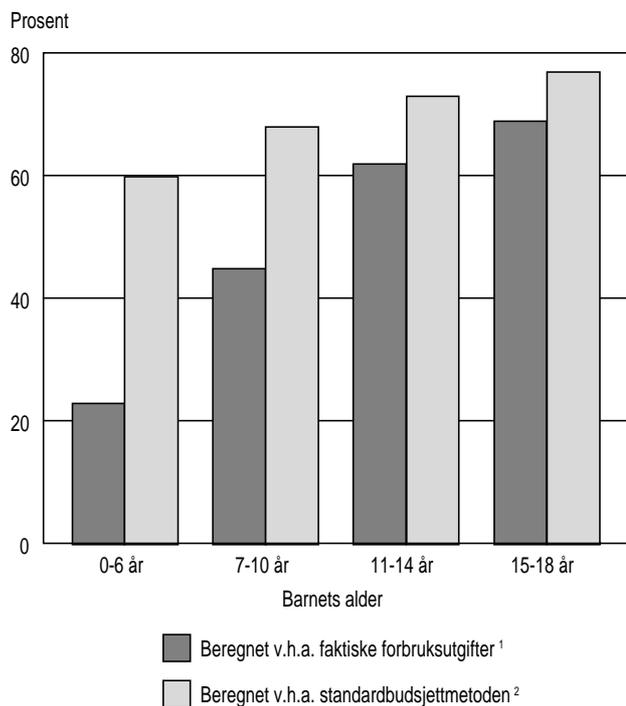
14. Matvarer, klær og skotøy, lys og brensel, diverse husholdningsapparater m.v. Se vedlegg 5 til innstillingen.

bruksmønsteret som voksne. Husholdningens direkte kostnader ved et ekstra barn på for eksempel 16 år, vil trolig være relativt lik kostnadene ved en ekstra voksen. De direkte kostnadene ved et ekstra barn på, la oss si to år, vil derimot være langt mindre enn kostnadene ved en ekstra voksen. Men foreldrene har også *indirekte kostnader* ved å ha barn. De må bruke av sin tid for å gi barnet omsorg, tilsyn, læring og pleie. Den tiden barna trenger, avhenger av alderen, og synker med alderen. Foreldrenes tid kan bare erstattes av et annet menneskes tid. Kostnaden ved den tid foreldrene selv bruker på barnet, gir seg uttrykk i tapt arbeidsfortjeneste. Foreldre kan også kjøpe tid til barnet, for eksempel ved å betale for en barnehageplass. I det følgende skal vi bruke betegnelsen *kostnader til barnetilsyn* enten det dreier seg om indirekte kostnader i form av tapt arbeidsfortjeneste eller utgifter i rede penger.

De direkte kostnadene ved å ha barn kan i prinsippet beregnes på samme måte som stordriftsfordelene ved å bo i samme husholdning. De fleste beregninger eller anslag som er gjort, tyder på at et ekstra barn i husholdningen koster mindre enn en ekstra voksen (se vedlegg 1 til innstillingen) og på at de direkte kostnadene øker med barnets alder (se vedlegg 5 og 15 til innstillingen).

I figur 5.4.1 vises de direkte kostnadene ved et ekstra barn i ulike aldersgrupper relativt til kostnadene for en voksen som bor alene. To ulike beregningsmåter er benyttet. I det ene tilfellet har en beregnet kostnadene på grunnlag av norske data om faktiske forbruksutgifter. Det er forutsatt at husholdninger som bruker en like stor andel av total forbruksutgift til visse «nødvendighetsvarer», har samme materielle levekår (se vedlegg 5 til innstillingen). I det andre tilfellet har en bygd på det standardbudsjett for husholdninger som Statens institutt for forbruksforskning har utviklet (se vedlegg 15 til innstillingen). I begge tilfelle er kostnader for barnetilsyn holdt utenfor, i beregningene som bygger på standardbudsjettet, også boutgifter, utgifter til videregående skolegang, utgifter til helsetjenester og enkelte andre utgifter<sup>15</sup>. Resultatet av begge beregningsmåtene tyder på at de direkte kostnadene ved å ha barn øker med barnets alder. Men vi ser også at kostnader for barn relativt til aleneboende voksnes kostnader og det relative forholdet mellom kostnader for barn i ulike aldersgrupper er svært avhengig av hvilken beregningsmåte man velger.

15. Standardbudsjettet er ment å skulle representere et rimelig forbruksnivå. Luksusforbruk er holdt utenfor. Det samme gjelder utgifter til tobakk og alkohol, kostbare fritidsinteresser, feriereiser, feiring av begivenheter og gaver (se vedlegg 15 til innstillingen).



<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser 1989-1991. Anslag basert på Røed Larsen og Aasness (1996), vedlegg 5 til innstillingen

<sup>2</sup> Anslag basert på det standardbudsjett som er utviklet ved Statens institutt for forbruksforskning, se vedlegg 15. Det er tatt utgangspunkt i en familie som består av et par med ett barn

Figur 5.4.1 Direkte kostnader for et ekstra barn etter barnets alder ved alternative beregningsmåter. Prosent av kostnaden til aleneboende voksen

Barnefamilienes kostnader til barnetilsyn er holdt utenfor ved beregningen av de direkte kostnadene ved å ha barn i figur 5.4.1. Dette gjelder enten det er snakk om indirekte utgifter på grunn av tapt arbeidsinntekt eller direkte utgifter til barnepass. De fleste vil mene at man også må ta hensyn til direkte og indirekte kostnader ved barnetilsyn når man sammenlikner husholdningenes økonomiske ressurser. I prinsippet kan dette gjøres enten ved å modifisere definisjonen av inntekt eller ved å modifisere ekvivalensskalaen som benyttes. I praksis kan dette gjøres på tre ulike måter (Bojer 1989):

- Reelle utgifter til barnepass kan trekkes fra før man sammenlikner inntektene.
- Beregnet verdi av barneomsorg i hjemmet kan legges til inntekten i husholdninger med hjemmевærende husmor.
- Ved beregning av forbruksenheter og valg av ekvivalensskala kan man trekke inn variable både for antall inntektstakere og for antall hjemmевærende voksne i husholdningen.

Den første framgangsmåten ville bidra til et noe lavere, og mer korrekt, inntektsnivå til husholdninger med små barn sammenliknet med husholdninger uten små barn. Det er imidlertid ikke alltid like lett å sette verdi på eller beregne de reelle utgiftene til barnepass (se "*Fradrag i skattbar inntekt*" i avsnitt 5.2.3).

I stedet for å trekke fra direkte utgifter til barnepass for de barnefamiliene som hadde slike utgifter, kunne man legge verdien av barneomsorg i hjemmet til inntek-

ten i husholdninger med hjemmeværende husmor. På denne måten ville man få et høyere, og mer korrekt, inntektsnivå for disse barnefamiliene sammenliknet med barnefamilier som baserer seg på betalt barnepass. Verdiskapingen i hjemmet består imidlertid av mer enn omsorg for barn. Alle former for ubetalt husholdsarbeid bidrar i prinsippet til å øke husholdningens inntektsnivå. I "*Ulønnet arbeid i husholdningene*" i avsnitt 5.2.5, jfr. vedlegg 6 til innstillingen, er det vist hvordan verdien av ulønnet arbeid i husholdningene kan beregnes. I "*Inntekt og tilknytning til yrkeslivet*" i avsnitt 5.8.4 er det vist hvilke konsekvenser dette kan få for inntektsfordelingen mellom barnefamilier med én og to yrkesaktive. Det har imidlertid ikke vært mulig å nytte et slikt utvidet inntektsbegrep gjennomgående i denne utredningen.

Enkelte subjektivt definerte ekvivalensskalaer (se "*Ulike ekvivalensskalaer gir ulike resultater*" i avsnitt 5.4.4) er utformet slik at det tas hensyn til antall yrkesaktive og antall hjemmearbeidende i husholdningen, slik det foreslås i det tredje punktet. I enkelte av disse ekvivalensskalaene er det også tatt hensyn til om den yrkesaktive arbeider deltid eller heltid (Van Praag og Flik 1992). I denne utredningen har det imidlertid ikke vært mulig å bruke en slik skala.

Av figur 5.4.1 går det fram at de direkte kostnadene ved å ha barn (eksklusive utgifter til barnepass) øker med barnets alder. Samtidig har vi argumentert for at de direkte og indirekte kostnadene til barnepass er høyest for de minste barna og synker med barnets alder. Hvis vi forutsetter at den forbruksvekten som gis til barn i en ekvivalensskala, skal reflektere alle kostnader ved å ha barn (inklusive direkte og indirekte utgifter til barnetilsyn), er det grunn til å tro at de lave direkte kostnadene (eksklusive kostnader for barnetilsyn) ved å ha små barn blir motvirket av de høyere indirekte og direkte kostnadene for barnetilsyn. I de første leveårene, når de direkte og/eller indirekte kostnadene til barnepass er høyest, er andre barnekostnader lavest, og etter hvert som kostnadene til barnepass blir mindre, øker andre kostnader ved å ha barn.

I de ekvivalensskalaene som benyttes i det følgende (se "*Valg av ekvivalensskala*" i avsnitt 5.4.6), forutsettes det at alle barn fra 0 til og med 13 år teller likt, eller sagt med andre ord, at kostnadene ved å forsørge et ekstra barn under ett år er de samme som kostnadene ved å forsørge en ekstra 13-åring. 14-åringer og barn eldre enn 14 år forutsettes å koste like mye som voksne personer. For barn i denne aldersgruppen er trolig foreldrenes kostnader ved barnetilsyn relativt små, mens andre direkte kostnader ved å ha barn etter hvert nærmer seg kostnadene ved en voksen person.

#### 5.4.6 Valg av ekvivalensskala

Den ekvivalensskala som er valgt ved beskrivelsen og analysen av inntektsfordelingen i denne utredningen (hovedalternativet), forutsetter at stordriftsfordelene ved at flere personer bor i samme husholdning er mindre enn OECD-skalaen forutsetter. Dette er blant annet i samsvar med praksisen ved Luxembourg Income Studies (Atkinson m. fl. 1995).

Men siden det er liten faglig enighet om hvilken ekvivalensskala som bør benyttes, og siden valg av skala kan få konsekvenser for resultatene, vil vi i de tilfeller valg av skala er av betydning, også benytte to andre ekvivalensskalaer. I den ene skalaen forutsettes det at stordriftsfordelene ved å dele husholdning er omtrent som for OECD-skalaen. I den andre forutsettes det at stordriftsfordelen er en god del mindre og nokså nært det som ulike subjektive skalaer forutsetter.

---

### Boks 5.3 Definisjon av ekvivalensskalaer

Alle tre ekvivalensskalaene som benyttes i dette og senere kapitler, kan beskrives ved hjelp av samme formel:

$$M_i = (S_v + \eta s_b)^\theta$$

der  $s_v$  er antall voksne i husholdningen,  $s_b$  er antall barn og  $\eta$  måler barns vekt i forhold til voksne.  $\theta$  (theta) gir uttrykk for graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Den varierer mellom 0 og 1. Jo større  $\theta$  er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene. Jo mindre  $\theta$  er, jo større er stordriftsfordelene. I hovedalternativet i denne utredningen er  $\theta$  satt lik 0,5, i alternativet med lave stordriftsfordeler (som i OECD-skalaen) er  $\theta$  satt lik 0,8 og i alternativet der stordriftsfordelene er store, er  $\theta$  satt lik 0,2.

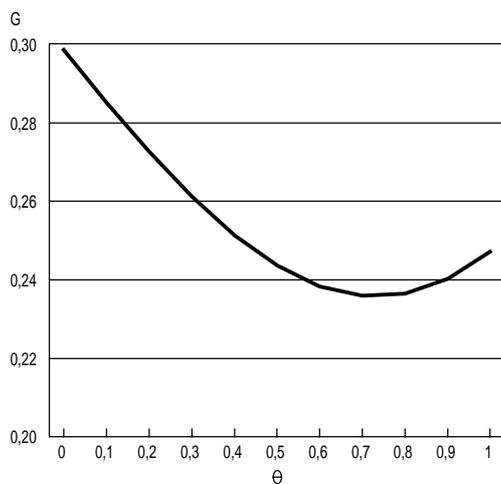
Dersom man setter  $\theta = 1$ , forutsetter man at det ikke eksisterer noen stordriftsfordeler. Da vil husholdningsinntekt pr. person være det riktige målet på hver av husholdningsmedlemmenes forbruksnivå eller materielle levekår. Ved å sette  $\theta = 0$ , sammenlikner man husholdningsinntekt direkte uten å ta hensyn til hvor mange personer husholdningen består av.

En annen egenskap ved ekvivalensskalaer definert ved hjelp av denne formelen, er at kostnadene ved en ekstra person i husholdningen er mindre jo flere medlemmer husholdningen har fra før.

I alle tre alternativer er barns vekt i forhold til voksnes vekt,  $\eta = 0,75$ . Alle personer 14 år og over er definert som voksne (se vedlegg 1 til innstillingen).

---

Valget av ekvivalensskala får konsekvenser for det bildet som gis av fordelingen. Figur 5.4.2 viser hvordan ulikheten i fordelingen av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for alle husholdninger varierer alt etter hvilken verdi vi velger for theta ( $\theta$ ), det vil si alt etter hvilke forutsetninger vi gjør om stordriftsfordelene ved å bo i samme husholdning. Ulikheten måles ved Gini-koeffisienten (se "[Ulikhet og ulikhetsmål](#)" i avsnitt 5.5). Jo høyere Gini-koeffisienten er, jo større er ulikheten i fordelingen. Vi ser at ulikheten blir størst når theta er lav, det vil si når stordriftsfordelene er store. Ulikheten synker med synkende stordriftsfordeler (økende theta), fram til theta er lik 0,6 – 0,7. Forutsetter vi enda mindre stordriftsfordeler (enda høyere theta), blir ulikheten større igjen.



<sup>1</sup> Se avsnitt 5.5 for definisjon av Gini-koeffisienten (G)

<sup>2</sup> Graden av stordriftsfordeler varierer med  $\theta$  (theta). Jo lavere  $\theta$ , jo større stordriftsfordeler. Jo høyere  $\theta$ , jo mindre stordriftsfordeler. Se boks 5.3

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.4.2 Ulikhet målt ved Gini-koeffisienten<sup>1</sup> i fordelingen av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for alle husholdninger ved ulike antagelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene<sup>2</sup>. 1993

## 5.5 ULIKHET OG ULIKHETSMÅL

### 5.5.1 Desiltabeller

I fordelingsanalyser benyttes ofte desiltabeller for å vise hvordan én inntektsfordeling skiller seg fra en annen. I en desiltabell rangeres og grupperes individene etter hvor stor inntekt de har. De 10 prosent med lavest inntekt, tilhører 1. desil, de neste 10 prosent 2. desil og så videre, til vi kommer til 10. desil som består av de 10 prosent med høyest inntekt.

Av de to første kolonnene i tabell 5.5.1 ser vi at gjennommomsnittsinntekten for 1. desil ligger noe i underkant av 65 000 kroner, mens 10. desil har nesten 350 000 kroner i gjennomsnittsinntekt. Tredje kolonne i tabell 5.5.1 viser gjennomsnittlig barnetrygd i hvert inntektsdesil. Vi ser at at det overføres relativt lite barnetrygd til desilen med lavest inntekt, der det befinner seg en del studenter og minstepensjonister. Tabellen viser også at de midlere desilene i gjennomsnitt mottar mer barnetrygd enn de med aller høyest inntekt.

Tabell 5.5.1: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler blant hele befolkningen med tilhørende verdier for barnetrygd  $\theta = 0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet, 1996-regler	Gjennomsnittlig barnetrygd pr. forbruksenhet
1	64273	3207
2	97884	6180
3	119306	7789
4	138460	8047
5	153603	7301
6	168928	6820
7	185857	6135
8	205863	5565
9	233476	4417
10	346060	3314
Gjennomsnitt	171371	5877

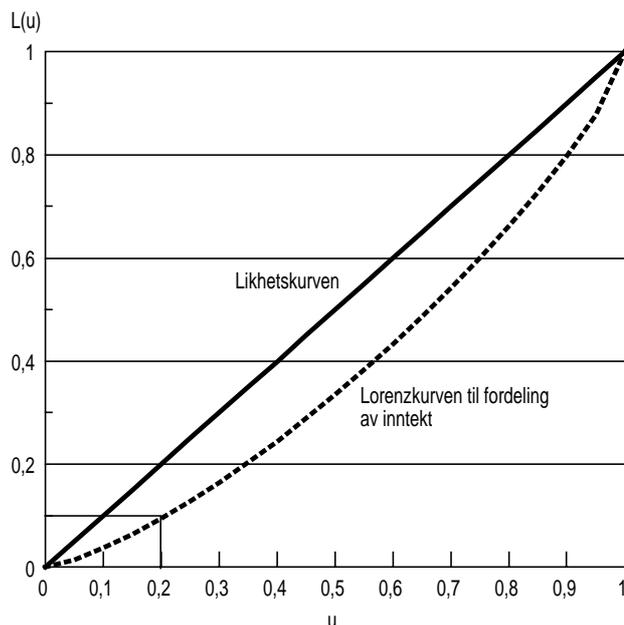
Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

### 5.5.2 Gini-koeffisienten og Lorenz-kurven

Desiltabeller inneholder mye detaljert informasjon om fordelingen, men de er plasskrevende. I noen sammenhenger trengs mer komprimert og mindre detaljert informasjon. Det er derfor også utviklet en rekke summariske mål på ulikhet, mål som for eksempel kan benyttes for å belyse fordelingseffekter av endringer i regelverket for beskatning og tildeling av ytelser.

Et vanlig brukt ulikhetsmål er Gini-koeffisienten. Dette ulikhetsmålet er basert på den grafiske beskrivelsen av ulikhet i Lorenz-kurven. *Lorenz-kurven* viser grafisk hvor stor andel av inntekten som tilfaller de med de laveste 10, 20, 30, ..., 100 prosent av inntektene.

Figur 5.5.1 viser Lorenz-kurven for fordelingen av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i Norge i 1996 (den prikkede linjen). Det er avmerket på figuren hvor stor andel av inntekten som tilfaller de fattigste 20 prosent av befolkningen, det vil si 1. og 2. desil i den tilsvarende desil-tabellen.



Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.5.1 Lorenz-kurven til fordelingen av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. 1996

Når inntektene er helt likt fordelt, faller Lorenz-kurven sammen med likhetskurven eller diagonalen. Ulike fordelinger rangeres ved avstanden til likhetskurven. En Lorenz-kurve som ligger under en annen Lorenz-kurve uten å krysse den, representerer en fordeling med større ulikhet enn den øverste Lorenz-kurven representerer. Når to Lorenz-kurver krysser hverandre, kan det ikke avgjøres hvilken fordeling som er mest lik.

Det er derfor blitt utviklet ulikhetsmål for å gi komplette rangeringer eller ordninger av fordelinger. Det mest brukte ulikhetsmålet er Gini koeffisienten, som er et summarisk mål på ulikhetsinformasjonen i Lorenz-kurven og den tilsvarende desiltabellen. Gini-koeffisienten til en fordeling tilsvarer 2 ganger arealet mellom likhetskurven og Lorenz-kurven. Således varierer den mellom 0 og 1. Den er lik 1 dersom en person har all inntekt i den gruppen vi undersøker, og lik 0 dersom inntekten er likt fordelt mellom alle individer i gruppen. Men Gini-koeffisienten representerer bare en av flere mulige metoder for å kvantifisere forskjellene i ulikhet mellom fordelinger. Det viser seg at Gini-koeffisienten vektlegger sterkest overføringer i den delen av fordelingen hvor det befinner seg flest enheter.

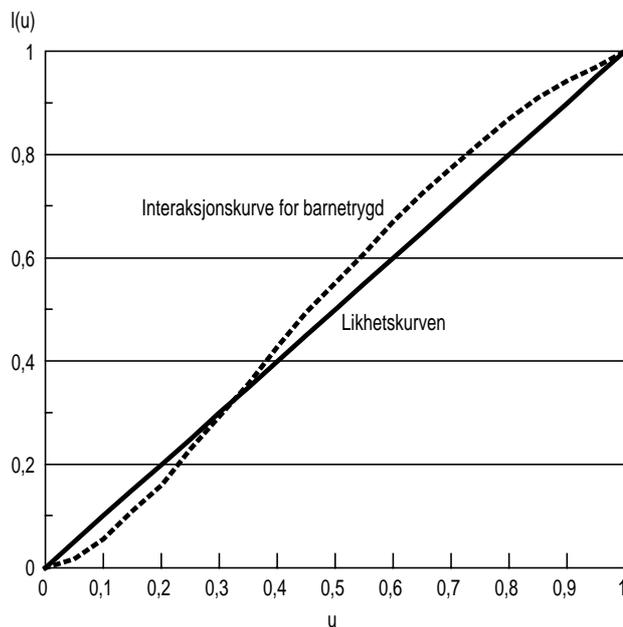
### 5.5.3 Hvordan måle ulike inntektskomponenters bidrag til ulikheten

Gini-koeffisienten er dekomponerbar (Rao 1969, Kakwani 1977, Aaberge 1986). Det betyr at en kan benytte Ginikoeffisienten til å studere samspillet mellom ulike typer inntekter og total inntekt og beregne den enkelte inntektskomponents bidrag til den beregnede ulikheten. Kontantinntekt etter skatt er en sum av flere komponenter, som arbeidsinntekt, kapitalinntekt, barnetrygd, andre overføringer etc., og ved hjelp av Gini-koeffisientens dekomponeringsegenskaper kan en vurdere sammenhengen mellom de enkelte inntektskomponentene og totalinntekten:

$$(4) \quad G = \sum_{i=1}^k \frac{\mu_i}{\mu} \gamma_i$$

hvor  $\mu_i/\mu$  er forholdet mellom gjennomsnittet av inntektskomponent  $i$  og gjennomsnittet av totalinntekten. Interaksjonskoeffisienten,  $\gamma_i$ , gir uttrykk for graden av samvariasjon mellom en inntektskomponent (for eksempel barnetrygd) og totalinntekten. Interaksjonskoeffisienten blir bestemt av arealet under interaksjonskurven, på samme måte som Gini-koeffisienten blir bestemt av forløpet til Lorenz-kurven. *Interaksjonskurven* viser grafisk hvor stor del av en inntektskomponent (for eksempel en overføring) som tilfaller de med de laveste 10, 20, 30, ..., 100 prosent av inntektene. I figur 5.5.2 vises forløpet til interaksjonskurven for barnetrygd. Av figuren ser en at de 70 prosent av befolkningen som har lavest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet mottar 80 prosent av hele overføringen ( $l(u)=0,8$ ). Så lenge interaksjonskurven ligger over likhetskurven, så vil de med lavest inntekt motta mest av overføringen i absolutte kroner.

En interaksjonskurve kan også illustrere det samme poenget som vi tidligere har vist ved hjelp av en desiltabell. I tabell 5.5.1 så vi at det overføres relativt lite barnetrygd til de 10 prosent av personene med lavest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet (1. desil). Dette gjenspeiles i figur 5.5.2 ved at interaksjonskurven ligger under likhetskurven for den laveste delen av fordelingen. Figuren avspeiler videre at de midlere desilene i gjennomsnitt mottar mer barnetrygd enn de med aller høyest inntekt.



Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

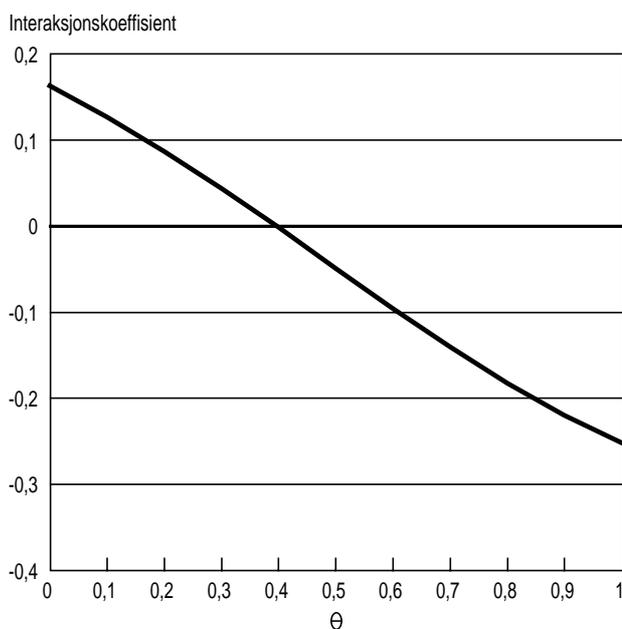
Figur 5.5.2 Interaksjonskurve for barnetrygd blant hele befolkningen i 1996

Interaksjonskurven ligger under likhetskurven for de med de 20 prosent laveste inntektene, men arealet som ligger over likhetskurven, er større enn det som ligger under likhetskurven. I sum vil derfor barnetrygden tilgodese de med lavest dispo-

bel inntekt. Det gjenspeiles i fortegnet til interaksjonskoeffisienten som summerer opp informasjonen fra figur 5.5.2 i ett enkelt tall. I dette tilfellet er interaksjonskoeffisienten for barnetrygd ( $\gamma_{\text{barnetrygd}}$ ) lik  $-0,09$ . Et negativt fortegn betyr at det er de med lavest inntekt som mottar mest barnetrygd i absolutte kroner. Dersom alle mottar like mye barnetrygd, vil interaksjonskoeffisienten være lik 0. Dersom barnetrygden tilgodeser de med høye inntekter i sterkeste grad, vil interaksjonskoeffisienten være positiv.

#### 5.5.4 Interaksjonskoeffisienten påvirkes av valg av ekvivalensskala

I figur 5.5.2 vises fordelingen av barnetrygd ved en antakelse om stordriftsfordelene i husholdningene tilsvarende  $\theta = 0,5$  (se boks 5.3). Det viser seg at fordelingen av barnetrygd er svært sensitiv med hensyn til forutsetninger om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Dette er vist i figur 5.5.3, hvor interaksjonskoeffisienten til barnetrygd er vist ved varierende  $\theta$ .



Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.5.3 Interaksjonskoeffisienten til barnetrygd ved ulike forutsetninger om stordriftsfordeler i husholdningene. Hele befolkningen i 1996

Når stordriftsfordelene forutsettes å være relativt store ( $\theta$  mindre enn 0,3), er interaksjonskoeffisienten positiv. Da er det de med høyest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet som i gjennomsnitt mottar mest av overføringen. Barnetrygden bidrar da til større ulikhet i inntektsfordelingen. Men når stordriftsfordelene forutsettes å være mindre ( $\theta$  mellom 1 og 0,4), er interaksjonskoeffisienten negativ. I det tilfellet er det altså de med lavest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet som i gjennomsnitt mottar mest av overføringen. Når stordriftsfordelene forutsettes å være relativt små, bidrar altså barnetrygden til større likhet i inntektsfordelingen. Ved  $\theta$  mellom 0,3 og 0,4 skifter interaksjonskoeffisienten fra positive til negative

verdier. Da bidrar barnetrygden verken til å endre inntektsfordelingen i retning av større likhet eller i retning av større ulikhet.

I de etterfølgende kapitlene og i vedlegg 1 – 4 til innstillingen benyttes både Gini-koeffisienten og Gini-koeffisientens dekomponeringsegenskaper til å beskrive inntektsfordelingen og ulike skatte- og overføringsordningers fordelingsmessige betydning.

## 5.6 MIKROSIMULERINGSMODELLEN LOTTE

Beskrivelsen av inntektsfordelingen i dette kapitlet og beregningen av fordelingsvirkningene av overføringer og skatter i senere kapitler er foretatt i Statistisk sentralbyrå ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Dette er en skattemodell som simulerer det norske skatte- og overføringssystemet med utgangspunkt i et representativt statistisk materiale (Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser). Modellens regelmodul inneholder dagens regler for beregning av skatt og overføringer. Ved å anvende disse reglene på det representative utvalget av befolkningen, kan man beregne overføringer og skatt ved dagens regelverk. Men modellen gir også muligheter til å foreta endringer i regelverket (skattesatser, regler for tilståing og utmåling av ulike overføringer m.v.) og beregne overføringer og skatt ved alternative endringer i regelverket. Videre gir modellen muligheter for å analysere inntektsfordelingen før og etter slike endringer (virkninger på inntektsfordelingen), og til å beregne hvor mye det offentlige inntekter blir økt eller redusert som følge av endringene (virkninger på provenyet) (se vedlegg 1 til innstillingen).

LOTTE bygger på opplysninger fra inntekts- og formuesundersøkelsene, og disse bygger igjen i stor grad på opplysninger fra selvangivelsen og skattelikningen. De svakheter som hefter ved inntekts- og formuesundersøkelsene, hefter dermed også ved LOTTE. Det betyr for eksempel at inntekt av egen bolig er for lavt verdsatt (se "*Gjeldsrenter og inntekt av egen bolig*" i avsnitt 5.2.2), at verdien av gratis eller subsidierte offentlige tjenester (barnehager o.l.) eller av det ubetalte arbeidet i hjemmet (barnepass o.l.) ikke er tatt med i inntektsbegrepet (se "*Subsidierte offentlige tjenester*" i avsnitt 5.2.4 og "*Ulønnet arbeid i husholdningene*" i 5.2.5). I den grad man i fordelingsanalysene har tatt hensyn til og korrigert for disse manglene ved inntektsstatistikken, har man ikke kunnet benytte LOTTE, men har måttet analysere egne inntektsdatasett koblet mot andre utvalgsundersøkelser. Beregningen av verdien av ulønnet arbeid i hjemmet (se "*Betydningen av ulønnet arbeid i hjemmet*" i avsnitt 5.8.6) bygger ved siden av inntektsdata fra Likningsregisteret på opplysninger fra Tidsnyttingsundersøkelsen 1990-1991. Korreksjonen av skattelikningens boligverdi (se "*Husholdninger med og uten barn*" i avsnitt 5.8.1) og beregningen av verdien av barnehagesubsidiene (se "*Mottakere av barnehagesubsidier*" i avsnitt 5.8.7) bygger på Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994 koblet mot Levekårsundersøkelsen 1995.

LOTTE er en statisk modell uten atferdsrelasjoner. Den kan bare si noe om de direkte fordelingsvirkningene av ulike endringer i skatter eller overføringer, det vil si de virkningene en får i fordelingsresultatet under forutsetning av at de personene det omfordeles mellom, ikke endrer sin atferd. Men i praksis vil mange endre atferd og tilpasse seg endringene i skatteregler og regler for tilståelse og utmåling av overføringer. Når marginalsakten øker, vil kanskje en del redusere sitt arbeidstilbud og heller ta ut mer fritid. Når foreldrebetalingen i barnehagene øker, vil en del kanskje redusere sitt eget arbeidstilbud, ta barna ut av barnehagen og passe dem selv. Og ved at folk tilpasser seg de nye reglene og satsene og endrer atferd, vil regelendringene også få indirekte fordelingsvirkninger som modifierer de direkte virkningene. Men selv om LOTTE ikke kan ta hensyn til eventuelle atferdsendringer og indirekte for-

delingsvirkninger i beregningene, kan den nyttes til for eksempel å beregne endringer i marginalsatt som følge av regelendringene. Ved å sammenholde marginalskatteendringene med det man ellers vet om virkninger på arbeidstilbudet (se "*Familiepolitikk, arbeid og omsorg*" i avsnitt 3.4), er det mulig å danne seg et bilde av størrelsen og retningen på eventuelle atferds-endringer og indirekte fordelingsvirkninger (se vedlegg 1 til innstillingen).

Den versjonen av LOTTE som er benyttet her, baseres på data fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1993 og inneholder opplysninger om vel 18 000 personer. Materialet er framskrevet til 1996 ved at alle inntekts- og fradragposter er multiplisert med en vekstfaktor basert på anslag på utviklingen i lønn pr. normalårsverk i perioden. De beregnede skatte- og overføringsbeløpene blåses opp til totaltall ved et sett oppblåsingsfaktorer. Oppblåsingsfaktorene er beregnet på grunnlag av trekk-sannsynlighetene. Men de er justert på en slik måte at modellens totaltall for ulike inntektsgrunnlag og modellbefolkningens demografiske sammensetning i størst mulig grad er bragt i overensstemmelse med faktiske størrelser (se vedlegg 1 til innstillingen).

I utgangspunktet er LOTTE en skattemodell. De kjennetegn som er knyttet til de personene som inngår i utvalget, er kjennetegn som har relevans for skatteberegninger. Det innebærer blant annet at enslige forsørgere i modellen er ikke gifte personer som har barn boende hos seg og som liknes i skatteklasse 2 (se vedlegg 2 til innstillingen). Det dreier seg altså om enslige forsørgere i skattemessig forstand. En del av de enslige forsørgerne i LOTTE kan dermed være samboere (se definisjon av enslig forsørger i "*Familiemønster i endring*" i avsnitt 2.2).

## 5.7 MÅLING AV ØKONOMISKE RESSURSER. EN OPPSUMMERING

Gjennom første del av dette kapitlet har vi diskutert de valg man må gjøre når man skal sammenlikne den økonomiske situasjonen for ulike grupper av barnefamilier og sammenlikne den økonomiske situasjonen for familier med og uten barn. De samme valgene må man gjøre når man skal studere hvordan eventuelle endringer i overføringer, skatt eller subsidierte tjenester for de samme gruppene påvirker deres økonomiske situasjon. Det gjelder enten vi ser på den direkte virkningen på fordelingen av økonomiske ressurser, eller vi ønsker å studere hvordan slike endringer kan tenkes å påvirke kvinners og menns arbeidstilbud, yrkesaktivitet og arbeidstid og derigjennom også indirekte deres økonomiske situasjon. Her skal vi rekapitulere hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i de beregninger som er gjort for utvalget og summere opp de viktigste innvendingene som kan reises mot disse forutsetningene. Det er viktig å huske at disse valgene får konsekvenser for det bildet som gis av barnefamiliens økonomiske situasjon i resten av dette kapitlet, og at de også får konsekvenser for de beregnede virkningene av utvalgets forslag som presenteres i senere kapitler.

I de beregningene som er gjort for utvalget, har man nyttet husholdningskonstantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet som mål på de enkelte husholdningsmedlemmers økonomiske ressurser. Dette inntektsbegrepet kan kritiseres blant annet p.g.a at det ikke tar hensyn til husholdningenes gjeld eller verdien av deres boliger, p.g.a at det ikke tar hensyn til at mange mottar subsidierte offentlige tjenester eller p.g.a at det ikke tar hensyn til verdien av det ubetalte arbeidet som utføres i hjemmet. For å bøte på dette har utvalget bedt om at man i de sammenhenger hvor den ene eller den andre svakheten ved det benyttede inntektsbegrepet antas å påvirke resultatene, også benytter ulike alternative inntektsbegrep. I de sammenhenger hvor gjeld og verdien av egen bolig antas å ha betydning for resultatene, benyttes i tillegg *beregnet disponibel inntekt*. Da er verdien av beregnet avkastning av egen

bolig og gjeldsrenter trukket fra kontantinntekt etter skatt. I de sammenhenger hvor verdien av barnehagesubsidiene antas å ha betydning for resultatene, legges den beregnede verdien av barnehagesubsidiene til kontantinntekt etter skatt. Og i de sammenhenger hvor verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet antas å ha betydning for utfallet, er denne beregnet og lagt til kontantinntekt etter skatt.

De fleste vil være enige om at det er billigere å leve når man bor sammen med flere og kan dele på utgiftene. I de fleste tilfeller vil det også foregå en omfordeling innen husholdningen. De husholdningsmedlemmene som har høyest inntekt deler med dem som ikke tjener like mye eller som ikke har egen inntekt. Dette er særlig tydelig i barnefamilier hvor far og mor hver på sin måte bidrar til å forsørge barna. Det er *ikke* alltid er like stor enighet om, *er* hvor mye billigere det er å bo sammen og dele utgiftene og *hvor langt* omfordelingen innen husholdningen går.

De stordriftsfordelene folk oppnår ved å bo i samme husholdning, tar man hensyn til i fordelingsanalyser ved å beregne inntekten *pr. forbruksenhet*. I flerpersonghusholdninger gis første person samme vekt som en person som bor alene. De øvrige personene i husholdningen gis lavere vekt. Når de økonomiske ressursene som husholdningsmedlemmene samlet disponerer divideres med summen av husholdningsmedlemmenes vekter, får man et uttrykk for den enkelte husholdningsmedlems økonomiske ressurser. De vektene som nyttes, er definert ved *ekvivalensskala*, og det kan alltid stilles spørsmål ved om den ekvivalensskalaen som nyttes, legger for stor eller for liten vekt på stordriftsfordelene ved å bo i samme husholdning. I inntektsstatistikk og i analyser av inntektsfordelingen har det hittil vært vanlig å benytte den såkalte OECD-skalaen. Denne kritiseres nå av mange for å legge for liten vekt på stordriftsfordelene ved å bo sammen. I beregningene som er gjort for utvalget, har man derfor valgt en skala som legger noe mer vekt på stordriftsfordelene enn OECD-skalaen gjør. Men der hvor valget av skala kan antas å få konsekvenser for resultatene, har man valgt å presentere flere alternative beregninger med ulik vekt på stordriftsfordelene.

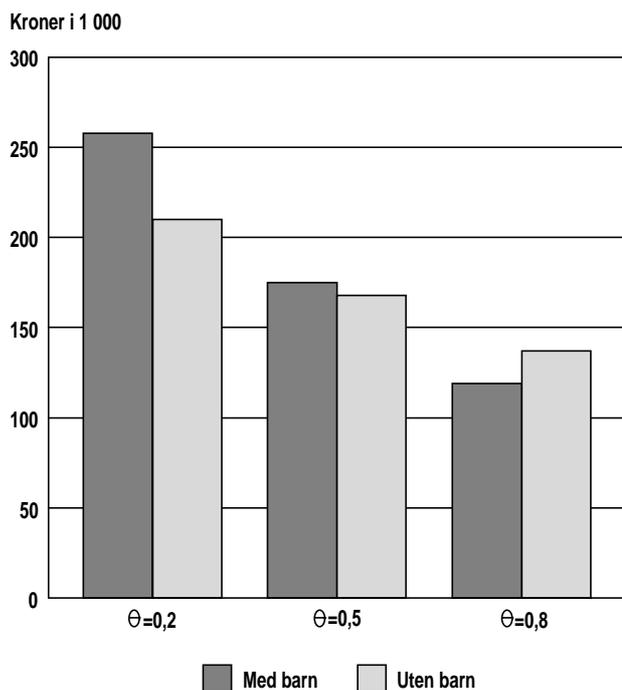
I analyser av inntektsfordelingen er det vanlig å forutsette at omfordelingen innen husholdningen skjer på en slik måte alle husholdningsmedlemmene oppnår samme økonomiske standard, det vil si at den eller de husholdningsmedlemmene som tar beslutningene om anvendelsen og fordelingen av husholdningens samlede økonomiske ressurser, sørger for at alle husholdningsmedlemmer i en viss forstand får like mye. Denne forutsetningen gjør det praktisk mulig å gjennomføre slike fordelingsanalyser, men den trenger ikke være riktig. Utvalget har derfor også i enkelte tilfeller, der dette anses spesielt relevant, bedt om beregninger som *vise den personlige inntektsfordelingen* mellom menn og kvinner og alle kvinner i mellom på den ene siden og alle menn på den andre.

Et problem som går igjen i de fleste analyser av fordeling av inntekt og økonomiske ressurser er *hva det koster å ha barn*, i *tid* (barnepass) og *penger* (utgifter til barnepass og andre utgifter) og hvordan man skal få tatt hensyn til disse kostnadene. Dette spørsmålet er særlig viktig når man skal sammenlikne barnefamilier med andre grupper. I de beregningene som er gjort for utvalget, har man, gjennom valget av ekvivalensskala, forutsatt at et barn 14 år eller eldre koster like mye som en voksen, mens de under 14 koster mindre enn en voksen, men like mye enten de er ett eller 13 år. Den tid som kreves til omsorg og tilsyn av barn, er stor når barna er små og synker etter hvert som de blir eldre. Andre kostnader, til mat, klær, fritidsaktiviteter m.v. er minst når barna er små og øker etter hvert som de blir eldre. Det er vanskelig å si hva de samlede kostnadene (i *tid* og *penger*) er for barn i ulike aldre. Det kan hevdes at den ekvivalensskala som er nyttet i beregningene, undervurderer kostnadene ved de minste barna. Dette må man ta hensyn til når man sammenlikner familier med små barn med andre grupper.

## 5.8 BARNEFAMILIENES ØKONOMISKE SITUASJON

### 5.8.1 Husholdninger med og uten barn

Hovedintrykket fra de beregningene som er gjort for utvalget, er at barnefamilienes økonomiske situasjon i gjennomsnitt ikke avviker vesentlig fra den økonomiske situasjonen til husholdninger uten barn.



<sup>1</sup> $\theta=0,8$  legger relativt liten vekt på stordriftsfordeler (omtrent som for OECD-skalaen).  $\theta=0,2$  legger relativt stor vekt på stordriftsfordeler.  $\theta=0,5$  er det alternativet som nyttes gjennomgående i de beregningene som er gjort for utvalget

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.8.1 Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for husholdninger med og uten barn ved ulike forutsetninger om stordriftsfordeler ved å bo i samme husholdning ( $\theta=0,2$ ,  $\theta=0,5$  og  $\theta=0,8$ ).<sup>1</sup> 1996. Kroner

De to midterste søylene i figur 5.8.1 viser gjennomsnittlig kontantinntekt pr. forbruksenhet for husholdninger med barn og husholdninger uten barn når man legger til grunn den forutsetningen om stordriftsfordeler som ligger i beregningenes hovedalternativ. Vi ser at forskjellen mellom de to gruppene er ubetydelig. Men vi ser også at de relative inntektsforskjellene mellom de to gruppene avhenger av hvilke forutsetninger vi gjør om graden av stordriftsfordeler ved å bo flere i samme husholdning. Legger vi til grunn at stordriftsfordelene er større enn i hovedalternativet ( $\theta=0,2$ ), er det barnefamiliene som framstår med det høyeste inntektsnivået. Hvis vi derimot forutsetter at stordriftsfordelene er mindre enn i hovedalternativet og mer i samsvar med de forutsetningene som ligger i den tradisjonelle OECD-skalaen ( $\theta=0,8$ ), er det husholdninger uten barn som kommer ut med høyest inntektsnivå. Hovedintrykket er at barnefamilienes økonomiske situasjon i gjennomsnitt ikke avviker vesentlig fra den økonomiske situasjonen til husholdninger uten barn. Men vi må bare erkjenne at den betydelige usikkerheten som hersker om valg av

ekvivalensskala (se "*Ulike ekvivalensskalaer gir ulike resultater*" i avsnitt 5.4.4) gjør at det er stor usikkerhet omkring vurderinger av inntektens betydning for forbruksnivået eller de materielle levekår for henholdsvis husholdninger med barn og husholdninger uten barn.

Det kan også reises innvendinger om det inntektsbegrepet som er benyttet ovenfor, kontantinntekt etter skatt, gir et riktig bilde av situasjonen for barnefamiliene sammenliknet med resten av befolkningen (se "*Inntektsbegrepet*" i avsnitt 5.2 og "*Måling av økonomiske ressurser. En oppsummering*" i 5.7). Det kan imidlertid se ut til at resultatene er mindre følsomme for valg av inntektsberegning enn for hvilke forutsetninger vi gjør om stordriftsfordeler i flerpersonhusholdninger.

Sammenliknet med husholdninger i senere livsfaser, har barnefamiliene stor gjeld og store renteutgifter (se "*Inntektsutviklingen for ulike husholdninger*" i avsnitt 4.6 og "*Husholdningenes formue*" i 4.8). Ved å bruke et inntektsbegrep der man ikke legger til avkastningen av egen bolig og ikke trekker fra gjeldsrentene, vil man dermed undervurdere inntektsnivået til barnefamiliene sammenliknet med de som bor i egen bolig med nedbetalt lån, det vil først og fremst si eldre og middelaldrende. Fordelingsanalyser av (2) *beregnet disponibel inntekt*, der verdien av en beregnet avkastning av egen bolig legges til og gjeldsrenter trekkes fra kontantinntekt etter skatt, viser riktignok at for husholdninger uten barn er gjennomsnittsinntekten ved dette inntektsbegrepet noe høyere. For husholdninger med barn er gjennomsnittsinntekten noe lavere, men endringen er ikke særlig stor. I gjennomsnitt har de to gruppene omtrent samme avkastning av å bo i egen bolig (15 000 – 16 000 kroner målt pr. forbruksenhet), men barnefamiliene har høyere renteutgifter enn husholdninger uten barn, henholdsvis 21 000 og 13 000 kroner pr. forbruksenhet. Siden barnefamiliene i utgangspunktet hadde noe høyere kontantinntekt pr. forbruksenhet enn husholdninger uten barn, blir den relative inntektsforskjellen mellom de to gruppene enda mindre når vi tar hensyn til gjeldsrenter og verdien av å bo i egen bolig. Husholdninger med barn har en gjennomsnittlig beregnet disponibel inntekt pr. forbruksenhet på 170 700 kroner, husholdninger med barn på 169 500 kroner (se vedlegg 3).

*Utvidet inntekt*, der beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid er lagt til kontantinntekt etter skatt, har generelt en betydelig jevnere fordeling enn kontantinntekt etter skatt (se "*Betydningen av ulønnet arbeid i hjemmet*" i avsnitt 5.8.6 og vedlegg 6). De beregningene som er referert i vedlegg 6, gir imidlertid ikke noe klart svar på i hvilken grad verdien av det ubetalte arbeidet bidrar til å utjevne forskjellene i økonomiske ressurser eller materielle levekår mellom barnefamilier og husholdninger uten barn. Det er grunn til å regne med at unge, yrkesaktive par med barn har lang arbeidsdag både ute og hjemme, både har høy kontantinntekt og høy utvidet inntekt, mens for eksempel uførepensjonister og de eldste alderspensjonistene med lav kontantinntekt heller ikke har krefter til å jobbe mye hjemme. De vil dermed også ha lav utvidet inntekt. Verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet bidrar ikke til å utjevne forskjellene i økonomiske ressurser mellom disse to gruppene. For friske eldre og middelaldrende uten barn og med lav yrkesaktivitet og god tid til andre gjøremål, kan derimot verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet være større enn hos mange barnefamilier. I gjennomsnitt er det likevel barnefamiliene som har høyest utvidet inntekt.

Når man sammenlikner verdien av ubetalt arbeid i hjemmet og utvidet inntekt for barnefamilier på den ene siden og husholdninger uten barn på den andre, må man ikke glemme at det ubetalte arbeidet i barnefamiliene i stor grad er knyttet til at foreldrene på en eller annen måte må sørge for tilsyn og omsorg for barna. De står overfor et valg om de vil passe barna selv eller ta lønnet arbeid og kjøpe barnetilsyn. Det dreier seg altså om en *kostnad* ved det å ha barn. Alle barnefamiliene har denne

kostnaden enten de passer barna selv eller betaler andre for å passe dem. I den grad denne kostnaden ikke er reflektert i den ekvivalensskala som er valgt, vil det heller ikke være riktig at verdien av det arbeidet man gjør ved å passe barna selv legges til inntekten.

Når man derimot sammenlikner fordelingen av økonomiske ressurser blant barnefamilier, er det god grunn til å regne med verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet. Dette bidrar til en jevnere fordeling av økonomiske ressurser eller forbruksmuligheter blant barnefamilier enn fordelingen av kontantinntekten gir. Selv om også par med to kontantinntekter har et betydelig omfang av hjemmeproduksjon og dermed høy utvidet inntekt, vil mange familier med lavere kontantinntekter delvis kompensere dette med større grad av hjemmeproduksjon. Alternativt kunne man ha trukket fra de direkte utgiftene til barnepass som toinntektsfamilier har. De to metodene gir grovt sett de samme relative inntektsforskjeller mellom barnefamilier som velger å betale for barnepass og de som velger å passe barna selv.

I vurderingen av familiens totale forbruksmuligheter er det imidlertid viktig å ta hensyn til at beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid ikke kan konverteres til annen type inntekt, slik at høyt nivå på hjemmeproduksjon bare delvis erstatter mangel på kontantinntekt. Dette understreker ytterligere at det ikke er lett å trekke noen entydig konklusjon om hvordan verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet påvirker fordelingen av økonomiske ressurser eller materielle levekår mellom barnefamilier på den ene siden og husholdninger uten barn på den andre.

Inntektsbegrep (4) i boks 5.2 omfatter i tillegg til kontantinntekt etter skatt også beregnet verdi av barnehagesubsidiene, mens inntektsbegrep (5) omfatter verdien av engangsstønad ved fødsel. Disse inntektsbegrepene er ikke særlig relevante ved sammenlikning mellom barnefamilier på den ene siden og husholdninger uten barn på den andre. De vil først og fremst bli benyttet til å belyse den interne inntektsfordelingen blant ulike grupper av barnefamilier.

### **5.8.2 Store forskjeller i inntektsfordelingen mellom barnefamilier**

Det er tildels betydelige inntektsforskjeller, både blant barnefamilier og blant husholdninger uten barn. Av tabell 5.8.1 ser vi at de 10 prosent av barnefamilier som hadde lavest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet (1. desil) i gjennomsnitt bare hadde en firedel (25 prosent) av inntekten til de 10 prosent med høyest inntekt (10. desil). Inntektsforskjellene var enda større blant husholdninger uten barn. De 10 prosent fattigste i denne gruppen hadde lavere inntekt enn de 10 prosent fattigste barnefamilier, og de 10 prosent rikeste husholdningene uten barn hadde høyere inntekt enn de 10 prosent rikeste barnefamilier.

Tabell 5.8.1: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger med barn og husholdninger uten barn. Ekvivalensskala definert ved  $\theta=0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Husholdninger med barn	Husholdninger uten barn
1	82703	64273
2	114644	97884
3	132626	119306
4	146063	138460
5	157080	153603
6	170296	168928
7	184438	185857
8	201471	205863
9	224015	233476
10	331672	346060
Gjennomsnitt for alle	174501	171371

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Dette avhenger imidlertid i noen grad av de forutsetninger vi gjør om stordriftsfordelene ved å dele husholdning. I tabell 5.8.2 vises fordelene av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for husholdninger med og uten barn når man henholdsvis forutsetter større stordriftsfordeler ( $\theta=0,2$ ) og mindre stordriftsfordeler ( $\theta=0,8$ ) enn i hovedalternativet. For barnefamiliene er ikke forskjellen så stor. I begge tilfeller utgjør gjennomsnittsinntekten for laveste desil omtrent en firedel av gjennomsnittsinntekten i 10. desil. Målt ved Gini-koeffisienten ( $G$ ) er den totale ulikheten barnefamiliene i mellom noe høyere når man forutsetter at stordriftsfordelene er mindre enn i hovedalternativet ( $G=0,214$ ). Dersom vi forutsetter at stordriftsfordelene er noe mindre enn i hovedalternativet, påvirker ikke det fordelingen, slik den måles ved Gini-koeffisienten (se vedlegg 4, tabell 1.3). Alt i alt er det grunn til å konkludere med at inntektsfordelingen blant barnefamiliene i liten grad påvirkes av valg av ekvivalensskala.

Tabell 5.8.2: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger med barn og husholdninger uten barn ved to ulike valg av ekvivalensskala. 1996. Kroner

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,8$	
	Husholdninger med barn	Husholdninger uten barn	Husholdninger med barn	Husholdninger uten barn
1	115540	55344	58699	51671
2	165368	90923	78446	76297
3	194707	117701	89966	90629
4	214344	144331	98711	105870
5	233293	171538	106396	121655
6	252435	201748	115365	135157
7	272827	237926	125928	150804
8	298951	275560	136794	168049
9	336843	323585	152220	191014
10	494770	486092	227013	284170
Gjennomsnitt	257508	210475	118954	137532

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Heller ikke påvirkes inntektsfordelingen blant barnefamiliene ved at vi trekker fra gjeldsrentene og legger til den beregnede verdien av å bo i egen bolig. Ved å gå over fra kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet til beregnet disponibel skatt pr. forbruksenhet reduseres inntektsnivået med i underkant av fem prosent i alle desiler (se vedlegg 3, avsnitt 6).

Derimot vil, som vi allerede har vært inne på, inntektsfordelingen blant barnefamiliene bli en god del jevnere når vi legger til verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet. Selv om også par med to kontantinntekter har et betydelig omfang av hjemmeproduksjon og dermed høy utvidet inntekt, vil mange familier med lavere kontantinntekter delvis kompensere dette med større grad av hjemmeproduksjon. Alternativt kunne man ha trukket fra de direkte utgiftene til barnepass som toinntektsfamiliene har (se vedlegg 6).

Siden barnefamilier med høy inntekt benytter seg av det subsidierte barnehage-tilbudet i større grad enn barnefamilier med lavere inntekt, vil man, ved å legge verdien av barnehagesubsidiene til kontantinntekt etter skatt øke inntektsforskjellene mellom barnefamiliene. Blant de som har barn i barnehage, er det de med høyest inntekt som mottar mest i form av barnehagesubsidier, ikke fordi de i gjennomsnitt har flere barn i barnehage enn de med lavere inntekt, men fordi deres barn er lenger tid i barnehagen enn barna til de med lavere inntekt (se vedlegg 3, avsnitt 8).

Når barnehagesubsidiene sees i sammenheng med verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet, eller de kostnader i tid og penger som barnas omsorgs- og tilsynsbehov påfører foreldrene blir ikke bildet fullt så klart. Se nærmere om dette i "[Mottakere av barnehagesubsidier](#)" i avsnitt 5.8.7.

### 5.8.3 Enslige forsørgere og par med barn

Par med barn har høyere kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet enn enslige forsørgere<sup>16</sup>. Dette gjelder uansett om vi forutsetter små eller store stordriftsfordeler. Enten vi velger  $\theta = 0,2$ ,  $0,5$  eller  $0,8$ , så er gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet høyere for par med barn enn for enslige forsørgere. Tabell 5.8.3 viser at selv om det relative forholdet mellom enslige forsørgere og par med barn ikke er upåvirket av antakelser om stordriftsfordeler, er hovedtrekkene i tabellen de samme enten en benytter  $\theta=0,2$  eller  $\theta=0,8$ . Når vi i fortsettelsen skal vi vurdere sammenhengen mellom inntekt og ulike kjennetegn ved husholdningene, gjøres dette med utgangspunkt i  $\theta=0,5$ .

Tabell 5.8.3: . Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for par med med barn og enslige forsørgere ved to ulike valg av ekvivalensskala. 1996. Kroner

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,8$	
	Par med barn	Enslige forsørgere	Par med barn	Enslige forsørgere
1	131741	92892	59221	60104
2	185210	112332	81247	68561
3	207077	124269	92553	76670
4	225173	138518	100689	84790
5	243068	154099	108344	93222
6	260848	176034	116955	102850
7	279578	200524	127927	114167
8	306932	225300	138622	125316
9	343549	265881	154126	138503
10	513835	354445	234865	175470
Gjennomsnitt	269701	184429	121455	103965

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Som diskutert i avsnitt har det forholdsvis liten betydning å ta utgangspunkt i beregnet disponibel inntekt snarere enn kontantinntekt etter skatt ved sammenlikning av husholdninger med og uten barn. Dette gjelder også ved sammenlikning av par med barn og enslige forsørgere.

Både blant par med barn og blant enslige forsørgere bidrar verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet til å utjevne forskjellene i økonomiske ressurser innad i gruppen. Vanskeligere er det å si hvordan dette vil påvirke fordelingen mellom gruppene. Trolig vil det være vanskeligere for enslige forsørgere som jobber eller studerer, å ha en like stor hjemmeproduksjon som de som er to om å dele på den daglige omsorgen for barna. Dette peker i retning av at verdien av det ulønnede omsorgsarbeidet vil forsterke inntektsforskjellen mellom par med barn og enslige forsørgere. På den andre siden er det færre enslige forsørgere enn mødre som lever i parforhold som er yrkesaktive. Det trekker i den andre retningen.

16. Enslig forsørger i skattemessig forstand. Den enslige forsørgeren kan leve i et ekteskapsliknende samboerforhold til tross for at hun/han blir klassifisert som enslig forsørger. Dette gjelder likevel forholdsvis få enslige forsørgere i utvalget.

Derimot er barnehagedekningen langt bedre blant barn av enslige forsørgere enn blant barn som bor sammen med to foreldre (se "*Hvem bruker ulike typer barne-tilsyn?*" i avsnitt 9.6). Det er derfor grunn til å regne med at barnehagesubsidiene virker utjevnende mellom enslige forsørgere og par med barn.

#### 5.8.4 Inntekt og tilknytning til yrkeslivet

Nivået på inntektene som observeres er naturligvis særlig bestemt av tilknytningen til arbeidslivet. I Tabell 5.8.4 viser vi hvordan inntektene er fordelt blant barnefamilier med henholdsvis ingen eller én yrkestilknyttede og to eller flere yrkestilknyttede. Vi benytter begrepet yrkestilnyttet i stedet for begrepet yrkesaktiv, blant annet for å kunne inkludere personer som er arbeidsledige deler av året. Definisjonen av yrkestilnyttet er den samme som nyttes i Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser. En person er yrkestilnyttet dersom yrkesinntekten, det vil si summen av næringsinntekt og lønnsinntekt, overstiger minstepensjonen i folketrygden. I gruppen ikke-yrkestilknyttede vil en blant annet finne pensjonister, studenter og vernepliktige. Pr. 1/1 1996 er minstepensjonen for enslige 63 376 kroner.

Tabell 5.8.4 viser at husholdninger med to eller flere yrkestilknyttede har klart høyere kontantinntekt etter skatt enn husholdninger med ingen eller bare én yrkestilnyttet.

Tabell 5.8.4: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for barnefamilier med 0-1 yrkestilknyttede og husholdninger med 2 eller flere yrkestilknyttede.  $\theta=0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Husholdninger med 0-1 yrkestilknyttede	Husholdninger med 2 eller flere yrkestilknyttede
1	64368	127566
2	90792	147758
3	103758	157587
4	113442	168184
5	122085	178768
6	131930	190270
7	141547	202810
8	152391	216837
9	173514	239017
10	280116	347424
Gjennomsnitt	137394	197622

- 1) En person er yrkestilnyttet dersom yrkesinntekten, det vil si summen av næringsinntekt og lønnsinntekt, overstiger minstepensjonen i folketrygden.

Kilde: Skatteberegningsmodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Selv om man bytter ut yrkestilnyttet med *yrkesaktiv* i følge Arbeidskraftundersøkelsenes definisjon, påvirkes ikke det bilde som blir gitt av inntektsfordelingen mellom husholdninger med få og mange yrkesaktive/yrkestilknyttede (se vedlegg 3 til innstillingen).

Men her må vi ikke glemme at det i husholdninger der mor er hjemme og passer barna produseres verdier som i prinsippet burde legges til husholdningens kontant-

inntekt. I vedlegg 6 drøftes sammenhengen mellom kontantinntekt og beregnet verdi av husholdsarbeidet for familier der (1) begge er heltids yrkesaktive, (2) far heltids og mor deltids yrkesaktiv og (3) far heltids yrkesaktiv og mor hjemmeværende. Kontantinntekt etter skatt for familiene er høyere jo høyere konas yrkesaktivitet er, mens det å legge til verdien av ulønnet husholdsarbeid medfører at utvidet inntekt blir nesten lik uansett sammensetting av foreldrenes yrkesaktivitet. Beregningene viser at par der bare én er yrkesaktiv kompenserer lavere kontantinntekt med hjemmeproduserte tjenester som barnepass.

Verdien av subsidierte barnehageplasser virker trolig i motsatt retning. Når mor er heltids yrkesaktiv og bidrar til at husholdningens kontantinntekt er høy, er det også mest sannsynlig at barnet er i barnehage og at husholdningen nyter godt av barnehagesubsidiene.

### 5.8.5 Barns alder og antall barn

I tabell 5.8.5 vises det hvordan inntektene er fordelt når vi grupperer husholdningene etter yngste barns alder. Vi ser at det er husholdningene med de eldste barna som har de høyeste inntektene.

Tabell 5.8.5: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger med yngste barn 0-6 år og yngste barn 7-17 år.  $\theta=0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Yngste barn 0-6 år	Yngste barn 7-17 år
1	78018	89134
2	110266	123123
3	125150	141507
4	139385	152304
5	150927	164019
6	164384	175986
7	179109	189990
8	195688	208211
9	216760	231875
10	288181	379367
Gjennomsnitt	164787	185552

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

At barnepass utgjør en stor andel av verdiskapingen i husholdningen, kommer tydelig fram ved å sammenlikne nivået på utvidet inntekt for familietyperne par med små barn (0-6 år) og par med store barn (7-17 år) (se figur 5.8.3 og 5.8.4). I familier der mor er hjemmeværende, er forskjellen i verdien av husholdsarbeidet 50 000 kroner når en sammenlikner par med små barn og par med store barn. Mesteparten av denne forskjellen kan trolig tilskrives forskjellen i barneomsorg.

Småbarnsfamiliene med to heltidsinntekter er «vinnerne» når det gjelder utvidet inntekt. Men det høye nivået på utvidet inntekt for foreldre med to fulle jobber og små barn hjemme illustrerer også dilemmaet ved å bruke utvidet inntekt som mål på velferd eller levestandard. Lange arbeidsdager både hjemme og ute og dermed høy utvidet inntekt har sin motpost i knapp fritid og et mer omfattende «tidspuslespill» for å få hverdagen til å gå i hop.

Verdien av barnehagesubsidiene vil også bidra til å utjevne forskjellene mellom husholdninger med små og husholdninger med større barn. Derimot vil de bidra til at fordelingen av økonomiske ressurser innen gruppen av småbarnsfamilier blir mer ulik.

For ytterligere å illustrere forskjellene i inntektene mellom husholdninger med barn i ulike aldre, viser tabell 5.8.6 fordelingen av inntekt blant husholdninger med ett eller flere barn i alderen 0-2 år og husholdninger med ett eller flere barn i alderen 16-17 år. Vi ser at inntektsfordelingen for husholdninger med barn i alderen 0-2 år er svært lik fordelingen av inntekt for husholdninger med yngste barn 0-6 år i tabell 5.8.5. Likeledes er inntektene til husholdninger med barn 16-17 år fordelt på samme måte som inntektene til husholdningene med yngste barn i alderen 7-17 år, selv om inntektene gjennomgående er noe høyere i førstnevnte gruppe. Særlig gjelder dette desil 10. Tabell 5.8.6 viser også at spredningen i inntektene er større blant husholdninger med barn 16-17 år sammenliknet med inntektsspredningen blant husholdninger med barn 0-2 år.

Tabell 5.8.6: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger med ett eller flere barn 0-2 år og med ett eller flere barn 16-17 år.  $\theta = 0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig ekvivalent	Gjennomsnittlig ekvivalent
	inntekt, husholdninger med barn 0-2 år	inntekt, husholdninger med barn 16-17 år
1	79910	95898
2	108571	126792
3	126225	142298
4	141247	152945
5	155066	166100
6	169015	178394
7	182567	192993
8	198438	209662
9	219816	231732
10	285672	442050
Gjennomsnitt	166653	193886

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

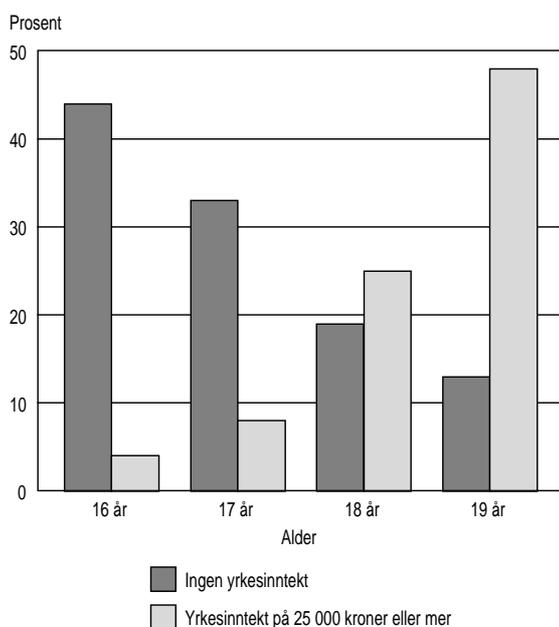
På samme måten som verdien av ulønnet arbeid i hjemmet og subsidierte barnehageplasser får konsekvenser for fordelingen av økonomiske ressurser mellom husholdninger med barn 0-6 år og 7-19 år, og innen de to samme gruppene, får disse tilleggene til kontantinntekten konsekvenser for fordelingen mellom og innen de to gruppene i tabell 5.8.6. Omfanget av, og dermed også verdien av, det ubetalte arbeidet i barnefamilie henger i stor grad sammen med tid brukt på barna, og barna krever mer tid til tilsyn og omsorg jo mindre de er. De yngste barna i tabell 5.8.6 er yngre enn de yngste barna i tabell 5.8.5, og de eldste barna i tabell 5.8.6 er eldre enn de eldste barna i tabell 5.8.5. Den utjevne effekten av verdien av det ulønnede arbeidet vil dermed trolig være enda større enn mellom husholdningene med førskolebarn og skolebarn i tabell 5.8.5.

Verdien av barnehagesubsidiene betyr trolig mindre for fordelingen mellom gruppen av barnefamilier med barn 0-2 år og de med barn i 16- og 17-årsalderen,

enn den gjør for fordelingen mellom skolebarnsfamiliene og førskolefamiliene i tabell 5.8.5. Barnehagedekningen er lavere for barn under tre år enn for barn tre år og over. Spesielt lav er den for barn under ett år. Bare to til tre prosent av disse barna har plass i barnehage. Men siden andelen som har heldagsplasser er høyere blant de yngste barnehagebarna enn blant de i alderen tre til seks år (se "*Barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen*" i avsnitt 9.2), kan virkningen av barnehagesubsidiene på den interne fordelingen bli større i denne gruppen enn i gruppen av alle barnefamilier med førskolebarn.

Når minst ett av de hjemmeboende barna i husholdningen er fylt 16 år, vil foreldrene i mange tilfelle være ferdig med den besværlige etableringsfasen med lave inntekter og høy gjeld relativt til inntekten. Av vedlegg 3, avsnitt 6 går det fram at gjeldsrentene i gjennomsnitt er noe høyere blant barnefamilier med barn 0-2 år enn blant barnefamilier med barn i 16- og 17-årsalderen, 21 600 og 18 400 kroner i gjennomsnitt. Ved å trekke fra gjeldsrentene og legge til verdien av å eie egen bolig, blir inntektsforskjellen mellom de to gruppene noe, men ikke svært mye, større. Gjennomsnittlig beregnet disponibel inntekt (fratrasket gjeldsrenter og tillagt beregnet avkastning av egen bolig) pr. forbruksenhet er 8 000 kroner lavere enn gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for barnefamiliene til de yngste barna, henholdsvis 158 800 kroner og 166 700 kroner. For barnefamilier med hjemmeboende 16- og 17-åringer spiller det ingen rolle om vi ser på kontantinntekt etter skatt eller beregnet disponibel inntekt. I begge tilfeller ligger gjennomsnittet rundt 193 000-194 000 kroner (se vedlegg 3, avsnitt 6).

I husholdninger med ungdommer i slutten av tenårene, vil tenåringene i mange tilfelle bidra til husholdningens samlede inntekt.



Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.8.2 Andel uten yrkesinntekt og andel med minst 25 000 kroner i yrkesinntekt blant 16-, 17-, 18- og 19-åringer. 1994. Prosent

Figur 5.8.2 viser inntektsfordelingen blant *alle* personer i alderen 16 – 19 år, også de som er flyttet fra foreldrehjemmet for å gå på skole eller arbeide. Vi ser at det er en betydelig andel som ikke tjener egne penger, spesielt blant 16- og 17-åringene, henholdsvis 44 og 33 prosent. I de samme to aldersgruppene er det relativt få som har yrkesinntekt av noen betydning. Bare fire prosent av 16-åringene og åtte prosent av 17-åringene hadde yrkesinntekt på 25 000 kroner eller mer. Blant 18-åringene hadde hver fjerde (25 prosent) og blant 19-åringene hver andre (48 prosent) så høy yrkesinntekt.

Selv blant de eldste tenåringene var det relativt få som hadde yrkesinntekter opp mot det nivå man kan forvente at heltids yrkesaktive har. Bare ni prosent av 19-åringene og to prosent av 18-åringene hadde tjente så mye som 100 000 kroner på eget arbeid (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå).

Vi skal også vise hvordan kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet varierer med antall barn i husholdningen. Tabell 5.8.7 viser at inntekten pr. forbruksenhet i gjennomsnitt er noe lavere jo flere barn det er i husholdningen, selv om særlig situasjonen for husholdninger med ett barn og husholdninger med to barn er relativt lik.

Tabell 5.8.7: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Husholdninger med ett barn	Husholdninger med to barn	Husholdninger med tre eller flere barn
1	81914	81274	86636
2	114186	121914	111771
3	135007	139952	120333
4	151227	150124	132372
5	166242	162085	142899
6	181735	173591	153119
7	196914	188209	163200
8	214406	202799	175266
9	239757	224276	195701
10	367941	334477	257563
Gjennomsnitt	184933	177870	153886

Når man grupperer husholdningene etter antall barn i husholdningen, vil valg av ekvivalensskala få betydning for inntektsfordelingen mellom gruppene. Dersom vi velger å legge stor vekt på stordriftsfordelene ved å bo i samme husholdning ( $\theta = 0,2$ ), vil inntektsforskjellene mellom de tre gruppene bli mindre. Husholdninger med ett barn og husholdninger med to barn vil i gjennomsnitt ende opp med praktisk talt samme inntektsnivå. Husholdninger med tre eller flere barn vil fortsatt ha det laveste inntektsnivået. Dersom vi velger å legge liten vekt på stordriftsfordelene ( $\theta = 0,8$ ), vil inntektsforskjellene mellom de tre gruppene bli større enn i tabell 5.8.7 (se vedlegg 3).

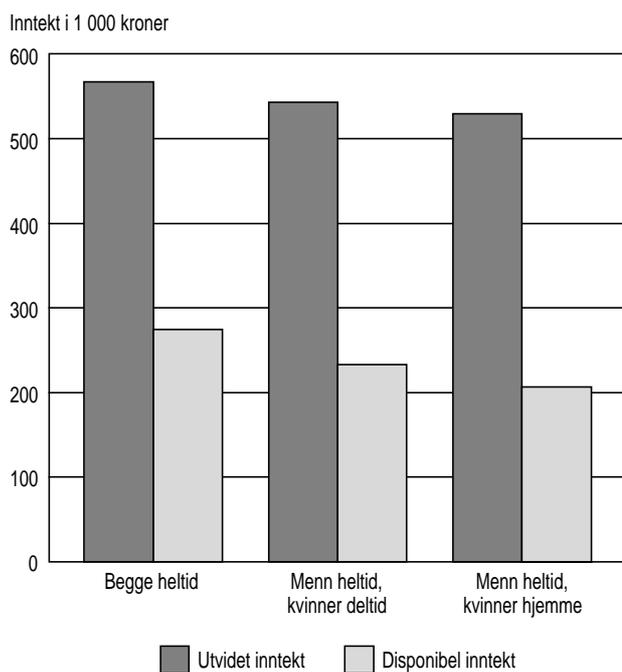
### 5.8.6 Betydningen av ulønnet arbeid i hjemmet

Økonomisk sett representerer foreldres omsorgsarbeid en verdiskaping som foregår ulønnet i husholdningene. Denne verdiskapingen, sammen med annen ulønnet vare- og tjenesteproduksjon som innkjøp, matlaging, rengjøring m.v. gir et bidrag til hus-

holdningens forbruksmuligheter ut over det skom kan kjøpes for kontantinntekter. Vurderingen av forbruksmuligheter og velferd avhenger derfor av hvordan foreldrene fordeler sin totale tid mellom inntektsgivende og ulønnet arbeid.

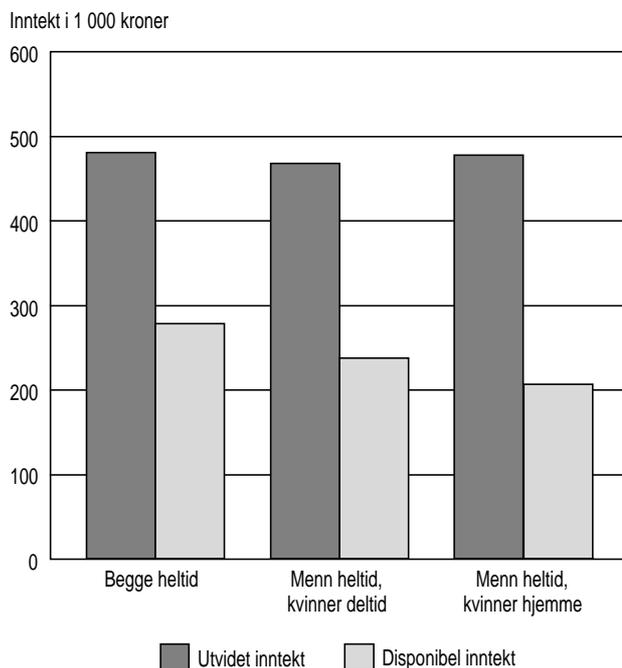
Tidsnyttingsundersøkelsene er den beste datakilden om det ulønnede arbeidet i husholdningene (se boks 3.4). I praksis måles verdien av det ulønnede husholdsarbeidet gjennom verdsetting av arbeidsinnsatsen. En innfallsvinkel til dette er å tallfeste det ulønnede arbeidet etter hva det hadde kostet å kjøpe tilsvarende tjenester til erstatning for eget husholdsarbeid. Dette kan gjøres ved å bruke en lønnsats for betalt husholdsarbeid utført i hjemmet, for eksempel husmorvikarlønn.

Utvidet inntekt defineres vanligvis som summen av husholdningens disponible inntekt (her: kontantinntekt etter skatt) og beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid (se boks 5.2). Utvidet inntekt gir et bilde av husholdningens totale forbruksmuligheter, ikke bare hva som kan kjøpes for pengeinntekten, men også hva som produseres i husholdningen (se vedlegg 6 og 9 til innstillingen). I dette og i senere kapitler skal vi vise hvilke konsekvenser det får for fordelingen mellom barnefamilier og andre familier og mellom barnefamiliene innbyrdes når man benytter utvidet inntekt i fordelingsanalysene i stedet for pengeinntekten alene.



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.8.3 Gjennomsnittlig disponibel inntekt og utvidet inntekt for ektepar, par med små barn. 1990. Kroner



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upublisererte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.8.4 Gjennomsnittlig disponibel inntekt og utvidet inntekt for ektepar, par med store barn. 1990. Kroner

Figur 5.8.3 og figur 5.8.4 viser utvidet inntekt og disponibel inntekt for husholdninger med små barn og store barn, avhengig av foreldrenes yrkesaktivitet. Mens det er klare forskjeller i kontantinntekt etter skatt mellom de ulike husholdningstypene, avhengig av foreldrenes yrkesaktivitet, er utvidet inntekt svært jevnt fordelt. Nivået på utvidet inntekt er imidlertid noe høyere for husholdninger med små barn, siden denne gruppen bruker atskillig mer tid på omsorgsarbeid.

For alle husholdningstyper er utvidet inntekt jevnere fordelt enn inntekt etter skatt. For familier med små barn er ulikheten (målt ved Gini-koeffisienten) i utvidet inntekt 43 prosent lavere enn ulikheten i inntekt etter skatt. For familier med store barn er denne reduksjonen i ulikhet 37 prosent. Reduksjonen i ulikhet ved å bruke utvidet inntekt i stedet for inntekt etter skatt er langt større enn reduksjonen i ulikhet gjennom skattesystemet. For barnefamilier er ulikheten i inntekt etter skatt 15 prosent lavere enn ulikheten i samlet inntekt før skatt. Husholdsarbeidet har dermed en betydelig utjevneende effekt på inntektsfordelingen (se vedlegg 6 til innstillingen).

I vedlegg 6 drøftes sammenhengen mellom kontantinntekt og beregnet verdi av husholdsarbeidet for familier der (1) begge er heltids yrkesaktive, (2) far heltids og mor deltids yrkesaktiv og (3) far heltids yrkesaktiv og mor hjemmeværende. Kontantinntekt etter skatt for par med barn er høyere jo større moras yrkesaktivitet er, mens det å legge til verdien av ulønnet husholdsarbeid medfører at utvidet inntekt blir nesten lik uansett sammensetting av foreldrenes yrkesaktivitet. Beregningene viser klart at par der bare én er yrkesaktiv kompenserer lavere kontantinntekt med hjemme produserte tjenester som barnepass.

At barnepass utgjør en stor andel av verdiskapingen i husholdningen, kommer tydelig fram ved å sammenlikne nivået på utvidet inntekt for familietyperne par med

små barn (0-6 år) og par med store barn (7-17 år) (se figur 5.8.3 og 5.8.4). I familier der mor er hjemmeværende, er forskjellen i verdien av husholdsarbeidet 50 000 kroner når en sammenlikner par med små barn og par med store barn. Mesteparten av denne forskjellen kan trolig tilskrives forskjellen i barneomsorg.

Småbarnsfamiliene med to heltidsinntekter er «vinnerne» når det gjelder utvidet inntekt. Men det høye nivået på utvidet inntekt for foreldre med to fulle jobber og små barn hjemme illustrerer også dilemmaet ved å bruke utvidet inntekt som mål på velferd eller levestandard. Lange arbeidsdager både hjemme og ute og dermed høy utvidet inntekt har sin motpost i knapp fritid og et mer omfattende «tidspuslespill» for å få hverdagen til å gå i hop.

En mer detaljert drøfting er gitt i vedlegg 6.

### 5.8.7 Mottakere av barnehagesubsidier

De som driver barnehager, mottar driftsstøtte fra staten. Mange barnehager mottar også driftsstøtte fra kommunen. Dette gjelder først og fremst de kommunale barnehagene, men også en del private barnehager mottar kommunal støtte (se "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9). Både den statlige og den kommunale driftsstøtten skulle i prinsippet komme foreldrene til gode ved at foreldrebetalingen dermed kan settes lavere enn den ville ha vært om de måtte betale full pris. Siden det er fri prisfastsettelse og ulik praksis når det gjelder foreldrebetaling, er det vanskelig å si i hvilken grad barnehagesubsidiene fullt ut når fram til foreldrene og barna. Det foregår i mange tilfeller også en kryss-subsidiering internt i barnehagene. Dermed blir det vanskelig å finne ut hvilke av barna som nyter godt av subsidiene og hvilke som ikke gjør det.

I vedlegg 3, avsnitt 8 er det likevel gjort et forsøk på å beregne verdien av de barnehagesubsidiene som de ulike husholdningene med barn i barnehage mottar, og undersøke hvordan disse barnehagesubsidene påvirker inntektsfordelingen mellom barnefamiliene. Det har ikke vært mulig å få en god nok oversikt over de kommunale subsidiene. Man har derfor begrenset seg til å se på fordelingsvirkningene av den statlige driftsstøtten.

Inntekts- og formuesundersøkelsene inneholder ikke opplysninger om hvem som mottar et subsidiert barnehagetilbud. Imidlertid er personene som deltar i Levekårsundersøkelsen 1995, spurt om hvilke typer barnetilsyn de benytter. Levekårsundersøkelsen 1995 har felles utvalg med Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994. Barnehagesubsidiens fordelingsprofil er derfor analysert ved hjelp av opplysninger fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994 med påkoblede opplysninger om bruken av barnepass fra Levekårsundersøkelsen 1995. Dette til forskjell fra de andre inntektsfordelingsanalysene som er gjort for utvalget. Der har man benyttet mikrosimuleringsmodellen LOTTE på et framført materiale for 1996 (se "*Mikrosimuleringsmodellen LOTTE*" i avsnitt 5.6). For en nærmere redegjørelse for metoden som er brukt, se vedlegg 3, avsnitt 8.

Tabell 5.8.8: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet for personer i husholdninger med barn i førskolealder. Husholdninger med og uten barnehageplass. Gjennomsnittlig barnehagesubsidie pr. forbruksenhet for de med barnehageplass.  $\theta = 0,5$ . Kroner

Uten barn i barnehage		Med barn i barnehage	
Kontantinntekt etter skatt	(1) Kontantinntekt etter skatt	Barnehagesubsidier	(1) med tillegg av barnehagesubsidier
162 147	171 905	10 378	182 283

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994 og Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.8.8 viser at forskjellen i kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet mellom barnefamilier med førskolebarn og barnehageplass og de uten barnehageplass i utgangspunktet var ca. 10 000 kroner. Når vi legger den beregnede verdien av barnehagesubsidiene til inntekten til de med plass i barnehage, blir inntektsforskjellen ytterligere 10 000 kroner større. Isolert sett tyder dette på at barnehagesubsidiene bidrar til å øke forskjellen i økonomiske ressurser mellom de som har barn i barnehage og de som ikke har det. Siden dette øker de økonomiske ressursene til hele gruppen av familier med førskolebarn og disse har lavere kontantinntekt enn familier med barn i skolealder, bidrar barnehagesubsidiene også til å redusere noe av den relativt store forskjellen i kontantinntekt etter skatt mellom disse to gruppene (se tabell 5.8.5).

Siden barnefamilier med høy inntekt benytter seg av det subsidierte barnehagetilbudet i større grad enn barnefamilier med lavere inntekt, vil man, ved å legge verdien av barnehagesubsidiene til kontantinntekt etter skatt øke inntektsforskjellene mellom barnefamiliene. Blant de som har barn i barnehage, er det de med høyest inntekt som mottar mest i form av barnehagesubsidier, ikke fordi de i gjennomsnitt har flere barn i barnehage enn de med lavere inntekt, men fordi deres barn er lenger tid i barnehagen enn barna til de med lavere inntekt (se vedlegg 3, avsnitt 8).

Mye tyder på at det er husholdninger der begge er yrkesaktive på heltid, som har barna lenge i barnehagen og dermed mottar barnehagesubsidier av størst verdi. Lang åpningstid i barnehagen gir mora muligheter for heltidsarbeid og dermed bidrar hun til at husholdningen får høyere inntekt. Men for at denne sammenlikningen skulle ha gitt et riktig bilde av de ulike barnefamilienes økonomiske ressurser og dermed av fordelingen av økonomiske ressurser dem i mellom, burde vi i prinsippet ha gjort ett av to: Enten burde vi ha trukket foreldrebetalingen fra inntekten til de som har barn i barnehage eller vi burde ha lagt verdien av det ulønnede arbeidet til kontantinntekten for alle barnefamiliene. I det siste tilfeller ville tillegget ha blitt større for de husholdninger der mora er hjemme og passer barna enn for de husholdninger der mora er heltids yrkesaktiv. Enten vi legger til verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet eller trekker fra foreldrebetalingen for de som har barn i barnehage, vil dette bidra til en jevnere fordeling av økonomiske ressurser i utgangspunktet, det vil si: før man legger til verdien av barnehagesubsidiene. Dermed er det mer usikkert om barnehagesubsidiene faktisk forsterker allerede eksisterende inntektsforskjeller mellom barnefamiliene, slik resultatene som presenteres i vedlegg 3, tyder på, eller om de kanskje heller bidrar til større likhet eller kanskje ikke påvirker inntektsfordelingen i særlig grad.

De kvinnene som er yrkesaktive, men som ikke får plass til barnet i barnehage og derfor må nøye seg med annet betalt barnetilsyn (dagmamma, praktikant o.l.) har

gjærne lavere utdanning, og arbeid som vanligvis er dårligere betalt enn de som har barn i barnehage (se "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9). Disse kan ha like store utgifter til barnetilsyn som de med barn i barnehage, de har like liten tid til hjemme-produksjon, uten at de nyter godt av det subsidierte pedagogiske tilbudet som barnehagene representerer. Barnehagesubsidiene bidrar derfor etter alt å dømme til at forskjellen i økonomiske ressurser mellom husholdninger med yrkesaktive mødre og barn i barnehage og husholdninger med yrkesaktive mødre og andre betalte tilsynsordninger blir større.

Etter hvert som barnehagedekningen blir bedre, og stadig flere får subsidiert barnehageplass, vil barnehagenes eventuelle ulikhetsskapende effekt på fordelingen av økonomiske ressurser barnefamiliene i mellom bli stadig mindre.

### 5.8.8 Fødselspengemottakere

En del permisjons- og overføringsordninger av betydning for barnefamiliene er knyttet til barnets fødsel og første leveår. Det dreier seg blant annet om fødselspenger og om engangsstønad ved fødsel (se "*Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre*" i kapittel 8). Vi skal derfor også se på fordelingen av kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet blant husholdninger der det befinner seg en eller flere null-åringer, det vil si i de husholdninger der det er blitt født et barn i løpet av inntektsåret. I tabell 5.8.9 vises fordelingen av inntekt i denne gruppen som helhet. Legg merke til at det her benyttes et annet inntektsbegrep enn i de foregående tabellene.

Tabell 5.8.9: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt tillagt verdien av engangsstønad ved fødsel. Regnet pr. forbruksenhet i desiler for husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret.  $\theta=0,5$ . 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnitt pr. forbruksenhet
1	89634
2	118798
3	136141
4	152745
5	166969
6	175882
7	190289
8	206488
9	227829
10	310739
Gjennomsnitt	177552

- 1) Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser inneholder ikke opplysninger om engangsstønad ved fødsel (se boks 5.1). Derfor inngår de heller ikke i inntektsbegrepene som nyttes i LOTTE, men må beregnes særskilt.

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

De som har hatt en viss yrkesaktivitet forut for fødselen, har rett på fødselspenger (se "*Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre*" i kapittel 8). De som ikke mottar fødselspenger, får i stedet engangsstønad ved fødsel.

Engangsstønadmottakerne skiller seg fra fødselspengemottakerne ved at de har flere barn og bor i større husholdninger. Det er en høyere andel enslige forsørgere, trygdemottakere, innvandrere og studenter blant dem, og det er en lavere andel med høyere utdanning.

Tabell 5.8.10: Ulike kjennetegn ved husholdningene til kvinner som mottar engangsstønad ved fødsel og kvinner som mottar fødselspenger. 1994. Prosent

	Mottakere av engangsstønad	Fødselspengemottakere
Andel husholdninger med minst fire barn	11	4
Andel husholdninger med minst seks personer	13	4
Andel enslige forsørgere		
Andel av hovedpersonene som		
er trygdemottaker <sup>1</sup>	21	4
er studenter o.l. <sup>2</sup>	17	2
har høyere utdanning	19	40
Andel innvandrerhusholdning <sup>3</sup>	20	7

- 1) Ikke yrkestilknyttede (personer med yrkesinntekt mindre enn folketrygdens minstepensjon til enslig) som mottar langtidsytelser fra folketrygden.
- 2) Andre ikke yrkestilknyttede, det vil si hovedsakelig studenter og skoleelever, men også vernepliktige og andre mindre grupper.
- 3) Minst én i husholdningen er førstegenerasjonsinnvandrer uten norsk bakgrunn eller annengenerasjonsinnvandrer.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå; Rikstrygdeverkets register over utbetaling av engangsstønad.

Når gruppen som mottar engangsstønad ved fødsel, er såvidt ulik gruppen som mottar fødselspenger, får dette også konsekvenser for de to gruppens inntekt og økonomiske situasjon. I tabell 5.8.11 viser vi gjennomsnittsinntekten til husholdninger som har mottatt engangsstønad, sammenliknet med gjennomsnittsinntekten til husholdninger som har mottatt fødselspenger som yrkesaktive. Det må understrekes at tallene er usikre. Tabellen tyder likevel på at inntektene er størst i husholdninger som har mottatt fødselspenger som yrkesaktive.

Tabell 5.8.11: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (OECD-skalaen) i 1994 for husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret. Mottakere av engangsstønad og mottakere av fødselspenger som yrkesaktive. Løpende kroner

	Mottakere av engangsstønad ved fødsel	Mottakere av fødselspenger som yrkesaktive
Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (OECD-skalaen)	80 000	126 000

- 1) Beregnet på grunnlag av Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå. OECD-skalaen forutsetter mindre stordriftsfordeler enn den skalaen som ellers nyttes i dette og senere kapitler (se "*Ulike ekvivalensskalaer gir ulike resultater*" i avsnitt 5.4.4 og "*Valg av ekvivalensskala*" i 5.4.6).

Tabell 5.8.12 viser blant annet at én av fire husholdninger som mottok engangsstønad ved fødsel, hadde en inntekt etter skatt pr. forbruksenhet under 60 000 kroner, tre av fire hadde en inntekt under 90 000 kroner. Halvparten av fødselspengemottakerne tilhørte husholdninger med en inntekt etter skatt pr. forbruksenhet over 120 000 kroner, mens bare 9 prosent av engangsstønadmottakerne var i denne situasjonen. 27 prosent av engangsstønadmottakerne mottok sosialhjelp, 4 prosent av fødselspengemottakerne. Begge grupper fikk mesteparten av husholdningsinntekten i form av yrkesinntekt, men innslaget av overføringer var høyere blant de som mottok engangsstønad (30 prosent) enn blant de som mottok fødselspenger (7 prosent). Husholdningene som mottok engangsstønad hadde i gjennomsnitt høyere kapitalinntekt (23 700 kroner) enn de som mottok fødselspenger (12 200 kroner). En vesentlig del av denne forskjellen skyldtes to husholdninger med kapitalinntekter på henholdsvis 700 000 og 800 000 kroner. Holder vi disse to husholdningene utenfor, blir gjennomsnittlig kapitalinntekt for resten omtrent på linje med gjennomsnittet for husholdningene til fødselspengemottakerne (se note 1 til tabell 5.8.12).

Tabell 5.8.12: Ulike opplysninger om husholdningsøkonomien til kvinner som mottar engangsstønad ved fødsel og kvinner som mottar fødselspenger. 1994. Prosent

	Mottakere av engangsstønad ved fødsel	Mottakere av fødselspenger for yrkesaktive
Husholdningens inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. OECD-skalaen. Andel under		
60 000 kroner	25	5
90 000 kroner	77	15
Andel over		
120 000 kroner	9	50
180 000 kroner	3	9
Andel som mottar sosialhjelp	27	4
Sammensetningen av samlet inntekt		
Yrkesinntekt	61	90
Kapitalinntekt	9 <sup>1</sup>	3
Overføringer	30	7

- 1) To av husholdningene i utvalget har kapitalinntekter på henholdsvis 700 000 og 800 000 kroner. Hvis vi holder disse utenfor, blir gjennomsnittlig kapitalinntekt nesten halvert.

### 5.8.9 Fordeling mellom kvinner og menn

Både når man betrakter husholdningen som enhet, slik vi gjorde i "*Endringer i barnefamiliens økonomi*" i kapittel 4, og når man forutsetter at husholdningens samlede *tilgang til* inntekt (økonomiske ressurser) fordeles etter en gitt nøkkel mellom husholdningsmedlemmene, slik vi gjør i inntektsanalysene i dette og i senere kapitler, dekker vi over at det er viktige forskjeller i kvinners og menns økonomiske situasjon. Arbeidsdelingen i husholdningen er gjerne slik at far bruker mer tid enn mor på inntektsgivende arbeid, mens mor bruker mer tid enn far på pass av barn og annet husholdsarbeid (se "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3). Konsekvensen av en slik

arbeidsdeling er at det er mannen som i de fleste tilfelle framstår som hovedforsørger. Det er han som bidrar mest til husholdningens pengeinntekt.

Dette får konsekvenser for hvilken *inntektssikring* hver av ektefellene har i dag (sykepenger, arbeidsløshetsstrygd m.v.) og i framtiden (uførepensjon, alderspensjon m.v.). Slike rettigheter er i hovedsak knyttet til den enkeltes yrkesaktivitet og yrkesinntekt. Ved en eventuell skilsmisse er det den som har opptjent rettighetene som beholder dem. Men det er heller ikke vanskelig å tenke seg at den som tilfører husholdningen mest pengeinntekt, også får størst innflytelse over hvordan denne inntekten skal anvendes og fordeles i husholdningen. Og siden dette i de fleste tilfeller er mannen, bidrar det til å styrke mannens forhandlingsposisjon i en potensiell fordelingskonflikt mellom ektefellene (se vedlegg 12 til innstillingen).

Det er derfor også av interesse å beskrive den personlige inntektsfordelingen mellom kvinner og menn og innen hver av de to gruppene. Hvordan ser den ut i dag og hvordan påvirkes den av ulike endringer i overføringer, skatteregler og offentlige tjenester til barnefamiliene?

Tabell 5.8.13: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt i desiler for henholdsvis alle kvinner og alle menn over 17 år og for kvinner og menn i husholdninger med barn. 1996. Kroner

Desiler:	Alle personer over 17 år		Alle kvinner og menn i barnefamilier	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
1	11444	19829	24543	85432
2	41980	63382	62306	142848
3	60670	91545	93309	160601
4	74253	115971	110519	173440
5	90490	139031	127022	187732
6	108275	159424	141283	202028
7	127801	177083	155424	217396
8	147227	198334	171911	241113
9	170821	230205	194456	276916
10	233803	387007	251747	497276
Alle	106676	158181	133252	218478

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.8.13 viser at kvinner har lavere inntekt etter skatt enn menn. Dersom vi sammenlikner alle voksne kvinner og alle voksne menn, viser det seg at kvinners gjennomsnittlige kontantinntekt etter skatt tilsvarer omtrent to tredeler av gjennomsnittet for menn. Dersom vi begrenser oss til å sammenlikne kvinner og menn i husholdninger med barn, er forskjellen mellom kvinners og menns kontantinntekt etter skatt noe mindre relativt sett. I gjennomsnitt ligger kvinners inntekt etter skatt på omtrent 60 prosent av menns kontantinntekt etter skatt. I absolutt forstand er forskjellen større, 85 000 kroner, sammenliknet med en differanse på vel 50 000 kroner mellom alle voksne kvinner og alle voksne menn.

## 5.9 NÆRMERE OM ENSLIGE FORSØRGERE

Vi har sett at enslige forsørgere er blant gruppene med lavest inntekt og dårligst materielle levekår (se *"Endringer i barnefamilienes økonomi"* i kapittel 4 og *"Enslige forsørgere og par med barn"* i avsnitt 5.8.3). En rekke familiepolitiske tiltak er derfor sikret inn nettopp mot denne gruppen. Det dreier seg om ulike stønader fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter, utvidet barnetrygd, underholdsbidrag og bidragsforskudd, særskilte skatteregler m.v. (se *"Enslige forsørgere"* i avsnitt 11.1). Men enslige forsørgere er en svært sammensatt gruppe. Forskjellene i inntekt og materielle levekår innen gruppen av enslige forsørgere kan være store. I det følgende skal vi derfor se nærmere på enkelte grupper av enslige forsørgere.

De ordinære utvalgsundersøkelsene som Statistisk sentralbyrå gjennomfører (inntekts- og formuesundersøkelsene, levekårsundersøkelsene og forbruksundersøkelsene), har for små utvalg til at det er mulig å splitte opp gruppen enslige forsørgere i undergrupper og gi sikre tall for disse undergruppene. Registeropplysninger er også usikre for denne gruppen, i hvert fall hvis man ønsker opplysninger om enslige forsørgere i snever forstand, det vil si: de som verken er gift eller samboende og som har ansvaret for egne barn (se *"Hva mener vi med enslige forsørgere?"* i avsnitt 2.2.13 flg. og boks 2.5). Opplysninger om den enkeltes husholdning (i motsetning til familie; se boks 2.5 og 2.6) finner man ikke i de registre som nyttes til statistiske formål i dag.

I 1991 ble det imidlertid gjennomført en kombinert levekårs-, inntekts- og formuesundersøkelse blant enslige forsørgere som mottar utvidet barnetrygd. Gjennom intervjuet ble den enkeltes husholdningstilknytning registrert, slik at det har vært mulig å skille ut de som er samboere. Dahl, Flittig og Lajord (1994) og Flittig og Lajord (1993) har benyttet dette materialet til å beskrive inntektsforhold og materielle levekår blant ulike grupper av enslige forsørgere med barn under 16 år som ikke er samboere. De delte de enslige forsørgerne i tre grupper:

- de som mottar (uavkortet eller avkortet) overgangsstonad fra folketrygden og eventuelt stonad til barnetilsyn i tillegg,
- de som ikke mottar overgangsstonad, men stonad til barnetilsyn, og
- de som verken mottar overgangsstonad eller stonad til barnetilsyn.

Overgangsstonaden gis til enslige forsørgere som helt eller delvis ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for egne barn. Stonaden blir avkortet mot egen arbeidsinntekt. Stonad til barnetilsyn gis til dem som på grunn av arbeid eller utdanning må overlate det daglige tilsyn av barnet til andre. Retten til begge stonadene faller vanligvis bort når det yngste barnet er gått ut av 3. klasse i grunnskolen, det vil si når barnet er rundt ti år (se *"Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov"* i kapittel 11).

I 1994 mottok 46 255 personer overgangsstonad. 20 580 mottok stonad til barnetilsyn i tillegg til overgangsstonaden. 13 637 mottok bare stonad til barnetilsyn (Rikstrygdeverket 1995). Ikke alle disse var enslige forsørgere i den forstand Dahl, Flittig og Lajord definerer enslig forsørger. Det kan være en del samboere blant stonadmottakerne, og disse regnes ikke med i undersøkelsen som Dahl, Flittig og Lajord har gjennomført (se ulike definisjoner av enslig forsørger i *"Familiemønster i endring"* i avsnitt 2.2 og kriteriene for tilståelse av ulike stønader til enslige forsørgere i *"Enslige forsørgere"* i avsnitt 11.1).

I undersøkelsen mottok 43 prosent av alle enslige forsørgere med barn under 16 år overgangsstonad, eventuelt med stonad til barnetilsyn i tillegg. Det dreier seg om personer uten særlig yrkesaktivitet, men en god del var *nokunder utdanning*. Den andre gruppen utgjorde ca. 15 prosent av alle enslige forsørgere med barn under 16 år og var i de fleste tilfeller yrkesaktive, i enkelte tilfelle kanskje også i kombinasjon

med utdanning, selv om enslige forsørgere sjelden kombinerer yrkesaktivitet og utdanning (se "*Mange enslige forsørgere tar utdanning*" i avsnitt 5.9.5). Den siste gruppen utgjorde ca. 42 prosent av alle enslige forsørgere med barn under 16 år. Felles for dem er at barna var eldre enn ti år. Men ellers er det trolig en langt mer sammensatt gruppe enn de to første. I denne gruppen vil vi både finne enslige forsørgere i arbeid og enslige forsørgere under utdanning. Her skal vi nøye oss med å presentere tall som viser situasjonen til de to første gruppene.

### 5.9.1 Hver femte overgangsstonadmottaker er 35 år eller eldre

Hver fjerde (24 prosent) person med overgangsstonad var under 25 år i 1994. Flertallet av disse var ugifte mødre. Hver femte (20 prosent) mottaker av overgangsstonad var 35 år eller eldre. Flertallet i denne aldersgruppen var skilt eller separert (Rikstrygdeverket 1995). Blant de som bare mottok stonad til barnetilsyn, var nesten halvparten (49 prosent) 35 år eller eldre.

Det var en lavere andel menn blant de som mottok overgangsstonad (to prosent), enn blant de de som ikke mottok overgangsstonad, men stonad til barnetilsyn (11 prosent).

Tabell 5.9.1: Mottakere av ulike stonader til enslige forsørgere<sup>1</sup> etter alder og kjønn. 1994. Antall

	Overgangsstonad <sup>2</sup>	Stonad til barnetilsyn <sup>3</sup>
Under 20 år	1228	2
20 – 24 år	9716	157
25 – 29 år	14877	2306
30 – 34 år	11258	4545
35 – 39 år	6056	4106
40 år og over	3100	2521
Alle	46255	13637
Derav menn	827	1457

1) Ugifte, skilte og separerte forsørgere.

2) Uavkortet eller avkortet overgangsstonad fra folketrygden med eventuell stonad til barnetilsyn i tillegg.

3) Ikke kombinert med overgangsstonad.

Kilde: Rikstrygdeverket 1995.

### 5.9.2 Få mottakere av overgangsstonad har høyere utdanning

Blant enslige forsørgere i undersøkelsen til Dahl, Flittig og Lajord som mottok overgangsstonad, var det bare seks prosent som hadde utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Bare to av fem var sysselsatte og av disse igjen var det bare to av fem som arbeidet heltid. Gjennomsnittlig timelønn var lav, bare 69 kroner i timen eller vel 70 prosent av gjennomsnittet for alle ansatte i følge den ordinære levekårsundersøkelsen i 1991.

Tabell 5.9.2: Utdanningsnivå, yrkesaktivitet og timelønn blant enslige forsørgere med overgangsstønad og med stønad til barnetilsyn og blant ektefeller/samboere med barn. 1991. Prosent og kroner

	Enslige forsørgere med overgangsstønad <sup>1</sup>	Enslige forsørgere med stønad til barnetilsyn <sup>2</sup>	Gifte/samboende med yngste barn	
			0-6 år	7-19 år
Andel av enslige forsørgere. Prosent	43	15		
Andel med utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Prosent	6	42	27	22
Andel sysselsatte <sup>3</sup> . Prosent	38	97	85	89
Andel sysselsatte som arbeider heltid <sup>4</sup> . Prosent	41	88	70	74
Gjennomsnittlig beregnet timelønn for ansatte <sup>5</sup> . Kroner	69	92	92	96

- 1) Inklusive de som både har overgangsstønad og stønad til barnetilsyn
- 2) Eksklusive de som både har overgangsstønad og stønad til barnetilsyn
- 3) Personer som vanligvis utfører inntektsgivende arbeid som lønnstakere eller selvstendig næringsdrivende av minst én times varighet pr. uke.
- 4) Samlet vanlig arbeidstid i hoved- og biyrke på 35 timer eller mer i uken.
- 5) Lønnstakere, ikke selvstendig næringsdrivende.

Kilde: Levekårsundersøkelsen for enslige forsørgere 1991, Statistisk sentralbyrå

42 prosent av de enslige forsørgerne med stønad til barnetilsyn hadde utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. Hele 97 prosent av dem var sysselsatt i 1991 og blant de sysselsatte var det 88 prosent som arbeidet heltid. Gjennomsnittlig beregnet timelønn var 92 kroner i timen. Til sammenlikning hadde bare hver fjerde ektefelle/samboer med barn (kvinner og menn) utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Selv om de enslige forsørgerne med stønad til barnetilsyn jevnt over hadde høyere utdanning enn de som levde i parforhold med barn, hadde de ikke høyere lønnsnivå enn disse (se tabell 5.9.2).

### 5.9.3 Enslige forsørgere med overgangsstønad har lav inntekt

Enslige forsørgere med overgangsstønad får mesteparten av sin inntekt i form av overføringer. I 1990 mottok de nesten 100 000 kroner eller nesten fire femdel av sin samlede inntekt i overføringer. Men også enslige forsørgere med bare stønad til barnetilsyn fikk en firedel av inntekten eller nesten 60 000 kroner som overføringer. Målt pr. forbruksenhet var gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for den første gruppen vel 70 000 kroner, for den andre ca. 115 000 kroner, eller omtrent det samme som for par med barn i skolealderen (116 700 kroner). Par med små barn hadde samme år en gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet på vel 100 000 kroner (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå). 55 prosent av de enslige forsørgerne som mottok overgangsstønad, mottok også sosialhjelp. Blant de som mottok stønad til barnetilsyn, men ikke overgangsstønad, var det 12 prosent som fikk sosialhjelp. Blant gifte/samboende par med barn var det sju

prosent av de med småbarn, og fire prosent blant de med skolebarn som mottok sosialhjelp (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå).

Tabell 5.9.3: *Inntektsregnskap, inntekt etter skatt pr. forbruksenhet<sup>1</sup> og andel sosialhjelpsmottakere blant husholdninger. Enslige forsørgere med overgangsstønad<sup>2</sup> og med stønad til barnetilsyn<sup>3</sup>. 1990. Kroner og prosent*

	Enslige forsørgere med overgangsstønad		Enslige forsørgere med stønad til barnetilsyn	
	Kroner	Prosent	Kroner	Prosent
<i>Gjennomsnittlig inntekt pr. husholdning:</i>				
Yrkesinntekt	26200	21	168800	73
+ Kapitalinntekt	1400	1	4200	2
+ Overføringer <sup>4</sup>	96900	78	57200	25
= Inntekt <sup>5</sup>	124500	100	230200	100
- Skatt	4800		33900	
= Inntekt etter skatt				
Gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet	70900		114700	
Andel av husholdningene som mottar sosialhjelp. Prosent		55		12

- 1) Inntektsbegrep og ekvivalensskala som "*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5
- 2) Inklusive de som både har overgangsstønad og stønad til barnetilsyn
- 3) Eksklusive de som både har overgangsstønad og stønad til barnetilsyn
- 4) Inklusive sosialhjelp.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen for enslige forsørgere 1990, Statistisk sentralbyrå

#### 5.9.4 De fleste enslige forsørgerne har arbeid i løpet av enslig forsørgerperioden

Blant de som var enslige forsørgere, i den forstand at de mottok utvidet barnetrygd for enslige forsørgere i 1990, hadde halvparten vært eneforsørgere i tre og et halvt år eller mindre, mens en av fire hadde vært det i ett og et halvt år eller mindre. Samtidig hadde drøyt en av ti vært eneforsørger i mer enn ti år (Kjeldstad og Roalsø, 1995). Det er altså stor spredning i varigheten av eneforsørgerperioden og det er, som vi så i avsnitt , stor forskjell på hvor mye overføringene betyr for deres inntekt og materielle levekår og hvor mye inntekt av eget arbeid betyr.

De enslige forsørgerne som ble intervjuet i forbindelse med Levekårsundersøkelsen for enslige forsørgere i 1991, ble bedt om å gjøre rede for sine gjøremål måned for måned gjennom hele enslig forsørgerperioden. Kjeldstad og Roalsø (1995) har nyttet denne delen av materialet til å undersøke hvordan de enslige forsørgerne forsørger seg ved hjelp av arbeid og trygd gjennom eneforsørgerperioden. De har begrenset seg til å se på enslige forsørgere (inklusive samboere med sær-

kullsbarn) i den delen av eneforsørgerperioden hvor yngste barn var under ti år (jfr. tildelingskriteriene i "*Enslige forsørgere*" i avsnitt 11.1).

En tredel av eneforsørgerne hadde aldri vært avhengig av folketrygdens overgangsstønad i denne perioden (kategori a, b og c i tabell 5.9.4). Tre av ti hadde vært i arbeid og aldri mottatt overgangsstønad (kategori b og c). Av disse hadde flertallet vært i arbeid i hele perioden (kategori c).

Tabell 5.9.4: Individuelle tilpasninger mellom inntektsgivende arbeid og overgangsstønad for enslige forsørgere<sup>1</sup> med barn 10 år eller yngre. Andelen som forsørges ved ulike tilpasninger gjennom enslig forsørgerperioden. Intervjutidspunkt våren 1991. Prosent

Andel av eneforsørgerfasen med overgangsstønad	Andel av eneforsørgerfasen i inntektsgivende arbeid					
	Aldri	Deler av tiden		Hele tiden		
Aldri	(a) 5	(b) 13	(c) 16			
Deler av tiden	(d) 13	(e) 12	(f) 6			
Hele tiden	(g) 10	(h) 16	(i) 8			

- 1) Personer som mottar utvidet barnetrygd og som har barn under 11 år, inklusive samboere med særkullsbarn

Kilde: Levekårsundersøkelsen for enslige forsørgere 1991, Statistisk sentralbyrå

Av de som hadde vært i arbeid hele perioden (kategori c, f og i) hadde noe under halvparten samtidig mottatt overgangsstønad, og de fleste av dem hadde kombinert arbeid og trygd hele perioden (kategori i). Disse er nok for en stor del kvinner som har valgt å arbeide deltid mens barna er små. De utgjorde drøye firedelen av de stabilt utearbeidende. Av alle enslige forsørgere med yngste barn 10 år eller yngre utgjorde de knapt én av ti.

Drøye firedelen hadde aldri hatt inntektsgivende arbeid i fasen som eneforsørger med barn under 11 år (kategori a, d og g). Et mindretall av disse hadde heller ikke mottatt overgangsstønad. Disse ble antakelig forsørget ved andre trygdeytelser; noen også av eventuell samboer. Dette er vel grunnen til at langt fra alle som hadde vært uten inntektsgivende arbeid gjennom hele perioden som eneforsørger med barn under 11 år, samtidig mottok overgangsstønad hele denne perioden (kategori g).

Stabilt selvforsørgede (kategori c) utgjorde flere (16 prosent) enn stabilt trygdeavhengige (kategori g) (10 prosent). For de fleste eneforsørgerne (seks av ti) vekslet betydningen av ulike inntektskilder i løpet av årene barna er små, mens fire av ti hadde et stabilt forsørgelsesmønster i hele eneforsørgerfasen.

Kjeldstads og Roalsøs analyse tyder på at det ikke finnes *én* eller et fåtall «typiske» forsørgelseskarrierer i eneforsørgerfasen. Det ser tvert i mot ut til å være mange og ulike karrieremønster, og at en stor del av de enslige forsørgerne endrer tilpasning en eller flere ganger i løpet av denne livsfasen.

### 5.9.5 Mange enslige forsørgere tar utdanning

Det lave utdanningsnivået blant enslige forsørgere med overgangsstønad (se tabell 5.9.2) har trolig sammenheng med den høye andelen unge i denne gruppen (se tabell 5.9.1). Hele 24 prosent av de som i 1991 var enslige forsørgere med overgangsstønad, var imidlertid i gang med en utdanning ut over grunnskolen. Tilsvarende var

bare sju prosent av de som bare mottok stønad til barnetilsyn og fire prosent av foreldre i parforhold med små barn i gang med en utdanning (Flittig og Lajord 1993). For mange enslige forsørgere fungerer altså overgangsstonaden som en støtte til utdanning.

Det er imidlertid langt flere enslige forsørgere som tar en eller annen form for utdanning i løpet av eneforsørgerperioden. Kjeldstad (1996) fant at fire av ti (39 prosent) av de som var enslige forsørgerne (inklusive samboere med særkullsbarn) i 1991, hadde tatt en eller annen form for utdanning i løpet av den perioden de var enslige forsørgere med barn under 11 år. Av alle enslige forsørgere med høyere utdanning i 1990, hadde 37 prosent oppnådd dette utdanningsnivået i løpet av eneforsørgerperioden.

Det er først og fremst de enslige mødrene som tar utdanning. 42 prosent av mødrene og 12 prosent av fedrene som var enslige forsørgere (inklusive samboere med særkullsbarn) i 1991, tok utdanning i løpet av den delen av eneforsørgerperioden hvor de hadde barn under 11 år. Dette har blant annet sammenheng med at enslige mødre gjennomgående er yngre enn enslige fedre. Det er naturlig nok de som er yngst når de blir enslige forsørgere, som først og fremst tar utdanning i løpet av denne livsfasen. Blant de i utvalget som ble enslige forsørgere relativt tidlig i livet (før fylte 25 år), tok over halvparten en eller annen form for utdanning i løpet av eneforsørgerfasen. Drøye en av fem av de som ble enslige forsørgere noe senere i livet (etter fylte 35 år), tok noen form for utdanning i enslig forsørgerperioden (Kjeldstad 1996).

Det store flertallet av de som var under utdanning da de ble enslige forsørgere, fortsatte med skolegang i eneforsørgerfasen. Blant de som var yrkesaktive på deltid eller heltid og blant de som var hjemmeværende før de ble enslige forsørgere, tok om lag en tredel en eller annen form for utdanning som enslig forsørger. Det var relativt få enslige forsørgere som kombinerte yrke og utdanning. Men for mange førte utdanningen til yrkesdeltaking i relativt kvalifiserte yrker, ofte på heltid, etter at utdanningen var avsluttet (Kjeldstad 1996).

### 5.9.6 Eneforsørgere, barneomsorg og tidspress

I utgangspunktet er det den enslige forsørgeren (vanligvis mora) som har ansvaret for barnets forsørgelse og omsorg. De fleste barn av enslige mødre har imidlertid også en biologisk far med bidragsplikt og samværsrett. I noen tilfelle deler foreldrene omsorgen for barnet likt ved at barnet bor vekselvis hos faren og mora. Samværsrett og delt omsorg til tross, de fleste enslige forsørgere har hovedansvaret eller eneansvaret for omsorgen for barnet og skal gjøre den jobben som foreldre i parforhold kan dele seg i mellom. For de som kombinerer eneforsørgerrollen med arbeid eller utdanning bidrar nok dette i mange tilfeller til å skape et hardere tidspress enn andre foreldre opplever.

Levekårsundersøkelsene tyder på at yrkesaktive enslige mødre har lengre gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke enn både småbarnsmødre og skolebarnsmødre som er samboere eller gifte. Videre kan det se ut til at gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid økte mer for enslige mødre enn for andre mødre fra 1991 til 1995 (se tabell 3.2.5). I samme periode økte trolig andelen av de ansatte enslige mødrene som *ønsket* kortere arbeidstid, fra 6 til 25 prosent i følge levekårsundersøkelsene. Ønsker om lengre arbeidstid ble noe mindre vanlig. Andelen enslige mødre som var sysselsatt, økte også, fra 55 til 64 prosent i følge levekårsundersøkelsene. Blant gifte/samboende småbarnsmødre var andelen sysselsatte 74 prosent både i 1991 og 1995 (Kitterød og Roalsø 1996).

Giftede og samboende småbarnsmødres økte arbeidstid må sees i sammenheng med at deres ektemenn og samboere har redusert sin. I gjennomsnitt hadde giftede/samboende småbarnsmødre og -fedre omtrent samme samlede ukentlige arbeidstid i 1995 som i 1991 (ca 73 timer). I samme periode økte enslige mødre sin ukentlige arbeidstid i gjennomsnitt med nesten fire timer (se tabell 3.2.5). I tillegg økte, som vi har sett, andelen sysselsatte blant enslige mødre, mens den for giftede/samboende småbarnsmødre lå på samme nivå i 1995 som i 1991.

Enslige mødre som er yrkesaktive, har altså mindre tid til disposisjon for sine barn enn giftede/samboende småbarnsmødre har. Dessuten har de vanligvis ikke samme mulighet til å få avlastning av barnets far som andre mødre har. Mens yrkesaktive enslige mødres arbeidstid har økt, har samboere og ektefeller med små barn omfordelt det betalte arbeidet mellom seg, uten at ektefellenes eller samboernes samlede arbeidstid har økt.

Det er en noe høyere andel blant enslige mødre enn blant giftede/samboende småbarnsmødre som ikke er sysselsatt, henholdsvis 36 og 26 prosent. Mange av de enslige mødrene som ikke er i arbeid, er imidlertid under utdanning (se "*Mange enslige forsørgere tar utdanning*" i avsnitt 5.9.5). Dermed er det heller ingen dekning for å hevde at det er en større andel blant enslige mødre enn blant giftede/samboende småbarnsmødre som er i en slik livssituasjon at de kan være hjemme med barna. Til tross for at man ikke kan gi tall for hvor mye tid enslige forsørgere (herunder enslige mødre) bruker til ubetalt arbeid i hjemmet, slik man kan for alle småbarnsmødre (se "*Endringer i tidsbruk*" i avsnitt 3.3), er det all grunn til å regne med at enslige forsørgere i enda større grad enn småbarnsfamilier flest opplever at tida ikke strekker til. Og, det kan se ut til at mens giftede/samboende mødre med små barn har opplevd en viss lettelse i tidspresset i løpet av første halvdel av 1990-tallet, har enslige mødre opplevd en forverring.

## **5.10 ANDRE BARNEFAMILIER MED SPESIELLE PROBLEMER OG EGNE STØTTEORDNINGER**

### **5.10.1 Husholdninger med funksjonshemmede barn**

Husholdninger med funksjonshemmede barn er en annen undergruppe av barnefamilier med spesielle problemer og egne støtteordninger. Det å ha omsorg for et funksjonshemmet barn kan kreve at i hvert fall en av foreldrene reduserer sin yrkesaktivitet og dermed sin yrkesinntekt sammenliknet med andre foreldre. Samtidig kan sykdommen eller funksjonshemmingen påføre husholdningen ekstrautgifter som andre barnefamilier ikke har. Funksjonshemmede barn som enten har lærevan-sker eller som av andre grunner ikke kan benytte de ordinære pedagogiske tilbud for barn i skole eller barnehage, har behov for særskilte opplegg. En rekke særskilte tjenester og ytelser fra det offentlige er derfor rettet inn mot denne gruppen (se "*Tjenester og ytelser til funksjonshemmede*" i avsnitt 11.3).

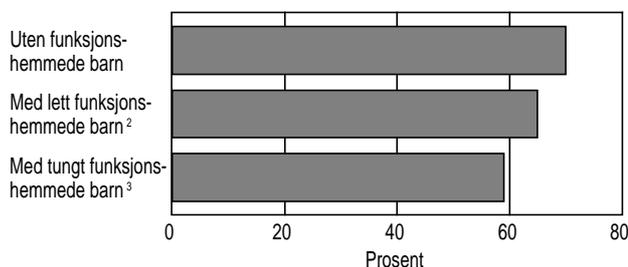
Denne gruppen av barnefamilier er om mulig enda vanskeligere å kartlegge gjennom Statistisk sentralbyrås ordinære utvalgsundersøkelser (levetår-, forbruks-, inntekts- og formuesundersøkelsene) enn enslige forsørgere. Det er relativt sett en liten gruppe og den er vanskelig å avgrense. Dermed blir det vanskelig å beskrive denne gruppens inntektsforhold og materielle levekår ved hjelp av den vanlige statistikken. Det må spesialanalyser til.

En slik spesialanalyse ble gjennomført ved INAS i perioden 1989-1991. Resultatene er presentert i Lorentzen og Kjeldstad (1990) og Lorentzen (1992). Ca. 1 800 familier med et funksjonshemmet barn ble sammenliknet med ca. 5 000 familier, der ingen av barna var funksjonshemmet. Barn som mottok forhøyet hjelpestønad

ble klassifisert som «barn med tung funksjonshemming». Et tungt funksjonshemmet barn kan for eksempel lide av cerebral parese eller Downs syndrom. Barn som mottok grunnstønad og/eller ordinær hjelpestønad, ble klassifisert som «barn med lett funksjonshemming». Et lett funksjonshemmet barn kan for eksempel være tung-hørt eller ha diabetes. Barna var født i perioden 1972-1988.

Bare anslagsvis 17 500 eller tre prosent av alle familier med barn under 16 år hadde et barn med funksjonshemming, etter denne definisjonen, på undersøkelses-tidspunktet (1988). Det må understrekes at denne måten å definere funksjonshemming på, kan føre til at en del funksjonshemmede barn ikke blir regnet med. Det vil alltid være en del foreldre som ikke kjenner til de rettigheter de har eller som kvier seg for å søke. En del foreldre venter med å søke til barnet blir større, selv om sykdommen/skaden har vært synlig helt fra fødselen av. På den annen side kan man heller ikke se bort fra at en del barn som vanligvis ikke vil bli oppfattet som funksjonshemmet, her blir regnet som funksjonshemmet fordi de har ekstrautgifter i forbindelse med en kronisk lidelse som likevel ikke er så alvorlig at den hemmer barnet i dets livsførsel.

Undersøkelsen viste at yrkesaktiviteten var høyere blant mødre uten funksjonshemmede barn (70 prosent) enn blant mødre med lett funksjonshemmede barn (65 prosent), lavest blant de som hadde et barn med tung funksjonshemming (59 prosent).



<sup>1</sup> Personer som har yrkesinntekt over folketrygdens grunnbeløp (G) blir her regnet som yrkesaktive

<sup>2</sup> Mottakere av grunnstønad og/eller vanlig hjelpestønad

<sup>3</sup> Mottakere av forhøyet hjelpestønad

Kilde: Lorentzen 1992

Figur 5.10.1 Mødres yrkesaktivitet<sup>1</sup> i familier med og uten funksjonshemmede barn. 1988. Prosent

Forskjellen i yrkesaktivitet er større jo eldre barna er. Blant mødre til barn under tre år i 1988, var 59 prosent av dem med funksjonshemmede barn yrkesaktive, 61 prosent blant dem med barn uten funksjonshemming, det vil si en differanse på to prosentprosent. I gruppen 3-6 år var differansen fem prosentpoeng og i gruppen 7-10 år var den sju prosentpoeng. Det er først når yngste barn har passert ti år at forskjellen i yrkesaktivitet mellom mødre med og uten funksjonshemmede barn blir merkbar. I denne gruppen var prosentdifferensen 14 prosent. Selv om det også er slik blant mødre med funksjonshemmede barn, at yrkesaktiviteten øker med yngste barns alder, tyder tallene i tabell 5.10.1 på at det er først når barnet har passert ti år at omsorgen for barnet begrenser moras yrkesaktivitet.

Tabell 5.10.1: Mødres yrkesaktivitet<sup>1</sup> i grupper etter yngste barns alder<sup>2</sup>. Familier med og uten funksjonshemmede barn. 1988. Prosent

	Yngste barns alder			
	0-2 år	3-6 år	7-10 år	11-16 år
Mødre med funksjonshemmede barn	59	57	67	69
Mødre med barn som ikke er funksjonshemmet	61	62	74	83

1) Se note 1 til figur 5.10.1.

2) Det funksjonshemmede barnet er i alle tilfelle det yngste barnet i familien. Familier som har et funksjonshemmet som ikke er det yngste, er utelatt.

Kilde: Lorentzen 1992.

En regresjonsanalyse, der det blir tatt hensyn til grad av funksjonshemming, ved siden av yngste barns alder, antall barn og mors alder, tyder også på at graden av funksjonshemming har betydning for om mødrene er yrkesaktive eller ikke (Lorentzen 1992). Ved å sammenlikne endringene i yrkesaktivitet til mødre i ulike fødselskull eller kohorter over tid fant Lorentzen dessuten at yrkesaktiviteten har økt blant mødre med funksjonshemmede barn, slik den har gjort for andre mødre (se "*Yrkesaktivitet og arbeidstid*" i avsnitt 3.2). Men den har økt mindre for de som har barn med tung funksjonshemming enn blant de som har barn med lett funksjonshemming.

Selv om det er relativt små forskjeller i yrkesaktivitet mellom mødre med og uten funksjonshemmede barn, kan det likevel være store forskjeller i hvor mye tid hver av gruppene bruker til inntektsgivende arbeid. Det kan være at mødre til funksjonshemmede barn oftere arbeider deltid enn mødre til barn som ikke er funksjonshemmet. Lorentzen har ikke opplysninger om arbeidstid. Derimot har hun opplysninger om hvor stor yrkesinntekt hver av gruppene har.

Tabell 5.10.2 viser at mødre til funksjonshemmede barn har lavere yrkesinntekt enn mødre med barn som ikke er yrkesaktive, men når vi holder de ikke-yrkesaktive utenfor og sammenlikner yrkesinntekten til de som er yrkesaktive, ser vi at det så og si ikke er noen forskjell i gjennomsnittlig yrkesinntekt for mødre med funksjonshemmede barn og mødre med barn som ikke er funksjonshemmete. Dette kan tyde på at yrkesaktive mødre med funksjonshemmede barn ikke arbeider lengre dager enn yrkesaktive mødre med barn som ikke er funksjonshemmet. Hvis det da ikke er slik at yrkesaktive mødre med funksjonshemmede barn har et høyere inntektsnivå (høyere lønn pr. tidsenhet) enn yrkesaktive mødre med barn som ikke er funksjonshemmet.

Tabell 5.10.2: Gjennomsnittlig yrkesinntekt<sup>1</sup> for mødre med funksjonshemmede barn og mødre med barn som ikke er funksjonshemmet. Alle (yrkesaktive<sup>2</sup> og ikke-yrkesaktive) mødre og yrkesaktive mødre. 1988. Kroner

	Alle mødre	Yrkesaktive mødre
Mødre uten funksjonshemmede barn	79 000	110 000
Mødre med barn med lett <sup>3</sup> funksjonshemming	71 000	106 000

Tabell 5.10.2: Gjennomsnittlig yrkesinntekt<sup>1</sup> for mødre med funksjonshemmede barn og mødre med barn som ikke er funksjonshemmet. Alle (yrkesaktive<sup>2</sup> og ikke-yrkesaktive) mødre og yrkesaktive mødre. 1988. Kroner

	Alle mødre	Yrkesaktive mødre
Mødre med barn med tung <sup>4</sup> funksjonshemming	64 000	106 000

- 1) Pensjonsgivende inntekt
- 2) Personer som har yrkesinntekt (pensjonsgivende inntekt) over folketrygdens grunnbeløp.
- 3) Mottakere av grunnstønad og/eller vanlig hjelpestønad.
- 4) Mottakere av forhøyet hjelpestønad.

Kilde: Lorentzen 1992.

Forskjellen i gjennomsnittlig yrkesinntekt mellom mødre med funksjonshemmede barn og mødre med barn uten funksjonshemming økte med barnets alder. I følge Lorentzen (1992) var forskjellen i gjennomsnittlig yrkesinntekt (pensjonsgivende inntekt) mellom de to gruppene 5 000 kroner for de med yngste barn 0-2 år, 3 000 for de med barn 3-6 år, 7 000 for de med barn 7-10 år og 16 000 kroner for de med barn 11-16 år.

Fedre med funksjonshemmede barn er like ofte yrkesaktive som fedre til barn som ikke er funksjonshemmet, men de har lavere inntekt. I 1988 hadde fedre med funksjonshemmede barn i gjennomsnitt en pensjonsgivende inntekt på 196 000 kroner, fedre med barn som ikke er funksjonshemmet hadde en inntekt på 205 000 kroner. Det var først og fremst blant fedre med skolebarn at det var en inntektsforskjell mellom fedre med og uten funksjonshemmede barn (ca 20 000 kroner). Blant fedre med barn i aldersgruppen 3-6 år hadde fedre med sterkt funksjonshemmede barn lavere inntekt enn fedre med svakt funksjonshemmede barn og fedre med barn uten funksjonshemminger (10-15 000 kroner) (Lorentzen 1992).

Inntektsforskjellen mellom fedre med og uten funksjonshemmede barn kan tyde på at fedre som har et funksjonshemmet barn ikke jobber overtid eller tar på seg mer krevende arbeidsoppgaver etter hvert som barna vokser til, slik andre fedre ofte gjør.

Alle unger i førskolealder må ha noe nært kontinuerlig tilsyn, noen må ha deres ve og vel i tankene hele tiden. Den tiden man selv ikke er til stede og tar seg av dem, må man engasjere noen andre til å gjøre det. Men funksjonshemmede førskolebarn trenger mer omsorg enn andre førskolebarn, i hvert fall når det er snakk om tungt funksjonshemmede barn. Det stilles store krav til trening av barna. Man kan ikke som andre foreldre regne med at «det går av seg selv».

Når barna blir eldre, vil barn som ikke er funksjonshemmet, kreve stadig mindre av foreldrenes tid og omsorg. De funksjonshemmede barna vil trenge hjelp på områder hvor andre barn er blitt selvhjulpne. Så lenge barna er små, vil foreldrene få en viss avlastning gjennom de ordinære tjenestetilbudene til småbarnsforeldre (først og fremst barnehagen), men når de blir større, vil foreldrene i større grad være avhengige av særlige service- og avlastningstiltak. I tillegg må de selv bruke så mye tid og krefter på omsorgen for barnet at det gir seg utslag i at både mødrene og fedrene til funksjonshemmede barn arbeider mindre enn andre foreldre.

Tabell 5.10.3 viser at familier med funksjonshemmede barn har lavere yrkesinntekt (pensjonsgivende inntekt) enn familier med barn som ikke er funksjonshemmede, både før og etter skatt. I 1988 var inntektsforskjellen vel 20 000 kroner før skatt, ca. 7 000 kroner etter skatt. Forskjellene i pensjonsgivende inntekt før skatt mellom de som har et funksjonshemmet barn og andre barnefamilier, blir kraftig

redusert etter skatt. Den reduserte inntektsforskjellen er en effekt av de generelle skattereglene i kombinasjon med særfradraget som familier med funksjonshemmede barn får.<sup>17</sup>

Tabell 5.10.3: Gjennomsnittlig inntekt og hjelpestønad for ektepar med og uten funksjonshemmede barn. 1988. Kroner

	Ektepar med funksjons-hemmede barn	Ektepar med barn som ikke er funksjonshemmet
Pensjonsgivende inntekt før skatt	261000	282000
etter skatt	196000	203000
Hjelpestønad	11700	0
Disponibel inntekt <sup>1</sup>	208000	203000

1) Pensjonsgivende inntekt – skatt + hjelpestønad

Kilde: Lorentzen 1992

Funksjonshemmede barn får hjelpestønad fra folketrygden. Dersom vi legger hjelpestønaden til familiens inntekt, hadde familier med funksjonshemmede barn og familier med barn som ikke er funksjonshemmet, omtrent samme inntektsnivå i 1988.

Dette betyr likevel *ikke* at den økonomiske situasjonen for familier med funksjonshemmede barn er den samme som for andre barnefamilier. Hjelpestønaden er ment å skulle bidra til å dekke utgifter til lønnet hjelp i huset eller til å kompensere familiemedlemmer som yter omfattende hjelp (se "*Tjenester og ytelser til funksjonshemmede*" i avsnitt 11.3). Dersom man ser nivået på hjelpestønaden i sammenheng med det merarbeidet det funksjonshemmede barnet krever av foreldrene eller i sammenheng med hva det koster å leie lønnet hjelp, er hjelpestønaden svært lav (se Lorentzen 1992; St.meld. nr 35 1994-95: Velferdsmeldingen). Familier som velger lønnet hjelp for å dekke barnets omsorgs- og pleiebehov, vil dermed måtte bruke så mye av inntekten sin til å betale for dette, at de må skjære ned på mye annet som andre barnefamilier med samme inntekt, kan unne seg. Og familier som velger å redusere egen yrkesaktivitet og ta hånd om barnet selv, vil få så «dårlig betalt» for omsorgsarbeidet, at de vil ende opp med lavere disponibel inntekt enn familier med barn som ikke er funksjonshemmet.

### 5.10.2 Studenthusholdninger med barn

Statens lånekasse for utdanning gir særskilt støtte til foreldre under utdanning. De kan få et særskilt *forsørgertillegg* til det samlede støttebeløpet (lån og stipend) fra Lånekassen. Dette forsørgertillegget avkortes mot egen og ektefelles inntekt. Kvin-

17. I tabell 5.10.3 er ikke inntekten beregnet pr. forbruksenhet. I gjennomsnitt har familier med barn uten funksjonshemming 2,0 barn pr. familie, familier med funksjonshemmede barn 2,3. Dersom vi forutsetter at det i gjennomsnitt var like mange (to) voksne i husholdningene i begge gruppene, kan vi beregne inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (OECD-skalaen) til ca. 75 000 kroner for husholdninger med barn som ikke er funksjonshemmet og til 73 000 kroner for husholdninger med funksjonshemmede barn. Hvis vi i stedet hadde valgt en ekvivalensskala som legger større vekt på stordriftsfordeler enn OECD-skalaen, ville forskjellen ha blitt mindre.

ner som får barn under utdanning kan få *etfødselsstipend*. I tillegg yter staten et særskilt tilskudd til studentbarnehager (se "*Foreldre under utdanning*" i avsnitt 11.2).

I studieåret 1994-1995 var det ca. 22 000 – 23 000 personer under utdanning som hadde barn. Nesten 6 000 av disse var enslige forsørgere. Vi vet ikke hvor mange av de øvrige 16 000 -17 000 som var gift eller samboer med en annen student og hvor mange som var gift eller samboer med en yrkesaktiv person. Vi vet dermed ikke sikkert hvor mange studenthusholdninger med barn det dreier seg om. Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse 1995 og Inntekts- og formuesundersøkelse 1994 tyder på at antallet studenthusholdninger med barn ligger et sted mellom 20 000 og 25 000.

To prosent av studentene med barn var under 20 år, 26 prosent var i alderen 20-25 år, 30 prosent var 26-30 år, 20 prosent 31-35 år og 22 prosent 36 år eller eldre. De fleste (60 prosent) hadde bare ett barn, 29 prosent hadde to barn, ni prosent tre barn, mens knapt to prosent hadde mer enn tre barn.

Hvert år får 2-3 000 kvinner fødselsstipend fra Lånecassen, i studieåret 1994-1995 vel 2 800. Det betyr at omtrent like mange kvinner under utdanning fødte barn i løpet av det samme studieåret (Statens lånekasse for utdanning 1996).

Ved hjelp av opplysninger fra Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelse 1994 kan gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet for «studenthusholdninger» (se boks 5.4) anslås til ca. 89 000 kroner, eller 71 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger. Hvis vi i tillegg regner studielånet som inntekt, blir studenthusholdningenes inntekt pr. forbruksenhet 12 000 – 13 000 kroner høyere, det vil si i overkant av 100 000 kroner.

---

#### Boks 5.4 Definisjon av studenthusholdninger med barn

En *studenthusholdning med barn* er her definert som en husholdning med barn under 17 år, og der husholdningens hovedperson eller hovedpersonens ektefelle eller samboer er student.

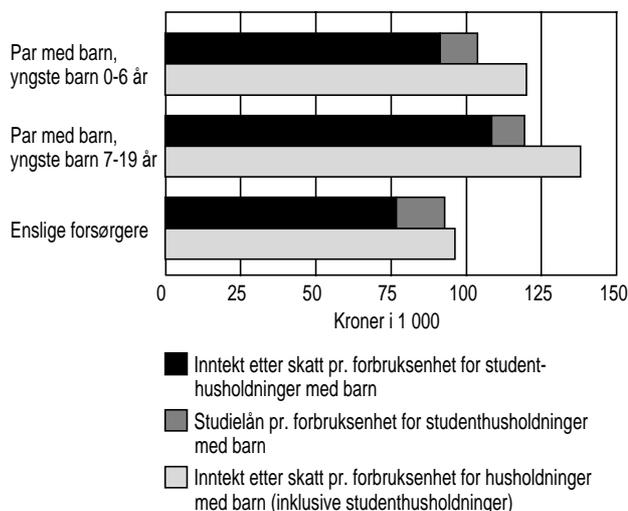
Tidligere kunne man bruke kjennemerket «student/skoleelev» i selvangivelsen for å skille mellom studenter og ikke-studenter. Etter 1992 finnes ikke dette kjennemerket lenger. Siden vi her har hentet våre data fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, har vi derfor måttet skille ut studentene på en annen måte.

Med *student* forstår vi her en person som mottar studielån fra Statens lånekasse for utdanning. Vedkommende kan i tillegg til studi elånet ha yrkesinntekt eller trygd. Man kan altså godt leve på trygd, slik for eksempel enslige forsørgere med overgangsstønad gjør, og likevel bli klassifisert som student i denne sammenhengen. Og man kan ha yrkesinntekt over 61 116 kroner (folketrygdas minstepensjon for enslige i 1994) og likevel bli regnet som student, selv om man i inntektsstatistikken da ville ha blitt regnet som yrkesaktiv. Dermed unngår vi at studenter som tjener godt på sin sommerjobb og/eller har en liten deltidsjobb ved siden av studiene, klassifiseres som yrkesaktive i stedet for som studenter.

Alt i alt var det 151 studenthusholdninger i utvalget til Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994.

---

28 prosent av alle studenthusholdninger med barn var enslige forsørgere. Hvis vi holder utenfor personer som i tillegg til studielånet hadde yrkesinntekt av et slikt omfang at de i inntektsstatistikken ville ha blitt regnet som yrkesaktive (se boks 5.4), var 35 prosent enslige forsørgere (Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå).



<sup>1</sup> Vi har opplysninger om studielån bare for studenthusholdningene, men når vi sammenlikner med alle husholdninger, vil studenthusholdninger med studielån også inngå der

<sup>2</sup> OECD-skalaen. Se avsnitt 4.2

<sup>3</sup> Husholdninger med barn under 16 år, der minst den ene voksne mottar studielån. Se boks 5.4

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.10.2 Inntekt etter skatt og studielån<sup>1</sup> pr. forbruksenhet<sup>2</sup> for par med små barn, par med skolebarn og enslige forsørgere. Studenthusholdninger<sup>3</sup> og alle husholdninger. 1994. Kroner

Figur 5.10.2 viser inntektsnivået for ulike grupper av studenthusholdninger med barn. Som blant barnefamilier generelt, var det enslige forsørgere som hadde lavest inntektsnivå, par med skolebarn høyest. Inntektsforskjellene mellom studenthusholdninger med barn og alle husholdninger var minst for enslige forsørgere. Inntektstall for undergrupper av studenthusholdninger med barn er imidlertid svært usikre.

### 5.10.3 Barnefamilier med innvandrerbakgrunn

Den siste gruppen av barnefamilier med spesielle problemer som skal nevnes her, er barnefamilier med innvandrerbakgrunn. Det dreier seg i denne sammenhengen om personer som har sine kulturelle røtter i Afrika, Asia, Latin-Amerika, Tyrkia eller tidligere Jugoslavia. Noen er kommet til landet som flyktninger, andre har kommet som innvandrere for å bosette seg her for godt, mens andre igjen er barn av førstegenerasjons innvandrere som kanskje har giftet seg med en person innenfor sin egen kulturkrets. De fleste er fortsatt utenlandske statsborgere, men mange har etterhvert også fått norsk statsborgerskap.

Ulike typer av særskilte offentlige tiltak er rettet inn mot denne gruppen av barnefamilier. De som er kommet som flyktninger, nyter godt av *etintegreringstilskudd*, som kommunene får fra staten og *fornyankomne flyktningebarn* gis det i tillegg et tilskudd til barnehager. Det gis også tilskudd *tiltospåklag assistanse* til barn fra språklige og kulturelle minoriteter i barnehager og støtte til norsk-undervisning og morsmålsundervisning til *fremmedspråklige elever* i grunnskolen (se "*Familier med innvandrerbakgrunn*" i avsnitt 11.4).

Vi har ikke eksakte opplysninger om hvor mange innvandrerhusholdninger med med barn og med kulturelle røtter i den tredje verden<sup>18</sup>, Tyrkia eller tidligere Jugoslavia som bor i landet. La oss derfor først forsøke å anslå hvor mange *personer* det dreier seg om. Nesten 125 000 personer bosatt i Norge var 1. januar 1995 innvandrere fra disse landene. De var innvandrere i den forstand at de hadde to utenlandskfødte foreldre. Fire av fem var førstegenerasjons innvandrere. De var selv kommet til landet som innvandrere. Hver femte var andregenerasjons innvandrer. Foreldrene var kommet til landet som innvandrere, men selv var de født her. Hele 49 000 av disse innvandrerne bodde i Oslo. Av de 125 000 var 20 prosent under ti år og ytterligere 16 prosent i alderen 10-19 år. I løpet av 1994 ble det født ca. 2 700 barn av innvandrerforeldre (Ukens statistikk nr 1 1995 og upubliserte tabeller fra innvandrerstatistikkprosjektet, Statistisk sentralbyrå).

Ved årsskiftet 1994-1995 bodde det i alt 41 400 familier fra Asia, Afrika, Latin-Amerika eller Tyrkia i Norge. Nesten 15 000 eller 36 prosent av disse var barnefamilier (11 700 par med barn og 3 100 enslige forsørgere) (Statistisk sentralbyrås Familiestatistikk, upubliserte tabeller)

Vi kjenner ikke arbeids- og inntektsforholdene til innvandrerfamilier med barn, men det er grunn til å tro at deres situasjon ikke skiller seg vesentlig fra øvrige innvandrerfamiliers situasjon, og denne kan man beskrive ved hjelp av opplysninger fra ulike registre i Statistisk sentralbyrå.

De laveste arbeidstakerprosentene hadde innvandrere fra Bosnia-Hercegovina (4 prosent), Somalia (9 prosent), Irak (12 prosent) og Iran (23 prosent). Dette er innvandrergrupper hvor de fleste er kommet som flyktninger. Det er imidlertid ikke slik at alle innvandrere fra den tredje verden har lav yrkesdeltagelse. Innvandrere fra blant annet Sri Lanka, India og Filippinene er i omtrent like stor grad yrkesaktive som de norskfødte. Det er særlig blant innvandrerkvinnene at yrkesdeltagelsen er lav. Forskjellen i yrkesdeltagelse mellom kvinner og menn er større blant innvandrere enn blant nordmenn (Arbeidstakerregisteret, Statistisk sentralbyrå; Sivertsen 1995). Blant de som har vært her lengst, er andelen i ordinært arbeid naturlig nok høyere enn blant nyankomne. I desember 1993 hadde 32 prosent av alle menn i alderen 16-74 år som kom til Norge som flyktninger i 1988 ordinært arbeid. Blant de som kom i 1992 var det bare sju prosent som hadde arbeid. Blant kvinner var de tilsvarende tallene 21 og tre prosent (Blom 1996).

Innvandrerfamilier fra den tredje verden og Tyrkia har lavere inntekter enn norske<sup>19</sup> familier. I 1993 hadde norske familier i gjennomsnitt en disponibel inntekt på 183 800 kroner. Innvandrerfamilier der hovedpersonen var førstegenerasjonsinnvandrer fra den tredje verden eller Tyrkia, hadde samme år en gjennomsnittlig disponibel inntekt på 119 300 kroner. Ca. to tredeler av innvandrerfamiliens samlede inntekt kom fra arbeid, ca. én tredel fra overføringer. Blant norske familier kom mindre enn en firedel (22 prosent) fra overføringer. Likevel mottok norske familier i gjennomsnitt mer i overføringer enn innvandrerfamiliene mottok, 54 600 kroner mot 48 100 kroner (Innteksregisteret 1993, Statistisk sentralbyrå; Kirkeberg 1995).

Det er imidlertid store forskjeller i inntektsnivå og inntektssammensetting mellom innvandrere fra ulike land. Mens innvandrere fra India har et inntektsnivå og en inntektssammensetting som likner mye på nordmenns inntektsnivå og inntektssammensetting, får for eksempel innvandrere fra Somalia mesteparten av familiens inntekt i form av sosialhjelp. I gjennomsnitt mottok somaliske familier 45 300 kroner i sosialhjelp i 1993. Disponibel inntekt var i gjennomsnitt 77 300 kroner. I gjennomsnitt mottok innvandrerfamilier fra den tredje verden og Tyrkia 18 900 kroner

18. Afrika, Asia og Latin-Amerika

19. Familier der hovedpersonen er født i Norge.

eller 13 prosent av familiens samlede inntekt i form av sosialhjelp. Det tilsvarende tallet for norske familier var 1 300 kroner eller 0,5 prosent av samlet inntekt (Inntektsregisteret 1993, Statistisk sentralbyrå; Kirkeberg 1995). Det er særlig nyankomne flyktninger som mottar sosialhjelp. Om lag halvparten av flyktingene som kom til landet i 1987-1988 mottok sosialhjelp i 1993 (Osmunddalen og Kalve 1995).

Statistisk sentralbyrå gjennomfører våren 1996 en levekårsundersøkelse for innvandrere. Når data fra denne undersøkelsen er klare til å analyseres, vil man ha et bedre grunnlag for å beskrive levekårene til barnefamilier med innvandrerbakgrunn.

*Del III*

*Virkemidler i offentlig politikk for barnefamilier*

## KAPITTEL 6

**Virkemidler i familiepolitikken****6.1 BEGRUNNELSER FOR OFFENTLIGE OVERFØRINGER TIL BARNEFAMILIER**

Foreldrene har hovedansvaret for å skape materiell trygghet for barna. Offentlige overføringer bidrar til å støtte opp om foreldrenes forsørgeransvar. Etter krigen er det utviklet et bredt spekter av offentlige virkemidler – både kontante overføringer og tjenester – som bistår foreldrene i å skape best mulig gode og trygge oppvekstvilkår for barna.

Til tross for at barn og barnefamilier gjennomgående har det materielt sett bedre enn tidligere generasjoner, er det langt fra problemfritt å vokse opp i dag. Familielivet har blitt mer omskiftelig, nærmiljøet representerer ikke alltid et trygt nettverk, og tendenser til voldsbruk, kriminalitet og stoffmisbruk i enkelte ungdomsmiljøer skaper bekymring. For unge mennesker i etableringsfasen stilles det høyere utdanningskrav enn før for å slippe til på arbeidsmarkedet.

Det kreves et bredt spekter av virkemidler for å håndtere ulike samfunnsmessige utfordringer knyttet til barns oppvekstvilkår og barnefamiliers levekår. Dette utvalgets mandat er knyttet til *de økonomiske virkemidlene* i politikken for barn og barnefamilier, og drøftingen er derfor konsentrert om dette.

Tjenestetilbud og overføringsordninger for barnefamilier er virkemidler<sup>20</sup> som skal bidra til å realisere politiske målsettinger. Barn og familier med barn har særskilte behov som familier uten barn ikke har. Det er bred enighet om at det offentlige skal medvirke til å dekke disse behovene, men det kan være meningsforskjeller når det gjelder *omfanget* av det offentliges innsats for barnefamilier, og om hvilke *virkemidler* som er best egnet til å dekke behovene.

I det følgende ser vi nærmere på de begrunnelser som vanligvis anføres for økonomiske overføringer til barn og barnefamilier. For en nærmere drøfting av temaet vises til Norman (1996) og Lommerud (1996), henholdsvis vedlegg 11 og 12 til utvalgets rapport.

**6.1.1 Barns oppvekstvilkår**

En hovedbegrunnelse for overføringer til barnefamiliene er at man ønsker å sikre barn gode levekår. Barn kommer fra hjem med ulike økonomiske og sosiale forutsetninger. Det er bred politisk enighet om at samfunnsmessige tiltak skal bidra til å jevne ut ulike økonomiske og sosiale utgangspunkt for barn. Voksne kan selv ha forårsaket egne økonomiske eller andre problemer. Barn kan ikke lastes for de økonomiske omstendighetene de vokser opp under. Vi ønsker at alle barn skal sikres et godt kosthold, gode klær, en god og fysisk trygg bolig, et attraktivt nærmiljø, gode barnehage- og skoletilbud, grunnleggende helsetjenester osv. Dessuten ønsker vi at barna skal vokse opp i et hjem og et nærmiljø som gir stabilitet og trygghet, kombinert med utfordringer og utfoldelsesmuligheter. Ikke minst ønsker vi at alle barn skal ha like god tilgang på alle disse godene.

Gode oppvekstvilkår for barn er investering i stabile sosiale og økonomiske relasjoner og i framtidig arbeidskraft. Den oppvoksende slekt skal overta samfunns-

20. I denne utredningen brukes ofte betegnelsen «ordninger» når virkemidlene omtales. Ordninger kan både være kontantoverføringer, skatter og tjenester.

ansvaret og forsørge dagens yrkesaktive når de blir pensjonister. Et viktig grunnlag for å mestre denne oppgaven legges gjennom gode oppvekstvilkår. Gode oppvekstvilkår er også et viktig grunnlag for å motvirke sosiale problemer og ustabile samfunnsforhold i framtida.

### 6.1.2 Omfordeling mellom generasjoner

Overføringer til barnefamilier kan betraktes som overføring av inntekt mellom nålevende generasjoner. Det kan altså være et ønske om å endre selve inntektsfordelingen mellom generasjonene. Dette er et spørsmål som i høy grad er gjenstand for politiske vurderinger. Når man vurderer og sammenlikner inntekter mellom generasjoner, er det imidlertid flere metodiske problemstillinger det er viktig å være oppmerksom på.

Dersom man sammenlikner inntekt på ett tidspunkt, vil man typisk finne at middelaldrende gjennomgående har høyere inntekt enn både de som er yngre og de som er eldre. Dette avspeiler bare naturlige karrierebaner og livsfaser. En må derfor sammenlikne inntekter over hele livsbaner, ikke nivået på et bestemt tidspunkt. I tillegg må en korrigere for den generelle økonomiske veksten som har funnet sted. Inntektene til dagens barnefamilier må sammenliknes med foreldregenerasjonens og besteforeldregenerasjonens inntekter på samme alderstrinn, begge oppjustert med den vekst i samlet realinntekt i samfunnet som har funnet sted i mellomtiden.

Endringer i realrenta over tid har betydning for sammenlikningen av ulike generasjoners økonomi. Hvis det typiske mønsteret er at man er netto låntaker som ung og netto fordringshaver som middelaldrende og eldre, innebærer den realrenteutviklingen vi har hatt de siste tiår at de som idag er middelaldrende både fikk en netto gevinst som følge av lave realrenter da de var unge og en netto gevinst idag ved at realrentene nå er høye. De som idag er unge, har et tilsvarende netto tap som følge av høye realrenter nå, som følge av at de er netto låntakere.

Dagens generasjon av barnefamilier har en høyere yrkesaktivitet enn eldre generasjoner. Dette skyldes særlig kvinnenenes inntog på arbeidsmarkedet. Det er rimelig med en viss korreksjon for den inntektsøkningen som følger av økt yrkesaktivitet når vi sammenlikner generasjoner. Imidlertid må en huske på at det kan være verdier knyttet til de aktiviteter som forsakes når man blir yrkesaktiv.

Dagens generasjon av unge får barn seinere enn foregående generasjoner. Siden de er eldre når de stifter familie, vil de vanligvis ha høyere inntekt enn den eldre generasjon hadde da *de* fikk barn (korrigert for den generelle økonomiske vekst m.v.). Dette er et forhold som det er relevant å korrigere for.

Alt i alt er det mange forhold det er nødvendig å ta hensyn til når man sammenlikner generasjonenes inntekter. Det gjør det vanskelig å skape et fullgodt sammenlikningsgrunnlag. Dessuten kan det være store forskjeller av sosial og kulturell art som skiller generasjonene og som forsterker problemene med å sammenlikne. Det betyr ikke at det er meningsløst å diskutere omfordelinger, men at det faglige grunnlaget for å foreta sammenlikninger er problematisk.

### 6.1.3 Omfordeling mellom livsfaser

Overføringer til barnefamiliene kan bidra til en bedre fordeling av levestandard mellom livsfaser. For mange faller småbarnsfasen sammen med den perioden de har høye etableringsutgifter, knyttet til bolig- og utdanningslån, samtidig som inntektene fortsatt kan være relativt beskjedne. Muligheten til å ta opp ytterligere lån i denne livsfasen kan være begrenset. I en slik situasjon kan offentlige overføringer

ses på som en hjelp til å jevne ut forbruksmulighetene over livsløpet. Overføringene kan betraktes som et lån med framtidig tilbakebetaling over skatteseddelen.

#### 6.1.4 Utjevning mellom kvinner og menn

Kvinner har lavere kontantinntekt enn menn. Forskjellen har jevnet seg ut over tid, i takt med økt kvinnelig yrkesaktivitet. Fortsatt er det imidlertid slik at kvinner har en mer varierende inntekt over livsløpet, særlig på grunn av avbrudd og reduksjon i yrkesaktivitet knyttet til barneomsorgsfasen. Kvinners yrkesaktivitet og yrkesvalg er antakelig mer rettet inn mot muligheten til å kombinere yrkesaktivitet med barneomsorg. Dette bidrar også til å gi kvinner en lavere inntekt over livsløpet sammenliknet med menn. Menns arbeidsinntekt stiger jevnere, og ender opp på et høyere nivå enn kvinner.

Offentlige overføringer kan betraktes som bidrag til å jevne ut forskjellen i kontantinntekt mellom kvinner og menn. Barnetrygden kan tjene som eksempel – den utbetales som hovedregel til barnets mor. Andre ordninger bidrar til å styrke kvinnens posisjon på arbeidsmarkedet, for eksempel barnehager og fødselspermisjon, slik at de blir i stand til å få en økt kontantinntekt på egen hånd. Disse ordningene begrunnes også med at de skal bidra til å gi foreldre like muligheter til yrkesaktivitet og barneomsorg, og at det for begge foreldre skal være mulig å forene deltakelse i yrkeslivet med den daglige omsorgen for barna.

#### 6.1.5 Barnetall og befolkningsstørrelse

Bekymring for befolkningsutviklingen og barnetallet er også ett mulig utgangspunkt for utformingen av størrelsen på overføringer til barnefamilier. Man må da forutsette at det er en sammenheng mellom overføringenes størrelse og utforming og det antall barn familiene velger å få. Det har ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere dette.

På begynnelsen av 1980-tallet ble Befolkningsutvalget (se NOU 1984: 26) nedsett for å utrede konsekvensene av endringene i befolkningsutviklingen. Bakgrunnen var fallet i fødselstall og fruktbarhet på 1970-tallet. Fra 1983 begynte fødselstallet igjen å stige, og spørsmålet om barnetall og fruktbarhet synes å hatt liten betydning for hvordan barne- og familiepolitiske tiltak har vært begrunnet de siste 10-15 år. Dette har trolig sammenheng med at det i global sammenheng er vanskelig å forsvare et mål om økt fødselstall i Norge. Barnetallet kan imidlertid være en indikasjon på hvordan unge voksne betrakter oppvekstvilkårene for barn – hvor «barnevennlig» samfunnet er. Barnetallet kan avspeile hvordan samfunnet legger forholdene til rette for å få og oppdra barn, med andre ord hvor attraktivt unge mennesker synes det er å få barn.

Finansiering av pensjoner og andre offentlige ytelser brukes av og til som argument for økt barnetall. Vårt pensjonssystem er basert på at det er den til enhver tid yrkesaktive befolkningen som forsørger pensjonistene. Derfor vil en balansert alderssammensetning være nødvendig for et bærekraftig pensjonssystem i offentlig regi. Den ventede eldrebølgen i neste århundre illustrerer poenget.

## 6.2 KONTANTER ELLER TJENESTER?<sup>21</sup>

Virkemidlene i politikken for barn og barnefamilier kan deles i to kategorier:

– kontantoverføringer, inkludert særlige skatteordninger for familier

21. Framstillingen er delvis basert på Bay (1989)

– tjenester

Spørsmålet om offentlige støtteordninger i form av kontanter eller tjenester er et tema med lange tradisjoner i sosialpolitikken. I fattighjelpens tid var det for eksempel spørsmål om hjelpen til de nødstedte skulle gis i form av matlapper, eller om de skulle få penger til fri disposisjon. De moderne velferdsstatene inneholder begge formene i sine støtteordninger. Viktige kontantytelser er for eksempel pensjoner og barnetrygd. På tjenestesiden kan en nevne helsetjenester og undervisning.

*Kontantytelsene* gis i hovedsak uten noe form for betingelser om hvordan midlene skal brukes. I barnetrygdloven står det at trygden skal brukes til beste for barnet, men i praksis er det ingen kontroll med bruken. Midler til livsopphold, som for eksempel betalt fødselspermisjon og overgangsstønad til enslige forsørgere, er bl.a betinget av at man er hjemme for å ta seg av barnet. Når betingelsene er oppfylt, står midlene som samfunnet stiller til rådighet til fri disposisjon. Samfunnet har påtatt seg å sikre mottakeren midler til livsopphold. Hvordan midlene anvendes avgjøres av mottakeren selv.

Andre kontantytelser kan ha som formål å dekke mer spesifikke behov. Enslige forsørgere kan for eksempel få kontantstønad til barnetilsyn for å bedre muligheten til å bli selvforsørget gjennom eget arbeid. Når en tilsynsordning for barnet er etablert, utbetales stønaden. Det stilles ikke krav til hva slags tilsyn barnet har. Stønad til barnetilsyn er et eksempel på hvordan samfunnet stiller kontanter til rådighet, og hvor mottakeren selv avgjør hvordan behovet for tilsyn best kan dekkes.

Tilhengere av kontante ytelser vil hevde at fritt valg er en verdi i seg selv, og at individet selv står nærmest til å foreta de valg som er til beste for en selv. Videre reises det spørsmål om det offentlige tjenestetilbudet er tilpasset de behov som brukerne har. Dette kan for eksempel skyldes at det offentlige ikke har god nok kjennskap til behovet, eller det er forhold med virksomhetens organisering som gjør det vanskelig å imøtekomme behovene (for eksempel åpningstider i barnehagen). Dessuten vil brukerne ofte ha ulike behov, som innebærer at etterspørselen etter tjenester vil være variert. Da er det ikke sikkert at et standardisert offentlig tjenestetilbud er en god løsning på befolkningens behov. Det kan hevdes at kontante ytelser til brukerne vil gi en bedre dekning av folks behov, fordi midlene kan benyttes til enten å kjøpe tjenestene hos den tilbyder som kan dekke behovet, eller å frambringe tjenestene selv. Eksempel på det siste er at man selv tar seg av barna på dagtid, og det offentlig gir et kontanttilskudd som bidrag til å dekke inntektsbortfallet.

Bakgrunnen for å etablere *ettjenestetilbud* kan både være motivert fra samfunnets interesser og av hensyn til den enkelte. For grupper som en antar ikke er i stand til å vite sitt eget beste, har man en bedre garanti for at ressursene brukes i tråd med hensikten dersom de gis i form av tjenester. *Barner* en gruppe som ikke kan forventes selv å vite sitt eget beste i alle sammenhenger, derfor vil noen hevde at samfunnets støtte til barn bør gis i form av tjenester for å sikre at midlene brukes i tråd med formålet. Alternativet er å gi ressursene i form av kontanter til foreldrene, som antas å bruke midlene til beste for barna. Det kan likevel hevdes at en har mindre sikkerhet for at ressursene nyttes i tråd med hensikten, fordi en kan risikere at midlene går inn i familiebudsjettet og nyttes på en måte som ikke nødvendigvis bare eller direkte kommer barna til gode.

Noen tjenester er så viktige for samfunnet og den enkelte at det i liten grad stilles spørsmål om ressursene kunne vært gitt i form av kontantytelser. *Skolen* skal gi barna nødvendig kunnskaper som setter dem i stand til å ta vare på seg selv i voksen alder, og bidra til å jevne ut forskjeller mellom barn som skyldes ulik bakgrunn og ressurstilgang. Dessuten forventes undervisningen å gi framtidig samfunnsmessig avkastning, ut over avkastning for den enkelte. Disse forholdene anses å være så

viktige at det ikke bare er en rett, men også plikt til undervisning. Ressursene går direkte til mottakeren (barna), og kan ikke nyttes til andre formål enn det som er hensikten med bevilgningen. Når alle plikter å ta del i undervisningen, ligger det dessuten betydelige stordriftsfordeler i å organisere virksomheten i et enhetlig tjenestetilbud.

Spørsmålet om kontanter eller tjenester i forbindelse med barnetilsyn i førskolealder er drøftet nærmere i "*Finansiering av barnetilsyn – subsidierte tjenester eller kontante overføringer?*" i avsnitt 13.3.3.

### 6.3 GENERELLE, YRKESBASERTE OG SELEKTIVE ORDNINGER

Generelle kontantoverføringer og tjenester tildeles *alle* familier med barn. De generelle ordningene er kjennetegnet ved at det er få betingelser knyttet til tildelingen av dem, ut over at man faktisk er eller har barn. Eksempler på generelle ordninger er barnetrygd, forsørgerfradrag og grunnskolen.

Yrkesbaserte ordninger er betinget av at en av eller begge foreldrene har inntektsgivende arbeid. Betalt permisjon ved fødsel, sykepenger ved barns eller barnepassers sykdom og foreldrefradrag for tilsynsutgifter er eksempler på ordninger hvor en eller begge foreldre må ha arbeidsinntekt. I kommuner hvor etterspørselen etter barnehager er større enn tilbudet, er det rimelig å anta at toinntektsfamilier har større mulighet til å få barnehageplass enn familier hvor en av foreldrene er hjemmearbeidende.

Selektive ordninger er rettet mot å dekke ekstraordinære behov i familier som er i ulike livssituasjoner. Behovene kan være knyttet til at

- mor eller far er alene om omsorgen for barnet
- barnet lider av sykdom/funksjonshemning
- barnet lider av omsorgssvikt
- samlivsvanskeligheter eller andre kriser i familien
- tap eller reduksjon av inntekten, for eksempel på grunn av studier, arbeidsledighet, sykdom, uførhet m.v.
- høye eller økte utgifter, for eksempel på grunn av barnetilsyn, sykdom, bolig m.v.

Aktuelle problemstillinger i politisk debatt er bl.a:

- Generelle ordninger behandler alle familier likt. Et spørsmål er om slike virkemidler er så brede at de treffer grupper som ikke kan sies å ha behov for de aktuelle ytelsene, gitt begrensede ressurser.
- Målet med selektive ordninger er å treffe grupper med særskilte behov. En problemstilling er om ytelsene er på et nivå som gir en rimelig behovsdekning. En annen problemstilling er om ytelsene treffer de grupper som faktisk har de behov som ordningene er ment å dekke.
- Utbyggingen av de yrkesbaserte ordningene har bl.a sammenheng med økt yrkesaktivitet blant kvinner, og ønsket om å kunne kombinere yrkesaktivitet med barneomsorg. På den ene siden blir det hevdet at det er behov for videre utbygging av denne type ordninger. På den annen side pekes det på at tildelingskriteriene behandler familier ulikt, knyttet til hvilken tilpasning til arbeidslivet som er valgt.

#### 6.4 OFFENTLIGE UTGIFTER TIL KONTANTOVERFØRINGER OG TJENESTER. SKATTEFORDELER

I dette avsnittet redegjøres det kort for de samlede offentlige utgiftene til de mest sentrale ordningene for barn og barnefamilier.

I tillegg til de ordningene som er nevnt i mandatet, er det en rekke overføringer og tjenester som er viktige for barn og barnefamilier. Eksempler på dette er helse-tjenester, utdanningstilbudet i grunnskolen og videregående opplæring, ulike ordninger i trykdesystemet, bostøtte, sosialhjelp m.v. Ordninger som er innrettet mot mindre grupper med spesifikke behov, er heller ikke nevnt særskilt i mandatet. Likevel er de viktige for de barna og familiene som berøres av dem.

Framstillingen i dette avsnittet er konsentrert om de brede, generelle ordningene som treffer store grupper av familier med barn, for eksempel barnetrygden, skatteordninger for familier, permisjonsordninger for småbarnsforeldre og generelle omsorgs- og tilsynsordninger for barn.

Tabell 6.4.1 gir et bilde av de samlede offentlige utgiftene til de generelle og rettighetsbaserte ordningene for barn og barnefamilier.

Tabell 6.4.1: Samlede offentlige utgifter til enkelte kontantoverføringer, tjenester og skattefordeler. Millioner kroner

	Millioner kroner
<i>Kontante overføringer</i> <sup>1</sup>	
Barnetrygd	11 958
Forsørgerfradrag <sup>2</sup>	2 042
Fødsels- og adopsjonspermisjon	5 448
Engangsstønad ved fødsel	518
Sum kontante overføringer (1)	19 966
<i>Tjenester</i> <sup>3</sup>	
Barnehager	5 800
Skolefritidsordninger	450
Grunnskolen	17 600
Videregående utdanning	10 800
Sum tjenester (2)	34 650
<i>Totalt (1) + (2)</i>	<i>54 616</i>

1) Statsbudsjettet 1996

2) Beregnet i mikrosimuleringsmodellen LOTTE

3) Kommuneregnskapet 1994

Av de samlede utgiftene på ca. 54 milliarder kroner er om lag 63 prosent knyttet til tjenestetilbudet og 37 prosent til kontantoverføringer av ulike slag.

De ulike kontantoverføringene og tjenestene er bl.a knyttet til *barnets alder*. Den skjematisk oversikten i tabell 6.4.2 viser hvordan ordningene som ble gjengitt i tabell 6.4.1 er innrettet mot ulike aldersgrupper av barn.

Tabell 6.4.2: Kontantoverføringer og tjenester etter alder

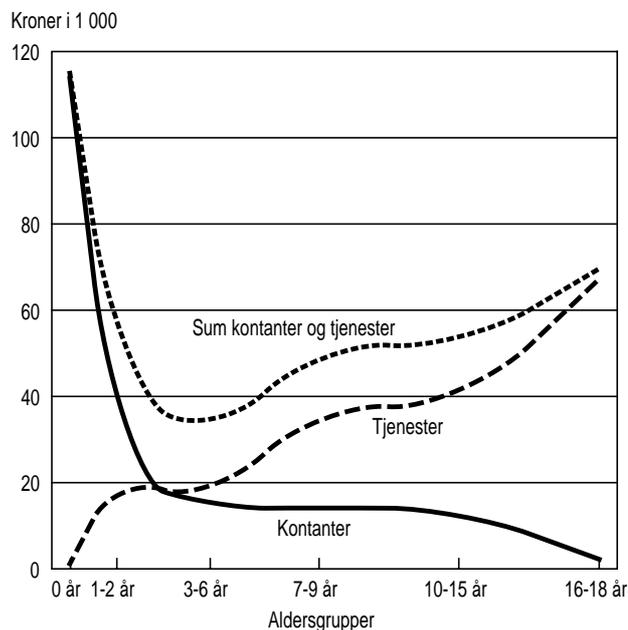
Alder	Barne-trygd	Småbarnstillegg	Forsørgerfradrag	Fødselspermisjon/ Engangsstønad	Barnehager	Skolefritidsordninger	Grunnskolen	Videregående skole
0	x		x	x	x			
1-2	x	x	x		x			
3-6	x		x		x			
7-9	x		x			x	x	
10-15	x		x				x	
16-18			x					x

Med bakgrunn i tabell 6.4.2 har vi beregnet fordelingen av offentlige utgifter som knytter seg til de ulike aldersgruppene. Tabell 6.4.3 viser de gjennomsnittlige, offentlige utgiftene *pr. barn* i de ulike aldersgruppene. Det er ordningene som ble gjengitt i tabell 6.4.1 og tabell 6.4.2 som er medregnet, derfor må det presiseres at dette ikke er et fullstendig bilde av utgifter knyttet til barn og barnefamilier. Utgiftene er splittet på kontantoverføringer og tjenester.

Tabell 6.4.3: Beregnet gjennomsnittlig offentlig utgift *pr. barn* i ulike aldersgrupper. Kontantytelser og tjenester. Kroner

Alder	Kontantytelser (1)	Tjenester (2)	Sum (1) + (2)
0	113733	1169	114902
1-2	21800	22219	44019
3-6	14108	14474	28582
7-9	14108	39089	53197
10-15	14108	36300	50408
16-18	2291	67231	69522

I figur 6.4.1 er fordelingen mellom kontantytelser og tjenester over aldersgruppene vist grafisk.



Kilder: Statsbudsjettet 1996; Kommuneregnskapet 1994

Figur 6.4.1 Beregnet gjennomsnittlig offentlig utgift pr. barn etter alder. Kroner

Vi ser av tabell 6.4.3 og figur 6.4.1 at sammensetningen av overføringer endrer seg etter hvert som barna blir eldre. For de aller yngste barna er kontantytelsene dominerende. Dette skyldes betalt permisjon og engangsstønad i første leveår, og småbarnstillegget i barnetrygden til 1- og 2-åringene. Kontantytelser ytes gjennom hele oppveksten, og det er barnetrygden som utgjør den grunnleggende støtten. Men etter hvert ytes en betydelig større del gjennom tjenestetilbudet. Til de eldste barna er overføringer gjennom tjenester dominerende; det er knyttet til det offentlige utgifter til videregående skole.

Som nevnt foran er det offentlige utgifter (eller reduserte inntekter) knyttet til andre ordninger for barn og barnefamilier som ikke er inkludert i tabell 6.4.3. For eksempel liknes en del familier med barn i skatteklasse 2. Den samlede fordelingen av skatteklasse 2 for barnefamilier er beregnet til 1 060 millioner kroner. Utgifter til barnetilsyn kan i begrenset omfang trekkes fra inntekten gjennom ordningen med foreldrefradrag. Den samlede skattemessige verdien av fradraget er beregnet til 960 millioner kroner.

Andre viktige ordninger knyttet til barn og barnefamilier er for eksempel helse-tjenester og medisinsk stønad, samt ordninger i folketrygden knyttet til inntektsbortfall (bl.a. enslige forsørgere) og utgifter på grunn av sykdom og funksjonshemming.

I tillegg settes det inn betydelig ressurser på tjenester som er rettet mot særlige behov, for eksempel barnevern.

## KAPITTEL 7

**Barnetrygd og familieskattlegging****7.1 BARNETRYGD****7.1.1 Gjeldende regler: Alle bosatte i Norge med barn under 16 år får barnetrygd**

Barnetrygd er en kontantoverføring som skal bidra til å kompensere merutgifter som skyldes forsørgeransvar for barn. Ordningen er regulert i lov om barnetrygd 24. oktober 1946. Barnetrygdens satser bestemmes av Stortinget.

Vilkårene for å få barnetrygd er forholdvis enkle: Barnet må være under 16 år og bosatt i Norge. Trygden gis uavhengig av mottakerens inntekt, og den er ikke skattepliktig. Barnetrygden utbetales som hovedregel til barnets mor. Det foretas ingen individuell prøving av mottakerens behov. Det gis imidlertid tillegg som er knyttet til objektive kjennetegn hos barnet eller familien: tillegg for barn mellom 1 og 3 år, tillegg til familier bosatt i Nord-Troms og Finnmark, og tillegg til enslige forsørgere<sup>22</sup>. Disse tilleggene må en anta er basert på en vurdering av at familier med disse kjennetegnene har et særskilt behov for høyere barnetrygd enn andre familier. Videre er den generelle satsstrukturen i barnetrygden progressiv, det vil si at det gis stigende barnetrygd for hvert barn til og med det femte (søskengraderingen).

Tabell 7.1.1 viser de ordinære satsene i barnetrygden, det vil si de beløp som alle familier med barn under 16 år får.

Tabell 7.1.1: Ordinære satser pr. år i barnetrygden fra 1.1.96. Kroner

Barnetrygd for hvert enkelt barn		Sum barnetrygd etter antall barn	
Første barn	10 572	Ett barn	10 572
Andre barn	11 088	To barn	21 660
Tredje barn	12 552	Tre barn	34 212
Fjerde barn	13 200	Fire barn	47 412
Femte og hvert følgende barn	13 596	Fem barn	61 008
		Økning for hvert følgende barn	13 596

Tillegg til de ordinære ytelsene er:

- Enslige forsørgere mottar barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetallet
- Tillegg for barn mellom 1 og 3 år: 7 692 kroner pr. barn pr. år.
- Stønadmottakere bosatt i Finnmark og Nord-Troms får et tillegg på 3 792 kroner pr. barn pr. år.

22. Enslige forsørgere er personer som er alene om omsorgen for barn: ugifte, skilte, separerte og enker/enkemenn. Se omtale i "[Nærmere om enslige forsørgere](#)" i avsnitt 5.9 og "[Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov](#)" i kapittel 11

Barnetrygden utbetales fra måneden etter fødselen til og med den måneden barnet fyller 16 år.

### **7.1.2 Innføringen av barnetrygd i 1946: Enstemmig vedtatt, men striden forut var hard**

Behovet for å lette forsørgerbyrden i barnefamiliene ble erkjent i mange land i mellomkrigstiden, på grunn av stigende leveomkostninger, arbeidsledighet, boligmangel m.m. Noen land innførte familietillegg for lønnsinntakere, mens andre land etablerte ulike former for kontantbidrag for å lette forsørgerbyrden.

I Norge ble det nedsatt en komite for å utrede spørsmålet om barnetrygd (Barnetrygdkomiteen av 1934, innstilling i 1937). Komiteen pekte på det problem at arbeidsmarkedet avlønnet etter posisjon og innsats, uten hensyn til arbeidstakerens behov knyttet til forsørgingsbyrden. Komiteen fant at barnefamilienes inntekter økte svakt med barnetallet til og med andre barn, for deretter å flate ut. Inntekten pr. familiemedlem sank altså med økende barnetall. Familiene tilpasset seg denne situasjonen med å redusere ernæringsstandarden. Dessuten ble de barnerike familiene tvunget til å bli boende i små leiligheter. Komiteen fryktet at disse forholdene ville få samfunnsmessige uheldige konsekvenser i form av reduserte fødselstall. Spørsmålet var om det var mulig å jevne ut misforholdet mellom forsørgerbelastning og familiens inntekt. Komiteens flertall mente at innføring av barnetrygd ville være den beste måten å hjelpe barnefamiliene på. Komiteflertallet mente at trygden burde omfatte alle uten hensyn til inntekt. Forslaget innebar med andre ord omfordeling mellom familier med ulik forsørgingsbyrde, ikke omfordeling mellom fattig og rik.

Barnetrygden ble innført 1. oktober 1946, og den blir karakterisert som vår første universelle trygdeordning. Regjeringens opprinnelige forslag om barnetrygd fra januar 1946 omfattet imidlertid ikke alle grupper. Barnetrygd skulle gis til arbeidstakere med inntekt under 9 000 kroner. Gjennomsnittlig industriarbeiderlønn var ca. 5 800 kroner, slik at store grupper av arbeidstakere ville bli omfattet. Selvstendig næringsdrivende ble imidlertid holdt utenfor, deriblant fiskere og bønder. Begrunnelsen var at ordningen skulle finansieres gjennom en arbeidsgiverpremie, og da de nevnte gruppene ikke hadde noen arbeidsgiver, ble de holdt utenfor barnetrygden. Regjeringen motiverte forslaget med at det ville hjelpe dem som var dårligst stilt og hadde størst behov for kontante midler. I motsetning til forslaget fra Barnetrygdkomiteen, la regjeringen sterkere vekt på omfordeling til familier med lav inntekt, framfor omfordeling mellom familier med og uten forsørgede barn.

Regjeringens forslag vakte reaksjoner i opinionen. Kort tid etter at proposisjonen var lagt fram, satte representanter for Bondepartiet fram et privat lovforslag som innebar at alle familier med inntekt under 6 000 kroner skulle få barnetrygd. Dermed ville familier i selvstendig næringsdrift, hvorav primærnæringene utgjorde en viktig gruppe, bli inkludert i barnetrygden. Det var vanskelig for Arbeiderpartiet å være mot dette forslaget, da partiet hadde mange velgere blant fiskere og småbrukere. I august samme år la departementet fram et nytt forslag om barnetrygd som omfattet alle grupper av familier med barn under 16 år. Det ble ikke gitt noen prinsipiell begrunnelse i proposisjonen for å inkludere også de velstående barnefamiliene. Det avgjørende var snarere at den aktuelle inntektsgrensen ikke ville medføre vesentlig reduserte utgifter. Samtidig ville trygdens administrasjon bli uforholdsmessig komplisert og kostbar ved en behovsprøving av barnetrygden mot familiens økonomi.

Denne gangen ga Stortinget bred tilslutning til hovedprinsippene i regjeringens forslag. I innstillingen fra Stortingets sosialkomite framgikk det helt eksplisitt at barnetrygden skulle bidra til omfordeling mellom familier med og uten barn:

«En barnetrygd utbetalt i kontanter kan ikke i første rekke ta sikte på å utjamne misforholdet mellom inntektene i forskjellige grupper av folket. .... Barnetrygden kan bare ta sikte på å minske forskjellene mellom forsørgere og ikke-forsørgere» (Innst. O. XII (1946)).

Sosialkomiteen argumenterte også med de positive sosiale konsekvenser for barna av at barnetrygden ble tildelt uten hensyn til mottakerens inntekt. Dermed unngikk en at det ble skapt sosiale skillelinjer mellom barna avhengig av om foreldrene mottok barnetrygd.

På bakgrunn av sosialkomiteens innstilling ble barnetrygden vedtatt uten debatt, preget av fellesprogrammets ånd etter krigen. Etter at saksordføreren hadde lagt fram saken, kom odelstingspresident Smitt Ingebretsen med henstilling om

«.....det ikke ... var den smukkeste og verdigste måte å løse denne sak på om vi nå uten debatt og enstemmig vedtok barnetrygden.» (Stortingsforhandlinger 1946, bind 8 s. 563).

Selv om barnetrygden ble vedtatt enstemmig og uten debatt, peker Aksel Hatland (1992) på at forhistorien viser at det var mer snakk om kompromiss mellom ulike hensyn, snarere enn ekte konsensus.

På visse punkter gikk Stortinget mot forslaget fra regjeringen. Barnetrygden skulle etter forslaget utgjøre 200 kr i året pr. barn fra og med det andre barnet. Av statsfinansielle grunner fant ikke regjeringen å kunne foreslå barnetrygd for første barn. Stortinget vedtok imidlertid at enslige forsørgere skulle få barnetrygd også for første barn. For at utgiftene over statsbudsjettet ikke skulle øke ut over departementets forslag, reduserte Stortinget barnetrygdens størrelse til 180 kroner pr. barn pr. år.

I proposisjonen fra Sosialdepartementet ble det uttalt at størrelsen på barnetrygden selvsagt ikke var nok til å dekke forsørgerutgiftene fullt ut, men det ville være et godt bidrag. Barnetrygdens størrelse har seinere aldri vært i nærheten av å dekke forsørgerutgiftene fullt ut, og det har neppe noen gang vært meningen. Målet om at barnetrygden skulle være et *bidrag* til forsørgingen ble formulert av Barnetrygdkomiteen, som uttalte at det verken var riktig eller nødvendig at barnetrygden skulle dekke hele den utgiftsøkning som et ekstra barn førte med seg.

Stortinget vedtok at barnetrygden skulle utbetales til moren. Morens arbeid med oppfostring av barna ble brukt som begrunnelse for tildelingen av barnetrygd til henne. Denne begrunnelsen kunne tolkes som en økonomisk godtgjøring for morens arbeid med barneoppfostringen, eller i det minste som en symbolsk anerkjennelse. Mange har lagt vekt på den betydningen det har hatt at barnetrygden utbetales til moren. Så lenge mødrene i hovedsak var hjemmearbeidende, var barnetrygden for mange kvinner den eneste kilden til «egne penger».

Barnetrygden ble fra starten finansiert med 7/8 på statens hånd og 1/8 på kommunene. Bakgrunnen for den kommunale medfinansieringen var at barnetrygden ble regnet som skattepliktig inntekt. Kommunene ville dermed få skatteinntekter av barnetrygden, slik at det ble ansett som rimelig at de bidro til finansieringen. Skatteplikten bortfalt imidlertid fra 1957. Det var flere grunner som ble anført for denne endringen. Departementet pekte på det samme forhold som Stortingets sosialkomite hadde understreket i 1946, nemlig at barnetrygden måtte anses som en faktor i utjevningen mellom forsørgere og ikke-forsørgere, og dermed som en påbygning til skattelovens bestemmelser om inntektsfradrag for forsørgerbyrde. Barnetrygden måtte vurderes som et supplement til skattesystemet, snarere enn som en sosialtrygd basert på forsikringstankegang.

Det var også en mer praktisk begrunnelse for avvikling av skatteplikten for barnetrygd. Overgangen til forskuddsskatt (det vil si skatt av årets inntekt) skulle skje fra 1957. Det ble ansett som ønskelig at barnetrygden fortsatt burde utbetales uavkortet. I så fall ville mottakere av barnetrygd få restskatt ved skattelikningen. Etter en totalvurdering ble det avgjort at skattleggingen av barnetrygden burde avvikles.

### 7.1.3 Utviklingen fram til 1970

#### 7.1.3.1 Strid om høyere barnetrygd til mangebarnsfamiliene ....

Den første økningen av barnetrygden kom i 1951. I den forbindelse tok Kristelig Folkeparti opp spørsmålet om høyere barnetrygdsatser for familier med mange barn. Barnetrygden ble gitt med like beløp for hvert barn etter det første, uansett barnetallet. KrF mente at barnetrygdens satsprofil i for liten grad tok hensyn til kostnadene for de barnerike familiene og for familier med store barn. Partiet foreslo derfor tillegg i barnetrygden fra og med tredje barn, og for barn over 8 år. Arbeiderpartiet var ikke ubetinget enig i at de eldste barna var dyrest. Riktignok var partiet enig i at utgiftene til mat, klær og sko steg med barnas alder. På den annen side viste partiet til kostnader ved de yngste barna, for eksempel hvis foreldrene måtte betale for barnas opphold i daghjem eller park. Det ble også lagt vekt på det arbeid som gikk med til omsorg for små barn. Arbeiderpartiet var enig i at det kunne være mer byrdefullt å forsørge en stor familie, men var ikke enig i at utgiftene steg progressivt med barnetallet. Tvert om mente partiet at utgiftsøkningen var avtakende med stigende barnetall. Partiet la med andre ord vekt på stordriftsfordelene i de barnerike familiene. Alt i alt mente partiet at det var forsvarlig å opprettholde like satser for hvert barn.

Per Arnt Pettersen (1987) peker på de partitaktiske motivene som en mulig forklaring på striden om aldersgradering av barnetrygden og om den progressive satsstrukturen. Arbeiderpartiet hadde et tyngdepunkt av sine velgere blant de «urbane få- og småbarnsfamiliene», mens KrFs velgere i større grad var å finne i bygdestrøk hvor barnerike familier var mer vanlig. Partiene ønsket å ivareta interessene til de familietyper som var mest vanlig i de områdene hvor de relativt sett sto sterkest.

Striden om gradering av barnetrygden var en prinsippdebatt som bare Arbeiderpartiet og KrF tok del i. De andre partiene på Stortinget blandet seg ikke inn i debatten. Forslagene fra KrF fikk derfor bare partiets egne stemmer ved denne korsvei.

Mot slutten av 1950-tallet fikk spørsmålet om søskengraderingen i barnetrygden ny aktualitet. I 1958 ble det lagt fram en utredning som viste sammenhengen mellom barnetallet og familienes levestandard. Utredningen viste utviklingen i den relative levestandarden for ektepar når barnetallet økte, jfr. følgende tabell:

Antall barn	Relativ levestandard
0	100
1	80
2	69
3	61
4	56
5	51
6	48

Tabellen viser at den relative levestandarden sank kraftig når man fikk første, andre og tredje barn. Ved ytterligere barn sank levestandarden fortsatt, men merkbart mindre enn for de første barna. Resultatene var i tråd med Arbeiderpartiets synspunkt under debatten i 1951, at utgiftene pr. barn sank med stigende barnetall. På den annen side ga undersøkelsen også støtte for KrFs hovedpoeng, nemlig at forsørgerbyrden i mangebarnsfamiliene medfører sterk reduksjon i levestandarden. Med fire eller flere barn ble levestandarden om lag halvert sammenliknet med ektefeller uten barn. Arbeiderpartiet og de andre borgerlige partiene ga nå prinsipiell tilslutning til KrFs forslag om gradering av barnetrygden etter barnetallet. I første omgang ble Sosialdepartementet bedt om å ta opp spørsmålet. Forslaget ble ikke gjennomført før ved neste økning av barnetrygden, som skjedde i 1963. Problemet med å opprettholde familiens levestandard når barnetallet steg var erkjent, og nå var det bred enighet i Stortinget om endringen.

Innføring av graderte satser i barnetrygden etter barnetallet var imidlertid ingen kostbar sosialpolitisk reform. På første halvdel av 1960-tallet var det klart at familiemønsteret pekte i retning av færre barn pr. familie. De barnerike familiene ble stadig færre. Merutgiftene for staten som følge av reformen ble derfor ikke store.

### *7.1.3.2 .... og om barnetrygd til første barn*

KrF tok også opp spørsmålet om barnetrygd til første barn ved revisjonen av barnetrygdsatsene i 1951. Partiet mente at en ikke kunne tale om en universell barnetrygd så lenge gifte med ett barn ikke fikk trygd. KrF understreket at det ikke var tale om å redusere støtten til enslige forsørgere, men om å gi gifte mødre de samme rettighetene som ugifte. Arbeiderpartiet gikk mot forslaget fra KrF. Partiet var på prinsipielt grunnlag ikke mot å gjøre barnetrygden fullt ut til en universell ordning, men partiet hadde andre sosialpolitiske prioriteringer. Å innføre barnetrygd for første barn i alle familier ville bli svært kostbart. Partiet poengterte at de enslige forsørgerne var i en vanskelig sosial og økonomisk situasjon, der det var grunn til å ta spesielle hensyn ved tildeling av barnetrygden. Når det gjaldt gifte foreldre, var partiet av den oppfatning at disse neppe var avhengig av barnetrygd for å makte å forsørge ett barn. På samme måte som i spørsmålet om høyere barnetrygd for mangebarnsfamiliene, var det bare KrF som stemte for at alle skulle få barnetrygd for første barn i 1951.

Forslag om barnetrygd til alle for første barn, ble på ny tatt opp på 1960-tallet. Nå var det imidlertid Sosialistisk Folkeparti som tok opp den saken som Kristelig Folkeparti hadde lansert i 1951. Ved revisjonen av barnetrygdsatsene i 1963 begrunnet SF forslaget med at det første barnet er mest utgiftskrevende. Partiet argumenterte med at begge ektefellene vanligvis var i arbeid når de fikk sitt første barn. Men nå måtte den ene av foreldrene være hjemme med barnet. Tapet av én inntekt reduserte levestandarden merkbart. SF argumenterte også med at barnetrygd til første barn ville styrke barnetrygdens universelle preg, og dermed ta bort enhver karakter av understøttelse eller forsorg. Dessuten ville forslaget også komme flerbarnsfamiliene til gode. Ved denne korsvei stemte bare SF for forslaget.

Foran revisjonen av barnetrygdsatsene i 1967 forelå det tre forslag: Fra den borgerlige regjeringen, Arbeiderpartiet og SF. Begge opposisjonspartiene foreslo barnetrygd for første barn, samt styrket flerbarnsprofil. Regjeringens forslag innebar en mer markert styrking av flerbarnsprofilen, men ikke barnetrygd til første barn. Forslagene indikerer at regjeringen prioriterte familiene med flere barn, mens opposisjonene prioriterte de små familiene. Barnetrygd til første barn ble ikke vedtatt ved denne revisjonen; det kom først i 1970.

### 7.1.3.3 *Lettelser i forsørgerbyrden gjennom skattesystemet?*

I 1958 var man inne på tanken om å lette forsørgerbyrden i mangebarnsfamiliene gjennom skattesystemet. I statsskatten ble det gitt fradrag etter barnetallet, slik at familier med mange barn kunne slippe å betale statsskatt. Kommuneskatten kunne imidlertid være like belastende for barnefamiliene som for enslige og ektepar uten barn. Kommunene kunne selv innenfor visse grenser bestemme fradragene for barnefamilier i kommuneskatten, gjennom de såkalte reduksjonstabellene. Disse fradragene hadde imidlertid liten betydning, særlig i de fattige kommunene, som i liten grad hadde økonomisk evne til å innvilge høye fradrag for barnefamiliene. Mange av de barnerike familiene bodde nettopp i disse kommunene.

En mulig vei å gå var gjennom en generell bedring av kommuneøkonomien, slik at kommunene kunne se seg i stand til å gi større fradrag til barnefamiliene. Spørsmålet ble aktualisert i forbindelse med at skatteplikten for barnetrygd ble opphevet fra 1957. Kommunene mistet dermed skatteinntekter, samtidig som de fortsatt bidro med 1/8 av finansieringen av barnetrygden. Dette gjorde det ikke lettere for kommunene å gi høyere fradrag til barnefamilier i kommuneskatten. De borgerlige partiene ønsket derfor å fjerne den kommunale medfinansieringen i barnetrygden. På dette tidspunktet fikk de ikke Arbeiderpartiet med på dette forslaget. Partiet henviste til arbeidet med oppfølging av Skatteutjevningskomiteens innstilling, og fant det uriktig å behandle spørsmålet om finansiering av barnetrygden isolert.

I 1963 ble den kommunale medfinansieringen av barnetrygden opphevet, som ledd i visse endringer i skattesystemet. De borgerlige partiene hadde nå fått med seg Arbeiderpartiet på dette forslaget. På grunn av progressiviteten i skattesystemet var imidlertid effekten av økte skattefradrag begrenset for de barnerike familiene med lav inntekt. I de årene som fulgte, ble barnetrygden av den grunn et stadig viktigere virkemiddel for å lette forsørgerbyrden i barnefamiliene. Søskengraderingen i barnetrygden, som ble innført i 1963, må bl.a ses i dette lys. Denne profilen ble forsterket gjennom de økningene i barnetrygden som fant sted gjennom 1960-årene. Den stadig tilbakevendende begrunnelsen ved de fleste oppjusteringer av barnetrygden var økningen i leveomkostninger.

### 7.1.4 **Barnetrygden ble innlemmet i skatteopplegget i 1970, og alle fikk barnetrygd for første barn**

Ved skatteomleggingen i 1970 fikk barnetrygden økt betydning som virkemiddel for å ivareta hensynet til forsørging av barn. Tidligere ble forsørging av barn også tatt hensyn til gjennom klassefradrag. Det var langt flere skatteklasser enn nå, og jo flere barn man forsørget, desto høyere skatteklasse og fradrag. Nå skulle graderingen av forsørgerbyrden i forhold til barnetallet ivaretas av barnetrygden. For å kompensere bortfallet av klassefradrag, ble barnetrygden økt kraftig, og det ble innført barnetrygd for første barn. Enslige forsørgere fikk barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetallet. Økningen i barnetrygden skulle også kompensere barnefamiliene for innføringen av merverdiavgift samme år.

Det ble også foreslått at barnetrygden skulle gis i form av et direkte fradrag i forskuddsskatt og forskuddstrekk av skatt. Barnetrygden ville da bare bli utbetalt kontant i den utstrekning den oversteg skattetrekket. Flertallet i Stortinget gikk mot dette forslaget, med den begrunnelse at det ikke ville være heldig å gå bort fra en ordning med kontant utbetaling til moren.

Barnetrygden har i hele perioden etter 1970 blitt behandlet som en del av skattesystemet. Det grunnleggende systemet med stigende satser fra barn nr. 1 til nr. 5 (søskengraderingen) har vært opprettholdt hele tiden.

### 7.1.5 Målretting av barnetrygden til bestemte grupper

#### 7.1.5.1 Prioritering av mangebarnsfamilier eller fåbarnsfamilier?

Flerbarnsprofilen i barnetrygden ble forsterket i perioden fra 1970 til 1976. Bl.a hadde flertallet i Barnefamilieutvalget av 1970 foreslått å øke barnetrygden fra og med 3. barn. Utvalgets begrunnelse var den høye andelen som utgifter til matvarer utgjorde av de totale forbruksutgiftene i familier med mange barn.<sup>23</sup> Fra 1977 til 1980 skjedde økningene i barnetrygden med like kronebeløp for hvert barn. Like kronetillegg innebærer relativt sterkere vekst for familier med få barn.

Når en studerer prioriteringene av ulike familietyper på 1970-tallet, må det nevnes at 1970-tallet best karakteriseres ved fallet i barnetrygdens realverdi (se "[Utviklingen i stønadssatser 1946-96](#)" i avsnitt 7.1.6).

I perioden 1981-87 var det skiftende profileringer av satsøkningene. Noen år økte barnetrygden med stigende kronebeløp pr. barn, andre år økte den mest for barn nr 1, atter andre år var det kombinasjoner av disse hensynene en forsøkte å ivareta. Et opplagt, men kanskje ikke så påaktet poeng knyttet til satsstrukturen i barnetrygden, er at også mangebarnsfamiliene nyter godt av særskilt økning av barnetrygden for første barn.

Fra 1988 til 1992 økte barnetrygden med like kronebeløp pr. barn. I 1993 var barnetrygden nominelt uendret fra året før, det samme er tilfellet for gjeldende satser i 1996. I 1994 og 1995 ble det gitt like prosenttillegg på hver av de ordinære satsene.

#### 7.1.5.2 Småbarnstillegg

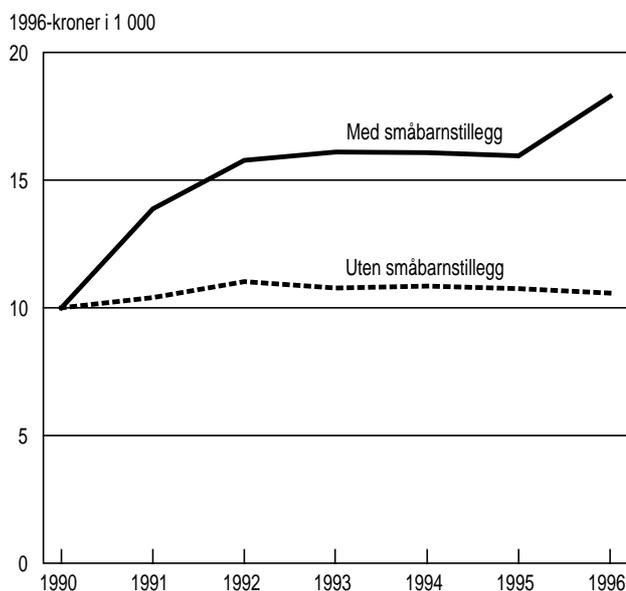
I 1991 ble det innført et tillegg i barnetrygden for barn under tre år. Det hadde lenge vært oppmerksomhet om den økonomiske situasjonen for småbarnsfamiliene. Særskilt økning i barnetrygden for de yngste barna var drøftet og foreslått ved flere anledninger, både i offentlige utredninger og fra regjeringshold. For eksempel foreslo den borgerlige regjeringen et småbarnstillegg i statsbudsjettet for 1986, men forslaget ble trukket ved salderingen av budsjettet. Etableringen av småbarnstillegget kan også forstås som et kompromiss etter at regjeringen Syses forslag om kontantstøtte for barn under 3 år ble trukket tilbake da Arbeiderpartiet overtok regjeringmakten høsten 1990. Forslaget om småbarnstillegg kom opp i Stortinget under budsjettbehandlingen samme høst, og det ble vedtatt som del av et større budsjettforlik.

Tabell 7.1.2: Småbarnstillegget i barnetrygden 1991-1996.

År	Kroner pr. barn pr. år.
1991	3 144
1992	4 380
1993	5 040
1994	5 040
1995	5 112
1996	7 692

23. Høy andel av de totale forbruksutgiftene til mat («matvareprosenten») er et uttrykk for lav materiell levestandard. Utvalget refererte til forbruksundersøkelsen 1967, som bl.a viste at matvareprosenten økte når antallet familiemedlemmer steg.

Figur 7.1.1 viser realutviklingen i barnetrygd for en familie med ett barn som mottar småbarnstillegget, sammenliknet med utviklingen for en familie med ett barn som er eldre enn 3 år.



Kilder: Trygdestatistisk årbok 1995, Rikstrygdeverket; Statsbudsjettet 1996

Figur 7.1.1 Barnetrygden 1990-96. Samlet stønad for ett barn henholdsvis med og uten småbarnstillegg. 1996-kroner

Fra 1994 gis ikke tillegget i barnets første leveår. Begrunnelsen for endringen var at den betalte fødselspermisjonen ble utvidet til ett år i 1993. De som ikke hadde rett til betalt fødselspermisjon, fikk kompensasjon for at de mistet småbarnstillegget i barnets første leveår gjennom en tilsvarende økning av engangsstønden ved fødsel.

### 7.1.5.3 Tillegg i Finnmark og Nord-Troms. Svalbard

I 1989 ble det innført et tillegg i barnetrygden for personer bosatt i Finnmark og kommunene i Nord-Troms. Tillegget var en del av en samlet tiltakspakke for landsdelen. Bakgrunnen var den vanskelige situasjonen man sto overfor på grunn av svikt i fiskeressursene og avsetningsproblemer i fiskerinæringen.

Tabell 7.1.3: Tillegg i barnetrygden for personer bosatt i Finnmark og Nord-Troms 1989-1996

År	Kroner pr. barn pr. år.
1989	2 400
1990	3 600
1991	3 600
1992	3 732
1993	3 732
1994	3 732

Tabell 7.1.3: Tillegg i barnetrygden for personer bosatt i Finnmark og Nord-Troms 1989-1996

År	Kroner pr. barn pr. år.
1995	3 792
1996	3 792

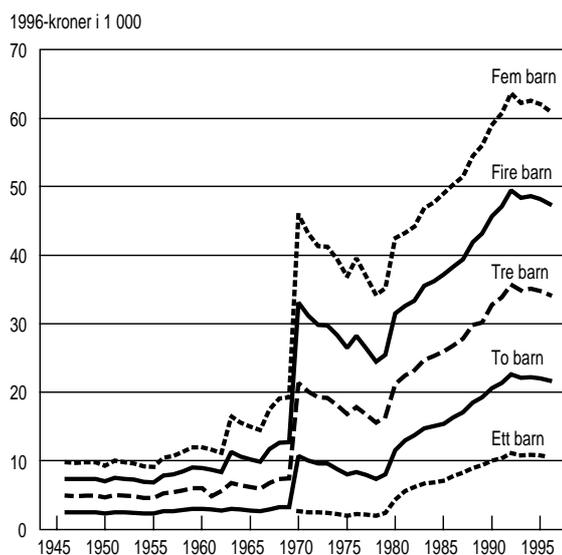
I 1993 ble det innført barnetrygd for norske barn bosatt på Svalbard. Det gis ordinær barnetrygd, eventuelt med småbarnstillegg.

#### 7.1.5.4 Enslige forsørgere må bo alene med barnet for å få utvidet barnetrygd

Enslige forsørgere har rett til barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk har. I 1994 ble denne bestemmelsen presisert til å gjelde enslige forsørgere som bor alene med barnet. Tidligere beholdt enslige forsørgere som ble samboende den utvidete barnetrygden for særkullsbarn. Dette gjaldt selv om samboerne hadde felles barn. Etter lovendringen har ikke samboere med felles barn rett til utvidet barnetrygd for eventuelle særkullsbarn. Samboere med utelukkende særkullsbarn har ikke rett til utvidet barnetrygd når samlivet har vart minst 12 av de siste 18 måneder. Regelendringen gjaldt enslige forsørgere som lever i ekteskapsliknende samboerforhold, det vil si at andre former for bofellesskap (kollektiver e.l) ikke medfører bortfall av utvidet barnetrygd.

#### 7.1.6 Utviklingen i stønadssatser 1946-96

I dette avsnittet ser vi på realutviklingen i ordinær stønad i barnetrygden. Stønadssatsene er deflatert med konsumprisindeksen. I vedlegg 16 er de nominelle satsene i de enkelte år gjengitt.



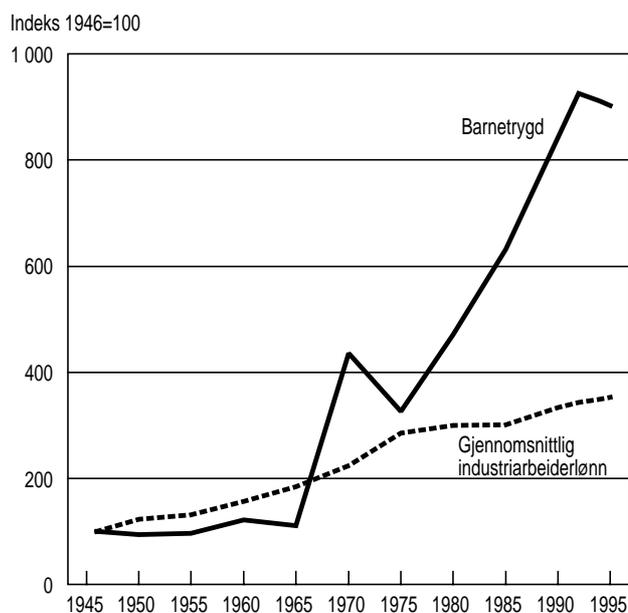
Kilder: Ulike historiske oversikter over skattesatser og overføringer, Statistisk sentralbyrå; Trygdestatistisk årbok 1995, Rikstrygdeverket; Statsbudsjettet 1996

Figur 7.1.2 Barnetrygden 1946-96. Ordinær stønad etter antall barn. 1996-kroner

Figur 7.1.2 viser at det var liten endring i realverdien av barnetrygden fram til begynnelsen av 1960-tallet. I 1963 ble gradering av barnetrygden etter barnetall innført, og på figuren ser en tydelig at dette ga umiddelbart utslag.

Skatteomleggingen i 1970 medførte en betydelig økning i barnetrygdens realverdi det året. Den sterke økningen hadde bl.a sammenheng med at det ble innført trygd for første barn. 1970-årene var ellers preget av nedgang i realverdien av trygden. Først i 1979 begynte realverdien å stige igjen, og denne stigningen vedvarte helt til begynnelsen av 1990-tallet. Etter 1992 har de ordinære satsene i noen år blitt justert om lag i takt med prisstigningen, mens de i andre år har blitt videreført nominelt uendret, slik at realverdien da har sunket. Dette må ses i sammenheng med innføring av småbarnstillegget i 1991, jfr. "*Småbarnstillegg*" i avsnitt 7.1.5.2. På første halvdel av 1990-tallet har småbarnsfamiliene blitt prioritert i barnetrygden. Mens veksten i de ordinære satsene flatet ut, har tillegget til familier med barn under 3 år økt vesentlig, se tabell 7.1.2.

I figur 7.1.3 er utviklingen i ordinær barnetrygd for en tobarnsfamilie sammenliknet med utviklingen i gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.



Kilder: Ulike historiske oversikter over skattesatser og overføringer, Historisk statistikk 1994 og Statistisk årbok 1995, Statistisk sentralbyrå; Trygdestatistisk årbok 1995, Rikstrygdeverket; Statsbudsjettet 1996

Figur 7.1.3 Barnetrygd for to barn sammenliknet med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn 1946-95. 1946 = 100

### 7.1.7 Fordelingsvirkninger av barnetrygd

Barnetrygden representerer en samlet overføring fra husholdninger uten barn til husholdninger med barn på ca. 12 milliarder kroner. Dagens barnetrygd utgjør i gjennomsnitt om lag sju prosent av barnefamilienes kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Uten barnetrygden ville barnefamilienes kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet ha ligget noe under gjennomsnittet for husholdninger uten barn. Med barnetrygden ligger de noe over gjennomsnittet. I gjennomsnitt er inntektsfor-

skjellen mellom barnefamiliene og andre husholdninger likevel ikke stor, verken med eller uten barnetrygd (se figur 5.8.1, jfr.tabell 7.1.4).

Tabell 7.1.4: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler blant husholdninger med barn og tilhørende verdier for barnetrygd. = 0,5. 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Gjennomsnittlig barnetrygd pr. forbruksenhet
1	82703	15752
2	114644	15257
3	132626	12957
4	146063	12486
5	157080	11674
6	170296	11743
7	184438	10659
8	201471	10206
9	224015	9534
10	331672	8897
Gjennomsnitt	174501	11916

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.1.4 viser også at det er barnefamiliene med lavest inntekt som mottar mest barnetrygd. De 10 prosent av barnefamiliene som hadde lavest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet (1. desil), mottok i gjennomsnitt nesten dobbelt så mye barnetrygd som de 10 prosent rikeste (10. desil). Det innebærer at barnetrygden har en klart utjevne effekt på fordelingen av kontantinntekt blant barnefamiliene. Siden barnetrygden er jevnere fordelt blant barnefamiliene enn totalinntekten, vil en prosentvis økning i barnetrygdsatsene bidra til ytterligere inntektsutjevning blant barnefamiliene, mens en tilsvarende reduksjon vil øke ulikheten.

Småbarnstillegget og søskengraderingen i barnetrygden bidrar også til å utjevne inntektsforskjellene blant barnefamiliene. De samlede utgiftene til dagens småbarnstillegg utgjør ca. 1 milliard kroner, mens søskengraderingen koster i underkant av 500 millioner kroner. I gjennomsnitt har småbarnsfamiliene lavere kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet enn husholdninger med større barn (se "[Barns alder og antall barn](#)" i avsnitt 5.8.5). Det innebærer at småbarnstillegget bidrar til inntektsutjevning mellom husholdninger med små og store barn. Dersom vi også tar hensyn til at småbarnsfamiliene har noe høyere gjeldsrenter og lavere avkastning av egen bolig enn familier med større barn, blir ulikheten i utgangspunktet enda noe større og den utjevne virkningen av småbarnstillegget enda større.

Søskengraderingen bidrar til å utjevne inntektene mellom husholdninger med mange barn og husholdninger med færre barn. Målt pr. forbruksenhet har husholdninger med mange barn lavere kontantinntekt etter skatt enn de med få barn (se tabell 5.8.7).

Både småbarnstillegget og søskengraderingen tilgodeser grupper av barnefamilier som har relativt lav kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet, og bidrar dermed til å redusere den samlede ulikheten i inntektsfordelingen blant barnefamiliene. Det dreier seg imidlertid om relativt små beløp, sammenliknet med de totale utbe-

talingene til barnetrygd. Den inntektsutjevne virkningen blir dermed relativt beskjeden (se vedlegg 2 og 4 til innstillingen).

Blant kvinner med mange barn i førskole- eller småskolealderen er andelen yrkesaktive lavere enn blant kvinner med få barn i denne aldersgruppen (se "*Åtte av ti kvinner i alderen 30-49 år var yrkesaktive i 1994*" i avsnitt 3.2.6). Trolig vil også andelen som arbeider deltid være større blant de med mange barn enn blant de med få barn. Dette kompenseres de med mange barn gjennom ulønnet arbeid i hjemmet. Dersom vi legger til grunn utvidet inntekt i inntektsanalysene, og dermed inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid, vil ikke inntektsforskjellen mellom husholdninger med mange barn og husholdninger med få barn være like stor i utgangspunktet. Dermed vil den inntektsutjevne virkningen av småbarnstillegget bli redusert.

Barnetrygden gis til barnets mor og bidrar dermed også til å utjevne inntektsforskjellen mellom kvinner og menn generelt, og mellom mødre og fedre spesielt.

Tabell 7.1.5: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt for gifte kvinner og menn med barn. Eksklusive og inklusive barnetrygd. 1996. Kroner og kvinners inntekt i prosent av menns inntekt

Kontantinntekt etter skatt	Kvinner	Menn	Kvinnens inntekt som andel av menns inntekt
	Kroner	Kroner	Prosent
Inklusive barnetrygd	133 300	218 500	61
Eksklusive barnetrygd	112 000	217 600	51

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå.

## 7.2 FAMILIESKATTLEGGING

### 7.2.1 Prinsipper for skattlegging av familier

Skattesystemet skal bl.a ivareta hensynet til rettferdig fordeling og effektiv ressursbruk. Disse hensynene kan stå i motstrid til hverandre; dette kommer bl.a til uttrykk i familieskattleggingen.

Et viktig spørsmål i familieskattleggingen er om det er familiens samlede inntekt som skal være utgangspunktet for skattleggingen, eller om det er det enkelte familiemedlems inntekt som skal danne utgangspunktet<sup>24</sup>. De to prinsippelle ytterpunktene i familieskattleggingen er:

- familien skattlegges under ett for familiens samlede inntekt (familiebasert skattlegging)
- hvert familiemedlem skattlegges uavhengig av hverandre (individbasert skattlegging).

I et familiebasert skattesystem er utgangspunktet at ektefellenes samlede inntekter skal bestemme skatten, uavhengig av hvordan inntektsopptjeningen er fordelt mellom ektefellene. Inntektene summeres og deles likt på ektefellene. Skatten beregnes av den delte inntekten, og samlet skatt blir beregnet skatt på hver av ektefellene multiplisert med to.

Skattlegging av familien under ett er en naturlig konsekvens dersom en ser på familien som et økonomisk fellesskap, hvor de økonomiske ressursene er fordelt på en balansert måte mellom familiemedlemmene. Eventuelt kan en ha det syn at dette

24. Ektefeller lignes alltid sammen for nettoformue. Formuesskattlegging tas ikke opp her

er et indre anliggende i familien som er det offentlige uvedkommende. Med dette utgangspunktet kan skattereglene utformes slik at det blir en rimelig inntektsfordeling mellom ulike familietyper, hvor det bl.a tas hensyn til familiens samlede skatteevne. Skatteevnen beror på ulike kjennetegn ved familien, for eksempel hvor mange som forsørges på inntekten, og hvor mange inntektstakere det er i familien.

I et individbasert skattesystem behandles individer likt, uavhengig av hva slags sosialt fellesskap de lever i. Skattleggingen av den enkelte påvirkes ikke av hva ektefellen tjener. Tilhengere av et individbasert system vil bl.a legge vekt på at et individbasert system bidrar til at kvinner og menn stilles mest mulig likt i valget mellom yrkesaktivitet og hjemmearbeid. I et familiebasert skattesystem vil den reelle marginals-katten være relativt høy når en hjemmearbeidende ektefelle skaffer seg inntekt av eget arbeid, særlig når denne inntekten er på et forholdsvis lavt nivå. Den relativt høye marginals-katten på inntekt nr 2 kan trolig fungere som en barriere mot yrkesdeltakelse, som i praksis vil ramme kvinner. Dessuten kan det motvirke en god samfunnsmessig utnyttelse av arbeidskraften. Spørsmålet om skattekasse 2 og virkningen på kvinners arbeidstilbud er diskutert i "*Skattekasse 2*" i avsnitt 14.7.3 og vedlegg 4, avsnitt 5.

Gjeldende skattesystem er en avveining av de ulike prinsippene. For ektefeller som begge har yrkesinntekt, vil det som regel lønne seg å bli lignet hver for seg som enslige for respektive inntekter. Dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt, vil det lønne seg for ektefellene å slå sammen inntektene og bli lignet under ett. Familien behandles da som en skattemessig enhet, og vil få en noe lavere samlet skatt enn hvis ektefellene ble lignet hver for seg.

Dersom en sammenlikner to familier med lik samlet inntekt, men med henholdsvis én og to inntektstakere<sup>25</sup>, vil éninntektsfamilien betale høyere skatt enn toinntektsfamilien. Det er ikke uten videre opplagt at toinntektsfamilien dermed er bedre stilt økonomisk. Dette skyldes at tidsressursen er knappere i toinntektsfamilien, slik at denne familien må kjøpe tjenester som éninntektsfamiliene har mulighet til å sørge for selv, for eksempel vedlikeholdsarbeid og barnetilsyn. Verdien av arbeidet som en hjemmearbeidende utfører er dessuten ikke skattbar inntekt. Disse forholdene trekker i retning av at familier med én inntekt er bedre stilt enn familier med to inntekter, gitt at den samlede inntekten er den samme.

Redusert skatteevne knyttet til forsørging av barn ivaretas i hovedsak gjennom barnetrygden og forsørgerfradraget, og er uavhengig av antall inntektstakere.

## 7.2.2 Skattekasse 2

### 7.2.2.1 Virkninger på skatten

Som nevnt i "*Prinsipper for skattlegging av familier*" i punkt 7.2.1, lønner det seg for ektefellene å bli lignet under ett dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Ektefellene lignedes da i skattekasse 2, som innebærer en noe lavere samlet skatt enn ved særskilt ligning av hver av ektefellene i skattekasse 1. Skattefordelen er maksimalt ca. 12 200 kroner for inntekt over 278 500 kroner.

Fordelen av skattekasse 2 gjelder også for enslige forsørgere. Samboere uten barn eller med felles barn lignedes hver for seg i klasse 1.

Fordelen av skattekasse 2 kommer bl.a av dobbelt klassefradrag i alminnelig inntekt og høyere fribeløp og inntektsgrenser i toppskatten. De aktuelle fradragene og beløpsgrensene for skattekasse 1 og 2 er gjengitt i vedlegg 16.

25. Begge familiene består av to voksne personer

Tabell 7.2.1 viser forskjell i skattlegging av henholdsvis enslige, ektepar med én inntekt og ektepar med to inntekter. Tabellen er hentet fra omtalen av skatteopp-  
legget for 1996 i Nasjonalbudsjettet (tabell 5.2), og er tilpasset framstillingen her.

Tabell 7.2.1: Skatt på utvalgte lønnskaterinntekter for enslige, ektepar med én inntekt og ektepar med to inntekter. Ingen fradrag ut over standardfradrag. 1996. Kroner

Brutto lønnsinntekt (kroner)	Enslig	Ektepar med én inntekt	Ektepar med to inntekter
100 000	23 700	17 200	-
200 000 (2 x 100 000)	56 800	50 200	47 300
300 000 (2 x 150 000)	102 300	90 000	77 600
400 000 (2 x 200 000)	151 700	139 500	113 400
500 000 (2 x 250 000)	201 200	189 000	155 000

### 7.2.2.2 Fordelingsvirkninger

Den samlede skattereduksjonen på grunn av skatteklasser 2 utgjør vel 1,4 milliarder kroner. Skattefordelen kommer først og fremst barnefamiliene til gode. Ektepar med barn oppnår til sammen en skattelette på ca. 600 millioner kroner, enslige forsørgere på nesten 500 millioner kroner. I tillegg betyr skatteklasser 2 at ektepar uten barn betaler 300 – 400 millioner kroner mindre skatt enn de ville ha gjort om skatteklasser 2 hadde blitt tatt bort.

Tabell 7.2.2: Redusert skatt på grunn av skatteklasser 2, totalt og fordelt på undergrupper. 1996. Millioner kroner

Totalt for alle	1 421
Ektepar uten barn under 18 år	360
Ektepar med barn under 18 år	590
Enslige forsørgere	471

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Blant barnefamiliene er det først og fremst husholdninger med lav kontantinntekt som har fordel av skatteklasser 2. En del av disse vil være enslige forsørgere. Andre vil være par med én inntekt. Men én-inntektsfamiliene med en hjemmeværende person har muligheten for større tilgang på hjemmeproduserte goder, slik at de har en utvidet inntekt som er høyere enn en enslig person med samme kontantinntekt. Legger en utvidet inntekt til grunn, vil fordelene ved skatteklasser 2 ikke bidra like mye til inntektsutjevningen mellom barnefamiliene som hvis en ser på kontantinntekten alene.

Tabell 7.2.3: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler blant husholdninger med barn med tilhørende verdier for fordelene av beskatning i skatteklasse 2. 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Gjennomsnittlig fordel av skatteklasse 2 pr. forbruksenhet
1	82 703	1 129
2	114 644	1 510
3	132 626	1 303
4	146 063	1 352
5	157 080	579
6	170 296	1 087
7	184 438	636
8	201 471	579
9	224 015	542
10	331 672	804
Gjennomsnitt	174 501	952

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Selv om det i hovedsak er husholdninger med lave inntekter som tilgodeses ved fordelene av skatteklasse 2, har husholdninger på de aller høyeste inntektsnivåene en noe større fordel av skatteklasse 2 enn husholdninger på midlere inntektsnivåer. Bidraget til total inntektsulikhet fra denne skjevfordelingen må anses som nokså ubetydelig.

Fordelen av skatteklasse 2 blant husholdninger uten barn er skjevere fordelt enn tilsvarende fordel for husholdninger med barn (se vedlegg 4 til innstillingen). Selv om fordelene av skatteklasse 2 blant husholdninger uten barn i større grad tilgodeses husholdninger på midlere og høyere inntektsnivåer, bidrar skatteklasse 2 likevel til at ulikheten i kontantinntekt blant husholdninger uten barn er mindre enn den ellers ville ha vært. Bidraget til inntektsutjevningen er imidlertid svært beskjedent.

### 7.2.3 Forsørgerfradraget trekkes fra i skatten

#### 7.2.3.1 Regler og fradragsbeløp

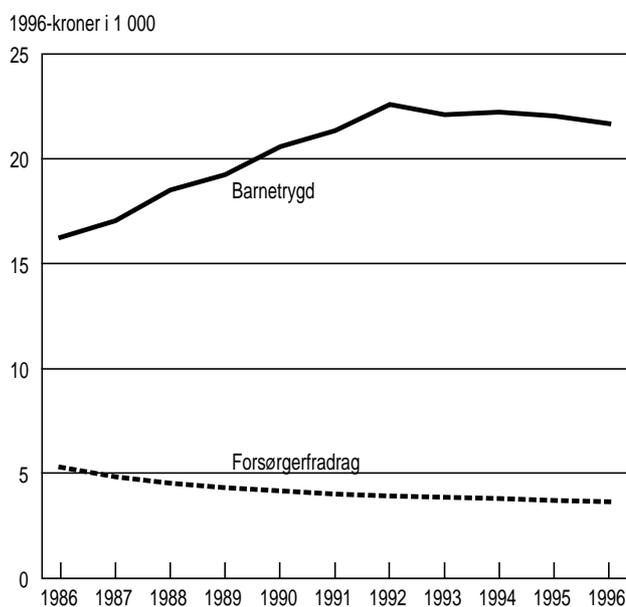
Forsørgerfradraget er et fradrag i skatten. Ordningen ble innført i 1970 under navnet «forsørgerstønad». Fradraget ble gitt til dem som forsørget barn over barnetrygdalder. De to første årene var den øvre aldersgrensen for fradraget 25 år. Fra 1972 ble aldersgrensen senket til 20 år, samtidig som det ble innført et grunnstipend for ungdom over 20 år som var i utdanning på heltid. Fra 1977 skiftet ordningen navn til forsørgerfradrag. Da ble også fradraget gitt for barn i barnetrygdalder. Ordningen har i hovedtrekk den samme utformingen i dag som i 1977. Det er foretatt justeringer i aldersgrensene underveis. Fradragene for de enkelte år er gjengitt i vedlegg 16.

For forsørgere med barn under 16 år er forsørgerfradraget 1 820 kroner pr. barn pr. år, uten hensyn til egen eller barnets inntekt. Hvis fradraget er høyere enn skatten, utbetales differansen kontant. I prinsippet er forsørgerfradraget det samme som barnetrygden uten de særlige tilleggene. Den eneste reelle forskjellen er at forsørgerfradraget gis pr. hele kalenderår, uansett når på året barnet er født, mens barnetrygden gis pr. måned. Dessuten deles fradraget mellom foreldrene, mens barne-

trygden som hovedregel går til moren. Bakgrunnen for at en ikke valgte å legge fradraget på barnetrygden, som ville hatt samme virkning for mottakeren, var at en ønsket å få redusert skattetrekket og begrense de samlede overføringene over statsbudsjettet.

For forsørgere med barn 16-18 år er fradraget 2 540 kroner pr. barn pr. år. Fradraget reduseres mot barnets egen inntekt. Fradraget reduseres til 1 270 kroner dersom barnet har alminnelig inntekt over 12 000 kroner, og faller bort i sin helhet dersom barnet har alminnelig inntekt over 19 000 kroner. Det er spesielle regler for enslige forsørgere, se "*Skatteregler for enslige forsørgere*" i avsnitt 11.1.6.

Etter 1986 har fradragene vært nominelt uendret. Reelt sett har fradraget dermed fått mindre betydning. For dem med barn under 16 år har imidlertid realøkningen i barnetrygden mer enn oppveid realnedgangen i forsørgerfradraget. Se figur 7.2.1.



Kilder: Skatter og overføringer til private, Statistisk sentralbyrå;  
Statsbudsjettet 1996

Figur 7.2.1 Ordinær barnetrygd og forsørgerfradrag for to barn under 16 år 1986-96. 1996-kroner

### 7.2.3.2 Fordelingsvirkninger

Forsørgerfradragets totalverdi er omtrent to milliarder kroner. Fordelingsvirkningene av forsørgerfradraget går i all hovedsak i samme retning som fordelingsvirkningene av barnetrygden. Det er de med de laveste inntektene som mottar mest forsørgerfradrag i absolute kroner. Men siden beløpene er lavere, er virkningen mindre. Forsørgerfradraget bidrar ikke til en like stor inntektsutjevning mellom barnefamilieene som barnetrygden bidrar til.

Tabell 7.2.4: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler blant husholdninger med barn og tilhørende verdier for forsørgerfradraget. 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Gjennomsnittlig forsørgerfradrag pr. forbruksenhet
1	82 703	2 052
2	114 644	2 250
3	132 626	2 159
4	146 063	2 001
5	157 080	2 028
6	170 296	1 972
7	184 438	1 787
8	201 471	1 709
9	224 015	1 678
10	331 672	1 576
Gjennomsnitt	174 501	1 921

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

Mens barnetrygden gis til mora og dermed utjevner inntektsforskjellen mellom kvinner og menn, er forsørgerfradraget mer likt fordelt mellom foreldrene. Det har ikke den samme omfordelende virkningen i kvinnens favør.

## 7.2.4 Foreldrefradrag: Inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn

### 7.2.4.1 Regler og fradragsbeløp

Ordningen ble innført i 1948 under betegnelsen hustrufradrag. Ordningen har bakgrunn i den obligatoriske fellesligningen av ektefeller som gjaldt før retten til særskilt ligning ble innført. Fra 1981 heter ordningen foreldrefradrag. Fradraget gis til ektefeller og samboere med felles barn, så fremt begge foreldrene har arbeidsinntekt. Det kan også gis dersom en av foreldrene har arbeidsinntekt og den andre er under utdanning eller er ufør. Fradraget gis i inntekten til den av foreldrene som har lavest arbeidsinntekt. Det gis også til enslige forsørgere med arbeidsinntekt. Fradraget er knyttet til utgifter til stell og pass av barn under 12 år. Inntil 1990 kunne fradraget gis for barn under 14 år. Det kan fortsatt gis fradrag for barn eldre enn 12 år, dersom det trenger særskilt omsorg eller pleie. Før 1990 ble det også gitt fradrag for barn 14-20 år med 25 prosent av arbeidsinntekten, maksimalt 600 kroner.

Det gis et *standardfradrag* uavhengig om foreldrene (eller den enslige forsørgeren) faktisk har hatt utgifter til barnetilsyn. Ordningen bygger på at det normalt påløper merutgifter knyttet til barn som følge av foreldrenes arbeid eller utdanning, og at merutgiftene er større når man har flere barn. Fradraget utgjør en viss andel av arbeidsinntekten, men med øvre beløpsgrenser. Det gis fradrag for *dokumenterte utgifter* dersom disse er høyere enn standardfradraget. Fradraget for dokumenterte utgifter gis også med en viss andel av arbeidsinntekten, begrenset oppad til maksimumsbeløp. Fradragsbeløpene for 1996 er gjengitt i tabell 7.2.5. For tidligere år vises det til vedlegg 16.

Tabell 7.2.5: Foreldrefradrag 1996

	Ett barn under 12 år		To eller flere barn under 12 år	
	Prosent av inntekten	Maks beløp Kroner	Prosent av inntekten	Maks beløp Kroner
Standardfradrag	43	3 900	53	4 900
Frdrag for dokumenterte utgifter	43	19 300	53	23 100

Foreldrefradraget inngår ved beregning av alminnelig inntekt ved skatteligningen. Siden skattesatsen for alminnelig inntekt er flat (28 prosent), vil verdien av foreldrefradraget være 28 prosent av fradraget.

Tabell 7.2.6: Verdi av maksimalt foreldrefradrag. 1996. Kroner

	Ett barn	To eller flere barn
Standardfradrag	1 092	1 372
Frdrag for dokumenterte utgifter	5 404	6 468

#### 7.2.4.2 Fordelingsvirkninger

Foreldrefradraget er grovt sett fordelt med samme profil som kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Barnefamilier med høy kontantinntekt har større fordel av fradraget enn barnefamilier med lav kontantinntekt. Dersom foreldrefradraget fjernes, vil skatteinntektene øke med omlag én milliard kroner. Av dette utgjør standardfradraget i foreldrefradraget mellom 200 og 300 millioner kroner.

Tabell 7.2.7: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler blant husholdninger med barn med tilhørende verdier for skattefordelen av samlet foreldrefradrag. 1996. Kroner

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Gjennomsnittlig verdi av foreldrefradraget pr. forbruksenhet
1	82 703	373
2	114 644	709
3	132 626	671
4	146 063	774
5	157 080	887
6	170 296	977
7	184 438	1 053
8	201 471	1 171
9	224 015	1 059
10	331 672	1 243
Gjennomsnitt	174 501	892

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

De to delene av foreldrefradraget virker i hver sin retning. Mens standardfradraget i foreldrefradraget i noen grad bidrar til å utjevne ulikheten i fordelingen av kontantinntekt mellom barnefamiliene, går fradraget for dokumenterte utgifter til de med høyest kontantinntekt. Standardfradraget er lavere enn fradraget for legitimerede utgifter. Den samlede virkningen av foreldrefradraget på barnefamilienes kontantinntekt blir dermed som i tabell 7.2.7 (se også vedlegg 2 til innstillingen, avsnitt 4).

Ektepar der far er yrkesaktiv og mor er hjemme med barna, mottar verken standardfradrag eller fradrag for dokumenterte utgifter. Disse ekteparene har i gjennomsnitt lavere kontantinntekt enn ektepar der både mor og far er yrkesaktive (se "[Inntekt og tilknytning til yrkeslivet](#)" i avsnitt 5.8.4). Men de har heller ikke det samme behovet for betalt barnepass som to-inntektsfamiliene. Dersom vi tar hensyn til at familier der en av foreldrene er hjemme med barna, sparer utgifter til barnetilsyn og i tillegg kanskje også produserer en del andre varer og tjenester som familier med to yrkesaktive må kjøpe, svekkes foreldrefradragets skjevfordelende virkning på inntektsfordelingen mellom barnefamiliene.

Foreldrefradraget gis til den av ektefellene som har den laveste inntekten. Det vil i de fleste tilfelle si kvinnen. Både foreldrefradragets standardfradrag og fradraget for dokumenterte utgifter bidrar dermed til å utjevne inntektsforskjellen mellom kvinner og menn.

Foreldrefradraget reduserer utgiftene til barnetilsyn for ektepar der begge er yrkesaktive. Dette kan ha bidratt til at kvinner med beskjedne inntektsmuligheter heller har valgt å arbeide enn å ivareta omsorgen for barna selv (se "[Familiepolitikk, arbeid og omsorg](#)" i avsnitt 3.4, vedlegg 1, "[Familieskattlegging](#)" i avsnitt 7.2 og vedlegg 12). Skattefordelen av foreldrefradraget er imidlertid relativt liten, og det er usikkert om foreldrefradraget har noen merkbar konsekvens for kvinners yrkesaktivitet.

### 7.2.5 Skatteregler for dagmammaer og praktikanter

I tillegg til bestemmelsene om foreldrefradrag, jfr. "[Foreldrefradrag: Inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn](#)" i punkt 7.2.4, er det særlige skatteregler for dagmammaer og praktikanter som passer barn under 12 år (eventuelt over 12 år hvis barnet har særlig behov for omsorg og pleie).

Når dagmamma eller praktikant passer barn *i barnets hjem*, er foreldrene arbeidsgiver. Det er imidlertid fritak for arbeidsgiveravgift i slike tilfeller. Verdien av fri kost og losji skal legges til lønnen etter bestemte satser når skattetrekket beregnes. Dagmammaen/praktikanten vil på sin side få trygderettigheter, for eksempel sykepenger og pensjonspoeng.

Fra 1996 er det iverksatt regler om forenklet arbeidsgiveransvar for private arbeidsoppdrag i hjemmet, for eksempel barnepass, vedlikeholdsarbeid m.v. Hovedinnholdet i disse reglene er fritak for arbeidsgiveravgift når utbetalt godtgjørelse er mindre enn 30 000 kroner pr. år. Når det gjelder betalt barnepass i eget hjem, er foreldrene som nevnt fritatt for å betale arbeidsgiveravgift, og det gjelder uansett størrelsen på godtgjørelsen. Betydningen av de nye reglene i forhold til barnepass er derfor primært knyttet til rent administrative forenklinger i arbeidsgiveransvaret.

Når dagmamma passer barn *hjemme hos seg selv*, er hun selvstendig næringsdrivende. Det er imidlertid noe mer lempelige regler knyttet til virksomheten enn de reglene som gjelder for andre næringsdrivende. Bl.a. betales trygdeavgift med samme sats som lønnstakere (7,8 prosent). Dessuten kan hun få minstefradrag i inntekten på linje med lønnstakere.

Dagmammaen får godtgjørelse for mat og slitasje i hjemmet trukket fra inntekten. Fradraget er 50 prosent av det hun har fått utbetalt i godtgjørelse for barnepasset, begrenset oppad til 550 kroner pr. måned for hvert barn.

### 7.2.6 Utviklingstrekk i familieskattleggingen

Over tid har skattesystemet beveget seg gradvis mot et mer individorientert system. Dette kan bl.a ses i sammenheng med at stadig flere kvinner har gått ut i arbeidslivet. Inntil midten av 1980-tallet var skattleggingen av inntekten til en hjemmearbeidende ektefelle som gikk ut i arbeidslivet høy, og den steg med utearbeidende ektefelles inntekt. Eksistensen av de relativt gunstige reglene i skatteklasse 2 medførte høye marginale skattesatser når begge ektefellene ønsket å arbeide ute. Det var vanskelig å forsvare at skattlegging av «inntekt nr 2» skulle avhenge så sterkt av inntekten til den av ektefellene som allerede var i arbeid. Skattekommissjonen (NOU 1984: 22) og behandlingen av denne (St meld nr 35 for 1986-87 Reformen i personbeskatningen) pekte i retning av et «modifisert individualsystem», hvor skatteklasse 2 ble beholdt.

Et viktig siktemål med endringene i personbeskatningen i perioden 1986-92 var å bringe faktiske inntekter fram til beskatning i større grad enn tidligere. Motstykket har vært en reduksjon i den formelle progresjonen. Samtidig skjedde det en tilnærming i satsstrukturen mellom klasse 1 og 2. De fordelingsmessige virkninger i dagens skattesystem ivaretas av minstefradraget og toppskatten.

I St meld nr 35 for 1986-87 varslet departementet at det ville gå inn for gradvis avvikling av forsørgerfradraget for barn under 16 år, samtidig som barnetrygden økte tilsvarende. Som vist i vedlegg 16, har fradraget vært uendret siden 1986.

St meld nr 35 varslet også en justering av aldersgrensene for foreldrefradraget. Dette har blitt gjennomført (se "*Regler og fradragsbeløp*" i avsnitt 7.2.4.1). Foreldrebetalingen i barnehager har etter hvert blitt så høy at mange foreldre har betydelig høyere utgifter til barnetilsyn enn de kan trekke fra i inntekten.

Meldingen varslet også at utbetalt barnetrygd pr. barn skulle gjøres mindre avhengig av antall barn i familien.

## 7.3 AKTUELLE UTREDNINGER OG FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNETRYGDEN

Forslag til endringer i barnetrygden og familieskattleggingen har blitt lansert i en rekke offentlige utredninger og av ulike regjeringer siden 1970. Mange av de endringsforslag som har blitt vedtatt er omtalt i de foregående avsnittene. Her nevnes kort behandlingen av enkelte av de problemstillingene som fortsatt synes å være aktuelle.

### 7.3.1 Høyere aldersgrense i barnetrygden

Spørsmålet har vært drøftet i lang tid. Utvalget som la fram innstilling om barnefamiliens økonomi i 1970 foreslå å heve aldersgrensa til 17 år. Det samme gjorde Familiebeskatningsutvalget i NOU 1976: 12.

I Dokument 8: 70 for 1994-95 foreslo representanter for Kristelig Folkeparti å øke aldersgrensa til 18 år. Stortinget vedtok å oversende saken til Regjeringen til videre utredning. Se omtalen av utvidelsen av utvalgets mandat i "*Et rent stipend-system under aldersskillet*" i avsnitt 13.5.4.

### 7.3.2 Behovsprøving av barnetrygden

Spørsmålene om inntektsprøving og skattlegging av barnetrygden ble behandlet i NOU 1993: 11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting.

I vurderingen av *inntektsprøvd* barnetrygd ble det bl.a lagt vekt på følgende (side 238-240 i utredningen):

- Inntektsprøving kan gi en god omfordeling av barnetrygden i retning familier med lav inntekt
- Inntektsprøving innebærer høyere marginalsatt i visse inntektsintervaller for familier med barn sammenliknet med familier uten. Det vil kunne være økonomisk rasjonelt for enkelte husholdninger å redusere arbeidstilbudet, og dette kan ha uønskede likestillingspolitiske konsekvenser.
- Inntektsprøving er administrativt vanskelig å håndtere og vil kunne lede til urimelig forskjellsbehandling av barnetrygdmottakere. Dette gjelder særlig hvis en ønsker å prøve barnetrygden mot husholdningens samlede inntekt.

I vurderingen av *skattlegging* av barnetrygden pekte utvalget på følgende problemstillinger (side 240-242 i utredningen):

- Spørsmålet om hvem av foreldrene som skal få tillagt barnetrygden i inntekten innebærer vanskelige fordelingspolitiske avveininger
- Det vil bli lavere toppskattegrenser for familier med barn sammenliknet med familier uten. Jo flere barn, desto lavere toppskattegrense. For barnefamiliene innebærer dette i praksis høyere marginalsatt i visse inntektsintervaller sammenliknet med andre familier, selv om arbeidsinntekten er lik.
- Administrativt merarbeid

Det var ikke flertall i utvalget for å innføre inntektsprøving eller skattlegging. Flere av utvalgets medlemmer anbefalte imidlertid videre utredning av spørsmålet.

Utvalget drøftet også endringer i søskengraderingen, småbarnstillegget, enslig forsørger-tillegget og tillegget i Finnmark og Nord-Troms. Utfallet av behandlingen av utredningen i regjeringen og Stortinget var at småbarnstillegget falt bort i barnets første leveår for dem som har betalt permisjon.

Spørsmålet om behovsprøving har ellers vært tatt opp i offentlig debatt med jevne mellomrom de senere årene.

Debattanter som er åpne for å prøve barnetrygden mot mottakerenes økonomi, peker bl.a på:

- Det er en lite målrettet bruk av offentlige ressurser å dele ut barnetrygd med like beløp til rike og fattige foreldre. Midlene bør målrettes til personer som virkelig har behov for dem
- Det er viktigere å tilby barnehageplass til alle som ønsker det til en rimelig pris, framfor generelle kontantoverføringer til alle

Tilhengere av gjeldende barnetrygd sier gjerne bl.a:

- Barnetrygd skal bidra til økonomisk utjevning mellom familier henholdsvis med og uten barn. Dersom det er et problem at rike får for mye barnetrygd, bør dette løses gjennom skattleggingen generelt.
- Barnetrygden regnes for å være en del av skattesystemet. Skattlegging vil innebære en skjerpelse som bare rammer barnefamiliene
- Dersom behovsprøving skal monne økonomisk for statskassa, må inntektsgrensene settes så lavt at det vil ramme yrkesaktive med midlere inntekter. Mange barnefamilier sliter økonomisk på grunn av etableringskostnader, og har ikke råd til kutt i barnetrygden.
- Administrering av gjeldende barnetrygd er billig. Inntektsprøving vil bli kost-

bart å administrere, dessuten er det vanskelig å veie inn hvilken inntekt trygden skal prøves mot

- Barnetrygdens universelle karakter sikrer høy oppslutning om den i befolkningen. Dersom den ble behovsprøvet, ville oppslutningen kunne minke.

Ved Stortingets behandling av St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen gikk et flertall mot behovsprøving av barnetrygden.

### 7.3.3 Forslag til kontantstøtte

I de seinere årene har det blitt tatt opp en rekke forslag til kontantstøtteordninger. Enkelte av disse nevnes kort her. Forslagsstillerne begrunner kontantstøtten med at den vil bidra til å stille foreldrene friere med hensyn til valg av omsorgsform, og innebære likere overføringer til barnefamilieene uavhengig av omsorgsform.

Regjeringen Syses forslag om kontantstøtte i 1990 ble begrunnet med større valgfrihet mellom utarbeid og hjemmearbeid. Ordningen skulle også bidra til utjevning mellom familier henholdsvis med og uten barnehageplass. Kontantstøtten skulle utbetales for barn under 3 år, men ikke i den perioden man hadde lønnet permisjon. Støtten utgjorde 10 000 kroner pr. år, og skulle utbetales til alle som et tillegg til barnetrygden. For at støtten reelt ikke skulle komme familier med barnehageplass til gode, ble det statlige driftstilskuddet for barn under 3 år redusert med 10 000 kroner. Det ble forutsatt at foreldrebetalingen skulle øke tilsvarende. Forslaget ble trukket da Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten høsten 1990.

Høyre lanserte forslag til kontantstøtte i sitt stortingsvalgprogram for perioden 1993-97. Støtten skulle utbetales som tillegg til og etter de samme prinsipper som barnetrygden, fra barnet var ett år til skolestart. Kontantstøtten skulle bl.a finansieres av det statlige driftstilskuddet til barnehager og foreldrefradraget.

Kristelig Folkeparti har fremmet en rekke forslag i Stortinget om en kontantstøtte til foreldre med små barn. Målet har vært at støtten på sikt skal utgjøre samme beløp som det statlige driftstilskuddet til heldags barnehageplass, og utbetales til foreldre som ikke benytter heldagsplass i barnehagen for barnet.

## KAPITTEL 8

**Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre****8.1 PERMISJONSRETTIGHETER VED SVANGERSKAP, FØDSEL OG ADOPSJON****8.1.1 Historisk utvikling i begrunnelser for permisjonsrettigheter: vern av kvinner i arbeidslivet, likestilling mellom kjønnene og omsorg for barn<sup>26</sup>**

Folketrygdens ytelser ved fødsel gis etter to ulike prinsipper: Yrkesaktive har rett til permisjon med ytelser som står i forhold til egen lønn. Personer som har liten eller ingen inntekt av yrkesaktivitet, får engangsstønad.

Disse prinsippene har lange historiske tradisjoner. Allerede ved innføringen av obligatorisk syketrygd for arbeidere i 1909 var det en bestemmelse om *barselpenger* i 6 uker etter fødselen. Betalt permisjon ved fødsel var opprinnelig et tiltak som ble begrunnet ut fra vern om kvinner i arbeidslivet. Arbeidervernloven påla kvinnen å avholde seg fra arbeid de første 6 ukene etter fødselen, av hensyn til hennes helse. Det ble derfor ansett som rimelig å erstatte tapt arbeidsfortjeneste under den perioden kvinnen var pålagt å være hjemme.

Ordningen med barselpenger ble stort sett benyttet av ugifte mødre. Etter hvert kom det krav om ytelser ved fødsel som i praksis også ville treffe gifte kvinner. Det ble framhevet at også gifte mødre hadde det vanskelig økonomisk, og det var viktig med en ordning som kunne bidra til å styrke familien. Argumentet om like rettigheter mellom gifte og ugifte mødre var også viktig i debatten. Fra 1915 ble det derfor gitt en *engangsstønad* ved fødsel på 40 kroner til gifte mødre, under forutsetning av at ektemannen var sykeforsikret. Samtidig ble perioden med barselpenger utvidet med to uker *før* fødselen.

Seinere endringer i den betalte permisjonen har i stor grad vært influert av de krav som ILO-konvensjoner om vern av kvinner i arbeidslivet har stilt på tilsluttede land. Disse kravene har både gått på retten til permisjon (avledet av forbudet mot arbeid i 6 uker etter fødselen), permisjonens lengde og størrelsen på kompensasjonen for tapt arbeidsinntekt. Fra 1946 ble det gitt barselpenger i 12 uker. I 1956 ble ordningen allmenn for de fleste yrkeskvinner, da syketrygden ble obligatorisk for alle yrkesaktive.

På 1960- og 1970-tallet ble kravet om lengre fødselspermisjon begrunnet i ønsket om økt likestilling mellom kjønnene. I 1970 ble det lagt fram forslag i Stortinget om å forlenge permisjonen til 18 uker. Tilhengere av forslaget pekte bl.a på at yrkesdeltakelsen blant gifte mødre måtte forventes å øke de nærmeste årene, og at det da var viktig at samfunnet gjorde det mulig å kombinere omsorg for barn med yrkesaktivitet. Forslaget ble ikke vedtatt. Flertallet var ikke uenig i at det var behov for en forlengelse av permisjonen, men pekte på at de økonomiske konsekvensene av en forlengelse måtte utredes. I stortingsdebatten ble det også pekt på at en måtte ivareta hensynet til kvinner som ikke var yrkesaktive, som raskt etter fødselen måtte tilbake til husarbeidet. Stortinget vedtok en engangsstønad ved fødsel på 6 prosent

26. Framstillingen i dette avsnittet bygger bl.a på Sørskår (1988)

av G til kvinner som ikke hadde rett til betalt permisjon, likevel slik at stønaden falt bort dersom hun ble lagt inn på fødehem for trygdens regning.

Fra 1. juli 1977 ble den betalte permisjonen utvidet til 18 uker, i forbindelse med iverksettingen av arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven etablerte retten til ett års permisjon, hvor bare de første 6 ukene var forbeholdt moren. Resten kunne deles mellom foreldrene. Av den betalte permisjonen kunne 12 uker deles mellom foreldrene. Fars selvstendige rett til 2 ukers ulønnet permisjon ved fødselen kom også med arbeidsmiljøloven.

Samtidig med endringene i permisjonsbestemmelsene, ble det vedtatt å gi engangsstønad med 20 prosent av G til kvinner som ikke hadde rett til betalt permisjon. Forslaget ble tatt opp i Stortinget og fikk etter hvert bred tilslutning. Bakgrunnen for forslaget var et ønske om likestilling mellom kvinner, uavhengig av tilknytning til arbeidslivet. Satsene i de enkelte år er gjengitt i tabell 8.1.2.

I 1978 ble det innført full lønn<sup>27</sup> under sykdom. Siden fødselspengene var en del av sykepengebestemmelsene i folketrygden, ble bestemmelsen om lønnskompensasjon også gjeldende for fødselspermisjon.

Tabell 8.1.1 viser utviklingen i lengden på den betalte permisjonen siden 1977.

Tabell 8.1.1: Betalt fødselspermisjon 1977-93. Uker.

År	Dekningsgrad 100 prosent	Dekningsgrad 80 prosent <sup>1</sup>
1977	18	-
1987	20	-
1988	22	-
1989	24	30
1990	28	35
1991	32	40
1992	35	44 2/5
1993	42	52

- 1) Anledning til å forlenge permisjonen med reduksjon av kompensasjonsnivået til 80 prosent ble innført i 1989

I 1991 ble kvinnen pålagt å ta 2 uker av permisjonen før fødselen; fra 1993 må hun ta 3 uker før. Fedrekvoten på 4 uker kom i 1993 (se "[Betalt permisjon i 42 eller 52 uker](#)" i avsnitt 8.1.3.3).

Utformingen av permisjonsordningen fra 1993 søker å ivareta ulike hensyn:

- *Hensynet til barnet.* Ordningen gir mulighet for at en av foreldrene kan være hjemme hos barnet i første leveår.
- *Hensynet til mor og barns helse.* Innenfor rammen av 42 (52) ukers permisjon, må kvinnen ta 3 uker før fødselen og 6 uker etter. Denne delen av permisjonen er begrunnet i helsemessige forhold for mor og barn, og vern av kvinnen mot arbeidslivets belastninger i tiden rundt fødselen.
- *Likestilling mellom kjønnene.* Det er to likestillingsmessige aspekter knyttet til dagens permisjonsordning. Ordningen sikrer at kvinnelige arbeidstakere ikke må si fra seg jobben fordi de får barn. Videre bidrar ordningen til at foreldrene har et mer likedelt omsorgsansvar, ved at mesteparten av permisjonen kan deles

27. Folketrygden dekker inntektsbortfall inntil 6 G. Over dette nivået beror erstatning av tapt inntekt på tariffavtale

mellom foreldrene, og at faren er pålagt å ta minst 4 ukers permisjon.

I 1994 ble tidskontoordningen innført (se "*Tidskonto: Permisjonen kombineres med arbeid*" i avsnitt 8.1.5). Formålet med ordningen er å gi foreldrene mer fleksibilitet i tilpasningen mellom yrkesaktivitet og omsorgsarbeid. Foreldrene må ikke lenger være hjemme på heltid i et helt år, men kan kombinere deltidsarbeid og permisjon over en noe lengre periode.

Tabell 8.1.2 viser utviklingen i størrelsen på engangsstønaden.

Tabell 8.1.2: Engangsstønad 1977-96. Kroner

År	Sats <sup>1</sup>
1977	2 680
1978	2 940
1979	3 040
1980	3 220
1981-84	3 480
1985	3 654
1986	4 000
1987	4 360
1988	4 730
1989	6 147
1990	8 750
1991	10 750
1992	14 825
1993	17 790
1994	23 275
1995	25 625
1996	32 138

1) I årene 1977-81 utgjorde satsen 20 prosent av G

Den sterke økningen i engangsstønaden i den siste tiårsperioden må ses i lys av økningen i den betalte permisjonen. Det er rimelig å anta at stortingsflertallet har ønsket å motvirke ulikheter i ytelsene ved fødsel som er knyttet til foreldrenes yrkesaktivitet.

### 8.1.2 Rett til permisjon gir ikke alltid rett til økonomiske ytelser

De viktigste bestemmelsene om permisjon og stønad fra folketrygden ved svangerskap, fødsel og adopsjon er gitt i

- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. 4. februar 1977 nr 4 (arbeidsmiljøloven)
- Lov om folketrygd 17. juni 1966 nr 12 (folketrygdloven).

Arbeidsmiljøloven gir arbeidstakere rett til *permisjon* (fri fra arbeid) ved svangerskap, fødsel og adopsjon. Folketrygden gir rett til *stønad* under permisjonen, i form av en løpende ytelse som vanligvis svarer til ordinær lønn<sup>28</sup>. I dagligtale kalles

dette gjerne «lønnet permisjon» eller lignende uttrykk. For store grupper av arbeidstakere utbetales stønaden i permisjonstiden som ordinær lønn fra arbeidsgiver. Trykdeetaten refunderer arbeidsgivers utlegg etter bestemte regler.

Retten til permisjon gir ikke uten videre rett til stønad under permisjonen. Det kreves forutgående yrkesaktivitet av et visst omfang, både når det gjelder varighet og inntektsnivå. Arbeidsmiljøloven har dessuten visse permisjonsbestemmelser som *ikke* gir rett til stønad fra folketrygden, eventuelt gir folketrygden stønad bare en del av permisjonstiden.

I "*Folketrygdloven bestemmer hvem som har rett til stønad under permisjonen, hvor lenge det gis stønad og hvor stor stønad som gis*" i avsnitt 8.1.3 gjengis de viktigste bestemmelsene om stønad fra folketrygden under permisjon, og om ytelser til personer som ikke fyller vilkårene om lønnet permisjon. I "*Ulønnede permisjonsrettigheter i arbeidsmiljøloven*" i avsnitt 8.1.4 gjengis bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om permisjon uten lønn som kommer i tillegg til den perioden folketrygden gir stønad.

---

### **Boks 8.1 Permisjonsrettigheter ved fødsel og i barnets første leveår – hovedregler**

#### *Permisjon med lønn*

- 42 uker med full lønn, alternativt
- 52 uker med 80 prosent lønn

Folketrygden dekker lønn i permisjonstida inntil 6 G (235 380 kroner). Tariffavtaler gir bedre rettigheter.

Lønn under permisjon beregnes på grunnlag av inntekten til den av foreldrene som har permisjon – enten mor eller far.

#### *Fordelingen av permisjonstida mellom foreldrene*

- 3 uker før og de første 6 ukene etter fødselen må tas av mor
- 4 uker er forbeholdt far dersom han er yrkesaktiv (fedrekvote)
- Resten kan deles fritt mellom foreldrene

#### *Vilkår for permisjon med lønn*

- Mor må ha vært yrkesaktiv minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen
- Fars rett til betalt permisjon er betinget av at begge foreldrene ha vært yrkesaktive minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen

#### *Engangsstønad*

Foreldre uten rett til permisjon med lønn får engangsstønad 32 138 kroner

#### *Permisjon uten lønn*

- Far har rett til 2 ukers permisjon ved fødselen (pappa-permisjon)
  - Foreldrene har rett til ytterligere to års permisjon etter den lønnede permisjonen, men hver av foreldrene kan ikke ta mer enn ett år
- 

28. Folketrygden dekker også utgifter til svangerskapskontroll, utgifter knyttet til selve fødselen (jordmor- og legehjelp ved fødselen), og ekstraavgifter ved hjemmefødsel.

### 8.1.3 Folketrygdloven bestemmer hvem som har rett til stønad under permisjonen, hvor lenge det gis stønad og hvor stor stønad som gis

Folketrygdens ytelser til yrkesaktive ved fødsel og adopsjon *erfødselspenger* og *adopsjonspenger*. I mange tilfeller utbetaler arbeidsgiver lønn på vanlig måte til arbeidstakere som har permisjon, og får deretter refusjon fra trygden. I den videre omtalen her benyttes betegnelsen fødselspenger (eventuelt adopsjonspenger), uansett om det er trygden eller arbeidsgiver som står for utbetaling til den som har permisjon.

Fødselspenger og adopsjonspenger erstatter ordinær inntekt under fødsels- og adopsjonspermisjon. Ytelsene er skattepliktige og pensjonsgivende. I hovedsak er bestemmelsene like for fødselspenger og adopsjonspenger. Særlige bestemmelser om adopsjonspenger er gjengitt i "[Adopsjonspenger gis etter de samme prinsippene som fødselspenger](#)" i avsnitt 8.1.3.5.

#### 8.1.3.1 Fødselspenger til yrkesaktive – vilkår

Loven har ulike bestemmelser om mødres og fedres rett til fødselspenger. For at *moren* skal ha rett til fødselspenger, må bl.a følgende vilkår være oppfylt:

- Hun må ta omsorgen for barnet og ikke være i arbeid.
- Hun må ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen. Dersom hun har mottatt sykepenger, dagpenger under arbeidsledighet eller fødsels- eller adopsjonspenger i den aktuelle perioden, regnes dette likt som å være yrkesaktiv.

*Faren* kan ta deler av den lønnede permisjonen. Vilkårene for at han skal få fødselspenger under permisjonen, er de samme som gjelder for *moren*. *Han har imidlertid ingen selvstendig rett til fødselspenger*. Hans rett til fødselspenger er avledet av *morens* rett. Dette innebærer at han ikke har rett til fødselspenger dersom *moren* ikke har rett til fødselspenger, selv om han selv er yrkesaktiv. Dette betyr at ingen av foreldrene får fødselspenger hvis mor ikke er yrkesaktiv. Et offentlig utvalg har lagt fram forslag til endringer i fedres permisjonsrettigheter, se omtale "[Bedre permisjonsrettigheter for fedre – forslag i NOU 1995: 27 Pappa kom hjem](#)" i avsnitt 8.1.3.4.

#### 8.1.3.2 Fødselspenger beregnes på grunnlag av inntekten til den som har permisjon

Fødselspenger til arbeidstakere tilsvarer vanligvis ordinær lønn. Selvstendig næringsdrivende får fødselspenger med 65 prosent av inntekten. Selvstendige kan tegne frivillig tilleggstrygd som gir rett til fødselspenger med 100 prosent av inntekten. Tilleggstrygd må tegnes innen 10 måneder før fødselen.

Fødselspenger beregnes på grunnlag av inntekten til den av foreldrene som har permisjon. Grunnlaget er egen inntekt. Men fødselspengene til *faren* avkortes dersom *moren* arbeider deltid. I slike tilfeller fastsettes *farens* fødselspenger i forhold til hennes stillingsdel. Hvis *moren* for eksempel arbeider 75 prosent stilling, får *faren* fødselspenger med 75 prosent av egen inntekt. Se omtale av forslag til endringer i "[Bedre permisjonsrettigheter for fedre – forslag i NOU 1995: 27 Pappa kom hjem](#)" i avsnitt 8.1.3.4.

Folketrygden erstatter ikke tap av inntekt over 6 ganger folketrygdens grunnbeløp under permisjon, det vil si 235 380 kroner pr. år. Ved beregning av fødselspenger fastsettes inntektsgrunnlaget til dette beløpet for personer som har høyere inn-

tekt. Deretter reduseres beløpet for selvstendige (til 65 prosent) og for fedre dersom moren arbeider deltid.

I en del virksomheter er det avtalefestet full lønn under fødselspermisjon, uten hensyn til begrensningen på 6 G. Se "[Avtalefestede ordninger gir bedre rettigheter enn folketrygden](#)" i avsnitt 8.5.

### 8.1.3.3 *Betalt permisjon i 42 eller 52 uker*

Den betalte permisjonen er den perioden det utbetales fødselspenger. Som nevnt i "[Fødselspenger beregnes på grunnlag av inntekten til den som har permisjon](#)" i avsnitt 8.1.3.2 tilsvarer fødselspengene vanligvis ordinær inntekt for arbeidstakeres vedkommende (begrenset til 6 G); for selvstendig næringsdrivende 65 prosent av inntekten. Med dette kompensasjonsnivået er den betalte permisjonen 42 uker.

Den betalte permisjonen kan forlenges til 52 uker med redusert nivå på fødselspengene. For arbeidstakere utbetales fødselspengene med 80 prosent av inntekten. For selvstendig næringsdrivende vil fødselspengene bli utbetalt med 80 prosent av det beløpet som utgjør 65 prosent av inntekten.

Uavhengig av om foreldrene har valgt 42 eller 52 ukers betalt permisjon, gjelder følgende bestemmelser om anvendelsen av permisjonstiden:

- 3 uker av permisjonen må tas før fødselen. Disse ukene kan ikke overføres til etter fødselen, for eksempel ved for tidlig fødsel. Moren kan *velge* å begynne permisjonen 12 uker før fødselen, men det forkorter permisjonen etter fødselen tilsvarende.
- De 6 første ukene etter fødselen må tas av moren. Både denne bestemmelsen og bestemmelsen om 3 ukers permisjon før fødselen er av helsemessige hensyn for mor og barn.
- Dersom faren oppfyller vilkårene for å få fødselspenger, se "[Fødselspenger til yrkesaktive – vilkår](#)" i avsnitt 8.1.3.1, er 4 uker av permisjonstiden forbeholdt ham («fedrekvoten»). Fedrekvoten faller bort i den utstrekning faren ikke benytter den. Dersom faren ikke oppfyller vilkårene, for eksempel fordi han ikke er yrkesaktiv, har moren rett til hele den betalte permisjonen på 42 (52) uker. Enslige forsørgere vil også ha rett til 42 (52) ukers betalt permisjon.

Fedrekvoten er en minimumsrett som ikke er til hinder for at faren kan ta en større del av den betalte permisjonen. Loven legger små begrensninger på hvordan foreldrene fordeler gjenstående permisjon etter at moren har vært hjemme de første 6 ukene etter fødselen. De kan imidlertid som hovedregel ikke ha betalt permisjon samtidig, det vil si at moren må gjenoppta arbeidet (eventuelt påbegynne utdanning) når faren skal ta betalt permisjon. Når faren benytter fedrekvoten, kan de imidlertid ha betalt permisjon samtidig.

Ved flerbarnsfødsler forlenges den betalte permisjonen med 5 uker for hvert barn ut over det første (7 uker dersom alternativet med 80 prosent kompensasjon er valgt). De 5 (alternativt 7) ekstra ukene kan tas samtidig av foreldrene.

Det utbetales feriepengene med 10,2 prosent av utbetalte fødselspenger for de første 12 ukene av permisjonen (de første 15 ukene dersom alternativet med 80 prosent kompensasjon er valgt).

Etter bestemmelser i lov og forskrift må en kvinne i risikofylt arbeidsmiljø slutte dersom hun er gravid, dersom hun ikke kan omplasseres til annet passende arbeid. I slike tilfeller har hun rett til betalt permisjon fra det tidspunkt hun slutter i arbeidet, uten at den betalte permisjonen etter fødselen reduseres.

Ved dødfødsel eller abort etter 6. måned har kvinnen rett til fødselspenger i 6 uker. Dersom barnet dør under den betalte permisjonen, ytes det fortsatt fødselspenger i inntil 6 uker av den gjenværende permisjonstiden.

#### 8.1.3.4 *Bedre permisjonsrettigheter for fedre – forslag i NOU 1995: 27 Pappa kom hjem*

I *NOU 1995: 27 Pappa kom hjem* er det foreslått å gi yrkesaktive fedre «selvstendig rett» til fødselspenger i visse tilfeller. Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at forslaget skal bidra til en mer likedelt barneomsorg mellom kvinner og menn. Utvalget foreslår derfor at det ikke lenger skal være en betingelse for fødselspenger til faren at *moren* har opptjent rett til fødselspenger gjennom forutgående yrkesaktivitet. Farens rett bør imidlertid knyttes til at det faktisk er et omsorgsbehov, det vil si at han ikke får fødselspenger hvis *moren* likevel er hjemme med barnet. Utvalget foreslår derfor at fedre skal ha rett til fødselspenger basert på egen yrkesaktivitet dersom *moren* går ut i *arbeid* etter fødselen. Utvalget er imidlertid delt i synet på om faren skal ha selvstendig rett til fødselspenger når *moren* går ut i *utdanning* etter fødselen. Bakgrunnen for dissensen er bl.a ulike syn på nødvendigheten av og muligheten til *kontroll*; dersom *moren* er student er det vanskelig å kontrollere om faren reelt sett er alene hjemme med barnet.

Som omtalt i "*Fødselspenger beregnes på grunnlag av inntekten til den som har permisjon*" i avsnitt 8.1.3.2, avkortes fødselspenger til *faren* dersom *moren* arbeider deltid. Hvis *moren* for eksempel arbeider 75 prosent stilling, får faren fødselspenger med 75 prosent av egen inntekt. Utvalget har foreslått at fødselspenger til faren ikke skal avkortes dersom *moren* har arbeidet minst 75 prosent stilling.

#### 8.1.3.5 *Adopsjonspenger gis etter de samme prinsippene som fødselspenger*

De viktigste forskjellene i stønad fra folketrygden ved adopsjon sammenliknet med stønad ved fødsel er:

- Vilkåret for adopsjonspenger er at *begge* foreldrene har vært yrkesaktive i minst 6 av de siste 10 månedene før adopsjonen, og med inntekt på minst 50 prosent av grunnbeløpet.
- Den betalte permisjonen er 39 uker med 100 prosent av inntekten (begrenset til 6 G), alternativt 49 uker med 80 prosent av inntekten.
- Det gis adopsjonspenger ved adopsjon av barn under 15 år, men ikke ved adopsjon av ektefellens barn.

Det er om lag 650 adopsjoner pr. år som gir rett til adopsjonspenger.

#### 8.1.3.6 *Engangsstønad: Garantibeløp til hjemmearbeidende, studenter og til yrkesaktive med lav inntekt*

Fødselspenger og adopsjonspenger (se "*Fødselspenger til yrkesaktive – vilkår*" i avsnittene 8.1.3.1 til 8.1.3.5) er stønader fra folketrygden til yrkesaktive. Dersom vilkårene for disse ytelsene ikke er oppfylt, utbetales det en engangsstønad på 32 138 kroner. Engangsstønaden utbetales i tilfeller hvor *moren* er hjemmearbeidende, under utdanning, eller når forutgående yrkesaktivitet ikke er tilstrekkelig til å oppfylle vilkårene. Dessuten fungerer engangsstønaden som en minstegaranti for yrkesaktive med lavere inntekt enn engangsstønaden. Stønaden utbetales pr. barn ved flerbarnsfødsler. Stønaden er skattefri.

Det var om lag 16 500 kvinner som mottok *engangsstønad* i 1995. Av alle kvinner som får barn har andelen som mottar engangsstønad vært fallende over tid. I 1988 var andelen 33 prosent, i 1995 hadde den sunket til 28 prosent. Dessuten må en ta i betraktning at engangsstønaden har økt betydelig i den samme perioden (se tabell 8.1.2). Uten økningen i stønaden ville andelen med engangsstønad vært lavere, fordi stønaden fungerer som et garantert minstebeløp for alle som får barn.

#### 8.1.4 Ulønnede permisjonsrettigheter i arbeidsmiljøloven

I den perioden moren eller faren mottar fødselspenger eller adopsjonspenger, har man rett til permisjon etter arbeidsmiljøloven. I tillegg er det følgende ulønnede permisjonsrettigheter ved fødsel og i de første leveårene:

- *Faren* har en selvstendig rett til 2 ukers permisjon i tilknytning til fødselen («pappapermisjon»). Hensikten er at faren skal kunne gi moren hjelp og støtte, og at han skal få anledning til å ta seg av barnet. I noen virksomheter er det avtalefestet lønn under pappapermisjon.
- *Hver av foreldrene* har rett til ytterligere ett års permisjon. Denne retten kan ikke overføres til den andre av foreldrene. Denne permisjonen må tas i sammenheng med permisjonen i det første leveåret. I praksis har altså foreldrene sammen rett til 3 års permisjon ved fødsel, hvorav de to siste årene ulønnet, men den enkelte forelder har ikke rett til mer enn to års permisjon. Dersom foreldrene får nytt barn under permisjonen, begynner ny permisjon å løpe. «Restpermisjonen» knyttet til det første barnet faller da bort.

Når det gjelder anvendelse av permisjonsbestemmelsene *forenslige forsørgere*, kan «pappapermisjonen» utøves av en annen enn barnets far, for eksempel slektning eller annen nærstående person. Ut over det første året med betalt permisjon, har enslige forsørgere rett til ytterligere 2 års permisjon, det vil si like lenge som ektepar/samboende foreldre rett til sammen.

Ved *adopsjon* gjelder i hovedsak de sammen bestemmelsene som ved fødsel. Samlet permisjon ved adopsjon kan vare i inntil 3 år, men ikke lenger enn 2 år på den enkelte av foreldrene.

#### 8.1.5 Tidskonto: Permisjonen kombineres med arbeid

Tidskonto-ordningen er et alternativ til sammenhengende heltidspermisjon i inntil ett år for arbeidstakere som gjerne vil vende tilbake til arbeidet tidligere. Ordningen gjør det mulig å komme tilbake til arbeidet før heltidspermisjonen er brukt opp, uten at den betalte permisjonen samlet sett blir redusert. Tidskonto betyr at en del av permisjonen tas ut i form av deltidspolisjon i kombinasjon med redusert arbeidstid. På den måten strekkes permisjonen ut i tid og gir mulighet til kortere arbeidstid i en periode uten inntektstap. Ordningen innebærer ikke merutgifter for folketrygden, bare en annen periodisering av utbetalingen til mottakeren.

Deler av den betalte permisjonen må tas ut på heltid. Det antall uker av permisjonen som gjenstår, settes inn på tidskontoen. Det er mange mulige kombinasjoner av heltidspermisjon og tidskonto. Lang heltidspermisjon medfører et lite antall uker som kan avsettes på tidskonto, og motsatt vil kort heltidspermisjon gi mange uker på tidskontoen. Inntil 29 uker av den samlede permisjonen kan settes på tidskonto (39 uker dersom 80 prosent lønnskompensasjon er valgt).

Etter at heltidspermisjon er avviklet og «tidskontoperioden» skal påbegynnes, kan det velges mellom følgende kombinasjoner av stillingsdeler og delvis permisjon:

Tabell 8.1.3:

Stillingsdel (prosent)	Delvis permisjon (prosent)
90	10
80	20
75	25
60	40
50	50

Tidskontoen er bygd opp slik at høy stillingsdel korresponderer med lav «permisjonsdel» og omvendt. Dersom høy stillingsdel er valgt, kan tidskontoperioden strekkes ut over en forholdsvis lang periode, likevel ikke lenger enn 2 år. Lav stillingsdel medfører at tidskontoperioden blir kortere. Perioden må vare minst 12 uker.

### Boks 8.2 Eksempler på tidskonto-ordninger

I de følgende eksemplene har arbeidstakeren avviklet et visst antall uker av en heltidspermisjon på 52 uker. Resten av permisjonen settes inn på tidskonto. Tidskontoperioden er den perioden hvor tidskontoen benyttes, det vil si den perioden hvor redusert stilling kombineres med delvis permisjon.

#### Eksempel 1

Antall uker med heltidspermisjon: 26  
Antall uker som settes inn på tidskonto: 26  
Stillingsdel i tidskontoperioden: 50 prosent

50 prosent stilling kombineres med delvis permisjon i 52 uker.

#### Eksempel 2

Antall uker med heltidspermisjon: 39  
Antall uker som settes inn på tidskonto: 13  
Stillingsdel i tidskontoperioden: 80 prosent

80 prosent stilling kombineres med delvis permisjon i 65 uker

#### Eksempel 3

Antall uker med heltidspermisjon: 32  
Antall uker som settes inn på tidskonto: 20  
Stillingsdel i tidskontoperioden: 75 prosent

75 prosent stilling kombineres med delvis permisjon i 80 uker

#### Eksempel 4

Antall uker med heltidspermisjon: 20

Antall uker som settes inn på tidskonto: 32  
 Stillingsdel i tidskontoperioden : 60 prosent

60 prosent stilling kombineres med delvis permisjon i 80 uker

---

Arbeidstakerne har ikke ubetinget rett til å benytte ordningen; den må avtales i hvert enkelt tilfelle med arbeidsgiver. Det må avtales hvor lenge tidskontoperioden skal vare, hvilken stillingsdel arbeidstakeren skal ha i perioden, og på hvilken måte arbeidstidsreduksjonen skal tas ut: I form av redusert daglig arbeidstid, færre arbeidsdager pr. uke, eller andre ordninger med redusert arbeidstid. Arbeidstakerens ønsker skal oppfylles dersom de ikke medfører vesentlige ulemper for virksomheten. Ved uenighet om avtale kan saken bringes inn for en særskilt ankenemnd.

Lovhjemmel for tidskonto-ordningen er arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Ordningen ble etablert 1. juli 1994. Ved utgangen av 1. halvår 1995 var det inngått ca. 1 800 avtaler om tidskonto.

## 8.2 INNTEKTSGRUNNLAGET TIL PERSONER MED BETALT PERMISSJON I 1995

Som det framgår av "*Fødselspenger beregnes på grunnlag av inntekten til den som har permisjon*" i avsnitt 8.1.3.2, beregnes fødselspenger til yrkesaktive på bakgrunn av inntekten. Tabell 8.2.1 viser antall på kvinner som avsluttet betalt permisjon i 1995, fordelt etter inntektsgrunnlag.

Tabell 8.2.1: Inntektsgrunnlag for kvinner som avsluttet betalt permisjon i 1995

Inntektsgrunnlag (kroner)	Antall	Andel (prosent)
Under 38 080	497	1
38 080 – 76 159	4 023	9
76 160 – 114 239	8 730	20
114 240- 152 319	13 097	30
152 320 – 190 399	9 774	22
190 400 – 228 479	4 310	10
228 480 <sup>1</sup> og over	3 125	8
Alle	43 556	100
Gjennomsnitt: 141 100 kroner <sup>2</sup>		

- 1) Øvre grense for fødselspenger er 6 G, som var 228 480 kroner pr. 1. mai 1994.
- 2) Personer som har avtalefestet full lønn under permisjonen er inkludert i tabellen, men ved beregning av gjennomsnittlig inntektsgrunnlag er bare den delen av inntekten som trygden dekker (inntil 6 G) medregnet.

Kilde: Rikstrygdeverket 1996 (upublisert)

Ved fastsetting av inntektsgrunnlaget er ikke inntekt over 6 G medregnet. Dette skyldes at folketrygden ikke dekker inntektsbortfall over dette nivået. Dette innebærer at det gjennomsnittlige inntektsgrunnlaget i tabellen er lavere enn hva kvin-

nene faktisk tjente i 1995. 8 prosent av kvinnene hadde et inntektsgrunnlag som var større enn 6 G.

I tabell 8.2.2 vises tallet på *menn* som tok betalt permisjon i 1995, fordelt etter inntektsgrunnlag.

Tabell 8.2.2: Inntektsgrunnlag for menn som tok betalt permisjon i 1995

Inntektsgrunnlag (kroner)	Antall	Andel (prosent)
Under 38 080	118	0
38 080 – 76 159	419	2
76 160 – 114 239	966	4
114 240- 152 319	3 345	13
152 320 – 190 399	6 965	28
190 400 – 228 479	4 724	19
228 480 <sup>1</sup> og over	8 254	33
Alle	24 791	100
Gjennomsnitt: 188 150 kroner <sup>2</sup>		

1) Se note 1, tabell 8.2.1

2) Se note 2, tabell 8.2.1

Kilde: Rikstrygdeverket 1996 (upublisert)

Som i tabell 8.2.1 er ikke inntekt over 6 G medregnet ved fastsetting av inntektsgrunnlaget. Det gjennomsnittlige inntektsgrunnlaget i tabellen er altså lavere enn hva mennene faktisk tjente i 1995. Det er grunn til å tro at dette avviket er større for menn enn for kvinner, fordi en høyere andel av mennene (33 prosent) hadde inntekt over 6 G.

Forskjellen i inntektsgrunnlag mellom kvinner og menn er ikke overraskende. Den må dels ses i sammenheng med forskjellen i lønnsnivå isolert sett mellom kvinner og menn, men den er også et utslag av at kvinner arbeider mer deltid.

I 1995 var det ca. 24 800 fedre som tok permisjon og som fikk utbetalt fødselspenger fra trygden. Flertallet av dem som tar permisjon, tar fedrekvoten på 20 dager (4 uker). Det går tydelig fram av tabell 8.2.3 at det er stor forskjell *ivarigheten* av fedrenes permisjon.

Tabell 8.2.3: Fedre med fødselspenger fordelt etter permisjonens lengde. 1995. Prosent

Antall permisjonsdager <sup>1</sup>	Andel (prosent)
1-10	13
11-19	9
20	70
21-39	2
40 og over	6
N = 24 791	100

1) Trygden regner 5 dager pr. uke

Kilde: Rikstrygdeverket 1996 (upublisert)

### 8.3 FORDELINGSVIRKNINGER AV FØDSELSPENGER

Kvinner som har hatt en viss yrkesaktivitet forut for fødselen, har rett til fødselspenger. Jo høyere yrkesinntekt kvinnen hadde før fødselen, jo større beløp mottar hun i fødselspenger. Omtrent en tredel av kvinnene som får barn, mottar ikke fødselspenger. De får i stedet engangsstønad ved fødsel. Denne stønaden gis med samme beløp til alle stønadmottakerne. Årlig utbetales vel 5 milliarder kroner i fødselspenger og rundt 500 millioner kroner i engangsstønad ved fødsel.

De husholdningene som mottar engangsstønad, har i gjennomsnitt lavere husholdningsinntekt pr. forbruksenhet enn de husholdningene som mottar fødselspenger. Tre av fire husholdninger som mottok engangsstønad ved fødsel i 1994, hadde en inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (OECD-skalaen) under 90 000 kroner, 15 prosent av fødselspengemottakerne tilhørte husholdninger med så lav inntekt. Halvparten av fødselspengemottakerne bodde i husholdninger med en inntekt etter skatt pr. forbruksenhet over 120 000 kroner, mens bare 9 prosent av engangsstønadmottakerne var i denne situasjonen. 27 prosent av engangsstønadmottakerne mottok sosialhjelp, 4 prosent av fødselspengemottakerne (se "*Fødselspengemottakere*" i avsnitt 5.8.8).

Fødselspengeordningen bidrar til å utjevne inntektsforskjellene mellom kvinner og menn. Den bidrar også til å knytte kvinner som føder barn til arbeidsmarkedet gjennom småbarnsperioden (se "*Betydningen av ulike offentlige tiltak*" i avsnitt 3.4.5).

Engangsstønadmottakerne skiller seg fra fødselspengemottakerne ved at de har flere barn og bor i større husholdninger. Videre er det en høyere andel enslige forsørgere, trygdemottakere, innvandrere og studenter blant dem, og færre av dem har høyere utdanning. Det er trolig en relativt høy andel hjemmeværende og studenter blant kvinnene som mottar engangsstønad. Engangsstønaden alene bidrar til å utjevne inntektene mellom barnefamiliene. Fødselspengene virker motsatt. Det er husholdningene med høyest kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet som også mottar mest fødselspenger (se vedlegg 2, avsnitt 6). Både de kvinnene som mottar fødselspenger og de som mottar engangsstønad, er gjerne hjemme i barnets første leveår. Dermed vil heller ikke den beregnede verdien av det ulønnede arbeidet i hjemmet bidra til å jevne ut inntektsforskjellen mellom husholdninger som mottar engangsstønad og husholdninger som mottar fødselspenger.

### 8.4 ANDRE BESTEMMELSER OM FRI OG KORTERE ARBEIDSTID PÅ GRUNN AV BARNEOMSORG

Arbeidsmiljøloven har flere bestemmelser som tar sikte på å gjøre det lettere for foreldre med yngre barn å kombinere yrkesaktivitet med barneomsorg. Det dreier seg om både ulønnede og lønnede ordninger, det vil si hvor folketrygden dekker utgiftene.

#### 8.4.1 Redusert arbeidstid

Arbeidstakere som av helsemessige, sosiale eller andre viktige velferdsgrunner har behov for redusert arbeidstid, har rett til dette dersom arbeidstidsreduksjonen kan gjennomføres uten særlige ulemper for virksomheten. Ordningen tar bl.a sikte på småbarnsforeldre med behov for mer tid til barneomsorg. Arbeidstakeren har ikke krav på lønnskompensasjon for redusert arbeidstid.

Redusert arbeidstid er basert på avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i hvert enkelte tilfelle. Dersom arbeidsgiveren avslår søknad om redusert arbeidstid, kan arbeidstakeren bringe saken inn for Arbeidstilsynet til avgjørelse.

Arbeidstidsreduksjonen kan tas ut på ulike vis, for eksempel:

- redusert daglig arbeidstid
- fri en eller flere dager pr. uke
- arbeid annen hver uke
- arbeidsfrie perioder.

Sistnevnte alternativ kan være hensiktsmessig i forbindelse med barnas skoleferier. Hvordan arbeidstidsreduksjonen tas ut, avtales i det enkelte tilfelle.

Det kan søkes om redusert arbeidstid for inntil 2 år av gangen. Arbeidstakeren har plikt til å underrette arbeidsgiveren dersom forholdet som ligger til grunn for arbeidstidsreduksjonen faller bort. Når den avtalte perioden med redusert arbeidstid er omme, har arbeidstakeren rett til å få tilbake sin tidligere arbeidstid.

#### 8.4.2 Fri ved barns og barnepassers sykdom

Arbeidstakere med barn under 12 år har rett til fri fra arbeidet når barnet er sykt. Det samme gjelder hvis den som til daglig passer barnet er syk, for eksempel hjemmearbeidende ektefelle eller dagmamma.

Retten til fri fra arbeid ved barns og barnepassers sykdom er begrenset til 10 dager (2 uker) pr. kalenderår for hver arbeidstaker. Dette innebærer at ektepar/samboende foreldre til sammen har rett til inntil 4 ukers fravær, dersom begge er arbeidstakere. Den enkeltes rett til fri kan ikke overføres til den andre av foreldrene. Dersom arbeidstakeren har mer enn to barn under 12 år, har vedkommende rett til fri i inntil 15 dager pr. kalenderår. Enslige forsørgere har rett til inntil det dobbelte antall dager som gifte og samboende arbeidstakere har.

Arbeidstakers fravær ved barns eller barnepassers sykdom gir rett til sykepenger fra folketrygden. Som hovedregel gis sykepenger fra første sykedag med full lønn, begrenset oppad til inntekt lik 6 G (235 380 kroner). Mange arbeidstakere har avtalefestet full lønn under sykdom. Selvstendig næringsdrivende får sykepenger med 65 prosent av inntektsgrunnlaget, men ikke for de første 14 sykedagene. Det er imidlertid anledning til å tegne en forsikring som gir rett til sykepenger fra første sykedag, eventuelt også med full lønn fra første eller femtende sykedag.

For alvorlig syke, kronisk syke og funksjonshemmede barn er det utvidete sykepengerrettigheter for foreldrene (se "*Tjenester og ytelser til funksjonshemmede*" i avsnitt 11.3 om funksjonshemmede barn).

#### 8.4.3 Amming

Kvinner som ammer, har rett til ammepause i minst en halv time 2 ganger daglig. Eventuelt kan arbeidstiden reduseres med inntil én time pr. dag. Rettigheten er ulønnet. Det finnes avtaler som gir bedre rettigheter, se "*Statsansattes rettigheter*" i avsnitt 8.5.1.

### 8.5 AVTALEFESTEDE ORDNINGER GIR BEDRE RETTIGHETER ENN FOLKETRYGDEN

De rettighetene som arbeidsmiljøloven og folketrygdloven gir i tilknytning til svangerskap, fødsel, adopsjon og omsorg i barnets første leveår, angir minimumsnivå som den enkelte har krav på. Gjennom tariffavtaler har imidlertid mange arbeidstakere krav på bedre rettigheter enn det lovverket gir. Disse rettighetene er særlig knyttet til lønnskompensasjon under permisjonen.

I avsnittene og nedenfor er det gjengitt eksempler på avtalefestede bestemmelser som gir arbeidstakerne bedre rettigheter enn det som er fastsatt i lov.

### 8.5.1 Statsansattes rettigheter

- Statsansatte har full lønnskompensasjon under fødselspermisjon, det vil si at staten dekker lønn som overstiger 6 G.
- Etter arbeidsmiljøloven har faren selvstendig rett til 2 ukers permisjon i tilknytning til fødselen («pappapermisjon»). Bestemmelsen gir ikke rett til lønn i disse 2 ukene. I staten er det avtalefestet full lønn under denne permisjonen.
- Staten har noe mer lempelige betingelser enn loven når faren ønsker å ta deler av den lønede permisjonen. Det stilles bl.a ikke like strenge krav til morens forutgående yrkesaktivitet for at han skal ta permisjon. Dessuten er det mulig for andre omsorgspersoner enn faren å overta permisjonen (etter folketrygdloven er det bare den biologiske faren som kan overta fødselspermisjonen).
- Statsansatte med hel arbeidsdag har rett til ammepause med full lønn inntil to timer pr. dag. Ansatte som arbeider mellom 2/3 og hel arbeidsdag har rett til én times ammepause pr. dag med full lønn.
- Statsansatte opptjener feriepenger for *hele* den perioden de har betalt permisjon. I folketrygden opptjenes feriepenger bare for de første 12 ukene med betalt permisjon (eventuelt for de første 15 ukene dersom permisjon med 80 prosent lønn er valgt).
- Statsansatte har avtalefestet full lønn under sykdom. Avtalen innebærer også full lønn under fravær på grunn av barns eller barnepassers sykdom, se "[Fri ved barns og barnepassers sykdom](#)" i avsnitt 8.4.2. Folketrygden dekker bare sykepenger inntil 6 G.

### 8.5.2 Andre avtaler om full lønn under fødselspermisjon

I *kommunesektoren* gis det full lønn under fødselspermisjon. Videre har faren rett til to ukers pappapermisjon med full lønn i tilknytning til fødselen.

Også utenfor offentlig sektor finnes det avtaler om full lønn under fødselspermisjon, for eksempel:

- Tariffavtale for Forsikringsfunksjonærenes Lands-forbund
- Overenskomsten for ansatte i forretnings- og sparebanker.

Fedreutvalget (NOU 1995: 27) foretok en rundspørring blant de NHO-tilsluttede landsforeningene om avtalefestede permisjonsrettigheter ved fødsel. Slike rettigheter er i liten grad regulert ved sentrale tariffavtaler, men det finnes en del avtaler på bedriftsnivå om full lønn under permisjon. Slike avtaler synes å være mer vanlig i store bedrifter enn i små.

## KAPITTEL 9

**Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder<sup>29</sup>****9.1 OM TILBUD OG ETTERSPORSEL ETTER BARNETILSYN**

Den nære familien har vært og er fortsatt svært viktig for barns oppvekst og velferd. Det er foreldrene som i de fleste tilfelle har hovedansvaret for barnas forsørgelse og omsorg. På 1950- og 1960-tallet hadde gjerne far hovedansvaret for forsørgelsen og var heltids yrkesaktiv, mens mor hadde hovedansvaret for omsorgen, i hvert fall mens barna var små. Det offentlige bidro først og fremst til barnas oppvekst og utvikling gjennom skolen og til forsørgelsen gjennom kontante pengeoverføringer som for eksempel barnetrygden.

Ekspansjonen i offentlig sektor på 1970-tallet bidro til at tradisjonelt ubetalt kvinnearbeid ble gjort om til lønnsarbeid. I den ekspanderende omsorgssektoren ble det skapt mange nye arbeidsplasser, og etterspørselen etter kvinnelig arbeidskraft økte. Den økte yrkesaktiviteten blant kvinner skapte et behov for barnetilsynsordninger utenfor hjemmet. Fedrene fortsatte som heltids yrkesaktive, og selv om de etter hvert bidro noe mer enn tidligere til barnepass og husarbeid, var dette på ingen måte nok til å erstatte mødrenes reduserte tid til barnepass. Etter hvert ble det bygd ut offentlige eller offentlig finansierte barnetilsynsordninger, først og fremst barnehager. Dette har, sammen med bedre permisjonsordninger for småbarnsforeldre (jfr. "[Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre](#)" i kapittel 8), gjort det lettere for småbarnsmødre å kombinere yrkesaktivitet med omsorg for egne barn.

Ikke alle barn under skolealder får plass i barnehage. De fleste steder er tilbudet mindre enn etterspørselen. Mange barnefamilier må derfor ty til slektninger eller dagmamma for at begge foreldrene skal kunne arbeide utenfor hjemmet. Det er heller ikke alle som ønsker plass i barnehage. De vil heller ha tilsynet med og omsorgen for barna selv, eller de får ikke arbeid og må derfor ta hånd om barna selv.

Det offentlige påvirker våre muligheter til å få arbeid og våre materielle levekår (utbygging av offentlige arbeidsplasser, arbeidsmarkedspolitikken, den generelle økonomiske politikken, skattepolitikken, ulike overføringsordninger m.v.). For småbarnsforeldrene påvirker utbyggingen av offentlig subsidierte barnehager deres muligheter til å ta betalt arbeid og fordelingen av materielle levekår mellom ulike grupper foreldre, alt etter hvilke muligheter barnas foreldre ellers har for å få betalt arbeid og i hvilken grad de ønsker slikt arbeid.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan det private og offentlige tilsynet med førskolebarn og småskolebarn har utviklet seg, hvordan tilbudet varierer med hvor man bor, og på hvem som benytter seg av de ulike formene for barnetilsyn. Videre skal vi se på hvordan barnehagene finansieres, vi skal se på variasjoner i foreldrebetalingen, og på fordelingsvirkninger av barnehagesubsidier. Vi skal også se på hvilke holdninger folk flest og småbarnsforeldre spesielt har til barnetilsyn, og hva slags type tilsyn de ønsker for barna sine.

29. Dette kapitlet bygger på en rekke kilder, først og fremst på en artikkel av Jan Erik Kristiansen i Sosialt utsyn 1993. "[Barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen](#)" i Avsnittene 9.2, 9.5 og 9.6 bygger i stor utstrekning på denne artikkelen. Beskrivelsen er imidlertid oppdatert med ny statistikk.

## 9.2 BARNEHAGER OG TILBUD TIL 6-ÅRINGER I SKOLEN

### 9.2.1 Barnehagens ideologiske grunnlag er både omsorg og pedagogikk

Barnehagens opprinnelse i Norge kan spores tilbake til 1837, da det første barneasyl ble etablert i Trondheim. Asyllets forbilde var de engelske barneasylene som ble opprettet først på 1800-tallet. Disse ble grunnlagt for å avhjelpe den sosiale nød og fattigdom som industriarbeiderfamiliene levde under. Begge foreldrene og eldre søsken kunne ha svært lange arbeidsdager i fabrikkene. De yngste barna var derfor mye overlatt til seg selv. Barneasylenes formål var derfor å gi disse barna omsorg, oppdragelse og undervisning.

1830- og -40-årene var økonomiske nedgangstider i Norge. Offentlig forsorg var lite utbygd. Etablering av barneasylene skjedde hovedsakelig i de største byene, i regi av frivillige, veldedige organisasjoner, drevet av embetsstanden og borgerskapet.

Asylene var heldagsinstitusjoner, og barna kunne begynne når de var to år. Formål med og innholdet i asylenes virksomhet var tilsyn, omsorg og oppdragelse. Det var både et pedagogisk og sosialt aspekt ved virksomheten. Disse elementene ble sett i sammenheng, og dannet et helhetlig grunnlag for virksomheten.

Den helhetlige barnehagetradisjonen går som en linje gjennom historien, fram til dagens barnehagelov. Vektleggingen av de ulike delene tilsyn, omsorg og oppdragelse har imidlertid variert. Slutten av 1800-tallet var preget av forfall i de pedagogiske og sosiale idéene i asylvirksomheten. Institusjonene ble derfor sterkere preget av det rene barnetilsyn, med få ambisjoner utover dette. I 1920- og 30-årene utviklet det seg et klart skille mellom barnehager og daghjem: Barnehagene var stort sett privatdrevne korttidstilbud, med vekt på et pedagogisk innhold, og med utdannet personale. Uten offentlig støtte ble dette primært et tilbud til barn fra trygge økonomiske kår. Daghjemmene var åpne 8-9 timer pr. dag, mottok kommunal støtte, men stilte små krav til de ansattes utdanning. Dette var tilbudet til familiene hvor begge foreldrene av økonomisk nødvendighet var i arbeid.

Etter 1945 vedvarte todelingen mellom korttidsbarnehagene og de mer sosialt baserte daghjemmene. Korttidsbarnehagene var oftest private eller drevet av frivillige organisasjoner (f.eks Husmødrenes barnehager). Etter hvert tok daghjemmene opp i seg den pedagogiske tradisjonen i større grad. Bl.a ble det stilt krav til pedagogisk utdanning også for arbeid i daghjemmene. Etter hvert ble de to tradisjonene føyd tettere sammen. Med barnehageloven av 1975 ble fellesbetegnelsen «barnehage» etablert for institusjoner hvor en utdannet førskolelærer er ansvarlig for virksomheten.

Offentlig debatt om barnehager har historisk stort sett kretset rundt virksomhetens innhold: Skulle det være et pedagogisk eller sosialt tilbud? Den historiske utviklingen fram til barnehageloven viser at det ikke er noe enten/eller, men et både/og. Loven er en erkjennelse av at omsorg for barna og pedagogisk innhold vanskelig kan skilles ad i barnehagen.

### 9.2.2 Barnehageloven gir regler om innholdet i barnehagens virksomhet, men gir ingen rett til barnehageplass

Barnehager er et frivillig, pedagogisk tilbud til barn i førskolealder. Virksomheten ble tidligere regulert av lov om barnevern av 1957. Første egne lov (lov om barnehager m.v. 6. juni 1975 nr 30) kom i 1975. Loven ble revidert i 1995 (lov om barnehager 5. mai 1995 nr 19) I formålsparagrafen (lovens § 1) heter det bl.a at «Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.». Videre skal barneha-

gen etter § 1 hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier. Private barnehager kan bestemme at den kristne formålsparagrafen ikke skal gjelde.

Gjennom barnehagen skal barna lære seg å samhandle og kommunisere med andre. Barnehagen skal gi barna muligheter for å tilegne seg kunnskaper, ferdigheter og holdninger som gjør dem i stand til å mestre sin tilværelse og fylle de roller som forventes av dem fra samfunnets side. Innholdet i det pedagogiske tilbudet er nedfelt i Rammeplan for barnehagen som trådte i kraft 1.1.1996. Rammeplanen bygger på den innstillingen som Barnehageutvalget la fram i 1992 (NOU 1992:17) og på Stortingets behandling av den nye barnehageloven (Ot. prp. nr. 68 for 1993-94).

Det pedagogiske tilbudet i barnehagene foregår både i spesielt tilrettelagte situasjoner og gjennom de daglige gjøremålene. Læringen skjer hele tiden; når barna spiser, når de er på badet, når de kler på seg i garderoben, når konflikter skal løses osv. Det er altså ikke slik at en del av tiden benyttes til ulike pedagogiske opplegg, mens resten av tiden er rent tilsyn.

Kommunene har etter loven ansvar for utbygging og drift av barnehager (§ 7). Det er ingen utbyggingsplikt for kommunene. Loven gir heller ingenrett til barnehageplass. Funksjonshemmede har imidlertid lovfestet prioritet ved opptak. Bortsett fra kommunens utbyggingsansvar etter § 7, har loven ingen bestemmelser om hvem som kan etablere og drive barnehager. I praksis er det et betydelig innslag av private barnehager (jfr. "*Sterk økning i antall private barnehager, særlig familiebarnehager*" i avsnitt 9.2.6).

Kommunen er godkjenningmyndighet for barnehager. Det er barnehagens lokaler og uteområde som godkjennes. Kommunen er også tilsynsmyndighet for alle barnehager i kommunen. Det innebærer at kommunen skal gi veiledning til barnehager, og pålegge retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold i barnehagen.

### *6-åringstilbud i skolen*

Etter barnehageloven kan kommunene gi et frivillig tilbud til 6-åringer i skolelokaler. Tilbudet gis i form av en kjernetid med et pedagogisk tilbud, og eventuell fritidsordning i tillegg. For 6-åringstilbudet er det foretatt tilpasninger i lovens bestemmelser:

- Rektor ved skolen kan være administrativ leder av 6-åringstilbudet. Det er ikke nødvendig å ansette styrer av 6-åringstilbudet som er førskolelærer.
- Gruppestørrelsen kan være som for skolen for øvrig, slik at den enkelte 6-åringsgruppe kan fortsette sammen i første klasse. Antall barn pr. førskolelærer i barnehagen er maksimalt 18; i grunnskolen kan elevtallet i klassen være maksimalt 28.
- Allmennlærer kan undervise i 6-åringstilbudet på linje med førskolelærere under barnehageloven.

6-åringstilbudet er i de seinere årene bygd opp med tanke på obligatorisk skolestart for 6-åringer, som trer i kraft fra skoleåret 1997-98.

### *Familiebarnehager*

I en familiebarnehage foregår driften vanligvis i private hjem. Som hovedregel må minst to hjem inngå i en familiebarnehage. Barnegruppa består vanligvis av 2 til 5 barn pr. hjem. Den daglige virksomheten i hjemmene utføres av barnehageassistenter. Førskolelærere er knyttet til familiebarnehagen for å ivareta det pedagogiske

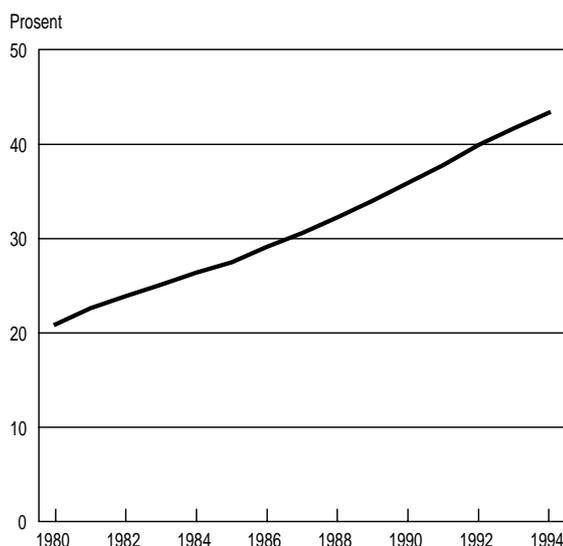
ansvaret og gi veiledning til assistentene, og er noen timer i uka i hvert hjem. Virksomheten er mest utbredt og best egnet for barn under 3 år. Kommunen må godkjenne private hjem som skal brukes til familiebarnehage.

Vanligvis går en gruppe foreldre sammen og danner en foreldreforening når en familiebarnehage skal etableres. Foreldrene er da solidarisk ansvarlig for alle oppgaver knyttet til barnehagen, for eksempel ansettelse av barnehageassistenter og førskolelærere, økonomiske forhold etc. Noen kommuner tilbyr de private familiebarnehagene å leie kommunalt ansatte førskolelærere de nødvendige timene.

Familiebarnehagene får statlig driftstilskudd på linje med andre barnehager (jfr. "Statlig driftstilskudd" i avsnitt 9.3.3). I tillegg utgjør foreldrebetalingen en vesentlig del av inntektsgrunnlaget. Betalingen ligger vanligvis på samme nivå som prisen i ordinære private barnehager. Noen kommuner gir økonomisk støtte til familiebarnehager.

### 9.2.3 Økt antall barnehageplasser og økt barnehagedekning

I løpet av ti-året fra 1980 til 1990 ble det 60 000 flere barnehageplasser. I de neste fire årene økte antallet med ytterligere 40 000, til vel 180 000 i 1994. Samtidig har andelen heltidsplasser økt. I 1980 hadde flertallet av barnehagebarna deltidsplasser (det vil si opp til 30 timer pr. uke), i 1994 hadde de fleste barna mulighet til å være i barnehagen mer enn 40 timer pr. uke (se figur 9.2.3). 21 prosent av alle barn under skolepliktig alder hadde plass i barnehage i 1980. Ti år senere var denne andelen eller dekningsgraden økt til 36 prosent og i 1994 til 43 prosent. Det har vært en markert økning av *antallet* barnehageplasser de siste 4-5 årene, mens økningen i *barnehagedekningen* har vært noe lavere. Fra 1990 til 1994 økte antall barnehageplasser med 31 prosent, mens dekningsgraden økte med 21 prosent. Når økningen i dekningsgrad har vært såpass lav i forhold til antallet nye plasser, skyldes dette de økende fødselstallene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.



<sup>1</sup> Antall barnehageplasser (heltid og deltid) i prosent av alle barn 0-6 år. Tilbud til 6-åringer i skolen er ikke inkludert

Kilder: Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2.1 Barnehagedekning<sup>1</sup> 1980-1994. Prosent

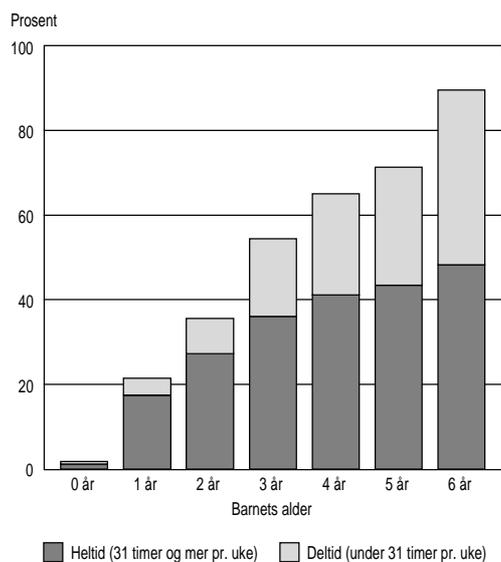
I figur 9.2.1 er dekningsgraden av barnehageplasser beregnet på den tradisjonelle måten, det vil si andelen barn i alderen 0-6 år som har plass i barnehage på heltid eller deltid. I de siste årene er det etablert nye ordninger for barn og barnefamilier som innebærer at denne beregningsmåten gir et skjevt bilde av den faktiske dekningsgraden. I 1989 var den betalte fødselspermisjonen 30 uker med 80 prosent lønn. Fra 1993 ble permisjonstida utvidet til ett år. Denne utvidelsen har bidratt til å redusere behovet for barnehageplasser for barn under ett år.

På 1970- og 80-tallet ble det gjennomført forsøk med et førskoletilbud til 6-åringer i en rekke kommuner, og fra 1991 kan alle kommuner gi 6-åringene et frivillig pedagogisk tilbud i skolen, jfr. *"Barnehageloven gir regler om innholdet i barnehagens virksomhet, men gir ingen rett til barnehageplass"* i avsnitt 9.2.2. Etter hvert har dette tilbudet blitt et alternativ til barnehageplass for stadig flere 6-åringer. I 1991 hadde ca. 4 500 6-åringer et tilbud i skolen. Tre år senere, i 1994, hadde ca. 22 600 6-åringer et slikt tilbud (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

De nyopprettede tilbudene til 6-åringer i skolen drives under barnehageloven, og det gis statlig driftstilskudd på linje med tilskuddet til de ordinære barnehagene. 6-åringsplassene i skolen bør derfor regnes som en del av det totale barnehagetilbudet. 39 prosent av alle 6-åringene hadde et slikt tilbud i 1994. Til sammen gir barnehageplassene og skoletilbudene til 6-åringene en dekning på 49 prosent av alle barn under skolepliktig alder. Hvis vi i tillegg antar at foreldre i fødselspermisjon ikke har behov for barnehageplass, kan dekningsgraden sies å være enda noe høyere (56 prosent).

#### 9.2.4 Ni av ti 6-åringer har plass i barnehage eller skole

Det er fortsatt stor forskjell på dekningsgraden for barn i ulike aldersgrupper. Bare to av ti ett-åringer (21,5 prosent) hadde barnehageplass i 1994, sammenliknet med fem av ti 6-åringer (51 prosent). I tillegg hadde fire av ti 6-åringer (39 prosent) et tilbud i skolen. Alt i alt hadde altså ni av ti 6-åringer plass i barnehage eller tilbud i skolen (se figur 9.2.2).

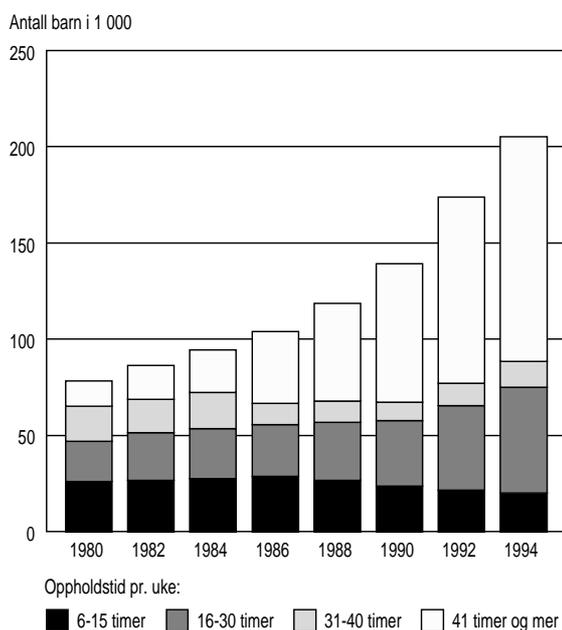


Kilde: Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2.2 Andel barn i barnehager og i tilbud til 6-åringer i skolen i ulike aldersgrupper. Prosent av alle barn i vedkommende aldersgruppe

### 9.2.5 Størst økning i antall heldagsplasser

I løpet av siste halvdel av 1980-tallet skjedde i all hovedsak økningen i antallet ordinære barnehageplasser i form av heldagsplasser (31 timer eller mer pr. uke). Mens 46 prosent av plassene i 1985 var heldagsplasser, var denne andelen økt til 62 prosent i 1991. På 1990-tallet har ikke veksten i samme grad vært dominert av heldagsplasser. I 1994 var andelen heldagsplasser 65 prosent. Andelen med lang oppholdstid (41 timer eller mer pr. uke) økte enda mer; fra 27 til 59 prosent i perioden 1985-1994. I tre av fem tilfelle var dermed åpningstiden så lang at barnehagen dekket det tilsynsbehovet en normalarbeidsdag skaper.



Kilde: Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2.3 Barn i barnehager og tilbud til 6-åringene i skolen, i grupper for oppholdstid pr. uke. 1980-1994

Figur 9.2.2 viser at det ikke er de eldste barnehagebarna som oppholder seg lengst tid i barnehagen. Tvert i mot var andelen med heldagsplass (31 timer eller mer) i 1994 høyere blant ett- og toåringene (rundt 80 prosent av de som gikk i barnehage) enn blant seks-åringene. Bare hver annen seks-åring (51 prosent av de som gikk i barnehage eller skole) hadde heldagsplass. Siden det er langt flere 6-åringene enn ett- og to-åringene som har barnehage- eller skoleplass, var det likevel flere seks-åringene enn ett- og to-åringene blant de som hadde heldagsplass.

Barnehage for ett- og to-åringene er nok først og fremst et tilbud når begge foreldrene arbeider heltid, og naturlig nok etterspør heltidsopphold for barnet. For de største barna er det en høyere andel med kort oppholdstid. Det er grunn til å tro at mange foreldre ønsker et pedagogisk tilbud til 6-åringene, uavhengig av egen yrkesaktivitet, iallfall i noen timer pr. dag. Figur 9.2.2 viser at 90 prosent av 6-åringene har et barnehagetilbud eller tilbud i skolen. Yrkesfrekvensen blant småbarnsforeldre er ikke så høy at den høye dekningsprosenten for 6-åringene kan være begrunnet i tilsynsbehov alene.

Figur 9.2.3 og figur 9.2.2 viser fordelingen av barn på ulikeavtalte oppholdstider. Den *faktiske* oppholdstiden *kan* avvike fra den avtalte. Avtalt oppholdstid sier når barna kan være til stede i barnehagen, og eventuelt ligge til grunn for fastsetting av foreldrebetalingen. I praksis er det mange som ikke benytter avtalt oppholdstid fullt ut, sikkert med store variasjoner familier i mellom. Dette kan skyldes at kommunenes tilbud er lite fleksibelt, slik at foreldrene ikke kan få det antall timer som passer dem selv best. Men det kan også skyldes at foreldrene selv ønsker seg den fleksibiliteten det gir å kunne hente barnet senere en gang i blant, selv om man vanligvis henter kl. 15.30. Vissheten om at det er mulig å bringe litt tidligere og hente litt senere er i seg selv noe som reduserer opplevelsen av tidspress i dagliglivet.

### 9.2.6 Sterk økning i antall private barnehager, særlig familiebarnehager

Barnehagene kan være eid og drevet av private eller av kommunen. Både private og kommunale barnehager får statlige tilskudd til driften og eventuelt lån til investeringer. Kommunen skal godkjenne og føre tilsyn med private barnehager. Nesten halvparten av de private barnehagene får økonomisk støtte fra kommunen. 85 prosent av alle de 400 nye barnehagene som kom til i 1994, var private. I 1990 var vel halvparten (55 prosent) av veksten private barnehager. Etter å ha vært synkende på hele 1980-tallet, har således andelen private barnehager økt kraftig de siste årene. Private barnehager utgjorde 50 prosent av de 6 000 barnehagene som var i drift i 1994, sammenliknet med 39 prosent i 1988. Siden de offentlige barnehagene er større enn de private, er andelen *barn* som går i private barnehager noe lavere; ca. 41 prosent i 1994. Også denne andelen er økende (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

De mange nye private barnehagene blir ikke i samme grad som tidligere drevet av frivillige organisasjoner, foreninger eller menigheter, men eies av enkeltpersoner, andelslag, stiftelser eller aksjeselskaper med barnehagedrift som hovedformål. I mange tilfelle er det barnas foreldre som med støtte fra det offentlige har gått sammen om å etablere og drive barnehagen (Kristiansen 1993). De senere årene har også private forretningsdrivende i større grad enn tidligere bidratt til veksten i de private barnehagene, både som utbyggere av blant annet foreldreide barnehager og gjennom barnehagedrift (Aftenposten 12.2.1996).

De senere års sterke økning i antall private barnehager, har først og fremst kommet i form av *familiebarnehager* (jfr. "*Barnehageloven gir regler om innholdet i barnehagens virksomhet, men gir ingen rett til barnehageplass*" i avsnitt 9.2.2). Driften skjer i *private hjem*. Antallet hjem med denne formen for barnehagevirksomhet ble fordoblet fra 1991 til 1994; fra vel 1 200 til vel 2 500. Antall *barn* i familiebarnehager økte fra 4 600 til 11 600 i samme periode. I 1994 gikk vel 6 prosent av barnehagebarna i familiebarnehage.

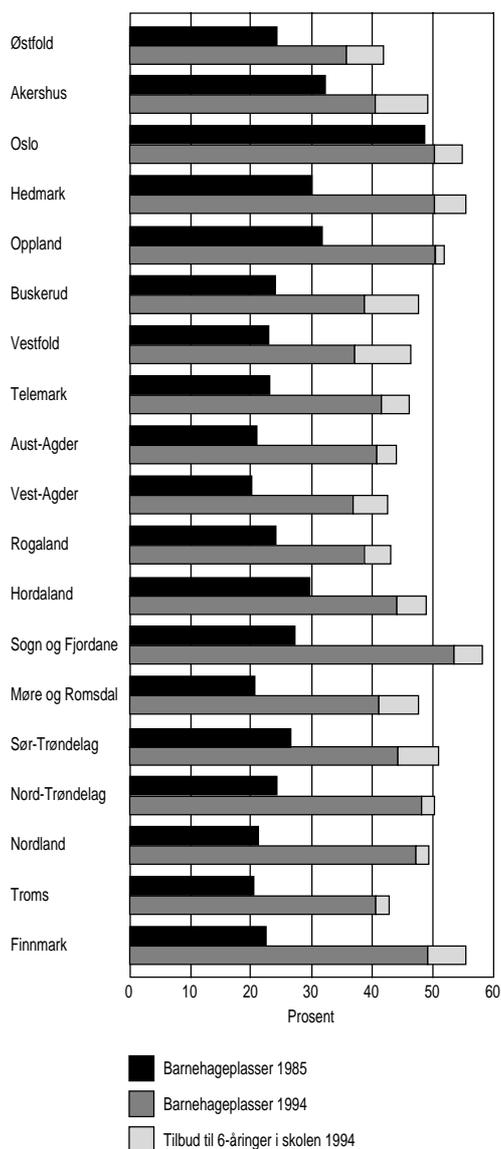
De fleste barna i familiebarnehagene har lang oppholdstid. Om lag 75 prosent av barna har en oppholdstid på 31 timer eller mer pr. uke. Om lag 60 prosent av barna er under 3 år.

Både kommunene og private kan drive familiebarnehager. Det er først og fremst antallet privat drevne familiebarnehager som har økt. I 1991 var én av tre familiebarnehager drevet i privat regi, i 1994 to av tre (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### 9.2.7 Mindre regionale forskjeller i barnehagedekning

Det er fortsatt store regionale variasjoner i barnehagedekningen, men forskjellene er i ferd med å utjevnes. I 1985 var barnehagedekningen høyest i Oslo. Da hadde

nesten halvparten (49 prosent) av alle Oslo-barn under sju år plass i barnehage. De andre fylkene hadde en dekningsgrad på rundt 30 prosent eller lavere<sup>30</sup>. I dag er Oslo forbigått av Sogn og Fjordane, som i 1994 var oppe i en dekningsgrad på 54 prosent, 58 prosent hvis vi også tar med tilbudet til seks-åringer i skolen. Ved siden av Oslo hadde også Hedmark og Oppland en dekningsgrad på i overkant av 50 prosent. Tar vi også hensyn til seks-åringstilbudet i skolen, kom Oslo i 1994 på fjerdeplass etter Sogn og Fjordane, Hedmark og Finnmark. Lavest dekningsgrad hadde Vest-Agder, med 36 prosent, eller 42 prosent når tilbudet til seks-åringene i skolen teller med (se figur 9.2.4).



Kilder: Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2.4 Barnehagedekning i fylkene. 1985 og 1994. Prosent

30. Utbyggingen av tilbud til seks-åringer i skolen kom først senere.

Sogn og Fjordane er det fylket som har økt dekningsgraden mest. Mens den på landsbasis økte med 14 eller 18 prosentpoeng i perioden 1985-1994 (alt etter om vi tar med tilbudet til seks-åringene i skolen), var økningen i Sogn og Fjordane 26 (eller 31) prosentpoeng. Andre fylker med stor økning var Finnmark, Nord-Trøndelag og Nordland. I Oslo – derimot – har dekningsgraden vært tilnærmet konstant i perioden, rundt 50 prosent. Bare dersom vi inkluderer tilbudet til seks-åringene i skolen, har det vært en økning i barnehagedekningen i Oslo fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet. Også Akershus har hatt en relativt svak vekst hvis vi ser bort fra tilbudet til seks-åringene i skolen.

Barnehagedekningen – slik den defineres her – er avhengig av to forhold: antallet barnehageplasser (og tilbud til seks-åringer i skolen) og antallet barn under sju år. Fødsels-«boomen» på slutten av 1980-tallet (se "*Befolkningsutviklingen*" i avsnitt 2.1) fikk først og fremst konsekvenser for barnetallet i de store byene og i sentrale strøk. Mens antallet barnehageplasser i Oslo økte med 25 prosent fra 1985 til 1991, steg samtidig de årlige fødselstallene med 30 prosent. Til tross for den sterke veksten i antall barnehageplasser, økte ikke dekningsgraden.

I Sogn og Fjordane – derimot – økte antallet plasser med 80 prosent fra 1985 til 1991, samtidig som økningen i fødselstallene bare var 11 prosent. Liknende «gunstig» utvikling fant sted i fylker som Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal. Her ble det bygget relativt mange barnehageplasser, samtidig som fødselstallene økte lite (Kristiansen 1993).

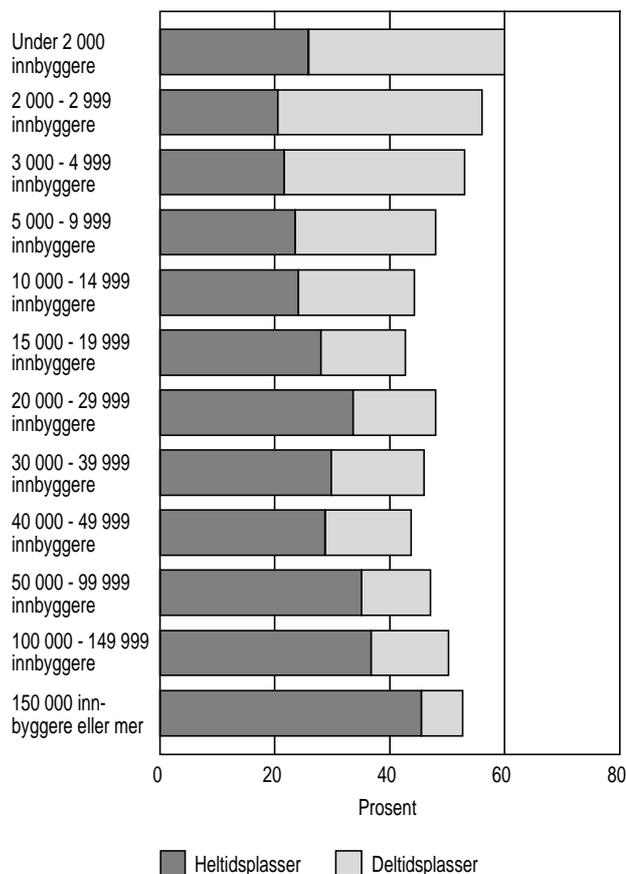
Denne utviklingen fortsatte på 1990-tallet. Fra 1991 til 1994 økte antallet barn under skolepliktig alder med seks prosent i landsmålestokk. I Oslo var økningen på 12 prosent. I den samme perioden fikk Oslo over 3 500 flere barnehageplasser og nesten 2 000 flere plasser til 6-åringer i skolen, alt i alt en økning på nesten 80 prosent. I Sogn og Fjordane økte antall barnehageplasser og antall tilbud til 6-åringer i skolen fra ca. 5 000 til vel 6 000, eller med 25 prosent. Samtidig ble det bare vel 400 eller fire prosent flere barn under skolepliktig alder (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

Når det gjelder heldagsplasser (31 timer eller mer pr. uke), er det fortsatt store forskjeller mellom fylkene. Oslo hadde i 1994 heldagsplasser (inklusive tilbudet til 6-åringer i skolen) til halvparten av alle barn under sju år, mens Oppland hadde den laveste dekningsgraden med 17 prosent (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

### 9.2.8 Barnehagedekningen har økt mest i små kommuner

På kommunenivå er forskjellene i dekningsgrad langt større enn mellom fylkene. Mens én kommune hadde barnehageplasser eller tilbud i skolen til 91 prosent av alle barn under skolepliktig alder i 1994, hadde to andre kommuner en dekningsgrad på bare 26 prosent. I en kommune i Finnmark hadde 66 prosent av barna heldagsplasser, mens en kommune i Vest-Agder ikke hadde heldagsplasser i det hele tatt (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

Barnehager var lenge et typisk urbant fenomen. Men i løpet av de siste årene har barnehagedekningen blitt bedre i de små kommunene enn i de noe større (se figur 9.2.5). På samme måte som for fylkene skyldes dette delvis utviklingen i fødselstallene de siste årene. Men fortsatt er en stor andel av plassene i de små kommunene deltidsplasser.



<sup>1</sup> Inklusive tilbud til 6-åringer i skolen

Kilde: Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.2.5 Andel barn under skolepliktig alder i barnehage<sup>1</sup> i kommuner av ulik størrelse. Heltids- og deltidsplasser. 1994. Prosent

Men selv om vi tar hensyn til dette og regner om deltidsplasser til heltidsplasser og beregner dekningsgraden som andel beregnede heltidsplasser pr. barn 1-6 år, er det fortsatt i de minste kommunene at barnehagedekningen er størst. I tabell 9.2.1 er alle barn under sju år delt i fire like store grupper etter folketallet i kommunen de bor i. Vi ser at en firedel av barna bor i kommuner med mindre enn 7 715 innbyggere, én firedel bor i kommuner med innbyggertall fra 7 715 til 17 599, én firedel fra 17 599 til 46 449 og én firedel i kommuner med flere enn 46 449 innbyggere.<sup>31</sup> I de minste kommunene var barnehagedekningen, målt slik vi har beskrevet ovenfor, 40 prosent, i de største var den 37 prosent. Lavest var den likevel for den firedelen av barna som bodde i kommuner med innbyggertall fra 7 715 til 17 599; 33 prosent.

31. Dette betyr ikke at en firedel av kommunene har færre enn 7 715 innbyggere. Mindre enn halvparten av kommunene hadde så mange mange innbyggere i 1994.

Tabell 9.2.1: Beregnet barnehagedekning<sup>1</sup> for barn 1-6 år i kvartiler<sup>2</sup> etter antall innbyggere i kommunen. 1994. Prosent

Antall innbyggere i kommunen	Samlet dekningsgrad	Dekningsgrad i kommunale barnehager	Dekningsgrad i private barnehager
Under 7 715 innbyggere	40	31	13
7 715 – 17 598 innbyggere	33	19	14
17 598 – 46 449 innbyggere	37	19	16
Mer enn 46 449 innbyggere	37	18	18
Alle kommuner <sup>3</sup>	37	22	16

- 1) Deltidsplasser er omregnet til heltidsplasser. Barnehagedekningen er andel beregnede heltidsplasser pr. barn 1-6 år.
- 2) Alle barn 1-6 år er sortert etter antall innbyggere i kommunene de bor i. Deretter er de inndelt i fire like store grupper (kvartiler eller firedeler) etter stigende folketall i bostedskommunen.
- 3) Oslo er holdt utenfor.

Kilde: Vedlegg 14, tabell 2.

Når dekningsgraden var høyest i de minste kommunene, skyldes det først og fremst at det var bedre dekning av kommunale barnehageplasser i de minste enn i de største kommunene. Beregnet dekningsgrad av kommunale barnehageplasser var 27 prosent i de minste kommunene og 16 prosent i de største. Dekningen av private barnehageplasser var derimot noe bedre i de største kommunene (17 prosent) enn i de minste (14 prosent). Dersom vi i tillegg hadde inkludert tilbudet til seks-åringene i skolen i beregningen av dekningsgraden, slik det er vanlig å gjøre i barnehagestatistikken, ville ikke det ha påvirket mønsteret i tabell 9.2.1 i nevneverdig grad. 36 prosent av seks-åringene i de minste kommunene hadde et tilbud i skolen i 1994, 38 prosent i de største kommunene (se vedlegg 14, tabell 13).

### 9.2.9 Bedre barnehagedekning i «rike» enn i «fattige» kommuner?

Selv om staten yter bidrag både til etablering og drift av barnehager, og foreldrene i de fleste tilfelle betaler noe for barnehageplassen, vil de fleste kommuner i tillegg måtte subsidiere barnehagedriften med egne midler. Dette gjelder først og fremst de kommunale barnehagene, men også mange private barnehager (se "*Finansieringen deles mellom staten, kommunene og foreldrene*" i avsnitt 9.3.1). Man kunne tenke seg at dette ville føre til høyere barnehagedekning i «rike» enn i «fattige» kommuner. Hvis vi med en «rik» kommune mener en kommune som bruker mye penger på lovbestemte og selvpålagte oppgaver sett i forhold til folketallet, er det grunn til å tro at dette er tilfelle. I tabell 9.2.2 er alle barn 1-6 år gruppert etter hvor store utgifter pr. innbygger kommunen de bor i, har. Kommuner med lavt utgiftsnivå betraktes som «fattige», mens kommuner med høyt utgiftsnivå betraktes som «rike». Beregnet barnehagedekning for de 25 prosent av førskolebarna som bodde i kommuner med lavest utgiftsnivå, var i 1994 32 prosent. For de 25 prosent som bodde i kommuner med høyest utgiftsnivå, var beregnet dekningsgrad 43 prosent. Og det var først og fremst variasjonen i dekningsgraden for kommunale barnehageplasser som var årsaken til dette. Dekningsgraden for private barnehager varierer svært lite med kommunens utgiftsnivå.

Tabell 9.2.2: Beregnet barnehagedekning<sup>1</sup> for barn 1-6 år i kvartiler<sup>2</sup> etter kommunalt utgiftsnivå pr. innbygger i bostedskommunen. 1994. Prosent

Samlede kommunale utgifter pr. innbygger (kroner)	Samlet dekningsgrad	Dekningsgrad i kommunale barnehager	Dekningsgrad i private barnehager
Under 14 348 kroner	32	18	14
14 348 – 15 273 kroner	35	19	15
15 274 – 17 278 kroner	37	19	18
Over 17 278 kroner	43	31	15
Alle kommuner <sup>3</sup>	37	22	16

1) Se note 1 til tabell 9.2.1.

2) Alle barn 1-6 år er sortert etter utgiftsnivå (samlede kommunale utgifter pr. innbygger) i den kommunen de bor i. Deretter er de inndelt i fire like store grupper (kvartiler eller firedeler) etter stigende utgiftsnivå i bostedskommunen.

3) Oslo er holdt utenfor.

Kilde: Vedlegg 14, tabell 3.

Foreldrebetalingen varierer en god del fra kommune til kommune (se "[En undersøkelse av foreldrebetalingen i barnehager](#)" i avsnitt 9.3.4). Er det slik at kommuner med høy barnehagedekning i høyere grad enn kommuner med lav barnehagedekning finansierer driften av barnehagene ved høy foreldrebetaling? Er prisen foreldrene må betale for å ha lett tilgang til barnehageplass at prisen på barnehageplass er høy? Dersom vi utelukkende ser på kommunale barnehager, ser det ikke ut til å være slik.

I tabell 9.2.3 er alle barn 1-6 år gruppert etter beregnet foreldrebetaling pr. heldagsplass i kommunale barnehager. Foreldrebetalingen er beregnet ved at man har trukket det statlige driftstilskuddet fra de samlede inntektene ved driften av barnehagene. Det innebærer at eventuelle inntekter ved utleie av barnehagelokalene blir betraktet som foreldrebetaling i dette regnestykket. Deretter divideres den samlede foreldrebetalingen med antall beregnede heltidsplasser. Når en beregner foreldrebetaling pr. heldagsplass på denne måten, vil eventuelle friplasser trekke gjennomsnittet ned. Kommuner med høye satser for foreldrebetaling og mange friplasser trenger dermed ikke ha høyere beregnet foreldrebetaling enn kommuner med lavere satser og få eller ingen friplasser.

Tabell 9.2.3: Beregnet barnehagedekning<sup>1</sup> for barn 1-6 år i kvartiler<sup>2</sup> etter beregnet foreldrebetaling pr. heldagsplass<sup>3</sup>. 1994. Prosent

Beregnet foreldrebetaling pr. heldagsplass (kroner)	Samlet dekningsgrad	Dekningsgrad i kommunale barnehager	Dekningsgrad i private barnehager
Under 15 704 kroner	39	27	14
15 704 – 18 331 kroner	38	21	17
18 332 – 22 864 kroner	36	22	15
Over 22 864 kroner	34	16	17

Tabell 9.2.3: Beregnet barnehagedekning<sup>1</sup> for barn 1-6 år i kvartiler<sup>2</sup> etter beregnet foreldrebetaling pr. heldagsplass<sup>3</sup>. 1994. Prosent

Beregnet foreldrebetaling pr. heldagsplass (kroner)	Samlet dekningsgrad	Dekningsgrad i kommunale barnehager	Dekningsgrad i private barnehager
Alle kommuner <sup>4</sup>	45	26	19

- 1) Se note 1 til tabell 9.2.1.
- 2) Alle barn 1-6 år er sortert etter beregnet foreldrebetaling pr. heltidsplass (se note 3) i den kommunen de bor i. Deretter er de inndelt i fire like store grupper (kvartiler eller firedeler) etter stigende foreldrebetaling i bostedskommunen.
- 3) Samlet foreldrebetaling i kommunale barnehager er beregnet ved å trekke statens driftstilskudd fra de samlede inntektene ved barnehagedriften. Deretter er samlet foreldrebetaling dividert med antall beregnede heltidsplasser i de kommunale barnehagene (se note 1 til tabell 9.2.1).
- 4) Oslo er holdt utenfor.

Kilde: Vedlegg 14, tabell 1.

I de kommunene der foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene var lavest i 1994 (under 15 704 kroner pr. år), var beregnet dekningsgrad for kommunale barnehageplasser høyest (27 prosent), og i kommunene med høyest foreldrebetaling (over 22 864 kroner) var dekningsgraden lavest (16 prosent). I kommunene med høyest beregnet foreldrebetaling var andelen barn i private barnehager noe høyere (21 prosent) enn i kommunene med lavest foreldrebetaling (16 prosent). Siden foreldrebetalingen i private barnehager i gjennomsnitt er høyere enn foreldrebetalingen i kommunale barnehager (se "*En undersøkelse av foreldrebetalingen i barnehager*" i avsnitt 9.3.4), bidrar dette til at forskjellene i foreldrebetaling kommunene i mellom er større når vi ser på private og kommunale barnehager under ett, enn når vi ser på kommunale barnehager alene. Men samtidig bidrar det til at sammenhengen mellom lav foreldrebetaling og høy barnehagedekning blir mindre klar. Det som likevel er klart, er at det ikke er noen tendens til at kommuner med høy barnehagedekning i større grad enn kommuner med lav barnehagedekning finansierer barnehagedriften ved høy foreldrebetaling.

### 9.2.10 Dekningsgraden for 6-åringstilbudet i skolen

Vi har tidligere sett at barnehagene har utviklet seg fra å være et typisk byfenomen til dagens situasjon der barnehagedekningen er størst i de minste kommunene. Tilbudet til seks-åringer i skolen er imidlertid ikke best utbygd i de minste kommunene. Det kommunale skoletilbudet til seks-åringene var i 1994 omtrent like utbredt i de små som i de større kommunene. Blant 6-åringer i kommuner med folketall under 7 513 innbyggere, hadde 36 prosent tilbud i skolen. I kommuner med mer enn 44 396 innbyggere, hadde 38 prosent et slikt tilbud (se vedlegg 14 til innstillingen). Når vi i tillegg tar hensyn til at kommunene også er ulike på andre områder, og sammenlikner kommuner med samme ressurser og behov, viser det seg at det er de største kommunene som oftest har etablert et tilbud i skolen for 6-åringene (se vedlegg 14 til innstillingen).

### 9.2.11 Mot full barnehagedekning?

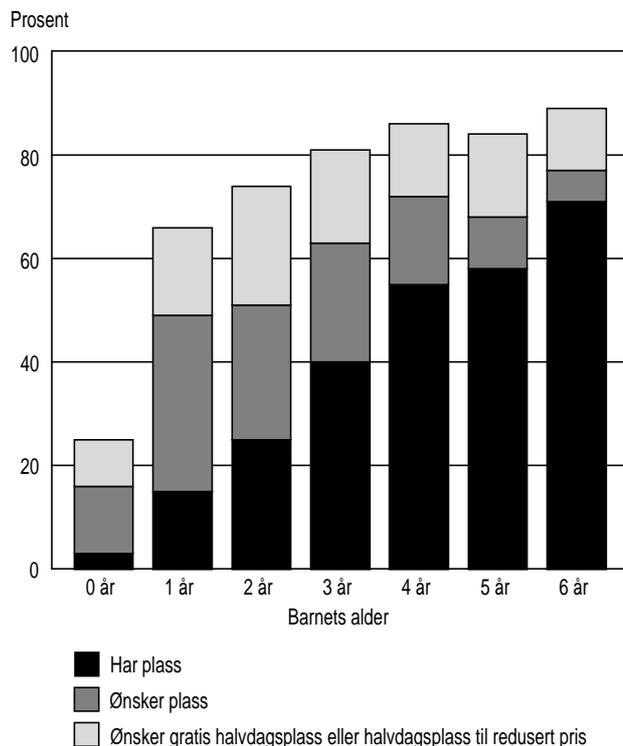
Regjeringens mål er «at alle familier som ønsker det skal få et barnehagetilbud i løpet av 1990-årene» (Stortingsmelding nr. 4 for 1992-93). Målet er altså ikke 100 prosent barnehagedekning, i den forstand at det skal være like mange barnehage-

plasser som det er barn i de aktuelle alderskullene. Men hvor høy må dekningsgraden være for at alle som ønsker plass i barnehage for sine barn, skal få det? Kommunenes sentralforbund gjennomførte høsten 1991 en undersøkelse som anslo at ca. 42 000 barn stod på venteliste i kommunale barnehager. I tillegg kommer de som ventet på plass i private barnehager (Kristiansen 1993). Fire-fem år senere anslo Barne- og familiedepartementet at det mangler et sted mellom 27 000 og 37 000 plasser for at målsettingen skal være nådd. Anslaget tar utgangspunkt i at det frigjøres plasser i barnehagene når det blir skoleplikt for seks-åringene og at det er ønsker om barnehageplass for 70 prosent av barna i alderen 3-5 år, 65 prosent av de som er 1-2 år og to prosent av de som er under ett år (Arbeiderbladet, mandag 19. februar 1996).

I en spørreundersøkelse fra 1992 (Gulbrandsen 1993) gav foreldrene til 58 prosent av barna under skolepliktig alder uttrykk for at de hadde eller ønsket plass i barnehage eller tilbud i skolen for sine barn. Det ble ikke presisert om tilbudet gjaldt heltids- eller deltids plass. Så langt i intervjuet ble det heller ikke nevnt noe om prisen. Men etterspørselen, enten vi måler den ved å telle antall barn som venter på plass eller spør foreldrene om de ønsker plass for sine barn, avhenger også av den prisen de må betale. I den samme undersøkelsen ble de som verken hadde eller som i første omgang heller ikke sa at de ønsket plass, spurt om de ville akseptere en korttids plass til redusert pris, deretter om de ville akseptere en gratis korttids plass, hvis de fikk tilbud om det. Ytterligere 16 prosent av barna under skolepliktig alder hadde foreldre som ville ta i mot et slikt tilbud.<sup>32</sup>

Vi har sett at tilbudet av barnehageplasser er lavest i de yngste aldersgruppene (se figur 9.2.2), men det er også etterspørselen. Figur 9.2.6 viser hvordan svarene på spørsmålene i undersøkelsen som er referert ovenfor (Gulbrandsen 1993), varierte med barnas alder. Selv om etterspørselen, målt på denne måten, var minst for de yngste barna, tyder figur 9.2.2 og figur 9.2.6 på at det udekkede behovet var størst for barn under tre år. Ellers ser det også ut til at resultatene i figur 9.2.6 stemmer rimelig bra med Barne- og familiedepartementets anslag over etterspørselen etter barnehageplasser for ulike aldersgrupper av barn (se over). Etterspørselen avhenger av prisen. Jo lavere prisen settes, jo flere ønsker plass for sine barn. Det kan se ut til at det er en del foreldre som ikke vil ta i mot gratis barnehageplass. Tallene er imidlertid vanskelig å tolke. En del av de som ikke ønsker gratis deltids plass (se note 4), kan jo tenkes å ville akseptere gratis heldags plass.

32. I undersøkelsen ble foreldrene først spurt om de hadde barnehageplass eller tilbud i skolen for hvert av barna under skolepliktig alder. Dersom barnet ikke hadde plass, ble foreldrene spurt om de ville takke ja dersom de der og da fikk et tilbud. Det ble ikke presisert om tilbudet gjaldt heltids- eller deltids plass. Så langt i intervjuet ble det heller ikke nevnt noe om prisen. De som ikke hadde barnehageplass, men som svarte ja på dette spørsmålet, er i figur 9.2.6 de som ønsker plass. De som ikke hadde plass og som først sa at de ikke ville ha akseptert et tilbud om plass, ble deretter spurt om de ville ha akseptert en halvdags plass til 1 000 kroner måneden. Var svaret fortsatt nei, ble prisen redusert til 500 kroner. De som fortsatt ikke var interessert, ble så spurt om de ville ha tatt i mot en gratis halvdags plass (se vedlegg 13 til innstillingen).



<sup>1</sup> Inklusive tilbud til 6-åringene i skolen

Kilde: Gulbrandsen 1993

Figur 9.2.6 Etterspørsel etter barnehageplasser<sup>1</sup> for barn i ulike aldersgrupper. Prosent av alle barn i vedkommende aldersgruppe

### 9.3 FINANSIERING AV BARNEHAGER

Innholdet i barnehagetilbudet, jfr. *"Barnehageloven gir regler om innholdet i barnehagens virksomhet, men gir ingen rett til barnehageplass"* i avsnitt 9.2.2, reguleres av barnehageloven. Finansiering av investeringer og drift er ikke regulert i loven. I *"Finansieringen deles mellom staten, kommunene og foreldrene"* i punkt 9.3.1 redegjøres det for prinsippet om tredeling av finansieringen mellom staten, kommunene og foreldrene. Statens og kommunenes økonomiske bidrag reguleres i de årlige budsjetter, mens det er barnehageeieren som fastsetter foreldrenes egenbetaling.

#### 9.3.1 Finansieringen deles mellom staten, kommunene og foreldrene

Prinsippene for finansieringen av driften av barnehager ble nedfelt i *St meld nr 8 for 1987-88 Barnehager mot år 2000*. Det ble lagt opp til en videreføring av tredelingen av utgiftene mellom staten, kommunene og foreldrene. Målet var at statens dekning av utgiftene skulle øke til 40 prosent, mens de resterende 60 prosent skulle deles likt mellom kommunene og foreldrene.

I årene etter at meldingen ble lagt fram, har eierstrukturen i barnehagemarkedet forandret seg vesentlig. Etableringen av nye barnehager har i stor grad skjedd i privat regi, jfr. *"Sterk økning i antall private barnehager, særlig familiebarnehager"* i avsnitt 9.2.6. Nå er om lag halvparten av alle barnehager private. Denne utviklingen

har påvirket finansieringen i barnehagesektoren. I tabell 9.3.1 vises kostnadsfordelingen mellom staten, kommunene og foreldrene for henholdsvis kommunale og private barnehager i 1994.

Tabell 9.3.1: Fordeling av samlede kostnader i private og kommunale barnehager. Veid gjennomsnitt 1994. Prosent

	Betaling fra foreldre	Statens tilskudd	Kommunenes tilskudd	Andre inntekter <sup>1</sup>
Private barnehager	44,5	40,2	9,2	6,1
Kommunale barnehager	28,8	37,7	26,8	6,7

1) Refunderte ytelser fra folketrygden og ytelser fra arbeidsgivere, foreninger, institusjoner og andre.

Kilde: Barne- og familiedepartementet

Disse gjennomsnittene skjuler store forskjeller mellom kommuner, mellom barnehager og mellom foreldre. Dette skyldes flere forhold. *Staten* yter driftstilskudd med satser som varierer med barnets alder og oppholdstid. Dekningen av utgiftene er høyere for plasser til barn over 3 år sammenliknet med plasser til barn under 3 år. *Kommunene* er ikke utbyggingspliktige, og framveksten av et stort privat barnehagemarked må ses i lys av at kommunene ikke har kunnet dekke etterspørselen etter barnehageplasser. Mange kommuner reduserer antakelig sin andel av finansieringen i takt med etablering av private barnehager, selv om kommunene i noen grad gir økonomisk støtte til private barnehager. *Foreldrebetalingen* fastsettes lokalt av barnehageeieren. Foreldrenes andel av finansieringen vil i praksis øke i den grad kommunen overlater utbygging og drift til private, gitt uendret statlig bidrag. Se "[En undersøkelse av foreldrebetalingen i barnehager](#)" i avsnitt 9.3.4 for en nærmere omtale av foreldrebetalingen.

### 9.3.2 Statlige tilskudd og lån til investeringer

I utgangspunktet er det opp til barnehageeierne (kommunen eller private) å reise nødvendige midler til investeringer i nye barnehager, enten i form av egenkapital eller ved låneopptak. I 1991 ble det opprettet et statlig stimuleringsstilskudd til etablering av nye barnehageplasser. Tilskuddets størrelse har variert; i 1995 var høyeste tilskuddssats 7 500 kroner. Tilskuddet har trolig bidratt til den høye utbyggingstakten i barnehagesektoren de siste årene. Tilskuddsordningen fases nå ut, og ressursene kanaliseres til investeringer i skolen i forbindelse med obligatorisk skolestart for seks-åringer i 1997.

Husbankens låneordning for barnehager har som formål å medvirke til å dekke behovet for gode barnehager. Både kommunale og private barnehager kan få lån. Ved beregning av lån vurderes både kostnader og arealbruk. Lånegrunnlaget som fastsettes for det enkelte prosjekt er basert på en nøktern standard. Det kan gis lån med inntil 85 prosent av lånegrunnlaget.

### 9.3.3 Statlig driftstilskudd

Alle godkjente barnehager (inkludert tilbud til seks-åringer i skolelokaler) har rett til statlig driftstilskudd. Driftstilskuddet gis som et øremerket tilskudd til både offentlige og private barnehager, inkludert familiebarnehager.

Tilskuddet gis pr. plass i barnehagen. Tilskuddet varier med barnas alder og oppholdstid.

Tabell 9.3.2: Statlig driftstilskudd etter oppholdstid og barnets alder. 1996. Kroner

Oppholdstimer pr. uke	0-3 år <sup>1</sup>	4-6 år
6-15	3 880	3 880
16-20	7 210	7 210
21-30	13 420	8 820
31-40	28 010	15 790
41 og flere	32 670	19 630

<sup>1</sup> Barn 0-3 år er født 1993 eller senere

I Finnmark er enkelte av satsene noe høyere.

Fylkesmannen beregner og utbetaler statstilskudd til hver kommune i 10 terminer pr. år. Kommunene fordeler midlene til alle barnehager i kommunen, også de ikke-kommunale.

Det gis også særlige tilskudd for at det skal kunne gis tilbud til funksjonshemmede barn og barn fra språklige og kulturelle minoriteter. Til studentbarnehager gis det tilskudd for at foreldrebetalingen skal kunne holdes på et rimelig nivå (se omtale i "*Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov*" i kapittel 11).

### 9.3.4 En undersøkelse av foreldrebetalingen i barnehager

Det finnes praktisk talt ikke sentrale bestemmelser om foreldrebetalingen. Etter barnehageloven skal barnehagen ha vedtekter bl.a om hvem som fastsetter foreldrebetalingen. Det er imidlertid ikke regler om størrelsen på foreldrebetalingen; denne fastsettes av barnehageeieren, det vil si kommunen eller andre eiere.

Det er betydelige variasjoner i foreldrebetalingen mellom kommunene, noe som rimeligvis henger sammen med den frihet barnehageeierne har til å fastsette betalingen. Dessuten vil eierformen ha betydning: de private barnehagene må gjennomgående greie seg med mindre eller uten økonomisk støtte fra kommunen. Der som det private innslaget i barnehagetilbudet i kommunen er stort, er det rimelig å tro at nivået på foreldrebetalingen ligger høyere enn i kommuner med et større innslag av offentlige barnehager.

Det er liten systematisk kunnskap om ulike foreldrebetalingsordninger. Dette henger naturlig nok sammen med at betalingen fastsettes lokalt, og at det ikke er krav om innrapportering av foreldrebetaling til sentrale myndigheter.

De siste årene har Statistisk sentralbyrå gjennomført en foreldrebetalingsundersøkelse to ganger pr. år på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Undersøkelsen omfatter et *utvalg* av kommuner og private barnehager uten kommunalt tilskudd. Også familiebarnehager er med i utvalget. Undersøkelsen omfatter bare betalingen for heldagsplass i barnehagen. Tallene som gjengis her, er fra undersøkelsen som ble foretatt i første halvår 1996.

#### 9.3.4.1 Kommunale barnehager og private barnehager med kommunalt tilskudd

Utvalget omfatter 109 kommuner. Alle fylker er representert; i tillegg til Oslo er hvert av de øvrige fylkene representert med 6 kommuner. Det er tilstrebet et representativt utvalg av kommuner etter næringsstruktur.

Kommunene opererer gjerne med ett av to betalingssystemer: Om lag halvparten av kommunene i utvalget har inntektsuavhengig betalingssystem, det vil si at husholdningene i prinsippet betaler like mye uansett hvor stor eller liten inntekt de har. Den andre halvparten har inntektsgradert betalingssystem. De fleste kommunene tilbyr ulike former for friplasser eller rabattordninger. Noen av kommunene tilbyr friplasser gjennom sitt ordinære betalingssystem, men de fleste tilbyr friplass etter særskilt behandling. De siste tilfellene fanges ikke opp av Foreldrebetalingundersøkelsen. Gjennomsnittlig foreldrebetaling vil for disse vedkommende derfor ligge en del under de ordinære betalingssatsene. Dette må det tas hensyn til når en sammenlikner betalingssatsene mellom ulike kommuner. De fleste kommunene gir dessuten søskenmoderasjon, noen mer enn andre.

I undersøkelsen er kommunene spurt om foreldrebetaling pr. måned for tre nivåer av brutto husholdningsinntekt pr. år: 100 000 kroner, 250 000 kroner og 375 000 kroner.

Tabell 9.3.3 viser foreldrebetaling pr. måned for heldagsplass for ulike inntektsnivåer. Gjennomsnittlig foreldrebetaling er målt på landsbasis, mens høyeste og laveste foreldrebetaling er gjennomsnitt for kommunene i et fylke.

Tabell 9.3.3: Foreldrebetaling pr. måned for heldagsplass i barnehage etter husholdningens brutto årsinntekt. Kroner

Brutto husholdningsinntekt pr. år	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr. måned	Høyeste foreldrebetaling pr. måned	Laveste foreldrebetaling pr. måned
100 000	1 545	2 386	375
250 000	2 228	2 900	1 959
375 000	2 399	3 090	2 099

Kilde: Foreldrebetalingundersøkelse 1. halvår 1996, Statistisk sentralbyrå

På laveste inntektsnivå er det betydelig spredning i foreldrebetalingen. Dette henger sammen med type foreldrebetalingssystem som er valgt. Litt over halvparten av kommunene i utvalget har «flate» betalingssatser, det vil si at foreldrebetalingen er uavhengig av familieinntekten. Dette gjelder for eksempel Hedmark og trøndelagsfylkene, hvor alle utvalgte kommuner bortsett fra én har flate betalingssatser. Oslo og de utvalgte kommunene i Akershus og Rogaland har nesten alle inntektsavhengig foreldrebetaling. Dette gir gjennomgående lav betaling for den laveste inntektsgruppa, mens for den høyeste inntektsgruppa er foreldrebetalingen i disse fylkene blant de høyere på landsbasis.

Det er mindre vanlig å differensiere satsene etter barns alder. 14 kommuner i utvalget har høyere satser for barn under 3 år, mens 50 kommuner differensierer etter foreldrenes inntekt. Differensiering etter alder kan begrunnes med at det er høyere kostnader forbundet med de yngste barna i barnehagen, fordi de krever høyere bemanning. Det later imidlertid til at kommunene i større grad tar hensyn til foreldrenes betalingsevne enn kostnadene knyttet til det enkelte barn. I dette lys kan høyere foreldrebetaling for barn under 3 år ses i sammenheng med tillegget i barne-trygden for barn mellom 1 og 3 år.

### 9.3.4.2 Private barnehager uten kommunalt tilskudd

Utvalget på ca. 50 private barnehager er trukket ut fra noen av de største byene og omkringliggende kommuner.

Tabell 9.3.4: Gjennomsnittlig foreldrebetaling for heldagsplass i private barnehager i fem byområder. Kroner pr. måned

Område	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr. måned
Oslo med omland	2 899
Stavanger med omland	2 700
Bergen med omland	3 035
Trondheim med omland	2 717
Bodø med omland	2 382

Kilde: Foreldrebetalingundersøkelse 1. halvår 1996, Statistisk sentralbyrå

Vanligvis kreves det en fast pris pr. plass i disse barnehagene, det vil si at det ikke tas hensyn til foreldrenes inntekt. Det gis imidlertid noe søskenrabatt, som grovt sett varierer fra ca. 10 prosent til ca. 30 prosent for barn nr to.

## 9.4 FORDELINGSVIRKNINGER AV BARNEHAGESUBSIDIER

De som driver barnehager, mottar driftsstøtte fra staten. Mange barnehager mottar også driftsstøtte fra kommunen. Dette gjelder først og fremst de kommunale barnehagene, men også en del private barnehager mottar kommunal støtte (se "[Finansiering av barnehager](#)" i avsnitt 9.3). Både den statlige og den kommunale driftsstøtten skal i prinsippet komme foreldrene til gode ved at foreldrebetalingen dermed kan settes lavere enn den ville ha vært om de måtte betale fullpris. Siden det er fri prisfastsettelse og ulik praksis når det gjelder foreldrebetaling, er det vanskelig å si i hvilken grad barnehagesubsidiene fullt ut når fram til foreldrene og barna. Det foregår i mange tilfelle også en kryss-subsidiering internt i barnehagene. Dermed blir det vanskelig å finne ut hvilke barn som nyter godt av subsidiene.

I "[Mottakere av barnehagesubsidier](#)" i avsnitt 5.8.7, jfr. vedlegg 2, avsnitt 8 er det likevel gjort et forsøk på å beregne verdien av de barnehagesubsidiene som de ulike husholdningene med barn i barnehage mottar, og undersøke hvordan disse barnehagesubsidiene påvirker inntektsfordelingen mellom barnefamiliene. Det har ikke vært mulig å få en god nok oversikt over de kommunale subsidiene. Man har derfor begrenset seg til å se på fordelingsvirkningene av den statlige driftsstøtten.

Småbarnsfamilier med barn i barnehage har i gjennomsnitt noe høyere kontantinntekt enn de som ikke har barn i barnehage. Denne forskjellen øker noe hvis vi legger verdien av *barnehagesubsidiene* til kontantinntekten (se tabell 5.8.8). Tar vi hensyn til at familier der en av foreldrene er hjemme med barna sparer utgifter til barnetilsyn og i tillegg kanskje også produserer en del andre varer og tjenester som familier med to yrkesaktive må kjøpe, vil forskjellen i økonomiske ressurser eller materielle levekår neppe være særlig stor mellom småbarnsfamilier med og småbarnsfamilier uten barnehageplass.

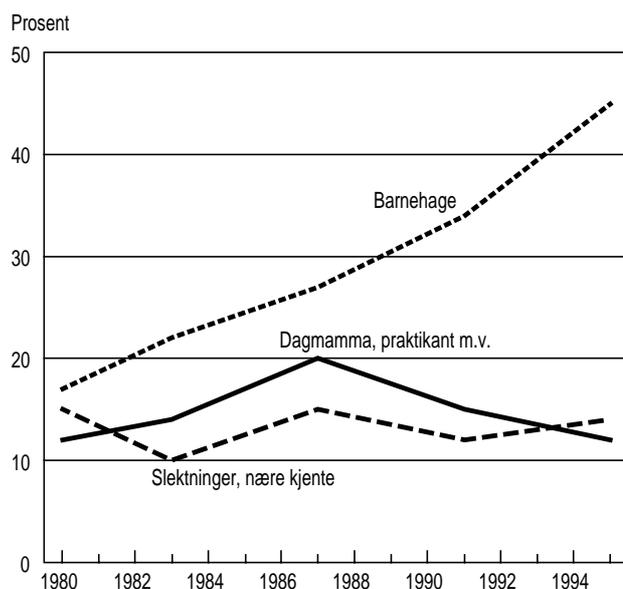
Barnehagesubsidiene bidrar til å redusere foreldrebetalingen i barnehagene. *Kvinnens arbeidstilbud*, og spesielt arbeidstilbudet til kvinner med lav inntekt, påvirkes av prisen på barnetilsyn. Når prisene øker, reduseres arbeidstilbudet og

dermed yrkesdeltakelsen. Når de reduseres, øker yrkesaktiviteten (se "*Familiepolitikk, arbeid og omsorg*" i avsnitt 3.4 og vedlegg 12). Ved at prisene holdes nede gjennom det statlige driftstilskuddet, påvirker subsidiene omfanget av kvinnenes yrkesaktivitet og dermed bidrar dette, isolert sett, til å utjevne ulikheten i kontantinntekt barnefamilieene i mellom. I den grad det eksisterer konkurransedyktige alternative barnetilsynstilbud, svekkes denne virkningen.

Etter hvert som barnehagedekningen blir bedre, vil barnehagenes eventuelle ulikhetsskapende effekt på fordelingen av økonomiske ressurser barnefamilieene i mellom bli stadig mindre. Fordelingsvirkninger av barnehagesubsidier er nærmere drøftet i "*Mottakere av barnehagesubsidier*" i avsnitt 5.8.7, vedlegg 2, avsnitt 8 og vedlegg 4, avsnitt 8.

## 9.5 UFORMELLE TILSYNSORDNINGER ER MINDRE VANLIGE ENN BARNEHAGER

Vi har i dag en situasjon hvor omtrent tre av fire småbarnsmødre er yrkesaktive (se tabell 3.4.2) og bare vel halvparten av barna under skolepliktig alder har plass i barnehage eller har et tilbud i skolen (se "*Økt antall barnehageplasser og økt barnehagedekning*" i avsnitt 9.2.3). Mange småbarnsforeldre har derfor valgt eller funnet andre løsninger på sitt behov for barnetilsyn. Ulike former for uformelle private ordninger er for disse alternativet eller supplementet til det organiserte barnetilsynet. Levekårsundersøkelsene viser at mens det på begynnelsen av 1980-tallet var langt flere husholdninger som hadde uformelle private tilsynsordninger (hovedsakelig dagmamma eller slektninger) enn barnehageplass, er det nå et flertall med barnehageplass. Andelen som benytter slektninger og nære kjente synes å ha vært nokså stabil gjennom 1980-årene og første halvdel av 1990-årene (10-15 prosent), mens andelen med dagmamma/praktikant var økende fram til 1987 og har siden sunket til 1980-nivået (12 prosent i 1995) (se figur 9.5.1).



Kilder: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.5.1 Andel husholdninger med barn 0-6 år med ulike typer barnetilsyn. 1980-1995. Prosent

I alt hadde 60 prosent av alle småbarnsfamilier en eller annen form for barnetilsyn utenfor familien (barnehageplass, dagmamma, slektning e.l.) for ett eller flere barn i 1995. Knappt 10 prosent av småbarnsfamiliene benyttet seg av mer enn en type tilsyn (Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå). Disse tallene må imidlertid betraktes som minimumsanslag siden de ikke inkluderer barnepark, fritidshjem eller tilbud i skolen. I en undersøkelse fra 1992 fant Blix og Gulbrandsen (1993) at 5 prosent av barna under skolepliktig alder hadde plass i barnepark og 4 prosent (28 prosent av 6-åringene) hadde tilbud i skolen.

De yngste barna blir i all hovedsak passet av foreldrene. 90 prosent av null-åringene og halvparten av ett-åringene ble i 1992 passet av foreldre, mot bare 20-25 prosent av fire-, fem- og seks-åringene. Tilsyn fra annen familie enn foreldrene var vanligst blant to-åringene (10 prosent). Dagmamma/praktikant var mest vanlig blant ett-åringene. 27 prosent av barna i denne aldersgruppen ble passet av dagmamma eller praktikant (se tabell 9.5.1).

Tabell 9.5.1: Type barnetilsyn etter barnets alder. 1992. Prosent

	Barnets alder i år						
	0	1	2	3	4	5	6
Barnehage	3	15	23	40	52	54	38
Barnehage i kombinasjon	-	-	1	-	3	3	2
Dagmamma/praktikant	4	27	13	12	9	10	5
Skole	-	-	-	1	-	1	28
Park	-	1	9	9	8	5	3
Foreldre	90	50	42	32	21	24	20
Annen familie	3	6	10	5	3	-	3
Annen kombinasjon	-	-	1	1	3	2	-
Ubesvart	-	-	1	1	-	1	1

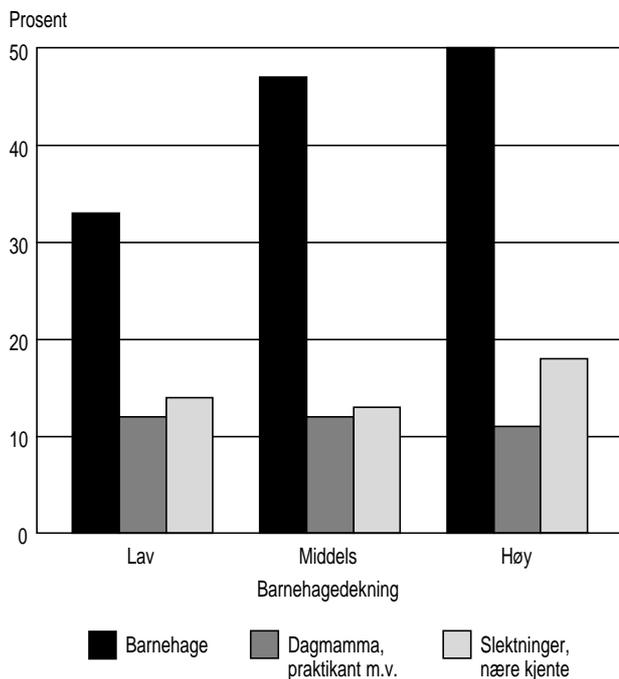
Kilde: Blix og Gulbrandsen 1993.

## 9.6 HVEM BRUKER ULIKE TYPER BARNETILSYN?

### 9.6.1 Varierer innslaget av uformelt privat barnetilsyn etter barnehagedekningen i kommunene?

I figur 9.6.1 er husholdningene med barn 0-6 år sortert etter hva slags barnehagedekning det er i kommunen der de bor. Andelen som har barn i barnehage, varierer fra halvparten i kommuner med høy dekningsgrad (minst 60 prosent), til én av tre i kommuner med lav dekningsgrad (under 40 prosent). Andelen som benytter dagmamma, hushjelp, praktikant e.l. er omtrent den samme (11-12 prosent) i kommuner med høy og i kommuner med lav barnehagedekning. Imidlertid er andelen småbarnsfamilier som regelmessig benytter slektninger eller nære kjente til barnetilsyn, faktisk noe høyere i kommuner med høy enn i kommuner med lav barnehagedekning, henholdsvis 18 og 14 prosent.

Målt som prosent av alle husholdninger som mottar barnetilsynstjenester fra andre, så er innslaget av private uformelle barnetilsynsordninger likevel lavest i kommuner med lav barnehagedekning (Levekårsundersøkelsen 1995).



<sup>1</sup> Lav: under 40 prosent, middels: 40-60 prosent, høy: over 60 prosent

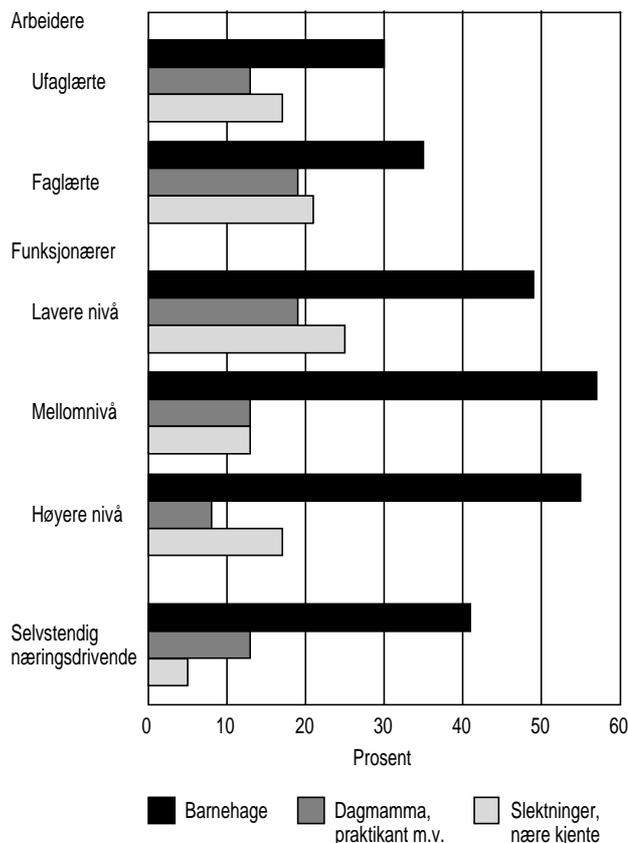
Kilder: Levekårsundersøkelsen 1995 og Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.6.1 Andel husholdninger med barn 0-6 år med ulike typer barnetilsyn i grupper etter barnehagedekningen<sup>1</sup> i kommunen de bor i. 1995. Prosent

### 9.6.2 Barnehager: først og fremst for foreldre med høy utdanning og god lønn?

Figur 9.6.2 viser hvilke typer barnetilsyn foreldre i ulike sosioøkonomiske grupper benytter seg av.<sup>33</sup> Funksjonærer har oftere barnehageplass enn arbeidere. Høyere og midlere funksjonærer hadde i følge Levekårsundersøkelsen 1995 nesten dobbelt så ofte barnehageplass som ufaglærte arbeidere, henholdsvis 55-57 prosent og 35 prosent.

33. Den sosioøkonomiske statusen refererer seg til husholdningens hovedperson. Det vil i de fleste tilfellene si faren.



Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.6.2 Andel husholdninger med barn 0-6 år etter hovedpersonens yrke med ulike typer barne-tilsyn. 1995. Prosent

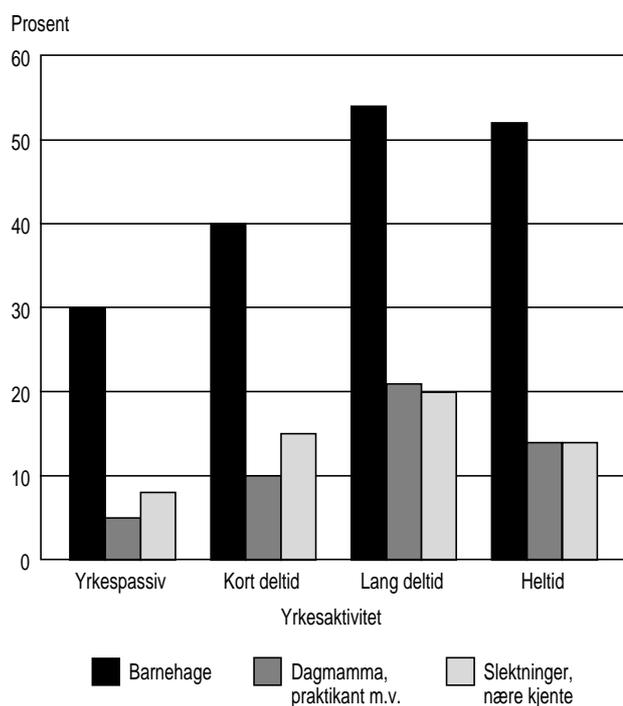
Den sosiale skjeve fordelingen av barnehageplasser viser seg også når man ser barnetilsyn i forhold til utdanning. Mødre med høy utdanning har oftere barn i barnehage enn mødre med lav utdanning (Blix og Gulbrandsen 1993; Kristiansen 1993; Thoresen 1994). Det er spesielt i familier hvor mor har lav utdanning at barna passes av en av foreldrene, mens dagmamma eller praktikant ser ut til å være omtrent like mye utbredt blant de med høyt og blant de med lavere utdanningsnivå. I følge Blix og Gulbrandsen (1993) ble om lag halvparten (49 prosent) av barna til mødre med lav utdanning passet av foreldrene, 28 prosent av de som hadde mødre med høyt utdanningsnivå.

Det kan være flere grunner til at barnehagene benyttes av foreldre som er høyt utdannet og/eller er høyere funksjonærer i større grad enn av de som har utdanning på lavere nivå og/eller er arbeidere. For det første er kvinner med høy utdanning oftere yrkesaktive enn kvinner med lav utdanning. Dermed vil småbarnsmødre med høy utdanning trolig ha større behov for og i større grad etterspørre barnehageplass enn småbarnsmødre med lav utdanning. Det kan også være at mødre uten utdanning har bedre tilgang til uformelle private tilsynsordninger enn mødre med utdanning. De har kanskje selv mødre som har vært og fortsatt er hjemmевærende og som kan passe barnebarn når foreldrene er på arbeid. For de som selv må ta initiativet til å starte og drive barnehage for å sikre sine barn barnehageplass, vil det nok også være

nyttig med den kunnskap og kompetanse en høy utdanning eller erfaring med planlegging og administrasjon fra yrkes- eller organisasjonsliv, gir.

### 9.6.3 Mødre med lang arbeidstid har oftest barn i barnehage

I følge Levekårsundersøkelsen 1995 hadde 30 prosent av småbarnsfamiliene med en yrkespassiv mor barn i barnehage. I småbarnsfamilier der mor arbeidet kort deltid, hadde 40 prosent barnehageplass til ett eller flere barn og der mor arbeidet lang deltid eller heltid hadde over 50 prosent barn i barnehage.

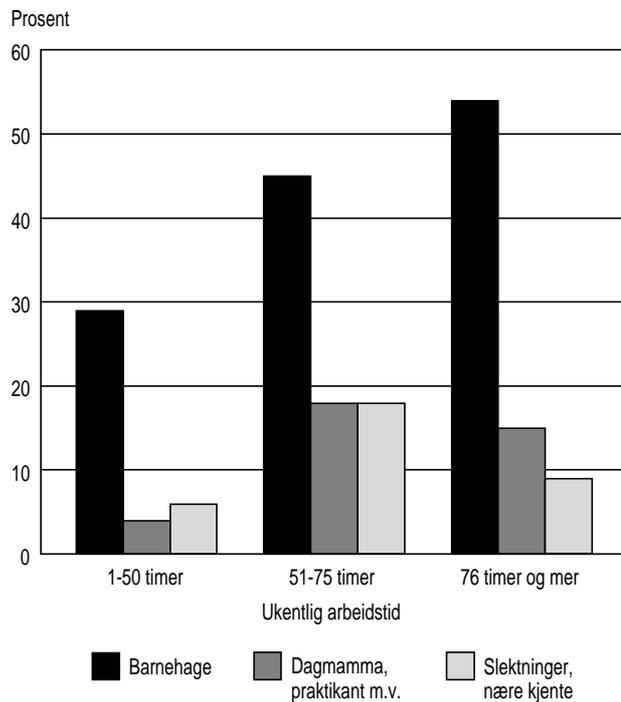


Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.6.3 Andel husholdninger med barn 0-6 år med ulike typer barnetilsyn. Mors yrkesaktivitet og arbeidstid. 1995. Prosent

I alle grupper var andelen som benyttet uformelle private barnetilsynsordninger langt lavere enn andelen som benyttet seg av barnehagetilbudet. Høyest andel som hadde slektninger (21 prosent) eller dagmamma (20 prosent) til regelmessig barnepass, var det i de tilfellene mor arbeidet lang deltid.

Det samme mønsteret finner vi om vi i stedet for mors arbeidstid ser på husholdningens samlede ukentlige arbeidstid. Blant par med små barn og samlet ukentlig arbeidstid på 50 timer eller mindre, hadde knapt 30 prosent barn i barnehage. Blant par som hadde mer enn 75 timer samlet ukentlig arbeidstid, hadde 54 prosent barnehageplass.

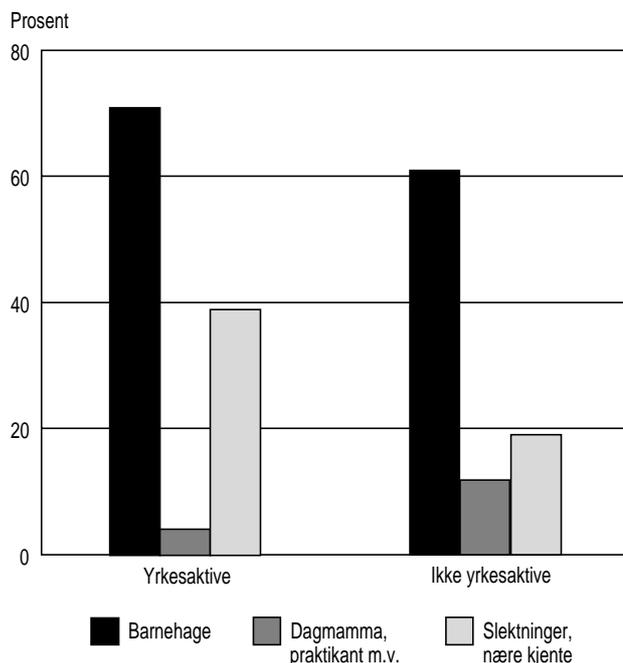


Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.6.4 Andel par med barn 0-6 år med ulike typer barnetilsyn. Husholdningens samlede ukentlige arbeidstid. 1995. Prosent

#### 9.6.4 Yrkesaktive enslige forsørgere avhengig av privat uformelt barnetilsyn

Blant enslige forsørgere var andelen med barnehageplass høy både blant yrkesaktive (71 prosent) og blant ikke yrkesaktive (61 prosent). Det var imidlertid en god del flere blant yrkesaktive enn blant ikke yrkesaktive som benyttet seg av slektninger og nære kjente til regelmessig barnepass, henholdsvis 39 og 19 prosent (se figur 9.6.5).



Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 9.6.5 Andel enslige forsørgere med barn 0-6 år med ulike typer barnetilsyn. Yrkesaktive og ikke yrkesaktive. 1995. Prosent

Når andelen med barnehageplass er høyere blant enslige forsørgere enn blant par med små barn, kan dette ha sammenheng med at særlig de kommunale barnehagene vektlegger sosiale kriterier ved inntak av barn i barnehagene.

Andre grupper som gis prioritet ved inntak i barnehagene er funksjonshemmede barn, som etter barnehageloven skal gis prioritet, barn fra språklige og kulturelle minoriteter og nylig ankomne flyktningebarn. For alle disse gruppene gis det særskilte tilskudd fra statens side (se "*Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov*" i kapittel 11). I 1994 hadde nesten 9 000 «barn med særlige behov» barnehageplass. Denne gruppen omfatter i all hovedsak barn med ulike typer funksjonshemninger. I tillegg kom vel 8 000 fremmedspråklige barn. Til sammen utgjorde de to gruppene åtte prosent av alle barn i barnehage eller i 6-åringtilbud i skolen (Barnehagestatistikk 1994, Statistisk sentralbyrå).

## 9.7 HOLDNINGER TIL BARNETILSYN

### 9.7.1 Økt oppslutning om barnehagene

I løpet av de 15-20 siste årene har antallet barnehageplasser og barnehagedekningen økt sterkt (se "*Økt antall barnehageplasser og økt barnehagedekning*" i avsnitt 9.2.3 og figur 9.2.1). I den første delen av denne perioden økte også oppslutningen om barnehagene, særlig oppslutningen om heldagsbarnehagen. 21 prosent av småbarnsforeldrene gav i 1979 uttrykk for at barn burde tilbringe en vesentlig del av dagen i barnehage. 10 år senere var denne andelen økt til 38 prosent. Samtidig sank andelen som mente at barnehagen bare skal være et ekstratilbud til barna fra 66 til 54 prosent og andelen som mente at barn ikke bør gå i barnehage fra 12 til 6 prosent (se tabell 9.7.1).

Tabell 9.7.1: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold blant småbarnsforeldre. 1979, 1989 og 1996. Prosent

	1979	1989	1996
Opphold i barnehage er så fordelaktig for barn at en vesentlig del av dagen bør tilbringes der	21	38	38
Det er bra at barn går i barnehage noen timer pr. uke. Men dette skal bare være et ekstratilbud	66	54	58
Barn bør ikke gå i barnehage. Barnetilsyn og oppdragelse skjer best i hjemmet	12	6	2
Vet ikke/Ubesvart	1	2	1

Kilde: Gulbrandsen 1996

Fra 1989 til 1996 ser det ikke ut til at det har vært vesentlige endringer i holdningene til barnehager. Tallene tyder på at norske småbarnsforeldre nesten unisont slutter opp om barnehager i en eller annen form. Det uenigheten står om, er hvor lenge barn skal være i barnehagen, og der har ikke de nye generasjoner av småbarnsforeldre endret oppfatning sammenliknet med de som var i tilsvarende situasjon sist på 1980-tallet (se vedlegg 13 til innstillingen).

### 9.7.2 Mange småbarnsforeldre synes barn under tre år bør ha kort oppholdstid i barnehagen

Tabell 9.7.2 viser resultatene fra en intervjuundersøkelse som ble gjennomført i 1992 (Blix og Gulbrandsen 1993). Foreldre til førskolebarn ble spurt om det maksimale antall timer de syntes barn i ulike aldersgrupper kunne være i barnehagen hver dag.

Tabell 9.7.2: Småbarnsforeldres holdning til maksimalt antall timer i barnehage pr. dag for barn i ulike aldersgrupper. 1992. Prosent

	Barn under 3 år	Barn 3-6 år
3 timer eller mindre	9	2
4 timer	27	15
5-6 timer	25	36
7-8 timer	10	32
Mer enn 8 timer	1	2
Først senere	16	-
Aldri	9	9
Ubesvart	3	4

Kilde: Blix og Gulbrandsen 1993.

25 prosent mente at barn under tre år ikke burde gå i barnehage, 9 prosent mente at heller ikke de i alderen 3-6 år burde gå i barnehage. 36 prosent mente at fire timer burde være maksimal oppholdstid for de under tre år. Like mange mente at barn i denne aldersgruppen kunne være fire timer eller mer i barnehage pr. dag. Et flertall

(70 prosent) av småbarnsforeldrene mente at førskolebarn som var tre år eller eldre kunne være mer enn fire timer om dagen i barnehage.

Den samme undersøkelsen tyder på at det først og fremst er de med høy utdanning som mener at barna bør være i barnehagen en vesentlig del av dagen. 46 prosent av småbarnsforeldrene med høy utdanning gav i 1992 uttrykk for et slikt syn, mens 29 prosent av de med lav utdanning var av samme mening. I begge grupper mente omtrent halvparten at barnehagen burde være et korttidstilbud eller et ekstratilbud. Andelen som mente at barna ikke burde gå i barnehage var høyest blant de med lav utdanning, 15 mot 2 prosent blant de med høy utdanning (se tabell 9.7.3).

Tabell 9.7.3: Holdninger til oppholdstid i barnehagen etter foreldrenes utdanningsnivå. 1992. Prosent

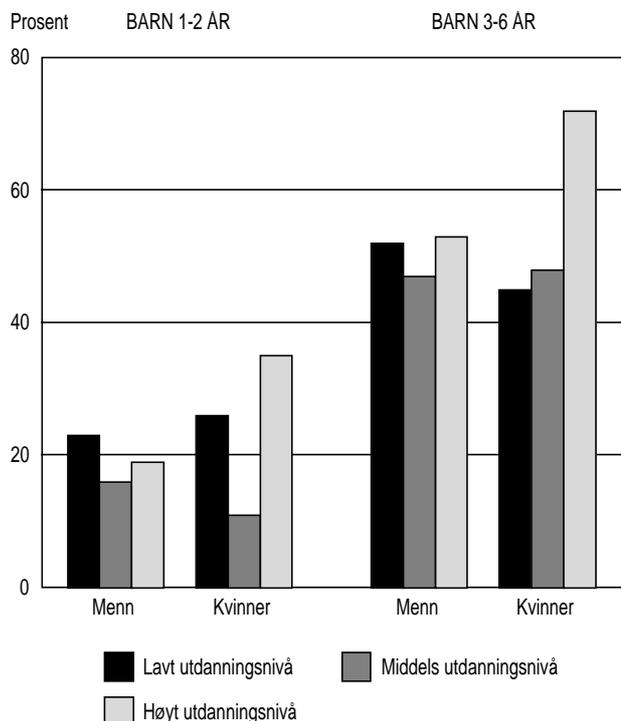
	Utdanningsnivå			
	Lav	Middels	Høy	Alle <sup>1</sup>
Lang tid <sup>2</sup>	29	26	46	32
Kort tid <sup>3</sup>	49	57	50	54
Ikke <sup>4</sup>	15	10	2	9
Vet ikke	7	7	2	5

- 1) Undersøkelsen ble gjennomført høsten 1992 like etter et diskusjonsprogram i NRK-fjernsynet og en etterfølgende debatt i massemedia. Dette kan ha satt sitt preg på oppfatningene på det tidspunktet. Vi ser at andelen som mener at barna bør tilbringe en vesentlig del av dagen i barnehage (se note 2) var lavere i denne undersøkelsen enn i de tilsvarende undersøkelsene i 1989 og 1996 (se tabell 9.7.1 og vedlegg 13 til innstillingen).
- 2) «Opphold i barnehage er så fordelaktig for barn, at en vesentlig del av dagen bør tilbringes der».
- 3) «Det er bra at barn går i barnehage noen timer pr. uke. Men dette skal bare være et ekstratilbud».
- 4) «Barn bør ikke gå i barnehage. Barnetilsyn og oppdragelse skjer best i hjemmet».

Kilde: Blix og Gulbrandsen 1993.

Undersøkelsen til Blix og Gulbrandsen (1993) tyder også på at det ikke er vesentlige forskjeller mellom småbarnsmødres og småbarnsfedres holdninger til barnehageopphold så lenge man ser alle utdanningsnivåer under ett. I januar 1992 mente for eksempel 49 prosent av småbarnsfedrene og 45 prosent av småbarnsmødrene at barna burde tilbringe en vesentlig del av dagen i barnehagen. Småbarnsfedrene gav i noe høyere grad enn småbarnsmødrene uttrykk for at barna ideelt sett burde passes av foreldrene, men forskjellen var ikke stor.

72 prosent av småbarnsmødrene med høy utdanning mente at barnehage ideelt sett var den beste barnetilsynsordningen for barn i alderen 3-6 år. Bare 33 prosent av småbarnsmødrene med lav utdanning gav uttrykk for et slikt syn. Blant småbarnsfedrene var det ingen tilsvarende forskjell i holdningen til barnehage mellom de med lav og de med høy utdanning. I begge grupper var det 49 prosent som mente at barnehage ideelt sett var den beste barnetilsynsordningen for barn over 3 år (se figur 9.7.1).



<sup>1</sup> "Hvis du bare tenker på barnets/barnas velferd, hvilken form for barnepass ville du foretrekke for et barn 1-2 år (3-6 år)? Se altså bort fra arbeidstid, økonomi o.l."

Kilde: Blix og Gulbrandsen 1993

Figur 9.7.1 Andel som betrakter barnehage som den beste tilsynsordningen for barn under og over tre år. Menn og kvinner etter utdanningsnivå. 1992. Prosent

## 9.8 SKOLEFRITIDSORDNINGER – TILSYNSORDNINGER FOR DE YNGSTE SKOLEBARNA

### 9.8.1 Tilsynsordninger for småskolebarn har røtter tilbake til 1800-tallet ...

Skolefritidsordningene tilhører den samme historiske tradisjonen som barnehager, og har de samme røttene tilbake til 1800-tallets barneasyl, se "*Barnehagens ideologiske grunnlag er både omsorg og pedagogikk*" i avsnitt 9.2.1.

Lov om barnevern av 1953 inneholdt bl.a bestemmelser om fritidshjem for barn mellom 7 og 12 år. Fram til slutten av 1970-tallet var det bare Oslo og enkelte andre store kommuner som hadde etablert fritidshjem. På dette tidspunktet var behovet for tilsynsordninger for småskolebarna kjent. En undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå i 1982 viste at 50 000 barn hadde behov for daglig tilsyn ut over ordinær skoletid. En offentlig utredning om forsøk med fritidshjem foreslo at den vanlige utbyggingsformen burde være å legge fritidshjem i tilknytning til skolene (NOU 1979: 20). I en mer omfattende utredning (NOU 1984: 20 Framtidig organisering av fritidshjem) ble det foreslått et bredere spekter av tiltak tilpasset ulike lokale forhold.

Det eksisterte en statlig tilskuddsordning for utbygging av fritidshjem, men utbyggingen gikk likevel tregt, bl.a på grunn av bestemte krav til areal og beman-

ning. I en del kommuner ble det etablert enklere tilsynsordninger for småskolebarn uten statstilskudd. I 1990 var det 12 000 barn i ulike former for fritidshjem.

I 1991 ble dagjeldende forskrifter om fritidshjem opphevet. Betegnelsen skolefritidsordninger ble tatt i bruk som en felles betegnelse på tilsynsordninger for småskolebarn. På budsjettet samme år vedtok Stortinget en øremerket tilskuddsordning for å skape forgang i utbyggingen av skolefritidsordninger.

### 9.8.2 ... men utbyggingen har først skutt fart de siste årene

Fra 1991 har tallet på barn i skolefritidsordninger økt kraftig, jfr. tabell 9.8.1.

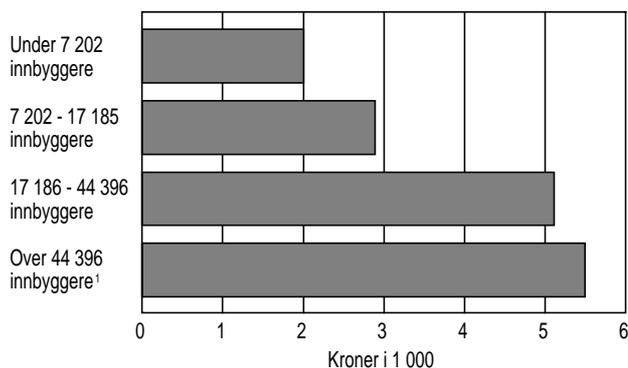
Tabell 9.8.1: Antall barn i 1.-3. klasse med plass i skolefritidsordning

År	Antall barn i 1.-3. klasse med plass i skolefritidsordning	Antall kommuner med skolefritidsordning
1991	28 000	285
1992	38 000	330
1993	44 000	345
1994	49 000	348
1995	56 000	372

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

I 1995 var det skolefritidsordning i 85 prosent av kommunene. 31 prosent av barna i 1.-3. klasse gikk i skolefritidsordning.

Vi har ikke statistikk som viser dekningsgraden for skolefritidsordningene i den enkelte kommune, men vi har opplysninger om hvor mye penger de enkelte kommuner bruker på dette tilbudet. Og mønsteret er klart: Det er de største kommunene som bruker mest penger pr. elev til dette formålet. Om lag en firedel av alle elever i første til tredje skoleklasse bodde i 1994 i kommuner med mindre enn 7 202 innbyggere. I gjennomsnitt ble det brukt 2 000 kroner pr. elev til skolefritidsordninger i disse kommunene. Fire delen av elevene som bodde i de største kommunene, det vil si kommuner med mer enn 44 396 innbyggere, brukte 5 500 kroner pr. elev (se figur 9.8.1).



<sup>1</sup> Alle barn i 1.-3. skoleklasse er sortert etter antall innbyggere i kommunen de bor i. Deretter er de inndelt i fire like store grupper (kvartiler).

<sup>2</sup> Oslo er holdt utenfor

Kilde: Rongen 1996

Figur 9.8.1 Utgifter til skolefritidsordninger pr. elev i 1.-3. klasse i kvartiler<sup>1</sup> etter antall innbyggere i kommunen. 1994. Kroner

Dette mønsteret består selv om vi tar hensyn til at kommunene kan ha ulike ressurser og ulike behov for slike tilsynsordninger (se vedlegg 14 til innstillingen).

I de kommunene hvor det er etablert førskoletilbud for 6-åringer som ledd i forberedelsene til obligatorisk skolestart for seks-åringer i 1997, inngår som oftest en skolefritidsordning i tilbudet. I 1994 var det 23 000 seks-åringer som hadde et pedagogisk tilbud i skolelokaler, av disse hadde nær halvparten (11 000) en skolefritidsordning i tillegg. (Seks-åringer i skolefritidsordninger er ikke medregnet i tabell 9.8.1).

### 9.8.3 Skolefritidsordningenes formål og innhold

Skolene gir ikke bare et pedagogisk tilbud til barna, men er også en form for organisert barnetilsyn. Når barna er på skolen, trenger ikke foreldrene å ha tilsyn med dem selv eller benytte seg av andre former for barnetilsyn.

Men de yngste skolebarna har en skoledag som er vesentlig kortere enn åpningstiden i de fleste barnehagene. Yrkesaktive foreldre har dermed behov for tilsynsordninger etter at skoledagen er slutt. Formålet med skolefritidsordningene er derfor å gi barna et trygt og godt sted å være mens foreldrene er på arbeid. Skolefritidsordningen er et frivillig tilbud.

Innhold og virksomhet i skolefritidsordningene er i mye mindre grad enn barnehagene gjenstand for statlig regulering. Kommunene har det praktiske ansvaret for å legge forholdene til rette for utbygging og drift av skolefritidsordninger. Dette innebærer imidlertid ingen utbyggingsplikt, og foreldrene har heller ingen rett til plass for barna i skolefritidsordningen.

Statlige myndigheter gir veiledning og informasjon til kommunene om utforming av skolefritidsordninger. I veiledningen legges det vekt på at skolefritidsordningene bør ta utgangspunkt i småskolebarns særegne behov. Omsorg, lek, kulturaktiviteter og sosial læring bør danne kjernen i skolefritidstilbudet. Videre blir det framhevet at ordningene må fungere i samspill med lokalsamfunnet. Skolefritidsordningene bør bidra til større helhet og sammenheng i barnas hverdagsliv gjennom et nært samarbeid mellom skole, hjem og kultur- og fritidstiltak i lokalmiljøet. Dette samspillet er viktig for at omsorgs- og fritidstilbud for småskolebarn ikke utvikles

som isolerte og ensidige tiltak, men integreres i lokalsamfunnets aktiviteter. Det pekes på det positive i at det etableres samarbeid mellom skolefritidsordninger på den ene siden, og andre kommunale tiltak og frivillige organisasjoner på den andre siden. Det kan for eksempel være kommunale musikkskoler, bibliotek, idrettslag, musikk- og sangforeninger etc.

I den statlige veiledningen legges det også vekt på at skolefritidsordninger må tilrettelegges slik at funksjonshemmede barn får gode utviklingsbetingelser i tilbudet.

Den daglige virksomheten i skolefritidsordningene er vanligvis organisert rundt felles samvær og aktiviteter. Gjøremålene er i første rekke lek ute og inne, lesing, spill og andre aktiviteter. Barna deltar også i det daglige arbeidet med innkjøp, til-laging og servering av mat, og med å rydde og holde orden. Barna kan også gjøre lekser.

#### 9.8.4 Organisering og finansiering av skolefritidsordninger

Det gis statstilskudd til drift av skolefritidsordninger for barn i 1.-3. klasse. Derfor er tilbudet om skolefritidsordning som regel knyttet til denne aldersgruppen. Mange steder har imidlertid skolefritidsordningen åpne leke- og aktivitetstilbud for alle barn som er interessert i det, også eldre barn. Dessuten går mange seks-åringer i skolefritidsordning der hvor det er etablert frivillig skoletilbud for seks-åringer.

De fleste skolefritidsordninger benytter skolelokalene, men noen er lagt til andre egnede lokaler, for eksempel idrettsanlegg, kulturhus, menighetshus o.l. Mange skolefritidsordninger sliter imidlertid med ufunksjonelle lokaler, liten plass og manglende utstyr.

Åpningstidene i skolefritidsordningene varierer. Vel halvparten av skolefritidsordningene har tilbud 11 måneder i året. Der hvor åpningstiden følger elevenes skoleår, kan det være vanskelig for foreldrene å skaffe tilsyn i ferietiden, særlig i sommerferien.

Barnas oppholdstid i skolefritidsordningen kan variere. 70 prosent av barna har *avtalt* oppholdstid på mer enn 15 timer pr. uke, mens 30 prosent har avtalt oppholdstid på mellom 8 og 14 timer pr. uke. *Denfaktiske* oppholdstiden kan imidlertid være mindre.

På samme måte som for barnehager, er finansieringen av skolefritidsordningene tredelt mellom stat, kommune og foreldre. Fordelingen varierer mye mellom kommunene. I skoleåret 1993-94 dekket staten i *gjennomsnitt* ca. 30 prosent av driftsutgiftene, kommunene 20 prosent og foreldrene 50 prosent. Om lag 90 prosent av driftsutgiftene er lønn til ansatte.

Formålet med statstilskuddet er å bidra til utbygging og drift av skolefritidstilbud for 1.-3. klasse, og for funksjonshemmede barn mellom 7 og 12 år. Etablering av et heldagstilbud er også en viktig forutsetning når obligatorisk skolestart for seks-åringer kommer i gang i 1997.

Statstilskuddet varierer med oppholdstid pr. uke.

Tabell 9.8.2: Statstilskudd til drift av skolefritidsordninger. 1996. Kroner

Oppholdstid pr. uke	Tilskudd pr. barn (kroner)
6-14 timer	3 200
15 timer eller mer	4 600

De fleste skolefritidsordninger er kommunale, men det er også enkelte private tilbud. Disse får statstilskudd på linje med de kommunale tilbudene, og ofte også kommunal støtte.

Vilkåret for statstilskudd er at kommunen har godkjent skolefritidsordningen, enten den er kommunal eller privat. Godkjenningen er særlig knyttet til at lokalene fyller kravene i arbeidsmiljøloven, kommunehelseloven og plan- og bygningsloven (brannforskriftene).

15 prosent av det samlede tilskuddet som utbetales til den enkelte kommune er beregnet for barn som trenger særskilt hjelp etter sakkyndig vurdering.

### 9.8.5 Foreldrebetaling

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i rundskriv uttalt at foreldrebetalingen i skolefritidsordningene ikke må være så høy at det blir umulig for dem som har behov for det, å få plass i skolefritidsordningen. Det er kommunene (eierne) som fastsetter betalingen.

Foreldrebetalingene varierer mellom kommuner og innad i den enkelte kommune. Variasjonen skyldes bl.a forskjeller i oppholdstid, organisering og den kommunale andelen av driftsutgiftene.

I budsjettproposisjonen til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for 1995 er det redegjort nærmere for variasjoner i foreldrebetalingen i skoleåret 1993-94. Betalingen avhenger i stor grad av oppholdstiden. *Forkort* oppholdstid (8-14 timer pr. uke) lå hovedtyngden av foreldrebetaling mellom 300 og 600 kroner i måneden. For *lang* oppholdstid (15 timer eller mer pr. uke) var foreldrebetaling mellom 600 og 1 000 kroner i måneden mest vanlig. I budsjettproposisjonen for 1996 framgår det at gjennomsnittlig foreldrebetaling i 1994 var henholdsvis 464 kroner pr. måned for kort oppholdstid og 768 kroner pr. måned for lang oppholdstid.

## KAPITTEL 10

**Utdanningsfinansiering i videregående skole****10.1 KORT HISTORIKK**

*Ny giv etter krigen ...*

Da «Statens Lånekasse for studerende ungdom» begynte sin virksomhet 1. november 1947, var dette en del av den generelle gjenreisningspolitikken etter krigen. Hensikten var å gjøre det lettere for ungdommen å skaffe seg utdanning ved universitet eller høyskole. Bare på den måten var det mulig å møte det voksende behov for akademisk arbeidskraft i etterkrigstiden, – et behov som dels hadde sitt grunnlag i sviktende utdanning under krigen og dels i de utfordringer som gjenreisningstiden representerte. Samtidig ble det satt ambisiøse mål for lik rett til utdanning. I fellesprogrammet mellom de politiske partiene heter det at«... alle må uten omsyn til sine økonomiske kår eller hvor de bor i landet gis høve til en ordentlig utdanning, avpasset etter evner og anlegg».

*....., men foreløpig bare lån*

Lånekassen erstattet en rekke mindre låneordninger som var etablert ved de største lærestedene, dels i regi av studentsamskipnadene. Behovsprøvingen var streng og skjønnsmessig. Lån kunne bare gis til dem som ble ansett for skikket til utdanningen og som ikke kunne skaffe seg midler på annen rimelig måte. Etterhvert ble skjønnet erstattet med faste kriterier for behovsprøving mot foreldrenes økonomi. I de første årene ble hver lånesøknad sluttbehandlet i Lånekassens styre. Under utdanningen var lånene rentefrie. Etter at utdanningen var avsluttet ble lånene forrentet med 2,75 prosent (1947-55).

I de første årene omfattet støtteordningen bare lån som kunne gis til høyere utdanning. Etterhvert ble nye utdanningsområder trukket inn. Ikke minst behovet for faglært arbeidskraft i håndverk og industri førte til at Lånekassen fikk nye virkeområder. Elevene ved høyere yrkesutdanninger, tekniske skoler o.l. fikk anledning til å søke lån på linje med studentene. I 1957 omfattet låneordningen praktisk talt også all høyere yrkesopplæring.

*Etter hvert ble stipendordninger lagt til Lånekassen*

En vesentlig utvidelse av Lånekassens virksomhet fant sted da en ny stipendordning ble vedtatt av Stortinget med virkning fra skoleåret 1956-57. Kravet om å kunne tildele stipend vokste i takt med en økende erkjennelse av samfunnets ansvar for å skape større likhet i muligheten for å velge utdanning. Forvaltningen av de små stipendbevilgningene som var stilt til rådighet, var spredt mellom ulike departementer og de enkelte læresteder. På denne bakgrunn fremmet Samordningsnemnda for skoleverket i 1952 forslag om en samordnet stipendordning som skulle gjelde for alle skoleslag og i 1956 ble Statens Stipendråd opprettet. Stipendrådet var et rådgivende organ for Kirke- og undervisningsdepartementet vedrørende finansiering av skolegang og studier, og etter forslag fra rådet skulle stipendordningen fra 1956 omfatte:

- allmenndannende skoler som folkehøyskoler, realskole og gymnas
- høyere utdanning som var omfattet av Lånekassens utlånsordning.

Yrkesskolene fikk som før bevilgninger over skolenes budsjetter, men ble delvis omfattet av ordningen allerede året etter (1957-58). De nærmeste fem årene ble ordningen bygd ut også for dette skoleslaget, dels som resultat av en omfordeling av midler fra arbeidsledighetstrygden.

Tildeling av stipend til allmennskolen ble foretatt av Kirke- og undervisningsdepartementet inntil den fra 1961-62 ble overtatt av Lånekassen.

Utbyggingen av en statlig stipendordning ble lansert som et vesentlig utdanningspolitisk virkemiddel. Felles for all stipendtildeling var imidlertid at den var underlagt meget streng behovsprøving, da ressursene var små i forhold til søkermassen. Stipendbevilgningene ble gitt som faste bevilgninger som ikke kunne overskrides, mens midlene til utlån ble gitt som overslagsbevilgninger.

### *Ulike behandlingsregler*

Utviklingen av låneordningen fra 1947 og stipendordningen fra 1956 førte til at det i begynnelsen av 1960-årene var fire hovedområder for støtte og støtteformer som Lånekassen skulle forvalte:

- en låneordning for høyere yrkes- og universitetsutdanning
- en stipendordning for allmennutdanning
- en stipendordning for lavere yrkes- og fagutdanning med tilskudd fra A-trygden
- en stipendordning for studenter og andre i høyere yrkesutdanning.

Stipendbevilgningene over statsbudsjettet ble fortsatt fordelt separat til de tre områdene de skulle dekke, med angivelse av faste beløp for hvert område. Dette førte til ulike behandlingsregler mellom områdene. Felles for områdene var imidlertid en streng behovsprøving.

### *Låne og stipendkomitéen av 1962*

Den mangesidige bakgrunn for støtteordningene framtvang et sterkt behov for en samordning og felles løsninger innenfor utdanningsstøtten. I 1962 oppnevnte Kirke- og undervisningsdepartementet «Låne- og stipendkomitéen». Komitéen avga sin innstilling i april 1964<sup>34</sup> og dette var første gang det forelå et forslag til et samordnet system, der både tildeling av støtte, støttens form, spørsmålet om renter i studietiden og prinsipper for tilbakebetaling av lån ble drøftet i sammenheng.

Dels på grunn av omfanget i forslaget, men også på grunn av regjeringsskifte, ble ikke forslagene fra komitéen fulgt opp før St. meld. nr. 7 for 1967-68. I meldingen foreslo departementet:

- at gjeldende ordning med rentefritak i studietiden skulle opprettholdes
- at behovsprøvingen mot foreldreøkonomien skulle opprettholdes
- at stipendordningen skulle legges om til en felles ordning for borteboende elever og studenter. Borteboerstipendet skulle kunne tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

I Ot.prp. nr 56 (1968-69) la Kirke- og undervisningsdepartementet fram utkast til ny lov om Lånekassen til avløsning av lov 6. juni 1947. Gjennom den nye loven ble Lånekassens navn forandret til «Statens Lånekasse for utdanning» og institusjonen ble sentralorgan for samtlige støtteformer som omfattes av loven.

Utviklingen fram mot et felles støttesystem utviklet seg trinnvis i de påfølgende årene. Tildelingene av borteboerstipend og behovsprøvd stipend innenfor lavere yrkesfag og videregående allmennfag viste seg å være utilstrekkelige. Etterhvert

34. Innstillingen mangler egen referanse

vokste det fram et krav om å utvide låneordningen til disse områdene. Meningen var at dette skulle være små supplerende lån som bare skulle tildeles når det var høyst nødvendig.

#### *Etablering av aldersskillet for behovsprøving*

Innføringen av borteboerstipend i 1968 uten behovsprøving mot foreldreøkonomien medførte et press mot å oppheve behovsprøvingen også for tildeling av lån. Ved justering av retningslinjene i 1969-70 og 1970-71 innførte Lånekassen lempninger i behovsprøvingen overfor flere søkergrupper. Behovsprøvingen av utdanningsstøtten mot foreldreøkonomien ble opphevet av Stortinget for søkere med forsørgelsesbyrde fra og med undervisningsåret 1971-72. I budsjettproposisjonen for 1972 fremmet departementet et generelt forslag om at behovsprøvingen skulle oppheves, og med virkning fra undervisningsåret 1972-73 ble det fastsatt en generell aldersgrense på 20 år. Fra dette tidspunkt er det etablert et hovedskille i utdanningsstøtten gjennom Lånekassen:

- søkere under aldersskillet kan tildeles lån og behovsprøvd stipend etter behovsprøving mot foreldreøkonomien. Borteboerstipend tildeles uavhengig av foreldreøkonomien
- søkere over aldersskillet kan tildeles lån og stipend uavhengig av foreldrenes økonomi.

#### *Prosentstipendmodellen*

Til tross for ønsket om å se tildeling av lån og stipend i sammenheng hadde støtte-systemet i 1970-årene utviklet seg til et system med en rekke særstipend med faste beløp og uten indre sammenheng. Behovet for å analysere utdanningsstøtten fra en helhetlig synsvinkel førte til at Kirke- og undervisningsdepartementet i 1977 nedsatte «Utdanningsfinansieringsutvalget». Utvalget avga sin innstilling i 1977<sup>35</sup> og fremmet forslag til den såkalte «prosentstipendmodellen». Utvalgets forslag ble fulgt opp i St.meld. nr. 12 (1983-84) og fikk tilslutning i Stortinget.

«Prosentstipendmodellen» er fortsatt hovedmodellen for utregning av lån og stipend i Lånekassen. Den sentrale tanken bak modellen er at stipendet skal være en funksjon av støttebehovet, desto større behov, desto større stipend:

- utdanningsstøtte *under* en *nedre grense* tildeles bare som lån.
- utdanningsstøtte *over* en *øvre grense* tildeles bare som lån
- differansen mellom den nedre og øvre grense kan tildeles som stipend opp til en viss prosent
- nedre grense, øvre grense og stipendprosenten fastsettes hvert år.

#### *Ny lov*

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr 12 (1983-84) fremmet departementet Ot.prp. nr. 20 (1984-85) med forslag til «Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter», som skulle avløse «Lov av 19. juni 1969 om stønad til ungdom i videregående utdanning». Hovedtrekkene i den nye loven var:

- det etableres et ensartet beregningsteknisk system som skal omfatte alle støtteformer
- det opprettholdes et aldersskille i støtteordningen, slik at søkere over aldersskillet kan tildeles støtte uten behovsprøving mot foreldreøkonomien

35. NOU 1979:34

- ordningen med rentefritak i utdanningstiden videreføres
- tilbakebetalingsvilkårene bør være stabile og forutsigbare.

### *Nytt aldersskille*

Utdanningsfinansieringsutvalget hadde i sin innstilling drøftet behovsprøvingen mot foreldreøkonomien og flertallet gikk inn for at aldersgrensen burde tilsvare myndighetsalderen, det vil si 18. Dette synspunktet fikk ikke støtte i Kultur- og vitenskapsdepartementet som fremmet forslag om å opprettholde aldersgrensen på 20 år. Under behandlingen i Stortinget var det delte meninger og det ble overlatt til departementet å ta endelig stilling til spørsmålet. Fra og med skoleåret 1987-88 ble aldersgrensen redusert til 19 år.

### **10.1.1 Utviklingslinjer**

Utviklingen i utdanningsfinansieringen kan sees som et speilbilde av de utfordringer som utdanningsksamfunnet har vært stilt overfor i ti-årene etter siste verdenskrig. Utviklingen skjer i faser hvor hver fase stiller ulike krav og krever ulike svar. Et sammenhengende og gjennomgående trekk i etterkrigstiden har likevel vært *alminneliggjøringen* av utdanning, fram mot den nesten eksplosive vekst vi har erfart i de siste årene. Utviklingen av støtteordningene i Lånekassen er således ikke en lineær bevegelse fra et punkt til et annet. I ettertid er det likevel mulig å peke på visse gjennomgående utviklingstrekk. De mest sentrale utviklingstrekk ved støttesystemet i Lånekassen har vært:

#### *Vekst i volum*

I 1947 omfattet støtteordningen bare lånemidler og det ble lånt ut 3,3 mill. kroner til 2 200 låntakere. Skoleåret 1993-94 ble det tildelt samlet støtte på 9,1 mrd. kroner, hvorav 2,5 mrd. kroner er stipend og 6,6 mrd. kroner er lån. Antall støttemottakere i 1994-95 var 224 333. Antall tilbakebetalere ved utgangen av 1995 var 435 251. Utestående lån og renter utgjorde ca. 53,8 mrd. kroner.

#### *Samordning og sammenheng*

I 1947 var den offentlige finansiering spredt mellom ulike departementer og læresteder. I 1996 er Statens Lånekasse for utdanning sentralorganet for utdanningsfinansiering i Norge.

#### *Høyere utdanning og videregående opplæring*

I 1947 omfattet støtteordninger bare høyere utdanning i Norge. I 1996 omfatter støtteordningen all offentlig videregående opplæring. I tillegg blir det tildelt støtte til godkjent utdanning ved private læresteder på høyere og videregående nivå.

#### *Internasjonalisering*

I 1947 omfattet støtteordningen bare utdanning i Norge. I 1996 blir det tildelt støtte til ca. 9000 studenter og elever i utlandet. I tillegg blir det tildelt støtte til ca. 9 200 utenlandske studenter i Norge. Til videregående opplæring i utlandet kan det imidlertid bare tildeles støtte til opplæring ved bestemte læresteder.

## 10.2 DAGENS UTDANNINGSSTØTTE UNDER ALDERSSKILLET

### 10.2.1 Målsettingene

Utdanningsfinansieringens målsettinger er formulert i utdanningsstøttelovens § 1. Støtteordningenes formål er å:

- bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon,
- bidra til at utdanning skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt,
- bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft.

Videregående opplæring er i prinsippet gratis i Norge. Gjennom de offentlige budsjetter finansieres etablering og administrasjon av skoletilbudet i landet. Noe annerledes stiller det seg for utgifter til livsopphold, bursgaver og bøker/materiell. Disse kostnadsområdene har, så langt, primært vært *privat ansvar*. Den offentlige støtte gjennom Lånekassen har i hovedsak vært et supplement til den private finansiering og målrettet mot elever med svak foreldreøkonomi.

Det har også vært en målsetting at den støtte som ble tildelt elever i videregående opplæring, *i hovedsak skulle bestå av stipend*. Ved flere anledninger er det pekt på det uheldige i at umyndige personer har måttet ta opp lån, men så langt har kostnadene ved en ren omlegging til fullstipendiering under aldersskillet gjort at dette ikke tidligere er foreslått av de politiske myndigheter. Erfaringene viser imidlertid at lånetildelingen ikke utgjør mer enn ca. 10 prosent av støttetildelingen og at det eksisterer et stort uutnyttet lånepotensiale.

Utdanningsfinansieringen gjennomgikk en betydelig endring i 1985-86 da et system med enkelte stipendformer ble erstattet av den såkalte «prosentstipendmodellen». Utdanningsfinansieringsutvalget hadde foreslått at all stipendtildelegg under aldersskillet skulle behøvsprøves mot foreldreøkonomien. Under behandlingen av forslaget i Stortinget ble det vedtatt at elever som måtte bo borte under skolegangen skulle få kompensert denne kostnaden i form av et stipend (s.k. «minstestipend») og *uten behøvsprøving* mot foreldreøkonomien. Slik ønsket flertallet en videreføring av den gamle ordning med borteboerstipend uavhengig av foreldreøkonomien. Regelverket rundt tildeling av botillegg, gir stipendtildelegg en klar *distriktpolitisk profil*.

### 10.2.2 Aldersskillet

#### *Andre land*

Den samlede finansielle ansvarsdeling mellom det offentlige og det private er nødt til også å ta hensyn til utgiftene til etablering og drift av skole-/utdanningstilbudet. I Norge er det gratis å ta videregående opplæring, og det er ikke studieavgifter ved ordinære tilbud innenfor høyere utdanning. Dette varierer sterkt fra land til land.

Hvis vi ser isolert på hvor langt foreldreansvaret for kostnadene til livsoppholdet under utdanningen strekker seg, og når samfunnet trer inn med hovedansvaret for disse utgiftene, så varierer også dette betydelig fra land til land.<sup>36</sup> I de nordiske land er det et fellestrekk at ansvaret strekker seg ut videregående skole. Det offentlige tar et hovedansvar for å skape like muligheter for å ta høyere utdanning. I Finland tas det hensyn til foreldrenes inntekter inntil eleven er 20 år. I Danmark er utdanningsstøtten behøvsprøvd mot foreldreinntekten inntil barnet er 19 år.

36. Åsa Kjellström «Studiestöd i 10 länder – en jämförelse», SACO, Akademikerfakta nr 2 1995

*Sverige*

I Sverige er familiepolitikk og utdanningspolitikk for denne aldersgruppen sterkt integrert. Her utbetales den allmenne barnetrygden til det året barnet fyller 16 år. Deretter erstattes dette med et nøyaktig like stort utdanningsstipend (studiebidrag) og forvaltes gjennom utdanningsstøtten (Centrala studiestödsnämnden, CSN). Følgende kostnadssatser blir lagt til grunn:

- generelt utdanningsstipend tilsvarende barnetrygden uavhengig av foreldreøkonomien, 640 kroner pr. måned (1996)
- ekstratillegg, behovsprøvd mot foreldreøkonomien, (min. 285 kroner, maks. 855 kroner pr. mnd).
- botillegg for borteboende elever etter avstand fra hjemmet, (min. 1 190 kroner, maks 2 350 kroner), uavhengig av foreldreøkonomien

All støtte under aldersskillet i Sverige blir gitt som stipend. Maksimalt stipend for en hjemmeboende i Sverige blir 14 950 kroner. Maksimalt stipend for en borteboende blir 38 450 kroner. Aldersskillet i Sverige er 20 år, slik at behovsprøvingen mot foreldreøkonomien varer ut «gymnasskolan».

*Norge*

Aldersskillet i Norge er 19 år, og begrunnelsen for dette har vært at dette er den alder de fleste har ved avsluttet videregående utdanning. Ved flere anledninger har det vært drøftet om aldersskillet burde settes til myndighetsalderen og dette ble foreslått av «Utdanningsfinansieringsutvalget» i NOU 1979:34. Da dette igjen ble drøftet av «Magistadutvalget» i NOU 1992:33 ble det foreslått å opprettholde aldersskillet på 19 år av følgende grunner:

- 18-årige søkere med svak foreldreøkonomi ville få mindre stipend
- låntakere med bare videregående utdanning ville kunne få større gjeldsbyrde.

19-årsgrensen praktiseres av Lånekassen på følgende måte:

- søkere som fyller 19 år i høstsemesteret i et skoleår, betraktes som over 19 år og får utregnet støtten uavhengig av foreldreøkonomien
- søkere som fyller 19 år i vårsemesteret i et skoleår, betraktes som under 19 år og får utregnet støtte etter behovsprøving mot foreldreøkonomien.

*Utenfor Norden*

Utenfor Norden er det private ansvaret for å skaffe barna utdanning langt mer omfattende og den offentlige støtte tilsvarende mindre. I Tyskland har foreldrene økonomisk ansvar for sine barn til barna er 27 år gamle. I Storbritannia forutsettes foreldrene å støtte sine barn økonomisk under hele utdanningsperioden. I Frankrike er foreldrene ansvarlige for sine barn til disse er 25 år. I Belgia er det ingen aldersgrense og den offentlige støtte avregnes mot foreldrenes inntekt i hele utdanningsperioden. I USA finnes en mengde varianter av økonomisk støtte for studentene og deres foreldre. Kostnadene fordeles mellom studenten selv, foreldrene, staten, skolen og private bidragsytere.

**10.2.3 Utregning av støttebeløpet under aldersskillet**

Utregning av støttebeløpet under og over aldersskillet er i prinsippet likt og gjøres på følgende måte:

- først legges sammen de beløp (grunnelementer) som kan gi grunnlag for støtte

- deretter trekkes fra for de forhold som gir grunnlag for trekk, det vil si foreldreøkonomi, egen økonomi.
- av det støttebeløpet en da kommer fram til, blir stipendet utregnet i samsvar med reglene for «prosentstipendet», resten blir tildelt som lån
- i tillegg finnes det et behovsprøvd lån til dekning av skolepenger/bøker og materiell, samt reisestipend, som kan tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

### *Grunnelementer*

Støttebeløpet består i hovedsak av følgende kostnadselementer:

- grunnbeløp, 3 010 kroner pr. måned i 1995-96, (hjemmeboer)
- botillegg, 1 900 kroner pr. måned i 1995-96, (borteboer) Botillegg kan tildeles til en søker som ikke bor hos foreldrene når reisetiden mellom foreldrehjemmet og skolen er tre timer eller mer pr. dag, eller avstanden er 40 km eller mer. Botillegg kan også tildeles på sosialt grunnlag.
- bøker og materiell, 235 kroner pr. måned i videregående og 470 kroner pr. måned i høyere utdanning i 1995-96

Summen av disse tre elementene danner grunnlaget for utregning av det ordinære utdanningsstipendet og lån. Søkere som er berettiget til botillegg kan tildeles «minstestipend» uavhengig av foreldreøkonomien. «Minstestipendet» erstatter da utdanningsstipendet.

### *Tilleggs-elementer*

I tillegg kan det gis maksimalt 17 500 kroner pr. skoleår, som lån til dekning av skolepenger ved private læresteder. I tillegg kan det også gis et reisestipend til dekning av tre reiser tur-retur over 810 kroner (1995-96).

#### *10.2.3.1 Fradrag i støtten/behovsprøvingen*

Utdanningstøtten under aldersskillet er behovsprøvd mot egen og foreldrenes økonomi. Når det gjelder søkerens egen økonomi er støtten behovsprøvd mot:

- egen arbeidsinntekt, trekk = 60 prosent over 3060 kroner pr. måned (1995-96)
- evt. arbeidsfri inntekt, trekk = 60 prosent av bruttobeløpet
  - rente, aksjeutbytte
  - stipend og lån fra arbeidsgiver osv.
- formue, fribeløp 148 000 kroner (1995-96).

Støttebeløpet blir redusert ved behovsprøving etter den samlede inntekt og formue til foreldre/steforeldre. Når fradraget skal utregnes benytter Lånekassen alminnelig inntekt og nettoformue fra 2 år tilbake. For skoleåret 1995-96 blir skatteligningen for 1993 lagt til grunn. Inntekten blir satt lik alminnelig inntekt ved skatteligningen for 1993. Av foreldrenes formue over 440 000 kroner, blir det regnet 10 prosent som tillegg til inntekten. Behovsprøvingen mot foreldrenes økonomi tar hensyn til om foreldrene forsørger flere barn og om disse er under utdanning. Behovsprøvingen (1995-96) starter allerede ved en foreldreinntekt på 144 000 kroner og fradraget i støtten fra Lånekassen øker i samsvar med tabell 10.2.1.

Tabell 10.2.1: Fradrag etter forsørgerinntekt og tallet på søsken under 19 år. Inntekt i 1 000 kroner

1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	Fradrag i kr. pr. måned	Søsken i utdanning: 80 prosent fradrag
0-143	0-155	0-167	0-179	0-191	0	0
144-148	156-160	168-172	180-184	192-196	100	80
149-153	161-165	173-177	185-189	197-201	200	160
154-158	166-170	178-182	190-194	202-206	300	240
159-163	171-175	183-187	195-199	207-211	450	360
164-168	176-180	188-192	200-204	212-216	600	480
169-173	181-185	193-197	205-209	217-221	750	600
174-178	186-190	198-202	210-214	222-226	900	720
179-183	191-195	203-207	215-219	227-231	1050,00	840
184-188	196-200	208-212	220-224	232-236	1200,00	960
189-193	201-205	213-217	225-229	237-241	1350,00	1080,00
194-198	206-210	218-222	230-234	242-246	1500,00	1200,00
199-203	211-215	223-227	235-239	247-251	1650,00	1320,00
204-208	216-220	228-232	240-244	252-256	1800,00	1440,00
209-213	221-225	233-237	245-249	257-261	1950,00	1560,00
214-218	226-230	238-242	250-254	262-266	2100,00	1680,00
219-223	231-235	243-247	255-259	267-271	2250,00	1800,00
224-228	236-240	248-252	260-264	272-276	2400,00	1920,00
229-233	241-245	253-257	265-269	277-281	2550,00	2040,00
234-238	246-250	258-262	270-274	282-286	2700,00	2160,00
239-243	251-255	263-267	275-279	287-291	2850,00	2280,00
244-248	256-260	268-272	280-284	292-296	3000,00	2400,00
249-253	261-265	273-277	285-289	297-301	3150,00	2520,00
254-258	266-270	278-282	290-294	302-306	3300,00	2640,00
259-263	271-275	283-287	295-299	307-311	3450,00	2760,00
264-268	276-280	288-292	300-304	312-316	3600,00	2880,00
269-273	281-285	293-297	305-309	317-321	3750,00	3000,00
274-278	286-290	298-302	310-314	322-326	3900,00	3120,00
279-283	291-295	303-307	315-319	327-331	4050,00	3240,00
284-288	296-300	308-312	320-324	332-336	4200,00	3360,00
289-293	301-305	313-317	325-329	337-341	4350,00	3480,00
294-298	306-310	318-322	330-334	342-346	4500,00	3600,00
299-303	311-315	323-327	335-339	347-351	4650,00	3720,00
304-308	316-320	328-332	340-344	352-356	4800,00	3840,00
309-313	321-325	333-337	345-349	357-361	4950,00	3960,00
314-318	326-330	338-342	350-354	362-366	5100,00	4080,00
319-323	331-335	343-347	355-359	367-371	5250,00	4200,00
324-328	336-340	348-352	360-364	372-376	5400,00	4320,00

Kilde: Lånekassen

### 10.2.3.2 Utregning av stipendet

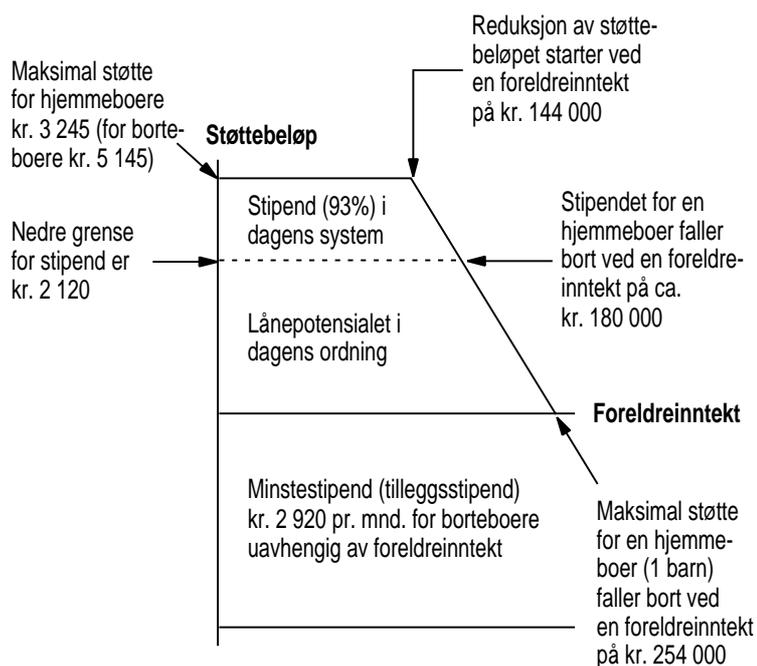
Støttebeløpet blir differansen mellom summen av kostnadskomponentene og fra-  
drag etter tabell 10.2.1. Av dette beløpet utgjør det behovsprøvde stipendet:

- 93 prosent av differansen mellom 2 120 kroner (nedre grense) og 5630 kroner (øvre grense), maks. 3 264 kroner pr. måned (1995-96).
- For de som kan tildeles botillegg, skal stipendet likevel utgjøre minimum 2 920 kroner pr. måned, uavhengig av foreldreøkonomien.

Differansen mellom støttebeløpet og stipendet blir tildelt som lån.

### 10.2.3.3 Figurillustrasjon

Figur 10.2.1 illustrerer dagens støttesystem for ordinære hjemmeboere og borteboere under aldersskillet<sup>37</sup>. Den vertikale akse angir støttebeløpet (stipend og lån). Den horisontale akse angir foreldreinntekten. Når foreldreinntekten blir 144 000 kroner blir støttebeløpet gradvis redusert, først stipendet, deretter lånet. Minstestipendet blir tildelt uavhengig av foreldreinntekten og er tegnet inn nederst på figuren.



Figur 10.2.1 Dagens støttesystem for ordinære hjemmeboere og borteboere under aldersskillet

37. Figuren illustrerer ikke låneordningen for den del av støttebeløpet som ligger over øvre grense for stipendberegning (kr 5630). Det er et mindretall som omfattes av denne låneordningen.

*10.2.3.4 Eksempler på individnivå*

*1. Hjemmeboende elev i videregående skole, foreldreinntekt 208 000 kroner, 4 barn til forsørgelse. Støtte pr. måned*

Grunnbeløp	kr 3 010
Bøker og materiell	kr 235
Sum	kr 3 245
Trekk foreldreøkonomi	- kr 750
Sum støtte	= kr 2 495
Stipend	= kr 350
Lån	= kr 2 145

For skoleåret 1995-96 ville denne søkeren kunne motta et støttebeløp på 24 950 kroner hvorav 3 500 kroner er stipend og 21 450 kroner er lån.

*2. Borteboende elev i videregående skole, foreldreinntekt 208 000 kroner, 4 barn til forsørgelse. Støtte pr. måned*

Grunnbeløp	kr 3 010
Botillegg	kr 1 900
Bøker og materiell	kr 235
Sum	kr 5 145
Trekk foreldreøkonomi	- kr 750
Sum støtte	= kr 4 395
Stipend ordinært	(= kr 2 450)
«Minstestipend» for borteboere	kr 2 920
Lån	= kr 1 475

For skoleåret 1995-96 ville denne søkeren kunne motta et støttebeløp på 43 950 kroner. Etter ordinær behovsprøving skulle stipendandelen utgjøre 2 450 kroner pr. måned. På grunn av regelen om minstestipend vil han/hun likevel motta en stipendandel på 2 920 kroner pr. måned, det vil si 29 200 kroner for skoleåret. Lånet blir etter dette 14 750 kroner.

**10.2.4 Andre regler**

Eksempelene ovenfor gjelder hovedtrekkene i ordningen. I tillegg til disse finnes det regler som bl.a. omfatter:

- ulike familieforhold, steforeldre, skilsmisse, adopsjon etc
- unntak dersom den økonomiske situasjon til foreldrene har endret seg
- ulike sosiale grunner til å se bort fra familieinntekten
- særskilt stipend (tiltaksstipend) for borteboende elever i Nord-Troms og Finnmark
- gifte/skilte søkere får behandlet søknaden uavhengig av foreldreøkonomien

- 18-åringene i høyere utdanning får behandlet sine søknader uavhengig av foreldreøkonomien.

### 10.2.5 Utbetaling av stipend og lån

Utbetalingen av utdanningsstøtten foretas hver måned. Den første utbetalingen i semesteret sendes gjennom skolen, de påfølgende overføres til oppgitt kontonummer. I forbindelse med den første forsendelsen til skolen blir det samtidig sendt en melding til foreldrehjemmet. De foresatte har videre samtykket på søknadsblanketten i at eleven (under 18 år) søker om støtte fra Lånekassen.

## 10.3 OMFANGET AV STØTTEORDNINGEN

Tabell 10.3.1 viser omfanget av støtteordningen i hovedtall for skoleåret 1994-95.

Tabell 10.3.1: Sammenligning av støtte under og over aldersgrensen (inkludert studenter i utlandet)

	1994-95	
	Under aldersgr	Over aldersgr
<i>Stipend</i>		
Stipendsøkere (antall)	82 477	179 388
Stipendmottakere (antall)	60 872	146 112
Avslag ( i prosent av søkere)	26,2	18,5
Gjennomsnittsbetøp tildelt (kr)	16 225	15 634
Totalbetøp tildelt (mill kr)	987,6	2 284,3
<i>Lån</i>		
Lånsøkere (antall)	11 440	153 399
Låntakere (antall)	9 959	149 189
Avslag ( i prosent av søkere)	12,9	2,7
Gjennomsnittsbetøp tildelt (kr)	15 404	40 671
Totalbetøp tildelt (mill kr)	153,4	6 067,7
<i>Støtte (stipend og lån)</i>		
Støttmottakere (antall)	61 983	167 915
Gjennomsnittsbetøp tildelt (kr)	18 409	49 739
Totalbetøp tildelt (mill kr)	1 141,0	8 352,0

Kilde: Lånekassens årsrapport 1995

Tabell 10.3.2: Gjennomsnittlig støttebeløp i videregående og høyere utdanning over og under aldersgrensen (inkludert studenter i utlandet). Kroner

	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
<i>Videregående utdanning</i>						
Totalt	21 085	22 129	23 436	25 808	26 362	26 124
Under aldersgrensen	12 816	13 776	15 641	17 902	18 274	18 409
Over aldersgrensen	31 829	32 168	32 896	35 343	36 652	37 828
<i>Høyere utdanning</i>						
	44 803	46 703	48 981	51 267	52 384	53 570

Kilde: Lånekassens årsrapport 1995

I 1994-95 ble det totalt innvilget 1 141 mill. kroner i utdanningsstøtte til søkere under aldersskillet. Av disse er 987,6 mill. kroner stipend fordelt på 60 872 mottakere og 153,4 mill. kroner lån fordelt på 9 959 låntakere. Av den totale stipendtilde-ling på 987,6 mill. kroner er 551,5 mill. kroner det såkalte «minstestipend» for bor- teboere som tildeles uavhengig av foreldreøkonomien. I alt var det 19 149 personer som mottok «minstestipendet».

### 10.3.1 Forholdet mellom støtte til offentlige og private læresteder

Ca. 12 prosent av all støtte fra Lånekassen i 1994-95 ble tildelt elever og studenter ved private skoler<sup>38</sup>. Sammenlignet med støtten som ble tildelt til all utdanning i Norge, fikk elevene og studentene ved de private skolene lavere stipend og høyere lån. I 1994-95 fikk 10 850 elever og 12 505 studenter støtte fra Lånekassen med ialt 1 141 mill. kroner. Gjennomsnittlig stipend ved private skoler var for elever 14 470 kroner og for studenter 12 799 kroner. Gjennomsnittlig lån for elever var 41 339 kroner og for studenter 49 402 kroner. Gjennomsnittslånet er høyere enn for elever i offentlig skole fordi det ble tildelt tilleggs lån til dekning av skolepenger ved de pri- vate skolene.

## 10.4 OVERSIKTSFORDELINGER AV STIPEND UNDER ALDERSSKIL- LET.

Utfra målsettingene i utdanningsstøtteleven skal utdanningsstøtten utjevne mulig- heten for å ta utdanning uavhengig av geografi, alder, kjønn, økonomi, eller sosiale forhold. Tabellene 10.4.1 til 10.4.5 viser hvordan dagens stipendsystem fordeler sti- pendet ut fra endel sentrale forhold.

38. Lånekassens årsrapport, 1995

**10.4.1 Alder***Tabell 10.4.1: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersgrensen (1994-95) etter alder*

Alder	Antall	Stipendsum (kroner)	
		Gj. snitt	Totalt
14	1	34 800	34 800
15	264	13 326	3 518 220
16	20 803	14 005	291 361 515
17	20 537	16 634	341 613 702
18	19 409	18 280	354 808 571
Totalt	61 014	16 247	991 336 808

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.4.1 viser at det er omtrent like mange 16-, 17- og 18-åringer som mottar stipend. 18-åringene blir tildelt noe mer støtte enn de andre aldersgruppene i gjennomsnitt og totalt. Dette har sammenheng med at denne aldersgruppen i større grad er bosatt utenfor foreldrehjemmet.

**10.4.2 Kjønn***Tabell 10.4.2: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersgrensen (1994-95) etter kjønn*

Kjønn	Antall	Stipendsum (kroner)	
		Gjennomsnitt	Totalt
Menn	30 622	15 894	486 722 748
Kvinner	30 392	16 603	504 614 060
Totalt	61 014	16 247	991 336 809

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.4.2 viser at tilnærmet det samme antall kvinner og menn mottar utdanningsstipend. Kvinner mottar litt mer stipend i gjennomsnitt og totalt. Dette har trolig sammenheng med at de i større grad bor borte fra foreldrehjemmet.

**10.4.3 Foreldreinntekter***Tabell 10.4.3: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersgrensen (1994-95) etter foreldreinntekter*

Foreldreinntekt	Antall	Stipendsum (kroner)	
		Gj.snitt	Totalt
- 50 000	4 784	13 885	66 430 430
50 000 – 100 000	11 466	13 826	158 540 280
100 000 – 150 000	16 116	13 260	213 399 494
150 000 – 200 000	12 817	11 893	152 435 791
200 000 – 250 000	4 350	25 065	109 034 219
250 000 – 300 000	3 089	28 202	87 118 626
300 000 – 350 000	2 072	28 284	58 605 583
350 000 – 400 000	1 192	28 432	33 892 020
400 000 – 450 000	646	28 061	18 127 765
450 000 – 500 000	380	27 427	10 422 450
500 000 – 550 000	224	28 794	6 449 885
550 000 – 600 000	164	27 788	4 557 340
600 000 – 650 000	89	28 498	2 536 385
650 000 – 700 000	58	28 752	1 667 650
700 000 – 750 000	51	29 093	1 483 750
750 000 – 800 000	29	29 267	848 750
800 000 – 850 000	31	27 619	856 210
850 000 – 900 000	19	25 150	477 850
900 000 – 950 000	8	27 933	223 470
950 000 -	62	26 639	1 651 655
Totalt	57 647	16 116	929 059 603

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.4.3 viser at utdanningsstipend i hovedsak går til familier med lavere familieinntekter. Over 50 prosent av tildelingene skjer til familier med foreldreinntekter under 150 000 kroner. Den største gruppen befinner seg mellom 100 000 – 150 000 kroner.

Samtidig ser vi at gjennomsnittsstipendet er langt høyere i de høyere inntektsgrupper. Gjennomsnittsstipendet gjør et hopp fra ca. 12 000 til ca. 25 000 kroner på inntekter fra 200 000 – 250 000 kroner. Årsaken til dette er at det såkalte «minstestipend» for borteboende elever under alderskillet og reisestipendet tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

### 10.4.4 Fylkesfordeling

Tabell 10.4.4: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersgrensen (1994-95) etter elevenes fylkesadresse

Fylke	Antall	Stipendsum (kroner)	
		Gj.snitt	Totalt
Ukjent	21	21 191	445 030
Østfold	3 301	12 132	40 049 995
Akershus	4 204	13 290	55871 390
Oslo	3 353	12 007	40 260 935
Hedmark	2 886	15 738	45 420 597
Oppland	2 659	14 929	39 698 210
Buskerud	2 824	14 772	41 718 334
Vestfold	2 889	12 681	36 623 700
Telemark	2 446	15 748	38 520 875
Aust-Agder	1 822	16 125	29 381 514
Vest-Agder	3 314	15 109	34 962 609
Rogaland	4 548	15 544	70 696 625
Hordaland	5 983	16 222	43 246 940
Sogn og Fjordane	1 986	21 775	77 047 842
Møre og Romsdal	4 142	18 601	59 396 725
Sør-Trøndelag	3 881	15 304	46 708 975
Nord-Trøndelag	2 557	18 267	99 049 795
Nordland	4 869	20 342	57 885 189
Troms	2 840	20 382	57 885 189
Finnmark	1 471	25 082	36 896 505
Svalbard	19	20 978	398 600
Totalt	61 014	16 247	991 336 808

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.4.4 viser fylkesfordelingen av stipend under aldersskillet, antallet som mottar stipend, gjennomsnittet og totalt. Gjennomsnittsfordelingen av stipendet viser en klar distriktspolitisk profil. De fire fylkene som i gjennomsnitt mottar mest stipend er:

Finnmark	(kr 25 082)
Sogn og Fjordane	(kr 21 775)
Troms	(kr 20 382)
Nordland	(kr 20 342)

I den andre enden av skalaen befinner Oslo seg. Gjennomsnittet for de som mottar stipend fra Statens Lånekasse for utdanning i Oslo er 12 007 kroner. Hovedårsaken til distriktsprofilen ligger i reglene for tildeling av botillegg under aldersskillet. I tillegg kommer det forhold av elever som kan tildeles botillegg også er sikret et

«minstestipend» til dekning av boutgifter uavhengig av foreldreinntekten. Fordelingen av «minstestipendet» er vist i tabell 10.4.5.

Tabell 10.4.5: Gjennomsnittlig «minstestipend» for elever under aldersgrensen (1994-95) etter elevens fylkesadresse

Fylke	Antall	Stipendsum (kroner)	
		Gj.snitt	Totalt
Ukjent	10	28 800	288 000
Østfold	413	28 800	11 984 400
Akershus	683	28 800	19 670 400
Oslo	330	28 800	9 504 000
Hedmark	922	28 800	26 553 600
Oppland	735	28 800	21 168 000
Buskerud	714	28 800	20 563 200
Vestfold	422	28 800	12 153 600
Telemark	741	28 800	21 340 800
Aust-Agder	598	28 800	17 222 400
Vest-Agder	642	28 800	18 489 600
Rogaland	1 268	28 800	36 518 400
Hordaland	1 897	28 800	54 633 600
Sogn og Fjordane	1 191	28 800	34 300 800
Møre og Romsdal	1 765	28 800	50 832 000
Sør-Trøndelag	1 103	28 800	31 766 400
Nord-Trøndelag	1 060	28 800	30 528 000
Nordland	2 505	28 800	71 144 000
Troms	1 365	28 800	39 312 000
Finnmark	778	28 800	22 406 400
Svalbard	7	28 800	201 600
Totalt	19 149	28 800	551 491 200

Kilde: Lånekassen

For skoleåret 1994-95 var det i alt 19 149 elever som mottok et beløp tilsvarende «minstestipendet» og med et totalbeløp på 551 491 200 kroner. Beregninger viser at ca. 365 mill. kroner ville ha vært tildelt som stipend selv om minstestipendet hadde vært trukket inn i den generelle behovsprøvingen mot foreldreøkonomien.

## 10.5 TILBAKEBETALING AV LÅN

Etter at utdanningen er avsluttet skal utdanningslånet tilbakebetales til Lånekassen etter annuitetsprinsippet. Tabell 10.5.1 viser antall tilbakebetalere fordelt etter type utdanning ved utgangen av 1994.

Tabell 10.5.1: Tilbakebetalere pr. 31.12.94 fordelt etter type utdanning<sup>1)</sup>

	Antall	Prosent	Gjeld (mill kr.)	Prosent
Høyere utdanning	271445	63	29922	80
Videregående skole	156923	37	7703	20
Totalt	428368	100	37625	100

<sup>1)</sup> En analyse av tilbakebetalere ble foretatt høsten 1995/våren 1996 av konsulentfirmaet Stradec A/S. Tallene inkluderer alle som har fått lån til videregående skole, det vil si også søkere over aldersskillet.

Kilde: Lånkassen

Ca. 37 prosent eller 156 923 tilbakebetalere hadde kun videregående skole, fordelt på hhv. 27 292 med allmennfaglig linje og 129 631 med yrkesfaglig linje. Låntakere med kun videregående skole hadde lavere gjennomsnittslån enn de med høyere utdanning. Gjennomsnittslånet for de med høyere utdanning var 110 234 kroner, mens gjennomsnittslånet for de med videregående skole var 49 088 kroner. Samlet representerte de med lån fra videregående skole ca. 20 prosent av total utestående gjeld pr. 31.12.94.

Det er vesentlige forskjeller mellom låntakere med høyere utdanning og låntakere med kun videregående skole når det gjelder betalingsregularitet. Ca. 66 prosent av tilbakebetalerne med kun videregående skole er regulære tilbakebetalere<sup>39</sup>, mens 87 prosent av de med høyere utdanning er regulære tilbakebetalere. Av de med lån fra videregående skole er irregulariteten vesentlig høyere blant de med lån fra yrkesfaglig linje i forhold til de med lån fra allmennfaglig linje.

#### *Overrepresentasjon blant misligholderne*

Låntakere med kun lån fra videregående skole er overrepresentert som irregulære tilbakebetalere. Det er da neppe egnet til å overraske at de da også er overrepresentert i inkassomassen. Tabell 10.5.2 gir en oversikt over tilbakebetalere og inkassokunder etter utdanningsbakgrunn.

39. Regulære betalere er låntakere som betaler i rett tid, enten ved 1.gangs- eller ved 2. gangsvarsel

Tabell 10.5.2: Antall tilbakebetalere og inkassokunder fordelt på utdanningsbakgrunn. 31.12.95

	Alle tilbakebetalere		Inkassokunder	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ukjent	12 274	2,8	2 558	5,8
<i>Videregående utdanning</i>				
Allmennfag	27 838	6,4	5 700	12,9
Yrkesfag	128 895	29,6	22 712	51,6
<i>Høyere utdanning</i>	264 696	60,8	12 713	28,9
Diverse	1 544	0,4	337	0,8
Totalt	435 247	100	44 020	100

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.5.2 viser at antallet tilbakebetalere med utdanningsbakgrunn fra videregående skole utgjør 36 prosent av alle tilbakebetalere, mens de utgjør 64,5 prosent av alle inkassokundene. Det er særlig låntakere med yrkesfaglig skolebakgrunn som er overrepresentert blant inkassokundene.

#### *Et større problem i de sentrale strøk*

Blant misligholderne med lån fra videregående skole er det også en tendens til større mislighold hos låntakere i sentrale bystrøk enn fra distriktene. Oslo utgjør den største gruppen. Låntakere fra Oslo utgjør 12,5 prosent i totalmassen for lån fra videregående skole, mens de utgjør 18,4 prosent av den samme gruppe misligholdere.

## KAPITTEL 11

**Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov**

I dette kapitlet omtales tjenestetilbud og støtteordninger for enslige forsørgere, foreldre under utdanning, familier med funksjonshemmede barn og familier med innvandrerbakgrunn. Beskrivelse av levekår, inntektsforhold m.v. er gitt i "*Nærmere om enslige forsørgere*" i avsnitt 5.9 og "*Andre barnefamilier med spesielle problemer og egne støtteordninger*" i 5.10.

**11.1 ENSLIGE FORSØRGERE****11.1.1 Innledning**

I dette avsnittet omtales de særlige trygde- og skattereglene som gjelder for enslige forsørgere. Hovedvekten i framstillingen er lagt på trygdeordninger som utelukkende er opprettet for å dekke enslige forsørgeres behov for midler til livsopphold og til dekning av bestemte utgifter. Andre støtteordninger har også bestemmelser for enslige forsørgere. For eksempel gjelder det barnetrygd, skatteregler, sykepenger ved barns og barnepassers sykdom og støtteordninger i Statens lånekasse for utdanning. Noen av disse ordningene er også beskrevet her.

Kommunene kan ha særlige ordninger for enslige forsørgere, for eksempel rabattordninger på betaling i barnehage. Slike ordninger bestemmes av den enkelte kommune, og vil derfor variere betydelig i omfang og innhold. De vil ikke bli omtalt nærmere her.

I "*Fra enke- og morstrygd til velferdsmelding: lønnsarbeider- eller morsperspektiv?*" i avsnitt 11.1.2 beskrives den historiske utviklingen av en nasjonal trygdeordning for enker og enslige forsørgere.

I "*Stønad fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter*" i avsnitt 11.1.3 til 11.1.6 gjengis hovedtrekkene i gjeldende trygde- og skatteregler for enslige forsørgere. Begrepet «enslig forsørger» er ikke definert på samme måte i ulike trygde- og skatteordninger. Man kan være definert som enslig forsørger i én ordning, men ikke i en annen. Det er likevel vissefelles kjennetegn som definerer enslige forsørgere og som avgjør om de kommer inn under de støtteordningene som er nevnt i dette kapitlet. Retten til enslig forsørger-ytelser er betinget av at man må

- være ugift (aldri før gift), skilt, separert eller enke/enkemann
- bo sammen med minst ett eget barn
- ikke bo sammen med den andre av barnets foreldre.

Betydningen av andre forhold for retten til enslig forsørger-ytelser varierer mellom ordningene. For eksempel varierer grensen for yngste barns alder mellom 10 og 18 år i de ulike ordningene. I "*Samboere med særkullsbarn. Delt omsorg for barn*" i avsnitt 11.1.8 vil vi se nærmere på to forhold som har varierende betydning for retten til enslig forsørger-ytelser:

- Samboerskap uten at det er felles barn
- Om barnet bor fast med en av foreldrene etter samlivsbrudd («aleneomsorg»), eller om det skiftvis bor om lag like lenge hos hver («delt omsorg»).

I "*Aktuelle politiske problemstillinger vedrørende enslige forsørgere – St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen*" i avsnitt 11.1.9 refereres hovedpunktene i drøftin-

gen av offentlige støtteordninger til enslige forsørgere i Velferdsmeldingen (St meld nr 35 for 1994-95).

### 11.1.2 Fra enke- og morstrygd til velferdsmelding: lønnsarbeider- eller morsperspektiv?<sup>40</sup>

I 1964 vedtok Stortinget lov om enke- og morstrygd. En statlig trygdeordning som i prinsippet er felles for både enker og enslige mødre, var den gang og er fortsatt uvanlig i europeisk sammenheng. Enkene var en gruppe som lenge hadde blitt ansett som «verdige» trygdemottakere, både i Norge og andre land. I andre land er det fortsatt vanlig at enslige mødre henvises til ordninger utenfor trygdesystemet, for eksempel skjønsmessig utmålt sosialhjelp og andre mer behovsprøvde ordninger.

Forklaringen på vår modell med en felles trygdeordning for alle grupper av enslige forsørgere, er bl.a søkt i framveksten av kommunale trygder for enslige forsørgere. Lenge før den nasjonale lovgivningen ble etablert på dette området, fantes det kommunale mors- og enketrygder. Om lag 170 kommuner hadde ulike trygdeordninger for enker og enslige mødre på begynnelsen av 1960-tallet. Alt i 1919 innførte Oslo kommune morstrygd som favnet både enker og enslige mødre. Forarbeidene til ordningen slo fast at det var *behovet* til den enkelte som måtte være retningsgivende for hvem som skulle få trygd, ikke *årsaken* til at behovet hadde oppstått. Hovedprinsippene i Oslo-trygden fikk gjennomslag i den nasjonale lovgivningen som kom i 1964.

Målgruppen for loven var enker og ugifte mødre med mindreårige barn. I 1967 ble også enkemenn omfattet av loven, samtidig som lovbestemmelsene ble innlemmet i folketrygdloven. Skilte og separerte forsørgere var ikke omfattet av loven fra starten. Denne gruppen ble ved en midlertidig særlov omfattet av bestemmelsene fra 1972. I 1981 ble den midlertidige loven innlemmet i folketrygdloven. Fra samme tid fikk enslige fedre rett til stønad på linje med enslige mødre.

Utformingen av enke- og morstrygden av 1964 var knyttet til *pensjonsbehovet*. Tildeling av pensjon skulle vurderes i lys av muligheten den enkelte hadde til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Den opprinnelige formen for enkepensjonering var en *ubetinget rett til pensjon* når ektemannen døde. Nå ble det lagt vekt på de mulighetene kvinnene etter hvert hadde fått til å delta i arbeidslivet, og dermed bli selvforsørget. Målet var nå at mottakeren skulle kunne bli selvforsørget ved eget arbeid. Behovet for og størrelsen på pensjonen skulle derfor vurderes mot muligheten til å bli selvforsørget gjennom eget arbeid. Videre ble det lagt vekt på at den enkelte måtte stimuleres aktivt til å komme ut i arbeid. Dette var i tråd med den attføringsideologien som preget mye av trygde- og sosiallovgivningen på begynnelsen av 1960-tallet. Det ble lagt vekt på at trygden skulle være en hjelp til selvhjelp, og at den primært skulle være av midlertidig art. Stønad på varig basis skulle bare komme inn dersom det ikke førte fram å hjelpe den enkelte til å bli selvforsørget. Bare i visse tilfeller ble trygden betraktet som *envarig* kilde til livsopphold, for eksempel gjaldt dette eldre enker som hadde vært hjemmearbeidende hele sitt voksne liv, og som derfor ikke kunne forventes å komme ut i arbeid.

I tråd med dette ble det etablert to prinsipielt ulike former for stønad:

- Stønad til livsopphold
- Stønad som skulle anspore til selvforsørging ved å dekke utgifter til utdanning og barnetilsyn

40. Framstillingen bygger vesentlig på Hatland (1992), Pettersen (1987), Terum (1993) og NOU 1975: 18 Stønad til enslige forsørgere m.v.

*Pensjon* ble gitt til enker når ytelsen skulle være en varig kilde til livsopphold. *Overgangsstonad* ble gitt til enker og enslige forsørgere i et begrenset tidsrom, fordi vedkommende på grunn av omsorg for barn eller i en omstillingsperiode ikke var i stand til å forsørge seg selv. Siden *behovet* for midler til livsopphold var utgangspunktet for utformingen av enke- og morstrygden, var det en naturlig konsekvens at enkepensjon og overgangsstonad ble redusert dersom mottakeren skaffet seg arbeidsinntekt. Derimot ble *stonad til utdanning og barnetilsyn* gitt uten noen form for økonomisk behovsprøving. Prinsippene om inntektsprøvde ytelser til livsopphold og dekning av utgifter uavhengig av mottakerens økonomi er der fortsatt i dagens lovgivning.

I loven ble det ikke sagt noe om barnets alder eller hvor lenge en kunne motta overgangsstonad. Rikstrygdeverket formulerte retningslinjer som ga lovens bestemmelser et operasjonelt innhold. Det het at overgangsstonad kunne gis for et tidsrom på inntil et halvt år, med forlengelse til ett år i visse tilfelle. Videre kunne overgangsstonad gis til barnet var 10 år, eller lenger hvis barnet var sykt (øvre aldersgrense hvis barnet er sykt er nå presisert til 18 år). Overgangsstonadens *varighet* var altså relativt kort. Tildelingen av stonad skulle være basert på vurdering av behovet i hvert enkelt tilfelle, knyttet til om vedkommende var i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Retningslinjene åpnet med andre ord ikke for at den enslige forsørgeren selv kunne velge mellom arbeid og trygd.

Over tid har bestemmelsene om overgangsstonad fått et annet innhold. Gjennom retningslinjer fra Rikstrygdeverket, forslag fra ulike utvalg og praksis i trygde-etaten, har kravet til at den enslige forsørgeren skulle ta arbeid blitt redusert. I NOU 1975: 18 ble det foreslått at enslige forsørgere med barn under 3 år skulle ha ubetinget rett til å være hjemme for å ta seg av barnet. Ved inngangen til 1980-tallet syntes det å være etablert praksis at det ikke skulle stilles krav om selvforsørging før det året yngste barn ble 10 år (nærmere bestemt når barnet gikk ut av 3. klasse). I rundskriv fra Rikstrygdeverket framgikk det at det er den enslige forsørgeren selv som avgjør om omsorgen for barnet gjør det nødvendig å avstå fra arbeid, så lenge barnet ikke har fullført tredje skoleår.

Intensjonen bak enke- og morstrygden var at ordningen skulle bidra til selvforsørging. Trygden skulle gi inntektssikring i en overgangsfase, og stimulans til yrkesaktivitet. Den primære kilden til forsørging var eget arbeid, den sekundære kilden trygd. Ytelsene skulle være av midlertidig karakter, knyttet til at den enslige forsørgeren hadde omsorgen for barn eller var i en omstillingsperiode før det var mulig å komme ut i arbeid. Gjennom praksis har imidlertid trygden fått en mer varig karakter, som sikrer en minsteinntekt for enslige forsørgere så lenge barnet er under 10 år. Det er den enslige forsørgeren selv som bestemmer om hun skal gå ut i arbeid eller være hjemme. Terum (1993) sier at stonadsordningene for enslige forsørgere inneholder en tvetydighet mellom *etlønnsarbeiderperspektiv* og *et morsperspektiv*. Fra en intensjon om selvforsørging gjennom eget arbeid, har praksis gått i retning av en ubetinget rett for enslige forsørgere til å være hjemme for å ta seg av barna. Forslagene som regjeringen har lagt fram i St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen bærer bud om en sterkere vektlegging av lønnstakerperspektivet. Se omtalen av disse forslagene i "[Aktuelle politiske problemstillinger vedrørende enslige forsørgere – St meld nr 35 \(1994-95\) Velferdsmeldingen](#)" i avsnitt 11.1.9.

Da loven om enke- og morstrygd ble etablert, var hovedmønsteret at foreldrene enten var gift og bodde sammen, eller så var de ikke gift og levde atskilt. Som regel var det mor som levde alene med barnet. Sivil status var et formelt kriterium som på en presis måte avgrenset målgruppa for ordningen: personer som bodde alene med egne barn.

I "*Befolkning og familiemønster*" i kapittel 2 viste vi de omfattende endringene i familiemønsteret som har funnet sted etter at loven ble vedtatt. Støtteordningene for enslige forsørgere har i liten grad endret innhold i takt med endringene i familiemønsteret. Framveksten av samboerforhold har ført til at enslig forsørger-ytelser kan gis til personer som lever sammen uten å være gift, så lenge de ikke har felles barn. Loven er ikke til hinder for at begge samboerne kan motta enslig forsørger-ytelser for respektive særkullsbarn.

Det kan synes urimelig at samboere med særkullsbarn får enslig forsørger-ytelser, både sett i forhold til dem som faktisk bor alene med barn og til gifte foreldre. På den annen side har ikke samboere forsørgerplikt for hverandre eller hverandres barn. Samboere med særkullsbarn kan få enslig forsørger-ytelser fra folketrygden og rett til skatteklasse 2, mens utvidet barnetrygd til enslige forsørgere stoppes når samlivet har vart minst 12 av de siste 18 måneder. Spørsmålet om enslig forsørger-ytelser til samboere er tatt opp i Velferdsmeldingen, se "*Aktuelle politiske problemstillinger vedrørende enslige forsørgere – St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen*" i avsnitt 11.1.9.

### 11.1.3 Stønad fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter

Ytelser fra folketrygden til enslige forsørgere kan gis i form av stønad til livsopphold og stønad til dekning av bestemte utgifter. *Overgangsstønad* er ytelsen til livsopphold. Til dekning av bestemte utgifter gis det *stønad til barnetilsyn og utdanningsstønad*. Disse ytelsene skal bidra til å gjøre det lettere for den enslige forsørgeren å komme ut i arbeid. Det er også en særskilt *nedkomststønad* for enslige forsørgere.

Når vi her bruker betegnelsen *enslig forsørger*, menes det *ugift, skilt eller separert forsørger*. Vilkår for ytelser er ellers at forsørgeren ikke må leve sammen med den andre av barnets foreldre, og at yngste barn ikke er ferdig med tredje skoleår. I de fleste tilfeller innebærer det at stønaden opphører det året barnet blir 10 år. I enkelte situasjoner, for eksempel hvis barnet har et særlig tilsynsbehov, kan stønad gis inntil barnet blir 18 år.

Etterlatte ektefeller (enker og enkemenn) kan også være enslige forsørgere, med rett til ytelser som i hovedtrekk har samme utforming som ytelsene til ugifte, skilte og separerte forsørgere. Ytelser til etterlatte omtales i "*Stønad til etterlatte ektefeller og barn*" i avsnitt 11.1.3.5.

#### 11.1.3.1 Overgangsstønad

Overgangsstønaden (inkludert særtilllegg) er 63 376 kroner pr. år, som tilsvarende minstepensjon for enslige. Stønaden reguleres i takt med minstepensjonen. Stønaden reduseres dersom mottakeren forventes å få en årlig arbeidsinntekt som er høyere enn – G (19 615 kroner pr. år). Når arbeidsinntekten er høyere enn fribeløpet, reduseres overgangsstønaden med 40 prosent av arbeidsinntekt som overstiger fribeløpet. Med arbeidsinntekt på 178 055 kroner faller overgangsstønaden helt bort.

Overgangsstønaden prøves også mot underholdsbidrag til den enslige forsørgeren selv eller som mottas for barna. I praksis utbetales overgangsstønaden uavkortet. Dersom underholdsbidraget er høyere enn bidragsforskuddet, som utgjør 1 010 kroner pr. barn pr. måned, krever folketrygden refusjon med 70 prosent av det som overstiger bidragsforskuddet. Bidragsforskuddet er en ordning som garanterer et minstebidrag for barn under 18 år som ikke bor sammen med begge foreldrene. Se "*Underholdsbidrag og bidragsforskudd*" i avsnitt 11.1.5.

### 11.1.3.2 Stønad til barnetilsyn

Stønaden gis til enslige forsørgere som er i arbeid eller under utdanning. Stønaden gis uavhengig av mottakerens inntekt. Satsene bestemmes av Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet.

Standard stønadssats er 8 208 kroner pr. år for første barn og 3 276 kroner for hvert av de øvrige barna. Det må dokumenteres at en tilsynsordning er etablert, men det kreves ikke dokumentasjon av tilsynsutgifter.

Forhøyet stønad kan gis når forsørgeren har barn under 18 måneder, dersom barnet er sykt eller har andre særlige problemer, eller hvis det er flere barn og minst ett er under skolealder. Videre kan det gis forhøyet stønad når forsørgeren er i klart yrkesrettet utdanning, eller hvis forsørgeren har langvarig eller uregelmessig fravær fra hjemmet på grunn av arbeid eller utdanning. Det kan også gis forhøyet stønad dersom barnetilsynsutgiftene utgjør en stor økonomisk belastning. Forhøyet stønad kan maksimalt utgjøre 4 ganger standardsatsen, det vil si 32 832 kroner pr. år. Forhøyet stønad forutsetter at tilsynsutgiftene dokumenteres.

### 11.1.3.3 Utdanningsstønad

Stønaden skal dekke nødvendige utgifter i forbindelse med utdanning og gis til enslige forsørgere som trenger utdanning for å bli selvforsørget. Utdanningsstønad gis i sin helhet som tilskudd, og er uavhengig av inntekten. Eventuell støtte fra Statens lånekasse for utdanning avkortes imidlertid mot utdanningsstønaden og eventuell arbeidsinntekt.

Stønaden kan gis til inntil tre års yrkesutdanning, inkludert høyskole- og universitetsutdanning. For dem som trenger det, kan det som grunnlag for yrkesutdanning også gis stønad til 3-årig videregående skole.

### 11.1.3.4 Nedkomststønad

Enslige forsørgere får en særskilt nedkomststønad på 11 377 kroner ved fødsel. Stønaden kommer i tillegg til folketrygdens generelle ytelser ved fødsel, det vil si enten fødselspenger til yrkesaktive eller engangsstønad (se "[Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre](#)" i kapittel 8). Satsen bestemmes av Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet.

### 11.1.3.5 Stønad til etterlatte ektefeller og barn

Det er en rekke fellestrekk i stønadene til etterlatte ektefeller og stønadene til ugifte, skilte og separerte forsørgere. Dette har historiske årsaker, knyttet til etablering av den felles enke- og morstrygden i 1964 (se "[Fra enke- og morstrygd til velferdsmelding: lønnsarbeider- eller morsperspektiv?](#)" i avsnitt 11.1.2). Stønadene til etterlatte har imidlertid en annen og videre målgruppe. De fleste er eldre kvinner som har passert barneomsorgsfasen, eventuelt har de ikke hatt barn. Barneomsorg er ingen forutsetning for stønad til etterlatte, noe det alltid er for stønad til ugifte, skilte og separerte.

Etterlatte arver avdøde ektefelles tilleggspensjonsrettigheter. Tilleggspensjonen utbetales med 55 prosent av den tilleggspensjonen som avdøde mottok eller ville ha mottatt. Hvis avdøde har opptjent liten eller ingen tilleggspensjon, utbetales minstepensjon (63 376 kroner). Pensjonen avkortes mot eventuell arbeidsinntekt.

Etterlatte kan få stønad til barnetilsyn og nedkomststønad (for barn med avdød ektefelle). Eventuell utdanningsstønad er ikke betinget av at den etterlatte har barn.

*Etterlatte barn* under 18 år får *barnepensjon* med 0,4 G pr. år (15 692 kroner) dersom en av foreldrene er død. For eventuelle søsken er pensjonen 0,25 G (9 808 kroner) pr. barn.

Dersom begge foreldrene er døde, får det første barnet etterlattepensjonen til den av foreldrene som i tilfelle ville fått høyest slik pensjon. Barn nr. 2 får 0,4 G og hvert av de øvrige 0,25 G. Barn under utdanning får barnepensjon til de er 20 år hvis begge foreldre er døde.

Dersom det er to eller flere barn, summeres pensjonene og deles likt på barna.

#### 11.1.4 Barnetrygd

Enslige forsørgere (inkludert enker/enkemenn) har rett til barnetrygd for ett barn mer enn det antall barn under 16 år som vedkommende har (utvidet barnetrygd). Det betyr at en enslig forsørger med ett barn får samme barnetrygd som ektepar/samboere med to barn; enslig forsørger med to barn får samme barnetrygd som ektepar/samboere med tre barn osv. Tillegget som den enslige forsørgeren får vil da variere mellom 11 088 kroner for ett barn og 13 596 kroner for fire og flere barn. Se ellers den generelle omtalen av barnetrygden i "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapittel 7.

Vilkårene for enslig forsørger-ytelser i henholdsvis barnetrygdloven og folketrygdloven (se "*Stønad fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter*" i avsnitt 11.1.3) er sammenfallende på noen punkter, men ikke alle. Det er ulik aldersgrense for barnet. Videre er det grunn til å nevne at samboere med utelukkende særkullsbarn mister retten til ekstra barnetrygd som enslig(e) forsørger(e) dersom de har bodd sammen minst 12 av de siste 18 måneder. Enslig forsørger-ytelser etter folketrygdloven faller ikke bort i slike tilfeller.

#### 11.1.5 Underholdsbidrag og bidragsforskudd

Etter barneloven har enslige forsørgere krav på underholdsbidrag for barn fra den andre av foreldrene. Man har krav på barnebidrag så lenge forsørgerplikten varer, det vil si til barnet fyller 18 år. Bidraget fastsettes som hovedregel til en viss prosent av den bidragspliktiges bruttoinntekt. Satsene er 11 prosent for ett barn, 18 prosent for to barn, 24 prosent for tre barn og 28 prosent for fire barn.

Barnebidrag er en privatrettslig og privatøkonomisk ordning mellom foreldrene. Grunnen til at ordningen omtales her, er at den må ses i nær sammenheng med ordningen med bidragsforskudd fra det offentlige. Gjennom bidragsforskuddet garanterer det offentlige et minste underholdsbidrag til alle barn under 18 år som bor sammen med den ene av foreldrene, for eksempel hvis den bidragspliktige ikke har økonomisk evne eller nekter å betale bidrag. Det utbetales også hvis det ikke finnes noen bidragspliktig, for eksempel dersom barnets far ikke er kjent. Bidragsforskuddet er 1 010 kroner pr. barn i måneden (12 120 kroner pr. år). Forskuddet indeksreguleres med konsumprisindeksen 1. juni hvert år.

Bidragsforskuddet administreres av trygdeetaten. Utgangspunktet for ordningen er at muligheten til bidrag fra den andre forelder er utnyttet. Folketrygden har refusjonskrav i underholdsbidraget for samme beløp som er utbetalt i forskudd. Dersom folketrygden har forskuttert bidrag, betyr det at trygden har retten til seinere innbetalinger av bidrag fra den bidragspliktige. I den grad underholdsbidrag overhode ikke blir betalt, fungerer bidragsforskuddet som en garantert minsteytelse til mottakeren.

Folketrygden tar også refusjon i bidrag til dekning av utbetalt overgangsstønad, se "*Overgangsstønad*" i avsnitt 11.1.3.1.

### 11.1.6 Skatteregler for enslige forsørgere

Følgende skatteregler gjelder spesielt for enslige forsørgere:

- Enslige forsørgere med barn under 18 år lignes i skatteklasse 2. Dersom barnet veksler på å bo hos mor og far, vil den av foreldrene som barnet bor mest hos bli lignet i klasse 2. Dersom barnet bor om lag like lenge hos hver av foreldrene, kan de lignes i klasse 2 annethvert år. Dersom den enslige forsørgeren er samboer uten felles barn, lignes vedkommende i klasse 2.
- Eget minstefradrag i underholdsbidrag/bidragsforskudd som er mottatt for hvert enkelt barn. Fradraget er 20 prosent av bidraget, men minst 3 600 kroner.
- Enslige forsørgere betaler ikke skatt dersom nettoinntekten (det vil si bruttoinntekt fratrukket minstefradrag, gjeldsrenter o.l.) er lavere enn 64 700 kroner. Dersom nettoinntekten er høyere, skal utlignet skatt ikke overstige 55 prosent av den overskytende inntekten. I praksis betyr dette at enslige forsørgere uten annen inntekt enn overgangsstønad ikke betaler skatt.
- Enslige forsørgere har rett til forsørgerfradrag i skatten med 2 540 kroner pr. barn mellom 16 og 18 år. Fradraget halveres eller faller helt bort dersom barnet har egen, alminnelig inntekt over 18 000 eller 28 500 kroner. Videre gis det ett ekstra forsørgerfradrag på 2 540 kroner forutsatt at den enslige forsørgeren ikke også har barn under 16 år. Ordningen gir en viss kompensasjon når yngste barn fyller 16 år og barnetrygden på 21 660 kroner faller bort. Det gis bare ett ekstrafradrag, uansett hvor mange barn forsørgeren har mellom 16 og 18 år. Ekstrafradraget skal ikke reduseres mot barns egen inntekt.

### 11.1.7 Ytelser til enslige forsørgere – minstenivå

Gjeldende trygde- og skatteregler sikrer *enslig forsørger med ett barn under 10 år* følgende garanterte minsteinntekt (netto) pr. år:

Overgangsstønad	63 376 kr
Barnetrygd	21 660 kr
Bidragsforskudd	12 120 kr
Forsørgerfradrag	1 820 kr
Sum	98 976 kr

Dersom barnet er mellom 1 og 3 år, kommer småbarnstillegg i barnetrygden på 7 692 kroner i tillegg.

Eksempelet gjelder typisk for hjemmearbeidende enslige forsørgere. Overgangsstønaden reduseres hvis den enslige forsørgeren har arbeidsinntekt over 1/2 G (19 615 kroner) pr. år.

### 11.1.8 Samboere med særkullsbarn. Delt omsorg for barn

I beskrivelsen av stønadsreglene for enslige forsørgere "*Stønad fra folketrygden til livsopphold og dekning av utgifter*" i avsnitt 11.1.3 til 11.1.6), var utgangspunktet de formelle kriteriene for å bli regnet som enslig forsørger. *Sivil status* er ett viktig kriterium; man må være ugift, skilt, separert, enke eller enkemann for å kunne bli definert som enslig forsørger. *Gifte* kan ikke i noe fall få enslig forsørger-ytelser, selv om det ikke er felles barn i ekteskapet. Derimot *kansamboere uten felles barn* i noen av ordningene være berettiget til enslig forsørger-ytelser for særkullsbarn. De

aktuelle ordningene åpner også for at samboerne hver for seg kan regnes som enslig forsørger med rett til stønad for egne barn.

Tradisjonelt har barnet bodd fast hos mor, mens far har hatt vanlig samvær<sup>41</sup> med barnet. I slike tilfeller regnes mor som enslig forsørger med rett til stønad. Etter hvert har det antakelig blitt noe mer vanlig at foreldrene deler omsorgen for barn etter samlivsbrudd, det vil si at barnet skiftvis bor om lag like lenge hos hver av foreldrene. Skal da den ene, begge eller ingen av foreldrene regnes som enslig forsørger? De ulike støtteordningene behandler dette spørsmålet ulikt.

I tabell 11.1.1 er betydningen av disse forholdene i de ulike ordningene sammenstilt.

Tabell 11.1.1: Rett til enslige forsørger-ytelser i ulike offentlige støtteordninger

	Folketrygden	Barnetrygden	Skatteklasse 2
Samboere med særkullsbarn	ja	Stoppes når samlivet har vart minst 12 av de siste 18 mnd	ja
Omsorgen for barnet deles likt mellom foreldrene	nei, ingen av foreldrene	ja, utvidet barnetrygd deles mellom foreldrene	Foreldrene kan få klasse 2 annethvert år

Disse problemstillingene er tatt opp i Velferdsmeldingen, se omtale i "[Aktuelle politiske problemstillinger vedrørende enslige forsørgere – St meld nr 35 \(1994-95\) Velferdsmeldingen](#)" i avsnitt 11.1.9.

### 11.1.9 Aktuelle politiske problemstillinger vedrørende enslige forsørgere – St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen

Som vist i "[Fra enke- og morstrygd til velferdsmelding: lønnsarbeider- eller morsperspektiv?](#)" i avsnitt 11.1.2, var intensjonene med enke- og morstrygden av 1964 knyttet til et bilde av enslige forsørgere som potensielt yrkesaktive. Gjennom praktisering av stønadsbestemmelsene fikk hensynet til barneomsorgen stadig større vekt. I de seinere årene har fokus på ny blitt rettet mot enslige forsørgeres mulighet til selvforsørging.

Et sentralt budskap i Velferdsmeldingen er at forholdene må legges til rette for at flest mulig kan bli selvforsørget gjennom eget arbeid. Dette gjelder også grupper som tradisjonelt har hatt lav yrkesdeltakelse og liten forankring til arbeidslivet. Arbeid framheves som det viktigste virkemiddelet for bedre levekår for vanskeligstilte grupper. Regjeringen foreslår derfor tiltak for å øke yrkesdeltakelsen og bedre utdanningsnivået i disse gruppene.

Enslige forsørgere er en sammensatt gruppe. De fleste er i arbeid eller under utdanning; av dem som mottar stønad fra folketrygden er 65 prosent det. Selv om mange er aktive med hensyn til yrkesdeltakelse og utdanning, er regjeringen bekymret for dem som over lang tid mottar overgangsstønad uten å forberede seg på yrkesdeltakelse når barnets alder ikke lenger er noen hindring for det. Langvarige stønadsperioder kan føre til en svekket posisjon på arbeidsmarkedet, med varig yrkespassivitet som resultat.

Det pekes på at de siste årenes utbygging av fødselspermisjonen, barnehager og skolefritidsordninger har bidratt til å gjøre det lettere for småbarnsforeldre å gå ut i eller beholde arbeid. Dette gjelder også enslige forsørgere. I takt med utbyggingen

41. Samvær annenhver helg, en kveld i uka, 14 dager i sommerferien og enten jul eller påske

av disse tiltakene, er ikke omsorgen for barna i samme grad som før en hindring for yrkesdeltakelse. Det foreslås derfor at det skal stilles større krav til at enslige forsørgere skal være selvforsørget når forholdene ligger til rette for det. Samtidig er det indikasjoner på at stønaden ikke er tilstrekkelig for visse grupper av enslige forsørgere til å gi dem en rimelig levestandard. Det foreslås derfor forbedringer i stønadsnivået. Det stilles imidlertid krav til aktivitet (utdanning, arbeidssøking) under stønadsperioden, og det foreslås begrensninger i den tid som den enslige forsørgeren kan motta stønad. Sammenfattet innebærer forslagene et høyere nivå på noen ytelser, samtidig som varigheten av stønadene begrenses.

Forslagene i meldingen er bl.a:

- *Heving av overgangsstonaden til 70 000 kroner.*
- *Ekstra småbarnstillegg i barnetrygden.* Det kan være vanskelig å komme ut i arbeid når barna er små, fordi tilbudet av tilfredsstillende tilsynsordninger er lite for de yngste barna. For dem med full overgangsstonad (det vil si som enten er hjemme eller under utdanning) foreslås ett ekstra småbarnstillegg.
- *Overgangsstonad gis bare inntil barnet begynner på skolen.* Nå faller stønaden seinest bort ved utgangen av tredje skoleår, unntaksvis når barnet fyller 18 år ved spesielle omsorgsbehov. Hvis man blir enslig forsørger etter at det yngste barnet har begynt på skolen, skal det kunne gis overgangsstonad i en omstillingsperiode på inntil ett år, men ikke etter at barnet har fylt 10 år.
- *Overgangsstonaden kan gis i inntil 3 år, eventuelt inntil 5 år under nødvendig utdanning.* Nå er det bare barnets alder som begrenser varigheten av stønadsperioden.
- Etter at barnet har fylt tre år, stilles det krav om at den enslige forsørgeren må være *reell arbeidssøker*, og ta i mot tilbud om arbeid dersom det lar seg gjøre å kombinere med barneomsorg.
- *Stonad til barnetilsyn* heves, men det stilles krav til dokumentasjon av utgifter. Stonaden kan dekke inntil 70 prosent av dokumenterte barnetilsynsutgifter, innenfor visse maksimalbeløp. Videre skal stønaden prøves mot mottakerens arbeidsinntekt. Ved inntekt mellom 6 og 8 G (ca 235 000 kroner til 313 000 kroner) halveres stønaden, for høyere inntekt bortfaller stønaden helt. Stonaden bør som nå gis inntil barnet slutter i tredje klasse.
- *Utdanningsstonaden* økes med et basistilskudd på 1 000 kroner pr. semester, uavhengig av dokumenterte utgifter.
- *Nedkomststonaden* for enslige forsørgere bortfaller. Forslaget begrunnes med de seinere årenes sterke økning i den generelle støtten som gis ved fødsel (fødselspenger og engangsstonad)

Andre aktuelle spørsmål som meldingen tar opp:

#### *Betydningen av samboerforhold*

Folketrygdens stønader til enslige forsørgere ble innført i en tid da foreldrene enten var gift, eller en av dem var enslig forsørger og bodde alene med barnet. Nå har en i tillegg fått et stort innslag av samboere, som i varierende grad lever i ekteskapsliknende forhold. Retten til stønad som enslig forsørger har i liten grad endret seg som følge av endringer i familiemønsteret. Dersom samboerne har felles barn, eller hvis de gifter seg, faller enslig forsørger-stonad bort uansett. Derimot har samboere uten felles barn rett til stønad som enslig forsørger når de har særkullsbarn, enten den ene eller begge samboerne. Det kan hevdes at det ikke bør gis enslig forsørger-ytelser til samboere. I praksis lever mange samboere i forhold som ligner på livssituasjonen for ektepar, og da kan det synes urimelig at ulike formell sivilstatus gir ulike rettig-

heter i trygdesystemet. Sammenliknet med situasjonen for en enslig forsørger som bor alene, vil samboere kunne dele på de faste utgiftene, og det vil trolig være lettere å komme ut i arbeid eller utdanning. På den annen side har ikke samboere forsørgerplikt for hverandre eller hverandres barn.

Innstramming i samboeres rett til utvidet barnetrygd er allerede gjennomført. En tilsvarende regelendring for folketrygdens stønader er imidlertid mer dramatisk, da disse stønadene for mange utgjør en betydelig del av inntektsgrunnlaget. Regjeringen mener uansett at målet må være mest mulig likebehandling av ektepar og samboere. Spørsmålet om enslig forsørger-stønader til samboere vil bli henvist til et offentlig utvalg som skal vurdere samboerspørsmål på et mer generelt grunnlag.

### *Folketrygdens ytelser til enslige forsørgere ved delt omsorg*

I stigende grad deler foreldrene omsorgen for barnet, på den måten at barnet vekselvis bor om lag like lenge hos hver av foreldrene. Enslig forsørger-ytelser er i liten grad tilpasset et system med likedeling av omsorgen, og de ulike ordningene har forskjellig praktisk i slike tilfeller (se omtalen i "*Samboere med særkullsbarn. Delt omsorg for barn*" i avsnitt 11.1.8). Det er derfor behov for en bedre tilpasning av stønadene til en situasjon hvor stadig flere deler omsorgen likt. Spørsmålet vurderes i forbindelse med arbeidet med revisjon av barnelovens regler om barnebidrag.

Stortingets sosialkomité har behandlet meldingen i *Innst S nr 180 (1995-96)*. Flertallet i komiteen gir tilslutning til hovedtrekkene i meldingens forslag vedrørende enslige forsørgere. Når det gjelder meldingens forslag om ett ekstra småbarnstillegg i barnetrygden til enslige forsørgere uten arbeidsinntekt, foreslår flertallet i komiteen at også enslige forsørgere med barn under ett år skal få dette tillegget.

## **11.2 FORELDRE UNDER UTDANNING**

Statens lånekasse for utdanning har ulike generelle støtteordninger for studenter, og enkelte spesielle ordninger som skal dekke bestemte formål. Bestemmelsene for undervisningsåret 1996-97 om beregning av støttebeløp for studenter med barn er gjengitt i "*Beregning av samlet støttebeløp over aldersskillet*" i avsnitt 11.2.1. I "*Fødselsstipend*" i avsnitt 11.2.2 omtales fødselsstipendet til studenter.

I "*Barnehager*" i avsnitt 11.2.3 omtales tilskuddsordningen for studentbarnehager. I "*Rentefritak og lettelser i tilbakebetaling av lån i Lånekassen (1995)*" i avsnitt 11.2.4 er det gitt en kort omtale av bestemmelser om rentefritak og lettelser i tilbakebetaling for 1996.

### **11.2.1 Beregning av samlet støttebeløp over aldersskillet<sup>42</sup>**

Grunnbeløp, botillegg, forsørgertillegg og fradrag for inntekt/formue inngår ved fastsetting av det samlede støttebeløpet. Av det samlede støttebeløpet utgjør *utdanningsstipend* en andel som beregnes etter nærmere angitte regler. Resten av det samlede støttebeløpet gis som *lån*. Lånet er rentefritt i studietiden.

Ved beregning av samlet støttebeløp tas det utgangspunkt i et *grunnbeløp*<sup>43</sup> på 3 720 kroner pr. måned. Studenter som ikke bor sammen med foreldrene, får *elbot-*

42. Aldersskillet er normalt 19 år. 18-åringene i høyere utdanning kan få støtte etter reglene som gjelder over aldersskillet. For beregning av støttebeløp under aldersskillet, se "*Utdanningsfinansiering i videregående skole*" i kapittel 10

43. Grunnbeløpet her må ikke forveksles med grunnbeløpet (G) i folketrygden

*illegg* på 1 940 kroner pr. måned. Botillegget gis også til studenter med barn og/eller som er gift, selv om de bor med foreldrene.

Ut over grunnbeløpet og botillegget, er det særlig *forsørgertillegg* som er relevant for studenter med barn ved beregning av det samlede støttebeløpet. I 1990 ble tallet på «studentbarn» anslått til 16 000.

Ektefeller<sup>44</sup> som begge studerer kan hver få forsørgertillegg på inntil 1 110 kroner pr. måned for hvert av de to første barna, og inntil 715 kroner pr. måned for hvert påfølgende barn. Det er ingen prøving mot ektefellens inntekt når begge er under utdanning. Samme beløp pr. barn gjelder for enslige forsørgere.

Dersom én av foreldrene studerer, kan det gis forsørgertillegg på inntil 2 225 kroner pr. måned for ektefelle og ett barn, opptil 1 110 kroner pr. måned for barn nr. 2 og 715 kroner pr. måned for hvert påfølgende barn. Forsørgertillegget prøves mot ektefellens inntekt; det reduseres med 60 prosent av den delen av ektefellens bruttoinntekt som overstiger 11 120 kroner pr. måned.

Det samlede støttebeløpet reduseres mot egen arbeidsinntekt. Av bruttoinntekt som overstiger 3 150 kroner pr. måned, går 60 prosent til fradrag i støttebeløpet. Videre prøves støttebeløpet mot enkelte arbeidsfrie inntekter, for eksempel renteinntekter, underholdsbidrag og trygdeytelser til studenten selv eller til barn under 16 år. Av slik inntekt går 60 prosent av bruttobeløpet til fradrag. Eksempelvis regnes overgangsstonad og utdanningsstonad til enslige forsørgere som inntekt som skal prøves mot støttebeløpet, mens barnetrygden ikke inngår i inntektsprøvingen.

Formue kan også medføre fradrag i støttebeløpet. For enslige er fribeløpet om lag 151 000 kroner, for ektepar 290 000 kroner.

### 11.2.2 Fødselsstipend

Kvinner som får barn når de er under utdanning, kan få *fødselsstipend*. Regelverket rundt fødselsstipendet er bygget opp analogt med regelverket for fødselspenger. Vilkåret for fødselsstipend er at kvinnen har vært minst 6 måneder under utdanning før fødselen. Det kan tildeles stipend i de tre første ukene før fødselen og i de 39 første ukene etter fødselen. Det maksimale støttebeløpet som moren til barnet har krav på gis som stipend. Hvis begge foreldrene er under utdanning, kan faren få deler av stipendet dersom han tar omsorgen for barnet. Også faren må oppfylle vilkåret om 6 måneders utdanning før fødselen for at han skal kunne få stipendet. Ved *adopsjon* av barn under 15 år gis stipendet i 39 uker. Det er ingen forutsetning om forsinkelse eller avbrudd i utdanningen for å bli tildelt stipendet. At stipendet også kan tildeles i sammenheng med visse permisjonsforhold i utdanningen, styrker karakteren av dette som en trygdeytelse på linje med fødselspenger.

I 1994-95 var det ca. 2 800 studenter som mottok fødselsstipend med et gjennomsnitt på ca. kroner 32 800. Ved flerbarnsfødsel forlenges stipendperioden med 2 uker for hvert barn som fødes ut over det første.

Det vises ellers til omtalen i "[Bedre permisjonsrettigheter for fedre – forslag i NOU 1995: 27 Pappa kom hjem](#)" i avsnitt 8.1.3.4 av forslag fra Fedreutvalget (NOU 1995: 27 Pappa kom hjem). Utvalget drøftet bl.a spørsmålet om fedres rett til fødselspenger fra folketrygden når moren går ut i utdanning etter fødselen.

44. Samboere med felles barn behandles etter samme regler som ektefeller

*Samordning av utdanningsstøtte og trygd ved fødsler*

Utdanningsstøtte og trygdeytelser er delvis samordnet ved fødsler. Hvordan denne samordningen faller ut for den enkelte vil være avhengig av den enkeltes sosiale og økonomiske situasjon. Nedenfor er det gitt eksempler på tre typiske situasjoner:

- stort fødselsstipend, men ikke maks
- mindre fødselsstipend
- enslig forsørger.

Støttebeløpet er beregnet over *et studieår, 10 måneder*, satser for studieåret 1996-97. For trygdeytelse er det lagt til grunn at de ikke har egen inntekt. For utdanningsstøtten er det lagt til grunn at de har arbeidsinntekt under fribeløpet, det vil si kroner 3 150 pr. måned.

*Eksempel 1. Gift student med 1 barn, ektefelle i arbeid med inntekt < kr 11 120 pr. mnd.*

<b>Støtte</b>	<b>Beløp (kr)</b>	<b>Merknader</b>
<i>Utdanningsstøtte</i>		
Grunnbeløp	37 200	
+ Botillegg	19 400	
+ Bøker/materiell	4 800	
+ Forsørgertillegg	22 250	Tildelt maksimalt forsørgertillegg for ektefelle og 1 barn. Kan eventuelt tildeles kr 11 110 for det neste barnet og deretter kr 7 150 pr. barn utover dette. Behovsprøves mot ektefelles inntekt (60%) > kr 11 120 pr. mnd.
<b>Sum støtte</b>	<b>83 650</b>	
Utdanningsstipend	34 700	Utdanningsstipendet utgjør 84,3 prosent av differansen mellom nedre grense kr 42 500 og øvre grense kr 93 200 (1996-97)
Fødselsstipend	48 950	
Lån	0	Omgjort til fødselsstipend
<b>Sum stipend 10 mnd.</b>	<b>83 650</b>	
<i>Trygdeytelser</i>		
+ Barnetrygd	8 810	Lånekassen ser bort fra barnetrygden
+ Engangsstønad	32 138	Lånekassen ser bort fra engangsstønad
<b>Sum offentlig stønad i 10 mnd.</b>	<b>124 598</b>	

*Eksempel 2. Gift student med 1 barn, ektefelle i arbeid med inntekt > kr 14 830 pr. mnd.*

<b>Støtte</b>	<b>Beløp (kr)</b>	<b>Merknader</b>
<i>Utdanningsstøtte</i>		
Grunnbeløp	37 200	

Eksempel 2. Gift student med 1 barn, ektefelle i arbeid med inntekt > kr 14 830 pr. mnd.

Støtte	Beløp (kr)	Merknader
+ Botillegg	19 400	
+ Bøker/materiell	4 800	
+ Forsørgertillegg	0	Ikke tildelt forsørgertillegg p.ga. ektefelles inntekt. Forsørgertillegget for et barn faller bort på ca. kr 14 830 pr. måned.
+ Skolepenger	0	Forutsetter at hun går på et lærested uten skolepenger.
<b>Sum støtte</b>	<b>61 400</b>	
Utdanningsstipend	15 950	Utdanningsstipendet utgjør 84,3 prosent av differansen mellom nedre grense kr 42 500 og øvre grense kr 93 200. (1996-97)
Fødselsstipend	45 450	
Lån	0	Omgjort til fødselsstipend
<b>Sum stipend 10 mnd.</b>	<b>61 400</b>	
<i>Trygdeytelser</i>		
+ Barnetrygd	8 810	Lånekassen ser bort fra barnetrygden
+ Engangsstønad	32 138	Lånekassen ser bort fra engangsstønaden
<b>Sum offentlig stønad i 10 mnd.</b>	<b>102 348</b>	

Eksempel 3. Enslig forsørger, 1 barn

Støtte	Beløp (kr)	Merknader
<i>Utdanningsstøtte</i>		
Grunnbeløp	37 200	
+ Botillegg	19 400	
+ Bøker/materiell	4 800	
+ Forsørgertillegg	11 100	
+ Skolepenger	0	Forutsetter at hun går på et lærested uten skolepenger
<b>Maksimal støtte</b>	<b>72 500</b>	
- trekk p.ga. trygdeytelser	- 35 790	Fordi trygdeåret ikke stemmer overens med behandlingsåret i Lånekassen, blir utdanningsstøtten behovsprøvd mot de satser som gjelder i januar måned (forrige år) og brukt på hele neste støtteperiode.
<b>Sum støtte</b>	<b>36 710</b>	
Utdanningsstipend	0	Nedre grense for stipendberegning over aldersskillet er kr 42 500 (1996-97). Denne søkeren har derfor ikke krav på ordinært utdanningsstipend
Fødselsstipend	36 710	
Lån	0	Omgjort til fødselsstipend

*Eksempel 3. Enslig forsørger, 1 barn*

<b>Støtte</b>	<b>Beløp (kr)</b>	<b>Merknader</b>
<b>Sum stipend 10 mnd.</b>	<b>36 710</b>	
<i>Trygdeytelser</i>		
Overgangsstønad, inkl. særtillegg	52 813	Utdanningsstøtten blir behovsprøvd med 60%
+ Stønad til barne-tilsyn	6 840	Utdanningsstøtten blir behovsprøvd med 60%
+ Barnebidrag (minste)	10 100	Utdanningsstøtten blir behovsprøvd med 60% utover minste-bidraget
+ Utvidet barne-trygd	18 050	Lånekassen ser bort fra barnetrygden
+ Utdanningsstønad	0	Utdanningsstøtten blir behovsprøvd med 60%. Det kan ikke tildeles støtte til bøker og materiell i Lånekassen. I de fleste tilfeller mottar ikke enslige forsørgere utdanningsstønad til univiversitetsstudier og dette er derfor sett bort fra her.
+ Engangsstønad	32 138	Lånekassen ser bort fra engangsstønad
+ Nedkomststønad	11 377	Lånekassen ser bort fra nedkomsstønad
<b>Sum offentlig stønad 10 mnd</b>	<b>168 028</b>	

**11.2.3 Barnehager**

Staten yter et særskilt tilskudd til studentbarnehager som kommer i tillegg til det ordinære tilskuddet til alle barnehager (se "*Statlig driftstilskudd*" i avsnitt 9.3.3). Hensikten er at det skal kunne tilbys rimelige barnehageplasser til studenter. I 1995 var tilskuddet 17 000 kroner for barn over 3 år og 36 400 kroner for barn under 3 år. 23 av 25 studentsamskipnader har etablert studentbarnehagetilbud. Det er om lag 2 150 plasser i studentbarnehager med særskilt tilskudd.

I St meld nr 14 for 1993-94 ble det referert til gjennomsnittlig foreldrebetaling i studentbarnehagene på om lag 1 700 kroner pr. måned. Det ble vist til at foreldrebetalingen i kommunale barnehager varierer en god del, bl.a etter foreldrenes inntekt, men generelt antok man at foreldrebetalingen i studentbarnehager er noe lavere enn i kommunale barnehager. Imidlertid har studenter gjennomgående lav inntekt, slik at de også kan få lav foreldrebetaling ved opptak i en kommunal barnehage, dersom kommunen har inntektsavhengig foreldrebetaling.

**11.2.4 Rentefritak og lettelser i tilbakebetaling av lån i Lånekassen (1995)**

Etter at utdanningen er avsluttet, betales lånet tilbake med en rente på 6,5 prosent når det har vært rentebærende i mindre enn sju år. For eldre lån er renta 7,5 prosent. Disse satsene gjelder pr. 1.1.1996.

Det kan gis rentefritak og betalingsutsettelse av sosiale og økonomiske årsaker. *Rentefritak* kan gis i inntil ett år ved svangerskap, fødsel og adopsjon av barn under 10 år. Betingelsen er at brutto månedsinntekt er 9 700 kroner eller mindre. Inntektsgrensen øker med 970 kroner for hvert barn under 16 år som låntakeren forsørger. Fritaket gis til den av foreldrene som er hjemme for å ta omsorgen for barnet. I perioder hvor foreldrene deler omsorgen for barnet, kan rentefritaket deles.

Det kan også gis rentefritak til låntakere som utfører omsorgsarbeid av minst 3 måneders varighet, for eksempel omsorgen for barn under 10 år. Betingelsen er at brutto månedsinntekt er 9 700 kroner eller mindre på vedkommendes hånd, dessuten kan ikke summen av denne inntekten og inntekten til eventuell ektefelle overstige 19 400 kroner pr. måned. Inntektsgrensen øker med 1 940 kroner for hvert barn under 16 år som låntakeren forsørger.

*Betalingsutsettelse* kan gis når en låntaker forsørger ektefelle uten inntekt og barn under 10 år. Forutsetningen er at låntakerens bruttoinntekt ikke overstiger 12 600 kroner pr. måned, tillagt 970 kroner pr. barn. Enslige forsørgere med barn under 10 år kan få betalingsutsettelse dersom inntekten ikke overstiger nevnte grenser.

### 11.3 TJENESTER OG YTELSER TIL FUNKSJONSHEMMEDE

Når et barn er funksjonshemmet, har kommunen/fylkeskommunen forpliktelser til å gi tilbud om barnehage og utdanning som er tilpasset barnet, og til å gi nødvendig helse- og sosialtilbud. Videre vil foreldrene kunne ha rett til ulike ytelser fra folketrygden. Det kan være ytelser som dekker inntektstap når foreldrene må være borte fra arbeid for å være sammen med barnet, eller ytelser som dekker bestemte utgifter knyttet til sykdom eller funksjonshemming.

#### 11.3.1 Barnehager

Etter barnehageloven skal barn med funksjonshemming ha prioritet ved opptak i barnehage dersom barnet kan ha nytte av å være i barnehage. I tillegg til det ordinære, statlige driftstilskuddet til barnehager (se "*Statlig driftstilskudd*" i avsnitt 9.3.3), gis det 10 prosent påslag som er øremerket tiltak for funksjonshemmede barn i barnehagen. Beløpet beregnes og utbetales kommunevis på basis av det samlede antall barnehageplasser i kommunen, inkludert ikke-kommunale plasser. Midlene kan bl.a. benyttes til å styrke bemanningen i barnehagen, redusere barnegruppenes størrelse eller til innkjøp av særskilt materiell. Videre kan midlene nyttes til tegnspråkopplæring for personalet i barnehager med døve eller sterkt hørselshemmede barn.

Kommunen fordeler midlene til de barnehagene som har et tilbud til funksjonshemmede barn, også de ikke-kommunale. Det er kommunens ansvar å sørge for at fortrinnsretten til barnehageplass for funksjonshemmede barn blir etterfulgt i barnehagene.

#### 11.3.2 Utdanning

Kommunen har ansvar for å påse at *alle barn* får undervisning som er passende for dem. Dette innebærer bl.a. at funksjonshemmede barn har rett til opplæring i samsvar med evner og forutsetninger.

I grunnskolen kan funksjonshemmede elever følge ordinær undervisning der det er mulig, og ha spesialundervisning i enkelte fag eller timer når det er nødvendig. For at funksjonshemmede elever skal kunne følge ordinær undervisning, kan det stilles tekniske hjelpemidler til rådighet slik at de kan nyttiggjøre seg undervisningen. Alternativt kan det være en ekstra lærer i timen som bistår funksjonshemmede.

Når et barn er på sykehus eller i annen helseinstitusjon, har det rett til et undervisningstilbud på linje med andre barn.

Innenfor videregående opplæring har funksjonshemmede rett til et tilpasset opplæringstilbud. Hva slags opplæring som kan gis, må det tas stilling til ut fra en samlet vurdering av elevens behov og hva fylkeskommunen faktisk kan tilby av

tilpasset opplæring. Elevens ønsker skal legges til grunn så langt det er mulig innenfor det tilbud fylkeskommunen kan gi.

Videregående opplæring til funksjonshemmede kan gis på ordinære videregående skoler, men det kan også gis ved sosialmedisinsk institusjon, som kombinasjon av undervisning og arbeid, eller ved en statlig videregående skole for spesialundervisning.

### 11.3.3 Helse- og sosialtjenester m.v. for funksjonshemmede barn

Det generelle helse-, omsorgs- og sosialtjenestetilbudet har et særlig ansvar for å ivareta funksjonshemmedes interesser. Eksempelvis har helsestasjonene et spesielt ansvar for barn med funksjonshemninger, ved rettleiding av foreldre og henvisning til spesialister og institusjoner. I det følgende gis det en kort omtale av *spesifikke* tjenestetilbud til funksjonshemmede barn.

#### *Service- og avlastningstiltak*

Mange kommuner tilbyr avlastningstiltak til familier med funksjonshemmede barn. For eksempel kan det gis avlastning i hjemmet ved at en person kommer hjem til familien og hjelper den som har den daglige omsorgen for den funksjonshemmede. Det kan også være avlastning borte fra hjemmet hos avlaster eller ved at barnet får et kortvarig institusjonsopphold. Funksjonshemmede barn kan også ha støttekontrakter for fritidssysler, kulturelle og sosiale aktiviteter.

Disse tiltakene er ikke rettighetsfestede tjenester. Det er store variasjoner mellom kommunene, både i tilbud og hvorvidt det kreves egenbetaling.

#### *Helsesentre for funksjonshemmede barn*

Helsesentre for funksjonshemmede barn gir tilbud om informasjon og behandlingsopphold for ulike typer av funksjonshemninger og kroniske sykdommer. Noen av helsesentrene er spesialinstitusjoner innen fysikalsk medisin og rehabilitering, hvor det legges vekt på fysikalsk behandling og fysisk trening for å bedre funksjonsdyktigheten. Andre sentre legger vekt på å gi tilbud til små og mindre kjente pasientgrupper.

Ved disse helsesentrene kan oppholdet ha lengre varighet; vanligvis opptil to uker, slik at foreldrene må være med. Folketrygden dekker oppholds- og reiseutgifter for barna og foreldrene. Foreldrene vil dessuten kunne få sykepenger som under egen sykdom, se "*Fri ved barns og barnepassers sykdom*" i avsnitt 8.4.2 og "*Sykepenger*" i 11.3.4.1.

#### *Tekniske hjelpemidler*

Tekniske hjelpemidler som bedrer barnets funksjonsevne i dagliglivet kan lånes fra hjelpemiddelsentralen i fylkeskommunen. Folketrygden dekker utgifter ved anskaffelse av ulike typer av tekniske hjelpemidler. Det kan for eksempel være tale om lese- og skriveutstyr til blinde og svaksynte, hørselutstyr til døve og hørselshemmede, rullestoler til bevegelseshemmede, og ortopediske hjelpemidler og proteser.

### 11.3.4 Erstatning av tapt inntekt

#### 11.3.4.1 Sykepenger

Sykepengeordningen i folketrygden gir ytelser til foreldre som må være borte fra arbeidet på grunn av barns eller barnepassers sykdom. Se nærmere omtale av sykepengeordningen og de alminnelige reglene for fravær under barns og barnepassers sykdom i "*Fri ved barns og barnepassers sykdom*" i avsnitt 8.4.2.

Det er utvidete sykepengerettigheter for foreldrene til alvorlig syke, kronisk syke og funksjonshemmede barn. Arbeidstakere med barn under 16 år som *ekronisk syk eller funksjonshemmet*, har rett til sykepenger i inntil 20 dager pr. kalenderår ved barns eller barnepassers sykdom. Enslige forsørgere har rett til inntil det dobbelte antall dager.

Yrkesaktive som har barn under 16 år med livstruende eller svært alvorlig sykdom eller skade, har rett til sykepenger dersom vedkommende av hensyn til barnet må oppholde seg ved helseinstitusjon mens barnet er innlagt. Det samme gjelder ved pleie av barnet i hjemmet under kritiske perioder av sykdommen. Dersom barnet er psykisk utviklingshemmet, gjelder ikke aldersgrensen på 16 år i disse tilfellene.

Yrkesaktive med funksjonshemmede eller langvarig syke barn har rett til sykepenger dersom vedkommende må delta i kurs eller annen opplæring for å kunne ta seg av og behandle barnet.

Når barnet har livstruende eller svært alvorlig sykdom, eller foreldrene til funksjonshemmet eller langvarig sykt barn deltar i kurs/opplæring, kan det ytes sykepenger i inntil tre år. Det første året ytes det sykepenger med full lønn, i år 2 og 3 med 65 prosent lønn.

#### 11.3.4.2 Pensjonsrettigheter

I pensjonssystemet er det rettigheter til uføre med forsørgeransvar for barn, og til ungdom (over 16 år) som selv er uføre.

En uførepensjonist vil, i tillegg til egen pensjon, kunne ha rett til *barnetillegg* for barn under 18 år. Barnet regnes ikke som forsørget dersom det har egen inntekt (inkludert kapitalinntekt) som er høyere enn grunnbeløpet i folketrygden (39 230 kroner pr. år). Barnetillegget utgjør inntil 25 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn, det vil si 9 808 kroner pr. år. Inntektsprøving av barnetillegget ble innført i 1991. Tillegget prøves mot foreldrenes samlede inntekt (pensjonsinntekt og arbeidsinntekt) hvis de bor sammen. Dersom pensjonisten forsørger ett barn, er fribeløpet ca. 126 700 kroner. Ved høyere inntekt reduseres barnetillegget med 50 prosent av den delen av inntekten som overstiger fribeløpet. Tillegget faller helt bort ved inntekt på ca. 146 300 kroner.

Antall uførepensjonister med barnetillegg var ca. 16 000 ved utgangen av 1994. Dette utgjør 7 prosent av uførepensjonistene. Antallet var nesten dobbelt så høyt (30 000) i 1990, før inntektsprøvingen ble innført.

Når barnet blir 16 år, vil det *selv* kunne ha rett til uførepensjon eller rehabiliteringspenger (tidligere attføringspenger). Uførepensjon svarer til minstepensjo<sup>45</sup> (63 376 kroner pr. år), og rehabiliteringspenger er det samme som grunnbeløpet (39 230 kroner pr. år). Rehabiliteringspenger kan ytes under medisinsk behandling som tar sikte på å bedre arbeidsevnen. Antall uførepensjonister og antall mottakere av

45. Ved fylte 20 år trer en ordning med garantert minste tilleggspensjon i kraft dersom vedkommende er født ufør eller blir ufør innen fylte 24 år. Det gir en samlet pensjon på ca. 93 600 kroner

rehabiliteringspenger blant 16- og 17-åringer er i Velferdsmeldingen anslått til henholdsvis 230 og mellom 15 og 30.

### 11.3.5 Dekning av utgifter ved sykdom og funksjonshemning

Grunnstønad og hjelpestønad er folketrygdens ytelser til personer som har ekstrautgifter på grunn av sykdom eller som følge av behov for særskilt hjelp, tilsyn og pleie i hjemmet. Sykdommen eller hjelpebehovet må ha en varighet på minst 2-3 år for at stønad skal kunne gis. Ordningene har særlig betydning når det ikke er andre offentlige tiltak (for eksempel kommunale helse- og sosialtjenester) som kan dekke behovene.

Grunnstønad og hjelpestønad fastsettes av Stortinget i forbindelse med behandlingen av de årlige statsbudsjettene.

#### 11.3.5.1 Grunnstønad

Grunnstønad skal dekke visse varige og nødvendige sykdomsutgifter som ikke dekkes av det offentlige på annen måte. Utgifter som kan dekkes av grunnstønaden er for eksempel:

- utgifter til drift av tekniske hjelpemidler
- transportutgifter
- hold av førerhund
- spesielle utgifter til telefon, mobiltelefon og teksttelefon
- utgifter til proteser, støttebandasjer m.v.
- dyrere kosthold på grunn av diett
- slitasje på klær og sengetøy

Det er om lag 140 000 mottakere av grunnstønad, hvorav 15 000 er barn under 15 år. Mange barn mottar grunnstønad på grunn av astma og allergisykdommer. Gruppen barn er sterkt økende.

Det er fem satser for grunnstønad (årsbeløp 1996):

- 5 640 kroner
- 8 604 kroner
- 11 292 kroner
- 15 036 kroner
- 18 768 kroner

Retten til grunnstønad er betinget av at sykdomsutgiftene utgjør minst 2/3 av laveste sats. For å få høyere sats, må utgifter tilsvarende satsen dokumenteres. De to høyeste satsene gis i tilfeller der det både er utgifter til transport og til andre utgifter vedrørende sykdom.

#### *Forslag i Velferdsmeldingen*

Regjeringen foreslår endringer i grunnstønadsordningen som medfører en omprioritering fra personer med lave sykdomsutgifter til personer med høye sykdomsutgifter. Forslagene er bl.a:

- Retten til grunnstønad skal være betinget av at sykdomsutgiftene minst tilsvare laveste sats.
- Det skal ikke lenger stilles krav til at det både må være transportutgifter og andre sykdomsutgifter for å få de to høyeste satsene.
- Særfradrag i skatten for store sykdomsutgifter foreslås avvirket. Det vil etter regjeringens syn kunne gi grunnlag for økning av de høyeste grunnstønadsatt-

- sene.
- Omlegging av satsstrukturen som gir høyere stønad til dem med store utgifter.

### 11.3.5.2 Hjelpetønad

Hjelpetønad ytes til personer som på grunn av varig sykdom eller skade må ha særskilt tilsyn, pleie eller hjelp i huset. Det er et vilkår for å få hjelpetønad at vedkommende må ha lønnet hjelp i huset eller omfattende hjelp fra familiemedlemmer.

Det er om lag 90 000 mottakere av hjelpetønad, hvorav 15 000 er barn under 15 år.

Det er en grunnsats på 9 384 kroner pr. år (1996). For barn under 18 år som trenger særskilt tilsyn eller pleie, kan det ytes hjelpetønad etter forhøyede satser dersom dette øker mulighetene for at barnet kan bli boende hjemme. Stønadene kan forhøyes i samsvar med pleiebehovet til 2, 4 eller 5,6 ganger grunnsatsen (det vil si årlige beløp på 18 768, 37 548 eller 52 560 kroner).

I *Velferdsmeldingen* uttales det at satsene for hjelpetønad til tilsyn og pleie anses å være for lave i forhold til den betydelige private omsorg som gis av mange familiemedlemmer. Det antydes økninger i satsene, finansiert ved avvikling av særfradraget for sykdomsutgifter, se "*Grunnstønad*" i avsnitt 11.3.5.1 om grunnstønad.

## 11.4 FAMILIER MED INNVANDRERBAKGRUNN

### 11.4.1 Integreringstilskudd til kommunene

I 1991 ble det etablert et rammefinansieringssystem for kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flyktninger. Kommunene mottar et 5-årig rammetilskudd som skal dekke utgifter til integreringstiltak, sosialhjelpsutgifter og barnevernsutgifter på gjennomsnittsnivå. Tilskuddet er ikke øremerket, men det forutsettes at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettingsarbeid som bidrar til at flyktningene raskest mulig finner seg til rette og blir i stand til å forsørge seg selv.

Tilskuddet er 65 000 kroner pr. person i bosettingsåret og det påfølgende året, og 50 000 kroner hvert av de tre neste årene. Det gis ekstratilskudd for eldre og funksjonshemmede.

### 11.4.2 Barnehager

Det kan gis statlig tilskudd til *tospråklig assistanse* i barnehagene. Intensjonen er å gi barn fra språklige og kulturelle minoriteter et godt barnehagetilbud, hvor de deltar på linje med andre barn i aktivitetene i barnegruppen. Tilskuddet er 15 000 eller 20 000 kroner pr. år pr. barn som får tospråklig assistanse, avhengig av antall timer som tilbudet gis.

Det kan videre gis tilskudd til barnehager for *nyankomne flyktningebarn* for en periode på inntil 8 måneder. Tilskuddet gis for et 15 timers tilbud pr. uke, og skal dekke utgifter innenfor visse rammer til bl.a lønn, sosiale utgifter, leker/forbruksmateriell og andre driftsutgifter. Tilbudet kan enten gis i særskilt flyktningebarnehage eller som et integrert tilbud med norske barn.

### 11.4.3 Tilskudd til undervisning

*Ordinært tilskudd til særskilt undervisning for fremmedspråklige elever (språklige minoriteter) i grunnskolen*

Fremmedspråklige elever har rett til å gå i grunnskolen, og få opplæring der i samsvar med de lover, forskrifter og læreplaner som gjelder. Den særskilte norskundervisningen og morsmålsundervisningen tar utgangspunkt i den retten elevene har til likeverdig og tilpasset opplæring. Staten gir tilskudd til norsk- og morsmålsundervisning på basis av et beregnet elevtimetall i kommunen og en felles kostnadsfaktor.

Den enkelte kommunen må finne fram til tjenlige måter å organisere undervisningen for fremmedspråklige elever. Morsmålsundervisningen bør integreres i det ordinære undervisningstilbudet, men det kan også være aktuelt å la elevene få denne undervisningen i tillegg.

*Særskilt tilskudd til norsk og morsmålsopplæring i grunnskolen for fremmedspråklige elever som omfattes av integreringstilskuddsordningen*

Tilskuddet er 7 650 kroner pr. barn i grunnskolealder som omfattes av integreringstilskuddsordningen (se "[Integreringstilskudd til kommunene](#)" i avsnitt 11.4.1). Det kommer i tillegg til det ordinære tilskuddet som er nevnt over.

*Barn i asylmottak*

Staten gir 100 prosent refusjon til kommunene for undervisning av asylsøkerbarn i statlige mottak, inkludert ekstra norskopplæring og morsmålsundervisning. Tilskuddet utgjør 48 480 kroner pr. barn i 1996.

### 11.4.4 Trygderettigheter

Beregning av trygdeytelser beror vanligvis på hvor lenge en person har vært bosatt i Norge. Som bosatt regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart i minst 12 måneder. Det er en forutsetning at oppholdet er lovlig.

Pensjonsytelser fra folketrygden avkortes forholdsmessig dersom man har vært bosatt her mindre enn 40 år. Personer som har flyktningstatus er unntatt fra denne regelen. Flyktninger har rett til fulle pensjonsytelser fra det tidspunktet de er bosatt i Norge. I praksis innebærer det at de er garantert minstepensjon fra det tidspunktet de blir pensjonister. Eventuell tilleggspensjon må tjenes opp på vanlig måte.

*Del IV*  
*Utvalgets vurderinger og tilrådinger*

## KAPITTEL 12

## Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak

### 12.1 INNLEDNING – BARNAS INTERESSER I SENTRUM

Ansvar for barneomsorgen er et felles anliggende for foreldrene. Det er foreldrene som sammen har hovedansvaret for å gi barna en trygg og stimulerende oppvekst. Familiens sentrale plass i omsorg og oppdragelse av barn har en solid forankring i vår kultur. Det offentlige bidrar til å støtte opp om foreldrenes ansvar for barneomsorgen gjennom kontante overføringer og tjenestetilbud. *Utvalgets mandat* er bl.a å undersøke hvordan disse overføringene og tjenestene virker for familier med barn, og å vurdere om eventuelle endringer kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom barnefamiliene og mellom familier med og uten barn.

Utvalgets medlemmer legger ulik vekt på hvilke fordelingsdimensjoner som anses som viktige, for eksempel forholdet mellom familier med henholdsvis en og to inntekter, mellom kvinner og menn, mellom enslige forsørgere og foreldre som lever sammen, mellom foreldre med og uten barnehageplass osv. Hele utvalget er imidlertid enig om at hensynet til stabile og trygge oppvekstvilkår for barna er sentralt i utformingen av samfunnets overføringer til barn og barnefamilier.

Ut fra mandatet har ikke utvalget sett det som sin oppgave å drøfte verdigrunnlaget i familiepolitikken. Utvalget gir heller ingen felles anbefalinger om hvordan foreldrene bør innrette seg i skjæringsfeltet mellom barneomsorg og yrkesaktivitet. Samtidig er det viktig å understreke at økonomiske rammebetingelser virker inn på hvordan familiene innretter seg. Utvalget er enig om at den offentlige støtten skal bidra til å sette barnas interesser i sentrum, og at mødre og fedre skal stilles likt i valget mellom yrkesaktivitet og barneomsorg. Det er imidlertid ulike syn på valg av virkemidler for å realisere målsettingene.

### 12.2 BARNEFAMILIENES SITUASJON OG BETYDNINGEN AV VIRKEMIDLENE I FAMILIEPOLITIKKEN – EN KORT OPPSUMMERING

I del II ble utviklingen i samfunnsmessige forhold drøftet i forhold til barnefamiliens situasjon. I del III ble virkemidlene i offentlig politikk for barnefamilier beskrevet, og betydningen av dem for barnefamiliene vurdert. I en kort oppsummering vil vi framheve enkelte forhold som særlig betydningsfulle for utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak.

#### 12.2.1 Familiemønster i endring

*Kjernefamilien* (mor, far og barn) står fortsatt sterkt i Norge til tross for store endringer i familie- og husholdningsmønsteret. Om lag hver annen person, voksen som barn, lever på et gitt tidspunkt i en kjernefamilie. Antall barn som bor sammen med begge foreldrene (enten ektepar eller samboere), er 6-7 ganger så stort som antall barn med en enslig mor eller far.

For mange barn har likevel familiesituasjonen blitt mer variert og omskiftelig. Ekteskapet er ikke lenger enerådende som samlivsform. Ugift samliv har gradvis blitt mer vanlig, også etter at man har fått barn. Det har blitt flere skilsmisser og flere enslige forsørgere. Skifte av familierelasjoner, for eksempel etter en skilsmisse og

nye pardannelser fra foreldrenes side, med nye søsken (halvsøsken og stesøsken), flyttinger og nye bo- og samværsforhold, bidrar til at omskifteligheten i en del barns familiesituasjon har blitt større enn tidligere, og at hverdagen har endret karakter for mange barn. Endringene innebærer også at *foreldreskapet* ivaretas på flere måter enn før; enten i fellesskap av foreldrene, eller adskilt dersom foreldrene ikke bor sammen, eventuelt av den ene forelderen alene.

Økningen i skilsmisser og de nye samlivsformene har fått som konsekvens at de juridiske båndene mellom husholdningsmedlemmene ikke er like sterke som tidligere. *Ektefeller* har gjensidig forsørgingsplikt, og begge har plikt til å forsørge felles barn. *Samboere* har ikke gjensidig forsørgingsplikt, bare plikt til å forsørge felles barn. En person har ikke plikt til å forsørge ektefellens eller samboerens *særkullsbarn*. I mange tilfelle vil stefaren eller stemora likevel bidra både til barnets forsørgelse og omsorg. I de fleste tilfelle har særkullsbarn også en biologisk far (eller mor) utenfor husholdningen med bidragsplikt og samværsrett. I en del tilfelle har de biologiske foreldrene delt foreldreansvar.

Fruktbarheten har gått ned, og dermed har også barnetallet i den enkelte familie blitt lavere. Om lag 90 prosent av kvinnene får barn. Hver kvinne får imidlertid færre barn enn tidligere, og de får dem seinere i livet enn hva deres eldre medsøstre gjorde. Perioden med små barn er kortere enn før.

I gjennomsnitt er familiene mindre i dag enn de var tidligere, ikke bare fordi det er blitt færre barn pr. familie, men også fordi det er blitt flere som bor alene. Dette trenger ikke å bety at det er blitt mer vanlig å leve som enslig gjennom hele voksenlivet. For de fleste er alenetilværelsen en midlertidig situasjon, før eller etter at de har dannet husholdning og bodd sammen med ektefelle/samboer og barn. Det er likevel mange kvinner som går gjennom en fase som enslig forsørger en eller annen gang i løpet av livet. For de fleste er perioden kort.

### 12.2.2 Utdanning, yrkesaktivitet og omsorgsansvar

Kvinners *yrkesaktivitet* har økt. Andelen yrkesaktive blant gifte/samboende kvinner med barn under 16 år økte fra 62 prosent i 1980 til 78 prosent i 1994. Tallene omfatter både heltids- og deltidsarbeidende. For kvinner med barn under 2 år økte andelen fra 47 til 71 prosent. Andelen småbarnsmødre som arbeider heltid, øker. Denne økningen har i liten grad påvirket småbarnsfedrenes yrkesdeltakelse og arbeidstid. Småbarnsfedrene har ofte lange arbeidsdager. De bruker i gjennomsnitt noe mer tid på omsorg for barna enn før, men på langt nær så mye som mødrene, som også har økt tidsbruken på barneomsorg.

Økt yrkesaktivitet blant kvinner må bl.a ses i sammenheng med den alminnelige økningen i *utdanningsnivået* og utjevningen mellom kvinner og menn i utdannings-systemet. Etter krigen har skoleplikten blitt økt fra 7 til 9 år, og fra 1997 forlenges den til 10 år. Dessuten har ungdom fra 1994 fått rett til 3-årig videregående utdanning. Flere ungdommer tar lengre utdanning enn før, og kommer dermed seinere ut i yrkeslivet.

I 1994 var kvinneandelen 47 prosent i videregående utdanning og 55 prosent i høyere utdanning. Utviklingen i kvinners tilbøyelighet til å ta utdanning peker i retning av at en vesentlig del av kvinnene forbereder seg på framtidig yrkesaktivitet. Samtidig er det lite som tyder på at de av den grunn vil avstå fra å stifte familie og få barn, selv om det skjer på et seinere tidspunkt i kvinnens liv.

Økt sysselsetting blant kvinner med barn må også ses i sammenheng med at antall fødte barn pr. kvinne er redusert. Samtidig har framveksten av en offentlig omsorgssektor bidratt til at flere kvinner har kunnet få arbeid.

Det er vanskelig å si hvor mye de offentlige overføringsordningene rettet mot barnefamilier har betydd for økningen i kvinners yrkesaktivitet. Men særlig utbyggingen av *offentlig subsidierte barnetilsynsordninger* og bedre *permisjonsordninger* i forbindelse med fødsel og barns sykdom har etter alt å dømme bidratt. Endringer i *de kontante overføringsordningene* rettet mot barnefamiliene har hver for seg vanligvis vært så små at de neppe har hatt stor innvirkning på kvinners yrkesaktivitet. Men utformingen av overføringsordningene og den samlede virkning av ordningene har trolig vært av betydning.

Kvinnens yrkesaktivitet er mer påvirket av endringer i inntekt og skatt enn menns yrkesaktivitet. Spesielt kvinner i lavinntektsfamilier vil være tilbøyelig til å øke yrkesaktiviteten når disponibel inntekt økes på grunn av økt lønn, redusert skatt eller reduserte barnehagepriser.

Den økte yrkesaktiviteten blant kvinner med barn har ført til at mannen har fått et noe større ansvar i hjemmet, men fortsatt er det kvinnene som i de fleste tilfelle har hovedansvaret for hjem og barn. Fordelingen av oppgavene i hjemmet mellom foreldrene vil i større eller mindre grad være resultatet av forhandlinger mellom ektefellene eller samboerne. Den enes beslutninger om yrkesaktivitet og arbeidstid får konsekvenser for hvordan den andre parten fordeler sin tid mellom inntektsgivende arbeid og ubetalt husholdsarbeid. Offentlige tiltak og rammebetingelser som påvirker den enes arbeid og inntekt, får dermed også betydning for den andres.

### 12.2.3 Barnefamiliens økonomiske situasjon

#### *Utviklingen på 1980- og 1990-tallet*

1980-tallet ble for mange norske husholdninger et tiår preget av økonomiske svingninger, der en periode preget av vekst i disponibel inntekt ble avløst av en periode med stagnasjon og nedgang. Etter lav vekst i sysselsetting og privat forbruk på begynnelsen av tiåret, kom en periode med store låneopptak, økt forbruk og vekst i tallet på sysselsatte, særlig av kvinner. De siste årene på 1980-tallet var preget av økonomisk tilstramning, lavere forbruk og sterk økning i antall arbeidsledige.

Kombinasjonen av høye marginale skattesatser og lav realrente gjorde at det helt fram mot slutten av 1980-tallet var relativt billig å låne penger. Liberaliseringen av kredittmarkedet midt i ti-året ble etterfulgt av en «utlånseksplasjon». Mange ønsket å investere i egen bolig, og boligprisene steg kraftig. Barnefamilier som etablerte seg på boligmarkedet i denne perioden, opplevde at inngangsbilletten var høy, og lånekostnadene ble tunge å bære for dem som ikke hadde egenkapital.

Barnefamiliens inntekt og forbruk utviklet seg i gjennomsnitt omtrent som for andre grupper.

På 1990-tallet økte husholdningenes inntekt og forbruk på nytt. Og mens husholdningene i siste halvdel av 1980-tallet forbrukte mer enn de tjente, var det bedre samsvar mellom tæring og næring i første halvdel av 1990-tallet. Inntektsveksten skyldtes dels vekst i sysselsetting og i reallønningene, dels at husholdningenes utgifter til gjeldsrenter ble sterkt redusert. Det siste fikk ikke minst betydning for barnefamiliens inntektsvekst.

Selv om barnefamiliene i gjennomsnitt hadde en rimelig god inntekts- og forbruksutvikling på 1980-tallet og tidlig 1990-tall, fikk ikke alle like stor del i veksten. Både blant småbarnsfamiliene og blant familier med skolebarn var det de med høyest inntekt som hadde den beste inntektsveksten. En gruppe som ikke hang med i inntekts- og forbruksutviklingen i denne perioden, var enslige forsørgere. De hadde en inntektsvekst som lå noe under gjennomsnittet for alle husholdninger og gjennomsnittet for barnefamiliene generelt.

Kvinnens inntekter har økt mer enn menns, dels fordi flere kvinner er blitt yrkesaktive og fordi flere yrkesaktive kvinner arbeider heltid, men også fordi den gjennomsnittlige forskjellen mellom menns og kvinnens lønnsnivå er blitt mindre, relativt sett. Men fortsatt er det betydelige inntektsforskjeller mellom kvinner og menn.

Kvinnens inntekt betyr stadig mer for familiens samlede inntekt. I begynnelsen av 1970-årene var éninntektsfamilien regelen blant norske ektepar, mens den etter hvert har blitt unntaket (15 prosent i 1989). I 1994 var kvinnen hovedinntektstaker i hvert femte av de ektepar hvor både mannen og kvinnen har yrkesinntekt.

### *Hvordan finner vi ut hvem som har det best økonomisk?*

En ting er å beskrive utviklingen i økonomiske ressurser og materielle levekår over tid og avgjøre hvem som har forverret og hvem som har forbedret sin relative posisjon. Noe ganske annet er det å avgjøre hvem som har det best økonomisk på ett bestemt tidspunkt, særlig når vi sammenlikner personer som tilhører husholdninger av ulik størrelse og sammensetning, personer som befinner seg i ulike faser i livet og i ulike livssituasjoner ellers. I begge tilfelle må en ta stilling til en rekke spørsmål som det ikke er noen selvsagte svar på, men de valg man gjør, får større konsekvenser når man skal ta stilling til om det er nivåforskjeller enn når man skal ta stilling til hvem som har hatt den beste utviklingen.

De spørsmålene man må ta stilling til, er blant annet: Hva koster det foreldrene å ha barn i ulike aldre? Hvor mye sparer man på å bo sammen i én husholdning og dele på utgiftene til bolig, bil og mat? Hvordan fordeler husholdningsmedlemmene familiens samlede økonomiske ressurser mellom seg? Skal en legge vekt på at noen eier boligen de bor i, mens andre leier? Og hvordan skal en i så fall tallfeste denne avkastningen av egen bolig? Hvordan skal en ta hensyn til at det ubetalte arbeidet i hjemmet også bidrar til husholdningens forbruksmuligheter? Hvordan skal en eventuelt fastsette verdien av det ubetalte husholdsarbeidet?

### *Barnefamiliens økonomiske situasjon i dag*

Dersom vi måler *nivået* på husholdningenes inntekt eller økonomiske ressurser, med utgangspunkt i de forutsetninger det er redegjort for i "[Inntektsbegrepet som nyttes i utredningen](#)" i avsnitt 5.2.6 og "[Valg av ekvivalensskala](#)" i 5.4.6, kommer par med små barn ut noe i underkant av gjennomsnittet for alle husholdninger, par med barn i skolealderen kommer ut noe bedre og enslige forsørgere godt under dette gjennomsnittet. Målt på samme måte, kommer barnefamiliene samlet i gjennomsnitt ut omtrent på samme nivå som husholdninger uten barn; toinntektsfamilier kommer en god del bedre ut enn éninntektsfamilier. Denne beregningsmåten bygger imidlertid utelukkende på *husholdningenes kontante inntekter* (se "[Inntektsbegrepet som nyttes i utredningen](#)" i avsnitt 5.2.6).

Vi har sett at enslige forsørgere er blant gruppene med lavest inntekt og dårligst materielle levekår. Men enslige forsørgere er en svært sammensatt gruppe. Forskjellene i inntekt og materielle levekår mellom ulike grupper av enslige forsørgere er store. Enslige forsørgere med overgangsstonad ligger svært lavt, mens yrkesaktive enslige forsørgere ligger godt over gjennomsnittet for alle husholdninger.

Andre grupper av barnefamilier som har spesielt lav inntekt, er innvandrerfamilier og studenter. Barnefamilier med funksjonshemmede barn har ikke lavere inntekter enn andre barnefamilier, men funksjonshemmede barn trenger mer omsorg og tilsyn enn funksjonsfriske barn, og i likhet med yrkesaktive enslige forsørgere vil mange foreldre med funksjonshemmede barn oppleve at det er vanskelig å få tiden til å strekke til.

Sammenliknet med husholdninger i senere livsfaser, har barnefamiliene stor *gjeld* og store *renteutgifter*. Tar vi hensyn til dette og dessuten til at mange familier, både med og uten barn, *eier den boligen de bor i*, kommer fortsatt husholdninger med barn og husholdninger uten barn ut med omtrent samme inntektsnivå eller nivå på økonomiske ressurser (se "*Gjeldsrenter og inntekt av egen bolig*" i avsnitt 5.2.2 og "*Husholdninger med og uten barn*" i 5.8.1). Inntektsforskjellen mellom familier med små barn og familier med store barn (se over) blir større når man trekker fra gjeldsrentene og legger til avkastningen av egen bolig. Årsaken er ikke først og fremst at småbarnsfamiliene har større gjeld og høyere gjeldsrenter enn familier med store barn, men at de har lavere boligformue og dermed lavere beregnet avkastning av boligen (se "*Barns alder og antall barn*" i avsnitt 5.8.5).

Det er vanskelig å si i hvilken grad *verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet* bidrar til å utjevne forskjellene i økonomiske ressurser eller materielle levekår mellom barnefamilier og husholdninger uten barn. Unge yrkesaktive par med barn har lang arbeidsdag både ute og hjemme. De har både høy kontantinntekt og høy utvidet inntekt. Mange friske eldre og middelaldrende uten barn bruker lite eller ingen tid på betalt arbeid og har god tid til andre gjøremål. Også de kan ha en betydelig hjemmeproduksjon. I gjennomsnitt har likevel barnefamiliene høyere utvidet inntekt enn husholdninger uten barn.

Når man sammenlikner verdien av ubetalt arbeid i hjemmet og utvidet inntekt for ulike grupper av barnefamilier, og dermed legger til grunn et utvidet inntektsbegrep (se "*Ulønnet arbeid i husholdningene*" i avsnitt 5.2.5 og "*Betydningen av ulønnet arbeid i hjemmet*" i 5.8.6), må man ta hensyn til at det ubetalte arbeidet i barnefamiliene i stor grad er knyttet til at foreldrene på en eller annen måte *må* sørge for tilsyn og omsorg for barna. De står overfor et valg om de vil passe barna selv eller ta lønnet arbeid og kjøpe barnetilsyn, men de er i alle tilfelle nødt til å sørge for at barna får tilsyn. Det dreier seg altså om *enkostnad* ved det å ha barn.

Ved siden av de direkte eller indirekte kostnadene til barnetilsyn, er det også andre direkte utgifter forbundet med å ha barn. Mens behovet for og dermed kostnadene ved barnetilsyn synker med barnets alder, øker andre barnekostnader etter hvert som barna blir eldre. De kontante inntektene er lavest når barna er små og øker med barnas alder.

Det vi kan si er at verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet bidrar til en klart jevnere fordeling av økonomiske ressurser eller forbruksmuligheter *blant barnefamiliene* enn fordelingen av kontantinntekten gir. Selv om også par med to kontantinntekter har et betydelig omfang av hjemmeproduksjon og dermed høy utvidet inntekt, vil mange familier med lavere kontantinntekter delvis kompensere med større grad av hjemmeproduksjon (se "*Betydningen av ulønnet arbeid i hjemmet*" i avsnitt 5.8.6).

#### 12.2.4 Fordelingsvirkninger av ulike overføringer

De viktigste overføringene til barnefamilier omfatter barnetrygd, forsørgerfradrag, foreldrebetaling, fordelingen av skattlegging i klasse 2 for barnefamilier, fødselspenger, kompensasjon for moms på de matvarer som veier tungt i barnefamiliers budsjett og barnehagesubsidier.

*Blant barnefamiliene har barnetrygden* en klart utjevne effekt på fordelingen av kontantinntekten. Spesielt småbarnstillegget og søskengraderingen i barnetrygden tilgodeser lavinntektshusholdningene blant barnefamiliene. *Forsørgerfradraget* virker i samme retning som barnetrygden, men har ikke like stor virkning, da beløpene er lavere.

*Foreldrefradraget* som helhet tilgodeser foreldre med høy kontantinntekt, mens standardfradraget i foreldrefradraget virker utjevne. Også *skatteklasse 2* har en gunstig fordelingsprofil for barnefamilier, så lenge en begrenser seg til å se på kontantinntekten. Men dersom man også tar hensyn til verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet, blir den utjevne effekten både av standardfradraget og av *skatteklasse 2* mindre. Tar vi hensyn til verdien av det ubetalte arbeidet i hjemmet, vil dessuten skjevfordelingen av foreldrefradraget for legitimerede utgifter bli mindre markert.

Ordningen med *fødselspenger* til yrkesaktive innebærer at gjennomsnittlig utbetaling øker med kontantinntekten til husholdningen. *Engangsstønaden* ved fødsel bidrar, isolert sett, til utjevning, siden de kvinnene som mottar engangsstønad har lavere husholdningsinntekt enn de som mottar fødselspenger som yrkesaktive.

Ordningen med *kompensasjon for moms på matvarer* bidrar til utjevning barnefamilieene i mellom. Særlig gjelder dette momskompensasjonen på melk. Alt i alt er har likevel ordningen med kompensasjon for moms på matvarer liten utjevne effekt.

Småbarnsfamilier med barn i barnehage har i gjennomsnitt noe høyere kontantinntekt enn de som ikke har barn i barnehage. Denne forskjellen øker noe hvis vi legger verdien av *barnehagesubsidiene* til kontantinntekten. Tar vi hensyn til det ubetalte arbeidet i hjemmet, det vil si at familier der en av foreldrene er hjemme med barna, sparer utgifter til barnetilsyn og i tillegg kanskje også produserer en del andre varer og tjenester som familier med to yrkesaktive må kjøpe, vil forskjellen i økonomiske ressurser eller materielle levekår neppe være særlig stor mellom småbarnsfamilier med og småbarnsfamilier uten barnehageplass.

Barnehagesubsidiene bidrar til å redusere foreldrebetalingen i barnehagene. Beregninger tyder på at *kvinnens arbeidstilbud*, og spesielt arbeidstilbudet til kvinner med lav inntekt, påvirkes av prisen på barnetilsyn. Når prisene øker, kan en del mødre velge å være hjemme med barna framfor å ta lønnet arbeid. Når prisene reduseres, kan en del mødre tilskyndes til å ta lønnet arbeid framfor å være hjemme med barna. Ved at prisene holdes nede gjennom det statlige driftstilskuddet, kan subsidiene påvirke omfanget av kvinnenes yrkesaktivitet. Virkningen av marginale prisendringer er trolig beskjeden, og i den grad det eksisterer konkurransedyktige alternative barnetilsynstilbud, svekkes den ytterligere.

Overføringene til barnefamilieene påvirker også i noen *gradinntektsfordelingen mellom foreldrene*. Barnetrygden gis til mora og utjevner dermed inntektsforskjellen mellom kvinner og menn. Forsørgerfradraget er derimot mer likt fordelt mellom foreldrene. Det har ikke den samme omfordelende virkningen i kvinnens favør. Foreldrefradraget gis til den av ektefellene som har den laveste inntekten. Det vil i de fleste tilfelle si kvinnen. Både foreldrefradragets standardfradrag og fradraget for legitimerede utgifter bidrar dermed til å utjevne inntektsforskjellen mellom kvinner og menn.

Fødselspengeordningen bidrar både direkte og indirekte til å utjevne inntektsforskjellene mellom foreldrene; direkte gjennom pengeoverføringen fra folketrygden, indirekte ved at kvinnen får en formell tilknytning til yrkeslivet selv når hun er hjemme med barnet. Dette antas å øke sannsynligheten for at hun skal vende tilbake til en fulltids stilling etter fødselen. Skatteklasse 2 virker i motsatt retning. Den øker mannens kontantinntekt etter skatt og kan til en viss grad begrense kvinners yrkesdeltakelse ved at familiens marginalsatt øker når en tidligere hjemmевærende blir yrkesaktiv.

Om lag en av tre fødende kvinner mottar ikke fødselspenger, men engangsstønad ved fødsel. Mange av kvinnene som mottar engangsstønad, er innvandrekvinn-

ner, enslige forsørgere, og/eller studenter. De har klart lavere husholdningsinntekt enn de som mottar fødselspenger.

Det er ikke utført beregninger som viser virkning på inntektsulikhet ved overføringer *fra* husholdninger i den mer velstående livsfase *til* barnefamilier. Utvalget har derfor ikke hatt grunnlag for å sammenlikne effektiviteten av slike endringer sammenliknet med de omfordelinger utvalget foreslår. Det er likevel klart at de fleste av de overføringene som er omtalt foran, bidrar til å omfordele *fra husholdninger uten barn til husholdninger med barn*. Dette gjelder først og fremst barnetrygden, men også forsørgerfradraget, foreldrefradraget og fødselspengene. Subsidieringen av barnehagene representerer også en betydelig overføring til barnefamilie, mens kompensasjonen for moms på matvarer betyr lite i denne sammenhengen.

### 12.2.5 Kontantytelser og tjenestetilbud

Settet av virkemidler i familiepolitikken er en blanding av kontantoverføringer og tjenester, som i varierende grad er generelle eller målrettet mot bestemte behov. Overføringssystemet er sammensatt av mange ordninger, og de samlede virkningene kan være vanskelig å gjennomskue.

Barnetrygden har vært betraktet som det tradisjonelle – og i lang tid relativt ene-rådende – virkemiddel i familiepolitikken. I takt med endringer i familiemønster og kvinners yrkesaktivitet har andre virkemidler kommet til og vokst i betydning. Det har vært en sterkt vekst i tjenestetilbudet, særlig barnehager, skolefritidsordninger og utbygging av videregående opplæring.

Barnehager var opprinnelig et byfenomen som etter hvert har blitt et landsdekkende tilbud, om enn fortsatt med variasjoner i dekningsgraden. Det er lange historiske tradisjoner for barnehagene som et sosialt og pedagogisk tilbud for barn under skolepliktig alder. Økningen i tilbudet kan også knyttes til økt kvinnelig yrkesaktivitet, men det er viktig å være oppmerksom på utbyggingen av barnehager først skjøt fart etter at kvinnene for alvor hadde gått ut i yrkeslivet.

Også de kontante overføringen har økt, dels ved økninger i barnetrygden og dels ved forlengelse av den betalte permisjonen og engangsstønaden ved fødsel.

Sammensetningen av overføringer endrer seg over barnas livsløp. Kontantytelser ytes gjennom hele oppveksten, gjennom barnetrygden og forsørgerfradraget. For de aller yngste barna er kontantytelsene dominerende, da betalt permisjon, engangsstønad og småbarnstillegget til 1- og 2-åringene kommer tillegg til den ordinære barnetrygden og forsørgerfradraget. Men etter hvert som barna blir eldre, ytes en større del gjennom tjenestetilbudet. Disse ytelsene vokser jevnt gjennom oppveksten. Til de eldste barna er overføringer gjennom tjenester dominerende; det er knyttet til det offentlige utgifter til videregående skole (se figur 6.4.1 i "[Virkemidler i familiepolitikken](#)" i kapittel 6).

## 12.3 NOEN BETRAKTNINGER OM ØKONOMISKE RAMMER FOR OFFENTLIGE TILTAK FOR BARNEFAMILIER

### 12.3.1 Om investeringer i barns oppvekstvilkår

I St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen er det økonomiske grunnlaget for vår sosiale velferd drøftet. Et hovedbudskap i meldingen er at en i årene framover bør sette av midler til petroleumsfondet, bl.a for å kunne møte de økende utbetalinger fra folketrygden i neste århundre. Prognoser i meldingen viser at utgifter til pensjoner vil stige jevnt utover i neste århundre, mens statens petroleumsinntekter vil avta fra omkring århundreskiftet. Det er ikke bare et høyere antall eldre som skaper mer-

utgiftene. Framtidige pensjonister vil få høyere pensjon fra folketrygden enn tidligere generasjoner av pensjonister. Dessuten vil helse- og omsorgstiltak for en høyere andel eldre i befolkningen bidra til høyere utgifter. Hensynet til framtidige generasjoner anføres som begrunnelse for at petroleumsformuen brukes til å bygge opp fond og ikke forbrukes nå. Dermed vil belastningen med den økende forsørgingsbyrden bli noe lettere enn den ellers ville blitt uten fond. Det framheves også at det er viktig med fondsoppbygging for å stå bedre rustet til å møte eventuelle tilbakeslag i økonomien. Selv om det ikke blir sagt eksplisitt, er det rimelig å tolke meldingen dithen at det er lite rom for reformer i velferdspolitikken finansiert gjennom økte budsjetttrammer.

*På kort og mellomlang sikt* må hovedpoenget med fondsoppbyggingen være hensynet til en forsvarlig makroøkonomisk stabiliseringspolitikk. En særnorsk etterspørselsøkning knyttet til løpende bruk av dagens store inntekter ville skape betydelige pressproblemer i økonomien og gi økt sårbarhet overfor et eventuelt oljeprisfall.

*Utvalget* vil peke på at bruk av fondet til å møte økende utbetalinger fra folketrygden om 15-20 år bare i begrenset grad vil kunne bidra til å mestre eldrebølgen. En særnorsk bruk av oljepenger i en situasjon der økonomien preges av en reduksjon av andelen i yrkesaktiv alder, vil gi opphav til de samme press- og strukturproblemer som økt bruk av oljepenger i dag, og vil etterlate en ensidig tjenesteorientert økonomi til kommende generasjoner. Av vesentlig større betydning for evnen til å håndtere eldrebølgen og andre utfordringer er derfor det grunnlaget som nå bygges i form av en barneorientert samfunnsstruktur og en godt utdannet, oppvoksende slekt som forener arbeidsorientering med omsorgsansvar. Det er i dette lys en bør drøfte overføringene til barnefamiliene og oppvekstvilkårene for barn og ungdom. *Utvalget* vil peke på at våre forpliktelser overfor framtidige generasjoner av yrkesaktive ikke bare kan knyttes til å lette byrden av pensjonsutbetalinger. Tvert om er det slik at det er viktig og nødvendig å investere i gode oppvekstvilkår og grunnleggende velferdsordninger for våre barn, bl.a utdanningstilbud og helsetjenester, slik at de settes i stand til å forvalte ansvaret for samfunnsutviklingen videre.

### 12.3.2 Omfordeling mellom barnefamilier og mellom familier med og uten barn

I utvalgets mandat er det sagt at forslagene skal utredes innenforeksisterende budsjetttrammer. I lys av det som er sagt ovenfor er det derfor behov for å problematisere mandatets formuleringer på dette punktet.

Dersom en med eksisterende budsjetttrammer forstår de offentlige midlene som i dag brukes til overføringer og tjenester til barnefamiliene, så må nye familiepolitiske tiltak eller forbedringer for bestemte grupper av barnefamilier finansieres ved reduksjoner i andre ordninger for barnefamiliene. Med dette som utgangspunkt, kan analyser av fordelingsvirkninger av tiltak for barnefamiliene danne grunnlag for en vurdering av om de offentlige ressursene utnyttes på en fornuftig måte.

Utvalget er ikke bare pålagt å vurdere forslag som kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom ulike barnefamilier; det skal også vurdere forslag som kan bidra til å jevne ut forskjeller mellom familier med og uten barn. Dersom en mener at barnefamiliene generelt har behov for bedre velferdsordninger, samtidig som andre grupper synes å ha gode materielle levekår, vil det ikke være mulig å jevne ut forskjellene mellom disse gruppene uten å øke de økonomiske rammene for tiltak for barnefamiliene. Utvalget har ut fra mandatet i hovedsak vurdert skatte- og overføringsordninger som berører barnefamiliene. Utvalget har imidlertid i begrenset grad også drøftet enkelte innstramminger i ordninger som både treffer familier med og

uten barn, for å kunne finansiere ordninger som utelukkende kommer barnefamilier til gode.

Utvalgets forslag til tiltak for barn og barnefamilier er ledsaget av inndekkingsalternativer som utvalget finner realistiske. Utvalget har imidlertid lagt stor vekt på selve *utformingen* og innretningen av overføringene; *nivået* på de samlede overføringene bør kunne økes eller reduseres uten at selve systemet endres. Det er et mål at overføringssystemet er utformet slik at det er robust i forhold til endrede politiske prioriteringer av nivået på overføringene.

### 12.3.3 Automatisk utgiftsvekst på grunn av demografi og økt yrkesaktivitet

Eksisterende budsjettammer er ikke tilstrekkelig for å opprettholde nivået på overføringene til barnefamiliene. I likhet med de framtidige pensjonsutgiftene, er det underliggende forhold som vil bidra til at utgiftene til barne- og familiepolitiske tiltak automatisk vil øke, gitt uendrede stønadssatser og regler. De samlede utgiftene til *barnetrygd* bestemmes i hovedsak av barnetallet. I de nærmeste årene vil antall barn under 16 år øke, fordi årskullene som er født i perioden 1980-85 er mindre enn de kullene som er født de siste årene. Som følge av antatt økning i yrkesaktiviteten blant kvinner de kommende år, vil utgifter til *fødselspermisjon* øke, gitt at fødselstallet opprettholdes. Økt kvinnelig yrkesaktivitet vil trolig medføre økt etterspørsel etter *barnehageplass*. Det er et uttrykt mål for regjeringen at alle familier som ønsker det, skal få et barnehagetilbud i løpet av 1990-årene. Med dagens overføringssystem vil det kreve betydelige utgiftsøkninger på offentlige budsjetter.

Dersom man strengt skulle holde seg til gjeldende budsjettammer, ville følgen være nedskjæringer i velferdsordningene for barnefamilier, på grunn av det økte barnetallet og økt yrkesaktivitet blant kvinner. *Utvalget* mener at de samlede overføringene til barnefamilier løpende må tilpasses demografiske variasjoner og endringer i kvinners yrkesaktivitet. Når det gjelder *barnehager*, legger utvalget til grunn at regjeringens mål for barnehageutbyggingen er realisert om få år. De samlede utgiftene som følger av dette, er startpunktet for utvalgets budsjettamme.

---

#### Boks 12.1 Utgifter for å realisere «full barnehagedekning»

Målet om full barnehagedekning er ikke konkretisert i de seinere års dokumenter fra regjeringen. Etterspørselen etter barnehageplass vil bero på ulike forhold – bl.a foreldrenes ønsker, tilgjengelighet, pris m.v. Barne- og familiedepartementet har i ulike sammenhenger knyttet etterspørselen etter barnehageplass bl.a til foreldrenes yrkesdeltakelse, og har på dette grunnlaget anslått behovet til 65 prosent for 1-2-åringer og 70 prosent for 3-5-åringer. Merutgiftene på statens hånd til driften kan grovt anslås til 1,3 milliarder kroner, hvorav ca. 1,2 milliarder kan knyttes til plasser for 1-2-åringer. Kommunal medfinansiering kommer i tillegg.

---

### 12.3.4 Overføringer betraktet som lån

Overføringer til barnefamilier finansieres bl.a. ved generelle skatteinntekter. Det betyr at enslige, familier uten barn og familier som tidligere har forsørget barn til enhver tid «subsidiere» barn og dem som på et gitt tidspunkt forsørger barn. Innenfor livsløpet er det imidlertid en begrenset fase man forsørger barn. Overføringer til barnefamilier kan derfor betraktes som omfordeling over livsløpet. Sett i lys av at ca. 90 prosent av kvinnene får barn, er dette en relevant betraktning<sup>46 47</sup>. Overføringene kan betraktes som *etlån* i en fase av livet hvor inntektene er små og utgif-

tene store, med tilbakebetaling i en seinere livsfase da inntekten normalt har blitt høyere og de store etableringsutgiftene er tilbakelagt. Spørsmålet er hvordan hver generasjon velger å fordele forbruksmulighetene over livsløpet. Dersom en mener at det er behov for å øke overføringene i den fasen man forsørger barn, kan dette dekkes ved «økt låneopptak» i denne fasen av livet. Til gjengjeld må en da ta belastningen med et høyere skattenivå seinere i livet, for å «betjene lånet».

## 12.4 FORENKLING OG SYNBARHET I OVERFØRINGSSYSTEMET

*Utvalget* har merket seg at den samlede offentlige ressursbruken på barnefamilier, gjennom kontante overføringer, subsidierte tjenester og skattefradrag, utgjør et komplekst system som det ikke er enkelt å overskue virkningene av, verken for den enkelte mottaker eller for politiske beslutningstakere. *Utvalget* har derfor i sine forslag søkt å oppnå forenklinger og synbarhet i overføringssystemet. Forenklinger vil kunne bidra til at overføringssystemet blir mer forståelig for brukerne. Av hensyn til rettsikkerheten og demokratiske verdier er det viktig at den enkelte kan forstå hvilke rettigheter og plikter som er knyttet til de enkelte ordningene. Forenklinger i overføringssystemet vil kunne gjøre det lettere å gjennomskue de samlede virkningene av det. Forenklinger vil også kunne motvirke at samme behov dekkes av flere ordninger («dobbeltdekking»), og dermed bidra til en mer samordnet ressursbruk.

### 12.4.1 Forsørgerfradrag og barnetrygd

Innenfor skattesystemet er det flere ordninger som bør vurderes med henblikk på å skape et enklere og mer oversiktlig system. *Forsørgerfradraget* og *barnetrygden* dekker i hovedsak samme formål, da begge ytelsene gis til forsørgere med barn under 16 år uavhengig av økonomi. Det er imidlertid forskjell i utbetalingen. Forsørgerfradraget gis i form av et skattefradrag, det vil si at skattetrekket er noe lavere pr. måned. Dersom foreldrene lignes hver for seg, deles fradraget likt mellom foreldrene. Dersom bare én av foreldrene har inntekt, tilfaller fradraget denne. Fradraget utbetales kontant ved ligningsoppgjøret i den utstrekning det overstiger utlignet skatt. Barnetrygden utbetales kontant pr. måned, og som hovedregel til moren.

Barnetrygden tilfaller i all hovedsak kvinner. Kun et fåtall menn er enslige forsørgere og dermed barnetrygdmottakere. I gjennomsnitt over hele befolkningen mottar kvinner omlag 6 800 kroner og menn omlag 200 kroner i barnetrygd. Forsørgerfradraget er omtrent likt fordelt mellom kvinner og menn.

Fra et forenklingssynspunkt kan mye tale for at ordningene slås sammen til én felles ordning. Spørsmålet er om en da skulle utforme ordningen som et skattefradrag eller som en kontantutbetaling.

*Utvalget* har drøftet spørsmålet om valg av ordning med særlig vekt på følgende hensyn:

- muligheten for forenkling
- hvem av foreldrene som skal få fradraget/utbetalingen

Dersom man innførte en fradragsordning, ville en kunne oppnå en reduksjon i bruttotransaksjoner mellom offentlige kasser og privatpersoner. Det er administrative kostnader forbundet med å kreve inn skatter, for deretter å returnere deler av innkrevd skatt i form av barnetrygd. Den enkelte skattyter vil beholde mer av egen

46. Dessuten vil hele befolkningen – uten unntak – være eller ha vært barn. Derfor vil alle nyte eller ha nytt godt av samfunnets overføringer knyttet til barn.

47. Prognoser tyder på at andelen som får barn kan bli noe redusert (Keilman og Urdal 1996).

lønn, og det kan ligge en viktig effekt i å føle mindre avhengighet av offentlige overføringer når en større del av lønnen beholdes.

Ikke alle mottakere av barnetrygd har skattbar inntekt. Selv om hovedregelen ble et fradrag i skatten, vil det alltid være tilfeller med kontant utbetaling hver måned. Dersom hovedregelen fortsatt skal være at midlene skal gå til moren, vil tallet på kontante utbetalinger bli høyere enn hvis fradraget kan gis i mannens inntekt.

Utbetaling av barnetrygden til moren kan være viktig for å sikre henne en kontantinntekt, særlig hvis hun ikke har egen arbeidsinntekt. Det har også blitt argumentert for at utbetaling til mødrene er en bedre garanti for at pengene faktisk kommer barna til gode. På denne måten blir barnetrygden en inntektssikkerhet for mor og barn. Dersom ordningen omgjøres til skattefradrag, må kvinnen ha egen lønnsinntekt for at midlene skal gå til henne, hvis det ikke etableres et todelt system med både fradrag og kontant utbetaling. Månedlig utbetaling av barnetrygd oppfattes av noen som en *synliggjøring* av samfunnets kompensasjon for merutgiftene til dem som har forsørgeransvaret for den oppvoksende slekt. Ved et skattefradrag kan dette aspektet bli mindre synlig.

Barnetrygden er ansett for å være en relativt enkel administrativ ordning. Når det oppstår endringer i utbetalingen knyttet til barnetallet, barnets alder, til retten til utvidet barnetrygd og andre forhold, håndteres disse endringene i dag relativt raskt og effektivt av trygdeetaten, uten særlige restanser. Det er spørsmål om endringene vil kunne håndteres like raskt innenfor en fradragsordning, slik at det ikke oppstår store restanser eller tilgodehavender. Det er også spørsmål om en todelt løsning (både fradrag og kontantutbetaling) vil innebære administrativt merarbeid og være vanskeligere å forstå for brukerne.

*Utvalget* ser ingen grunn til å opprettholde forsørgerfradraget og barnetrygden som atskilte ordninger. De behovene som er bakgrunnen for at ordningene ble etablert, må kunne dekkes gjennom én felles ordning.

Forsørgerfradraget gis også til familier med barn i alderen 16-18 år. Én felles ordning med dagens aldersgrense for barnetrygd (16 år) må derfor ses i sammenheng med endringer i barnetrygd og utdanningsstøtte for 16-18-åringene.

#### *Videre utredning*

Barnetrygden kan gjøres om til en fradragsordning i skatten for de kvinner som har en tilstrekkelig høy lønnsinntekt, og som kontant utbetaling ellers. Dette forutsetter imidlertid at reglene for tildeling av barnetrygden ikke kompliseres. Konsekvensene må utredes nærmere enn det utvalget har hatt kapasitet til. På *det nåværende tidspunkt* vil *utvalget tilrå* at ordningene slås sammen til en kontantutbetaling hvor barnetrygdens nåværende regler legges til grunn, men at en ordning der barnetrygden gjøres om til en fradragsordning i skatten etter de linjer som er skissert ovenfor blir utredet.

#### **12.4.2 Foreldrefradraget**

*Foreldrefradraget* er et inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn. Standardfradrag gis uten noen form for dokumentasjon av virkelige utgifter, og er på maksimalt 3 900 kroner for ett barn og 4 900 kroner for to eller flere barn. For dokumenterte tilsynsutgifter gis det fradrag på maksimalt 19 300 kroner for ett barn og 23 100 kroner for to eller flere barn. Vanligvis må begge foreldrene ha arbeidsinntekt for at det skal gis fradrag, men det kan gjøres unntak hvis den ene ektefellen er forhindret fra å ta seg av barnet, for eksempel på grunn av utdanning, uførhet og

sykdom (se omtalen av gjeldende regler i "*Foreldrefradrag: Inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn*" i avsnitt 7.2.4).

Etter hvert som barnehagedekningen har økt, er det grunn til å tro at flere foreldre har kunnet dokumentere utgiftene til barnetilsyn. Tidligere var omfanget av privat dagmamma til barnetilsyn høyere (se "*Uformelle tilsynsordninger er mindre vanlige enn barnehager*" i avsnitt 9.5). Dersom dagmammavirksomheten ikke er registrert hos skattemyndighetene, er foreldrene avskåret fra å få fradrag for tilsynsutgifter ut over standardfradraget, selv om utgiftene kan være like høye som for barn i barnehage. Skattereglene for privat barnetilsyn er nå utformet med sikte på å gjøre det enklere å få arbeidsforhold for dagmammaer og praktikanter registrert hos skattemyndighetene (se "*Skatteregler for dagmammaer og praktikanter*" i avsnitt 7.2.5.).

På denne bakgrunn er det grunn til å tro at betydningen av standardfradraget har blitt mindre de senere årene, og at denne utviklingen vil fortsette i takt med høyere barnehagedekning. Forholdene vil ligge bedre til rette for at foreldre som faktisk har tilsynsutgifter, vil få fradrag for disse.

Regelverket innebærer at standardfradraget kan gis til en toinntektsfamilie uten tilsynsutgifter, for eksempel hvis slektninger passer barnet gratis. Ektepar/samboere med én arbeidsinntekt har ikke krav på fradrag selv om de har betalt tilsyn. Umiddelbart kan det synes vanskelig å begrunne at regelverket behandler familiene ulikt på dette punktet.

Standardfradraget har en relativt beskjeden betydning; den skattemessige verdien er 1 092 kroner pr. år for ett barn og 1 372 kroner for to eller flere barn. Det ville bidra til en forenkling og klargjøring av overføringssystemet dersom fradraget ble avviklet.

I "*Gratis pedagogisk tilbud i barnehagen til alle barn i alderen 3-5 år?*" i avsnitt 13.3.5 har utvalget drøftet et gratis pedagogisk tilbud i inntil 20 timer for barn i alderen 3-5 år. Dersom et slikt tilbud ble realisert, er det mindre grunn til å opprettholde standardfradraget for denne aldersgruppa.

Et gratis korttidstilbud vil dessuten innebære at foreldrebetalingen *totalt sett* kan bli redusert. Dersom barnehageplass inngår som et ledd i et allment pedagogisk tilbud for denne aldersgruppa, kan en heller ikke uten videre betrakte foreldrebetalingen som utgift til inntekts ervervelse. På denne bakgrunn kan en også vurdere å avvikle foreldrefradraget for dokumenterte utgifter.

### 12.4.3 Studenter

Overføringer til *studenter* som får barn gis både fra folketrygden og Statens lånekasse for utdanning. Trygdeytelser utbetales uavkortet. Samordningen av ytelsene skjer i hovedsak fra Lånekassens side.<sup>48</sup> Studenter har rett til *engangsstønad* fra folketrygden ved fødsel. Ordningen med fødselsstipend fra Lånekassen i 42 uker (ca 10 måneder) er begrunnet med at studenter vanligvis ikke har rett til betalt permisjon, selv om de er i en situasjon som på flere måter kan sammenliknes med situasjonen for yrkesaktive. Regelverket for fødselsstipendet er analogt med regelverket for fødselspenger i folketrygdloven og dette gjør det rimelig å vurdere fødselsstipendet på samme måte som en trygdeytelse.

I dagens ordning er det ingen samordning av fødselsstipendet og engangsstønaden, selv etter at engangsstønaden nå har økt til 32 138 kroner. Det ser her ut til at studenter nyter godt av to ordninger med ulikt siktemål; for det første et fødselsstipend som er analogt med ordningen med fødselspenger for de yrkesaktive, for det

48. Se eksempler på slik samordning i "*Fødselsstipend*" i avsnitt 11.2.2

andre en engangsstønad som er beregnet for de som ikke er yrkesaktive. *Utvalget* er av den oppfatning at det er behov for en bedre samordning av stønadsformene for studenter som får barn, se "*Fødselspenger – felles prinsipp for tildeling av ytelser i barnets første leveår*" i avsnitt 13.2.

#### 12.4.4 Enslige forsørgere

Ytelser til *enslige forsørgere* utgjør et svært komplekst overføringssystem. Innenfor den knappe tid som har stått til rådighet, har ikke *utvalget* prioritert å utrede de særskilte ytelsene til enslige forsørgere. Dessuten er ordninger for enslige forsørgere behandlet i Velferdsmeldingen som nylig ble debattert av Stortinget. *Utvalget* har begrenset seg til å utrede konsekvensene av generelle forslag som også vil få betydning for enslige forsørgere, og i den sammenheng vurdert om *utvalgets* forslag bør få konsekvenser for gjeldende ordninger for enslige forsørgere.

*Utvalget* vil likevel påpeke at enslige forsørgere og barna deres er en utsatt gruppe. I forhold til familier der det er to som har den daglige omsorgen for barna, er enslige forsørgere både i økonomisk klemme og i en tidsklemme. Det er viktig å lage ordninger slik at også enslige forsørgere kan ha tid til barna sine ved siden av å sikre familiens økonomi.

### 12.5 DIFFERENSIERT FAMILIEMØNSTER STILLER NYE KRAV TIL UTFORMING AV VIRKEMIDLENE

*Like familietyper bør behandles likt*

Gjennomgangen av de familiepolitiske virkemidlene har avdekket at tildelingsreglene kan variere mellom familier som tilsynelatende lever under sammenliknbare vilkår. Dette gjelder bl.a ulik behandling av ektepar og samboere. Enkelte ytelser tilstås på bakgrunn av mottakerens sivilstand, uten hensyn til realitetene i vedkommendes bo- og familieforhold. For eksempel vil enslige forsørgere beholde enkelte av de særlige trygdeytelsene og skatteordningene selv om de er samboende med en person som ikke er forelder til barnet (se omtale i "*Samboere med særkullsbarn. Delt omsorg for barn*" i avsnitt 11.1.8). Ektefeller med én inntekt lignes under ett i skatteklasse 2, og får dermed noe lavere skatt. Samboere i tilsvarende livssituasjon har ikke denne muligheten.

Mange familier lever antakelig under økonomiske realiteter som kan sammenliknes, enten foreldrene er gift eller samboere. *Utvalget* har merket seg at det er etablert delvis likebehandling av ektepar og samboere i skatte- og pensjonssystemet. Tendensen i lovgivningen synes å gå i retning av at samboere som lever i stabilt, ekteskapsliknende forhold, bør betraktes på linje med ektefeller i trygde- og skattesystemet. Denne betraktningen lå til grunn bl.a i Ot prp nr 8 for 1993-94, hvor forslag om avvikling av utvidet barnetrygd for samboere med særkullsbarn ble lagt fram. I lovgivningen tas det til etterretning at samboere ikke er beskyttet av gjensidig forsørgerplikt på linje med ektefeller, og at en person ikke har forsørgerplikt for samboerens særkullsbarn. Avgjørende er at samboere som lever i et ekteskapsliknende forhold har fordelen av at flere kan dele husholdningens utgifter. Andre former for bofellesskap (bokollektiver, enslige forsørgere som bor hos foreldrene, søsken som bor sammen) betraktes imidlertid ikke på denne måten.

*Utvalgets prinsipielle syn* er at sammenliknbare familiesituasjoner bør behandles likt ved tildeling av ytelser.

*Familien består av individer*

Endringer i familiemønsteret innebærer at de juridiske rammebetingelsene med hensyn til forsørgingsplikt varierer mer enn før. Familier som tilsynelatende lever under like vilkår, kan være underlagt ulike juridiske bestemmelser om forsørgingsplikt. Ektefeller har gjensidig forsørgingsplikt, og begge har plikt til å forsørge felles barn. Samboere har ikke gjensidig forsørgingsplikt, bare plikt til å forsørge felles barn. En person har ikke forsørgingsplikt for ektefellens eller samboerens særkullsbarn.

Vanligvis anses det som rimelig å legge til grunn at en familie deler inntekt og forbruk, og tar beslutninger om fordelingen i fellesskap, enten foreldrene er gift eller samboere. Men endringene i familiemønsteret kaster lys over det i og for seg opplagte forhold at en familie består av *individer*. En kan derfor ikke utelukke interessemotsetninger om fordelingen av inntekten og dermed forbruksmulighetene mellom familiemedlemmene – selv i en familie hvor mor og far er gift og barna er felles. I en slik situasjon vil familiemedlemmene ha ulik forhandlingsposisjon, ofte knyttet til hvem som har kontantinntekt. Offentlig politikk kan bidra til å jevne ut forutsetningene for forhandlingene. Eksempelvis kan utbetaling av barnetrygd til moren tolkes som en utjevning av disse forutsetningene mellom foreldrene, knyttet til at inntjening av kontantinntekt i stor grad har vært på farens hånd. Utviklingen over tid mot et individbasert skattesystem kan også tolkes som et bidrag til å jevne ut de økonomiske forutsetningene mellom ektefellene.

*Videre utredning*

Utviklingen av et differensiert familiemønster kan innebære at samfunnets støtteordninger behandler familier ulikt, selv om de lever under forhold som synes å være sammenliknbare. Samtidig må en huske på at de juridiske rammebetingelser med hensyn til forsørgerplikt varierer mellom tilsynelatende sammenliknbare familier. Begge problemstillinger bør bringes inn når samfunnets støtteordninger drøftes.

I Velferdsmeldingen er det varslet en bred, offentlig utredning av de problemstillinger som samboerskap reiser med hensyn til rettigheter og plikter. *Utvalget* er enig i at en slik utredning gjennomføres.

**12.6 LIKE MULIGHETER FOR YRKESAKTIVITET OG BARNEOMSORG FOR BEGGE FORELDRE**

Foreldrenes forsørging av barna skjer dels gjennom «pengeforsørging», dels gjennom «omsorgsforsørging». Det synes å være relativt bred tilslutning til at delingen av forsørgingsoppgavene mellom foreldrene ikke skal være basert på kjønn. Det enkelte par må selv finne ut av hvordan de skal innrette seg med fordeling av de ulike forsørgingsoppgavene. I det praktiske liv vet vi at det er forskjell i vektlegging av yrkesaktivitet og barneomsorg mellom kvinner og menn, selv om forskjellen er mindre enn før.

Bør offentlig støtte til barnefamiliene påvirke fordelingen av forsørgingsoppgaver mellom foreldrene? Det er delte meninger om dette i utvalget.

Ett syn er at det offentlige må respektere at hvert par foretar de valg som de selv mener er til beste for barna. Oppgavefordelingen er foreldrenes egen sak, og de offentlige overføringer bør i minst mulig grad påvirke foreldrenes tilpasning. Etter dette synet vil like kontantoverføringer til barnefamiliene være den form for overføringer som i minst grad påvirker foreldrenes fordeling av yrkesaktivitet og omsorgsarbeid seg i mellom.

Et annet syn er at kvinner og menn er stilt overfor ulike rammebetingelser som legger føringer på oppgavefordelingen. Da kvinner vanligvis tjener mindre enn menn, vil det være en spore til at mannen prioriterer yrkesaktivitet og kvinnen omsorgsarbeid. Denne tilpasningen er vanlig; selv om en høy andel av småbarnsmødre er yrkesaktive, så er en høyere andel av småbarnsfedrene det, og de har lengre arbeidstid enn mødrene. Etter dette synet må de offentlige overføringene innrettes på en slik måte at de gir mor og far et mer likestilt utgangspunkt ved beslutninger om arbeidsdelingen, og dermed bidra til å gi mødrene bedre anledning til å delta i yrkeslivet. Tilgjengelige barnehager til en rimelig pris er ett virkemiddel for å oppnå dette. Et annet virkemiddel er bedre permisjonsordninger for menn ved fødsel og i barnets første leveår, eventuelt at noe av permisjonen er forbeholdt faren.

## KAPITTEL 13

**Utvalgets drøfting av virkemidlene i barne- og familiepolitikken****13.1 BARNETRYGDEN****13.1.1 Prinsipielle betraktninger**

I offentlig debatt om utformingen av *barnetrygden* er det særlige fire spørsmål som diskuteres:

- innebærer tildelingsreglene i barnetrygden at offentlige ressurser brukes på familier uten særlig behov for støtte?
- bør barnetrygden differensieres på grunnlag av familiens økonomiske stilling, slik at trygden omfordeles fra familier med store til familier med små økonomiske ressurser?
- bør fordelingen av offentlige overføringer mellom kontantytelser og tjenester endres?
- bør utbetalingen av barnetrygden forlenges til 18 år ?

Utvalget legger til grunn at hensikten med barnetrygden er økonomisk utjevning mellom personer henholdsvis med og uten forsørgede barn. Bakgrunnen er at den som forsørger barn har utgifter som andre ikke har. Barnetrygden kan da betraktes som en overføring fra personer som for øyeblikket ikke har forsørgeransvar for barn, til personer som har det. Alternativt kan en betrakte barnetrygden som overføring av inntekt fra en seinere livsfase til en tidligere. En person med forsørgeransvar for barn vil pr. definisjon være dårligere stilt økonomisk enten en sammenlikner med en barnløs person med samme inntekt i dag, eller med en framtidig situasjon med samme inntekt, men uten forsørgeransvar for barn.

Siden barnetrygden som hovedregel utbetales til barnets mor, kan trygden også betraktes som en styrking av kvinners økonomiske stilling.

Allerede da barnetrygden ble innført i 1946 ble det uttrykt at ordningen skulle bidra til utjevning mellom forsørgere og ikke-forsørgere (se "*Innføringen av barnetrygd i 1946: Enstemmig vedtatt, men striden forut var hard*" i avsnitt 7.1.2). Dette prinsippet ble forsterket ved skatteomleggingen i 1970. Omleggingen innebar at barnetrygden ble sterkere integrert i skattesystemet. Inntil 1970 ble utjevning av forsørgerbyrden for barn ivaretatt både av klassefradrag i inntekten og barnetrygden. Progresjonen i skattesystemet innebar at verdien av fradraget var høyere desto høyere inntekten var. Da klassefradrag for forsørgede barn ble erstattet av en høyere barnetrygd, betydde ikke lenger inntektens størrelse noe for utjevningen mellom personer med og uten barn. Samtidig ble barnetrygdens universelle karakter forsterket ved at alle fikk barnetrygd for første barn. Dette bidro til å rendyrke barnetrygden som utjevningsmekanisme mellom forsørgere og ikke-forsørgere.

Et bærende prinsipp i skattesystemet er *betaling* av skatt etter evne. Partielt betraktet er det lett å se at forsørgeransvar for barn *uansett* innebærer høyere utgifter enn en situasjon uten forsørgeransvar. Det er rimelig å behandle to personer med identisk økonomi på ulik måte, dersom de har ulikt antall barn å forsørge, uansett inntektens eller formuens størrelse.

Det finnes åpenbart mottakere av barnetrygd som ikke er økonomisk avhengig av å få trygden. *Utvalget* fastholder likevel barnetrygden som det virkemiddelet i skattesystemet som skal korrigere for ulik forsørgerbyrde, uavhengig av mottake-

rens økonomiske stilling for øvrig. Både fattige og velstående personer får merutgifter når de får barn, og barnetrygden kompenserer barna likt. En må skille differensiert skattlegging på grunnlag av ulik forsørgerbyrde fra spørsmålet om den generelle inntektsfordelingen i samfunnet. Hvis det er ønskelig med en jevnere inntektsfordeling, bør dette løses gjennom en skjerping av den generelle skattleggingen, ikke ved å inntektsgradere barnetrygden.

Ulike målsettinger i politikken løses av ulike virkemidler. For at et virkemiddel skal fungere etter hensikten, er det en fordel at det ikke skal bidra til å nå flere målsettinger. Det ideelle er at hvert mål søkes oppnådd ved hjelp av ett virkemiddel. Dersom flere mål søkes nådd av ett virkemiddel, oppstår det fort problemer i utformingen og dimensjoneringen av virkemiddelet for å greie å nå alle målene samtidig. Noen av de problemene som oppstår dersom barnetrygden skal oppfylle flere målsettinger, er beskrevet i "*Skattlegging og inntektsprøving*" i avsnitt 13.1.2.

I årenes løp har det blitt flere tillegg til den ordinære barnetrygden. *Enslige forsørgere* har alltid fått barnetrygd for ett barn mer enn ektepar/samboere. Seinere har *søskengraderingen, tillegget i Finnmark og Nord-Troms* og *småbarnstillegget* kommet til. Tilleggene er opprettet for å avhjelpe særlige behov hos grupper av barnefamilier. Med disse tilleggene legges det inn nye mål for barnetrygden. Dersom utgangspunktet for barnetrygden er *åjevne ut kostnadene som knytter seg til barnet*, er det grunn til å stille spørsmål ved disse tilleggene.

Tillegget i Finnmark og Nord-Troms må betraktes som en del av en samlet virkemiddelbruk i denne regionen. Utvalget er kjent med at regjeringen evaluerer virkemiddelbruken i dette området. *Et mindretall* i utvalget vil avvende konklusjonene fra denne evalueringen før det tas stilling til spørsmålet om ekstra barnetrygd til familier bosatt i dette området.

Søskengraderingen kan ikke begrunnes med at hvert barn er dyrere enn det foregående i mangebarnsfamilier. Snarere er det grunn til å tro at det er stordriftsfordeler. Begrunnelsen for denne ordningen er at familier med mange barn er en gruppe med lav inntekt. Søskengraderingen har derfor vært betraktet som et virkemiddel for inntektsutjevning.

Problemene til enslige forsørgere er ikke først og fremst knyttet til at barna er dyrere enn andre barn, men at det bare er én person som har den daglige omsorgen for barnet. Det kan argumenteres for at enslige forsørgere har spesielle utgifter knyttet til at de er alene om barnetilsynet og at husholdningen kan ha visse småskalaulemper. Tildelingsreglene for ekstra barnetrygd til enslige forsørgere bygger nettopp på at de reelt sett skal være aleneboende. Utvalget foreslår derfor ikke noen endringer på dette punktet, og viser for øvrig til Stortingets behandling av Velferdsmeldingen.

Gradering av barnetrygd etter barnets alder kan begrunnes ut fra en antakelse om at kostnadene varierer med alderen. Det er særlig blitt framhevet at førskolebarn er kostbare på grunn av barnetilsynsutgifter, og at de eldste tenåringene er kostbare bl.a på grunn av utgifter til videregående opplæring (se drøftingen i "*Kostnader ved barn*" i avsnitt 5.4.5).

Samfunnets kompensasjon til foreldre med forsørgeransvar kan betraktes todelt: Barnetrygden gis med likt beløp til alle, som (delvis) kompensasjon for merutgiftene ved å ha barn. Dernest trenger foreldrene *tid* for å ta omsorg for barnet. Barnets behov for foreldrenes tid varierer imidlertid med barnets alder; det er rimeligvis stort ved fødselen og faller gradvis med alderen. Samfunnets bidrag til å gi foreldrene tid varierer da også både i innretning og omfang med barnets alder. I barnets første leveår gis én av foreldrene fri på heltid for å ta omsorgen for barnet. Fra 7-årsalderen overtar samfunnet en betydelig del av omsorgen for barn gjennom obligatorisk skolegang. Selv om skolen er begrunnet med hensynet til barnet selv

og i framtidig samfunnsmessig avkastning, oppnår en også *atforeldrenes tid* frigjøres.

Perioden fra barnet er ett til det er 6 år er en overgangsfase; fra foreldrenes heltidsomsorg i første leveår, til skolen og skolefritidsordningen overtar en vesentlig del av tilsynet på dagtid. Betalt tilsyn i denne fasen er kostbart for foreldrene, bortfall av en halv eller hel inntekt like så.

Utvalget vil peke på at samfunnets kompensasjon for foreldrenes heltidsomsorg i første leveår gjennom fødselspenger og engangsstønad har økt sterkt i de seinere år.

Småbarnstillegget for 1- og 2-åringer betraktes vanligvis som kompensasjon for høye kostnader knyttet til denne aldersgruppa. Det kan argumenteres for at tillegget også kan ses på som kompensasjon for den tid foreldrene tar omsorgen for barna. I dette perspektivet kan småbarnstillegget omdefineres: Fra å kompensere antatt høye utgifter for denne aldersgruppen, til å være et lite bidrag til å frigjøre foreldrenes tid.

Regjeringens mål om full barnehagedekning vil innebære større overføringer til foreldre med barn i alderen 1-2 år. Utvalget er enig om at det er behov for å tilføre ytterligere ressurser til denne aldersgruppa. Det er imidlertid delte oppfatninger i utvalget om ressurser til å frigjøre foreldrenes tid skal gis i form av subsidiering av barnehager eller kontante overføringer til foreldrene (se "*Barnetilsyn 1-5 år*" i avsnittene 13.3 og "*Overføringer for 1-5-åringer*" i 14.3).

Når det gjelder de eldste barna, er det mye som kan tale for å utvide barnetrygden til 18 år. Foreldrene har formelt forsørgeransvaret til barnet blir 18. *Derfaktiske* forsørgingen varer lenger enn da barnetrygden ble innført, på grunn av lengre skolegang. Innføringen av Reform 94 forsterker denne tendensen. Det er ikke mange 16-åringer som er selvforsørget.

Også sett i lys av prinsippet om utjevning mellom forsørgere og ikke-forsørgere er utvidelse til 18 år en naturlig konsekvens. Utvidelse av barnetrygden med to årskull koster imidlertid om lag 1 330 millioner kroner. Innenfor de økonomiske rammer som utvalget legger til grunn for sine forslag, kan det være vanskelig å anviser full dekning for dette beløpet. Alternativt kan en tenke seg en utvidelse helt eller delvis finansiert ved at satsene for de yngre barna reduseres.

*Utvalgets prinsipielle syn* kan oppsummeres som følger:

Det bør fortsatt være en lik, universell barnetrygd som jevner ut den økonomiske situasjonen mellom personer med og uten forsørgeransvar for barn, uten hensyn til mottakerens økonomiske stilling. Dette er imidlertid ikke til hinder for at barnetrygden graderes etter barnets alder.

### 13.1.2 Skattlegging og inntektsprøving

Selv om utvalget prinsipielt slutter opp en universell barnetrygd (se "*Prinsipielle betraktninger*" i avsnitt 13.1.1), er det likevel behov for å se nærmere på følgene av en eventuell skattlegging eller inntektsprøving av barnetrygden, av hensyn til den omfattende debatt som er ført om temaet i lang tid.

I motsetning til någjeldende utforming av barnetrygden, vil skattlegging og inntektsprøving av barnetrygd innebære at mottakerens økonomiske situasjon blir ett av tildelingskriteriene. Dersom barnetrygdens *skattlegges*, innebærer det at den legges til inntekten og skattlegges etter de beløpsgrenser og skattesatser som gjelder i det ordinære skattesystemet. Dersom barnetrygden *inntektsprøves*, betyr det at man i prinsippet utformer en særskilt skattlegging av denne inntektsarten, uavhengig av beløpsgrenser og skattesatser i det ordinære skattesystemet. Det kan konstrueres systemer som gir andre proveny- og fordelingsvirkninger enn hva tilfellet er om barnetrygden legges inn i det ordinære skattesystemet, alt etter hva en søker å oppnå.

I offentlig debatt brukes ofte betegnelsen «behovsprøving av barnetrygd». Det er mest nærliggende å forstå behovsprøving av barnetrygd som en inntektsprøving, det vil si at barnetrygden tildeles på bakgrunn av generelle inntektskriterier. Dette innebærer at trygden avkortes med en bestemt sats i gitte inntektsintervaller. Bl.a av administrative grunner anses det som uaktuelt å vurdere et system med individuell, skjønnsmessig behovsprøving av barnetrygd (på samme måte som for eksempel økonomisk sosialhjelp). Hvis barnetrygden tildeles på bakgrunn av generelle inntektskriterier, innføres det i praksis en egen progressiv skattlegging av barnetrygden, på siden av det ordinære skattesystemet.

### *Inntektsprøving av barnetrygden*

I dette avsnittet ser vi nærmere på inntektsprøving av barnetrygd og provenyvirkninger, fordelingsvirkninger og forventede virkninger på foreldrenes arbeidstilbud dersom barnetrygden avkortes mot inntekten.

I vedlegg 4 er spørsmålet om inntektsprøving drøftet mer detaljert og illustrert med flere eksempler. Eksempelene varierer med hensyn til hvilken inntekt som barnetrygden avkortes mot, hvilke inntektsnivåer som innebærer avkorting, og avkortingssatsen. Provenyvirkningene varierer mellom om lag 1 500 og 2 100 millioner kroner. Ulikheten reduseres blant husholdninger med barn ved inntektsprøving av barnetrygden. Ulikheten vil øke mellom kvinner og menn, da det i all hovedsak er kvinner som får barnetrygden utbetalt.

De beregnede provenyvirkningene av inntektsprøving er basert på at individene ikke endrer arbeidstilbudet sitt. Denne forutsetningen må betraktes som urealistisk, fordi en kan arbeide mindre og likevel ha høyere inntekt etter skatt dersom man har inntekt i området rundt grensene for avkorting. Dette forholdet er illustrert i boks 13.1 med et eksempel på hvordan avkorting kan virke på en families inntekt etter skatt.

Siden det vil bli kvinner som kan komme til å redusere arbeidstiden som følge av ugunstige avkortingsregler, vil det bli skapt økt ulikhet mellom kvinners og menns inntekter.

---

### **Boks 13.1 Eksempel på virkning på inntekt etter skatt ved avkorting av barnetrygd**

Forutsetninger:

- Ektepar/samboere med 2 barn. Ordinær barnetrygd : 21 660 kroner
- Avkorting av barnetrygd: 50 prosent for ekteparets/samboernes samlede personinntekt over 400 000 kroner

Dersom samlet personinntekt er 400 001 kr, faller 50 prosent av barnetrygden på 21 660 kroner bort. Det betyr at marginallønnen ved 400 000 kroner i personinntekt er negativ. Foreldrene må i utgangspunktet ha en samlet personinntekt på 416 869 kroner for ikke å få redusert inntekt etter skatt som følge av avkorting. For samlet personinntekt på både 400 000 kroner og 416 869 kroner vil foreldrene ha samme inntekt etter skatt<sup>1</sup>, nærmere bestemt 312 928 kroner. For personinntekter i intervallet mellom 400 000 kroner og 416 869 kroner vil inntekt etter skatt være *lavere* enn 312 928 kroner, på grunn av avkorting av barnetrygden. Dersom samlet personinntekt er i overkant av 400 000 kroner, vil det være direkte lønnsomt å redusere arbeidstilbudet slik at personinntekten kommer under grensen for avkorting.

De betydelige marginalvirkningene kan illustreres med andre eksempler, se vedlegg 4.

1. Under forutsetning om samme inntektssammensetning, fradrag, etc.

Effektene av inntektsprøving på den enkeltes arbeidstilbud kan være betydelige. Når inntekten passerer avkortingsgrensene, vil en kunne arbeide færre timer til høyere inntekt etter skatt. Det er grunn til å tro at de aller fleste vil justere arbeidstiden sin slik at grensene for avkorting ikke overstiges. En slik ordning vil derfor lett føre til uheldige tilpasninger på arbeidsmarkedet med for lav yrkesaktivitet. I tillegg er det grunn til å tro at virkningen av en inntektsprøvd barnetrygd vil være at den enkelte søker å tilpasse inntekten så nær opptil avkortingsgrensene som mulig. Disse terskeeffektene vil gjøre seg gjeldende uansett avkortingsmodell. Dette vil kunne bli en administrativ belastning både på mottakerne av barnetrygd og arbeidsgivere. Det er grunn til å tro at ordningen vil oppfattes som særdeles underlig av barnetrygdmottakerne.

*Skattlegging av barnetrygden*

I dette avsnittet ser vi nærmere på skattlegging av barnetrygd og hvilke provenyvirksomheter, fordelingsvirkninger og forventede virkninger på foreldrenes arbeidstilbud dette tiltaket vil ha. I vedlegg 1 og vedlegg 4 er spørsmålet om skattlegging av barnetrygd drøftet mer detaljert.

Skattlegging av barnetrygden som lønn på mottakers hånd er anslått å gi ca 4 700 millioner kroner i økte skatteinntekter. Skattlegging som lønn vil innebære at barnetrygden inngår ved beregning av skatt på bl.a alminnelig inntekt, trygdeavgift og toppskatt. Av totalprovenyet er 98 prosent knyttet til at disse tre skatteartene inngår ved skattleggingen. De provenymessige konsekvensene av hver av disse skatteartene er vist i tabell 13.1.1.

*Tabell 13.1.1: Provenyvirkninger i noen skattearter når barnetrygden skattlegges som lønn. Millioner kroner*

Alminnelig inntekt	3 340
Trygdeavgift	960
Toppskatt	330

I tabell 13.1.2 vises det hvordan økningen i skatt vil bli fordelt blant husholdninger med barn.

*Tabell 13.1.2: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler og økning i skatt pr. forbruksenhet når barnetrygden skattlegges som lønn. Husholdninger med barn*

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Økning i skatt pr. forbruksenhet når barnetrygden skattlegges som lønn
1	82 703	5 130
2	114 644	5 675
3	132 626	4 868
4	146 063	4 833
5	157 080	4 371
6	170 296	4 562

Tabell 13.1.2: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler og økning i skatt pr. forbruksenhet når barnetrygden skattlegges som lønn. Husholdninger med barn

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Økning i skatt pr. forbruksenhet når barnetrygden skattlegges som lønn
7	184 438	4 049
8	201 471	3 988
9	224 015	3 993
10	331 672	3 859
Gj. snitt	174 501	4 533

Tabell 13.1.2 viser at virkningen av å skattlegge barnetrygden slår sterkest ut for husholdninger med de laveste inntektene pr. forbruksenhet. Årsaken til dette henger sammen med barnetrygdens fordeling. I tabell 13.1.3 er fordelingen av barnetrygden i husholdninger med barn vist.

Tabell 13.1.3: Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet i desiler og tilhørende verdier for barnetrygd. Husholdninger med barn

Desiler	Gjennomsnittlig kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet	Gjennomsnittlig barnetrygd pr. forbruksenhet
1	82 703	15 752
2	114 644	15 257
3	132 626	12 957
4	146 063	12 486
5	157 080	11 674
6	170 296	11 743
7	184 438	10 659
8	201 471	10 206
9	224 015	9 534
10	331 672	8 897
Gj. snitt	174 501	11 916

Tabell 13.1.3 viser at det er husholdninger med lave inntekter pr. forbruksenhet som mottar mest barnetrygd pr. forbruksenhet. Skattlegging av barnetrygd som lønn vil grovt sett innebære flate skattesatser på lave inntektsnivåer – 7,8 prosent trygdeavgift og 28 prosent skatt på alminnelig inntekt. Av tabell 13.1.1 framgikk det at en vesentlig del av de økte skatteinntektene er knyttet til disse skatteartene (4 300 millioner kroner). Toppskatten beregnes først når inntekten kommer over 220 500 kroner (267 500 kroner i skattekasse 2). Videre framgikk det av tabell 13.1.1 at provenyeffekten av å gjøre barnetrygden toppskattepliktig var langt mer beskjeden (330 millioner kroner). Mønsteret er altså at det er den flate skattleggingen på lavere inntekter som dominerer. Dermed rammes husholdningene med de største barnetrygdutbetalingene hardest når barnetrygden skattlegges som lønn, som illustrert ved tabell 13.1.2.

Summariske beregninger av hvordan skattlegging av barnetrygden påvirker graden av ulikhet i inntektsfordelingen blant husholdninger med barn viser at ulik-

heten i kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet øker med mellom 3 og 4 prosent, uansett valg av forbruksenheter.

I vedlegg 1 er effekten på *arbeidstilbudet* av å skattlegge barnetrygden drøftet nærmere. Hovedpunktene i analysen er gjengitt nedenfor.

Skattlegging av barnetrygden betyr at den arbeidsfrie inntekten (barnetrygden) reduseres. På grunnlag av arbeidstilbudsstudier er det antatt at dette isolert sett innebærer at barnetrygdmottakerne (det vil si i all hovedsak kvinner) vil ønske å arbeide mer. På den annen side vil marginals-katten øke for noen av barnetrygdmottakerne, noe som innebærer at inntekt etter skatt reduseres, slik at det blir mindre attraktivt å arbeide.

Det antas at disse effektene påvirker arbeidstilbudet i hver sin retning. Arbeidstilbudsstudiene predikerer en økning i arbeidstilbudet som følge av reduksjoner i den arbeidsfrie inntekten, mens økningen i marginals-kattesatsene vil redusere arbeidstilbudet. Siden det er grunn til å tro at disse effektene hver for seg er relativt beskjedne, antas det at arbeidstilbudet vil være omlag uendret som følge av skattleggingen av barnetrygden.

Det antas at det særlig er arbeidstilbudet til kvinner i husholdninger med lave inntekter som påvirkes av endringer i lønn etter skatt. Det er akkurat denne gruppa som får sterkest økning i marginals-katten av at barnetrygden skattlegges. De høye marginals-kattene på lave inntektsnivåer skyldes virkningen av skatteklasse 2 og gjelder bare i korte inntektsintervaller. Yrkesaktiviteten for disse kvinnene er imidlertid i utgangspunktet lav, slik at det ikke er grunn til å tro at skattlegging av barnetrygden vil ha betydelig innflytelse på arbeidstilbudet totalt sett.

### 13.2 FØDSELSPENGER – FELLES PRINSIPP FOR TILDELING AV YTELSER I BARNETS FØRSTE LEVEÅR

Gjeldende regler for folketrygdens ytelser ved fødsel (fødselspenger og engangsstønad) er beskrevet i *"Permisjonsordninger og arbeidstidsbestemmelser for småbarnsforeldre"* i kapittel 8. Tildelingen av ytelser skjer etter et todelt system:

- Arbeidstakere får som hovedregel dekket 80 prosent av inntektsbortfallet i inntil ett år (fødselspenger til yrkesaktive)
- Kvinner med liten eller ingen yrkesinntekt får en garantert minsteytelse (engangsstønad) på 32 138 kroner.

Folketrygden dekker inntektsbortfall opp til 6 G, det vil si 235 380 kroner pr. år. Med 80 prosent kompensasjon innebærer det at trygden dekker brutto inntil ca. 188 000 kroner. Ytelsen er skattepliktig, slik at noe av beløpet tilbakeføres til statskassa. Likevel er det betydelig forskjell mellom maksimums- og minimumsytelser ved fødsel. Forskjellen beror på om kvinnen har vært yrkesaktiv og inntektens størrelse.

Hovedvilkåret for å få ytelser som yrkesaktiv er at kvinnen har vært i inntektsgivende arbeid minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen. Reglene for beregning av ytelser gjør at det er svært lønnsomt å ha inntekt i denne perioden. For kvinner som ikke er i arbeid, vil det lønne seg å skaffe inntektsgivende arbeid i svangerskapet.

Kvinner som har vært yrkesaktive i en tidligere fase, får ikke uttelling for dette ved lengre avbrekk fra yrkeslivet. Et vanlig livsmønster for unge kvinner kan være noen års yrkesaktivitet før første barn kommer. Deretter tar hun betalt permisjon i ett år. Dersom hun så forlenger permisjonen uten lønn i ytterligere ett år, vil hun ikke ha rett til betalt permisjon når barn nr. 2 kommer. Dersom kvinnen ønsker betalt permisjon etter fødsel nr. 2, må hun tilbake i yrkesaktivitet i minst 6 måneder før fødselen.

I et samfunn hvor de fleste kvinner blir yrkesaktive, kan det synes noe tilfeldig hva salgs ytelser samfunnet gir ved fødsel: De som får barn tidlig, vil som oftest få engangsstønad. De som venter med å barn, vil i større grad få betalt permisjon.

Forskjellen i ytelser kan medvirke til utsetting av fødsler. Når flere kvinner tar lang utdanning, kan kravet om yrkesaktivitet i minst 6 måneder medvirke til at flere kvinner venter med å få barn.

Kravet om 6 måneders yrkesaktivitet før fødselen kan ses som en del av et forsikringsprinsipp i trygdesystemet: Innbetaling av premie gir rett til ytelser ved mulige framtidige hendinger. De tradisjonelt viktigste hendingene som trygdesystemet forsikrer borgerne mot, er slike som sykdom, uførhet, alderdom, arbeidsledighet og tap av forsørger. I denne sammenheng synes ikke forsikringstankegangen anvendt på det å få barn å være naturlig; det er jo en hending som vanligvis anses som samfunnsmessig *ønskelig*. Bakgrunnen for at betalt permisjon ved fødsel er knyttet til trygdesystemet, er historisk knyttet til vern av kvinner i arbeidslivet. Når samfunnet av hensyn til kvinnens helse *påla* henne å være borte fra arbeid i 6 uker etter fødselen, ville det være urimelig å ikke kompensere for bortfall av inntekt i denne perioden.

Etter at den betalte permisjonen har blitt utvidet til ett år, synes det vanskeligere å begrunne dekning av tapt arbeidsfortjeneste i et forsikringsprinsipp. Ett syn kan være at ytelsene ved fødsel fra samfunnets side mer er å betrakte som kompensasjon for omsorgsarbeidet, og da er det vanskelig å begrunne den store forskjellen i ytelsene.

På den annen side må en se på den praktiske og likestillingspolitiske betydningen betalt permisjon har i mange småbarnsfamilier. For kvinner har permisjonsretten tradisjonelt vært viktig for å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet. Betalt permisjon er også viktig av hensyn til barnet; nå kan en av foreldrene være hjemme med barnet i inntil ett år med 80 prosent lønn. Permisjon med lønn er antakelig nødvendig for å få faren til å ta deler av permisjonen. Når det fortsatt er slik at mannen vanligvis tjener mer enn kvinnen, er det lite realistisk å tro at han vil ta deler av permisjonen hvis ytelsen er flat på et relativt lavt nivå.

*Utvalget* har vurdert muligheten for en tilnærming mellom de to prinsippene for ytelser. Dette kan skje ved å øke minstenivået vesentlig. Det økte minstenivået for fødselspenger vil erstatte opptjente rettigheter i yrkeslivet opp til dette nivået. Over dette nivået opprettholdes prinsippet om inntektsavhengige ytelser. Det etableres felles regler med hensyn til utbetaling, skatteplikt og plikt til å være hjemme med barnet i den perioden hvor ytelsen utbetales. I prinsippet kan også ytelsen gjøres pensjonsgivende; dette er i praksis etablert gjennom pensjonsrettighetene for ulønnet omsorgsarbeid som ble iverksatt i 1992.

For kvinner med liten eller ingen inntekt vil det under denne ordningen være av vesentlig betydning om de lignede i skatteklasser 1 eller 2. En kvinne som lignede i klasse 2 sammen med ektefelle som har inntekt, vil kunne oppleve at en stor del av fødselspengene går bort i skatt. I "[Ny giv i familiepolitikken: En barneorientert sammenstilling av kontantoverføringer og tjenester](#)" i kapittel 14 har utvalget drøftet konsekvensene av å avvike skatteklassen 2.

*Utvalgets flertall* har samlet seg om følgende prinsippskisse for fødselspenger i barnets første leveår:

- Fødselspenger utbetales med 80 prosent av inntekten opp til 6 G i ett år (eventuelt 42 uker med 100 prosent av inntekten). Forutgående yrkesaktivitet i minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen er en betingelse for inntektsavhengige fødselspenger (samme prinsipper som nå)
- Fødselspengenes minstenivå settes lik minstepensjon for enslig – nå 63 376 kroner. Nivået reguleres i takt med minstepensjonen. Alle som får barn har

- minst krav på denne ytelsen (brutto)
- Fødselspenger er skattepliktig og pensjonsgivende inntekt
- Fødselspenger utbetales i terminer (ordningen med engangsstønad avvikles)
- Det settes som vilkår at én av foreldrene må være hjemme med barnet så lenge fødselspenger utbetales. Dette vilkåret gjelder nå bare dem som har lønnet permisjon.

Dagens engangsstønad tilfaller i hovedsak kvinner med liten, egen inntekt som lever i familier med relativt svak økonomi. Enslige forsørgere og innvandrerkvinner er eksempler på grupper med lave gjennomsnittsinntekter som vil nyte godt av et høyere minstenivå på fødselspengene.

Også studenter har en stønad som det er rimelig å sidestille med opptjente fødselspenger i yrkeslivet, se "*Fødselsstipend*" i avsnitt 11.2.2 og "*Studenter*" i 12.4.3. Fødselsstipendet er i gjennomsnitt ca. 32 800 kroner (1994-95), i tillegg kommer engangsstønaden på 32 138 kr. Dersom disse ordningene erstattes med en felles fødselspengeordning, vil studenter som får barn komme noe dårligere ut i gjennomsnitt. På den annen side vil en felles fødselspengeordning gi studentene rettigheter på linje med yrkesaktive som de i dag ikke har. Virkningen for den enkelte vil videre variere med hvor stort fødselsstipend de ellers hadde fått. Studenter med lavt fødselsstipend ville komme bedre ut, mens de som har et høyt fødselsstipend ville komme dårligere ut. Høyt fødselsstipend er imidlertid ikke ensbetydende med høyt forsørgelsesbehov. Også skolepenger og andre utgifter som normalt blir tildelt som lån, blir omgjort til stipend i tilknytning til fødselen.

Det vises til "*Fødselsstipend*" i avsnitt 11.2.2 med typeeksempler for utbetaling av utdanningsstøtte og trygdeytelser ved fødsel. Eksemplene viser at stønadsbeløp som utbetales i første leveår kan være på et betydelig nivå. Utvalgets flertall stiller spørsmålsteget ved om det er rimelig med såvidt høye utbetalinger, som vanligvis vil ligge betydelig over nivået i perioden før og perioden etter barnets første leveår.

*Utvalgets flertall* er av den oppfatning at det er behov for en bedre samordning mellom trygdeytelser og utdanningsstøtte når det gjelder studenter som får barn. Dersom det innføres en felles fødselspengeordning for alle som får barn, bør ordningen med fødselsstipend fra Lånekassen bortfalle.

I *NOU 1995: 27 Pappa kom hjem* er det foreslått å gi yrkesaktive fedre «selvstendig rett» til fødselspenger i visse tilfelle, slik at han kan få mulighet til permisjon for å ta omsorgen for barnet i løpet av første leveår (se omtale av forslaget i "*Bedre permisjonsrettigheter for fedre – forslag i NOU 1995: 27 Pappa kom hjem*" i avsnitt 8.1.3.4). Etter gjeldende regler er det en forutsetning for at en yrkesaktiv far kan få fødselspenger i barnets første leveår, *at moren* har opptjent permisjonsrettigheter. Utvalget foreslår at det ikke lenger skal være en betingelse for fødselspenger til faren at moren har opptjent rett til fødselspenger gjennom forutgående yrkesaktivitet. Farens rett bør imidlertid knyttes til at det faktisk er et omsorgsbehov, det vil si at moren ikke er hjemme med barnet.

*Hele utvalget* mener at det bør etableres selvstendig rett til fødselspenger for fedre. Utvalget mener at en ikke bør opprettholde barrieren mellom kjønnene med hensyn til hvem som kan ta ut permisjonen. Tvert i mot mener utvalget det er viktig av likestillingshensyn at farens muligheter til permisjon forbedres.

Videre mener *et flertall* i utvalget at den retten som fedre har til 14 dagers permisjon ved fødsel bør gjøres lønnet for alle. Dette vil bidra til å stimulere fedrene til å delta mer i omsorgen i barnets første leveår.

### 13.3 BARNETILSYN 1-5 ÅR

I dette avsnittet drøfter utvalget barnetilsyn i førskolealder. Siden skolestart for 6-åringer trer i kraft høsten 1997, omfatter drøftingen barn i alderen 1-5 år.

#### 13.3.1 Valgfrihet

Gjennom en stor del av barnas oppvekst legger samfunnets støtteordninger klare føringer på hvordan omsorg og oppdragelse av barn utøves. I det første leveåret gis en av foreldrene anledning til å være hjemme for å ta omsorgen for barnet på heltid. I skolealderen tar samfunnet en vesentlig del av ansvaret for barnets utvikling gjennom et obligatorisk utdanningstilbud. Felles for disse fasene i barnets liv er at foreldrenes valgfrihet med hensyn til omsorgsformen direkte begrenses av samfunnets støtteordninger. Betalt permisjon i barnets første leveår er betinget av at en av foreldrene er hjemme med barnet. Når barna når skolealder, inntreer plikt til undervisning og det er liten diskusjon om barna faktisk skal begynne på skolen.

I førskolealder (1-5 år) åpner samfunnets bidrag til barneomsorgen for ulike tilpasninger. Eksistensen av barnehager åpner for at begge foreldrene kan være yrkesaktive, samtidig som barna er sikret tilsyn og et pedagogisk tilbud. Men det er ikke barnehageplass til alle som ønsker det, og prisen kan være en barriere for noen mot å motta tilbudet. Det kan også være andre praktiske problemer forbundet med å motta barnehageplass, for eksempel av organisatorisk art. Muligheten for begge foreldre til å velge yrkesaktivitet kan derfor være begrenset, selv om mange i praksis finner barnetilsynsordninger utenfor det offentlige tilbudet.

Mange foreldre vil kunne ønske at én skal ha mulighet til å være hjemme med barnet fram til skolestart, enten på hel- eller deltid. Dette innebærer imidlertid at familien må forsake inntil én inntekt i denne fasen. For denne familien kan dermed økonomien begrense muligheten til selv å ta omsorgen for barnet.

Et gjennomgående problem for mange foreldre med små barn er mangel på *påtid*. Barn i denne alderen krever nesten kontinuerlig tilsyn, selv om behovet avtar med alderen. I denne situasjonen vil valgfrihet for noen bety at samfunnet legger forholdene til rette for at begge foreldre kan være yrkesaktive, gjennom at barna er sikret et trygt tilsyn. For andre vil valgfrihet bety at samfunnet legger til rette for at én av foreldrene kan velge å redusere yrkesaktiviteten for selv å ta omsorgen for barnet, gjennom direkte å styrke familiens økonomi ved et kontanttilskudd. Noen vil argumentere for at valgfriheten vil øke ved overgang fra tjenestebasert til kontantbasert offentlig støtte, fordi kontante overføringer kan sette foreldrene bedre i stand til å velge mellom ulike tilbud av omsorgstjenester. Dette vil kunne øke mangfoldet og fleksibiliteten i tilbudet av barnetilsynstjenester.

Det kan altså være ulike betydninger av valgfrihetsbegrepet. Noen legger vekt på muligheten for yrkesaktivitet, andre på muligheten til å ta omsorgen for barnet selv, eller selv å velge andre omsorgsløsninger i eller utenfor hjemmet. Det kan også være interessemotsetninger mellom foreldrene om hvilket valg den enkelte ønsker å ta, siden det gjerne vil ha konsekvenser for valget til den andre av foreldrene. Se også diskusjonen i "*Like muligheter for yrkesaktivitet og barneomsorg for begge foreldre*" i avsnitt 12.6 om like muligheter for yrkesaktivitet og barneomsorg for begge foreldrene.

Det er også viktig å huske at *barnet selv* ikke har valgfrihet; det er undergitt foreldrenes valg. Dette valget respekteres av samfunnet, med mindre foreldrene helt forsømmer omsorgen for barnet.

Utvalgets medlemmer legger vekt på ulike sider av valgfrihetsbegrepet, og på hvilke konsekvenser det bør ha for utformingen av virkemidlene.

### 13.3.2 Begrunnelser for barnehager

Behovet for barnehager kan begrunnes på ulike måter, og det kan legges ulik vekt på de forskjellige argumentene. Hensynet til *barnas beste* og *likestilling mellom kvinner og menn* er de vanligste argumentene for barnehager.

Argumentet om *barns beste* fokuserer på barnehageoppholdets betydning for barnets utvikling og på nødvendigheten av tilfredsstillende omsorg mens foreldrene er på jobb. Dagens mødre ønsker å kombinere familieliv og yrkesdeltakelse. Et mangelfullt barnehagetilbud kan føre til at mange barn har et uregelmessig eller skiftende tilsyn når foreldrene er på arbeid. I familier der begge foreldre har inntektsgivende arbeid, skaper barnehageopphold av nødvendig lengde et romslig tids-skjema, som gir mødre og fedre muligheten til å avtale ordninger som holder over tid. For ungene gir det sosial deltakelse med andre barn, i en sammenheng som er tilrettelagt med tanke på ungenes omsorg og utvikling.

Også i familier der foreldrenes inntektsgivende arbeid er av et slikt omfang at det ikke er strengt tatt nødvendig med tilsyn utenfor familien, vil ungene kunne ha glede av den utvidelsen i erfaringer som et opphold i barnehagen kan gi, i forhold til det som familielivet står for. Barnehagen inngår i begge tilfeller som ledd i en omsorgskjede, der foreldrene har det overordnede ansvaret.

Både norske og svenske undersøkelser tyder på at barnehager er utviklingsstimulerende. En kan tenke seg at det skyldes at de krav som barnehagen stiller, svarer godt med de krav som stilles seinere. Opphold i barnehagen kan virke kompenserende for dem som stiller med et svakere utgangspunkt, og dermed bidra til å skape bedre forutsetninger før skolestart.

Det er imidlertid delte meninger i utvalget om hvilket utbytte de yngste barna har av barnehageopphold, og om hvor lang oppholdstid som er det beste. Enkelte av utvalgets medlemmer vil peke på at særlig de yngste barna kan ha vel så godt utbytte av å være hjemme med en av foreldrene, eller andre individuelt tilpassede omsorgsløsninger, og at det ikke er opplagt at lang oppholdstid i barnehagen er til beste for barna.

Det er bred enighet om at barn med innvandrerbakgrunn, funksjonshemmede barn og barn under tiltak fra barnevernet har nytte av tilbudet i en barnehage. I barnehagen møter de et miljø som er tilrettelagt for barn, og blir fulgt opp av kvalifisert personell – og ikke minst er det viktig for å inngå i en sammenheng med andre barn som fungerer helt vanlig. Men for at barnehagen skal fungere positivt for disse gruppene, bør barnehagen være et sted for alle, ikke bare for de spesielle. Det er derfor viktig for disse barna med spesielle behov at barnehagetilbudet er godt utbygget.

Argumentet om *likestilling mellom kvinner og menn* fokuserer på den betydning et trygt barnetilsyn har for kvinners yrkesdeltakelse. Lik mulighet for kvinner og menn til yrkesdeltakelse framheves ofte som en viktig forutsetning for å oppnå likestilling mellom kjønnene. For småbarnsmødre er det slik at arbeidstilbudet er basert på at det finnes et tilgjengelig barnetilsyn. Tendensen synes å være at foreldrene foretrekker barnehage framfor dagmamma, i den grad de kan velge (se "*Uformelle tilsynsordninger er mindre vanlige enn barnehager*" i avsnitt 9.5). Det er rimelig å tro at foreldrene forventer at barnehagen er et bedre tilbud for ungene, og samtidig mer forutsigbart og med bedre muligheter for innsyn og kontroll.

Dessuten er prisen på barnetilsynet i forhold til inntektsmuligheten av vesentlig betydning. Mangel på barnetilsyn utenom familien synes ikke å være en barriere mot *fedres* yrkesdeltakelse; i den grad disse forholdene er barrierer mot yrkesaktivitet er det grunn til å tro at det gjelder for kvinner. Derfor kan et kvalitetsmessig godt barnetilsyn til en rimelig pris redusere barrieren mot yrkesdeltakelse som en del kvinner står overfor.

### 13.3.3 Finansiering av barnetilsyn – subsidierte tjenester eller kontante overføringer?

I dag er de samlede offentlige ressursene i barneomsorgen for 1-5-åringer nokså jevnt fordelt mellom kontantoverføringer (barnetrygd) og subsidiering av barnehager. Selv om det er bred tilslutning i utvalget til at barnehagene kan ha en positiv betydning for barn, er det foreldrene selv som må vurdere om barna skal være i barnehage eller hjemme med en av foreldrene, eller en kombinasjon av korttidstilbud i barnehagen og hjemmebasert omsorg. Et alternativ til subsidiering av barnehagene kan da være å stille et økt kontanttilskudd direkte til foreldrenes rådighet, med eller uten ulike betingelser (se boks 13.2). Utformingen av regelverket for kontanttilskuddet vil selvsagt påvirke de valg foreldrene faktisk foretar.

---

#### Boks 13.2 Hva menes med «kontante overføringer»?

«Kontante overføringer til foreldrene» kan bety minst tre ting:

- Ubundet kontanttilskudd til foreldrene, for eksempel barnetrygd
- Kontanttilskudd som er betinget av at barnet ikke er i barnehage
- Kontanttilskudd som er betinget av at én av foreldrene er hjemme med barnet, for eksempel fødselspenger.

---

I Langtidsprogrammet for 1994-97 prioriterer *regjeringen* utbygging av et bedre tjenestetilbud for barnefamiliene framfor økning i barnetrygden. Regjeringens mål er at alle familier som ønsker det, skal få et barnehagetilbud i løpet av 1990-årene. Det har vært flertall i Stortinget for å stille midler til rådighet for å realisere utbyggingsmålene i de enkelte budsjettår.

I *Stortinget* er det framsatt en rekke forslag om å gi foreldrene kontante overføringer, enten som supplement eller til erstatning for det øremerkede statstilskuddet til barnehager. Noen av forslagene innebærer innlemming av både barnehagetilskuddet og midlene til fødselspenger/engangsstønning i barnetrygden. Forslagene begrunnes i et ønske om å stille foreldrene friere i valg av omsorgsform for barna, og en jevnere fordeling av offentlige overføringer til barnefamilier.

I *utvalget* er det delte oppfatninger om statens medvirkning til finansiering av barnehagene. I det følgende redegjøres det for de vanligste argumentene for henholdsvis statlig subsidiering av barnehagenes drift, og for kontante ytelser direkte til foreldrene.

#### *Argumenter for offentlig tilskudd til barnehagenes drift*

Det øremerkede driftstilskuddet til barnehager er direkte knyttet til barnas oppvekstvilkår, i den forstand at midlene ikke kan nyttes på annen måte. Det kan hevdes at hensynet til barnas oppvekstvilkår er så viktig at samfunnet bør sikre at offentlige ressurser kommer barna direkte til gode, gjennom å medvirke til etablering av et tilgjengelig barnehagetilbud til en pris som gjør at det blir benyttet. Det er ikke opplagt at det er i barnets interesser å være hjemme sammen med en av foreldrene, istedet for å være i barnehagen.

Det er helt urealistisk å forestille seg at kontantytelser kan bli av et slikt omfang at det kan bli en omsorgslønn. Dersom offentlige ressurser gis i form av kontanter til foreldrene, uten krav om at én av foreldrene er hjemme, kan det føre til valg av enkle og lite stabile tilsynsordninger utenfor det offentlig støttede tilbudet. Ofte vil det være familier med et svakt økonomisk fundament som må ty til slike løsninger.

Beslutningen om hvordan midlene skal benyttes kan dessuten skjule interesse-motsetninger mellom foreldrene om kvinnens yrkestilknytning. Kontantstøtte vil gi nye insentiver for tilpasning mellom yrkesaktivitet og barneomsorg. Foreldrebetalingen i barnehagen vil øke. Dette kan bidra til å redusere kvinners arbeidstilbud, selv om driftstilskuddet fullt ut ble erstattet av et kontanttilskudd direkte til foreldrene.

Tilhengere av statlig subsidiering vil også peke på at det øremerkede tilskuddet har stimulert utbyggingen av barnehager. Det synes å være liten tvil om at utbyggingen har bidratt til å dekke behovet for barnetilsyn hos mange foreldre.

#### *Argumenter for kontanttilskudd til foreldrene*

Tilhengere av kontante ytelser vil hevde at foreldrene står nærmest til å definere barnas behov, enten det er opphold i barnehage/annet tilsyn, eller selv å være hjemme med barna, eller kombinasjoner av eget tilsyn med annet tilsyn.

Tilhengere av kontante ytelser vil hevde at slike ytelser vil stille foreldrene friere til kjøp av de barnetilsynstjenester som passer egne behov best. Dagens system innebærer at offentlige overføringer til barneomsorg går direkte til produsentene av barnehagetjenester. Brukerne må akseptere det tilbudet som gis, eventuelt avstå fra å motta offentlige overføringer til barneomsorg. Dersom offentlig støtte gis direkte til foreldrene i form av et kontantbeløp, vil disse få større innflytelse på utformingen av barnehagetilbudet, fordi produsentleddet må tilpasse tilbudet til etterspørselen. Kvalitetskravet til tilbudet kan sikres gjennom offentlig godkjenning. Brukere som ikke finner et tilbud som passer, vil kunne bruke midlene til selv å ta mer av omsorgen for barna.

Nytten av subsidierte barnehager beror på om det finnes tilgjengelige plasser. Mange steder er etterspørselen større enn tilbudet, særlig for de yngste barna. Videre vil ikke alle foreldre etterspørre barnehageplass, av prinsipielle eller praktiske grunner. Noen mener at foreldrene selv bør ta omsorgen for barna før skolestart. Det kan være at reisetiden til barnehagen vurderes å være for lang. Det kan også være forhold ved virksomhetens organisering som gjør det vanskelig å imøtekomme behovene, for eksempel at åpningstiden i barnehagen ikke passer med egen arbeidstid. Disse forholdene innebærer at offentlige ressurser til barneomsorg fordeles ulikt.

I småbarnsfasen vil mange ha en løsere tilknytning til arbeidslivet enn før og etter denne perioden, enten i form av redusert eller fleksibel arbeidstid eller helt arbeidsfri. Det er trolig bred variasjon i tilsynsbehov hos foreldre med små barn. Tilhengere av kontante ytelser vil hevde at en med slike ytelser er bedre i stand til å møte variasjonen i behov, framfor et relativt standardisert tilbud som subsidierte barnehager innebærer.

#### **13.3.4 Barnehagetilbud og kontantstøtte for barn i alderen 1-2 år – enkelte økonomiske konsekvenser av ulike valg**

Dagens utgifter til statens driftstilskudd til barnehageplasser for 1-2-åring er beregnet til ca. 1 200 millioner kroner. Når målet om full barnehagedekning er realisert, vil ventelig om lag to tredeler av 1- og 2-åringene være i barnehage (se boks 12.1 i *"Noen betraktninger om økonomiske rammer for offentlige tiltak for barnefamilier"* i avsnitt 12.3 for en nærmere drøfting av hva som menes med full barnehagedekning). Merutgiftene på statens hånd ved full barnehagedekning (ca 1 200 millioner kroner for barn under 3 år) inkluderes i den budsjetttramme som utvalget leg-

ger til grunn for sine forslag. De samlede statlige utgifter blir da 2 400 millioner kroner for denne aldersgruppa.

I dette avsnittet drøftes konsekvensene av å tilføre *ytterligere ressurser* til denne aldersgruppa, enten i form av økt subsidiering slik at foreldrebetalingen i barnehagene kan reduseres, eller i form av ubundet kontanttilskudd direkte til foreldrene. I de følgende beregningene tas det utgangspunkt i at det tilføres 800 millioner kroner til denne aldersgruppa, slik at budsjettrammen blir 3 200 millioner kroner.

800 millioner kroner kan brukes til ytterligere subsidiering av barnehageplasser. I så fall vil foreldrebetalingen kunne reduseres med 800 kroner fra dagens nivå på 2 500 kroner pr. måned, til 1 700 kroner pr. måned. Dette er basert på at om lag to tredeler av 1- og 2-åringene vil være i barnehage.

Dersom de *samlede* statlige midlene (3 200 millioner kroner) omgjøres til et ubundet kontanttilskudd til alle foreldre, vil tilskuddet bli 26 700 kroner pr. barn pr. år (2 200 kroner pr. måned). Tilskuddet vil sikre de foreldrene som av ulike grunner ikke vil benytte barnehageplass et kontanttilskudd som de nå ikke får. Dette alternativet innebærer at statstilskuddet avvikles. I så fall vil foreldrebetalingen for heldagsplass øke med 2 700 kroner pr. måned, til om lag 5 200 kroner pr. måned eller om lag 60 000 kroner pr. år.

*Noen medlemmer av utvalget* mener at en slik beregning av foreldrebetalingen blir for statisk. Undersøkelser har vist at det eksisterer et betydelig underforbruk i forhold til avtalt og betalt tid. En direkte kontantstøtte vil kunne gi foreldre som ønsker barnehage, økt innflytelse og fleksibilitet i forhold til barnehageeieren, og selvsagt også økonomisk mulighet til å velge andre omsorgsløsninger i eller utenfor hjemmet.

Statstilskuddet til barnehageplasser for barn under 3 år er omlag 30 000 kroner i gjennomsnitt. Dersom dette beløpet ble gitt som et ubundet kontanttilskudd pr. barn (2 500 kroner pr. måned), ville de samlede utgiftene bli ca. 3 600 millioner kroner.

### **Boks 13.3 Foreldrebetaling i barnehager – beregningsforutsetninger**

Dagens nivå på foreldrebetalingen varierer betydelig, både mellom kommunene og mellom kommunale og private barnehager. I kommunale barnehager varierer betalingen fra om lag 500 kroner til om lag 3 100 kroner pr. måned, avhengig av hvilken kommune man bor i, familieinntekten etc. Noen tar høyere pris for barn under 3 år, slik at prisen kan komme opp mot 4 000 kroner. I private barnehager er variasjonen noe mindre; prisene ligger i overkant av 3 000 kroner pr. måned.

Beregningsmessig legger vi her til grunn en gjennomsnittlig foreldrebetaling for heldagsplass på 2 500 kroner pr. måned.

Det er beregningsmessig lagt til grunn at *øktstatlig* subsidiering kommer foreldrene til gode gjennom lavere pris i barnehagen. Utvalget er klar over at det i dag ikke er knyttet betingelser til statstilskuddet om nivået på foreldrebetalingen.

#### **13.3.5 Gratis pedagogisk tilbud i barnehagen til alle barn i alderen 3-5 år?**

Overføringer til *foreldre* med barn 3-5 år er skjevfordelt, fordi en betydelig del av ressursene er knyttet til de om lag 2/3 av barna som har nytte av et subsidiert barnehagetilbud. Utvalget har derfor vurdert et forslag om å gi alle barn i alderen 3-5 år muligheten til et gratis pedagogisk korttidstilbud. Dette vil være et vesentlig bidrag til det overordnede hensynet utvalget har lagt til grunn for utformingen av virkemidlene i barne- og familiepolitikken: De må sikre gode oppvekstvilkår *for alle* barn.

Mer konkret vil et slikt tiltak styrke og jevne ut barnas forutsetninger før skolestart, og samtidig gi en bedre fordelingsvirkning av offentlige overføringer.

Utvalget er dessuten enig om barnehagens overveiende positive betydning for barn, men det er delte oppfatninger om hvilke aldersgrupper som har best utbytte av barnehageopphold, og om oppholdstidens lengde (se "*Begrunnelser for barnehager*" i avsnitt 13.3.2).

To viktige barrierer mot bruk av barnehager avskaffes dersom en innfører dette tilbudet: Mangel på barnehageplasser og høy foreldrebetaling. Dessuten gir tilbudet en bedre fordelingseffekt, både mellom barna selv og mellom familier.

Etablering av et gratistilbud til alle 3-5-åringene vil stille nye krav til organiseringen av barnehagevirksomheten. For at alle barna faktisk skal få et tilbud, må den samlede barnehagevirksomheten samordnes på en annen måte enn i dag. Det vil fortsatt være behov for den private delen av barnehagemarkedet, men det må trolig inngås avtaler mellom kommunene og de private barnehagene om at virksomheten skal bidra til at alle barn får et tilbud.

En annen problemstilling ligger i selve organiseringen av barnehagetilbudet. Utvalget er kjent med at Barne- og familiedepartementet har satt i gang et utviklingsprogram for barnehagesektoren. Et av målene for programmet er å skape en brukertilpasset barnehage. Det er viktig at ikke barn stenges ute fra barnehagen på grunn av forhold ved virksomhetens organisering, for eksempel åpningstiden. Brukertilpassing vil være av særlig betydning hvis et gratis pedagogisk tilbud for 3-5-åringene realiseres, slik at ingen blir utelukket fra å motta et slikt tilbud på grunn av manglende fleksibilitet i organiseringen. Samtidig er det viktig at hensynet til det faglige tilbudet i barnehagene ivaretas.

Dersom et 20 timers gratistilbud innføres, må det være rom for ulike måter å benytte tilbudet. For noen kan det passe å være i barnehage 4 timer pr. dag, for andre kanskje 8 timer annenhver dag. Hovedsaken er at ikke stivhet i virksomhetens organisering skaper barrierer mot å kunne ta i mot tilbudet.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å utrede et gratis pedagogisk tilbud for 3-5-åringene i detalj. Et av spørsmålene som må avklares i en videre utredning av forslaget, er hvordan interessene til barn som av ulike grunner vanskelig kan nyttiggjøre seg dette tilbudet skal ivaretas. Det kan for eksempel gjelde barn som bor svært langt unna barnehage. Et annet spørsmål er hvordan behovet for førskolelærere kan dekkes; det er allerede nå for få førskolelærere. Et tredje spørsmål er investeringskostnader. Disse er årlig av et lite omfang; 97-98 prosent av de samlede kostnadene pr. år går til drift. Dessuten vil det bli frigjort barnehageplasser når 6-åringene går over i skolen fra 1997.

Driftskostnadene ved å gi et 20 timers tilbud pr. uke som alle 3-5-åringene benytter, er anslått til 4 280 millioner kroner. De samlede utgiftene som staten og kommunene nå har på barnehagetilbud inntil 20 timer for denne aldersgruppa, er anslått til om lag 1 800 millioner kroner. Nettobehovet vil derfor ligge på rundt 2 500 millioner kroner.

### **13.3.6 Tilsyn med barn i alderen 3-5 år ut over et gratistilbud i barnehagen – enkelte økonomiske konsekvenser av ulike valg**

Dersom et gratis tilbud på 20 timer innføres, vil den samlede foreldrebetalingen reduseres vesentlig fra dagens gjennomsnittsnivå på ca 2 500 kroner. Et beregnet gjennomsnitt på *full* pris for heldagsopphold kan være om lag 1 600 kroner pr. måned, uten subsidiering av tiden ut over gratistilbudet.

Den nåværende statlige subsidieringen av oppholdstid ut over 20 timer for 3-5-åringene kan beregningsmessig anslås til ca. 900 millioner kroner. Dersom denne

subsidieringen ble videreført i samme omfang som nå, vil foreldrebetalingen kunne bli ca. 1 000 kroner pr. måned. Det er ikke medregnet eventuell kommunal støtte.

Disse beregningene må betraktes som illustrasjoner på hva foreldrebetalingen vil kunne bli. Et usikkerhetsmoment ligger i at foreldrebetalingen i de fleste kommuner ikke varierer med barnets alder, selv om plassene for de yngste barn kan være dobbelt så dyre som for de eldste<sup>49</sup>. Dette innebærer at foreldrene med de eldste barna subsidierer foreldrene med de yngste barna. Beregningene over tar utgangspunkt i de isolerte kostnadene for barn i alderen 3-5 år, og tar ikke hensyn til den subsidieringen av yngre barn som skjer i dag. Beregningene skjuler dermed det forhold at foreldrebetalingen vil kunne øke for barn under 3 år, hvis denne subsidieringen opphører.

Økningen i foreldrebetalingen for de yngste kan motvirkes ved at kommunene omprioriterer sine ressurser i barnehagesektoren. Beregningene av foreldrebetaling for oppholdstid ut over gratistilbudet for 3-5-åringene tar ikke hensyn til den kommunale subsidieringen som faktisk finner sted. Dersom kommunene konsentrerer sin støtte til de yngste barna, kan økningen i foreldrebetalingen for disse barna motvirkes.

En mulig kombinert løsning er å fordele 900 millioner kroner henholdsvis på statstilskudd til barnehager og betinget kontanttilskudd til foreldre som ikke benytter seg av barnehageplass. Foreldre som av ulike grunner ikke vil benytte seg av barnehageplass, vil få et kontanttilskudd på 5 000 kroner pr. år (400 kroner pr. måned) som de nå ikke får. Denne gruppa vil trolig utgjøre om lag 30 prosent av foreldrene når full barnehagedekning er realisert. Dersom foreldrene i denne situasjonen vurderer å ta i mot heldags barnehageplass, ville de stå overfor en betaling på ca. 1 200 kroner pr. måned. I tillegg ville de ikke lenger få kontanttilskuddet (ca 400 kroner pr. måned).

### 13.4 SKOLEFRITIDSORDNINGER FOR 6-9-ÅRINGER

I "*Barnetilsyn i førskolealder og småskolealder*" i kapittel 9 er skolefritidsordningene beskrevet. Utvalget anser at tilbudet er av stor betydning for at foreldrene skal gis like muligheter til å kombinere yrkesaktivitet med omsorgsansvar. Tilbudet er også viktig for enslige forsørgeres inntektsmuligheter.

Utvalget har merket seg at 85 prosent av kommunene har tilbud om skolefritidsordning, men at det bare er 31 prosent av barna i 1.-3. klasse som faktisk går i skolefritidsordning (1995). Utvalget mener at tilbudet bør utbygges videre, slik at de som ønsker et slikt tilbud kan få det.

### 13.5 STØTTE FOR UNGDOM 16-19 ÅR

#### 13.5.1 Utfordringen

Et gjennomgående trekk i dette århundret har vært alminneliggjøringen av utdanning. Utdanning har utviklet seg fra å være et eksklusivt privilegium for de få, over en rettighet for de mange, til en selvfølge og nødvendighet for alle. Det er flere grunner til at det er fornuftig at det offentlige legger muligheter til rette for at landets ungdom kan skaffe seg en utdanning. For den enkelte vil utdanningen være en mulighet til å realisere sitt talent for kunnskapstilegnelse og anvendelse, for samfunnet er det nødvendig å skape kompetent arbeidskraft for å møte de felles utfordringer utviklingen stiller. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette være et

49. Noen kommuner har forhøyet foreldrebetalingen for barn under 3 år med størrelsen på småbarnstillegget i barnetrygden

samspill mellom privat og offentlig innsats, hvor både den enkelte og samfunnet har forventninger til en framtidig avkastning.

Endret skole- og utdanningsatferd stiller nye krav til foreldrene og samfunnet. Senere inngang i arbeidslivet og lengre skolegang har medført større kostnader for foreldrene, til selve utdanningen, til transport og til ungdommens fritidssysler. Samtidig viser flere undersøkelser<sup>50</sup> tendenser til marginalisering av ungdommen, de har større problemer med innpass i arbeidslivet og sakker akterut i inntektsutviklingen i forhold til sine eldre aldersgrupper. Innenfor dagens støtteordning har Lånekassen erfaring for at de grupper som bare har mottatt lån til videregående opplæring er overrepresentert i inkassomassen, særlig ungdom fra de sentrale strøk av landet.

Finansiering av utgifter til livsopphold og læremidler i videregående opplæring har primært vært et *privat ansvar*. Den offentlige støtte gjennom trygdesystemet (utdanningsstønad) og Statens Lånekasse for utdanning (lån og stipend) har vært øremerket for særskilte grupper og for familier med relativt svak familieøkonomi. Det *offentlige ansvar* har således i prinsippet begrenset seg til å være et supplement til den private finansiering av utgifter til livsopphold, i tillegg til å dekke så godt som alle kostnader ved selve utdanningstilbudet.

Veksten i antallet ungdommer som gjennomfører videregående opplæring har tvunget fram større oppmerksomhet omkring spørsmålet om finansiering av utdanningen for ungdom mellom 16 og 19 år. Innføringen av Reform- 94, hvor alle 16- til 19-åringer har fått rett til videregående opplæring, har økt det samfunnsmessige ansvar for utdanningen til landets ungdom. Etablering av formelle rettigheter retter naturlig oppmerksomheten mot den økonomiske oppfølgingen.

Gjennom barnetrygden har samfunnet kompensert for deler av de kostnader som følger av å ha barn. Dette ansvaret har begrenset seg til aldersgruppen 0-16 år. Senere start på yrkesaktivitet og den sterke vekst i tallet på dem som gjennomfører videregående opplæring har rettet søkelyset mot kostnadene for foreldre med barn i aldersgruppen 16 til 18 år.

I den offentlige debatt er det reist spørsmål om barnetrygden bør utvides til 18 år. Gjennom utdanningsfinansieringen er det allerede etablert et støttesystem for denne aldersgruppen. Utfordringen består i å ta stilling til form og innretning på den offentlige pengestøtte, som samtidig er tilpasset veksten i videregående opplæring og en rimelig ansvarsdeling mellom foreldrene og samfunnet. I den aktuelle sammenheng kan dette konkretiseres i følgende problemstillinger:

- bør den offentlige pengestøtte til denne aldersgruppen være generell eller målrettet?
- bør barnetrygden utvides fra 16 til 18 år?
- hvilke endringer bør gjøres i stipendsystemet og bør eventuelt låneordningen opprettholdes?

Svarene på disse spørsmålene bør inngå som *endel av den helhetsvurdering* som utvalget legger til grunn for samfunnets samlede overføringer og tjenestetilbud til barnefamiliene.

### 13.5.2 Et eller flere støttesystemer for denne aldersgruppen

#### *Generell og målrettet støtte*

Offentlig pengestøtte til barnefamilier med barn i aldersgruppen 16 til 18 har i dag i hovedsak to former:

50. Barstad, Roalsø og Ryen (1996)

- forsørgerfradrag i skatten
- utdanningsstøtte gjennom Statens Lånekasse for utdanning.

Mens forsørgerfradraget<sup>51</sup> er en generell ordning som gjelder for alle med barn i denne aldersgruppen og dekker samme formål som barnetrygden, er utdanningsstøtten gjennom Lånekassen målrettet mot familier med relativ svak foreldreøkonomi. Hensikten med forsørgerfradraget er i prinsippet i noen grad å utjevne ulikheten mellom familier med og uten barn. Hensikten med utdanningsstøtten er å utjevne ulikheten mellom barnefamilier med god og dårlig økonomi. I utdanningsstøtten er det i tillegg lagt inn et spesielt hensyn til distriktene og elever som må bo borte under skolegangen. Avgjørende for stillingstaken til form og innretning av støtten til familier med barn i denne aldersgruppen vil være om dette skal være en generell eller målrettet støtte, eventuelt begge deler.

#### *Utvidelse av barnetrygden fra 16 til 18 år*

Forlenget skolegang har satt fokus på situasjonen for foreldre med barn i aldersgruppen 16-18 år. Ungdommen går ikke lenger ut i arbeidslivet i 16-års alderen. Innføringen av Reform-94 vil føre til at tilnærmet hele årsklasser gjennomgår videregående opplæring. Lengre skolegang fører til økte utgifter i forbindelse med utdanningen, til transport til og fra skole og også i fritidssammenheng. Dette er i korthet bakgrunnen for den offentlige debatt om en utvidelse av barnetrygden fra 16 til 18 år.

Spørsmålet om utvidet barnetrygd kan vurderes fra flere synvinkler. Som argumenter *for* å utvide barnetrygden til 18 år kan det bl.a. anføres:

- Det er naturlig at barnetrygden knyttes sammen med forsørgeransvaret/myndighetsalderen.
- Økt skolegang påfører familiene en rekke ekstra kostnader som det er rimelig at det offentlige tar et medansvar for, jf Reform-94
- Den viktigste målsettingen med barnetrygden er å utjevne forskjellen mellom familier med og uten barn.

På den annen side vil det også kunne anføres argumenter *mot* å utvide barnetrygden til 18 år:

- Finansiering av økt skolegang er primært å betrakte som et ansvar for foreldrene. Utvidelse av barnetrygden vil ytterligere kunne forrykke ansvarsfordelingen mellom foreldrene og samfunnet
- En generell utvidelse av barnetrygden er en kostbar reform. Offentlig støtte til videregående opplæring bør heller målrettes til de familier som har de laveste familieinntektene.
- Disponibel husholdningsinntekt er større for familier med barn i aldersgruppen 16-17 år enn for familier med yngre barn.

*Et flertall i utvalget*<sup>52</sup> ser det som naturlig at det er en sammenheng mellom tidspunkt for opphør av forsørgeransvaret (myndighetsalder) og det tidspunkt hvor barnetrygden bortfaller. Det legges vekt på at utvidet skolegang har økt kostnadene for

51. For beskrivelse av forsørgerfradraget, se "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapittel 7.

52. I "*Støtte for ungdom 16-19 år*" i avsnitt 13.5 er beskrevet de synspunkter og forslag som et flertall i utvalget går inn for. Mindretallets vurderinger er gjengitt i "*Ny giv i familiepolitikken: En barneorientert sammensetning av kontantoverføringer og tjenester*" i kapittel 14.

foreldre med barn i denne aldersgruppen, og flertallet ser på denne bakgrunn et behov for å utvide barnetrygden til 18 år.

Det kan reises spørsmål om det skal stilles særskilte vilkår for barnetrygden til denne aldersgruppen. Desto eldre ungdommene er, desto større tilbøyelighet vil det være til at de har egne inntekter, eventuelt at de er i fullt inntektsgivende arbeid. Noen vil da kunne hevde at barnetrygden for denne aldersgruppen bør være behovs- prøvd mot egen inntekt, på samme måte som forsørgerfradraget er det i dag.

Andre vil kunne hevde at barnetrygden bør reserveres for den del av denne aldersgruppen som fortsatt er i utdanning. Dette er, som tidligere nevnt<sup>53</sup>, en forutsetning for barnetrygden i Sverige, hvor de har gått lengre i å samordne familiepolitikk og utdanningspolitikk for denne aldersgruppen. Der utbetales barnetrygden og utdanningsstipendet gjennom den svenske utdanningsfinansieringen. Argumenter for en slik ordning vil være at barnetrygden integreres i den generelle utdanningspolitikken og at den vil virke som et insitament for fortsatt skolegang, noe som er i samsvar med intensjonen i Reform-94. Argumentet mot et slikt vilkår er at barnetrygden da ikke vil omfatte den gruppen som faller ut av både arbeidsliv og skolegang. Denne gruppen er neppe stor, men den representerer trolig den familiegruppe som kunne ha størst behov for offentlig pengestøtte. Dersom barnetrygden bare skal gå til de som fortsetter skolegangen, vil den omfatte de familiegrupper som har den største sannsynlighet for å greie seg.

#### *Støtte gjennom Lånekassen*

Etter gjeldende ordning stopper barnetrygden på det alderstrinn hvor utdanningsfinansieringen starter. Selv om det er noe ulike siktemål for barnetrygden og utdanningsstøtten, kan det reises spørsmål om hensiktsmessigheten ved å ha to omfattende offentlige støtteordninger for den samme aldersgruppen. Dersom det skal kunne forsvares å ha flere støtteformer, krever dette særskilte begrunnelser. Fra en administrativ synsvinkel ville det mest rasjonelle være at støtte til den samme aldersgruppen ble samlet innenfor det samme forvaltningsområdet. Dette ville sikre effektiv forvaltning og fagpolitisk koordinering.

Det er på to områder at utdanningsstøtten skiller seg fra den generelle barnetrygden:

- støtten forutsetter at vedkommende person er under utdanning
- utdanningsstøtten er målrettet mot familier med det største behovet og mot distriktene.

Et samfunn med utdannet arbeidskraft vil være bedre i stand til å møte de utfordringer som utviklingen stiller. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er det derfor viktig at landet har en mest mulig utdannet og kompetent arbeidskraft. Det er derfor en målsetting at offentlig politikk legger til rette og oppfordrer folk til å ta utdanning. Dette er i samsvar med samfunnets interesser.

Utdanning er blitt et selvfølgelig og nødvendig gode. Fra arbeidslivet kjenner vi at personer med utdanning er bedre i stand til å klare seg enn de som er uten utdanning. Ut fra en rettfærdsvurdering og som et insitament overfor den enkelte, må det derfor være riktig at det er etablert ordninger som forutsetter at vedkommende tar en utdanning.

Reform-94 innførte en rett, men ikke en plikt til å gjennomføre videregående skole. Ikke minst overfor den gruppe som tradisjonelt har falt ut av videregående skole vil det være viktig at det finnes ordninger som er skolemotiverende.

53. Se "*Aldersskillet*" i avsnitt 10.2.2

Det kan hevdes at de økte kostnader ved langvarig skolegang og fritidssystemer er et større problem for familier med stram familieøkonomi enn hos relativt velstående. Ved en omfordeling til utdanningsstøtten ville en kunne sikre seg at den offentlige pengestøtte til denne aldersgruppen ble målrettet mot denne familietypen, samtidig som distriktsprofilen beholdes.

I hovedsak er målretting det gjeldende prinsipp for pengeoverføringene til denne aldersgruppen. For barn i aldersgruppen 16-18 år graderes forsørgerfradraget etter barnas nettoinntekt (alminnelig inntekt), og utdanningsstøtten er behovsprøvd mot foreldrenes økonomiske situasjon og egen økonomi. Slik sett er den offentlige pengestøtten til denne aldersgruppen et brudd med de prinsipper som ligger til grunn for barnetrygden. Mens den relative «fattigdom» som en finner hos småbarnforeldrene i stor grad må sies å være et overgangsproblem, knyttet til den såkalte «livsfaseklemme», vil den «fattigdom» en finner hos foreldre med eldre barn trolig være av mer permanent karakter. Dette vil i tilfellet kunne begrunne en sterkere målretting av de offentlige overføringer til denne aldersgruppen slik at denne situasjonen ikke føres videre til barna ved at utdanningsmuligheter og valg begrenses.

### 13.5.3 En vurdering av hovedtrekk i dagens lån/stipendmodell

Tabell 13.5.1 viser hovedtallene for gjeldende lån/stipendmodell under aldersskillet, skoleåret 1994-95.

Tabell 13.5.1: Hovedtall for tildeling av lån og stipend under aldersskillet, skoleåret 1994-95

Antall stipendmottakere	60 872
Gj.snittlig stipendbeløp	kr 16 225
Totalt stipendbeløp	987,6 mill. kroner
Antall lånemottakere	9 959
Gj. snittlig lån	kr 15 404
Totalt tildelt lån	153,4 mill. kroner
Totalt antall støttemottakere	61 983
Gj. snittlig støttebeløp	kr 18 409
Totalt støttebeløp	1 141 mill kroner
Rentestøtte, ca 30% av lånet	ca 46 mill kroner
Reisestipend	ca 12 mill kroner til 7951 mottakere
Totalsubsidiet (Stipend+ rentestøtte+ reisestipend.)	ca 1 048 mill. kroner

Kilde: Lånekassens årsrapport 1995.

I 1994-95 ble det totalt innvilget 1 141 mill. kroner i utdanningsstøtte til søkere under aldersskillet. Av disse er 987,6 mill. kroner stipend fordelt på 60 872 mottakere og 153,4 mill kroner lån fordelt på 9 959 låntakere. Totalsubsidiet i dagens støt-teordning kan anslås til i underkant av 1,1 mrd. kroner.

#### *Fortsatt lån til skolepenger og ekstra materiell*

Dagens utdanningsfinansiering under aldersskillet har etablert rene låneordninger for visse typer utdanningskostnader:

- skolepenger begrenset oppad til 17 500 kroner (1995-96)

- nødvendige utgifter til materiell ut over standardsatsene.

Utgifter til skolepenger knytter seg til opplæring ved private læresteder. Dette spørsmålet griper derfor over i forholdet mellom private og offentlige skole. Slik sett er dette mer et skolepolitisk enn et familiepolitisk spørsmål. I utgangspunktet er det mulig å tenke seg både en fullstipendiering av disse utgiftene såvel som en fjerning av muligheten for støtte til dette gjennom Statens Lånekasse for utdanning. Begge endringer ville få stor betydning for det etablerte forhold mellom det private og det offentlige tilbud til videregående opplæring. Det er mulig å hevde at disse kostnadene i stor grad er en konsekvens av valg som foreldrene gjør. Etter Reform-94 vil alle 16- til 19-åringene få et tilbud i den offentlige skole. Når foreldrene likevel velger å sende barna til private skoler, vil et låneopptak være en direkte konsekvens av foreldrenes valg. *Utvalget* har derfor valgt å opprettholde de rene låneordningene for denne type kostnader uten endringer. Ved vurderingen av spørsmålet om etablering av et rent stipendsystem er derfor denne type kostnader holdt utenfor.

#### *Uendret aldersgrense*

Aldersgrensen i utdanningsfinansieringen er et uttrykk for når foreldrenes ansvar for sine barns utdanning slutter og når videre utdanning blir et spørsmål mellom den enkelte og samfunnet. Under denne aldersgrensen er den offentlige støtte primært ment som et supplement til den private finansiering og målrettet mot familier med svakere familieøkonomi. Fra en økonomisk synsvinkel vil derfor aldersgrensen ha betydning både for den private og den offentlige investering i utdanning. Aldersskillet i utdanningsstøtten er i dag 19 år og myndighetsalderen er 18 år. I de to siste offentlige utredningene om utdanningsfinansiering har dette ført til en drøfting av om disse aldersgrensene bør være like. Sand-utvalget<sup>54</sup> konkluderte med at aldersgrensen burde settes til 18 år, mens Magistadutvalget<sup>55</sup> mente at aldersgrensen burde opprettholdes på 19 år.

Det finnes gode argumenter for aldersgrense på 18 såvel som 19 år. Som argumenter for å *endre* aldersgrensen til 18 år kan det anføres:

- dette vil skape en sammenheng mellom myndighetsalder og utdanningsstøtte
- at det er naturlig å betrakte 18-åringene som uavhengig av foreldreøkonomien
- at flere 18-åringer vil kunne tildeles støtte i Lånekassen.

Som argumenter for å *beholde* aldersgrensen på 19 år kan det anføres:

- at dette er den alder hvor de fleste avslutter videregående opplæring
- at foreldreansvaret bør vare ut videregående skole
- at 18-åringer i videregående skole ellers ville måtte opparbeide seg en gjeldsbyrde.

Ved vurdering av aldersgrensen er det to forhold som bør tillegges spesiell vekt. Ved en reduksjon av aldersgrensen til 18 år vil en del ungdommer i videregående opplæring fortsatt måtte ta opp lån. Samtidig vet vi at denne låntakergruppen er overrepresentert blant dem som er under inkassomessig oppfølging i Lånekassen.<sup>56</sup> Alminnelig lånebelastning for ungdom i videregående opplæring bør derfor unngås. Videre kan det sies å være naturlig at foreldrene bidrar til finansieringen av sine barns utdanning ut videregående skole. På denne bakgrunn foreslår *utvalget* at den gjeldende aldersgrense på 19 år opprettholdes.

54. NOU 1979:34

55. NOU 1992:33

56. Se "*Tilbakebetaling av lån*" i avsnitt 10.5

*Minstestipend for borteboere under aldersskillet*

Etter dagens ordning vil søkere som kan tildeles botillegg (borteboere) være garantert et minstestipend på 2 920 kroner pr. måned (1995-96), det vil si 29 200 kroner pr. skoleår. Minstestipendet er vesentlig høyere enn det botillegg som kan tildeles (1900 kroner pr. måned). Dette har sin årsak i at Stortinget i tilknytning til behandlingen av statsbudsjettet hvert år har hevet grensen for minstestipendet uavhengig av botillegget. Av en total stipendtildeling på ca. 988 mill. kroner i skoleåret 1994-95, ble det i alt tildelt ca. 555 mill. kroner i «minstestipend», inklusiv botillegget. I alt var det vel 19 000 som mottok «minstestipendet». Beregninger viser imidlertid at ca. 370 mill kroner av disse ville vært tildelt selv om de hadde vært lagt inn under den generelle behovsprøvingen.

Etter målsettingene i utdanningsstøtteleven er det viktig at det fortsatt er en klar distriktsprofil på utdanningsstøtten gjennom Statens Lånekasse for utdanning. Dette er nødvendig for å sikre like muligheter til skolegang uavhengig av geografiske avstander. Distriktsprofilen i støtteordningen er sikret gjennom regelverket for tildeling av botillegg under aldersskillet. For å kunne bli tildelt botillegget (kr 1 900 for 1995-96) må skolen ligge minst 40 km fra foreldrehjemmet eller reisetiden mellom foreldrehjemmet og skolen må være minimum tre timer pr. dag.

Det er med andre ord ikke reglene rundt minstestipendet som sikrer distriktsprofilen, men reglene rundt tildeling av botillegg. Dette kan reise spørsmål om hensiktsmessigheten ved å opprettholde dette unntaket fra den generelle behovsprøvingen. Dersom vi fjerner dette unntaket, viser beregninger for 1994-95 at ca 185 mill. kroner ville bli omfordelt på en ny måte. Omfordelingen gjelder hele landet, og det meste av pengene vil forbli i distriktene<sup>57</sup>. Den sosiale profilen vil bli styrket ved en omfordeling fra de «velhavende» i distriktene til familier med midlere og lavere inntekter over hele landet.

På den annen side vil en slik omfordeling innebære en likestilling av familier med god økonomi over hele landet uavhengig av geografiske avstander. Slik sett kan dette fremstilles som et valg mellom hensynet til sosial/inntektsmessig eller geografisk utjevning. *Utvalget* vil i denne sammenheng legge vekt på målsettingen i utdanningsstøtteleven om å skape like muligheter for utdanning, uavhengig av geografiske avstander. *Utvalget* vil derfor opprettholde en ordning med stipendtildeling for de som må bo borte fra foreldrehjemmet under skolegangen, uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon.

*Andre regler*

I tillegg til de viktigste regler som er omtalt i dette kapittel, finnes det en rekke detaljer i ordningen som regulerer støttetildelingen under aldersskillet i Lånekassen. Disse reglene omfatter bl.a.

- behovsprøving ved ulike familieforhold
- ulike sosiale grunner til å se bort fra foreldreinntekt
- reisestipend
- tiltaksstipend for elever i Nord-Troms og Finnmark

Dette er regler som ikke har betydning for spørsmålet om lånetildeling eller bare stipend. De forutsettes uforandret og er ikke drøftet spesielt i gjennomgangen av ulike stipendmodeller.

57. Se "[Fylkesfordeling](#)" i avsnitt 10.4.4.

### 13.5.4 Et rent stipendsystem under aldersskillet

På bakgrunn av et forslag i Stortinget, Dokument nr. 8:70 (1994-95) om å utvide barnetrygden fra 16 til 18 år, ble Barnefamilieutvalget gitt følgende tilleggsmandat:

«Utvalget bes utrede en ordning med behovsprøvd fullstipendiering for elever under aldersskillet i videregående utdanning».

#### *Nærmere om behovsprøvd fullstipendiering*

Uttrykket «behovsprøvd fullstipendiering» har vært brukt i ulike sammenhenger og ikke alltid med det samme meningsinnhold. Dette er da også trolig årsaken til at det har vært en alminnelig oppslutning om behovet for å drøfte et slikt system i utdanningsstøtten til videregående skole under aldersskillet. Men selve begrepet sier ikke mer enn at det skal etableres et stipendsystem og at dette skal være gjenstand for behovsprøving. Sett i lys av den debatt det har vært rundt støttesystemet under aldersskillet i Lånekassen synes det rimelig å legge følgende presisering til grunn:

- med *behovsprøving* må forstås at utdanningsstipendet skal være avpasset mot foreldrenes økonomi
- med *fullstipendiering* må forstås at den ordinære låneordningen skal bortfalle for støttesøkere under aldersskillet.

Ved vurderingen av et system med behovsprøvd fullstipendiering vil det være nødvendig å ta stilling til hvilke konsekvenser et slikt system ville få, og vurdere om det fortsatt er hensiktsmessig å opprettholde en låneordning.

Et rent stipendssystem med behovsprøvd fullstipendiering bygger på de samme elementer som en har i dagens utdanningsstøtte (1995-96):

- grunnbeløp, 3 010 kroner
- botillegg, 1 900 kroner
- tillegg for bøker og materiell, 235 kroner.

#### *Alternative beregninger*<sup>58</sup>

Det er valgt å illustrere virkningen av et system med behovsprøvd fullstipendiering ved å beregne virkningene ved to ulike alternative<sup>59</sup>:

- en full omlegging av dagens støttesystem til et rent stipendsystem med dagens behovsprøvingstabell.
- en kostnadsnøytral omlegging av dagens system.

#### *Full omlegging av dagens støttesystem til et rent stipendsystem*

Hensikten med å beregne virkningene av en ren omlegging er å vise kostnadene dersom en ikke gjorde annet enn å la all støtte i dagens system bli tildelt som stipend. Et usikkerhetsmoment i denne sammenheng er virkningene på søkeratferden. I dagens støtteordning utgjør lånet bare ca en ti-del av den totale støttetildeling. Men vi vet ikke hvor mange som kunne ha søkt lån, eller som kunne ha blitt tildelt lån i tillegg til dagens stipendtildeling. I beregningen er det lagt til grunn at alle som kan tildeles stipend vil søke om dette utfra fordelingen av foreldreinntekter i befolkningen.

58. Forutsetninger og virkninger av de alternative beregningene er beskrevet i vedlegg 17

59. I vedlegg 17 er det også beskrevet et tredje alternativ hvor totalrammen er økt med ca 500 mill kroner

En full omlegging av dagens støttesystem innebærer at alle som idag blir tildelt stipend (ca. 60 000) vil kunne få 21 200 kroner ekstra i stipend. Bare dette koster ca. 1,25 mrd. kroner. I tillegg viser beregningene et uutnyttet potensiale på ca. 1,25 mrd. kroner, slik at tilleggsregningen kommer opp i ca. 2,5 mrd. kroner. Det totale subsidiet øker fra 1,1 mrd. kroner til ca. 3,6 mrd. kroner.

Antall stipendmottakere vil øke fra ca. 60 000 til ca. 140 000. En slik utvidelse av støtteordningen under aldersskillet vil føre til at den helt endrer karakter, fra en supplerende ordning øremerket for familier med svakere familieøkonomi, til en generell ordning som ville omfatte store deler av aldersgruppen 16-19 år.

#### *Omlegging av dagens system med kostnadsnøytralitet*

Det er mulig å tenke seg en annen ytterlighet. Hva ville skje dersom vil la om til et rent stipendsystem og samtidig sa at det ikke skulle koste mer enn idag? Ved et rent stipendsystem vil stipendutbetalingen til dagens mottakere øke vesentlig. Hvis dette ikke skal koste mer enn idag, vil derfor behovsprøvingen måtte bli vesentlig strammere.

Nå er det mulig å gjøre to typer beregninge<sup>60</sup> avhengig av om dagens «minstestipend», som idag tildeles uavhengig av behovsprøvingen, skal trekkes inn i den generelle behovsprøvingen eller ikke. Dersom det holdes utenfor, vil behovsprøvingen måtte bli vesentlig strammere enn hvis også dette legges inn under en behovsprøving. «Minstestipendet» utgjør i overkant av 50 prosent av dagens stipendtilde-ling, ca. 550 mill. kroner.

En kostnadsnøytral omlegging hvor også minstestipendet trekkes inn i behovsprøvingen vil føre til at behovsprøvingen vil måtte starte ved en foreldreinntekt på 90 000 kroner mot i dag 144 000 kroner, og stipendet vil falle bort ved en foreldreinntekt på 140000 kroner, mot i dag 180 000 kroner (1 barn). Dersom minstestipendet holdes utenfor, vil behovsprøvingen måtte starte ved en foreldreinntekt på 0 kroner og stipendet falle bort ved en foreldreinntekt på 85 000 kroner (1 barn). Dette innebærer at det ikke vil være noen som kan tildeles fullt stipend. Alle stipendmottakere vil få redusert stipend. En slik innstramming ville redusere ordningen til en ren sosial nødhjelpsordning for de aller svakeste i samfunnet.

#### **13.5.5 Hvilke konklusjoner kan vi trekke av alternativene med fullstipendiering?**

Ut fra de forutsetninger som er valgt, viser beregningene i de to alternativene "*Et rent stipendsystem under aldersskillet*" i avsnitt 13.5.4 at behovsprøvd fullstipendiering ikke er mulig uten at stipendsystemet tilføres omfattende ressurser eller at behovsprøvingen tilstrammes vesentlig. Alternativet med en ren teknisk omlegging innebærer en økning i ressurstilgangen på ca. 2,5 mrd. kroner. Alternativet med kostnadsnøytralitet innebærer at behovsprøvingen blir uforholdsmessig stram og at den i beste fall starter allerede ved en familieinntekt på 90 000 kroner. Selv om systemet tilføres nye ressurser på ca. 500 mill. kroner, så viser beregninge<sup>61</sup> at grupper med midlere og svakere familieøkonomi vil komme uheldig ut i forhold til idag, både med hensyn til totalt disponibelt beløp og stipendandel.

Hvis en fullstipendiering enten blir for dyr eller fjerner støttemuligheter på en uheldig måte for familier som idag befinner seg innenfor støttesystemet, så må en søke etter muligheter for forbedringer på andre måter. Det er muligheter for utvidet

60. Begge beregningene er beskrevet i vedlegg 17

61. Et slikt alternativ er beskrevet i vedlegg 17.

stipendiering innenfor dagens støttesystem.<sup>62</sup> , enten dette gjøres ved å endre stipendprosenten, redusere nedre grense for stipendberegning eller ved å fastsette stipendet som en fast prosent av støttebeløpet.

#### *Prosentstipendmodellen – er den hensiktsmessig?*

Dagens støttesystem er bygget opp etter den såkalte «prosentstipendmodell»<sup>63</sup> . Etter denne blir stipendet regnet ut som en viss prosent av differansen mellom en nedre og øvre grense i støttebeløpet. Begrunnelse for denne modellen er todelt, dels skal stipendet være en funksjon av støttebehovet, dels skal lån og stipend ligge innenfor samme modell. Slik fungerer også modellen i dag, men det er grunn til å spørre om dette kan oppnås på en enklere måte.

En gjennomgående tanke ved prosentstipendmodellen under aldersskillet er at all støtte skal behovsprøves. Men likevel er det etablert elementer som er unntatt fra modellen og som kompliserer forståelsen av støttesystemet på en unødvendig måte. Det viktigste her er det såkalte «minstestipendet» som i realiteten har fungert som et fast stipend for borteboere under aldersskillet. Også lånetildelingen kan være komplisert å forstå. Lånet er den rest som blir tilbake etter at det totale støttebeløpet er behovsprøvd mot foreldreøkonomien og etter at en viss prosent av differansen mellom en nedre og øvre grense er tildelt som stipend.

#### *Alternativ stipendmodell*

Det bør være en målsetting ved alle offentlige virkemidler at de er enkle å forstå og enkle å bruke. Dette har ikke bare en teknisk og administrativ side. Dette er også knyttet opp til rettssikkerheten. De som gjør bruk av offentlige tjenester skal kunne kontrollere at disse er utført korrekt. Det er imidlertid grunn til å sette et spørsmålstegn ved om elever i videregående skole, på en enkel måte, kan kontrollere om beregningen av stipend og lån har blitt riktig innenfor dagens stipendmodell.

*Utvalget* mener at målsettingene i utdanningsstøtteleven bør kunne ivaretas på en enklere måte for aldersgruppen under 19 år enn den beregningsmåte som ligger til grunn for dagens prosentstipendmodell. *Utvalget* mener at de samme målsettinger vil kunne ivaretas ved å erstatte denne med et enkelt stipendsystem:

- et fast borteboerstipend tildelt uavhengig av foreldrenes økonomi
- et behovsprøvd grunnstipend.

Det faste borteboerstipend bør reserveres for dem som må bo borte fra foreldrehjemmet under skolegangen etter dagens regler for tildeling av botillegg. Nivået bør tilsvare kostnadene ved å måtte bo borte og reguleres i samsvar med kostnadsutviklingen hvert år.

Det behovsprøvd grunnstipendet bør ta utgangspunkt i dagens nivå for maksimalt stipend til hjemmeboere, ca. 1 100 kroner pr. mnd, og på samme måte reguleres i samsvar med kostnadsutviklingen hvert år. *Flertallet i utvalget* ser imidlertid dette stipendet i sammenheng med forslaget om å utvide barnetrygden for 16- og 17-åringene og vil foreslå at dette stipendet bare skal kunne tildeles 18-åringene.

62. Dagens støttesystem er beskrevet i "[Utdanningsfinansiering i videregående skole](#)" i kapittel 10. Alternative modeller for utvidet stipendiering innenfor «prosentstipendmodellen» er beskrevet i vedlegg 17.

63. Se "[Utregning av støttebeløpet under aldersskillet](#)" i avsnitt 10.2.3 for beskrivelse av prosentstipendmodellen

*Skolebøker og transport*

I dag må elevene i videregående opplæring selv dekke kostnadene til skolebøker. Det er kanskje på dette området at foreldrene har merket de største kostnadene ved å ha barn i denne aldersgruppen. Det finnes lite pålitelig statistikk over hvor store disse kostnadene er. Det vi vet er at kostnadene varierer betydelig fra fag til fag, anslagsvis mellom 1 500 kroner og 5 000 kroner pr. skoleår. Det er videre antydning at ca. 40 prosent av boksalget i videregående skole er «bruksalg». Kostnadene er minst innenfor yrkesfaglig studieretning og størst innenfor almenfaglig studieretning. Hvis vi legger til grunn en gjennomsnittskostnad på 3 000 kroner vil totalutgiftene for nye bøker hvert år beløpe seg til ca. 500 mill kroner.

*Utvalget* mener at etablering av et system med gratis skolebøker vil være en betydelig hjelp for foreldre med barn i videregående skole og et virkemiddel tilpasset intensjonene i Reform-94. Gratis skolebøker vil også utjevne forskjellen i kostnader for foreldre med barn i ulike fagretninger. Det mest realistiske vil være å satse på et utlånsystem. Med tanke på den stadig raskere foreldelse av lærebøker synes det hensiktsmessig å satse på et system hvor lærebøkene i prinsippet fornyes hvert 2. til 3. år.

*Utvalget* har sett på regelverket<sup>64</sup> som gjelder for gratis skyss i videregående skole og finner dette tilfredsstillende. *Utvalget* er imidlertid opptatt av at det fylkeskommunale ansvaret blir fulgt opp og at de statlige overføringene er i samsvar med de faktiske kostnader.

*Bør låneadgangen opprettholdes?*

Erfaringene viser at lån til videregående opplæring ikke betraktes som attraktivt, til tross for det rentesubsidiet som ligger i ordningen. Lånet utgjør ikke mer enn ca. 1/10 av den totale støttetildelingen. I alt var det i 1994-95 ca. 9 700 låntakere under aldersskillet. I alt mottok de ca. 153 mill kroner i lån. En oversikt viser at lånet er fordelt på følgende foreldreinntekter:

Foreldreinntekter	Antall
0- 49 999	1 638
50 000 – 99 999	2 213
100 000 – 149 999	2 390
150 000 – 199 999	2 014
200 000 – 249 999	1 165
250 000 – 299 999	201
300 000 og høyere	60
Totalt	9 681

*Utvalget* er inneforstått med at den spesielle låneadgangen til skolepenger og ekstra materiell videreføres og at dagens regler for behovsprøving av denne mot forsørgernes økonomi beholdes. Av de ca. 153 mill kroner som ble lånt ut i 1994-95 er det trolig en vesentlig del som er gått til å dekke skolepengene. Det samme året var

64. Lov om organisering av velferd for elever og studenter §3 (velferdsloven) med tilhørende forskrifter.

det i alt ca. 10 800 elever ved private videregående skoler med støtte fra Lånekassen<sup>65</sup>.

Lån til å dekke skolepenger ved private læresteder er en spesiell ordning med et større skolepolitisk enn familiepolitisk innhold. Noe annerledes stiller det seg med den ordinære låneadgangen i støttesystemet gjennom Lånekassen. Erfaringene fra Lånekassen viser at de som bare har lån fra videregående skole er overrepresentert blant misligholderne<sup>66</sup>. Noen vil hevde at det er etiske betenkeligheter knyttet til det å la umyndige ta opp lån og at de ikke kan forutsettes å kjenne til alle forhold rundt å betjene et lån etter at utdanningen er avsluttet. Andre vil kunne hevde at låneadgangen gir noen muligheter for å finansiere utgifter som ikke dekkes av stipendet og som er nødvendige for skolegangen.

Et flertall i utvalget mener at det er små problemer knyttet til å fjerne den alminnelige låneadgangen for elever under myndighetsalderen. Erfaringene viser at det bare er et mindretall som utnytter denne ordningen og at det eksisterer et stort uutnyttet lånepotensiale. At låntakere med lån bare fra videregående skole er overrepresentert blant misligholderne forteller at dette ikke er noen god ordning.

#### *Sammenfatning av støtteformer for aldersgruppen 16-19 år*

En hovedhensikt ved flertallets forslag for aldersgruppen 16-19 år har vært å se sammenhengen mellom familiepolitiske og utdanningspolitiske virkemidler.

Oversikten nedenfor sammenfatter de støtteformer som flertallet vil fremme når det gjelder pengeoverføringene for aldersgruppen 16-19 år.

16 år	17 år	18 år
Barnetrygd	Barnetrygd	
Gratis skolebøker	Gratis skolebøker	Gratis skolebøker
Borteboerstipend	Borteboerstipend	Borteboerstipend
		Behovsprøvd grunnstipend
Lån til skolepenger ved private skoler	Lån til skolepenger ved private skoler	Lån til skolepenger ved private skoler
		Behovsprøvd låneadgang

#### *Utbetaling til eleven eller foreldrene?*

Dagens barnetrygd utbetales til moren hver måned gjennom trygdesystemet, mens dagens utdanningsstøtte til elever under aldersskillet utbetales til den enkelte elev gjennom Lånekassen.

Det har vært reist spørsmål om utsendelse av utdanningsstøtte til umyndige personer. I Sverige utbetales studiestøtten til foreldrene fram til den dagen eleven fyller

65. Se "*Forholdet mellom støtte til offentlige og private læresteder*" i avsnitt 10.3.1

66. Se "*Tilbakebetaling av lån*" i avsnitt 10.5

18 år, deretter til eleven selv. På den ene siden går det an å hevde at det er foreldrene som bør ha kontrollen med disponering av pengene inntil søkeren er myndig, og at dette i større utstrekning vil kunne ivaretas ved at foreldrene får utbetalt pengene. På den annen side ligger det en egen verdi i at eleven selv mottar pengene og har kontroll på bruken av disse. En slik ordning vil kunne virke mer skolemotiverende, og forsørgeransvaret kan sies å være ivaretatt ved at disse har gitt sitt samtykke på søknadsblanketten.

Så lenge barnetrygden består som en kontantytelse, bør denne i prinsippet utbetales til moren, eventuelt til vedkommende ungdom dersom barnetrygden blir behovsprøvd mot egen inntekt. Utvalget ser ellers ingen alvorlige betenkeligheter med å fortsette utbetalingen av utdanningsstøtten, det vil si borteboerstipend, behovsprøvd grunnstipend og lån direkte til eleven.

## KAPITTEL 14

## Ny giv i familiepolitikken: En barneorientert sammensetning av kontantoverføringer og tjenester

### 14.1 INNLEDNING

For å møte framtidige samfunnsmessige utfordringer vil *utvalget* understreke betydningen av å investere i en barneorientert samfunnsstruktur og en godt utdannet, oppvoksende slekt som forener arbeidsorientering med omsorgsansvar. Utvalget har merket seg at forslagene etter mandatet skal utredes innenfor eksisterende budsjett-rammer. Utvalget har funnet grunn til å diskutere denne forutsetningen nærmere, se "*Noen betraktninger om økonomiske rammer for offentlige tiltak for barnefamilier*" i avsnitt 12.3.

I "*Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak*" i kapittel 12 har utvalget drøftet noen gjennomgående hensyn ved utforming av barne- og familiepolitiske tiltak. Stikkordsmessig kan disse oppsummeres som følger:

- hensynet til barn må tillegges avgjørende vekt
- tiltak for barnefamilier bør utformes slik at de gir begge foreldre like muligheter til å delta i yrkeslivet og i omsorgen for barna
- forenkling og synbarhet i overføringssystemet
- like familietyper bør behandles likt ved tildeling av ytelser, uavhengig av sivilstand

Utvalget har lagt vekt på at utformingen av forslagene kan fungere mest mulig uavhengig av nivået på ytelsene innenfor de hovedprinsipper som er trukket opp. Enkelte av forslagene er å betrakte som prinsippskisser som krever videre utredning før forslagene kan settes iverk. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå detaljert til verks med hensyn til utformingen av alle ordningene.

Offentlige overføringer til barnefamilier gis i form av både kontante overføringer og subsidierte tjenester. *Barnetrygden* har tradisjonelt vært den grunnleggende kontantoverføringen som tildeles gjennom mesteparten av barnets oppvekst for å bidra til økonomisk utjevning mellom personer med og uten forsørgeransvar for barn. Etter hvert har barnetrygden blitt supplert med nye virkemidler i barne- og familiepolitikken. Både kontante overføringer og tjenestetilbudet har økt i omfang. For de aller yngste barna ytes det kontantoverføringer (betalt permisjon og engangstønad) for at foreldrene skal kunne være hjemme for å ta seg av barna. For barn i førskolealderen er det en gradvis overgang fra foreldrenes omsorg på heltid, til at barnet oppholder seg en del av dagen i barnehage. Samtidig avtrappes de kontante overføringene, ved at småbarnstillegget i barnetrygden faller bort når barnet blir 3 år, og andelen barn i barnehage øker for hvert alderstrinn. 90 prosent av 6-åringene har nå et pedagogisk tilbud i barnehage eller skolens regi.

Fra 7-årsalderen (fra 1997: 6 år) til 16 år dominerer gratis skoletilbud i samfunnets overføringer. Obligatorisk og gratis skole er begrunnet både av hensyn til barna selv og en framtidig samfunnsmessig avkastning, men det har også betydning for foreldrene ved at deres *tid* frigjøres fra omsorgsforpliktelser på dagtid. Tilsynsdelen for de yngste skolebarna er utviklet de siste årene gjennom utbygging av skolefritidsordninger.

Ungdom i alderen 16-19 år har rett til et gratis, videregående utdanningstilbud. For denne aldersgruppen er tjenestetilbudet helt dominerende, i det barnetrygden har falt bort. Det gis imidlertid et noe høyere forsørgerfradrag, samt en behovsprøvd dekning av utgifter knyttet til bl.a skolemateriell, flytting fra foreldrehjemmet m.v.

Utvalget vil understreke at hovedprinsippet i overføringssystemet, bestående av *kontante overføringer* som gradvis avtar med barnets alder, og *subsidierte/gratis tjenester* som gradvis øker med barnets alder, bør videreføres. Utvalget ser imidlertid at det er behov for viktige endringer. Bakgrunnen for endringsforslagene ligger i utvalgets vurderinger i "*Gjennomgående hensyn i utvalgets forslag til utformingen av barne- og familiepolitiske tiltak*" i kapittel 12 og "*Utvalgets drøfting av virkemidlene i barne- og familiepolitikken*" i 13.

I det følgende er utvalgets anbefalinger oppsummert. *Etenstemmig utvalg* eller *et flertall i utvalget* gir følgende anbefalinger:

- *Barnetrygden* videreføres etter de samme hovedprinsipper som nå. Utvalget avviser *enstemmig* både skattlegging og inntektsprøving av barnetrygden.
- *Et flertall i utvalget* mener at *barnetrygden* bør videreutvikles mot et mer aldersgradert system, noe som innebærer høyere barnetrygd for 1-2-åringer, noe reduserte satser for 10-15-åringer og at øvre aldersgrense i barnetrygden heves til 18 år.
- *Et bredt flertall i utvalget* foreslår at *fødselspenger* i barnets første leveår bør bli en felles ordning for både yrkesaktive og personer uten inntekt. Inntektsgraderte fødselspenger opp til 6 G beholdes. Minstenivået økes betydelig, fra dagens engangstønad (vel 32 000 kroner) til eksempelvis minstepensjonsnivå (vel 63 000 kroner). Ordningen gjøres enhetlig med hensyn til utbetaling i 42 uker med 100 prosent av inntektsgrunnlaget, alternativt 52 uker med 80 prosent av inntektsgrunnlaget. Ordningen gjøres skattepliktig og pensjonsgivende for alle, og den som mottar fødselspenger har plikt til å være hjemme med barnet. Flertallet foreslår at fedre får selvstendig rett til fødselspenger i den nye fødselspengeordningen.
- *Et flertall i utvalget* foreslår at den retten som fedre har til 14 dagers permisjon ved fødsel bør gjøres lønnet for alle. Dette vil bidra til å stimulere fedrene til å delta mer i omsorgen i barnets første leveår.
- *Barnetilsyn for 1-5-åringer* bør tilføres betydelige ressurser, *ut over* det som ligger inne gjennom regjeringens mål om full barnehagedekning. Det er delte meninger i utvalget om midlene skal anvendes i form av subsidier til barnehager for å redusere foreldrebetalingen, eller i form av kontanttilskudd direkte til foreldrene. Det er imidlertid bred enighet i utvalget om den positive verdien av barnehager. Når det gjelder 3-5-åringene, foreslår *et bredt flertall i utvalget gratis pedagogisk tilbud på inntil 20 timer pr. uke*. *Et flertall* går også inn for utvidet subsidiering av barnehagetilbudet for 1-2-åringer og fortsatt subsidiering av barnehagetilbudet ut over 20 timer for 3-5-åringer.
- *Skolefritidsordninger* for 6-9-åringer bør etter utvalgets syn utbygges videre, slik at de som ønsker et slikt tilbud, kan få det.
- *Støtten til 16-19-åringer* er vurdert i forhold til målsettingene i familie- og utdanningspolitikken. I denne sammenheng har utvalget også drøftet utvidelse av barnetrygden til 18 år. *Et flertall* foreslår å forlenge barnetrygden til 18 år, finansiert ved reduserte satser fra 10 år, og en behovsprøvd stipendordning for 18-åringer. *Hele utvalget* foreslår gratis skolebøker og en forenklet og målrettet stipendordning for borteboende elever i videregående skole.

På følgende viktige punkter har *mindretall i utvalget* avvikende syn:

- *Utvalgets medlemmer Andenæs og Valla* kan ikke tilrå en felles fødselspenge-

- ordning. Disse medlemmene holder fast på dagens system med fødselspenger og engangsstønad til dekning av ekstrautgifter i forbindelse med fødsel. Fordi nye foreslåtte tiltak i hovedsak finansieres ved omfordeling mellom barnefamilier, vil disse medlemmene prioritere å bruke penger på fellesskapsløsninger, det vil si barnehager, og tiltak som stimulerer fedre til å delta mer i omsorgen.
- *Utvalgets medlemmer Bernander, Konstali og Lyngner* vil likestille alle barn på de enkelte årstrinn i aldersgruppen 1-5 år.
    - *Disse medlemmene* går inn for en generell kontantytelse for alle barn i aldersgruppen 1-2 år, tilsvarende dagens statlige driftstilskudd til barnehager.
    - *Medlemmene Bernander og Konstali* støtter flertallets forslag om et gratis pedagogisk tilbud på inntil 20 timer pr. uke for barn i aldersgruppen 3-5 år.
    - *Utvalgets medlem Lyngner* kan ikke tilrå et gratis pedagogisk tilbud i barnehage for 3-5-åringer. Dette medlemmet går inn for at midlene brukes til et kontant tilskudd som er betinget av at foreldrene ikke har barnehageplass og til å redusere foreldrebetalingen i barnehagen.
  - *Utvalgets medlemmer Bernander, Hillestad, Gangsø og Sandvik* går mot å forlenge barnetrygden til 18 år.
    - *Medlemmene Bernander og Hillestad* kan ikke tilrå en omfordeling av barnetrygden fra andre aldersgrupper til foreldre med barn i alderen 16-18 år.
    - *Medlemmene Gangsø og Sandvik* tilrår i stedet en styrking av utdanningsstipendieringen gjennom Lånekassen.

I "*Overføringer i barnets første leveår*" i avsnittene 14.2 – 14.4 er tilrådingene begrunnet nærmere.

I tråd med mandatet har utvalget vurdert hel eller delvis avvikling av ulike ordninger for å dekke inn merutgiftene som følger av utvalgets forslag. De ordningene som utvalget har drøftet, er vurdert som mindre viktige enn de tiltakene som utvalget fremmer. Følgende ordninger er vurdert:

- Forsørgerfradraget
- Foreldrefradraget
- Fødselsstipend til studenter (i tilknytning til etablering av en felles fødselspengeordning)
- Skatteklasser 2
- Søskengraderingen i barnetrygden
- Tillegget i barnetrygden i Finnmark og Nord-Troms.

I "*Alternativer for inndekning av utvalgets forslag*" i avsnitt 14.7 er spørsmålet om avvikling av disse ordningene drøftet nærmere. Utvalget konstaterer at det angis dekning for alle de ulike forslag som såvel flertall som mindretall i utvalget fremmer. Utvalget vil understreke at det er de foreslåtte systemreformer som er avgjørende. Innenfor det mandat utvalget ble gitt skulle forslag fremmes med en provenytrale ramme. Drøftingen av de antydende inndekningsforslag viser at det er fullt mulig.

På denne bakgrunn finner utvalget det lite hensiktsmessig å anvisse en prioritering mellom de foreslåtte inndekningsforslag, utover å konstatere at det klart er anvist ulike dekningsmuligheter.

Noen av utvalgets forslag kan gjennomføres uten omfattende planleggingstiltak, mens andre trenger en lengre planleggings- og iverksettelsesfase. I den sammenheng kan en også tenke seg at inndekkingen fases gradvis inn.

I det følgende legger utvalget fram forslag til endringer knyttet til ulike aldersgrupper av barn og ungdom. I tabell 14.5.1 er de offentlige utgifter knyttet til de ulike tiltakene summert opp.

## 14.2 OVERFØRINGER I BARNETS FØRSTE LEVEÅR

### 14.2.1 Fødselspenger

I "*Fødselspenger – felles prinsipp for tildeling av ytelser i barnets første leveår*" i avsnitt 13.2 er det redegjort for prinsippene i en felles fødselspengeordning for alle. Dagens fødselspengeordning gir om lag 70 prosent av kvinnene rett til permisjon med 80 prosent lønn i barnets første leveår, mens de øvrige 30 prosent får engangsstønad. I et samfunn hvor en betydelig del av kvinnene før eller seinere blir yrkesaktive, kan det stilles spørsmål ved om det er rimelig at størrelsen på ytelsene ved fødsel i så stor grad skal avhenge av en relativt kortvarig tilknytning til arbeidslivet. Utvalget finner det likevel ikke aktuelt å avvikle dagens system med inntektsavhengige ytelser opp til 6 G. *Utvalgets flertall* foreslår forbedringer i stønadsnivået for dem som ikke har rett til betalt permisjon, eller som har et relativt beskjedent inntektsgrunnlag. Dette vil øke inntekten til kvinner med relativt svak økonomi, bl.a grupper av enslige forsørgere, av studenter og av innvandrerkvinner. Det er særlig disse gruppene som er mottakere av dagens engangsstønad, og som vil nyte godt av et høyere minstenivå på fødselspengene.

*Utvalgets flertall, medlemmene Longva, Bernander, Bojer, Gangsø, Hallén, Hillestad, Konstali, Lyngner og Sandvik*, foreslår en felles fødselspengeordning i barnets første leveår etter følgende opplegg:

- Fødselspenger utbetales med 80 prosent av inntekten opp til 6 G i ett år, eventuelt 100 prosent av inntekten i 42 uker. Forutgående yrkesaktivitet i minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen er en betingelse for inntektsavhengige fødselspenger
- Fødselspengenes minstenivå settes lik minstepensjon for enslig – nå 63 376 kroner. Nivået reguleres i takt med minstepensjonen. Alle som får barn har minst krav på denne ytelsen (brutto)
- Fødselspenger er skattepliktig og pensjonsgivende inntekt
- Fødselspenger utbetales i terminer. Ordningen med engangsstønad avvikles
- Det settes som vilkår at én av foreldrene må være hjemme med barnet så lenge fødselspenger utbetales.

Det har en god fordelingsprofil å heve minstebeløpet i fødselspengeordningen og gjøre den skattepliktig. Samtidig vil endringen etter flertallets oppfatning trolig ha liten langsiktig virkning på kvinners yrkesaktivitet.

Utvalgets flertall viser til "*Alternativer for inndekning av utvalgets forslag*" i avsnitt 14.7 om alternativer for inndekning av merutgiftene ved utvalgets forslag. Avvikling av skattekasse 2 er aktuelt for å dekke merutgiftene ved utvalgets forslag. Dette må bl.a ses i lys av forslaget om en felles fødselspengeordning. Selv om fordelingen ved skattekasse 2 har en gunstig fordelingsprofil for barnefamilier, er størrelsen på denne fordelingen av liten betydning sammenlignet med for eksempel barnestrygden. Dersom skattekasse 2 opprettholdes, vil en vesentlig del av fødselspengene kunne gå bort i skatt for ektepar hvor kvinnen ikke har egen inntekt. Dersom skattekasse 2 avvikles, vil kvinnen skatte av fødselspengene på linje med andre lønsmottakere i skattekasse 1, og dermed få utbetalt et høyere nettobeløp på egen hånd. Dette illustrerer et generelt poeng, nemlig at avvikling av skattekasse 2 vil innebære en omfordeling fra menn til kvinner.

*Enslige forsørgere* vil komme noe bedre ut med den foreslåtte ordningen. I dag er enslige forsørgere sikret bl.a overgangsstønad (63 376 kroner) og engangsstønad (32 138 kroner) i barnets første leveår, tilsammen ca. 95 000 kroner. Etter gjeldende regler blir overgangsstønad avkortet mot utbetalte fødselspenger. Med utvalgets forslag vil utbetalt overgangsstønad bli ca. 46 000 kroner og fødselspenger ca. 57 000 kroner etter skatt, tilsammen 103 000 kroner.

*Studenter* vil i gjennomsnitt komme noe dårligere ut det året de får barn. På den annen side vil en felles fødselspengeordning gi studentene rettigheter på linje med yrkesaktive som de i dag ikke har. Virkningen vil ellers variere med størrelsen på fødselsstipendet. De som har et lavt fødselsstipend vil komme bedre ut, mens de som har et høyt fødselsstipend vil komme dårligere ut. Høyt fødselsstipend er imidlertid ikke ensbetydende med høyt forsørgelsesbehov, og det er behov for en bedre samordning mellom trygdeytelser og utdanningsstøtte (se "*Fødselspenger – felles prinsipper for tildeling av ytelser i barnets første leveår*" i avsnitt 13.2). På samme måte som for fødselspenger for de yrkesaktive, bør etableringen av en felles fødselspengeordning føre til at denne erstatter ordningen med fødselsstipend gjennom Lånekassen.

*Tidskonto-ordningen* kan i prinsippet opprettholdes uendret i tilknytning til den skisserte omleggingen.

Utgiftene til *dagens* fødselspengeordning, engangsstønaden og fødselsstipendet til studenter er beregnet til 5 815 millioner kroner.<sup>67</sup> Utgiftene til *en ny, felles fødselspengeordning* er beregnet til ca. 6 335 millioner kroner. Men siden ordningen er foreslått å være skattepliktig, vil 335 millioner kroner tilbakeføres det offentlige gjennom skatten. Netto merutgifter blir derfor 185 millioner kroner.

Flertallet foreslår at fedre får selvstendig rett til fødselspenger i sitt forslag til fødselspengeordning. *INOUE 1995: 27 Pappa kom hjem* ble merutgiftene ved selvstendige fedrerettigheter anslått til 250 millioner kroner. Dette var basert på at den nye rettigheten ville bli brukt av 5 000 fedre til 3-4 måneders betalt permisjon. Om lag 1/3 av disse merutgiftene (ca. 80 millioner kroner) er dekket gjennom flertallets forslag til en felles fødselspengeordning. Merutgifter ved selvstendige fedrerettigheter blir da 170 millioner kroner.

Samlede merutgifter ved flertallets forslag blir etter dette 355 millioner kroner.

*Utvalgets medlemmer Andenæs og Valla* kan ikke tilrå en felles fødselspengeordning som utvalgets flertall går inn for. En slik ordning innebærer en endring fra å betrakte fødselspenger som *somlønnkompensasjon til yrkesaktive*, til å se på fødselspenger som *omsorgslønn*. *Disse medlemmene* ser på dette som en så betydelig prinsipiell omlegging at de ikke kan gå inn for flertallets forslag. *Disse medlemmene* ser på fødselspengeordningen som en kompensasjon for den tid som man midlertidig er avskåret fra å utføre sitt ordinære inntektsgivende arbeid. *Disse medlemmene* går inn for å beholde dagens system med yrkesaktives fødselspenge rettigheter, engangsstønad til dekning av ekstrautgifter i forbindelse med fødsel, og ekstra fødselsstipend for studenter.

*Medlemmene Andenæs og Valla* vil framheve at de familiene som mottar engangsstønad ved fødsel, ikke reduserer sin inntekt som følge av at de får barn, og at de eksisterende ordninger er ment å dekke de direkte utgifter i forbindelse med fødsel.

En del av begrunnelsen for flertallsforslaget er at dette vil treffe kvinner med lave inntekter. *Disse medlemmene* vil framheve at problemene for familier med svak økonomi må løses på andre måter enn gjennom å innføre omsorgslønn.

67. For fødselspenger og engangsstønad er utgiftene beregnet i mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Tallene avviker noe fra statsbudsjettet 1996

*Medlemmene Andenæs og Valla* legger også vekt på den tendensen som er til at kvinnens ansvar for barna varer lenger enn ekteskap/samboerskap. Kvinner må forholde seg til det faktum at de kan komme til å bli alene med mindreårige barn en periode. Tilknytning til arbeidslivet ser ut til å være den beste måte å trygge framtida både for dem selv og for ungene deres. En fødselspengeordning som foreslått av flertallet vil kunne gi uheldige signaler i forhold til kvinners yrkesdeltakelse.

*Disse medlemmene* vil heller tilrå at forsterket innsats overfor denne aldersgruppen, 0-åringer, settes inn på en måte som kan stimulere fedre til å delta mer i omsorgen i barnets første leveår. Erfaringer både fra vårt eget og andre land tyder på at menn som kommer inn i det praktiske omsorgsarbeidet tidlig i ungenes liv, får et mer forpliktende og omsorgsorientert forhold til ungene. *Disse medlemmene foreslår* at det finansieres selvstendige fedrerettigheter, to ukers betalt permisjon for fedre i forbindelse med fødsel og utvidet fedrekvote med en uke. En slik forlengelse vil bety at den samlede omsorgspermisjon med lønn utvides. Disse tiltakene må også ses som ledd i å skape et arbeidsliv der det å ha ansvar for familie og barn anses som normalt for menn såvel som for kvinner.

Merutgiftene ved forslagene til medlemmene Andenæs og Valla beror på hvor mange fedre som vil benytte seg av rettighetene. Merutgiftene ved selvstendige permisjonsrettigheter for fedre ble i NOU 1995: 27 anslått til 250 millioner kroner. Netto merutgifter ved to ukers lønnet permisjon for alle fedre ved fødselen er beregnet til 300 millioner kroner. Merutgiftene ved én ukes ekstra fedrekvote kan anslås til ca. 100 millioner kroner. De samlede merutgiftene ved *disse medlemmenes forslag* blir da om lag 650 millioner kroner.

#### 14.2.2 Permisjon med lønn ved fødselen for alle fedre

*Utvalgets medlemmer Bojer, Gangsø, Hillestad, Lyngner og Sandvik* foreslår at den retten som fedre har til 14 dagers permisjon ved fødsel bør gis med full lønn for inntekt opp til 6 G, jfr. forslag fra medlemmene Andenæs og Valla i "[Fødselspenger](#)" i avsnitt 14.2.1. Det vil gjøre det lettere for menn å delta i omsorgen for sitt nyfødte barn, og dermed få en god start på farskapet. Netto merutgifter for det offentlige er beregnet til 300 millioner kroner.

*Et mindretall, medlemmene Longva, Bernander, Hallén og Konstali*, vil ikke prioritere dette tiltaket innenfor de økonomiske rammer utvalget har til disposisjon. Siden mange allerede har rett til lønnskompensasjon, vil de offentlige kostnadene ved endrede rettigheter ikke stå i forhold til økningen i antall fedre som kan ta ut lønnet permisjon.

### 14.3 OVERFØRINGER FOR 1-5-ÅRINGER

#### 14.3.1 Innledning

Innledningsvis vil utvalget peke på at familiepolitikken skal sikre barna trygge oppvekstvilkår. I sitt arbeid har utvalget konsentrert seg om offentlige økonomiske overføringer knyttet til barn. Dette skyldes det mandat utvalget har arbeidet etter, og ikke at verdigrunnlaget i familiepolitikken er av underordnet betydning. Videre vil utvalget understreke at samfunnet må sikre oppvekstvilkårene når foreldrene svikter sine omsorgsoppgaver.

Det er enighet i utvalget om at barnetrygden fortsatt skal være et vesentlig element i overføringene for 1-5-åringene og at barnehager i hovedsak vil være et godt tilbud til barn under skolepliktig alder. Det er imidlertid noen forhold ved omfanget av subsidieringen av barnehagene som utvalgets medlemmer i varierende grad legger vekt på:

- Subsidier kommer bare dem til gode som ønsker og får tildelt barnehageplass. Subsidieringen binder ressurser til en bestemt form for barnetilsyn som ikke nødvendigvis er i tråd med foreldrenes ønsker.
- Høy foreldrebetaling kan motvirke at foreldrene tar imot barnehageplass, selv om de mener at barnehage er bra for barna. Resultatet kan bli billigere og dårligere former for barnetilsyn og en svekkelse av kvinners mulighet til å ta lønnet arbeid.

*Utvalgets medlemmer Bernander, Konstali og Lyngner* mener at kontante ytelser bør være hovedvirkemiddelet i familiepolitikken. Dette begrunnes med:

- Trygge oppvekstvilkår for barn er familiepolitikkenes overordnede målsetting.
- Den som står barna nærmest er den rette til å avgjøre hva som er barnets behov.
- Jo yngre barna er, jo riktigere er det at foreldrene står barna nærmest. Jo eldre barna blir, jo større er behovet for et pedagogisk tilbud utenfor hjemmet.
- Det er urimelig å forskjellsbehandle barnefamilier økonomisk, ut fra om de har barnehageplass eller ikke. Etablerte goder kan imidlertid ikke uten videre fjernes.
- Et system basert på valgfrihet gjennom kontante ytelser og tjenesteavhengig støtte sikrer god fordeling, og ivaretar overordnede familiepolitiske mål og hensyn. Støtte direkte til familien sikrer også at midlene kommer målgruppen tilgode og tilpasses best deres behov.

*Disse medlemmene* legger vekt på at reell valgfrihet sikres best gjennom kontante ytelser. Ut fra familiens egen livssituasjon og barnas behov kan foreldrene selv best velge om de vil være hjemme med barna, kjøpe omsorgstjenester i eller utenfor hjemmet eller kjøpe barnehageplass. Behovet for fleksible løsninger er sterkest i barnas første leveår.

*De andre medlemmene i utvalget, Longva, Andenæs, Bojer, Gangsø, Hallén, Hillestad, Sandvik og Valla,* legger til grunn at barnehager er bra for både barn og foreldre. Det er et omsorgstilbud som er stabilt, som foreldrene stoler på, og som gjør det lettere for mødre og fedre å finne fram til gode tilpasninger mellom omsorg og yrkesaktivitet, med bedre muligheter til å involvere fedrene i barneomsorgen. For ungene er barnehagen både et godt miljø her og nå, og et miljø som ser ut til å gi et solid grunnlag for framtida.

*Disse medlemmene* mener derfor at ingen barn må bli avskåret fra plass i barnehage på grunn av høye priser. Tilstrekkelig lave priser kan bare sikres gjennom direkte statlige overføringer til drift av barnehager. Disse medlemmer ønsker å kombinere generell inntektssikring gjennom barnetrygden med tjenesteavhengig støtte gjennom overføringer til barnehager.

Økonomisk selvstendighet for kvinner er i lengden bare mulig ved normal yrkesdeltaking for kvinner, også mens de har barn i førskolealder. «Familiens valgfrihet» er et uttrykk som dekker over at valgfriheten for kvinner og menn er forskjellig i vårt samfunn. Det er viktig å sikre at kvinner har frihet til å velge å få barn uten derved å bli økonomisk avhengig av sin partner, og uten å svekke sin stilling i arbeidslivet. Denne valgfriheten har menn allerede. Billige barnehager er det sikreste virkemiddel som det offentlige har til å styrke kvinners økonomiske stilling.

### 14.3.2 Barnehagetilbud og kontantstøtte/barnetrygd for 1-2-åringer

*Utvalgets flertall, alle unntatt Bernander og Konstali,* legger til grunn at målet om full barnehagedekning realiseres i løpet av få år. Merutgiftene på statens hånd (ca. 1 200 millioner kroner knyttet til 1-2-åringene) inkluderes i den budsjetttramme som

utvalget legger til grunn for sine forslag. De samlede statlige utgiftene vil da utgjøre om lag 2 400 millioner kroner.

Utvalget er enig om å tilføreytterligere 1 200 millioner kroner til denne aldersgruppa. Den samlede beløpsrammen blir da 3 600 millioner kroner. Det er delte meninger i utvalget om midlene skal anvendes i form av subsidier til barnehagene, slik at foreldrebetalingen kan reduseres, eller i form av et ubundet kontanttilskudd.

*Utvalgets flertall, medlemmene Longva, Andenæs, Bojer, Gangsø, Hallén, Hillestad, Sandvik og Valla*, foreslår at 800 millioner kroner brukes til økt statlig subsidiering av barnehager. Det kan gi rom for å redusere foreldrebetalingen i barnehagen med om lag 800 kroner pr. måned. Det er beregningsmessig lagt til grunn en gjennomsnittlig foreldrebetaling i dag for en heldagsplass på 2 500 kroner pr. måned. Foreldrebetalingen kan med dette forslaget reduseres til 1 700 kroner pr. måned. Dette forutsetter kommunal medfinansiering på minst samme nivå som i dag. *Disse medlemmene* viser til *mindretallets forslag* om å bruke hele rammen, inkludert alle subsidier til barnehager, til et kontanttilskudd på 30 000 kroner pr. år (det vil si om lag 2 500 kroner pr. måned). Forslaget vil skape vanskeligheter for den framtidige driften av barnehagene, knyttet til at finansieringsgrunnlaget blir vesentlig mer usikkert. Følgene av mindretallets forslag vil også være at foreldrebetalingen vil bli svært høy for en familie som overveier å ta i mot en barnehageplass, hele 5 200 kroner for en heldagsplass pr. måned eller om lag 60 000 kroner pr. år. Forslaget vil kunne vanskeliggjøre særlig kvinners yrkesaktivitet, og samtidig frata barnet den positive verdien som ligger i et kvalitetsmessig godt barnehageopphold.

*Det samme flertallet, bortsett fra medlemmene Andenæs og Valla*, vil styrke barnetrygden med 400 millioner kroner, slik at den kan økes fra dagens nivå for 1-2-åringer på ca. 18 000 kroner pr. år til ca. 21 000 kroner pr. år, det vil si dobbel sats i forhold til den ordinære barnetrygden. Dette er den fase av livet hvor det er størst knapphet på både tid og penger for mor og far.

*Utvalgets medlemmer Andenæs og Valla* kan ikke tilrå en økning av barnetrygden for 1- og 2-åringer utover dagens ordning (småbarnstillegg pluss ordinær barnetrygd). *Disse medlemmene* viser til sin generelle merknad i "*Fødselspenger*" i avsnitt 14.2.1 om at refordelte midler bør prioriteres brukt på å trekke fedre inn i omsorgen og til fellesskapsløsninger, det vil si barnehager. *Disse medlemmene* vil derfor at ytterligere innsats overfor 1-2-åringene skjer gjennom subsidiering av barnehager. Det er ikke mindre nødvendig med betryggende barnehager for denne aldersgruppa, og det er ikke noe som tyder på at de små barna har mindre utbytte av barnehageopphold enn de større barna.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Bernander, Konstali og Lyngner* vil fremheve at dekningsgraden for barn i aldersgruppen 1-2 år nå er så lav som 33 prosent. Det innebærer at det i mange år kun vil være et mindretall av familiene med barn i denne aldersgruppen som kan nyte godt av den offentlige subsidieringen av de tildelte barnehageplasser. Langt de fleste familier med 1-2-åringer vil derfor med et direkte utbetalt kontanttilskudd som tillegg til barnetrygden komme økonomisk styrket ut i forhold til dagens system med driftstilskudd. *Disse medlemmer* legger også til grunn at barna i sine første leveår har et større omsorgsbehov enn senere i livet. Et system basert på en ubundet kontantytelse for alle 1-2-åringer vil gi foreldrene full valgfrihet med hensyn til hvordan dette omsorgsbehovet skal ivaretas. Ved at foreldrene tilføres økte økonomiske ressurser kan de selv avgjøre å frigjøre mer tid for hjemmebasert omsorg, kjøp av omsorgstjenester i eller utenfor hjemmet, eller kjøp av plass i barnehage. Som tillegg til barnetrygd i denne aldersgruppen vil foreldrene med dette forslaget få utbetalt kroner 30 000 årlig inntil barnet fyller tre år. De samlede kostnadene ved dette tilskuddet vil bli om lag 3 600 millioner kroner, det vil si som for flertallets forslag.

### 14.3.3 Gratis pedagogisk tilbud for barn i alderen 3 til 5 år

*Utvalgets flertall, alle bortsett fra Lyngner*, foreslår at det gis et gratis, pedagogisk tilbud på inntil 20 timer pr. uke til alle barn i alderen 3 til 5 år. Forslaget setter barnets interesser i sentrum, fordi foreldrenes overveielser om hva slags tilbud barnet skal få, ikke påvirkes av økonomiske rammebetingelser som foreldrebetaling, muligheten til å skaffe seg arbeid, inntektsnivå m.v. Dessuten blir alle barn behandlet likere med hensyn til tildeling av overføringer fra det offentlige, uavhengig av foreldrenes tilpasning mellom yrkesdeltakelse og omsorgsarbeid. Den ulikebehandling som er knyttet til variasjoner i dekningsgrad mellom kommunene blir dessuten redusert. Alt i alt vil forslaget ha meget gode fordelingsvirkninger på flere plan: mellom barn, mellom familier, mellom kvinner og menn (forutsatt en rimelig pris på oppholdstid ut over gratistilbudet), og langs en geografisk dimensjon.

*Dette flertallet* understreker at forslaget må ses i lys av at en relativt stor andel av 3-5-åringene, om lag to tredeler, allerede har et tilbud i barnehagen. Siden tilbudet har fått en såpass allmenn karakter, er det viktig at også de øvrige 3-5-åringene kan få del i tilbudet. Forslaget må ses innenfor denne rammen. Forslaget *ei*kke noe signal om hva som er ideell alder og oppholdstid i barnehagen.

Et gratistilbud til alle vil stille barnehagesektoren overfor nye organisatoriske utfordringer. Noen av problemstillingene er tatt opp i "*Gratis pedagogisk tilbud i barnehagen til alle barn i alderen 3-5 år?*" i avsnitt 13.3.5.

I "*Tilsyn med barn i alderen 3-5 år ut over et gratistilbud i barnehagen – enkelte økonomiske konsekvenser av ulike valg*" i avsnitt 13.3.6 er det gjort nærmere rede for utvalgets syn på statlig subsidiering, foreldrebetaling og kontantstøtte for tilsyn ut over 20 timer.

Driftskostnadene ved å gi et 20 timers tilbud pr. uke som alle 3-5-åringer benytter, er anslått til 4 280 millioner kroner. De samlede utgiftene som staten og kommunene nå har på barnehagetilbud inntil 20 timer for denne aldersgruppa, er anslått til om lag 1 800 millioner kroner. Nettobehovet vil derfor være ca. 2 500 millioner kroner. I tillegg vil det påløpe investeringskostnader. Disse er årlig av et lite omfang, da mesteparten av de samlede kostnadene pr. år går til drift. Dessuten vil det bli frigjort barnehageplasser når 6-åringene går over i skolen fra 1997.

*Utvalgets medlem Lyngner* går mot forslaget om et gratis pedagogisk tilbud til barn i alderen 3-5 år. *Dette medlemmet* understreker at likestilling og likeverd mellom alle barn når det gjelder offentlige overføringer må etterstrebes, og foreslår derfor at midlene (2 500 millioner kroner) deles mellom brukere av barnehager og dem som ikke bruker barnehage. En delt løsning tilfredsstiller barnehagens økonomiske behov og gir foreldrene et alternativ. Ideelt sett burde gjeldende sats på statstilskuddet til heldagsplass i barnehage gis parallelt til dem som ikke bruker barnehageplass. En slik ordning kan kalles *omsorgstillegg til barnetrygden*. Omsorgstillegget gis den som mottar barnetrygden. Omsorgstillegget gis fram til skolestart, og tilsvarende til enhver tid gjeldende satser for statstilskudd til barnehager.

Dagens tilskudd til barnehager (1 800 millioner kroner) opprettholdes. Det er viktig å gi barnehagene sikkerhet for driften gjennom statstilskuddet. Det er fortsatt et stort udekket behov for barnehager.

Forslaget til *dette medlemmet* gir rom for et kontanttilskudd til dem som ikke bruker barnehage, på ca. 13 800 kroner pr. år. Samtidig kan foreldrebetalingen reduseres med ca. 1 100 kroner pr. måned for brukere av barnehageplasser – fra dagens nivå på 2 500 kroner til 1 400 kroner pr. måned. Total kostnad ved dette forslaget er lik kostnaden for gratis 20 timers pedagogisk tilbud for barn i alderen 3-5 år.

#### 14.3.4 Finansiering av barnetilsyn for 3-5-åringer utenom gratistilbudet

Dagens statstilskudd til barnehageplasser for 3-5-åringer er beregnet til om lag 900 millioner kroner for tilbud ut over 20 timer. Det er ulike syn i utvalget på hvordan disse midlene bør anvendes.

*Utvalgets flertall, medlemmene Longva, Andenæs, Bojer, Gangsø, Hallén, Hillestad, Sandvik og Valla*, foreslår at dagens subsidiering videreføres på samme nivå som nå. Dersom staten subsidierer oppholdstid ut over 20 timer i samme omfang som nå, vil foreldrebetalingen for en heldagsplass kunne bli ca. 1 000 kroner pr. måned. Utvalget har beregningsmessig lagt til grunn at gjennomsnittlig foreldrebetaling nå er 2 500 kroner for en heldagsplass.

*Disse medlemmene* viser til forslagene fra mindretallet om avvikling av driftstilskuddet for oppholdstid ut over 20 timer, alternativt bruke midlene både til statstilskudd til barnehager og betinget kontanttilskudd. Forslaget om å avvikle driftstilskuddet vil medføre at foreldrebetalingen for en heldagsplass blir ca. 1 600 kroner pr. måned. Det andre forslaget vil medføre at dersom foreldrene tar i mot en heldagsplass i barnehagen, vil de miste kontanttilskuddet på om lag 400 kroner pr. måned, og betale 1 200 kroner for barnehageplass. Begge mindretallsforslagene vil gi en høy pris for tilleggstimene og motvirke heltids yrkesaktivitet for kvinner. De vil også skape usikkerhet i forhold til utbygging og drift av heltidsbarnehager.

*Disse medlemmene* viser også til det usikkerhetsmomentet som ligger i beregningene av foreldrebetaling, som er drøftet i "[Tilsyn med barn i alderen 3-5 år ut over et gratistilbud i barnehagen – enkelte økonomiske konsekvenser av ulike valg](#)" i avsnitt 13.3.6. Det er en forutsetning for disse medlemmene at kommunene omprioriterer sine ressurser i barnehagesektoren slik at økning i foreldrebetalingen for barn under 3 år kan unngås. En måte er å betinge statsstøtten av at kommunene opprettholder det samlede støtteomfanget i barnehagesektoren.

*Utvalgets medlemmer Bernander og Konstali* viser til at et gratis pedagogisk kjernetilbud representerer et vesentlig styrket tilbud for barn i aldersgruppen 3-5 år. *Disse medlemmene* vil ikke fortsette med statlig driftstilskudd utover kjernetilbudet. For dem som ønsker et heldagstilbud utover kjernetiden vil foreldrebetalingen i den foreslåtte reform uten driftstilskudd allikevel reduseres betraktelig fra dagens gjennomsnitt på kroner 2 500 pr. måned til gjennomsnittlig kroner 1 600. *Disse medlemmene* viser til at inndragning av driftstilskudd utover et gratis kjernetilbud på inntil 20 timer representerer en besparelse på om lag 900 millioner kroner i forhold til flertallets forslag. *Disse medlemmene* vil prinsipielt hevde at besparelsen bør trekkes inn for å finansiere et likt gratis tilbud for alle 3-5-åringer.

*Utvalgets medlem Lyngner* foreslår at dagens statstilskudd for oppholdstid ut over 20 timer (900 millioner kroner) brukes både til statstilskudd til barnehager og betinget kontanttilskudd til foreldre som ikke benytter seg av barnehageplass. Foreldrebetalingen i barnehagen vil da kunne reduseres fra ca 1 600 kroner pr. måned til ca. 1 200 kroner pr. måned. Foreldre som av ulike grunner ikke vil benytte seg av barnehageplass, vil få et kontanttilskudd på 5 000 kroner pr. år (400 kroner pr. måned) som de nå ikke får. Denne gruppen vil utgjøre om lag 30 prosent av foreldrene når full barnehagedekning er realisert. *Dette medlemmet* vil framheve at dette forslaget vil behandle foreldrene likt med hensyn til samfunnets overføringer.

### 14.4 STØTTEORDNINGER FOR UNGDOM 16-19 ÅR

#### 14.4.1 Innledning

Gjennom dette århundret har videre utdanning blitt en selvfølge og nødvendighet for stadig større andel av årskullene. Senere inngang i arbeidslivet og lengre skole-

gang har medført større kostnader for foreldrene. Reform-94 har økt det samfunnsmessige ansvaret for landets ungdom, og det er naturlig at oppmerksomheten rettes mot en økonomisk oppfølging av reformen. På denne måten blir familiepolitikk og utdanningspolitikk over i hverandre. Målsettingen er å finne fram til et nivå og en innretning på de offentlige pengeoverføringer som er tilpasset ansvarsdelingen mellom foreldrene og samfunnet. Tiltakene skal samtidig sikre de sentrale målsettinger i familie- og utdanningspolitikken.

#### 14.4.2 Utvidelse av barnetrygden til 18 år

Det er delte meninger i utvalget om en utvidelse av barnetrygden til 18 år. *"Støtte for ungdom 16-19 år"* i avsnitt 13.5 ble argumenter for og i mot en økning av aldersgrensen i barnetrygden til 18 år drøftet. Drøftingen kan oppsummeres som følger:

Av argumenter *for* en utvidelse til 18 år vil utvalget nevne:

- Forsørgeransvaret varer formelt til barnet blir 18 år. Utvidelse av barnetrygden til 18 år vil være i tråd med prinsippene i barnetrygden om økonomisk utjevning mellom familier henholdsvis med og uten forsørgede barn
- På grunn av tilbøyeligheten til lengre utdanning blant ungdom blir det stadig færre under 18 år som kan forsørge seg selv. Tendensen forsterkes av Reform 94.

Av argumenter *mot* en utvidelse til 18 år vil utvalget nevne:

- Foreldre med barn i alderen 16-18 år har bedre økonomi enn småbarnsforeldre, bl.a fordi foreldrenes tilknytning til arbeidslivet i denne livsfasen har blitt mer etablert og av en mer permanent karakter sammenliknet med småbarnsfasen.
- En generell utvidelse av barnetrygden til 18 år vil være relativt kostbar (ca 1 330 millioner kroner med dagens satser). I en livsfase med generelt bedre foreldreøkonomi vil dette være et lite målrettet tiltak. Støtte til familier med presset økonomi bør gis gjennom behovsprøvde ordninger.

*Utvalgets flertall, medlemmene Longva, Andenæs, Bojer, Hallén, Konstali, Lyngner og Valla* legger hovedvekten på argumentene for en utvidelse av barnetrygden til 18 år. Flertallet foreslår en kostnadsnøytral løsning som innebærer å redusere de ordinære barnetrygdsatsene for yngre barn. Foreldrene vil totalt få utbetalt samme barnetrygd som nå, men fordelt over en lengre periode. Reduksjon av satsene bør skje gjennom en aldersgradering. Husholdningenes inntekter øker med barnas alder, slik at en aldersgradering av barnetrygden fra for eksempel 10 år vil ha mindre uheldige fordelings effekter enn en generell reduksjon av barnetrygden. Dessuten skjermes den fasen hvor foreldrene har barnetilsynskostnader og ulike etableringskostnader, samtidig som inntekten kan være forholdsvis lav.

Flertallets forslag om en provenynøytral forlengelse av barnetrygden til 18 år vil kreve at satsene reduseres fra 10 år med ca. 2 600 kroner pr barn pr år. Satsen for første barn vil bli ca. 7 900 kroner.

*De øvrige medlemmene av utvalget* går, med litt ulik begrunnelse, i mot forslaget om en utvidelse av barnetrygden til 18 år, se uttalelsene i *"Støtte til videregående opplæring"* i avsnitt 14.4.3.

#### 14.4.3 Støtte til videregående opplæring

Ulike alternativer for en *behovsprøvd fullstipendiering* av elever under videregående opplæring er utredet i *"Støtte for ungdom 16-19 år"* i avsnitt 13.5.

*Utvalget* er av den oppfatning at en ordning med behovsprøvd fullstipendiering må tilføres vesentlig midler for at den skal kunne anbefales. Innenfor aktuelle budsjettammer vil behovsprøvingen bli så streng at en slik ordning ikke kan anbefales.

*Utvalget* har også vurdert dagens stipendmodell, den såkalte «prosentstipendmodellen», i lys av målsettingene i utdanningsstøtteleven. Etter utvalgets vurdering er denne modellen unødig komplisert. Det bør være mulig å ivareta målsettingene med et enkelt stipendsystem.

*Hele utvalget* legger vekt på målsettingene i utdanningsstøtteleven om at det skal være like muligheter for utdanning uansett geografiske avstander. Utvalget foreslår derfor et fast borteboerstipend for de som må bo borte under utdanningen, minst på nivå med dagens «minstestipend», ca. kr 3 000 pr. måned. Ordningen vil omfatte ca. 20 000 elever. Kostnadene ved et slikt borteboerstipend for elever under 19 år er anslått til 600 mill kroner.

Gratis skolebøker vil være et viktig utdanningspolitisk virkemiddel tilpasset intensjonen i Reform 94. *Hele utvalget foreslår* at det etableres et system med gratis skolebøker, basert på utlån, i videregående skole. Kostnadene ved dette er anslått til 250 mill. kroner.

*Utvalgets flertall, medlemmene Longva, Andenæs, Bojer, Hallén, Konstali, Lyngner og Valla* er av den mening at det skal være sammenheng mellom de familiepolitiske og utdanningpolitiske virkemidler. Utvidelsen av barnetrygden bør medføre at den behovsprøvde del av stipendet for 16- og 17-åringene bortfaller, mens det etableres en ordning med behovsprøvd grunnstipend for 18-åringene på ca. 1 100 kroner pr måned. Kostnadene ved et behovsprøvd grunnstipend for 18-åringene er anslått til 300 mill. kroner og vil kunne omfatte om lag halve årskullet.

Lån til å dekke skolepenger er en spesiell ordning med betydelig skolepolitisk innhold. Det vil derfor ikke bli foreslått endringer i denne ordningen. Erfaringene med den alminnelige låneadgangen er imidlertid ikke bare gode. Låntakere med lån fra videregående skole er overrepresentert ved mislighold i Lånekassen. Det er bare et lite mindretall som utnytter ordningen. På bakgrunn av at barnetrygden foreslås utvidet til 18 år, eller at stipendordningen for 16- og 17-åringene øker i omfang, vil *hele utvalget, unntatt Hillestad*, foreslå å fjerne den alminnelige låneadgang for elever under 18 år.

*Utvalgets medlem Bernander* viser til argumentene mot en generell utvidelse av barnetrygden til 18 år (se "*Utvidelse av barnetrygden til 18 år*" i avsnitt 14.4.2). Selv om det inntreer en markert endring i familiens økonomiske situasjon når barna går over i fritt skoletilbud, legger *dette medlem* avgjørende vekt på at utvidelsen ikke kan sies å være avhengig av sterkere økonomiske behov når barna er i alderen 16-18 år. En provenynøytral endring som foreslått av flertallet ved å redusere barnetrygdsatsene for barn i alderen 10-16 år vil føre til økte byrder for familier som fortsatt befinner seg i en tidlig etableringsfase. *Dette medlem* viser til at barnefamiliens disponible inntekt generelt sett er vanskeligst i årene frem til barna når skolepliktig alder for senere gradvis å bedres etterhvert som familien er kommet ut av etableringsfasen. Selv om undersøkelser viser økende utgifter pr. barn i tenåringsalderen er da også familiens evne til å dekke disse utgiftene bedret. Ungdom i alderen 16-18 år bidrar eller kan også bidra til dekning av egne behov gjennom øket inntektsgivende arbeid. *Dette medlem* vil derfor ikke anbefale en generell utvidelse av barnetrygden fra 16 til 18 år. *Dette medlem* mener at det bør vurderes å opprettholde behovsprøvd grunnstipend også for elever i aldersgruppen 16-18 år, og slutter seg ellers til flertallet med hensyn til deres vurdering av borteboerstipend og gratis skolebøker.

*Utvalgets medlem Hillestad* mener at dagens overføringer til barnefamiliene ikke er store nok til å dekke utvidelse av barnetrygden til 18 år eller å innføre en

ordning med behovsprøvd fullstipendiering av elever under videregående opplæring. Utvalgsmedlemmet ønsker ikke å prioritere utvidelse av barnetrygden til 18 år på bekostning av ytelsen til yngre barn. Begrunnelsen er at foreldre med barn i alderen 16-18 år har bedre økonomi enn småbarnsforeldrene har. Det foreslås derfor at dagens barnetrygd fra 10-15 år opprettholdes og at dagens stipend- og låneordninger for aldersgruppen 16-19 år videreføres.

*Utvalgets medlemmer Gangsø og Sandvik* går imot en utvidelse av barnetrygden fra 16 til 18 år. En vil i stedet prioritere en bedret studiefinansiering for elever i videregående skole. Forslaget må ses i lys av Reform 94 der alle elever har lovfestet rett til videregående opplæring. Det vises til at elever med ulik bakgrunn har ulik forutsetning for å benytte seg av denne retten. En bedret studiefinansiering vil bidra til å utjevne disse forskjellene. *Disse medlemmene* har vurdert en behovsprøvd fullstipendiering, men vil ikke anbefale det innenfor nåværende økonomiske rammer. Det foreslås derfor at stipenddelen styrkes med det samme beløp som en utvidelse av barnetrygden vil koste (om lag 1 milliard kroner), med det samme forslag til inndekking som flertallet foreslår. En slik økning av stipendieringen vil bidra til en lettere behovsprøving av grunnstipendet, samt et større borteboerstipend. Forslaget vil med dette styrke studiefinansieringens sosiale og geografiske profil og vil bidra til å redusere gjeldsbyrden for elever under videregående opplæring.

#### 14.5 UTVALGETS FORSLAG TIL TILTAK – OPPSUMMERING AV OFFENTLIGE UTGIFTER

Offentlige utgifter ved de forslag som et enstemmig utvalg eller et flertall i utvalget anbefaler er oppsummert i tabell 14.5.1.

Tabell 14.5.1: Offentlige utgifter ved forslag<sup>1</sup>

Alder			Millioner kroner
0	Forslag:	Ny fødselspengeordning	6 335
		Skatteinntekt av fødselspenger	- 335
		Selvstendige fedrere rettigheter	170
		Fedrepermisjon 14 dager v/fødsel	300
			6 470
	Forslag «erstatte»:	Fødselspenger og engangsstønad <sup>2</sup>	- 5 700
		Fødselsstipend for studenter	- 115
		- 5 815	
	<b>Netto merutgift</b>	<b>(6 470 – 5 815)</b>	<b>655</b>
1-2	Forslag:	Driftstilskudd til barnehager / barnetrygd	3 600
	Forslag «erstatte»:	Driftstilskudd til barnehager	- 2 400
		<b>Netto merutgift</b>	<b>(3 600 – 2 400)</b>
3-5	Forslag:	Gratistilbud 20 timer pr. uke	4 280

Tabell 14.5.1: Offentlige utgifter ved forslag<sup>1</sup>

Alder		Millioner kroner
	Driftstilskudd til barnehager for oppholdstid over 20 timer	900
		5 180
	Forslag «erstatte»: Driftstilskudd til barnehager, stat	2 100
	Driftstilskudd til barnehager, kommune (< 20 timer pr. uke)	600
		2 700
	<b>Netto merutgift</b>	<b>(5 180 – 2 700)</b>
		<b>2 480</b>
10-15	Forslag: Aldersdifferensiert barnetrygd	- 1 000
	<b>Netto merutgift</b>	<b>- 1 000</b>
16-19	Forslag: Aldersdifferensiert barnetrygd	1 000
	Gratis skolebøker	250
	Forenklet stipendordning	900
		2 150
	Forslag «erstatte»: Gjeldende støtteordning for videregående opplæring	- 1 100
	<b>Netto merutgift</b>	<b>(2 150 – 1 100)</b>
		<b>1 050</b>
<b>0-19</b>	<b>Sum netto merutgifter</b>	<b>655+1200+2480-1000+1050</b>
		<b>4 385</b>

- 1) For barnetrygd og fedrepermisjon ved fødsel er det regnet *endringer* i forhold til dagens utgifter
- 2) Beløpet er beregnet i mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Det er noe avvik fra statsbudsjettet 1996

Når det gjelder forslag fra utvalgets mindretall, vises det til omtalen i "*Innledning*" i avsnittene 14.1 til 14.4. Mindretallsforslagene er innenfor den samlede beløpsrammen i tabell 14.5.1.

#### 14.6 FORDELINGSVIRKNINGER OG VIRKNINGER PÅ ARBEIDSTIL- BUDET AV UTVALGETS FORSLAG TIL NYE TILTAK

I "*Barnefamilienes økonomiske situasjon*" i avsnittene 12.2.3 og "*Fordelingsvirkninger av ulike overføringer*" i 12.2.4 ble det gitt en oppsummerende oversikt over barnefamilienes økonomiske situasjon og av fordelingsvirkninger av ulike overføringsordninger. Kvinners yrkesaktivitet er gitt en tilsvarende drøfting i "*Utdanning, yrkesaktivitet og omsorgsansvar*" i avsnitt 12.2.2. I det følgende skal vi gi en kort-

fattet oppsummering av fordelingsvirkninger og virkninger på arbeidstilbudet av utvalgets forslag.

#### **14.6.1 Hovedpunktene i de av utvalgets forslag som det står et bredt flertall bak**

Hovedpunktene i utvalgets forslag er videreføring av barnetrygden etter de samme hovedprinsipper som nå, men med utvidet aldersgradering, felles fødselspengeordning for yrkesaktive og personer uten inntekt, betydelig økt ressursbruk til barnetilsyn for 1-5 åringer, videreføring av skolefritidsordningen og utvidelse av støtten til 16-18 åringer. Utvalgets forslag bygger på en nøyе vurdering av fordelingsvirkningene, som er beskrevet i "*Barnefamilienes økonomiske situasjon. Fordeling av økonomiske ressurser*" i kapittel 5, 7, 8 og 9, samt vedlegg 2 og 4 til utvalgets innstilling. En universell barnetrygdordning som ikke gjøres til gjenstand for skattlegging eller inntektsprøving er et fordelingspolitisk gunstig virkemiddel for å tilføre økonomiske ressurser til familier med barn. En felles ordning for fødselspenger for yrkesaktive og personer uten inntekt bidrar til utjevning mellom barnefamilier med ulik grad av yrkesaktivitet. Økt ressursbruk til barnetilsyn for 1-5 åringer bidrar klart til utjevning mellom ulike grupper av barnefamilier.

Selv om kvinners yrkesaktivitet er mer påvirkelig av endringer i inntektsforhold og overføringsordninger enn menns yrkesaktivitet, vil forslagene fra utvalget, både enkeltvis og samlet, trolig ha begrenset virkning på foreldrenes yrkesaktivitet. De foreslåtte endringene er alle forholdsvis små, og må derfor forventes å kun gi beskjedne, men positive utslag på arbeidstilbudet. Kvinners yrkesdeltaking synes å bli stadig mer stabil, på tross av avbrudd fra yrkeslivet i småbarnsfasen. Dette tilsier noe mindre følsomhet overfor begrensede endringer i for eksempel prisen på barnetilsyn. Yrkesaktivitet og arbeidsdagens lengde er et resultat av en avveining, der endringer i skatter og overføringer må sees i sammenheng med en rekke andre rammebetingelser som individet står overfor. Derimot kan de foreslåtte ordningene bidra til å sikre foreldrenes valgmuligheter når det gjelder yrkesaktivitet i forskjellige faser av barneomsorgen.

#### **14.6.2 Drøfting av enkelttiltak**

##### *Alternativ inntektsbegrep*

Drøftingen av fordelingsvirkninger, arbeidstilbud og fordelingen mellom kvinner og menn i "*Barnetrygd og familieskattlegging*" i kapittel 7, 8 og 9 og vedleggene 1, 2, 3 og 4 har tatt utgangspunkt i inntektsbegrepet (1) kontantinntekt etter skatt. Analysene har vist at det også er relevant å se på andre inntektsbegrep, som for eksempel (2) utvidet inntekt som inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid og (3) kontantinntekt etter skatt tillagt den beregnede verdien av barnehagesubsidiene.

Utvidet inntekt (2), der beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid er lagt til kontantinntekt etter skatt, har en betydelig jevnere fordeling enn kontantinntekt etter skatt (se vedlegg 6). Selv om familier med to kontantinntekter også har et betydelig omfang av hjemmeproduksjon og dermed høy utvidet inntekt, vil mange familier med lavere kontantinntekter delvis kompensere dette med større grad av hjemmeproduksjon.

Inntektsbegrepet (3) omfatter beregnet verdi av barnehagesubsidiene og har en noe skjevere fordeling enn kontantinntekt etter skatt.

### *Barnetrygd*

Dagens barnetrygd bidrar til å jevne ut inntektsforskjellene mellom barnefamiliene (se "[Fordelingsvirkninger av barnetrygd](#)" i avsnitt 7.1.7 og vedlegg 2, avsnitt 2). Det innebærer at en generell heving av satsene bidrar til ytterligere inntektsutjevning, mens en generell reduksjon bidrar til at inntektsfordelingen mellom barnefamiliene blir skjevere. Siden utvalget verken foreslår noen generell heving eller senking av barnetrygdsatsene, er heller ikke fordelingsvirkningene av slike endringer diskutert her.

Barnetrygden omfatter imidlertid også en del særskilte ordninger som for eksempel småbarnstillegget, søskengraderingen og Finnmarkstillegget. Fordelingsvirkningene av de endringer utvalget foreslår i de to siste ordningene, blir behandlet i "[Alternativer for inndekking av utvalgets forslag](#)" i avsnitt 14.7.

Småbarnstillegget representerer en utvikling mot en aldersgradering av barnetrygden. Høyere barnetrygd for 1-2-åringer, som foreslått av et flertall, vil isolert sett bidra til en inntektsutjevning blant barnefamiliene (se "[Fordelingsvirkninger av barnetrygd](#)" i avsnitt 7.1.7 og vedlegg 2 og 4). Et flertall i utvalget har også foreslått å gå videre i denne retningen ved å redusere barnetrygdsatsene for 10- til 15-åringene og bruke de innsparte midlene til å gi 16- og 17-åringene barnetrygd etter samme sats. Fordelingsvirkningene av dette forslaget er nærmere omtalt mot slutten av "[Drøfting av enkelttiltak](#)" i avsnitt 14.6.2.

### *Fødselspenger*

Forslaget fra utvalgets flertall innebærer at minstenivået i fødselspengeordningen heves til folketrygdens minstenivå (ca. 63 000 kroner), samtidig som ordningen gjøres skattepliktig for alle mottakere. Forslaget bidrar til å redusere ulikheten i kontantinntekt pr. forbruksenhet. Ulikheten reduseres både blant alle husholdninger med barn og naturligvis enda mer blant husholdninger som har et nyfødt barn. Det er husholdninger med høye kontantinntekter som har størst fordel av dagens fødselspengeordning, og en økning av minstebeløpet samtidig som det gjøres skattepliktig, vil tilgodese husholdninger med lave inntekter. Se drøftingen av fordelingsvirkninger av fødselspengeordningen i "[Fordelingsvirkninger av fødselspenger](#)" i avsnitt 8.3, jfr. "[Fødselspengemottakere](#)" i avsnitt 5.8.8, vedlegg 2, avsnitt 6 og vedlegg 4, avsnitt 6.

Den foreslåtte ordningen innebærer en større grad av likebehandling av mødre som har vært innenfor og utenfor yrkeslivet i tiden før fødselen. En økning i minstebeløpet vil derfor svekke tilskyndelsen for å være i arbeid (i minst siste halvår) før fødselen for å sikre inntektsavhengige ytelser. Tanken bak flertallets forslag gjenspeiler at kvinner får en stadig sterkere tilknytning til yrkeslivet, og at det derfor kan synes vilkårlig å knytte fødselspengeretten til om moren har et tilfeldig avbrudd i inntektsopptjeningen i tiden før fødselen, eller ennå ikke er etablert i yrkeslivet. Når studier av kvinners yrkesdeltaking indikerer fortsatt sterk tilknytning til arbeidsmarkedet, synes det rimelig å konkurrere med at ordningen med fødselspenger vil ha liten virkning på yrkesaktiviteten i det lange løp.

### *Driftstilskudd, kontanttilskudd og barnetrygd til 1- og 2-åringer*

Støtten til 1- og 2-åringer er vurdert i henhold til to av alternativene som utvalget foreslår. I det ene alternativet, «driftstilskudd», utvides statsstøtten til drift av barnehager for denne aldersgruppen med 800 millioner kroner, samtidig som barnetrygden økes med 400 millioner kroner for samme aldersgruppe. I det andre alternativet, «ubundet kontanttilskudd», brukes det tilsvarende beløp (1 200 millioner

kroner) pluss verdien av driftstilskuddet ved full barnehagedekning for denne aldersgruppen (2 400 millioner kroner) til et kontanttilskudd til alle barn i denne aldersgruppen uansett om de har eller ikke har barnehageplass.<sup>68</sup> Fordelingsvirkninger av driftstilskudd til barnehager er nærmere drøftet i "*Fordelingsvirkninger av barnehagesubsidier*" i avsnitt 9.4, jfr. "*Mottakere av barnehagesubsidier*" i avsnitt 5.8.7, vedlegg 2, avsnitt 8 og vedlegg 4, avsnitt 8. Fordelingsvirkningene av ubundet kontantstøtte vil være de samme som fordelingsvirkningene av en økning av barnetrygden for 1-2-åringene (se avsnittet om barnetrygd foran). Ellers vises det til "*Fordelingsvirkninger av barnetrygd*" i avsnitt 7.1.7, vedlegg 2, avsnitt 2 og vedlegg 4, avsnitt 2 og 8 for en nærmere drøfting av fordelingsvirkningene av økt barnetrygd/ kontantstøtte til 1-2-åringer.

Husholdninger med barnehageplass for sine 1- og 2-åringer har noe høyere kontantinntekt enn husholdninger med barn i samme aldersgruppe som ikke har barnehageplass. Det betyr at alternativet «driftstilskudd» vil tilgodese husholdninger med noe høyere kontantinntekter, mens alternativet «ubundet kontanttilskudd», som nevnt ovenfor, vil gis med samme beløp til alle 1- og 2-åringer og dermed bidra til å utjevne forskjellene i kontantinntekt mellom småbarnsfamiliene.<sup>69</sup>

Når vurderingen av alternativene «driftstilskudd» og «ubundet kontanttilskudd» tar utgangspunkt i utvidet inntekt, som inkluderer ulønnet husarbeid og vedlikeholdsarbeid i hjemmet og verdien av foreldrenes tilsyn med barna, blir forskjellen mellom de to alternativene ikke så stor. Inntektsbegrepet utvidet inntekt tar hensyn til at foreldrenes tid i både lønnet og ulønnet verdiskapning bidrar til husholdningens forbruksmuligheter, og at økt kontantinntekt har sin motpost i mindre tilgang til hjemmeproduserte goder. I dette perspektivet blir husholdningene rent økonomisk like godt stilt enten de tilbys økt kontantinntekt eller redusert pris på en tjeneste de alternativt kunne produsert selv.

Alternativene «driftstilskudd» og «ubundet kontanttilskudd» vil ha ulik effekt på arbeidstilbudet til mødre med små barn. Økt driftstilskudd vil gjøre barnehageplassen rimeligere enn i dagens situasjon og dermed senke prisen på å gå ut i yrkeslivet for småbarnsmødre. Alternativet der man tar bort det statlige driftstilskuddet til barnehagene og fordeler det på alle 1- og 2-åringer i form av et ubundet kontanttilskudd, kan svekke foreldrenes, og i særlig grad mødrenes, tilskyndelse til å gå raskt ut i yrkeslivet, fordi de vil stå overfor en høyere pris på barnehageplassen. Men også her må vi bygge på en erkjennelse av kvinners sterke tilknytning til yrkeslivet over livsløpet. Selv om ubundet kontanttilskudd gjør det mer lønnsomt for mødre å passe sine barn selv i småbarnsperioden, betyr det ikke at alternativet nødvendigvis har noen vesentlig negativ virkning på yrkesaktiviteten i det lange løp.

### *Gratis pedagogisk tilbud for 3-5-åringer*

For aldersgruppen 3-5 år er det innføring av et gratis pedagogisk tilbud i barnehagen som står i fokus. Tilbudet består av inntil 20 timers opphold i barnehage pr. uke, f.eks. 4 timer pr. dag. I dag er det husholdninger med høye kontantinntekter som mottar mest i barnehagesubsidier. Derfor vil en omlegging av ordningen til et likt tilbud for alle medføre en klar reduksjon i inntektsulikheten, både for alle hushold-

68. I et tredje alternativ er det foreslått å øke driftstilskuddet til barnehagene med 1 200 millioner kroner.

69. I vurderingen av alternativet «driftstilskudd» er det benyttet et inntektsbegrep der kontantinntekt etter skatt er tillagt den beregnede verdien av barnehagesubsidiene. Dette inntektsbegrepet må imidlertid tolkes med en viss varsomhet i og med at opplysningene om barnehagesubsidier er hentet fra en annen datakilde som ikke er fullstendig sammenlignbar med inntektsstatistikken.

ninger med barn og i enda større grad for husholdninger med barn i førskolealder. I fordelingsanalysen er det her benyttet et inntektsbegrep der kontantinntekt etter skatt er tillagt den beregnede verdien av barnehagesubsidiene, for å illustrere at foreldre som nyter godt av subsidiert barnehageplass, har en naturalieinntekt som foreldre uten slik barnehageplass går glipp av. Fordelingen av utvidet inntekt, som inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid, endres i samme retning som fordelingen av kontantinntekt. Fordelingsvirkninger av barnehagesubsidier er nærmere drøftet i "[Fordelingsvirkninger av barnehagesubsidier](#)" i avsnitt 9.4, jfr. "[Mottakere av barnehagesubsidier](#)" i avsnitt 5.8.7, vedlegg 2, avsnitt 8 og vedlegg 4, avsnitt 8.

Barnehagetilbudet er nært knyttet til foreldrenes, først og fremst mødrenes, yrkesaktivitet. Det er grunn til å regne med at kvinners yrkesaktivitet øker når prisen på barnehage reduseres (se "[Familiepolitikk, arbeid og omsorg](#)" i avsnitt 3.4, vedlegg 1, "[Familieskattlegging](#)" i avsnitt 7.2, vedlegg 4, "[Permisjonsrettigheter ved svangerskap, fødsel og adopsjon](#)" i avsnitt 8.1 og vedlegg 12). Et gratis pedagogisk tilbud vil virke stimulerende på yrkesaktiviteten for kvinner som i dag er hjemmeverende eller har deltidsarbeid med mindre enn 20 timer pr. uke. Virkningen av å etablere et gratis tilbud på 20 timer avhenger imidlertid også av prisen på resten av oppholdstiden i barnehagen. Dersom den foreslåtte endringen i barnehagesubsidiene medfører at barnetilsyn utover de 20 timene pr. uke blir dyrere regnet pr. time, kan dette isolert sett tilskynde foreldrene, og i særlig grad mødrene, til å redusere sin yrkesaktivitet noe. Men for hvert år eldre førskolebarn blir, jo lettere er det for foreldrene å kombinere barneomsorg med større innsats i yrkeslivet. Mange foreldre til 3-5 åringer vil derfor ventelig ha en høy yrkesaktivitet selv om barnetilsyn utover kjernetilbudet skulle koste noe mer pr. time.

#### *Aldersgruppen 10-18 år*

Når det gjelder de eldre barna, er det foreslått en utvidelse av aldersgrensen for barnetrygd til 18 år samtidig som satsene reduseres for barn over 10 år. Denne omleggingen fører til noe økning i ulikheten i kontantinntekten blant barnefamiliene, siden husholdningens kontantinntekt er høyere jo eldre barna er (se "[Barns alder og antall barn](#)" i avsnitt 5.8.5 og vedlegg 3, avsnitt 5). Utvidet inntekt, som inkluderer verdien av ulønnet husholdsarbeid, vil påvirkes på samme måte som kontantinntekten, slik at denne omleggingen medfører en viss økning i ulikheten blant barnefamiliene også målt på denne måten.

Når barna er blitt over 10 år, har foreldrene i stor grad funnet sin balanse mellom yrkesliv og barneomsorg, slik at deres yrkesaktivitet ikke lenger vil være sterkt påvirket av endringer i overføringsordningene. Det antas derfor at virkningen på yrkesaktiviteten av denne omleggingen av barnetrygden vil være ubetydelig.

### **14.7 ALTERNATIVER FOR INNDEKKING AV UTVALGETS FORSLAG**

Utvalget har vurdert mulige alternativer til inndekking av merutgiftene som følger av forslagene i "[Overføringer i barnets første leveår](#)" i avsnitt 14.2 – 14.4. Som påpekt i "[Innledning](#)" i avsnitt 14.1 legger ikke utvalget fram en prioritert liste over inndekkingsmulighetene, men har drøftet alternativer som synes realistiske og i tråd med utvalgets mandat. Det vises forøvrig til "[Omfordeling mellom barnefamilier og mellom familier med og uten barn](#)" i avsnitt 12.3.2 og "[Automatisk utgiftsvekst på grunn av demografi og økt yrkesaktivitet](#)" i 12.3.3 for en nærmere drøfting av utvalgets mandat på dette punkt.

Som nevnt i "*Innledning*" i avsnitt 14.1, vil enkelte av forslagene til forbedringer kreve noen års planleggings- og iverksettingsfase. Iverksetting av innsparingstiltak bør likeledes ses i et noe lengre tidsperspektiv.

#### 14.7.1 Forsørgerfradraget

Forsørgerfradraget er et fradrag i skatten. Det gis til forsørgere med barn under 18 år og deles mellom foreldrene. Hvis fradraget er høyere enn skatten, utbetales differansen kontant (se "*Forsørgerfradraget trekkes fra i skatten*" i avsnitt 7.2.3).

I "*Forsørgerfradrag og barnetrygd*" i avsnitt 12.4.1 drøftet utvalget sammenstilling av barnetrygden og forsørgerfradraget til én ordning. Av forenklingssyn er sammenslåing å anbefale. Utvalgets tilråding er å etablere én felles ordning der utbetalingen, på det nåværende tidspunkt, skjer etter barnetrygdens regelverk.

Fordelingsvirkninger av å avvikle forsørgerfradraget er drøftet nærmere "*For-delingsvirkninger*" i avsnitt 7.2.3.2 og i vedlegg 2, avsnitt 3 og i vedlegg 4, avsnitt 3. Forsørgerfradraget er fordelt blant barnefamiliene med samme profil som barnetrygden, det vil si at denne ytelsen i større grad tilfaller husholdninger med lav kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Når en tar bort en overføring som er jevnere fordelt enn totalinntekten, vil dette øke ulikheten målt på denne måten. Imidlertid utgjør forsørgerfradraget et atskillig mindre beløp enn barnetrygden, slik at fordelingsvirkningene av å fjerne forsørgerfradraget blir forholdsvis beskjedne.

Forsørgerfradraget kan, som barnetrygden, betraktes som en arbeidsfri inntekt for husholdningen, og slike inntekter kan i prinsippet bidra til lavere yrkesaktivitet. Nå er imidlertid forsørgerfradraget en ytelse av relativt beskjedent omfang, og om denne ytelsen bortfaller er det trolig at dette kun har en ubetydelig virkning på yrkesaktiviteten. Siden avvikling av forsørgerfradraget isolert sett trolig vil ha beskjedne virkninger på både inntektsfordeling og foreldres yrkesaktivitet, vurderer utvalget det slik at avvikling av forsørgerfradraget er et egnet tiltak for å skape rom for de foreslåtte ordningene.

Den samlede innsparingen av å avvikle forsørgerfradraget er ca. 2 042 millioner kroner, fordelt med 1 674 millioner kroner for aldersgruppen 0-15 år og 368 millioner kroner for aldersgruppen 16-19 år. Avvikling for 16-19-åringene må ses i nær sammenheng med utvalgets forslag til overførings- og støtteordninger for den samme aldersgruppen.

#### 14.7.2 Foreldrefradraget

Foreldrefradraget er et inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn. Det gis til ektefeller og samboere med felles barn, når begge foreldrene har arbeidsinntekt eller når en av foreldrene har arbeidsinntekt og den andre er under utdanning eller er ufør. Fradraget gis i inntekten til den av foreldrene som har lavest arbeidsinntekt. Det gis også til enslige forsørgere med arbeidsinntekt (se "*Foreldrefradrag: Inntektsfradrag for utgifter til stell og pass av barn*" i avsnitt 7.2.4).

I "*Foreldrefradraget*" i avsnitt 12.4.2 antok utvalget at betydningen av foreldrefradragets standardbeløp har blitt mindre de seinere årene, og at denne utviklingen vil fortsette i takt med høyere barnehagedekning. Standardbeløpet har et relativt beskjedent omfang; den skattemessige verdien er 1 092 kroner pr. år for ett barn og 1 372 kroner for to eller flere barn. Standardbeløpet har en jevnere fordeling enn kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Dette medfører en svak økning i ulikheten ved avvikling av standardbeløpet, men alt i alt betyr det beskjedne omfang av standardbeløpet at ulikheten er nærmest uforandret hvis ordningen avvikles. Foreldrefradraget for legitimerede utgifter er fordelt med omtrent samme profil som kon-

tantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet, og det innebærer at det kun har en helt ubetydelig virkning på inntektsfordelingen blant husholdninger med barn å ta bort denne ytelsen. Legger en utvidet inntekt, som inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid, til grunn i fordelingsanalysen vil familien rent økonomisk komme omlag like godt ut av det om barnepass utføres ulønnet hjemme eller kjøpes med et tilskudd i form av foreldrefradraget i inntekten. Fordelingsvirkninger av å avvikle foreldrefradraget er nærmere drøftet i "[Fordelingsvirkninger](#)" i avsnitt 7.2.4.2, i vedlegg 2, avsnitt 4 og i vedlegg 4, avsnitt 4.

Det ville bidra til en forenkling og klargjøring av overføringssystemet, og en noe likere behandling av ulike familietyper, dersom standardbeløpet ble avviklet. Det vises også til "[Foreldrefradraget](#)" i avsnitt 12.4.2 og omtalen av et gratis pedagogisk tilbud for barn i alderen 3-5 år i "[Gratis pedagogisk tilbud i barnehagen til alle barn i alderen 3-5 år?](#)" i avsnitt 13.3.5. Dersom et slikt tilbud ble realisert, er det liten grunn til å opprettholde standardbeløpet. I en slik situasjon kan en dessuten ikke uten videre betrakte foreldrebetalingen som utgift til inntekts ervervelse. Dermed svekkes også argumentet for å beholde foreldrefradraget for dokumenterte utgifter.

Det er neppe grunn til å tro at avvikling av foreldrefradragets standardbeløp vil ha noen merkbar konsekvens for arbeidstilbudet. Til det er verdien av fradraget for lav. Foreldrefradraget for dokumenterte utgifter bidrar til å redusere kostnaden ved barnetilsyn. Ser en på kontantinntekt alene, vil det å fjerne dette fradraget innebære at det blir dyrere å kjøpe barnetilsyn, noe som isolert sett kan bidra til å redusere yrkesaktiviteten. Heller ikke dette fradraget utgjør de store beløpene, og det vil derfor trolig ha en beskjeden effekt på yrkesaktiviteten å fjerne denne ytelsen.

Den samlede innsparingen av å avvikle foreldrefradragets standardbeløp er 260 millioner kroner. Innsparingen ved å fjerne fradraget for dokumenterte utgifter er 700 millioner kroner.

### 14.7.3 Skatteklasser 2

Enslige forsørgere og ektepar (med eller uten barn) der den ene av ektefellene har lav eller ingen inntekt, lignede i skatteklasser 2. Dette innebærer at de får lavere samlet skatt enn om de hadde blitt lignet hver for seg i skatteklasser 1 (se "[Skatteklasser 2](#)" i avsnitt 7.2.2).

#### *Fordelingsvirkninger og virkning på ulikhet av skatteklasser 2*

Fordelen ved skatteklasser 2 for ektepar tilgodeser husholdninger i lavere inntektskategorier, slik at det å fjerne skatteklasser 2 vil medføre en viss økning i ulikheten målt ved kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Men en-inntektsfamiliene med en hjemmевærende person har muligheten for større tilgang på hjemmeproduerte goder, slik at de har en utvidet inntekt som er høyere enn en enslig person med samme kontantinntekt. Legger en utvidet inntekt, som inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid, til grunn, vil en-inntektsfamilienes inntekt etter skatt ikke reduseres like mye ved bortfall av skatteklasser 2 som hvis en ser på kontantinntekten alene.

Fordelingsvirkninger av å avvikle skatteklasser 2 er nærmere drøftet i "[Fordelingsvirkninger](#)" i avsnitt 7.2.2.2, i vedlegg 2, avsnitt 5 og i vedlegg 4, avsnitt 5. Selv om det i hovedsak er husholdninger med lave kontantinntekter som tilgodeses ved fordelingen av skatteklasser 2, har husholdninger på de aller høyeste inntektsnivåene en noe større fordel av skatteklasser 2 enn husholdninger på midlere inntektsnivåer.

Bidraget til total inntektsulikhet fra denne skjevfordelingen må anses som nokså ubetydelig.

Fordelen av skatteklasser 2 blant husholdninger uten barn er skjevere fordelt enn tilsvarende fordel for husholdninger med barn. Selv om fordelene av skatteklasser 2 blant husholdninger uten barn i større grad tilgodeser husholdninger på midlere og høyere inntektsnivåer, vil avvikling av skatteklasser 2 medføre at ulikheten øker også for denne gruppen, om enn svært beskjedent.

I vedlegg 4 har en sammenlignet fordelingsvirkningene av å avvikle skatteklasser 2 helt, avvikle skatteklasser 2 for ektepar, avvikle skatteklasser 2 for ektepar med barn, og avvikle skatteklasser 2 for enslige forsørgere. For alle de fire alternativene øker ulikheten noe, men ikke i samme grad for alle gruppene som berøres. Dette skyldes noe ulik fordeling av fordelene ved skatteklasser 2 for disse gruppene. *Utvalget* har ikke sett det som sin oppgave å vurdere de særlige ordningene for enslige forsørgere, bl.a. fordi disse nylig er drøftet i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Velferdsmeldingen. *Utvalget* legger til grunn at enslige forsørgere skal skjermes ved en eventuell avvikling av skatteklasser 2.

#### *Skatteklasser 2 og virkning på kvinners arbeidstilbud*

Ektepar der mannen er fulltids yrkesaktiv og kona enten er yrkespassiv eller har en svært lav yrkesinntekt har fordel av skatteklasser 2. Denne fordelene blir borte når inntekt nr 2 øker og passerer et visst nivå. Et naturlig spørsmål er hvorvidt eksistensen av skatteklasser 2 kan bety at det er ekstra kostnader forbundet med opptjeningen av inntekt nr 2 (vanligvis kvinnens inntekt), og at skatteklasser 2 derfor kan virke hemmende på kvinners yrkesaktivitet. For å forenkle den følgende framstillingen antar vi at det er kvinnen som i utgangspunktet har liten eller ingen inntekt.

Avvikling av skatteklasser 2 medfører en reduksjon av marginals-katten som familien står overfor hvis den vil skaffe seg en kontantinntekt til. Denne marginalskatteeffekten gjør seg gjeldende bare på lave inntektsnivåer. Avvikling av skatteklasser 2 vil innebære lik eller redusert marginals-kattesats på *kvinnens* inntekt. På den annen side vil marginals-kattesatsene på *mannens* inntekt øke. Totaleffekten på arbeidstilbudet av denne endringen avhenger bl.a. av hvilke preferanser kvinnene som skatter i skatteklasser 2, har for yrkesaktivitet.

Beregninger tyder på at det særlig er kvinner med lave inntekter som har et arbeidstilbud som er følsomt for endringer i lønn, skatt og arbeidsfrie inntekter. Familier med skjevfordelt inntekt vil kunne vurdere det som bedre at mannen jobber mer overtid og beholder fordelene av klasse 2, framfor at kvinnen jobber noe og familien mister fordelene av skatteklasser 2.

Skatteklasser 2 kan altså bidra til å favorisere menns yrkesaktivitet, men det er vanskelig å ha noen sikker formening om hvor stor betydning dette har i praksis.

#### *Forholdet mellom skatteklasser 2 og en felles fødselspengeordning*

Utvalget har vurdert muligheten av en felles *fødselspengeordning* for alle som får barn bl.a. med hensyn til utbetaling og skatteplikt. Mottakere av engangsstønad (32 138 kroner) vil ha fordel av denne endringen. Yrkesaktive som etter gjeldende regler mottar fødselspenger mindre enn 63 376 kr, vil også motta en større ytelse ved endringen.

Det vil imidlertid ha betydning for utbetalte fødselspenger om foreldrene i utgangspunktet ligger sammen i skatteklasser 2. I vedlegg 4, avsnitt 6 er det vist at familiens faktiske fordel av et skattepliktig beløp på 63 376 kan bli betraktelig min-

dre, dersom fødselspengene medfører at foreldrene går over til å bli skattet i skatteklasser 1.

#### *Kort oppsummering om avvikling av skatteklasser 2*

- *Fordelingsvirkninger*: Fordelen av skatteklasser 2 er størst for ektepar med barn med lave inntekter.
- *Virkning på kvinners arbeidstilbud*: Skatteklasser 2 kan innebære en favorisering av mannens yrkesaktivitet, særlig når kvinnen vurderer kort deltidsarbeid, eventuelt korte vikariater eller mer tilfeldig arbeid. Det er vanskelig å trekke skarpe konklusjoner om totaleffekten på yrkesaktiviteten av endringen i marginalsatt ved bortfall av skatteklasser 2. Høye marginalsatt er neppe utslagsgivende for om kvinner er yrkesaktive eller ikke, men det synes å være grunnlag for å anta en svak positiv virkning på yrkesaktiviteten av å fjerne skatteklasser 2.

I tabell 14.7.1 vises innsparingen ved å avvikle skatteklasser 2, enten for alle eller bare for enkeltgrupper.

*Tabell 14.7.1: Innsparing ved avvikling av skatteklasser 2, totalt og fordelt på undergrupper. 1996. Millioner kroner*

Totalt for alle	1 421
Ektepar uten barn under 18 år	360
Ektepar med barn under 18 år	590
Enslige forsørgere	471

Kilde: Skattemodellen LOTTE, Statistisk sentralbyrå

*Etter utvalgets oppfatning* er det en forutsetning for å avvikle skatteklasser 2 at enslige forsørgere (eventuelt også arbeidsledige) skjermes gjennom *etsærfradrag i skatten*. Innsparingen ved å avvikle skatteklasser 2 blir da ca. 950 millioner kroner.

#### **14.7.4 Søskengraderingen og Finnmarkstillegget i barnetrygden**

Søskengraderingen i barnetrygden bidrar til å jevne ut kontantinntekt etter skatt pr. forbruksenhet blant barnefamiliene. Det samme gjelder trolig også det ekstra beløpet som utbetales til mottakere av barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark. Det dreier seg imidlertid om små beløp og må ses i sammenheng med fordelingsvirkningen av de øvrige inndekkingsforslag.

Fordelingen av utvidet inntekt, som inkluderer beregnet verdi av ulønnet husholdsarbeid, er jevnere fordelt enn kontantinntekten. I en sammenlikning mellom familier med mange barn og familier med få barn er det særlig grunn til å regne med at verdien av det ulønnede arbeidet bidrar til at inntektsforskjellen er mindre når vi sammenligner utvidet inntekt enn når vi sammenligner kontantinntekt (se "[Fordelingsvirkninger av barnetrygd](#)" i avsnitt 7.1.7 og vedlegg 6). Dette understreker ytterligere at fordelingsvirkningen av å fjerne søskentillegget er beskjeden.

#### **14.8 OPPSUMMERING AV INNDEKKINGSALTERNATIVER**

Inndekkingsalternativene som utvalget har drøftet i avsnittet 14.7, er oppsummert i tabell 14.8.1.

Tabell 14.8.1: Inndekkingsalternativer

Forslag	Millioner kroner
Forsørgerfradrag	2 042
Foreldrefradrag, standardbeløpet	260
Foreldrefradrag, dokumenterte utgifter	700
Skatteklasse 2 <sup>1</sup>	950
Søskengradering barnetrygden	458
Finnmarkstillegg barnetrygden	75
Sum	4 485

1) Eksklusive enslige forsørgere

Utvalget viser til de ulike drøftede inndekkingsforslag og konstaterer at det innenfor disse angis inndekking for alle de ulike forslag som såvel flertall som mindretall i utvalget har fremmet i "*Overføringer i barnets første leveår*" i avsnitt 14.2 til 14.4. Utvalget vil understreke at det er de foreslåtte systemreformer som er avgjørende. Innenfor det mandat utvalget ble gitt skulle forslag fremmes med en provenynøytral ramme. Drøftelsen av de antydende inndekkingsforslag viser at det er mulig.

På denne bakgrunn finner utvalget det lite hensiktsmessig å anvise en prioritering mellom de foreslåtte inndekkingsforslag, utover å konstatere at det er anvist ulike inndekkingsmuligheter.

## Litteratur

- Andersen, Arne Støttrup, Anders Barstad, Jens B. Grøgaard, Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad (1993): «Levekår i Norge» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Andersen, Arne S. (1996): «Har utjevningen stoppet opp?» *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Andersen, Arne S., Jon Epland, Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad (1995): *Husholdningenes økonomi. 1980-tallet: Fra vekst til innstramming*. Statistiske analyser **8**, Statistisk sentralbyrå
- Andreassen, Leif, Truls Andreassen, Dennis Fredriksen, Gina Spurkeland og Yngve Vogt (1993): *Framskrivning av arbeidsstyrke og utdanning. Mikrosimuleringsmodellen MOSART*. Rapporter 93/6, Statistisk sentralbyrå
- Aslaksen, Iulie og Charlotte Koren (1995): «Det ubetalte husholdsarbeidet – omfang og fordeling». *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 1, Universitetsforlaget, Oslo
- Atkinson, A., L. Rainwater and T. M. Smeeding (1995): «Income Distribution in Advanced Economies: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)». Working Paper Nr 120, Luxembourg Income Study
- Barne- og familiedepartementet (1995): «Småbarnsforeldres rettigheter». Brosjyre
- Barne- og familiedepartementet (1996): *Statstilskudd til drift av barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen i 1996*. Rundskriv Q-2/96 B
- Barstad, Anders (1992): Arbeidsmarkedet på 1980-tallet: «Utjevning mellom kjønnene, økende ulikhet mellom generasjonene». *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Barstad, Anders, Kari-Mette Roalsø og Mette Ryen (1996): «Sakker ungdommen akterut?» *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Bay, Ann-Helen (1989): «Penger eller tjenester som sosialpolitisk virkemiddel?» INAS-notat nr. 5, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Berg, A. M., R. Lavik og I. L. Solvang (1990): *Tid til likestilling? Likestillingspolitikk og tidsorganisering 1970-90*. SIFO-rapport nr. 5, Statens institutt for arbeidsforskning
- Blix, Karin Wenche Schytte og Lars Gulbrandsen (1993): «Småbarnsfamiliers økonomi og bruk av barnetilsyn». INAS-notat nr. 2, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Blom, Svein, Turid Noack og Lars Østby (1993): *Giftermål og barn – bedre sent enn aldri?* Sosiale og økonomiske studier **81**, Statistisk sentralbyrå
- Blom, Svein (1996): *Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp*. Rapporter 96/5, Statistisk sentralbyrå
- Bojer, Hilde (1989): «Forbruksenheter i inntektsstatistikk». *Sosialøkonomen* nr. 7
- Bojer, Hilde (1992): «Gender, socioeconomic status and income in Norway 1972-1990». Memorandum, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Bojer, Hilde (1995): «Kvinner, menn og inntektsulikhet i Norge 1970-1990». *Sosialøkonomen* nr. 7/8
- Brahaug, Ann Lisbeth (1990): «Verdiskaping i husholdningene». *Økonomiske analyser* nr. 3, Statistisk sentralbyrå
- Brunborg, Helge (1988): *Kohort- og periodefruktbarhet i Norge 1845-1985*. Rapporter 88/4, Statistisk sentralbyrå
- Brunborg, Helge og Sverre-Erik Mamelund (1994): *Kohort- og periodefruktbarhet i Norge 1820-1993*. Rapporter 94/27, Statistisk sentralbyrå
- Bø, Tor Petter, Morten Kjelsrud og Ole Sandvik (1993): «Arbeid» i *Sosialt utsyn*

1993. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Coniffe, D. (1992): «The Non-Constancy of Equivalence Scales». *Review of Income and Wealth* nr. 38.
- Dahl, Grete (1993): «Enslige forsørgere» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Dahl, Grete, Else Flittig og Jorunn Lajord (1994): *Inntekt, levekår og sysselsetting for pensjonister og stønadsmottakere i folketrygden*. Rapporter 94/8, Statistisk sentralbyrå
- Dahle, Anne Berit (1993): «Verdien av ulønnet arbeid i husholdningene» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Ellingsæter, Anne Lise og Gunvor Iversen (1984): *Endringer i kvinners arbeidsmarkedstilpasninger*. Sosiale og økonomiske studier **55**, Statistisk sentralbyrå
- Ellingsæter, Anne Lise (1991): «Hvorfor jobber pappa overtid? Om årsaker til og konsekvenser av fedres lange arbeidstid». I Runa Haukaa (red.): *Nye kvinner, nye menn*. Ad Notam, Oslo
- Ellingsæter, Anne Lise, Turid Noack og Marit Rønsen (1993): «Utdanning, arbeid og inntekt: Hvor likestilte er kvinner og menn blitt?» *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Ellingsæter, Anne Lise og Marit Rønsen (1995): «Part-time work and the double strategy: The role of part-time work in mothers' employment in Norway». Paper presentert på ECSR workshop 14. – 15. august 1995. Institutt for samfunnsforskning, Oslo
- Epland, Jon (1990): «Barnefamilier og gjeldsrenter: Sterkest vekst for dei etablerte». *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Epland, Jon (1992): «Inntektsfordelingen i 80-årene». *Økonomiske analyser* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Epland, Jon (1993): «Økonomisk velferd» i *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Flittig, Else og Jorunn Lajord (1993): «Store levekårsforskjeller mellom grupper av enslige forsørgere». *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Fredriksen, Dennis og Charlotte Koren (1993): «Kvinnens forsørgelsesmønster og folketrygden». *Økonomiske analyser* nr. 8, Statistisk sentralbyrå
- Odd Friberg (1995): *Arbeidsmiljøloven med kommentarer*. TANO, Oslo
- Gabrielsen, Inger (1992): *Det norske skattesystemet 1992*. Sosiale og økonomiske studier **79**, Statistisk sentralbyrå
- Grimsrud, Gro Marit og Guri Mette Vestby (1995): *Kroner og kultur i skolefritidsordningen*. NIBR-rapport nr. 10, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Gulbrandsen, Lars og Marit Hoel (1986): *Norske kvinners yrkesdeltakelse på 80-tallet. Kontinuitet og nye tendenser*. INAS-rapport nr. 7, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Gulbrandsen, Lars og Cathrine Ulstrup Tønnesen (1988): «Barnehageutbyggingens fordelingsmessige virkninger». *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 6, Universitetsforlaget, Oslo
- Gulbrandsen, Lars (1993): «Barnehager, behov og etterspørsel». Foredrag på LOs og Norsk Lærerlags barnehagekonferanse, 30. mars 1993. Upublisert manus. Institutt for sosialforskning, Oslo
- Haraldsen, Gustav og Hege Kitterød (1992): *Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90*. Sosiale og økonomiske studier **76**, Statistisk sentralbyrå
- Hatland, Aksel (1992): *Til dem som trenger det mest?* Universitetsforlaget, Oslo.
- Husbanken (1996): *Lån til barnehager*
- Haavind, Hanne (1987): *Liten og stor*. Universitetsforlaget, Oslo

- Jensen, An-Magritt, Bjørg Moen og Sten-Erik Clausen (1991): *Enebarn, delebarn, stebarn?* NIBR-rapport nr. 14, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Jørgensen, Tor (1993): «Utdanning» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå
- Kakwani, N. C. (1977): «Application of Lorenz Curves in Economic Analysis». *Econometrica* 45.
- Kalve, Trygve og Åne Osmunddalen (1992): «Økende bruk av sosialhjelp blant unge». *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Keilman, Nico og Helge Brunborg (1995): *Household Projections for Norway, 1990-2020. Part I: Macrosimulations*. Rapporter 95/21, Statistisk sentralbyrå
- Keilman, Nico og Henrik Urdal (1996): «Barnløshet i fremtiden – en formell demografisk analyse». *Økonomiske analyser* nr. 2, Statistisk sentralbyrå.
- Kirkeberg, Mads Ivar (1995): «Innvandrere og inntekt – fra hjelp til selvhjelp?» *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1995): *Skolefritidsordninger. Statstilskudd 1995*. Rundskriv F-16-95
- Kitterød, Ragni Hege og Stein Opdahl (1992): «Småbarnsforeldre: Lange dager, men tid til barna». *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Kitterød, Ragni Hege og Kari-Mette Roalsø (1996): «Arbeidstid og arbeidstidsønsker blant foreldre». *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Kitterød, Ragni Hege (1993): «Tid til samvær» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå
- Kitterød, Ragni Hege (1996): «Hjelp til rengjøring?» *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Kjeldstad, Randi (1991): 1980-årene: «Småbarnsmødrenes tiår på arbeidsmarkedet». *Samfunnsspeilet* nr. 3, Statistisk sentralbyrå
- Kjeldstad, Randi (1993): «Kvinner og menn på arbeidsmarkedet» i Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad: *Arbeid, lønn og likestilling*. Universitetsforlaget, Oslo
- Kjeldstad, Randi og Kari-Mette Roalsø (1995): «Enslige forsørgere – trygd, arbeid eller begge deler?» *Samfunnsspeilet* nr. 4, Statistisk sentralbyrå
- Kjeldstad, Randi (1996): «Enslige forsørgeres forsørgelse». (Upublisert rapport)
- Kravdal, Øystein (1991): *Hvor mange barn?* Universitetsforlaget, Oslo
- Kristiansen, Jan Erik (1993): «Barnehagetilsyn» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser 1, Statistisk sentralbyrå
- Lindquist, K.G., L. Sannes og N.M. Stølen (1990): *Arbeidstilbudet i MODAG. En analyse av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosiodemografiske grupper*. Rapporter 90/4, Statistisk sentralbyrå
- Lorentzen, Marit og Randi Kjeldstad (1990): «Transfers to Families with Disabled Children in Norway; Income Compensation or Nursing Allowance?» INAS-notat nr. 6, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Lorentzen, Marit (1992): *Tung bør, sterk rygg. Arbeids- og inntektsmønstre i familier med funksjonshemmede barn*. INAS-rapport nr. 2, Institutt for sosialforskning
- Lorentzen, Marit (1994): «De ungan som ikkje e slusa inn her, e ikkje funksjonshemma». *Om opptak av funksjonshemmede i barnehage*. INAS-rapport nr 3, Institutt for sosialforskning
- Lyngstad, Jan og Børge Strand (1992): «Gifte kvinner: Fra forsørget til forsørger?» *Samfunnsspeilet* nr. 1, Statistisk sentralbyrå
- Lyngstad, Jan (1993): «Kvinnens og menns lønn» i Randi Kjeldstad og Jan Lyngstad: *Arbeid, lønn og likestilling*, Universitetsforlaget, Oslo
- Medisinsk fødselsregister (1993): «Årsmelding 1991». Universitetet i Bergen
- Melby, Ingrid og Rolf Aaberge (1996): «Ulikhet i økonomisk velferd blant barn og

- eldre i perioden 1982-1991». (Upublisert rapport)
- Moksnes, Kari (1990): *Kjernesprengning i familien? Om familieendring og endring i familiemedlemmers liv ved samlivsbrudd og dannelse av nye samliv*. Universitetsforlaget, Oslo
- Monsen, Ingunn (1993): «Utdanningssektoren i vekst og forandring 1950-1991» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Nielsen, Ellen Mette (1995): «Flere grunnskoleelever i framtiden». *Samfunnsspeilet* nr. 3, Statistisk sentralbyrå
- Noack, Turid og Lars Østby (1991): «Mer effektiv prevensjonsbruk». *Samfunnsspeilet* nr. 3, Statistisk sentralbyrå
- Noack, Turid og Nico Keilman (1993): «Familie og husholdning» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Noack, Turid (1996): «Familieutvikling i demografisk perspektiv» i Berit Brandt og Kari Moxnes (red.): *Familie for tiden*. Kommer på Tano i 1996
- NOU 1972: 39 *Førskoler*
- NOU 1975: 18 *Stønad til enslige forsørgere m.v.*
- NOU 1979: 20 *Forsøk med fritidshjem*
- NOU 1979: 34 *Utdanningsfinansiering*
- NOU 1984: 20 *Framtidig organisering av fritidshjem*
- NOU 1984: 26 *Befolkningsutviklingen*
- NOU 1988: 24 *Inntektsdannelsen i Norge*
- NOU 1992: 4 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 1991*
- NOU 1992: 17 *Rammeplan for barnehagen*
- NOU 1992: 33 *Leve og lære – om utdanningsfinansiering og studentvelferd*
- NOU 1993: 17 *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*
- NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem*
- NOU 1995: 26 *Barneombud og barndom i Norge*
- Odeltingsproposisjon nr. 8 (1993-94): «Om lov om endringer i lov 24 oktober 1946 om barnetrygd»
- Opdahl, Stein (1993): «Forbruksvekst og innstramming» *Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1995): «Sosialhjelpsbruk blant innvandrere». *Samfunnsspeilet* nr. 3, Statistisk sentralbyrå
- Pettersen, Per Arnt (1987): *Pensjoner, penger, politikk*. Universitetsforlaget, Oslo
- Rao, V. M. (1969): «Two Decompositions of Concentration Ratio». *Journal of the Royal Statistical Society* **132**
- Rikstrygdeverket (1995): *Trygdestatistisk årbok 1995*
- Rønsen, Marit (1995): «Family policies and maternal employment. The importance of public day care, maternity leave and child allowance for women's after-birth employment in Norway». Paper presentert ved Ninth Annual Meeting of ESPE, Lisboa, juni 1 – 3 1995
- Sivertsen, Jan Erik (1995): «Høy arbeidsledighet blant innvandrere». *Samfunnsspeilet* nr. 2, Statistisk sentralbyrå
- Skattedirektoratet (1995): «Foreldre, dagmamma, praktikant. Skatteregler ved barnepass»
- Skiri, Halvard og Kjetil Sørli (1993): «Befolkning» i *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser **1**, Statistisk sentralbyrå
- Skiri, Halvard (1995): «Nå vokser det enkelte årskull med årene». *Samfunnsspeilet* nr. 4, Statistisk sentralbyrå
- Skrede, Kari (1989a): «Work, Family and Life-Cycle Squeezes». INAS-notat nr. 12, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Skrede, Kari (1989b): *Livsinntekt, inntektsstruktur og forsørgelsesfordeling: Mot*

- en ny arbeidsdeling mellom kjønnene* i Nordisk Statistisk Skriftserie nr. 53, Statistikkcentralen, Helsingfors
- Skrede, Kari (1994): *Turbulens eller stabilitet? Levekårsendringer 1980-1990 i et livsløps- og generasjonsperspektiv*. INAS-rapport nr 1, Institutt for sosialforskning, Oslo
- Skrede, Kari (1995a): «The Nordic Model for Family Welfare – Major Trends and Present Challenges» i Birgit Arve-Parès (red.): *Building Family Welfare. Report from a Nordic Seminar on Families, Gender and Welfare Policy*, Sosialdepartementet, Stockholm
- Skrede, Kari (1995b): «Barnetrygden i fordelingspolitisk perspektiv». Kommentartutgave til Barne- og familiedepartementet april 1995
- Statens informasjonstjeneste (1994): *Samfunnsboka 1994/95*. Universitetsforlaget, Oslo
- Statens lånekasse for utdanning (1995): «Årsrapport 1995»
- Statens offentliga utredninger (SOU) (1993): *16 Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikom-missionens förlag, Stockholm
- Statistisk sentralbyrå: *Arbeidsmarkedsstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Arbeidskraftundersøkelsene*
- Statistisk sentralbyrå: *Barnehagestatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Befolkningsstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Boforholdsundersøkelsene 1981 og 1987*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Folke- og bolig tellingen 1980*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Folke- og bolig tellingen 1990*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Inntekts- og formuesundersøkelsene*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Levekårsundersøkelsene*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Nasjonalregnskapet*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Prisindeks for bruktboliger*
- Statistisk sentralbyrå: *Skattestatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Sosialstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Tidsnyttingsundersøkelsene*. NOS
- Statistisk sentralbyrå: *Utdanningsstatistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå (1975): *Historisk oversikt over skattesatser m.v. Del 1. Årene til og med 1969*. Arbeidsnotater nr. 5
- Statistisk sentralbyrå (1981): *Fruktbarhetsundersøkelsen 1977*. NOS
- Statistisk sentralbyrå (1988): *Skatter og overføringer til private*. Rapporter 88/20
- Statistisk sentralbyrå (1990): *Økonomiske analyser nr. 1*
- Statistisk sentralbyrå (1991): *Familie- og yrkesundersøkelsen 1988*. NOS
- Statistisk sentralbyrå (1993): *Sosialt utsyn 1993*. Statistiske analyser 1
- Statistisk sentralbyrå (1994a): *Framskrivning av folkemengden 1993-2050: Nasjonale og regionale tall*. NOS
- Statistisk sentralbyrå (1994b): *Historisk statistikk*. NOS
- Statistisk sentralbyrå (1994c): *Skatter og overføringer til private*. Rapporter 94/21
- Statistisk sentralbyrå (1995): *Statistisk årbok*
- Statistisk sentralbyrå (1996a): *Ukens statistikk nr. 11*
- Statistisk sentralbyrå (1996b): *Økonomiske analyser nr. 1*
- Statistisk sentralbyrå (1996c): «Foreldrebetalingundersøkelse. En rapport om betalingen for heldagsopphold i kommunale og private barnehager 1. halvår 1996»
- Statistisk sentralbyrå (1996d): *Ukens statistikk nr. 1*
- Stortingsmelding nr. 8 (1987-88): *Barnehager mot år 2000*
- Stortingsmelding nr. 4 1992-93: *Regjeringens langtidsprogram 1994-1997*
- Stortingsmelding nr. 40 (1992-93): *... vi smaa, en Alen lange*

- Stortingsmelding nr. 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen* (jfr. Innst S nr 180 (1995-96))
- Stortingsmelding nr. 1 (1995-96): *Nasjonalbudsjettet*
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1994-95): Barne- og familiedepartementet
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1995-96): Barne- og familiedepartementet
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1994-95): Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1995-96): Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Sørskår; Anne Karine (1988): «Fra mors plikt til fars rettighet. Om betalt fødselspermisjon i Norge og Sverige 1892-1987». Hovedoppgave ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen
- Terum, Lars Inge (1993): *Stønad, samliv og sjølvforsørging*. INAS-rapport nr. 1, Institutt for Sosialforskning, Oslo
- Texmon, Inger (1992): «Norske befolkningsframskrivninger 1969-1990» i Olav Ljones, Bjørg Moen og Lars Østby (red.): *Mennesker og modeller. Livsløp og kryssløp*. Sosiale og økonomiske studier **78**, Statistisk sentralbyrå
- Thoresen, Thor Olav (1994): «Fordelingseffekten av barnehagesubsidiene». *Økonomiske analyser* nr. 4, Statistisk sentralbyrå
- Van Praag, B.M.S. and R. J. Flik (1992): «Poverty Lines and Equivalence Scales. A Theoretical and Empirical Evaluation». Report from Multidisciplinary Research Conference on Poverty and Distribution, Oslo, November 16-17, 1992. Arbeidsnotat fra Avdeling for personstatistikk, Statistisk sentralbyrå
- Vogel, Joachim (1990): *Leva i Norden. Levnadsnivå och ojämlikhet vid slutet av 80-talet*. Nordisk statistisk skriftserie nr. 54, København
- Zakariassen, H.M.B. (1994): *Tilbud av arbeidskraft i Norge*. Rapporter 94/3, Statistisk sentralbyrå
- Zimmer, Grete (1990): «Ulikhet og beregningsperiode». Hovedoppgave, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Østby, Lars (1994): «Familier fra andre kulturer», i Ivar Frønes og Andreas Hompland (red): *Den nye barne- og familieboke*. Universitetsforslaget, Oslo
- Aaberge, Rolf (1986): «On the Problem of Measuring Inequality». Discussion Papers 14, Statistisk sentralbyrå
- Aaberge, Rolf, John Dagsvik og Steinar Strøm (1995): «Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms». *Scandinavian Journal of Economics* **97**

## Vedlegg 1

# Metoder og tolkninger i studier av fordeling av inntekt<sup>1</sup>

*Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå*

## 1 INNLEDNING

Ved enhver sammenlikning av ressurser eller egenskaper mellom individer er det nødvendig med en rekke avveininger vedrørende hvordan en kan gi en beskrivelse av den aktuelle fordelingen. Ofte vil mangel på informasjon om det en ønsker å beskrive fordelingen av sette klare begrensninger, men gitt at slike sammenlikninger er mulig, er det viktig å avklare hvilke variable en skal fokusere på for å belyse hvordan ulike ressurser eller egenskaper er fordelt i en populasjon. Det er en rekke ulike fordelingsdimensjoner i tilknytning til overføringene til barnefamiliene, som for eksempel forholdet mellom generasjoner, forholdet mellom familier med barn og familier uten barn, kjønnsaspektet, virkninger på mulighetene for yrkesaktivitet, hensynet til barn som lever under vanskelige sosiale forhold, etc. Ved en vurdering av de økonomiske virkemidlene overfor barnefamiliene, gir det god mening å fokusere på hvordan inntektene er fordelt blant dem, å sammenlikne barnefamilienes inntekter med andre typer husholdningers inntekter og vurdere hvordan de ulike overføringsordningene virker på inntektsfordelingen. Sammenlikninger av individer på denne måten vil være kontroversielle fordi de alltid involverer normative spørsmål. Det er derfor viktig å synliggjøre og variere antakelser som angår verdivalg.

I det følgende skal vi diskutere noen sentrale momenter angående metodevalg for analyser av fordeling av inntekt, med spesiell vekt på effektene av endringer i skatter og overføringer. Vi skal blant annet diskutere betydningen av valg av inntektsbegrep, bruk av ekvivalensskalaer, valg av populasjon, valg av analyseenhet, valg av ulikhetsmål og vurdering av atferdseffekter i tilknytning til endringer. Således tjener dette vedlegget som en klargjøring av den tilnærmingen som er benyttet i vurderingene av barnefamilienes økonomi i vedlegg 3 og i analysene av fordelingseffektene av ulike endringer i skatter og overføringer i vedlegg 4. De ulike metodevalgene illustreres med eksempler fra barnefamilienes økonomi. Disse beregningene er foretatt ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen LOTTE, utviklet i Statistisk sentralbyrå (se Arneberg et al. 1995), og vi skal innledningsvis kort beskrive modellen og dens datagrunnlag. Beregningsresultatene er for 1996 dersom ikke annet er opplyst.

## 2 MIKROSIMULERINGSMODELLEN LOTTE

Det har vist seg svært hensiktsmessig å etablere en simuleringsmodell for å studere virkninger av endringer i skatte- og overføringssystemet. Kompleksiteten i skatte- og overføringssystemet fordrer en systematisk oversikt over hvordan forskjellige endringer influerer på ulike skattetyper og overføringer. For eksempel eksisterer det avhengigheter i skattesystemet som medfører at en endring i en skattesats kan influere på annen beskatning eller fradrag i skatt. Mikrosimuleringsmodellen LOTTE reflekterer disse sammenhengene.

---

1. Takk til Nils Martin Stølen, Iulie Aslaksen og Rolf Aaberge for gode kommentarer. Kirsten Hansen og Bård Lian har medvirket i beregningsarbeidet.

De nyeste dataene i LOTTE er fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1993 og inneholder opplysninger om vel 18 000 personer. Materialet framskrives til beregningsåret (1996) ved at inntekter og fradrag multipliseres med en vekstfaktor basert på anslag på lønn pr normalårsverk i perioden. Dataene omregnes til å representere totaltall for nasjonen ved et sett oppblåsingsfaktorer som er basert på husholdningenes treksannsynlighet. Disse oppblåsingsfaktorene framføres ut fra antatt vekst i normalårsverk. Oppblåsingsfaktorene (se Heldal 1992 og Holmøy 1995) er dessuten justert slik at modellens totaltall for ulike inntektsgrunnlag og modellbefolkningens demografiske sammensetning i størst mulig grad bringes i overensstemmelse med faktiske størrelser.<sup>2</sup>

Skatte- og overføringsmodellens berettigelse hviler på hvor godt en kan framstille et skatte- og trygdesystem i en simuleringsrutine ved hjelp av de dataene en har til rådighet. Våre erfaringer med modellen tilsier at den gir en god beskrivelse av de faktiske fordelingene av inntekt. I vedlegg 2 gir vi en nærmere redegjørelse for hvordan ulike skatter og overføringer simuleres i LOTTE.

### 3 INNTEKTSBEGREPET

#### 3.1 Hva skal vi mene med inntekt?

Innledningsvis er det viktig å merke seg at hensikten med denne diskusjonen er å redegjøre for prinsipper for sammenlikning av inntekt, som ikke er det samme som å gi retningslinjer for hvordan politikken skal utformes. Prinsipper for sammenlikning av inntekt vil være beslektet med spørsmålet om utformingen av skatte- og overføringssystemet, men også andre hensyn enn rene fordelingshensyn vil være retningsgivende for skatte- og overføringssystemets innhold. Dette innebærer at de normative vurderingene som ligger implisitt i skatte- og overføringssystemet heller ikke kan tjene som mal for hvordan en skal sammenlikne inntekt.

Når vi i denne sammenheng fokuserer på fordelingen av inntekt i befolkningen, så er det fordi inntekt er en viktig indikator på konsummuligheter og genererer viktige elementer i tilværelsen, som å spise seg mett, ha husvære, danne familie, etc. På denne bakgrunn er det relevant, i vurderingen av individenes inntekt, hvorvidt en person er bosatt i en del av landet hvor alle varer er betraktelig dyrere enn andre steder, hvorvidt inntekten skal forsørge flere enn individet selv eller om en er handicappet på en slik måte at det for eksempel er forbundet med ekstra kostnader å delta i samfunnsaktiviteter. Det er umulig, av hensyn til informasjonstilgangen, å bringe inn alle forhold som kan ha betydning for individenes utnyttelse av inntekt i denne analysen. Det er imidlertid viktig at inntektsdataene betraktes utfra et slikt utgangspunkt. «Graden av ulikhet i muligheter kan ikke avledes av ulikhet i inntekt direkte, siden våre valgmuligheter og hva vi kan oppnå, avhenger av en rekke fysiske og sosiale egenskaper» (Sen 1992, s.28).<sup>3 4</sup>

Som et hovedalternativ i beregningene vil vi ta utgangspunkt i den årlige inntekt etter skatt der inntekt før skatt er definert som i tabell 3.1. I fortsettelsen vil vi aggregere denne inntekten i husholdningene og benevne den ekvivalent inntekt.<sup>5</sup> Ved å begrense analysene til ett enkelt inntektsår, kan resultatene være påvirket av fluktu-

2. Det vil si registerbasert statistikk for ulike inntektsgrunnlag (Skattestatistikken) og befolkningens demografiske sammensetning (Befolkningsstatistikken).
3. Egen oversettelse.
4. Vurderinger av inntekt berører fundamentale spørsmål omkring rettferdighet. Det vises til blant annet Nozick (1974), Rawls (1971), Sen (1992) for diskusjoner av inntekt i en moralfilosofisk kontekst. Elster og Roemer (1991) gir også god oversikt.
5. Ekvivalent inntekt viser til at vi benytter ekvivalensskalaer i sammenlikningene, noe som diskuteres nærmere nedenfor.

asjoner i inntekt som ikke er permanente. For eksempel vil studenter ha lav inntekt i en periode for å kunne oppnå høyere inntekt på et senere stadium i livet, men totalt sett ventelig ha høy livsinntekt. Studier med utgangspunkt i ett inntektsår gir derfor bare et øyeblikksbilde av fordelingen det enkelte år.

Fordi vi er opptatt av inntektens potensielle verdi (Simons 1938), er det irrelevant hvorvidt inntekten benyttes til faktisk konsum eller spares. En person med millioninntekter vil bli betraktet som en svært rik person selv om han bare forbruker en brøkdel av sine inntekter.

Tabell 3.1: Oversikt over inntektskomponentene ved beregning av ekvivalent inntekt

BRUTTOINNTEKT	* LØNNSINNTEKT
	* NETTO NÆRINGSINNTEKT FØR FONDSAVSETNINGER OG AVSKRIVNINGER
	* KAPITALINNTEKT
	* OVERFØRINGER
KAPITALINNTEKT	* RENTEINNTEKTER
	* AKSJEUTBYTTE
	* ANDRE KAPITALINNTEKTER
OVERFØRINGER	* YTELSER FRA FOLKETRYGDEN
	* TJENESTEPENSJON, LIVRENTER O.L.
	* BIDRAG O.L.
	* BARNETRYGD
	* BOSTØTTE
	* STIPEND
	* FORSØRGERFRADRAG
	* ØKONOMISK SOSIALHJELP

Vær oppmerksom på at følgende ytelser ikke inngår i inntektsbegrepet slik det er definert i tabellen:

- skattefritt engangsbeløp ved fødsel og adopsjon
- stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere
- stønad til utdanning for enslige forsørgere
- nedkomststønad for enslige forsørgere
- kommunal bostøtte
- grunn- og hjelpestønad

Siden flere av ytelsene til enslige forsørgere er utelatt fra inntektsbegrepet, er det særlig grunn til å tro at inntektene til denne gruppen er undervurdert i de tallene som presenteres. Engangsstønad ved fødsel vil bli simulert i de beregningene som er utført vedrørende fødselspengeordningen, men inngår ikke i hovedinntektsbegrepet.

En utvikling mot et bredere skattegrunnlag har inkludert en rekke «frynsegoder» i skattbar inntekt og dermed også i inntektsbegrepet som benyttes her. Mange av disse inntektene inngår imidlertid på en summarisk måte, dvs. at beløpene i stor grad bygger på imputerte eller faste beløp. Fordelen ved privat bruk av bil, som er betalt av arbeidsgiver, fastsettes for eksempel som hovedregel på grunnlag av en standardisert privat kjørelengde på 10 000 km, uavhengig av faktisk kjørelengde.

### 3.2 Fradrag i inntekt

Noen vil hevde at fradragene i inntekt før beregning av skatt også burde trekkes ifra ved beregning av ekvivalent inntekt. Eksempelvis kan det argumenteres for at utgifter til reise til og fra arbeidssted burde trekkes ifra ved sammelikhninger av individer med ulik reiseavstand mellom hjem og arbeid, fordi disse representerer nødvendige utgifter i forbindelse med frambringelse av arbeidsinntekt. Vi vil imidlertid anta at valg av bosted er et resultat av et valg der en vurderer avstand til arbeid, boligpriser, tilhørighet og en rekke egenskaper ved bostedet. For eksempel kan en person med arbeidssted i Oslo velge å bosette seg på Hadeland fordi det er lavere utgifter til bolig eller fordi det er mindre luftforurensning der. Det vil si at utgiftene til pendling motsvares av gevinster for personen som ikke er representert i våre data og utifra et slikt resonnement bør reiseutgifter ikke trekkes ifra.

Et fradrag i inntekt med særlig relevans for barnefamiliene er foreldrefradraget, og eksistensen av dette kan betraktes som et argument for at utgifter til barnepass er en kostnad i frambringelsen av inntekt for foreldre med små barn. Innenfor et slikt resonnement, vil utgifter til barnepass betraktes som en utgift til inntekts ervervelse. I forhold til informasjonen i våre data er dette problematisk, idet en rekke familier vil ha utgifter til barnepass som ikke er registrert. Dette gjelder for eksempel utgifter til uregistrerte dagmammaer. Det kan også stilles spørsmål om ikke utgiftene til barnepass bør betraktes som resultatet av kjøp av en god, kvalitativ pedagogisk tjeneste til barn i førskolealder, uavhengig av yrkesaktivitet.<sup>6</sup> En indikasjon på dette er det betydelige antall barn med hjemmeværende mødre som har plass i barnehage (se Thoresen 1994). Utgifter til barnepass er dermed ikke nødvendigvis utgifter til inntekts ervervelse, men snarere et kjøp av kvalitet i omsorgen for barn. Utgifter til barnepass vil derfor ikke gå til fradrag i beregningen av sammenliknbar inntekt. Det er imidlertid viktig å ta hensyn til at en del familier ikke har tilgang til barnehagetjenester, for eksempel som følge av køer. Siden de subsidierte barnehagetjenestene representerer en viktig tjeneste for barnefamiliene som bare en del av barnefamiliene kan nyttiggjøre seg, vil det bli laget et inntektsbegrep som også inkluderer denne tjenesten i forbindelse med barnehagesubsidiens betydning i inntektsfordelingen. Dette fordi den indirekte støtten gjennom tjenesteapparat og former for pris-subsidiering kan gi viktige bidrag til levestandarden i husholdningene. Verdien av andre subsidierte offentlige tjenester som for eksempel undervisning, transport, andre omsorgstjenester burde også inkluderes i inntektsbegrepet, men informasjon om fordelingen av disse tjenestene mangler.

### 3.3 Inntekt fra bolig

Inntekt av egen bolig, hytte og landsted inngår i kapitalinntektene og en symmetrisk behandling av inntekter og utgifter tilsier at renteutgifter på boliglån burde trekkes fra inntekten. Årsaken til at et inntektsbegrep uten fratrukk for gjeldsrenter benyttes som hovedalternativ er for det første at den reelle avkastningen på boligkapitalen ikke gjenspeiles i husholdningenes skattemessige inntekt. For det andre regnes andre varige konsumgoder, som kan være grunnlag for låneopptak og renteutgifter, som konsumert når de er kjøpt eller de inngår i formuen (som i tilfelle med bil). En følge av dette er at situasjonen for et par med nedbetalt bolig og ingen kapitalutgifter vil bedømmes som lik situasjonen for et gjeldsbelastet par, for lik boligverdi og like andre inntekter. Denne skjevheten bedømmes som mindre problematisk enn at husholdninger med store kapitalutgifter, som følge av dyr bolig og dyr bil, framstår som

6. Utgiftene til barnepass som observeres i dataene stammer i første rekke fra kjøp av barnehagetjenester.

fattige sammenliknet med husholdninger som har tilpasset seg med lave renteutgifter og nøktern bolig. Et inntektsbegrep uten fratrukk for gjeldsrenter er i samsvar med tilnærmingen benyttet i for eksempel Aaberge og Wennemo (1988). Sammenlikninger av individer uten fratrukk for gjeldsrenter kan særlig overvurdere inntektene til de selvstendig næringsdrivende i forhold til lønnstakere. Det er grunn til å tro at en del av renteutgiftene til de selvstendig næringsdrivende skyldes næringsvirksomhet og ikke utgifter til bolig, bil og annet konsum. Vi har imidlertid ikke mulighet til å identifisere den delen av renteutgiftene som skyldes næringsvirksomhet. Denne tilnærmingen er også problematisk i forhold til individer med utgifter til studielån.

Vi vil derfor etablere ett alternativt inntektsbegrep der gjeldsrentene er trukket ifra, men hvor også boliginntektene er basert på avkastningen av boligens markedsverdi og ikke ligningsverdi. Beregningen av boligavkastningen er basert på antatt realrente for 1996, som er 3,5 prosent. For å kunne beregne markedsverdien av bolig benytter vi informasjon fra Levekårsundersøkelsen 1995. I Levekårsundersøkelsen 1995 blir intervjuobjektene spurt om antatt markedsverdi på bolig og denne verdien blir sammenliknet med likningstaksten på boligen.<sup>7</sup> Forholdstallet mellom markedsverdi og likningsverdi benyttes til å anslå en gjennomsnittlig markedsverdi for boligene til personene i simuleringsmodellens datagrunnlag.<sup>8</sup> Vi beregner dette forholdstallet til i overkant av 4,7, som er omlag det samme som Andersen et al. (1993) finner ved tilsvarende beregninger for 1989.

Vi definerer inntektsbegrepet D1 som inntekt etter skatt tillagt en del skattefrie ytelser som barnetrygd, økonomisk sosialhjelp, stipend fra Statens lånekasse (se tabell 3.1), men uten fratrukk for gjeldsrenter og uten inntekt fra bolig. D2 er identisk med D1, bortsett at det er beregnet en reell avkastning på bolig og at gjeldsrentene er fratrukket. I tabell 3.2 viser vi fordelingen av inntekt for personer i husholdninger med barn og husholdninger uten barn for henholdsvis inntektsbegrepet D1 og inntektsbegrepet D2 i en desiltabell. I første desil befinner de 10 prosent av befolkningen med lavest inntekt seg, i andre desil finner vi personene som har høyere inntekt en personene i desil 1, men lavere inntekt enn personene i tredje desil. I desil 10 finner vi de 10 prosent rikeste i befolkningen. En ser at for personer i husholdninger uten barn er det inntektsbegrepet D2 som gir de høyeste inntektene, mens det for personer i husholdninger med barn er inntektsbegrepet D1 som gir det høyeste inntektsnivået. En ser allikevel av tabell 3.2 at det er forholdsvis liten forskjell i inntekt ved de to inntektsbegrepene både for personer i barnefamilier og personer i husholdninger uten barn.

I fortsettelsen vil vi i hovedsak benytte inntektsbegrepet D1. Konsekvensene av å velge inntektsbegrepet D1 framfor D2 er nærmere redegjort for i avsnitt 6 i vedlegg 3.

7. Levekårsundersøkelsen 1995 har overlappende utvalg med Inntekts- og fomuesundersøkelsen 1994, som inneholder likningstakster.

8. Ideelt sett kunne denne imputeringen av boligverdier bli gjort mer sofistikert ved hjelp av ulike forklaringsfaktorer for det observerte forholdet mellom likningstakster og markedsverdier, for eksempel boligens alder, beliggenhet, etc. Det er imidlertid ikke mulig å utnytte denne informasjonen i simuleringsmodellens datagrunnlag og vi har måttet benytte oss av et enkelt forholdstall.

Tabell 3.2: Sammenlikning av inntektsbegrepet D1 og inntektsbegrepet D2 i kroner for personer i husholdninger med barn og personer i husholdninger uten barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Husholdninger uten barn		Husholdninger med barn	
	D1	D2	D1	D2
1	54369	54464	82703	78604
2	84810	90768	114644	111487
3	104133	109992	132626	127945
4	125228	130273	146063	141725
5	147524	150563	157080	154445
6	167066	170865	170296	166894
7	187803	190641	184438	179125
8	211436	213764	201471	195408
9	243825	245596	224015	217153
10	357057	350136	331672	321738
Totalt gjen. snitt	168325	170706	174501	169452

### 3.4 Ulønnet arbeid i husholdningene

Ensidig fokus på inntekter fra ulike typer markedsaktiviteter samt inntekter fra offentlige overføringsordninger kan overse viktige levekårskomponenter i tilknytning til inntekt. Når en antar at grunnlaget for inntektsopptjeningen er individets avveining mellom tid brukt til inntektsgivende arbeid og tid brukt til ubetalt arbeid i husholdningen og frivillige organisasjoner, til utdanning, til reiser og transport, og til fritid og personlige gjøremål, blir tid den grunnleggende enheten. Individets potensielle inntekt, til forskjell fra den faktiske, blir den maksimale inntekt som individet kan oppnå ved å allokere mer av sin tid til inntektsgivende arbeid, snarere enn til de andre gjøremålene. Et hovedbegrep i denne teorien (Becker 1965) er utvidet inntekt, som er summen av individets inntekt fra lønnet arbeid og en beregnet verdi av godene som produseres ved ulønnet arbeid i husholdningen, dvs. alt fra barneomsorg til matlaging og vedlikehold og oppussing. Begrepet utvidet inntekt fanger opp at forbrukerne skaffer seg varer og tjenester enten ved å kjøpe dem ferdige eller produsere dem selv i husholdningen. Det vises til eget vedlegg (vedlegg 6) som diskuterer dette momentet i analyser av fordeling av inntekt.

Tabell 3.3 viser inntektsbegrepene som skal benyttes i beregningene. D1 er hovedalternativet som legges til grunn i gjennomgangen av barnefamiliens inntektsforhold og vurderinger av betydningen av ulike skatte- og overføringsordninger. Når ikke annet er oppgitt, benyttes derfor D1. Inntektsbegrepene D3 og D4 benyttes i vurderingene av henholdsvis barnehagesubsidiens og fødselspengeordningens innvirkning på inntektsfordelingen. I tillegg til de karakteristikkene som er redegjort for i tabellen, vil inntektene veies med en ekvivalensskala, noe vi skal diskutere nærmere nedenfor.

Tabell 3.3: Ulike inntektsbegreper

Begnelse:	Karakteristikk:
D1	Inntekt etter skatt tillagt en del skattefrie ytelser som barnetrygd, økonomisk sosialhjelp, stipend fra Statens lånekasse. Uten fratrekk for gjeldsrenter og uten inntekt fra bolig
D2	Som D1, men med reell avkastning på bolig og med fratrekk for gjeldsrenter
D3	Som D1, men med verdien av subsidierte barnehageplasser i tillegg
D4	Som D1, men med tillegg for engangsstønad fra fødselspengeordningen

#### 4 EKVIVALENTE INNTEKTER

Det er fordelingen av inntekt blant individer vi ønsker å beskrive, men dersom en tar utgangspunkt i individenes inntekter, vil en finne en hel rekke personer med liten eller ingen inntekt, for eksempel barn og hjemmeværende kvinner. Disse personene kan imidlertid ha høy levestandard som følge av at de deler inntekt med foreldre eller ektefelle. Det er derfor grunn til å aggregere inntektene over husholdningen eller familien. Det tas ofte utgangspunkt i husholdningsinntekt i fordelingsanalyser fordi medlemmer i en husholdning har stort felles konsum og det er en viktig enhet for beslutninger vedrørende de enkelte individenes velferd. Diskusjonen omkring bruken av ekvivalensskalaer omhandler hvordan skal en sammenlikne husholdninger av ulik størrelse og sammensetning.

Som diskutert ovenfor, atskiller husholdninger seg i forhold til flere ulike karakteristika, som bosted, individenes helse, etc. Når en skal sammenlikne husholdninger, er det særlig viktig å ta hensyn til at husholdningene er forskjellige med hensyn til antall voksne og barn, blant annet fordi konsummulighetene, for en gitt inntekt, vil være sterkt påvirket av hvor mange som skal dele denne inntekten. En måte å gjøre dette på er å regne om inntekt til ekvivalente inntekter. Det vil si at vi for eksempel bestemmer hvor mye mer en familie med to barn må ha i inntekt for at de skal kunne omsette sin inntekt til samme levestandard som en enslig. Dersom  $X_i$  betegner husholdningsinntekten og  $Y_i$  er ekvivalent inntekt for husholdning  $i$ , så har vi:

$$(1) Y_i = \frac{X_i}{M_i}$$

hvor  $M_i$  er den faktor som husholdning  $i$ 's inntekt må deles med for at inntekten til husholdning  $i$  skal kunne sammenliknes med inntekten til referansehusholdningen (den enslige). En måte å ta hensyn til dette på er å benytte husholdningsinntekt pr person som ekvivalensskala. Det er imidlertid stordriftsfordeler i konsumet. En stor husholdning behøver kanskje bare en bil og ett kjøleskap for å ha tilgang til de samme kjøle- og transporttjenestene som en liten husholdning.

Det er imidlertid ikke opplagt at familier med barn må ha høyere inntekt enn familier uten barn i slike sammenlikninger. Det kan argumenteres for at demografiske kjennetegn i seg selv representerer verdier for husholdningene (Pollak og Wales 1979). Kompleksiteten i dette kan for eksempel belyses gjennom en sammenlikning av et par uten barn (som ønsker seg barn) og et par med barn. Er det riktig at paret med barn må ha høyere inntekt, slik som ekvivalensskala tilnærmingene anviser, for at de skal oppnå like høy levestandard som paret som er ufrivillig barn-

løse? Det er vanskelig å argumentere for at barn kun medfører kostnader for husholdningen. Mot en slik betraktning kan det innvendes at dette er et resonnement med basis utelukkende i foreldrenes nytte. For barna er konsummulighetene det sentrale. Det er fortsatt heller ikke slik at alle barnefødsler (og i særdeleshet flerbarnsfødsler) er et resultat av planlegging.

Det er utledet en hel rekke typer av ekvivalensskalaer, basert på forskjellige tilnærminger, og disse kan grovt sett kategoriseres som (Coulter et al. 1992):

1. Skalaer basert på konsumøkonometriske beregninger.
2. Subjektive skalaer
3. Ekvivalensskalaer basert på budsjettstandarder
4. Ekvivalensskalaer implisitt i offentlige overføringsordninger
5. Pragmatiske skalaer

Bojer (1977) er ett av de få norske bidragene på feltet innenfor type 1. Bidragene innenfor den konsumøkonometriske tilnærmingen bygger på ulike spesifikasjoner av nyttefunksjoner for å identifisere forskjeller mellom husholdningstyper og de ulike tilnærmingene gir forskjellige resultater (Nelson 1993). Det er dessuten betydelige begrensninger i hva slags informasjon om ekvivalensskalaer som kan genereres fra data for konsum (Blundell og Lewbel 1991). I vedlegg 5 er det nærmere redegjort for hvordan en kan utlede ekvivalensskalaer fra forbruksdata.

Subjektive skalaer er bygd på direkte velferdsmålinger gjennom et sett av spørsmål for å måle husholdningenes velferdsnivå, for deretter å sammenlikne inntektsnivået som kreves av husholdninger med forskjellig sammensetning for å inneha samme velferdsnivå (Kapteyn og van Praag 1976). Innenfor subjektive skalaer vil derfor eksistensen av barn også gi et positivt bidrag til velferden ved sammenlikninger av husholdninger.

Pragmatiske skalaer inkluderer den såkalte «OECD-skalaen» og er ofte svært enkle funksjoner av ulike husholdningskarakteristikker. OECD-skalaen tilordner den første voksne person i husholdningen vekten 1,0, de neste personene i husholdningen som er 14 år og eldre har vekten 0,7, mens barn yngre enn 14 år har vekten 0,5. I tabell 4.1 er ekvivalente inntekter for et par med to barn og et par med tre barn sammenliknet med en enslig for forskjellige inntektsnivåer ved to forskjellige ekvivalensskalaer, OECD-skalaen og en skala basert på direkte velferdsmålinger.<sup>9</sup>

Tabell 4.1: Ekvivalent husholdningsinntekt (kr) for ulike forbruksvekter

Enslig	OECD-skala		Subjektiv skala	
	Par med to barn	Par med tre barn	Par med to barn	Par med tre barn
100 000	270 000	320 000	127 000	132 000
200 000	540 000	640 000	254 000	264 000
400 000	810 000	960 000	508 000	528 000

Tabell 4.1 viser at de to skalaene gir store forskjeller i ekvivalent inntekt og følgelig vil resultatene i inntektsfordelingsanalysene være sterkt påvirket av hvilken skala som benyttes. Det viser seg at følgende enkle sammenheng karakteriserer praktisk talt samtlige ekvivalensskalaer i form av en enkelt parameter (Buhmann et al. 1988):

9. Den siste hentet fra Van Praag et al. (1982).

$$(2) M_i = s_i^\theta$$

der  $s_i$  er antall husholdningsmedlemmer i husholdning  $i$  og  $\theta$  er en parameter som gir uttrykk for antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Den varierer mellom 0 og 1. Jo større  $\theta$  er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene.  $\theta=0$  tilsvarer ukorrigert husholdningsinntekt, mens  $\theta=1$  tilsvarer husholdningsinntekt pr person.  $\theta$  kan tolkes som skalaelastisiteten med hensyn til husholdningsstørrelse. Sammenhengen i (2) kan utvides ved at det differensieres mellom barn og voksne i vektsystemet.<sup>10</sup>

$$(3) M_i = (s_j + \eta s_k)^\theta$$

hvor  $s_j$  er antall voksne i husholdningene,  $s_k$  er antall barn og hvor  $\eta$  måler barns relative vekt i forhold til voksne.

I tabell 4.2 vises det hvordan ulike ekvivalensskalaer kan karakteriseres ved hjelp av  $\theta$  i likning (2) ovenfor. OECD-skalaen tilsvarer  $\theta=0,73$  ved britiske data,<sup>11</sup> mens en ser at de subjektive skalaene varierer fra  $\theta=0,12$  til  $\theta=0,36$ . Det betyr at OECD-skalaen tillegger stordriftsfordelene liten vekt, noe som vil favorisere store familier i utformingen av økonomisk-politiske tiltak som er rettet mot familiene.

10. Se for eksempel Banks og Johnson (1994).

11.  $\theta$  ligger mellom 0,75 og 0,8 for norske data.

Tabell 4.2: Ulike antakelser om stordriftsfordeler i ekvivalensskalaer karakterisert gjennom  $\theta$ . SUBJ=subjektive skalaer, CONS=skalaer basert på konsumøkonometriske beregninger, PROG=skalaer basert på budsjettstandarder og offentlige overføringsordninger, STAT=pragmatiske skalaer

Type skala	Verdi på $\theta$			
	SUBJ	CONS	PROG	STAT
1. Unadjusted Family Income ( $\theta=0$ )				
2. IEQ-France	0,12			
3. IEQ-Belgium	0,17			
4. IEQ-United Kingdom	0,18			
5. MIQ-U.S. Dubnoff data	0,18			
6. MIQ-U.S. ISDP	0,21			
7. IEQ-Netherlands	0,22			
8. Necessities-U.S. 1960-61		0,23		
9. MIQ-U.S. Gallup	0,23			
10. IEQ Switzerland	0,26			
11. IEQ Germany	0,27			
12. IEQ Denmark	0,27			
13. IEQ corrected-Netherlands	0,29			
14. IEQ-Ireland	0,32			
15. PIE-U.S.	0,33			
16. Dutch Poverty			0,35	
17. MIQ corrected-Netherlands	0,36			
18. Expenditures-U.S. 1960-61		0,37		
19. Expenditures-U.S. 1972-73		0,38		
20. Food-U.S. 1960-61		0,47		
21. Swedish Poverty			0,54	
22. Australian Poverty			0,55	
23. Swiss Poverty			0,56	
24. U.S. Official Poverty			0,56	
25. Canadian Official LICOs			0,56	
26. Expenditures-Switzerland		0,57		
27. British Poverty			0,59	
28. German Poverty			0,67	
29. European Poverty Line 3, LIS				0,70
30. Jenkins/O'Higgins				0,72
31. U.S. Bureau of Labor Statistics				0,72
32. OECD Poverty Line				0,73
33. European Poverty Line 1				0,84
34. <i>Per Capita</i> Consumption				1,00

Kilde: Buhmann et al. (1988)

I tabell 4.3 nedenfor viser vi hvordan valg av ekvivalensskala påvirker resultatene av en sammenlikning av personer i husholdninger med barn og personer i husholdninger uten barn ved hjelp av en desiltabell. Vi sammenlikner inntektene når subjektiv skala (Van Praag et al. 1982) og OECD-skalaen benyttes. Tabellen viser at ved bruk av den subjektive skalaen så framstår personer i husholdninger med barn med klart høyere gjennomsnittlige desilinntekter enn personer i husholdninger uten barn. Vektes inntektene med OECD-skalaen, er bildet det motsatte. Husholdninger uten barn har høyere gjennomsnittlige inntekter enn husholdninger med barn, med unntak av de to laveste desilene. Barnefamiliens økonomiske stilling relativ til den økonomiske situasjonen for husholdninger uten barn forverres ettersom stordriftsfordelene avtar ( $\theta$  øker).

Tabell 4.3: Sammenlikning av ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn og husholdninger uten barn ved to ulike valg av ekvivalensskala

Desiler	Subjektiv skala, $\theta \cong 0,2$		OECD-skalaen, $\theta \cong 0,8$	
	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn
1	112187	55415	58767	52049
2	167976	91444	78130	77029
3	197693	119338	89590	91383
4	218138	146517	98170	106663
5	237675	174185	106364	122174
6	257392	206236	115039	136033
7	278453	243619	125796	151517
8	305451	283248	136456	168893
9	345314	333299	152333	192333
10	508183	501908	227437	286717
Totalt gj.snitt	262846	215521	118808	138479

Dette eksempelet understreker betydningen av å gjennomføre sensitivitetsanalyser ved fordelingsstudier av denne type. Det er grunn til å undersøke resultatenes følsomhet for valg av ekvivalensskala rundt et hovedalternativ.<sup>12</sup> Vi velger  $\theta=0,5$  som hovedalternativ og setter den relative vekten ( $\eta$ ) lik 0,75, men vil vise resultatenes følsomhet for valg av  $\theta$ .

I tabell 4.4 vises konsekvensene av å velge  $\theta=0,5$  for sammenlikningen av ulike husholdningstyper. På grunn av at ekvivalensskalaen i (3) ovenfor vil være en voksende konkav funksjon for  $\theta$  mellom 0 og 1, så vil vekten øke når husholdningsstørrelsen øker, men økningen er avtakende. Det betyr at en økning av husholdningen fra 1 til 2 husholdningsmedlemmer forutsettes å være mer kostnadskrevede enn en økning fra 2 til 3. Den marginale ekvivalensskalaen er avtakende.

12. I samsvar med tilnærmingen i for eksempel Atkinson et al. (1995).

Tabell 4.4: Ekvivalent inntekt for ulike husholdningstyper sammenliknet med en enslig når ekvivalensskalaen beregnes som kvadraroten av antall husholdningsmedlemmer ( $\theta=0,5$ ) og når barn er vektet som  $\frac{3}{4}$  av en voksen ( $\eta=0,75$ )

Enslig	Enslig med ett barn	Par uten barn	Par med to barn	Par med fire barn
100 000	132 288	141 421	187 083	223 607
200 000	264 575	282 843	374 166	447 214
400 000	529 150	565 685	748 332	894 427

Et annet trekk ved denne tilnærmingen er at skalaen er uavhengig av inntektsnivåene. Dersom vi sammenlikner de to første kolonnene i tabell 4.4, den enslige og den enslige med ett barn, ser vi at barnet «koster» vel 32 000 kr for den enslige forsørgeren når sammenlikningsnivået er 100 000. Dersom sammenlikningsnivået er 400 000 kr for den enslige, ser vi at det ene barnet «koster» bortimot 130 000 kr. Dette kan virke urimelig (Conniffe 1992). Men innenfor de konsumøkonometriske tilnærmingene for estimering av barnekostnader, benyttes både spesifikasjoner som er relaterte til barnekostnader i absolutt forstand og relaterte til barnekostnader som er relative til inntekt (Blackorby og Donaldson 1994). Vi velger å holde oss til en skala som er uavhengig av inntektsnivået i våre beregninger.

## 5 ANALYSEENHET

Ovenfor ble det redegjort for hvorfor husholdningsinntekten er det naturlige grunnlaget for analyser av inntekt og for hvordan en kan sammenlikne inntektene til husholdninger av ulik størrelse og sammensetning. Men til tross for at inntektene summeres over husholdningene er det individenes velferd vi ønsker å beskrive. Derfor benyttes personene som analyseenhet framfor husholdningen (Danziger og Taussig 1979, Sen 1979). Dersom en benytter husholdning som analyseenhet, vil hver enkelt husholdning gis lik vekt, uavhengig av hvor mange husholdningsmedlemmer som inngår. Dette innebærer at individenes vekt i sammenlikningene er invers i forhold til husholdningsstørrelse. I tabell 5.1 er det vist hvilke konsekvenser dette valget har for en inntektssammenlikning av husholdninger med barn og husholdninger uten barn. Vi ser av tabell 5.1 at resultatene er påvirket av hvorvidt en benyttet husholdning eller person som analyseenhet, men at hovedmønsteret i forholdet mellom husholdninger uten barn og husholdninger med barn er uforandret. En ser at det er husholdninger uten barn som har lavest inntekt i de nedre desilene, men at forskjellen utlignes for høyere inntekter. Når analyseenheten er person, ser en at husholdningene uten barn passerer inntektsnivået til husholdninger med barn i syvende desil, mens dette skjer i niende desil når analyseenheten er husholdning.

Tabell 5.1: Sammenlikninger av inntekt (kr) i husholdninger med barn og husholdninger uten barn ved ulike forutsetninger om analyseenhet.  $\theta = 0,5$

Desiler	Husholdning som analyseenhet		Person som analyseenhet	
	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn
1	78929	45878	82703	54369
2	109496	74513	114644	84810

Tabell 5.1: Sammenlikninger av inntekt (kr) i husholdninger med barn og husholdninger uten barn ved ulike forutsetninger om analyseenhet.  $\theta = 0,5$

Desiler	Husholdning som analyseenhet		Person som analyseenhet	
	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn
3	128135	90027	132626	104133
4	143242	106390	146063	125228
5	154567	126406	157080	147524
6	168198	147831	170296	167066
7	182619	167561	184438	187803
8	199708	191242	201471	211436
9	222649	224981	224015	243825
10	330081	330473	331672	357057
Totalt gj. snitt	171762	150530	174501	168325

Når vi benytter person som analyseenhet, er det underforstått at fordelingen innad i husholdningen er lik. Det er publisert en rekke bidrag innenfor spillteoretiske resonnementer som kan illustrere betydningen av å ta hensyn til ulikhet i fordelingen av ressurser internt i husholdninger, se for eksempel McElroy og Horney (1981) og Chiappori (1988). Wooley og Marshall (1994) diskuterer hvordan inntektsfordelingen påvirkes dersom en også inkluderer ulikhet innad i husholdningene. De finner at standard tilnærminger (lik fordeling innad i husholdningene) undervurderer ulikheten, men finner også at det ikke nødvendigvis er menn som profiterer på ulikhet innad i husholdningene.

Før vi i neste avsnitt skal gjøre greie for mål for sammenlikning av inntektsfordelinger, gir vi i tabell 5.2 et eksempel som viser en foreløpig oppsummering av hvordan hovedalternativet for inntektssammenlikninger framkommer. I tabell 5.2 vises det hvordan inntektene i en husholdning med to voksne og to barn bearbeides for å være sammenliknbare med inntektene i andre husholdninger.

Tabell 5.2: Bearbeiding av individuelle inntekter i en husholdning for sammenlikningsformål

Personene i husholdningen	Inntektene til personene i husholdningen	Ekvivalent inntekt = husholdningsinntekt/ ekvivalensskala	Person som analyseenhet
1	100 000		165 702
2	200 000		165 702
		$\frac{310\ 000}{(2 + 0,75 * 2)^{0,5}} = 165\ 702$	
3	0		165 702
4	10 000		165 702

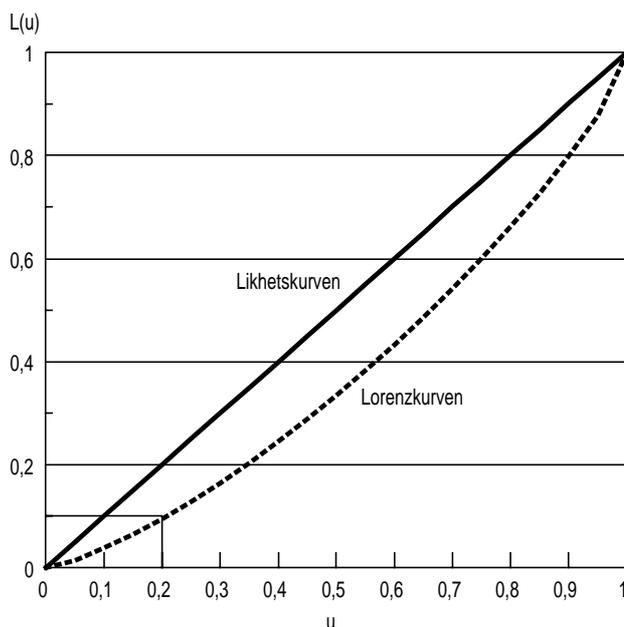
De inntektene som til slutt sammenliknes over individene, er langt fra de samme som overføres i rene penger til husholdningen. Vekting av husholdningsinntektene i forhold til husholdningsstørrelse medfører at det ikke er husholdningenes faktiske inntekter som beskrives i de fleste tabellene nedenfor. Det er husholdningsinntektene delt på ekvivalensskala og fordelt på hvert enkelt individ i husholdning-

gene. Det er med andre ord det relative forholdet mellom individenes inntekter som er av interesse, ikke inntektenes størrelse.

## 6 ULIKHETSMÅL

For å kunne vurdere hvordan ulikheten i fordelingen av inntekt atskiller seg fra en annen fordeling av inntekt, er det utviklet summariske mål for ulikhet, som Gini koeffisienten. Summariske mål på ulikhet kan for eksempel benyttes for å belyse fordelingseffekter av endringer i regelverket for beskatning og tildeling av ytelser.

Gini koeffisienten er en indeks på ulikhet som er basert på den grafiske beskrivelsen av ulikhet i Lorenz-kurven. Lorenz-kurven viser grafisk for hver  $u$  mellom 0 og 1 hvor stor andel av inntekten som tilfaller de  $100u$  prosent av befolkningen med de laveste inntektene. Figur 6.1 viser Lorenz-kurven til fordelingen av ekvivalent inntekt i Norge i 1996 og det er avmerket på figuren hvor stor andel av ekvivalent inntekt som tilfaller de fattigste 20 prosent av befolkningen.



Figur 6.1 Lorenz-kurven til fordelingen av ekvivalent inntekt. Alle personer

Lorenz-kurven er en operasjonalisering av ulikhet som tilfredsstillende skalainvariansprinsippet og overføringsprinsippet. Med skalainvariansprinsippet menes at ulikheten forblir uendret når alle enhetene i populasjonen blir gitt samme prosentvise tillegg. Overføringsprinsippet sier at ulikheten i en fordeling blir redusert når det overføres inntekt fra en rikere til en fattigere person når denne overføringen ikke er så stor at mottakeren blir rikere enn giveren. Ulike fordelinger rangeres ved avstanden til likhetskurven, dvs. den Lorenz-kurven som avbildes når alle enheter har samme inntekt (diagonalen i figur 6.1). Men rangeringen er ikke fullstendig i den forstand at når to Lorenz-kurver krysser hverandre, kan det ikke avgjøres hvilken fordeling som er mest lik.

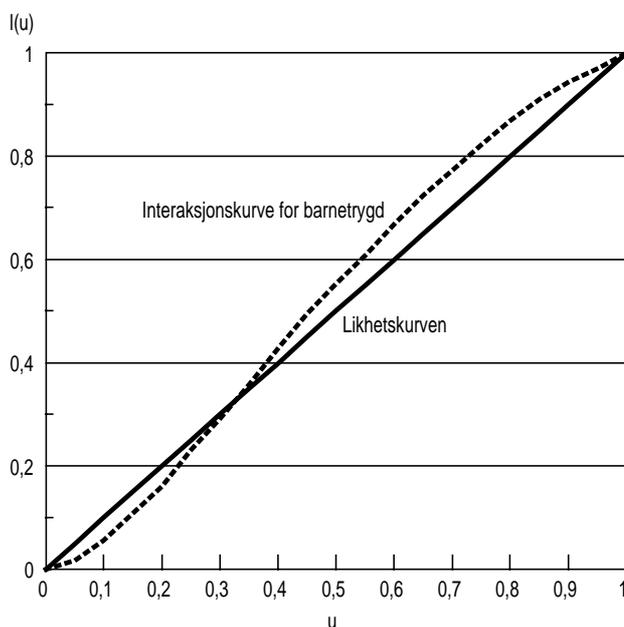
Det er derfor blitt utviklet ulikhetsmål for å gi komplette rangeringer av fordelinger. Det mest brukte ulikhetsmålet er Gini koeffisienten, som er et summarisk mål på ulikhetsinformasjonen i Lorenz-kurven. Gini koeffisienten til en fordeling

tilsvarer 2 ganger arealet mellom likhetskurven og Lorenz-kurven. Således varierer den mellom 0 og 1. Den er lik 1 dersom en person har all inntekt i en populasjon og lik 0 dersom inntekten er likt fordelt mellom alle individer. Men Gini koeffisienten representerer bare en av flere mulige metoder for å kvantifisere forskjellene i ulikhet mellom fordelinger. Det viser seg at Gini koeffisienten vektlegger sterkest overføringer til den sentrale del av fordelingen dersom det befinner seg flest personer rundt median-inntekten.

Gini koeffisienten er dekomponerbar (Rao 1969, Kakwani 1977, Aaberge 1986), som betyr at en kan studere samspillet mellom ulike typer inntekter og total inntekt og beregne den enkelte inntektskomponents bidrag til ulikheten. Inntekt etter skatt er en sum av flere komponenter, som barnetrygd, arbeidsinntekt etter skatt, trygdeinntekter etter skatt, etc., og ved hjelp av Gini koeffisientens dekomponeringsegenskaper kan en vurdere sammenhengen mellom de enkelte inntektskomponentene og totalinntekten:

$$(4) \quad G = \sum_{i=1}^k \frac{\mu_i}{\mu} \gamma_i$$

hvor  $\mu_i / \mu$  er forholdet mellom gjennomsnittet av inntektskomponent  $i$  og gjennomsnittet av totalinntekten. Interaksjonskoeffisienten,  $\gamma_i$ , gir uttrykk for graden av samvariasjon mellom inntektskomponent  $i$  (f. eks. barnetrygd) og totalinntekten. Interaksjonskoeffisienten blir bestemt av arealet under interaksjonskurven, på samme måte som Gini koeffisienten blir bestemt av forløpet til Lorenz-kurven. I figur 6.2 vises forløpet til interaksjonskurven,  $l(u)$ , for barnetrygd. Av figuren ser en at  $l(u)$  er i nærheten av 0,8 for  $u=0,7$ . Det betyr at de 70 prosent av befolkningen som har minst inntekt etter skatt, mottar 80 prosent av hele overføringen. Dersom interaksjonskurven ligger over likhetskurven, vil de med lavest inntekt motta mest av overføringen i absolutte kroner. I likhet med Gini koeffisienten er interaksjonskoeffisienten uavhengig av inntektsnivået.



Figur 6.2 Interaksjonskurve for barnetrygd. Alle personer.  $\theta = 0,5$ 

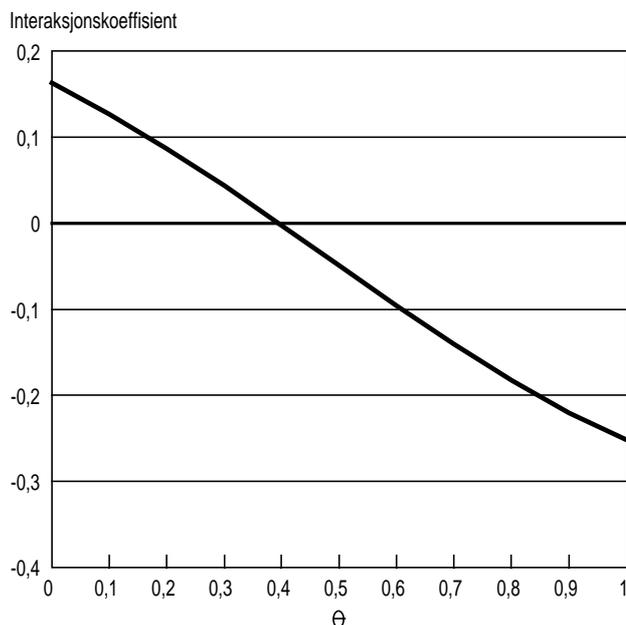
I figur 6.2 ser en at interaksjonskurven ligger under likhetskurven for de laveste desilene, men at arealet som ligger over likhetskurven er større enn det som ligger under likhetskurven. I sum vil derfor barnetrygden tilgodese de med lavest inntekt. Det gjenspeiles i fortegnet til interaksjonskoeffisienten som summerer opp informasjonen fra figur 6.2 i ett enkelt tall. I dette tilfelle er interaksjonskoeffisienten for barnetrygd ( $\gamma_{\text{barnetrygd}}$ ) lik  $-0,05$ . Et negativ fortegn betyr at det er de med lavest inntekt som mottar mest barnetrygd i absolutte kroner. Dersom alle mottar like mye barnetrygd, vil interaksjonskoeffisienten være lik 0. Dersom barnetrygden tilgodeser de med høye inntekter i sterkest grad, vil interaksjonskoeffisienten være positiv.

Dette kan også illustreres ved hjelp av en desiltabell. I første kolonne i tabell 6.1 ser vi at individene er rangert etter inntektene med de 10 prosent laveste inntektene i desil 1 og de 10 prosent høyeste inntektene i desil 10. Andre kolonne i tabellen viser de tilhørende verdiene for ekvivalent barnetrygd. En ser at at det overføres relativt lite barnetrygd til desilen med lavest inntekt, der det befinner seg en del studenter og minstepensjonister. Dette gjenspeiles i figur 6.2 ved at interaksjonskurven ligger under likhetskurven for lave verdier av  $u$ . Figuren avspeiler videre at desilene midt i fordelingen i gjennomsnitt mottar mer barnetrygd enn de med aller høyest inntekt.

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer med tilhørende verdier for barnetrygd. Alle personer.  $\theta = 0,5$ 

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnetrygd
1	64273	3207
2	97884	6180
3	119306	7789
4	138460	8047
5	153603	7301
6	168928	6820
7	185857	6135
8	205863	5565
9	233476	4417
10	346060	3314
Totalt gjen. snitt	171371	5877

I figur 6.2 vises fordelingen av barnetrygd ved en antakelse om stordriftsfordelene i husholdningene tilsvarende  $\theta = 0,5$ . Det viser seg at fordelingen av barnetrygd er svært sensitiv med hensyn til forutsetninger om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Dette er illustrert i figur 6.3, hvor interaksjonskoeffisienten til barnetrygd er vist ved varierende  $\theta$ .



Figur 6.3 Interaksjonskoeffisienten til barnetrygd ved ulike forutsetninger om stordriftsfordeler i husholdningene. Alle personer

For  $\theta=0$  er interaksjonskoeffisienten positiv og stor og det er de med høyest inntekt som i gjennomsnitt mottar mest av overføringen, mens for  $\theta=1$  er interaksjonskoeffisienten stor og negativ, som betyr at det er de med lavest inntekt som i gjennomsnitt mottar mest av overføringen. Ved  $\theta$  mellom 0,3 og 0,4 skifter interaksjonskoeffisienten fra positive til negative verdier. Dette mønsteret skyldes at barnefamiliene beveger seg nedover i fordelingen eller får lavere ekvivalent inntekt, ettersom  $\theta$ -vokser. Barnefamiliene er «rikere» ved  $\theta=0$ , enn det de er ved  $\theta=1$  (se også vedlegg 3).

I vedlegg 4 vil en finne at både Gini koeffisienten og Gini koeffisientens dekomponeringsegenskaper benyttes til beskrivelse av fordelingseffektene av ulike endringer i politikken overfor barnefamiliene.

## 7 ENDRINGER I REGELVERKET OG ATFERDSEFFEKTER

### 7.1 Effekter på proveny og fordeling

Mikrosimuleringsmodellen LOTTE er utarbeidet med spesielt henblikk på å kunne simulere proveny og fordelingseffekter av endringer i regelverket for ulike skatter og overføringer. I tabell 7.1 vises, som et eksempel, provenyeffekten av å skattlegge barnetrygden som lønn på mottakers hånd. Dette fører til vel 4,7 mrd. kr i økte skatteinntekter.<sup>13</sup>

13. Skattleggingen er naturligvis basert på skatt på de faktiske inntektene i familiene og ikke de ekvivalente inntektene som er konstruert for fordelingsanalysene.

Tabell 7.1: Provenyoppstilling for differanse mellom mellom skatteregler for 1996 og alternativ der barnetrygden beskattes som lønn. Mill. kr

	Differanse mellom 1996-regler og alternativ der barnetrygden beskattes som lønn
Innteksskatt til kommunen	2 238
Inntektsskatt til skattefordelingsfondet	1 104
Trygdeavgift	961
Toppskatt	328
Formueskatt til kommunen	0
Formueskatt til staten	0
- Aksjesparing med skattefradrag	0
- Boligsparing for ungdom	0
- Barnetrygd for småbarn	0
- Ordinær barnetrygd	0
- Forsørgerstønad for unge barn	0
- Forsørgerstønad for voksne barn	0
- Skattereduksjon	-104
- Finnmarksfradrag	11
- Godtgjørelsesfradrag	1
Skatter totalt	4 723

I tabell 7.2 vises det hvordan skattebelastningen av å skattlegge barnetrygden er fordelt over desilene for personer i husholdninger med barn. Tabellen viser at skattebelastningen av å skattlegge barnetrygden er høyest i de laveste desilene. Med andre ord er det personene med de laveste ekvivalente inntektene som taper mest på en slik reform, for personer i husholdninger med barn.

Tabell 7.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende ekvivalent skattebelastning som følge av at barnetrygden beskattes som lønn.  $\theta = 0,5$

Desiler	Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt	Økning i skattebelastning som følge av at barnetrygden beskattes som lønn
1	82703	5130
2	114644	5675
3	132626	4868
4	146063	4833
5	157080	4371
6	170296	4562
7	184438	4049
8	201471	3988
9	224015	3993

Tabell 7.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende ekvivalent skattebelastning som følge av at barnetrygden beskattes som lønn.  $\theta = 0,5$

Desiler	Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt	Økning i skattebelastning som følge av at barnetrygden beskattes som lønn
10	331672	3859
Totalt gjen. snitt	174501	4533

Dette henger sammen med hvordan barnetrygden er fordelt i utgangspunktet. I tabell 7.3 vises det hvordan barnetrygden er fordelt over desilinntektene når populasjonen er husholdninger med barn.<sup>14</sup> Tabellen viser at det er personer i husholdninger med lave ekvivalente inntekter som mottar mest barnetrygd. Når barnetrygden beskattes som lønn vil den grovt sett beskattes med flate satser, 7,8 prosent i trygdeavgift og 28 prosent skatt på alminnelig inntekt, i tillegg til toppskatt.<sup>15</sup> Siden økningen i skatteinntektene som følge av at barnetrygden beskattes med toppskatt er relativt beskjeden, omlag 330 mill. kr (se tabell 7.1), så vil den flate beskatningen dominere. Dermed rammes personene i husholdningne med de største barnetrygd-utbetalingene hardest av å beskatte barnetrygden, som illustrert ved tabell 7.2.

Tabell 7.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for barnetrygd.  $\theta = 0,5$

Desiler	Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt	Barnetrygd
1	82703	15752
2	114644	15257
3	132626	12957
4	146063	12486
5	157080	11674
6	170296	11743
7	184438	10659
8	201471	10206
9	224015	9534
10	331672	8897
Totalt gjen. snitt	174501	11916

Vi skal også se hvordan denne endringen påvirker graden av ulikhet målt ved Gini koeffisienten. I tabell 7.4 sammenliknes ulikheten ved 1996-regler og alternativet der barnetrygden beskattes som lønn for tre ulike valg av ekvivalensskala,  $\theta = 0,2$ ,  $\theta = 0,5$  og  $\theta = 0,8$ . Tabellen viser at det å beskatte barnetrygden som lønn fører til økning i ulikheten, uavhengig av valg av ekvivalensskala. Ulikheten er målt ved Gini koeffisienten. En økning i ulikheten på 3 prosent er det samme som at alle inntekter økes med 3 prosent ved at alle gir fra seg et likt beløp. Sagt på en annen måte: Det trekkes inn et likt beløp fra alle personer som er stort nok til å øke alle inntek-

14. I tabell 6.1 er populasjonen hele befolkningen.

15. Dette gjelder også barnetrygdmottakere som ikke har egen inntekt og blir liknet i skatteklasse 2. Barnetrygdmottakere som hovedsaklig lever på skattefrie inntekter, som stipend og lån, vil skatte lite eller ingenting av denne inntekten.

tene med 3 prosent ved utdeling (Aaberge og Li 1992). Ulikheten øker fordi de rikeste blir tilgodesett ved en slik omfordeling.

Tabell 7.4: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten, 1996-regler sammenliknet med alternativ der barnetrygden er skattlagt som lønn. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
1996-regler	0,214	0,205	0,203
Barnetrygden beskattes som lønn	0,221	0,212	0,211
Økning i ulikhet i prosent som følge av endring	3,3	3,6	3,6

Siden Gini koeffisienten er uavhengig av skalatransformasjoner,<sup>16</sup> dvs. at ulikheten er uforandret dersom personene mottar (eller avgir) et likt prosentvis beløp, så må en eventuell endring tilgode de fattigste husholdningene i relativ forstand for at ulikheten skal reduseres som følge av en endring. Vi skal illustrere dette ved å se på fordelingen av foreldrefradraget. I tabell 7.5 ser en at verdien av foreldrefradraget er skjevfordelt til fordel for personer i husholdninger med høye inntekter.

Tabell 7.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for verdien av foreldrefradrag.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Foreldrefradrag
1	82703	373
2	114644	709
3	132626	671
4	146063	774
5	157080	887
6	170296	977
7	184438	1053
8	201471	1171
9	224015	1059
10	331672	1243
Totalt gjen. snitt	174501	892

Men siden foreldrefradragets verdi er fordelt som totalinntekten, vil et bortfall av foreldrefradraget ha svært liten virkning på ulikheten, som vist i tabell 7.6.

Tabell 7.6: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten, 1996-regler sammenliknet med alternativ der foreldrefradraget er fjernet. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
1996-regler	0,214	0,205	0,203
Standardfradraget i foreldrefradraget fjernes	0,214	0,205	0,204

16. Se diskusjon av ulikhetsmål ovenfor.

Tabell 7.6: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten, 1996-regler sammenliknet med alternativ der foreldrefradraget er fjernet. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Økning i ulikhet i prosent som følge av endring	0,2	0,1	0,1

Foreldrefradragets relative betydning kan også illustreres gjennom tabell 7.7, der vi presenterer totalinntektene og verdiene av foreldrefradraget i desilene i relasjon til gjennomsnittsbeløpene<sup>17</sup>. Selv om det er noe avvik mellom tallene i de to kolonnene i tabell 7.7, ser en at hovedmønsteret i den relative fordelingen av ekvivalent inntekt er lik den relative fordelingen av foreldrefradraget. Følgelig vil det å ta bort foreldrefradraget ha svært liten effekt på den totale ulikheten.<sup>18</sup>

Tabell 7.7: Relativ ekvivalent inntekt i desiler blant husholdninger med barn med tilhørende verdier for den relative verdien av foreldrefradraget.  $\theta = 0,5$

Desiler	Relativ ekvivalent inntekt	Relativ verdi av foreldrefradraget
1	0,47	0,42
2	0,66	0,70
3	0,76	0,75
4	0,83	0,87
5	0,90	0,99
6	0,98	1,10
7	1,06	1,18
8	1,16	1,31
9	1,28	1,19
10	1,90	1,39

Det er også grunn til å merke seg at følgende sammenheng gjelder for marginale endringer i skatter og overføringer (se for eksempel Bjerkholt et al. 1988). Dersom vi for eksempel ønsker å vurdere effekten av en marginal endring i barnetrygden, kan den prosentvise endringen i ulikheten,  $\varphi_b$ , uttrykkes ved

$$(5) \quad \varphi_b = \frac{\mu_b}{G} \frac{dG}{d\mu_b} = \frac{\mu_b}{\mu} \left( \frac{\gamma_b}{G} - 1 \right)$$

der fotskrift b symboliserer at det er barnetrygd som benyttes som eksempel, G er Gini koeffisienten,  $\gamma_b$  er interaksjonskoeffisienten for barnetrygd,  $\mu_b$  er gjennomsnittlig barnetrygd og  $\mu$  er gjennomsnittlig totalinntekt.<sup>19</sup> Av likning (5) ser vi at effekten på ulikheten av å gjøre en liten endring i gjennomsnittlig barnetrygd,<sup>20</sup> for eks. en liten satsøkning, er bestemt av forholdet mellom interaksjonskoeffisien-

17.. Angitt i nederste rad i tabell 7.5.

18. En skal være varsom med å trekke dette resonnementet for langt. Dersom inntektskomponenten eller tiltaket en vurderer er av en slik størrelse at en endring i den/det vil influere på individenes rangering i inntektsfordelingen, må en også ta hensyn til at individene omrangeres som følge av endringen.

19. Se avsnitt 6 ovenfor for introduksjon til ulikhetsmål.

20. Det er forutsatt at  $\gamma_b$  og de andre  $\gamma$ -ene beholder sine opprinnelige verdier, samt ingen atferdseffekter.

ten for barnetrygd ( $\gamma_b$ ) og den totale ulikhet ( $G$ ). Dersom fordelingen av barnetrygd er jevnere enn fordelingen av totalinntekten ( $\gamma_b < G$ ), vil en liten økning i barnetrygden redusere ulikheten. Omvendt, vil en liten økning i barnetrygdsatsene øke ulikheten dersom  $\gamma_b > G$ .

## 7.2 Effekter på arbeidstilbudet

Så langt har vi fokusert på de direkte fordelingseffektene av å endre skatter og overføringer, dvs. effekter av å endre reglene for skatter og overføringer uten å vurdere hvorvidt individene vil tilpasse seg annerledes som følge av endringene. Spørsmålet er om disse effektene også vil gjelde dersom en tar hensyn til at individene vil endre sin tilpasning? Med endret tilpasning skal vi her mene justeringer av personenes arbeidstilbud. Endringer i regler for skatter og overføringer kan også føre til andre atferdsendringer, som at individene endrer tilpasning mellom sparing og konsum. Her skal vi imidlertid kun fokusere på effektene på individenes arbeidstilbud.

Skatter og overføringer innvirker på effektiviteten i økonomien. Beskatning kan for eksempel innebære at individene arbeider mindre enn det de ville ha gjort uten skatter. Ofte framstilles beskatning som en trade-off mellom hensynet til omfordeling av inntekt i befolkningen og hensynet til verdiskapningen i befolkningen. Vi har ikke til hensikt å vurdere effektivitetstapet som følge av skatter og overføringer i sin fulle bredde. Vi skal kun vise hvordan endringer i skatter og overføringer kan tenkes å virke på arbeidstilbudet.

En rekke endringer i skatter og overføringer vil være av en slik størrelsesorden at de bare i beskjedent grad påvirker arbeidstilbudet. Det vil også være variasjon i hvor stor betydning ulike skatter og overføringer har for individenes tilpasning på arbeidsmarkedet.

Tradisjonelle arbeidstilbudsmodeller skiller mellom arbeid i markedet og fritid. Fritid blir oppfattet som en vare på linje med andre forbruksvarer og har en pris reflektert gjennom markedslønnen. Dette innebærer at i tillegg til at arbeid i markedet er nødvendig for å generere inntekter som kan brukes til forbruksvarer, medfører det også en oppofrelse i forhold til fritid. Som vi har diskutert i avsnitt 3 ovenfor, kan en slik enkel tilnærming skjule at «fritiden» også benyttes til verdiskapning i hjemmene, noe som har spesiell relevans for familier med barn. Det kan også være problematisk å betrakte arbeid i markedet kun utifra behovet for inntekt. Det er en kjensgjerning at lønngivende arbeid kan ha andre viktige elementer i seg, som selvrealisering og sosial integrering, slik at ensidig fokusering på økonomiske incentiver kan være misvisende. Det er også grunn til å peke på at det eksisterer institusjonelle bindinger i arbeidsmarkedet som betyr at ikke alle fritt kan justere sin egen arbeidstid. Dessuten er det heller ikke slik at alle som ønsker arbeid har tilgang til arbeid.

Empiriske analyser av arbeidstilbudet og offentlig politikk belyser både hvordan skatter og overføringer kan virke på beslutningen om å arbeide eller ikke arbeide og fastsettelsen av ønsket arbeidstid. Resultater fra denne type arbeidstilbudsstudier presenteres ofte i form av elastisiteter, som viser hvor følsomt arbeidstilbudet er i forhold til små endringer i for eksempel lønn og arbeidsfri inntekt. Det er verdt å merke seg at det er en hel rekke metodiske problemer forbundet med estimeringer av arbeidstilbudselastisiteter, som medfører at det er stor usikkerhet omkring størrelsen på estimatene, vist for eksempel i MaCurdy et al. (1990). Lønnsøkninger (eller reduksjoner i skatt) og økninger i arbeidsfrie inntekter (som barnetrygd) påvirker individet forskjellig. En reduksjon i skatt har to effekter på individets arbeidstilbud. For det første vil individet kunne arbeide mindre og oppnå samme inntekt etter skatt, når skatten reduseres. Dette kalles inntektseffekten, og

det er en negativ sammenheng mellom arbeid og inntektsøkning når fritid er et normalt gode. Inntektsøkningen medfører at individet kan kjøpe mer fritid. Den andre effekten, substitusjonseffekten, refererer til at lønnsøkningen også medfører at prisen på fritid øker. En lønnsøkning gjør det mer attraktivt å arbeide og mer kostbart å nyte fritiden, slik at substitusjonseffekten mellom lønn og arbeid er positiv. En har dermed to effekter som drar i hver sin retning (fritid antas å være et normalt gode) når det gjelder effekten på arbeidstilbudet av en lønnsøkning (eller en skattereduksjon). I amerikanske studier er det en tendens til å fokusere kun på substitusjonseffekten (Atkinson 1993), siden det er forstyrrelsen av individenes beslutninger som representerer kostnader. En inntektseffekt representerer i et slikt perspektiv bare en nødvendig utvikling som følge av et økt inntektsnivå. Det er imidlertid grunn til å bringe inn inntektseffektene også, siden besluttede myndigheter kan ha andre mål for arbeidstilbudet enn det som blir realisert gjennom individenes valg mellom arbeid og fritid. Totaleffekten av en lønnsøkning defineres gjennom Cournot-elasticiteten og inntektseffekten defineres gjennom inntektselastisiteten. Cournot-elasticiteten viser hvor mange prosent en vil øke/reducere arbeidstilbudet med dersom inntekten øker med en prosent, enten som følge av økning i lønn eller reduksjon i skatt. Den rene inntektselastisiteten viser tilsvarende hvor mange prosent en vil redusere (eller øke dersom fritid er et mindreverdig gode) sitt arbeidstilbud når den arbeidsfrie inntekten, som for eksempel barnetrygd, øker med en prosent.

Pencavel (1986), Killingsworth og Heckman (1986) og Blundell (1993) gir oversikt over Cournot-elasticiteter for forholdet mellom lønn og arbeid og inntektselastisiteter for forholdet arbeidsfri inntekt og arbeid for kvinner og menn. I tabell 7.8 er det samlet resultater fra noen utvalgte analyser av inntekt og arbeidstilbud. Det er stor variasjon i resultatene, men de indikerer en positiv Cournot-elasticitet for kvinner og nær null, men muligens negativ for menn. Inntektselastisitetene, i de studiene det er henvist til i tabell 7.8, er negative for både kvinner og menn.

Tabell 7.8: Cournot-elasticiteter og inntektselastisiteter for kvinner og menn i studier av lønn og arbeidstilbud

Kvinner			Menn		
Studier	Cournot-elasticiteter	Inntektselastisiteter	Studier	Cournot-elasticiteter	Inntektselastisiteter
Hausmann og Ruud (1984)	0,76	-0,36	Ashenfelter og Heckman (1973)	-0,16	-0,27
Blundell og Walker (1982)	0,43	-0,22	Hausmann og Ruud (1984)	-0,08	-0,63
Blundell et al. (1993)	0,33	-0,19	Wales og Woodland (1979)	0,14	-0,70
Arrufat og Zabalza (1986)	0,68	-0,06	Atkinson og Stern (1980)	-0,16	-0,07
Hausmann (1981)	0,45	-0,45	Blundell og Walker (1982)	-0,23	-0,36

Kilde: Pencavel (1986), Killingsworth og Heckman (1986), Blundell (1993).

Tabell 7.9 viser arbeidstilbudselastisiteter basert på norske data, hentet fra en studie av Aaberge et al. (1995). Studien peker på at elasticitetene varierer betydelig med husholdningenes inntektsnivå. En ser at menn tilhørende de 10 prosent fattigste husholdningene er følsomme overfor endringer, mens de rikeste mennene har en

Cournot-elasticitet nær null. For de 80 prosent av mennene som hverken er blant de 10 prosent fattigste eller 10 prosent rikeste, ser vi at Cournot-elasticiteten er 0,16. Kvinner er mer følsomme for endringer i lønn enn menn. Særlig gjelder dette kvinner i husholdninger med liten inntekt, som har en Cournot-elasticitet på over 3. Aaberge et al. (1995) framhever også sammenhengen mellom ektefellenes arbeidstilbud. Det vil generelt være slik at ektefellene (eller par i ekteskapsliknende forhold) er påvirket av partnerens arbeidstilbud. I det norske skattesystemet har en i tillegg et system som muliggjør felles beskatning, skatteklasser 2. Av tabell 7.9 ser en at de relativt store økningene i for eksempel kvinners arbeidstilbud, som følge av en lønnsøkning, modereres av at ektefellene vil arbeide mindre, uttrykt ved krysselastisitetene. Cournot-elasticitetene i analysene til Aaberge et al. (1995) er større enn de som estimeres ved hjelp av norske makrodata (Lindquist et al. 1990, Zakariassen 1994)<sup>21</sup> og også relativt store sammenliknet med analyser på svenske data, se for eksempel Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990). De gjennomsnittlige inntekts-elasticitetene for både kvinner og menn er nær null, ifølge analysene til Aaberge et al.

Tabell 7.9: Arbeidstilbudselastisiteter for gifte menn og kvinner, 1979

	Menn			Kvinner		
	Egen lønns-elasticitet (Cournot)	Krysselastisitet (Cournot)	Inntekts-elasticitet	Egen lønns-elasticitet (Cournot)	Krysselastisitet (Cournot)	Inntekts-elasticitet
10 prosent fattigste husholdninger	2,23	-1,18	-1,92	3,09	-2,33	-2,59
80 prosent med midlere inntekter	0,16	-0,17	0,00	1,49	-0,57	-0,28
10 prosent rikeste husholdninger	0,06	-0,01	0,04	0,19	-0,08	0,12
Alle husholdninger	0,34	-0,12	0,01	1,53	-0,42	-0,06

Kilde: Aaberge et al. (1995)

Siden de refererte studiene indikerer at menns arbeidstilbud i mindre grad vil være påvirket av endringer i lønn, skatt og arbeidsfrie inntekter og siden overføringene til barnefamiliene i stor grad tilfaller mødrene (som i tilfelle med barnetrygd), er det spesielt grunn til å fokusere på kvinners arbeidstilbud. Vi vil legge til grunn at Cournot-elasticiteten for kvinner er positiv, samt at inntektselastisiteten er negativ. Det er også grunn til å vektlegge at det særlig er kvinner i de laveste desilene som har et sensitivt arbeidstilbud, jfr. Aaberge et al. (1995).

For å illustrere hvordan barnefamiliene kan tenkes å bli påvirket av endringer i skatter og overføringer, tar vi utgangspunkt i eksempelet ovenfor, der barnetrygden beskattes som lønnsinntekt. Beskatning av barnetrygden som lønnsinntekt betyr at den arbeidsfrie inntekten reduseres. Dette har en inntektseffekt som isolert sett innebærer at barnetrygdmottakerne<sup>22</sup> vil ønske å arbeide mer (fritid et normalt gode). Men siden denne utvidelsen av skattegrunnlaget også vil innebære en økning i marginalskattene for noen av barnetrygdmottakerne, vil inntekt etter skatt reduseres og

21. Se vedlegg 7.

22. Dette vil i hovedsak være kvinner.

gjøre det mindre attraktivt å arbeide. Vi skal vurdere hvilken størrelsesorden det er på disse effektene ved å se på inntektstapet ved en skattlegging av barnetrygden i forhold til arbeidsinntekten og ved å se på endringer i marginalsattesatsene.

I tabell 7.10 viser vi hvordan inntekt etter skatt reduseres for henholdsvis kvinner og menn som følge av at barnetrygden beskattes hos mottakeren. Definisjonen av inntekt etter skatt er som hovedalternativet for inntektsfordelingsstudiene (D1), redegjort for ovenfor. Tabellen viser inntekt etter skatt for kvinner og menn separat og fordelingen av den økte skattebelastningen som følge av at barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos mottakeren. Det er betydelig vilkårlighet når det gjelder fordelingen av ekteparets inntekt på henholdsvis kvinner og menn, siden både noen inntekter (som boliginntekter) og fradrag (som rentefradrag) er plassert vilkårlig hos ektefellene. En ser at selv om beskatningen av barnetrygd rammer kvinnenes inntekter i sterkest grad, så øker beskatningen av menn også. Dette skyldes at noen menn mottar barnetrygd som enslige forsørgere, men også at noen menn skifter skatteklasser fra skatteklasser 2 til skatteklasser 1 som følge av at barnetrygden beskattes. Tabell 7.10 viser også at kvinner med lav inntekt (desil 1) har en mindre økning i skatt enn kvinner med høyere inntekter. Dette skyldes at det befinner seg kvinner uten andre inntekter enn barnetrygd i denne desilen. Uten andre inntekter, vil en skattlegging av barnetrygden ikke medføre skatt så lenge barnetrygden ikke overstiger det skattefrie beløpet på 17 000 kr og lite skatt i inntektsintervallene over 17 000.

Tabell 7.10: Inntekt etter skatt (kr) for henholdsvis kvinner og menn i husholdninger med barn, med tilhørende økning i skattebelastning når barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos mottaker

Desiler	Kvinner		Menn	
	Inntekt etter skatt for kvinner	Økning i skattebelastning	Inntekt etter skatt for menn	Økning i skattebelastning
1	24543	1561	85432	813
2	62306	5500	142848	1124
3	93309	6196	160601	576
4	110519	7561	173440	1009
5	127022	7401	187732	1521
6	141283	6934	202028	1440
7	155424	8027	217396	2039
8	171911	7848	241113	2270
9	194456	8921	276916	3115
10	251747	10984	497276	2923
Totalt gjen. snitt	133252	7093	218478	1682

Inntektene i tabell 7.10 inneholder både trygder, overføringer og kapitalinntekter og er derfor ikke noen god indikator på yrkesaktiviteten. I tabell 7.11 presenterer vi derfor inntekter fra yrkesaktivitet (lønnsinntekt+næringsinntekt) etter skatt for kvinner med tilhørende økning i skattebelastning, når kvinnene er rangert etter totale inntekter etter skatt i husholdninger med barn. I den tredje kolonnen vises også de gjennomsnittlige arbeidsfrie inntektene i desilene. Inkludert i de arbeidsfrie inntektene er også ektefelles inntekter. En ser av tabell 7.11 at for den laveste desilen, som ifølge Aaberge et al. (1995) har det mest elastiske arbeidstilbudet, vil et

beskatning av barnetrygden innebære en reduksjon i den arbeidsfrie inntekten på omlag 10 prosent. Et hovedpoeng i denne sammenheng er at disse kvinnene arbeider svært lite i utgangspunktet og har en gjennomsnittlig arbeidsinntekt på i overkant av 26 000 kr. Det betyr at mange i denne gruppen ikke er yrkesaktive i det hele tatt. Selv om kvinnene i denne gruppen skulle øke sin yrkesaktivitet med så mye som 20 prosent som følge av beskatningen, vil dette ikke bety mer enn omlag 5 000 kroner i gjennomsnittlig økte arbeidsinntekter, som tilsvarer en relativ beskjeden økning i yrkesaktiviteten. For kvinner i husholdninger med høyere inntekter utgjør reduksjonen i den arbeidsfrie inntekten en mindre andel av den totale arbeidsfrie inntekten. Aaberge et al. (1995) predikerer at arbeidstilbudet er mindre elastisk for kvinner som tilhører disse husholdningene.

Tabell 7.11: Husholdningsinntekt\*, yrkesinntekt og arbeidsfri inntekt for kvinner i desiler med tilhørende økning i skattebelastning når barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos mottaker. Kvinner rangert etter husholdningsinntekten. Kr

Desiler	Husholdningsinntekt etter skatt	Arbeidsinntekt etter skatt for kvinner	Arbeidsfri inntekt for kvinnene (inkludert mannens inntekt)	Reduksjon i arbeidsfri inntekt som følge at barnetrygd beskattes som lønn
1	121337	26116	95222	7685
2	183043	61098	121945	7147
3	233695	70710	162986	6479
4	265690	73516	192174	7455
5	291812	83735	208077	6461
6	318242	103971	214271	7037
7	347117	110216	236901	7144
8	380534	119943	260592	7780
9	432019	132528	299491	7264
10	641434	145048	496385	6481
Totalt gjen. snitt	321492	92688	228804	7093

1) Husholdningens totale inntekt, uten justering ved ekvivalensskala

Men som redegjort for ovenfor vil også de marginale skattesatsene øke som følge av av skattegrunnlagene også inneholder barnetrygd. Vi skal først vurdere noen typetilfeller for å gi et lite innblikk i hvordan marginalsattesatsene påvirkes av beskatningen:

Typetilfelle 1. Ektepar med to barn, mannen lønnsinntekt på 200 000 kr, kvinnen lønnsinntekt på 150 000 kr. Ingen andre inntekter enn lønnsinntekt.

Typetilfelle 2. Ektepar med to barn, mannen lønnsinntekt på 200 000 kr, kvinnen ingen lønnsinntekt. Ingen andre inntekter enn lønnsinntekt.

Typetilfelle 3. Ektepar med to barn, mannen lønnsinntekt på 230 000, kvinnen lønnsinntekt på 30 000 kr. Ingen andre inntekter enn lønnsinntekt.

I typetilfelle 1 vil barnetrygden inngå ved beregning av skatt på personinntekt og skatt på alminnelig inntekt for kvinnen. Av de 21 660 kr som moren mottar i barnetrygd, vil 7 754 kr returneres til det offentlige i form av skatt. Marginalsatten for ekteparet vil være uforandret før og etter at barnetrygden er gjort skattepliktig, 35,8 prosent for begge ektefellene.

Ekteparet i typetilfelle 2 vil skatte i skatteklasse 2 både før og etter endringen. Morens marginalsatt vil i utgangspunktet være 0 mens mannens marginalsatt vil være 35,8. Siden trygdeavgiften er individuell vil 21 660 kr i inntekt bety at kvinnen må betale trygdeavgift av beløpet. For trygdeavgift på lave inntekter eksisterer det særregler. Kvinnen må betale 25 prosent skatt av inntekter over fribeløpet på 17 000 kr inntil hun har fordel av å betale 7,8 prosent trygdeavgift på hele beløpet. I praksis betyr det at marginalsattesatsen vil være 25 prosent på inntekter i intervallet mellom 17 000 kr og om lag 24 700 kr. Kvinnens marginalsatt har med andre ord økt med 25 prosentpoeng som følge av at barnetrygden gjøres skattepliktig.

Ekteparet i typetilfelle 3 vil også i utgangspunktet skatte i skatteklasse 2, siden mannen da slipper å betale toppskatt på sin inntekt over 220 500 kr. Parets samlede inntekt vil være 260 000 og parets marginalsatt vil være 35,8. Fordi nedre grense for toppskatt i skatteklasse 2 er 267 500 er det lønnsomt for paret å skatte i skatteklasse 1 etter at barnetrygden gjøres skattepliktig. Det betyr at mannens marginalsatt øker til 45,3, mens morens marginalsatt fortsatt vil være 35,8.

Disse enkle typetilfellene illustrerer både at de marginale skattesattene vil være uforandret for mange barnetrygdmottakere selv om barnetrygden gjøres skattepliktig og at marginalsattesattene for noen kan bli kraftig påvirket av endringen i skattereglene.

I tabell 7.12 vises økningen i marginalsattesattene som følge av at barnetrygden beskattes. Vi skiller mellom ektepar og enslige siden det er avhengighet mellom ektefellene i beskatningen av ektepar. En ser at det både blant ektepar og enslige er de som i utgangspunktet hadde de laveste marginalsattene som vil få den største økningen i marginalsattesattene. Tabell 7.12 viser imidlertid også at det er noen som vil få redusert sin marginalsatt som følge av at barnetrygden beskattes. Dette kan skyldes flere forhold. Blant annet skyldes det at personer med lav inntekt, og som er omfattet av skattebegrensingsregelen, i utgangspunktet har en høy marginalsatt på 44 prosent. Beskatning av barnetrygden medfører at flere av disse personene ikke lenger kommer inn under skattebegrensingsregelen, og marginalsatten reduseres til 35,8 prosent. Nedgangen i marginalsatt skyldes også at personer med lave inntekter har betalt trygdeavgift på 25 prosent på inntekter mellom 17 000 kr og om lag 25 000 kr. Beskatning av barnetrygden har medført at flere personer i denne gruppen har fått reduserte marginalsattesatter.

Tabell 7.12: Gjennomsnittlige marginale skattesatter for henholdsvis ektepar og enslige i desiler. Rangert etter marginale skattesatter

Desiler	Ektepar		Enslige	
	Marginale skattesatter	Økning i marginale skattesatter som følge av at barnetrygden beskattes	Marginale skattesatter	Økning i marginale skattesatter som følge av at barnetrygden beskattes
1	13	5	0	29
2	28	1	6	16
3	32	3	30	0
4	34	0	32	1
5	37	1	36	1
6	40	0	36	1
7	40	0	39	-3

Tabell 7.12: Gjennomsnittlige marginale skattesatser for henholdsvis ektepar og enslige i desiler. Rangert etter marginale skattesatser

Desiler	Ektepar		Enslige	
	Marginale skattesatser	Økning i marginale skattesatser som følge av at barnetrygden beskattes	Marginale skattesatser	Økning i marginale skattesatser som følge av at barnetrygden beskattes
8	42	0	44	-5
9	44	-1	48	1
10	49	-1	51	-2
Totalt gjen. snitt	36	1	32	4

Gjennomsnittstallene skjuler at det kun er omlag 20 prosent av ekteparene og 20 prosent av de enslige som vil få en økning i marginalsattesatsene på mer enn 1 prosentpoeng. I tabell 7.13 vises derfor tilsvarende oversikt som i tabell 7.12 når populasjonen avgrenses til de som har fått endret marginalsatt som følge av at barnetrygden beskattes. Tabell 7.13 viser tydeligere enn tabell 7.12 hvordan endringen medfører økte marginalsatser for de som utgangspunktet har lav marginalsatt, mens det er flere personer som i utgangspunktet har hatt høy marginalsatt, som har fått reduksjoner i marginalsattesatsene.

Tabell 7.13: Gjennomsnittlige marginale skattesatser for henholdsvis ektepar og enslige i desiler. Personer som har fått endret marginalsatt. Rangert etter marginale skattesatser

Desiler	Ektepar		Enslige	
	Marginale skattesatser	Økning i marginale skattesatser som følge av at barnetrygden beskattes	Marginale skattesatser	Økning i marginale skattesatser som følge av at barnetrygden beskattes
1	8	9	0	38
2	18	8	0	37
3	24	7	0	34
4	32	6	0	35
5	32	7	12	24
6	34	5	36	10
7	41	1	41	-4
8	44	3	44	-14
9	47	-5	44	-14
10	50	-3	48	-3
Totalt gjen. snitt	33	4	23	14

I tabell 7.14 relaterer vi økningen i marginalsattesatsene til funnene fra arbeidstilbudsstudiene. Som beskrevet ovenfor vil en økning i marginalsattesatsen bety at lønn etter skatt reduseres for kvinnene. Aaberge et al. (1995) viser også at det særlig er kvinner i desilen med de laveste husholdningsinntektene som vil være følsomme for endringer i lønn etter skatt, eller endringer i marginallønnen. Tabellen viser at kvinner i husholdninger med lave inntekter i gjennomsnitt vil få økt sin

marginalskatt med 12 prosentpoeng. Yrkesaktiviteten for disse kvinnene er imidlertid i utgangspunktet lav, slik at det ikke er grunn til å tro at en slik endring vil ha betydelig innflytelse på arbeidstilbudet totalt sett. Som vi har sett ovenfor, er de høye marginalskattene på lave inntektsnivåer også et resultat av spesialregler for personer med svært lave inntekter og bare gjeldende for små inntektsintervaller.

For kvinner i husholdninger med høyere inntekter er endringene i marginalskattene i gjennomsnitt relativt små, sammenliknet med desil 1. Effekten av en økning i marginalskatten på 1 prosentpoeng avhenger av nivået på marginalskatten i utgangspunktet, men dersom marginalskatten øker fra 40 til 41, så vil det bety en reduksjon i marginallønnen på 1,7 prosent. Dersom Cournot-elasticiteten er 0,5, så betyr det en gjennomsnittlig reduksjon i arbeidstilbudet på 0,85 prosent for denne gruppen av kvinner, som følge av at marginalskattesatsene øker.

Når vi tar hensyn til at beskatningen av barnetrygd både har en inntektseffekt gjennom reduksjonen i den arbeidsfrie inntekten og en effekt på lønn etter skatt gjennom en økning i marginalskattesatsene, finner vi at de to effektene påvirker arbeidstilbudet i hver sin retning. Arbeidstilbudsstudiene, som det er referert til ovenfor, predikerer en økning i arbeidstilbudet som følge av reduksjoner i den arbeidsfrie inntekten, mens økningen i marginalskattesatsene vil redusere arbeidstilbudet. Siden det også er grunn til å tro at disse effektene hver for seg er relativt beskjedne i størrelse, legger vi til grunn at arbeidstilbudet vil være omlag uendret som følge av skattleggingen av barnetrygden.

Tabell 7.14: Gjennomsnittlig husholdningsinntekt\* og gjennomsnittlig yrkesinntekt for kvinner i desiler med tilhørende økning i marginalskattesatser når barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos mottaker. Rangert etter husholdningsinntekten. Kr

Desiler	Husholdningsinntekt etter skatt	Arbeidsinntekt etter skatt for kvinner	Økning i marginalskatt som følge av at barnetrygden beskattes
1	121337	26116	12
2	183043	61098	1
3	233695	70710	2
4	265690	73516	2
5	291812	83735	1
6	318242	103971	0
7	347117	110216	1
8	380534	119943	1
9	432019	132528	1
10	641434	145048	1
Totalt gjen. snitt	321492	92688	2

1) Husholdningens totale inntekt, uten justering ved ekvivalensskala

## 8 OPPSUMMERING

Denne gjennomgangen av elementene i en fordelingsanalyse har fokusert på en rekke sentrale momenter i diskusjonen omkring den metodiske tilnærmingen innenfor analyser av inntekt og ulikhet. Vi skal kort oppsummere gjennomgangen ovenfor i form av det som kan være en metodisk «mal» for vurderinger av politikkenninger overfor barnefamilier.

**Inntektsbegrepet:** Hovedalternativet er et inntektsbegrep der inntekt etter skatt tillegges en del skattefrie ytelser som barnetrygd, økonomisk sosialhjelp, stipend fra Statens lånekasse, etc. Vi vil dessuten benytte alternative inntektsbegrep. Analyser av fødselspengeordningen og barnehagesubsidier vil inkludere henholdsvis engangsstønad og barnehagesubsidier i inntektsbegrepet. Et inntektsbegrep som inkluderer både reell avkastning på bolig og med fratrukk for gjeldsrenter gir i hovedsak de samme resultatene som hovedalternativet og vil bli omtalt i vedlegg 3.

**Ekvivalensskala:** Det er vanskelig å anbefale en spesiell ekvivalensskala. Vår tilnærming innebærer å sensitivitetssjekke resultatenes følsomhet for valg av ekvivalensskala omkring et hovedalternativ.

**Analyseenhet:** Dette punktet refererer seg til hvordan en skal oppsummere fordelingen av inntekt i befolkningen. Det er hovedsaklig to tilnærminger til dette: En kan benytte husholdningen som analyseenhet eller personene som analyseenhet. Siden det er individenes velferd som er basis for våre analyser, velger vi personene som analyseenhet.

**Ulikhetsmål:** Gini koeffisienten benyttes som ulikhetsmål og dekomponeringsegenskapene utnyttes.

**Endringer i regelverk og atferd:** I studier av enkelte endringsforslag må en ta hensyn til at individene kan endre tilpasning som følge av andre tilpasningsbetingelser. Virkninger på arbeidstilbudet vurderes.

## Referanser

- Andersen, C., N. Langbraaten og J.G. Sannarnes (1993): *Skattereform, inntægtsfordeling og skattestruktur*, SNF-rapport 54/93.
- 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.
- Arrufat, J.L. og A. Zabalza (1986): Female Labour Supply with Taxation, Random Preferences, and Optimization Errors, *Econometrica* **54**, 47-63.
- Ashenfelter, O. og J.J. Heckman (1973): «Estimating Labor Supply Functions» i G.G. Cain og H.W. Watts (red.): *Income Maintenance and Labor Supply*, New York: Academic Press.
- Atkinson, A.B. (1993): «Work Incentives», i A.B. Atkinson og G.V. Mogensen (red.): *Welfare and Work Incentives: A North-European Perspective*, Oxford: Clarendon Press.
- Atkinson, A.B. og N.H. Stern (1980): On the Switch from Direct to Indirect Taxation, *Journal of Public Economics* **14**, 195-224.
- Atkinson, A.B., L. Rainwater og T.M. Smeeding (1995): Income Distribution in Advanced Economies: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS), Working Paper No. 120, Luxembourg Income Study.
- Banks, J. og P. Johnson (1994): Equivalence Scales Relativities Revisited, *Economic Journal* **104**, 883-890.
- Becker, G.S. (1965): A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal* **75**, 493-517.
- Bjerkholt, O., T. Wennemo og R. Aaberge (1988): Ulikheter i jordbruksinntekter – fordelingsvirkninger av økte offentlige tilskott, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* **102**, 61-85.
- Blackorby, C. og D. Donaldson (1994): Measuring the Cost of Children: a Theoretical Framework, i R. Blundell, I. Preston og I. Walker (red.): *The Measurement of Household Welfare*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Blundell, R.W. (1993): «UK Taxation and Labour Supply Incentives» i A.B.

- Atkinson og G.V. Mogensen (red.): *Welfare and Work Incentives: A North-European Perspective*, Oxford: Clarendon Press.
- Blundell, R.W. og Walker, I. (1982): Modelling the Joint Determination of Household Labour Supplies and Commodity Demands, *Economic Journal* **92**, 351-364.
- Blundell, R.W. og Lewbel, A. (1991): The Information Content of Equivalence Scales, *Journal of Econometrics* **50**, 49-68.
- Blundell, R. W., A. Duncan og C. Meghir (1993): Robust Estimation of Labour Supply Responses in the Presence of Taxes, upublisert, IFS, London.
- Blomquist, N.S. og Hansson-Brusewitz (1990): The Effects of Taxes on Male and Female Labour Supply in Sweden, *Journal of Human Resources* **25**, 317-357.
- Bojer, H. (1977): The Effect on Consumption of Household Size and Composition, *European Economic Review* **9**, 169-193.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus, T.M. Smeeding (1988): Equivalence-scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *Review of Income and Wealth* **34**, 115-142.
- Chiappori, P.-A. (1988): Rational Household Labour Supply, *Econometrica* **56**, 63-89.
- Conniffe, D. (1992): The Non-Constancy of Equivalence Scales, *Review of Income and Wealth* **38**, 429-443.
- Coulter, F.A.E., F.A. Cowell og S. P. Jenkins (1992): Differences in Needs and Assessment of Income Distributions, *Bulletin of Economic Research* **44**, 77-124.
- Danziger, S. og M.K. Taussig (1979): The Income Unit and the Anatomy of Income Distribution, *Review of Income and Wealth* **25**, 365-375.
- Elster, J. og J. E. Roemer (1991), *Interpersonal Comparisons of Well-being*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausmann, J.A. (1981). «Labor Supply» i H.J. Aaron og J.A. Pechman (red.): *How Taxes Affect Economic Behaviour*, Washington D.C: Brookings Institutions.
- Hausmann, J.A. og P. Ruud (1984): Family Labour with Taxes, *American Economic Review* **74**.
- Heldal, J. (1992): A Method for Calibration of Weights in Sample Surveys. Arbeidsnotat fra avdeling for personstatistikk, 3/1992, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, A.M.K. (1995): Dokumentasjonsrapport: Beregning av vektorer til Inntekts- og formuesundersøkelsen 1993, Notater 95/50, Statistisk sentralbyrå.
- Kakwani, N.C. (1977): Application of Lorenz Curves in Economic Analysis, *Econometrica* **45**, 719-727.
- Kapteyn, A. og B.M.S. Van Praag (1976): A New Approach to the Construction of Family Equivalence Scales, *European Economic Review* **7**, 313-335.
- Killingsworth, M. og J.J. Heckman (1986): «Female Labor Supply: A Survey» i O. Ashenfelter og R. Layard (red.): *Handbook of Labour Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- Lindquist, K.G., L. Sannes og N.M. Stølen (1990): *Arbeidstilbudet i MODAG. En analyse av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosiodemografiske grupper*, Rapport 90/4, Statistisk sentralbyrå.
- MaCurdy, T.E., D. Green og H. Paarsch (1990): Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labour Supply, *Journal of Human Resources* **25**, 415-490.
- McElroy, M.B. og M.J. Horney (1981): Nash Bargained Decisions: toward a Generalization of the Theory of Demand, *International Economic Review* **22**, 333-349.

- Nelson, J.A. (1993): Household Equivalence Scales: Theory versus Policy, *Journal of Labour Economics* **11**, 471-493.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Blackwell.
- Pencavel, J. (1986): «Labor Supply of Men: A Survey», i O. Ashenfelter og R. Layard (red.): *Handbook of Labour Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- Pollak, R.A. og T.J. Wales (1979): Welfare Comparisons and Equivalence Scales, *American Economic Review* **69**, 216-221.
- Rao, V. M. (1969): Two Decompositions of Concentration Ratio, *Journal of the Royal Statistical Society* **132**, 418-425.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, A. (1979): Issues in the Measurement of Poverty, *Scandinavian Journal of Economics* **81**, 285-307.
- Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, New York: Russell Sage Foundation.
- Simons, H. C. (1938): *Personal Income Taxation*, Chicago: University of Chicago Press.
- Thoresen, T.O. (1994): Fordelingseffektene av barnehagesubsidiene, *Økonomiske analyser* 9/94, Statistisk sentralbyrå, 18-23.
- Van Praag, B.M.S., A.J.M. Hagenars og J. van Weeren (1982): Poverty in Europe, *Review of Income and Wealth* **28**, 345-359.
- Wales, T.J. og A.D. Woodland (1979): Labour Supply and Progressive Taxes, *Review of Economic Studies* **46**, 83-95.
- Wooley, F.R. og J. Marshall (1994): Measuring Inequality within the Household, *Review of Income and Wealth* **40**, 415-431.
- Zakariassen, H.M.B. (1994): *Tilbud av arbeidskraft i Norge*, Rapporter 94/3, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R. (1986): On the Problem of Measuring Inequality, Discussion Papers 14, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R. og T. Wennemo (1988): *Inntektsulikhet i Norge 1973-1985*, Rapporter 88/15, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge R. og X. Li (1992): The Trend in Income Inequality in Urban Sichuan and Liaoning, 1986-1990, Discussion Paper 75, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms, *Scandinavian Journal of Economics* **97**, 635-659.

## Vedlegg 2

# Simuleringer av skatter og overføringer av særlig betydning for barnefamiliene<sup>23</sup>

*Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå*

## 1 INNLEDNING

I dette vedlegget skal vi belyse hvordan noen skatte- og overføringsordninger som særlig er innrettet mot barnefamiliene, beregnes i mikrosimuleringsmodellen LOTTE (Arneberg et al. 1995), med basis i dagens regelverk (1996). Vi skal fokusere på de mest sentrale ordningene; barnetrygd, forsørgerfradrag, foreldrefradrag, skatteklasse 2, fødselspenger, momskompensasjon og barnehagesubsidier.

Vi skal også vise fordelingseffektene av de enkelte skatte- og overføringsordningene. I vedlegg 1 er det redegjort for den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for dette. Det er viktig å poengtere at de beløpene som oppgis i tabellene ikke er størrelser som tilsvarer de faktiske beløpene som husholdningene mottar. Inntekstallene er bearbeidet til såkalte ekvivalente inntekter med henblikk på sammenliknbarhet i fordelingssammenheng. Dette innebærer blant annet at de er vektet med hensyn til husholdningsstørrelse. Når ikke annet er oppgitt benyttes inntektsbegrepet D1 (se vedlegg 1). Forøvrig viser vi til Thoresen (1993) når det gjelder mer utførlig modelldokumentasjon av simuleringer av barnetrygd, forsørgerfradrag og foreldrefradrag. Arneberg og Thoresen (1994) dokumenterer simuleringer av fødselspenger, mens Thoresen (1994) viser hvordan verdien av et tjenestetilbud kan beregnes.

Som redegjort for i vedlegg 1 hentes dataene i modellen fra Inntekts- og formuesundersøkelsen, som for 1993<sup>24</sup> består av et utvalg på 18 404 personer. Modellen beregner ulike skatter og overføringer med basis i regelverk og kjennetegn ved individene. Vi skal først se hvordan familiestatus bestemmes i LOTTE, siden dette er en av hovedvariablene for hvordan individene beskattes og hvilke overføringer de mottar i LOTTE. Vi har følgende typer familiestatus:

1. = enslig forsørger
2. = en av ektepar med barn
3. = barn
4. = en av ektepar uten barn
5. = andre med barn (samboer med barn)
6. = annet (enslig, samboer uten barn)

Personene i datamaterialet blir gitt disse statustypene på bakgrunn av blant annet husholdningens sammensetning (intervju), familienummer (basert på det sentrale personregister) og personenes sivile status. Enslige forsørgere i modellen har barn boende hos seg og er liknet i skatteklasse 2. Det er ikke direkte opplysninger i datamaterialet som kan identifisere eventuelle samboere (inngår i familiestatus 5), men med utgangspunkt i husholdningenes sammensetning og familienummer defineres samboer med barn som en person som har omsorgen for barn uten å være gift og uten å være liknet i skatteklasse 2.<sup>25</sup>

23. Takk til Nils Martin Stølen og Iulie Aslaksen for gode kommentarer. Kirsten Hansen og Bård Lian har medvirket i beregningsarbeidet.

24. Det siste året vi har data for.

25. Enslige forsørgere er liknet i skatteklasse 2.

## 2 BARNETRYGD

I modellen har en ikke utnyttet direkte opplysninger om utbetalt barnetrygd. Barnetrygden blir derimot beregnet på basis av antall personer i familien i alderen 0 til 16 år. Dersom barnet er 0 år eller 16 år, beregnes det barnetrygd for et halvt år. Barnetrygden blir gitt til enslig forsørger eller moren. Foreldre som er alene om omsorgen for barnet (enker, enkemenn, separerte, skilte og ugifte mødre som ikke lever sammen med barnefaren), mottar stønad for ett barn mer enn det faktiske barnetall (utvidet stønad), siden disse også vil skatte i skatteklasser 2. Tidligere kunne enslige forsørgere med samboere beholde utvidet barnetrygd for særkullsbarn. Etter lovendringen fra 1994 har ikke samboere med felles barn rett til utvidet barnetrygd og samboere med utelukkende særkullsbarn har ikke rett til utvidet barnetrygd når samlivet har vart i minst 12 av de siste 18 måneder. Det er denne siste gruppen som er problematisk for simuleringer i LOTTE. Siden våre siste data er fra 1993, har vi ikke opplysninger om hvem av mødrene som ikke er berettiget til utvidet barnetrygd på grunn av de har et samboerskap som har vart i minst 12 av de siste 18 måneder.

Rikstrygdeverket startet sine registreringer av reelle samboere blant enslige forsørgere i 1994. På bakgrunn av foreløpige tall fra RTV, antar vi at i overkant av 8 000 av mellom 100 000 og 110 000 enslige forsørgere er samboere i ekteskapsliknende forhold, og for denne gruppen vil simuleringen av barnetrygd ikke være korrekt. Beregningene vil imidlertid ikke i vesentlig grad være influert av dette forholdet.

Våre beregninger gir et samlet barnetrygdproveny på omlag 12,4 mrd. kr, som er omlag 3 prosent avvik i forhold til de offisielle tallene (11 959 mill. kr). Dette skyldes hovedsaklig framføringen av dataene fra 1993 til 1996 og er ikke noen indikasjon på systematiske skjjevheter i simuleringene.

I tabell 2.1 vises barnetrygdsatsene. Dessuten gis det et spesielt tillegg (småbarnstillegget) for barn 1-3 år på 7 692 kr og et ekstra beløp til stønadsmottakere i Nord-Troms og Finnmark på 3 792 kr.

Tabell 2.1: Barnetrygdsatser 1996. Kr

Første barn	10 572
Andre barn	11 088
Tredje barn	12 552
Fjerde barn	13 200
Femte og hvert følgende barn	13 596

Vi skal vise hvordan barnetrygden totalt er fordelt blant husholdninger med barn, samt vise fordelingen av småbarnstillegget og søskengraderingskomponenten i barnetrygden.<sup>26</sup>

Tabell 2.2 viser hvordan barnetrygden er fordelt blant personer i husholdninger med barn. Dersom vi hadde fokusert på fordelingen av barnetrygd i hele befolkningen ville resultatet ha vært sterkt avhengig av valg av ekvivalensskala (se figur 6.3 i vedlegg 1). Når populasjonen er husholdninger med barn, er resultatene i mindre grad avhengig av ekvivalensskala og vi bruker hovedalternativet D1 med  $\theta=0,5$  og relativ vekt lik 0,75 for barn. Det er også viktig å merke seg at illustrasjonen av skatene og overføringenes fordelingsmessige betydning er foretatt uten å ta hensyn til eventuelle atferdsmessige implikasjoner av overføringene. En ser av tabellen at bar-

26. Søskengradering betyr at ytelsen øker pr barn med antall barn i barneflokk.

netrygden tilgodeser husholdninger med lave inntekter i sterkest grad. Noe av årsaken til dette er at det er flere barn i husholdninger med lav ekvivalent inntekt enn i husholdninger med høyere ekvivalent inntekt, som vist i siste kolonne i tabell 2.2.<sup>27</sup>

Tabell 2.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for barnetrygd og antall barn i husholdningene.  $\theta = 0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnetrygd	Antall barn i husholdningene
1	82703	15752	1,97
2	114644	15257	2,34
3	132626	12957	2,19
4	146063	12486	2,04
5	157080	11674	2,06
6	170296	11743	2,04
7	184438	10659	1,82
8	201471	10206	1,79
9	224015	9534	1,72
10	331672	8897	1,61
Totalt gjen. snitt	174501	11916	1,96

I tabell 2.3 vises tilsvarende illustrasjon av fordelingen av småbarnstillegget for personer i husholdninger med barn. De samlede utgiftene til småbarnstillegget er beregnet til i overkant av 980 mill. kr. Tabell 2.3 viser at fordelingsprofilen til småbarnstillegget i store trekk likner på fordelingen av total barnetrygd. Det er personer i husholdningene med de laveste inntektene som mottar mest av overføringen.

Tabell 2.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for småbarnstillegget.  $\theta = 0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Småbarnstillegg
1	82703	1317
2	114644	1131
3	132626	897
4	146063	940
5	157080	731
6	170296	917
7	184438	913
8	201471	1001
9	224015	790
10	331672	831
Totalt gjen. snitt	174501	947

27. Personer i alderen 0-17 år er definert som barn.

I tabell 2.4 vises fordelingen av søskengraderingselementet i barnetrygden. Søskengraderingselementet i barnetrygden framkommer gjennom en sammenlikning av dagens regelverk med en ordning der det blir gitt barnetrygd for alle barn med satsen for første barn. Søskengraderingen koster omlag 460 mill. kr. En ser av tabell 2.4 at denne delen av barnetrygden i enda sterkere grad enn både barnetrygden totalt og småbarnstillegget tilgodeser personer i husholdninger med lave inntekter.

Tabell 2.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for søskengraderingselementet i barnetrygden.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordelen ved søskengraderingselementet
1	82703	754
2	114644	864
3	132626	611
4	146063	477
5	157080	485
6	170296	465
7	184438	337
8	201471	302
9	224015	272
10	331672	208
Totalt gjen. snitt	174501	478

Siden det er moren som mottar barnetrygd, er det i hovedsak kvinner som mottar denne overføringen. Dette er vist i tabell 2.5, hvor vi viser hvordan barnetrygden er fordelt blant henholdsvis kvinner og menn.<sup>28</sup> Det er betydelig vilkårlighet når det gjelder størrelsen på inntektene hos henholdsvis kvinner og menn, siden både noen inntekter (som boliginntekter) og fradrag (som rentefradrag) er plassert vilkårlig hos ektefellene. I tabellen er det inkludert alle kvinner og menn over 17 år.

Tabell 2.5: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt (kr) i desiler for henholdsvis kvinner og menn med tilhørende verdier for barnetrygd.

Desiler	Kvinner		Menn	
	Inntekt etter skatt	Barnetrygd	Inntekt etter skatt	Barnetrygd
1	13687	3733	23602	130
2	44963	5050	67549	15
3	62704	3560	94265	81
4	75794	2498	118372	121
5	92098	4781	140930	188
6	109635	8089	160735	147

28. Siden det er de individuelle inntektene som beskrives, aggregeres det ikke over husholdningen og følgelig benyttes heller ikke ekvivalensskalaer.

Tabell 2.5: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt (kr) i desiler for henholdsvis kvinner og menn med tilhørende verdier for barnetrygd.

Desiler	Kvinner		Menn	
	Inntekt etter skatt	Barnetrygd	Inntekt etter skatt	Barnetrygd
7	128949	8057	178138	35
8	148102	9755	199227	200
9	171489	10196	231230	658
10	233884	13736	389104	513
Totalt gjen. snitt	108130	6946	160313	209

### 3 FORSØRGERFRADRAGET

Forsørgerfradraget er et fradrag i skatt og består av to elementer. For hvert barn under 16 år kan en trekke fra 1820 kr. For barn i alderen 16-18 år graderes forsørgerfradraget etter barnas nettoinntekt (alminnelig inntekt). Mindre enn 12 000 kr i nettoinntekt gir fullt fradrag på 2 540 kr, mer enn 19 000 kr i inntekt gir intet fradrag, mens det for mellomliggende inntekter gis et halvt fradrag. Det er egne grenser for barn av enslige forsørgere (henholdsvis 18 000 kr og 28 500 kr). Forsørgerfradraget for de yngste barna beregnes i modellen på basis av antall barn i familien 15 år eller yngre. For barn i alderen 16-18 år beregnes en indikator ut fra barnets inntekt i basisåret. I modellen tas det hensyn til denne indikatoren ved den endelige fastsettelsen av beløpets størrelse. Forsørgerfradraget fordeles til ektefellene etter hva som var den faktiske fordeling oppgitt i selvangivelsene i basisåret.

Det gjelder spesielle regler for enslige forsørgere som ikke har omsorg for barn 15 år eller yngre (ikke mottar barnetrygd), men som har omsorg for barn i alderen 16-18 år. Disse mottar forsørgerfradrag for ett ekstra barn dersom barnets nettoinntekt ikke overstiger 28 500 kr. Dette elementet er inkorporert i modellen.

Forsørgerfradragets totalverdi beregnes til 2 040 mill. kr, som er noen prosent over de offisielle anslagene (1 970 mill. kr). I likhet med simuleringen av barnetrygd skyldes avviket framføringen i modellen. I tabell 3.1 vises den fordelingsmessige betydningen av forsørgerfradraget, og vi ser at forsørgerfradraget fordeler seg på desilene på liknende måte som barnetrygden. Det er personene med de laveste inntektene som mottar mest forsørgerfradrag i absolutte kroner.

Tabell 3.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for forsørgerfradraget.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Forsørgerfradrag
1	82703	2052
2	114644	2250
3	132626	2159
4	146063	2001
5	157080	2028
6	170296	1972
7	184438	1787
8	201471	1709
9	224015	1678

Tabell 3.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for forsørgerfradraget.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Forsørgerfradrag
10	331672	1576
Totalt gjen. snitt	174501	1921

Til forskjell fra barnetrygden førdeles forsørgerfradraget mellom ektefellene, noe som avspeiles i tabell 3.2.<sup>29</sup> Gjennomsnittsbeløpet for forsørgerfradraget er noe høyere for kvinner enn for menn som skyldes at det er flere enslige forsørgere blant kvinner.

Tabell 3.2: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt (kr) i desiler for henholdsvis kvinner og menn med tilhørende verdier for forsørgerfradrag.

Desiler	Kvinner		Menn	
	Inntekt etter skatt	Forsørgerfradrag	Inntekt etter skatt	Forsørgerfradrag
1	13687	39	23602	90
2	44963	116	67549	101
3	62704	170	94265	110
4	75794	238	118372	205
5	92098	451	140930	444
6	109635	804	160735	658
7	128949	869	178138	702
8	148102	1011	199227	970
9	171489	1129	231230	1092
10	233884	1517	389104	1210
Totalt gjen. snitt	108130	635	160313	558

#### 4 FORELDREFRADRAGET

Frdraget gis til ektefeller/samboere hvor begge har arbeidsinntekt og til enslige forsørgere med arbeidsinntekt, men gis også til skattytere der en eller begge er under utdanning, avtjener verneplikt, er ufør eller på annen liknende måte er ute av stand til å ha det daglige pass og stell av barn. Foreldrefradraget trekkes fra inntekten ved beregning av skatt og hentes i modellen fra det faktiske foreldrefradrag slik det er oppgitt på selvangivelsene i grunnlagsåret, enten en har benyttet standardfradragene eller har fått fradrag for faktiske utgifter. For 1996 er satsene 3 900 kr for ett barn og 4 900 kr for to eller flere barn under 12 år. Alternativt kan en kreve fradrag for virkelige utgifter til barnepass, begrenset oppad til 19 300 kr for ett barn og 23 100 kr for to eller flere barn. Grunnlaget for virkelige utgifter til barnepass kan være barnehageutgifter, betaling av dagmamma i registrerte forhold, utgifter til skolefritidsordninger, etc.

Verdien av foreldrefradraget er beregnet ved differansen mellom inntekt etter skatt med og uten regel om foreldrefradrag.<sup>30</sup> Nettoinntekten beskattes med en flat sats på 28 prosent, slik at verdien av foreldrefradraget for de aller fleste husholdnin-

29. Se også kommentarene til tabell 2.5 ovenfor.

30. Vi ser her bort fra eventuelle virkninger på arbeidstilbudet.

gene utgjør 28 prosent av foreldrefradragets absolutte størrelse. Det er fradraget for virkelige utgifter til barnepass som må behandles med varsomhet når modellen benyttes til å simulere effekten av regelendringer. Skattyterne oppgir sine faktiske utgifter til barnepass på selvangivelsene så lenge disse er mellom standardfradraget og maksimalgrensene (19 300 kr for ett barn og 23 100 kr for to barn i 1996). Når utgiftene overstiger maksimalgrensene benyttes maksimalgrensene som fradrag. En husholdning med et foreldrefradrag på 17 900 kr vil vanligvis ha hatt utgifter til pass og stell av barn som er høyere enn dette. Ved en simulering av endringer i foreldrefradraget blir det i modellen lagt til grunn at de med maksimalfradrag for virkelige utgifter til barnepass også opprettholder det maksimale fradrag med de nye grensene. Det betyr at ved store økninger i maksimalgrensene (i størrelsesorden 10 000 kr), vil de nye foreldrefradragene kunne overvurdere faktiske fradrag.

Dersom foreldrefradraget fjernes, vil skatteinntektene øke med omlag 960 mill. kr. Av dette utgjør standardfradraget i foreldrefradraget omlag 260 mill. kr. Tabell 4.1 viser henholdsvis hvordan verdien av foreldrefradraget som helhet og verdien av standardfradraget i foreldrefradraget fordeler seg på inntektene. En ser at det er husholdninger med høye inntekter som særlig har nytte av foreldrefradraget, mens standardfradraget tilgodeser husholdninger med lave inntekter i sterkeste grad. Dette kan også illustreres gjennom størrelsen på interaksjonskoeffisienten, se vedlegg 1. Interaksjonskoeffisienten til verdien av foreldrefradraget som helhet er klart positiv (0,205), som indikerer at det er husholdningene med de høyeste inntektene som har størst fordel i absolutte kroner av denne overføringen. Interaksjonskoeffisienten til standardfradraget i foreldrefradraget er imidlertid klart negativ (-0,09), som viser at det er husholdningene med lave inntekter som har størst fordel av denne delen av foreldrefradraget. Fordelingen av foreldrefradraget som helhet henger ventelig sammen med fordelingen av barnehagesubsidiene (se tabell 4.1).

Tabell 4.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for verdien av foreldrefradrag og verdien av standardfradraget i foreldrefradraget.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Verdi av foreldrefradrag	Verdi av standardfradraget i foreldrefradraget
1	82703	373	238
2	114644	709	264
3	132626	671	298
4	146063	774	272
5	157080	887	315
6	170296	977	204
7	184438	1053	241
8	201471	1171	190
9	224015	1059	210
10	331672	1243	135
Totalt gjen. snitt	174501	892	237

## 5 SKATTEKLASSE 2

Enslige forsørgere og ektefeller med felles likning liknes i skatteklasser 2. Ektefeller liknes felles dersom den ene av ektefellene har ingen eller liten inntekt. Fordelen ved skatteklasser 2 er i hovedsak at klassefradraget er fordoblet fra 23 300 kr til 46 600 kr og at trinnene for toppskatt er satt høyere enn i skatteklasser 1, 267 500 mot 220 500 i første trinn og 278 500 mot 248 500 i andre trinn. Disse elementene er innarbeidet i modellens regelverk.

Vi skal fokusere på tre ulike grupper som har fordel av å skatte i skatteklasser 2, enslige forsørgere, ektepar med barn i alderen 0-17 år og ektepar uten barn i alderen 0-17 år. Tabell 5.1 viser at skatteprovenyet ville øke med omlag 1,4 mrd. kr dersom en fjerner skatteklasser 2. Av de tre gruppene som vi har delt befolkningen inn i, er det ektepar med barn under 18 år som har størst fordel av skatteklasser 2. Når det gjelder enslige forsørgere, er det mange i denne gruppen som er omfattet av skattebegrensingsregelen, noe vi diskuterer nærmere i vedlegg 4.

Tabell 5.1: Den provenymessige betydningen av skatteklasser 2, totalt og fordelt på undergrupper. Mill. kr

Totalt for alle	1421
Ektepar uten barn under 18 år	360
Ektepar med barn under 18 år	590
Enslige forsørgere	471

Vi skal se på fordelingen av fordelene av å skatte i skatteklasser 2 og vurdere hvordan dette slår ut for enslige forsørgere og ektepar med barn separat. Tabell 5.2 viser fordelingen av fordelene ved å skatte i skatteklasser 2 som helhet.

Tabell 5.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for fordelene av beskatning i skatteklasser 2.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av skatteklasser 2
1	82703	1129
2	114644	1510
3	132626	1303
4	146063	1352
5	157080	579
6	170296	1087
7	184438	636
8	201471	579
9	224015	542
10	331672	804
Totalt gjen. snitt	174501	952

En ser av tabell 5.2 at det særlig er husholdningene med de laveste inntektene som har fordel av skatteklasser 2, men en ser også at beløpet for desil 10 er relativt høyt sammenliknet med fordelene for husholdninger med midlere inntekter. Det er grunn til å tro at det særlig er ekteparene som fører til det spesielle utslaget i desil 10. Dette er illustrert i tabell 5.3, som viser effekten av skatteklasser 2 for enslige for-

sørgere og skatteklasser 2 for ektepar med barn separat. Siden flere enslige forsørgere med lave inntekter allerede er beskyttet av skattebegrensingsregelen, er den partielle fordelingseffekten av skatteklasser 2 for denne gruppen ikke så god som skatteklasser 2 for ektepar med barn.

Tabell 5.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt i desiler (kr) for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for fordelingen av beskatning i skatteklasser 2, henholdsvis den delen av skatteklasser 2 som omfatter enslige forsørgere og den delen som omfatter ektepar med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordelen av «enslig forsørger elementet» i skatteklasser 2	Fordelen av «ektepar med barn elementet» i skatteklasser 2
1	82703	369	760
2	114644	482	1027
3	132626	288	1015
4	146063	368	984
5	157080	261	318
6	170296	568	519
7	184438	390	247
8	201471	347	232
9	224015	340	202
10	331672	220	584
Totalt gjen. snitt	174501	363	589

## 6 FØDSELSPENGER

Simulering av fødselspenger i LOTTE skjer via en separat modell for trygdesimulering, se Arneberg og Thoresen (1994). Deretter blir trygdeinntektene beskattet gjennom skattemodulen i LOTTE. Det er laget en forbindelse mellom trygdesimuleringer og skattesimuleringer, slik at en simulering av alternativt regelverk vil slå direkte ut i trygdutbetalingene og i endrede skatteinntekter. Gjennom modellen kan en dermed belyse både effektene på folketrygdens økonomi og effektene på skatteproveny og fordeling av et endret regelverk for fødselspengeordning sammenliknet med dagens regelverk. Det er grunn til å påpeke at simuleringen av fødselspenger i LOTTE er en svært kompleks operasjon og at det derfor er ekstra usikkerhet omkring tallene som presenteres. Det er også viktig å merke seg at simuleringene i LOTTE er utført for et utvalg av den norske befolkning på 18 404 personer. Av disse er det bare noe i overkant av 200 personer som har født barn i det året vi studerer. Det er tatt hensyn til at en del fedre har benyttet permisjonsrettighetene. Den såkalte fedrekvoten ble innført 1.april i 1993, som er det året vi har data for.

For 1996 ytes det fødselspenger til yrkesaktive med full dekning i 42 uker eller 80 prosent dekning i 52 uker. Selvstendig næringsdrivende får fødselspenger med 65 prosent av inntekten. Mødre som ikke har opptjente rettigheter mottar en engangsstønad som i 1996 er på 32 138 kr. Betegnelsen fødselspenger inkluderer både fødselspenger som yrkesaktive og engangsstønaden.

Fødselspengesimuleringene i LOTTE er basert på at datagrunnlaget fra Inntekts- og formuesundersøkelsen er påkoblet opplysninger fra Rikstrygdeverket (RTV). Det er imidlertid flere problemer forbundet med disse dataene. For det første

har det ikke vært mulig å utnytte register for utbetalinger av engangsstønad i RTV. I våre simuleringer mottar moren derfor engangsstønad dersom det ikke er registrert noe fødselspengegrunnlag på henne, som betyr at hun ikke er berettiget til fødselspenger som yrkesaktiv, samt at hun er moren til en eller flere 0-åringer i datagrunnlaget. For det andre inngår det ikke opplysninger om fødselspenger for de statsansatte i datamaterialet fra RTV.<sup>31</sup> For at de statsansatte mødrene ikke skal motta engangsstønad, må de sorteres ut av materialet. Dette er ikke uproblematisk. Seleksjonen av de statsansatte foregår ved at det betinges med hensyn på den pensjonsgivende inntekten. Dersom en mor til en null-åring står uten registrerte fødselspenger fra RTV, men har pensjonsgivende inntekt over 1 G i grunnlagsåret, antar vi at hun er statsansatt og i virkeligheten har mottatt fødselspenger som yrkesaktiv i statlig virksomhet. Det blir følgelig ikke simulert fødselspenger for mødre som oppfyller denne betingelsen.

Antall barn som det gis fødselspenger for, summerer seg til omlag 57 000 etter at vi har foretatt denne seleksjonen. Det vil si at vi estimerer antall statsansatte med nyfødte barn til å være mellom 3 000 og 4 000. Det er imidlertid et urovekkende høyt avvik når det gjelder engangsstønader i modellen, siden de oppblåste tallene for antall mottakere av engangsstønad ifølge modellen er i overkant av 14 000, mens Rikstrygdeverket oppgir 16 300 mottakere av engangsstønad. For få engangsstønader i modellen henger blant annet sammen med at det er registrert for få null-åringer i modellens datagrunnlag. Utgiftene til fødselspenger for 1996 inneholder både de som har født i året og de som har født foregående år og hvor utbetalingene fortsetter inn i 1996. Tabell 6.1 viser hvordan utgiftstallene for fødselspenger i LOTTE overenstemmer med tilsvarende tall fra RTV. En ser at modellsimuleringene særlig undervurderer utgiftene til engangsstønad.

Tabell 6.1: Utgifter til fødselspenger i mill. kr for 1996. Simuleringer ved LOTTE sammenliknet med tall fra RTV. Mill. kr

	LOTTE	RTV	Differanse i prosent
Fødselspenger for yrkesaktive (inkl. feriepenger)	5242	5389	-2.7
Engangsstønad	455	519	-12.3
Fødselspenger totalt	5697	5908	-3.6

I tabell 6.2 sammenliknes fordelingen av brutto fødselspenger for yrkesaktive,<sup>32</sup> henholdsvis slik de er simulert i LOTTE og beløpene som er mottatt fra Folketrygden,<sup>33</sup> for datagrunnlaget i LOTTE. Populasjonen er husholdninger med yrkesaktive mødre som har født barn i løpet av inntektsåret. Det er inntektsbegrepet D4 som benyttes her. Forskjellen på dette inntektsbegrepet og det vi har benyttet så langt, er at engangsstønaden også er inkludert i inntektene.

Til tross for at de simulerte beløpene i LOTTE og tallene fra RTV viser betydelige avvik for enkelte mødre, er beskrivelsen av fødselspengenes fordelingsvirkninger fra de to kildene relativt lik og interaksjonskoeffisientene er praktisk talt like for

31. Vi benytter data fra 1993, men de statsansatte ble først registrert i RTV fra og med 1994.

32. En sammenlikning av engangsstønader er ikke mulig, siden vi ikke har tilkoblet registeropplysninger for engangsstønader fra RTV. Beløpene er ikke skattlagt og er vektet med ekvivalensskala.

33. I tillegg til at vi har koblet på opplysninger som muliggjør simulering av fødselspenger i LOTTE, har vi også opplysninger om hva den enkelte faktisk har fått utbetalt fra Folketrygden, for å kvalitetsteste beregningene.

de to fordelingene. En ser av tabell 6.2 at brutto (ekvivalente) fødselspenger for yrkesaktive stiger med totalinntekten i husholdningene.

Tabell 6.2: Fordelingen av fødselspenger (kr) blant personer i husholdninger med yrkesaktive mødre som har født barn i løpet av inntektsåret. Sammenlikning av simuleringer ved LOTTE og tall fra RTV.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fødselspenger (brutto), simulering LOTTE	Fødselspenger (brutto), RTV
1	101 636	27 827	26 610
2	136 007	28 750	30 422
3	153 042	34 461	33 397
4	165 895	35 891	36 520
5	173 777	41 080	39 226
6	182 820	37 896	39 136
7	197 517	53 707	45 614
8	214 312	48 518	48 983
9	240 923	53 386	52 966
10	324 817	51 900	53 247
Totalt gjen. snitt	189 074	41 342	40 612

Vi skal se hvordan fødselspengene etter skatt, både fødselspenger som yrkesaktiv og engangsstønaden, er fordelt blant husholdninger med barn og blant husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret. Ifølge våre beregninger vil bortimot 1,7 mrd. kr av fødselspengene returneres til det offentlige i form av skatt. Dette betyr at omlag en tredjedel av overføringen går tilbake til det offentlige som skatt. Dette kan synes mye, men har sammenheng med at foreldrene i de aller fleste tilfeller har hatt andre inntekter i inntektsåret, slik at for eksempel klassefradraget allerede er utnyttet.

Tabell 6.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for fødselspenger. Inntektsbegrepet D4,  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fødselspenger (etter skatt)
1	84 064	1 971
2	115 673	1 765
3	133 223	3 064
4	146 488	2 177
5	157 392	2 313
6	170 429	4 068
7	184 578	3 272
8	201 957	4 805
9	224 054	4 551
10	331 703	4 199
Totalt gjen. snitt	174 956	3 219

Tabell 6.3 viser at det er husholdninger med høye inntekter som mottar mest i fødselspenger. Dette henger sammen med at det er husholdninger med to yrkesaktive som mottar de høyeste fødselspengebeløpene. De relativt lave tallene for fødselspenger i tabellen skyldes at det er de færreste husholdningene som har mottatt fødselspenger i inntektsåret blant husholdninger med barn. Tabell 6.4 viser fordelingen av fødselspenger når en begrenser populasjonen til husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret. En ser at fødselspengene øker med innteksnivået og at det er de som har de høyeste inntektene (fødselspenger inkludert) som mottar mest fødselspenger.

Tabell 6.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret. Tilhørende verdier for fødselspenger. Inntektsbegrepet  $D_4$ ,  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fødselspenger
1	88 993	16 328
2	116 925	18 013
3	134 214	18 905
4	149 481	22 927
5	164 315	22 101
6	173 388	27 898
7	186 471	27 298
8	204 426	29 432
9	225 626	33 383
10	304 302	37 525
Totalt gjen. snitt	174 814	25 381

## 7 INDIREKTE BESKATNING<sup>34</sup>

Simuleringsmodellen LOTTE-KONSUM er konstruert for å simulere effekten av endringer i den indirekte beskatningen, som endringer i moms og ulike avgifter. Det er særlig grunn til å tro at momskompensasjonen for melk, ost og kjøtt har betydning for barnefamilienes økonomi. Vi skal i det følgende vise hvordan vi har beregnet verdien av momskompensasjonen for den enkelte husholdning. For å kunne gjøre dette, må en blant annet ha informasjon om hvordan forbruket av melk, ost og kjøtt er fordelt blant husholdningene.

Den formelle merverdiavgiftssatsen på matvarer er 23 prosent. Imidlertid er det lovfestet at det skal gis merverdiavgiftskompensasjon for melk, ost og kjøtt slik at merverdavgiften minus merverdiavgiftskompensasjonen skal tilsvare en avgiftssats på 15 prosent, jfr. Administrasjonsdepartementet (1995). Momskompensasjonssatsen blir således  $0,23 - 0,15 = 0,08$  prosentpoeng. La  $p$  betegne prisen før moms og momskompensasjon og anta full overveltning til konsumentprisene. Ved å fjerne merverdiavgiftskompensasjonen får vi da følgende relative økning i prisene:  $1,23p/1,15p = 1,069565 \approx 1,07$ .

34. Dette avsnittet er skrevet i samarbeid med Jørgen Aasness, som har tilrettelagt modellsystemet LOTTEKONSUM. Erling Røed Larsen har beregnet elastisitetene i tabell 7.1. Hanne Gravningsmyhr har programmert spesialversjon av LOTTE-KONSUM som er benyttet ved produksjon av tabell 7.2.

Å ta bort momskompensasjonen, medfører med andre ord en prisstigning på 7 prosent, når vi forutsetter full overveltning til konsumentprisene. Utgiftene til merverdiavgiftskompensasjonen for 1996 er av Administrasjonsdepartementet (1995) anslått til 1 117 millioner kroner, hvorav 25 pst. til melk, 18 pst. til ost og 57 pst. til kjøtt. Disse utgiftsandelene samsvarer godt med husholdningenes utgiftsandeler til disse tre varegruppene fra Forbruksundersøkelsen 1992-94, som viser 25 prosent, 15 prosent og 60 prosent (Statistisk sentralbyrå 1996)

Tabell 7.1: Budsjettandeler, Engel-, barne- og voksenelastisiteter for melk, ost, kjøtt og andre utvalgte varegrupper\*

Kode	Vare	Budsjettandel (promille)	Engel elast.	Barne elast.	Voksen elast.
K031	Melk	14,180	-0,025	0,871	1,027
K034	Ost	9,470	0,400	0,451	0,660
KG1	Kjøtt og kjøttvarer	37,570	0,406	0,155	0,740
	Melk, ost, kjøtt	61,220	0,305	0,366	0,794
K0	Matvarer	149,710	0,282	0,392	0,755
K634	Fly	6,060	3,370	-2,056	-1,341
V819	Restaurant og bar	13,388	1,797	-1,078	-0,610
V830	Utgifter ved hotell og pensjonat	3,477	2,997	-1,445	-1,275

- 1) Beregnet ved lineær regresjon av utgift til varegruppen m.h.p. latent total forbruksutgift, antall barn og antall voksne fra Forbruksundersøkelsen 1989-91. Regresjonen er estimert ved SYSLIN-proseduren i SAS med bruk av følgende instrumentvariable: Bruttoinntekt, nettoinntekt, antall barn og antall voksne. Elastisiteter og budsjettandeler er beregnet for en husholdning med gjennomsnittlig verdi av de tre forklaringsvariablene. En barneelastisitet er endringen i forbruket når det kommer ett barn til i husholdningen, gitt total forbruksutgift, i forhold til gjennomsnittlig forbruk pr person.

Tabell 7.1 gir budsjettandeler, og såkalte Engleelastisiteter, barneelastisiteter og voksenelastisiteter for utgift til hver av gruppene Melk, Ost og Kjøtt, og for utgiften til gruppen Melk, ost og kjøtt samlet. For å sammenlikne har vi også inkludert resultater for Matvarer totalt og for utvalgte tjenestegrupper som ikke er momsbelagt. Beregningene er utført i tilknytning til en pågående studie av Røed Larsen og Aasness (1996). De tre elastisitetene oppsummerer mye informasjon i datamaterialet om fordelingsvirkninger av moms eller momskompensasjon for de aktuelle varene. Se Aasness (1978) for en drøfting av metoden.

Hvis en ønsker å tilgodese husholdninger med lav total forbruksutgift i motsetning til de med høy total forbruksutgift, gitt husholdningsstørrelse, bør en ha høye avgiftssatser på varer med høy Engleelastisitet, og lave avgiftssatser (eventuelt negative) på varer med lav Engleelastisitet. Vi ser at melk egner seg best for lave avgiftssatser mens flyreiser egner seg for høye avgiftssatser. Momskompensasjon på ost og kjøtt har en gunstig fordelings effekt, men gir ikke så god fordelings effekt pr krone som momskompensasjon for melk.

Hvis en ønsker å tilgodese husholdninger med (mange) barn i motsetning til husholdninger uten barn, gitt total forbruksutgift og antall voksne, bør en ha lave avgiftssatser på varer med høy barneelastisitet og høye avgiftssatser på varer med

lav barneelastisitet. Igjen egner melk seg best for lave avgiftssatser og flyreiser seg best for høye avgiftssatser. Ost og kjøtt har også gunstig fordelingseffekt i denne dimensjonen, men ost egner seg bedre for lavere avgiftssatser enn kjøtt.

Hvis en ønsker å tilgodese husholdninger med mange voksne, gitt total forbruk-  
sutgift og antall barn, bør en ha lave avgiftssatser på varer med høy voksen-  
elastisitet og høye avgiftssatser på varer med lav voksenelastisitet. Igjen egner  
melk seg best for lave avgiftssatser og flyreiser seg best for høye avgiftssatser.

For varegruppen Melk, kjøtt og ost samlet blir elastisitetene et veid gjennomsnitt av elastisitetene for de tre varegruppene. Vi ser at elastisitetene for denne gruppen er omtrent som for matvarer totalt. Det betyr at fordelingseffektiviteten av å fjerne momskompensasjon for disse varene svarer omtrent til fordelingseffektiviteten av å øke momssatsen på alle matvarer. Mens momskompensasjon for melk alene gir mer fordelingseffekt pr krone av statens utgifter til ordningen.

Vi har koblet forbruksrelasjonen for samlegruppen Melk, ost og kjøtt til LOTTE og tabell 7.2 viser hvordan fordelingen ved momskompensasjon er fordelt blant personer i husholdninger med barn. De partielle effektene, illustrert ved Engel-, barne- og voksenelastisitetene i tabell 7.1, påvirker resultatene i tabell 7.2, hvor det er aggregert over alle husholdninger med barn, med forskjellig inntekt, antall barn og antall voksne. Det er grunn til å påpeke at en slik imputering av subsidiebeløp for husholdningene ikke er uten potensielle feilkilder. I denne sammenheng mener vi allikevel at denne tilnærmingen gir en god pekepinn på hvordan matvaresubsidier er fordelt i befolkningen.

Tabell 7.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelingen av momskompensasjon

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel ved moms-kompensasjon
1	82 703	402
2	114 644	444
3	132 626	466
4	146 063	471
5	157 080	478
6	170 296	478
7	184 438	484
8	201 471	495
9	224 015	506
10	331 672	515
Totalt gjen. snitt	174 501	474

Vi ser at momskompensasjonen stiger litt med ekvivalent inntekt, men at stigningen er meget svak. Som nevnt ovenfor vil momskompensasjon på melk alene ha en bedre fordelingsprofil enn for melk, ost og kjøtt samlet.

## 8 BARNEHAGESUBSIDIER

Inntekts- og formuesundersøkelsen inneholder ikke opplysninger om hvem som mottar et subsidiert barnehagetilbud. Imidlertid er personene som deltar i Levekårsundersøkelsen 1995 spurt om hvilke typer av barnetilsyn de benytter. Levekårsundersøkelsen 1995 har felles utvalg med Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994.

Det innebærer at barnehagesubsidiene fordelingsprofil analyseres ved hjelp av opplysninger fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1994 med påkoblede opplysninger om bruken av barnepass fra Levekårsundersøkelsen 1995, til forskjell fra de andre analysene som er foretatt ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen LOTTE på et framført materiale for 1996. Levekårsundersøkelsen er basert på intervjuer av personer i omlag 3 700 husholdninger.

Definisjonen av inntekt etter skatt er i hovedsak identisk med definisjonen av inntekt etter skatt i LOTTE. Barnehagesubsidiene er imputert på grunnlag av satser for statlige tilskudd til drift av barnehager, gitt i tabell 8.1.<sup>35</sup> De kommunale subsidiene holdes utenfor i denne sammenheng. Som det framgår av tabellen, er det noe høyere satser for Nord-Troms og Finnmark. Driftstilskuddet er beregnet på grunnlag av barnehagenes åpningstid, dvs. hvor mange timer barna maksimalt kan oppholde seg i barnehagene. I Levekårsundersøkelsen blir en spurt hvor mange timer barna faktisk oppholder seg i ulike former for barnetilsyn. Det betyr at det å tilordne subsidier på grunnlag av opplysningene i Levekårsundersøkelsen vil føre til for lave subsidiebeløp.<sup>36</sup> «Underutnyttelsen» av barnehagetjenesten i form av at barna oppholder seg i barnehagen i færre timer enn den faktiske åpningstid er et lite kartlagt fenomen. Vi baserer oss på opplysninger fra Gulbrandsen og Blix (1993), som viser at særlig barn som oppholder seg i barnehager med lang åpningstid «underforbruker» tjenesten. Basert på tallmaterialet i Gulbrandsen og Blix beregner vi den ubenyttede tiden i barnehagene til å være 7 timer pr uke i gjennomsnitt for hvert barn. Vi antar imidlertid lengre ubenyttet tid for barn i barnehager med lang åpningstid og kortere for barn i barnehager med kort åpningstid. Provenyanslaget for det statlige driftstilskuddet blir dermed 3 234 mill. kroner, som er noe lavere enn de offisielle tallene på 3 603 mill. kr. Dette avviket kan skyldes at vårt anslag for den ubenyttede tiden er for lavt, men det skyldes også at barnehagedekningen i Levekårsundersøkelsen er betydelig under tilsvarende offisielle tall ved utgangen av 1994. Barnehagedekningen i dataene fra Levekårsundersøkelsen er på noe over 42 prosent, mens en regner med at omlag 49 prosent av barna befant seg i barnehage (Statistisk sentralbyrå 1994). Den lave dekingen i dette materialet skyldes særlig at det er registrert for mange barn i alderen 0-6 år uten barnehageplass i Levekårsundersøkelsen.<sup>37</sup>

Tabell 8.1: Statlige barnehagesubsidier pr barn i 1994. Kr

Timer i barnehage pr uke	Barnas alder	Subsidier pr år	Subsidier pr år i Nord-Troms og Finnmark
6-15	0-6 år	3790	3870
16-20	0-6 år	7040	7210
21-30	over 3 år	8670	8850
21-30	under 3 år	12400	12400
31-40	over 3 år	15540	15880
31-40	under 3 år	26300	26300
over 41	over 3 år	19320	19730

35. 6-åringer i skolen er gitt driftstilskudd på samme måte som førskolebarn i barnehager.

36. Det foregår kryssubsidiering mellom eldre og yngre barn i barnehagene, som betyr at (avhengig av foreldrebetalingen) kan noen være subsidiert noe under det som driftstilskuddet fra staten tilsvarer. Det vil imidlertid ikke være hovedregelen.

37. Det er et betydelig frafall i Levekårsundersøkelsen og det er grunn til å tro at dette frafallet fører til skjevheter i materialet.

Tabell 8.1: Statlige barnehagesubsidier pr barn i 1994. Kr

Timer i barnehage pr uke	Barnas alder	Subsidier pr år	Subsidier pr år i Nord-Troms og Finnmark
over 41	under 3 år	30200	30200

Thoresen (1994) viser at barnehagesubsidiene i sterk grad tilgodeser husholdninger med høye inntekter, når tall fra 1990 benyttes. I 1990 var barnehagedekningen omlag 35 prosent. I 1994 er dette tallet økt til 49 prosent og spørsmålet er om barnehagesubsidiene fortsatt er skjevfordelte eller om økningen av antall barnehageplasser har ført til en jevnere fordeling av støtten gjennom barnehagene. Før vi introduserer inntektsbegrepet D3 skal vi vise fordelingen av ekvivalent inntekt (D1) for personer i husholdninger med barn i førskolealder, kategorisert etter hvorvidt barna er i barnehage eller ikke.<sup>38</sup> Tabell 8.2 viser ekvivalent inntekt for henholdsvis personer i husholdninger med barn i alderen 0-6 år som benytter barnehagetjenesten og ekvivalent inntekt for personer i husholdninger med barn i alderen 0-6 år som ikke benytter barnehagetjenesten. En ser av tabellen at inntektene er noe høyere for personer i husholdninger som nyttiggjør barnehagetjenesten, men at forskjellen i gjennomsnitt bare er omkring 6 prosent. Dette skyldes dels høy yrkesaktivitet blant mødre som ikke har tilgang til tjenesten, men som må benytte andre former for barnepass. Men det skyldes også at et betydelig antall mødre med barn i barnehager ikke er yrkesaktive.<sup>39 40</sup>

Tabell 8.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i førskolealder. Henholdsvis husholdninger med barn i barnehage og husholdninger uten barnehageplass. Inntektsbegrepet D1,  $\theta=0,5$ . Tall for 1994

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger som har barnehageplass	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger som ikke har barnehageplass
1	88 419	78 518
2	113 657	108 770
3	130 942	125 479
4	145 500	138 028
5	155 499	148 141
6	169 254	158 403
7	181 218	170 055
8	199 540	182 266
9	224 359	207 320
10	310 663	304 485
Totalt gjen. snitt	171 905	162 147

Tabell 8.3 viser fordelingen av barnehagesubsidiene blant personer i husholdninger med ett eller flere barn i førskolealder. Barnehagesubsidiene er fortsatt svært

38. For å bli kategorisert som bruker av barnehager holder det at minst ett av barna er i barnehage.

39. Se forøvrig den skjeve sosiale fordelingen av barnehagetjenesten, beskrevet i kap. 11 i Barnefamiliutvalgets rapport.

40. På grunn av svakhetene i dette datamaterialet er det grunn til å vise ekstra varsomhet i tolkningen av tallene for barnehagesubsidiens fordelingsprofil.

skjevfordelte i 1994, som de var det i 1990. Dette er en overføringsordning som personene med de høyeste inntektene har størst fordel av. Det er viktig å merke seg at inntektsbegrepet D3 benyttes, som innebærer at barnehagesubsidiene er inkludert i ekvivalent inntekt for de som har barnehageplass.

Tabell 8.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i førskolealder med tilhørende verdier for barnehagesubsidier. Inntektsbegrepet D3,  $\theta=0,5$ . Tall for 1994

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnehagesubsidier
1	86 388	2 144
2	114 806	3 946
3	131 711	3 382
4	145 398	3 215
5	155 832	4 692
6	167 581	4 980
7	179 998	4 408
8	196 572	7 472
9	224 826	8 333
10	314 744	7 107
Totalt gjen. snitt	171 786	4 967

Siden inntektene til personer i husholdninger uten barnehageplass ikke er så mye lavere enn inntektene til personer i husholdninger med barnehageplass, må barnehagesubsidiens skjeve fordelingsprofil også forklares ved den interne fordelingen av disse subsidiene blant personer som har barn i barnehager. Dette er vist i tabell 8.4. En ser at det er personer med de høyeste inntektene som har de største verdiene for barnehagesubsidier. I tabellen er det også inkludert gjennomsnittlige tall for antall barn med barnehageplass i de respektive desilene. En ser at de høye subsidieverdiene for de øverste desilene ikke skyldes at det er flere barn med barnehageplass i disse desilene. Mønsteret i tabell 8.4 skyldes nok at subsidiene øker med tidsomfanget på barnehagetilbudet (se tabell 8.1 ovenfor) og at lang åpningstid i barnehagene gir muligheter for fulltidsarbeid og dermed høyere inntekter.<sup>41</sup>

Tabell 8.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i barnehage med tilhørende verdier for barnehagesubsidier og antall barnehageplasser. Inntektsbegrepet D3,  $\theta=0,5$ . Tall for 1994

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnehagesubsidier	Antall barn med barnehageplass
1	96 352	6 722	1,10
2	122 842	9 863	1,45
3	141 665	8 515	1,14
4	153 995	9 114	1,32
5	165 680	10 343	1,31

41. Foreløpig antakelse inntil en har studert dette spørsmålet nærmere.

Tabell 8.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i barnehage med tilhørende verdier for barnehagesubsidier og antall barnehageplasser. Inntektsbegrepet  $D_3$ ,  $\theta=0,5$ . Tall for 1994

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnehagesubsidier	Antall barn med barnehageplass
6	178 764	10 728	1,38
7	193 384	11 726	1,35
8	211 283	11 807	1,29
9	236 756	12 810	1,35
10	322 110	12 149	1,27
Totalt gjen. snitt	182 283	10 378	1,29

Vi skal også vise fordelingen av barnehagesubsidier når populasjonen er husholdninger med barn i alderen 0-18 år. En ser av tabell 8.5 at barnehagesubsidiene også er svært skjevfordelte når populasjonen utvides til personer i husholdninger med barn i alderen 0-17 år.

Tabell 8.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for barnehagesubsidier. Inntektsbegrepet  $D_3$ ,  $\theta=0,5$ . Tall for 1994

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnehagesubsidier
1	84 327	1 165
2	114 439	1 876
3	130 635	1 687
4	143 379	1 790
5	155 505	2 924
6	167 102	2 127
7	179 367	2 878
8	196 437	4 273
9	223 576	4 283
10	318 446	4 092
Totalt gjen. snitt	171 321	2 710

## Referanser

- Administrasjonsdepartementet (1995): St. prp. nr. 1 (1995-96) for budsjetterminen 1996 – utgiftskapitler: 1500-1561 og 2445, inntektskapitler: 4500-4550, 5445.
- Arneberg, M.W. og T.O. Thoresen (1994): *Syke- og fødselspengene i mikrosimuleringsmodellen LOTTE*, Rapporter 94/10, Statistisk sentralbyrå.
- 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.
- Gulbrandsen, L. og K.W. Blix (1993): Småbarnsfamiliens økonomi og bruk av barnetilsyn, Notat 1993:2, INAS, Oslo.
- Røed Larsen, E. og J. Aasness (1996): Fordelingsvirkninger av indirekte beskatning: tolking av etterspørselastisiteter for detaljerte godegrupper estimert fra Forbruksundersøkelsen 1989-91, mimeo, Statistisk sentralbyrå.

- Statistisk sentralbyrå (1994): *Barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen 1994*, NOS C 258, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (1996): Forbruksundersøkelse 1992-1994, *Ukens statistikk* 12/96, 14-23.
- Thoresen, T.O. (1993): *Fordelingsvirkninger av overføringene til barnefamilier. Beregninger ved skattemodellen LOTTE*, Rapporter 93/26, Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, T.O. (1994): Fordelingseffektene av barnehagesubsidiene, *Økonomiske analyser* 9/94, Statistisk sentralbyrå, 18-23.
- Aasness, J. (1978): Subsidiert av matvarer og inntektsutjamning, *Sosialøkonomen* 4/78, 7-13.

### Vedlegg 3

## **En beskrivelse av barnefamiliens økonomi<sup>42</sup>**

*Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå*

### **1 INNLEDNING**

I dette vedlegget skal vi se hvordan inntektene er fordelt i husholdninger med barn sammenliknet med andre husholdninger og fordelingen blant husholdninger med barn når husholdningene er kategorisert etter ulike kjennetegn. Den metodiske tilnærmingen er beskrevet i vedlegg 1. Vi skal i hovedsak holde oss til det som er beskrevet som inntektsbegrepet D1. Når vi viser fordelingen av inntekt blant fødselspengemottakerne, skal vi imidlertid benytte et inntektsbegrep som også inkluderer engangsstønaden i fødselspengeordningen (D4). Vi benytter data fra 1993, som er framført til 1996 for å kunne belyse effektene av gjeldende regelverk og beregningene er foretatt ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen LOTTE (Arneberg et al. 1995). Siden modellens datagrunnlag er basert på et utvalg av den norske befolkning, er det usikkerhet omkring modellens beregningsresultater.

I vedlegg 1 er det redegjort for metodiske spørsmål omkring valg ekvivalensskala og betydningen av dette. Siden husholdninger med barn i gjennomsnitt har flere husholdningsmedlemmer enn husholdninger uten barn, vil for eksempel en sammenlikning av inntektene i de to gruppene være følsomt for valg av ekvivalensskala eller antakelser om stordriftsfordeler i husholdningene. Det viser seg at praktisk talt samtlige ekvivalensskalaer kan karakteriseres i form av en enkelt funksjon som gir uttrykk for antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. Stordriftsparameteren varierer mellom 0 og 1. Jo større  $\theta$  er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene.  $\theta = 0$  tilsvarer ukorrigert husholdningsinntekt, mens  $\theta = 1$  tilsvarer husholdningsinntekt pr person. Som en hovedtilnærming i framstillingen benyttes  $\theta = 0,5$ , men i de tilfeller hvor resultatene er svært følsomme for valg av ekvivalensskala, skal vi også vise resultatene for  $\theta = 0,2$  og  $\theta = 0,8$ . I sammenveiningen er det tatt hensyn til at barna har mindre forbruk en voksne ved at barn under 14 år er gitt vekten 0,75, mens alle andre har fått vekten 1. De eldste barna har med andre ord samme vekt som de voksne. I vedlegg 1 er det også begrunnet at personene benyttes som analyseenheter, siden vi ønsker å si noe om den individuelle fordelingen av inntekt.

Vekting av husholdningsinntektene i forhold til husholdningsstørrelse medfører at det ikke er husholdningenes faktiske inntekter som beskrives i de fleste tabellene nedenfor. Det er husholdningsinntektene delt på ekvivalensskala og fordelt på hvert enkelt individ i husholdningene. Det er med andre ord det relative forholdet mellom individenes inntekter som er av interesse, ikke inntektenes størrelse. Husholdninger med barn er definert som husholdninger med ett eller flere barn i alderen 0-17 år.

### **2 HUSHOLDNINGER MED BARN OG HUSHOLDNINGER UTEN BARN**

Vi skal først vurdere inntektene til henholdsvis husholdninger med barn, husholdninger uten barn og alle husholdninger uten bruk av ekvivalensskala, for å beskrive hvordan de faktiske inntektene er fordelt i befolkningen. Tabell 2.1 viser med all

42. Takk til Nils Martin Stølen og Iulie Aslaksen for gode kommentarer. Kirsten Hansen og Bård Lian har medvirket i beregningsarbeidet.

tydelighet at det er husholdninger med barn som har mest penger til rådighet når vi ikke tar hensyn til at det er ulik forsørgelsesbyrde i husholdninger med barn og husholdninger uten barn. Blant husholdninger uten barn er det en rekke husholdninger med inntekter under 100 000 kr. I denne gruppen vil en blant annet finne studenter og enslige pensjonister.

Tabell 2.1: Husholdningsinntekt pr husholdning (kr) for husholdninger med barn og husholdninger uten barn og alle husholdninger. Husholdning som analyseenhet

Desiler	Gjennomsn. hush.innt. etter skatt pr husholdning, husholdninger med barn	Gjennomsn. hush.innt. etter skatt pr husholdning, husholdninger uten barn	Gjennomsn. hush.innt. etter skatt pr husholdning, alle husholdninger
1	118 549	46 422	52 794
2	180 093	75 958	87 328
3	230 065	96 228	117 823
4	262 344	121 252	148 430
5	289 383	146 531	179 103
6	315 860	171 671	221 964
7	345 004	207 184	266 632
8	378 218	256 648	313 758
9	429 672	326 205	373 379
10	637 842	513 917	560 354
Totalt gjen. snitt	318 703	196 202	232 156

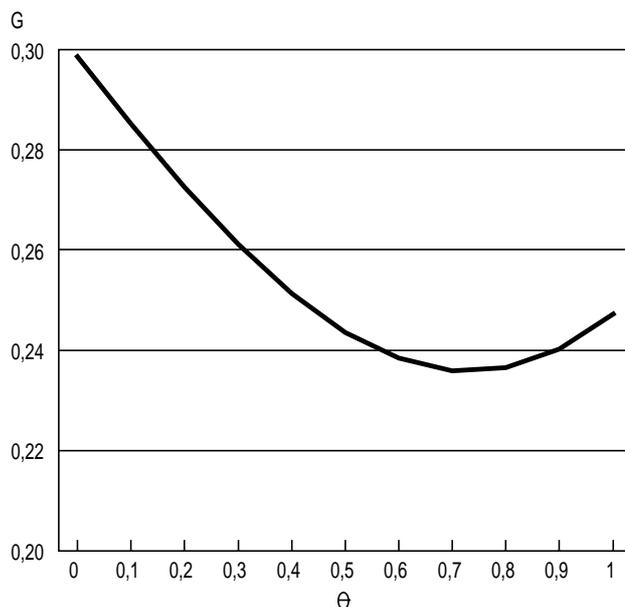
I tabell 2.1 er inntektene hverken veiet med ekvivalensskala eller det er tatt hensyn til at det er inntektenes betydning for individene i husholdningen vi er opptatt av. I det følgende skal vi benytte individene som analyseenhet, men det er fortsatt et spørsmål hva slags ekvivalensskala som skal benyttes. I tabell 2.2 vises fordelingen av ekvivalent inntekt for alle personer for ulike antakelser om stordriftsfordeler i husholdningene. En antakelse om små stordriftsfordeler (stor ) reduserer ulikheten i befolkningen. Dette skyldes en sammenheng mellom inntekt og antall husholdningsmedlemmer, som er nærmere illustrert i tabell 2.3. Tabell 2.3 viser hvordan det gjennomsnittlige antall husholdningsmedlemmer er fordelt på desilinntektene når vi tar utgangspunkt i de uvektede husholdningsinntektene ( $\theta=0$ ) og når vi veker med antall personer i husholdningene ( $\theta=1$ ). En ser at det å bevege seg fra husholdningsinntekt pr husholdning til husholdningsinntekt pr person fører til omfattende omrangeringer av personene. Det er gjennomsnittlig flest personer i husholdninger med de høyeste husholdningsinntektene. Men disse vil bevege seg nedover i fordelingen når vi antar stadig mindre stordriftsfordeler i husholdningene. Således ser vi at når en veker husholdningsinntekten med antall personer i husholdningene, er det personer tilhørende husholdninger med et lavt antall medlemmer i gjennomsnitt som befinner seg i desil 10. Inntektsulikheten krympes etterhvert som en antar mindre grad av stordriftsfordeler til et et punkt der ulikheten igjen øker. Dette er også illustrert ved figur 2.1. Valg av ekvivalensskala vil med andre ord være helt avgjørende for plasseringen av personene i inntektsrangeringen.

Tabell 2.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer for ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene. Alle personer

Desiler	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,2$	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,5$	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,8$
1	69 281	64 273	55 080
2	117 003	97 884	77 383
3	152 241	119 306	90 193
4	183 457	138 460	101 080
5	209 312	153 603	112 021
6	234 729	168 928	124 193
7	259 989	185 857	136 232
8	288 906	205 863	151 642
9	331 418	233 476	174 177
10	490 387	346 060	261 685
Totalt gjen. snitt	233 672	171 371	128 369

Tabell 2.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer for ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene med tilhørende verdier for husholdningsstørrelse. Alle personer

Desiler	Personene rangert etter husholdningsinntekt etter skatt pr husholdning ( $\theta=0$ )		Personene rangert etter husholdningsinntekt etter skatt pr person ( $\theta=1$ )	
	Husholdningsinnte kt etter skatt pr husholdning	Antall personer i husholdningene	Husholdningsinnte kt etter skatt pr person	Antall personer i husholdningene
1	71 335	1,21	41 250	3,86
2	128 932	1,76	60 254	3,74
3	172 658	2,06	69 105	3,18
4	220 040	2,89	77 463	3,30
5	259 583	3,41	86 360	3,20
6	293 955	3,54	96 131	3,19
7	328 587	3,72	107 157	2,96
8	368 726	3,88	122 754	2,74
9	425 163	3,87	146 849	2,36
10	634 931	4,18	225 266	1,99
Totalt gjen. snitt	290 391	3,05	103 259	3,05



Figur 2.1 Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten ( $G$ ) ved ulike antakelser om stordriftsfordeler ( $\theta$ )

Siden barnefamiliene i gjennomsnitt har mange husholdningsmedlemmer, skjønner en at resultatene av en sammenlikning av barnefamilier og andre husholdninger er sterkt avhengig av hvilke antakelser en gjør om stordriftsfordelene i husholdningene. Dette går også fram av tabell 2.4, som viser den prosentvise andelen av personer tilhørende barnefamiliene i desilene ved ulike antakelser om stordriftsfordeler. En ser at andelen barnefamilier i de laveste desilene øker etterhvert som  $\theta$  øker. Med andre ord øker andelen barnefamilier i gruppen med lave inntekter, etterhvert som det antas mindre stordriftsfordeler i husholdningene.

Tabell 2.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) ved ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene med tilhørende verdier for barnefamilieandelen. Alle personer

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,5$		$\theta=0,8$	
	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent
1	69 281	12	64 273	21	55 080	45
2	117 003	29	97 884	38	77 383	50
3	152 241	35	119 306	53	90 193	60
4	183 457	53	138 460	62	101 080	65
5	209 312	63	153 603	62	112 021	65
6	234 729	65	168 928	59	124 193	54
7	259 989	65	185 857	58	136 232	55
8	288 906	59	205 863	55	151 642	45

Tabell 2.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) ved ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene med tilhørende verdier for barnefamilieandelen. Alle personer

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,5$		$\theta=0,8$	
	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt	Andelen personer tilhørende barnefamilier. Prosent
9	331 418	61	233 476	47	174 177	28
10	490 387	50	346 060	38	261 685	26
Totalt gjen. snitt	233 672	49	171 371	49	128 369	49

I tabell 2.5 vises fordelingene av ekvivalente inntekter for henholdsvis  $\theta=0,2$  og  $\theta=0,8$ . For  $\theta=0,2$  er det husholdningene med barn som har de høyeste inntektene, mens det for  $\theta=0,8$  er husholdninger uten barn som har de høyeste inntektene, med unntak av desil 1 og desil 2. Barnefamilienes økonomiske stilling, relativ til den økonomiske situasjonen for husholdninger uten barn, forverres ettersom stordriftsfordelene avtar ( $\theta$  øker). Den betydelige usikkerheten som hersker om valg av ekvivalensskala (se vedlegg 1) gjør at det også er stor usikkerhet forbundet med vurderinger av den velferdsmessige betydningen av inntekt for henholdsvis husholdninger med barn og husholdninger uten barn. Det kan også reises spørsmål om det inntektsbegrepet som benyttes, gir et riktig bilde av situasjonen for barnefamilie sammenliknet med resten av befolkningen.<sup>43</sup> I vedlegg 4 vises det imidlertid at simuleringsresultatene for endringer i skatter og overføringer er mindre følsomme for valg av ekvivalensskala.

Tabell 2.5: Sammenlikninger av gjennomsnittlige inntekter (kr) for personer i husholdninger med barn og for personer i husholdninger uten barn ved to ulike valg av ekvivalensskala

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,8$	
	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn
1	115 540	55 344	58 699	51 671
2	165 368	90 923	78 446	76 297
3	194 707	117 701	89 966	90 629
4	214 344	144 331	98 711	105 870
5	233 293	171 538	106 396	121 655
6	252 435	201 748	115 365	135 157
7	272 827	237 926	125 928	150 804
8	298 951	275 560	136 794	168 049
9	336 843	323 585	152 220	191 014
10	494 770	486 092	227 013	284 170

43. Se forøvrig vedlegg 1, der det vises at det å benytte et inntektsbegrep med reell avkastning av bolig og fratrukk for gjeldsrenter ikke vil endre forholdet mellom personer i husholdninger med barn og personer i husholdninger uten barn i betydelig grad.

Tabell 2.5: Sammenlikninger av gjennomsnittlige inntekter (kr) for personer i husholdninger med barn og for personer i husholdninger uten barn ved to ulike valg av ekvivalensskala

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,8$	
	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger uten barn
Totalt gj.snitt	257 508	210 475	118 954	137 532

### 3 ENSLIGE FORSØRGERE OG PAR MED BARN

Vi skal se hvordan inntektene til personer i husholdninger med barn samvarierer med antall husholdningsmedlemmer når en sammenlikner husholdningsinntekt pr husholdning og husholdningsinntekt pr person, tilsvarende slik det ble gjort for hele befolkningen i tabell 2.3 ovenfor. En ser av tabell 3.1 at det også for denne gruppen er samvariasjon mellom inntekter og antall husholdningsmedlemmer, men ikke like sterk samvariasjon som for hele populasjonen. I tabell 3.2 vises det hvordan inntektene er fordelt blant enslige forsørgere og par med barn for ulike antakelser om stordriftsfordeler i husholdningene. Definisjonene av enslig forsørger og par med barn er gitt i vedlegg 2. For enslig forsørger følger definisjonen den skattemessige definisjonen. Den enslige forsørgeren kan leve i et ekteskapsliknende samboerforhold til tross for at hun/han blir klassifisert som enslig forsørger. Som det er redegjort for i vedlegg 2, gjelder dette forholdsvis få enslige forsørgere.

Tabell 3.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn for ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene med tilhørende verdier for husholdningsstørrelse.

Desiler	Personene rangert etter husholdningsinntekt etter skatt pr husholdning ( $\theta=0$ )		Personene rangert etter husholdningsinntekt etter skatt pr person ( $\theta=1$ )	
	Husholdningsinntekt etter skatt pr husholdning	Antall personer i husholdningene	Husholdningsinntekt etter skatt pr person	Antall personer i husholdningene
1	133 062	2,86	39 041	4,77
2	209 907	3,74	53 406	4,41
3	250 754	4,05	62 092	4,39
4	277 266	4,20	68 533	4,19
5	303 236	4,12	74 846	4,09
6	328 634	4,27	81 766	3,98
7	356 307	4,25	89 230	3,97
8	390 406	4,36	98 017	3,87
9	444 232	4,36	110 066	3,72
10	654 578	4,66	166 193	3,56
Totalt gjen. snitt	334 838	4,09	84 355	4,09

Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse er 2,92 for enslige forsørgere og 4,29 for par med barn. Tabell 3.2 viser at selv om det relative forholdet mellom enslige forsørgere og par med barn ikke er upåvirket av antakelser om stordriftsfordeler, er

det personene i husholdninger med par med barn som har de høyeste inntektene enten en benytter  $\theta=0,2$  eller  $\theta=0,8$ . Når vi i fortsettelsen skal vurdere sammenhengen mellom inntekt og ulike kjennetegn ved husholdningene, vil vi i hovedsak gjøre dette med utgangspunkt i  $\theta=0,5$ . Dette er blant annet i samsvar med praksisen i analyser ved Luxembourg Income Studies (Atkinson et al. 1995).

Tabell 3.2: Sammenlikninger av gjennomsnittlige inntekter (kr) for personer i husholdninger med par med barn og for personer i husholdninger med enslige forsørgere ved to ulike valg av ekvivalensskala.

Desiler	$\theta=0,2$		$\theta=0,8$	
	Ekvivalent inntekt, par med barn	Ekvivalent inntekt, enslige forsørgere	Ekvivalent inntekt, par med barn	Ekvivalent inntekt, enslige forsørgere
1	131 741	92 892	59 221	60 104
2	185 210	112 332	81 247	68 561
3	207 077	124 269	92 553	76 670
4	225 173	138 518	100 689	84 790
5	243 068	154 099	108 344	93 222
6	260 848	176 034	116 955	102 850
7	279 578	200 524	127 927	114 167
8	306 932	225 300	138 622	125 316
9	343 549	265 881	154 126	138 503
10	513 835	354 445	234 865	175 470
Totalt gj.snitt	269 701	184 429	121 455	103 965

Tabell 3.3 viser fordelingen av inntekt blant par med barn og enslige forsørgere ved  $\theta=0,5$ . De ekvivalente husholdningsinntektene for personer i husholdninger med par med barn er omlag 30 prosent høyere enn tilsvarende for enslige forsørgere.

Tabell 3.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med par med barn og for personer i husholdninger med enslig forsørger.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, par med barn	Ekvivalent inntekt, enslige forsørgere
1	89 507	75 838
2	122 991	88 721
3	139 357	98 110
4	150 678	108 616
5	162 268	120 759
6	174 521	135 845
7	189 074	149 883
8	205 538	168 599
9	228 246	189 433
10	344 192	241 434
Totalt gjen. snitt	180 637	137 724

#### 4 INNTEKT OG TILKNYTNING TIL YRKESLIVET

Nivået på inntektene som observeres er naturligvis særlig bestemt av tilknytningen til arbeidslivet. I tabell 4.1 viser vi hvordan inntektene er fordelt blant personer i husholdninger med henholdsvis 0-1 yrkestilknyttede og 2 eller flere yrkestilknyttede. Vi benytter begrepet yrkestilknyttet i stedet for begrepet yrkesaktiv, blant annet for å kunne inkludere personer som er arbeidsledige deler av året. Definisjonen av yrkestilknyttet bygger på Statistisk sentralbyrås Standard for inndeling etter sosio-økonomisk status. En person er yrkestilknyttet dersom yrkesinntekten, summen av næringsinntekt og lønnsinntekt, overstiger minstepensjonen i Folketrygden. I gruppen ikke-yrkestilknyttede vil en blant annet finne pensjonister, studenter, vernepliktige. Vi legger til grunn et nivå på minstepensjonen tilsvarende kr 63 376. Tabell 4.1 viser at husholdninger med 2 eller flere yrkestilknyttede har klart høyere inntekter enn husholdninger med ingen eller 1 yrkestilknyttet.

Tabell 4.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med 0-1 yrkestilknyttede og for personer i husholdninger med 2 eller flere yrkestilknyttede. Standard definisjon av yrkestilknytning.  $\theta = 0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, 0-1 yrkestilknyttede	Ekvivalent inntekt, 2 eller flere yrkestilknyttede
1	64 368	127 566
2	90 792	147 758
3	103 758	157 587
4	113 442	168 184
5	122 085	178 768
6	131 930	190 270
7	141 547	202 810
8	152 391	216 837
9	173 514	239 017
10	280 116	347 424
Totalt gjen. snitt	137 394	197 622

I tabell 4.2 benyttes en definisjon av yrkestilknytning basert på tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Når definisjonen av yrkestilknytning fra AKU legges til grunn og individene i datagrunnlaget gis status på bakgrunn av størrelsen på personinntekten, vil grensen for yrkestilknytning være rundt 30 000 kr i personinntekt. Tabell 4.2 viser at det å endre definisjonen av yrkestilknytning har liten innvirkning på fordelingen av inntekt når en grupperer etter yrkestilknytning. Mønsteret i tabell 4.2 samsvarer med mønsteret i tabell 4.1.

Tabell 4.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med 0-1 yrkesaktive og for personer i husholdninger med 2 eller flere yrkesaktive. Alternativ definisjon av yrkestilknytning.  $\theta = 0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, 0-1 yrkestilknyttede	Ekvivalent inntekt, 2 eller flere yrkestilknyttede
1	61 397	119 433
2	88 806	143 008

Tabell 4.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med 0-1 yrkesaktive og for personer i husholdninger med 2 eller flere yrkesaktive. Alternativ definisjon av yrkestilknytning.  $\theta = 0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, 0-1 yrkestilknyttede	Ekvivalent inntekt, 2 eller flere yrkestilknyttede
3	100 807	153 725
4	111 467	164 225
5	119 238	174 858
6	130 467	186 947
7	140 231	199 804
8	151 070	214 235
9	173 222	236 014
10	282 821	343 439
Totalt gjen. snitt	135 952	193 569

## 5 BARNES ALDER OG ANTALL BARN

I tabell 5.1 vises det hvordan inntektene er fordelt når vi grupperer husholdningene etter yngste barns alder. Vi ser, i tråd med forventningene, at det er personene i husholdningene med de eldste barna som har de høyeste inntektene.

Tabell 5.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år og yngste barn 7-17 år.  $\theta = 0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, yngste barn 0-6 år	Ekvivalent inntekt, yngste barn 7-17 år
1	78 018	89 134
2	110 266	123 123
3	125 150	141 507
4	139 385	152 304
5	150 927	164 019
6	164 384	175 986
7	179 109	189 990
8	195 688	208 211
9	216 760	231 875
10	288 181	379 367
Totalt gjen. snitt	164 787	185 552

For ytterligere å illustrere forskjellene i inntektene mellom husholdninger med barn i ulike aldre, viser tabell 5.2 fordelingen av inntekt for personer i husholdninger med ett eller flere barn i alderen 0-2 år og for personer i husholdninger med ett eller flere barn i alderen 16-17 år. Disse to gruppene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, men gir allikevel informasjon om inntektene i ulike generasjoner av familier med barn. En ser at inntektsfordelingen for personer i husholdninger med barn i alderen 0-2 år er svært lik fordelingen av inntekt for personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år i tabell 5.1 ovenfor. Likeledes er inntektene til personer i husholdninger med barn 16-17 år fordelt på samme måte som inntektene til personene

i husholdningene med yngste barn i alderen 7-17 år, selv om inntektene gjennomgående er noe høyere i førstnevnte gruppe. Særlig gjelder dette desil 10. Tabell 5.2 viser også at spredningen i inntektene er større for personer i husholdninger med barn 16-17 år sammenliknet med inntektsspredningen for personer i husholdninger med barn 0-2 år. Siden det gjennomsnittlige antall personer er lavere i husholdninger med barn i alderen 0-2 år enn i husholdninger med eldre barn er resultatet til en viss grad avhengig av valg av ekvivalensskala, men ikke slik at konklusjonen endres. Det er personene i husholdningene med de eldste barna som har de høyeste inntektene.

Tabell 5.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med ett eller flere barn 0-2 år og med ett eller flere barn 16-17 år.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med barn 0-2 år	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med barn 16-17 år
1	79 910	95 898
2	108 571	126 792
3	126 225	142 298
4	141 247	152 945
5	155 066	166 100
6	169 015	178 394
7	182 567	192 993
8	198 438	209 662
9	219 816	231 732
10	285 672	442 050
Totalt gjen. snitt	166 653	193 886

Vi skal også vise hvordan inntektene varierer i forhold til antall barn. Tabell 5.3 viser at inntektene faller noe med hensyn til antall barn i husholdningene, selv om særlig situasjonen for personer i husholdninger med ett barn og husholdninger med to barn er relativt lik. Det er grunn til å tro at sammenhengen mellom inntekt og antall barn er følsom for valg av ekvivalensskala. Dette illustreres i tabellene 5.4 og 5.5, som viser tall for fordelingen av inntekt når personene i husholdningene er gruppert etter antall barn for henholdsvis  $\theta=0,2$  og  $\theta=0,8$ .

Tabell 5.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, husholdninger med ett barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med to barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med tre eller flere barn
1	81 914	81 274	86 636
2	114 186	121 914	111 771
3	135 007	139 952	120 333
4	151 227	150 124	132 372
5	166 242	162 085	142 899
6	181 735	173 591	153 119

Tabell 5.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt, husholdninger med ett barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med to barn	Ekvivalent inntekt, husholdninger med tre eller flere barn
7	196 914	188 209	163 200
8	214 406	202 799	175 266
9	239 757	224 276	195 701
10	367 941	334 477	257 563
Totalt gj.snitt	184 933	177 870	153 886

Tabell 5.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,2$

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med ett barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med to barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med tre eller flere barn
1	101 399	112 893	135 967
2	146 340	176 806	174 968
3	180 960	204 971	191 762
4	209 753	221 091	207 062
5	234 150	238 170	225 626
6	258 252	255 903	241 543
7	281 473	277 020	257 995
8	310 614	301 455	275 248
9	351 405	338 256	313 203
10	539 415	501 098	410 444
Totalt gj.snitt	261 376	262 766	243 382

Tabell 5.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt for personer i husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,8$

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med ett barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med to barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med tre eller flere barn
1	64 875	58 041	54 662
2	86 808	83 448	70 586
3	98 704	95 009	76 305
4	108 267	101 913	83 856
5	117 990	110 152	90 544
6	128 291	118 196	96 701
7	138 517	127 658	103 252
8	150 323	136 863	111 378

Tabell 5.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt for personer i husholdninger med barn, gruppert etter antall barn.  $\theta=0,8$

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med ett barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med to barn	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med tre eller flere barn
9	167 777	149 826	124 437
10	256 784	225 415	163 105
Totalt gj.snitt	131 834	120 652	97 483

## 6 VERDI AV BOLIG OG RENTEUTGIFTER

Som redegjort for i vedlegg 1 er hovedalternativet for ekvivalent inntekt definert som inntekt etter skatt med tillegg for en del skattefrie ytelser. Gjeldsrentene er ikke fratrukket og dette skyldes for det første at den reelle avkastningen på boligkapitalen ikke gjenspeiles i husholdningenes skattemessige inntekt. For det andre regnes andre varige konsumgoder, som kan være grunnlag for låneopptak og renteutgifter, som konsumert når de er kjøpt eller de inngår i formuen (som i tilfelle med bil). At gjeldsrentene ikke er trukket ifra, kan skjule viktige forskjeller i levestandard. For eksempel vil en familie med nedbetalt bolig og ingen gjeldsbelastning kunne ha et høyere forbruk enn et gjeldsbelastet par, for lik boligverdi og like andre inntekter.

I tabell 6.1 viser vi hvordan renteutgiftene er fordelt blant personer tilhørende husholdninger med barn og personer tilhørende husholdninger uten barn. En ser av tabellen at det er personer i husholdninger med barn som har den største rentebelastningen og at renteutgiftene øker med inntektene. I tabell 6.2 viser vi renteutgiftene som andel av inntekt for personer i husholdninger med barn og husholdninger uten barn. En ser at renteutgiftene utgjør en større andel av inntekten for personer i husholdninger med barn sammenliknet med personer i husholdninger uten barn.

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) med tilhørende rentebelastning. Personer i husholdninger uten barn og personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Personer i husholdninger uten barn		Personer i husholdninger med barn	
	Ekvivalent inntekt	Renteutgifter	Ekvivalent inntekt	Renteutgifter
1	54 369	2 066	82 703	7 726
2	84 810	2 356	114 644	11 290
3	104 133	4 197	132 626	18 162
4	125 228	7 090	146 063	17 874
5	147 524	11 411	157 080	19 478
6	167 066	11 532	170 296	19 805
7	187 803	14 282	184 438	22 469
8	211 436	18 428	201 471	23 153
9	243 825	18 745	224 015	29 017
10	357 057	37 403	331 672	38 656
Totalt gjen. snitt	168 325	12 751	174 501	20 763

Tabell 6.2: *Renteutgiftenes andel av inntekten for personer i husholdninger med barn og husholdninger uten barn.  $\theta = 0,5$*

Desiler	Personer i husholdninger uten barn		Personer i husholdninger med barn	
1	0,04		0,09	
2	0,03		0,10	
3	0,04		0,14	
4	0,06		0,12	
5	0,08		0,12	
6	0,07		0,12	
7	0,08		0,12	
8	0,09		0,12	
9	0,08		0,13	
10	0,11		0,12	
Totalt gjen. snitt	0,08		0,12	

I vedlegg 1 er det redegjort for hvordan en ved hjelp av informasjon om boligens likningsverdi i forhold til markedsverdi kan anslå en markedsverdi for boligene. Vi antar at realrenten i 1996 vil være omlag 3,5 prosent, slik at vi beregner en avkastning på bolig som er 3,5 prosent av markedsverdien. Siden det er grunn til å tro at renteutgiftene i stor grad stammer fra boliginvesteringer, er det grunn til å trekke ut renteutgiftene fra inntektene når boligavkastningen beregnes reelt. Inntektsbegrepet D2 (se vedlegg 1) atskiller seg med andre ord fra inntektsbegrepet D1 ved at renteutgiftene er trukket fra inntektene og boligavkastningen er verdsatt utifra beregnede markedsverdier. Det interessante spørsmålet er nå om beskrivelsen av inntektene for ulike grupper av individer avhenger sterkt av det valgte inntektsbegrepet. Vil inntektsbegrepet D2 gi et annet bilde av fordelingen av inntekt i befolkningen?

I tabell 6.3 viser vi fordelingen av inntekt for personer i husholdninger med barn og husholdninger uten barn for henholdsvis inntektsbegrepet D1 og inntektsbegrepet D2. En ser at for personer i husholdninger uten barn er det inntektsbegrepet D2 som gir de høyeste inntektene, mens det for personer i husholdninger med barn er inntektsbegrepet D1 som gir det høyeste inntektsnivået. En ser allikevel av tabell 6.1 at det er forholdsvis liten forskjell mellom de to inntektsbegrepene både for personer i barnefamilier og personer i husholdninger uten barn.

Tabell 6.3: *Sammenlikning av inntektsbegrepet D1 og inntektsbegrepet D2 for personer i husholdninger med barn og personer i husholdninger uten barn.  $\theta = 0,5$*

Desiler	Personer i husholdninger uten barn		Personer i husholdninger med barn	
	D1	D2	D1	D2
1	54 369	54 464	82 703	78 604
2	84 810	90 768	114 644	111 487
3	104 133	109 992	132 626	127 945
4	125 228	130 273	146 063	141 725
5	147 524	150 563	157 080	154 445

Tabell 6.3: Sammenlikning av inntektsbegrepet D1 og inntektsbegrepet D2 for personer i husholdninger med barn og personer i husholdninger uten barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Personer i husholdninger uten barn		Personer i husholdninger med barn	
	D1	D2	D1	D2
6	167 066	170 865	170 296	166 894
7	187 803	190 641	184 438	179 125
8	211 436	213 764	201 471	195 408
9	243 825	245 596	224 015	217 153
10	357 057	350 136	331 672	321 738
Totalt gjen. snitt	168 325	170 706	174 501	169 452

Vi skal også vise fordelingen av inntekt etter innteksdefinisjonen D2 for personer i husholdninger med barn, gruppert etter alder på barna. I tabell 6.4 vises fordelingen av inntekt for personer i husholdninger med barn henholdsvis i alderen 0-2 år og 16-17 år. Tabellen viser at gjeldsbelastningen er noe større i husholdninger med små barn. Sammenlikner en med tabell 5.2 ovenfor, som viser tilsvarende fordelinger for inntektsbegrepet D1, ser en at inntektsforskjellene mellom de to gruppene av barnefamilier øker noe når en benytter inntektsbegrepet D2, men at det er stor grad av overensstemmelse mellom fordelingene av D1 og D2.

Tabell 6.4: Ekvivalente inntekter for personer i husholdninger med barn 0-2 år og 16-17 år med tilhørende tall for renteutgifter. Inntektsbegrepet D2,  $\theta=0,5$

Desiler	Personer i husholdninger med barn 0-2 år		Personer i husholdninger med barn 16-17 år	
	Ekvivalent inntekt	Renteutgifter	Ekvivalent inntekt	Renteutgifter
1	76 027	9 501	94 091	17 195
2	104 655	14 657	124 996	14 815
3	119 719	17 409	139 693	19 155
4	135 891	19 371	156 084	15 063
5	147 957	20 258	167 273	21 051
6	160 542	25 591	177 395	17 481
7	173 953	24 379	189 920	17 568
8	189 429	27 759	206 871	17 489
9	208 824	27 372	234 286	19 743
10	271 171	29 628	439 976	24 194
Totalt gj.snitt	158 817	21 592	193 059	18 375

En vurdering av fordelingseffektene av ulike endringer i overføringene til barn og barnefamilier vil ikke være særlig influert av hvorvidt en benytter inntektsbegrepet D1 eller D2. Dette er vist i tabell 6.5, hvor fordelingen av barnetrygd beskrives for henholdsvis inntektsbegrepet D1 og D2. Det er grunn til å konkludere med at det å benytte inntektsbegrepet D2 i hovedsak vil gi de samme resultatene som observeres for inntektsbegrepet D1. Vi vil derfor fortrinnsvis benytte inntektsbegrepet D1 når vi skal vurdere effektene av ulike endringer i skatte- og overføringsordningene.

Tabell 6.5: Ekvivalente inntekter for personer i husholdninger med barn med tilhørende tall for barnetrygd. Inntektsbegrepene D1 og D2.  $\theta=0,5$

Desiler	D1		D2	
	Ekvivalent inntekt	Barnetrygd	Ekvivalent inntekt	Barnetrygd
1	82 703	15 752	78 604	15 726
2	114 644	15 257	111 487	15 212
3	132 626	12 957	127 945	13 059
4	146 063	12 486	141 725	12 691
5	157 080	11 674	154 445	12 793
6	170 296	11 743	166 894	10 903
7	184 438	10 659	179 125	11 183
8	201 471	10 206	195 408	9 824
9	224 015	9 534	217 153	9 492
10	331 672	8 897	321 738	8 282
Totalt gj.snitt	174 501	11 916	169 452	11 916

## 7 FØDSELSPENGEMOTTAKERE

Vi skal også se hvordan inntektene er for personer i husholdninger der det befinner seg en eller flere 0-åringer, dvs. i de husholdninger der det er blitt født et barn i løpet av inntektsåret. Vi viser til beskrivelsen i vedlegg 2 når det gjelder problemene med å identifisere fødselspengemottakerne i datamaterialet. I tabell 7.1 vises fordelingen av inntekt i denne gruppen som helhet.

Tabell 7.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt i desiler for personer i husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret. Inntektsbegrepet D4,  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt
1	88 993
2	116 925
3	134 214
4	149 481
5	164 315
6	173 388
7	186 471
8	204 426
9	225 626
10	304 302
Totalt gj.snitt	174 814

I husholdninger der det er født et barn i løpet av året inngår det to typer fødselspengemottakere, de som mottar fødselspenger som yrkesaktive og mottakere av

engangsstønad. På bakgrunn av de overnevnte problemene med å identifisere mottakere av engangsstønad og at vi kun har omlag 50 observasjoner av mødre som mottar engangsstønad i modellen, vil vi i tabell 7.2 kun vise gjennomsnittsinntektene blant husholdninger som har mottatt engangsstønad, sammenliknet med gjennomsnittsinntektene blant husholdninger som har mottatt fødselspenger som yrkesaktive. Tabellen viser at inntektene er størst i husholdninger som har mottatt fødselspenger som yrkesaktive.

Tabell 7.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt for personer i husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret, henholdsvis mottakere av engangsstønad og mottakere av fødselspenger som yrkesaktive. Inntektsbegrepet  $D4, \theta=0,5$

Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt, personer i husholdninger som har mottatt engangsstønad	Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt, personer i husholdninger som har mottatt fødselspenger som yrkesaktive
138 223	189 074

### 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*, Rapport 95/19, Statistisk sentralbyrå.
- Atkinson, A.B., L. Rainwater og T.M. Smeeding (1995): *Income Distribution in Advanced Economies: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*, Working Paper No. 120, Luxembourg Income Study.

## Vedlegg 4

# Virksomheter på proveny og inntektsfordeling av endringer i skatter og overføringer av særlig betydning for barnefamiliene<sup>44</sup>

*Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå*

## 1 INNLEDNING

### 1.1 Skatter og overføringer og omfordeling

I dette vedlegget skal vi vise proveny- og fordelings effekter av å gjøre endringer i overføringene til og beskatningen av barnefamiliene, samt i begrenset omfang vurdere eventuelle effekter på arbeidstilbudet. Analysene bygger på simuleringer ved mikrosimuleringsmodellen LOTTE, med et datamateriale fra 1993 framført til 1996, dersom ikke annet er angitt. Hvordan modellen simulerer de ulike skattene og overføringene er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Denne gjennomgangen bygger videre på den metodiske tilnærmingen til fordelingsstudier, som er beskrevet i vedlegg 1, beskrivelsen av barnefamilienes økonomiske stilling i vedlegg 3, samt de enkelte skattene og overføringenes fordelingsmessige betydning, som er beskrevet i vedlegg 2. Det som i det følgende karakteriseres som reduksjoner i ulikhet, er reduksjoner i ulikhet i ekvivalent inntekt, som definert i vedlegg 1.

Det er et hovedpoeng i vedlegg 1 at det er en rekke metodiske tilnærminger til studier av denne type og at resultatene ikke er uavhengig av tilnæringsmåten. Den valgte tilnærmingen befinner seg imidlertid godt innenfor det en vil finne i tilsvarende studier i den internasjonale litteraturen på feltet. Vi har funnet spesielt grunn til å vektlegge betydningen av valg av ekvivalensskala, eller betydningen om antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene, i analysene. Derfor vil vi gjennomføre en begrenset sensitivitetsanalyse for resultatenes følsomhet for valg av ekvivalensskala. Det viser seg at følgende enkle sammenheng karakteriserer praktisk talt samtlige benyttede ekvivalensskalaer (Buhmann et al. 1988):

$$(1) M_i = (s_j + \eta s_k)^\theta$$

der  $s_j$  er antall voksne husholdningsmedlemmer i husholdning  $i$  og  $s_k$  er antall barn.  $\eta$  er en parameter som indikerer hvordan voksne og barn er sammenveid, mens  $\theta$  er en parameter som gir uttrykk for antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene.  $\theta$  varierer mellom 0 og 1. Jo større  $\theta$  er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene.  $\theta=0$  tilsvarer ukorrigert husholdningsinntekt, mens  $\theta=1$  tilsvarer husholdningsinntekt pr person. Som en hovedtilnærming i framstillingen benyttes  $\theta=0,5$ , men vi skal også vise resultatene for  $\theta=0,2$  og  $\theta=0,8$ . I sammenveiningen er det tatt hensyn til at barna har mindre forbruk en voksne ved at barn under 14 år er gitt vekten 0,75, mens alle andre har fått vekten 1. De eldste barna har med andre ord samme vekt som de voksne. Vekting av husholdningsinntektene i forhold til husholdningsstørrelse medfører at det ikke er husholdningenes faktiske inntekter som beskrives i de fleste tabellene nedenfor. Det er husholdningsinntektene delt på ekvivalensskala og fordelt på hvert enkelt individ i husholdning-

44. Takk til Nils Martin Stølen, Iulie Aslaksen og Rolf Aaberge for gode kommentarer. Kirsten Hansen og Bård Lian har medvirket i beregningsarbeidet.

gene. Det er med andre ord det relative forholdet mellom individenes inntekter som er av interesse, ikke inntektenes størrelse.

Mens valg av ekvivalensskala har stor betydning for beskrivelsen av for eksempel barnefamiliens inntekter sammenliknet med inntektene til husholdninger uten barn (se vedlegg 3), skal vi nedenfor se at fortegnet for fordelingseffektene av ulike endringer, er lite følsomme for valg av ekvivalensskala. For eksempel vil fortegnet for fordelingseffekten av en marginal endring i en inntektskomponent, være bestemt av forholdet mellom fordelingen av inntektskomponenten og den totale ulikheten. Dette kan illustreres ved hjelp av et eksempel. I tabell 1.1 vises fordelingen av ekvivalent inntekt og barnetrygd for personer i husholdninger med barn ( $\theta=0,5$ ).

Tabell 1.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for barnetrygd.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Barnetrygd
1	82 703	15 752
2	114 644	15 257
3	132 626	12 957
4	146 063	12 486
5	157 080	11 674
6	170 296	11 743
7	184 438	10 659
8	201 471	10 206
9	224 015	9 534
10	331 672	8 897
Totalt gjen. snitt	174 501	11 916

Som redegjort for i vedlegg 1, kan fordelingen av ekvivalent inntekt også summeres opp ved hjelp av Gini koeffisienten. Gini koeffisienten viser graden av ulikhet i en fordeling og er lik 1 dersom det er kun en person som mottar all inntekt (maksimal ulikhet), mens den er lik 0 dersom alle personer mottar den samme inntekten. Fordelingen av barnetrygd, når individene er rangert etter totalinntekten, beskrives ved hjelp av interaksjonskoeffisienten. Interaksjonskoeffisienten for barnetrygd viser således graden av samvariasjon mellom barnetrygd og totalinntekten. Interaksjonskoeffisienten kan anta både negative og positive verdier. Negativ interaksjonskoeffisient for barnetrygd betyr at det er de med lavest inntekt som mottar mest barnetrygd i absolutte kroner. Dersom alle mottar like mye barnetrygd, vil interaksjonskoeffisienten være lik 0. Dersom barnetrygden tilgodeser de med høye inntekter i sterkest grad, vil interaksjonskoeffisienten være positiv. For en marginal endring i barnetrygd vil følgende sammenheng være gjeldende (se for eksempel Bjerkholt et al. 1988), der fotskrift  $b$  symboliserer at det er barnetrygd som benyttes som eksempel:

$$(2) \quad \varphi_b = \frac{\mu_b}{G} \frac{dG}{d\mu_b} = \frac{\mu_b}{\mu} \left( \frac{\gamma_b}{G} - 1 \right)$$

$G$  symboliserer Gini koeffisienten for ulikhet i totalinntekten,  $\gamma_b$  er interaksjonskoeffisienten for barnetrygd,  $\mu_b$  er gjennomsnittlig barnetrygd og  $\mu$  er gjennomsnittlig totalinntekt.  $\varphi_b$  viser den prosentvise endringen i ulikheten av en liten

prosentvis endring i barnetrygd. Av likning (2) ser vi at virkningen av det å gjøre en liten endring i gjennomsnittlig barnetrygd,<sup>45</sup> for eks. en liten satsøkning, er bestemt av forholdet mellom interaksjonskoeffisienten for barnetrygd ( $\gamma_b$ ) og den totale ulikhet (G). Dersom fordelingen av barnetrygd er mer lik enn fordelingen av totalinntekten ( $\gamma_b < G$ ), vil en liten økning i barnetrygden redusere ulikheten. Omvendt, vil en en liten økning i barnetrygdsatsene øke ulikheten dersom  $\gamma_b > G$ . I eksempelet fra tabell 1.1 er den totale ulikheten lik 0,205 mens interaksjonskoeffisienten for barnetrygd er -0,103. Det innebærer at det å øke barnetrygden marginalt, vil redusere ulikheten, mens en liten reduksjon i barnetrygden vil øke ulikheten.

Dette kan også illustreres ved hjelp av tallene fra tabell 1.1. I tabell 1.2 nedenfor viser vi forholdet mellom gjennomsnittlig inntekt i de respektive desilene og gjennomsnittlig totalinntekt sammenliknet med forholdet mellom barnetrygd i desilene og gjennomsnittlig barnetrygd. I desil 1 ser en at inntektene totalt utgjør 47 prosent av det som er gjennomsnittsinntekten i befolkningen.<sup>46</sup> Personene i denne desilen mottar imidlertid 132 prosent av gjennomsnittlig barnetrygdbeløp. En ser dermed at de fattigste personene mottar forholdsmessig mer barnetrygd sammenliknet med tilsvarende forholdstall for total inntekt. Dersom dette er det dominerende mønsteret, vil en marginal økning i barnetrygden redusere ulikhet i fordelingen av ekvivalent inntekt.

Tabell 1.2: Gjennomsnittlige forholdstall for henholdsvis inntekt totalt og barnetrygd i desiler. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Desilinntekt/gjennomsnittlig inntekt	Barnetrygd i desilene/ gjennomsnittlig barnetrygd
1	0,47	1,32
2	0,66	1,28
3	0,76	1,09
4	0,84	1,05
5	0,90	0,98
6	0,98	0,99
7	1,06	0,90
8	1,16	0,86
9	1,28	0,80
10	1,90	0,75

Det vil også være slik, som hovedregel, at det å fjerne en overføring eller en skatteordning som har en fordeling som er bedre enn den totale inntektsfordelingen, vil øke ulikheten. I tabell 1.3 og 1.4 vises henholdsvis ulikheten totalt for ulike antakelser om stordriftsfordeler i husholdningene og interaksjonskoeffisientene for verdien av noen skatte- og overføringsordninger. Tabell 1.4 viser at det kun er verdien av foreldrefradraget som har positiv interaksjonskoeffisient. Verdien av foreldrefradraget er fordelt omlag på samme måte som totalinntekten (tabell 1.3). Det innebærer at en marginal endring i satsene for foreldrefradraget ikke vil ha noe vesentlig innvirkning på ulikheten totalt. For barnetrygd, forsørgerfradrag og skatteklasse 2

45. Det er forutsatt at  $\gamma_b$  og de andre  $\gamma$ -ene beholder sine opprinnelige verdier, samt ingen atferdseffekter.

46. 82703/174501, se tabell 1.1.

vil en endring i ordningene som medfører at verdien av ordningene økes marginalt, føre til en reduksjon i ulikheten i ekvivalent inntekt, siden interaksjonskoeffisienten til disse ordningene er lavere enn total ulikhet. Dette resultatet er uavhengig av antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene.

Selv om de ulike skatte- og overføringsordningene har ulik fordelingseffekt, vil verdien av dem i hovedsak være jevnere fordelt enn totalinntekten. Skatte- og overføringsordningene av særlig betydning for barnefamiliene er derfor med på å omfordele inntektene mellom rike og fattige barnefamilier, slik at inntektsfordelingen etter at disse ordningene er inkludert er jevnere enn den som følger av de markedsbaserte inntektene. Dette innebærer at det å styrke disse ordningene isolert sett er med på å redusere ulikheten i ekvivalent inntekt for personer i husholdninger med barn. Dette hovedresultatet er viktig å ta med seg når vi nedenfor skal diskutere endringer i ordningene.

Tabell 1.3: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten for ulike antakelser om graden av stordriftsfordeler. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Total ulikhet målt ved Gini koeffisienten	0,214	0,205	0,203

Tabell 1.4: Fordelingsvirkningen av ulike skatter og overføringer målt ved interaksjonskoeffisienten for ulike antakelser om stordriftsfordeler. Personer i husholdninger med barn

	Interaksjonskoeffisient		
	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Skatter og overføringer			
Barnetrygd	-0,074	-0,103	-0,104
Forsørgerfradraget	-0,023	-0,059	-0,076
Foreldrefradraget	0,214	0,205	0,204
Skatteklasse 2	-0,188	-0,151	-0,073

## 1.2 Valg av populasjon

I det følgende skal vi i hovedsak konsentrere oppmerksomheten omkring inntektsfordelingsvirkninger for barnefamiliene. Alternativt kunne en også vise hvordan disse endringene slår ut på inntektsfordelingen i populasjonen som helhet. Dersom en skal beskrive fordelingsvirkningene av endret politikk overfor barnefamiliene med utgangspunkt i populasjonen som helhet, vil resultatet både avhenge av hvordan tiltaket påvirker fordelingen blant barnefamiliene internt og av nivået på barnefamilienes inntekter relativt til de andre husholdningenes inntekter. I vedlegg 3 er det redegjort for hvordan barnfamiliene plasserer seg i inntektsfordelingen, og i tabell 1.5 vises det hvordan barnefamilienes posisjon i inntektsfordelingen avhenger av hvilke antakelser en gjør om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. For hovedalternativet,  $\theta=0,5$ , ser en at barnefamiliene særlig dominerer i de sentrale deler av inntektsfordelingen og er underrepresentert i de to laveste desilene og den øverste desilen.

Tabell 1.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for ulike antakelser om stordriftsfordelene i husholdningene. Alle personer

Desiler	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,2$	Andelen personer som tilhører barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,5$	Andelen personer som tilhører barnefamilier. Prosent	Ekvivalent inntekt, $\theta=0,8$	Andelen personer som tilhører barnefamilier. Prosent
1	69 281	12	64 273	21	55 080	45
2	117 003	29	97 884	38	77 383	50
3	152 241	35	119 306	53	90 193	60
4	183 457	53	138 460	62	101 080	65
5	209 312	63	153 603	62	112 021	65
6	234 729	65	168 928	59	124 193	54
7	259 989	65	185 857	58	136 232	55
8	288 906	59	205 863	55	151 642	45
9	331 418	61	233 476	47	174 177	28
10	490 387	50	346 060	38	261 685	26
Totalt gjen. snitt	233 672	49	171 371	49	128 369	49

I avsnittet ovenfor ble det redegjort for at inntektsulikhetene særlig stammer fra ulikheter i markedsinntektene (lønnsinntekter, næringsinntekter, kapitalinntekter, etc.). I tabell 1.6 og tabell 1.7 vises henholdsvis total ulikhet i befolkningen og fordelingseffektene av noen skatter og overføringer. Tilsvarende som vist for barnefamilie i tabell 1.3 og tabell 1.4 ovenfor, viser disse tabellene at barnetrygd, forsørgerfradraget og verdien av foreldrefradraget og skatteklasse 2 er jevnere fordelt enn totalinntekten<sup>47</sup>. Det betyr, som for analyser med barnefamilie som populasjon, at ulikheten reduseres ved marginale økninger i disse ordningene og at det å fjerne ordningene vil øke ulikheten.

Sammenlikner en tabell 1.7 og tabell 1.4, framgår det at interaksjonskoeffisientene i større grad varierer med valg av  $\theta$  når alle individene inngår i populasjonen. For hovedalternativet  $\theta=0,5$ , ser en at interaksjonskoeffisientene i tabell 1.7 har samme fortegn som i tabell 1.4. Siden forskjellene mellom total ulikhet og fordelingen av barnetrygd, forsørgerfradrag og fordelene ved skatteklasse 2 er mindre med hele befolkningen i populasjonen, vil utslagene av en gitt endring bli mindre for den store populasjonen. Dette skyldes også at en gitt provenyendring vil få mindre betydning etterhvert som flere personer som ikke rammes av endringen inngår i populasjonen som analyseres.

47. For  $\theta=0,2$  er verdien av foreldrefradraget fordelt som totalinntekten.

Tabell 1.6: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten for ulike antakelser om graden av stordriftsfordeler. Alle personer

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Total ulikhet målt ved Gini koeffisienten	0,273	0,244	0,237

Tabell 1.7: Fordelingsvirkningen av ulike skatter og overføringer målt ved interaksjonskoeffisienten for ulike antakelser om stordriftsfordeler. Alle personer

Skatter og overføringer	Interaksjonskoeffisient		
	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Barnetrygd	0,087	-0,049	-0,183
Forsørgerfradraget	0,136	-0,005	-0,151
Foreldrefradraget	0,273	0,180	0,076
Skatteklasser 2	0,010	-0,056	-0,098

I hovedsak vil de endringene på inntektsfordelingen som vi observerer for husholdninger med barn også være gjeldende for inntektsfordelingen for alle personer, men med svakere virkning. Siden vi er mest opptatt av hvordan barnefamiliens økonomi er påvirket av endringer i de ulike skatte- og overføringsordningene, skal vi i det følgende konsentrere oppmerksomheten om virkninger av endringer i skatter og overføringer for denne gruppen.

### 1.3 Betydningen av endringer i ulikhet

Nedenfor vil vi vurdere inntektsfordelingsvirkningen av ulike tiltak ved å vise de prosentvise endringene i ulikhetsmålet. Men det er hensiktsmessig å avklare hva en gitt endring i ulikheten, for eksempel 1 prosent reduksjon i Gini koeffisienten, betyr for fordelingen av inntekt.

I vedlegg 2 vises det at selv om det brukes milliardbeløp i støtte til barnefamiliene, så utgjør de fleste skatte- og overføringsordningene relativt beskjedne beløp for barnefamiliene, sammenliknet med totalinntekten, som i stor grad skriver seg fra ulike former for markedsaktiviteter. En kan med andre ord ikke forvente de store utslagene på fordelingen av totalinntekt av for eksempel å justere skattesatser eller gjøre små endringer i barnetrygdsatsene. En nedgang i Gini koeffisienten på 1 prosent tilsvarer en endring av inntektsfordelingen som er ekvivalent med at alle inntektene reduseres med 1 prosent og at summen fordeles likt mellom alle individer (Aaberge og Li 1992). En slik endring av inntektsfordelingen innebærer at alle med inntekter over gjennomsnittsinntekten gir fra seg mer enn de mottar, mens det er omvendt for de med lave inntekter.

De endringene som vurderes er utformet i dialog med Barnefamilieutvalget, slik at eksemplene i stor grad er relatert til de endringene som utvalget har diskutert. I den grad det er grunn til å framheve endringenes effekt på arbeidstilbudet i tillegg til de direkte fordelingseffektene, vil også disse bli diskutert nedenfor.

## 2 ENDRINGER I BARNETRYGD

### 2.1 Utvidelser i barnetrygdordningen

Tabell 2.1 gir en oversikt over de provenymessige effektene av å gjøre utvidelser i barnetrygdordningen. Det vises til tabell 7.1 i vedlegg 1 for forståelsen av provenytabellene. Det framgår av tabell 7.1 at når skatteprovenyet betraktes som inntekter for det offentlige, vil fradrag som forsørgerfradrag, barnetrygd, etc., trekkes ifra ved beregning av skatteprovenyet. Dette forklarer hvorfor vi her definisjonsmessig betrakter utvidelser i barnetrygden som en reduksjon i statens inntekter. En ser at det å utvide barnetrygden til også å gjelde 16-åringer og 17-åringer medfører at forsørgerfradraget reduseres med 28 mill. kr. Dette skyldes at det ekstra forsørgerfradraget for enslige forsørgere faller bort når barnetrygden utvides. Simuleringene i LOTTE overvurderer utgiftene til barnetrygd noe,<sup>48</sup> uten at det skal tas hensyn til i det følgende.

Tabell 2.1: Økning i statens inntekter ved ulike endringer i regelverket for barnetrygd. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:	Totaleffekt på proveny
Småbarnstillegget økes til 15 000 kr	-936
Ordinære satser øker med 10 prosent	-1 135
Barnetrygden gis også til 16- og 17-åringer	Barnetrygd: 1 361 Forsørgerfradrag: -28
Utvidelse av småbarnstillegget til fylte 7 år	-1 914

Tabell 2.2 viser den totale ulikheten i ekvivalent inntekt, målt ved Gini koeffisienten, ved ulike utvidelser i barnetrygden når populasjonen er personer i husholdninger med barn. Tabell 2.2 er basis for resultatene i tabell 2.3. Tabellen viser effekten på total ulikhet av de samme endringene. Tabell 2.3 viser at de utvidelsene i barnetrygden som det er foretatt beregninger for, alle innebærer en reduksjon i total ulikhet.

Tabell 2.2: Ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini koeffisienten ved utvidelser av barnetrygdordningen. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
1996-regler	0,214	0,205	0,203
Småbarnstillegget økes til 15 000 kr	0,213	0,203	0,202
Ordinære satser øker med 10 prosent	0,212	0,203	0,202
Barnetrygden gis også til 16- og 17 åringer	0,214	0,204	0,203
Utvidelse av småbarnstillegget til fylte 7 år	0,211	0,201	0,200

48. Nærmere redegjort for i vedlegg 2.

Tabell 2.3: Reduksjon i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Småbarnstillegget økes til 15 000 kr	0,7	0,7	0,6
Ordinære satser øker med 10 prosent	0,8	0,9	1,0
Barnetrygden gis også til 16- og 17 åringer	0,2	0,3	0,4
Utvidelse av småbarnstillegget til fylte 7 år	1,5	1,7	1,7

Vi skal se nærmere på hvorfor disse endringene medfører en reduksjon i ulikhet og vurdere endringene mot hverandre. Det å øke satsene med 10 prosent kan betraktes som en marginal økning i barnetrygden. Som redegjort for ovenfor, vil dette føre til en reduksjon i ulikheten, ettersom barnetrygden er jevnere fordelt blant husholdninger med barn enn totalinntekten. Det er vist ved tabell 1.1 ovenfor. En ser av tabell 1.1 at barnetrygden i gjennomsnitt er relativt jevnt fordelt over desilene, men at det er husholdningene med de laveste inntektene som mottar mest barnetrygd. En ser også at barnetrygden utgjør en betraktelig større andel av inntektene i de laveste desilene.

Tabell 2.4 viser hvordan småbarnstillegget er fordelt over desilene. Småbarnstillegget er i store trekk fordelt på samme måte som barnetrygden totalt sett. Det å øke småbarnstillegget til 15 000 kroner vil derfor virke gunstig på inntektsfordelingen.

Tabell 2.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for småbarnstillegget.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Småbarnstillegg
1	82703	1317
2	114644	1131
3	132626	897
4	146063	940
5	157080	731
6	170296	917
7	184438	913
8	201471	1001
9	224015	790
10	331672	831
Totalt gjen. snitt	174501	947

Fordelingseffekten av å utvide småbarnstillegget til å gjelde alle førskolebarn (til fylte 7 år), avhenger av hvordan inntektene til husholdninger med barn i alderen 3-6 år er sammenliknet med andre husholdninger. En måte å vise dette på er å presentere inntektene blant husholdninger med barn i alderen 3-6 år sammenliknet med andre husholdninger med barn. Her skal vi imidlertid vise hvordan fordelingen av en aldersutvidelse av småbarnstillegget fordeler seg på ulike inntektsnivåer. En ser av

tabell 2.5 at fordelingsprofilen av denne utvidelsen er relativt god. Det er husholdningene med lavere inntekter som har størst fordel av endringen.

Tabell 2.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelene av en aldersutvidelse av småbarnstillegget.  $\theta=0,5$

Desiler	Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt	Fordel av aldersutvidelse av småbarnstillegget til fylte 7 år
1	82 703	2 280
2	114 644	2 893
3	132 626	2 338
4	146 063	1 916
5	157 080	1 825
6	170 296	1 701
7	184 438	1 705
8	201 471	1 686
9	224 015	1 287
10	331 672	1 307
Totalt gjen. snitt	174 501	1 894

Vi så i vedlegg 3 at inntektene i gjennomsnitt øker med alderen på barna. Det kan derfor synes overraskende at det å utvide aldersgrensen for barnetrygden til 18 år også medfører en reduksjon i ulikhet. Tabell 2.6 viser at utvidelsen av barnetrygden til fylte 18 år medfører størst økning i overføringene til husholdninger med relativt høye inntekter. Men som redegjort for ovenfor, er effekten på ulikheten avhengig av hvordan fordelingen av fordelene av endringen er sammenliknet med fordelingen av samlet inntekt. Det viser seg at inntektene i kolonne 2 i tabell 2.6 er jevnere fordelt enn fordelingen av totalinntekten (kolonne 1), og dermed vil endringen redusere ulikheten. Det framgår imidlertid av tabell 2.3 at reduksjonen i ulikhet er mindre når det gjelder denne endringen enn for de tre andre alternativene som er vurdert. Men for å kunne gjøre en slik sammenlikning mer eksakt, må en ta hensyn til effekten på provenyet. Dette er gjort i tabell 2.7, som viser hvor mye reduksjon i ulikhet en oppnår pr milliard i utgiftsøkning.<sup>49</sup> En utvidelse av barnetrygden til fylte 18 år er klart mindre effektiv i å redusere ulikheten, sammenliknet med de andre alternativene som er vurdert.

Tabell 2.6: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelene av en aldersutvidelse av barnetrygden.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av aldersutvidelse av småbarnstillegget til fylte 18 år
1	82 703	607
2	114 644	972
3	132 626	1 161
4	146 063	1 012

49. Kan betegnes som fordelingseffektivitet (Aasness 1993).

Tabell 2.6: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelene av en aldersutvidelse av barnetrygden.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av aldersutvidelse av småbarnstillegget til fylte 18 år
5	157 080	1 228
6	170 296	1 165
7	184 438	1 114
8	201 471	1 253
9	224 015	1 285
10	331 672	1 137
Totalt gjen. snitt	174 501	1 093

Tabell 2.7: Reduksjon i ulikhet pr milliard i reduksjon (økning) i statens inntekter (utgifter). Endringer i barnetrygd. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Småbarnstillegget økes til 15 000 kr	0,7
Ordinære satser øker med 10 prosent	0,8
Barnetrygden gis også til 16- og 17 åringer	0,2
Utvidelse av småbarnstillegget til fylte 7 år	0,9

## 2.2 Reduksjoner i barnetrygd

Provenyeffektene av ulike innsparingsalternativer er vist i tabell 2.8. Tabellen viser også hvordan endringene virker på ulike inntekts- og utgiftsarter. For eksempel ser en at det å skattlegge barnetrygden influerer på en rekke skattearter.

Tabell 2.8: Økning i statens inntekter ved endringer i regelverket for barnetrygd. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:		Totaleffekt på proveny
Det gis samme sats til alle barn som til første barn	Barnetrygd: -458	458
Barnetrygden legges inn i toppskattegrunnlaget for mottakeren	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 7 Topp-skatt: 340 Finnmarksfradrag: -1	348
Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt for mottaker. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensningsregelen.	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 3 :342 Trygdeavgift: 961 Topp-skatt: 328 Skattereduksjon: -104 Finnmarksfradrag: 11 Godtgjørelsesfradr.: 1	4 723
Ordinære barnetrygdsatser redusert med 42 prosent	Barnetrygd: -4 769	4 769
Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt for ens- og den av ekteparet som har høyest personinntekt. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensningsregelen	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 3 :347 Trygdeavgift: 966 Topp-skatt: 814 Skattereduksjon: -104 Finnmarksfradrag: 16 Godtgjørelsesfradr.: 1	5 214

Tabell 2.9 viser hvordan de ulike tiltakene innvirker på ulikheten i ekvivalent inntekt, sammenliknet med regelverket for 1996 ved ulike antakelser om graden av stordriftsfordeler i husholdningene. En ser at det å legge barnetrygden inn i toppskattegrunnlaget er den eneste endringen som gir et negativt fortegn i tabell 2.9.<sup>50</sup>

Tabell 2.9: Økning i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Det gis samme sats til alle barn som til første barn	0,5	0,6	0,7
Barnetrygden legges inn i toppskattegrunnlaget for mottakeren	-0,0	-0,0	-0,0
Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt for mottaker. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensingsregelen.	3,3	3,6	3,6
Ordinære barnetrygdsatser redusert med 42 prosent	3,7	4,2	4,2
Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt for enslige og den av ekteparet som har høyest personinntekt. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensingsregelen	3,3	3,7	3,8

Vi skal først se nærmere på effekten av å fjerne søskengraderingsordningen i barnetrygden. Søskengradering betyr at ytelsen øker pr barn med antall barn i barneflokken. Således betyr det å ta bort søskengraderingen at det gis samme sats til alle barn som til første barn. Tabell 2.10 viser hvordan dette elementet i barnetrygden fordeler seg på ulike inntektsnivåer. Det er husholdninger med lave inntekter som har størst fordel av søskengraderingselementet. Selv om effekten av søskengraderingselementet i barnetrygden naturligvis er avhengig av valg av ekvivalensskala, så har denne delen av barnetrygden en bedre fordelingsprofil enn barnetrygden totalt sett.

Tabell 2.10: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelingen av søskengraderingselementet.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av søskengradering
1	82 703	754
2	114 644	864
3	132 626	611
4	146 063	477
5	157 080	485
6	170 296	465
7	184 438	337
8	201 471	302
9	224 015	272
10	331 672	208

50. Utslaget er imidlertid så lite at det ikke er målbart med det antall desimaler som benyttes i framstillingen.

Tabell 2.10: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende verdier for fordelingen av søskengraderingselementet.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av søskengradering
Totalt gjen. snitt	174 501	478

Vi skal gå over til å vurdere hvordan ulike måter å beskatte barnetrygden på innvirker på inntektsfordelingen. I avsnitt 7 i vedlegg 1 er det redegjort for hvorfor det er grunn til å tro at beskatning av barnetrygden, i den målestokk som eksemplifisert her, ikke vil ha noen vesentlig innvirkning på kvinners (og menns) arbeidstilbud.

Tabell 2.8 viser at det å legge barnetrygden inn i toppskattegrunnlaget hos mottakeren bare gir mellom 300 og 400 mill. kr i økte skatteinntekter. Den relativt beskjedne uttellingen ved denne endringen skyldes at det ikke er så mange kvinner med barn som har andre inntekter av en slik størrelse at de overstiger nedre grense for toppskatt, som er 220 500 kr. Tabell 2.11 viser fordelingseffekten av at barnetrygden legges inn i toppskattegrunnlaget. En ser at den økte skattebelastningen vil utgjøre en svært liten andel av inntektene, men at fordelingsprofilen er svært god. Det er særlig de 20 prosentene av personene med høyest ekvivalent husholdningsinntekt som betaler mest skatt ved denne endringen. Ulikheten reduseres ved endringen fordi den økte skattebelastningen er mer ulikt fordelt (til fordel for de med lave inntekter) enn totalinntekten, men størrelsen på tiltaket (lite proveny) medfører at fordelingseffekten er liten.

Det er heller ikke grunn til å tro at arbeidstilbudet influeres vesentlig av denne endringen. De arbeidsfrie inntektene (barnetrygden) reduseres og noen vil få høyere marginalskatt, uten at dette vil medføre noen betydelige justeringer av individenes yrkesaktivitet.<sup>51</sup>

Tabell 2.11: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende skattebelastning som følge av at barnetrygden legges inn i toppskattegrunnlaget.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt	Økning i skattebelastning som følge av at barnetrygden legges inn i toppskattegrunnlaget
1	82 703	2
2	114 644	211
3	132 626	374
4	146 063	402
5	157 080	190
6	170 296	378
7	184 438	249
8	201 471	375
9	224 015	558
10	331 672	714
Totalt gjen. snitt	174 501	345

Skattlegging av barnetrygden som lønnsinntekt hos mottaker er omtalt i avsnitt 7 i vedlegg 1. Her skal vi istedet vise effektene av å skattlegge barnetrygden hos den

51. Effektene vil være de samme som det er redegjort for i avsnitt 7 i vedlegg 1.

i ekteparet som har høyest inntekt. For ugifte barnetrygdmottakere beskattes den hos mottakeren. Ifølge tabell 2.9 gir også dette en betydelig økning i ulikheten. Det er imidlertid viktig å merke seg at økningen i skatteinntektene iform av toppskatt er betraktelig høyere for dette forslaget enn når barnetrygden kun beskattes hos mottakeren.<sup>52</sup> I tabell 2.12 vises fordelingseffekten av dette tiltaket. En ser at belastningen er størst blant personer med lave ekvivalente husholdningsinntekter i absolutte kroner og en slik fordelingsprofil vil øke ulikheten. Når barnetrygden beskattes som lønn så vil den grovt sett beskattes med flate satser, 7,8 prosent i trygdeavgift og 28 prosent skatt på alminnelig inntekt, i tillegg til toppskatt.<sup>53</sup> Siden økningen i skatteinntektene som følge av at barnetrygden beskattes med toppskatt utgjør et mindre beløp, i overkant av 800 mill., så vil den flate beskatningen dominere. Når barnetrygden er fordelt som i tabell 1.1 i utgangspunktet, medfører denne endringen en økning i ulikhet.

Tabell 2.12: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn og tilhørende skattebelastning som følge av at barnetrygden beskattes som lønnsinntekt for enslige og den av ekteparet som har høyest personinntekt.  $\theta=0,5$ .

Desiler	Ekvivalent inntekt	Økning i skattebelastning. Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt og hos den av ekteparet som har høyest personinntekt
1	82 703	5 147
2	114 644	5 840
3	132 626	5 217
4	146 063	5 369
5	157 080	5 071
6	170 296	5 288
7	184 438	4 785
8	201 471	4 719
9	224 015	4 550
10	331 672	4 313
Totalt gjen. snitt	174 501	5 030

Det viser seg imidlertid at beskatning av barnetrygden har en bedre fordelingsprofil enn en satsreduksjon i de ordinære satsene. En reduksjon i de ordinære satsene i barnetrygden med 42 prosent gir omlag det samme provenymessige utslag som å beskatte barnetrygden som lønnsinntekt hos mottaker, men ulikheten øker mer ved satsreduksjon enn ved beskatning. Dette skyldes de progressive elementene i skattesystemet, som for eksempel toppskatt. Det må imidlertid anføres at en skattlegging av barnetrygden innebærer noe økning i de effektive gjennomsnittlige marginalsattesatsene, mens det å redusere satsene kun virker på størrelsen av den arbeidsfrie inntekten. Som det ble redegjort for i vedlegg 1 vil en reduksjon i den arbeidsfrie inntekten kunne føre til økning i arbeidstilbudet. Størrelsen på denne

52. Henholdsvis 814 mill. kr og 340 mill. kr, som skyldes at det er mannens inntekt som nå i større grad legges til grunn for beskatningen, og menn har i gjennomsnitt høyere inntekt enn kvinner.

53. Dette gjelder også de barnetrygdmottakerne som ikke har egen inntekt og blir liknet i skatteklasse 2. Barnetrygdmottakere som hovedsaklig lever på skattefrie inntekter, som stipend og lån, vil skatte lite eller ingenting av denne inntekten.

effekten er imidlertid usikker, men en slik reduksjon i barnetrygden innebærer et visst potensiale for økning av arbeidstilbudet og særlig for mødre i husholdninger med lave inntekter.

I tabell 2.13 sammenliknes økningen i ulikhet for 3 alternative reduksjoner i barnetrygd. En ser at av de tre alternativene som vurderes, er det alternativet der barnetrygden er beskattet som lønnsinntekt hos den av ekteparet som har høyest personinntekt som har minst ulikhetsøkende effekt pr innspart milliard.

Tabell 2.13: Økning i ulikhet pr milliard i økning i statens inntekter. Endringer i barnetrygd. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos mottaker. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensingsregelen.	0,8
Ordinære barnetrygdsatser redusert med 42 prosent	0,9
Barnetrygden beskattes som lønnsinntekt hos enslige og den av ekteparet som har høyest personinntekt. Inngår ikke ved beregning av minstefradrag, men inngår i grunnlaget for skattebegrensingsregelen	0,7

### 2.3 Provenynøytrale endringer i barnetrygd

Selv om det foreløpig kan synes vanskelig å redusere barnetrygdutbetalingene vesentlig uten å øke ulikheten blant husholdninger med barn, skal en se at en om-disponering av midlene mellom familier med barn i ulike aldre har effekter på inntektsfordelingen for personer i familier med barn. Vi skal se på noen eksempler på sammensatte (omlag) provenynøytrale endringer innenfor barnetrygdordningen. Tabell 2.14 viser at statens inntekter berøres svært lite av de om-disponeringene som diskuteres.

Tabell 2.14: Økning i statens inntekter ved ulike endringer i regelverket for barnetrygd. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:	Totaleffekt på proveny
Ordinære satser redusert med 10 prosent. Ordinær barnetrygd til fylte 18 år.	Ordinær barnetr.: 91 Forsørgerfradrag: -28 -63
Ordinære satser redusert med 17 prosent. Småbarnstillegg til fylte 7 år	Ordinær barnetr.: -1 930 Småbarnstillegg: 1 914 16
Ordinære satser redusert med 25 prosent. Småbarnstillegg til fylte 7 år. Ordinær barnetrygd til fylte 18 år.	Ordinær barnetr.: -1 814 Småbarnstillegg: 1 914 Forsørgerfradrag: -28 -72
Ordinær barnetrygd til fylte 10 år. 8 500 pr barn fra fylte 10 år til 18 år (uten søskengradering og tillegg for Nord-Troms og Finnmark, men med vanlige regler for enslige forsørgere)	Ordinær barnetr.: 2 Forsørgerfradrag: -28 26

I tabell 2.15 ser en at det å omfordele støtte fra alle barnetrygdmottakere (reduksjon i ordinære satser) til husholdninger med 16-åringer og 17-åringer øker ulikheten, mens det å redusere ordinære satser til fordel for husholdninger med barn i alderen 3-6 år gir redusert ulikhet. Forklaringen på dette er skissert i tabell 2.16, som viser ekvivalente inntekter for henholdsvis personer i husholdninger med barn, personer i husholdninger med ett eller flere barn i alderen 3-6 år og personer i hushold-

ninger med ett eller flere barn i alderen 16-17 år. Disse gruppene av barnefamilier er naturligvis ikke gjensidig utelukkende, men tabellen illustrerer allikevel at det er husholdningene med de eldste barna som har de høyeste inntektene. Følgelig vil det å omdisponere barnetrygden til fordel for husholdninger med 16-åringer og 17 åringer øke ulikheten når finansieringen er en generell reduksjon i barnetrygden. En ser også at personer i husholdninger med barn i alderen 3-6 år i gjennomsnitt har lavere inntekter enn gjennomsnittlig inntekt blant alle barnetrygdmottakere. En omdisponering av midler til fordel for denne gruppen, reduserer ulikheten.

Dersom en både utvider barnetrygden til 18 år og småbarnstillegget til 7 år og finansierer dette ved satsreduksjoner, øker ulikheten for personer i husholdninger med barn. Likeledes vil en utvidelse av barnetrygden til fylte 18 år, finansiert gjennom lavere satser for alle barn i alderen 11 til 15, øke ulikheten.

Tabell 2.15: Økning i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Ordinære satser redusert med 10 prosent. Ordinær barnetrygd til fylte 18 år.	0,7	0,7	0,6
Ordinære satser redusert med 17 prosent. Småbarnstillegg til fylte 7 år	-0,1	-0,1	-0,1
Ordinære satser redusert med 25 prosent. Småbarnstrygd til fylte 7 år. Ordinær barnetrygd til fylte 18 år.	0,4	0,4	0,3
Ordinær barnetrygd til fylte 10 år. 8 500 pr barn fra fylte 10 år til 18 år (uten søskengradering og tillegg for Nord-Troms og Finnmark, men med vanlige regler for enslige forsørgere)	0,5	0,6	0,6

Tabell 2.16: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i ulike grupper av barnefamilier.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med barn 0-15 år	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med barn 3-6 år	Ekvivalent inntekt, personer i husholdninger med barn 16-17 år
1	82 153	79 518	95 898
2	113 248	111 248	126 792
3	131 068	123 756	142 298
4	144 775	137 868	152 945
5	155 346	148 629	166 100
6	168 468	161 138	178 394
7	182 372	174 345	192 993
8	199 039	190 933	209 662
9	221 592	210 564	231 732
10	312 701	280 813	442 050
Totalt gjen. snitt	171 076	161 881	193 886

## 2.4 Inntektsprøving av barnetrygd

Inntektsprøving eller behovsprøving av barnetrygd innebærer å lage et spesielt system for barnetrygd utenfor både skattesystemet og det eksisterende barnetrygdsystemet. En innfører inntekt som ytterligere et kriterium for tildeling av barnetrygd, i tillegg til antall barn, alder på barna og antall forsørgere. NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer sysselsetting (Finans- og tolldepartementet 1993) gir en redegjørelse for prinsippene omkring behovsprøving av barnetrygd. I det følgende skal vi se på fordelingseffektene av å behovsprøve barnetrygden samt redegjøre for hvilke effekter en vil kunne forvente på arbeidstilbudet i familier med barn.

Tabell 2.17 viser de provenymessige utslagene av å inntektsprøve barnetrygden. De to øverste alternativene i tabell 2.17 er nokså nært relatert til eksempler på avkorting i NOU 1993:11. Der blir det redegjort for hvor mye inntekt en må ha i de ulike inntektsintervallene for å kunne opprettholde inntekten etter at barnetrygden er blitt avkortet. Konsekvensene av de mest ekstreme formene for avkorting, er at halve barnetrygden faller bort når personinntekten overstiger første inntektsgrense. For eksempel vil en familie med to barn og samlet personinntekt over 400 000 kr miste halve barnetrygden på 21 660 kr.<sup>54</sup> Det betyr at marginallønnen (etter skatt) ved 400 000 kr i personinntekt er negativ. Det kan vises at familien må ha enn inntekt på 416 869 kr i utgangspunktet for ikke å få redusert inntekt etter skatt som følge av avkortingen. Således vil familien vil ha samme inntekt etter skatt,<sup>55</sup> 312 928 kr, ved samlet personinntekt på både 400 000 kr og 416 869 kr. For personinntekter i intervallet mellom 400 000 og 416 869 kr er familiens inntekt etter skatt lavere enn 312 928 kr. Dersom en ligger i nærheten av inntektsgrensene er det med andre ord store fordeler forbundet med å redusere arbeidstilbudet noe, slik at grensene for avkorting ikke overskrides.

Tabell 2.17: Økning i statens inntekter ved ulike endringer i regelverket for barnetrygd. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:	Effekt på proveny:
Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: 0-399 999: 0 pst 400 000-599 999: 50 pst 600 000 og over: 100 pst	2 128
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges person-inntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: 0-299 999: 0 pst 300 000-449 999: 50 pst 450 000 og over: 100 pst	1 776
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges person-inntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	1 627
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges person-inntekt eller den av ekteparet/samboerparet som har høyest inntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	1 699
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: Avtrapping krone for krone for inntekter over 500 000 kr	1 496
Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: Mister 10 øre av barnetrygden for hver krone i inntekt over 250 000	4 229

54. Vi antar blant annet at barna ikke er i alderen for småbarnstillegg og at familien ikke bor i Nord-Troms eller Finnmark.

55. Under forutsetninger om inntektssammensetning, fradrag, etc.

Provenytallene som står oppgitt i tabell 2.17 er beregnet under forutsetning av at individene ikke endrer arbeidstilbudet sitt. Det må betraktes som urealistisk ettersom en kan arbeide mindre og ha høyere inntekt etter skatt rundt inntektsgrensene for avkorting. Vi skal imidlertid se at effektene av dette tiltaket er forskjellig ettersom hvilket arbeidstilbud en har i utgangspunktet. Vi tar utgangspunkt i eksempelet med avkorting av barnetrygden etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt. Tabell 2.18 viser for hvilke inntektsintervaller personen med høyest inntekt av ekteparet, under gitte forutsetninger, kan arbeide mindre og ha høyere inntekt etter skatt. Intervallgrensene avhenger av antall barn.

Tabell 2.18: Inntektsintervaller (kr) som gir lavere inntekt etter skatt enn ved lavere arbeidsinnsats, ved innføring av avkortingsregler for barnetrygd. Illustrert ved person med høyest inntekt av ekteparet for gitte forutsetninger om ektefelles inntekt, fradrag, etc. Funksjon av antall barn

Avkortingsgrense	1 barn	2 barn	4 barn (derav ett barn under 3 år)
50 pst over 300 000	300 001 – 310 468	300 001 – 321 446	300 001 – 354 560
100 pst over 450 000	450 001 – 470 935	450 001 – 492 892	450 001 – 559 117

Dersom en i utgangspunktet arbeider til en lønn som gir en inntekt som er under grensene for avkorting, vil en ikke bli påvirket av regelendringen. Dersom en i utgangspunktet har en inntekt som er over 559 117 kr og har 4 eller færre barn, vil den eneste effekten være at den arbeidsfrie inntekten reduseres og dette kan faktisk føre til at disse personene ønsker å tilby mer arbeid. Det er imidlertid ikke grunn til at denne effekten er særlig sterk, siden vi antar at personer med høye inntekter har et lite følsomt arbeidstilbud, enten det er kvinner eller menn.

Problemene ved en slik ordning vil oppstå i områdene rundt avkortingsgrensene. Vi antar at en optimalt tilpasset person med 2 barn arbeider et antall timer som gir 310 000 kr i inntekt. Dersom den nye avkortingsregelen innføres, vil individet kunne arbeide færre timer til høyere inntekt etter skatt. Det er grunn til å tro at de aller fleste vil justere arbeidstiden sin slik at grensene for avkorting ikke overstiges.<sup>56</sup> Dette er en parallell til «trygdefellen» for enslige forsørgere (Hatland 1992). En slik ordning vil derfor lett føre til uheldige tilpasninger på arbeidsmarkedet med for lav yrkesaktivitet. I tillegg er det grunn til å vektlegge den belastningen det medfører for enkelte å plassere seg så nært opptil avkortingsgrensene som mulig. Det er grunn til å tro at denne ordningen vil oppfattes som underlig av barnetrygdmottakerne og være svært uhandterlig administrativt.

De samme terskeeffektene gjør seg også gjeldende når avtrappingen skjer mer gradvis, som i alternativene med 10 prosent avtrapping i tabell 2.17. Den eneste forskjellen mellom de to alternativene med 10 prosent avtrapping, er at i det ene alternativet er det også gjort forsøk på å tilordne en samboer til moren, i de tilfeller der moren ikke er hverken gift eller enslig forsørger.<sup>57</sup> Dette er gjort for at eventuell samboer også skal inngå i beregningsgrunnlaget for høyest personinntekt. Som en ser av tabellen, har dette relativt liten innvirkning på skatteprovenyet. Skatteinntektene øker med omlag 70 mill. kr når personinntektene til samboerne også inngår i grunnlaget for avtrappingen.

56. Det er imidlertid en mulighet at noen, med lavt nyttetap ved arbeid og sterke preferanser for inntekt, kan øke arbeidstilbudet sitt.

57. Se nærmere om definisjoner av samboere og enslige forsørgere i omtalen av simuleringmodellen LOTTE i vedlegg 2.

10 prosent avtrapping av barnetrygden for hver 15 000 kr i lønnsinntekt innebærer at en gradvis mister all barnetrygd i inntektsintervallet mellom 300 000 kr og 450 000 kr. I forhold til 50 prosent og 100 prosent avtrapping, vil terskeeffektene bli mindre, men en vil få flere terskler. Illustrasjonsmessig, vil (den formelle) marginals-katten<sup>58</sup> for en lønnstaker som er mor til to barn være over 200 prosent i punktene 300 000, 315 000, 330 000, 345 000, etc., mens den vil være 49,5 prosent i alle andre punkter.<sup>59</sup>

Ytterligere ett alternativ, når det gjelder behovsprøving, er å la barnetrygden avkortes krone mot krone over et visst nivå. I eksempelet i tabell 2.17 er dette nivået satt til 500 000 kr. Følgelig vil det for hver enkelt krone tjent over 500 000 kr forsvinne 1 kr i barnetrygd, samt omlag 50 øre i skatt.<sup>60</sup> For en lønnstaker som er mor til to barn vil den formelle skattesatsen være 149,5 prosent i inntektsintervallet fra 500 000 kr til 521 660 og deretter 49,5 prosent på inntekter over dette. Selv om dagens skattesystem også inneholder eksempler på variasjoner i marginals-kattesat-sene over inntektsnivåene, vil marginals-kattesatser på dette nivået være særegent. Problemet ved denne ordningen er med andre ord vedvarende høy marginals-katt i et inntektsintervall. Størrelsen på dette inntektsintervallet avhenger av antall barn. Avkorting av for eksempel overgangs-stønad mot arbeidsinntekt innebar i 1986 marginals-kattesatser på over 100 prosent (Hatland 1992), men selv for denne gruppen er de effektive marginals-kattesatser i dagens skatte- og trygdesystem redusert.

Vi har også vurdert ett alternativ der en mister 10 øre i barnetrygd for hver krone en har i personinntekt over 250 000 kr.<sup>61</sup> Et ektepar med to barn vil ha et avkorting-intervall fra 250 000 til 466 600 i personinntekt. I dette intervallet vil barnetrygden avkortes med 10 øre for hver krone de tjener over 250 000. Det betyr at marginals-katten til ekteparet er 10 prosentpoeng høyere enn det som følger av skatte-systemet ellers. Dette understreker at behovsprøving av barnetrygden medfører høyere marginals-katter, enten dette skjer ved iform av punkter med ekstreme verdier eller lengre inntektsintervaller med høyere marginals-katter. Dette alternativet er ikke så gunstig fordelingsmessig som de andre avkorting-forslagene, se tabell 2.20, noe som skyldes at en starter avkorting på et relativt lavt nivå. Et ektepar med 250 000 kr i samlet personinntekt kan ha relativt liten ekvivalent inntekt.

Tabell 2.19 viser at behovsprøving av barnetrygd fører til en betydelig reduksjon i ulikheten for personer i husholdninger med barn ved alle de presenterte eksemplene for behovsprøving. Likeledes viser tabell 2.20 at endringene er svært fordelings-effektive, når vi ikke tar hensyn til at individene kan nedjustere yrkes-aktiviteten. Skatteprovenyet kan imidlertid bli negativt som følge av disse endringene, dersom de fører til at individene arbeider mindre enn før endringen, slik at det er stor usikkerhet ved disse beregningene.

58. Vi velger å omtale marginaleffektene av behovsprøvingen i form av marginale skattesatser, selv om det snarere er tale om et marginalt trekk.

59. En krone mer i inntekt når en allerede har tjent 300 000 kr innebærer et tap på 10 prosent av barnetrygden på 21 660 kr. Dvs. en «skatter» 2 166 kr av den ene krona. Det gir en marginals-katt på 216 600 prosent på grunn av behovsprøvingen.

60. Ved marginals-katt på 49,5 prosent.

61. Innenfor et slikt alternativ er det liten forskjell mellom avkorting og det vi forbinder med et tradisjonelt skattesystem.

Tabell 2.19: Reduksjon i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: 0-399 999: 0 pst 400 000-599 999: 50 pst 600 000 og over: 100 pst	2,1	2,1	1,8
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: 0-299 999: 0 pst 300 000-449 999: 50 pst 450 000 og over: 100 pst	1,4	1,4	1,2
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest inntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	1,5	1,5	1,3
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den i ekteparet/samboerparet som har høyest inntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	1,6	1,6	1,4
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: Avtrapping krone for krone for inntekter over 500 000 kr	2,1	2,2	2,0
Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: Mister 10 øre av barnetrygden for hver krone i inntekt over 250 000	1,9	1,9	1,6

Tabell 2.20: Reduksjon i ulikhet pr milliard i økning i statens inntekter. Endringer i barnetrygd. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: 0-399 999: 0 pst 400 000-599 999: 50 pst 600 000 og over: 100 pst	1,0
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: 0-299 999: 0 pst 300 000-449 999: 50 pst 450 000 og over: 100 pst	0,8
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest inntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	0,9
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den i ekteparet/samboerparet som har høyest inntekt: 10 prosent avtrapping for hver 15 000 kr over 300 000 kr	0,9
Avtrapping av barnetrygd etter ensliges personinntekt eller den av ekteparet som har høyest personinntekt: Avtrapping krone for krone for inntekter over 500 000 kr	1,4
Avtrapping av barnetrygd etter enslig/ekteparets samlede personinntekt: Mister 10 øre av barnetrygden for hver krone i inntekt over 250 000	0,5

### 3 ENDRINGER I FORSØRGERFRADRAGET

Vi skal begrense oss til å se på effektene av å fjerne forsørgerfradraget. Tabell 3.1 viser at det å ta bort forsørgerfradraget innbringer i overkant av 2 mrd. kr i økte skatteinntekter. Selv om forsørgerfradraget er definert som et fradrag i skatt, er det for alle praktiske formål naturlig å betrakte det som en arbeidsfri inntekt. Dette illustreres også av at fradraget blir utbetalt til foreldrene dersom de ikke betaler skatt. Å fjerne forsørgerfradraget innebærer derfor en reduksjon i den arbeidsfrie inntekten. Som vi har vært inne på i forbindelse med barnetrygd, kan et bortfall av arbeidsfrie inntekter influere på arbeidstilbudet. Vi er i tvil om effekten av å fjerne forsørgerfradraget er av en slik størrelsesorden at en slik endring vil virke vesentlig på beslutninger om ønsket arbeidstid.

Tabell 3.1: Økning i statens inntekter når forsørgerfradraget fjernes. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:		Totaleffekt på proveny
Forsørgerfradraget fjernes	Forsørgerfradrag for voksne barn: -1 674 Forsørgerfradrag for unge barn: - 368	2 042

Tabell 3.2 viser at det å fjerne forsørgerfradraget øker ulikheten. For  $\theta=0,5$  øker ulikheten med 1,4 prosent. En nedgang i Gini koeffisienten på 1,4 prosent tilsvarer en endring av inntektsfordelingen som er ekvivalent med at alle inntektene reduseres med 1,4 prosent og at summen fordeles likt mellom alle individer.

Tabell 3.2: Økning i ulikhet som følge av endringene i regelverket for forsørgerfradraget målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn.

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Forsørgerfradraget fjernes	1,3	1,4	1,5

Årsaken til at det å ta bort forsørgerfradraget innebærer en økning i ulikheten kan også illustreres ved en desiltabell. I tabell 3.3 vises fordelingen av forsørgerfradraget for personer i husholdninger med barn. Det viser seg at fordelingen av forsørgerfradraget er svært lik fordelingen av barnetrygd, men i en annen målestokk. Når en tar bort en overføring som er gunstigere fordelt enn inntekten som helhet, øker ulikheten, som vist ved tabell 3.2.

Tabell 3.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler blant husholdninger med barn og tilhørende verdier for forsørgerfradraget. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Forsørgerfradrag
1	82 703	2 052
2	114 644	2 250
3	132 626	2 159
4	146 063	2 001
5	157 080	2 028
6	170 296	1 972

Tabell 3.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler blant husholdninger med barn og tilhørende verdier for forsørgerfradraget. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Forsørgerfradrag
7	184 438	1 787
8	201 471	1 709
9	224 015	1 678
10	331 672	1 576
Totalt gjen. snitt	174 501	1 921

#### 4 ENDRINGER I FORELDREFRADRAGET

Som redegjort for i vedlegg 2 er ektefeller/samboere der begge har arbeidsinntekt, enslige forsørgere med arbeidsinntekt og skattytere der en eller begge er under utdanning, avtjener verneplikt, er ufør eller på annen liknende måte er ute av stand til å ha det daglige pass og stell av barn, berettiget til foreldrefradrag. For 1996 er satsene for standardfradraget 3 900 kr for ett barn og 4 900 kr for to eller flere barn under 12 år. Alternativt kan en kreve fradrag for virkelige utgifter til barnepass, begrenset oppad til 19 300 kr for ett barn og 23 100 kr for to eller flere barn. Grunnlaget for virkelige utgifter til barnepass kan være barnehageutgifter, betaling av dagmamma i registrerte forhold, utgifter til skolefritidsordninger, etc. Foreldrefradraget regnes som fradrag ved beregning av alminnelig inntekt. Verdien vil maksimalt være 28 prosent av 23 100 kr, som er 6 468 kr.<sup>62</sup>

Tabell 4.1 viser at det å ta bort foreldrefradraget som helhet innebærer en pro-venyøkning på omlag 960 mill. kr, mens standardfradraget i foreldrefradraget står for omlag 260 mill. kr av dette. Det er en viktig forskjell mellom rene overføringer, som barnetrygd og forsørgerfradrag, og foreldrefradraget ved at foreldrefradraget kan sies å være betinget med hensyn på yrkesaktivitet. Det innebærer at eksistensen av standardfradraget i foreldrefradraget trolig vil virke gunstig for ikke-yrkesaktive kvinner, ved at reallønnen som observeres i markedet øker som følge av dette fradraget.<sup>63</sup> Dersom det har noen merkbar konsekvens for arbeidstilbudet å fjerne denne delen av foreldrefradraget, vil arbeidstilbudet reduseres ved at noen kvinner ikke ønsker å være yrkesaktive, mens kvinnene som blir i yrkeslivet kan komme til å øke yrkesaktiviteten, for å kompensere for inntektsbortfallet.

Effekten av fradraget for virkelige utgifter til barnepass, vil skje i interaksjon med barnepassmarkedet. Det er grunn til å tro at det er kjøpere av barnehagetjenester og skolefritidstjenester som dominerer her. Antallet som krever fradrag for pass av dagmamma i registrerte forhold er fortsatt forholdsvis lavt. Hvis vi konsentrerer oppmerksomheten om barnehagetjenestene, så kan et fradrag for utgifter til barnepass både oppfattes som et prissubsidium pr time bruk av tjenesten og som et fast fradrag for yrkesaktivitet når en har barn. Hvis vi anlegger det siste perspektivet, kan det å ta bort foreldrefradraget medføre at kvinner med en svak tilknytning til yrkeslivet velger å ivareta omsorgen for barna selv, mens kvinner med sterkere tilknytning kan øke yrkesaktiviteten. Oppfattet som et prissubsidium, vil det å ta bort foreldrefradraget redusere arbeidstilbudet.

Det er forøvrig vist ved svenske data (Gustafsson og Stafford 1992) at i områder med rasjonering av barnehageplasser vil kvinners yrkesaktivitet være forholdsvis lite følsomt for prisendringer på tjenesten. Det taler for at det å fjerne foreldrefra-

62. For personer som kommer inn under skattebegrensningsregelen kan verdien være større enn 6 468 kr.

63. Det er imidlertid viktig å gjøre oppmerksom på de små beløpene som her er til vurdering.

draget kan ha mindre negative konsekvenser for norske kvinners yrkesaktivitet, siden det fremdeles er køer i barnehagemarkedet de fleste steder i landet. Det kan være at noen ønsker å benytte billigere, uregistrert barnepass siden denne type barnepass har blitt relativt billigere, men kvalitetsaspektet ved barnepass medfører at det er grunn til å tro at barnehager vil bli foretrukket i de fleste tilfeller.

Tabell 4.1: Økning i statens inntekter ved endringer i regelverket for foreldrefradraget. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:		Totaleffekt på proveny
Foreldrefradraget fjernes	Inntektsskatt til kommune/ skatteford.fond: 933 Skatte- reduksjon: -30 Finnmarks- fradr.: 2	961
Standardfradraget i foreldrefradraget fjernes	Inntektsskatt til kommune/ skatteford.fond: 245 Skatte- reduksjon: -16 Finnmarks- fradr.: 1	260

Fordelingseffektene av å ta bort hele foreldrefradraget og standardfradraget i foreldrefradraget er vist i tabell 4.2. En ser at endringene gir en liten prosentvis økning i ulikheten for personer i husholdninger med barn. Dette skyldes fordelingen av verdien av foreldrefradraget og standardfradraget i utgangspunktet. Dette er skissert i tabell 4.3.

Tabell 4.2: Økning i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Foreldrefradraget fjernes	0,2	0,1	0,1
Standardfradraget i foreldrefradraget fjernes	0,2	0,2	0,2

Tabell 4.3 viser at fordelingsprofilen i foreldrefradraget som helhet og standarddelen av foreldrefradraget er forskjellig. Foreldrefradraget som helhet er fordelt omlag på samme måte som totalinntekten, dvs. personer med høy inntekt har størst fordel av denne ordningen. Dette er også illustrert gjennom tabell 4.4, som viser forholdet mellom inntektene i de respektive desilene og gjennomsnittlig totalinntekt sammenliknet med forholdet mellom verdien av foreldrefradraget i desilene og gjennomsnittlig foreldrefradrag. Foreldrefradraget er mindre gunstig for laveste desil enn totalinntekten, men til gjengjeld har husholdningene med de høyeste inntektene (desil 10) ikke like høyt forholdstall for foreldrefradraget som for totalinntekten.

Standardfradraget i foreldrefradraget har en gunstigere fordeling enn foreldrefradraget som helhet. Dette har sammenheng med at det er fradraget for dokumenterte utgifter til barnepass, for eksempel barnehageutgifter, som særlig benyttes av husholdninger med høyere inntekter. Dette er i samsvar med fordelingen av barnehagesubsidiene i vedlegg 2, som viser at barnehagesubsidier tilgodeser husholdninger med høye inntekter i sterkeste grad. Tar en hensyn til effekten på skatteprovenyet i vurderingen av ulikhet, ser en av tabell 4.2 at det å fjerne standardfradraget er mer fordelingseffektivt enn å fjerne foreldrefradraget som helhet.

Tabell 4.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for verdien av foreldrefradraget totalt og standardfradraget i foreldrefradraget.

Desiler	Ekvivalent inntekt	Verdi av foreldrefradraget	Verdi av standardfradraget i foreldrefradraget
1	82 703	373	238
2	114 644	709	264
3	132 626	671	298
4	146 063	774	272
5	157 080	887	315
6	170 296	977	204
7	184 438	1 053	241
8	201 471	1 171	190
9	224 015	1 059	210
10	331 672	1 243	135
Totalt gjen. snitt	174 501	892	237

Tabell 4.4: Gjennomsnittlige forholdstall for henholdsvis inntekt totalt og verdien av foreldrefradraget i desiler. Personer i husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Desiler	Desilinntekt/gjennomsnittlig inntekt	Verdien av foreldrefradraget i desiler/ gjennomsnittlig verdi av foreldrefradraget
1	0,47	0,42
2	0,66	0,79
3	0,76	0,75
4	0,84	0,87
5	0,90	0,99
6	0,98	1,10
7	1,06	1,18
8	1,16	1,31
9	1,28	1,19
10	1,90	1,39

## 5 ENDRINGER I SKATTEKLASSE 2

Som det framgår av tabell 5.1, har vi definert tre ulike grupper som har fordel av skatteklasser 2; ektepar uten barn, ektepar med barn og enslige forsørgere. Dersom skatteklasser 2 avvikles, øker skatteinntektene med omlag 1,4 mrd. kr. De tre gruppene andel av dette skatteprovenyet er også vist i tabell 5.1. En viktig informasjon i tabell 5.1 er at effekten av å avvike skatteklasser 2 for enslige forsørgere er påvirket av skattebegrensingsregelen, mens skattebegrensingsregelen influerer lite på de to andre gruppene som har fordel av skatteklasser 2.

Tabell 5.1: Økning i statens inntekter ved ulike endringer i regelverket for skatteklasse 2. Målt i forhold til regelverket for 1996. Mill. kr

Endringer i regelverk:		Totaleffekt på proveny
Avvikler skatteklasse 2	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 1 403 Topp-skatt: 378 Skattereduksjon: 375 Finnmarksfradrag: -15	1 421
Avvikler skatteklasse 2 for ektepar uten barn	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 281 Topp-skatt: 88 Skattereduksjon: 12 Finnmarksfradrag: -4	361
Avvikler skatteklasse 2 for ektepar med barn	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 384 Topp-skatt: 203 Skattereduksjon: 1 Finnmarksfradrag: -3	589
Avvikler skatteklasse 2 for enslige forsørgere	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 737 Topp-skatt: 87 Skattereduksjon: 361 Finnmarksfradrag: -8	471
Avvikler skatteklasse 2 for ektepar	Inntektsskatt til kommune/skatteford.fond: 666 Topp-skatt: 291 Skattereduksjon: 14 Finnmarksfradrag: -7	950

Skatteklasse 2 innebærer et ekstra klassefradrag og andre grenser for toppskatt. Trygdeavgiften er en individuell skatt og regnes som 7,8 prosent av alle lønnsinntekter. Et ektepar der mannen er i heltidsjobb med hjemmeværende kone uten lønnsinntekter, vil typisk skatte i skatteklasse 2. Det ekstra klassefradraget på 23 300 kr betyr en gevinst på 6 524 kr for parets.<sup>64</sup> Nedre inntektsgrense for toppskatt er henholdsvis 220 500 og 267 500 i klasse 1 og klasse 2, som også innebærer en potensiell fordel ved å tilpasse seg i skatteklasse 2.

Dersom vi ser bort fra enslige forsørgere, er det med andre ord ektepar der yrkesaktiviteten er skjevfordelt som har størst utbytte av skatteklasse 2. Et ektepar vil skifte fra skatteklasse 1 til skatteklasse 2 når dette er lønnsomt, slik at det å skatte i skatteklasse 2 aldri skal gi lavere inntekt etter skatt for ekteparet, sammenliknet med å skatte i skatteklasse 1. Et naturlig spørsmål er hvorvidt eksistensen av skatteklasse 2 kan bety at det er ekstra kostnader forbundet med opptjeningen av den andre inntekten i familien og at skatteklasse 2 derfor kan virke hemmende på kvinners yrkesaktivitet. I tabell 5.2 viser vi marginalsattesatsene på kvinnens inntekt når mannens inntekt tas som gitt. Vi antar at mannens inntekt er 225 000 kr og viser marginalsattesatsene når kvinnen skatter i skatteklasse 1 eller har muligheten til å skatte i skatteklasse 2.<sup>65</sup>

Tabell 5.2: Marginale sattesatser på inntekt nummer 2 i familien. Skatteklasse 1 og skatteklasse 2. Ektefellens inntekt 225 000 kr.

Inntekt nummer 2	Skatteklasse 1	Skatteklasse 2
10 000	0	28
20 000	25	47,4
30 000	30,2	30,2
40 000	30,2	30,2
45 000	30,2	39,7
50 000	30,2	-

64. Sattesatsen på alminnelig inntekt multiplisert med fradraget ( $0,28 \cdot 23300$ ).

65. Det er en forutsetning at ektefellens inntekt er i intervallet for toppskatt i skatteklasse 1, dvs. over 220 500.

Når inntekt nr. 2 passerer 47 000 kr, lønner det seg for familien å skifte skatteklasse til skatteklasse 1. Tabell 5.2 dokumenterer at de marginale skattesatsene er høyere på den andre inntekten i familien enn hva tilfellet ville vært uten mulighetene for skatteklasse 2. Tabellen viser imidlertid at forskjellene i marginalsattesatsene kun gjelder på lave inntektsnivåer. Dette er motsvart av at ektefellen har lavere marginalsatt i inntektsintervallet opptil 267 500, som er nedre grense for toppskatt i skatteklasse 2. Det å fjerne skatteklasse 2 vil innebære en reduksjon av marginalsattesatsene på inntekt nr. 2, mens det innebærer en økning av satsene på inntekt nr. 1. Det er vanskelig å si noe om totaleffekten på arbeidstilbudet av dette. Dette avhenger også av hvor sterke preferanser kvinnene som skatter i skatteklasse 2 har for yrkesaktivitet. Kan disse kvinnene representeres ved de gjennomsnittlige tallene for arbeidstilbudsrespons, som er presentert i vedlegg 1? Illustrasjonen iform av marginalsattesatser har vist at skatteklasse 2 medfører et «potensiale» for at skattesystemet kan favorisere menns yrkesaktivitet, uten at vi tror dette vil være avgjørende for hvorvidt kvinner er yrkesaktive eller ikke.

Tabell 5.3: Økning i ulikhet som følge av endringene i regelverket for skatteklasse 2 målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Avvikler skatteklasse 2	1,1	1,0	0,8
Avvikler skatteklasse 2 for ektepar med barn	0,7	0,7	0,8
Avvikler skatteklasse 2 for enslige forsørgere	0,4	0,3	0,1
Avvikler skatteklasse 2 for ektepar	0,7	0,7	0,8

Tabell 5.3 viser fordelingseffektene av å fjerne skatteklasse 2. Ulikheten øker for alle de fire alternativene vi har til vurdering.<sup>66</sup> Dette skyldes mønsteret som er vist i tabell 5.4 og tabell 5.5. Tabell 5.4 viser fordelingseffekten av de delene av skatteklasse 2 som omfatter henholdsvis enslige forsørgere og ektepar med barn. En ser at den delen av skatteklasse 2 som angår ektepar med barn har en særlig god fordelingseffekt.<sup>67</sup> På bakgrunn av at inntektene blant enslige forsørgere er lavere enn inntektene blant par med barn, kan det synes overraskende at «enslig forsørgerdelen» av skatteklasse 2 har en dårligere fordelingsprofil enn skatteklasse 2 for ektepar med barn. Dette skyldes imidlertid skattebegrensningsregelen. Dersom en fjerner skatteklasse 2 for enslige forsørgere, vil flere enslige forsørgere bli kompensert gjennom skattereduksjon ved skattebegrensningsregelen. Dette vil særlig gjelde enslige forsørgere med lave inntekter og forklarer fordelingsprofilen til skatteklasse 2 for enslige forsørgere i tabell 5.4.

Tabell 5.5 viser fordelingseffekten av at også ektepar uten barn har adgang til å skatte i skatteklasse 2. I tabell 5.5 er det viktig å merke seg at populasjonen er husholdninger uten barn, slik at fordelingen av den delen av skatteklasse 2 som berører ektepar uten barn er vurdert i en annen og mer sammensatt populasjon. Også blant husholdninger uten barn vil det å ta bort skatteklasse 2 øke ulikheten.

66. Siden populasjonen er personer i husholdninger med barn vil en avvikling av skatteklasse 2 for ektepar uten barn ikke ha noen innvirkning på resultatene i tabell 5.3.

67. Legg merke til at både skatteklasse 2 for ektepar med barn og skatteklasse 2 for ektepar uten barn gir bedre uttelling for desil 10 enn for desil 9. Det betyr at det er flere husholdninger med svært høy husholdningsinntekt som har fordel av skatteklasse 2.

Tabell 5.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for fordelene av henholdsvis den delen av skatteklasse 2 som gjelder ektepar med barn og enslige forsørgere.

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av skatteklasse 2 for ektepar med barn	Fordel av skatteklasse 2 for enslige forsørgere
1	82 703	760	369
2	114 644	1 027	482
3	132 626	1 015	288
4	146 063	984	368
5	157 080	318	261
6	170 296	519	568
7	184 438	247	390
8	201 471	232	347
9	224 015	202	340
10	331 672	584	220
Totalt gjen. snitt	174 501	589	363

Tabell 5.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger uten barn med tilhørende verdier for fordelene av den delen av skatteklasse 2 som gjelder ektepar uten barn.

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av skatteklasse 2 for ektepar uten barn
1	54 369	67
2	84 810	110
3	104 133	286
4	125 228	347
5	147 524	399
6	167 066	256
7	187 803	315
8	211 436	246
9	243 825	168
10	357 057	318
Totalt gjen. snitt	168 325	251

Noen typeeksempler kan gi ytterligere informasjon om tapet ved å ta bort skatteklasse 2. For eksempel vil et ektepar med barn, der moren er uten inntekt og faren har en inntekt på 280 000, både rammes av at de mister det ekstra klassefradraget og at grensene for toppskatt er lavere i skatteklasse 1. Det ekstra klassefradraget er verdt 6 524 kr, mens økningen i toppskatt betyr en økning i toppskatt på 5 725. Den totale økningen i skatt blir dermed på 12 249 kr for ekteparet. Dersom farens inntekt er under 220 500 kr, som er nedre grense for toppskatt i skatteklasse 1, vil det å fjerne skatteklasse 2 kun bety tap av det ekstra klassefradraget (6 524 kr).

Som det er vist til ovenfor, vil personer med lave inntekter kunne bli kompensert gjennom skattebegrensingsregelen. Skattebegrensningen er beregnet utfra alminnelig inntekt og enslige pensjonister og enslige forsørgere skal ikke betale trygdeavgift og skatt på alminnelig inntekt dersom alminnelig inntekt er mindre enn 64 700. Når beregningsgrunnlaget overstiger inntektsgrensen, skal skatten ikke overstige 55 prosent av det overskytende. En sikrer med dette at personene skal ha et beløp omlag på størrelse med minstepensjonen til rådighet etter fradrag for renteutgifter. Regelen omfatter pensjonister og enslige forsørgere, mens også andre personer kan gis skattebegrensning dersom inntekten ikke anses stor nok til å underholde skattyteren og de han forsørger. For ektepar kan alminnelig inntekt ikke overstige 100 900 kr for å komme inn under regelen. En ser av tabell 5.1 at det særlig er enslige forsørgere som kompenseres gjennom skattebegrensingsregelen og det skyldes at denne gruppen har krav på skattebegrensning, mens ektepar med barn må søke på særskilt grunnlag. For eksempel vil et ektepar med høy personinntekt, men med store fradrag og derfor liten alminnelig inntekt, ikke nødvendigvis komme inn under regelen.

Når en tar bort skatteklasse 2 for en enslig forsørger, vil således enslige forsørgere med lav inntekt bli kompensert gjennom skattebegrensingsregelen når klassefradraget halveres. For enslige forsørgere med lav inntekt vil den eneste effekten av å fjerne skatteklasse 2 være at intervallet for skattebegrensingsregelen utvides noe. Enslige forsørgere kan både ha arbeidsinntekter og overgangsstønad, som vanskeliggjør resonnementet på grunn av avkorting av overgangsstønad mot arbeidsinntekt. Men hvis vi antar at vi står overfor en enslig forsørger med overgangsstønad, så vil omlag 80 000 kroner være skattefrie (64 700 kroner pluss fratrukk for minstefradrag) i skatteklasse 1. Den enslige forsørgeren vil deretter betale 55 prosent skatt på det overskytende opptil inntekten er omlag 130 000 kr, der personen vil bli skattlagt etter ordinære regler. For enslige forsørgere med overgangsstønad over 130 000 vil det å fjerne skatteklasse 2 bety en økning i skatt på 6 524 kr. I tabell 5.6 vises fordelings effektiviteten av henholdsvis å avvikle skatteklasse 2 for ektepar med barn og avvikle skatteklasse 2 for enslige forsørgere. Tabellen viser at det å ta bort skatteklasse 2 for enslige forsørgere gir minst økning i ulikhet pr milliard i økte statlige inntekter.

Tabell 5.6: Økning i ulikhet pr milliard i økning i statens inntekter. Endringer i skatteklasse 2. Husholdninger med barn.  $\theta=0,5$

Avvikler skatteklasse 2 for ektepar med barn	1,3
Avvikler skatteklasse 2 for enslige forsørgere	0,6

## 6 ENDRINGER I FØDSELSPENGENE

Endringer i fødselspengene påvirker både folketrygdens utgifter og skatteprovenyet.<sup>68</sup> Dette er avspeilet i provenytabellen 6.1. Tabell 6.1 viser effektene både på folketrygdens utgifter og på skatteinntektene som følge av en ordning der dagens utgifter til fødselspenger benyttes til en lik skattefri ytelse til hver enkelt mor. Ifølge våre beregninger vil hver mor motta omlag 70 000 kr ved et slikt alternativ.

Det andre alternativet som er vurdert er å gjøre engangsstønaden skattepliktig, samtidig som den heves til 63 376 kr.<sup>69</sup> Folketrygdens utgifter vil øke med i overkant av 600 mill. kr. Men som følge av at ytelsen er skattepliktig, vil skatteinntek-

68. Se redegjørelsen for usikkerheten omkring fødselspengesimuleringene i vedlegg 2.

69. Minstepensjonen i folketrygden.

tene øke med 335 mill. kr. Nettoutgiften av denne endringen blir med andre ord omlag 300 mill. kr. I tillegg til at alle mottakere av engangsstønad vil ha fordel av en slik endring, vil også noen personer som under dagens regelverk mottar fødselspenger som yrkesaktive motta en større ytelse ved denne endringen.<sup>70</sup> Noen type-eksempler kan illustrere hvem som vil tjene mest på en slik omlegging. Eksempelene viser at avhengig av for eksempel tilknytning til yrkeslivet og ektefelles inntekt, vil nettoeffekten av endringen være forskjellig.

1. Student-ektepar uten andre skattepliktige inntekter. Moren beskattes med trygdeavgift på hele beløpet, 7,8 prosent av 63 376. Før skatt på alminnelig inntekt skal beregnes, fratrekkes klassefradrag, 46 600 kr i skatteklasser 2, og minstepensjonsfradrag, maksimalt 20 prosent av inntekten. Dermed blir skatten på alminnelig inntekt kun 1 148 kr. Total skatt blir dermed,  $1\,148 + 4\,943 = 6\,091$  kr. Student-ekteparet kan dermed beholde i overkant av 57 000 kr av denne skattepliktige overføringen.

2. Ektepar der kvinnen i utgangspunktet ikke har andre inntekter, mens mannen skatter i skatteklasser 2 av en inntekt på 280 000 kr. Fødselspengene på 63 376 kr skattlegges hos moren i skatteklasser 1. Hun betaler 7,8 prosent trygdeavgift på hele beløpet, og 28 prosent skatt på alminnelig inntekt, der klassefradrag og minstepensjonsfradrag er fratrukket. Totalt betaler hun 12 615 kr i skatt. Men siden ektefellene nå skatter i skatteklasser 1, innebærer fødselspengene til moren at farens skatt øker. Han mister det ekstra klassefradraget og må betale mer i toppskatt siden toppskattegrensene er lavere i skatteklasser 1 enn i skatteklasser 2. Farens skatt øker med 12 249 kr. Til sammen vil familien betale 24 864 kr i skatt av en overføring på 63 376 kr. Det betyr at nettogevinsten av overføringen er på 38 512 kr, som ikke er så langt unna dagens nivå på engangsstønaden.

Tabell 6.1: Utgifter til fødselspenger ved alternative fødselspengeordninger. Mill. kr

Endringer i regelverk:	Folketrygdens utgifter	Reduksjon i skatteinntekter som følge av endring	Totalutgift
1996-regler	5 697	-	5 697
Kontantstøtteordning, likt beløp til alle	3 998	1 698	5 696
Minimumsbeløp på minstepensjonsnivå	6 333	-335	5 998

Vi skal anta at endringene i fødselspengeordningen ikke gir noen virkning på arbeidstilbudet. Det å heve minstesatsen svekker incentivet i dagens ordning til å ta arbeid i graviditetsperioden, for å sikre seg rettigheter til fødselspenger som yrkesaktiv. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hvordan dette (utilsiktede) incitamentet slår ut innenfor dagens system.

Fordelingsvirkningene av disse endringene er vist i tabell 6.2. Til forskjell fra beregningene i avsnittene ovenfor, benyttes inntektsbegrepet D4 (se vedlegg 1). Inntektsbegrepet D4 inneholder også engangsstønaden i fødselspengeordningen, men er ellers identisk med inntektsbegrepet som er benyttet ovenfor. Tabell 6.2 viser at endringene reduserer ulikheten blant husholdninger med barn. Den provenynøytrale omleggingen til like, skattefrie ytelser reduserer ulikheten med 0,7 prosent. Likeledes vil en omlegging til et minimumsbeløp på minstepensjonsnivå også innebære en reduksjon i ulikheten. Men dette alternativet innebærer også en utgifts-

70. Dersom de mottar mindre enn 63 376 kr i fødselspenger som yrkesaktive ved dagens regelverk.

økning på omlag 300 mill. kr, slik at det er kontantstøtteordningen som er mest fordelings effektiv av de to omleggingene.

Tabell 6.2: Reduksjon i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn. Inntektsbegrepet D4

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Kontantstøtteordning, likt beløp til alle	0,6	0,7	0,7
Minimumsbeløp, minstepensjonsnivå	0,4	0,4	0,4

Siden fødselspengeordningen, på et gitt tidspunkt, bare omfatter en liten gruppe av barnefamilie, er det grunn til å vurdere disse endringene med utgangspunkt i husholdninger der det er blitt født et barn i løpet av inntektsåret. Tabell 6.3 viser at den prosentvise reduksjonen i ulikhet er stor, når populasjonen innsnevres til husholdninger der det er blitt født et barn i løpet av inntektsåret. I tolkningen av tabell 6.3 må en imidlertid huske at populasjonen er betraktelig mindre enn i tilsvarende oversikter ovenfor og dette er reflektert i tallene.

Tabell 6.3: Reduksjon i ulikhet som følge av endringene i regelverket målt i forhold til ulikheten i fordelingen ved regelverket for 1996. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger der det er født barn i beregningsåret. Inntektsbegrepet D4

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Kontantstøtteordning, likt beløp til alle	9,8	10,5	10,0
Minimumsbeløp, minstepensjonsnivå	4,7	4,9	4,6

Vi skal vise hvordan fødselspengene er fordelt blant husholdninger med nyfødte barn ved regelverket for 1996 og hvordan fordelingen ved å heve minstebeløpet til 63 376 kr er fordelt over desilene. En ser av tabell 6.4 at det er husholdninger med høye inntekter som har størst fordel av dagens fødselspengeordning og at det å heve minstebeløpet og gjøre dette skattepliktig, har en svært god fordelingsprofil.

Tabell 6.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret med tilhørende verdier for ekvivalente fødselspenger og fordel av regelendring. Inntektsbegrepet D4,  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fødselspenger	Fordelen ved heving av minimumsytelse til minstepensjonsnivå
1	88 993	16 328	7 509
2	116 925	18 013	5 412
3	134 214	18 905	4 309
4	149 481	22 927	4 310
5	164 315	22 101	1 330
6	173 388	27 898	362
7	186 471	27 298	1 112
8	204 426	29 432	2 015

Tabell 6.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger der det er født et barn i løpet av inntektsåret med tilhørende verdier for ekvivalente fødselspenger og fordel av regelendring. Inntektsbegrepet D4,  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fødselspenger	Fordelen ved heving av minimumsyttelse til minstepensjonsnivå
9	225 626	33 383	366
10	304 302	37 525	1 193
Totalt gjen. snitt	174 814	25 381	2 792

## 7 ENDRING I MOMSKOMPENSASJONEN PÅ MATVARER

Det vises til redegjørelse for simuleringen av fordelene ved momskompensasjon for melk, ost og kjøtt i vedlegg 2. Imputeringen av verdien av momskompensasjon er basert på en økonometrisk analyse, bygd på forbruksdata. Utgiftene til merverdi-kompensasjon er av Administrasjonsdepartementet anslått til omlag 1,1 mrd. kr.

Fordelingsvirkningen av momskompensasjonen er vist i tabell 7.1. Siden momskompensasjonen er jevnere fordelt enn de ekvivalente husholdningsinntektene, vil det å ta bort momskompensasjonen innebære en økning i ulikheten. Dette er vist i tabell 7.2. Økningen er imidlertid relativt beskjeden.

Tabell 7.1: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn med tilhørende verdier for fordelene av momskompensasjon.  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Fordel av momskompensasjon
1	82 703	402
2	114 644	444
3	132 626	466
4	146 063	471
5	157 080	478
6	170 296	478
7	184 438	484
8	201 471	495
9	224 015	506
10	331 672	515
Totalt gjen. snitt	174 501	474

Tabell 7.2: Økning i ulikhet som følge av at momskompensasjonen fjernes målt i forhold til ulikheten ved regelverket for 1996. Prosentvis økning i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Momskompensasjonen fjernes	0,2	0,2	0,2

## 8 ENDRINGER I BARNEHAGESUBSIDIENE<sup>71</sup>

### 8.1 Kjernetilbud for barn i alderen 3-6 år

I vedlegg 2 ble det redegjort for barnehagesubsidienes skjeve fordelingsprofil. Vi skal her se på effekten av å innføre et gratis kjernetilbud til barn i alderen 3-6 år. I dette regneeksempelet forutsettes det at barnehageplassene for 3-6 åringene ikke vil være ytterligere subsidiert fra statens side utover kjernetilbudet. Kjernetilbudet består av 20 timer tilgang til barnehage pr uke, som for eksempel kan tas ut iform av tilsyn i 4 timer pr dag.

Vi antar at en barnehagetime koster 21 kr og at 20 timer i 52 uker dermed koster 21 840. Det innebærer at familier med barn i alderen 3-6 år mottar et barnehagetilbud verdsatt til 21 840 i stedet for subsidiene ved dagens ordning.<sup>72</sup> Siden subsidiensatsene for barn over 3 år, under nåværende system, maksimalt kan være 19 320, vil ingen tape støtte som følge av denne reformen.<sup>73</sup> Kostnadene ved denne reformen er beregnet til mellom 3,5 og 4 mrd. kroner. Da er også 6-åringene inkludert, men disse vil bli inkorporert i grunnskolen fra og med 1997, slik at utgiftene på en slik budsjettpost vil bli redusert med omlag 25 prosent fra og med 1997. En annen årsak til at dette anslaget er noe for høyt, er at det er for mange barn i alderen 3-6 år i datamaterialet.<sup>74</sup>

Tabell 8.1 viser at det å endre støtten til familier med barn i alderen 3-6 år gir en klar reduksjon i ulikheten når populasjonen er personer i husholdninger med barn. Dette skyldes også at forslaget ikke er provenynøytralt.

Tabell 8.1: Reduksjon i ulikhet som følge av at det innføres et kjernetilbud i barnehagene. Målt i forhold til ulikheten ved regelverket for 1994. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Kjernetilbud i barnehagene	2,3	2,3	1,9

I tabell 8.2 viser vi tilsvarende oversikt som tabell 8.1, men med populasjonen begrenset til personer i husholdninger med barn i førskolealder. En ser at reduksjonen i ulikhet er markert også for denne gruppen. Tabell 8.3 viser fordelingen av den økte støtten for personer i husholdninger med barn i førskolealder. Tabellen viser at det er personer i husholdninger med lave inntekter som vil ha størst gevinst av en slik omlegging.

Tabell 8.2: Reduksjon i ulikhet som følge av at det innføres et kjernetilbud i barnehagene. Målt i forhold til ulikheten ved regelverket for 1994. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn i førskolealder

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Kjernetilbud i barnehagene	4,1	4,7	4,5

71. Det er viktig å merke seg at når det gjelder fordelingen av barnehagesubsidier benyttes data for 1994 og ikke 1993-data som er framført til 1996, som for de andre skatte- og overføringsordningene.

72. Vi antar at alle vil benytte seg av dette tilbudet og at verdien av denne tjenesten er lik for alle.

73. Vi bringer ikke inn kommunenes respons til en slik omlegging.

74. Svakheter i datamaterialet for barnetilsyn gjør at en må tolke tallene med ekstra varsomhet.

Tabell 8.3: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i førskolealder med tilhørende økning i barnehagesubsidier som følge av overgang til kjernetilbud. Inntektsbegrepet D3 (tall for 1994),  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Økning i subsidie som følge av endring
1	86 388	7 010
2	114 806	8 010
3	131 711	7 185
4	145 398	8 236
5	155 832	6 594
6	167 581	5 292
7	179 998	6 281
8	196 572	4 666
9	224 826	3 524
10	314 744	5 163
Totalt gjen. snitt	171 786	6 196

Barnehagetilbudet er nært knyttet til arbeidstilbudet og det er en rekke fordelingsaspekter i tilknytning til denne ytelsen,<sup>75</sup> i tillegg til sammenhengen mellom ytelsen og inntekt som vi fokuserer på her. Særlig er det grunn til å vektlegge barnehagesubsidiens innvirkning på kvinners arbeidstilbud. Analyser av sammenhengen mellom pris på barnepass og kvinners arbeidstilbud, viser at arbeidstilbudet reduseres når prisen på barnepass øker, se for eksempel Blau og Robins (1988), Michalopoulos et al. (1992), Connelly (1992), Gustafsson og Stafford (1992), Ribar (1995). Analysene varierer når det gjelder styrken på denne sammenhengen. Et gratis kjernetilbud vil virke stimulerende for kvinners yrkesaktivitet opptil 20 timer pr uke. De totale effektene på arbeidstilbudet av å etablere et gratis kjernetilbud avhenger av prisene på resten av oppholdstiden i barnehagen.<sup>76</sup> Dersom endringen medfører at prisene på oppholdstiden over 20 timer stiger, vil arbeidstilbudet for mødre (eller fedre), som i utgangspunktet arbeider mer enn 20 timer og har barnehageplass, reduseres.

Gustafsson og Stafford (1992) viser, med svenske data, at i områder med køer i barnehagemarkedet vil foreldrene ikke være så følsomme for prisendringer som i et barnehagemarked der tjenesten er tilgjengelig for alle. Sammenliknet med dagens nivå på yrkesaktiviteten, innenfor et system med rasjonering av tjenesten i store deler av landet, kan dette bety at yrkesaktiviteten vil være mindre følsom for prisendringer. Likeledes vil det være slik at desto større betydning kvalitet (i barnepasset) har for husholdningenes etterspørsel etter barnehageplasser, jo mindre vil kvinners arbeidstilbud være følsomt for endringer i foreldrebetalingen (Connelly 1991). I likhet med de andre nordiske land er det norske barnehagemarkedet kjennetegnet av offentlig regulering og ventelig høy kvalitet. En eventuell prisøkning på timene utover kjernetilbudet, kan også føre til at foreldrene i større grad fordeler arbeids-

75. Diskutert blant annet i Løyland og Thoresen (1996).

76. Prisene i barnehagene bestemmes idag lokalt og i flere kommuner benyttes inntektsavhengige priser, som kompliserer resonnementer omkring effekter på arbeidstilbudet.

dagen mellom seg for å minimere oppholdstiden i barnehagene, men allikevel opprettholde yrkesaktiviteten.

## 8.2 Endringer i støtte til 1-åringer og 2-åringer

Når det gjelder støtten til 1- og 2-åringer skal vi vurdere fordelingseffektene av to alternativer som begge medfører en utgiftsøkning på 1,2 mrd. kroner. I det ene alternativet støttes familier med barn i denne aldersgruppen ved at driften av barnehage-tilbudet for denne aldersgruppen styrkes med 800 mill. kr, de resterende 400 mill. kr benyttes til barnetrygd. 400 mill. kr ekstra til denne gruppen, sammen med småbarnstillegget, betyr at familier med 1- og 2-åringer mottar en ekstra barnetrygd. I det andre alternativet gis det 1,2 mrd. kr i kontantstøtte til alle som ikke har barnehageplass. I våre data fra 1994 var barnehagedekningen i denne gruppen bortimot 30 prosent. Det betyr at under det siste alternativet vil de resterende 70 prosent fordele 1,2 mrd. kr mellom seg, som betyr omlag 14 000 kr for hvert barn.

I beregningene blir det ikke gjort noen forskjell mellom midlene som distribueres iform av kontantstøtte og midlene som fordeles via driftsmidler i barnehagene eller barnetrygd. Barnetrygden går til alle familier med 1- og 2-åringer. Driftsmidlene i barnehagene er det familier med barn i barnehage som har fordel av, mens kontantstøtten er betinget av at en ikke har barn i barnehage. Vi skal se fordelings-effekten av disse to alternativene med utgangspunkt i fordelingen av barnehageplasser for 1994.<sup>77</sup>

I tabell 8.4 vises gjennomsnittlig ekvivalent inntekt før barnehagesubsidier (D1) for henholdsvis alle personer i husholdninger med en eller flere 1- og 2-åringer, for personer i husholdninger med barn i denne aldersgruppen som har barnehageplass og for personer i husholdninger med barn i denne aldersgruppen som ikke har barnehageplass. En ser at det er personene i husholdninger med barnehageplass for sine 1-åringer og 2-åringer som har de høyeste inntektene. Dermed er det kontantstøtte-alternativet som har den beste fordelings-effekten, når en ikke bringer inn eventuelle atferdseffekter i analysene. Dette er også vist ved tabell 8.5, der fordelene ved de to alternativene er vist for personer i husholdninger med ett eller flere barn i alderen 0-6 år.

Tabell 8.4: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) for personer i husholdninger med barn i alderen 1-2 år. Alle personer i husholdningen med barn 1-2 år, personer i husholdninger med barn som har barnehageplass, personer i husholdninger som ikke har barnehageplass. Inntektsbegrepet D1 (tall for 1994),  $\theta=0,5$

Personer i husholdninger med barn 1-2 år	Personer i husholdninger med barn 1-2 år som har barnehageplass	Personer i husholdninger med barn 1-2 år som ikke har barnehageplass
161 548	174 803	156 030

77. Det er et svakhet ved dataene at det også er for mange barn i aldersgruppen 1-2 år.

Tabell 8.5: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt (kr) i desiler for personer i husholdninger med barn i førskolealder med tilhørende økning i støtte til personer i husholdninger med barn 1-2 år. Inntektsbegrepet D3 (tall for 1994),  $\theta=0,5$

Desiler	Ekvivalent inntekt	Driftsstøtte og barnetrygd	Kontantstøtte til familier som ikke har 1-åringer og 2-åringer i barnehage
1	86 388	1 383	2 445
2	114 806	1 202	2 133
3	131 711	1 086	1 930
4	145 398	1 540	1 565
5	155 832	1 466	2 455
6	167 581	2 529	1 886
7	179 998	1 561	1 406
8	196 572	2 300	1 929
9	224 826	3 443	1 438
10	314 744	2 195	1 151
Totalt gjen. snitt	171 786	1 871	1 834

I tabell 8.6 er det vist hvordan endringene innvirker på den totale ulikheten for personer i husholdninger med barn. En ser at mens ulikheten er nær uforandret for driftsstøtte/barnetrygd alternativet, reduseres ulikheten ved at det gis kontantstøtte.

De to alternativene vil også ha svært ulik effekt på arbeidstilbudet til foreldre med små barn. Mens økt driftsstøtte vil gjøre det billigere å gå ut i arbeid for foreldre med små barn, vil en kontantstøtte som betinger at foreldrene ivaretar omsorgen selv, bidra til å redusere arbeidstilbudet ytterligere, siden foreldrene vil tape et betydelig beløp i kontantstøtte ved å tilby arbeid og benytte offentlig barnepass.

Tabell 8.6: Reduksjon i ulikhet som følge av endringer i støtten til familier med 1-og 2-åringer. Målt i forhold til ulikheten ved regelverket for 1994. Prosentvis reduksjon i Gini koeffisienten. Personer i husholdninger med barn

	$\theta=0,2$	$\theta=0,5$	$\theta=0,8$
Driftsstøtte og barnetrygd	0,0	-0,1	-0,2
Personer i husholdninger med barn 1-2 år som ikke har barnehageplass	0,9	0,8	0,6

## 9 OPPSUMMERING

Det er en hel rekke fordelingsdimensjoner i tilknytning til skatter og overføringer. I dette vedlegget som er basert på vedleggene 1, 2 og 3, har vi fokusert på den levekårsmessige betydningen av ulike endringer. I vedlegg 1 er det redegjort for hvilket inntektsbegrep vi har benyttet i analysen. Det er grunn til å framheve at verdi av ulønnet arbeid i husholdningene ikke er inkludert i inntektene.<sup>78</sup>

Vi har stilt oss spørsmålet; hvilke grupper av befolkningen er det som har gevinst eller tap som følge av en gitt endring? Er det personer med høye inntekter

78. Dette momentet er nærmere diskutert i vedlegg 6.

eller personer lave inntekter? I tillegg har vi også vurdert eventuelle effekter på arbeidstilbudet av endringene.<sup>79</sup> Det kan være vanskelig å vurdere de enkelte endringene opp mot hverandre og vi skal derfor sammenfatte noen hovedresultater fra denne gjennomgangen:

1. Prosentvise satsøkninger i de universelle ordningene, som for eksempel satsøkninger i barnetrygd og forsørgerfradrag, har gunstig fordelingseffekt, fordi disse ordningene er jevnere fordelt enn inntekten ellers (den som kommer fra ulike former for markedsaktiviteter).
2. Behovsprøving av barnetrygd er en svært effektiv måte å redusere inntektsulikheten blant barnefamiliene på. Avkorting av barnetrygd mot inntekt fører imidlertid enten til ekstreme terskelverdier for marginalsatt eller til lengre inntektssintervaller med marginalsatt betraktelig over dagens nivå.
3. Beskatning av barnetrygd som lønn, øker ulikheten. Det å legge barnetrygden inn i toppskattegrunnet hos mottakeren, redusere ulikheten, men gir bare omlag 350 mill. kr i økte inntekter. Vi finner ikke noe grunnlag for å framheve eventuelle arbeidstilbudseffekter som følge av beskatningen av barnetrygden.
4. Siden personer i husholdninger med yngre barn i gjennomsnitt har lavere inntekt enn personer med eldre barn, vil det virke fordelingsmessig gunstig å flytte ressurser fra de eldre barna til de yngre barna. En kan naturligvis betrakte dette som en fordelingsnøytral omfordeling over livsløpet.
5. Å ta bort skattekasse 2 øker ulikheten for personer i husholdninger med barn (og for personer i husholdninger uten barn), men kan potensielt virke stimulerende på kvinners yrkesaktivitet. Effekten på arbeidstilbudet som helhet vil ventelig være beskjeden.
6. En heving av minstebeløpet i fødselspengeordningen vil ha gunstig fordelings-effekt. Det skyldes at det er personer med lave inntekter som vil ha størst fordel av denne endringen i gruppen av fødselspengemottakere.
7. Innføring av et kjernetilbud i barnehagene har også en gunstig virkning på fordelingen av inntekt (barnehagesubsidier innkludert), siden det er husholdningene som idag ikke har barnehageplass som har størst fordel av denne endringen. Denne endringen vil også, isolert sett, virke positivt for kvinners arbeidstilbud.
8. En kontantstøtte til 1- og 2-åringer har bedre fordelingsvirkning enn å yte en kombinasjon av barnetrygd og driftstilskudd til barnehager. En kontantstøtteordning vil innebære en betydelig kostnad ved yrkesaktivitet for begge foreldre, siden den betinger at en ikke benytter barnehager.

I tabell 9.1 oppsummeres virkningene av en pakke av forslag på fordelingen av ekvivalent inntekt og arbeidstilbudet. Provenyeffekten av denne tiltakspakken vil være nær null. I tabellen er det både vist effekten av å støtte familier med barn i alderen 1-2 år iform av betinget kontantstøtte og kombinasjonen driftsstøtte i barnehagene og barnetrygd. En ser av tabellen at det å gi kontantstøtte til familier med 1- og 2 -åringer virker bedre på fordelingen av ekvivalent inntekt enn kombinasjonen driftsstøtte/barnetrygd. Sistnevnte løsning har imidlertid en gunstig innvirkning på arbeidstilbudet.

79. Dette er gjort på en relativt enkel måte siden vi ikke har hatt en komplett atferdssimuleringsmodell til rådighet.

Tabell 9.1: Virkninger på fordelingen av ekvivalent inntekt og antatte effekter på arbeidstilbudet av en rekke endringer i skatter og overføringer.

	Den direkte effekten på fordelingen av ekvivalent inntekt*	Virkninger på arbeidstilbudet*
Fødselspenger: Minimum 63 376 i skattepliktig ytelse til foreldre til 0-åringer	+	-
Barnetrygd 0-18 år: 8 500 kr pr barn	(÷)	-
Fjerne forsørgerfradraget	÷	-
Fjerne foreldrefradraget	-	÷
Fjerne skatteklasser 2 for ektepar	÷	(+)
Kjernetilbud for 3-5 år	+	+
Driftsstøtte og barnetrygd for 1-2 år	-	+
Kontantstøtte til barn uten barnehageplass for 1-2 år	+	÷

1) - betyr ingen effekt, mens tegn i parentes angir svak effekt

Det er også interessant å vurdere hvilke familietyper som vinner og taper som følge av de skisserte endringene i den økonomiske politikken overfor barnefamiliene. Tabell 9.2 nedenfor inneholder kun endringer i fødselspenger og barnetrygd samt opphør av skatteklasser 2 for ektepar, foreldrefradraget og forsørgerfradraget. Derfor vil de skisserte endringene i tabell 9.2 føre til reduksjoner i inntekt. Når vi også inkorporerer økningen i støtte til barnetilsyn vil personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år mer enn kompenseres for det tapet som er skissert i tabell 9.2. Således vil de foreslåtte endringene innebære en overføring fra personer i husholdninger med yngste barn 7-17 år til personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år.

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig ekvivalent inntekt med tilhørende reduksjon i inntekt som følge av endringer. \* Personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år og yngste barn 7-17 år.  $\theta=0,5$

Desiler	Personer i husholdninger med yngste barn 0-6 år		Personer i husholdninger med yngste barn 7-17 år	
	Ekvivalent inntekt	Belastning som følge av endring	Ekvivalent inntekt	Belastning som følge av endring
1	80 147	2 321	89 134	3 905
2	111 951	3 624	123 123	3 035
3	126 361	4 255	141 507	3 325
4	140 394	4 550	152 304	2 129
5	151 576	3 727	164 019	2 715
6	164 918	4 457	175 986	2 689
7	179 227	3 969	189 990	1 290
8	196 552	4 198	208 211	1 715
9	217 055	3 716	231 875	1 567
10	288 240	4 243	379 367	2 081
Totalt gjen. snitt	165 542	3 906	185 552	2 445

- 1) Endringer i fødselspenger og barnetrygd samt opphør av skatteklasse 2 for ektepar, foreldrefradraget, forsørgerfradraget. Endringer i barnetilsyn er ikke inkorporert.

### Referanser

- Bjerkholt, O., T. Wennemo og R. Aaberge (1988): Ulikhet i jordbruksinntekter – fordelingsvirkninger av økte offentlige tilskott, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* **102**, 61-85.
- Blau, D.M. og P.K. Robins (1988): Child Care Costs and Family Labor Supply, *Review of Economics and Statistics* **70**, 374-381.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus, T.M. Smeeding (1988): Equivalence-scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *Review of Income and Wealth* **34**, 115-142.
- Connelly, R. (1991): «The Importance of Child Care Costs to Women's Decision Making» i D.M. Blau (red.): *The Economics of Child Care*, New York: Russel Sage Foundation.
- Connelly, R. (1992): The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation, *The Review of Economics and Statistics* **74**, 83-90.
- Finans- og tolldepartementet (1993): *Mindre til overføringer – mer til sysselsetting*, NOU 1993:11, Oslo: Akademika.
- Gustafsson, S. og F. Stafford (1992): Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden, *Journal of Human Resources* **27**, 204-230.
- Hatland, A. (1992): *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Løyland, K. og T.O. Thoresen (1996): Barnehagetjenester, effektivitet og fordelingsproblemer. En oversikt over noen metodiske tilnærminger og empiriske resultater, upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.
- Michalopoulos, C., P.K. Robins og I. Garfinkel (1992): A Structural Model of Labour Supply and Child Care Demand, *Journal of Human Resources* **27**, 166-203.
- Ribar, D.C. (1995): A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women, *Journal of Labor Economics* **13**, 558-597.
- Aaberge R. og X. Li (1992): The Trend in Income Inequality in Urban Sichuan and Liaoning, 1986-1990, Discussion Paper 75, Statistisk sentralbyrå.
- Aasness, J. (1993): Fordelingsvirkninger av barnetrygd og matmoms – en analyse basert på LOTTE-KONSUM, *Økonomiske analyser* 9/93, Statistisk sentralbyrå, 80-88.

## Vedlegg 5

# Kostnader ved barn og ekvivalensskalaer basert på Engels metode og forbruksundersøkelsen 1989-91

Erling Røed Larsen, Statistisk sentralbyrå og Jørgen Aasness, Statistisk sentralbyrå  
80

*Levekostnaden for et barn øker kraftig med barnets alder, hvis en ser bort fra utgifter til barnehage, dagmamma og foreldrenes tidsbruk på omsorg for barna. Hvis en tar hensyn til utgifter til barnetilsyn blir levekostnadene mindre avhengig av barnets alder. Levekostnaden for et barn synes å nå en topp i midten eller slutten av tenårene, og er da lik levekostnaden for en ekstra voksen, som igjen er ca 70% av levekostnaden til en enslig voksen. Disse resultatene følger ved bruk av en spesiell metode og en restriktiv modell på data over forbrukutgifter for ca 3600 norske husholdninger. Forbruksutgiftene deles i to hovedgrupper: nødvendighetsgruppen (mat, klær, lys og brensel, etc) og luksusgruppen (resten av forbruket). Husholdningenes budsjettandel til nødvendighetsgruppen synker med økende total forbrukutgift og stiger med antall personer i ulike aldersgrupper. For luksusgruppen er det omvendt. Levestandarden identifiseres ved hjelp av budsjettandelene til de to hovedgruppene. Metoden gis en teoretisk begrunnelse, og valg av godegruppering drøftes innen rammen av denne teorien. Det gjenstår imidlertid å løse en rekke teoretiske og empiriske forskningsoppgaver for å undersøke robustheten av resultatene overfor ulike forutsetninger.*

## 1 INNLEDNING

En ekvivalensskala er en funksjon for beregning av antall forbruksenheter for ulike husholdninger. Total forbruksutgift per forbruksenhet, eller inntekt per forbruksenhet, er en indikator for husholdningsmedlemmenes levestandard, som er ment å være sammenlignbar mellom husholdninger av ulik størrelse og sammensetning. En ekvivalensskala kan ta hensyn til at det er stordriftsfordeler i husholdningsproduksjonen, f.eks. ved bruk av bolig og bil, og at ulike personer har ulike behov, f.eks. at en to-åring har mindre behov for kalorier enn en 16-åring.

Slike ekvivalensskalaer, og tilhørende mål på levestandard, er nyttige redskaper for en rekke forskjellige formål. Spesielt kan en benytte disse i forbindelse med (i) sammenligning av levestandard mellom ulike befolkningsgrupper (etter forskjellige inndelinger som husholdningstype, sosioøkonomisk gruppering, yrke, region, land etc); (ii) måling av utviklingen i gjennomsnittlig levestandard for ulike befolkningsgrupper og for befolkningen som helhet; (iii) måling av utvikling av ulikheten av levestandard og inntekt i en befolkning(sgruppe); (iv) virkning på gjennomsnittlig levestandard, ulikhet og velferd av skattepolitikk og andre politiske tiltak; (v) beregning av «nødvendig» forbruk for enkelthusholdninger i forbindelse med sosiale støtteordninger som sosialhjelp, gjeldsordningslov o.l.

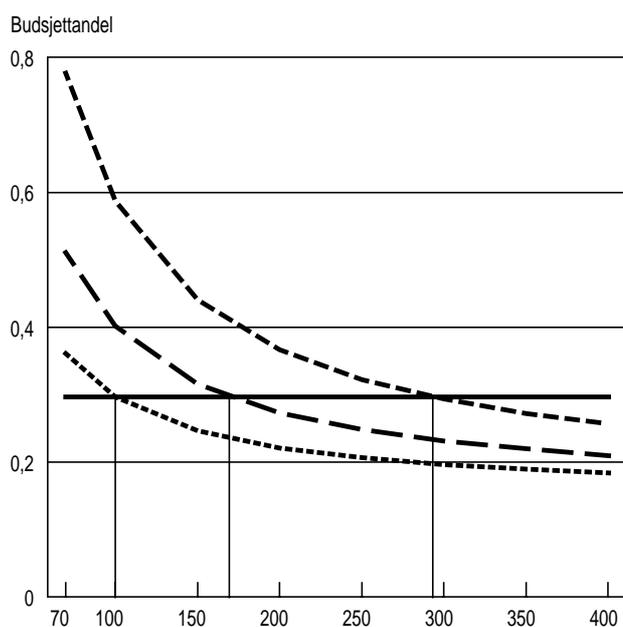
Engels lov sier at budsjettandelen for mat (utgiftene til mat som andel av total forbruksutgift) synker med husholdningens totale forbruksutgift (eller inntekt). Dette er en empirisk lovmessighet som første gang ble presentert av den tyske sta-

---

80. Vi takker Ingvild Strømsheim Wold for effektiv beregning av standardavvik i tabell 1 og nyttige endringsforslag til teksten; Erik Biørn, John Dagsvik og Rolf Aaberge for nyttige og kritiske merknader til et tidligere utkast; og Jan Lyngstad for fruktbare samtaler underveis i prosjektet.

tistikeren Ernst Engel i 1857, og som siden er blitt bekreftet av svært mange empiriske undersøkelser basert på ulike metoder og data, se f.eks. Houthakker (1957) og Aasness (1990). Bemerk at Engels lov ikke nødvendigvis gjelder for hvert enkelt individ eller husholdning, men erfaring viser at den gjelder som gjennomsnittsrelasjon i en befolkningsgruppe av en viss størrelse (jfr drøftingen av den vitenskapelige status av Engels lov i Aasness (1989, s169-171)).

Engel (1895) bekreftet sin tidligere oppdagelse av at budsjettandelen til matvarer synker med levestandarden, og utnyttet denne empiriske sammenhengen som et grunnlag for beregning av ekvivalensskalaer. To (grupper av) husholdninger med ulik størrelse og sammensetning ble antatt å ha lik levestandard hvis de hadde lik budsjettandel til matvarer. Metoden illustreres i figur 1, hvor vi i stedet for matvarer bruker en «nødvendighetsgruppe» som inkluderer matvarer, men også en rekke andre goder (jfr fotnoten til tabell 1). Hvis vi tar utgangspunkt i en enslig med kr 100 000 i total forbruksutgift, kan vi avlese fra figuren at gjennomsnittlig budsjettandel for nødvendighetsgruppen er 0,3 (eller mer nøyaktig 0,297). La oss nå følge den horisontale linjen for en budsjettandel på 0,3 til den skjærer budsjettandelsfunksjonen til et par uten barn (med gjennomsnittlige preferanser for nødvendighetsgruppen). Vi ser at et par uten barn må ha en total forbruksutgift på kr 169 000 for å ha samme budsjettandel som den enslige. Altså er antall forbruksenheter for et par uten barn 1,69 i forhold til en enslig i dette tilfellet. Tilsvarende må et par med tre barn (med gjennomsnittlige preferanser for nødvendighetsgruppen) ha en total forbruksutgift på kr 293 000 for å ha samme budsjettandel. Antall forbruksenheter for par med 3 barn er altså 2,93 i dette tilfellet. Gitt den økonometriske modellen som ligger bak budsjettandelsfunksjonene i figur 1, viser det seg at vi får nøyaktig samme ekvivalensskala uansett hvilken verdi på total forbruksutgift for enslige vi tar utgangspunkt i. (Den geometriske illustrasjonen i figur 1 er basert på den samme økonometriske modellen som presentert i tabellene 1-3 nedenfor, i alternativet der utgifter til barnehage og dagmamma er holdt utenfor beregningene.)



Figur 1.1 Ekvivalensskala basert på lik budsjettandel for nødvendighetsgruppen<sup>1</sup>

Herværende artikkel gir følgende bidrag til litteraturen om ekvivalensskalaer: (i) en empirisk analyse basert på forbruksundersøkelsen 1989-91 (se Statistisk sentralbyrå (1993) for en beskrivelse av denne utvalgsundersøkelsen); (ii) en teoretisk begrunnelse for Engels metode som bl.a. gir et grunnlag for drøfting av alternativer til valg av matvarer som «nødvendighetsgruppe»; (iii) valg av en ny «nødvendighetsgruppe» som inkluderer en rekke andre goder i tillegg til matvarer og begrunnelse for valget; (iv) en ny angrepsmåte for å modellere husholdningens størrelse og sammensetning i Engelfunksjoner, der alderen på hvert husholdningsmedlem inngår som en kontinuerlig variabel, og en konkret spesifisering av denne angrepsmåten; (v) bruk av en økonometrisk modell med latent total forbruksutgift som tar hensyn til målefeil i registrert total forbruksutgift og registrerte inntektsvariable; (vi) en empirisk case study som kan gi grunnlag for en rekke videreføringer.

Vi kan tenke oss at husholdningene tar sine beslutninger om forbruk og arbeid i to trinn. I trinn 1 besluttes (i) hvor mye husholdningsmedlemmene skal arbeide og dermed arbeidsinntekten; (ii) hva slags tilsyn (eventuelle) barn i husholdningen skal ha, og herunder utgifter til barnehage og dagmamma, samt de voksnes tidsbruk på omsorg for barna; (iii) total forbruksutgift (til alle forbruksgoder eksklusiv barnehage og dagmamma) og dermed husholdningens sparing. I trinn 2 besluttes hvordan husholdningens totale forbruksutgift skal brukes på ulike forbruksgoder og fordeles til husholdningsmedlemmene. I vårt hovedalternativ beregner vi en ekvivalensskala for trinn 2, dvs vi har ekskludert utgift til barnehage og dagmamma fra denne (nedre del av) konsummodellen. Hvis en ønsker en ekvivalensskala relevant for begge beslutningstrinn, og tilhørende kostnader ved barn, må en altså gjøre et regnestykke i tillegg. Det er flere fordeler ved en slik todelt beregning av ekvivalensskalaer og barnekostnader: (a) det er flere momenter som taler for at vår metode er mest velegnet for å estimere ekvivalensskalaen på trinn II, og at ekvivalensskalaen her vil være mer stabil over tid og mer uavhengig av aktuelle økonomisk-politiske tiltak; (b) prisene på barnehage og dagmamma har endret seg sterkt over tiden, og varierer mye mellom ulike husholdninger og dette vil påvirke barnekostnader og ekvivalensskalaer for trinn I, men ikke for trinn II; (c) ulike typer subsidieordninger for barnehagetjenester er stadig et aktuelt politisk økonomisk virkemiddel, noe som påvirker kostnader ved barn og ekvivalensskalaer, og det er inkonsistent å benytte en ekvivalensskala som forutsetter en bestemt pris eller subsidiestruktur når en skal analysere virkninger av endringer i denne strukturen. For å poengtere at utgifter til barnehage og dagmamma kan være av stor betydning for fullstendige ekvivalensskalaer og kostnader ved barn, har vi imidlertid også beregnet en ekvivalensskala der disse utgiftene er inkludert (både i total forbruksutgift og i «nødvendighetsgruppe»), basert på nøyaktig samme type modell og metode som vi benyttet for ekvivalensskalaen for trinn II.

Merk at vi i denne artikkelen med begrepet levestandard mener en form for materiell levestandard for de ulike personene i husholdningen. Vi inkluderer ikke for eksempel foreldrenes lykke ved å ha barn i vårt levestandardbegrep. Husholdningens størrelse og alderssammensetning antas å være gitt når husholdningen tar sine konsumbeslutninger. Pollak og Wales (1979) analyserer ekvivalensskalaer når en bruker et utvidet velferdsbegrep, som for eksempel kan inkludere foreldrenes lykke ved å ha barn, og der beslutninger om antall barn tas simultant med konsumbeslutninger ellers, jfr også drøftingen i Bojer (1995). I vår artikkel behandles barn symmetrisk med voksne, men vi tar hensyn til at barn og voksne kan ha ulike materielle behov.

Artikkelen er disponert på følgende måte. Seksjon 2 gir en framstilling av hovedresultatene i form av estimerte ekvivalensskalaer. Denne seksjonen er ment å være «lettlest», og det brukes ikke formler i teksten. Et alternativ er å avslutte lesin-

gen av artikkelen etter denne seksjonen. Resten av artikkelen er mer krevende mht sosialøkonomisk fagterminologi og bruk av matematikk. Seksjon 3 gir en framstilling av det teoretiske grunnlaget, hvor vi starter i (sub)seksjon 3.1 med å gi en kort skisse og drøfting av standard økonomisk teori for konsumentenes atferd og levestandard. I seksjon 3.2 bygger vi videre på dette utgangspunktet, og gir en teoretisk begrunnelse for Engels modell og metode. Herunder begrunner vi vårt valg av nødvendighetsgruppe (jfr (9) og nedenfor). I seksjon 3.3 gir vi så en spesifisering av funksjonsformene vi har benyttet, og med fokus på vår nye angrepsmåte for innføring av aldersvariable. Seksjon 4 gir mer informasjon om den empiriske analysen, med estimater av parametrene i modellen og noen testresultater.

## 2 HOVEDRESULTATER

Vår modell forutsetter at antall forbruksenheter i en husholdning er en lineær funksjon av antall personer i ulike aldersgrupper, delt inn i ett-årsintervaller (jfr fotnoten til tabell 1, eller formel (10) i seksjon 3). Den marginale forbruksenheten for aldersgruppe  $i$  er virkningen på antall forbruksenheter i en husholdning ved at husholdningen får et nytt medlem som tilhører aldersgruppe  $i$ . Våre estimater av marginale forbruksenheter er presentert i tabell 1.

Tabell 1: Marginale forbruksenheter for personer i ulike aldersgrupper. Standardavvik i parentes<sup>a</sup>

Alder	Utgift til barnehage og dagmamma ekskludert	Utgift til barnehage og dagmamma inkludert
0-5	0,22 (0,05)	0,57 (0,08)
6	0,28 (0,04)	0,56 (0,06)
7	0,35 (0,03)	0,56 (0,06)
8	0,42 (0,03)	0,55 (0,05)
9	0,49 (0,04)	0,54 (0,05)
10	0,55 (0,04)	0,54 (0,05)
11	0,58 (0,04)	0,57 (0,05)
12	0,61 (0,04)	0,60 (0,05)
13	0,64 (0,04)	0,64 (0,06)
14	0,67 (0,05)	0,67 (0,06)
15	0,69 (0,06)	0,71 (0,07)
16-75	0,69 (0,06)	0,71 (0,07)
76	0,67 (0,06)	0,69 (0,08)
77	0,65 (0,07)	0,68 (0,09)
78	0,63 (0,08)	0,66 (0,10)
79	0,61 (0,09)	0,65 (0,11)
80	0,59 (0,10)	0,64 (0,13)
81	0,57 (0,11)	0,62 (0,14)

Tabell 1: Marginale forbruksenheter for personer i ulike aldersgrupper. Standardavvik i parentês

Alder	Utgift til barnehage og dagmamma ekskludert	Utgift til barnehage og dagmamma inkludert
82	0,55 (0,13)	0,61 (0,16)
83	0,53 (0,14)	0,59 (0,18)
84	0,50 (0,15)	0,58 (0,20)
85-	0,50 (0,15)	0,58 (0,20)
0-15 <sup>b</sup>	0,41 (0,04)	0,58 (0,06)

- a) Antall forbruksenheter ( $q_i$ ) i husholdningen  $h$  er  $q_i = (1 - e_{40}) + \sum_{i=0, \dots, 99} e_i z_{ih}$ , der  $z_{ih}$  er antall personer av alder  $i$  i husholdning  $h$  og  $e$  er den marginale forbruksenhet for en person med alder  $i$  som tabulert over. Beregningene er basert på: (i) Forbruksundersøkelsen 1989-91; (ii) Engels metode med følgende nødvendighetsgruppe: K0 Matvarer, K2 Klær og skotøy, KG32 Lys og brensel, KG43 Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk, K710 Fjernsynsmottaker, K724 Fjernsynslisens og V818 Kafeteria, kafè og konditori. V619 Barnehage og dagmamma er trukket ut av total forbruksutgift i alternativ 1, og inkludert i både nødvendighetsgruppen og total forbruksutgift i alternativ 2; (iii) lineær regresjon av utgift til varegruppen m.h.p. latent total forbruksutgift og antall personer i ulike aldre; (iv) personeffekten er antatt å være en kontinuerlig stykkevis lineær funksjon av alder (med 4 frie parametre som igjen er valgt som en approksimasjon til en lineær spline med 5-års intervaller med 18 frie parametre); (v) estimering ved SYSLIN-proseduren i SAS med følgende instrumentvariable: bruttoinntekt, nettoinntekt og de aldersvariable som inngår i regresjonen; (vi) standardavvikene er beregnet ved hjelp av metoden presentert i Kmenta (1986, "Offentlige støtteordninger for familier med særskilte behov" i kap. 11- "Befolkning og familiemønster" i 2,) basert på kovariansmatrisen til de bakenforliggende regresjonsparametrene beregnet ved SYSLIN.
- b) Marginal forbruksutgift for gruppen barn i alderen 0 til 15 år er beregnet som et aritmetisk gjennomsnitt av de marginale forbruksutgiftene tilhørende de ulike aldre.

Vi forsøkte først å estimere de marginale forbruksenhetene fritt for hvert årskull, men standardavvikene ble da meget store. Det betyr at vårt datamateriale er for lite til å få sikre anslag på så mange uavhengige parametre. Deretter forutsatte vi at de marginale forbruksenhetene er en kontinuerlig funksjon av alderen til husholdningsmedlemmene, i form av en såkalt lineær spline med femårsintervaller, med ialt 18 ukjente parametre å estimere. Dette innebærer at innen et femårsintervall kan den marginale forbruksenheten enten være konstant eller stige eller synke med alderen, men selve endringen fra ett år til neste er konstant, og estimeres fra data. Ved neste femårsintervall kan endringskoeffisienten være en annen. Ved estimering med alle 18 parametre fri hadde flere av parametrene store standardavvik, og den estimerte funksjonen så tilfeldig og lite troverdig ut. Dette tolker vi igjen som at vårt datamateriale er for lite til å få sikre anslag på så mange uavhengige parametre. Vi innførte så restriksjoner i form av å sette endringskoeffisientene lik null eller lik hverandre. Etter noen eksperimenter endte vi opp med en modell med fire ukjente parametre som vår foretrukne modell, og som ligger bak resultatene i tabell 1. Se seksjon 4 for nærmere omtale av modellen med estimater av parametrene og tester av restriksjonene.

I utgangspunktet valgte vi en enslig 40-åring som referansehusholdning, dvs for en enslig voksen 40-åring er antall forbruksenheter per definisjon lik 1. I modellen presentert i tabell 1 er imidlertid den marginale forbruksenheten lik for alle voksne i aldersgruppen 16-75 år, slik at enhver voksen i denne aldersgruppen som bor alene, har forbruksenhet lik 1, og kan brukes som referansehusholdning.

Vi kommenterer først de empiriske resultatene for alternativet der utgifter til barnehage og dagmamma er ekskludert fra konsumssystemet (dvs vi begrenser oss til beslutningstrinn II som poengtert i nest siste avsnitt i Innledningen). Vi ser at den marginale forbruksenheten er estimert til 0,22 for barn i aldersgruppen 0 til 5 år. Det innebærer at levekostnadene for et ekstra barn i denne aldersgruppen er kr 22 000, hvis en tar utgangspunkt i den materielle levestandarden en enslig voksen oppnår med med kr 100 000 i total forbruksutgift (når vi måler utgiftene i 1991 priser). Hvis vi i stedet krever en materiell standard svarende til kr 200 000 i total forbruksutgift for en enslig voksen, koster et ekstra barn i denne aldersgruppen kr 44 000. I tillegg kommer kostnadene til barnetilsyn.

Modellen bak tabell 1 forutsetter altså at den marginale forbruksenheten er den samme for alle barn i aldersgruppen 0-5. Denne hypotesen er testet og ble ikke forkastet (jfr linje 4 i tabell 3). Dette kan enten skyldes at hypotesen er tilnærmet riktig eller at datamaterialet vårt ikke er stort nok til å gi sikre anslag på endringen i marginal forbruksenhet i dette aldersintervallet. I sistnevnte tilfelle kan vi tolke 0,22 som et estimat av gjennomsnittlig marginal forbruksenhet i denne aldersgruppen.

For aldersintervallet 6 til 10 år ser vi at den marginale forbruksenheten øker jevnt og sterkt fra 0,28 hos en 6-åring til 0,55 hos en 10-åring. Denne økningen i marginal forbruksenhet er klart statistisk signifikant (jfr linje 5 i tabell 3).

For aldersintervallet 11 til 15 år øker også den marginale forbruksenheten med alder, men ikke så sterkt som i aldersintervallet 6 -10 år. Økningen er også her klart statistisk signifikant (jfr linje 6 i tabell 3). For aldersintervallet 16 til 20 år forutsetter modellen at marginal forbruksenhet er konstant. Denne hypotesen er testet og ikke forkastet. Testresultatet antyder at det kan tenkes å være en liten nedgang i marginal forbruksenhet her (jfr linje 7 i tabell 3). Vår empiriske analyse tyder altså på at den marginale forbruksenheten, og kostnadene ved barn eksklusive barnetilsyn, øker med alder i aldersintervallet 6-15 år, og at den når en topp i midten eller slutten av tenårene. (I vår modell når den toppen i overgangen mellom 15 og 16 år, men vår empiriske analyse gir ikke grunnlag for å si nøyaktig når toppen kommer.) En viktig faktor bak at levekostnadene øker med alder, kan være klesforbruket i denne vokseperioden.

I følge modellen er den marginale forbruksenheten (og levekostnaden) konstant for personer i aldersintervallet 16 til 75 år, for deretter å synke med alder. Fra og med 85 års alderen er den marginale forbruksenheten (levenkostnaden) igjen forutsatt konstant fordi vi har svært få observasjoner i denne enden av aldersfordelingen, og vi kan dermed ikke regne med å få estimert statistisk signifikante endringer her. Vi ser at standardavvikene for de marginale forbruksenhetene øker klart med alder fra og med 77-årsalderen.

Modellen bak estimatene i tabell 1 forutsetter at den marginale forbruksenheten er konstant i hele aldersintervallet 16 til 75 år. Denne hypotesen kan deles inn i 12 subhypoteser, nemlig at den er konstant innen hvert femårsintervall i dette hovedintervallet. Disse 12 subhypotesene er testet separat (se linje 7-18 i tabell 3). Vi får ikke forkastet hypotesene fram til år 30, men derimot antyder testresultatene at levekostnadene igjen øker med alderen fram til begynnelsen på 70 årene. Dette virker for oss kontrainuitivt. En nærmere empirisk analyse må til for å kunne trekke substansielle konklusjoner på dette området. Siden oppdragsgiver for dette prosjektet først og fremst ønsket informasjon om hvordan ekvivalensskalaen, og tilhørende levekostnader, avhenger av barnas alder, har vi overlatt til framtidig forskning å undersøke nærmere hvordan ekvivalensskalaen avhenger av de voksnes alder. Den marginale forbruksenheten for voksne i alderen 16-75 år bør derfor tolkes som en gjennomsnittsverdi for personer i denne aldersgruppen.

Hvis vi inkluderer utgift til barnehage og dagmamma (i total forbruksutgift og i «nødvendighetsgruppen») ser vi at de marginale forbruksenhetene for barn i alderen 0 til 8 år blir mye større. Dette er helt naturlig. Utgift til barnehage og dagmamma er en stor utgiftspost for mange barnefamilier, og intuitivt er ekvivalensskalaen for trinn I, eller for trinn I og II samlet (jfr nest siste avsnitt i Innledningen), større enn for trinn II. Imidlertid er det grunn til å tro at avstanden mellom de to ekvivalensskalaene er noe overdrevet på grunn av metoden vi benytter, jfr drøftingen i seksjon 3. På den annen side bør det bemerkes at vi helt har sett bort fra de voksnes tidskostnader ved pass av barn, og dermed tapte muligheter for arbeidsinntekt, som trekker i retning av større marginale forbruksenheter fra trinn I.

I modellen der utgifter til barnehage og dagmamma er inkludert, ser vi at den marginale forbruksenheten er tilnærmet konstant fram til 11-årsalderen, for deretter å stige noe fram til og med 15 år. (De estimerte forbruksenhetene går litt ned fra 6 til 10 år, men denne nedgangen er ikke statistisk signifikant.)

Vi vurderer det slik at vår metode gir et bedre grunnlag for beregning av ekvivalensskala for trinn II, eksklusive utgifter til barnehage og dagmamma, men vi synes at resultatene for begge skalaer i hovedsak virker rimelige. Vår modell og metode bygger imidlertid på en rekke forutsetninger som vi ikke har testet i denne analysen, men som kan undersøkes ved mer detaljert teoretisk og empirisk analyse, slik som antydnet flere steder i teksten.

I tabell 2 sammenlignes resultater fra våre to skalaer med OECD-skalaen for fem husholdningstyper. Ved beregning fra vår skala har vi tolket barn som et gjennomsnittsbarn, jfr siste linje i tabell 1. Vi ser at OECD-skalaen ligger omtrent midt mellom våre to estimerte skalaer. Vår empiriske analyse støtter altså opp om hypotesen om at OECD-skalaen er en enkel, men relevant approksimasjon.

Tabell 2: Sammenlikning av (i) faktiske relative utgifter, (ii) estimert ekvivalensskala og (iii) OECD-skalaen. 1989-91

Skala	Enslige	Par u/b	Par m/ 1	Par m/ 2	Par m/ 3
Faktisk total forbruksutgift relativt til enslige, eksklusive barnehageutgifter <sup>a</sup>	1,00	1,85	2,43	2,47	2,58
Faktisk total forbruksutgift relativt til enslige, inklusive barnehageutgifter <sup>a</sup>	1,00	1,85	2,50	2,53	2,67
Estimert ekvivalensskala, Engels metode , eksklusive barnehageutgifter <sup>b</sup>	1,00	1,69	2,10	2,51	2,93
Estimert ekvivalensskala, Engels metode, inklusive barnehageutgifter <sup>c</sup>	1,00	1,71	2,29	2,87	3,45
OECD-skala	1,00	1,70	2,20	2,70	3,20

- a) Basert på aritmetisk gjennomsnitt av total forbruksutgift (inklusive V619 Barnehage og dagmamma) for de ulike husholdningsgruppene, med bruk av frafallsvekt. Som barn er regnet kun hjemmeboende under 16 år.
- b) Beregningene er basert på: (i) Forbruksundersøkelsen 1989-91; (ii) Engels metode med følgende nødvendighetsgruppe: K0 Matvarer, K2 Klær og skotøy, KG32 Lys og brensel, KG43 Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk, K710 Fjernsynsmottaker, K724 Fjernsynslisens og V818 Kafeteria, kafè og konditori; V619 Barnehage og dagmamma er trukket ut av total forbruksutgift; (iii) lineær regresjon av utgift til varegruppen m.h.p. latent total forbruksutgift og antall personer i ulike aldre; (iv) personeffekten er antatt å være en kontinuerlig stykkevis lineær funksjon av alder (med 4 frie parametre som igjen er valgt som en approksimasjon til en lineær spline med 5-års intervaller med 18 frie parametre); (v) estimering ved SYSLIN-prose-

dyren i SAS med følgende instrumentvariable: bruttoinntekt, nettoinntekt og de aldersvariable som inngår i regresjonen; (vi) den marginale forbruksenheten knyttet til et ekstra barn er satt til et uveid gjennomsnitt av de ulike marginale forbruksenhetene for barn i aldrene 0 til og med 15 år.

- c) Beregningene er basert på (i)-(vi) ovenfor. Imidlertid er varen V619 Barnehage og dagmamma lagt til total forbruksutgift og nødvendighetsgruppen.

Tabell 2 gir også tilsvarende relative tall for gjennomsnittlige verdier av faktiske totale utgifter (fra forbruksundersøkelsen 1989-91). Ved å sammenligne disse faktiske utgiftene med ekvivalensskalaene, får vi et mål på hvilke husholdningsgrupper som har størst levestandard i gjennomsnitt. Vi ser at gjennomsnittlig levestandard er størst for par uten barn og for par med ett barn, og minst for par med tre barn.

### 3 TEORI OG METODE

#### 3.1 Økonomisk teori for konsumentenes atferd og levestandard

Vi vil starte med kort å skissere en versjon av standard statisk økonomisk teori for konsumentenes atferd og levestandard, se f.eks. Rødseth (1992) og Deaton og Muellbauer (1980) for grundige framstillinger av den generelle teorien. Presentasjonen av teorien nedenfor vil bli knyttet til vår empiriske analyse.

Vi betrakter husholdningen som en konsument med nyttefunksjon

$$(1) \quad u = U(q_1, \dots, q_n; z),$$

der  $q_i$  er konsumert kvantum av vare  $i$ ,  $z$  er en vektor av utvalgte observerbare karakteristika ved husholdningen og  $u$  er husholdningens «nytte».

I vår analyse vil vi tolke  $z$ -vektoren som antall personer i ulike aldersgrupper i husholdningen. I forbruksundersøkelsene har vi registrert fødselsåret for hver person. I utgangspunktet velger vi en så detaljert aldersgruppering som dataene tillater, dvs vi lar  $z$ -vektoren bestå av antall personer i husholdningen i følgende aldersgruppering: 0 år, 1 år, 2 år, ..., 98 år, 99 år og eldre.

Med utgangspunkt i formålet med analysen og empiriske resultater for detaljerte modeller har vi deretter aggregert aldersgruppene, som det framgår av seksjon 2 og 4.

En rekke empiriske studier fra ulike land og ulike datasett viser at det finnes systematiske sammenhenger mellom husholdningenes etterspørsel etter ulike varer og antall personer i ulike aldersgrupper i husholdningen, og følgelig at  $z$  bør være med i de underliggende nyttefunksjoner. Smak og behag, og dermed preferanser og nyttefunksjoner, varierer imidlertid mellom personer og husholdninger også når vi har betinget med hensyn på antall personer i ulike aldersgrupper. Det har vel alle erfart ut ifra personlige observasjoner av atferden til sine medmennesker, og det støttes opp av vitenskapelige undersøkelser slik som f.eks. Aasness, Biørn og Skjerpen (1993, 1995). I denne analysen vil vi ikke eksplisitt modellere denne preferansevariasjonen, men tolke (1) som en form for gjennomsnittlige preferanser for husholdninger i Norge (gitt  $z$ ), hvor typen av gjennomsnitt blir implisitt definert gjennom vårt valg av økonometrisk modell og estimeringsmetode (se nedenfor).

Husholdningen antas å stå overfor en lineær budsjettbetingelse:

$$(2) \quad p_1 q_1 + \dots + p_n q_n = y,$$

der  $p_i$  er prisen på gode  $i$ ,  $i=1, \dots, n$ ; og  $y$  er husholdningens totale forbruksutgift.

Vi antar videre at husholdningen maksimerer nytten (1) gitt budsjettbetingelsen (2), og at det eksisterer et entydig maksimum for de aktuelle verdier av priser og total forbruksutgift. Dette innebærer at det eksisterer etterpørselsfunksjoner:

$$(3) \quad q_i = f_i(p_1, \dots, p_n, y; z), \quad i=1, \dots, n,$$

dvs at etterpørselen etter hvert gode avhenger av prisene på samtlige goder, total forbruksutgift og husholdningens demografiske karakteristika.

Denne teorien kan brukes for en rekke formål, spesielt kan den brukes som en ramme for empirisk analyse. De estimerte etterspørselsfunksjonene varierer over tid og rom, men flere egenskaper synes å være robuste. Engels lov er et eksempel på et empirisk resultat som en har funnet i svært mange ulike undersøkelser, og som synes å ha karakter av en almenyldig lovmessighet. Den sier at jo rikere konsumenten er, desto mindre er budsjettandelen for mat. For gitte priser ( $p$ ) og antall personer av ulike typer ( $z$ ) sier vi at husholdningen er rikere jo større total forbruksutgift ( $y$ ) er. Videre kan vi si at for gitte priser ( $p$ ) og total forbruksutgift ( $y$ ), så er husholdningen rikere jo færre medlemmer den har i en bestemt aldersgruppe (gitt antall medlemmer i andre aldersgrupper).

Innen rammen av teorien over kan vi stille følgende spørsmål: hva er den minste totale forbruksutgift husholdningen trenger for å kunne komme på nyttenivå ( $u$ ), gitt priser ( $p$ ) og antall personer av ulike typer ( $z$ )? Dette betyr å minimere  $y$ , gitt ved (2), med (1) som bibetingelse, der  $u$  betraktes som gitt. Fra dette minimeringsproblemet kan vi utlede levekostnadsfunksjonen:

$$(4) \quad y = c(p_1, \dots, p_n, u; z).$$

Denne funksjonen kan brukes til å definere prisindekser og mål på levestandard (money metric utility), jfr Rødseth (1992) og Deaton og Muellbauer (1980). Videre kan den brukes som utgangspunkt for å definere antall forbruksenheter i husholdningen:

$$(5) \quad e = c(p_1, \dots, p_n, u; z_0, z_1, \dots, z_{39}, z_{40}, z_{41}, \dots, z_{99}) / c(p_1, \dots, p_n, u; 0, 0, \dots, 0, 1, 0, \dots, 0),$$

der vi i telleren har levekostnadsfunksjonen til en husholdning med vilkårlig størrelse og sammensetning, og i nevneren har levekostnadsfunksjonen til referansehusholdningen som vi i vår analyse velger som en enslig 40-åring. Antall forbruksenheter ( $e$ ) i husholdningen er altså definert som forholdet mellom nødvendig total forbruksutgift i den aktuelle husholdningen og referansehusholdningen, gitt at begge husholdningene skal kunne ha samme nyttenivå ( $u$ ). Merk at dette forholdstallet generelt vil kunne variere med priser og nyttenivå. Definisjonen (5) er mye brukt i litteraturen, og synes å være bredt akseptert som et nyttig formelt utgangspunkt for definisjon av forbruksenheter. Imidlertid dukker det opp en rekke problemer når en skal konkretisere denne definisjonen. En rekke alternative angrepsmåter for konkretisering finnes, og en har ulike faglige kontroverser i denne sammenheng, jfr f.eks. Deaton og Muellbauer (1980, 1986), Blundell and Lewbel (1991), Browning (1992) og Nelson (1993). Et fundamentalt problem er at selve nyttebegrepet ( $u$ ) kan tolkes på mange måter, og ikke alle tolkinger gjør det meningsfylt å sammenligne nytte over ulike husholdningstyper, noe definisjonen over implisitt forutsetter.

Definisjonen (5) er analog til en allment akseptert definisjon av prisindekser, jfr Deaton og Muellbauer (1980, ch 7 og 8). Den analoge definisjonen av prisindekser gir imidlertid opphav til langt færre faglige kontroverser fordi en der benytter nyt-

tefunksjonen til den samme husholdningen både i teller og nevner. Dette gjør at en kan tolke nyttefunksjonen som en såkalt ordinalistisk preferanseindikator, og unnlippe krav til sammenlignbarhet av nyttenivået mellom ulike konsumenter. En kan således ved den analoge definisjonen av prisindekser holde seg til den mest gjennomanalyserte og minst kontroversielle del av konsumentteorien. Ved definisjon av forbruksenheter tvinges en over i et område av teorien som er langt mindre tilfredstillende utviklet og analysert, og hvor det til stadighet gjøres nye forskningsframstøt.

Problemet med at nyttenivået ( $u$ ) kan tolkes på ulike måter, og ikke nødvendigvis slik at definisjonen (5) blir meningsfull, henger sammen med at husholdningens nyttefunksjon (1) i utgangspunktet ikke sier noe eksplisitt om hva som foregår innad i husholdningen mht beslutninger om innkjøp, produksjon og fordeling av godene mellom husholdningsmedlemmene. Hvis vi for eksempel tenker oss at beslutningene tas av et «familieråd», vil det til stadighet måtte veie behovet til de ulike husholdningsmedlemmene opp mot hverandre. Dette burde kunne gi et empirisk grunnlag for sammenligning av behov og levestandard mellom personer av ulike aldre, gitt at vi legger husholdningenes egne vurderinger til grunn. I hvilken grad og på hvilken måte vi kan få identifisert husholdningenes avveininger mellom behovene til de ulike medlemmene utifra data fra forbruksundersøkelsene er imidlertid ikke åpenbart, blant annet fordi vi ikke direkte observerer hva den enkelte person forbruker, men i hovedsak bare hva husholdningen kjøper inn samlet.

Denne meget begrensede studien har ikke gitt mulighet til å gå inn i detalj på dette vanskelige området. Vi har funnet det nødvendig å male med bred pensel, og skjære igjennom til et relativt enkelt empirisk implementerbart opplegg, som følger nedenfor.

### 3.2 En begrunnelse for Engels metode

Vi skal som en forenkling anta at alle personer i en husholdning har samme (materielle) levestandard, og vi skal tolke  $u$  som et mål på denne levestandarden. Antall forbruksenheter i (5) viser dermed hvor mange ganger større total forbruksutgift husholdningen må ha for at alle dens medlemmer skal ha samme materielle levestandard som en enslig 40-åring – gitt et sett priser ( $p$ ) og et nivå på levestandarden ( $u$ ).

La oss nå klassifisere godene i to hovedgrupper,  $N$  og  $L$ . I gruppe  $N$  skal vi ta med matvarer og en del andre «nødvendighetsgoder», slik at budsjettandelen til denne godegruppen synker når total forbruksutgift stiger. Dette medfører at Engleelastisiteten for  $N$  er mindre enn 1. Vi kaller derfor  $N$  for «nødvendighetsgruppen».  $L$  er gruppen av alle andre varer og tjenester som er inkludert i budsjettbetingelsen (2). Det følger herav at budsjettandelen for  $L$  stiger med total forbruksutgift, dvs at Engleelastisiteten er større enn 1, og vi kaller  $L$  for «luksusgruppen». Vi kan som observatører i utgangspunktet fritt inndele godene slik vi vil. Nedenfor skal vi komme tilbake til den spesifikke inndelingen vi har valgt i  $N$  og  $L$ , og begrunnelsen for valget.

For et gitt sett av priser følger det fra (3) at utgiftene ( $x_j = \sum_{i \in j} p_i q_i$ ,  $j=N,L$ ) til de to gruppene kan skrives som følgende Engelfunksjoner:

$$(6) \quad x_j = g_j(y; z), \quad j = N, L.$$

Vi skal nå anta at det eksisterer en funksjon  $e(z)$  slik at (6) kan representeres ved (7):

$$(7) \quad x_j / e(z) = h_j (y/e(z)), \quad j = N, L.$$

Vi tolker dette som at utgiftene per forbruksenhet ( $e(z)$ ) til de to varegruppene er en funksjon av total forbruksutgift per forbruksenhet. Videre skal vi forutsette at det i denne aggregerte modellen med gitte priser, har god mening å tolke  $y/e(z)$  som levestandarden (og et mål på nyttenivået) til hvert medlem i husholdningen. Videre skal vi tolke  $x_j / e(z)$ ,  $j=N, L$ , som konsumnivået for vare  $j$  for hvert husholdningsmedlem.

Modellen i (7) tolkes altså som en aggregert versjon, og redusert form, av en bakenforliggende modell (1)-(2) som ikke er fullstendig spesifisert. Det kan tenkes mange ulike spesifikasjoner og tolkinger av (1)-(2) som alle gir opphav til (7), og til forskjellige tolkinger av (7). Dette skal vi ikke analysere nærmere i denne artikkelen.

Av (7) følger det at budsjettandelen til vare  $j$  ( $x_j / y$ ) er følgende funksjon av total forbruksutgift per forbruksenhet:

$$(8) \quad x_j / y = h_j (y/e(z)) / (y/e(z)) \equiv w_j (y/e(z)), \quad j = N, L.$$

Av (8) ser vi at budsjettandelene til de to hovedgruppene  $N$  og  $L$  kun avhenger av husholdningens levestandard ( $y/e(z)$ ). Antall personer av ulike typer påvirker budsjettandelene til de to hovedgruppene, men kun via hvordan de påvirker ekvivalensskalaen ( $e(z)$ ) og derigjennom hvordan de påvirker levestandarden ( $y/e(z)$ ).

Vi har ovenfor forutsatt at Engleelastisiteten er mindre enn 1 for nødvendighetsgruppen ( $N$ ) og større enn 1 for luksusgruppen ( $L$ ) – for alle aktuelle verdier av total forbruksutgift og priser. Dette og (8) gir at budsjettandelene til  $N$  og  $L$  er *monotone* funksjoner av levestandarden ( $y/e(z)$ ). Budsjettandelsfunksjonene er således inverterbare – gitt budsjettandelen ( $x_j / y$ ) kan vi dermed finne levestandarden ( $y/e(z)$ ) ved hjelp av den inverse funksjonen til  $w_j (\cdot)$ .

Ved å spesifisere funksjonsformen på ekvivalensskalaen  $e(\cdot)$  og Engelfunksjonen  $h_j (\cdot)$ , og dermed budsjettandelsfunksjonen  $w_j (\cdot)$ , kan ekvivalensskalaen identifiseres og estimeres fra tverrsnittsdata i en forbruksundersøkelse, som finnes i nesten hvert land i verden, og med bruk av standard økonometriske metoder. Vi skal nedenfor presentere funksjonsformen som er valgt i vår empiriske analyse, men først skal vi knytte noen flere kommentarer til modellen representert ved (7) og (8).

Modellen i (8) kan betraktes som en rasjonalisering av angrepsmåten til Engel (1895), som brukte budsjettandelen til matvarer som indikator på husholdningens levestandard ved beregning av ekvivalensskalaer, og som siden har vært benyttet i stor utstrekning i anvendte analyser, jfr Deaton og Muellbauer (1980, seksjon 8.1). Engel, og de fleste av hans etterfølgere, brukte altså matvarer som definisjon av nødvendighetsgruppen ( $N$ ), men vi skal nedenfor drøfte og begrunne en utvidet definisjon av nødvendighetsgruppen.

Merk at ekvivalensskalaen  $e(z)$  i (7) er den samme for både nødvendighetsgruppen ( $N$ ), luksusgruppen ( $L$ ) og total forbruksutgift ( $y$ ). Modellen kan generaliseres til å ha en ekvivalensskala for hver godegruppe, og hvor ekvivalensskalaen for total forbruksutgift er en veid sum av de gruppespesifikke ekvivalensskalaene, jfr Deaton og Muellbauer (1980, seksjon 8.2-8.3). De gruppespesifikke ekvivalensskalaene er imidlertid generelt ikke identifiserbare fra tverrsnittsdata, jfr Deaton og Muellbauer (1980, s.202) og referansene nevnt der. Det gjelder i stor grad også for andre økonometriske modeller med ekvivalensskalaer, men de kan være identifiserbare fra andre datatyper, spesielt fra data med flere uavhengige tverrsnitt med prisvariasjon. De økonometriske modellene blir da mer kompliserte og mindre gjennomskubare, og hittil synes ikke resultatene å ha vært særlig overbevisende, jfr f.eks. Deaton og

Muellbauer (1980, seksjon 8.3 og 1986) og Nelson (1988, 1993). Det er således ikke noe opplagt bedre alternativ til modellen i (7) og bruken av Engels metode.

Dersom en antar at modellen i (7), med like ekvivalensskalaer for alle goder, gjelder for en vilkårlig detaljert godegruppering, gir modellen helt urimelige prediksjoner. Spesielt predikerer modellen at forholdet mellom «barneelastisiteten» og «voksenelastisiteten» er lik for alle goder. (Der «barneelastisiteten» måler effekten på husholdningens forbruk av å få et barn til, gitt total forbruksutgift, og tilsvarende for enhver aldersgruppe, jfr Aasness (1978) for presise definisjoner.) Dette strider helt imot resultatene i f.eks. Aasness (1977), med 230 forskjellige grupper av mat- og drikkevarer, og Røed Larsen og Aasness (1996), med alt forbruk inndelt i opptil 478 godegrupper. For eksempel er dette forholdstallet langt høyere for kakao og sjokoladepulver enn for kaffe. Barn og voksne har forskjellige preferanser for ulike goder, og det er forskjellig grad av stordriftsfordeler for ulike goder. For at modellen (7) skal være realistisk, må derfor de  $n$  opprinnelige godene være klassifisert i de to godegruppene N og L på en slik måte at disse to godegruppene blir «nøytrale» m.h.t. preferanser for ulike aldersgrupper og mht grad av stordriftsfordeler.

Vi har som hovedalternativ valgt N og L slik:

- (9)            N =     {K0 Matvarer, K2 Klær og skotøy, KG32 Lys og brensel, KG43 Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk utstyr, K710 Fjernsynsmottaker, K724 Fjernsynslisens, V818 Kafeteria, kafé og konditori}
- L =     {Alle andre godegrupper i Forbruksundersøkelsen unntatt V619 Barnehage og dagmamma},

se Røed Larsen og Aasness (1996), eller Statistisk sentralbyrå (1993), for oversikt over alle godegruppene (med kodennummer).

Gruppen K0 Matvarer, som tradisjonelt er brukt som «nødvendighetsgruppe» ved Engels metode, inkluderer ikke varer kjøpt på kafé og restaurant. Det er en tendens til at enslige i større grad enn barnefamilier foretrekker å spise ute. Hvis vi begrenser oss til å ta med K0 Matvarer i nødvendighetsgruppen kan dette derfor tenkes å undervurdere levekostnadene til enslige kontra barnefamilier – idet forutsetningen om like ekvivalensskalaer for N og L i (7) blir urealistisk. Vi har derfor inkludert gruppen V818 Kafeteria, kafé og konditori for å forsøke å nøytralisere denne skjevheten i gruppen K0 Matvarer. I følge estimatene i Røed Larsen og Aasness (1996) er dette den eneste undergruppen innen gruppe K831 Utgifter på restaurant og kafé som har Engelelastisitet under (men svært nær) 1. Engelelastisiteten til undergruppen V819 Restaurant og bar ble derimot estimert til så høyt som 1,8, og vi fant det derfor ikke fornuftig å ta denne undergruppen med i nødvendighetsgruppen (N).

Vi har også inkludert hele hovedgruppen K2 Klær og skotøy i nødvendighetsgruppen (N). Noe klær er det i hvert fall nødvendig å forbruke for hver person i husholdningen. Dataene gir mulighet til å skille mellom ulike typer klær og sko, med ulik luksusgrad, men vi har tatt med alle varegruppene for å unngå faren for introdusere ulikheter i preferanser mellom ulike husholdningstyper ved et spesielt utplukk av varer innen klær og sko.

Det kan være endel stordriftsfordeler i husholdningens produksjon av tjenester til sine medlemmer i tilknytning til mat og klær, men intuitivt er disse relativt små i forhold til stordriftsfordelene i tilknytning til bolig. Utgifter til bolig totalt er imidlertid et klart luksusgode (Engelelastisiteten er større enn 1), og passer derfor ikke å plasseres som helhet i nødvendighetsgruppen (N). Vi har derfor valgt ut noen goder i tilknytning til boligen som både har lave Engelelastisiteter (se Røed Larsen

og Aasness (1996)) og intuitivt har klare stordriftsfordeler. Godene vi har valgt er: KG32 Lys og brensel, KG43 Komfyrer, kjøleskap og annet elektrisk utstyr, K710 Fjernsynsmottaker og K724 Fjernsynslisens.

Valget over av inndelingen av godene i en nødvendighetsgruppe (N) og luksusgruppe (L) er basert på vårt skjønn og de empiriske holdepunktene vi har i blant annet Røed Larsen og Aasness (1996). Det kunne være interessant å gjennomføre sensitivitetsanalyser på effekten av estimerte ekvivalensskalaer for valg av alternative godeinndelinger, men tiden har ikke strukket til for å gjennomføre dette på noen systematisk måte i herværende arbeid. Det kunne videre være interessant å forsøke å estimere modeller med mange goder og ulike ekvivalensskalaer for hvert gode – for deretter å aggregere disse godene i hovedgruppene, N og L, og teste om ekvivalensskalaene her er like. Dette krever mer omfattende økonometriske studier (jfr kommentarene til relasjon (14) nedenfor).

Godegrupperingen i (9) er knyttet til «beslutningstrinn II», som påpekt i det tredje siste avsnittet i innledningsseksjonen. Derfor er utgifter til barnehage og dagmamma helt utelatt fra denne konsummodellen. Vi vurderer det slik at vår metode er mest velegnet for å beregne ekvivalensskalaer knyttet til problemstillinger ved dette beslutningstrinn. Siden utgifter til barnehage og dagmamma er en stor utgiftspost for mange barnefamilier, er det imidlertid fristende å benytte samme metode med en godegruppering hvor denne utgiftsposten er en del av nødvendighetsgruppen, og følgelig også er med i total forbruksutgift. Dette har vi da også gjennomført, jfr tabellene 1-3. Dersom vår opprinnelige godegruppering (9) faktisk er «nøytral», dvs at (7) er gyldig, kan en argumentere for at den nye godegrupperingen ikke er nøytral, fordi V619 Barnehage og dagmamma jo bare er en kostnad for barnefamilie. Dette innebærer at med vår reviderte godegrupperingen vil vår metode overdrive kostnadene ved barn. På den annen side er det ved beslutningstrinn I en rekke tidskostnader for foreldrene ved pass av barn, som vi ikke eksplisitt har tatt hensyn til. Alt i alt kan det derfor tenkes at godegrupperingen i (9) medfører en riktig ekvivalensskala for beslutningstrinn II, og den reviderte godegrupperingen gir en riktig ekvivalensskala for beslutningstrinn I og II samlet. Dette blir med herværende modell og metode nokså spekulativt. En må stille opp mer omfattende modeller og analyser for å få solid empirisk informasjon om slike problemer.

Merk at (6)-(8) er basert på en bestemt prisvektor  $(p_1, \dots, p_n)$ . Når prisene endres vil generelt alle funksjonene endres, herunder ekvivalensskalaen  $e(z)$ . På hvilken måte prisene påvirker ekvivalensskalaen avhenger av den underliggende modell representert ved nyttefunksjonen (1). Dersom en nøyer seg med å spesifisere funksjonsformen på den enkle aggregerte modellen (8) kan denne anvendes på en rekke ulike tverrsnitt for å studere hvordan ekvivalensskalaene har endret seg over tid. En grunn til at de har endret seg over tid kan altså være variasjon i relative priser. Tidligere norske analyser på feltet tyder imidlertid på at ekvivalensskalaer er temmelig robuste over tid, se Bojer (1977); Herigstad (1979) og diskusjonen i Aasness (1993, s.88). En relevant pris som i de senere år har endret seg mye, og som kan variere mye for ulike husholdninger på samme tidspunkt, er prisen på barnehage og dagmamma. Dette er en av grunnene til at vi har holdt denne posten utenfor analysen, slik at man ved et ekstra regnestykke eksplisitt kan ta hensyn til kostnader ved barnepass og prisutviklingen for denne.

Observer fra (5) at i den generelle teorien vil antall forbruksenheter i prinsippet avhenge av nivået på levestandarden ( $u$ ). I vår enkle modell (7) har vi imidlertid forutsatt at *ekvivalensskalaen er uavhengig av levestandarden* ( $u=y/e$ ). Dette er en forutsetning vi pådytter den empiriske analysen. I prinsippet er denne forutsetningen testbar, gitt en tilstrekkelig spesifisert konsumentteori, men vi har ikke prøvd oss på noen grundig test fordi det krever mye arbeid. Vi finner det usannsynlig at den

«sanne» ekvivalensskalaen er helt uavhengig av levestandarden, men allikevel kan modellen være en rimelig approksimasjon. En av mange alternative hypoteser er at *kostnaden ved barn målt i kroner er uavhengig av total forbruksutgift*. Et problem med å teste slike alternative hypoteser er at forbruksundersøkelsen ikke observerer hva de enkelte personene bruker. Imidlertid har vi i de norske forbruksundersøkelsene observasjoner av utgiftene til Klær og sko til barn. I samsvar med sistnevnte hypotese bør Engleelastisiteten for Klær og sko til barn være null, mens en Engleelastisitet for Klær og sko til barn lik Engleelastisiteten for Klær og sko totalt, er mest i samsvar med førstnevnte hypotese. Ifølge Røed Larsen og Aasness (1996) er Engleelastisiteten for Klær og sko totalt estimert til 0,99, mens Engleelastisiteten for Klær og sko til barn er estimert til 0,93. Denne observasjonen støtter opp om hypotesen om at ekvivalensskalaen er approksimativt uavhengig av levestandarden, og forkaster hypotesen om at kostnaden ved barn er uavhengig av total forbruksutgift.

### 3.3 Spesifikasjon av funksjonsform

Vi har valgt lineære funksjonsformer for å få en empirisk analyse som er så enkel og gjennomiktig som mulig, og for å gi gode muligheter for alternative teoretiske tolkinger av de empiriske resultatene. De lineære funksjonsformene i vår empiriske modell nedenfor, har den fordel at de er konsistente med en rekke ulike spesifikasjoner av den underliggende teorien skissert ovenfor. Spesielt er lineære Engelfunksjoner konsistent med en omfattende klasse av nyttefunksjoner (1) og kostnadsfunksjoner (4), som går under navnet «the Gorman-Polar form», jfr Deaton og Muellbauer (1980, s.144-145). Delmengden av denne klassen som er karakterisert ved at en i tillegg krever at den direkte nyttefunksjonen (1) er additiv, er fullstendig beskrevet av Pollak (1971). Et eksempel på en ikke-additiv nyttefunksjon, med et komplisert nyttetre, som impliserer lineære Engelfunksjoner, er konsummodellen beskrevet i Aasness og Holtsmark (1993). De lineære funksjonene gjør det også relativt enkelt å tolke de empiriske relasjonene i lys av ulike teorier for hva som skjer innad i husholdningene, slik som teorien i Barten (1964) og Bojer (1977). Aggregering over goder, som er et sentralt punkt i vår teoretiske ramme presentert over, er også relativt lett å håndtere med lineære funksjoner. Videre blir det langt enklere å benytte økonometriske metoder med latente variable, noe som er vesentlig med våre data, jfr Aasness, Biørn og Skjerpen (1993, 1995).

Antall forbruksenheter antas altså å være en lineær funksjon av antall personer i de ulike aldersgruppene ( $z_i$ ) i husholdningen:

$$(10) \quad e(z) = (1 - e_{40}) + \sum_{i=1, \dots, 99} e_i z_i.$$

Parameteren  $e_i$  er den marginale forbruksenheten knyttet til alder  $i$ . Konstantleddet er normalisert til 1 minus den marginale forbruksenheten til en 40-åring ( $\hat{e}_{40}$ ). Denne normaliseringen er ekvivalent med å definere antall forbruksenheter for en enslig 40-åring til å være lik 1. Vi bruker altså en enslig 40-åring som referansehusholdning. Hvis konstantleddet ( $1 - e_{40}$ ) er positivt gir det uttrykk for stordriftsfordeler i husholdningens produksjon av tjenester til sine medlemmer.

Forbruksutgiften per forbruksenhet av godegruppe  $j$  antas å være en lineær funksjon av total forbruksutgift per forbruksenhet:

$$(11) \quad x_j / e(z) = a_j + b_j (y/e(z)), \quad j = N, L.$$

Ved innsetting av den lineære ekvivalensskalaen (10) i Engelfunksjonene i (11) får vi følgende lineære utgiftsfunksjon:

$$(12) \quad x_j = a_{j*} + \sum_{i=0, \dots, 99} a_{ji} z_i + b_j y, \quad j = N, L,$$

der «regresjonsparametrene» i (12) er følgende funksjoner av «strukturparametrene» i (10) og (11):

$$(13) \quad a_{j*} = a_j (1 - e_{40}), \quad a_{ji} = a_j e_i, \quad j = N, L, \quad i = 0, 1, \dots, 99.$$

Ved å invertere (13) finner vi strukturparametrene som følgende funksjoner av regresjonsparametrene:

$$(14) \quad a_j = a_{j*} + a_{j40}, \quad e_i = a_{ji} / a_j, \quad j = N, L, \quad i = 0, 1, \dots, 99.$$

Bemerk at vi finner den samme ekvivalensskalaen (e-ene) om vi tar utgangspunkt i nødvendighetsgruppen (j=N) eller luksusgruppen (j=L). Dette gjelder både i teorien representert ved (14) og i de økonometriske estimatene, og også ved bruk av den geometriske metoden i figur 1. Grunnen til dette kan tilbakeføres til budsjettbetingelsen (2) – utgiftene til nødvendighetsgruppen og luksusgruppen summerer seg til total forbruksutgift og er således ikke uavhengige størrelser. Dette impliserer også at vi ikke kan teste forutsetningen i (7) om at ekvivalensskalaene er like for både luksusgruppen og nødvendighetsgruppen – hvis vi begrenser oss til Engelfunksjonene i vår aggregerte togodemodell.

Funksjonen i (12) inneholder 100 personeriverte  $\varepsilon_{ji}$ . Vi innfører en forutsetning om at de personeriverte  $\varepsilon_{ji}$  varierer med alder i i en kontinuerlig funksjon,  $\varepsilon_{ji}(i)$ , for å få redusert antall frie parametre å estimere. Vi har funnet det hensiktsmessig å benytte en kontinuerlig funksjon av følgende form:

$$(15) \quad a_{ji} = a_{ji}(i) = \sum_{r=0, \dots, R} \beta_{jr} f_r(i), \quad j = N, L, \quad i = 0, \dots, 99,$$

hvor  $f_r(i)$  er R+1 ulike funksjoner, der parametrene i  $f_r$  er fastsatt a priori, og følgelig ikke behøver estimeres.  $\beta$ -ene er imidlertid ukjente parametre som vi estimerer. Ved å velge  $R < 99$  vil vi ha redusert antall frie parametre å estimere. Vi har i vår empiriske analyse valgt å spesifisere  $\varepsilon_{ji}(i)$  som en stykkevis lineær funksjon, og i tråd med dette valgt  $f_r(i)$  som følgende stykkevis lineære funksjon:

$$(16) \quad f_r(i) = \{0 \text{ hvis } i \leq i_{r-1}, i - i_{r-1} \text{ hvis } i_{r-1} < i \leq i_r, i_r - i_{r-1} \text{ hvis } i > i_r\}, \quad r = 0, \dots, R, \quad i = 0, \dots, 99,$$

der  $i_r$  og  $i_{r-1}$  er ytterpunkter i et intervall der funksjonen «knekker». Funksjonen  $f_r(i)$  er altså null for alle aldre mindre enn den nedre grense ( $i_{r-1}$ ), og stiger med alderen (45 graders linje) i intervallet  $< i_{r-1}, i_r ]$ , for deretter å være konstant. Ved å kombinere suksessive  $f_r$  i en lineær sum som i (15), får vi at den personeriverte  $\varepsilon_{ji}(i)$  er en stykkevis lineær funksjon med R-1 knekkpunkter. Hvis  $\beta_{ir}$  er positiv, impliserer det at de personeriverte  $\varepsilon_{ji}$  stiger med alder i det tilhørende aldersintervallet  $< i_{r-1}, i_r ]$ , mens negativ  $\beta_{ir}$  impliserer avtakende personeriverte  $\varepsilon_{ji}$ , og  $\beta_{ir} = 0$  medfører konstante personeriverte i intervallet  $< i_{r-1}, i_r ]$ .

Vi valgte å dele inn i 5-års intervaller. Dette utgjorde 18 intervaller, i det vi lot det siste aldersintervallet være alle aldre større enn 85 år. Siden vi har svært få observasjoner i denne enden av aldersfordelingen kan vi ikke regne med å få estimert signifikante endringer i marginale forbrukstilbøyeligheter som funksjon av

alder i dette aldersintervall. Følgelig antar vi  $\beta_{i18} = 0$ , og det betyr at vi kan velge å ignorere dette siste aldersintervallet i relasjon (15). Ved å la de personeriverte  $\hat{\eta}_i$  (i) være en sammensatt additiv funksjon av 18 funksjoner  $f_0, f_1, \dots, f_{17}$ , hvor  $f_0(i) = 1$ , vil vi oppnå å redusere antall frie parametre fra 100 til 18. Vi legger merke til at når vi a priori setter  $f_0(i) = 1$ , innebærer det at  $\beta_{i0}$  representerer konstantleddet i personerivertfunksjonen, og således er den personeriverte for 0-åringer. Videre observerer vi at personerivertfunksjonen, som blir en stykkevis lineær funksjon, vil ha 17 knekkpunkter sålenge alle  $\beta_{ir}$  er ulike 0. Dersom en  $\beta_{ir}$  estimeres til eller forutsettes å være lik 0, vil dette implisere at de estimerte personeriverte  $\hat{\eta}_i$  i intervallet  $[i_{r-1}, i_r]$  er av samme størrelse som den personeriverte  $\hat{\eta}_i$  i punktet  $i_{r-1}$ .

(15) innsatt i (12) gir:

$$(17) \quad x_j = a_{j*} + \sum_{i=0, \dots, 99} \sum_{r=0, \dots, 17} \beta_{jr} f_r(i) z_i + b_j y, \quad j=N, L.$$

Denne kan omskrives til den estimerbare formen:

$$(18) \quad x_j = a_{j*} + \sum_{r=0, \dots, 17} \beta_{jr} Z_r + b_j y, \quad j = N, L,$$

der  $Z_r$  er definert som:

$$(19) \quad Z_r = \sum_{i=0, \dots, 99} f_r(i) z_i, \quad r = 0, \dots, 17.$$

Vi ser at  $Z_r, r = 0, \dots, 17$ , er transformasjoner av de aldersvariable som ikke gjør bruk av noen nye ukjente. Videre ser vi av (18) at vi nå har redusert de frie parametrene i en regresjonslikning fra 102 i (12) til 20 i (18). Denne reduksjonen har sitt opphav i forutsetningen av at de personeriverte  $\hat{\eta}_i$  er en kontinuerlig funksjon av alder  $i$ , og at funksjonsformen approksimeres til å være en stykkevis lineær funksjon med 5-års intervaller.

#### 4 EMPIRISK ANALYSE

Vi anvender data fra forbruksundersøkelsen 1989-1991, jfr Statistisk sentralbyrå (1993), med observasjoner av ialt 3656 husholdninger. Vi måler utgiftene i 1991-priser, og regner som om alle husholdningene står overfor de samme prisene.

Anvendelse av relasjon (18) på hver enkelt husholdning  $h$  gir

$$(20) \quad x_{jh} = a_{j*} + \sum_{r=0, \dots, 17} \beta_{jr} Z_{rh} + b_j y_h + \mu_{jh}, \quad j = N, L,$$

i det vi antar at forskjellene i preferanser mellom husholdninger med samme aldersvariable ( $Z_{rh}$ ) kan fanges opp i den stokastiske variabelen  $\mu_{jh}$ . Den sistnevnte preferansevariabelen antas å ha forventning null, gitt ( $Z_{rh}, y_h$ ), dvs at resten av høyresiden i (18) kan tolkes som en etterspørselsfunksjon for en husholdning med gjennomsnittlige preferanser (jfr diskusjonen om dette i annet avsnitt etter (1)).

La  $x_{*jh}, j=N, L$ , betegne observerte utgifter for husholdning  $h$  til de to varegruppene  $N$  og  $L$  (som vi har definert i (9)). La videre  $y_{*h} = x_{*Nh} + x_{*Lh}$  betegne observert total forbruksutgift. Det er vesentlig å sondre mellom disse observerte variablene fra forbruksundersøkelsene og de korresponderende teoretiske variable i konsumentteorien representert ved (20), jfr f.eks. Aasness, Biørn og Skjerpen (1993, 1995). Ved innsetting av de observerbare variablene i (20) får vi:

$$(21) \quad x_{*jh} = a_{j*} + \sum_{r=0, \dots, 17} \beta_{jr} Z_{rh} + b_j y_{*h} + v_{jh}, \quad j = N, L,$$

der restleddet  $v_{ih}$  er lik  $\mu_{ih} + (x_{ih}^* - x_{ih}) - b_i (y_{ih}^* - y_{ih})$ . Dette restleddet er korrelert med høyresidevariabelen observert total forbruksutgift ( $y_{ih}^*$ ), og vanlige estimeringsmetoder (MKM) gir skjeve estimatører. Modellen er heller ikke identifiserbar uten tilleggsinformasjon. Vi får identifisert modellen ved å introdusere relasjoner mellom brutto- og nettoinntekt og latent total forbruksutgift ( $y_{ih}$ ), slik som i Aasness, Biørn og Skjerpen (1993, relasjon (6)). Modellen ble estimert ved hjelp av SYSLIN-prosedyren, jfr SAS (1993, ch.17) og fotnoten til tabell 1.

Initialt estimerte vi med 18 frie parametre i den stykkevis lineære funksjonen for de personeriverte  $a_{ij}$ , men flere av parametrene hadde store standardavvik, og den estimerte funksjonen så tilfeldig og lite troverdig ut. Dette tolker vi som at vårt datamateriale er for lite til å få sikre anslag på så mange uavhengige parametre. Derfor valgte vi å pålegge modellen restriksjoner slik at antall frie parametre å estimere ble sterkt redusert. Restriksjonene ble innført i form av  $\alpha\beta_{ir}$ -ene for  $r = 1, 4, 5, \dots, 15$  ble satt lik 0 og  $\beta_{i16}$  ble satt lik  $\beta_{i17}$ ,  $j=N, L$ . I tabell 3 er angitt estimatene i denne modellen med 5 knekkpunkter, altså 4 frie parametre å estimere.

De viktigste empiriske resultatene er kommentert i seksjon 2. Vi skal her først og fremst kommentere og gi leserveiledning for tabell 3. Tabellen gir resultater for nødvendighetsgruppen i våre to alternativer (eksklusive og inklusive barnehage og dagmamma). Resultater for luksusgruppen kan utledes via budsjettbetingelsen, og estimatene for marginale forbruksenheter i tabell 1 blir nøyaktig de samme om vi tar utgangspunkt i nødvendighetsgruppen eller luksusgruppen. Ut for hver variabel står parameterestimatet eller tilhørende nullrestriksjon.

Tabell 3: Parameterestimer med tilhørende standardavvik. Test av restriksjoner

Variabel	Barnehage og dagmamma ekskludert			Barnehage og dagmamma inkludert		
	Estimat	St.avvik	t-verdi for test av restriksjon	Estimat	St.avvik	t-verdi for test av restriksjon
y	0,146	0,0068	-	0,166	0,0073	-
konstantledd	4591,63	1156,55	-	3873,44	1256,41	-
$Z_0$	3259,20	626,12	-	7448,60	689,38	-
$Z_1$	0	0	0,62	0	0	4,10
$Z_2$	1014,32	191,43	-	-76,91	205,50	-
$Z_3$	422,37	106,32	-	440,99	115,74	-
$Z_4$	0	0	-0,94	0	0	-1,52
$Z_5$	0	0	-0,47	0	0	-0,80
$Z_6$	0	0	1,75	0	0	1,90
$Z_7$	0	0	3,64	0	0	4,05
$Z_8$	0	0	4,34	0	0	4,50
$Z_9$	0	0	4,66	0	0	4,55
$Z_{10}$	0	0	4,68	0	0	4,51
$Z_{11}$	0	0	4,67	0	0	4,53
$Z_{12}$	0	0	4,52	0	0	4,45
$Z_{13}$	0	0	4,46	0	0	4,48

Tabell 3: Parameterestimater med tilhørende standardavvik. Test av restriksjoner

Variabel	Barnehage og dagmamma ekskludert			Barnehage og dagmamma inkludert		
	Estimat	St.avvik	t-verdi for test av restriksjon	Estimat	St.avvik	t-verdi for test av restriksjon
Z <sub>14</sub>	0	0	4,42	0	0	4,50
Z <sub>15</sub>	0	0	4,43	0	0	4,53
Z <sub>16</sub>	-318,52	230,05	-	-183,32	250,17	-
Z <sub>17</sub>	-318,52	230,05	1,56	-183,32	250,17	1,61

Vi vil nøye oss med å kommentere alternativet der barnehage og dagmamma er ekskludert. Vi ser at alle parameterestimaterne er klart signifikant positive bortsett fra siste parameterestimat som er negativt og har relativt stort standardavvik. Den marginale budsjettandelen ( $b_j$ ) tilknyttet total forbruksutgift ( $y$ ) er cirka halvparten av budsjettandelen, og Engelelastisiteten for nødvendighetsvaren blir da 0,5. At konstantleddet er positivt impliserer stordriftsfordeler i husholdningsproduksjonen. Parameterestimatet tilknyttet  $Z_0$  innebærer at husholdningen bruker kr 3259 mer på nødvendighetsgruppen hvis den får et nytt husholdningsmedlem på null år, gitt total forbruksutgift. Parameteren tilknyttet  $Z_1$  er a priori satt lik null. Det betyr at de personeriverte ( $a_{ji}$ ) i aldersgruppen 1 til 5 er konstante og lik den personeriverte for nullåringer.

Samtlige nullrestriksjoner er testet separat ved hjelp av en Lagrangeparameter-test, jfr Pringle and Raynor (1971) og SAS (1993, p.840). T-verdiene tilknyttet disse testene er gitt i kolonne fire. For restriksjonen  $\beta_{j1} = 0$  er t-verdien 0,62, det vil si at hypotesen ikke kan forkastes, men antyder at  $\beta_{j1}$  snarere er positiv enn negativ.

Parameterverdien til  $Z_2$  betyr at den personeriverte for nødvendighetsgruppen øker med kr 1014 per år i alderstrinnet 6 til 10 år. Vi ser at parameterverdiene tilhørende  $Z_4 - Z_{15}$  er a priori satt lik null, det vil si at de personeriverte er konstante i aldersintervallet 16 til 75 år. Endringstallet i den personeriverte for de to neste intervallene er satt like, og denne hypotesen kan ikke forkastes (t-verdi lik 1,56).

Innholdet i tabell 3 er nå forklart, og vi henviser til seksjon 2 for nærmere kommentarer til de empiriske resultatene.

## Referanser

- Andersen, A., S. Opdahl og J. Aasness (1991): Nytt og kostnader ved alternative opplegg for SSBs forbruksundersøkelser, Interne Notater 91/22, Statistisk sentralbyrå.
- Atkinson, A.B. (1992): Measuring poverty and differences in family composition, *Economica* 59, 1-16.
- Barten, A.P (1964): «Family composition, prices and expenditure patterns», i P.E.Hart, G. Wills, and J. K. Whitaker (eds): *Econometric Analysis for National Economic Planning*, London: Butterworth.
- Blundell, R. & A. Lewbel (1991): The information content in equivalence scales, *Journal of Econometrics* 50, 49-68.
- Bojer, H. (1977): The effects on consumption of household size and composition, *European Economic Review* 9, 169-193.
- Bojer, H. (1995): Barn og rettferdig fordeling, *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 36, 93-104.
- Browning, M. (1992): Children and household economic behavior, *Journal of*

- Economic Literature* 30, 1443-1475.
- Buhman, B., L. Rainwater, G. Schmaus, & T.M. Smeeding (1988), Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *Review of Income and Wealth* 34, 115-142.
- Deaton, A. and J. Muellbauer (1980): *Economics and consumer behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deaton, A. & J. Muellbauer (1986): On measuring child costs: with applications to poor countries, *Journal of Political Economy* 94, 720-744.
- Engel, E. (1895): Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien früher und jetzt, *International Statistical Institute Bulletin* 9, 1-74.
- Herigstad, H. (1979): *Forbrukseiningar*, Rapport 79/16, Statistisk sentralbyrå.
- Houthakker, H.S. (1957): An international comparison of household expenditure patterns commemorating the centenary of Engel's law, *Econometrica* 25, 532-551.
- Kmenta, J. (1986): *Elements of Econometrics*, New York: Macmillan.
- Nelson, J. (1988): Household economies of scale in consumption: theory and evidence, *Econometrica* 56, 1301-1314.
- Nelson, J. (1993): Household equivalence scales: theory versus policy?, *Journal of Labor Economics* 11, 471-493.
- Pollak, R. A. (1971): Additive utility functions and linear Engel curves, *Review of Economic Studies* 38, 401-413.
- Pollak, R. A. and T.J. Wales (1979): Welfare comparisons and equivalence scales, *American Economic Review* 69, 216-221.
- Pringle, R. M. and A. A. Raynor (1971): *Generalized inverse matrices with applications to statistics*, New York: Hafner Publishing Company.
- Røed Larsen, E. og J. Aasness (1996): Fordelingsvirkninger av indirekte beskatning: tolking av etterspørselastisiteter for detaljerte godegrupper estimert fra forbruksundersøkelsen 1989-91, mimeo, Statistisk sentralbyrå. (under bearbeiding for publisering)
- SAS (1993): *SAS/ETS User's Guide, Version 6, Second Edition*, Cary: SAS Institute.
- Statistisk sentralbyrå (1993): *Forbruksundersøkelsen 1989-1991*, NOS C 65.
- SCB (1992): Inkomstfordelingsundersökningen 1990, Statistiska meddelanden, B 21 SM 9201, Statistics Sweden, Stockholm.
- Thoresen, T.O. (1995): Hvor pålitelige er fordelingsanalysene?, *Sosialøkonomen* 1995, 6, 2-9.
- Aasness, J. (1977): *Om etterspørselen etter og subsidiering av matvarer*, Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Aasness, J. (1978): Subsidiering av matvarer og inntektsutjamning, *Sosialøkonomen* 4/78, 7-13.
- Aasness, J. (1989): «Konsumøkonometri og vitenskapsteori» i Brekke og Torvanger (red.): *Vitenskapsfilosofi og økonomisk teori*, Sosiale og økonomiske studier 73, Statistisk sentralbyrå, 143-181.
- Aasness, J. (1990): Consumer econometrics and Engel functions, Økonomiske doktoravhandlinger nr. 8, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Aasness, J. (1993): Fordelingsvirkninger av barnetrygd og matmoms – en analyse basert på Lotte-konsum, *Økonomiske analyser* 1993 no. 9, 80-88.
- Aasness, J. (1995): A microsimulation model of consumer behavior for tax analyses, Paper presented at the Nordic seminar on microsimulation models, Oslo, May 1995.
- Aasness, J., E. Biørn, and T. Skjerpen (1993): Engel functions, panel data, and

latent variables, *Econometrica* 61, 1395-1422.

Aasness, J., E. Biørn, and T. Skjerpen (1995): Distribution of preferences and measurement errors in a disaggregated expenditure system, Discussion Papers 149, Statistics Norway.

Aasness, J. and B. Holtmark (1993): Consumer demand in a general equilibrium model for environmental analysis, Discussion Papers 105, Statistics Norway.

## Vedlegg 6

# Ubetalt arbeid i husholdningene – fordelingen av utvidet inntekt

*Julie Aslaksen, Statistisk sentralbyrå, Hanne A. Gravningsmyhr, Statistisk sentralbyrå og Charlotte Koren, Institutt for sosialforskning*

## 1 INNLEDNING

Barnefamilienes økonomiske situasjon avhenger ikke bare av den disponible pengeinntekten, men også av familiens tilgang på hjemmeproduerte varer og tjenester. Ubetalt arbeid i husholdningen produserer goder som barnepass, mat på bordet og rene gulv. Hjemmeproduerte goder er et tillegg til familiens forbruksmuligheter utover det som kjøpes for kontantinntekten. Familiemedlemmenes valg mellom lønnet og ulønnet arbeid bestemmer sammensetningen av forbruket. Vi kan ansette en vaskehjelp heller enn å gjøre husarbeidet selv. Foreldre kan være hjemme hos barna sine eller ha dem i barnehager. Vi kan sylte og sy selv eller kjøpe ferdiglagde matvarer og klær. Vi kan sette på vinterdekkene selv eller betale for å få jobben gjort på en bensinstasjon. Vi kan bruke mye tid på innkjøp for å spare penger på gode tilbud eller spare tid på innkjøp og tåle å måtte betale høyere priser. Familier der begge er yrkesaktive har mindre tid til å produsere goder i husholdningen, som f.eks. barnepass, og denne reduksjonen i ulønnet arbeid representerer en kostnad ved å hente inn to inntekter til familien.

I dette vedlegget gis en kort oversikt over hvordan verdien av det ubetalte husholdsarbeidet beregnes. *Utvidet inntekt* defineres som summen av husholdningens inntekt etter skatt og verdien av det ubetalte husholdsarbeidet. Vi presenterer tall for utvidet inntekt for ulike familietyper, avhengig av foreldrenes yrkesaktivitet. Hovedresultatene er at utvidet inntekt er betydelig jevnere fordelt enn inntekt etter skatt, og at utvidet inntekt i gjennomsnitt er svært lik for de ulike familietypene. Det er en klar tendens til at par der kvinnen er hjemmeværende eller har deltidsjobb, kompenserer lavere pengeinntekt med mer husholdsarbeid.

Dette vedlegget gir en empirisk analyse av problemstillinger som også er behandlet i Vedlegg 9 (Bojer), Vedlegg 11 (Normann) og Vedlegg 12 (Lommerud). Beregningene i dette vedlegget er en videreføring av analysen i Aslaksen og Koren (1995).

## 2 TIDSNYTTINGUNDERSØKELSENE

Tidsnyttingsundersøkelsene er vår beste datakilde om det ubetalte arbeidet (Haraldsen og Kitterød, 1992, se også vedlegg 8 Kitterød). Slike undersøkelser er gjennomført i Norge i 1971-72, 1980-81 og 1990-91. Statistikken er basert på at et representativt utvalg personer har ført tidsregnskap. De har notert ned sin hovedaktivitet for hvert kvarter gjennom to døgn. Statistikken opererer med to typer arbeid, inntektsgivende arbeid og husholdsarbeid. I tråd med terminologien fra tidsnyttingsundersøkelsene omfatter husholdsarbeidet vanlig husarbeid, vedlikeholdsarbeid, omsorgsarbeid, innkjøp av varer og tjenester, reiser i forbindelse med husholdsarbeid og restposten «annet husholdsarbeid».

Det er ikke uproblematisk å skille mellom husholdsarbeid og fritid eller personlige behov. I tidsnyttingsundersøkelsene legges det såkalte tredjepersonskriteriet til grunn. Oppgaver som i prinsippet kan utføres av andre, defineres som arbeid. Vask

av gulv, kopper eller klær er arbeid, fordi vask kan, og ofte blir, satt bort til en annen (lønnet eller ulønnet) arbeidstaker. Derimot kan ingen andre sove for deg, jogge eller gå på kino for deg, og slike aktiviteter regnes selvsagt ikke som arbeid. Men grensen er flytende. For eksempel er barnepass en jobb andre kan gjøre for deg, men arbeidet har i seg elementer av nærhet, kos og samvær som du ønsker å oppleve selv.

Hvor meget kan vi stole på egenrapportert arbeidstid i tidsregnskapene? Vi tror at for omsorgsarbeid blir omfanget heller undervurdert enn overvurdert i en statistikk basert på registrering av «hovedaktiviteter». Omsorgsarbeid gjøres ofte parallelt med andre sysler. For eksempel kan foreldre som har tilsyn med småbarn eller hjelper store barn med lekser samtidig som de leser avisen, notere «avislesning» som hovedaktivitet, og omsorgsarbeidet blir ikke registrert. Selv søvn er problematisk. At småbarnsforeldre faktisk utfører en form for nattevakt når de sover, innser vi når det lanseres forslag om nattåpne barnehager for barn av skiftarbeidere. Foreldrene kan ikke forlate barnet uten å skaffe vikar.

### 3 VERDISKAPNING I HUSHOLDNINGENE

#### 3.1 Optimal tidsallokering – Beckers teori

Hvordan kan verdiskapingen i husholdningene måles? Det ideelle hadde vært om vi faktisk kunne måle produktet i form av ferdige brød, rene gulv, oppdradde barn, og deretter trekke fra innsatsfaktorer og direkte måle verdiskapingen. Det er slik nasjonalproduktet måles for varer som omsettes i markedet. Denne metoden er lite praktisk gjennomførbar for å måle produksjonen i hjemmene.

Et alternativ er å måle produktet gjennom innsatsen, på samme måte som produktet i offentlig sektor ved lønnsutgiftene måles i nasjonalregnskapet. Teori for optimal tidsallokering – individets avveining mellom tid brukt til yrkesarbeid, husholdsarbeid og fritid – gir et teoretisk grunnlag for å beregne verdien av det ubetalte husholdsarbeidet. Hovedtrekkene i tidsallokeringsteorien (Becker 1965, Lancaster 1966) er: Vi står overfor to budsjettbetingelser, en for penger og en for tid. Tiden er begrenset til 24 timer i døgnet. Timene kan vi fordele mellom fritid, betalt og ubetalt arbeid. Arbeidstid ganger lønnsats gir inntekt, som setter en budsjettbetingelse for varer kjøpt fra markedet.

Siktemålet med all økonomisk virksomhet er å dekke våre behov for varer og tjenester. Forbruksgodene fremkommer gjennom en produksjonsprosess i husholdningen, hvor vi kombinerer (rå)varer kjøpt i markedet med tid brukt i husholdningen. Noen goder har stort innslag av markedsproduserte varer, for eksempel ferdigkjøpte klær og restaurantbesøk. Andre goder har stort innslag av husholdstid, for eksempel barnepass og hjemmelagde måltider. Det er mulig å substituere mellom markedsproduserte og egenproduserte varer.

Vi tilpasser oss i arbeidsmarkedet og husholdsproduksjonen slik at vi maksimerer vår egen nytte. Våre personlige preferanser og prioriteringer – hva slags arbeid vi liker, hva slags varer vi liker, hvor glad vi er i fritid – er med og styrer denne tilpasningen. Hvordan vi faktisk ender opp med å fordele tiden vår, avhenger også av en rekke andre forhold – økonomiske størrelser som lønnsats og prisene på markedsgodene, utdanningsnivå, maktforhold i familien, sysselsettingsmuligheter, muligheten til å velge arbeidstidens lengde, tidens moter og gammel vane.

Ved en slik tilpasning av tidsbruk, vil det ifølge økonomisk teori være slik at nytten av godene produsert i siste time anvendt i husholdsproduksjon er like stor som nytten av siste time av fritid, som igjen er like stor som nytten av inntekten tjent den siste timen i inntektsgivende arbeid. Av det kan vi slutte at skyggeprisen på tid brukt i husholdsarbeid tilsvarer lønnsatsen i betalt arbeid – etter skatt

Det kan imidlertid tenkes flere grunner til at skyggeprisen på tid ikke nødvendigvis tilsvare lønnsatts i betalt arbeid. Bare hvis arbeidsmarkedet fungerer, vil tilpasningen mellom lønnet og ulønnet arbeid være slik at godene produsert den siste timen arbeidet hjemme og ute gir samme nytte. For den som er ufrivillig arbeidsledig, vil skyggeprisen på tiden være lavere enn lønnsatts.

Det kan også stilles spørsmål ved om arbeid i hjemmet gir like produktiv tidsbruk som i yrkeslivet. På en arbeidsplass vil det være en sosial kontroll med at man holder et visst tempo, og at kvaliteten på arbeidet holder mål. Er det rimelig å hente timesatser fra lønnet arbeidsliv til beregninger for en helt annerledes arbeidssituasjon?

I tillegg er avgrensningen av husholdsarbeid mot fritid uklar. For eksempel vil mange hageeiere antakelig oppfatte hagestell som fritid eller konsum. De har nytte av selve det å utføre hagearbeidet langt utover den økonomiske verdien av klippet plen og konsumferdige epler.

### 3.2 Valg av lønnsatts

Ifølge teorien referert ovenfor, bør man bruke individuelle lønnsatser svarende til hva den enkelte tjener i markedet som verdsettingsgrunnlag også for ubetalt arbeid. Lønnsatts brukes som en alternativkostnad; alternativet til en times ubetalt arbeid er nettopp å tjene en (netto) timelønn i lønnet arbeid.

En annen angrepsmåte er å tallfeste det ubetalte arbeidet etter hva det hadde kostet å kjøpe tilsvarende tjenester til erstatning for eget husholdsarbeid (replacement cost). Verdsettingen av det ubetalte arbeidet kan da gjøres på to måter: enten ved å anslå en spesialistlønn for de ulike delene av arbeidet (for eksempel malerlønn for tiden du maler vinduskarmer, kokkelønn når du lager mat), eller ved å bruke en lønnsatts som faktisk gjelder for betalt husholdsarbeid utført i hjemmet, det vil i praksis si husmorvikarlønn.

I Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskapsberegninger er alle tre metoder prøvd ut – husmorvikarlønn, spesialistlønn og alternativkostnad (Brathaug 1990, Dahle og Kitterød 1992). Av mangel på data om individuelle lønnsatser i tidsnyttingsundersøkelsene ble det brukt gjennomsnittlige lønnsatser for grupper. I praksis viser det seg at disse tre metodene gir omtrent samme lønnsnivå – omkring gjennomsnittslønnen for kvinner. Det er ikke tatt hensyn til skatt i disse beregningene. Når alle beregningene omtalt i dette vedlegget tar utgangspunkt i husmorvikarlønn, er det fordi dette er det enkleste – gitt de begrensninger tilgjengelige data gir (se også Goldschmidt-Clermont 1993).

Vi introduserer begrepet utvidet inntekt som mål på de samlede forbruksmulighetene i en husholdning, både de som kommer direkte gjennom husholdsproduksjonen og de som kjøpes med penger. Utvidet inntekt defineres som inntekt etter skatt pluss beregnet verdi av det ubetalte husholdsarbeidet.

Ved tolkningen av tallene for utvidet inntekt er det viktig å være oppmerksom på at verdien av husholdsproduksjonen ikke uten videre kan «konverteres» til disponibel inntekt. En kontant inntekt gir flere muligheter enn ubetalt arbeid. Fordelen med penger er at de er omsettelige, lønnen kan brukes på ønsket konsum helt løst fra hva slags produksjon den er opptjent i. Det kan være både interessekonflikter og fordelingsproblemer innen husholdningen. Den som har kontanter, har makt og mulighet til å bruke pengene som han ønsker – familiemedlemmer med egen inntekt kan holde et høyt personlig forbruk uten å måtte dele med andre. Ønsket om å disponere egne penger er et viktig moment for å velge betalt fremfor ubetalt arbeid.

En lønn kan brukes eller spares. Husholdsproduksjonen, som barnepass, hulsifte, matlaging, vask av klær og kasseroller, må konsumeres der og da. Det er van-

skelig å veksle hjemmeproduserte goder mot andre typer konsum. Det kan også være vanskelig ikke å dele resultatet av arbeidet med andre. Han som tok gulvvasken, kan ikke holde de rene gulvene for seg selv. Bare prøv! Omsorgsarbeid er etter sin natur rettet mot å tilfredsstille andres, ikke egne, behov. En annen svakhet ved å kun vurdere det ubetalte husholdsarbeidet i antall timer og til fast lønnsats er at dette verdimålet ikke fanger opp endringer i produktivitet i hhv. ulønnet og lønnet arbeid.

Tidsnyttingsundersøkelsens utvalg er koblet med skattestatistikken, men ved beregning av utvidet inntekt for husholdninger med flere inntektstakere møter vi følgende problem: bare én person i hvert ektepar er med i tidsnyttingsundersøkelsen, og vi har dermed ikke data for ektefellens tidsbruk. Vi har løst dette ved å legge inn anslag for tidsbruken til ektefelle nummer to i hvert ektepar. Anslagene har vi hentet fra gjennomsnittlig tidsbruk for gifte personer etter kjønn, yrkestilknytning og familiefase. En annen kilde til usikkerhet er at tidsnyttingstallene bare dekker todagens registreringer, og dette er grunnlaget for våre oppblåste årsbasistall. Anslagene for tidsbruk er altså beheftet med stor usikkerhet. Også skattestatistikken bød på problemer. Denne statistikken skiller ikke arbeidsinntekt fra andre inntekter, og gir heller ikke opplysninger om lønnsats. Alle disse svakhetene i data svekker våre konklusjoner.

#### 4 HUSHOLDSARBEIDET I ULIKE FAMILIETYPEN

Familiesituasjon og yrkesaktivitet har stor betydning for både inntekt og omfang av husholdsarbeidet. Figur 1 viser gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for alle yrkesaktive par der (a) begge er heltids yrkesaktive, (b) han er heltids og hun er deltids yrkesaktiv og (c) han er heltids yrkesaktiv og hun er hjemmeværende. Inntekt etter skatt er høyere jo høyere konas yrkesaktivitet er, men figuren illustrerer at virkningen av å inkludere husholdsarbeidet i inntektsbegrepet, er at utvidet inntekt blir nesten lik for de tre typene yrkesaktivitet. Det er en klar tendens til at par der kvinnen er hjemmeværende, kompenserer lavere pengeinntekt med mer husholdsarbeid.

Tallene i figur 1 og de etterfølgende figurene viser husholdningenes inntekt, men ikke korrigeret for husholdningens størrelse, slik som inntektstallene i selve utredningen. Siktemålet i dette vedlegget er imidlertid å sammenligne størrelsen på kontantinntekt etter skatt med utvidet inntekt, for å belyse hvordan sammenhengen mellom kontantinntekt og husholdsarbeid avhenger av yrkesaktivitet og familiefase. Videre vil det bli illustrert hvordan kvinner og menn bidrar til den totale verdiskapning gjennom lønnet og ulønnet arbeid. Hovedtrekkene i disse sammenligningene kommer klart frem ved ukorrigerede inntektstall, selv om sammenligning på tvers av husholdningstyper naturligvis fordrer korreksjon for familiestørrelse.

Figur 2, 3, 4 og 5 viser tilsvarende inntekt etter skatt og utvidet inntekt for familietyperne (2) par med små barn, (3) par med store barn, (4) yngre par (16-44 år) uten (hjemmeboende) barn og (5) eldre par (45-79 år) uten (hjemmeboende) barn. Sammenligning av figurene viser en klar sammenheng mellom yrkesaktivitet og inntekt etter skatt, samtidig som utvidet inntekt er svært likt fordelt uansett yrkesaktivitet. For par med små barn og for eldre par uten barn er det en tendens til at utvidet inntekt er høyest for familiene med to yrkesaktive. Nivået på utvidet inntekt er i overkant av 500 000 kroner for familier med små barn, og mellom 400 000 og 500 000 kroner for de andre familietyperne.

Blant småbarnsfamiliene er det parene med hjemmeværende mor som har minst å rutte med i kontantinntekt, med en inntekt etter skatt på 207 000 kr. Samtidig er det denne gruppen som har størst verdi av husholdsarbeidet, 322 000 kr. Dette gir småbarnsfamiliene en utvidet inntekt som er noe høyere enn utvidet inntekt for

familier med store barn, men betydelig lavere enn utvidet inntekt for småbarnsfamilier med to fulle inntekter som er «vinnere» når det gjelder utvidet inntekt. Men det høye nivået på utvidet inntekt for småbarnsforeldre med to heltidsinntekter illustrerer nettopp dilemmaet ved å bruke utvidet inntekt som mål på velferd eller levestandard, for lange arbeidsdager ute og hjemme, og dermed høy utvidet inntekt har sin motpost i knapp fritid og et mer omfattende «tidspuslespill» for å få hverdagen til å gå i hop.

Gjennomsnittlig utvidet inntekt for par med to fulle inntekter, uavhengig av familiefase, er omlag 500 000 kroner. Figurene viser en høy grad av likhet i utvidet inntekt, både mellom de ulike yrkesaktivitetene og de ulike familiefasene.

Figur 6, 7, 8, 9 og 10 viser hvordan kvinner og menn har bidratt til verdiskapningen i husholdningen gjennom lønnet og ulønnet arbeid. Figurene viser sammensetningen av ekteparets utvidete inntekt på hhv. mannens og kvinnens inntekt etter skatt og husholdsarbeid for hver av de tre yrkeskategoriene (a), (b) og (c) forklart ovenfor; for alle yrkesaktive par (figur 6), par med små barn (figur 7), par med store barn (figur 8), yngre par uten (hjemmeboende) barn (figur 9) og eldre par uten (hjemmeboende) barn (figur 10). Hovedinntrykket av figurene, spesielt for barnefamilieene, er at kvinners lavere gjennomsnittlig kontantinntekt kompenseres ved høyere verdi av husholdsarbeidet, slik at det totale bidraget til familieøkonomien blir nokså likt for kvinner og menn. Dette gjenspeiler tidsnyttingsundersøkelsens tall som viser at menn og kvinner har omtrent like lang arbeidsdag, når tid i både lønnet og ulønnet arbeid regnes med.

Gjennomsnittlig inntekt etter skatt for kvinnene som er heltids sysselsatt er 111 000 kroner, mot 104 000 kroner for kvinner med små barn og 110 000 kroner for kvinner med store barn. Gjennomsnittlig inntekt etter skatt for menn med heltids sysselsatte koner er 163 000 kroner, og menn med deltids sysselsatte koner har noe lavere gjennomsnittsinntekt. Tilsammen er ekteparets inntekt etter skatt høyere jo mer yrkesaktiv kona er. Dette mønsteret gjør seg gjeldende for alle familietypene. Jo høyere mors inntekt etter skatt er, jo lavere er verdien av husholdsarbeidet. Gjennomsnittlig verdi av husholdsarbeidet for kvinnene som er heltids sysselsatt er 129 000 kroner. Er hun deltids sysselsatt, øker husholdsarbeidet til 168 000 kroner, og er hun hjemmeværende øker husholdsarbeidet til 198 000 kroner. Reduksjonen i husholdsarbeidet når mor øker yrkesaktiviteten gjør seg gjeldende for alle familietypene.

Fars husholdsarbeid er størst i småbarnsfamilier der begge ektefeller er heltids yrkesaktive. I småbarnsfamilier der mor er deltids yrkesaktiv eller hjemmeværende har far noe lavere husholdsarbeid, men fortsatt høyere enn i familier med store barn. Dette gjenspeiler tidsnyttingsundersøkelsens resultater om at menns økte bidrag til husholdsarbeidet gjennom 1980-årene særlig omfattet omsorg for små barn. I store trekk øker mannens husholdsarbeid når kvinnen øker sin yrkesaktivitet og reduserer sitt husholdsarbeid. At barnepass utgjør en stor andel av verdiskapningen i husholdningen, kommer tydelig frem ved å sammenligne nivået på utvidet inntekt for familietypene par med små barn (0-6 år) og par med store barn (7-17 år). I familier der mor er heltids yrkesaktiv, er verdien av husholdsarbeidet nesten 50 000 kroner høyere for par med små barn enn for par med store barn. Mesteparten av denne forskjellen kan trolig tilskrives forskjellen i tid brukt til barneomsorg.

Figur 11 viser inntekt etter skatt og utvidet inntekt for enslige kvinner og menn (yngre og eldre). Blant yngre enslige har kvinnene omlag 10 000 kroner lavere inntekt etter skatt enn menn, men kvinnenes større husholdsarbeid innebærer at utvidet inntekt blir tilnærmet lik. For eldre enslige er utvidet inntekt høyere for kvinner enn for menn, på grunn av disse kvinnenes atskillig større tidsbruk i husholdsarbeidet.

## 5 FORDELINGEN AV UTVIDET INNTEKT

Hvordan påvirker anslagene for verdien av husholdsarbeidet ulikheten i fordeling av utvidet inntekt? Ulikheten i fordelingen av utvidet inntekt kan belyses ved hjelp av ulikhetsmålet Gini-koeffisient, se Bojer (1990) og Vedlegg 1 (Thoresen) for omtale av ulikhetsmål. Gini-koeffisienten er et tall mellom 0 og 1, hvor 0 tilsvarer full inntektslikhet og 1 full ulikhet i populasjonen. Tabell 1 viser Gini-koeffisienten i fordelingen av inntekt før skatt, inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ulike husholdstyper. Her er Gini-koeffisientene beregnet for fordelingen av inntekt pr husholdning, altså ikke inntekt pr forbruksenhet.

Tabell 1: Gini-koeffisienter i fordelingen for ulike inntektsbegreper etter husholdningstype. 1990

Husholdninger:	Inntekt før skatt	Inntekt etter skatt	Utvidet inntekt
I alt	0,377	0,344	0,302
Par med små barn	0,209	0,177	0,101
Par med store barn	0,200	0,171	0,108
Yngre par uten barn	0,223	0,189	0,128
Eldre par uten barn	0,275	0,223	0,115
Yngre enslige menn	0,348	0,317	0,287
Yngre enslige kvinner	0,314	0,291	0,258
Eldre enslige menn	0,359	0,300	0,226
Eldre enslige kvinner	0,304	0,230	0,159
Enslige forsørgere	0,307	0,245	0,154

Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1 viser at for alle husholdningstyper er ulikheten i inntekt etter skatt mindre enn ulikheten i inntekt før skatt. Disponible inntekter er altså jevnere fordelt enn bruttoinntektene, et beroligende resultat ettersom inntektsutjevning er et av skattesystemets mål. Går vi i tabell 1 fra inntekt etter skatt til utvidet inntekt, faller Gini-koeffisienten for alle grupper. Utvidet inntekt er langt jevnere fordelt enn inntekt før og etter skatt. Den omfordelende virkningen av å ta husholdsarbeidet med i inntektsbegrepet er faktisk større enn den omfordelende virkning av skattesystemet. Dette illustreres ved at for par med små barn avtar Gini-koeffisienten med 15 prosent når vi sammenligner inntekt før skatt og inntekt etter skatt, mens reduksjonen i Gini-koeffisienten er 43 prosent ved sammenligning av inntekt etter skatt og utvidet inntekt, se tabell 2. Til forskjell har gruppen yngre enslige menn en reduksjon i Gini-koeffisienten på 9 prosent fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt, og 9 prosent til inntekt etter skatt til utvidet inntekt, dvs. den omfordelende virkningen av skattesystemet og husholdsarbeidet er omtrent jevnstore.

Tabell 1 viser at yngre og eldre enslige menn er de enkeltgruppene som har størst ulikhet. Dette virker rimelig, for gruppen enslige menn er svært bredt sammensatt, den inneholder både pensjonister med små eller middels inntekter, studenter med deltidsinntekter, skilte, middelaldrende inntektstakere eller sosialhjelpsmottakere, og meget høytlønnede menn på toppen av sin karriere. Inntektsulikheten er minst mellom barnefamilier. Dette er antakelig fordi barnefamilier utgjør en nokså homogen gruppe når det gjelder alder og yrkestilknytning. Inntektsulikheten før og etter skatt er noe større for familier med små barn enn for familier med store

barn. Ulikheten blant enslige forsørgere er forholdsvis stor, men enslige forsørgere er den minste gruppen i utvalget, og resultatene må tolkes med en viss forsiktighet.

Totaltallet for ulikheten mellom alle husholdninger må likeledes tolkes med forbehold, da datamaterialet inneholder endel personer som skiftet familiefase mellom skattestatistikkens tidspunkt i slutten av 1989 og tidsnyttingsundersøkelsens avslutning i 1991, og derfor ikke er tilordnet noen av enkeltgruppene i tabell 1. Vi har imidlertid funnet at på tross av denne feilkilden, er hovedresultatet fra tabell 2 robust for enkeltgruppene: Husholdsarbeidet utjevner dobbelt så mye som skattesystemet for par uten barn, og tre ganger mer enn skattesystemet for par med barn.

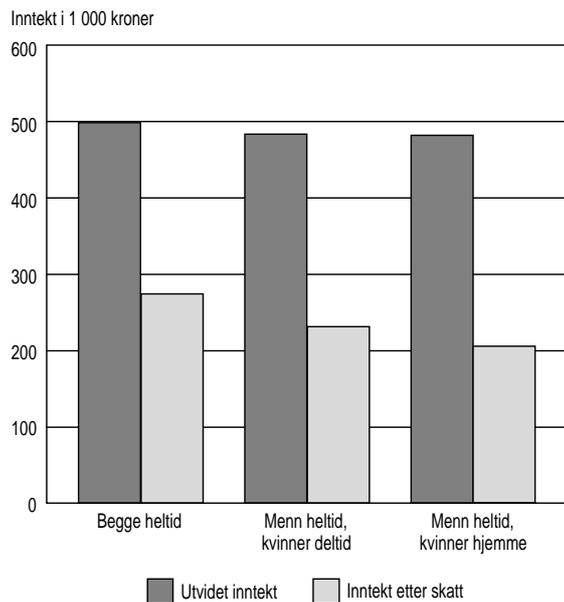
Tabell 2: Prosentvis reduksjon i Gini-koeffisienten i fordelingen for ulike inntektsbegreper etter husholdningstype. 1990

Husholdninger:	Fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt	Fra inntekt etter skatt til utvidet inntekt
I alt	9	12
Par med små barn	15	43
Par med store barn	15	37
Yngre par uten barn	15	32
Eldre par uten barn	19	48
Yngre enslige menn	9	9
Yngre enslige kvinner	7	11
Eldre enslige menn	16	25
Eldre enslige kvinner	24	31
Enslige forsørgere	20	37

Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserede tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå.

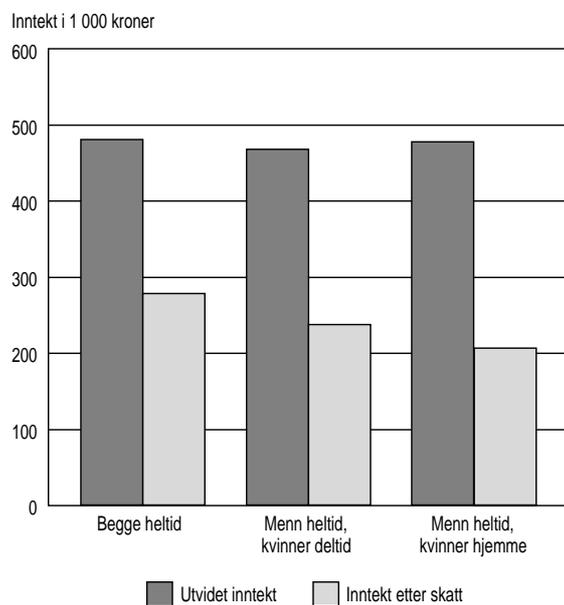
Våre beregninger viser at husholdsarbeidet har en klart utjevneende virkning på inntektsfordelingen ved at utvidet inntekt er betydelig jevnere fordelt enn inntekt etter skatt. Dette gjenspeiler at mange familier kompenserer lavere kontantinntekt med større innsats i husholdsarbeidet, og framfor alt mer tid brukt til barneomsorg. Samtidig er det en tendens til at de som er aktive i yrkeslivet, også er mest aktive i hjemmeproduksjonen. At unge, yrkesaktive par med barn har lang arbeidsdag både ute og hjemme, mens uførepensjonister med lave inntekter heller ikke har krefter til å jobbe mye hjemme, trekker i denne retningen. Dette skulle tilsi at husholdsarbeidet bidrar til større ulikhet. I vårt datamateriale gir dette seg utslag i at samvariasjonen mellom verdien av husholdsarbeidet og utvidet inntekt, målt ved den såkalte interaksjonskoeffisienten (se Vedlegg 1, Thoresen) er svakt positiv. Disse resultatene må imidlertid tolkes med forsiktighet p.g.a. måleproblemene ved å fastsette husholdsarbeid og inntekt for sammenhengende ektefeller. Denne tolkningen av husholdsarbeidets bidrag til ulikhet er nærmere drøftet i Aaberge og Aslaksen (1996).

På tross av forbehold ved data og metoder, gir tallene for utvidet inntekt et entydig bilde av at ulønnet husholdsarbeid gir et betydelig tilskudd til familienes forbruksmuligheter og langt på vei kompenserer for lave kontantinntekter som følge av lav yrkesdeltakelse.



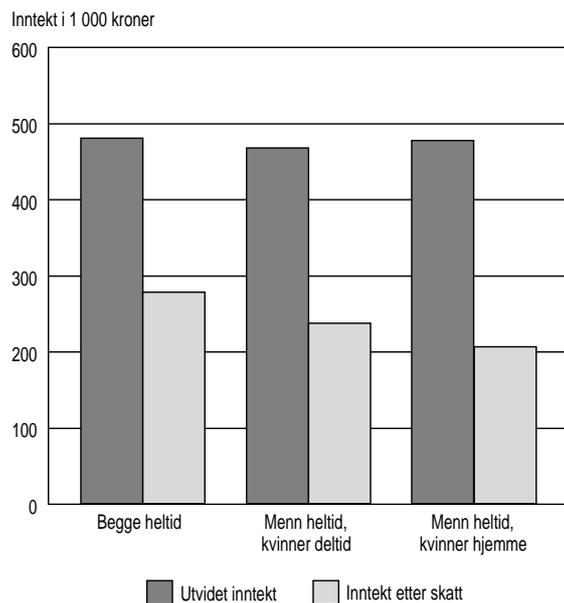
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.1 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ektepar, alle yrkesaktive par. 1990



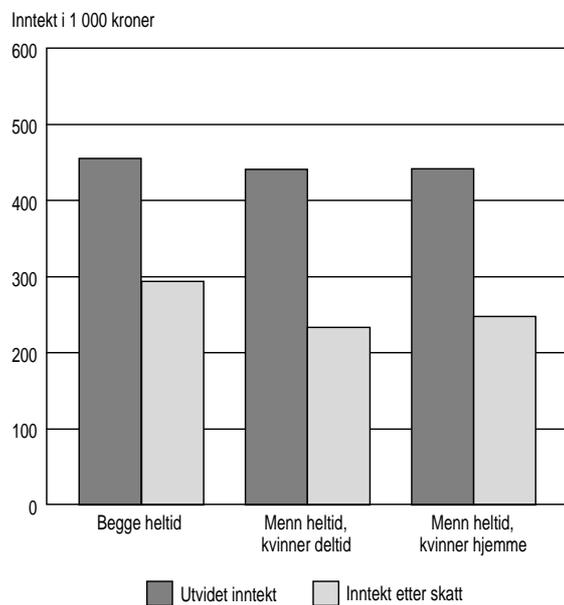
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.2 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ektepar, par med små barn. 1990



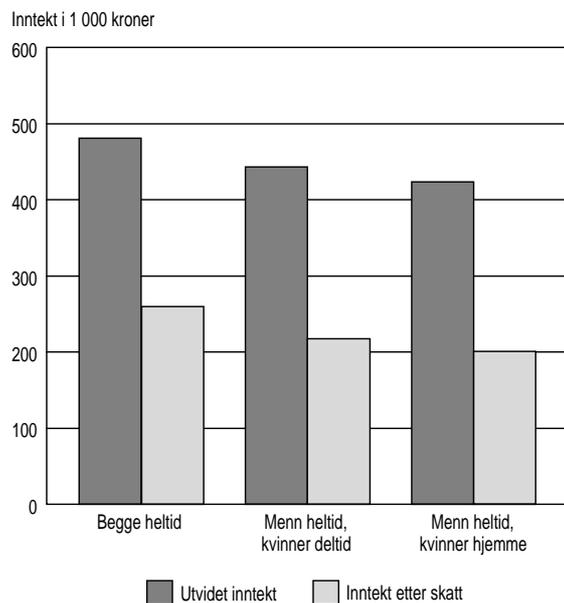
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.3 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ektepar, par med store barn. 1990



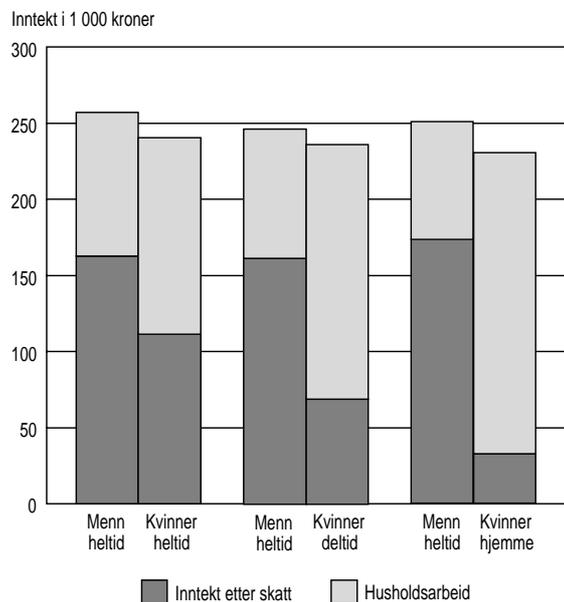
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.4 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ektepar, yngre par uten barn. 1990



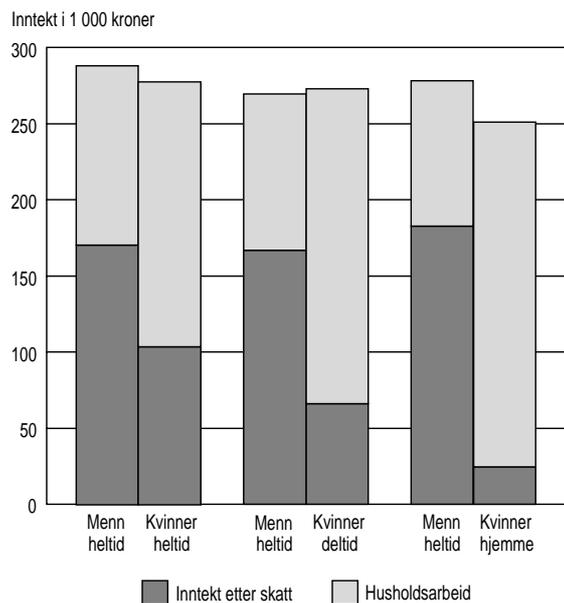
Kilde: Tidsnytningsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.5 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og utvidet inntekt for ektepar, eldre par uten barn. 1990



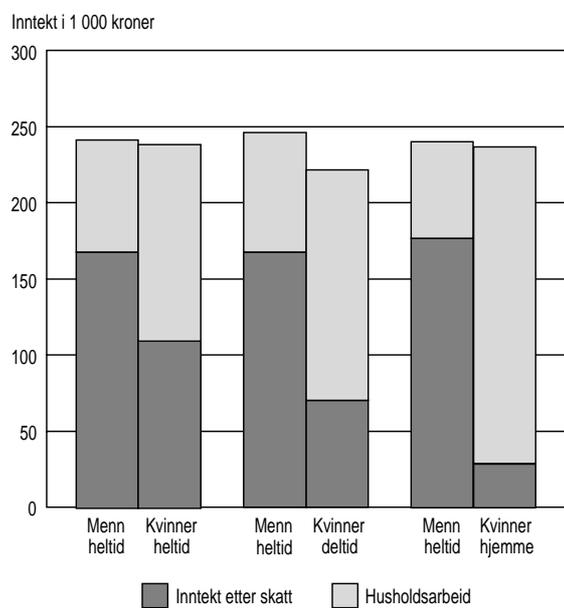
Kilde: Tidsnytningsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.6 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeid for ektefeller, alle yrkesaktive par. 1990



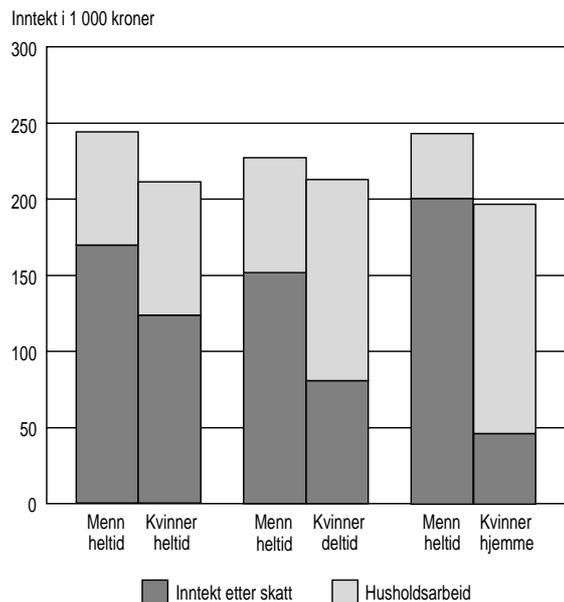
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.7 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeid for ektefeller, par med små barn. 1990



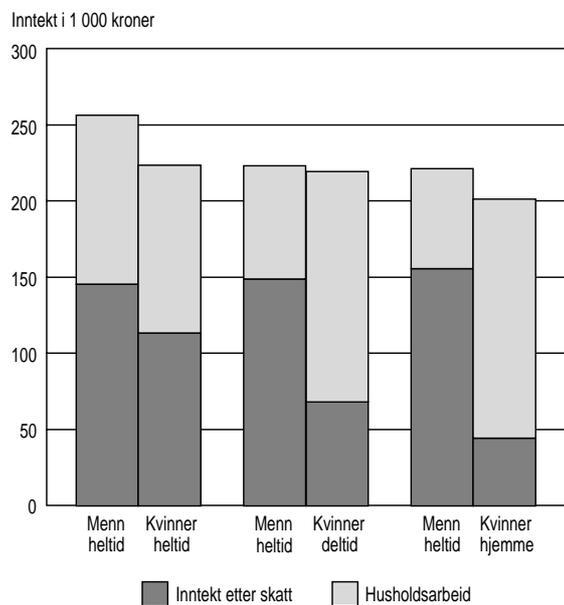
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.8 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeid for ektefeller, par med store barn. 1990



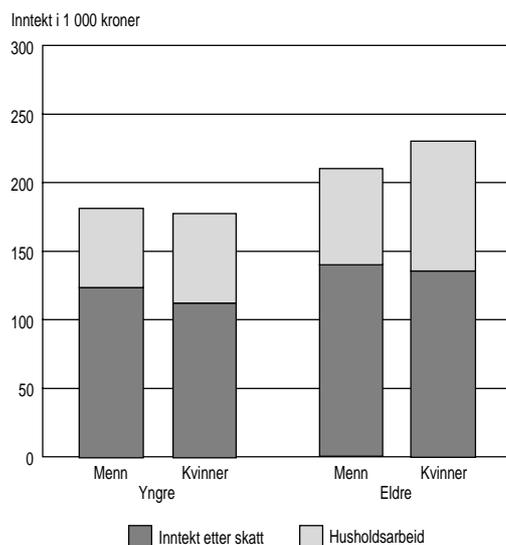
Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.9 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeid for ektefeller, unge par uten barn. 1990



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.10 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeid for ektefeller, eldre par uten barn. 1990



Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990 og upubliserte tall fra Skattestatistikken 1990, Statistisk sentralbyrå

Figur 5.11 Gjennomsnittlig inntekt etter skatt og verdi av husholdsarbeidet for yngre og eldre enslige kvinner og menn. 1990

## Referanser

- Aslaksen, Iulie og Charlotte Koren (1995): Det ubetalte husholdningsarbeidet — omfang og fordeling. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, **36**, 3-30.
- Becker, Gary (1965): A Theory of the Allocation of Time. *Economic Journal*, **75**, 493-517.
- Bojer, Hilde (1990): Inntekt og ulikhet. Rapport nr. 6/1990 fra Senter for anvendt forskning, Oslo.
- Brahaug, Ann-Lisbet (1990): Verdiskaping i husholdningene. *Økonomiske analyser*, nr. 3, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Dahle, Anne Berit og Hege Kitterød (1992): *Time Use Studies in Evaluation of Household Work. The Norwegian Experience*. Statistisk sentralbyrå.
- Goldschmidt-Clermont, Luisella (1993): Monetary Valuation of Non-Market Productive Time. Methodological Considerations, *Review of Income and Wealth*, **39**, 419-433.
- Haraldsen, Gustav og Hege Kitterød (1992): *Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90. Tidsnyttingsundersøkelsene*, Sosiale og økonomiske studier 76, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Lancaster, Kelvin J. (1966): A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy*, **74**, 132-157.
- Aaberge, Rolf og Iulie Aslaksen (1996): Decomposition of the Gini Coefficient by Income Components: Various Types of Applications and Interpretations. Under utgivelse, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

## Vedlegg 7

# Hvorfor har yrkesaktiviteten blant kvinner økt? Et makro- perspektiv

*Nils Martin Stølen, Statistisk sentralbyrå*

## 1 INNLEDNING

Fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag har det funnet sted en klar vekst i norske kvinners yrkesdeltaking, og veksten har vært spesielt sterk for gifte kvinner. Hvilke faktorer som påvirker de ulike grupperes yrkesdeltaking her i landet er forsøkt analysert både ved mikroøkonometriske og makroøkonomiske analyser. Formålet med notatet er å gi en oversikt over de viktigste resultatene fra makroanalysene av kvinners yrkesdeltaking og gi en kritisk drøfting av analysen og resultatene blant annet i lys av resultatene fra mikroanalysene.

Den første tidsserieanalysen av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosio-demografiske grupper basert på norske data er dokumentert i Lindquist, Sannes og Stølen (1990). Denne analysen bygger på årsdata for perioden 1964 – 1985(87) og omfatter følgende grupper:

- Ungdom 16 – 19 år
- Ungdom 20 – 24 år
- Menn 25 – 59 år
- Menn 60 – 66 år
- Gifte kvinner 25 – 66 år
- Ikke gifte kvinner 25 – 66 år
- Pensjonister 67 – 74 år

Analysen ble oppdatert av Zakariassen (1994) gjennom utnytting av kvartalsdata for perioden 1972, 2. kvartal til 1990, 4. kvartal samtidig som kvaliteten på det økonometriske arbeidet ble forbedret. Allerede på det tidspunktet som de første tidsserieanalysene startet opp, var det i SSB gjennomført omfattende analyser av arbeidstilbudet etter sosiodemografiske grupper på tverrsnittsdata fra 1979 (se Dagsvik m.fl. (1986) og Dagsvik og Strøm (1988)). Dette arbeidet er senere videreført og forbedret, og en oppsummering resultatene for gifte par er gitt av Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). Mens en tidsserieanalyse gir bedre muligheter til å forklare utviklingen over tid, ligger styrken i tverrsnittsanalysene at en på en bedre måte får tatt hensyn til detaljerte budsjettsammenhenger for husholdningene. Det er derfor av interesse å se resultatene fra de ulike analysene i sammenheng.

Både mikro- og makroanalysene tar utgangspunkt i den tradisjonelle lærebokteorien for tilbud av arbeid. I denne teorien legges det til grunn at tilbudet av arbeid målt i timer fra individer/husholdninger samsvarer med faktisk arbeidstid, og at denne arbeidstiden bestemmes på grunnlag av en avveining mellom fritid og konsum som de representative husholdningene foretar. Denne teorien representerer en forenkling i forhold til virkeligheten ettersom det å gå inn i arbeidslivet innebærer en avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om bestemte arbeidsvilkår. I arbeidet til Aaberge m.fl. (1995) blir derfor den enkle teorien modifisert ved at den enkelte aktør antas å stå overfor et sett med jobbmuligheter som han kan velge blant.

En svakhet ved analysene som er gjennomført i makro, er at det ikke har vært mulig å ta hensyn til det sistnevnte aspektet, og selve aggregeringen fra mikro til makro er heller ikke triviell. Praktiske hensyn med tilrettelegging av data for utvik-

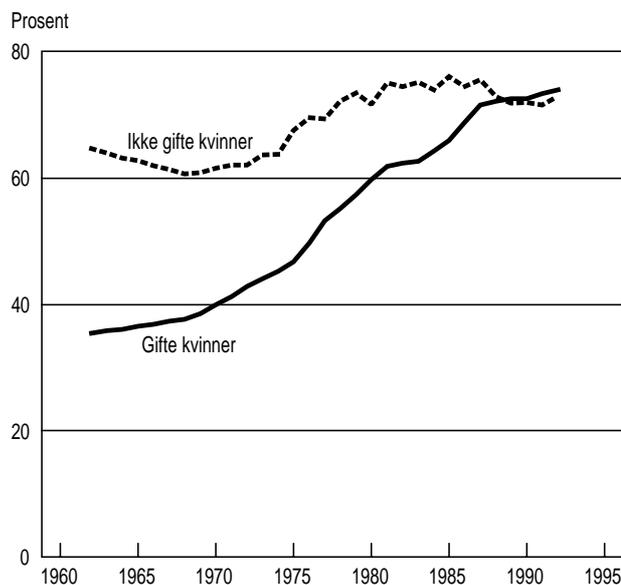
lingen over tid har også bidratt til at det har vært nødvendig å begrense makroanalysen til gruppene nevnt ovenfor. Dette er ikke helt uproblematisk ettersom de blir sammensatt av individer som kan tenkes å ha en forskjellig avveining med hensyn til valg av arbeidstid. For delvis å motvirke dette er det forsøkt med en grov justering for alderssammensetningen i de tre relativt store gruppene menn 25 – 59 år og h.h.v. gifte og ikke gifte kvinner 25 – 66 år.

Arbeidstilbudet målt i timer avhenger både av hvor mange personer som tilbyr arbeid og av hvor mange timer den enkelte ønsker å arbeide. På grunn av langt større problemer med å skaffe pålitelige tidsseriedata for arbeidstilbudet målt i timeverk enn tidsseriedata for yrkesdeltakingen for de ulike befolkningsgruppene, er analysen avgrenset til utviklingen i yrkesdeltakingen, dvs. antall personer som tilbyr arbeid. En separat analyse av h.h.v. utviklingen i yrkesdeltaking og tilbudte timeverk har vært nokså utbredt i analyser som tidligere er foretatt internasjonalt. Det er imidlertid klare argumenter for at valg mellom yrkesdeltaking eller ikke og valg av arbeidstid må betraktes som en simultan beslutningsprosess, og dette er lagt til grunn i analysene til Aaberge m.fl. (1995).

## **2 UTVIKLINGEN I KVINNERS YRKEDELTA- TAKING OG DE VIKTIG- STE FORKLARINGSFAKTORENE 1962 – 1993**

Utviklingen i yrkesdeltakingen for h.h.v. gifte og ikke gifte kvinner i aldersgruppen 25 – 66 år er vist i figur 1. Veksten i yrkesdeltakingen har spesielt gjort seg gjeldende for gifte kvinner, og da særlig i gjennom perioden 1970 – 1987. I 1987 var yrkesdeltakingen for denne gruppen om lag dobbelt så høy som på begynnelsen av 1960-tallet. Fra 1987 til 1993 økte yrkesdeltakingen for gifte kvinner svakt. Dette kan ha sammenheng med den vanskelige situasjonen på arbeidsmarkedet, og opplysninger fra Arbeidskraftundersøkelsene (AKU) indikerer ny vekst i yrkesdeltakingen for kvinner i 1994 og 1995 etter at situasjonen på arbeidsmarkedet har bedret seg. Yrkesdeltakingen for gifte kvinner holdt seg også noenlunde uendret i 1982 og 1983 hvor det var en forbigående topp i arbeidsledigheten.

Yrkesdeltakingen for ikke gifte kvinner i aldersgruppen 25 – 66 år økte fra om lag 62 prosent i 1970 til 75 prosent i 1981. Fram til 1987 var yrkesdeltakingen for denne gruppen tilnærmet konstant, mens den deretter avtok noe fram til 1991. Etter den tid har yrkesdeltakingen vokst svakt. Nedgangen på 1960-tallet må tolkes med en viss varsomhet på grunn av stor usikkerhet med fordelingen av sysselsettingen etter ekteskapelig status for denne perioden.



Kilde: Beregnede tall konsistente med Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 1 Yrkesdeltaking for gifte og ikke gifte kvinner 25 – 66 år. Prosent

I økonomisk teori for tilbud av arbeid er disponibel lønn og inntekt sentrale forklaringsfaktorer. I analyser av arbeidstilbudet for gifte menn og kvinner må en imidlertid ta hensyn til at de utgjør en del av en husholdning hvor medlemmene fordeler ulike funksjoner mellom seg. Husholdningens inntekt er avhengig av begge ektefellenes lønn, og den mest korrekte angrepsmåten i analyser av ektefellers arbeidstilbud vil være å betrakte tilpasningen simultant slik som i mikroanalysen til Aaberge m.fl. (1995). En svakhet ved makroanalysene er at det ikke har vært mulig å legge en slik angrepsmåte til grunn da en har vært avhengig av å bruke aggregerte tall for menns og kvinners arbeidstilbud og inntekter.

Den andre ektefellens lønn kan for den enkelte betraktes som en arbeidsfri inntekt. I følge økonomisk teori er det rimelig å anta at en økning i mannens lønn vil ha en negativ effekt på kvinnens arbeidstilbud da husholdningen kan holde seg på samme materielle levestandard selv om kvinnens inntekt går ned. Dette kan også innebære at noen kvinner går ut av yrkesaktivitet.

I økonomisk teori er det vanlig å legge til grunn at det er reallønna som har betydning for tilpasningen slik at det er nødvendig å korrigere for prisutviklingen. Det er også nødvendig å trekke inn betydningen av skattesystemet. I Norge har vi et system med trinnvist stigende marginalsatter for normale inntekter, men på grunn av ektefellebeskatningen (klasse II) og enkelte behovsprøvde overføringer kan marginalsattene også være høye for kvinner med lav inntekt. En ytterligere svakhet med makroanalysene sammenlignet med mikroøkonomiske analyser er at det ikke er praktisk mulig å ivareta kompleksiteten i skattesystemet når en skal konstruere serier for skatteutviklingen for et gjennomsnitt av ulike befolkningsgrupper.

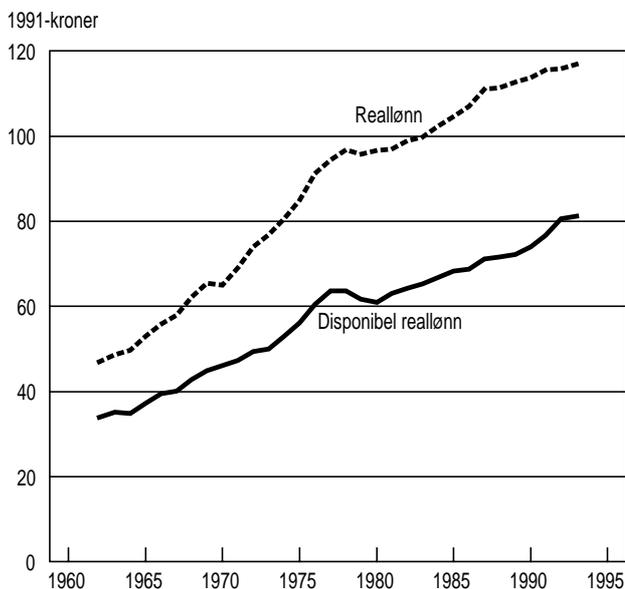
Fra økonomisk teori følger det at den marginaldisponible lønna bør legges til grunn slik at marginalsattesatsen bør benyttes. Det er imidlertid mye som taler for at marginalsatten er mest interessant i det tilfellet at en vurderer om en skal arbeide én time ekstra eller ikke. Ved vurdering av yrkesdeltaking eller ikke kan det gjennomsnittlige utbyttet av arbeidsinnsatsen være av større interesse, og da er det den

gjennomsnittlige skattesatsen som bør benyttes. Denne antakelsen støttes også empirisk av makroanalysene utført på årsdata (se Lindquist m.fl. 1990).

En partiell økning i lønna etter skatt forventes isolert sett å gi en økning i kvinners yrkesdeltaking. Et ytterligere problem i analysene av dette basert på aggregerte tidsseriedata er at manns- og kvinnelønningene har beveget seg noenlunde i takt slik at det har vært vanskelig å gi et presist anslag på den partielle effektene av hver enkelt av dem. Dette vil bli nærmere omtalt under resultatene.

Utviklingen i reallønn og disponibel reallønn for kvinner er vist i figur 2. Kvinnelønna er dannet ved å ta et veiet gjennomsnitt av timelønna for kvinner i hver sektor med andelen av totalt antall kvinnetimeverk som vekt. Kvinnelønna er deretter deflatert med konsumprisindeksen (1991 = 1) og multiplisert med 1 minus gjennomsnittlig skattesats for en gjennomsnittlig lønnsinntaker i industrien med standardfradrag i klasse 1 for å et uttrykk for disponibel reallønn. Gjennomsnittlig disponibel reallønn for menn er utarbeidet på tilsvarende måte.

Figuren viser at reallønna for kvinner i 1993 var om lag 2,5 ganger høyere enn i 1962. Veksten i reallønna var spesielt sterk i perioden 1971 – 1976, men skatteøkninger bidro til å dempe veksten i den disponible lønna i begynnelsen på 1970-tallet. Veksten i reallønna stoppet midlertidig opp i årene 1979 – 1981 på grunn av lønns- og prisstoppen og ettervirkningene av denne. Ytterligere skatteøkninger bidro til at disponibel reallønn gikk ned i perioden 1978 – 1980, mens skattelettelse trakk i motsatt retning i 1981. Videre utover 1980- og 1990-tallet har det stort sett vært en moderat reallønnsvekst. Dette gjelder spesielt fra og med 1988 etter en periode med økt reallønn under oppgangskonjunkturen fra 1984 til 1987. Reduksjon i skattesatsene i forbindelse med skatterformen i 1992 bidro imidlertid til en klar vekst i disponibel reallønn i det året.

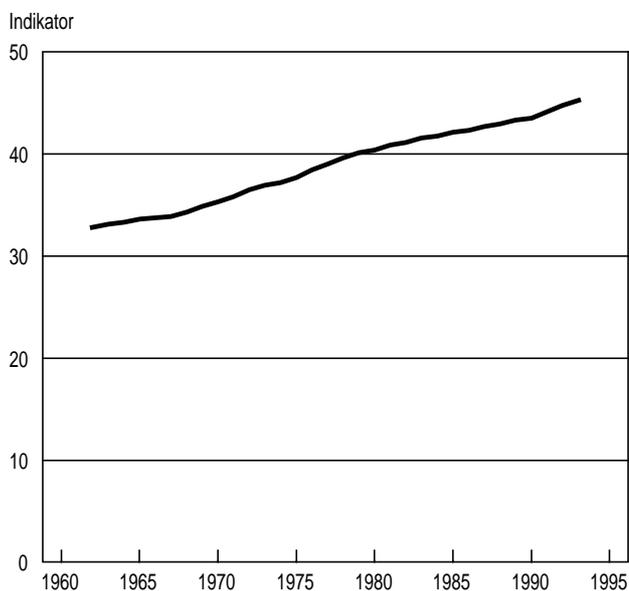


Kilde: Beregnede tall konsistente med Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 2 Reallønn og disponibel reallønn for kvinner målt i 1991-kroner

Mange kvinner oppgir mangel på egnede arbeidsplasser som årsak til at de ikke søker arbeid. Dette tilsier at situasjonen på arbeidsmarkedet har betydning for yrkesdeltakingen. For å fange opp denne såkalte «discouraged worker» er det kon-

struert en arbeidsmarkedsindikator som uttrykker utviklingen i tallet på «kvinnearbeidsplasser». Variabelen er konstruert som en veiet sum av de totalt antall sysselsatte i de ulike produksjonssektorene hvor sysselsettingens kvinneandel i 1976 er benyttet som faste vekter. Dette betyr at effekten av en økende kvinneandel i de fleste næringer er renset ut. I Zakariassen (1994) ble det videre funnet hensiktsmessig å relatere variabelen til total sysselsetting slik at betydningen av generell sysselsettingsvekst også er renset ut. Variabelen gir derfor uttrykk for vridningen i næringsstrukturen i retning av privat og offentlig tjenesteyting hvor kvinneandelen er høy på bekostning av primærnæringene og industri. Av figur 3 går det fram at denne utviklingen i særlig grad gjorde seg gjeldende i perioden 1968 – 1979. På 1980-tallet var utviklingen mer moderat, mens tendensene ser ut til å ha forsterket seg igjen i årene 1991 – 1993.



Kilde: Beregnede tall konsistente med Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Figur 3 Relativ arbeidsmarkeds indikator for kvinner. Prosent av totalt antall sysselsatte lønnsmotakere

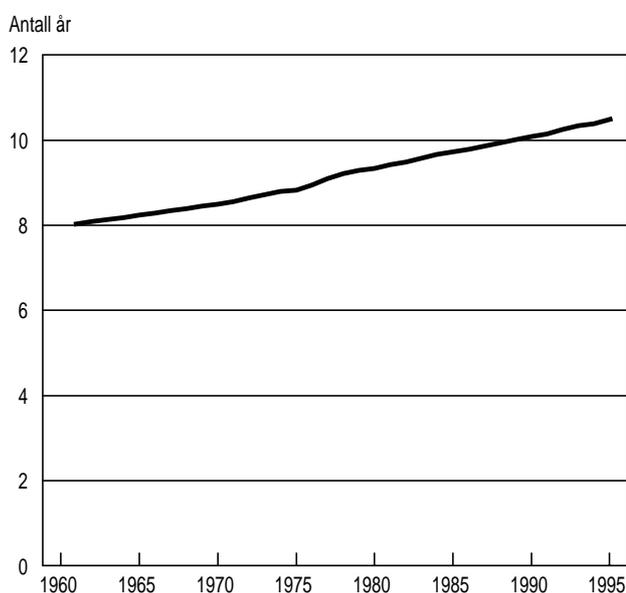
I tillegg til denne konstruerte arbeidsmarkedsindikatoren er arbeidsledigheten målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser (AKU) trukket inn som forklaringsvariabel for å fange opp eventuelle «discouraged worker» effekter. Nivået på arbeidsledigheten i Norge lå stabilt under 2 prosent fram til begynnelsen av 1980 – tallet. I årene 1982 til 1985 lå nivået rundt 3 prosent, hvoretter ledigheten falt tilbake til om lag 2 prosent i 1986/1987. Fra og med 1988 var det en markert vekst i ledigheten, og den nådde opp i om lag 6 prosent i 1992/1993. Etter den tid har ledigheten vist en fallende tendens.

Bruk av indikatorer for å fange opp at situasjonen på arbeidsmarkedet kan være av betydning for kvinners yrkesdeltaking er en klar styrke ved de makroøkonomiske analysene sammenlignet med mikroanalysene. Det er imidlertid ikke helt trivielt hvordan slike variable som fanger opp at kvinner kan være rasjonert på arbeidsmarkedet, metodisk kan innarbeides i analysen.

Analysen av mikrodata viser at yrkeshyppigheten blant kvinner øker med høyere utdanning. Fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag har det vært en sterk

økning i andelen av kvinner med høyere utdanning. For å fange opp denne effekten også i makroanalysene er det konstruert en variabel for utviklingen i gjennomsnittlig utdanningsnivå for gifte kvinner der det er korrigert for overgangen fra 7-årig til 9-årig obligatorisk grunnskole.

Fra figur 4 går det fram at det har vært en klar vekst i utdanningsnivået for gifte kvinner de siste 30 årene, og økningen var spesielt sterk i årene 1974 – 1978. I tolkingen av betydningen av denne variabelen kan det være vanskelig å avgjøre om det er slik at en får større preferanser for yrkesdeltaking når en først har investert i en lang utdanning eller om det er slik at den økende tendensen til høyere utdanning skyldes større preferanser for yrkesdeltaking. Utviklingen i utdanningsvariabelen er positivt korrelert med både reallønnsvariabelen og arbeidsmarkedsindikatoren. Dette kan gjøre det litt problematisk å skille effektene fra de ulike variablene fra hverandre i makroanalysen.

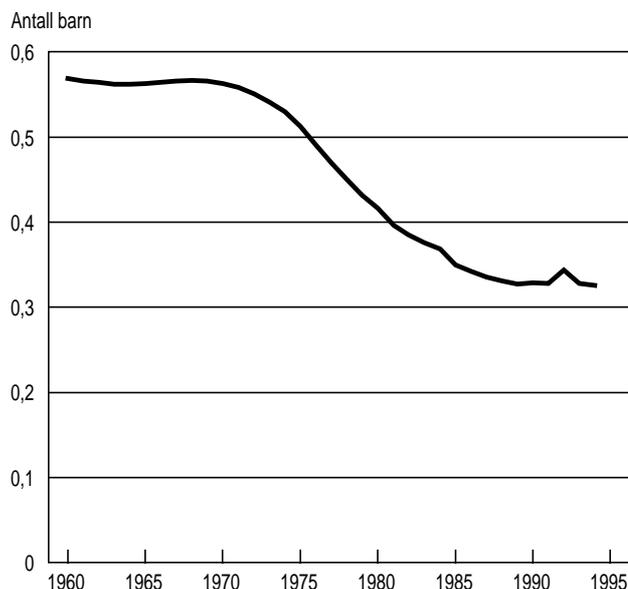


Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 4 Gjennomsnittlig utdanningsnivå for gifte kvinner. Antall år

Kvinnene har tradisjonelt hatt hovedansvaret for omsorgsfunksjonene i husholdningen. Det er derfor rimelig å anta at tallet på barn og mulighetene for barnepass har betydning for gifte kvinners beslutning om å delta i arbeidsmarkedet. For å ivareta dette hensynet i makroanalysene er det konstruert en variabel som viser utviklingen i antall barn i aldersgruppen 0 – 6 år i ekteskap pr. gift kvinne, og antall barn i barnehager er også trukket inn som en forklaringsvariabel i analysen.

Utviklingen i gifte kvinners barnetall i aldersgruppen 0 – 6 år er vist i figur 5, og det har vært en betydelig nedgang i den betraktede perioden. Det er naturlig å se økningen i gifte kvinners yrkesdeltaking over den betraktede perioden i sammenheng med dette, men som påpekt av blant annet Ljones (1979) kan det tenkes at beslutningen om å få barn og å tilpasse seg i arbeidsmarkedet fattes simultant. Det kan derfor være vanskelig å avgjøre om den økte yrkeshyppigheten skyldes det reduserte barnetallet, eller om det reduserte barnetallet skyldes at det har funnet sted en holdningsendring blant gifte kvinner som tilsier større preferanser for yrkesdeltaking uansett, og med synkende barnetall som konsekvens.



Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Figur 5 Antall barn i alderen 0 – 6 år i ekteskap pr. gift kvinne

Tallet på barnehageplasser har vært i klar vekst i perioden 1970 – 1993, og økningen var spesielt sterk fra 1976 til 1981. Sammen med nedgangen i barnetallet innebærer det en betydelig økning i barnehagedekningen.

### 3 OPPSUMMERING OG VURDERING AV RESULTATENE

Som påpekt ovenfor kan det være mest korrekt å betrakte kvinners valg av utdanning, barnetall og yrkesdeltaking som en simultan beslutningsprosess. For gifte kvinner (og kvinner som ellers lever i samboerskap) er det naturlig å se deres tilpasning i sammenheng med mannens. En begrensning i de gjennomførte makroøkonomiske analysene er at de har vært partielle, og dette må det tas hensyn til ved tolkingen av resultatene. Selv om de gjennomførte mikroøkonometriske studiene har analysert kvinnens tilpasning i sammenheng med mannens, er valg av utdanning og barnetall heller ikke trukket inn i disse. Den klare trendutviklingen i flere av de makroøkonomiske forklaringsvariablene som utdanningsnivå, arbeidsmarkedsindikator, kvinners og menns reallønn, barnetall og barnehageutbygging har også skapt vanskeligheter i å gi et presist anslag på betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor.

Metodisk er de gjennomførte mikroøkonometriske analysene på et klart høyere nivå enn de makroøkonometriske. Svakheten ved mikroanalysene er at de i hovedsak er basert på data fra 1979 og at utviklingen over tid ikke er ivaretatt. Betydningen av en faktor som muligheten for kvinnene til å få arbeid er derfor ikke analysert. Det er også klare svakheter i datagrunnlaget fra 1979 når det gjelder timelønn og arbeidstid, og det kan ikke utelukkes at det har hatt betydning for resultatene. Ettersom hverken de makroøkonomiske eller de mikroøkonometriske analysene kan sies å være helt fullgode, kan det være verdifullt å vurdere resultatene i sammenheng. Noenlunde sammenfallende resultater er i det minste en indikasjon på robusthet.

De viktigste resultatene fra Zakariassen (1994) når det gjelder faktorer av betydning for h.h.v. gifte og ikke gifte kvinners yrkesdeltaking, er gjengitt i tabell

1. I stedet for å gjengi tallmessige anslag, som ofte krever en omfattende tolking, har vi angitt betydningen av de enkelte faktorene med fortegn (+, 0 eller -) og styrke (som ++). Resultatene til Zakariassen er godt i samsvar med de tidligere resultatene fra Lindquist m.fl. (1990).

Veksten i privat og offentlig tjenesteyting siden om lag 1970 har skapt økte sysselsettingsmuligheter for kvinner og er den viktigste forklaringsfaktoren for utviklingen i både gifte og ikke gifte kvinners yrkesdeltaking i følge makroanalysene. Disponibel reallønn ser ikke ut til å ha noen klar betydning for gifte kvinner, men har gitt noe utslag for de ikke gifte kvinnene. Det er mulig å få et innblikk i årsaken til at det har vært vanskelig å finne en klar sammenheng mellom lønn og yrkesdeltaking for gifte kvinner ved å sammenligne figurene 1 og 2. På 1960-tallet var det også en klar vekst i kvinners reallønn uten at det ga seg utslag i yrkesdeltakingen. Utbyggingen av utdanningssystemet hadde en større negativ effekt på yrkesdeltakingen for de ikke gifte kvinnene i denne perioden enn de gifte. Fra 1977 til 1980 var det et fall i disponibel reallønn uten at det hadde nevneverdig utslag på veksten i yrkesdeltakingen. Fra 1987 til 1993 var yrkesdeltakingen for gifte kvinner noenlunde konstant, mens den gikk svakt ned for ikke gifte til tross for at disponibel reallønn vokste. Utviklingen på arbeidsmarkedet er en vesentlig årsak til dette, og i tillegg til arbeidsmarkedsindikatoren har utviklingen i arbeidsledigheten gitt utslag for de gifte kvinnene, mens økt uførerate har redusert yrkesdeltakingen for de ikke gifte.

Resultatene når det gjelder lønn ser tilsynelatende ut til å være i motstrid med de store lønnseffektene rapportert av Aaberge m.fl. (1995), men motsetningen er i realiteten ikke så stor. Det er i første rekke for de fattigste husholdningene at mikroanalysene gir store effekter av lønn på yrkesdeltakingen. Dette resultatet får støtte i makroanalysene ved at lønn har en klar effekt på yrkesdeltakingen for ungdom og pensjonister hvor inntekten vanligvis er lavere enn for den middelaldrende befolkning. Dessuten har det i tidsserieanalysene vist seg vanskelig å skille utviklingen i mannlønn og kvinnelønn fra hverandre.

I de mikroøkonometriske analysene er det i første rekke de partielle lønnselastisitetene for gifte kvinner som er store. Dersom det i disse analysene legges til grunn en parallell økning i menns og kvinners lønninger blir effektene klart mindre. Selv om makroanalysene ikke gir noen klar lønnseffekt for gifte kvinner, kan det ikke utelukkes at lønningene har noe effekt. I tillegg til problemene med å skille mellom utviklingen i mannlønn og kvinnelønn, kan den felles positive trendutviklingen i reallønn, utdanningsnivå og arbeidsmarkedsindikatoren ha påvirket resultatene. Det kan derfor ikke utelukkes at det kan være en sammenheng mellom både lønn og yrkesdeltaking og det stigende utdanningsnivået for kvinner. Ved å sammenholde mikro- og makroanalysene er det derfor rimelig å konkludere med at endringer i de inntektsforholdene som kvinner står overfor kan ha en vesentlig effekt på arbeidstilbudet for lavinntektsgruppene, mens det kan være av noe effekt, men av klart mindre betydning, for kvinner i husholdninger med midlere og høyere inntekt.

Av tabellen går det også fram at det er en klar sammenheng mellom nedgangen i barnetallet for gifte kvinner og veksten i gruppens yrkesdeltaking. Som nevnt ovenfor, kan det være mest korrekt å betrakte beslutningen om barn og yrkesdeltaking som en simultan prosess slik at nedgangen i barnetallet ikke nødvendigvis kan tolkes som en årsak til veksten i yrkesdeltakingen.

Tabell 1: Viktigste forklaringsfaktorer til utviklingen i gifte og ikke gifte kvinners yrkesdeltaking. Resultater basert på Zakariassen (1994)

Forklaringsvariabel	Gifte kvinner	Ikke gifte kvinner
Disponibel reallønn	0	+
Omfang tjenesteytende næringer	++	++
Arbeidsledighet	-	0
Utdanningsnivå	+	+
Barnetall	--	0
Uførate	0	-
Alder	+	0

### Referanser

- Dagsvik, J., O. Ljones, S. Strøm og R. Aaberge (1986): *Gifte kvinners arbeidstilbud, skatter og fordelingsvirkninger*. Rapporter 86/14, Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, J. og S. Strøm (1988): A Labour Supply Model for Married Couples with Non-Convex Budget Sets and Latent Rationing. Discussion Paper 36, Statistisk sentralbyrå.
- Lindquist, K.G., L. Sannes og N.M. Stølen (1990): *Arbeidstilbudet i MODAG. En analyse av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosiodemografiske grupper*. Rapporter 90/4, Statistisk sentralbyrå.
- Ljones, O. (1979): *Kvinnens yrkesdeltaking i Norge*. Samfunnsøkonomiske studier **39**, Statistisk sentralbyrå.
- Zakariassen, H.M.B. (1994): *Tilbud av arbeidskraft i Norge*. Rapporter 94/3. Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R., J. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labour Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. *The Scandinavian Journal of Economics* **97**(4), 635-659.

## Vedlegg 8

### **Jobb, hjem og fritid. Tidsbruk blant foreldre i 1990-åra**

*Hege Kitterød, Statistisk sentralbyrå*

#### **1 INNLEDNING**

Barnefamilienes hverdag er vesentlig endret de siste tiåra. Organiseringen av dagliglivet, muligheter for å kombinere yrkes- og familieliv for både mødre og fedre samt arbeidsdelingen mellom foreldre er satt på den politiske dagsorden. Økt yrkesarbeid blant mødre og lange arbeidsdager blant fedre har medført bekymringer for tidspress og travelhet i hverdagen (Berg, Lavik og Solvang 1990). På 1980-tallet steg yrkesdeltakelsen blant mødre og flere valgte heltidsarbeid (Gulbrandsen og Hoel 1986, Kjeldstad 1991). Samtidig fikk stadig flere fedre lange arbeidsdager (Bø 1989, Ellingsæter 1991, Barstad 1992). Tendensen til at den mest aktive perioden i yrkeslivet i økende grad faller sammen med familieetablerings- og barnefasen har fått enkelte til å snakke om en «livsfaseklemme» eller om en periode med doble og ofte motstridende krav til tid og inntekt (Skrede 1989). Man har spurt om framtidig avansement i yrkeslivet i stadig større grad forutsetter arbeidsinnsats utover normalarbeidsdag i småbarnsfasen (Kjeldstad 1993). Dette vil i tilfelle medføre sterkere tidspress i barnefamiliene. Så lenge lang arbeidstid først og fremst er et mannsfenomen, kan det også bidra til å opprettholde kjønnsforskjellene i arbeidstid selv om flere mødre arbeider heltid (ibid).

Undersøkelser av befolkningens tidsbruk viser at norske foreldre endret sitt tidsmønster betraktelig på 1970- og 1980-tallet. Blant mødre foregikk betydelige forskyvninger fra husholds- til yrkesarbeid i perioden, mens fedre endret sitt tidsmønster i motsatt retning. Endringene var mer markert på 1970- enn på 1980-tallet. Men til tross for en viss omfordeling både av det betalte og ubetalte arbeidet, brukte fedre i 1990 fremdeles atskillig mer tid til yrkesarbeid enn mødre, mens mødre utførte mer ulønnet arbeid enn fedre. Mødre brukte atskillig mindre tid til vanlig husarbeid i 1990 enn 20 år tidligere. Derimot brukte de mer tid til aktiv omsorg for barn. Også fedre økte tiden til aktiv barneomsorg i perioden, mens innsatsen i husarbeidet var omtrent uendret. Samlet sett foregikk det altså en betydelig nedskjæring av foreldres tid til vanlig husarbeid, mens det var en klar økning i tiden til konsentrert barneomsorg. Samværstiden med barna ble noe redusert, men samværet ble dreid mot mer aktiv oppmerksomhet om barna.

Fordelingen av tiden mellom yrkesarbeid, hjemmearbeid og fritid er selvsagt et resultat av valg og ønsker, men valgene foretas innenfor bestemte rammer. Politikk på flere områder kan tenkes å legge føringer på foreldres tidsmessige prioriteringer. Disse rammene endres over tid, og varierer også fra land til land. Endringer i politikk rettet mot barnefamilier kan ha konsekvenser for foreldres tidsmønster. Dette vedlegget er todelt. I første del sammenlignes, på grunnlag av tidsbruksundersøkelser, utformingen av dagliglivet blant norske og svenske foreldre ved inngangen til 1990-åra. En slik sammenligning har interesse fordi noe ulik familiepolitikk i de to landene legger ulike føringer på kombinasjonen av yrkes- og familiarbeid blant foreldre. Forskjeller og likheter sees i lys av trekk ved landenes offentlige politikk som har betydning for barnefamiliers hverdag.<sup>81</sup> Sett med norske øyne er studier

81. Framstillingen er basert på en analyse, finansiert av Barne- og familiedepartementet, om tidsbruk og arbeidsdeling blant norske og svenske foreldre. Resultater fra prosjektet er nærmere omtalt i Kitterød 1994 og Kitterød 1995.

av svensk dagligliv også interessante fordi norsk familiepolitikk de siste åra har utviklet seg ytterligere i retning av den svenske. Barnehagedekningen er blitt bedre, svangerskapspermisjonen er utvidet, og offentlige initiativ for å fremme menns engasjement i familien er forsterket. Muligens kan opplysninger om Sverige gi en pekepinn om hvordan norske foreldres tidsmønster kan komme til å arte seg i tida framover? I andre del av vedlegget diskuteres tidsbruksendringer blant norske foreldre på første halvdel av 1990-tallet med utgangspunkt i SSBs levekårsundersøkelser.

## **2 TIDSBRUK OG ARBEIDSDELING BLANT NORSKE OG SVENSKER FORELDRE**

### **2.1 Den svenske modellen: Arbeid for alle både ute og hjemme**

Politiske bestemmelser på flere områder kan tenkes å legge føringer på foreldres dagligliv. Norge og Sverige har mange felles trekk når det gjelder politikk rettet mot barnefamilier, men det har også vært forskjeller mellom landene. Sverige var tidligere ute enn Norge med aktiv tilrettelegging for mødres yrkesarbeid og med offentlige initiativ for å få menn til å engasjere seg mer hjemme. Landet hadde også lenge en mer uttalt familiepolitikk enn Norge. I internasjonal faglitteratur har det såkalte svenske eksperimentet med like rettigheter og lik arbeidsdeling mellom mor og far fått mye oppmerksomhet (Sandquist 1990). Sverige var også tidligere ute enn Norge med å argumentere for at arbeidstidspolitikken må utformes med tanke på likestilling og familieliv (NOU 1987: 9A).

I Sverige vokste den såkalte toforsørgerfamilien fram på 1960- og 70-tallet. Begrepet toforsørgerfamilie betegner en familieform hvor begge foreldre bidrar til forsørgelsen gjennom yrkesarbeid. Rekrutteringen av mødre til yrkeslivet ble støttet av debatten om likestilling mellom kvinner og menn, samt av offentlige tiltak som skulle lette tilpasningen mellom familie- og yrkesliv. Omlegging til individbeskatning og utbygging av offentlig barneomsorg og gode permisjonsordninger for foreldre var viktige reformer i denne sammenheng (Lewis og Åström 1992). Samme type reformer er etterhvert gjennomført i Norge, men norsk politikk var lenge mer tvetydig enn svensk når det gjaldt hvilken familiemodell man ønsket å fremme (Leira 1993). Ideen om at mødre skal kunne velge mellom yrkes- og hjemmearbeid har stått sterkt (Skrede 1986). Ordninger som legger til rette for mødres yrkesarbeid kom også senere enn i Sverige. I 1990 hadde vi fremdeles lavere barnehagedekning, særlig for barn under tre år, og mindre omfattende permisjonsordninger for foreldre enn vårt naboland. Norske mødre ble rekruttert til arbeidsmarkedet omtrent ti år etter svenske.

Ofte regnes kortere normalarbeidstid som den mest familie- og likestillingsvennlige arbeidstidsreformen (NOU 1987 A:). Ønsket om sekstimersdag har vært fremmet både i Sverige og Norge, men begge land har satsset på permisjonsordninger for spesielle grupper, bl.a. foreldre, framfor på generelle arbeidstidsforkortelser. Sverige hadde i 1990 noe lengre normalarbeidstid enn Norge.

En beskrivelse av svenske foreldres tidsmønster gir altså et bilde av dagliglivet i et land hvor mødre kom tidlig på arbeidsmarkedet og hvor toforsørgerfamilien tidlig ble etablert som den vanlige familieform blant par. Her vises hvordan dette hadde nedfelt seg i foreldres aktivitetsmønster ved inngangen til 1990-åra, hvor mye mer tid svenske foreldre brukte til yrkesarbeid enn norske, og hvilke følger denne forskjellen hadde for hjemmearbeidet, arbeidsdelingen mellom mødre og fedre, fritiden og samværs mønsteret. Det er tidsmønsteret blant gifte/samboende som bely-

ses. Vi ser både på småbarnsforeldre (yngste barn 0-6 år) og foreldre med større barn (yngste barn 7-17 år).

## 2.2 Datagrunnlag

Framstillingen er basert på norske og svenske undersøkelser av tidsbruk (tidsnytingsundersøkelser) fra 1990. Opplysningene ble samlet inn gjennom dagbøker hvor et utvalg av personer noterte hva de gjorde og hvem de var sammen med over en periode på to døgn. Datainnsamlingen var spredt over flere måneder slik at vi får et tverrsnittsbilde av dagliglivet over året. I det følgende benyttes opplysninger om både aktivitets- og samværsmønstre for å gi et bilde av dagliglivet i de to land. Tallene viser *faktisk tidsbruk*, og sier ikke noe om folks ønsker, motiver eller oppfatning av egen situasjon. Stort sett er det god sammenlignbarhet mellom undersøkelsene i Norge og Sverige.<sup>82</sup>

Tidsbruken beskrives her med gjennomsnittstall pr. dag. Både hverdager og helger inngår i gjennomsnittene. Gjennomsnitt pr. uke får man ved å multiplisere med sju. Tallene omfatter både dem som har, og dem som ikke har, utført en aktivitet i løpet av en dag. Vi får derfor opplysninger på et høyt aggregert nivå. Tallene kan være vanskelige å tolke enkeltvis, men egner seg godt til å belyse forholdet mellom ulike aktiviteter, ulike befolkningsgrupper og ulike land. Både i Sverige og Norge finnes selvsagt en rekke forskjellige tilpasninger blant foreldre. Tallene her dekker over slik variasjon. Poenget er å belyse forskjeller mellom landene, ikke å studere variasjon innen det enkelte land. Derfor tegnes et bilde av tidsbruken blant alle fedre under ett, og alle mødre under ett.

## 2.3 Lik hovedstruktur på aktivitetsmønsteret i Norge og Sverige, men også forskjeller

I dagbøkene noterte folk sine gjøremål med egne ord. Aktivitetskoder ble tilordnet i ettertid på grunnlag av en kodeliste med vel 100 koder. Det var på forhånd bestemt hvilke aktiviteter som skulle regnes som arbeid, fritid, husarbeid, osv. Det er vanlig å skille mellom følgende hovedgrupper:

- *Yrkesarbeid*: Inntektsgivende arbeid, arbeidsreiser, pauser på arbeidsplassen.
- *Husholdsarbeid*: Ubetalt hus-, omsorgs- og vedlikeholdsarbeid for egen og andres husholdning.<sup>83</sup>
- *Utdanning*: Undervisning, studier, lekselesing.
- *Personlig behov*: Søvn, måltider, personlig pleie.
- *Fritid*: Ulike fritidsaktiviteter.
- *Andre/uoppgitte aktiviteter*

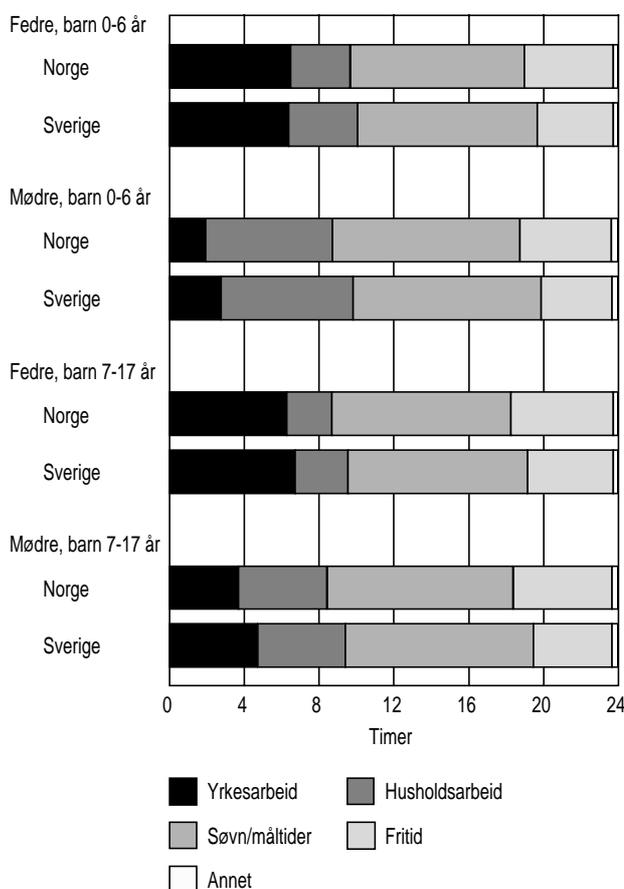
Hovedstrukturen i tidsmønsteret var, ved inngangen til 1990-tallet, ganske lik i de to land (figur 1). Eksempelvis brukte både svenske og norske småbarnsmødre i gjennomsnitt om lag 40 prosent av døgnet til søvn, måltider og andre personlige gjøremål, omtrent 10 prosent til yrkesarbeid, 30 prosent til husholdsarbeid og 15-20

82. De norske dataene er her tilrettelagt slik at sammenlignbarheten med Sverige er best mulig. I Norge gikk datainnsamlingen over et helt år. I Sverige ble sommeren og større høytider holdt utenfor. Til denne sammenligningen er det laget en norsk datafil som dekker de samme perioder som den svenske. Opplysninger fra Sverige er hentet fra en svensk publikasjon fra undersøkelsen (Rydenstam 1992).

83. Husholdsarbeid skilles fra fritidsaktiviteter og personlige gjøremål ved hjelp av det såkalte tredjepersonskriteriet. Oppgaver som i prinsippet kan overlates til andre, enten i eller utenfor husholdningen, regnes som arbeid.

prosent til fritidsaktiviteter. Både svenske og norske småbarnsfedre brukte omtrent 40 prosent av døgnet til søvn, måltider og personlig pleie, omtrent 30 prosent til yrkesarbeid, 15 prosent til husholdsarbeid, og snaut 20 prosent til fritidsaktiviteter.

Men selv om hovedtrekkene i tidsmønsteret var like, var det også forskjeller mellom landene. Ved sammenligning av tall fra tidsnyttingsundersøkelser er det viktig å være klar over at selv små forskjeller er ganske betydelige. Eksempelvis innebærer en forskjell på en halv time i gjennomsnitt pr. dag ganske store ulikheter i dagliglivet. Jevnt over brukte svenske foreldre mer tid til yrkesarbeid og mindre til fritidsaktiviteter enn norske. Forskjeller og likheter diskuteres nærmere i det følgende.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvändningsundersökningen 1990/91, Statistiska Centralbyrån

Figur 1 Tid brukt til ulike aktiviteter blant svenske og norske foreldre med barn i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990

## 2.4 Mer yrkesarbeid blant svenske enn norske foreldre

Forskjellen mellom svenske og norske foreldres tid til yrkesarbeid var særlig markert for mødre. I gjennomsnitt brukte svenske småbarnsmødre to timer og tre kvarter pr. dag til yrkesarbeid i 1990 (figur 1). Dette var omtrent tre kvarter mer enn norske småbarnsmødre. På ukebasis utgjorde forskjellen om lag fem og en halv time. Vi minner om at tidsangivelsene her ikke uttrykker arbeidstiden på en typisk hver-

dag, men er gjennomsnitt hvor også helger og fridager inngår. Det er også viktig å være klar over at både tidsbruken til mødre som ikke var yrkesaktive på undersøkelsestidspunktet, og tidsbruken til mødre med lange arbeidsdager, teller med. I begge land brukte mødre mer tid til yrkesarbeid når barna ble større. Forskjellen mellom svenske og norske mødre med skolebarn var om lag én time pr. dag. Det at norske mødre i 1990 fremdeles var mindre veletablert på arbeidsmarkedet enn svenske, gjenspeiles altså i kortere gjennomsnittlig arbeidstid pr. dag. Når forskjellene var mindre blant småbarnsmødre enn blant mødre med eldre barn, kan dette ha sammenheng med at Sveriges generøse permisjonsordninger muliggjorde omfattende fravær for yrkesaktive foreldre. Men det kan også ha sammenheng med at nye generasjoner av norske mødre hadde andre yrkesmønstre enn tidligere generasjoner idet de hadde arbeidstider som lignet mer på det som lenge hadde vært vanlig blant svenske mødre.

Både svenske og norske småbarnsfedre brukte i 1990 om lag seks og en halv time pr. dag til yrkesarbeid. Svenske fedre med barn i skolealder brukte seks timer og tre kvarter. Dette var om lag en halv time mer enn norske fedre. Forskjellen hadde trolig sammenheng med at Sverige hadde noe lengre normalarbeidstid enn Norge. Når det ikke var forskjeller blant fedrene til de yngste barna, kan dette, som for mødre, skyldes at lengre normalarbeidsdager i Sverige ble oppveid av romligere permisjonsordninger.

## 2.5 Like mye arbeid med hus og barn i de to land

Med mer yrkesarbeid kunne vi kanskje vente at svenske foreldre brukte mindre tid til arbeid med hjem og barn enn norske. Sveriges sterkere satsing på offentlig barne-tilsyn skulle peke i samme retning. Svenske foreldre brukte imidlertid i 1990 minst like mye tid til husholdsarbeid som norske (figur 1). Svenske småbarnsfedre brukte tre timer og tre kvarter pr. dag, og dette var en halv time mer enn norske småbarnsfedre. Både i Norge og Sverige avtok tiden til husholdsarbeid med barnas alder, men også blant fedre med barn i skolealder utgjorde forskjellen mellom svenske og norske fedre om lag en halv time daglig.

I begge land brukte mødre atskillig mer tid til husholdsarbeid enn fedre, men forskjellene mellom mødre i de to land var forholdsvis beskjeden. Mens norske småbarnsmødre brukte seks timer og tre kvarter pr. dag til arbeid med hjem og barn i 1990, brukte svenske vel sju timer. I begge land brukte mødre med barn i skolealder daglig om lag fire timer og tre kvarter til husholdsarbeid.

Til tross for mer yrkesarbeid, ser det altså ikke ut til at svenske foreldre i større grad enn norske skjærer ned på hjemmearbeidet. Dette kan virke overraskende, men støttes av familiestudier som viser at svenske foreldre flest er sterkt orientert mot hus og hjem og at tiden utenom jobben i stor grad konsentreres om barna (Bjørnberg 1992). Også i Norge er det påpekt at dagens foreldre bruker atskillig tid på barna. Frønes (1989) hevder at moderne norske familier bruker mer energi på sine barn enn noensinne.

Ikke bare det samlede omfanget av husholdsarbeidet, men også forholdet mellom ulike oppgaver er ganske likt i de to land. I tidsnyttingsundersøkelser skilles gjerne mellom følgende oppgavetyper:

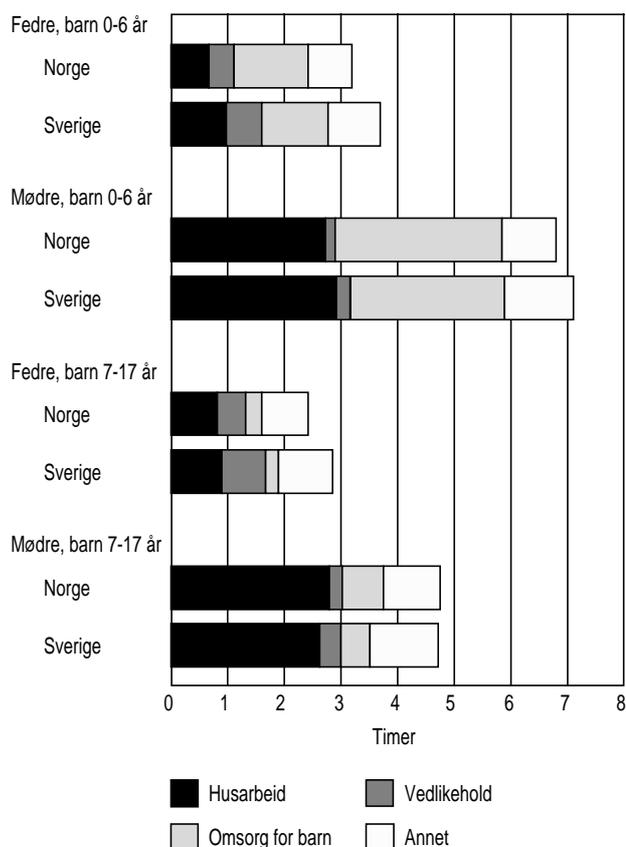
- *Vanlig husarbeid*: Matlaging, oppvask, klesvask, rengjøring, produksjon av matvarer til eget bruk.
- *Vedlikeholdsarbeid*: Hagearbeid, stell av kjæledyr, oppussing, vedlikehold og reparasjoner.
- *Omsorg for egne barn*: Pass, stell og hjelp til barn i husholdningen, følging og henting, hjelp til lekser, lek, samtaler og høytlesning. Dette er den tiden foreldre

har notert i dagboka at det å ta seg av barn er viktigste aktivitet i et bestemt tidsintervall, og er altså et forholdsvis snevert mål på omsorg. Foreldre tilbringer selvsagt atskillig tid med barna utover dette. Slikt samvær med barn belyses i avsnitt 2.8.

- *Omsorg for andre*: Hjelp til voksne i egen husholdning og til personer utenfor husholdningen.
- *Kjøp av varer og tjenester*: Innkjøp, besøk hos helsepersonell, på offentlig kontor, andre ærend.
- *Annet husholdsarbeid*: Annet ulønnet arbeid for egen eller andres husholdning.
- *Reiser i forbindelse med husholdsarbeid*

I figur 2 er de fire siste oppgavetyper slått sammen.

Både for svenske og norske småbarnsmødre består husholdsarbeidet i hovedsak av vanlig husarbeid og aktiv barneomsorg (figur 2). Småbarnsmødre i begge land brukte i 1990 om lag 40 prosent av sin samlede tid i husholdet til hver av disse aktivitetstypene. I begge land er det først og fremst barneomsorgen som reduseres når barna blir eldre, mens tiden til husarbeid endres lite. Både i Norge og Sverige hadde fedres husholdsarbeid en annen sammensetning enn mødres, med relativt mindre vanlig husarbeid og relativt mer vedlikeholdsarbeid.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvædningundersökningen 1990/91, Statistiska Centralbyrån

Figur 2 Tid brukt til ulike typer husholdsarbeid blant svenske og norske foreldre med barn i ulike

*aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990*

## **2.6 Travlere dager, men likere arbeidsdeling i Sverige enn i Norge**

Ved å se forpliktelser i yrke og hjem under ett, får vi et inntrykk av grad av travelhet i dagliglivet. Summen av tid til yrkes- og husholdsarbeid kalles *hersamlet arbeidstid*. Målt på denne måten finner vi at svenske foreldres dagligliv i 1990 var mer preget av forpliktelser enn dagliglivet blant norske foreldre. Svenske småbarnsmødre hadde en samlet arbeidstid på ni timer og 50 minutter pr. dag. Dette var omtrent én time mer enn norske. Norske fedre og mødre med skolebarn hadde en samlet arbeidstid på om lag åtte og en halv time pr. dag, mens svenske hadde en samlet arbeidstid på om lag ni og en halv time pr. dag.

I begge land har det vært en viktig målsetting i likestillingspolitikken å fremme en lik kjønnsmessig arbeidsdeling av både yrkes- og hjemmearbeid. Tidsbruksundersøkelsene viser imidlertid at foreldre i begge land fortsatt har en langt mer tradisjonell arbeidsdeling enn det som er likestillingspolitikkenes mål. Selv om mødre og fedre har omtrent like lang samlet arbeidstid, disponerer de arbeidsinnsatsen forskjellig. Graden av likedeling av det ulønnede arbeidet måles ofte ved å se menns tid til husholdsarbeid i prosent av kvinners. Omvendt kan kvinners tid til yrkesarbeid, målt i prosent av menns, brukes som mål på grad av likedeling av yrkesarbeidet. Ettersom vi ikke har tall på husholdsnivå, belyses arbeidsdelingen blant foreldre her ved å se mødre som gruppe i forhold til fedre som gruppe.

I Sverige brukte småbarnsmødre i 1990 43 prosent av den tiden småbarnsfedre brukte i yrkeslivet. Blant foreldre med skolebarn var yrkesarbeidet jevnere fordelt. Her utgjorde mødres tid 70 prosent av fedres. Men selv om yrkesarbeidet var skjævt fordelt i Sverige, var kjønnsforskjellene noe mindre enn i Norge. Norske småbarnsmødre brukte bare 30 prosent av den tiden fedre brukte til yrkesarbeid, mens mødre med skolebarn brukte 59 prosent av fedres tid. Når forskjellen i yrkestid var mindre i Sverige enn i Norge, skyldtes dette, som vist tidligere, i hovedsak at svenske mødre arbeidet mer enn norske mødre, ikke at svenske fedre arbeidet mindre enn norske fedre.

Også husholdsarbeidet var i 1990 noe jevnere fordelt mellom foreldre i Sverige enn i Norge. Svenske småbarnsfedre brukte 52 prosent av småbarnsmødres tid til husholdsarbeid, mens andelen blant foreldre med skolebarn var 60 prosent. I Norge utgjorde fedres tidsinnsats i husholdet 47 prosent av mødrenes i småbarnsfasen og 51 prosent når barna var større. Det at husholdsarbeidet var noe jevnere fordelt i Sverige enn i Norge hadde sammenheng med at svenske fedre brukte mer tid til husholdsarbeid enn norske. Muligens var dette et resultat av en tidligere og mer aktiv satsing på å endre farsrollen, men det kan også ha tvunget seg fram som en følge av økt yrkesarbeid blant svenske mødre.

## **2.7 Mindre tid til fritidsaktiviteter blant svenske enn norske foreldre**

Med mer tid til yrkes- og familieliv hadde svenske foreldre i 1990 mindre rom for øvrige gjøremål enn norske. Bruken av den arbeidsfrie tiden er selvsagt til en viss grad et spørsmål om prioritering. Man kan redusere tiden til søvn, måltider og personlige pleie for å få mer plass til fritidssysler, men det er også klare grenser for hvor mye slike gjøremål kan skjæres ned. Det er da også små forskjeller mellom norske og svenske foreldre på dette området (figur 1). Lengre arbeidsdager i Sverige gav seg først og fremst utslag i mindre fritid. Følgende aktivitetstyper regnes som fritidsaktiviteter:

- *Idrett og friluftsliv*: Trening, fotturer, skiturer, fisketurer og andre turer.
- *Fjernsyn og radio*

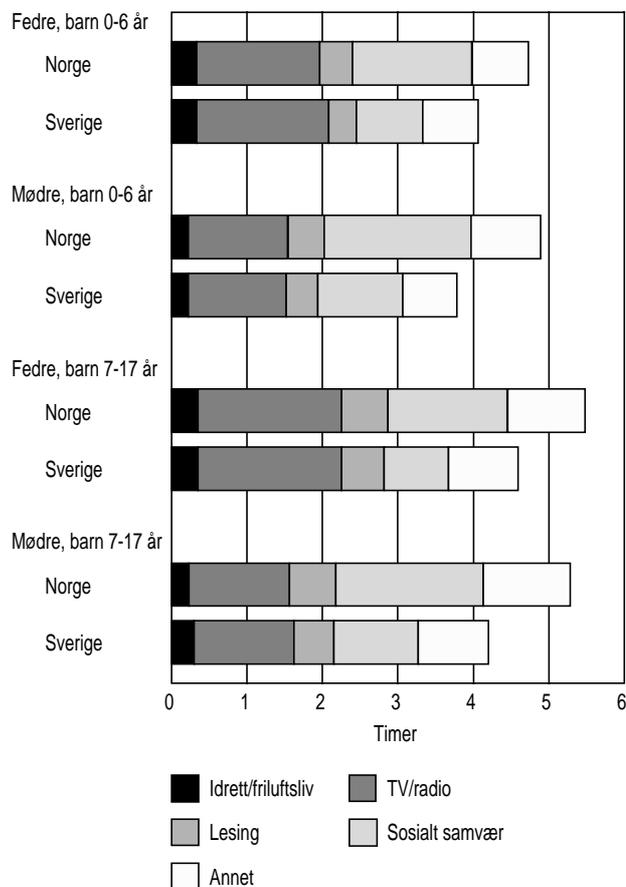
- *Lesing*: Lesing av bøker, aviser, ukeblad o.l.
- *Sosialt samvær*: Samtaler, selskap, privatbesøk, restaurant- og kafébesøk, andre sammenkomster. Dette er perioder hvor slike aktiviteter er notert som viktigste gjøremål i dagbøkene. Samvær utover dette diskuteres i avsnitt 2.8.
- *Hobbyer og foreningsaktiviteter*
- *Underholdning*: Besøk på kino, teater, konserter og idrettsarrangementer, annen underholdning.
- *Annen fritid*: Andre fritidsaktiviteter, avslapping og hvile
- *Reiser* til og fra ulike fritidsaktiviteter

I figur 3 er de fire siste aktivitetstypene slått sammen.

Både i Sverige og Norge brukte småbarnsforeldre i 1990 noe mindre tid til fritidsaktiviteter enn foreldre med større barn, men uansett barnas alder var det klar forskjell i fritidens omfang mellom de to land (figur 3). Mens norske småbarnsmødre brukte nærmere fem timer pr. dag til fritidsaktiviteter, brukte svenske snaut fire. Også blant mødre med barn i skolealder var det en forskjell på om lag én time pr. dag mellom Sverige og Norge i fritidens omfang. Omtrent samme mønster gjaldt for fedre.

I begge land er det to typer fritidsaktiviteter som dominerer, – fjernsynsseing/radiolytting og sosialt samvær. I 1990 gikk daglig over én time til hver av disse aktivitetstypene, og sammenlagt utgjorde de vel halvparten av fritiden. Mens de fleste fritidsaktiviteter hadde omtrent like stort omfang i de to land, brukte svenske foreldre mindre tid enn norske til sosialt samvær. Så godt som hele forskjellen i mengden samlet fritid lå her. Uansett barnas alder brukte norske mødre om lag to timer pr. dag til sosialt samvær, mens svenske bare brukte litt over én. Både i Sverige og Norge var fedres fritid noe mindre preget av sosialt samvær enn mødres, men også for fedres vedkommende var det betydelige forskjeller i sosial samværstid mellom de to land.

Det finnes ikke andre studier som direkte sammenligner organiseringen av dagliglivet i Sverige og Norge. Kvalitative studier av svenske foreldre støtter imidlertid inntrykket av at omfattende engasjement i yrkesliv og familie innebærer forholdsvis begrenset rom for sosialt liv utenom jobb og hjem samt utstrakt rasjonalisering og strukturering av tilværelsen (Bjørnberg 1992). Svenske familier legger vekt på å utnytte tiden. Også fritiden planlegges omhyggelig. Omkostningene er, hevder Bjørnberg, mindre rom for spontant samvær og kontakter i nabolaget. Mange får mye av sitt sosiale behov dekket i yrkeslivet. Dermed blir det mindre behov og mulighet for samvær ellers. Dette er trolig tilfelle også for mange norske foreldre, men ettersom svenske foreldre i 1990 brukte mer tid til yrkesarbeid enn norske, både ved at flere var yrkesaktive, og ved lengre arbeidstid blant dem som var i jobb, ser det ut til at mønsteret da var mer utbredt i Sverige.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvædningundersökningen 1990/91, Statistiska Centralbyrå

Figur 3 Tid brukt til fritidsaktiviteter blant svenske og norske foreldre med barn i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990

Aktivitetskategorien «sosialt samvær» er imidlertid et snevert mål for sosial kontakt. Den omfatter bare tid hvor det foregår gjøremål med et uttalt sosialt formål (selskap, samtaler, være sammen o.l.). Mye samvær kommer ikke fram her. Samværsregistreringen i dagbøkene gir derfor et mer dekkende bilde av samværstiden enn det vi får ved å se på tid brukt til aktiviteter med et uttrykkelig sosialt siktemål. Derfor diskuteres samværs mønsteret blant svenske og norske foreldre også på grunnlag av opplysninger om samværstid.

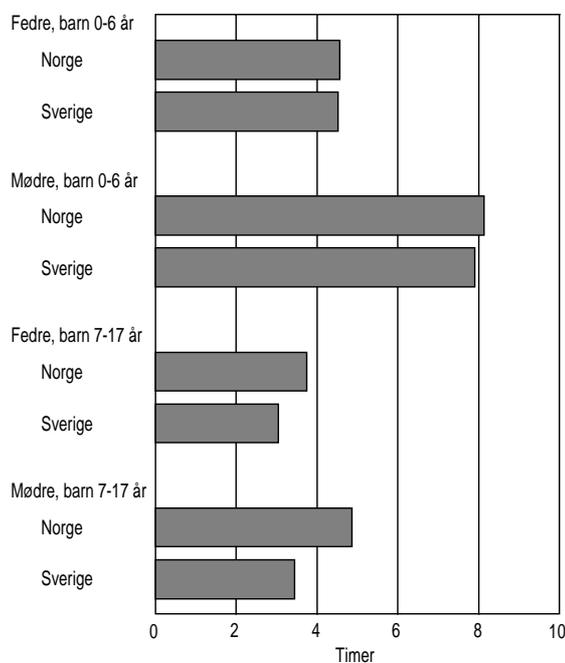
## 2.8 Mindre samvær hjemme og ute blant svenske enn norske foreldre

For hvert tidsintervall i dagbøkene noterte undersøkelsespersonene om de var alene eller sammen med andre, og hvem de eventuelt var sammen med. Samværsdimensjonen går altså på tvers av aktivitetsregistreringen. Samvær ble definert som *den tid man oppholder seg på samme sted som andre og har en viss grad av sosial kontakt*. Det er ingen forutsetning at man deltar i samme aktivitet. Både i Norge og Sverige ble perioder med søvn regnet som tid alene. I Sverige ble også personlig stell og pleie regnet som alenetid. Dessuten registrerte man ikke samvær i perioder med inntektsgivende arbeid. *Samværsopplysningene i det følgende gjelder derfor sam-*

vær i forbindelse med husholdsarbeid, måltider og fritid. Vi viser tid sammen med barn, ektefelle/samboer og personer utenfor husholdningen. Vi får selvsagt en viss underestimerting av tid sammen med barn og ektefelle når samvær i forbindelse med søvn og personlig pleie er holdt utenfor, men så lenge dette er likt i begge land, er det mulig å foreta sammenligninger.

Både svenske og norske småbarnsmødre var, for småbarnsperioden sett under ett, sammen med barna omtrent åtte timer i gjennomsnitt pr. dag (figur 4). Dette er altså et langt videre mål for barneomsorg enn det som ble omtalt i avsnitt 2.5. For småbarnsmødre i begge land utgjorde den praktiske barneomsorgen bare om lag 1/3 av samværet med barn. Sett i lys av Sveriges sterke satsing på offentlig barnetilsyn og det at svenske mødre bruker forholdsvis mye tid til yrkesarbeid, er åtte timers samvær pr. dag overraskende mye. Trolig er det her stor forskjell mellom mødre til de yngste barna og mødre med litt større barn. Likevel er det bemerkelsesverdig at forskjellen i forhold til norske mødre er så liten. Dette støtter inntrykket av at svenske mødre prioriterer barna høyt når de ikke er på jobb, og at romslige permisjonsordninger gir mulighet for mye barneomsorg for yrkesarbeidende.

Mens svenske småbarnsmødre så nesten like mye til barna sine som norske, var det en viss forskjell blant mødre med eldre barn. Norske mødre med barn i skolealder var i gjennomsnitt sammen med barna i husholdningen nærmere fem timer pr. dag. Dette var vel én time mer enn svenske mødre. Forskjellen hadde trolig sammenheng med at svenske mødre brukte mer tid i yrkeslivet enn norske. For mødre med barn i skolealder fanges svært lite av samværet med barn opp gjennom aktivitetsregistreringen i dagbøkene. Bare om lag 15 prosent av samværstiden brukes til aktiv barneomsorg.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvædingsundersökningen 1990/91, Statistiska Centralbyrån

Figur 2.4 Tid sammen med barn blant svenske og norske foreldre med barn i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990

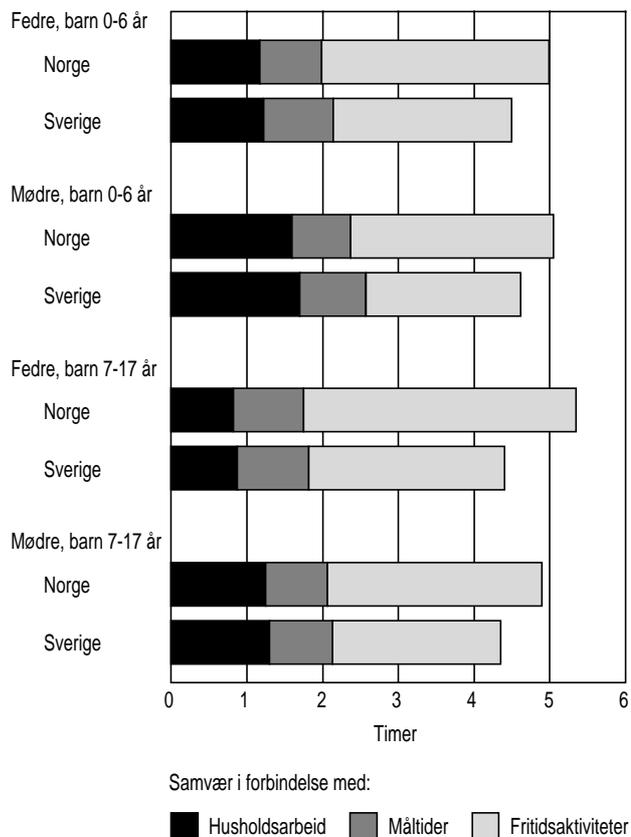
Både i Sverige og Norge tilbringer fedre langt mindre tid sammen med barna enn mødre, men det er liten forskjell mellom svenske og norske fedre. I begge land brukte de i 1990 om lag fire og en halv time pr. dag sammen med barna. Når det gjaldt fedre med barn i skolealder, tilbrakte derimot norske fedre mer tid med barna enn svenske. Som for mødre, kan denne forskjellen ha sammenheng med at svenske fedre brukte mer tid til yrkesarbeid enn norske.

Også samværet med ektefelle/samboer var noe mer begrenset blant svenske enn norske foreldre.<sup>84</sup> I gjennomsnitt var norske småbarnsmødre sammen med ektefelle/samboer om lag fem timer pr. dag, mens svenske hadde vel fire og en halv times ektefellesamvær pr. dag (figur 5). Omtrent samme mønster fant vi blant mødre med eldre barn, og blant fedre både med små og store barn. Ved å dele samværestiden etter hvilke aktiviteter som foregår, får vi et bedre inntrykk av hva forskjellen mellom landene består i. Svenske foreldre tilbrakte omtrent like mye tid sammen med ektefellen som norske i forbindelse med husholdsarbeid og måltider. Forskjellen gjaldt først og fremst samvær i forbindelse med fritidsaktiviteter. Norske foreldre hadde omtrent en halv time mer fritidssamvær enn svenske.

Svenske foreldre hadde også noe mindre samvær med personer utenfor husholdningen enn norske. I gjennomsnitt var norske småbarnsmødre sammen med personer utenfor husholdningen to timer og 50 minutter pr. dag (figur 6). Vi minner om at samvær på jobb er holdt utenfor her. Svenske småbarnsmødre tilbrakte to timer og 20 minutter pr. dag med personer utenfor husholdningen, altså omtrent 1/2 time mindre enn norske mødre. Forskjellen var først og fremst knyttet til fritiden. Dette støtter inntrykket av at norske foreldres fritid hadde et mer sosialt preg enn fritiden blant svenske foreldre. Forskjellen gjaldt også for mødre med barn i skolealder.

---

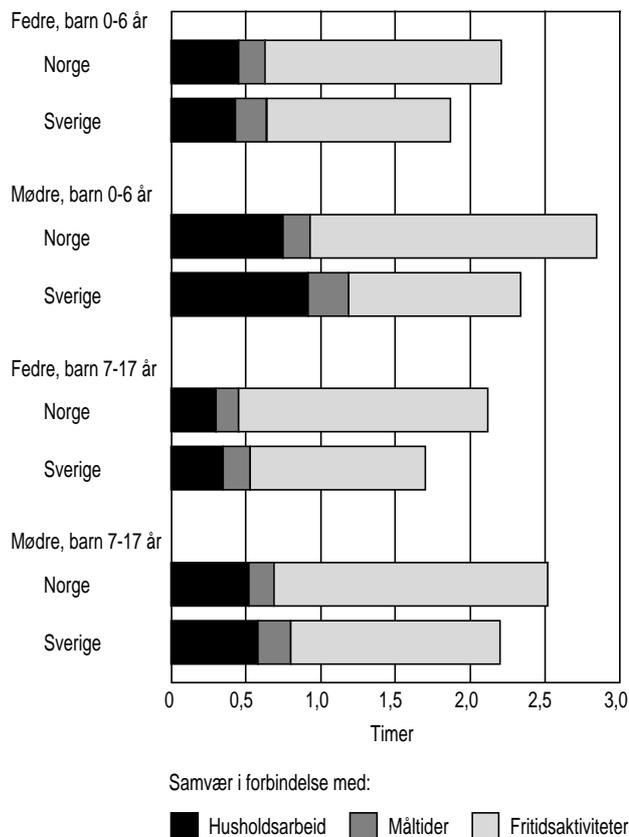
84. Da tallene er basert på tilfeldige utvalg av mødre og fedre, skulle vi vente at samvær med ektefelle var like omfattende blant begge kjønn innen samme land. Når det er en viss forskjell mellom mødres og fedres samværestid, kan det ha sammenheng med noe ulike oppfatninger av hva som skal regnes som samvær.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvändningsundersökningen 1990/91, Statistiska Centralbyrån

Figur 5 Tid sammen med ektefelle/samboer, fordelt etter ulike aktiviteter, blant svenske og norske foreldre med barn i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990

Både i Sverige og Norge er fedre mindre sammen med personer utenfor husholdningen enn mødre. Men også blant fedre hadde samvær utenfor husholdningen mindre omfang i Sverige enn i Norge. Uansett barnas alder utgjorde forskjellen om lag 20 minutter pr. dag, og var, som for mødre, i sin helhet knyttet til fritiden.



Kilder: Tidsnyttingsundersøkelsen 1990, Statistisk sentralbyrå;  
Tidsanvædningundersøkningen 1990/91, Statistiska Centralbyrån

Figur 6 Tid sammen med personer utenfor husholdningen, fordelt etter ulike aktiviteter, blant svenske og norske foreldre med barn i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt alle dager. 1990

## 2.9 Blir yrkeslivet viktigere som sosial arena?

Både i Sverige og Norge har familie- og likestillingspolitikken i større grad tematisert forhold angående yrkes- og hjemmearbeid enn fritidens omfang og innhold. Sammenligninger av tidsmønsteret blant norske og svenske foreldre kan imidlertid tyde på at en politikk som fremmer omfattende yrkesarbeid blant begge foreldre også har konsekvenser for fritid og samværmønster. Svenske foreldre bruker mer tid enn norske til yrkesarbeid, omtrent like mye til husholdsarbeid, men mindre til samværspregede fritidsaktiviteter og samvær med barn, ektefelle og andre. Resultatene gir grunn til å spørre om høy yrkesaktivitet for begge foreldre innebærer en dreining av samværmønsteret fra husholdning, nabolag og vennekrets og over mot yrkeslivet. Yrkesarbeidet har selvsagt alltid hatt betydning langt utover det å være en ren inntektskilde, men muligens kan toforsørgerfamilien medføre at arbeidsplassens rolle som sosial arena forsterkes. En alternativ tolkning er at det rett og slett er mindre rom for uformelt samvær når begge foreldre bruker mye tid på hjem og jobb.

Det finnes ikke undersøkelser som viser endringer i svenske foreldres samværmønster de siste ti-åra. I Norge, hvor vi har hatt flere tidsnyttingsundersøkelser, ser vi at husholdninger hadde mindre tid samlet i 1990 enn tidligere, og at foreldre til-

brakte mindre tid sammen i 1990 enn ved inngangen til 1980-åra (Kitterød 1993). Norske mødre tilbrakte også noe mindre tid med barna enn i 1980, mens endringen i fedres samværstid var beskjedent. Imidlertid var begge foreldre mer sammen med barna uten den andre ektefellen til stede enn tidligere (Kitterød 1992). Dette tyder på at norske foreldre har fått mer atskilte tidsskjema hjemme og ute og kan bl.a. være resultat av en strategi for å få kabelen med barn og to jobber til å gå opp uten at barna får for lange dager i tilsynsordninger utenfor hjemmet. Muligens var slike «foreldreskiftløsninger» i 1990 enda mer utbredt i Sverige ettersom svenske foreldre hadde mer fravær fra hjemmet å dekke opp. Mindre fritid sammen med ektefellen kan være en følge av slike ordninger. Studier viser at svenske foreldre benytter mange ulike «tidspuslespill» for å få hverdagen til å henge sammen. Målet er imidlertid først og fremst å dekke behovet for barnetilsyn og få mest mulig tid til barna. Samvær med ektefelle er ikke noen sentral målsetting (Jacoby og Näsman 1989).

### 3 ARBEIDSTID OG ARBEIDSTIDSØNSKER BLANT NORSKE FORELDRE PÅ FØRSTE HALVDEL AV 1990-TALLET

Hvordan har tidsmønsteret blant norske foreldre endret seg siden 1990? Har utviklingen gått i retning av det vi så blant svenske foreldre i 1990, med mer yrkesarbeid blant mødre, mer forpliktet tid for begge foreldre, jevnere kjønnsmessig arbeidsdeling og mindre tid til sosialt pregede fritidsaktiviteter? Ettersom det ikke er gjennomført tidsnyttingsundersøkelser etter 1990, kan det ikke gis noe klart svar på dette. Levekårsundersøkelsene gir imidlertid opplysninger om arbeidstid, husarbeid og arbeidstidsønsker. I det følgende belyses endringer i foreldres tidsbruk på 1990-tallet på grunnlag av levekårsundersøkelsene 1991 og 1995.<sup>85</sup> Enkelte steder trekkes tråder tilbake til 1980-tallet. Også her er det først og fremst tidsmønsteret blant gifte/samboende foreldre som er tema, men foreldre sees også i forhold til menn og kvinner i andre familiefaser.<sup>86</sup> Tidvis diskuteres også forholdet mellom ulike grupper av mødre og fedre. I tillegg til faktisk tidsmønster, belyses ønsket arbeidstid.

Tidsbruk registreres på en annen måte i levekårs- enn i tidsnyttingsundersøkelser. Opplysningene er derfor ikke helt sammenlignbare. Arbeidstid måles ved spørsmål om vanlig arbeidstid pr. uke. Her er det altså ikke den tiden *manfaktisk* arbeider som registreres, men den tid *manvanligvis* arbeider. For foreldre som har permisjon til barneomsorg på intervju tidspunktet, er det selvsagt stor avstand mellom faktisk og vanlig arbeidstid. Også husarbeid måles ved spørsmål om vanlig tidsbruk pr. uke. Dette gir mindre nøyaktige opplysninger enn tidsnyttingsundersøkelser.

Som *sysselsatte* regnes her personer som vanligvis utfører inntektsgivende arbeid av minst en times varighet pr. uke. Også midlertidig fraværende på grunn av ferie, sykdom, permisjoner o.l. regnes med.

*Ukentlig arbeidstid* deles inn som følger:

- *Kort deltid* er samlet vanlig arbeidstid i hoved- og biyrke på under 20 timer pr. uke.
- *Lang deltid* er samlet vanlig arbeidstid i hoved- og biyrke på 20-34 timer pr. uke.
- *Vanlig heltid* er samlet vanlig arbeidstid i hoved- og biyrke på 35-44 timer pr. uke.

85. Framstillingen er delvis basert på Kitterød og Roalsø 1996.

86. Kjennemerket familiefase grupperer personer etter alder, samlivsstatus og om de har barn eller ikke. Det skilles mellom gifte og enslige. Både samboende og formelt gifte regnes her som gifte. Ugifte og førgifte som ikke er samboende, regnes som enslige. Gruppene med barn omfatter personer som bor sammen med egne barn, medregnet adoptivbarn og stebarn, i alderen 0-19 år.

- *Lang arbeidstid* er samlet vanlig arbeidstid i hoved- og biyrke på 45 timer eller mer pr. uke. Både betalt og ubetalt overtidsarbeid regnes med.

### 3.1 Færre fedre med lang arbeidstid

På 1980-tallet så man tendenser til økende ulikhet i fordelingen av det inntektsgivende arbeidet blant menn i den forstand at flere stod uten arbeid, mens de yrkesaktive arbeidet mer. Flere tok bijobber, og flere fikk lang arbeidstid (Barstad 1992). Ved inngangen til 1990-åra var det særlig fedre som hadde lange arbeidsdager. 41 prosent av småbarnsfedrene og 46 prosent av fedre med barn i skolealder hadde en ukentlig arbeidstid på minst 45 timer i 1991 (tabell 1). Dette var en økning på henholdsvis syv og åtte prosentpoeng i forhold til 1980.

Tabell 1: Andel sysselsatte, andel av de sysselsatte med lang arbeidstid og andel med biyrke. Tall for menn i utvalgte familiefaser. 1991 og 1995. Prosent

	Andel sysselsatte		Andel med lang arbeidstid		Andel med biyrke	
	1991	1995	1991	1995	1991	1995
Alle <sup>1</sup>	73	71	33	33	16	17
Enslige 16-24 år	48	44	13	20	18	25
Enslige 25-44 år	78	83	31	35	14	19
Gifte 16-44 år, uten barn	89	88	31	27	9	16
Gifte, yngste barn 0-6 år	95	94	41	34	21	18
Gifte, yngste barn 7-19 år	95	94	46	40	19	17
Gifte 45-66 år, uten barn	82	73	26	31	11	15
Enslige 45-66 år, uten barn	68	67	26	37	8	15

- 1) Tallene gjelder for alle i alderen 16-79 år. Også familiefaser som ikke er spesifisert i tabellen, er inkludert.

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Etter 1991 har utviklingen mot mer ekstrajobbing og lengre arbeidstid stoppet opp. For fedres vedkommende ser den faktisk ut til å ha snudd. Ser vi alle sysselsatte menn under ett, var andelen med biyrke omtrent uendret fra 1991 til 1995. Det samme gjaldt andelen med lang arbeidstid (tabell 1). Blant fedre ser det ut til at lang arbeidstid er blitt mindre vanlig på 1990-tallet. 34 prosent av småbarnsfedrene og 40 prosent av fedre med barn i skolealder har nå en ukentlig arbeidstid på minst 45 timer. Dette er en reduksjon på henholdsvis syv og seks prosentpoeng i forhold til 1991. Andelen fedre med lange arbeidsuker steg klart på 1980-tallet. Utviklingen på 1990-tallet innebærer at andelen sysselsatte fedre med lang arbeidstid nå er tilbake på 1980-nivå. Andelen med biyrke er også noe redusert siden 1991, men endringen er liten og statistisk usikker.

Endringstall basert på grupperte timeinndelinger av arbeidstid er imidlertid vanskelige å tolke. Fordelingen innen gruppene kan være forskjellig på ulike tidspunkt. En forskyvning fra lang arbeidstid til vanlig heltid kan innebære ganske små endringer, eksempelvis fra 45 til 44 timer pr. uke, eller mer omfattende forandringer. Men også gjennomsnittstall, som altså tar hensyn til hele spredningen i arbeids-

tidsmønsteret, tyder på at sysselsatte fedre bruker mindre tid til yrkesarbeid i dag enn ved inngangen til 1990-åra. Både blant småbarnsfedre og fedre med barn i skolealder var den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstiden noe lavere i 1995 enn i 1991. For sysselsatte småbarnsfedres vedkommende var den henholdsvis 43,5 timer og 44,8 timer i 1995 og 1991, og for fedre med større barn henholdsvis 44,5 og 45,5 timer.

Men selv om lang arbeidstid er blitt noe mindre vanlig blant fedre, er fedre fremdeles blant de grupper av menn som oftest arbeider minst 45 timer pr. uke. Fremdeles har altså hver tredje småbarnsfar og fire av ti fedre med barn i skolealder en ukentlig arbeidstid som langt overstiger normalarbeidstiden. Det er særlig selvstendig næringsdrivende og høyere funksjonærer som ofte har lang arbeidstid. Analyser har vist at årsakene til fedres lange arbeidstid er sammensatte. Både økonomiske behov, karriereønsker og krav fra arbeidsplassen spiller inn (Ellingsæter 1991). Vi vet ikke sikkert hvorfor færre fedre har lang arbeidstid i dag enn tidligere. Muligens har endringen sammenheng med at det økonomiske presset i barnefamilieene er blitt mindre. Reduserte renteutgifter bidro til at barnefamilieene fikk en sterk økning i disponibel inntekt fra 1992 til 1993 (Pedersen 1995). Det kan også tenkes å ha betydning at mødre bidrar med en større del av familieinntekten enn tidligere. Ifølge arbeidskraftsundersøkelsene har yrkesprosentene blant småbarnsmødre steget noe på 1990-tallet. Som vi skal se senere, ser det også ut til å ha vært en forskyvning mot mer heltidsarbeid blant mødre i perioden. En økning i mødres yrkesarbeid har ikke bare konsekvenser for husholdningens økonomi, men kan også antas å medføre større krav til fedres innsats hjemme. Dette vil i tilfelle kunne virke begrensende på yrkesinnsatsen. Videre kan det tenkes at mindre yrkesarbeid blant fedre er en konsekvens av den offentlige debatten om mannsrollen hvor fedre oppfordres til å prioritere barn og hjem.

### 3.2 Svak økning i mødres arbeidstid

Arbeidskraftsundersøkelsene viser at sysselsettingen blant kvinner økte markert fra 1980 til 1988 for deretter å synke og stabilisere seg på 1986-nivå fram til 1993. Fra 1993 så man igjen en svak økning i kvinnesysselsettingen (Statistisk sentralbyrå 1995b). Ifølge levekårsundersøkelsen hadde 62 prosent av alle kvinner 16-79 år inntektsgivende arbeid i 1995. Andelen var omtrent den samme som i 1991 (tabell 2). Også for de gifte mødrene var sysselsettingen stabil i perioden. 74 prosent av småbarnsmødrene og 84 prosent av mødre med barn i skolealder har inntektsgivende arbeid. Dette er omtrent det samme som i 1991. Arbeidskraftsundersøkelsene viser imidlertid at det var en viss sysselsettingsvekst blant småbarnsmødre i perioden. Etter en sterk økning fra 1980 til 1987, var andelen sysselsatte i denne gruppen stabil fram til 1991, for så å øke med et par prosentpoeng fram til 1994. Disse endringene er altså ikke fanget opp i levekårsundersøkelsene.

Tabell 2: Andel sysselsatte, andel av de sysselsatte med lang arbeidstid og andel med biyrke. Tall for kvinner i utvalgte familiefaser. 1991 og 1995. Prosent

	Andel sysselsatte		Andel med lang arbeidstid		Andel med biyrke	
	1991	1995	1991	1995	1991	1995
Alle <sup>1</sup>	60	62	8	7	13	12
Enslige 16-24 år	46	52	6	6	22	18

Tabell 2: Andel sysselsatte, andel av de sysselsatte med lang arbeidstid og andel med biyrke. Tall for kvinner i utvalgte familiefaser. 1991 og 1995. Prosent

	Andel sysselsatte		Andel med lang arbeidstid		Andel med biyrke	
	1991	1995	1991	1995	1991	1995
Enslige 25-44 år	88	82	20	19	16	16
Gifte 16-44 år, uten barn	79	82	10	10	11	13
Enslige forsørgere	55	64	0	6	10	9
Gifte, barn 0-6 år	74	74	5	5	12	10
Gifte, barn 7-19 år	83	84	10	5	16	14
Gifte 45-66 år, uten barn	61	67	7	5	7	11
Enslige, 45-66 år uten barn	51	57	4	12	9	9

1) Tallene gjelder for alle i alderen 16-79 år. Også familiefaser som ikke er spesifisert i tabellen, er inkludert.

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

På 1980-tallet så man en klar tendens til at de nye mødrene på arbeidsmarkedet valgte heltidsarbeid oftere enn tidligere generasjoner av mødre (Gulbrandsen og Hoel 1986). Denne veksten stagnerte noe ved inngangen til 1990-åra (Gulbrandsen og Ulstrup Tønnesen 1991). Levekårsundersøkelsene kan tyde på at det for småbarnsmødrenes vedkommende har vært en viss forskyvning fra deltids- til heltidsarbeid på første halvdel av 1990-tallet. I 1995 arbeidet 46 prosent av småbarnsmødrene heltid, mot 40 prosent i 1991 (tabell 3). I 1995 hadde småbarnsmødre en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid på 29,8 timer pr. uke, mot 28,1 timer i 1991. Endringstendensen her er riktignok ikke statistisk sikker, men også arbeidskraftsundersøkelsene viser at det var en forskyvning fra deltids- til heltidsarbeid blant sysselsatte mødre på første halvdel av 1990-tallet.<sup>87</sup>

Blant gifte mødre med barn i skolealder ser det ut til å ha vært en viss reduksjon i arbeidstiden på første halvdel av 1990-tallet. Andelen med særlig lang arbeidstid ser ut til å ha gått ned, men også denne endringen er statistisk usikker. Den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. uke var 31,8 timer i 1991 og 30,4 timer i 1995. Dermed ser det ut til å ha blitt mindre forskjell mellom arbeidstiden blant småbarnsmødre og mødre med skolebarn enn tidligere

87. Dette er beregnet på grunnlag av tabeller i NOS C 20 og NOS C 256 (Statistisk sentralbyrå 1992 og Statistisk sentralbyrå 1995a). Definisjoner av deltids- og heltidsarbeid skiller seg her noe fra det som benyttes i levekårsundersøkelsen.

Tabell 3: Andel med ulik ukentlig arbeidstid blant sysselsatte mødre med barn i ulike aldergrupper. 1991 og 1995. Prosent

	1-19 timer	20-34 timer	35-44 timer	45 timer +
<b>Barn 0-6 år</b>				
1991	27	34	35	5
1995	23	31	41	5
<b>Barn 7-19 år</b>				
1991	16	33	42	10
1995	16	36	42	5

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Vi vet fra andre studier at utdanningsnivået har stor betydning for mødres valg av arbeidstid. Heltidsarbeid er vanligst blant kvinner med høy utdanning. Ellingsæter (1994) ser dette i sammenheng med at utdanning skaper avgjørende skiller i interesser og preferanser og virker inn på i hvilken grad yrkeslivet blir en arena for identitet, selvrealisering og belønning. I levekårsundersøkelsen gjenspeiles dette for mødres vedkommende i ulike arbeidstidsmønstre i ulike sosioøkonomiske grupper. Kort deltid er vanligst i arbeideryrkene og blant lavere funksjonærer. Hele en av fire sysselsatte mødre i disse gruppene arbeider under 20 timer pr. uke. Heltid er vanligst blant høyere funksjonærer. 63 prosent av mødre i slike yrker har heltidsarbeid, mens kort deltid er svært sjelden.

### 3.3 Mindre forskjell mellom fedres og mødres arbeidstid

Arbeidskraftsundersøkelsene viser en klar utvikling mot større likhet i menns og kvinners arbeidstid siden begynnelsen av 1980-tallet. Menns gjennomsnittlige arbeidstid har gått ned, og kvinners har økt. I perioden 1980-94 ble forskjellen mellom sysselsatte menns og kvinners arbeidstid redusert med to timer (Statistisk sentralbyrå 1995b).

Vi vet fra tidligere undersøkelser at det både blant småbarnsforeldre og foreldre med skolebarn var en utvikling mot større likhet i fedres og mødres arbeidstider på 1980-tallet. Levekårsundersøkelsene tyder på at denne utviklingen, for småbarnsforeldres vedkommende, har fortsatt på 1990-tallet. I 1991 hadde sysselsatte småbarnsfedre i gjennomsnitt nærmere 16 timer lengre arbeidsuke enn sysselsatte småbarnsmødre. I 1995 var forskjellen nærmere 14 timer. Men til tross for en viss utjevning, er det altså fremdeles betydelige forskjeller. Det å ha små barn har ennå klare konsekvenser for kvinners tilpasninger i arbeidsmarkedet, mens svært få fedre velger redusert arbeidstid. Biyrke, og særlig lang arbeidstid, er fremdeles atskillig mer utbredt blant fedre enn blant mødre. 18 prosent av sysselsatte småbarnsfedre har biyrke og 34 prosent har lang arbeidstid, mot bare henholdsvis ti og fem prosent av sysselsatte mødre. For menns vedkommende er lange arbeidsuker minst like vanlig blant fedre som blant menn i andre familiefaser. Når det gjelder kvinner, forekommer lang arbeidstid først og fremst blant enslige og gifte/samboende uten barn.

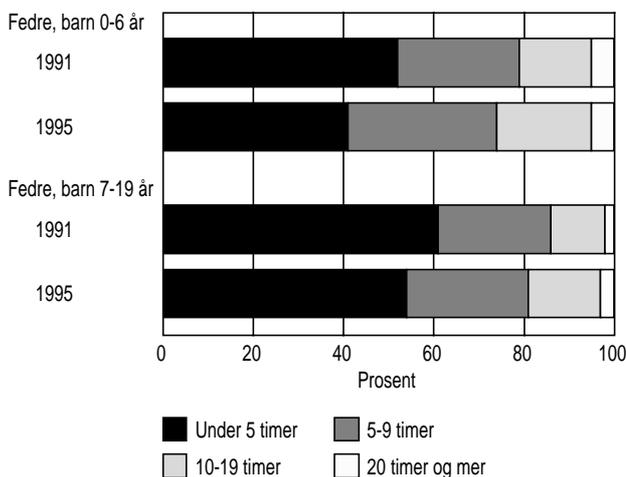
Blant foreldre med barn i skolealder er kjønnsforskjellene i arbeidstid omtrent uendret i forhold til 1991. I gjennomsnitt arbeider sysselsatte fedre her om lag 14 timer mer pr. uke enn sysselsatte mødre. Også her er lang arbeidstid atskillig vanli-

gere blant fedre enn blant mødre, men andelen med biyrke er omtrent den samme blant begge kjønn.

### 3.4 Mer husarbeid blant fedre og mindre blant mødre

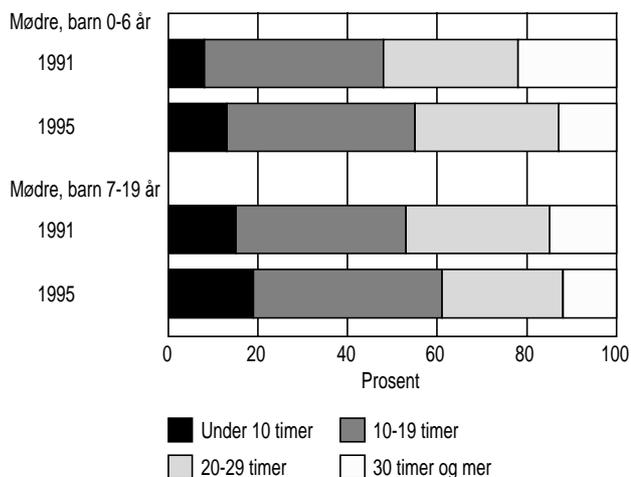
Levekårsundersøkelsene kan ikke gi noe helhetlig bilde av foreldres tidsbruk hjemme, men viser endringer i tid til vanlig husarbeid. Som husarbeid regnes her matlaging, rengjøring, vask og stell av tøy m.m., men ikke pass av barn og syke. Spørsmålet har faste svaralternativer. Det er derfor ikke mulig å regne ut gjennomsnittlig tidsbruk.

Mens tidsnyttingsundersøkelser viser at det var små endringer i fedres tid til husarbeid på 1970- og 80-tallet, tyder levekårsundersøkelsene på at fedre bruker noe mer tid til husarbeid i dag enn ved inngangen til 1990-åra. Mens halvparten av småbarnsfedrene i 1991 utførte husarbeid mindre enn fem timer pr. uke, gjaldt dette 41 prosent i 1995 (figur 7). Andelen som bruker 5-19 timer pr. uke har økt, men det er fremdeles svært få, bare fem prosent som bruker minst 20 timer i uka. Det kan dermed synes som om endringer i farsrollen nå også kommer til uttrykk ved større deltakelse i det rutinemessige husarbeidet, ikke bare ved at fedre tar seg mer av barna. Endringen kan ha sammenheng med at lengre arbeidsdager blant småbarnsmødre krever større innsats hjemme av fedre. Den må også sees i lys av at 1980-åras utvikling mot mer overtids- og ekstraarbeid blant fedre ser ut til å ha snudd, noe som kan ha gitt større rom for andre gjøremål. Det er imidlertid vanskelig å si hva som kom først, tendensen til mindre yrkesarbeid, eller opptrappingen av husarbeidet. Men selv om småbarnsfedre bruker noe mer tid til husarbeid enn tidligere, er tidsinnsatsen for de flestes vedkommende fremdeles beskjeden. Tre av fire bruker under ti timer pr. uke, eller maksimalt vel én time pr. dag, til husarbeid.



Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 7 Antall timer pr. uke brukt til husarbeid blant fedre med barn i ulike aldersgrupper. 1991 og 1995



Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 8 Antall timer pr. uke brukt til husarbeid blant mødre med barn i ulike aldersgrupper. 1991 og 1995

Fedre med barn i skolealder bruker jevnt over noe mindre tid til husarbeid enn småbarnsfedre, men også her er det en viss tendens til at innsatsen har økt på 1990-tallet (figur 7). Endringene er imidlertid mindre markerte enn blant småbarnsfedre.

For mødres vedkommende ser det ut til at tiden til husarbeid har fortsatt å gå ned på 1990-tallet. Særlig gjelder dette for småbarnsmødre. I 1991 brukte 22 prosent av småbarnsmødrene minst 30 timer pr. uke til husarbeid. I 1995 var andelen redusert med ni prosentpoeng (figur 8). Noe flere enn før utførte husarbeid mindre enn 20 timer pr. uke. Mødre med barn i skolealder bruker noe mindre tid til husarbeid enn småbarnsmødre. Også her synes det å ha vært en viss reduksjon i husarbeidet på første halvdel av 1990-tallet, men endringene er mer beskjedne enn blant mødre med yngre barn.

Som yrkesarbeidet, ser altså husarbeidet ut til å ha blitt noe jevnere fordelt mellom mødre og fedre på første halvdel av 1990-tallet. Også på 1970- og 1980-tallet ble kjønnsforskjellene i tiden til husarbeid redusert, men endringen skyldtes da i hovedsak at mødre skar ned på hjemmearbeidet, ikke at fedre økte sin innsats (Kitterød og Opdahl 1992). Levekårsundersøkelsen kan tyde på at dette mønsteret nå er endret. Reduksjonen i mødres husarbeid på 1990-tallet er møtt av en viss økning blant fedre. Dermed har det trolig vært en viss omfordeling av husarbeidet de siste åra. Mens det tidligere er hevdet at utviklingen mot mindre kjønnsforskjeller i hjemmearbeidet først og fremst har vært kvinners ansvar (Grønmo og Lingsom 1986), ser vi nå altså tegn til en viss opptrapping av fedres engasjement i det rutinemessige husarbeidet. Ettersom det ikke er mulig å lage gjennomsnittsberegninger for tid til husarbeid på grunnlag av levekårsundersøkelsene, kan vi ikke angi nærmere hvor store disse endringene er. Av samme grunn er det vanskelig å avgjøre om økningen blant fedre tilsvarer nedgangen blant mødre. Vi vet derfor ikke hvorvidt utviklingen fra tidligere med en klar reduksjon i barnefamiliens tid til husarbeid har fortsatt på 1990-tallet.

### 3.5 Hvilke forhold har betydning for omfanget av fedres husarbeid?

Ettersom økt innsats i husarbeid blant fedre ser ut til å være et forholdsvis nytt fenomen, diskuteres nærmere hva som kjennetegner fedre med en forholdsvis omfat-

tende innsats hjemme. En rekke faktorer kan selvsagt tenkes å spille inn, men det er begrenset hva levekårsundersøkelsen gir opplysninger om. Både fedres egen arbeidstid, ektefelles arbeidstid og utdanning, husholdningens størrelse og sammensetning, boligstørrelse, holdninger på en rekke områder samt i hvilken grad man kjøper ferdigvarer og hjelp i huset, kan antas å ha betydning. Tabell 4 viser resultater av en multivariat analyse av sammenhengen mellom andel fedre som bruker minst 10 timer pr. uke til husarbeid, og en del mulige forklaringsvariabler. Både småbarnsfedre og fedre med større barn inngår i analysen. Vi har ikke opplysninger om holdninger og verdier, men enkelte studier kan tyde på at utdanningsnivået har en viss betydning for synet på likestilling i den forstand at høy utdannede fedre er mer likestillingsorientert enn lavt utdannede fedre (Holter 1989). Fedres utdanningsnivå er tatt med i analysen som en indikator på holdninger til likestilling ut fra en antakelse om at fedre som er positive til likestilling, bruker mer tid til husarbeid enn andre fedre.

Analysen tyder på at fedres arbeidstid har en viss betydning for omfanget av husarbeidet. Fedre som arbeider deltid eller ikke er sysselsatt bruker oftere enn andre mye tid til husarbeid. Det er imidlertid ingen klar forskjell mellom fedre med lang arbeidstid og fedre med vanlig heltid. Ektefellens arbeidstid er den variabel i modellen som har størst betydning. Alt annet likt, bruker fedre mer tid til husarbeid, jo mer tid kona bruker i yrkeslivet. Antall barn har en viss effekt i den forstand at fedre med flere barn oftere enn fedre med ett barn bruker mye tid til husarbeid. Barnas alder ser derimot ikke ut til å ha noen klar betydning, heller ikke fedres utdanningsnivå. Videre er det ikke noe klart mønster når det gjelder betydningen av boligens størrelse målt ved antall rom. Antakelsen var her at fedre med stor bolig oftere enn fedre med mindre boliger utfører mye husarbeid. I den grad boligstørrelsen har betydning, går sammenhengen i motsatt retning av hva vi skulle forvente. Muligens kan dette forklares med at foreldre med store boliger oftere enn andre foreldre kjøper hjelp i huset. Levekårsundersøkelsen gir imidlertid ikke opplysninger på dette området.

Selv om flere forhold ser ut til å ha en viss betydning for omfanget av fedres husarbeid, er det altså særlig konas arbeidstid som er utslagsgivende. Jo lengre arbeidstid ektefellen har, jo oftere bruker fedre minst 10 timer pr. uke til husarbeid. Også fedres egen arbeidstid og antall barn i husholdningen har en viss effekt. For øvrig har trolig en rekke forhold, i tillegg til dem som ikke inngår i modellen, betydning for fedres innsats hjemme.

Tabell 4: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel fedre som utfører mye husarbeid (minst 10 timer pr. uke), og ulike kjennemerker. Mye husarbeid=0<sup>1</sup>. Andre =1.

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
<b>Egen arbeidstid</b>		6,19	*
1 Ikke sysselsatt/deltid	0,84	6,18	*
1 Vanlig heltid	0,30	1,55	
0 Lang arbeidstid			
<b>Ektefelles arbeidstid</b>		16,75	**
1 Ikke sysselsatt	-0,69	3,02	*
1 1-19 timer pr. uke	-1,55	10,23	***
1 20-29 timer pr. uke	-0,91	4,17	*
1 30-39 timer pr. uke	-0,22	0,35	

Tabell 4: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel fedre som utfører mye husarbeid (minst 10 timer pr. uke), og ulike kjennemerker. Mye husarbeid=0<sup>1</sup>. Andre =1.

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
0 40 timer + pr. uke			
<b>Antall barn</b>		4,64	*
1 1	-0,55	2,98	*
1 2	-0,33	0,01	
0 3 +			
<b>Yngste barns alder</b>		0,92	
1 0-6 år	0,22	0,92	
0 7-19 år			
<b>Utdanningsnivå</b>		2,51	
1 Ungdomsskolenivå	0,12	0,09	
1 Gymnasnivå 1	-0,25	0,56	
1 Gymnasnivå 2	0,17	0,36	
1 Universitets- høyskolenivå 1	-0,17	0,22	
0 Universitets- høyskolenivå 2			
<b>Antall rom i boligen</b>		7,34	
1 1-3	0,74	3,28	
1 4	0,76	5,34	*
1 5	0,22	0,40	
0 6	0,26	0,52	
0 7 +			

1) I programpakken SAS, som er brukt her, modelleres sannsynligheten for at Y=0.

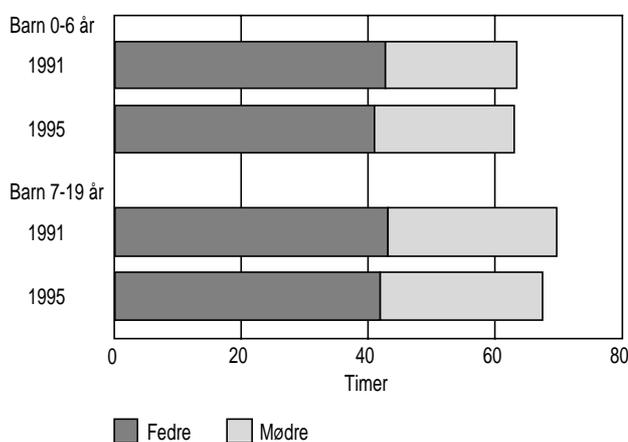
\* Signifikant på 0,05-nivå \*\* Signifikant på 0,01-nivå \*\*\* Signifikant på 0,001-nivå

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

### 3.6 Travlere dager i barnefamiliene på første halvdel av 1990-tallet?

Da levekårsundersøkelsene ikke gir noe fullstendig bilde av barnefamiliers tidsmønster, kan vi ikke si sikkert hvorvidt dagliglivet er blitt travlere siden inngangen til 1990-åra, og hvorvidt utviklingen har gått i «svensk» retning, med mer forpliktet tid og mindre tid til sosialt pregede fritidsaktiviteter. Opplysninger om arbeidstid og tid til husarbeid tyder imidlertid på at omfanget av den samlede forpliktete tiden har vært forholdsvis stabilt, men at det, særlig blant småbarnsforeldre, har skjedd en viss omfordeling både av betalt og ubetalt arbeid. Det siste kan sies å være en utvikling mot større likhet med tidsmønsteret blant svenske foreldre. Det stabile omfanget av den forpliktete tiden peker imidlertid ikke i denne retningen. Endringene på 1980-tallet mot at stadig flere fedre hadde lang arbeidstid ser ut til å ha stoppet opp og snudd, mens det blant småbarnsmødre har vært en viss forskyvning mot lengre arbeidstid. Ser vi fedres og mødres tid i sammenheng og regner med både sysselsatte og ikke sysselsatte foreldre, var den gjennomsnittlige samlede arbeidstiden for gifte småbarnsforeldre omtrent den samme i 1995 som i 1991 (figur 9). Tendensen til at lang arbeidstid er mer utbredt blant fedre enn blant menn i andre familiefaser,

er også blitt mindre markert. I 1995 var andelen med lang ukentlig arbeidstid like høy blant menn i en del andre livsfaser som blant fedre.



Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 9 Summen av alle fedres og alle mødres gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid. Tall for foreldre med barn i ulike aldersgrupper. 1991 og 1995

Mens småbarnsfedre har redusert tiden til yrkesarbeid, har det vært en viss opptrapping av tiden til husarbeid. Mødre har derimot redusert husarbeidstiden ytterligere på 1990-tallet. Samlet sett kan det altså se ut til at både småbarnsfedre og småbarnsmødre har omtrent like lange arbeidsdager nå som ved inngangen til 1990-åra, men at det blant fedre har vært en viss forskyvning fra betalt til ubetalt arbeid, mens utviklingen for mødre har gått i motsatt retning. Som tidligere nevnt, viser tidsnyttingsundersøkelser at både mødre og fedre ved inngangen til 1990-åra brukte mer tid til praktisk barneomsorg og aktivt samvær med barn enn foreldre gjorde tidligere. Vi vet ikke hvordan utviklingen på dette området har vært på 1990-tallet. Hvis dreiningen mot mer aktiv oppmerksomhet om barn har fortsatt, kan dette ha ført til en opplevelse av større travelhet i hverdagen selv om yrkes- og husarbeidet ikke tar mer tid enn tidligere. Men mye arbeid med barn er selvvalgt og ønsket og bidrar neppe på samme måte som det praktiske husarbeidet til en følelse av tidspress.

For foreldre med barn i skolealder er endringene hittil på 1990-tallet mindre markerte enn for småbarnsforeldre. Også her ser vi tegn til at lang arbeidstid blant fedre er blitt mindre vanlig, men det har ikke vært forskyvninger mot lengre arbeidstid blant mødre. Det kan synes som den samlede tiden til yrkesarbeid for alle fedre og mødre sett under ett (både sysselsatte og ikke sysselsatte), faktisk er noe redusert i perioden (figur 9). Som for småbarnsforeldre, har det vært tendenser til omfordeling av husarbeidet ved at fedre gjør noe mer, mens mødre gjør noe mindre. Alt i alt ser det ut til at tidsbudsjettet blant foreldre med barn i skolealder er blitt noe mindre stramt i perioden. Men heller ikke her vet vi hvordan utviklingen i tiden til barneomsorg har vært.

### 3.7 Flere enn før ønsker kortere arbeidstid

Til tross for at endringer i yrkes- og husarbeidstid ikke tyder på at foreldre har fått mer pressede tidsbudsjett de siste åra, er det noe flere enn før som uttrykker ønsker om kortere arbeidstid. 19 prosent av ansatte småbarnsfedre og 22 prosent av ansatte

fedre med barn i skolealder kunne tenke seg kortere arbeidstid selv om lønnen ble redusert tilsvarende (tabell 5). I 1991 var andelene henholdsvis 15 og 18 prosent. Svært få ønsker lengre arbeidstid, mens om lag 3/4 er fornøyd med den arbeidstiden de har. Opplysninger om arbeidstidspreferanser er imidlertid vanskelige å tolke. For de fleste er nok spørsmålet om tilfredshet med nåværende arbeidstid og ønsker om alternative ordninger temmelig hypotetisk. Det er derfor uklart om folk faktisk ville foreta arbeidstidsendringer dersom de fikk mulighet for det. Opplysningene gir likevel en pekepinn om i hvilken grad folk ønsker mer rom for gjøremål utenom jobben, og hvorvidt nåværende arbeidstid oppleves som ideell.

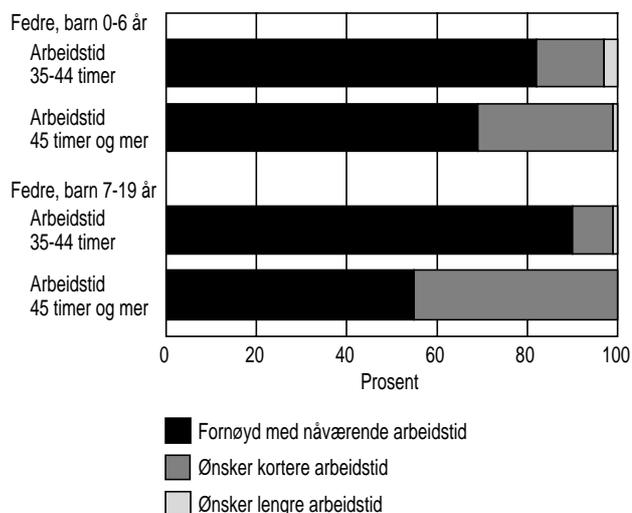
Tabell 5: Andel ansatte fedre og mødre som ønsker kortere arbeidstid i hovedyrke, og andel som ønsker lengre arbeidstid, forutsatt at lønnen reduseres eller økes tilsvarende. Prosent. 1991 og 1995

	Ønsker kortere arbeidstid		Ønsker lengre arbeidstid	
	1991	1995	1991	1995
<b>Fedre</b>				
barn 0-6 år	15	19	5	6
barn 7-19 år	18	22	1	1
<b>Mødre</b>				
barn 0-6 år	21	29	8	7
barn 7-19 år	16	15	8	7

Kilde: Levekårsundersøkelsene 1991 og 1995, Statistisk sentralbyrå

Sett i lys av at arbeidstiden blant småbarnsfedre faktisk er noe redusert på 1990-tallet, er det overraskende at flere enn før ønsker nedsatt arbeidstid. Muligens er det blitt større bevissthet om viktigheten av å investere tid hjemme mens barna er små, men endringen kan også ha sammenheng med at lengre arbeidstid blant mødre innebærer større krav til fedres innsats hjemme. En mulig grunn kan også være at det økonomiske presset er redusert slik at flere kan ha råd til å korte ned på arbeidstiden. Videre kan det tenkes at tempoet i arbeidslivet har økt slik at flere enn før har en oppjaget arbeidssituasjon og ønsker å arbeide mindre av den grunn. Enkelte studier kan tyde på at arbeidslivet er blitt mer presset på 1990-tallet (Midtlyng 1994), men levekårsundersøkelsene støtter ikke dette inntrykket. Både blant fedre og mødre er det liten endring i andel ansatte som finner arbeidsdagen oppjaget og masete.

Ikke uventet er det først og fremst fedre med lang arbeidstid som kunne tenke seg å arbeide mindre selv om lønnen går ned. 30 prosent av ansatte småbarnsfedre med en ukentlig arbeidstid på minst 45 timer, og hele 45 prosent blant fedre med barn i skolealder og tilsvarende arbeidstid, vil gjerne bruke mindre tid i yrkeslivet (figur 10). Blant fedre med vanlig heltid er andelene henholdsvis 15 og ni prosent. Sett på bakgrunn av at arbeidsmiljøloven faktisk åpner for nedsatt arbeidstid for arbeidstakere med omsorgsansvar, er det rart at såpass mange ønsker kortere arbeidstid uten at de søker om arbeidstidsreduksjoner. Ettersom ønskene gjelder uansett om lønnen reduseres, kan det ikke være økonomiske forhold som hindrer dem i å arbeide mindre. Muligens oppleves kravene på jobben som så omfattende at arbeidstidsreduksjoner ikke virker realistiske, kanskje er normene om heltidsinnsats i arbeidet så sterke at man rett og slett ikke kommer på muligheten av å arbeide mindre, eller kanskje sees redusert arbeidstid som et hinder for en framtidig karriere.



Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 10 Andel ansatte fedre med ulik ukentlig arbeidstid etter hvorvidt de er fornøyd med sin nåværende arbeidstid, ønsker kortere arbeidstid, eller ønsker lengre arbeidstid, forutsatt at lønnen reduseres eller økes tilsvarende

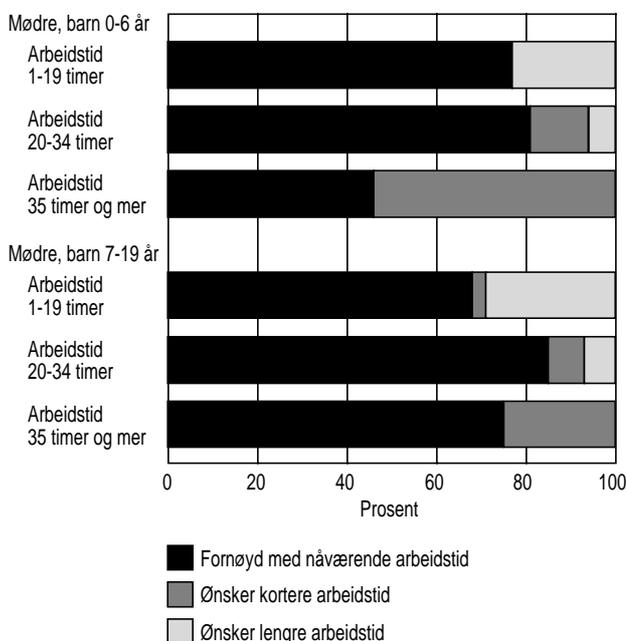
Også en del ansatte mødre kan tenke seg mindre yrkesarbeid selv om lønnen reduseres. 29 prosent av småbarnsmødrene og 15 prosent av mødre med barn i skolealder ønsker kortere arbeidstid (tabell 5). For småbarnsmødrene ser vi en økning i denne andelen siden 1991, mens nivået blant mødre med eldre barn har vært stabilt. Endringen i retning av at flere uttrykker ønsker om kortere arbeidstid må sees i lys av dreiningen mot mer heltidsarbeid blant småbarnsmødre. Det er først og fremst mødre med full jobb som vil arbeide mindre. Vel halvparten kunne her tenke seg å redusere tidsinnsatsen i yrkeslivet (figur 11). Dette tyder på at mange opplever full jobb som ganske slitsomt. Mens heltidsarbeidende småbarnsmødre ønsker å redusere arbeidstiden, har mødre med korte deltid det motsatte problemet. Her ønsker mange, 23 prosent, lengre arbeidstid enn de har.<sup>88</sup> I alt ville 36 prosent av alle ansatte småbarnsmødre ideelt sett foretrekke en annen arbeidstidsordning enn den de har. Levekårsundersøkelsen forteller ikke hvilken arbeidstid som ønskes, men tidligere studier har vist at mødre med kort deltid ofte ønsker lang deltid (Hobæk 1993).

Også blant mødre med barn i skolealder varierer arbeidstidsønskene klart med arbeidstiden. Mønsteret er det samme som blant småbarnsmødre, men nivået er et annet. 25 prosent av de heltidsarbeidende kunne her tenke seg kortere arbeidstid, altså atskillig færre enn blant småbarnsmødrene. Dette tyder på at selv om også en del mødre med store barn synes full jobb er slitsomt, er dette mindre utbredt enn blant småbarnsmødre. Ønsker om lengre arbeidstid er imidlertid minst like vanlig blant mødre med skolebarn som har kort deltid, som blant småbarnsmødre med kort deltid.

88. Levekårsundersøkelsens spørsmål om ønsker om lengre arbeidstid må ikke forveksles med arbeidskraftsundersøkelsens mål på undersysselsetting. For å bli klassifisert som undersysselsatt i arbeidskraftsundersøkelsen, må man arbeide deltid, ønske lengre arbeidstid, ha søkt om lengre arbeidstid, og kunne starte med lengre arbeidstid innen en måned. Dette er altså et strengere mål enn det som benyttes i levekårsundersøkelsen.

Alt i alt ser det ut til å være en viss polarisering blant sysselsatte mødre både når det gjelder arbeidstid og arbeidstidsønsker. På den ene side er det en del fulltidsarbeidende som gjerne vil arbeide mindre, på den annen side en del med korte deltidsordninger som ønsker å trappe opp arbeidsinnsatsen. Størst tilfredshet ser det ut til å være blant mødre med lang deltid. Her betrakter over 80 prosent av de ansatte sin arbeidstid som ideell.

Som for fedre, kan vi også for mødrene spørre hvorfor ikke de som ønsker kortere arbeidstid, faktisk reduserer arbeidstiden så lenge det ikke er økonomien som står i veien. Muligens opplever også en del mødre etterhvert sterke normer om heltidsinnsats på jobben, kanskje synes enkelte det er vanskelig å holde seg faglig oppdatert hvis arbeidsinnsatsen trappes ned, og kanskje innebærer deltidsarbeid mindre interessante arbeidsoppgaver eller reduserte sjanser for lønnsoppykk og framtidig karriere.



Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Figur 11 Andel ansatte mødre med ulik ukentlig arbeidstid etter hvorvidt de er fornøyd med sin nåværende arbeidstid, ønsker kortere arbeidstid, eller ønsker lengre arbeidstid, forutsatt at lønnen reduseres eller økes tilsvarende.

### 3.8 Hvilke forhold har betydning for fedres ønsker om kortere arbeidstid?

Som vist, er det først og fremst fedre med lang arbeidstid som ønsker å arbeide mindre selv om lønnen reduseres. Men også en rekke andre forhold enn egen arbeidstid kan tenkes å ha betydning for ønskene om redusert arbeidstid. For å se på effekten av ulike faktorer, er det gjennomført en multivariat analyse. Her inngår både småbarnsfedre og fedre med eldre barn. Ektefelles/samboers tidsinnsats i yrkeslivet kan ha betydning i den forstand at fedre med ektefeller som arbeider mye, trolig opplever dagliglivet mer hektisk enn andre fedre, og oftere uttrykker ønsker om en viss nedtrapping av arbeidstiden. Likeledes kan det antas at lang reisetid i forbindelse

med jobben trekker i retning av ønsker om nedsatt arbeidstid. Også tidspress og mistriivsel i selve arbeidssituasjonen kan ha betydning. Som indikatorer på dette benyttes opplysninger om i hvilken grad man kan bestemme arbeidstempoet på jobben selv, og hvorvidt arbeidet oppleves som en psykisk påkjenning eller ikke. Antakelsen er da at ansatte med liten innflytelse over eget arbeidstempo, og ansatte som synes arbeidet er en psykisk påkjenning, oftere en andre ønsker nedsatt arbeidstid.

Videre kan det tenkes at familiesituasjonen har betydning. Det er rimelig å forvente at ønsker om kortere arbeidstid er mer utbredt blant fedre med flere barn enn blant fedre med ett barn, og mer utbredt blant dem som har førskolebarn enn blant dem med barn i skolealder. Også omfanget av husarbeidet sier noe om kravene fra husholdningen. Her er det imidlertid ikke helt enkelt å vite hvilken vei det er rimelig å anta at sammenhengen går. På den ene side kan det tenkes at fedre som bruker mye tid til husarbeid oftere enn andre ønsker kortere arbeidstid fordi husarbeidet bidrar til at dagliglivet oppleves slitsomt. På den annen siden kan det tenkes at fedre som gjør lite husarbeid føler at de bør delta mer hjemme og vil ha kortere arbeidstid av den grunn.

Også husholdningens økonomiske situasjon kan tenkes å ha betydning for arbeidstidsønskene. Ettersom det presiseres i spørsmålet at arbeidstidsnedsettelsen skal skje mot at lønnen reduseres, er det rimelig å anta at fedre med romslig økonomi oftere enn andre ønsker arbeidstidsforkortelser. Som indikator på økonomisk situasjon benyttes opplysninger om hvorvidt husholdningen vanligvis har mulighet til å spare noe eller ikke. Ut fra en antakelse om at eldre fedre og har kommet lengre i sin karriere enn yngre og dermed har mindre å tape ved å redusere arbeidstiden, er det dessuten rimelig å anta at eldre fedre oftere enn yngre ønsker kortere arbeidstid.

Resultatene av analysen vises i tabell 6. Inndelingen av de ulike variabler framgår av tabellen. Som ventet, er det først og fremst fedres egen arbeidstid som har betydning for ønskene om å arbeide mindre. Jo mer tid som brukes til yrkesarbeid, jo oftere uttrykkes ønsker om nedsatt arbeidstid. Derimot har verken lengden på ektefelles/samboers arbeidstid eller reisetiden til og fra jobb noen klar betydning. Graden av kontroll over egen arbeidssituasjon ser imidlertid ut til å være viktig. Jo større innflytelse man har over arbeidstempoet, jo sjeldnere uttrykkes ønsker om kortere arbeidstid. Hvorvidt arbeidet oppleves som en psykisk påkjenning eller ikke, har derimot ingen klar effekt.

Tabell 6: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel fedre som ønsker kortere arbeidstid selv om lønnen reduseres tilsvarende, og ulike kjennemerker. Ønsker kortere arbeidstid=0<sup>1</sup>. Andre=1

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
<b>Egen arbeidstid</b>		31,44	***
1 1-34 timer	-2,77	6,64	**
1 35-44 timer	-1,49	28,18	***
0 45 timer +			
<b>Ektefelles arbeidstid</b>		3,15	
1 Ikke sysselsatt	-0,88	2,41	
1 1-19 timer	-0,96	2,69	
1 20-29 timer	-0,58	1,02	
1 30-39 timer	-0,71	1,90	
0 40 timer +			

Tabell 6: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel fedre som ønsker kortere arbeidstid selv om lønnen reduseres tilsvarende, og ulike kjennemerker. Ønsker kortere arbeidstid=0<sup>1</sup>. Andre=1

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
<b>Reisetid til og fra arbeid</b>		0,20	
1 1 time eller mer	0,19	0,20	
0 Under 1 time			
<b>Kan bestemme eget arbeidstempo</b>		8,65	**
1 Høy grad	-1,19	8,18	**
1 Noen grad	-0,71	2,75	*
0 Liten grad			
<b>Arbeidet oppleves som psykisk påkjenning</b>		0,91	
1 I høy grad/noen grad	0,31	0,91	
0 Nei			
<b>Antall barn</b>		2,37	
1 1	0,13	0,09	
1 2	0,49	1,79	
0 3 +			
<b>Yngste barns alder</b>		3,07	*
1 0-6 år	0,68	3,07	*
0 7-19 år			
<b>Antall timer brukt til husarbeid pr. uke</b>		2,91	
1 - 4 timer	-0,00	0,00	
1 5-9 timer	0,48	1,59	
0 10 timer +			
<b>Husholdningen har mulighet til å spare noe</b>		4,62	*
1 Ja	0,64	4,62	*
0 Nei			
<b>Alder</b>		8,50	*
1 - 29 år	-1,85	6,72	**
1 30-34 år	-1,10	4,26	*
1 35-39 år	-1,85	3,48	*
1 40-45 år	-0,80	4,12	*
0 46 år +			

1) I programpakken SAS, som er brukt her, modelleres sannsynligheten for at Y=0.

\* Signifikant på 0,05-nivå \*\* Signifikant på 0,01-nivå \*\*\* Signifikant på 0,001-nivå

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Når det gjelder krav fra familiesituasjonen, er det først og fremst yngste barns alder som har betydning. Fedre med barn i førskolealder uttrykker oftere enn fedre med eldre barn ønsker om kortere arbeidstid. Verken antall barn eller tidsinnsatsen i husarbeidet har noen klar effekt.

Som ventet, har husholdningens økonomiske situasjon en viss innvirkning på fedres arbeidstidsønsker i den forstand at fedre som mener husholdningen har mulighet til å spare noe, oftere enn andre ønsker kortere arbeidstid. Men økonomiens betydning ser ut til å være mindre enn arbeidstidens lengde. Dette kan tyde på at ønsker om nedsatt arbeidstid mer er uttrykk for en opplevelse av at yrkesarbeidet legger beslag på for mye tid, enn for nøyaktige overveielser av økonomiske muligheter for å arbeide mindre. Bivariate analyser viser at også en del av dem som hevder at husholdningen ikke har mulighet for å spare noe, 15 prosent, uttrykker ønsker om kortere arbeidstid. Muligens kan dette tolkes slik at noen i prinsippet kan tenke seg å skjære ned på forbruket for å kunne jobbe mindre.

Som ventet, har også fedres alder en viss betydning for ønskene om nedsatt arbeidstid. Eldre fedre ønsker oftere enn yngre å skjære ned på arbeidstiden. Dette kan tolkes slik at eldre fedre er mer veletablert i yrkeslivet enn yngre og dermed har mindre å tape ved å korte ned på arbeidstiden. Det kan også være et uttrykk for at eldre fedre har et noe annet perspektiv på tilværelsen enn yngre og derfor foretar andre avveininger når det gjelder arbeidslivets betydning i forhold til andre gjøremål.

Både egen arbeidstid, graden av innflytelse på arbeidstempoet, yngste barns alder, husholdningens økonomiske situasjon og egen alder har altså betydning for fedres ønsker om å korte ned på arbeidstiden. Ikke uventet er arbeidstiden den enkeltfaktor i modellen som har størst effekt. Det er rimelig å anta at konas tidsinnsats i yrkeslivet preger familiens tidsbudsjett. Derfor er det overraskende at ektefelles arbeidstid ikke har noen klar betydning for fedres ønsker om å jobbe mindre. Dette kan tyde på at det mer er en følelse av at yrkesarbeidet legger beslag på uforholdsmessig mye tid som er avgjørende for fedres arbeidstidsønsker, enn opplevelsen av generelt tidspress i hverdagen.

### 3.9 Hvilke forhold har betydning for mødres ønsker om kortere arbeidstid?

Også for mødres vedkommende kan det tenkes en rekke ulike forhold som har betydning for ønskene om kortere arbeidstid. Som tidligere nevnt, viser bivariate analyser at ønsker om nedsatt arbeidstid er vanligere blant mødre med full jobb enn blant mødre på deltid, og vanligere blant småbarnsmødre enn blant mødre med større barn. For å se hvilke andre faktorer som har betydning, har vi også her gjennomført en multivariat analyse. De samme variabler inngår her som i analysen av fedre. Antakelsene om sammenhengens retning er også de samme som ovenfor. Resultatene av analysen vises i tabell 7.

Tabell 7: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel mødre som ønsker kortere arbeidstid selv om lønnen reduseres tilsvarende, og ulike kjennemerker. Ønsker kortere arbeidstid=0<sup>1</sup>. Andre=1

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
<b>Egen arbeidstid</b>		31,69	***
1 1-19 timer	-4,07	14,35	***
1 20-29 timer	-2,36	19,61	***

Tabell 7: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel mødre som ønsker kortere arbeidstid selv om lønnen reduseres tilsvarende, og ulike kjennemerker. Ønsker kortere arbeidstid=0<sup>1</sup>. Andre=1

	Koeffisient	Kjikkvadrat	
1 30-39 timer	-0,46	1,57	
0 40 timer +			
<b>Ektefelles arbeidstid</b>		0,57	
1 Ikke sysselsatt/deltid	-0,43	0,56	
1 35-44 timer	-0,09	0,07	
1 45 timer +			
<b>Reisetid til og fra arbeid</b>		3,37	*
1 1 time eller mer	1,44	3,37	*
0 Under 1 time			
<b>Kan bestemme eget arbeidstempo</b>		1,90	
1 Høy grad	-0,56	1,84	
1 Noen grad	-0,30	0,58	
0 Liten grad			
<b>Arbeidet oppleves som psykisk påkjenning</b>		2,25	
1 I høy grad/noen grad	0,55	2,25	
0 Nei			
<b>Antall barn</b>		0,55	
1 1	0,35	0,54	
1 2	0,26	0,37	
0 3 +			
<b>Yngste barns alder</b>		4,55	*
1 0-6 år	0,92	4,55	*
0 7-19 år			
<b>Antall timer brukt til husarbeid pr. uke</b>		3,27	
1 -9 timer	0,91	1,09	
1 10-19 timer	0,79	0,91	
1 20-29 timer	1,25	2,20	
0 30 timer +			
<b>Husholdningen har mulighet til å spare noe</b>		0,00	
1 Ja	0,02	0,00	
0 Nei			
<b>Alder</b>		0,75	
1 - 29 år	0,15	0,05	
1 30-34 år	0,26	0,17	
1 35-39 år	0,24	0,17	
1 40-45 år	0,44	0,66	

Tabell 7: Resultater av logistisk regresjonsanalyse av sammenhengen mellom andel mødre som ønsker kortere arbeidstid selv om lønnen reduseres tilsvarende, og ulike kjennemerker. Ønsker kortere arbeidstid=0<sup>1</sup>. Andre=1

	Koeffisient	Kjikkvadrat
0 46 år +		

1) I programpakken SAS, som er brukt her, modelleres sannsynligheten for at  $Y=0$ .

\* Signifikant på 0,05-nivå \*\* Signifikant på 0,01-nivå \*\*\* Signifikant på 0,001-nivå

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Som for fedre, er det også for mødre først og fremst lengden av egen arbeidstid som har betydning for ønsket om nedsatt arbeidstid uansett om lønnen reduseres. Men ulikt fedre har også arbeidsreisens lengde en viss betydning blant mødre. Mødre med minst en times reisetid i forbindelse med jobben uttrykker oftere enn andre ønsker om å korte ned på arbeidstiden. Derimot ser det ikke ut til at ektefellens arbeidstid har noen selvstendig effekt. Tatt i betraktning av at omfanget av fedres fravær fra hjemmet nødvendigvis må ha en viss innvirkning på graden av tidspress og travelhet i husholdningen, er dette overraskende. Som for fedre, kan mønsteret også for mødre tolkes dithen at det mer er omfanget av eget fravær fra hjemmet enn det generelle tidspresset i dagliglivet, som har betydning for ønskene om å redusere arbeidstiden.

Ulikt hva som er tilfellet blant fedre, ser det ikke ut til at graden av kontroll over egen arbeidssituasjon har noen effekt på mødres ønsker om nedsatt arbeidstid. Det er ingen klar tendens til at mødre med liten innflytelse over eget arbeidstempo oftere enn andre ønsker å arbeide mindre. Heller ikke det at arbeidet oppleves som en psykisk påkjenning gir noe klart utslag. Men selv om effekten her ikke er signifikant på 0,05-nivå, er det en viss tendens i retning av at mødre som føler jobben som en psykisk påkjenning oftere enn andre ønsker å arbeide mindre. Dette kan tyde på at den generelle trivselen på jobben har noe betydning for arbeidstidsønskene.

Som for fedre, har familiesituasjonen en viss betydning for mødres arbeidstidsønsker i den forstand at mødre med barn i førskolealder oftere enn mødre med eldre barn ønsker kortere arbeidstid. Antall barn har ingen klar effekt. Det har heller ikke omfanget av husarbeidet. I den grad tidsinnsatsen hjemme spiller noen rolle, går tendensen i retning av at mødre som bruker lite tid til husarbeid, oftere enn andre ønsker nedsatt arbeidstid. Dette kan være et uttrykk for at noen synes innsatsen hjemme er for lav og ønsker mer overskudd til å ordne opp i huset.

Ulikt hva som er tilfellet for fedre, ser det ikke ut til at husholdningens økonomiske situasjon har noen betydning for mødres ønsker om å arbeide mindre. Det er ikke slik at mødre som mener husholdningen har mulighet til å spare noe, oftere enn andre ønsker å redusere arbeidstiden. Sett i lys av at det å redusere lønnen eksplisitt nevnes som en forutsetning i spørsmålet om arbeidstidsønsker, er dette overraskende. Også andre indikatorer på husholdningens økonomiske situasjon, som spørsmål om hvorvidt husholdningen har vansker med å klare løpende utgifter og hvorvidt man kan klare en uforutsett regning på 2000 kroner eller ikke, ble forsøkt inkludert i modellen, men ingen av dem hadde noen klar betydning for mødres ønsker om kortere arbeidstid. Dette tyder på at mødre i første rekke tar egen arbeidstid i betraktning når de vurderer arbeidstidsønskene, mens den økonomiske situasjonen i husholdningen tillegges liten vekt.

Heller ikke mødres alder ser ut til å ha noen betydning for ønsket om å arbeide mindre. Unge mødre oppgir like ofte som eldre at de ønsker å redusere arbeidstiden.

Til dels er det altså de samme forhold og til dels er det noe ulike forhold som har betydning for mødres og fedres ønsker om å arbeide mindre. For begge foreldre er lengden av egen arbeidstid den viktigste faktoren. Verken mødre eller fedre legger imidlertid vekt på ektefelles arbeidstid i sine vurderinger. Trekk ved selve arbeidssituasjonen har en viss betydning for fedres arbeidstidsønsker, men spiller mindre rolle blant mødre. For begge kjønn er barnas alder viktig, mens antall barn og omfanget av husarbeidet har liten betydning. Mens fedre tillegger husholdningens økonomiske situasjon en viss vekt i sine vurderinger, har dette liten betydning for mødre, og mens eldre fedre oftere enn yngre ønsker å korte ned på arbeidstiden, er det ingen klar aldersforskjell blant mødre.

#### 4 OPPSUMMERING

Norske foreldres dagligliv har gjennomgått store endringer de siste ti-åra. Fedre og mødre har på mange måter fått et likere tidsmønster enn tidligere, men det er fremdeles slik at fedre utfører mer yrkesarbeid enn mødre, mens mødre tar hovedtyngden av det ulønnede arbeidet. Prioriteringer mellom yrkesarbeid, hjemmearbeid og fritid er dels et resultat av individuelle valg, og dels av de rammene man velger innenfor. Sverige var noe tidligere ute enn Norge med en aktiv tilrettelegging for mødres yrkesarbeid og for å få fedre til å bruke mer tid hjemme. Derfor har en sammenligning av svenske og norske foreldres aktivitets- og samværmønster interesse. Ved inngangen til 1990-åra var det fremdeles visse forskjeller mellom norske og svenske foreldres tidsbruk. Svenske foreldre brukte noe mer tid til yrkesarbeid enn norske. Forskjellen var særlig markert for mødre. Tiden til hus og barn var imidlertid ganske lik i de to land, mens svenske foreldre brukte mindre tid til fritidspreget samvær enn norske. Det ser ut til at svenske foreldres dagligliv var noe mer preget av forpliktelser enn dagliglivet blant norske foreldre, mens den kjønnsmessige arbeidsdelingen var noe jevnere.

Etter 1990 har norsk familiepolitikk utviklet seg ytterligere i retning av den svenske med bedre tilrettelegging for å kombinere arbeids- og familieliv for begge foreldre. Det ser også ut til å ha vært visse endringer i norske foreldres tidsmønster siden inngangen til 1990-tallet. Utviklingen på 1980-tallet mot mer overtids- og ekstraarbeid blant fedre har stoppet opp og snudd, mens småbarnsmødre har fått noe lengre arbeidsdager. Nedskjæringen av tiden til husarbeid blant mødre har fortsatt på 1990-tallet, mens det blant fedre synes å ha vært en viss opptrapping av husarbeidet. Dermed ser det ut til at arbeidsdelingen mellom foreldre er blitt noe jevnere siden 1990. Endringene i arbeidstid og husarbeid tyder imidlertid ikke på at foreldre har fått mer pressede tidsbudsjett.

Blant foreldre av begge kjønn er det en del som tilbringer mer tid i yrkeslivet enn de ideelt sett skulle ønske, men det er også noen som gjerne vil ha lengre arbeidstid. Det siste gjelder først og fremst mødre med kort deltidsarbeid. Til tross for at det ikke er noe som tyder på at foreldres dagligliv er blitt mer hektisk de siste åra, ser det ut til at noe flere enn før ønsker kortere arbeidstid uansett om lønnen reduseres. Muligens har denne utviklingen sammenheng med at barnefamiliens økonomiske situasjon er bedret de siste åra, og muligens er det et uttrykk for endrede prioriteringer av forholdet mellom yrkesarbeid og andre gjøremål.

Selv om det er en eksplisitt forutsetning i spørsmålet om arbeidstidsønsker at en nedsettelse av arbeidstiden skal følges av reduksjoner i lønn, er det først og fremst arbeidstidens lengde som har betydning for ønskene på dette området. Foreldre med lang arbeidstid ønsker oftere enn andre å jobbe mindre. Blant fedre spiller økonomiske betraktninger en viss rolle, mens mødre tillegger dette liten vekt i sine vurderinger. Verken for fedre eller mødre synes ektefelles arbeidstid å ha noen særlig

betydning. Dette kan tyde på at ønsker om å jobbe mindre mer er uttrykk for at jobben tar vel mye tid i forhold til andre aktiviteter, enn for generelt tidspress i hverdagen.

Ettersom arbeidsmiljøloven åpner for nedsatt arbeidstid for arbeidstakere med omsorgsansvar, kan vi spørre hvorfor ikke flere realiserer ønskene om kortere arbeidstid. Muligens møter enkelte negative holdninger på arbeidsplassen på dette området, og trolig er noen bekymret for at arbeidstidsreduksjoner vil minske sjansene for lønnsopprykk og karriereutvikling. Kanskje er det mer rimelig å tolke foreldres ønsker om nedsatt arbeidstid som et generelt uttrykk for at man ideelt sett kunne tenke seg mer rom for gjøremål utenom jobben, enn som et tegn på at man faktisk kommer til å redusere arbeidstiden hvis forholdene legges til rette.

### Litteratur

- Barstad, A. (1992): «Arbeidsmarkedet på 1980-tallet: Utjevning mellom kjønnene, økende ulikhet mellom generasjonene». *Samfunnsspeilet* nr. 1
- Berg, A. M., R. Lavik og I. L. Solvang (1990): *Tid til likestilling? Likestillingspolitikk og tidsorganisering 1970-90*. SIFO-rapport nr. 5
- Bjørnberg, U. (1992): «Parents' Ideals and Their Strategies in Daily Swedish Life». I U. Bjørnberg (red): *European Parents in the 1990s. Contradictions and Comparisons*. New Brunswick and London: Transaction Publishers
- Bø, T. P. (1989): «Arbeid». I *Sosialt utsyn 1989*. Sosiale og økonomiske studier nr. 70. Statistisk sentralbyrå
- Ellingsæter, A. L. (1991): «Hvorfor jobber pappa overtid? Om årsaker til og konsekvenser av fedres lange arbeidstid». I R. Haukaa (red): *Nye kvinner, nye menn*. Oslo: Ad Notam
- Ellingsæter, A. L. (1994): «Dobbeltarbeidende mødre og familieskulkende fedre?». I I. Frønes og A. Hompland (red): *Den nye barne- og familieboke*. Oslo: Universitetsforlaget
- Frønes, I. (1989): *Den norske barndommen*. Oslo: Cappelen/NFU
- Grønmo, S. og S. Lingsom (1986): «Increasing equality in household work: patterns of time-use change in Norway». *European Sociological Review*, vol 2, nr. 3
- Gulbrandsen, L. og M. Hoel (1986): *Norske kvinners yrkesdeltakelse på 80-tallet. Kontinuitet og nye tendenser*. INAS-rapport nr. 7, Oslo: Institutt for sosialforskning
- Gulbrandsen, L. og C. Ulstrup Tønnesen (1991): *Småbarnsfamilier i dagens Norge. Første rapport fra en surveyundersøkelse av barnefamiliers økonomiske levekår*. INAS-notat nr. 3, Oslo: Institutt for sosialforskning
- Hobæk, T. (1993): «Skjult ledighet: Undersysselsetting». *Samfunnsspeilet* nr. 2
- Holter, Ø. G. (1989): *Likestillingsholdninger og arbeidsdelingen i hjemmet*. Statens institutt for forbruksforskning, Arbeidsrapport nr. 6
- Jacoby A. L. og E. Näsman (1989): *Mamma Pappa Jobb. Föräldrar och barn om arbetets villkor*. Stockholm: Arbetslivscentrum
- Kitterød, R. H. og Opdahl, S. (1992): «Småbarnsforeldre: Lange dager, men tid til barna». *Samfunnsspeilet* nr. 2
- Kitterød, R. H. (1992): «Småbarnsforeldre: Mye sammen med barna, men mer foreldreskift enn før». *Samfunnsspeilet* nr. 3
- Kitterød, R. H. (1993): «Tid til samvær». *Sosialt utsyn 1993*. Statistisk sentralbyrå
- Kitterød, R. H. (1994): «Tidsbruk blant norske og svenske foreldre: Jobb og hjem, men hva med fritiden?». *Samfunnsspeilet* nr. 4
- Kitterød, R. H. (1995): *Tidsbruk og arbeidsdeling blant norske og svenske forel-*

- dre. Rapporter 95/22, Statistisk sentralbyrå
- Kitterød, R. H. og K.-M. Roalsø (1996): «Arbeidstid og arbeidstidsønsker blant foreldre». *Samfunnsspeilet* nr. 1
- Kjeldstad, R. (1991): «Småbarnsmødrenes ti-år på arbeidsmarkedet». *Samfunnsspeilet* nr. 3
- Kjeldstad, R. (1993): «Kvinner og menn på arbeidsmarkedet». I R. Kjeldstad og J. Lyngstad: *Arbeid, lønn og likestilling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Leira, A. (1993): ««The woman-friendly» welfare state? – The case of Norway and Sweden». I J. Lewis (red.): *Women and social Policies in Europe. Work, family and the state*. England: Edward Elgar
- Lewis, J. og G. Åström (1992): «Equality, difference, and state welfare: Labor market and family policies in Sweden». *Feminist Studies*, nr. 1
- Midtlyng, E. (1994): «Mer presset arbeidssituasjon i 90-årene». Statistisk sentralbyrå, *Ukens statistikk* nr. 34
- NOU 1987: 9A. *Arbeidstidsreformer*
- Pedersen, V. (1995): «Rentenedgang gav barnefamilier solid inntektsøkning». Statistisk sentralbyrå, *Ukens statistikk* nr. 39
- Rydenstam, K. (1992): *I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991*. Statistiska Centralbyrån, rapport nr. 79
- Sandquist, K. (1990): «Swedish Family Policy and the Attempt to Change Paternal Roles». I Lewis, C. og M. O'Brien (red): *Reassessing Fatherhood. New observations on Fathers and the Modern Family*. London: Sage
- Skrede, K. (1986): «Gifte kvinner i arbeidslivet». I L. Alldén m.fl. (red): *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Skrede, K. (1989): *Work, family and life-cycle squeezes: The need for a social and economic policy for the reproductive sphere*. INAS-notat 1989:12, Oslo: Institutt for sosialforskning
- Statistisk sentralbyrå (1992): *Arbeidsmarkedsstatistikk 1991*, NOS C 20, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1995a): *Arbeidsmarkedsstatistikk 1994*, NOS C 256, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1995b): «Sosiale indikatorer 1980-95. Velferdsutviklingen de siste 15 år». *Samfunnsspeilet* nr. 4

## Vedlegg 9

# Måling av tilgang til økonomiske goder for barnefamilier

Hilde Bojer, Sosialøkonomisk institutt, Universitet i Oslo

## 1 INNLEDNING

I dette notatet skal jeg drøfte definisjon og måling av inntekt og formue i private husholdninger med særskilt vekt på forhold av betydning for barnefamilier. I denne avgrensningen ligger at jeg ikke skal ta opp problemer med å skjelne mellom personlig inntekt og næringsinntekt, og jeg skal ikke drøfte sammenhengen mellom personlig inntekt og begren som bedriftsinntekt og nasjonalinntekt. Med et uttrykk hentet fra A. B. Atkinson<sup>89</sup> er det et mål på private husholdninger *tilgang til økonomiske goder* jeg skal fram til. Formålet er å komme fram til begreper i fordelingsanalyser som kan gi et godt grunnlag for å utforme fordelingspolitiske tiltak rettet mot barnefamilier.

Ideelt sett bør både fordelingsanalyser og fordelingspolitikk være forankret i en teori for hva som er rettferdig fordeling. Men selv i et land med så stor grad av politisk konsensus som i Norge er det ingen enighet om hva som er rettferdig i teorien. Det eksisterer heller ingen felles oppfatning blant fordelingsteoretikere å ta utgangspunkt i. I boka *Inequality Reexamined* (1992) hevder Amartya Sen at alle tenkere om rettferdighet går inn for likhet i en eller annen forstand, uenigheten dreier seg om *hva* som skal være likt. Likhet i regler, likhet i muligheter, likhet i ressurser, likhet i utfall, likhet i inntekt, likhet i funksjonsevne og likhet i velferd er alle kandidater til å være kriterier for rettferdig fordeling.<sup>90</sup> Kriteriene gir ikke bare hver sin fordelingspolitikk, men også hver sin oppskrift på hva en fordelingsanalyse skal måle.

Selv om det var enighet om hvilket likhetsbegrep som skulle legges til grunn, ville veien fram til praktisk målbare begrep være lang, og det er sjelden filosofene gir noen hjelp til den nødvendige praktiske avklaring.

Økonomers analyse av inntekt og levekår er sterkt preget av utilitaristisk filosofi, slik denne filosofien har nedfelt seg i økonomisk velferdsteori. Det gjelder også de analyser og beregninger som Statistisk sentralbyrås forskningsavdeling har utført for barnefamilieutvalget, selv om det utilitaristiske tankegodset ikke alltid kommer uttrykkelig fram. Jeg skal derfor først drøfte nytteteorien som grunnlag for måling av levekår generelt og tilgang til økonomiske goder spesielt (Avsnitt 2). Deretter skal jeg redegjøre for noen viktige trekk ved utilitaristisk og velferdsøkonomisk tankegang når det gjelder fordeling, og kort nevne noen innvendinger som er kommet fra moderne kritikere. (Avsnitt 3). I avsnitt 4 redegjør jeg for hva som mer presist ligger i uttrykket *økonomisk gode*.

Med fordelingsvirkninger av et offentlig tiltak menes vanligvis virkningen på den disponible inntekten til en husholdning i et bestemt år, disponibel inntekt målt i penger. Tilgang til økonomiske goder er et videre begrep enn dette. Økonomiske goder er nemlig mer enn pengeinntekt. I begrepet økonomisk gode inngår for eksempel både varer og tjenester produsert hjemme og gratis tjenester fra stat og kommune (barnehager, skoler, sykepleie). Tid er en økonomisk ressurs. Fritid er et

89. I Atkinson (1984), chapter 2. Atkinson skriver «access to economic resources». Jeg er kommet fram til at økonomiske goder er bedre, siden ressurser også kan bety det som brukes opp for å frembringe økonomiske goder.

90. Denne opprøpsing er nesten – men ikke helt- fra høyre til venstre.

viktig gode for mange og en mangelvare for de fleste foreldre. Avsnitt 5 i notatet drøfter sammenhengen mellom tilgang til økonomiske goder og de mer konvensjonelle begrep inntekt og formue.

Inntekt tjenes av individer, men anvendes til forbruk og sparing i husholdninger. Det enkelte menneskes tilgang til økonomiske goder er ikke uten videre begrenset av hennes egen yrkesinntekt eller pensjon. Tilgangen er bestemt av den samlede inntekt i husholdningen hun tilhører, av hvor mange de er om å dele den og av hvordan godene blir fordelt i husholdningen. En barnefamilie består av mor, far og et eller flere barn. Noen problemer i forbindelse med å slutte *frahusholdningens* tilgang til økonomiske goder til hva som tilfaller den enkelte drøftes i avsnittene 6 og 7.

Avsnitt 8 er en oppsummering av de viktigste feilkilder i Statistisk Sentralbyrås inntektsbegrep som mål på tilgang til økonomiske goder.

## 2 LEVEKÅR, VELFERD OG NYTTE.

Ordene levekår, velferd og nytte brukes ofte om hverandre. I økonomisk teori er det en tendens til å bruke ordet nytte om velferden til det enkelte individ og velferd om samfunnets velferd. Levekår brukes gjerne synonymt med nytte for den enkelte, men antyder ofte at en mener nytte i en videre forstand enn bare materiell levestandard.

Begrepet nytte brukt på denne måten går tilbake til de utilitaristiske filosofer. (Ordet utilitarisme kommer av det latinske utilis: nyttig.) De formulerte størst mulig samlet nytte som målet for all offentlig politikk. Nyttbegrepet ble tatt opp av de marginalistiske økonomer, og er i våre dager et viktig verktøy både i verdilæren og i økonomisk velferdsteori.

Fra begynnelsen av har det vært strid om nytten av begrepet «nytte». Flere har hevdet at begrepet er uvitenskapelig fordi nytten hverken kan observeres direkte eller måles. Vel kan et menneske selv avgjøre om hun har det bedre eller verre i en situasjon enn i en annen, men det er ikke dermed sagt at hun kan uttrykke opplevelsen i et tall. Dessuten er denne opplevelsen subjektiv, hevdes det. Det er umulig på objektiv måte å slå fast at en person har det bedre eller verre enn en annen.

De første utilitarister postulerte uten videre at nytten var målbar, i enheten utiler. Økonomisk valghandlingsteori har etterhvert avklart at det er mulig å forklare rasjonell atferd som maksimering av nytte uten å forutsette at nytten kan måles med metermål. Det finnes en stor litteratur både om nyttens målbarhet og om hvorvidt det er mulig å sammenlikne den ene persons nytte med den annens (interpersonelle sammenlikninger).

Grunnlaget for økonomisk valghandlingsteori er at individet har veldefinerte preferanser: et menneske kan alltid avgjøre om en situasjon foretrekkes framfor en annen, eller om de to situasjonene er like gode. To situasjoner som er like gode gir per definisjon lik nytte. Hvis situasjon A foretrekkes fremfor situasjon B, er nytten størst i A. På dette grunnlag kan det vises at nytten målt i tall har god mening i samme forstand som tallkarakterer har det. Karakteren 8 er alltid bedre enn karakteren 4, men vi kan ikke derfor si at karakteren 8 er dobbelt så god som 4.

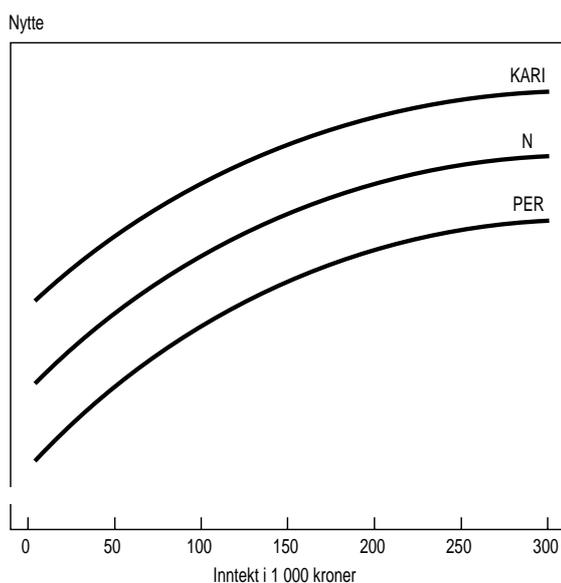
Nytteteori i denne forstand, med nyttefunksjonen som et matematisk uttrykk for den enkeltes preferanser, er et underliggende premiss når vi skal måle tilgjengelig mengde økonomiske goder. Inntekt blir gjerne definert som den øvre grense for mulig forbruk. To inntekter er like store når de gir samme mulighet for forbruk. Men forbruket er sammensatt av mange ulike varer og tjenester. Når kan vi hevde at to pakker med forskjellig innhold av forbruksvarer er like store? Svaret er: når de gir samme nytte. Samme nytte betyr her at et rasjonelt individ vil hevde at de er like

gode. Tilsvarende er forbruk A større enn forbruk B hvis og bare hvis A gir større nytte enn B, dvs foretrekkes framfor B. Dette er, sterkt forkortet, teorien bak begrepet ekvivalente inntekter i avsnitt 6 nedenfor. Det følger av teorien at nytten øker når tilgangen til økonomiske goder øker.

Det følger også av teorien at to personer med forskjellige preferanser vil ha ulike oppfatninger om når to inntekter er like store (ekvivalente). En god del av betraktningene om måling av inntekt og formue bygger derfor implisitt på en forutsetning om at folk har like preferanser.

Nå er ikke tilgang til økonomiske goder det eneste forhold av betydning for folks levekår. I uttrykket levekår ligger det gjerne nettopp en erkjennelse av at mennesket ikke lever av brød alene. Anta at Per og Kari har like preferanser og like stor inntekt, for eksempel 250 000 kroner. Men Kari har en interessant jobb hun trives med, mens Per har en kjedelig jobb med plagsomt arbeidsmiljø. Da har de åpenbart ulike levekår. Per lever dårligere enn Kari; han har lavere samlet nytte fordi han ville foretrekke Kari's jobb og inntekt framfor sin egen jobb og inntekt. Gir det da god mening å hevde at inntektene deres er like store i betydningen: de er like gode, de gir samme nytte? Bør vi ikke slå inntekten sammen med et mål for arbeidsmiljøet til et samlet mål for velferd?

Det foreligger spredte forsøk på direkte måling av velferd. Men det vanlige i levekårsundersøkelser og fordelingsanalyser er å gå indirekte fram, og måle en eller flere variable som en mener varierer i takt med velferden; såkalte velferdsindikatorer eller levekårskomponenter. Tilgangen til økonomiske goder er en av flere slike komponenter. Det gir god mening i nytteteoretisk forstand å måle levekårskomponenter hver for seg hvis samlet nytte kan beskrives som en sum, hvor hvert ledd i summen er bestemt av en og bare en levekårskomponent.<sup>91</sup> For Per og Kari vil det si at de har nytte av arbeidsmiljø og nytte av inntekt, og samlet nytte er lik summen av de to nyttene. Per har lavere nytte av arbeidsmiljøet sitt enn Kari har av sitt, men de har samme nytte av inntekt. Forholdet kan illustreres som i figur 1.



Figur 1

91. Faguttrykket er at nyttefunksjonen er separabel.

Den midterste kurven, **N**, viser Per og Karis felles nyttefunksjon, beregnet som om arbeidsmiljøet ikke betydde noe for dem. Når nytten av arbeidsmiljøet regnes med, vil Kari ha større samlet nytte enn Per for alle inntekter. Forskjellen mellom dem er konstant og lik forskjellen i nytte av arbeidsmiljø.

Figuren illustrerer også i hvilken forstand det har mening å hevde at nytten øker når inntekten øker. Både Per og Kari ville få økt nytten sin hvis inntekten deres økte til 300 000, og de beholdt samme jobb. Men Karis nytte ville gå ned hvis hun samtidig med inntektsøkingen måtte overta Pers arbeid. Økt inntekt gir alltid større nytte både for Per og Kari *under ellers like vilkår*. Rimeligvis er det flere forhold i tillegg til inntekt og arbeidsmiljø som har betydning for nytten både til Per og Kari. Figur 1 får fram hvordan arbeidsmiljøet påvirker nytten sammen med inntekten, men også dette er en ufullstendig analyse. Alle de tre kurvene i figuren er tegnet som om nytten avhenger bare av arbeidsmiljø og inntekt.

Når jeg i det følgende bruker uttrykk som at inntekten øker med nytten, eller at økt nytte forutsetter økt inntekt, er det alltid underforstått at dette gjelder partielt, altså under ellers like vilkår. Vi kan også si at nytten er beregnet som om det bare var inntekten som betydde noe.

I analyse av barnefamiliers økonomi er barnas levestandard av minst like stor interesse som foreldrenes levestandard. Den teoretiske tilnærmingen jeg har skissert ovenfor kan ikke anvendes direkte på barn. Det er et grunnleggende aksiom i nytte-teorien at individets egen oppfatning av sitt eget beste er den eneste gyldige.<sup>92</sup> Men da må vi forutsette et individ som er voksent og tilregnelig. Ingen mener at barn uinnskrenket selv skal bestemme hva som er godt for dem. Dermed blir det umulig å gjøre barns nytte, i betydningen deres preferanser, til gjenstand for fordelingspolitikken. Det kan likevel ha god mening å drøfte barns behov, men hva behovene er må defineres av en utenforstående, ikke av barna selv.

Nytte er alltid knyttet til enkeltpersoner. Velferden til en gruppe mennesker, det være seg et samfunn eller en husholdning, eksisterer bare i den grad den kan avledes av nytten til de enkelte medlemmer. Ut fra økonomisk nytteteori gir det derfor liten mening å arbeide med husholdningen og husholdningens inntekt i fordelingsanalyser. Det er alltid individets tilgang til økonomiske goder vi bør fram til. Siden det ikke foreligger data om hvordan husholdningen fordeler økonomiske goder blant sine medlemmer, har vi imidlertid ikke noe valg her. Problemet blir nærmere drøftet i avsnittene 6 og 7.

### 3 LITT OM RETTFERDIGHET I FORDELING

#### 3.1 Utilitarisme og velferdsøkonomi

For utilitarister er samlet nytte i samfunnet det overordnede mål for all politikk, deriblant selvfølgelig også for fordeling. Økonomisk velferdsteori følger utilitaristene i å hevde at samfunnets velferd avhenger av nyttene til de individuelle medlemmer av samfunnet, og bare av disse. Den kjente økonomen Amartya Sen har skapt uttrykket velferdisme (welfareism) som et samlebegrep for utilitarisme og økonomisk velferdsteori.

Den individuelle nytte er målet for en velferdistisk fordelingspolitikk. Dette utgangspunktet innebærer ikke nødvendigvis at en forutsetter egoistiske individer, at det ikke finnes fellesgoder eller at fellesskapet ikke betyr noe. Men for eksempel fellesgoder kan ikke ha betydning for samfunnet i seg selv, de betyr noe for samfunnets velferd bare i den grad de bidrar til den enkeltes nytte. Det som er godt for det enkelte menneske, og bare det, er godt for samfunnet. Som nevnt ovenfor i avsnitt

92. Faguttrykket er konsumentsoververenitet.

2, er det også grunnleggende for velferdismen at individet selv, og bare individet, avgjør hva som er godt for henne. Ingen instans i samfunnet har rett til å overprøve individets egne vurderinger eller preferanser.

Mens utilitaristenes mål er å gjøre summen av nyttene størst mulig, tillater økonomisk velferdsteori imidlertid andre sammenhenger mellom samlet velferd og individuell nytte enn en enkel sum. Velferdsteorien tillater blant annet større vekt på likhet som egenverdi enn utilitarismen gjør.<sup>93</sup> Men velferdisme impliserer ikke at målet for fordelingspolitikken er likhet i nytte. Økt nytte for en enkelt person betyr økt velferd for samfunnet enten denne personen er rik eller fattig. Større ulikhet kan alltid oppveies av at det blir mer å fordele. Imidlertid er det klart at kjennskap til størrelsen på og fordelingen av de individuelle nytter i samfunnet er et viktig grunnlag for velferdistisk politikk.

Velferdismen kan kritiseres fra flere utgangspunkt. Liberalistiske tenkere hevder at staten i det hele tatt ikke bør drive fordelingspolitikk. Med et slikt utgangspunkt er det bortkastet tid å studere inntektsfordeling; liberalistiske teorier gir derfor ikke noe grunnlag for å diskutere hvordan fordelingsanalyser bør være. I de siste årene har flere kritikere stått fram og kritisert velferdismen ut fra til dels sterkt egalitære syn. Blant økonomer er navnet Amartya Sen mest kjent. Andre kjente kritikere er filosofene Ronald Dworkin og John Rawls. Kjernen i deres kritikk er ikke den tradisjonelle, at nytten er et uvitenskapelig begrep. De godtar alle nyttebegrepet som verktøy i verdilære og teorier for rasjonell atferd. Det de kritiserer, er at individuelle nytter skal være fordelingspolitikkenes gjenstand eller mål. Rawls og Sen mener dessuten at velferdismen er for lite egalitær, og at den har viktige etiske mangler. Dworkin anbefaler likhet i ressurser som fordelingspolitisk mål. Sen har foreslått begrepet likhet i funksjonsevne (capabilities), mens Rawls argumenter for likhet i noe han kaller primærgoder og som ser ut til å være beslektet både med ressurser og funksjonsevne. Ingen av disse teoriene lar seg passe inn i den kjente, men litt for enkle todelingen likhet i muligheter og likhet i utfall, men alle tre ligger vel noe nærmere å anbefale det første enn det siste.

Ingen av dem vil heller mene at fordelingsanalyser bør komme nærmest mulig til å måle fordeling av nytte, heller ikke om en erstatter ordet nytte med ordet velferd eller levekår.

Nå er alle tenkere enige om at tilgangen til økonomiske goder er et viktig element i fordelingspolitikken. Tilgangen til økonomiske goder er en av flere faktorer som begrenser individets mulighet til å leve det gode liv, nær sagt uansett hvordan «det gode liv» defineres. Det er derfor i første omgang ikke uten videre nødvendig å avklare for seg selv om det er nytte eller noe annet vi er ute etter å fordele; fordelingen av økonomiske goder er av interesse uansett. Men siden alle mål for tilgang til økonomiske goder er ufullkomne og ufullstendige, kan den teoretiske bakgrunn være av betydning for hva vi vektlegger, og for hvordan vi tolker ulikhet.

### 3.2 Begrensninger og valg.

Tilhengerne av velferdismen og de fleste av dens kritikere er enige om at den enkeltes egen oppfatning av hva som er godt for henne må respekteres. Det innebærer at det er viktig å skjelne mellom utfall av egne valg på den ene side og av ytre begrensninger på den annen side. Nå vil tilgangen på økonomiske goder, målt ved inntekt og formue slik jeg skal drøfte dem i dette notatet, alltid være resultat**å** av egne valg og av ytre begrensninger, og det er umulig å finne ut hva som er hva med de

93. For en utdypning og presisering av dette, se for eksempel Amartya Sens klassiker *On Economic Inequality* (1973)

data vi vanligvis har til rådighet. Det beste vi kan gjøre er å bruke den teoretiske innfallsvinkel til å drøfte retningen og størrelsen på mulige feil.

Eksemplet med Per og Kari i avsnitt 2 kan igjen illustrere problemet. Normalt vil nytten deres, slik den er tegnet i figur 1, aldri kunne observeres direkte. Det vi kan observere, er at de har samme inntekt, men forskjellig arbeidsmiljø, kanskje også at Pers arbeidsmiljø etter vanlig brukte kriterier er dårligere enn Karis. Kan vi være sikre på at Per har dårligere levekår enn Kari? Formodentlig har Per den samme rett som andre til å finne seg en annen jobb hvis han ikke trives. For alt vi vet, er forskjellen mellom Per og Kari ikke ulikhet i levekår, men ulikhet i preferanser; kanskje Per foretrekker sin egen jobb fremfor Karis. Men det kan også hende at Per ikke har mulighet til å få noen bedre jobb enn den han har, for eksempel på grunn av manglende kvalifikasjoner.

For å vite hva som er det riktige svaret, er det ikke nok å kjenne til hva Per og Kari faktisk har valgt, men også hvilke muligheter de har å velge mellom. Tilsvarende eksempler finnes det mange av. Enkelte hevder for eksempel at når kvinner gjennomgående har lav inntekt i forhold til menn, skyldes det at kvinner setter samvær med barn og familie høyere enn menn gjør, og at de derfor er mer villige enn menn til å gi avkall på egen inntekt for å være sammen med familien. Men det kan også tenkes at kvinner ikke har de samme muligheter å velge blant som menn har. Hvis kvinner ikke realistisk kan regne med å finne en ektefelle som avlaster dem for barnetilsyn, har de valget mellom enten ikke å få barn, eller selv å ta ansvaret for barna.

En noe annen vri på den samme problemstillingen oppstår når vi skal sammenlikne inntekter til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning. I økonomisk litteratur er det mye diskutert om kostnaden ved å forsørge barn bør trekkes fra når en skal måle foreldrenes levestandard. Det hevdes at å få barn er en frivillig sak. Et par med 200 000 i inntekt og barn har det derfor bedre enn de hadde det med samme inntekt uten barnet. Et inntektsbegrep som måler foreldrenes inntekt etter fradrag for utgiftene med å forsørge barnet regner dermed ikke med foreldrenes nytte av å ha barn.

Nå kan en spørre hvorfor nytten av å ha barn skal regnes med i inntektsbegrepet. Flere andre forhold som også påvirker nytten blir i alle fall holdt utenom ved måling av inntekt. Imidlertid hevdes det også at sammenhengen mellom nytten av barn og nytten av inntekt ikke kan uttrykkes ved en enkel sum, som i eksemplet i avsnitt 2.

Uansett blir saken en annen hvis det er barnas levestandard vi skal fram til. Når det gjelder barn er det ganske uinteressant å skjelve mellom resultat av ytre begrensninger og resultat av egne valg. Et barn har ikke valgt å bli født, har ikke valgt sine foreldre og har ikke valgt de økonomiske ressursene til familien det er født inn i.

Når fordelingspolitikken skal utformes, er det derfor av største viktighet å skjelve mellom foreldrenes frihet til å velge for seg selv og deres frihet til å velge på vegne av barna. En reflektert oppfatning av rettferdighet tilsier normalt at barna ikke skal bære konsekvensene hvis foreldrene har gjort uheldige valg. Som kjent står det i Bibelen: «Jeg lar straffen for fedrenes synd komme over barna i tredje og fjerde ledd» (2 Mos 20,5). Men i det norske samfunn i dag er det nok større oppslutning om bibelordet: «Fedre skal ikke lide døden for det barna har gjort, og ikke barna for det fedrene har gjort.» (5 Mos 24,16).

I dette notatet skal jeg drøfte måling av tilgang til økonomiske goder isolert sett. Det vil normalt ligge nytteteori bak måling av størrelsen på inntekt og formue; det er ikke til å unngå. Men vurderingen av når lav inntekt er resultat av egne valg og når den skyldes ytre beskrankninger, er et problem som må løses i fordelingspolitikken.

#### 4 OM ØKONOMISKE GODER OG VERDIEN AV DEM.

Økonomiske goder er en beholdning eller strøm av knappe goder. I ordet gode ligger at det direkte eller indirekte bidrar til å dekke menneskelige behov: at noen har nytte av det. Videre er nytten større jo mer en har av godet, under ellers like vilkår, som forklart i avsnitt 2.

At det er knapphet på et gode, innebærer at det bare er mulig å frembringe mer av det ved at det blir mindre av et annet gode. Det motsatte av et knapt gode er et fritt gode.

Hvilke goder som er frie og knappe varierer i tid og rom. Både vann og luft ble tidligere regnet som frie goder, i hvert fall i Norge. Nå selges vanlig rent vann i liter-vis i butikkene og har en pris.

Vi skjelner også mellom individuelle goder og fellesgoder. Et fellesgode er definert som et gode hvor den ene persons tilgang ikke begrenser en annens, en person kan forsyne seg med mer uten at andre får mindre. For individuelle goder betyr knapphet at mer av godet til en person med nødvendighet innebærer at en annen person får mindre.

Definisjonen innebærer ikke at et økonomisk gode er en fysisk eller materiell gjenstand. Økonomiske goder kan være, og er ofte, det vi kaller tjenester. Tid er et knapt gode. Definisjonen innebærer heller ikke at alle økonomiske goder kan kjøpes for penger i et marked. Skolegang og helsepleie er knappe goder selv om de er gratis for brukerne.

Tilgangen en person har til penger, er derfor ikke uten videre et godt mål på den tilgang hun har til økonomiske goder. På den ene side finnes det økonomiske goder hun ikke kan skaffe seg flere av, selv om hun får mer penger. (Plass i venteliste på sykehus). På den annen side kan hun disponere over økonomiske goder som kommer i tillegg til inntekten i kontanter.

For å kunne måle tilgangen til økonomiske goder i ett tall, må vi kunne gi alle de forskjellige godene felles benevnning. Det gjør vi ved å sette en pris på dem, tilordne hvert gode en verdi, og måle summen av dem som den samlede verdi.

Et knapt gode har en verdi eller en pris i økonomisk forstand, enten det er individuelt eller felles. Verdien er bestemt av alternativkostnaden, nemlig hvor mye av andre goder en må gi avkall på for å skaffe seg en enhet til av godet. Det er ikke nødvendig at det finnes et marked hvor godet kjøpes og selges for at det skal ha en pris. Men når et slikt marked ikke finnes, kan prisen vanligvis ikke observeres direkte. Verdien kan likevel i prinsippet beregnes. Men det er flere problemer knyttet til slike beregninger. Et av dem er at verdien ikke lenger er entydig definert: det kan finnes flere verdier.

De klassiske økonomer skjelnet mellom bruksverdi og bytteverdi for en vare, et skille som går tilbake til Aristoteles. Bruksverdien har sammenheng med den enkeltes nytte, bytteverdien er markedsprisen (hvis den finnes). Et tredje verdibegrep kan knyttes til kostnaden med å produsere godet.

I et velfungerende marked vil kostnad, bytteverdi og bruksverdi falle sammen og måles i en felles størrelse, nemlig markedsprisen i kroner. Men når markedet ikke finnes, eller ikke virker som det skal, kan det avhenge av problemstillingen hvilket verdibegrep som skal legges til grunn.

#### 5 TILGANG TIL ØKONOMISKE GODER – INNTEKT OG FORMUE

##### 5.1 Innledning

Inntekt og formue er økonomiske fagtermer som er hentet fra dagligtalen. I likhet med andre ord som tilsynelatende har en grei betydning i hverdagspråket, skaper

de problemer når vi skal gi dem en mer presis definisjon. Problemene ligger blant annet i at begrepene inntekt og formue er for innholdsrike til at alle sider av dem uten videre lar seg fange inn i den ene, riktige definisjonen.

Utgangspunktet i det følgende er at inntekt og formue skal måle tilgang til økonomiske goder. Nå er *tilgang* til økonomiske goder og *råderett* over økonomiske goder ikke nødvendigvis det samme. Et lite barn som blir forsørget av foreldrene sine, har tilgang til økonomiske goder (det spiser seg mett), men har ikke råderett over dem (barnet bestemmer ikke hvordan familiens inntekt skal disponeres). Tjenestebolig gir tilgang til et økonomisk gode (å bo). Men de som bor i tjenestebolig har ikke råderett over en inntekt tilsvarende markedsverdien av boligen. Hvis de fikk markedsverdien av boligen utbetalt kontant, er det slett ikke klart at de ville bruke hele summen til å bo.

Videre er en krone i lønnsinntekt ikke det samme som en krone i trygd eller privat forsørgelse. For hver krone i lønnsinntekt, tjener arbeidstakeren opp bestemte rettigheter til trygd ved bortfall av inntekt (sykepengene, arbeidsløshetsstrygd, alderspensjon.)

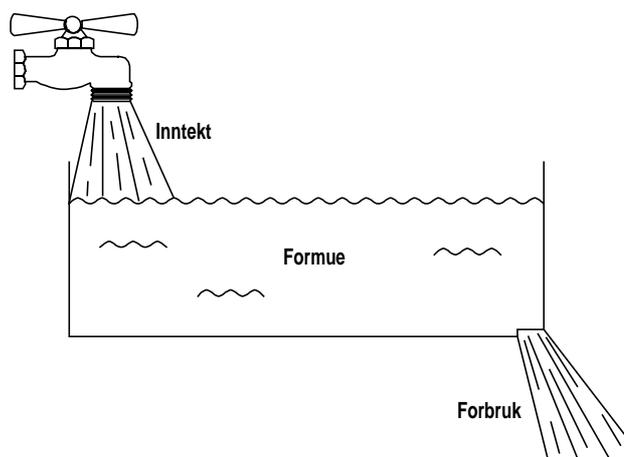
Vi har altså tre sider av begrepet inntekt: kontantverdien, råderetten og sikkerheten. Ingen teoretisk definisjon av inntekt som jeg kjenner til, tar hensyn til alle disse tre faktorene på en gang. I det følgende skal jeg i hovedsak ta utgangspunkt i inntekt og formue som mål på *tilgangen* til økonomiske goder, det vil si, drøfte hvordan en kan måle verdien av inntekt og formue i et samletall.

## 5.2 Inntekt og formue

Inntekt og formue er to sider av samme sak. Tilgangen til økonomiske goder i en periode er bestemt av formuen i begynnelsen av perioden, og inntekten i løpet av perioden. En person kan leve utmerket uten inntekt en tid hvis bare formuen er tilstrekkelig stor i utgangspunktet.

Formuen er beholdningen av økonomiske goder på et bestemt tidspunkt, for eksempel per 31. desember, som vi oppgir på selvangivelsen. Inntekt er strømmen av tilgang til økonomiske goder i en periode, vanligvis et kalenderår, men det har også mening å snakke om inntekt per dag, per måned, per kvartal eller et hvilket som helst annet tidsrom. Med inntekt skal jeg likevel i det følgende mene inntekt per år, siden dette er det vanligste begrep, og det er årsinntekt som hyppigst brukes i inntektsstatistikk.

Det tradisjonelle bildet av sammenhengen mellom formue og inntekt er som på figur 2 nedenfor. Vannet i karet er formuen, strømmen inn er inntekt og strømmen ut er forbruk. Så lenge strømmen inn er lik strømmen ut, er beholdningen uendret. Hvis vi begynner med et tomt kar, vil beholdningen etter en bestemt tid, for eksempel et år, være lik strømmen inn per tidsenhet over året (inntekten) minus årets strøm ut (forbruket).



Figur 2

Det figuren ikke får fram, er at både formue og sparing i perioder kan være negativ. Gjeld er det samme som negativ formue. Hvis forbruket i en periode er større enn inntekten, er sparingen negativ: en stifter gjeld.

Verdien av formuen har betydning for husholdningens tilgang til økonomiske goder på to måter. For det første har formuen *enavkastning*, for eksempel renteinntekten på innskudd i banken. Denne avkastningen er en inntektspost for husholdningen og inngår direkte i husholdningens inntektsregnskap. Gjeld har negativ avkastning, og renter betalt på gjeld skal trekkes fra ved beregning av inntekt.

For det andre kan forbruk finansieres direkte ved å tære på formuen. For å beregne forbruksverdien av formuen, må den fordeles over personens gjenstående levetid. Gjeld reduserer fremtidig tilgang til økonomiske goder. Både formue og gjeld kan regnes om til årlige beløp over gjenstående levetid ved å beregne annuitetsverdien av dem, slik vi gjør det ved annuitetslån.<sup>94</sup>

I økonomisk teori defineres inntekt i en periode som den øvre grense for det forbruk en person kan ha uten å redusere sin formue. Definisjonen innebærer ikke at hele inntekten går til forbruk, det springende punkt er hvor stort forbruke *kan* være. Inntekten setter tak eller skranke for forbruket. Forbruk finansiert ved lån er ikke inntekt, heller ikke forbruk som betales med sparepenger.

Inntekten består blant annet av arv og gaver. Arv er altså inntekt, selv om den av skattetekniske grunner ikke blir registrert i inntektsstatistikken.

Definisjonen innebærer at den som forbraker, også med nødvendighet mottar en inntekt. For å forstå definisjonen nærmere, må vi derfor se på hva forbruk er, og hvordan forbruk finansieres.

For en husholdning som helhet kan vi grovt sett skjelne mellom følgende typer forbruk:

- Pengeforbruk: forbruk av varer og tjenester kjøpt for penger.
- Hjemmeforbruk: varer og tjenester produsert ved egen innsats hjemme.
- Fritid.
- Forbruk av egen bolig.
- Forbruk levert fra andre varige forbrukssteder.
- Forbruk betalt eller subsidiert av stat og kommune

94. Gjenstående levetid er riktignok usikker. En livrente, slik aktuarer beregner den, tar hensyn til denne usikkerheten.

Vi får da at samlet inntekt i prinsippet er summen av pengeinntekt, hjemmeproduksjon, fritid, offentlig betalt forbruk og avkastning av bolig og annen konsumkapital.

### 5.3 Livsinntekt

Livsinntekten er summen av inntekter over hele livet, passende diskontert.<sup>95</sup>

En nyfødt kan godt tenkes å ha egen formue. Livsinntekten er verdien av hele det forbruk personen kan tillate seg uten å redusere den opprinnelige formuen, fra fødsel til død.

Med formue i utgangspunktet, kan hun tillate seg et større forbruk enn dette, og likevel dø solvent, nemlig ved å bruke opp formuen. Det er derfor formuen i utgangspunktet pluss livsinntekten som til sammen måler et menneskes tilgang til økonomiske goder over hele livsløpet.

Størrelsen på inntekten det enkelte år vil normalt variere, både på grunn av tilfeldige forhold og som følge av bevisste valg. Ulikhet i livsinntekt er mindre enn ulikheten i årsinntekt, både for menn og kvinner.

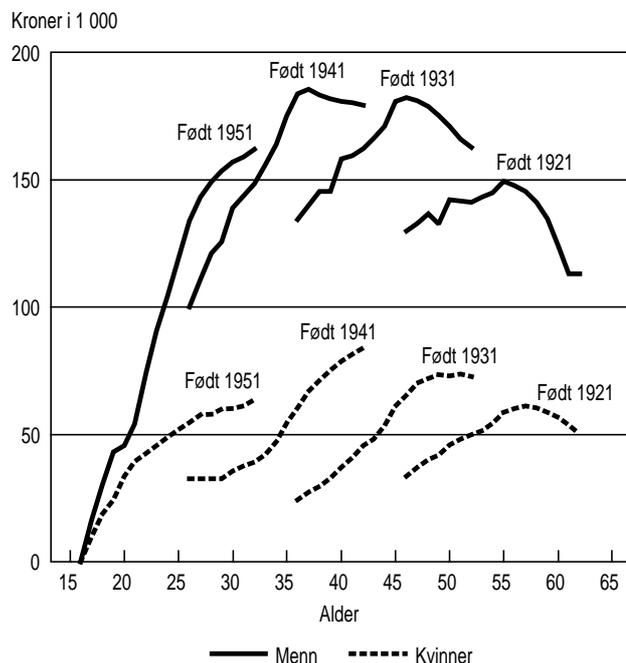
Et samfunn hvor alle hadde den samme livsinntekt ville likevel vise betydelig ulikhet i årsinntekt, fordi inntekten normalt varierer over livsløpet. Hvis fordelingen over livsløpet var den samme for alle, ville inntekten være lik i hver aldersklasse. Med forskjeller i livsløp vil det være ulikheter også innen hver aldersklasse, selv om livsinntekten skulle være lik. I analyser av årsinntekt er det derfor et viktig metodeproblem å skjelve ulikhet i livsinntekt fra ulikhet som henger sammen med forskjeller i livsløp. Det metodeproblemet er ikke løst.

Livsinntekten setter grense for hvor stort forbruk den enkelte kan tillate seg over livsløpet som helhet, og likevel dø gjeldfri. Men forbruket hvert enkelt år kan være større eller mindre enn inntekten det samme året. Den enkelte kan til en viss grad velge fordelingen av inntekt over livsløpet. En lang utdanning vil for eksempel bety å utsette inntjening av inntekt, mot (forhåpentligvis) å tjene mer når utdanningen er over. Sparing et år gir inntekt senere i form av renter eller annen kapitalavkastning.

Teoretisk kan forbruket fordeles over livet ved at vi låner i perioder hvor årsinntekten er lavere enn ønsket forbruk og sparer i perioder hvor inntekten er høyere enn ønsket forbruk, ut fra en vel gjennomtenkt livsplan.

Figur 3 viser gjennomsnittlig yrkesinntekt etter alder for 4 kohorter norske kvinner og menn i 70- og 80-årene. Vi ser at inntekten normalt er størst mellom ca 35 og 55 år for menn, toppen kommer noe seinere for kvinner. For par vil toppinntekten derfor komme noe seinere enn figuren viser.

95. Formelen for diskontering med nærmere forklaring står bl a i Bojer (1990), 2.2. s 9.



Kilder: Bojer 1990; Zimmer 1990

Figur 3

De lave inntektene for de yngste og eldste skyldes først og fremst lav yrkesdeltaking. (Pensjoner er ikke regnet med i inntekten her.) For en mann vil det typiske forløp over livsløpet være ingen eller svært lav inntekt mens han er under utdanning, stigende inntekt mens han er yrkesaktiv fram til pensjonsalderen, et brått inntektsfall ved pensjonsalder, og så en jevn, lav inntekt resten av livet. Kvinnens livsmønster er under så sterk omlegging at det er vanskelig å tegne opp et typisk forløp. Beregninger på materialet som ligger bak figur 3 tyder på at både livsinntekt samlet og forløp over livet viser større variasjon hos kvinner enn hos menn.<sup>96</sup> Det vi vet, og kan se av figuren, er at kvinner gjennomsnittlig går ned i inntekt i 20-årene, altså mens de har små barn, og at de har lengre perioder med deltids arbeid. Det typiske for en mann er å gå inn i heltids arbeid når utdanningen er ferdig, og så stå der til han blir arbeidsløs eller pensjonert.

Hvis fremtiden var helt sikker, både når det gjaldt levetid, lønn og arbeidstid, og hvis hver enkelt stod fullstendig fritt til å fordele forbruket som han ville over livsløpet, ville livsinntekten, sammen med eventuell startformue, være alt vi trengte å vite om folks tilgang til økonomiske goder. Men livsinntekten er ikke velegnet som mål i praksis. For en levende person vil fremtidig livsinntekt normalt være ukjent. Når hele livsinntekten er kjent med full sikkerhet, vil vedkommende være død, og kan ikke lenger nås av fordelingspolitiske tiltak.

Selv om livsinntekten var kjent, er den øyeblikkelige inntekten og økonomiske situasjonen av interesse, fordi den enkelte ikke fritt kan fordele forbruket over livet slik han vil.

Mange vil ønske et jevnere forløp av forbruk over livet enn inntektskurvene i figur 3 viser. I årene etter yrkesaktiv alder sikres forbruket normalt gjennom pen-

96. Kilde: Zimmer (1990) og Bojer (1992).

sjonsforsikring, privat eller gjennom folketrygden, og/eller annen sparing. For å opprettholde forbruket i begynnelsen av livet, må en ta opp lån, slik de fleste etter hvert gjør det ved studielån og lån til bolig. Jevnt forbruk over livet ville en oppnå ved å være netto låntaker i årene fram til ca 35 år (for menn), betale gjeld og spare i årene 35 til 55, og leve av sparing ved siden av yrkesinntekt fra 55 år av. Hvis vi tar hensyn til ønsket forsørgelse av barn, vil nok ønsket forbruk være høyere i alderen 25-45 enn senere i livet. De fleste må begynne å spare før det ville vært ønskelig hvis de stod fritt, fordi de ikke kan tilby god nok sikkerhet for lån eller kanskje også av engstelse for å stifte for høy gjeld.

Det er dette som ofte kalles livsfase-skvisen: i årene fram til ca 40 år, mens barna er små, må både studiegjeld og boliglån betales ned. Når toppinntektene kommer (hvis de kommer) i 40 og 50 årene, er gjelda betalt og barna blitt voksne.

#### 5.4 Utvidet inntekt

Med utvidet inntekt menes et inntektsbegrep hvor fritid og goder produsert hjemme er regnet inn i inntekten. Resonnementet er formalisert av økonomen Gary Becker, som fikk Nobelprisen i 1992.

Utgangspunktet er at forbruk kan produseres med egen tid eller kjøpes for pengeinntekt. Fritid er en form for forbruk. Pengeinntekten kan være arbeidsinntekt eller arbeidsfri inntekt. Arbeidsfri inntekt er kapitalinntekt og overføringer fra det offentlige eller fra private. Det forbruket som ikke finansieres av arbeidsfrie inntekter, begrenses av den tid som er disponibel til lønnsarbeid, hjemmearbeid og fritid, og av arbeidslønna. Av disse er tilgjengelig tid den samme for alle, men timelønna varierer. Utvidet inntekt er bestemt av timelønn og arbeidsfri inntekt, og er den reelle skranken for fritid og annet forbruk.

---

#### Boks 9.1 Definisjon av utvidet inntekt

La arbeidsinntekt pluss arbeidsfri inntekt være  $wL + I$ , hvor  $w$  er timelønn,  $L$  er arbeidstid og  $I$  er arbeidsfri pengeinntekt. Da er pengeinntekten

$$(5.2) \quad R = wL + I$$

Samtidig er

$$(5.3) \quad L + H + F = T$$

Her er  $F$  lik fritid og  $H$  er lik tid brukt til hjemmeproduksjon.  $T$  er tilgjengelig tid, og er den samme for alle.  $T$  kan være  $24 \times 365$ , eller en konvensjonelt bestemt andel av total tid, hvor nødvendig tid til søvn ol er trukket fra, slik at  $T$  er den fysiske bestemte maksimale arbeidstid. (Denne kan selvfølgelig variere noe fra person til person, men vi kan anta den lik for alle med god tilnærming.)

Ved å kombinere de to likningene ovenfor, får vi

$$(5.4) \quad R + wH + wF = wT + I = UI$$

Høyresida her ( $UI$ ) er Gary Becker's Full Income, vårt utvidet inntekt.

---

Det riktige mål på mulig forbruk, altså på inntekten, i en gitt periode er timelønn ganger antall timer i perioden pluss overføringer og kapitalinntekter. Pengeinntekten alene er ganske sikkert for liten.

Vi ser at forskjeller i utvidet inntekt bare avhenger av timelønn og arbeidsfrie inntekter. Hvordan den enkelte fordeler sin tid mellom lønnet arbeid, hjemmeproduksjon og fritid, er et resultat av eget valg og avspeiler ulikheter i preferanser, ikke i muligheter til forbruk.

Pengeinntekten reflekterer delvis forskjeller i lønn og arbeidsfrie inntekter og delvis forskjeller i hvordan den enkelte velger å fordele sin tid mellom lønnsarbeid og annen tidsbruk. Spørsmålet er da hvor stor feilen blir når en bare måler pengeinntekten, slik vi vanligvis gjør, og om feilmålingen gir systematiske skjevheter ved sammenlikning av ulike familietyper.

Når vi sammenlikner to enkeltpersoner med samme arbeidstid, begge er for eksempel i fullt arbeid, vil ulikheten i lønnsinntekt bare skyldes ulikhet i timelønn. Pengeinntekt og utvidet inntekt vil dermed reflektere de samme forskjeller. Ulikhetene i pengeinntekt vil være noe mindre enn ulikhetene i utvidet inntekt; størrelsen på feilen vil avhenge av hva slags mål en bruker, om en for eksempel ser på forskjellene i kroner eller i prosent.

Alt i alt er feilen ved å måle pengeinntekt neppe av særlig betydning når vi sammenlikner enslige personer. Men ved sammenlikning av husholdninger med flere personer kan feilen bli betydelig større, for da varierer lønnet arbeidstid mer enn blant enslige.

Termen  $wT$  blir større jo flere voksne, arbeidsføre personer det er i en husholdning. Hvis de har samme lønn, vokser den til og med proporsjonalt med antall personer. Men pengeinntekten øker ikke nødvendigvis i samme takt. Hvor mye den øker, avhenger i praksis av ektefellenes valg av yrkesaktivitet for kona (i sjeldne tilfelle også for mannen). Becker analyserer valget mellom lønnsarbeid og hjemmearbeid som et resultat av komparative fortrinn i lønnsarbeid og hjemmeproduksjon, dvs forholdet mellom lønn og produktivitet hjemme.<sup>97</sup> Dette valget er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på i denne forbindelse, poenget er at det eksisterer. I praksis vil en del av inntektsforskjellene mellom husholdninger i Norge skyldes variasjoner i kvinnens lønnede arbeidstid, ikke i mannens lønn. Men disse inntektsforskjellene reflekterer ikke nødvendigvis ulikheter i muligheter for forbruk slik mannens inntekt gjør for gitt arbeidstid. Kvinnens pengeinntekt erstatter langt på veg hjemmeproduksjon, og brukes ofte til å kjøpe varer og tjenester som hun ville produsert selv hvis hun hadde vært hjemmearbeidende. Her er tilsyn med barna vanligvis den største posten.

97. Resonnementet er nærmere forklart i Lommerud (1996)

Tabell 1: Gjennomsnittlig husholdningsinntekt og bi-inntekt i desiler. Barnefamilier 1991. Kroner

Desil	H: Hushold. innt.	B: Bi-inntekt	B i pst av H
1	159335	33172	21
2	237292	58172	24
3	281730	84876	30
4	318741	104112	33
5	354916	129381	36
6	393555	142480	36
7	444555	168702	38
8	512005	192834	38
9	603898	236997	39
10	922217	291541	32

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen 1991, Statistisk sentralbyrå

Tabell 1 viser hvordan bruttoinntekten er fordelt på hovedinntekt og biinntekt i husholdninger med 2 voksne og minst ett barn under 17 år. Bruttoinntekten er ordnet etter desiler. Tabellen viser at biinntekt som andel av bruttoinntekt øker systematisk med inntekten til og med desil 9.

Overgang fra hjemmeproduksjon til pengeinntekt kan gjøre stor forskjell for inntektsfordelingen internt i familien og for kvinnens velferd, men det er ikke poenget her. Det viktige er at familiens samlede (muligheter til) forbruk ikke øker i takt med pengeinntekten.

Det følger av dette at pengeinntekten også kan undervurdere forskjellen mellom enslige og par. Et par har alltid dobbelt så mye potensiell arbeidstid disponibelt som en enslig, enten denne tas ut i lønnsarbeid eller ikke. Dette poenget er av spesiell betydning når en skal vurdere økonomien til enslige forsørgere.

Legg ellers merke til at det ikke spiller noen rolle for målingen av utvidet inntekt om tida utenom lønnet arbeid brukes til hjemmeproduksjon eller til fritid. For gitt timelønn og arbeidsfri inntekt er fordelingen her et spørsmål om valg, det vil si preferanser. Forskjellen mellom pengeinntekt og utvidet inntekt er alltid lik  $w(T-L)$ , uten at det er nødvendig å spesifisere hva timene utenom lønnet arbeid  $(T-L)$  blir brukt til.

Hele utledningen av, og begrunnelsen for, utvidet inntekt bygger på at det faktisk er mulig fritt å velge tid brukt til lønnet arbeid. Slik valgfrihet er det ikke alle som har. For eksempel er det meningsløst å beregne utvidet inntekt som beskrevet ovenfor for en arbeidsløs.

## 5.5 Måling av formue og avkastning av formue

Formuen er lik beholdningen av økonomiske goder. Disse godene kan være penger eller gjenstander: formuen består av pengeformue og realformue. Med pengeformue menes både kontante penger og fordringer som bankinnskudd, aksjer og obligasjoner. Gjeld er negativ formue.

Verdien i kroner av pengeformue er selvfølgelig veldefinert. Et problem er likevel variasjoner i kursen på aksjer og obligasjoner. Som kjent kan kursene svinge fra

dag til dag. Ved sammenlikning av formuer er det nødvendig konvensjonelt å fastslå hvilken dagskurs som skal gjelde.

Avkastningen av pengeformue, den inntekt husholdningen mottar, er også veldefinert: det er renter av bankinnskudd og obligasjoner, dividende av aksjer.<sup>98</sup>

Realformuen er mer problematisk. For en privat husholdning som ikke driver næringsvirksomhet, vil det dominerende innslag i realformuen være verdien av boligen. Siden det eksisterer et marked hvor boliger, også brukte, kjøpes og selges, er det rimelig å måle boligens verdi ved salgsprisen. Problemene med å måle verdien av egen bolig er mer praktisk enn prinsipielt. Salgsprisen på en bolig som ikke har vært omsatt på en stund, vil være usikker. Men viktigere for analyseformål er det at offisiell statistikk over formue bygger på boligens skattetakst slik den står i selvangivelsen. Forholdet mellom skattetakst og salgsverdi er ikke fast, men varierer fra kommune til kommune, ofte også etter når boligen er bygd. Jevnt over er skattetaksten alltid lavere enn salgsverdien, men avstanden varierer.

Resten av realformuen er det vi kaller konsumkapital (forbrukskapital), og består av varige forbrugsgoder, som bil, båt, hvitevarer, fjernsyn m.v., og av innbo. Vanligvis vil markedsverdien av disse ikke være kjent. Om den var kjent, ville den ikke uten videre være lik bruksverdien av dem for husholdningen.

Avkastningen av realformuen er den strøm av tjenester den leverer husholdningen. Siden disse strømmene ikke er direkte observerbare, må verdien av dem beregnes ved en eller annen konvensjon. Alternativkostnaden er her det husholdningen hadde måttet betale for å kjøpe de tilsvarende tjenestene. For en bolig er det beregnet husleie. I prinsippet har også annen konsumkapital en tilsvarende alternativkostnad. Det er mulig å leie bil og husholdningsapparater.

En annen metode er å anslå verdien av gjenstanden, og beregne avkastningen som renten av verdien.

I praksis beregnes slik stipulert inntekt bare av boligkapitalen. Beregnet inntekt av egen bolig, slik den beregnes i selvangivelsen, er normalt for lav. Dessuten er feilen usystematisk, siden beregnet inntekt er en fast prosent av boligens likningsverdi og inneholder samme feil som denne.

Problemene med å måle realformuen og dens avkastning kan ha konsekvenser for hva som er riktige mål for husholdningens gjeld og renter på gjelda. En vanlig norsk privat husholdning vil ha gjeld av to slag. En del av gjelda er lån tatt opp for å kjøpe bolig, bil og andre varige forbrugsgoder. Gjelda er altså en negativ formue som har sitt motstykke i en like stor positiv formuespost. Renteutgiftene på denne gjelda svarer til en usynlig post på inntektsregnskapet, som beskrevet ovenfor. Det kan derfor argumenteres for at slike gjeldsrenter ikke skal trekkes fra ved beregning av inntekten siden den positive motposten heller ikke er med. På samme måte blir det feil å regne slik gjeld som en faktor som reduserer fremtidige muligheter for forbruk.

Men disse argumentene kan ikke anvendes på gjeld som er stiftet for å finansiere løpende forbruk. Den andre tyngende gjeldsposten for norske husholdninger, og særlig for barnefamilier, er studiegjeld. Denne har ikke en motpost i realformue. Vel har den avkastning, men den avkastningen ligger i arbeidslønna, som normalt ikke er gjenstand for undervurdering eller andre målefeil.

For å gi et brukbart mål på tilgang til økonomiske goder (muligheter for forbruk), må årsinntekten suppleres med opplysninger om formue og gjeld. Årsinntekten alene vil systematisk overvurdere ressursene til husholdninger tidlig i livsløpet og undervurdere ressursene til husholdninger seint i livsløpet. Dette vil være tilfellet selv om renter på gjeld blir trukket fra ved beregning av inntekten. Som nevnt i *Inn-*

98. I prinsippet er også kursgevinst inntekt.

*tekstbegrepet*" i avsnitt 5.2, vil gjeld minske mulighetene til forbruk i fremtiden mens positiv formue øker forbruksmulighetene. Det riktige målet på tilgang til økonomiske goder et bestemt år er inntekten pluss beregnet annuitetsverdi *avnetto* formue, dvs, av formue minus gjeld.

### 5.6 Offentlig finansiert forbruk

Omtrent halvparten av offentlige utgifter i Norge er overføringer, utbetalinger til private som blir regnet inn i husholdningenes pengeinntekt. Resten er offentlig konsum (forbruk) og investeringer. Offentlig forbruk består av goder som direkte eller indirekte brukes av borgerne, individuelt eller i fellesskap. Borgerne betaler ikke for dem etter hvor mye de bruker, men gjennom skatter og avgifter. Når disponibel inntekt regnes netto for direkte skatter og trygdeavgifter, virker det logisk at forbruk av offentlige finansierte goder burde legges til inntekten.

En del av det offentlige forbruket er fellesgoder, hvor den enes bruk ikke minsker forbruket til den andre. Da kan det være teoretisk vanskelig å vite hvor mye man skal tilskrive den enkelte person eller husholdning. For analyser av inntektsulikhet innenfor et enkelt land er det heller ikke nødvendig å trekke inn fellesgoder, siden de i prinsippet er fritt tilgjengelige for alle.

Men store deler av det offentlige forbruket er ikke fellesgoder, selv om de helt eller delvis er offentlig finansiert. Det er både veldefinert og fullt mulig å beregne hvor mye som tilfaller hver enkelt av tjenester fra undervisning og helsestell, for å ta de to største. I mange land må den enkelte betale for disse tjenestene av egen pengeinntekt. Argumentene for å finansiere undervisning og helsestell helt eller delvis over offentlige budsjett er et stykke på veg fordelingspolitiske, og det er derfor grunn til å vise interesse for hvem som nyter godt av dem. Begge typer offentlig forbruk er av stor betydning for barnefamilier. Men det er fordelingsvirkninger av subsidiene til barnehager som har vært viet mest offentlig oppmerksomhet.

Den normale måten å betale for helsetjenester på, når de er private, er gjennom forsikring. Motverdien av offentlige helsetjenester på husholdningens inntektsregnskap er derfor premien i en tilsvarende helseforsikring. Det samme gjelder motverdien av rettigheter den enkelte opparbeider seg til sykepenger, alderspensjon og andre trygder.

Når det gjelder inntektsvirkningen for en husholdning av gratis skole og subsidierte barnehager, er den ikke uten videre lik det beløp stat eller kommune betaler. Inntektsvirkningen er avhengig av husholdningens betalingsvilje for tjenesten. Ta gratis skole som eksempel. Vi kan stille spørsmålet: hvor mye forbruk av andre goder kan en husholdning tillate seg når den slipper å betale skolepenger for barna? Det kommer åpenbart an på hvor mye de hadde vært villige til å betale for skole hvis de hadde kunnet velge. Det finnes neppe i Norge foreldre som ikke hadde vært villige til å betale noe i det hele tatt for barnas skolegang, men det er langt fra klart at alle ville ønsket å betale de fulle kostnader for 10 års skolegang. Hvis betalingsviljen er lavere enn den faktiske kostnaden, er det betalingsviljen som avgjør hvor stor ekstraintekt husholdningen mottar.

Det samme gjelder subsidierte plasser i barnehage. Foreldre som ikke ønsker å ha barn i barnehage selv om den skulle være gratis, mottar ingen ting av disse subsidiene. For foreldre som ville vært villige til å betale den fulle prisen uten subsidier, er hver krone i subsidier en ekstraintekt.

## 6 HUSHOLDNINGSINNTEKT

Det er vanlig å legge til grunn i fordelingsanalyser at personer som lever sammen i en husholdning, deler inntekten og har felles forbruk. Det vil si: individenes inntekt slås sammen til en felles kasse, og fordeles til hver enkelt etter behov eller etter andre fordelingsprinsipper. Videre regner en med at de har økonomiske fordeler av å dele fellesgoder som kjøkken, bad, og varige forbruksvarer. Denne typen økonomiske samlivsfordeler er grunnlaget for at en regner med forbruksenheter (ekvivalensskalaer) i analyser av personlig inntektsfordeling, og er en av grunnene til at en skjelner mellom enslige forsørgere og andre forsørgere i familiepolitikken.

Men i våre dager er bofellesskap ikke det samme som inntekts-fellesskap, som igjen ikke er det samme som gjensidig plikt til forsørgelse. Det er mange som bor sammen og har økonomiske fordeler av det, uten å dele inntekt eller å forsørge hverandre. Her trengs det etter mitt syn en begrepsavklaring. De sterkt skiftende familie- og samboerforhold som vi har i Norge i våre dager har ført til:

- Stadig færre fedre og mødre lever i inntektsfellesskap med hverandre. (De er skilt, eller de har aldri vært gift.)
- Stadig færre barn lever i inntektsfellesskap med begge foreldrene sine.
- Stadig flere lever i samboerforhold hvor de hverken har plikt til å forsørge hverandre eller hverandres barn.

Vi vet dessuten ikke så mye om hvorvidt det er fellesskap i inntekt, selv innenfor den «gammeldagse» familie hvor mor og far er gift med hverandre og bare har felles barn.

Barn lever alltid i inntektsfellesskap med noen og blir alltid forsørget bare av noen. Men vi kan ikke legge til grunn at de lever sammen med dem som har forsørgelsesplikten, eller at de blir forsørget bare av dem de lever sammen med.

Det er vanskelig, men ikke umulig, å observere den interne fordeling av goder i en privat husholdning. I Norge har vi ingen slik statistikk.<sup>99</sup> I *vedlegg 12 Familiepolitikk og familieøkonomi* redegjør Kjell Erik Lommerud for noen moderne teorier om fordeling og forhandlinger innenfor private husholdninger. Selv når familien har felles kasse, kan egen inntekt i visse situasjoner påvirke hvor mye hver enkelt mottar gjennom virkning på forhandlingsstyrken. Blant annet derfor er det, for voksne personer, av interesse å kartlegge deres egen inntekt i tillegg til den samlede inntekt i husholdningen de tilhører.

Det vanlige i analyser av inntektsfordeling er å tilskrive hvert medlem av husholdningen en beregnet inntekt. Beregningen forutsetter at samlet inntekt deles likt mellom de voksne medlemmene av husholdningen, og at barn får tildelt etter behov (etter hva de koster). Videre er det vanlig å legge til grunn at det er stordriftsfordeler ved å bo sammen i en husholdning. Den beregnede inntekten kalles inntekt per forbruksenhet eller ekvivalent inntekt.

I "*Økonomiske ressurser og materielle levekår*" i avsnitt 5.1. skjelnet jeg mellom tilgang til økonomiske goder og råderett over økonomiske goder. Inntekt per forbruksenhet er eksempel på et inntektsbegrep som gjør dette skillet viktig. Hver enkelt person i husholdningen, både barn og voksne, blir etter denne regnemåten tilskrevet en inntekt. Denne beregnede inntekten kan i sin helhet bestå av forbruksvarer som hun får tildelt, og innebærer ikke at hun disponerer over noe pengebeløp til fritt bruk. Inntekt per forbruksenhet måler utelukkende tilgang til økonomiske goder, ikke råderett.

99. Men se likevel den interessante undersøkelsen i Hellum (1985). Wooley og Marshall (1995) undersøker mulig feil ved at intern fordeling i husholdningen ikke trekkes inn i fordelingsanalyser.

## 6.1 Ekvivalente inntekter og forbruksenheter

To inntekter er ekvivalente hvis de gir samme muligheter for forbruk. Realinntekt korrigert for prisstigning er en form for ekvivalent inntekt. Realinntekten blir definert og beregnet ganske analogt til inntekt per forbruksenhet i en husholdning. Hvis prisstigningen et år er 4%, er 104 000 kroner etter prisstigningen ekvivalent med (samme realinntekt som) 100 000 kroner før prisstigningen. Den ekvivalente inntekten etter prisstigning er da alltid lik 1,04 ganger inntekten før prisstigning for alle inntekter.

Tankegangen er så kjent at den virker uproblematisk. I virkeligheten ligger det flere forenkende forutsetninger bak regnestykket, blant annet at prisstigningen er den samme for alle, uavhengig av inntekten i utgangspunktet. Det kan også vises at beregningen vanligvis vil gi for høyt anslag på den teoretiske ekvivalente inntekt, som er definert ved det nytteteoretiske begrepet levekostnadsfunksjonen.

Betrakt så to mennesker som bor sammen og deler inntekten sin. Analogt til teorien for prisindeksen, kan vi nå spørre: Hvor mye trenger de til sammen for å kunne ha like høyt forbruk som en enslig med inntekt kroner 100 000? Intuitivt virker det rimelig at to ikke trenger dobbelt så mye som en, slik at de trenger mindre enn 200 000 kroner. Årsaken er mulighetene for rasjonalisering og fellesforbruk. Hvis svaret for eksempel er 170 000 kroner, er 170 000 kroner for et par ekvivalent med 100 000 kroner for en enslig.

Analogt til tilfellet for prisindekser kan nå slike par med ekvivalente inntekter defineres for alle inntektsnivå. Men på samme måte som ved prisstigning, vil forholdstallet par/enslig ikke uten videre være lik 1,7 for alle inntekter. Under visse forutsetninger, blant annet at de to har like preferanser, kan det vises at forholdstallet er lik  $(2-A)$ , hvor  $A$  er lik andelen fellesgoder.<sup>100</sup> Denne andelen vil variere med inntekten. Hvor stor andel fellesgodene utgjør av forbruket kan dessuten være både kulturelt bestemt og avhengig av livsform. Måling av ekvivalente inntekter kan i praksis ikke ta hensyn til alle tenkelige individuelle variasjoner, men må bygge på det gjennomsnittlige eller typiske forbruk, slik konsumprisindeksen gjør.

*Forbruksenheter* er det samme som forholdet mellom ekvivalente inntekter. Hvis den ekvivalente inntekt for to voksne er lik 1,7 ganger inntekten til en enslig, er det det samme som å si at to voksne er lik 1,7 forbruksenheter. Inntekt per forbruksenhet for to voksne er lik deres samlede inntekt delt på antall forbruksenheter. I eksemplet ovenfor: 170 000 kroner for et par er lik  $170\,000/1,7 = 100\,000$  kroner per forbruksenhet.

Legg merke til en viktig forskjell fra problemstillingen ved prisstigning. Det å flytte sammen er (får vi tro) et frivillig valg, i motsetning til prisendringer som den enkelte ikke kan påvirke. Hvis paret har en inntekt som i forbruksforstand er nødvendigvis ekvivalent med 100 000 kroner, vil de formodentlig ha høyere levestandard i nytteforstand etter at de har flyttet sammen enn de hadde mens de bodde hver for seg. Ekvivalente inntekter kan defineres forskjellig avhengig av om en ønsker å tolke dem som et mål på samlet nytte eller som et mål på tilgang til økonomiske goder i snevrere forstand.

Merk også at spørsmålet, slik det ble stilt ovenfor, bare har mening hvis de to faktisk ikke bare har bofellesskap, men også deler inntekten. Denne presiseringen er et poeng fordi det i våre dager er mange forskjellige former for bofellesskap. Det er fullt mulig, til og med ikke uvanlig, å dele leilighet og kjøkken uten å disponere inntekten i fellesskap. I slike bo-fellesskap har det ikke mening å slå sammen inntektene og beregne husholdningens samlede inntekt. Det har god mening å beregne besparelsen ved fellesgoder, dvs å bo kollektivt. Men det er tvilsomt om en analyse

100. Se blant annet Bojer (1989).

av inntektsfordeling skal ta hensyn til denne formen for rasjonell bruk av inntekten mer enn andre former, for eksempel besparelsen ved å bo sentralt og spare utgifter til egen bil. Her kan det tenkes å være feilkilder i den offisielle statistikkens definisjon av privat husholdning.

## 6.2 Fordeling innen husholdningen

Ved definisjon av ekvivalente inntekter ovenfor var spørsmålet: «Hvor mye trenger to til sammen for å kunne ha like høyt forbruk som en enslig med inntekt 100 000 kroner?» Spørsmålet er upresist. Hvis de to ikke deler likt, får vi to forskjellige spørsmål og to forskjellige svar. Spørsmål 1: hvor stor inntekt trengs for at den som får mest skal ha samme forbruk? Spørsmål 2: hvor stor inntekt trengs for at den som får minst skal ha samme forbruk? Inntekt 2 er åpenbart større enn inntekt 1. Hva vi skal mene med ekvivalente inntekter, kanskje også med husholdningens samlede inntekt, kan da tenkes å variere, avhengig av hvem sine forbruksmuligheter vi ønsker å kartlegge.

Spørsmålet kan gjøres enda vanskeligere, for den interne fordelingen varierer fra husholdning til husholdning. Like husholdningsinntekter kan dekke over ulikheter i faktisk forbruk for den enkelte.

For å komme fram til en brukbar definisjon av ekvivalente inntekter må en skjære gjennom disse vanskene. En rimelig presisering av begrepet er følgende: hvor stor inntekt trengs for å gjøre det mulig å gi begge samme forbruk som en enslig med 100 000 kroner, gitt beste fordelingsmåte? Beste fordelingsmåte kan for eksempel bety at de to deler likt. Fordelen med denne måten å presisere spørsmålet på er at den gir analoge definisjoner av inntekt og av ekvivalente inntekter. Vi spør om muligheter til forbruk, ikke faktisk forbruk. Men merk nå at en ekvivalent inntekt lik 100 000 ikke garanterer at begge to faktisk har et forbruk som tilsvarer 100 000 kroner.

Usikkerheten her spiller ingen rolle når vi skal måle hva mulighetene til forbruk er i en husholdning. Men den kan være av betydning hvis målet for fordelingspolitikken er å sikre tilgang til økonomiske goder for en bestemt gruppe mennesker, for eksempel barn eller gifte kvinner.

## 7 KOSTNADER MED Å HA BARN

### 7.1 Innledning

Uttrykket «kostnaden med å ha barn» fører tankene i retning av kostnaden med å holde bil eller kjøpe bolig, altså hva det koster å anskaffe seg en vare. Siden barn er mennesker, ikke gjenstander, er uttrykket kanskje ikke det heldigste. Kostnader bør være så små som mulig. Men barn er en viktig målgruppe for offentlig fordelingspolitikk: det *skal* koste å ha barn.

Dessuten kan foreldre velge hvor mye de vil bruke på barna sine. Ordet «kostnad» underslår denne valgfriheten. Barn koster det foreldrene kan og vil bruke på dem.

En vanlig metode for å beregne hva barn koster er nettopp å undersøke hva foreldrene faktisk bruker på dem, og prøve å beregne barns forbruk gjennom analyser av forbruksundersøkelser. Slike analyser byr på en del metodiske problemer. Forbruksundersøkelser inneholder normalt ikke opplysninger om forbruket til hver enkelt person i husholdningen, bare hva husholdningen alt i alt bruker til forskjellige varer og tjenester. Derfor er det ikke mulig å beregne barns forbruk direkte ved hjelp av de data som er samlet inn. En må prøve å beregne barnas forbruk indirekte, gjennom å sammenlikne sammensetningen av forbruket i husholdninger med og

uten barn. For å komme til noe resultat, må slike analyser bygge på en teori om fordeling i husholdningen, sammenhengen mellom forbruket til barn og foreldre, og om hva som utgjør barnas forbruk. Vedlegg 5 til denne innstillingen (Røed Larsen og Aasness) redegjør nærmere for problemstilling og metoder i indirekte beregninger av barnekostnader.

En gjennomgående svakhet ved de aller fleste beregninger av denne typen gjør dem imidlertid lite brukbare: de regner ikke at tid brukt til tilsyn og omsorg er en kostnad. Grunnen til denne feilen er at forbruksundersøkelser bare regner med direkte utgifter i penger, ikke med indirekte kostnader i form av tapt arbeidsinntekt. En kommer derfor vanligvis fram til at barn bruker mindre enn voksne, og ofte at barna koster mindre jo yngre de er.

## 7.2 Forskjellige kostnadsbegrep

Selv om foreldres utgifter til barn var nøyaktig kjent, ville det være behov for en nærmere avklaring av hva en skal mene med begrepet «kostnader med å ha barn», og hvilken rolle barnekostnader skulle spille både i analyser av inntektsfordeling og i fordelingspolitikken. Det kan diskuteres om en med barnekostnad skulle mene et fast beløp, for eksempel barns gjennomsnittlige forbruk, eller om en skulle mene den andel av husholdningens inntekt som gjennomsnittlig går til barn. Hvis barn koster en fast del av husholdningens inntekt, vil barnekostnadene i kroner være større jo større foreldrenes inntekt er.

Vi kan videre skjelne mellom en normativ og en beskrivende betydning av uttrykket barnekostnad. Det normative går på hva barns forbruk bør være, og det beskrivende går på hva foreldre faktisk bruker på barna sine.

Kostnaden ved å ha barn kan bety:

- A) Kostnaden ved et minimumsforbruk for barn.
- B) Kostnaden ved et rimelig forbruk for barn
- C) Kostnaden ved at barn mottar en rimelig andel av foreldrenes forbruk.
- D) Kostnaden ved gjennomsnittsfbruket for barn.
- E) Kostnaden ved den andel av foreldrenes forbruk som barn normalt mottar.

Alle disse kostnadsbegrepene kan ha interesse, i hver sin sammenheng. Kostnadsbegrepene A, B og D er faste kronebeløp, uavhengig av foreldrenes inntekt. Begrepene C og E åpner for at barns forbruk kan (og bør) variere i takt med foreldrenes forbruk, men de er også forenlige med at alle barn koster det samme. Barns andel av forbruket vil i siste fall bli lavere jo høyere husholdningens inntekt er.

Begrepene A og B er klart normative. De kan være egnet til å definere mål for fordelingspolitikk til barnefamilier. Det kan nemlig vel tenkes at overføringer til barnefamilier bør være slik at de sikrer alle barn et minimums- eller passe nivå, men ikke mer. Men siden barn er forsørget av sine foreldre, kan deres levestandard bare sikres gjennom sikring av foreldrenes inntekt. Spørsmålet blir da: hvor stor inntekt må husholdningen som helhet ha for å sikre barna en rimelig levestandard? For å kunne svare på dette spørsmålet, må vi kjenne til hvordan foreldrene faktisk fordeler forbruket mellom seg og barna. Men det betyr at vi må undersøke barnekostnadene i betydning E.

Barns gjennomsnittsfbruk kan være en opplysning av interesse på linje med tall som gjennomsnittsinntekt, gjennomsnittlig utgift til matvarer osv. I sammenheng med fordelingspolitikk bør likevel tall for gjennomsnittlig forbruk (og inntekt) brukes med forsiktighet. Årsaken er at både inntekt og forbruk er skjevt fordelt i befolkningen. Gjennomsnittlig inntekt blir sterkt påvirket av noen ganske få høye inntekter, slik at over halvparten av befolkningen normalt vil ha inntekt under gjenn-

nomsnittet. På samme måte må vi regne med at flertallet av barn vil ha et forbruk som er mindre enn gjennomsnittet for alle barn.<sup>101</sup> Gjennomsnittsforbruket for barn er lik det typiske eller det representative forbruk bare hvis rike foreldre ikke gir barna sine høyere forbruk enn det andre foreldre gjør. Også såkalte standardbudsjett for barnefamilier kan fort gi urealistisk høye utgifter til barns forbruk hvis en ikke har klart for seg at det normale er å ligge under gjennomsnittet.

### 7.3 Barnas levestandard eller foreldrenes?

Nå er kostnaden ved å kjøpe varer heller ikke helt entydig. Prisen avhenger blant annet av kvalitet. Gary Becker, som også har analysert anskaffelse av barn som et økonomisk problem, bruker konsekvent uttrykket «barnekostnad», og skjelner mellom kvantitet og kvalitet: en gitt sum penger kan brukes til å anskaffe mange billige barn eller noen få kvalitetsbarn. Becker tenker seg at hvert barn av en gitt kvalitet koster en gitt sum, men siden rike foreldre anskaffer dyre barn vil barnekostnadene øke med foreldrenes inntekt.

Både Gary Becker og andre økonomer bruker uttrykket «kostnader med å ha barn» i sammenhenger hvor de skal fram til et mål på hva foreldrene har igjen å bruke på seg selv etter at utgiftene til barna er dekket. Det er altså foreldrenes levestandard som står i fokus. Men interessen for økonomien til barnefamilier kan like gjerne skyldes interesse for å måle levestandarden til barna. Da blir problemstillingen: hva blir igjen til barna etter at foreldrene har tatt sitt? For så vidt er det like meningsfullt å undersøke hva det koster å ha foreldre.

Når det er barnas levestandard som skal måles, faller det naturlig å angripe problemet analogt med måling av ekvivalente inntekter for voksne.

Ekvivalente inntekter måler både barns og foreldres muligheter for forbruk. De kan tolkes både som et mål på hva foreldrene har igjen til seg selv, etter at de har delt rimelig med barna, og som et mål på hva som kan avses til bruk på barna, gitt at en rimelig andel går til foreldrene.

Men resonnementet i avsnitt 6 ovenfor kan ikke anvendes direkte på barn. Ekvivalent inntekt er et relativt begrep, den er ekvivalent med noe annet, med en referanseinntekt. For voksne er referansen inntekten til en enslig person. Men det er meningsløst å tenke seg et enslig barn; alle barn bor eller bør bo sammen med noen som forsørger dem.

Videre blir ekvivalente inntekter for voksne definert ved hjelp av en levekostnadsfunksjon, som igjen er definert ut fra en nytteteoretisk betraktning. Lavekostnaden er det beløp som trengs for å oppnå et bestemt nyttenivå. Det ligger i teorien at hva og hvor mye som trengs for å oppnå en gitt nytte, og dermed selve levekostnadsfunksjonen, er definert av preferansene til det enkelte individ. Men vi vil normalt aldri finne på å definere hva som er godt for et barn utelukkende ut fra dets egne preferanser. Derfor er begrepet levekostnadsfunksjon vanskeligere å anvende for barn enn for voksne.

Et barns levekostnadsfunksjon kan bare defineres analogt til levekostnadsfunksjonen for en voksen så sant behovene til barnet på en eller annen måte er bestemt. Den som fastsetter dem, kan være foreldrene eller en annen voksen, for eksempel den som skal analysere inntektsfordelingen. Men vi kommer ikke utenom på en eller annen måte å ta standpunkt til hva barns behov er, og hva vi skal mene med barns levestandard.<sup>102</sup>

101. Formelt: medianen er mindre enn gjennomsnittet. Bojer (1990) redegjør nærmere for disse begrepene, og viser diagram for inntektsfordelinger

102. Vanskene med å anvende nytteteori på barn er også drøftet i Bojer (1995) og Bojer (1996)

For voksne bygger nytteteorien per aksiom på at en person har det bedre (oppnår høyere nytte) jo høyere forbruket er (alt annet likt). Gjelder det samme for barn? Vil det alltid være bedre for et barn, under ellers like vilkår, at forbruket øker, og vil økt forbruk være en forbedring uansett hvor stort forbruket er i utgangspunktet? Det er svaret på disse spørsmålene som avgjør om det er rimelig å legge til grunn at barn koster en bestemt sum, uansett foreldrenes inntekt. Et slikt postulat er det samme som å gå ut fra at barn ikke kan ha en høyere eller lavere levestandard, slik voksne har det, i hvert fall ikke utover et visst nivå. Da finnes det en øvre grense for hvor stor barns levestandard kan være. Det kan likevel tenkes at noen foreldre bruker mer på barna sine, men de pengene kommer i så fall ikke barna til nytte.

Barns forbruk er ikke bare mat og klær som skal dekke øyeblikkets behov. Store deler av barns forbruk er investering i deres fremtid som voksne. Skolegang er helt klart en slik investering, men siden barn lærer hele tiden, gjennom lek og gjennom samvær med andre barn og med voksne, er det ikke lett å trekke noe nøyaktig skille mellom kostnader til forbruk og kostnader til investering.

#### 7.4 Hva koster barn?

Jeg har pekt på noen av de mange problemene som knytter seg til definisjon og måling av barnekostnader. Det er langt igjen til noen teoretisk avklaring både av hva det eller de riktige spørsmålene er, enn si til hva svarene skal være. Vi mangler data, men vi mangler også enighet om hvilke data som trengs og om hva de skal brukes til. I "[Familienskattlegging](#)" i avsnitt 7.2 ovenfor skjelnet jeg mellom normative og empiriske definisjoner av barnekostnader. Men drøftingen av begrepet leviekostnader viser at en normativ drøfting av barns behov er nødvendig også før vi kan tolke empirien.

Nå vet vi alle noe om hvordan det er å være barn og om hva barn trenger, også uten spesielle empiriske undersøkelser eller utredninger fra eksperter. Jeg skal komme med noen betraktninger om hva barns forbruk består av. Spesielt skal jeg drøfte om det virker rimelig å anta at barns forbruk er fast, eller om det er proporsjonalt med foreldrenes forbruk.

Her må vi ta i betraktning at barn i denne utredningen omfatter alderen 0 til 17 år, det vil si et spenn som går fra hjelpeløse spebarn til unge voksne som er nesten myndige. Det virker lite fornuftig å anta at behovene til 0-åringer og 17-åringer kan analyseres likt.

Alle barns forbruk består av to komponenter: tid (omsorg, tilsyn, læring, pleie), og forbruk av vanlige varer og tjenester (mat, klær, leketøy, bolig o.l.). Den tid de trenger synker med alderen, men blir aldri lik null. Den tid foreldrene bruker til tilsyn og stell kan bare erstattes av et annet menneskes tid, ikke av ferdigvarer eller maskiner, slik annen hjemmeproduksjon kan. Foreldrenes tid koster mer jo høyere lønn de har. Kostnaden gir seg uttrykk enten i tapt arbeidsfortjeneste eller i utgifter til tilsyn for barnet (plass i barnehage). Den viktigste siden av tid brukt på små barn er likevel at den er uhyre kostbar, uansett hvem sin tid det er.

Et nyfødt spedbarn trenger svært lite i tillegg til mors og fars omsorg – og deres tid. Det virker enkelt å gjøre rede for både hva barnet koster og hva det bør koste. Slingringsmonnet er lite: under minimum lider barnet, men forbruk over minimum gjør ingen forskjell. Hvis noen foreldre bruker mer, for eksempel til pene klær, stort barnerom, fancy seng og vogn, må det betraktes mer som deres eget forbruk enn som barnets. Barnet merker ingen forskjell. Her forekommer det meg at begrepet «barnekostnad» gir god mening. Det virker rimelig å sette kostnaden til forbruk av varer (bleier, mat, klær) lik et fast kronebeløp, uavhengig av foreldrenes inntekt.

På den annen side trenger spebarnet tilsyn 24 timer i døgnet. Så lenge det er avhengig av mor på heltid, koster omsorgen for barnet hele hennes potensielle arbeidslønn.

For de eldste barna må vi kunne anta at de har omtrent det samme forbruksmønster som voksne, og at den unge langt på veg selv definerer sine behov, slik at levestandard for en 17-åring må bety det samme som levestandard for voksne. I mangel av mer nøyaktig informasjon, er det videre rimelig å anta at ungdom bruker like mye som de voksne gjør.

Barna går gradvis over fra å være tidkrevende spebarn til å bli pengekrevende, selvstendig ungdom. Jeg tror det ganske tidlig må være det rimeligste å anta at det vanlige forbruket deres er av omtrent samme størrelse som for voksne. Foreldre og barn bor sammen og ferierer sammen, og stort sett deler de det samme forbruket. Selv om barna i og for seg har det godt nok med enkel mat, bare den er sunn, vil de i praksis spise det samme som foreldrene gjør. Og fellesgodene brukes i fellesskap, og koster det samme enten barna eller foreldrene bruker dem.

Barnas forbruk stiger i takt med foreldrenes fordi det svarer til normer og samlivsform i vårt samfunn.

Konklusjonen blir: barns forbruk består av en fast og en variabel komponent. Den faste er tid. Den vil dels gi seg utslag i tapt inntekt, dels i mindre fritid for foreldrene og dels i betaling for barnetilsyn. Denne komponenten er svært stor, for mindre barn antakelig større enn det materielle forbruket. Den synker formodentlig med alderen og er størst for barn i førskolealder. En fast komponent blir tilbake, også i de høyeste aldersgrupper. Den variable del av forbruket vil være proporsjonal med foreldrenes forbruk. For alle unntatt de minste barna vil det også være omtrent like stort som foreldrenes forbruk.

## 8 OPPSUMMERING

*Husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet* er et inntektsbegrep som på flere måter er et misvisende mål på den enkeltes tilgang til økonomiske goder. De alvorligste svakhetene i forhold til barnefamiliens økonomi er:

1. Det mangler korreksjon for formue og gjeld. Derfor blir tilgangen for barnefamilier gjennomgående overvurdert i forhold til familier som er kommet lenger i livsløpet.
2. Det blir ikke tatt hensyn til verdiskapning fra voksne, hjemmeværende personer i husholdningen. Derfor blir tilgangen for enslige forsørgere for høyt anslått i forhold til familier med to eller flere voksne. Tilgangen for par hvor begge er yrkesaktive blir for høyt anslått i forhold til par hvor en er helt eller delvis hjemmearbeidende.
3. Kostnadene med barns forbruk blir sterkt undervurdert ved at en ser bort fra både tid og penger brukt til barnetilsyn. Derfor blir tilgangen for høyt anslått for alle barnefamilier med små barn.
4. Samlet husholdningsinntekt dekker over eventuelle ulikheter i fordeling mellom de enkelte medlemmene av husholdningen. Trolig er det kvinners tilgang til økonomiske goder som blir for høyt anslått i forhold til menns.

## Referanser

- Atkinson, Anthony B. (1982) *The Economics of Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- Bojer, Hilde (1989) «Forbruksenheter i inntektsstatistikk», *Sosialøkonomen* nr 7 1989

- Bojer, Hilde (1990), *Inntekt og ulikhet*, Rapport nr 6/90 fra Senter for anvendt forskning.
- Bojer, Hilde (1992) *Gender, socioeconomic status and income in Norway 1972-1990*. Memorandum, Department of Economics
- Bojer, Hilde (1995) «Barn og rettferdig fordeling», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 36, 93-104.
- Bojer, Hilde (1996) «Children and Distributional Justice», utkommer i *Nordic Journal of Political Economy*.
- Hellum, Anne (1985) «Penger og verdighet etter ektefellelovens § 1». Kapittel nr 6 i Tove Stang Dahl (red): *Kvinnerett* bind II, Universitetsforlaget, Oslo.
- Lommerud, Kjell Erik (1996) «Familiepolitikk og familieøkonomi.» Vedlegg nr 12 til NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier
- Normann, Victor (1996) «Overføringer til barnefamilier. Noen prinsipielle betraktninger» Vedlegg nr 11 til NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier
- Sen, Amartya (1984) «Economics and the Family», trykt i Amartya Sen: *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*, Clarendon press, Oxford
- Woolley, Frances R. and Judith Marshall (1995) «Measuring Inequality within the Household», *Review of Income and Wealth*, 40, 415-432.
- Zimmer, Grete (1990) *Ulikhet og beregningsperiode*, Hovedoppgave, Sosialøkonomisk Institutt (Upublisert)

## Vedlegg 10

### **Hvordan kan vi tenke rundt «barns beste»?**

*Agnes Andenæs, Institutt for sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo*

I diskusjoner om barn, familieliv og oppvekst er det ofte en usagt forutsetning at vi vet hvordan barn burde ha det. Formuleringer som «barns behov», eller «barns materielle, psykologiske og sosiale behov» inngår i dagligtalen om hvordan barn har det, både i privat og offentlig sammenheng. De gir inntrykk av at det refereres til relativt entydig kunnskap og innsikt. Nærhet, stabilitet, trygghet, varme – det er eksempler på ord som skal spesifisere hva det dreier seg om.

Våre forventninger til foreldreskap, barn og familier er preget av ideer om barndommens betydning, hvordan gode foreldre er, om stimulering osv. Det er et eksempel på hvordan utviklingspsykologien – kanskje mer enn noen annen del av psykologien – har en mektig innflytelse på våre hverdagsliv og vår tenkning om oss selv og hverandre. Etterhvert inngår utviklingspsykologiske modeller i de kulturelle selvfølgeligheter, og det selvfølgelige styrkes ytterligere ved at premisser fra utviklingspsykologien for eksempel også inngår i grunnlaget for offentlige velferdsordninger (Burman, 1994).

I de kontinuerlige debattene om familieliv, barndom omsorg osv er det to slags bekymringer som ofte blir uttrykt, på litt forskjellige måter:

- Økende bekymring for at de samfunnsmessige endringer de siste 20-30 årene har skapt et dårligere liv for barn og truer deres utvikling.
- Frykt for at kvinner og barns interesser er på kollisjonskurs.

Bekymringene henger sammen. For de forandringene som gjerne trekkes fram – som at flere barn har to yrkesaktive foreldre og blir passet utenfor hjemmet deler av dagen, at flere parforhold ender i skilsmisse – de er initiert av kvinner. Når dette er bakgrunnsteppet, hvordan kan fagfolk og andre deltakere i de pågående debatter framstå som troverdige talspersoner for barn?

Dette notatet skal handle om hvordan vi kan tenke rundt barns beste<sup>103</sup>. Formålet er å peke på noen av de kunnskapskilder som brukes, og tydeliggjøre noen resonnementer, for å prøve å foreta en del av et nødvendig opprydningsarbeid i et uklart felt. Et hovedbudskap er at utviklingspsykologien i liten grad kan gi svar på hvordan barn bør ha det og hvordan norsk familiepolitikk bør utformes. Alternativet er slett ikke å neglisjere barns interesser, men å tydeliggjøre grunnlaget for våre anbefalinger.

## **1 TEORETISKE MODELLER OM BARNS UTVIKLING**

Grovt sett gir den tradisjonelle utviklingspsykologi to hovedmodeller for hvordan vi kan forstå barnet i utvikling. La oss se litt nærmere på de to konstruksjonene, her kalt barnet som *behovsvesen* og barnet som *forsker*.<sup>104</sup>

103.«Barns beste» er også et begrep i juridiske sammenhenger, som grunnlag for å avgjøre hvilken av foreldrene som er best egnet (Barneloven) og overtakelse av foreldreomsorg (Barnevernsloven). Her refereres ikke spesielt til disse sammenhengene, selv om de absolutt utgjør et interessant anvendelsesområde for faglige og kulturelle oppfatninger om barn og familie.

104.Det er sikkert mange – og særlig utviklingspsykologer – som vil ta avstand fra den presentasjonen som følger her. La meg poengtere at det dreier seg om en tydeliggjøring av modeller, slik de ligger innbakt i og preger vår tenkning om barn. Det er altså ikke en framstilling av det rendyrkede feltet utviklingspsykologi, slik det framstår i sine egne tidsskrifter og bøker.

## 1.1 Barnet som behovsvesen

Behov og behovstilfredsstillelse utgjør grunnelementer i vår forståelse av barnets vekst inn i den sosiale verden, og behovsbegrepet er i særlig grad knyttet til framveksten av psykologien som et barne- og barndomsrelatert fagområde (Barneombud og barndom i Norge, 1995). Når det refereres til barns behov i den offentlige diskusjon, offentlige utredninger osv, viser det til noe tilsynelatende grunnleggende som barnet trenger å få tilfredsstilt eller som barnet må få lov til å leve ut, ut fra hensynet til dets vekst og utvikling. Når en tilstand eller atferd defineres som uttrykk for et behov, gir det dermed et mer legitimt grunnlag for oppmerksomhet enn om vi bare kaller det et ønske (Barneombud og barndom i Norge, 1995).

Tanken er at barnet har visse behov, som det er opp til omgivelsene å sørge for at blir innfridd. Barnet skal altså *motta* noe fra andre. Om ikke dette skjer på riktig måte eller til rett tid, vil utviklingen stoppe opp eller ta en gal retning. Dette er grunnstammen i forståelsen av barnet som behovsvesen, med påpekning av sammenhengen mellom behov, behovstilfredsstillelse og psykososial og kognitiv utvikling. Forskerens oppgave blir å sortere ut behovene og utforske hvordan de bør møtes og faktisk blir møtt.

Den første grunnleggende antakelsen bak behovstenkningen er *at barnet har behov som er universelle og som kan identifiseres uavhengig av sosiale betingelser*. Det hadde vært greit om vi en gang for alle kunne finne fram til hva som er barns behov. Her ligger svaret for de som er bekymret for at kvinner og barns interesser er på kollisjonskurs. Om man er enig i at barnas interesser skal ha forrang, er det bare å plassere barns behov først, og så instruere deres omsorgspersoner i hvordan behovene skal tilfredsstilles på den aller beste måten.

Men det er grunn til å være skeptisk til ideen om at forskning gjør det mulig å fastslå et sett med universelle behov lokalisert i barnet, og som går utover det helt selvfølgelig. Et slikt sett av behov er farget av kunnskap om hvor barnet lever og våre ideer om hvor barnet skal hen, og blir dermed tids- og stedsspesifikt.

Den andre grunnleggende antakelsen er at for å tilfredsstille behovene, må barnet *beskyttes fra sosiale krav og fra forvirrende og komplekse sosiale omgivelser*. Følgelig er det beste arrangement for et lite barn en alltid tilstedeværende person som har kunnskap om behovene og som er personlig egnet til å innfri dem.

Vi tar det for gitt at barn må beskyttes og *gradvis* bli utsatt for nødvendigheter og krav fra sosialt liv. Men i vår kultur er det pågående forhandlinger om hvordan dette skal forstås. I behovsmodellen blir idéen om beskyttelse strukket svært langt. At det er nødvendig å beskytte blir ofte fortolket som om foreldre skal holde sine reelle livsbetingelser vekk fra barna sine og skape en barndom som er løsrevet fra realitetene. Men hvordan kan foreldre assistere sine barn i *åmestre* realitetene om de skal leve opp til idealet om at egne livsbetingelser skal gjøres usynlige? Verken nå eller i framtida kan vi tilby ungene en tilværelse inne i en glasskolbe, der de er skånet fra og utestengt fra sentrale sider ved sosialt liv.

I og for seg hadde det vært greit om det tette nærvær av en person var en universell løsning for å tilfredsstille barns behov. Men igjen er problemet at perspektivet blir trukket for langt. Det bærer galt avsted om en forklarer alle slags utviklingsmessige problemer med utilstrekkelig nærhet mellom mor og barn. Om en tenker at utvikling dreier seg om å tilegne seg ferdigheter og forståelse som skal til for å fungere sammen med andre, vil en se at spørsmålet om hva små barn trenger, henger nært sammen med hvilke krav de vil bli stilt overfor ute i verden. Hvordan kan vi gi dem det de trenger nå og vil komme til å trenge framover? Femtallets barn fikk antakelig det barn trengte på femtallet – nittallets barn trenger mye av det samme, men også noe annet, fordi de vil bli stilt overfor noen andre krav. Dessuten skal vi

ikke glemme at også små barn kan ha nytte og glede av forskjellige slags samvær, og ta med det selvsagte at unger trenger forskjellige ting på forskjellige alderstrinn.

Den tredje antakelsen bak behovstenkningen fokuserer på *betydningen av tidlig erfaring for senere utvikling*; behovstilfredsstillelse i tidlige barneår er en investering i optimal trygghet og uavhengighet senere. Selvfølgelig er det slik at det som kommer først, legger føringer på det som kommer etter. Men også dette punktet blir overdrevet. Det er vanskelig å finne belegg for at tidlige positive opplevelser gir noen garanti for framtida, at de bringer ditt barn trygt gjennom alle slags senere utfordringer og vanskeligheter.

Når disse ideene blir plukket opp av foreldre, skaper de gjerne dårlig samvittighet av et slag som ikke er særlig fruktbar: *Dugir ikke barnet ditt nok*, eller du ser at barnet ditt blir utsatt for en hel rekke gale ting uten å være istand til å forhindre det, og der det ikke går an å reparere skadene.

## 1.2 Barnet som forsker

I forskermodellen ser en for seg barnet som en naturvitenskapsmann som utforsker sin omgivelser i laboratoriet på en systematisk måte. Modellen fokuserer på hvordan barnet «avdekker» naturlovene, og gradvis bygger opp et system av begreper og teorier. For den profesjonelle forskeren blir oppgaven å kartlegge en fast sekvens av utvikling av ferdigheter, begreper osv og forklare hvorfor det blir slik. Målet blir som for den lille forskeren å avsløre generelle lover og tilby årsaksforklaringer.

De grunnleggende antakelsene her er for det første at vi kan ordne væremåter i et *formelt hierarki*. En måte å handle på er mer utviklet enn en annen om den framstår som mer abstrakt og mer differensiert. Utviklingens pensum presenteres som biter og stykker, og anbefalingen som følger er å skape et miljø som inneholder alle disse bitene. Det å lære formelle ferdigheter gis forrang, og det blir uvesentlig hvilken større sammenheng som miljøet inngår i, og handlingens funksjonelle betydning. Så lenge suksessen ved treningen måles etter tilegnelse av akkurat de samme begrepene som treningen har lagt opp til, blir ikke disse begrensningene oppdaget, og heller ikke korrigert.

Den andre antakelsen er at utviklingens pensum kan defineres i *generelle begreper* som evne til desentrering, objektkonstans osv. Hvert begrep igjen kan defineres som et hierarki. Barns utvikling går fra det konkrete og perseptuelt gitte i førskolealder til det mer abstrakte og formelle på senere alderstrinn. Utviklingen skjer i helhetsstrukturer som utvikler seg unisont. Når utvikling defineres på denne hierarkiske og stykkevise måten, blir mødrene som omsorgsgivere temmelig uviktige. Deres potensialer ligger i deres vilje til å bli opplært til å være lærere for sine barn, ved å sørge for nødvendig materiale (jfr. lekefabrikantenes annonser) og gi forrang til barnets forskningsliknende aktiviteter. Dagliglivets sosiale krav får mindre oppmerksomhet. I denne modellen er det ikke så ofte mor *blikklandet*, hun blir oversett.

Den tredje antakelsen fokuserer på betydningen av *tidlig stimulering*. Jo tidligere barnet kommer i gang og gjør seg kjent med begrepene, jo bedre for framtidig utvikling. Det er ikke vanskelig å være enig i at en god start er forbundet med større sjanse til vellykket fortsettelse, så heller ikke denne antakelsen er helt gal. Det som blir problematisk, er overgeneraliseringer.

## 1.3 Abstrakte barndommer og abstrakte barn

Innenfor både behovs- og forskermodellen tenker en seg at utviklingen følger egne naturlover. Vi kan forestille oss en indre motor som gir kraft og retning til utviklin-

gen, og et program som folder seg ut etterhvert som tida går, gitt at behovene blir innfridd og barnet får den riktige stimulering. Utviklingens mål ligger i programmet, er abstrakt formulert, og ikke knyttet til det livet folk faktisk lever.

Denne måten å forstå utvikling på uttrykker en idé om at barn må isoleres og beskyttes fra det som er realiteter i deres liv, og at de skal forberedes for en fjern og ukjent, men konkurransepreget framtid. I begge modellene blir foreldre betraktet som *faktorer* som ikke har annen innflytelse enn å modifisere det generelle og faste utviklingsforløpet, eller å være sensitive overfor barnets behov og parat til å tilfredsstille dem. Voksenlivets betingelser og innhold skal gjøres usynlig. Begge retninger søker etter generelle sammenhenger, og derfor etter det tidløse og invariante ved miljøet. Dette gjør teoriene lite egnet til å vurdere sosiale endringer. Sosiale endringer får heller en tendens til å framstå som forstyrrende og truende. For det er når samfunnet endrer seg, og blir annerledes enn det modellen gir rom for, at samfunnet kommer mer «til syne». Det er denne tilsynekomsten som vekker bekymring, og det er blitt oppdragerens rolle å skjerme barn fra de reelle omstendigheter.

Begge modeller har det *abstrakte* barnet i fokus, et abstrakt barn som også er *løsrevet* fra sine omgivelser. Der behovsmodellen er egnet til å skille barns interesser fra kvinners, er forskermodellen egnet til å skille barnets interesser fra samfunnets interesser i det store og hele. På den måten skapes en tilsynelatende nøytral sone der man kan komme med anbefalinger til mødrene og til andre voksne om hvordan de skal forholde seg til barna: Behovsmodellen retter oppmerksomheten vekk fra alle forskjellene i virkelige barns livsomstendigheter, for å gi en oppskrift på hva som virkelig teller. Og det kan brukes i den lille verden hjemme uten at man trenger å bry seg med betingelsene utenfor. Forskermodellens oppskrift blir å skape rettferdighet for barn gjennom passende trening. For å sikre at alle kan konkurrere på like fot, blir småskalaløsninger på ungenes problemer foretrukket framfor løsninger som involverer forandringer i de mer omfattende strukturer. Man slipper å se på de konkrete livsbetingelser barn lever under, og helheten i deres tilværelse.<sup>105</sup>

Eksperterne har gitt oss et ideal om hvordan mødre bør være som mangler forankring i den sammensatte sosiale situasjon som voksne mennesker befinner seg i. Det urimelige ved disse modellene, er at bare foreldre skal ta hensyn til barn, og at det alltid blir deres ansvar – særlig mødrenes – å kompensere for uheldige virkninger av samfunnsutviklingen. Det kreves på en måte at de skal være bedre mødre enn det deres liv gir muligheter til. Dessuten er det på sin plass å stille spørsmålsteget ved hvor gode de «gode mødre» egentlig ville være for barn.

Som nevnt tidligere er det mye bekymring knyttet til de endringene som barndommen har gjennomløpt de siste tjue årene, med mødre ut i yrkeslivet, andre måter å organisere barnetilsynet på, flere skilsmisser osv. Utviklingspsykologiens tilbud har vært å etablere en tilsynelatende uavhengig og nøytral posisjon gjennom vitenskapelig virksomhet, slik at man kunne komme med vurderinger og anbefalinger uten å bli mistenkt for å representere bestemte partsinteresser. Men går man behovene nærmere etter i sømmene, vil man se at de er sosiale konstruksjoner, basert på studier av barne- og familieliv, ikke minst av femtitallets hvite middelklassefamilie i USA. Dermed er de også steds- og tidsspesifikke. Og ser man nærmere på forskermodellen, vil man se at den heller ikke er så nøytral, men idealiserer hvit, mannlig middelklassens tenkemåter (Walkerdine, 1988; Burman, 1994).

Forestillingen om at utviklingspsykologien tilbyr et nøytralt ståsted der man unngår å ta stilling til forholdet mellom kvinner og menn, er det også grunn til å

105. Samtidig viser alle slags oppfølgingsstudier av stimuleringsprogrammer for underprivilegerte småbarn at om tiltakene skal ha noen varig karakter, må mødrene trekkes inn som samarbeidspartnere underveis, og deres levestandard må heves til et anstendig nivå.

være skeptisk til. Generelt vil det være slik at anbefalinger til foreldre som ikke er spesifisert etter kjønn, vil bli fanget opp av den som allerede har det største ansvaret. Man trenger ikke en gang si at det er særlig viktig *atmødrene* ikke er for mye hjemmefra, har det for travelt eller må la være å skille seg. Et tilsynelatende kjønnsnøytralt budskap vil få kjønnskjeve konsekvenser.

## 2 STATISTISKE SAMMENHENGER MELLOM MILJØVARIABLER OG BARNEVARIABLER

En annen kilde til kunnskap om barn er empirisk basert forskning der en velger ut trekk ved miljøet og kopler dem til kjennetegn ved barnets måte å fungere på. Resultatene består i beskrivelser av statistiske sammenhenger, slik at en kan sammenlikne barn som vokser opp i forskjellige geografiske eller sosiale sammenhenger. Særlig relevant for familiepolitiske problemstillinger er forskning som tar opp de «moderne» miljøbetingelsene som barnehage, skilsmisser, ulike familiestrukturer.

### 2.1 Barnehage

Hvordan går det med barnehagebarna? Dette er spørsmålet som ligger under storparten av forskningen på barnehagefeltet. Oppsummeringer av denne forskningen tidlig på nittitallet, konkluderer med at en ikke fant utviklingsmessige forskjeller som kunne knyttes til den form for omsorg barnet hadde nytt godt av. Det var ikke noe som tydet på økt aggressivitet hos unger som har gått på barnehage, slik spørsmålet var blitt stilt i flere av undersøkelsene (Andersson, 1992).

Store deler av den oppsummerte forskningen var gjennomført i USA, og det er pekt på en rekke mangler ved amerikansk barnehageforskning som gjør det vanskelig å overføre resultatene til nordiske forhold (Andersson, 1992). De amerikanske forskerne skiller ikke godt nok mellom ulike former for barneomsorg, de har brukt testsituasjoner som er problematiske å fortolke, og har stort sett basert seg på kortvarige effektstudier (1/2 – 1 1/2 år). Behovet for oppfølgingsstudier over lengre perioder blir understreket. I Norden er det særlig to slike oppfølgingstudier som er verdt å nevne.

For det første det svenske FAST-prosjektet, der en har studert småbarnsfamiliens situasjon i Sverige, inkludert hvordan det svenske familiestøtteapparatet fungerer (Andersson, 1992). Det er en oppfølgingsstudie av 128 barn fra Gøteborg og like mange fra Stockholm som forskerne fulgte fra ungene var tre-fire år gamle. Fram til ungene var åtte år ble de fulgt opp med årlig kontakt, og så møtte forskerne foreldre og barn igjen da ungene var blitt tretten år. Her inngår også en kartlegging av familiens holdninger til barneomsorgen, hva slags omsorgstilbud barna har fått opp gjennom årene, og hva disse tilbudene kan tenkes å ha betydd for barnas intellektuelle, sosiale og emosjonelle utvikling. Den grundige utspørringen om organiseringen av barneomsorgshistorien gjorde at det kunne lages en fullstendig «omsorgskarriere» for hvert barn. Barnehagen viste seg å være det mest stabile tilbudet, i den forstand at et barn som begynner tidlig i barnehagen med få unntak forblir der til det begynner på skolen.

Hvilke konsekvenser kunne en så se av barnehageoppholdet? Tidligere svensk forskning ga ikke holdepunkter for å vente seg noen større effekter i det hele tatt, verken positive eller negative. Og som vi så skulle heller ikke amerikanske forskningsresultater tilsi noen store effekter i noen retning. Det som imidlertid viste seg, var at lærerne vurderte de tidlige barnehagestarterne (de som startet før toårsalder) mer positivt enn de sene barnehagebarna (de som begynte tidligst ved toårsalder) og hjemmebarna. Barn som begynte i barnehagen i løpet av annen halvpart av første

leveår, gjorde det bedre på intelligens- og modenhetstester, og deres skoleprestasjoner ved åtte og tretten års alder ble høyere vurdert av lærerne. Også de sene barnehagebegynnerne gjorde det bedre i noen fag ved tretten års alder enn hjemmebarna. Andre forskjeller var så små at de blir ansett som betydningsløse. Resultatet av vurdering av emosjonelle kjennetegn ved ungene pekte i samme retning som undersøkelsen av intellektuell utvikling. Lærerne vurderte de tidlige barnehagebegynnerne som mer utholdende, mer selvstendige, med bedre kommunikasjonsevne, de var modigere til å hevde egne meninger og var mindre engstelige. Disse ungene hadde dessuten færre problemer med overgangen til skolen. Resultatet gjentok seg når ungene var blitt tretten år; de tidlige starterne ble vurdert som mer kreative, mer selvstendige, med bedre kommunikasjonsevne, bedre selvbilde og dessuten var de mer populære enn de andre – særlig sammenliknet med hjemmebarna (Andersson, 1992). I den statistiske bearbeiding er det kontrollert for sosioøkonomisk bakgrunn, mors utdanning, foreldreskapstype (en- eller toforeldrefamilie), og barnets kjønn.

Den norske undersøkelsen som skal trekkes fram, har fulgt opp en gruppe barnehagebarn og en gruppe hjemmebarn helt til 20 års alder (Hartmann, 1991). Barnehagebarna hadde hatt et heldagstilbud i minst to år før de begynte på skolen. Det viste seg at barnehagebarna hadde bedre karakterer enn hjemmebarna da de gikk ut av grunnskolen som 16-åringer. Og som 20-åringer hadde barnehagebarna skaffet seg mer utdanning og demonstrert større selvstendighet enn det hjemmebarna hadde gjort. Undersøkelsen karakteriserer det som at de hadde mer styring med livet sitt og færre psykiske problemer.

Undersøkelsene fra Norge og Sverige viser altså at i den grad det er noen forskjell, så går den i favør av barnehagebarna. Det som kanskje overrasker mest, er at jo tidligere ungene starter, jo bedre for de mål som er trukket inn i undersøkelsene.

Slike undersøkelser lar mange spørsmål bli stående ubesvarte. Hva er det ved barnehagen, og hva det er ungene gjør med det som skjer der, som fører til at de fleste ungene som går der, gjør det bedre på forskjellig kulturelt verdsatte områder? Dessuten kan undersøkelsene komme til å innsnevre problemstillingene, noe jeg kommer tilbake til.

## 2.2 Skilsmisser

Hvordan går det med skilsmissebarna? er det typiske spørsmål under denne overskriften. Gjennom større anlagte epidemiologiske og longitudinelle studier har en laget statistiske sammenlikninger mellom gruppen barn fra separerte familier og kontrollgrupper. Av de forhold man har sett på som mål på tilpasning, er bruk av psykiatrisk hjelp, forekomst av psykiske problemer, skoleprestasjoner, kjønnsrolleatferd, sosial kompetanse og tilpasning i det voksne liv (Tjersland, 1992). *Deter* forskjeller mellom gruppene når en går fram på denne måten. Blant annet er det større sjanser for at barna fra separerte familier kommer i kontakt med hjelpeapparatet, det er mer utadrettet problematferd blant dem – særlig hos guttene – , de gjør det dårligere på skolen (særlig sett gjennom lærerens øyne) og i tilknytning til separasjonen er det ikke uvanlig at ungene en periode har problemer som vendes innover. Men når man ser på situasjonen noen år etter skilsmissen, ser det ut til at disse problemene avtar og forsvinner.

Dette er hovedsaklig resultater fra amerikansk forskning som er gjennomført over et lengre tidsrom, og igjen er det på sin plass med motforestillinger. For det første er en skilsmisse en annen begivenhet nå enn for noen år tilbake, rett og slett fordi det er blitt langt mer vanlig. Femtallets skilsmissebarn var alene om sin opplevelse, og verken foreldre eller andre mennesker i barnets og familiens omgivelser hadde særlig erfaring i hvordan man kunne snakke om det som foregikk. Det var

heller ikke mange eksempler på hvordan man kunne innrette seg. For det andre viser forskningen at den største forskjellen mellom gruppene av barn fra skilte og intakte familier dreier seg om deres sosiale og økonomiske situasjon. Og siden de sosioøkonomiske forskjellene er mye større i USA enn i Norge, er det rimelig å tenke at også de sosiale og psykologiske konsekvensene blir mer alvorlige i USA.

Dette betyr ikke at man skal bagatellisere hva en skilsmisse innebærer for barna som er involvert. For barn fra skilte familier tilhører en risikogruppe. For det første vil skilsmissen kunne gi dem selv og deres foreldre en trangere økonomi. Hvor alvorlig dette er, vil være sterkt påvirket av kvinnens utdanning, jobbsituasjon, og hvilke økonomiske støtteordninger som finnes. For det andre blir barna fra skilte familier sosialt sårbare; de vil alltid stå i fare for å bli utsatt for stemping og stigmatisering fra omgivelsene. I så henseende har skilte barn et problem som den andre gruppen ikke har, nemlig hvordan de blir sett på av andre (Tjersland, 1992). Dette er også et kulturelt betinget og foranderlig trekk.

Bekymringen for hva skilsmisene fører med seg, har særlig vært knyttet til hvordan det blir for barna. Men forskere har også begynt å spørre om det kanskje er de *voksne* skilsmissen er skadelig for – særlig for mennene (Arendelle, 1995)?

### 2.3 Familiestruktur

Hvordan går det så med barna som vokser opp med en forelder, sammenliknet med de som lever sammen med to foreldre? Hovedresultatet fra den kvantitative forskningen her har fellestrekk med skilsmiseforskningen: Slik en ikke kan se at skilsmissen i seg selv gir utslag på hvordan ungene fungerer, så er det heller ikke familiestrukturen i seg selv som bestemmer ungenes tilpasning.

Aleneforeldrefamilier har forskjellige opprinnelsehistorier. Mens noen ganske få er blitt det etter dødsfall hos en av foreldrene, og en liten gruppe har vært alene fra barnets fødsel, er den moderne aleneforeldrefamilie stort sett resultat av en skilsmisse. Når aleneforeldrefamilier som er resultat av skilsmisse, har flere problemer enn aleneforeldrefamilier der en av foreldrene er døde, er det ett eksempel på at det ikke er familiestrukturen i seg selv som bestemmer ungenes tilpasning. En kan tenke at forskjellene henger sammen med at enken/enkemannen og barn har en sorg som forener og som de kan dele med sine omgivelser, mens skilsmissebarn risikerer å ha to foreldre som kanskje ikke er ferdig med konflikten seg imellom, og dessuten bli utsatt for sosial stigmatisering.

Fra Norden er det igjen relevant å trekke fram det svenske FAST-prosjektet, der en har fulgt både familier med samboende foreldre og familier med aleneforeldre. Effekt på sosialisering ble målt gjennom at foreldre, personalet i barnehagen og småskolelærere vurderte ulike aspekter ved barnets utvikling, første gang da barnet var seks år gammelt, og så ett år senere. Da ble det også gjennomført enkelte standardiserte tester. Resultatet av disse vurderingene og testene er blitt brukt til å sammenlikne barnas utvikling på kognitive ferdigheter, sosiale ferdigheter, tilpasnings-evne og personlighet. Sammenlikningene har skjedd på gruppenivå, der grupperingsvariabler har vært familietype, familiestabilitet og sosioøkonomisk status.

Resultatene tolkes som at familietypen, dvs. om det er en eller to foreldre i husholdet, i seg selv har hatt liten effekt både på sosialiseringsprosessen (som også er målt) som på utviklingseffekten. Forskerne ser dette blant annet som et tegn på at det ikke lenger er særlig stigmatiserende å være aleneforeldre, og refererer til flere av mødrenes utsagn om hvor tilfredse de er med å være alene. Det andre som trekkes fram, er det svenske familiestøttesystemet som skaper materiell trygghet og et barnehage tilbud som sikrer god omsorg for ungene.

Men når man kombinerer familietype og sosioøkonomisk status, kommer det store forskjeller til syne, forskjeller som blir usynlige så lenge man bare opererer med middelværdier for hver gruppe. Et utvalg aleneforeldrefamilier er langt mer heterogent enn et utvalg toforeldrefamilier. Det store vannskillet skapes av mødrenes utdanning. Det er blant alenemødrene vi finner de ungene som har flest problemer, men også de ungene som skårer høyest på alle slags tilpasningsmål. Ser vi for eksempel på skoleresultater, er de aller flinkeste ungene i hele undersøkelsen jenter til alenemødre med høy utdanning (Lassbo, 1988). Dette forklares med at de har et bedre utgangspunkt for å slå seg til ro som alenemødre, og kan dermed bygge opp en mer stabil tilværelse for seg og barnet.

Det som virkelig betyr noe for hvordan det går med ungene til aleneforeldrene, viser seg å være økonomi, nettverk og utdanningsnivå. Men også på dette området er det høyst begrenset hva slags spørsmål vi kan få svar på gjennom letingen etter statistiske sammenhenger. Og kategoriseringene i seg selv representerer utfordringer, blant annet fordi det vil være kategorier som familier beveger seg ut og inn av. Men sikre kort å satse på ut fra denne forskningen er å legge til rette for at kvinner får utdanning, og sørge for at alenemødre har en økonomisk tilfredsstillende situasjon.

#### 2.4 Hva kan statistiske sammenhenger fortelle?

I dagens debatt er bekymring for barn i stor grad knyttet til endringer i de sosiale relasjonene; flere skilsmisser, mødres fravær, pass utenfor hjemmet osv. De forskningsresultatene som er presentert her, kan kanskje virke beroligende på noen. Men det er mange spørsmål man bør stille til mye av denne forskningen. Hvilke instrumenter er det som blir brukt, og hvilket teoretiske og empiriske grunnlag hviler de på?

Mens modellene i moderne utviklingspsykologi er svært kompliserte, er de modellene som brukes i denne type forskning ofte svært enkle og nærmest gammelmodige.<sup>106</sup> Beskrivelsen av miljø og hendelser forblir uspesifisert og utforsket, og man bare antar at trekket ved omgivelsene eller hendelsen skaper det observerte utviklingsmessige resultat gjennom en mekanisme som forblir uidentifisert og utforsket. Man utforsker ikke nærmere hvordan disse omgivelsene er, eller hendelsens innhold, det er ikke noe særlig mer enn en merkelapp. Dessuten er det et premiss at en miljøvariabel betyr det samme for alle mennesker som utsettes for den. Slik er det selvfølgelig ikke, samme hendelse eller trekk ved omgivelsene oppfattes *ikke* på samme måte av deltakerne.

Det er tilsvarende problemer med målene som blir brukt for å beskrive utvikling. Målene er knyttet til individer som framstår som løsrevet fra sin sammenheng, og er lite egnet til å belyse utvikling som en gjensidig utviklingsprosess mellom individ og omgivelser. Det er heller slik at de flytter tankenvekk fra en interaksjonistisk forståelse. Dessuten bygger de på forestillingen *omen* utviklingsvei, mens en i mer moderne utviklingspsykologi tenker seg at utviklingen kan ta mange veier, og at kulturell relevans må trekkes inn når utvikling skal vurderes. Utvikling er ikke en enkel bevegelse langs en opptrukket linje, men dreier seg om «The process

106. I den mer teoretisk forankrede utviklingspsykologien tenker en seg et gjensidig forhold mellom individ og omgivelser, der begge parter er i forandring som en følge av gjensidige utvekslinger. Biologisk arv og universelle trekk ved miljøet virker gjennom kulturen som medium, slik at hvilke konsekvenser gitte biologiske eller miljømessige faktorer kan ha, avhenger av den spesifikke kontekst som de opptrer i. Når en slik legger vekt på transaksjonelle og interaktive forhold, kreves det meget kompliserte modeller, fordi en ikke kan opptre med statiske og klart avgrensede størrelser.

through which the growing person acquires a more extended differentiated, and valid conception of the ecological environment, and becomes motivated and able to engage in activities that reveal the properties of, sustain, or restructure that environment at levels of similar or greater complexity in form and content» (Bronfenbrenner, 1979, s.27).

Påvisning av statistiske sammenhenger gir ikke grunnlag for å uttale seg om årsaker og virkninger, man kan ikke si hva «det» kommer av. Resultatene gir heller ingen informasjon om hva «det» kommer an på. Det *man kan* si, er at det ene henger sammen med det andre, av en eller annen grunn (eller flere grunner). Og resultatene er langt fra så almenyldige som de kan framstå som og ofte blir framstilt som. Det er nå til dags, i vår kultur, at disse variablene pleier å opptre sammen – det er en presisering av hvordan de statistiske sammenhengene bør forstås.

En annen type innvending er at vurderinger som godt/dårlig innsnevrer de spørsmålene vi gjerne skulle ha stilt til feltet, som for eksempel knyttet til barnehagene. Hvordan blir den helheten som består av familie pluss barnehagen? Hvilke dagliglivserfaringer gir det barnet, og hvordan bygger ungen opp en forståelse av seg selv og andre og av hvordan omgivelsene er organisert? Hva er det ungene gjør for å holde erfaringene fra hjem og barnehage fra hverandre, samtidig som de skal knyttes sammen i *en* tilværelse? Hva er det foreldre, både de «vanlige» og de som av forskjellige grunner strever med tilværelsen, vil oppleve som en støtte fra barnehagen i den daglige omsorgen? Hva er det som kan gjøre hverdagen mindre stressende? Risikoen ved den type forskning som er presentert i denne delen, er at svarene på godt/dårlig blir det sentrale, og dermed kan stoppe andre spørsmål og hindre nyanseringer.

### 3 HVA KAN VI BRUKE UTVIKLINGSPSYKOLOGIEN TIL?

Hva er det vi kan bruke utviklingspsykologien til, og hva er det den faktisk ikke gir svar på? Jeg har prøvd å vise at den ikke er egnet som et kompass for hvordan vi best kan navigere i det moderne farvann.

Innen familie- og barnepolitikken kommer utviklingspsykologien særlig inn i form av behovstenkning. Det å referere til barns behov skal gi en legitim begrunnelse for handlinger som utøves i forhold til eller på vegne av barn. I NOU 1995:26, *Barneombud og barndom i Norge*, hevdes det at fokuseringen på behov og utvidelsen av behovsområdet når det gjelder barn, er en måte å utvikle velferdsområdene for barna på. Det kommer også til uttrykk ved ulike måter å kople behov og rettigheter, sies det der. Men utredningen er sparsom med eksempler, og det er ikke så godt å vite hva de sikter til.

Det kan også reises tvil om konklusjonen. Snarere er det kanskje slik at behovsfokuseringen knyttes sammen med *endefensiv* strategi<sup>107</sup>, der poenget blir å holde på det som er/har vært, heller enn å utvikle strategier for hvordan man kan forholde seg til det nye. Det blir altså en tilnærming der samfunnsmessige endringer oppfattes som trusler mot barn. Det er slik vi kan forstå de stadig gjentatte spørsmål i diskusjoner om barndom, oppvekst og samfunnsforandringer: *Hvostore* er forandringene, og hvor *uheldige* er de? Dessuten formidles det gjerne som et prosjekt for den enkelte familie, det er først og fremst *foreldrene* som blir pålagt å ivareta barns behov. For å sette det på spissen: Det er som om det blir den enkelte families opp-

107. Denne vurderingen er knyttet til norske forhold. Kanskje stiller det seg annerledes i samfunn med lavere materiell standard og en mindre framtreddende sensitivitet for barn som spesielle og sårbare individer, kanskje kan der behovstenkningen være en nødvendig brekkstang.

gave å gjenskape noe som ligger så nært opp til femtittallsfamiliens hverdag som mulig!

Når jeg er skeptisk til å bruke «barns behov» som begrunnelse for hvordan familier skal inrette seg, er ikke det et signal om at det igrunnen ikke spiller noen rolle hvordan vi ordner livet for barn. Og det er slett ikke en oppfordring om å bli mer kynisk i forhold til barn. Men det er mange ting vi kan være for uten at det begrunnes med «godt for barn», og mye vi kan være mot, uten at det er «uheldig/skadelig for barn». For når resultatene fra en forskningsrapport (Karlsen & Mjåvatn, 1995) blir presentert som om den slår fast at ungene ikke tar skade av foreldres arbeidsledighet – snarere tvert imot, de får jo ekstra mye tid sammen med foreldrene – skal vel ikke det tas til inntekt for at fenomenet arbeidsledighet ikke er så alvorlig? Eller at ikke arbeidsledighet i et samfunn også er et problem for barn? Og et annet eksempel: Om du gjerne vil være på plass hjemme når ungene kommer fra skolen, og være tilgjengelige for dem, så er ikke utviklingspsykologien og «barns behov» til noen særlig hjelp når det skal begrunnes. Det er mer ryddig å bruke argumenter som at det er noe en selv satte stor pris på da en selv var barn og gjerne vil gi videre til sine egne, eller andre begrunnelser som tydeligere uttrykker egne verdistandpunkter.

En type bekymring som er forholdsvis lite framme for tida i den norske debatten om familieliv og oppvekst, er hva det betyr å vokse opp i en familie med dårlig økonomi. Bekymringen for hva som skjer med de sosiale relasjonene får all oppmerksomhet. Kanskje skulle vi være mer opptatt av økonomien enn vi for tida er? Det kan for eksempel se ut til at problemer som barn får etter en skilsmisse, i vesentlig grad skyldes nedgang i levestandard, slik vi har vært inne på. Forskning fra både eget og andre land om skilsmisser og om livet i aleneforeldrefamilien kan tyde på det. Og selv om den materielle standarden i vårt land ligger på et høyt nivå, har en også i Norge funnet en liten, men tydelig forskjell i helseproblemer hos barn etter sosioøkonomisk status hos hovedforsørger. Barn av foreldre i den laveste sosioøkonomiske gruppen hadde flere kroniske syketilfeller (Nordhagen, 1993). Men selv om dårlig økonomi *ikke* skulle slå ut på de vanlige måleinstrumentene, er det grunn til å utforske nærmere hvordan det er å være fattig i et så egalitært (i både faktisk og ideologisk forstand) samfunn som vårt. Det som da vil gi innsikt, er ikke først og fremst utvendige, statistiske sammenhenger mellom økonomiske forhold og forskjellige tilpasningsmål, men utforsking av hvordan trang økonomi oppleves og danner grunnlag for en mer eller mindre defensiv livsform. Og hvordan det blir om man som foreldre opplever at man befinner seg for langt fra egne standarder for hvordan barn burde ha det, samtidig som man ikke kan se at egne anstrengelser kan gjøre det bedre.

På den internasjonale arena blir det for tida diskutert om det er nødvendig å forstå barns levekår innenfor en annen ramme enn voksne, og hva som eventuelt skulle være relevante indikatorer. Det kan tenkes at det kan brukes *enutviklingsbegrunnelse* for barnespesifikke levekårsindikatorer. Men må de ikke samtidig være relative til indikatorer for de voksne? For å ta en mer dramatisk og eksotisk illustrasjon på resonnementet: Barnarbeid er et fattigdomsproblem og må bekjempes som det, kanskje ikke først og fremst et spesifikt barneproblem som må fordømmes fordi det bryter med våre kulturspesifikke forestillinger om den gode barndom.

Et alternativ til behovs- og forskermodellene, og til de statistiske sammenhengene, er å forstå barns utvikling som en *kulturell utviklingsprosess*. Etterhvert har det vokst fram sosiokulturelle forståelser av utvikling, der en nettopp er opptatt av hvordan den kulturelle organisering av omgivelsene skaper muligheter for barns utvikling, og gradvis leder dem mot å bli voksne, med ferdigheter og forståelse som er tilstrekkelige for å fungere innen egen samfunn. Sosiale strukturer er ikke noe

som begrenser våre handlinger, men er det som setter oss istand til å handle i verden. Utvikling dreier seg om å tilegne seg ferdigheter og forståelse som skal til for å fungere sammen med andre. Følgelig må vurderinger av hva som er godt og dårlig sees i forhold til hva som er kulturelt relevant. Dette gir en annen vinkling på diskusjoner om «best for barn», hvordan barn bør ha det.

Omsorg for barn har to begrunnelser, *enomsorgsbegrunnelse* og en *utviklingsbegrunnelse*. Omsorg er nødvendig fordi barn ikke kan innfri allmenne krav til sosial deltakelse, og barn tas vare på fordi de er barn. Vanlige honnørord som varme, innlevelse, trygghet osv. kan brukes til å karakterisere omsorgspraksis. Men det gir ikke svar på hvordan barn bør ha det. Og i den andre enden av skalaen: Det som er åpenbart skadelig, er så åpenbart at man ikke trenger å være utviklingspsykolog for å se det. Den andre begrunnelsen for omsorgen kan av og til falle ut; at omsorgen skal utføres slik at ungen etterhvert blir istand til å ta vare på seg selv. Gjennom måten omsorgen blir utøvet på, settes barnet gradvis i stand til å innfri mer allmenne sosiale krav og forventninger, og blir gjennom dette medlem av et større sosialt fellesskap. Derfor må vurderinger av barns livssituasjon også operere med denne dobbeltheten; hvordan barnet blir tatt vare på nå, og hvordan utformingen av dagliglivet peker framover for barnet og gir den nødvendige utviklingsstøtten. Antakelig er det tryggest og minst å bekymre seg over om man gjør det omtrent som andre. Det betyr ikke at det som er annerledes automatisk er uheldig, det avgjørende vil være om annerledesheten blir definert positivt eller negativt av foreldre og barn selv og av omgivelsene, eller om det blir sett på som en risiko for barn.

Hvis vi ikke var så engstelige for at kvinner og barns interesser var på kollisjonskurs, gikk det kanskje an å lære noe av mødrene? For det er faktisk kvinner som er mødre som organiserer tilværelsen sin slik at det blir mulig å kombinere andre gjøremål med omsorg for barn, og som prøver å gjøre dette på en måte som de oppfatter at kan skape gode barndommer. Hvordan gjør de det, og hva er det de prøver å få til? Forskning om familieliv og barndom som kulturelt forankret hverdagsliv (Andenæs, 1996; Gulbrandsen, 1996; Haavind, 1987; Solberg, 1994) gir innsikt i hvilke utfordringer foreldre og barn står overfor, og hvilke løsninger de selv ser og prøver å skape. Hvordan kan familiepolitiske tiltak støtte dem?

For voksne som gjerne vil vise at de har omtanke for barn, er den aller sikreste måten å bebreide seg selv, snakke om egen egoisme og egne forsømmelser, og ta avstand fra det moderne voksenliv. Budskapet i denne artikkelen er slett ikke at det er likegyldig hvordan barns tilværelse blir organisert. Men premisser må tydeliggjøres, og argumentasjon må flyttes over fra noe tilsynelatende vitenskapelig, entydig, til området for verdier og politikk og motstridende interesser. Utvikling handler om å tilegne seg ferdigheter og forståelse som skal til for å fungere sammen med andre. Motsatsen til å beskytte og skjerme barn er ikke å gi blaffen i barn, men at foreldre i større grad deler sine livsomstendigheter med barnet, kan begrunne sosiale krav og formidle forståelse ut fra dette. Det er derfor det er viktig å arbeide for at familiens livsomstendigheter er akseptable både for kvinner, menn og barn, slik at de kan deles.

## Litteratur

- Andenæs, A. (1996). *Foreldre og barn i forandring*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Andersson, B.E. (1993). *Hvor bra er egentlig barnehagen?* Oslo: Pedagogisk Forum.
- Andersson, B.E. (1992). Effects of day-care on cognitive and socioemotional competence of thirteen-year-old-Swedish schoolchildren. *Child Development*, 3, 20-36.

- Arendelle, T. (1995). *Fathers and divorce*. London: Sage.
- Barneombud og barndom i Norge*. NOU, 1995:26.
- Bronfenbrenner, U. (1976). *The ecology of human development. Experiments by nature and design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Burman, E. (1994). *Deconstructing developmental psychology*. London: Routledge.
- Gulbrandsen, L.M. (1996). *Kulturens barn. En utviklingspsykologisk studie i 8-9-åringers sosiale landskap*. Avhandling til dr.psychol-graden. Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Hartmann, E. (1991). Effects of day care and maternal teaching on child educability. *Scandinavian Journal of Psychology*, 32, 325-335.
- Haavind, H. (1987). *Liten og stor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karlsen, T.K. & P.E. Mjaavatn (1995). *Barn og arbeidsledighet*. Norsk senter for barneforskning: Rapport nr. 39.
- Lassbo, G. (1988). *Mamma, Pappa, Barn. En utveklingssekologisk studie av socialisation i olika familjetyper*. Gøteborg Studies in Educational Sciences 68. Gøteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Nordhagen, R. (1993). *Barns helse i Norge*. Oslo: Statens institutt for Folkehelse.
- Solberg, A. (1994). *Negotiating childhood*. Stockholm: Nordplan.
- Tjersland, O.A. (1992). *Samlivsbrudd og foreldreskap. Meklingsprosessens psykologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

## Vedlegg 11

# Overføringer til barnefamilier

Noen prinsipielle betraktninger  
*Victor D. Norman, Høyskolen i Agder*

### **Innledning**

Til tross for at både barn og deres familier materielt sett har det bedre idag enn tilfellet var for tidligere generasjoner, er det på mange måter vanskeligere å være barn eller foreldre idag. Samfunnet er mer fragmentert, kjernefamilien er i oppløsning, storfamilien og nærmiljøet representerer ikke lenger et trygt og nært nettverk, unge voksne forventes å fylle flere roller samtidig, etableringskostnadene har steget, og arbeidsmarkedet er mer usikkert. Listen kunne gjøres lengre.

Det er mange og sammensatte årsaker til disse endringene, og det er ikke sikkert at økonomiske forhold er blant de viktigste. Den økonomiske utvikling har imidlertid ikke gjort situasjonen enklere. Spesielt to endringer av økonomisk art bør fremheves. Det ene er økningen i realrenten, som har gjort det adskillig dyrere enn før å etablere seg. Det andre er økt tidsknapphet, som bl.a. har sammenheng med høyere reallønninger og en kraftig økning i etterspørselen etter arbeidskraft på 70- og 80-tallet.

Hvis man skal gjøre noe for barnefamiliene, kan man gå én av to veier. Den ene er å gjøre noe med de forholdene som skaper problemer. I den grad problemene skyldes høye renter, kunne man forsøke å få rentenivået ned, eller man kunne innføre rentesubsidier for barnefamilier. I den grad problemet er tidsknapphet, kunne man forsøke å utvide småbarnforeldres tidsbudsjett, f.eks. ved å gi dem kortere arbeidstid. Er problemet knyttet til familiestruktur eller sosiale forhold, kunne man kanskje tenke seg tilsvarende direkte politikk på slike områder. Alternativet til slike tiltak er å kompensere barnefamiliene ved å gi dem romsligere økonomiske rammer, altså ved direkte overføringer.

Utgangspunktet for dette notatet er at eventuelle tiltak skal ta form av overføringer. I det ligger at det ikke er mulig eller ønskelig å gi barnefamiliene de rammevilkår vi måtte ønske gjennom tiltak rettet inn direkte mot de underliggende årsaker. Det ligger utenfor notatets ramme å drøfte om det er et riktig utgangspunkt. Når det gjelder de spesifikt økonomiske årsakene, er det imidlertid på sin plass å presisere at utgangspunktet er i overensstemmelse med økonomisk teori. At realrente og reallønninger er høye, avspeiler økonomiske realiteter som det er ønskelig at alle aktører i samfunnet tilpasser seg. Å stille barnefamiliene overfor kunstig lav rente vil da være mer kostbart enn å gi dem tilsvarende gode valgmuligheter ved direkte pengeoverføringer. Det samme gjelder reallønn og tidsknapphet. Vi kunne saktens gi barnefamiliene inntrykk av at vi hadde overflod på arbeidskraft og tid ved å gi dem kortere arbeidstid (men samme årsinntekt) enn andre, men en konsekvens av det ville være at mange ville bli tvunget inn i en tidsdisponering som hverken de eller samfunnet i det lange løp ville være tjent med. Da må det være bedre eventuelt å gi dem økonomiske muligheter til å velge kortere arbeidstid om de ønsker det. Kostnadsmessig vil det være like billig.

Notatet er lagt opp slik at det først gis en bred gjennomgang av mulige begrunnelser for overføringer til barnefamilier og av hvilke virkemidler som er best egnet i forhold til de ulike begrunnelsene. Deretter gis en helhetlig vurdering av de viktigste virkemidlene som er aktuelle, herunder de virkemidlene som brukes idag.

## 1 BEGRUNNELSER

Det er i prinsippet fire grunner til at vi kunne ønske å overføre midler til familier med barn. Den første er at vi ønsker flere barn, og tror at barnefamiliens økonomi er viktig for barnetallet. Den andre er at vi ønsker at barn skal få det bedre. Den tredje er at vi ønsker en omfordeling av inntekt mellom nålevende generasjoner, fra de som nå er middelaldrende, til de som nå er i barnefamiliefasen. Den siste er at vi ønsker en omfordeling av inntekt mellom livsfaser, for samme generasjon – til den fase da man har hjemmeboende barn.

Det er sammenhenger mellom de tre siste av disse mulige begrunnelsene, i den forstand at det kan være vanskelig å skille mellom det at barnefamilie får bedre økonomi og det at barna får det bedre; og i den forstand at overføringer mellom livsfaser i praksis lett blir til overføringer mellom ulike, nålevende generasjoner. Allikevel er det viktig å holde de ulike begrunnelsene klart fra hverandre, fordi de konkrete tiltakene som vil være best egnet, avhenger av hva målet er.

I det følgende vil hver av de fire mulige begrunnelsene bli diskutert nærmere, med sikte på å vurdere relevans og holdbarhet av begrunnelsen, drøfte problemer som knytter seg til dem, og klarlegge hva slags overføringer (eller andre tiltak) som er mest velegnet for å nå målet.

### 1.1 Barnetall og befolkningsstørrelse

Bekymring for befolkningsutviklingen og barnetallet er én mulig grunn til at man kunne gå inn for overføringer til barnefamilier. Man må da forutsette at det er en sammenheng mellom overføringenes størrelse og det antall barn familiene velger å få. Det har av enkelte vært hevdet at en slik sammenheng nærmest forutsetter at folk har kalkulator med seg på soveværelset. Det er ikke sant. Så lenge barnetallet er et resultat av bevisste valg, må vi regne med at det – som alle andre valg – påvirkes av de sosiale, kulturelle og økonomiske rammer som omgir den enkelte. Da er det mulig å påvirke fødselstallene ved å gjøre noe med rammevilkårene, herunder gjennom økonomiske overføringer.

Spørsmålet er altså ikke om overføringer vil være virkningsfulle, men om det er ønskelig å stimulere til økt befolkningsvekst, og i så fall hva slags overføringer som bør brukes.

Globaletisk er et mål om økt fødselstall i Norge tvilsomt. Skal målet forsvares, må det derfor være fordi man (a) velger et snevrere, nasjonalt perspektiv, og (b) utelukker innvandring som alternativ. Selv om mange (herunder forfatteren) vil ha store problemer med begge disse begrensningene, skal vi i det følgende ta dem for gitt.

Utgangspunktet for å vurdere ønskeligheten av tiltak som stimulerer til økt barnetall, må være at flere barn har verdi utover det den enkelte legger vekt på i familieplanlegging. Det bringer en uvilkårlig over i etiske og eksistensielle problemstillinger som ligger langt på siden av hva økonomer eller andre samfunnsvitere kan ha faglig begrunnede meninger om. Hvis man legger til grunn at spørsmålet om å få barn i prinsippet er en personlig sak, kan vi imidlertid si noe mer; siden de etiske og filosofiske spørsmålene i så fall er flyttet fra samfunnsnivå til familienivå. De samfunnsmessige aspektene er da begrenset til konsekvenser som går ut over de personlige vurderingene. På det grunnlaget kan man tenke seg flere holdbare argumenter for økt barnetall.

En gruppe argumenter går på at et samfunn med mange barn er mer spennende enn et samfunn der de fleste er middelaldrende eller eldre. Det kan gjelde på mikronivå – lekende barn gir et trivelig nabolag – eller på makronivå – utfordringene som

barn og unge representerer gir en mer fremadskuende samfunnsdebatt enn tilfellet er med utfordringene fra de eldre.

En annen gruppe argumenter er knyttet til finansiering av pensjoner og andre offentlige ytelser: Vi trenger en aldersmessig balansert befolkningsstruktur for til enhver tid å ha nok yrkesaktive til å kunne finansiere overføringene til pensjonistene. I utgangspunktet er ikke dette et vanntett argument, siden det finnes alternative måter å sikre pensjoner på – spesielt har man alltid muligheten til å sikre pensjoner ved sparing. Om pensjoner var en privatsak, måtte den enkelte spare i den yrkesaktive del av livet for å ha noe å leve av som gammel. Det samme kan gjøres i et system der pensjoner er et samfunnsansvar – ved sparing i perioder med mange yrkesaktive, kan man bygge opp en realkapitalbeholdning som bidrar til tilstrekkelig stor verdiskapning i perioder med relativt mange pensjonister. Hvis det politiske system ikke fungerer slik at man faktisk får tilstrekkelig sparing, og man derfor et stykke på vei er avhengig av et «pay-as-you-go» pensjonssystem, kan allikevel en balansert aldersfordeling være nødvendig for et bærekraftig pensjonssystem i offentlig regi.

En tredje argumentasjon er knyttet til befolkningens størrelse i seg selv (altså uavhengig av aldersfordelingen). Det kan ha en egenverdi å ha en stor befolkning, eller det kan være nødvendig med en befolkning av en viss størrelse for å oppnå andre mål. På lokalt nivå er det en velkjent problemstilling at befolkningen må være av en viss minstestørrelse for å gjøre et lokalsamfunn levedyktig. Det er mulig at noe tilsvarende kan hevdes på nasjonalt nivå, f.eks. at det er nødvendig med en stor befolkning for at man skal få nok levedyktige lokalsamfunn til å kunne realisere et mål om spredt bosetting.

Om man godtar slike argumenter, er det altså i prinsippet grunnlag for støtte til barnefamiliene. Den type støtte man i så fall bør velge, følger direkte av målet: Man bør bruke virkemidler som har maksimal, positiv effekt på barnetallet pr. krone i overføringer. Det innebærer at virkemidler som direkte er knyttet til barn – som barnetrygd, liberale permisjonsordninger ved og etter fødsler, subsidierte barnehageplasser o.l. – er klart bedre enn bo- og etableringsstøtte eller generelle inntektsoverføringer til familier i småbarnfasen.

Konkret hvilke direkte virkemidler som er best, kan man derimot ikke si noe om på rent prinsipielt grunnlag. Det avhenger av den effekt de ulike virkemidlene faktisk har på barnetallet, og det kan bare avgjøres på empirisk grunnlag. Hvis det er slik at antall barn først og fremst avhenger av hva man på kort sikt har råd til, kan barnetrygden være et egnet virkemiddel. Hvis det derimot, som mange hevder, er slik at barnetallet først og fremst avspeiler hvor gammel kvinnen er når hun får sitt første barn, og som sådan avspeiler mer langsiktig livsfase- og karriereplanlegging, er det mulig at permisjons- og barnepassmuligheter har større effekt enn barnetrygd.

## 1.2 Barns oppvekstvilkår

Den andre hovedbegrunnelsen for overføringer til barnefamiliene er at man ønsker at barn skal få det bedre. «Bedre» er i denne forbindelse et sammensatt begrep. Dels omfatter det rent materielle tilbud – vi ønsker at alle barn skal få et godt kosthold, gode klær, en god og fysisk trygg bolig, et attraktivt nærmiljø, gode barnehage- og skoletilbud, osv. Det omfatter imidlertid også at de skal vokse opp i et hjem og et nærmiljø som gir stabilitet og trygghet, kombinert med utfordringer og utfoldelsesmuligheter. Ikke minst ønsker vi at alle barn skal ha like god tilgang på alle disse godene.

Selv om de fleste uten videre vil være enige i dette hovedmålet, er det viktig å merke seg at det kan komme i konflikt med grunnprinsippet om at barn er et familieanliggende. Vi er villige til å bryte med prinsippet ved å stille minstekrav – bar-

nevern og obligatorisk skolegang er to klare eksempler – men hovedregelen er allikevel at foreldrene skal bestemme hva slags oppvekstvilkår barna skal få.

Problemstillingen dukker særlig opp i forbindelse med diskusjon av virkemidler: Skal man gi tilbud til barn direkte, eller skal man sette foreldre i stand til å kjøpe slike tilbud, og så overlate til foreldrene selv å avgjøre hva pengene skal brukes til? Er det f.eks. bedre å gi tilbud om billig barnehageplass enn å gi foreldrene økonomiske muligheter til å kjøpe barnehagetilbud om de ønsker det?

Man kan nærme seg dette spørsmålet på to måter. Den ene muligheten er å analysere det med utgangspunkt i en modell av familien der barn og foreldre kanskje har forskjellige interesser, og der det kanskje også er interessekonflikter mellom foreldre. «Riktig» virkemiddel vil da være det virkemiddel som gir størst, positiv uttelling i forhold til barnas interesser. Den andre muligheten er å si at det underliggende spørsmål her ikke er av en slik karakter at økonomer eller andre samfunnsvitere har spesielle forutsetninger for å ha meninger om det – i siste instans er det et ideologisk spørsmål; nemlig i hvilken grad barn skal være et familie- eller et samfunnsansvar.

Velger man den første innfallsvinkelen, er det nokså klart hva slags virkemidler som peker seg ut: Siden beslutningsmyndigheten i familiene ikke ligger hos barna, og siden det kan være interessekonflikter mellom barn og foreldre, vil man oppnå mer ved tiltak som er knyttet direkte til barna enn ved tiltak som gir foreldrene større valgmuligheter. Da vil det altså være bedre å subsidiere barnehagetjenester eller gi momsfratak på barneklær enn å gi kontantstøtte til foreldre.

Velger man den andre innfallsvinkelen, blir virkemiddelvalget et ideologisk valg. De som mener at barn er et familieansvar, og ut fra det mener at samfunnet bare skal gripe inn for å sikre et minstilbud eller avverge direkte overgrep, vil måtte konkludere med at kontantstøtte til familier er bedre enn subsidier til varer og tjenester for barn. De som mener at samfunnet har et mer direkte ansvar for barns oppvekstvilkår, vil like naturlig måtte konkludere med at virkemidler som direkte er knyttet til varer og tjenester for barn, er å foretrekke.

Uansett både innfallsvinkel og ideologisk utgangspunkt, kan man imidlertid si noe – nemlig at innen den klassen av virkemidler som man kan godta, bør man velge de som er mest generelle. Vil man, på ideologisk grunnlag, overlate alle prioriteringer til familien, er kontantstøtte bedre enn øremerkede tilskudd, som i sin tur er bedre enn konkrete tilbud. Vil man, ut fra ideologiske eller interesseanalytiske vurderinger, begrense seg til virkemidler som direkte er knyttet til tilbud til barna, er det bedre med generelle subsidier til barnehager enn med tilbud om billig plass i en bestemt barnehage; og det er bedre med momsfratak på alle «barneverer» (barneklær, leketøy, barnesykler mm.) enn med momsfratak bare på en del slike varer. Grunnen er at man må regne med at foreldrene, selv om de kanskje ikke ville prioritere riktig mellom seg selv og barna, har bedre forutsetninger for å prioritere på barnas vegne enn det utenforstående har.

### 1.3 Omfordeling mellom generasjoner

En tredje grunn til at vi kan ønske å tilgodese barnefamiliene er at vi er misfornøyd med fordelingen av inntekt mellom nålevende generasjoner. Da er det altså ikke bare barna i seg selv vi er opptatt av, men barna og foreldrene.

Det er ikke så mye man kan si på fagøkonomisk grunnlag om ønskeligheten av inntektsomfordeling mellom grupper i samfunnet. Det er et spørsmål om prioritering mellom gruppene, og slike prioriteringer hører hjemme i den politiske sfære. Det man på økonomisk grunnlag kan si noe om, er hvordan den faktiske fordeling er, og hva slags virkemidler man bør bruke hvis man ønsker en omfordeling.

Det ligger utenfor rammen for dette notatet å gå i detalj når det gjelder den faktiske inntektsfordeling mellom de som nå er i barnefamiliefasen og de som idag er eldre. Det er imidlertid naturlig å peke på en del momenter man må ta hensyn til i en sammenligning mellom generasjoner, og i den forbindelse også å rette opp noen vanlige misforståelser.

#### *Sammenligning av livsinntekter*

I utgangspunktet er det meningsløst å drøfte fordeling mellom generasjoner ut fra en sammenligning av årsinntekter eller levestandard idag. De som idag er middelaldrende har gjennomgående høyere inntekt, og i de fleste tilfeller også høyere levestandard, enn både de som er yngre og de som er eldre. Det avspeiler bare naturlige karrierebaner og livsfaser. Skal man sammenligne inntekter og levestandard mellom generasjoner, må man sammenligne hele livsbaner - ikke nivåer på et bestemt tidspunkt.

En enkel sammenligning av livsbaner er imidlertid heller ikke særlig opplysende. Den ville idag høyst sannsynlig vise at dagens barnefamilier har høyere realinntekt enn foreldregenerasjonen hadde på samme stadium, og at foreldregenerasjonen i sin tur har høyere realinntekt enn deres foreldre hadde da de var middelaldrende. Årsaken til det er generell økonomisk vekst. En meningsfylt sammenligning må korrigere for det.

Skal man få et relevant utgangspunkt, må man derfor sammenligne livsbaneinntekter korrigert for generell økonomisk vekst. Inntektene til dagens barnefamilier må sammenlignes med foreldregenerasjonens og besteforeldregenerasjonens inntekter på samme alderstrinn, begge oppjustert med den vekst i samlet realinntekt i samfunnet som har funnet sted i mellomtiden.

#### *Korreksjon for renter?*

En påstand som ofte dukker opp i diskusjon av generasjonsproblemer, er at dagens middelaldrende hadde fordelene av lave, og tildels negative, realrenter i etableringsfasen, mens småbarnfamiliene idag står overfor høye realrenter. Det reiser spørsmålet om man ved sammenligning av inntekter og forbruksmuligheter må korrigere for renter for å få et riktig bilde.

Svaret er ja. Hvis det typiske livsbanemønster er at man har høy inntekt i den midlere livsfase, og ut fra det blir netto låntager som ung og netto fordringshaver som middelaldrende og eldre, innebærer realrenteutviklingen at de som idag er middelaldrende både fikk en netto gevinst som følge av lave realrenter da de var unge og en netto gevinst idag ved at realrentene nå er høye. De som idag er unge, har et tilsvarende netto tap som følge av høye realrenter nå.

#### *Korreksjon for yrkesaktivitet?*

Et annet spørsmål er om man ved sammenligning skal korrigere for forskjeller i yrkesaktivitet. Gjennomgående er yrkesaktiviteten blant de som nå er unge høyere enn den var på tilsvarende stadium for de som nå er middelaldrende eller eldre. Det trekker i retning av at familieinntektene, alt annet like, blir høyere for de som nå er i barnefamiliefasen. Tilsier det at det er mindre ønskelig å overføre inntekt til dem?

Svaret på det avhenger av hva som er årsakene til forskjellene i yrkesaktivitet. Som et ytterpunkt kan man tenke seg de tilfellene der forskjeller i yrkesaktivitet bare skyldes forskjellige prioriteringer. I så fall tar familier med lav yrkesaktivitet ut sine muligheter i andre goder enn inntekt. Når de gjør det, må det presumptivt

være fordi de får mer ut av mulighetene sine på den måten. Da vil det være galt å regne de som har høyere inntekt fordi de jobber mer, som mer velstående enn de som foretrekker en annen tilpasning. I så fall bør man altså ikke sammenligne faktiske inntekter, men inntekter korrigert for forskjeller i yrkesaktivitet. Som motsatt, og i mange tilfeller kanskje mer realistisk, ytterpunkt har vi de tilfellene der lav yrkesaktivitet skyldtes sosialt press på kvinner til å holde seg hjemme. At det presset er mindre for de som er unge idag (selv om vi kanskje ikke skal se bort fra at de til gjengjeld er utsatt for et sosialt press i motsatt retning), gir familiene et større sett av tilpasningsmuligheter enn det deres foreldre og besteforeldre hadde. I så fall er høyere yrkesaktivitet og tilsvarende høyere inntekt uttrykk for en reell forbedring. Vi kan imidlertid ikke regne hele inntektsøkningen som forbedring, siden det tross alt ville ha en viss verdi å ha mer tid til andre sysler enn inntektsgivende jobb. Da bør det altså foretas en viss, men ikke fullstendig, justering for forskjeller i yrkesaktivitet og arbeidstid.

#### *Korreksjon for aldersforskjeller?*

Kvinner er eldre når de stifter familie og får barn nå enn før. Siden inntektene typisk blir høyere etterhvert som man blir eldre, innebærer det – igjen alt annet like – at barnefamiliene typisk har høyere inntekter nå enn før. Er dette også en faktor man bør korrigere for ved sammenligning mellom generasjoner?

Igjen er svaret ja. Det relevante for sammenligning mellom grupper er ikke hvordan de faktisk tilpasser seg, men hvilke muligheter de har. Skal vi bedømme mulighetene for dagens barnefamilier, må vi sammenligne med de mulighetene andre generasjoner hadde på tilsvarende aldersnivå. Gjør vi ikke det, kan vi lett komme til å blande sammen årsak og virkning: Det kan f.eks. tenkes at kvinner idag velger å vente med å få barn til de får råd. I så fall er det nokså uinteressant eventuelt å konstatere at de har råd til å ha barn når de endelig får dem.

#### *Er en reell sammenligning mulig?*

De korreksjoner som er nødvendige for å gjøre en sammenligning meningsfylt, kan tyde på at det i praksis er umulig å få et fullgodt grunnlag for sammenligning mellom generasjoner. En slik konklusjon forsterkes av alle de andre forskjeller, av sosial og kulturell art, som skiller generasjonene. Det betyr ikke at det er meningsløst å diskutere omfordelinger; men det betyr at grunnlaget for en slik diskusjon langt på vei må bygge på følelser og almenne inntrykk.

### **1.4 Omfordeling mellom livsfaser**

Det siste hovedargumentet vi skal se på er overføringer til barnefamiliene for å bidra til en bedre fordeling av levestandard mellom livsfaser. Legg merke til at dette er en annen problemstilling enn overføring mellom generasjoner. Det er fullt mulig å utforme overføringsordninger som innebærer at barnefamiliene får økte inntekter idag, og at de samme familiene betaler tilbake senere, slik at overføringene ikke belaster andre generasjoner idag. Den mest direkte måten å gjøre det på er ved å yte lån, men det finnes også andre måter. Aktuelle virkemidler blir diskutert nedenfor. Først må imidlertid den prinsipielle ønskelighet av slike overføringer drøftes.

I utgangspunktet er det naturlig å se på fordeling av inntekt mellom livsfaser som en privatsak. Den enkelte kan, ved å spare, utsette bruken av inntekt, og med det øke fremtidig forbruk på bekostning av forbruk idag. På tilsvarende måte kan den enkelte fremskynde forbruk ved å ta opp lån.

Den eneste grunnen til at det offentlige kan ha en rolle å spille når det gjelder fordeling mellom livsfaser, må være at enkelthusholdningene står overfor begrensninger i låneopptak eller sparing som det offentlige *ikke* står overfor.

En åpenbar begrensning som enkeltpersoner og familier står overfor, er at man ikke kan låne ubegrenset i private markeder. Det skyldes bl.a. at man ikke kan pantsette fremtidige arbeidsinntekter (altså sin «human capital»). Selv om man kan sannsynliggjøre fremtidige inntekter som vil sette en i stand til å betale tilbake, betyr det at private kredittinstitusjoner ikke vil gi de lån man ønsker. Husholdningene står derfor ikke fritt i fordeling av livstidsinntekt mellom forbruk i ulike faser av livet – de fleste blir tvunget til et lavere forbruk tidlig i livet, og et høyere forbruk senere i livet, enn det man egentlig ønsker.

Det offentlige står ikke overfor tilsvarende begrensninger. Slik sett er det et argument for omfordeling av inntekt mellom livsfaser.

Fullt så enkelt er det imidlertid ikke. Det må være en grunn til at den enkelte ikke kan få lån uten sikkerhet, og det kan ha betydning for hva det offentlige kan og bør gjøre. Den grunnen som vanligvis anføres, er at långivere står overfor et informasjonsproblem – alternativt at låntagerne står overfor et troverdighetsproblem. Långivere kan ikke vite med sikkerhet at låntagerne faktisk vil betale lånet tilbake, og låntagerne kan ikke (nettopp fordi de ikke kan stille fremtidige arbeidsinntekter som sikkerhet) på en troverdig måte forplikte seg til tilbakebetaling. Hvis det er et reelt problem for private långivere, vil det være et like reelt problem for staten. Det betyr at den mest direkte formen for statlig engasjement – tilbud om lån til barnefamilier – vil være uaktuell. De erfaringene Lånekassen for utdanning etter hvert har fått med manglende tilbakebetaling av lån kan tjene som illustrasjon på problemstillingen.

Det som ville skje om man prøvde å lage et selvfinansierende statlig system der den enkelte kunne overføre inntekt mellom livsfaser, er at gode betalere ville subsidiere de dårlige. I praksis ville det altså tjene som en særskatt på god betalingsmoral. De færreste ville ønske et slikt system.

Det som derimot er mulig for staten, men ikke for private långivere, er skattlegging av arbeidsinntekter. I praksis betyr det at staten har «pant» i fremtidige inntekter. Det er imidlertid en sikkerhet som ikke gir grunnlag for individuell differensiering av tilbakebetaling. Da kan vi heller ikke ha individuell differensiering av uttak. De virkemidlene som er aktuelle om staten skal overføre mellom livsfaser, må derfor være tilskudd og skattlegging basert på objektive kriterier – livsfase, familiestørrelse, inntekt eller lignende.

Også slike overføringer vil kunne ha uheldige incitamenteffekter, i den forstand at det kan oppmuntre til skattereduserende tilpasning i de livsfasene da inntekt skal inndras. Et ekstremeksempel vil være at man utvandrer etter barnefamiliefasen. Et mindre ekstremt eksempel er at man, som følge av overførings/skattesystemet, jobber mindre i midlere livsfaser, og dermed i praksis ikke betaler nok skatt til å «gjøre opp» for seg. Vi kan imidlertid gå ut fra at de uheldige incitamenteffektene er mindre ved et system med generelle overføringer og generelle skatter enn tilfellet er i et kredittsystem eller annet system der overføringer og tilbakebetaling er individualisert.

## 2 HELHETSVURDERING AV VIRKEMIDLER

Det er et almenyldig prinsipp for økonomisk politikk at man bør velge virkemidler som mest mulig direkte treffer det problem man ønsker å løse. Hvilke virkemidler som er tjenlige i barnefamiliepolitikken, avhenger i så fall av hvilken vekt man tillegger de forskjellige målene som er diskutert ovenfor. Siden det ikke nødvendigvis

er full enighet om målene eller full klarhet om vektleggingen, kan det imidlertid være ønskelig å velge virkemidler som er «målrobuste», dvs. som er egnet uansett hvilke av målene man legger størst vekt på. Når det i dette avsnittet blir gitt en vurdering av noen av virkemidlene for overføringer til barnefamiliene, vil det derfor både bli vurdert hvor egnet de er i forhold til hvert enkelt av målene, og hvor godt de fungerer som «bredspektrede» virkemidler.

## 2.1 Barnetrygd

Barnetrygden tilfredsstillende mange av de kravene man kan stille til et godt virkemiddel. Ved at den direkte er knyttet til antall barn, burde den virke positivt på barnetallet. I og med at den gir barnefamiliene mer romslig økonomi, er det også overveiende sannsynlig at den virker positivt på barns oppvekstvilkår. Ved at det er en kontantytelse som bare er knyttet til det å ha barn, og derfor ikke virker forstyrrende på andre sider ved familiens tilpasning, er den også et tjenlig virkemiddel for å styrke barnefamiliens økonomi. Det gjelder uansett om begrunnelsen er ønske om overføring mellom generasjoner eller mellom livsfaser. Slik sett fremstår barnetrygden som et godt, alment virkemiddel i familiepolitikken.

Det som er svakheten ved barnetrygden er at den kanskje er for generell. Fordi den ikke er knyttet til andre kjennetegn ved mottagerne enn antall barn, blir forbedringen i den enkelte mottagers økonomi liten i forhold til den del av offentlige budsjetter som trygden legger beslag på. Skal barnetrygden monne for mottagerne, blir de samlede utbetalinger svært store. Da kan også de samfunnsøkonomiske kostnadene ved finansiering av barnetrygden bli høye – fordi man da enten må kutte ut andre, høyt prioriterte offentlige oppgaver eller må heve det generelle skattenivå, noe som i sin tur fører til store effektivitetstap i resten av økonomien.

Problemet er at barnetrygden, når man ser nærmere på den, ikke er så målrettet som den umiddelbart kan virke. Sett i forhold til et mål om økt barnetall lider den under den svakhet at barnetallet mer reflekterer *hvormange* barn den enkelte familie velger å få enn hvorvidt de velger å få barn i det hele tatt. Sett i forhold til mål om å bedre barnefamiliens økonomi er svakheten at den behandler alle barnefamilier likt, mens målet sannsynligvis først og fremst har å gjøre med økonomien til de inntektsmessig svake barnefamiliene og med økonomien til barnefamiliene i etableringsfasen. I den forbindelse er det også en svakhet at de fleste familier mottar barnetrygd lenge etter at man er ferdig med den livsfasen da økonomien er mest anstrengt.

Det er mulig å gjøre noe med disse svakhetene, ved f.eks. i sterkere grad å differensiere trygden etter antall barn, og i tillegg differensiere etter barnas alder og familiens inntekt. Problemet er at man da lett kommer opp i en målkonflikt. For å oppmuntre til flere barn burde det neppe gis barnetrygd til første barn. Det er imidlertid nettopp når man har sitt første barn at barnefamiliens økonomi er vanskeligst.

En mulig løsning ville være å begrense barnetrygden etter morens alder – f.eks. gi barnetrygd til mødre under 30 år. Det vil både fange opp ønsket om å overføre kjøpekraft til en bestemt livsfase og – i den grad barnetrygd påvirker ønsker om å få barn – oppmuntre til å få barn noe tidligere enn idag.

## 2.2 Bo- og etableringsstøtte

Et av barnefamiliens hovedproblemer er at de sliter med høye etableringskostnader. En nærliggende løsning er derfor å gi støtte til dekning av slike kostnader, gjen-

nom bostøtteordninger, subsidierte boliglån o.l. I praksis har da dette historisk også vært en sentral del av familiepolitikken i Norge.

Sett i forhold til mål om økt barnetall eller bedre oppvekstvilkår for barn, er etableringsstøtte i beste fall et indirekte virkemiddel. Det er slett ikke sikkert at det norske barn først og fremst trenger er bedre boliger, og forbindelsen fra billig bolig til mange barn er ihvertfall ikke direkte. Det som derimot er sannsynlig, er at lavere etableringskostnader gir familiene mer romslig økonomi, og at mer romslig økonomi generelt sett fører til bedre oppvekstvilkår og kanskje gjør at familiene velger å få flere barn. Hvis det er forbindelsen, måtte det imidlertid være enklere å gi familiene direkte pengetilskudd, uavhengig av størrelsen på deres etableringskostnader. Det gjelder selvsagt i like stor grad i forhold til mål om å bedre barnefamilienes økonomi.

Prinsipielt er derfor bo- og etableringsstøtte lite egnede virkemidler i barnefamiliepolitikken. Det er bare hvis det ikke finnes andre, mer direkte måter å hjelpe familiene på, at bo- og etableringsstøtte kan forsvares faglig. Det er vanskelig å se at det ikke skulle være mulig å finne slike mer direkte virkemidler.

### 2.3 Barnehagesubsidier

Barnehagesubsidier og andre øremerkede støtteordninger til pass og stell av barn har den fordel, sammenlignet med generell økonomisk støtte, at de er direkte knyttet til *barnas* vilkår. I den grad man prioriterer barns oppvekstvilkår høyt, og er i tvil om i hvilken grad generelle tilskudd til familien vil komme barna til gode, er det derfor mye som taler for denne form for øremerking.

Et spesielt positivt trekk ved øremerket støtte til barnehagetilbud el.lign., er at det kompenserer for det som barn idag kanskje lider mest under, nemlig foreldrenes tidsknapphet. Mange mener at institusjonell omsorg ikke er noen fullgod erstatning for naturlig omsorg i hjem og nærmiljø; men de aller fleste godtar at det er bedre enn ingenting.

Spørsmålet om man skal gi denne form for støtte fremfor generell økonomisk støtte til barnefamilie blir derfor i siste instans et spørsmål dels om relativ prioritering mellom barnas oppvekstvilkår og barnefamilienes økonomi i sin alminnelighet, og dels om i hvilken grad man tror at bedre familieøkonomi vil føre til bedre vilkår for barna. Det er et prioriteringsspørsmål man ikke kan ta stilling til på faglig grunnlag.

Hvis man kommer til at direkte omsorgsstøtte i en eller annen form er ønskelig, gjenstår imidlertid spørsmålet om hvordan slik støtte bør utformes. De interessante alternativene er barnehagesubsidier etter dagens mønster eller øremerkede kontantoverføringer til brukerne, f.eks. i form av kuponger som kan brukes til betaling for barnehageplass eller andre organiserte småbarnstilbud. Fra et fordelingspolitisk synspunkt har kupongsystemet den klare fordel at man kan behandle alle småbarnsfamilier likt, og dermed unngår den klare urettferdighet som ligger i dagens forfordeling av de som er så heldige å få barnehageplass. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel har kupongordningen den tilleggsfordel at den legger grunnlaget for et mer variert tilbud av organisert omsorg for barn og økt konkurranse mellom tilbyderne.

### 2.4 Permisjonsordninger

Også småbarnspermisjoner og andre permisjonsordninger for barnefamilier (f.eks. tidskontoordningen) tar sikte på å gjøre noe med tidsknappheten, og er som sådan egnede virkemidler hvis oppvekstvilkårene for barn er det sentrale og man ikke tror

at barnas vilkår blir tilgodesett i tilstrekkelig grad ved bare å gjøre noe med familieøkonomien. Permisjonsordningene har samtidig andre positive sider, spesielt fordi de reduserer problemene med å kombinere barn og yrkeskarriere. Som en konsekvens av det har nok permisjonsordninger positiv effekt på barnetallene. Tidskonordningen skiller seg samtidig fra mange andre overføringsordninger ved at den gir den enkelte familie direkte muligheter for overføring av levestandard mellom livsfaser.

Igen blir spørsmålet hvilken vekt som tillegges ulike mål og hvilket syn man har på interne familieprioriteringer. De nye momentene som kommer til, er egenverdien for barna av omsorg hjemme, og betydningen av permisjonsordninger for foreldres (og spesielt kvinners) yrkeskarriere. Det første taler klart for å ha omfattende permisjonsrettigheter. Det andre momentet gjør det kanskje ikke i samme grad, siden *rett* til permisjon lett kan oppfattes som *plikt*, og med det i noen tilfeller kan komme i konflikt med karriereønsker. Det er en imidlertid en problemstilling som ligger litt på siden av vårt tema.

## 2.5 Kontantstøtte

I diskusjonen om overføringer til barnefamiliene er forslaget om kontantstøtte frem satt som et alternativ til barnehagesubsidier og permisjonsordninger. I en viss forstand er det riktig. Man kunne imidlertid med like stor rett si at kontantstøtte ville være et alternativ til dagens barnetrygd eller til ulike former for bo- og etableringsstøtte. I forhold til ønsket om å gi barnefamiliene bedre økonomi, fremstår kontantstøtte som et attraktivt alternativ til hele spektret av dagens ordninger, og man kunne godt tenke seg at det ble gjort til hovedvirkemiddel i barnefamiliepolitikken. Samlet man alle de ressurser som idag brukes på barnefamiliene i en kontantstøtteordning, ville det samtidig kunne bli store beløp som ble stilt til rådighet for den enkelte familie.

Det attraktive ved kontantstøtte er at det harmonerer med grunnprinsippet om å overlate prioriteringer til familiene selv. Om man mener at myndighetene ikke aktivt skal oppmuntre alle til å velge en yrkeskarriere, at det ikke er noe naturlig mål at alle barn skal gå i barnehage, og at antall barn bør være en privatsak, er det mye som taler for kontantstøtte. Kontantstøtte har samtidig den klare fordel, sammenlignet med de fleste andre virkemidler, at det er gode differensieringsmuligheter om man ønsker det. Man kan lett differensiere etter inntekt eller foreldres alder, eller etter barnetall og barnas alder om det anses ønskelig. Det er også om nødvendig lett å differensiere etter sosiodemografiske kjennetegn.

Det er spesielt to forhold som taler mot kontantstøtte som eneste virkemiddel. Det ene er at argumentasjonen om at myndighetene bør overlate prioriteringer til familiene selv ikke helt holder, gitt at myndighetene gjennom skattesystemet uansett påvirker prioriteringene. Med skatt på arbeidsinntekt oppmuntres familiene til å jobbe mindre og til å passe barna selv istedenfor å kjøpe barnehagetjenester som må betales med arbeidsinntekt. Langt på vei kan barnehagesubsidier og offentlig finansierte permisjonsordninger for småbarnsforeldre betraktes som midler til å nøytralisere denne virkningen av skatt på arbeidsinntekt.

Det andre motargumentet er at målet kanskje ikke er «nøytralitet» i det hele tatt. Et mål om økt barnetall er eksempel på et mål som ikke tilsier nøytrale virkemidler. Interessekonflikter innen familien er et annet moment som taler mot nøytralitet.

### 3 ANBEFALINGER

De hovedkonklusjoner man kan trekke ut fra diskusjonen i de foregående avsnitt, er at valg av virkemidler i barnefamiliepolitikken avhenger sterkt av hvilke mål man betoner, og at det neppe er mulig å finne ett virkemiddel som virker godt i forhold til alle målene. Det er derfor rimelig fortsatt å basere støtte til barnefamiliene på et sett av ulike virkemidler som omfatter både kontantoverføringer og øremerkede støtteordninger til barnepass og permisjoner.

Det betyr imidlertid ikke at man uten videre bør videreføre de virkemidlene som er i bruk idag. Tre omlegninger peker seg ut, uavhengig av hvilken vektlegging man har på hovedmålene.

For det første bør kontantoverføringssystemet legges om og forenkles. I stedet for barnetrygd, forsørgerfradrag og særskilte bo- og etableringsstøtteordninger, bør man få en enhetlig kontantstøtte til barnefamilier, gjerne begrenset etter foreldrenes eller morens alder, og muligens gradert etter antall barn, sosiodemografiske forhold (f.eks. antall voksne i husholdningen) og familiens inntekt. Et slikt kontantstøttesystem vil, innenfor samme økonomiske ramme som dagens kontantoverføringer, kunne gi langt større ytelser til de man ønsker å prioritere, og på den måten gi bedre måloppfyllelse enn idag.

For det andre bør støtteordninger til pass av barn – herunder bl.a. barnehagesubsidier og skattefradrag for utgifter til barnepass – erstattes av et system med kuponger som kan brukes til kjøp av barnehageplass eller andre organiserte tilbud til små barn. Igjen vil det være en forenkling, samtidig som det vil bidra til utvikling av mer differensierte tilbud og til at det i større grad blir konkurranse, og med det lavere priser, i barnehagesektoren.

For det tredje bør man fortsette arbeidet med å gjøre permisjonsordningene for småbarnsforeldre mer fleksible med hensyn til når man kan ta permisjon og hvor stor del av stillingen man vil ha permisjon fra.

Hvor stor del av de samlede overføringer til barnefamiliene som bør gå til kontantstøtte, til øremerkede omsorgstilskudd og til permisjonsordninger, må bli et politisk spørsmål som avhenger av den vekt man tillegger de forskjellige målene og av det syn man har på de interne prioriteringer i familiene. Spørsmålet om de samlede rammer for overføringer til barnefamiliene er selvsagt i enda høyere grad et politisk spørsmål.

**Vedlegg 12**

## **Familiepolitikk og familieøkonomi<sup>108</sup>**

*Kjell Erik Lommerud, Universitetet i Bergen*

Denne artikkelen diskuterer ut fra økonomisk teori mulige rasjonaler for økonomiske familiepolitiske tiltak. Tre mulige strategier for familiepolitikken blir tatt opp, «arbeidslinjen», «omsorgslinjen» og «fordelingslinjen». Med denne bakgrunnen diskuterer vi effekten av familiepolitiske tiltak som kontantytelser til barnefamilier, barnehagesubsidier, fødselspermisjoner og individorienteringen av inntektskattesystemet.

### **1 INNLEDNING**

«Velferdsstaten» er et samlebegrep for et svært variert utvalg av offentlige politikktiltak. Det gjelder en rekke forsikrings- og overføringsordninger, samt en rekke former for offentlig produsert og finansiert tjenesteyting. Mange av disse tiltakene har et felles utspring i en utjevningssideologi, men ellers er de så forskjelligartede at en kanskje gjør best i å forsøke å forstå og finne begrunnelser for de ulike elementene hver for seg, i stedet for å prøve på å konstruere en generell forståelsesramme for hele velferdsstaten.

Mye av det en gjerne kaller velferdsstatspolitikk kan også ses på som familiepolitikk. Offentlige forsynte tjenester, som omsorgstjenester overfor barn og eldre og utdanning, har historisk sett fortrenget produksjon som tok plass innen rammen av familien. Overføringsordningene som berører familien er mange: Barnetrygd, kontantstøtte, støtte til enslige forsørgere, bidragsregler, fradrag for utgift til barnepass. Igjen kan man velge å definere familiepolitikk vidt: Offentlige alderspensjoner fritar for eksempel familien fra forsørgelse av eldre familiemedlemmer. Et av de viktigste familiepolitiske tiltakene er innretningen av hele inntektsskattesystemet. Valget mellom individbasert eller familiebasert beskatning, koplet med graden av progresjon, er i høy grad med på å definere hvordan en familie innretter seg. Velferdsstaten befinner seg i dag i en presset situasjon: Pengebruken har økt, men misnøyen med tjenestetilbudet ser ut til å være utbredt. Spekulativt kan en sette dette tilsynelatende paradokset i sammenhengen med utviklingen i familieforhold de siste tiårene. Velferdstjenestene er ofte substitutter for omsorgstjenester som tidligere ble produsert innen familiens rammer. Hvis forsyningen av omsorg innen familiens rammer faller bort raskere enn et offentlig tilbud kommer på plass, vil behovsdekningen oppleves som mer og mer utilfredsstillende – uansett om pengebruken fra det offentliges side isolert sett øker.

Målsettingen med dette notatet er med bakgrunn i økonomisk teori å diskutere mulige rasjonaler for denne viktige delen av velferdsstatspolitikken. En slik analyse kan ikke avgjøre politiske spørsmål, men kan forhåpentligvis bidra til en ryddigere debatt – og kanskje avsløre når to ulike tiltak ikke er konsistente med hverandre.

Vi skal her nøye oss med å drøfte økonomisk familiepolitikk rettet mot barnefamilier, og et fokus i notatet vil være å se på hvordan kontantytelser versus subsidiert forsyning av familierelaterte tjenester påvirker barnefamiliers tilknytning til arbeidslivet, samlet omsorgsproduksjon og fordelingsmessige skjevheter. I denne diskusjonen vil vi også belyse hvordan politikk som kanskje ikke i utgangspunktet

108. Takk til Jan Erik Askildsen, Hilde Bojer, Svein Longva og Bertil Tungodden for nyttige kommentarer.

har en familiepolitisk hensikt, i sterk grad kan ha en familiepolitisk virkning. Dette gjelder for eksempel progresjonen i inntektsskatten. Avgrensningen i notatet gjør at en rekke familiepolitiske problemstillinger ikke blir behandlet – for eksempel samspillet mellom voksne barn og gamle foreldre. Men diskusjonen gir forhåpentligvis også innsikt i hvordan vi kan tilnærme oss denne typen problemstillinger ved hjelp av økonomisk teori.

Hva kan familieøkonomisk teori bidra til i den familiepolitiske debatten? Styrken og svakheten til økonomisk teori er at det gis et klart og enkelt bilde av menneskelig atferd, nærmere bestemt antas det at ulike aktører velger handlinger ut fra i hvilken grad de hjelper til å oppfylle de mål aktøren har satt seg. Denne rasjonalitetsantakelsen er selvfølgelig en forenklet, kanskje til tider grunn, beskrivelse av menneskelig atferd, men til gjengjeld er det et utgangspunkt som nærmest tvinger fram et fokus på hvordan offentlig politikk påvirker individuell atferd, på en ønsket eller uønsket måte.

Videre er det en lang tradisjon innen økonomisk teoretisering å bedrive det som kalles betinget normativ analyse. Det vil si at en setter opp en del målsettinger en politiker kan ha – og så ser en på hvordan ulike kombinasjoner av politikktiltak fører eller ikke fører til at disse målene oppnås. Denne typen analyse, som på fagspråket kalles velferdsanalyse, kan dermed ikke fortelle hva som er rette og gale valg, men kan avsløre om en gitt politikk er konsistent med et oppgitt politikk mål – og om ulike delelementer i en politikkpakke er konsistente med hverandre. Etter min mening er fordelen med den type normativ analyse økonomer driver med, at den ikke gir seg ut for å være en verdinøytral beskrivende vitenskap – og siden de postulerter målene for samfunnet er klart oppgitt, er det lett å ta stilling til om en er enig med disse eller ikke.

Resten av denne artikkelen er disponert som følger: Avsnitt 2 diskuterer hvilke målsettinger økonomisk analyse typisk vil anta at familiepolitikken kan ha. Dette avsnittet fungerer også som en introduksjon av de politikkspørsmålene som vil bli tatt opp i resten av notatet. Avsnitt 3 gir et kort innblikk i ulike tradisjoner innen familieøkonomisk modellering. Avsnittene 4, 5 og 6 drøfter familiepolitiske tiltak utfra tre forskjellige startpunkt. I avsnitt 4 ser vi på en situasjon hvor (i hvert fall noen) kvinner møter en lønn etter skatt som ikke reflekterer verdien av hva de produserer i arbeidsmarkedet. Familiepolitikken mål blir da å kompensere for dette – målet er å styrke kvinners tilknytning til arbeidslivet. Avsnitt 5 ser på en situasjon hvor kvinner får for lite igjen for produksjon av omsorgstjenester utenfor det ordinære markedet. Kan familiepolitiske tiltak brukes til å øke den totale innsatsen i omsorgsproduksjon? Fører denne typen utgangspunkt uvegerlig til at kvinner og menn må oppmuntres til mer omsorgsarbeid – eller kan barnehagesubsidier også finne et rasjonale innenfor en slik ramme? Utgangspunktet for avsnitt 6 er at familiepolitiske tiltak har som mål å rette opp forskjellige fordelingsmessige skjevheter. Avsnitt 7 inneholder avsluttende kommentarer.

## 2 FAMILIEPOLITISKE MÅLSETTINGER

Den grunnleggende målsettingen i velferdanalyse antas å være å maksimere befolkningens samlede «nytte»; «nytte» er simpelthen et mål på hvor bra folk har det. Dette målet brytes ofte ned i to delmål: Effektivitet og fordeling. Effektivitetsforbedrende tiltak går typisk ut på å endre folks atferd. Omfordelende tiltak har som mål nettopp å endre ressursfordelingen mellom ulike aktører – dette vil ofte endre folks atferd, men denne gangen er atferdsendringen gjerne en uønsket bivirkning, som når beskatning av de rike fører til redusert arbeidstilbud. La oss med dette utgangspunktet liste opp noen mulige målsettinger for familiepolitiske tiltak.

Når familiepolitiske tiltak har som mål å endre atferd, er kvinners arbeidstilbud, direkte eller indirekte, ofte involvert. En målsetting kan være å få kvinner ut i arbeidslivet, å påvirke yrkesvalget deres, å fremme karriereløpet. Et slikt mål må ta utgangspunkt i at det i utgangspunktet er noe galt med grunnlaget for de valg kvinner selv tar. Lønnen kan for eksempel av en eller annen grunn ikke være et godt signal om hva kvinners arbeidskraft egentlig er verdt i arbeidsmarkedet. Et viktig moment er skattesystemets virkemåte. Vi skal senere i notatet komme tilbake til når det kan være samfunnsmessig riktig å bruke familiepolitiske instrumenter – som subsidierte barnehageplasser – som «korreksjon» til de reduserte arbeidsinsentivene inntektsskatten medfører. Ikke bare skattesystemet, men også lønnsfastsettingsinstitusjoner og diskriminering kan føre til at kvinner får gale signaler fra arbeidsmarkedet om hva arbeidskraften deres egentlig er verdt. Merk imidlertid at for eksempel lønnsutjevningen som har funnet sted i Norge ikke entydig fører til at kvinner får redusert arbeidsinsentivene sine. Noen grupper er løftet opp i lønn i forhold til markedsbasert avlønning. Tilsvarende er beskatningen og kanskje også graden av diskriminering sterkest for godt kvalifiserte kvinner. Det er altså ikke sikkert at behovet for å korrigere insentivet til å ta seg betalt arbeid er det samme for alle kvinner.

En annen basis for effektivitetsforbedrende familiepolitikk starter med synspunktet at det blir produsert for lite omsorgstjenester i familien. En årsak til dette er at det oppleves som risikabelt å gjøre seg avhengig av forsørgelse fra andre familied medlemmer – og «lønnen» for omsorgsproduksjon består gjerne av forsørgelse – på en måte som er lite kontraktsstyrt og som lett kan falle vekk for eksempel ved skilsmisse. Økonomer omtaler dette som et «gratispassasjerproblem» i familien: Barns utvikling til gagns mennesker er en verdi for begge foreldrene – og for resten av samfunnet, men det kan likevel bli slik at kostnadene ved økt innsats i barns utvikling bæres uproposjonalt av en av foreldrene. Denne typen argumentasjon åpner opp for at insentivene til å ta lønnsarbeid er *forsterke*, ikke for svake. Om det er kvinnene eller mennene som bør få svekket arbeidsinsentivene sine, er et spørsmål vi lar ligge her, men som vi kommer tilbake til.

Fordelingshensyn betyr også mye for familiepolitikken innretning. Det er imidlertid ikke helt klart hvordan et ønske om å fordele fra personer med mye ressurser til dem med lite skal finne sitt uttrykk innen familiepolitikken. Fordelingsmessige målsettinger kan være

- overføringer over tid innen en og samme familie
- overføringer til barnefamiliegruppen fra andre grupper
- overføringer mellom ulike typer barnefamilier
- overføringer mellom kjønnene.

Fordelingsmessige hensyn kan være selve drivkraften bak et familiepolitisk tiltak, men det kan også være tilfellet at tiltak som har sin rot i et ønske om å endre atferd, blir modifisert av de fordelingsmessige virkningene tiltaket har. Det kan tenkes at det effektivitetshensyn er viktigst å oppmuntre potensielt høytlønte kvinner til yrkesdeltakelse, mens man ikke er villig til å akseptere de fordelingsmessige konsekvensene av en slik politikk.

Også fordelingsmessig orienterte tiltak kan ha atferdsmessige konsekvenser. Her er atferdsendringen ikke en tilsiktet virkning av tiltaket, men en utilsiktet aktørrespons. Slike utilsiktede aktørresponsen kan gjøre omfordeling svært kostbart – og det kan også tenkes at aktørresponsen gjør at et fordelingsorientert tiltak ikke oppnår den fordelingsvirkningen som er tilsiktet.

### 3 NOEN TREKK FRA FAMILIEØKONOMISK MODELLERING

En «modell» innen økonomisk språkbruk betyr ikke noe annet enn en presis nedskrivning av analysens forutsetninger. Teoretiske modeller kan dermed ha en nokså enkel struktur. En bør kanskje med en gang presisere at presisjon selvfølgelig ikke er noen garanti for sannhet.

Familieøkonomisk teoretisering starter med Gary Becker. Et hovedsynspunkt hos Becker er at den presisjon analysen får ved formell modellering av aktører som tar rasjonelle valg for å forfølge sine mål, er verdifull i samfunnsvitenskapen, selv utenfor de temaområdene økonomer tradisjonelt har beskjeftiget seg med. Becker definerer økonomi metodologisk, ikke tematisk, og har tatt for seg temaer som kvinne-diskriminering, utdanningsinvesteringer, familiebeslutninger, kriminalitet. For innsatsen sin fikk Becker Nobels minnepris i økonomi i 1992.

Beckers familieøkonomiske analyse (til stor del samlet i Becker 1991) bygger ikke bare på *rasjonalitetsantakelsen*, men antar også at en families avgjørelser er *effektive*. En avgjørelse er effektiv hvis den ikke kan endres på en slik måte at det innebærer en gjensidig forbedring for de involverte partene. Sagt på en annen måte: en har brukt opp alle muligheter til å «bake kaken større» til alles fordel – alle muligheter for å innrette seg annerledes medfører reelle interessemotsetninger. Effektivitetsantakelsen betyr *ikke* at alle familieavgjørelser tas i harmoni, men fordelingskonflikter feies til stor grad under teppet, og det antas at eventuelle fordelingskonflikter ikke kommer i veien for at et effektivt resultat kan oppnås. Effektivitetsmodeller av familieatferd bruker av og til for lettvinthets skyld antagelsen at familien maksimerer familiens felles nyttefunksjon. Men dette bør ses på som et teknisk triks, mer enn som en antakelse om at det ikke kan være interessemotsetninger mellom familiemedlemmene. I drøftingen som følger, vil vi til dels studere en *harmonimodell* for familien – hvor familiemedlemmene enes om å maksimere en felles velferdsfunksjon, for eksempel en veid sum av familiemedlemmenes velferd. Dette er et *eksempel* på en effektivitetsmodell av familien, men effektivitetsantakelsen må altså ikke implisere harmoni.

Et hovedanliggende for Becker har vært å studere spesialisering innen familien mellom lønnsarbeid utenfor hjemmet og omsorgsarbeid innen hjemmets rammer. Han tar som utgangspunkt at menn og kvinner kan ha komparative fortrinn enten i utearbeid eller hjemmearbeid. Å ha et komparativt fortrinn i en aktivitet betyr at det er der man relativt sett er mest produktiv i forhold til den andre parten. Et komparativt fortrinn i hjemmearbeid kan en for eksempel få fordi en er flinkere enn partneren i hjemmeproduksjon – eller fordi en har lavere lønn, slik at alternativkostnaden ved bruk av tid blir lavere. Den viktigste kilden til komparative fortrinn i en familie vil typisk komme fra det faktum at mannen har en høyere timelønn enn kvinnen. Beckers resultat er ganske naturlig: Det er effektivt for familien at ektefellene spesialisere seg etter komparative fortrinn. Familiens grunnleggende ressurser er hans og hennes tid. Sett at den eneste forskjellen mellom ektefellene er at han har en høyere lønnsats enn henne. Det er da rasjonelt å bruke i hjemmeproduksjonen mest av den typen tid som har den laveste markedsverdien – mens mannen til gjengjeld jobber ute og skaffer penger til familien som begge kan bruke til materielt konsum.

Logikken bak dette spesialiseringsresultatet er enkel, men resultatet har likevel vakt betydelig aggresjon. Den feministiske økonomen Barbra Bergmann (1987) har for eksempel uttalt om Beckers familiemodell at den «...explains, justifies, and even glorifies role differentiation by sex».

Men Becker-modellen kan også leses som en forståelsesmåte for den utviklingen kvinners arbeidstilbud har hatt de siste tiårene. Innenfor Beckers ramme faller det mer naturlig å forklare den sterke veksten i kvinners yrkesdeltakelse med objek-

tive, produksjonstekniske forhold enn med endring i ideologi og kultur. Fysisk styrke betyr mindre og mindre i produksjonslivet – dette har ført til at kvinners inntektsmuligheter har bedret seg. Dette har i sin tur undergravd de komparative fortrinn som i utgangspunktet førte til en sterk rolledeling mellom kjønnene. Tankekorset i dag blir – når de naturbestemte komparative fortrinn mellom mann og kvinne er blitt svært små – hvorfor vi likevel har en nokså stor grad av kjønnsdeling i arbeidsmarkedet. Kjønnsdelingen finner i dag kanskje ikke lenger sitt uttrykk i det tradisjonelle bildet med en mannlig forsørger og en kvinne i kjøkkenet, men snarere ved at kvinner mer enn menn velger yrkestilpasninger som er forenlige med å ha hovedansvaret for barn og hjem. Becker understreker at selv små komparative fortrinn under enkelte forhold kan føre til en sterk grad av spesialisering. Samtidig peker han på at komparative fortrinn kan utvikle seg over tid. Sett at kvinnen har et lite komparativt fortrinn i hjemmeproduksjon. Dette fører til en viss grad av spesialisering. Denne spesialiseringen fører i sin tur til at kvinnen blir dyktigere i hjemmeproduksjon, mens lønnsevnen i det eksterne arbeidsmarkedet kanskje forvitrer. Slik kan små komparative fortrinn utvikle seg til å bli store. Det ligger kanskje interessante politikkonklusjoner i enden av denne argumentasjonsrekken, men Becker unnviker en slik diskusjon.

Rundt 1980 foreslo flere forfattere at familien burde studeres som en arena for forhandlinger (Manser og Brown, 1980, McElroy og Horney, 1981). Fordelingen av ressurser mellom mann og kvinne blir da eksplisitt trukket inn i analysen. Forhandlingsprosesser er svært vanskelige å modellere, så en valgte typisk å anta at forhandlingsutfallet kunne beskrives ved Nash's forhandlingsløsning. Nash's forhandlingsløsning stiller opp noen krav det er rimelig å anta at et forhandlingsutfall vil tilfredsstille. For det første antas *det effektivitet* – igjen betyr dette at fordelingskonflikter ikke fører til avgjørelser det ville være gjensidig fordelaktig for begge parter å endre. Fordelingsspørsmål avgjøres blant annet *av alternativnytt*, det vil si hvor godt en forhandlingspartner kan ordne seg gitt at forhandlingene bryter sammen.

Denne typen modeller var dels provosert fram av Beckers teoretiseringer. Da blir det et problem at Becker-modellen og forhandlingsmodellen til syvende og sist er svært like. Effektivitet antas i begge tilfellene – og om en gitt fordeling i familien skyldes samstemthet eller er resultatet av en maktkamp, er vanskelig å avgjøre for en utenforstående. Den eneste empiriske forskjellen mellom modellene kommer fra forhandlingsmodellenes prediksjon at alternative muligheter påvirker forhandlingsresultatet i familien. Denne prediksjonen har faktisk funnet en del empirisk støtte, men det er en tendens til at denne typen forhandlingsmodeller i hovedsak blir testet ut empirisk mot data fra u-land. Dette har en naturlig forklaring: Hvis dårlige alternative muligheter gir seg utslag i at kvinnen får mindre å spise enn mannen, er vi villig til å konkludere at det er mannens preferanser som slår igjennom i familiens valg. (Se for eksempel Hoddinott og Haddad, 1995) I et utviklet land vil det at mannen setter sine preferanser igjennom kanskje få sitt uttrykk i at familien satser på ny bil framfor nye møbler, men da blir det langt vanskeligere for en utenforstående å trekke slutninger om hva som foregår.

*Ikke-kooperative* familiemodeller tar avskjed med effektivitetsantakelsen. I denne klassen av modeller vil det være slik at partene i en familie ikke kan skrive bindende kontrakter om alt mulig og koordinere handlingene sine. Et viktig fokus i ikke-kooperative modeller er den sårbarheten en kan utsette seg for hvis en spesialiserer seg som foreskrevet i Beckers effektivitetsmodell. Spesialisering i markedsarbeid eller omsorgsarbeid er ofte langsiktige avgjørelser som er vanskelige å reversere. Antakeligvis er det vanskelig for ektefellene å skrive en bindende langsiktig kontrakt som spesifiserer for eksempel hva mannen skal gjøre til gjengjeld for at kvinnen ofrer karriereutviklingen. Kanskje er det til og med slik at de viktigste spe-

sialiseringstiltakene tas i tidlig ungdom før familien i det hele tatt er dannet. Hvis mannen hadde kunnet love å kompensere kvinnen for de kostnadene en spesialisering fører med seg – også i framtiden og etter en eventuell skilsmisse – kunne en fått til arrangementer som innebar forbedringer for begge parter. Men dette antas altså ikke å være mulig. Ineffektiviteten består dels i at en ikke får til en sterk nok grad av spesialisering i forhold til hva de komparative fortrinnene kunne tilsi – og kanskje at familiens totale tidsbruk på omsorgsproduksjon blir for liten. Det er viktig å merke seg at dette dreier seg om ineffektivitet i forhold til en *hypotetisk* situasjon hvor alle aktører kan inngå hvilke som helst bindende kontrakter. Valgene som foretas er det som på fagspråket kalles nest-best optimale, gitt at kontraktmulighetene er som de faktisk er.

En kan kanskje si at ikke-kooperative familiemodeller flørter litt både med feministiske og verdikonservative kretser. Feminister vil antakeligvis sette pris på at en opererer med en ramme hvor kvinnen kan tape i en fordelingskonflikt med mannen – og hvor det er et fornuftig valg å sørge for å holde arbeidsmarkedsmulighetene ved like. Verdikonservative vil kanskje fokusere på at modellene impliserer for lite tidsbruk på omsorgstjenester – med de politikkimplikasjonene dette kan ha.

Ikke-kooperative familiemodeller kommer i mange varianter. En ytterlighet er modeller hvor partene i en familie ikke har noen som helst mulighet til å inngå kontrakter – og hvor det heller ikke er slik at følelsesmessige forhold får en til å oppføre seg slik den optimale kontrakten tilsier, trass i at det ikke er noen sanksjonstrusler. Denne typen modell er forhåpentligvis ikke realistisk for de fleste familier, men den bringer ut den klareste kontrasten til harmonimodeller og andre effektivitetsmodeller. Samtidig skal en huske at en «familie» også kan være et par på eller utenfor randen av skilsmisse – men som bindes sammen av felles omtanke for barna: I en slik sammenheng kan den rene ikke-kooperative modellen nærme seg realisme. Rene ikke-kooperative familiemodeller som fokuserer på spesialiseringen mellom utarbeid og omsorgsarbeid finner en blant annet i Lundberg og Pollak (1993) og Konrad og Lommerud (1995). En kan også tenke seg mange forskjellige typer «hybridmodeller» – som delvis modellerer ikke-kooperativ oppførsel, men hvor det også foregår effektive forhandlinger over deltemaer, hvor det finnes visse muligheter til å inngå kontrakter, hvor det i hvert fall i noen grad finnes altruistiske følelser mellom ektefellene. Slike hybridmodeller kan bringe oss mot en mer realistisk beskrivelse av en families beslutningssituasjon, men samtidig blir de mindre oversiktlige – og det blir lett en grad av tilfeldighet i antakelsene som blir tatt. (Et eksempel på denne typen hybridmodell er Konrad og Lommerud, 1996.)

I fortsettelsen av dette notatet vil vi drøfte familiepolitikk innen to ekstremmodeller: En ren harmonimodell og en fullstendig ikke-kooperativ modell. I den rene harmonimodellen tas avgjørelser ut fra hensynet til «familiens beste», definert som summen av familiemedlemmenes «nytte». I den ikke-kooperative modellen tar hvert enkelt familiemedlem bare hensyn til sine egne interesser – og det er heller ingen som helst muligheter til å inngå bindende avtaler eller forhandlinger. Siden dette er to ekstremmodeller er de ikke ment å være realistiske – men å få fram på en skarp måte hvilke politikkimplikasjoner det har at familiebeslutninger kanskje ikke tas i harmoni. Etter min mening har harmonimodeller og andre effektivitetsmodeller i for sterk grad preget familieøkonomisk tenkning. Dette gjelder kanskje også den offentlige debatten, hvor en kan snakke om «barnefamiliers vel» uten å gå inn på mulige fordelingskonflikter innen familien.

#### 4 FAMILIEPOLITIKK SOM SKATTEKORREKSJON

Politikk som har til mål å endre atferden til medlemmene av en familie tar implisitt som utgangspunkt at det er noe galt med de avgjørelsene familien ville kommet fram til uten innblanding. En kan jo selvfølgelig mene at kvinner **bør** jobbe i arbeidsmarkedet eller motsatt at kvinner **bør** være hjemme med barna. Men familieøkonomisk teori tar som utgangspunkt at folks egne preferanser skal respekteres. Folks beslutninger kan likevel være «feil», av to forskjellige grunner. Enten er det noe galt med de signalene fra omverdenen familien reagerer på – eller så er det noe feil med beslutningsprosessen internt i familien. Ikke-kooperative familiemodeller er et eksempel på det siste; her skal vi diskutere familiepolitikk når familien får «gale signaler» fra omverdenen. Det typiske gale signalet er at lønn etter skatt ikke på en rett måte signaliserer verdien av at tid blir brukt i det eksterne arbeidsmarkedet. Grunnen til at lønnen ikke gjenspeiler produktivitet kan være skattesystemets innvirkning, men også, som vi skal komme tilbake til, institusjonell lønnsfastsetting eller diskriminering. Beskatning og lignende forhold vil føre til at selv den «harmoniske» familien tar feil beslutninger. Vi vil i dette avsnittet hovedsaklig se for oss en harmonisk beslutningsprosess i familien – men vil avrunde med noen kommentarer om beskatningens virkning på en ikke-kooperativ familie.

Beskatning fører til at en arbeidstaker selv ikke får utbetalt hele verdien av det han eller hun produserer. Dette kan i prinsippet både føre til at det blir arbeidet for mye eller for lite. Beskatning fører til at folk får mindre inntekt – og en måte å kompensere for inntektsbortfallet på er å arbeide mer. Samtidig betyr en lavere lønnsats etter skatt at alternativet til arbeid, nemlig «fritid», blir billigere. Denne siste effekten peker mot redusert arbeidstilbud. I skatteteorien argumenteres det for at det nettopp er denne siste typen effekt – endringer i atferd som skyldes at aktørene stilles overfor endrede relative prisforhold (her: prisen på «fritid» i forhold til materielt konsum) som er samfunnsøkonomisk uheldig. Slike virkninger refereres gjerne til som «vridningsvirkninger». Endringer i atferd som skyldes at beskatningen gjør folk fattigere er derimot *ikke* uønskede atferdsendringer. Hele poenget med en skatteøkning er jo nettopp å overføre inntekt fra enkeltindividene til det offentlige – og det at folk ønsker å sette sammen konsumet sitt (med fritid som en av «varene») på en annen måte etter inntektstapet, er noe som må stå dem fritt og ikke representerer noe samfunnsøkonomisk tap. Alt dette betyr at selv om en skatteøkning faktisk kan føre til at folk jobber mer, så vil «vridningsvirkningen» isolert sett alltid peke mot en reduksjon av arbeidstilbudet. Og siden det er vridningsvirkningen som er viktig i samfunnsøkonomisk forstand, vil en skatteskjerpelse derfor alltid bety at folk jobber «for lite».

På mange måter er det en tilsnikelse å kalle alternativet til arbeid «fritid» – mye av den tiden som ikke brukes i det ordinære arbeidsmarkedet brukes likevel til produktiv virksomhet utenfor lønnsarbeidsmarkedet. Den viktige antakelsen her er at skatteyterne får den fulle verdien av det som skapes gjennom tidsbruk utenfor arbeidsmarkedet, men bare en andel av de verdiene som skapes ved tidsbruk i inntektsgenererende arbeid. Realismen av denne antakelsen skal vi diskutere nærmere i avsnitt 5.

La oss for enkelthets skyld tenke oss at det er en proporsjonal skatt på arbeidsinntekt. Går denne skatten opp, blir «fritid» billigere for familien. Dette kan føre til at familien ønsker å bruke mer tid utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Men i en familiesammenheng er det to måter å redusere tidsbruken i arbeidsmarkedet på: En kan redusere mannens eller kvinnens arbeidstid. Empirisk viser det seg at kvinner i sterkere grad enn menn reagerer på skatteøkning ved å redusere arbeidstilbudet sitt. En kan si det slik, at erfaringene fra mange land viser at kvinner i arbeidsmarkedssammenheng reagerer sterkere på økonomiske insentiver enn menn. Dette henger

selvfølgelig sammen med et kjønnsrollemønster hvor kvinner har lavere terskel for å satse på omsorgsarbeid framfor karriere i lønnsarbeidsmarkedet.

Et sentralt resultat i økonomisk skatteteori er at beskatningen skal være lettest der beskatningen fører til de mest alvorlige «vridningsvirkningene». Tar en dette resultatet på alvor, kan en implikasjon faktisk være at kvinner bør beskattes mildere enn menn. Familiepolitiske tiltak som «binder» småbarnsfamilier eller kanskje spesielt småbarnsmødre til arbeidslivet – med subsidierte barnehager som et viktig eksempel, svangerskapspermisjonsordninger kan under visse forhold være et annet – kan dermed tolkes som «korreksjon» til det alminnelige skattesystemet. Hvis en eksempelvis ønsker lettere beskatning av kvinner enn menn, er den mest direkte framgangsmåten simpelthen å ha andre skattesatser for kvinner i fertil alder enn andre. Men dette ville antakeligvis både åpne for følelsesmessige motforestillinger og for skatteunndragelsesmuligheter (hvor inntekt overføres fra mannen til kvinnen). Subsidierte barnehager er en mulig måte å stimulere til økt yrkesaktivitet for kvinner, men ikke noe perfekt virkemiddel. La oss først – urealistisk – anta at barnehagesubsidier tilsvarer et kontantsubsidium av lik størrelse gitt til alle yrkesaktive kvinner. Dette oppmuntrer til yrkesaktivitet i seg selv, men ikke til å velge arbeidstid og karriere slik at lønnen øker. I denne sammenhengen kan en merke seg at norske kvinner har en av verdens høyeste prosentsetter for yrkesdeltakelse, mens prosenten som jobber deltid i en eller annen form også er på verdenstoppen. Men nå er det ikke slik at alle kvinner gjennom barnehagesubsidiene får et tilskudd av lik verdi. For det første er det fremdeles langt fra slik at barnehageplass er garantert. I den grad sjansen for å få en barnehageplass er inntektsrelatert, har det vel vært slik at sjansene for å få en plass bedrer seg med lav familieinntekt. Betalingssatsene i kommunale barnehager er også typisk inntektsrelatert. For å ta et eksempel: I Bergen vil alle familier med to inntekter havne på høyeste betalingssats, det samme gjelder éinntektsfamilier med lønn litt over gjennomsnittet (inntektsgrensen er for tiden familieinntekt på over 230 000,-). For lavinntektsfamilier hvor familieinntekten likevel er for høy til at en får laveste sats (familieinntekt mellom 120 000,- og 230 000,-), øker betalingssatsen med 11% av inntektsøkningen – for ett barn. Dette betyr at en del familier – typisk enslige kvinner som står i jobb men ikke i et altfor godt avlønnet yrke – møter en ekstra marginalskatt på 11% bare gjennom barnehagesatsene. Har en slik eneforsørger flere barn i barnehagealder, vil marginalskatten fra barnehagen fort komme opp i samme størrelsesorden som den marginalskatten som ligger i det ordinære skattesystemet. For denne gruppens *vekkes* altså insentivene til å jobbe mer eller prøve å klatre i lønnsstigen ganske dramatisk.

Det er ikke opplagt hvilke grupper av kvinner som trenger «skattekorreksjon» mest. Progresjonen i inntektsskatten slår hardest til overfor potensielt høytlønte kvinner. Imidlertid er det slik at når kvinnens inntekt akkurat passerer den terskelen som gjør det ulønnsomt å bruke skatteklasse 2, så innebærer dette implisitt en svært sterk marginalbeskatning. Trygdesystem og sosialhjelp kan svekke arbeidsinsentivene til kvinner helt i den andre enden av lønnskalaen, kanskje spesielt for enslige forsørgere. Likevel ser en konklusjon ut til å være at selv om barnehagesubsidier er et naturlig instrument for å oppmuntre kvinner til utarbeid, ser det ikke ut til å ligge noen gjennomtenkt «arbeidslinje» bak utformingen av barnehagepolitikken. Det er i alle fall ikke lett å spore noen vilje til å prioritere typiske karrierekvinner i familiepolitikken. Selv om ekspansjonen i barnehageutbyggingen har løpt parallelt med kvinners økte yrkesdeltakelse, kan vi ikke vite i hvilken grad barnehageutbyggingen har *forårsaket* at kvinner i større grad har gått ut i yrkeslivet. En naturlig mothypotese er at bedre yrkesmuligheter for kvinner har ført til flere kvinner i jobb – som deretter har ført til et etterspørselspress etter gode og subsidierte barnepassmuligheter.

Bergstrom og Blomquist (1996) drøfter barnehagesubsidier som skattekorreksjon innenfor en teoretisk modell. Et interessant trekk ved denne analysen er at de setter opp et numerisk anslag av hvor sterk barnehagesubsidieringen bør være. Resultatet deres er at sterk grad av progresjon i skattesystemet også fører til at barnehagesubsidieringen bør være kraftig. Det kan faktisk være slik at selv barnløse tjener på barnehagesubsidiering: Den økte inntektsskatten kvinnene betaler fordi de jobber mer i det eksterne arbeidsmarkedet, kan faktisk utgjøre et større beløp enn det som går med til barnehagesubsidien.

Institusjonell lønnsfastsetting kan føre til virkninger som tilsvarer virkningene av en progressiv skatt. Skandinavia har noen av de minste lønnsforskjellene i verden, nær sagt uansett hvilket mål på lønnsforskjeller man velger å studere. Men igjen: Utjevning av lønnspolitikk fører ikke til at *alle* kvinner får en lønn som er mindre enn verdien av det en produserer. Det er først og fremst høytlønte kvinner som på denne måten får arbeids- og karriereinsentivene svekket. Andre kvinner har blitt løftet *opp* i lønn, slik at insentivene til utearbeid til og med kan være for sterke. Blau (1995) fremholder lønnsutjevningen i Skandinavia som en hovedårsak til at mann/kvinne lønnsforskjellen er mindre her enn i de fleste andre land, noe som jo peker mot at kanskje nettopp kvinnene er vinnerne fra den solidariske lønnspolitikken. Hvis det fins noen «arbeidslinje» i norsk familiepolitikk er det vanskelig å få øye på at denne er siktet inn spesielt mot den kategorien kvinner som får lønnen nedsatt gjennom den solidariske lønnspolitikken.

En tredje årsak til at kvinners lønn er for «lav», kan være diskriminering. Nyere økonomisk diskrimineringsteori legger ofte vekt på at diskrimineringslignende fenomener kan skyldes kulturforskjeller og kommunikasjonsproblemer, snarere enn regelrett ond vilje. Et eksempel er at et mannsdominert sjefsskikt kan synes det er vanskeligere å fastslå hva som virkelig bor i kvinnelig arbeidskraft enn hva tilfellet er for menn. Men denne typen «kulturproblemer» er igjen antakeligvis viktigst for høytlønte lederjobber.

Til nå har vi sett for oss at en eventuell arbeidslinje i familiepolitikken i hovedsak skulle materialisere seg gjennom barnehagepolitikken. Systemet med offentlig subsidiering av svangerskapspermisjoner kan imidlertid også ses i lys av en slik arbeidslinje. Dette kan virke paradoksalt – siden en her betaler småbarnsforeldre for *ikke* å arbeide i utearbeidsmarkedet. Men for det første er dette en ytelse som ikke går til alle foreldre, men i hovedsak til toinntektsfamilier. Systemet gir store insentiver til fulltidsarbeid i månedene rett før en foreldrepermisjon. Det er selvfølgelig mulig å endre opptjeningsreglene slik at insentivene til arbeid før en graviditet styrkes, om en skulle finne dette ønskelig. Det viktigste med skandinaviske foreldrepermisjoner er antakeligvis at de opprettholder kvinners tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom småbarnsperioden. Det kan også være slik at subsidierte permisjonsordninger i mindre grad enn selvfinansierte fører til at svangerskap hindrer kvinners lønns- og karriereutvikling.

Dette siste momentet kan begrunnes slik: I et land som USA tas permisjoner i forbindelse med fødsel stort sett ut på egen bekostning. Å velge en forholdsvis lang permisjon på noen måneder, tolkes da lett som et signal om at vedkommende kvinne er av den «moderlige» typen – hvilket igjen kan føre til at arbeidsgiverne mister interesse for å investere i henne som arbeidskraft. Er permisjonene så sterkt subsidierte at alle velger permisjon, vil det å ta ut permisjonsrettigheten sin ikke signalisere noe som helst. Dette kan være en forklaring på at permisjoner ser ut til å skade kvinner i Skandinavia langt mindre enn hva som er tilfellet i USA. Albrecht et al. (1996) utvikler denne argumentasjonen og gir en del empirisk underbygging.

Det er imidlertid slik at hvis permisjonstiden blir altfor lang så vil arbeidsgiverne kunne oppleve det som problematisk å ansette kvinner i den alderen en gjerne

får småbarn, ikke på grunn av at permisjoner signaliserer noe om holdninger, men fordi mangelen på kontinuitet i jobbsammenheng er et reelt problem. Vi vet lite om hvor denne grensen går, men når permisjonstiden nå går mot ett år, blir det mye mer viktig enn før å oppmuntre til at menn tar ut sin del av permisjonsrettighetene – for å forhindre at kvinner blir stemplet som upålitelig arbeidskraft.

Vi har i dette avsnittet hovedsaklig operert med familien som en harmonisk enhet som tar avgjørelser til «familiens beste». Ressonementene vi har gjennomført overlever imidlertid stort sett i en ramme med en ikke-kooperativ familie. Med ikke-kooperative familier vil det typisk være slik at en eventuell arbeidslinje i familiepolitikken også kan virke til å omfordele ressurser fra menn til kvinner. Dette skal vi gå nærmere inn på i neste avsnitt.

## 5 FOR LITE OMSORGSARBEID?

I dette avsnittet skal vi diskutere familiepolitikk nærmest med motsatt utgangspunkt fra forrige avsnitt. I forrige avsnitt antok vi at individuelle aktører hadde for svake insentiver til markedsarbeid. Her vil vi se på et tilfelle med for svake insentiver til omsorgsarbeid. I praksis vil det gjerne være slik at ulike forhold kan svekke insentivene både til utarbeid og til omsorgsarbeid. Det avgjørende spørsmålet blir da om det er insentivene ute eller hjemme som *ermest* svekket; dette i sin tur avgjør om det er en «arbeidslinje» eller en «omsorgslinje» som er det mest relevante utgangspunktet for familiepolitikken. Merk imidlertid at det ikke er ulogisk at det føres en arbeidslinje rettet mot kvinner, samtidig som det føres en omsorgslinje rettet mot menn. Dette er selvfølgelig et empirisk spørsmål, som ikke kan løses ved teoretiske betraktninger.

Dette avsnittet er «motsatt» av det forrige også i at vi her tar utgangspunkt i en ikke-kooperativ modell – men vi vil også kommentere hvordan resultatene endres hvis en antar harmoni i familien.

Framstillingen baserer seg på Konrad og Lommerud (1995). Det vises til denne artikkelen for en mer presis opplisting av de forutsetningene argumentasjonen hviler på. Vi antar at familiemedlemmene kan bruke tid på to typer aktiviteter, «markedsarbeid» og hjemmebasert «omsorgsarbeid». Analysens sentrale forutsetning er at «markedsarbeid» produserer et privat gode og «omsorgsarbeid» produserer et kollektivt gode. Hva betyr dette?

Det at omsorg er et kollektivt gode er ikke så kontroversielt. Det betyr at den som «produserer» omsorg, skaper noe som har verdi for andre enn seg selv. Eksempelvis vil en forelders innsats i barneoppdragelse skape verdi også for den andre forelderen – og for barnet selv og sikkert også for storsamfunnet. At markedsarbeid produserer et privat gode betyr at en selv beholder den lønnen en får i markedet.

Disse antakelsene kan diskuteres. Å yte omsorg for eksempel overfor barn kan i alle fall være en større verdi for en selv enn for en forelder som bare nyter godt av at ens barn får omsorg fra andre, men som selv går glipp av kontakten med barnet. Å anta at lønnsinntekt beholdes i sin helhet av den som tjener inn pengene, stemmer dårlig med hvordan de fleste norske familier innretter seg. Selv i skilte par foregår det ikke ubetydelig grad av inntektsutjevning. Men etter en skilsmisse beholder en i hvert fall mesteparten av en inntektsøkning selv – og selv i bestående ekteskap kan det å tjene mest kanskje gi styrke i diskusjonen om hvordan pengene skal benyttes.

Leuthold (1968) og Kooreman og Kapteyn (1990) har presentert en ikke-kooperativ familiemodell som stiller våre antakelser på hodet. Disse forfatterne antar at lønnsarbeid gir en inntekt som deles i familien, mens alternativet til lønnsarbeid er «fritid», som er en privat fordel. I en empirisk anvendelse på Nederland antyder Kooreman og Kapteyn at nederlandske kvinner kan ha sterk forhandlingsposisjon i

familien. Dette baserer seg på at nederlandske kvinner bruker liten tid i utearbeidsmarkedet – og siden de har mye «fritid», må de være «sterke». Dette kan høres aparte ut, men kan kanskje minne oss på at det å spesialisere seg i omsorgsarbeid ikke må bety at en er undertrykt. Det er ikke *ulogisk* å hevde at det er mannen som er undertrykt, som må streve i lønnsarbeidsmarkedet – og dermed går glipp av kontakt med barna og fritid.

Vi fortsetter likevel med den motsatte modellen. Det vi til syvende og sist trenger å anta er at omsorg *større grad* enn lønnsarbeid produserer fordeler som går til andre familiemedlemmer enn en selv. Dette er fremdeles ingen uskyldig antakelse, men den gir en ramme hvor omsorgsarbeid blir betalt «for dårlig» – og dermed et anvendelig utgangspunkt for å diskutere en omsorgslinje i familiepolitikken. Det er også en ramme som gir rom for å hevde at kvinner som overproporsjonalt tar seg av hjemmearbeidet, er «undertrykte». Det bør imidlertid understrekes *atenten* er insentivene til lønnsarbeid samlet sett for sterke *keller* så er de for svake. En kan dermed ikke fritt kombinere politikkelementer som stammer fra en «arbeidslinje» og en «omsorgslinje». I prinsippet burde en kunne måle hvilket av tilfellene som faktisk foreligger, men måleproblemene er så store at det beste vi kan gjøre her er å undersøke politikkonsekvensene av begge startpunktene.

«Ikke-kooperasjon» i familien betyr at hvert enkelt familiemedlem velger tidsfordelingen mellom lønnsarbeid og omsorgsarbeid bare ut fra egne interesser. Avveiningen blir hva en ekstra enhet av det kollektive godet «omsorg» er verdt for en selv mot hva det koster å bruke tid på denne måten. Kostnaden utgjøres av tapt arbeidsfortjeneste. Denne typer avveininger fører ikke til at folk ikke produserer kollektive goder i det hele tatt, men at produksjonen av det kollektive godet blir for liten – nettopp fordi det er et verdielement – verdien for andre enn en selv – som ikke kommer med i beregningen. Denne typen situasjon med privat og frivillig forsyning av kollektive goder er mye studert i økonomisk teori – og lignende problemer oppstår i mange andre situasjoner enn en familiesammenheng (se for eksempel Bergstrom, Blume og Varian 1986). Et eksempel gjelder samspillet mellom land som uavhengig av hverandre tar beslutninger som påvirker nivået på en internasjonal forurensning. To resultater er verdt å ta med seg fra denne typen litteratur. For det første vil en som er rik typisk tilby mer kollektivt gode enn en som er fattig. Dette fordi en antar at betalingsviljen for ekstra enheter av kollektivt gode øker med tilgjengelig inntekt. Videre vil den som kan produsere det kollektive gode til en lavere pris tilby mer enn den som har en høyere produksjonskostnad. Dette er naturlig når enkeltindividene når fram til avgjørelsene sine ved å sammenligne nettopp ens egen produksjonskostnad med ens egen verdsetting av en ekstra enhet kollektivt gode.

Dette siste resultatet har følgende tolkning innenfor vår familieramme: Den relative alternativkostnaden ved å bruke tiden sin på omsorgsarbeid, på produksjon av det kollektive godet, er nettopp et mål på det vi har kalt komparative fortrinn. Har kvinnen lavest alternativkostnad ved å frambringe det kollektive godet, vil hun altså i likevekt være den som frambringer det mest. Sagt på en annen måte: På samme måte som i Becker-modellen har vi her spesialisering etter komparative fortrinn. Men det kan vises at graden av spesialisering typisk er langt svakere enn i harmonimodellen. Dette er jo helt naturlig når spesialisering skjer på ens egen bekostning – en blir her ikke kompensert fra ektefellen for å spesialisere seg. I denne artikkelen vil vi for illustrasjonens skyld gjennomgående anta at det er kvinnen som har et komparativt fortrinn i hjemmearbeid og at mannen dermed har et komparativt fortrinn i lønnsarbeid. Vi gjør dette vel vitende om at dette selvfølgelig ikke er tilfellet i alle familier – og en større grad av lønnsutjevning mellom mann og kvinne kan i framtiden føre til at de komparative fortrinnene blir mye mindre.

Med dette utgangspunktet er vi nå klare til å diskutere virkningen av familiepolitikk innen en ramme som denne, med for liten produksjon av omsorgstjenester. Vi vil diskutere tre ulike typer familiepolitikk: Barnehagesubsidier, overføringer fra mann til kvinne (vi vil i dette avsnittet se barnetrygden i et slikt lys) og skattesystemets generelle innretning.

### *Barnehagesubsidier*

Hvis familien selv produserer for lite omsorgstjenester – fordi den som faktisk utfører omsorgen får for lite igjen, enten i dag eller en gang i framtiden, kan det se ut som en naturlig tanke at det offentlig bør tilby omsorgstjenester som kan komme i stedet for familiens manglende egen forsyning. Dette er et rasjonale for barnehagesubsidier som ikke baserer seg på noen arbeidslinje men på et ønske om å realisere «barns beste».

Denne måten å argumentere for barnehagesubsidier på er imidlertid problematisk. Det potensielle problemet er *fortrengning*: Hvis den offentlige forsyningen av omsorgstjenester bare fører til at den familieproduserte omsorgen reduseres ytterligere, er en opplagt like langt. Økonomiske modeller av den typen vi diskuterer her, gir typisk som resultat at slik fortrengning er et alvorlig problem. Hovedforutsetningen er at det folk bryr seg om er den *totale* omsorgen barn får, ikke om det er en selv, ens ektefelle eller andre som yter denne omsorgen – og at omsorg ytt av det offentlige er av samme kvalitet som omsorg generert innen familien. Et «bundet» subsidium i form av barnehageplass kan dermed konverteres til kontanter ved at en reduserer egen omsorgstid og bruker tiden i arbeidsmarkedet i stedet. Det fins likevel en del tilfeller hvor barnehagesubsidier *ikke* fører til full fortrengning, slik at den totale ressursbruken på barn faktisk går opp. La oss diskutere disse.

– Graden av fortrengning avhenger av hvordan midlene det offentlige bruker på barnehagesubsidier hentes inn. Blir barnehagesubsidien betalt (indirekte gjennom skattesystemet) av et eller flere familiemedlemmer som har samme produktivitet i produksjonen av «omsorgsenheter», får vi nøyaktig 100 % fortrengning. Men hvis barnefamiliene gjennom ordningen tilføres ekstra midler, så vil den totale ressursbruken på barn øke. Dette skyldes utelukkende at barnefamilien er blitt rikere, og en familie med mer midler vil normalt fordele den økte inntekten på alt denne familien oppfatter som «goder», inklusive omsorg for barn. Det at subsidien kommer i bundet form, har ingen betydning. Den subsidierte barnehageplassen kan fremdeles konverteres til kontanter som skissert over. *En tilsvarende kontantstøtte ville oppnådd samme grad av økningen i omsorg for barn, og i tillegg hatt den virkning at familien selv kunne velge mellom egenproduksjon av omsorgen eller innkjøpt omsorg, etter egen opplevelse av kvalitetsforskjeller.*

– Den totale ressursbruken på barns omsorg kan også øke hvis de subsidierte barnehagene får «mer ut av pengene» i den forstand at de kan produsere mer omsorg for et gitt beløp enn familien selv kunne produsere med den tiden det samme beløpet kunne frigjøre. «Barnehagen er mer effektiv i omsorgsproduksjon enn familien». Om profesjonell omsorg produseres mer eller mindre effektivt enn familieprodusert omsorg er et vanskelig spørsmål, og forsøk på å besvare det bør komme fra helt andre faggrupper enn økonomer.

– Videre kan den totale ressursbruken på barn øke hvis familiens egen forsyning i utgangspunktet ligger på et minstemål, slik at det rett og slett ikke går an å senke omsorgsproduksjonen. I utgangspunktet kan dette høres ut som om det gjelder et fåtall familier. Men i virkeligheten kan vi ikke bare summere alle ressurser brukt på omsorg, blant annet er det viktig at omsorg ytt på forskjellige tidspunkt i realiteten er forskjellige «goder». Barnehager tilbyr omsorg for barn i løpet av normal

arbeidstid. Med to fulltidsarbeidende foreldre vil familien ikke *ytetid* på barneomsorg i denne tiden. De ressurser familien selv eventuelt yter på omsorg for barn, er pengeressurser som går med til innkjøpt barneomsorg fra dagmamma eller lignende kilder. Økt ressursbruk på barnehagesubsidier kan i prinsippet gå til (minst) to formål: Enten å bedre kvaliteten for de barna som alt har et tilbud eller å øke antall plasser. Når det gjelder å bedre kvaliteten for barna som alt har plass, er det vanskelig å se hvordan dette skulle kunne bli fortrent ved at foreldrene minsker sin egen omsorgsproduksjon. Det måtte i så tilfelle innebære at foreldrene bare lot barna se TV om kvelden fordi barna alt hadde vært med på så mange utviklende aktiviteter i barnehagen – hvilket kanskje ikke er så realistisk. Øker en antall plasser, vil det som blir fortrent i mange tilfeller være dagmammavirksomhet. Den totale ressursbruken på et barn vil typisk øke ved overflytting fra dagmamma til barnehage, slik at fortrentningen i alle fall ikke er total. I noen tilfeller vil et økt antall barnehageplasser medføre at kvinner går ut i arbeid – først i slike tilfeller kan vi snakke om at barnehagen fortrenger tid familien bruker på barna.

For å oppsummere diskusjonen så langt: Etter min mening er det troverdig at systemet med barnehagesubsidier slik det faktisk fungerer i Norge, kan øke ressursbruken på barn. For mange er betalingsstatsene av samme størrelsesorden som det de samme familiene ville betalt for et usubsidiert tilbud i fravær av den subsidierte barnehageplassen. En kan da se på offentlige subsidier som noe som hovedsaklig går til å heve kvaliteten på tilbudet, samt kompensere for den fordelen svart dagmammavirksomhet har ved at det er mulig å unndra seg fra beskatning. Det er vanskelig å tro at denne kvalitetsøkningen på omsorgstilbudet i særlig grad blir fortrent gjennom uønsket aktørrespons. En kunne imidlertid tenkt seg at en økte barnehagesubsidiene for å kunne redusere betalingsstatsene – ikke bare for lavtlønte enslige forsørgere og flerbarnsfamilier med søskenrabatt. En slik subsidiering er bare en generell overføring til barnefamilier – og det blir vanskelig å forstå hvorfor denne overføringen skal være knyttet til om en har barnehageplass eller ei. Lavere betalingsstats kan koples sammen med barnehager med ressursbruk på linje med kvaliteten av et dagmammatilbud. I det tilfellet fortrenger barnehageplassen bare en annen form for likeverdig tilbud – mens subsidien igjen kan ses på som en ren pengeoverføring – med et nokså tilfeldig utvalg av mottakere.

Debatten til nå, om subsidierte barnehageplasser vil eller ikke vil fortrenge omsorgsinnsats fra familiens side, vil ha omtrent den samme formen om vi tok som utgangspunkt en harmonimodell av familien som med den ikke-kooperative modellen. Forskjellen er at den ikke-kooperative modellen umiddelbart gir oss en grunn- givning for hvorfor det offentlige bør forsøke å øke den totale omsorgsinnsatsen. Med en harmonimodell måtte en eventuelt hevde at tidsbruken på omsorg ble for lav fordi omsorgsarbeidet har verdi for *andreutenfor* familien, en verdi som ikke blir tatt i betraktning når familien velger sin tidsbruk.

Noe som er spesielt for den ikke-kooperative modellen er at det er en fordelingskjevhet innen familien. Under visse antakelser kan en fastslå at den parten som har et komparativt fortrinn i hjemmearbeid – typisk kvinnen – vil være verre stilt enn partneren. Dette skyldes nettopp at hun tar ansvar for størsteparten av omsorgsarbeidet uten å bli tilstrekkelig kompensert for dette. Barnehagesubsidier kan ha en rolle å spille for å få til utjevning innen familie, mellom mann og kvinne. Hvis ikke begge foreldrene i utgangspunktet jobber så mye som det er mulig innen barnehagens åpningstid, vil økte barnehagesubsidier føre til at omsorg produsert innen familien blir fortrent. Sagt på en annen måte, foreldrene arbeider mer – og det vil i størst grad gjelde den parten som i utgangspunktet brukte mest tid på omsorgsproduksjon, typisk kvinnen. Fordelingskonflikten mellom mann og kvinne i den ikke-kooperative modellen har som nevnt sitt utspring i at parten med kompa-

rativt fortrinn i hjemmearbeid spesialiserer seg i hjemmeproduksjon på egen bekostning. Nettopp derfor blir fordelingskonflikten jevnet ut ved at begge partene blir like aktive i arbeidsmarkedet. Staten kan så sørge for at begge de ikke-kooperative foreldrene deltar likt i betalingen av omsorgen ved at de begge må bidra til å betale barnehageplassen gjennom skatteseddelen. Subsidierte barnehageplasser blir ofte sett på som et politikkinstrument som brukes til å forbedre effektiviteten i samfunnet. Kanskje paradoksalt ser vi at barnehagepolitikken kan ha en viktig fordelingsmessig virkning også.

### *Barnetrygd*

En del familiepolitiske tiltak har som mål nettopp å påvirke fordelingen mellom mann og kvinne. Et eksempel er bidragsreglene som fordeler inntekt mellom skilte foreldre. Fordelingshensyn *innen* familien har også i mange land vært i bildet ved utformingen av barnetrygdsystemet. I en parlamentsdebatt i England ble innføringen av barnetrygd utbetalt til kvinnen på bekostning av skattefradrag som typisk gikk til mannen omtalt som en overføring «fra lommeboken til pungen». Barnetrygden har selvfølgelig sin viktigste rolle som et instrument for å styrke økonomien til en barnefamilie som helhet; dette skal vi komme tilbake til. Vi vil her prøve å isolere effekten på ressursfordelingen mellom mann og kvinne ved å anta at barnetrygden utbetales til kvinnen og i sin helhet finansieres ved skattlegging av mannens inntekt. Tankegangen bak en slik politikk må være at hvem som får pengene utbetalt betyr noe for hvordan pengene blir brukt. Dette passer svært godt med ikke-kooperative familiemodeller.

Teorien fokuserer imidlertid på at det kan være vanskelig å oppnå denne typen omfordeling ved den type tiltak som er skissert. Igjen er det uønskede aktørrespons som gjør at et politikktiltak kanskje ikke når målsettingen sin. I en modell med privat forsyning av et kollektivt gode er det alt en god del implisitt omfordeling mellom partene – siden teorien som nevnt predikerer at det er den med mest ressurser som tilbyr mest kollektivt gode. I vår familiesammenheng kan en mann som tvinges til å gi en uønsket pengegave til kvinnen, ta denne tilbake ved å redusere den frivillige innsatsen til barns beste. Han kan redusere tiden han bruker med barna – og bruke den frigitte tiden til å tjene inn igjen. Et viktig premiss er fremdeles at mannen først og fremst bryr seg om at barna har det bra, ikke om egen tidsbruk med barna. Faktisk predikerer den ikke-kooperative familiemodellen at denne typen overføring ikke har noen virkning i det hele tatt på fordelingen innen familien. Den virkningen denne typen overføringer har, er at enda mer av omsorgsarbeidet overføres fra mannen til kvinnen. Innenfor modellens premisser er dette *enønsket* virkning. Husk at vi opererer med en antakelse at kvinnen har komparativt fortrinn i hjemmearbeid. Dette betyr at tidsbruken på omsorg skyves fra den med høyest alternativverdi av tid til den med lavest. Dette utgjør en effektivitetsforbedring. Kvinnen vil ikke lide fordelingsmessig av endringen – pengeoverføringen kompenserer henne for den *ekstra* innsatsen hun gjør i omsorgsarbeidet. (Det kan fremdeles være at hun ikke er tilstrekkelig belønnet for det omsorgsarbeidet hun utførte alt i utgangspunktet.)

Var det et paradoks at en viktig virkning av barnehagesubsidier kunne være omfordeling innen familien, så framstår det som et enda større paradoks at overføringspolitikk fra mann til kvinne ikke har noen overføringsvirkning, men faktisk kan være et effektivitetsforbedrende tiltak. Effektivitetsforbedringen består i at kvinner overtar en større andel av omsorgsarbeidet – og det at dette utgjør en effektivitetsforbedring, bygger på at en aksepterer at det er for lite omsorgsproduksjon i utgangspunktet og at kvinnen har et komparativt fortrinn i å utføre dette omsorgsarbeidet.

*Skattesystemet som familiepolitikk.*

Fins det noen «arbeidslinje» i norsk økonomisk familiepolitikk, er det kanskje viktigste elementet i denne linjen innretningen av det alminnelige skattesystemet. Inntektsskattesystemet i Norge er individbasert framfor å være familiebasert. (systemet i Norge er riktignok ikke rent individbasert, på grunn av skatteklasser 2. Her vil vi drøfte virkningen av et rent individbasert system, ikke det faktiske norske systemet). Under et progressivt individbasert system vil et toinntektspar hvor han tjener 250 000,- kroner og hun 150 000,- bli mildere beskattet enn et éninntektspar hvor han tjener 300 000,-. Under et familiebasert system ville inntekten på 300 000,- bli delt i to pottes à 150 000,-, slik at det ville være éninntektsfamilien som i minst grad ble berørt av progresjonen. Det kan være rimelig at toinntektsfamilien beskattes lettere enda samlet inntekt er større – siden tidsressursen denne familien har til rådighet til formål utenom arbeidsmarkedet er mindre. En kan derfor ikke utvetydig fastslå at det er toinntektsfamilien som er «rikest». Det vi er opptatt av her er at den individbaserte beskatningen gir sterke insentiver til at familieinntekten spres på de to partene. Dette gjaldt spesielt med de progresjonssatsene vi hadde på syttitallet og deler av åttitallet, da grunnlaget for kvinners yrkesmønstre i Skandinavia ble lagt. En ser da også at kvinners posisjon i arbeidslivet ser ut til å være mye sterkere i land med individbasert beskatning, som Norge og Sverige, enn i land med mer familiebaserte systemer, som Tyskland og Nederland. Spesielt at den kvinnelige yrkesaktiviteten er så lav i det vi opplever som det kulturelt liberale Nederland, kan kanskje tas som en indikasjon på at økonomiske insentiver spiller inn.

Hvordan virker skatteendringer inn innenfor familiemodellene våre? Vi tar igjen utgangspunkt i den ikke-kooperative rammen. *Det første vi skal merke oss er at såkalte «vridende» skatter også her endrer atferd – men denne gangen i en ønsket retning.* Det kan vises at beskatning av lønnsinntekt som gis tilbake til de beskattede individene som fastsumbeløp faktisk fremmer effektiviteten i samfunnet. Inntektsbeskatning svekker insentivene til å skaffe seg mer inntekt. Jo høyere skatten er, jo mer lønner det seg å ta ut tid som (ubeskattet) fritid, i stedet for å bruke tiden i arbeidsmarkedet til å generere inntekt. Tradisjonell økonomisk skatteanalyse er rask med å bokføre dette «overforbruket av fritid» som et viktig samfunnsøkonomisk tap. Her når vi diametralt motsatt konklusjon ved en liten forskyving i språkbruk. Alternativet til lønnsarbeid omtales ikke nå som fritid, men som omsorgsinnsett. Vi har valgt oss en ramme hvor det blir utført for lite omsorgsarbeid, dette betyr at før skatt framstår «fritid» som *fordyrt* i forhold til materielt konsum. Det at skatten senker prisen på fritid er dermed bare en gunstig korreksjon.

En økning av progressiviteten kan også innen vår tankeramme *hagunstige* virkninger. Ta som utgangspunkt at kvinnen – siden hun tjener mindre enn mannen – har en lavere skattesats enn mannen. Sett så at mannens skattesats økes. Dette fører til at kvinnens komparative fortrinn i hjemmearbeid reduseres. Det ventelige resultatet er at mannen øker sin innsats i omsorgsarbeidet, mens kvinnen reduserer sin innsats. Den totale innsatsen på omsorg går opp. Vi har altså en dobbel gevinst: Vi har en effektivitetsforbedring siden mannens økte innsats hjemme fører til mer omsorgsproduksjon. Vi har også en gunstig fordelingsvirkning – mannens økte innsats hjemme fører delvis til at kvinnen arbeider mer ute, og dette medvirker til å glatte ut fordelingskonflikten i en ikke-kooperativ familie. Det er kanskje merkelig at det å øke mannens innsats hjemme er en effektivitetsforbedring innen en ramme hvor vi har antatt at kvinnen har et komparativt fortrinn i hjemmearbeid. Den aller beste situasjonen gitt forutsetningene i dette avsnittet ville vært at *kvinnen* økte sin innsats hjemme – og at hun ble skikkelig kompensert for dette. Men gitt at slik kompensasjon ikke er mulig, er det i alle fall en forbedring av situasjonen, både effektivitetsmessig og fordelingsmessig, at *mannen* øker sin hjemmeinnsats.

Det er verdt å merke seg at endringene i skattesystemet i Norge og andre land den siste tiden har vært motsatt av dette eksperimentet – med utjevning av marginalsattene til ektefellene. Denne politikken har ofte vært begrunnet med ønsket om å redusere de skadelige effektene av inntektsskattesystemet. Når utgangsproblemet ikke er for lite lønnsarbeid men for mye, settes det spørsmålsteget ved dette utgangspremisset.

Noen få ord om beskatning og harmonimodeller av familien. Det meste vi har sagt om skattesystemets *virksomheter*, holder også innen en harmonimodell. Det vil fremdeles være slik at inntektsskatt gjør alternativ tidsbruk til lønnsarbeid billigere, og økt grad av progresjon i skattesystemet vil typisk redusere kvinnens komparative fortrinn i hjemmearbeid og mannens komparative fortrinn i utearbeid. Men innen rammen av en harmonimodell har vi ingen automatisk begrunnelse for hvorfor det er for lite omsorgsproduksjon i utgangspunktet. Hvis en kombinerer harmonimodellen med andre antakelser som gjør omsorgsproduksjonen i familien generelt for liten, for eksempel ved å anta at omsorgsinnsatsen i familien også har verdi for stor-samfunnet og ikke bare for medlemmene av den enkelte familie, vil politikdiskusjonen bli svært lik det vi nettopp har vært igjennom.

## 6 OMFORDELING GJENNOM ØKONOMISK FAMILIEPOLITIKK

«Arbeidslinjen» og «omsorgslinjen» hadde det til felles at ønsket var å endre atferd, om enn i to motsatte retninger. En tredje motivasjonstype for økonomisk familiepolitikk kan vi døpe «fordelingslinjen». Her er ikke målet å endre atferd, men å tilføre ressurser i alle fall til noen barnefamilier. Vi har før diskutert barnetrygden ut fra et perspektiv å endre fordelingen innen familien. Dette har kanskje vært et delmål for barnetrygden, som tross alt betales ut til kvinnen, men hovedsiktemålet ved barnetrygden har jo rett og slett vært å styrke barnefamiliens økonomi. Det samme gjelder alle andre forslag om kontantstøtte til denne gruppen. Barnefamiliene oppleves som at de befinner seg i en «livsfaseskvis»: Barnepass skal betales, en skal etablere seg i boligmarkedet, mange betaler på studielån – alt dette på en gang. Støtte til barnefamiliene er delvis en overføring til barnefamiliene fra barnløse par og enslige, men mest er dette en «kredittordning» hvor barnefamiliene «låner» penger under den verste livsfaseskvisen – mens en betaler tilbake over skatteseddelen i den mer etablerte livsfasen. Denne utjevningen over tid av konsumet er vanskelig å få til gjennom private kredittmarkeder, siden framtidig inntjeningssevne er vanskelig å sette i pant. I fravær av offentlige ordninger ville vi antakeligvis hatt større grad av private overføringer fra ledere til yngre generasjoner. Rettere sagt ville denne typen overføringer kanskje bli skjøvet fram i tid – en ville få forskudd på arv i etableringsfasen snarere enn arv i en senere, etablert fase. I Norge – for eksempel i sterk motstrid til Tyskland – er det en uvilje mot å la offentlig politikk overfor voksne mennesker avhenge av inntekts- og formuesforholdene til eldre generasjoner. Denne uviljen tar vi her til etterretning.

Livsfaseskvisen er sikkert i relative termer like alvorlig i dag som da barnetrygdordningen ble innført. I motsetning til situasjonen på syttitallet er det ikke negativ realrente etter skatt – noe som jo har gjort byrden ved boligetablering og studielån tyngre enn før. Vi har før diskutert omfordelingspolitikk mellom de forskjellige familiemedlemmene; her ser vi på overføringer til familien som helhet. Vi baserer oss da på en harmonimodell av familien.

Prinsipielt fins det dermed gode grunner for å drive en eller annen type barnetrygdpolitikk. En innvending mot slik politikk kan likevel være at kostnadene blir for høye i forhold til hva man oppnår. Den kjente amerikanske økonomen Sherwin Rosen (1995) har for eksempel svingt svøpen over skandinavisk familiepolitikk

med begrunnelsen at det skattenivået familiepolitikken gjør nødvendig, er ødeleggende for et land. Når en krone trekkes inn i skatt for å deles ut igjen som barnetrygd, medfører dette innkrevingskostnader. Dette er ikke bare direkte innkrevingskostnader, som kostnadene ved å holde skattemyndighetene i operasjon, men kanskje viktigst de «vridningskostnadene» en får fordi skatten endrer folks oppførsel på en uønsket måte. Det eksisterer i ulike land mange forsøk på å tallfeste de totale kostnadene ved å drive inn en ekstra krone i skatt. Tallene en er kommet fram til er ofte svært høye, for eksempel 30 eller 50 øre. Hvis dette er sant, slår tanken en at en kraftig reduksjon av inntektsskatten også kunne vært en måte å hjelpe folk over en livsfaseskvis på. Men hva består disse høye kostnadene ved å innkreve skatt av? For inntektsskattens sin del dreier dette seg i hovedsak om den vridningsvirkningen vi får fordi folk oppfatter fritid som for billig. Vi har alt understreket at denne «fritiden» godt kan bestå av tid anvendt i samvær med barn og at det langt fra er sikkert at en i fraværet av beskatning har de rette insentivene når det gjelder å fordele tiden sin på lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Et annet poeng er det følgende: Beskatter vi en rik person, vil denne personen altså kanskje ta ut mer fritid enn han «burde». Dette «tapet» bæres av denne rike personen selv – det er han selv som konsumerer for mye fritid og for lite materielt konsum i forhold til hva preferansene hans skulle tilsi. Det kan jo selvfølgelig tenkes at hvis en riktig dyktig person arbeider for lite, så har det skadevirkninger også for andre – men det er ikke det som i hovedsak ligger bak de tallene en får når en forsøker å beregne de totale kostnadene ved beskatning. Men siden det er den beskattede selv som bærer kostnadene ved at tidsbruken hans er endret, så vil det «samfunnsøkonomiske tapet» ved at en rik tar ut for mye fritid avhenge av hvor mye velferden til denne rike teller i samfunnets målfunksjon. Det kan jo tenkes at mange ikke synes det er noe overdrevent stort samfunnsmessig problem om de rike skulle ta ut litt mer fritid.

Men selv om en skulle mene at eksisterende anslag på kostnaden ved beskatning er overdrevent høye, så betyr ikke det at det er kostnadsfritt å trekke inn en skattekrone. Det ser i alle fall ut til å ha dannet seg en konsensus om at det ikke er ønskelig å øke skattenivået vesentlig fra dagens nivå. Samtidig er beløpene som går med i familiepolitikken (ca 20 mrd. til barnetrygd, barnehager og fødselspermisjon) så enorme, at en virkelig trenger å tenke igjennom om støtten når fram på en treffsikker nok måte. Kanskje nettopp fordi realrenten er høyere enn tidligere, er det en svært stor del av befolkningen som befinner seg i en eller annen variant av livsfaseskvisen. Det kan da bli upraktisk å beskatte hele befolkningen for å subsidiere nesten alle. Skal de kontante ytelsene innen familiepolitikken beskjæres, kan en tenke seg i alle fall to strategier. En kan begrense barnetrygden etter inntekt – på en eller annen måte. Alternativt kan en forsøke å avgrense hvilke familietyper en mener befinner seg i den verste livsfaseskvisen.

Inntektsavhengig barnetrygd medfører en del problemer. Bruttoinntekt kan være et dårlig mål på livsfaseskvis, siden for eksempel utgifter til barnepass og studielån ikke kommer med, heller ikke i hvilken grad boligen er nedbetalt. Det kan argumenteres for at en i Norge omfordeler i svært stor grad etter relativt små forskjeller i bruttoinntekt, mens andre velferdsmål ikke trekkes inn. Skal barnetrygden gjøres inntektsavhengig, melder også spørsmålet seg om den skal bestemmes av kvinnens inntekt (det er jo kvinnen som får barnetrygden utbetalt) eller etter familieinntekt. Mange vil synes det er urettferdig bare å basere seg på kvinnens inntekt. Men baserer en seg på familieinntekten, innfører en et element av familiebasert beskatning i Norge. Vi har alt diskutert problemene med familiebasert i stedet for individbasert beskatning. For det første betyr det at en høytlønnet med hjemmeværende kone kan få barnetrygd, mens et dobbeltarbeidende par hvor begge har gjennomsnittslønn ikke får. For det andre vil familiebaserte beskatningssystemer typisk

svekke kvinnes insentiver til å jobbe: Går en kvinne fra deltid til heltid, vil dette kunne føre til drastisk reduksjon i barnetrygden.

En annen avgrensingsstrategi når det gjelder barnetrygden er å prøve å være mer presis på hvem det er som er i den verste livsfaseskvisen. Det at lånefinansierte boliger og kapitalgoder på samme måte som studielån har blitt mye dyrere, har ført til at etableringsfasen for mange oppleves som svært langstrukken i tid. Om man likevel skal prøve å avgrense den tyngste etableringsfasen, tror jeg dette for mange vil falle sammen med den tiden man har barn i barnehage. En normal tobarnsfamilie kommer lett opp i månedlige barnepassutgifter på 5000 – 6000 kr. Om man velger å være hjemme med barna eller jobbe redusert tid, vil kostnaden ved dette gjerne bli enda høyere. Barn koster når de er tenåringer også, men på ingen måte like mye. Familiene med barn i barnehagene mottar jo alt i dag store subsidier – men som vi har argumentert for, dette er subsidier som til stor grad går med til å gi barn et mer påkostet tilbud, ikke subsidier som i første rekke bedrer barnefamiliens økonomi.

## 7 OPPSUMMERENDE KOMMENTARER

I dette notatet har vi med støtte i økonomisk teori forsøkt å undersøke hva slags rasjonaler som kan ligge bak tre forskjellige strategier for den økonomiske familiepolitikken. Vi har omtalt de tre strategiene som «arbeidslinjen», «omsorgslinjen» og «fordelingslinjen».

Et hovedpoeng har vært at en eventuell arbeidslinje ikke trenger å ha sitt utspring i moraliserende holdninger om at karriere i arbeidsmarkedet er det eneste rette for folk. Snarere kan en arbeidslinje begrunnes med at insentivene til arbeid i utgangspunktet er svekket – for eksempel av inntektsskatten – slik at en arbeidslinje i familiepolitikken kommer inn som en korleksjon mot disse svekkede arbeidsinsentivene. Barnehagesubsidier kan være en naturlig del av en slik arbeidslinje, men detaljutføringen av barnehagepolitikken vår ser ikke ut til å være rettet mot å gi kvinner bedre arbeidsinsentiver. Eller for å være mer presis, knyttes tildeling av barnehageplass til yrkesaktivitet, så gir barnehagepolitikken insentiver til i det hele tatt å ha en arbeidsmarkedstilknytning, men ikke til å jobbe fulltid eller å gjøre en ekstra innsats for å gjøre karriere.

Det kanskje viktigste instrumentet i en arbeidsorientert familiepolitikk blir ofte ikke en gang tenkt på som en del av familiepolitikken vår, nemlig det individorienterte inntektsskattesystemet. Det at i hvilken grad kvinnen møter progresjonen i skattesystemet ikke avhenger av mannens inntekt, er kanskje en av de viktigste grunnene til den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner i Norge. Et annet familiepolitisk instrument som kan ses i sammenheng med en arbeidslinje, er fødselspermisjon med lønn. Når alle kvinner tar ut permisjonsrettighetene sine fordi de er sterkt subsidierte, så sender en i alle fall ikke ut noen signaler om manglende interesse for yrket sitt ved at en tar ut permisjon. Dette kan være annerledes i usubsidierte systemer. Det er imidlertid klart at hvis permisjonene blir for lange, kan de praktiske problemene for arbeidsgiver føre til at en nøler med å ansette kvinner i nøkkelposisjoner. Oppmunterer en menn til å ta ut mer permisjon, vil for det første permisjonstiden per arbeidstaker gå ned, samtidig kan ingen arbeidsgiver være sikker på at permisjon ikke blir tatt ut ved å prioritere menn i ansettelser.

Det er også mulig å mene at insentivene til yrkesdeltakelse i utgangspunktet er for sterke – slik at det blir utført for lite omsorgsarbeid hjemme. En årsak til dette kan være at kvinner ikke blir godt nok kompensert av ektefellen for at de ofrer sine framtidige muligheter i arbeidsmarkedet, kanskje spesielt etter en skilsmisse. En «omsorgslinje» i familiepolitikken tar også utgangspunktet i et ønske om å endre individuell handling. Også her er det nødvendigvis ikke slik at et slikt syn må ha

sine røtter i moraliserende holdninger om hvordan folk bør leve, men at andre institusjonelle forhold kan ha gjort arbeidsinsentivene for sterke i utgangspunktet. Det er klart at kvinners arbeidsinsentiver ikke kan være for sterke og for svake på en gang. I prinsippet burde en empirisk kunne etterprøve hva som faktisk var tilfellet, men måleproblemer åpner veien for personlige meninger. En bør i hvert fall være varsom med å kombinere familiepolitiske tiltak som har til mål å øke kvinners insentiver til å ta yrkesarbeid med tiltak som har til mål å øke familiens omsorgsinnsats i hjemmet. Resultatet kan fort bli at tiltakene slår hverandre ihjel, til milliardkostnader for statskassen.

Det fins imidlertid et tilfelle hvor en arbeidslinje og en omsorgslinje ikke behøver å stå i veien for hverandre. Dette gjelder når omsorgslinjen ikke består i å forsøke å få familien til å øke omsorgsproduksjonen, men hvor en forsøker å tilby et offentlig tjenestetilbud for å kompensere for manglende forsyning fra familiens side. Barnehagepolitikken kan ses i et slikt lys. Barnehagesubsidier kan mislykkes i å øke den totale omsorgsinnsatsen for barn hvis den offentlige omsorgen bare fortrenger privat omsorgsinnsats. Dette kan være tilfellet når barnehagesubsidiene fører til at kvinner går ut i arbeidslivet – men da er jo barnehagepolitikken vellykket fra et arbeidlinjeståsted. Ofte vil imidlertid barnehagesubsidiene faktisk føre til økt total innsats rettet mot barn. Dette vil for eksempel være tilfellet når barnehageplasser fortrenger dagmammatilbud av lavere kvalitet enn barnehagen, samtidig som foreldrebetalingen er på høyde med det familien betalte for dagmammaen i utgangspunktet. Dette betyr at familien ikke blir tilført økte økonomiske ressurser gjennom politikken – subsidiene går med til å gi barn et mer påkostet tilbud.

Av og til høres slagordet om at familiepolitikken bør være slik at foreldrene skal beholde valgfriheten om hvordan de vil innrette seg med hensyn til barnepass. Både når det gjelder arbeidslinjen og omsorgslinjen er poenget nettopp at foreldrene *ikke* skal ha valgfrihet. Politikkmålet er nettopp å påvirke atferd – valgfrihet vil jo si at atferd ikke blir påvirket. Det kan kanskje ikke gjentas ofte nok at slike ønsker om å påvirke atferd ikke behøver å ha sin rot i moraliserende holdninger, men kan simpelthen skyldes at andre institusjonelle forhold alt i utgangspunktet stiller folk overfor «vridde» insentiver som ikke gjenspeiler de sanne ressurskostnader ved de ulike valgene som kan tas.

Men når det gjelder den tredje mulige linjen bak en familiepolitikk, «fordelingslinjen», så har valgfrihetsargumentet noe for seg. Er hensikten å tilføre ressurser til barnefamilier i etableringsfasen, er det svært vanskelig å se hvorfor overføringen av ressurser skal knyttes til yrkesdeltakelse eller til det at man har vært så heldig å få en subsidiert barnehageplass. Hovedprinsippet for inntektsoverføringer til barnefamilier bør etter dette argumentet være kontantytelser. Etter min mening er det imidlertid bare i begrenset grad riktig å se på barnehagesubsidier som et generelt tilskudd til visse barnefamiliers økonomi. Men når foreldrebetalingen for barnehageplassen går under det familien ellers ville brukt på et privat omsorgstilbud, så medfører barnehageplassen også en generell styrking av disse barnefamilienes økonomi. Situasjonen varierer sterkt fra kommune til kommune, men generelt er det to grupper som faktisk får styrket sin generelle økonomiske situasjon gjennom barnehagesubsidiene: For det første gjelder dette enslige forsørgere med lav inntekt, for det andre gjelder det flerbarnsfamilier som nyter godt av søskenmoderasjon. Ønsker en å styrke familieøkonomien til disse gruppene, ville kontantytelser være det logiske. Denne typen barnehagesubsidier kan bare finne sin begrunnelse i en arbeidslinje: En må mene at det er spesielt viktig å oppmuntre enslige forsørgere og trebarnsmødre til utarbeid. Det bør kanskje understrekes at den presise innretning av foreldrebetalingen for barnehageplass i dag bestemmes av kommunene – og ikke er en del av den statlige barnehagepolitikken.

Barnetrygden er i dag langt det dyreste av de økonomiske tiltakene i familiepolitikken. I tillegg ønsker man fra flere politiske hold å satse sterkere på kontantstøtteordninger til familien. Beløpenes størrelsesorden får en til å stille spørsmål ved hvor treffsikre disse instrumentene er når det gjelder å nå grupper med lite tilgjengelige ressurser. Mange har foreslått å gjøre barnetrygden inntektsavhengig. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad små forskjeller i bruttoinntekt sier noe vesentlig om hvilke familier som er eller ikke er i en «livsfaseskvis» økonomisk sett. I notatet blir det også framholdt en del andre vanskeligheter en vil møte når en eventuelt skal innføre inntektsavhengig barnetrygd. En alternativ «avgrensingsstrategi» for å holde nede utgiftene til familiepolitiske kontantytelser kunne være bruk av indikatorer for å nå fram til grupper i den verste livsfaseskvisen. En naturlig følge av en slik politikk kunne være å rette kontantytelsene i større grad mot familier med barn under skolealder, på bekostning av familier med større barn.

En nær «konkurrent» til barnetrygden i familiepolitikken er skattefradraget for faktiske utgifter til barnepass. Det er imidlertid noen viktige forskjeller. For det første gis det, som prosent av de barnepassutgiftene en faktisk har, et langt større fradrag for enbarnsfamilier enn for andre barnefamilier. Dette er det vanskelig å finne noen saklig begrunnelse for. Barnepassfradraget når jo også bare familier hvor det er noen inntekt å trekke fradraget fra – noe som for eksempel rammer studentektepar. Fordelen med barnepassfradraget er at det potensielt kan brukes som et instrument for å nå toinntektsfamilier med barn som ikke har fått plass i barnehage. Inntil målet om full barnehagedekning er nådd er forholdet mellom barnefamilier med barnehageplass og familier som kjøper usubsidiert barnepass et viktig fordelingsmessig spørsmål. Når full barnehagedekning er nådd, er en mulighet å la skattefradraget for barnepassutgifter falle vekk.

I familiepolitisk debatt er det viktig å huske på at en «familie» kan være så mangt. To søsken bundet sammen av omsorgen for gamle foreldre er også en familie, det samme gjelder en enslig mor som prøver å styre en opposisjonell tenåringsdatter. Begrenser vi oss til familier som består av par med felles barn er det fremdeles langt fra sikkert at familien på en harmonisk måte tar beslutninger til «familiens beste». Skilte par med felles barn kan også ses på som en «familie», og med dagens skilsmisseprosent må det nødvendigvis også eksistere en god del fremdeles intakte parforhold med dårlig samarbeidsklima. Det kan godt være alvorlige interessekonflikter mellom familiemedlemmene – og økonomisk familiepolitikk kan gripe inn i, ønsket eller uønsket, disse motsetningene. I dette notat har vi i tillegg til en «harmonisk» familie diskutert en «ikke-kooperativ» familie, hvor begge partene ønsker å skyve ansvaret for omsorgsarbeidet over på den andre. En følge blir at det blir for lite innsats i omsorgsproduksjon, en annen at det er partneren med komparativt fortrinn i hjemmearbeid som til slutt tar hovedansvar for innsatsen hjemme. Partneren med komparativt fortrinn i hjemmeproduksjon vil oftest være partneren med lavest inntjeningsmuligheter i arbeidsmarkedet, noe som igjen oftest vil være kvinnen. Siden spesialisering i hjemmeproduksjon ikke blir skikkelig kompensert, lider kvinnen fordelingsmessig av dette. Et hovedresultat av drøftingen vår er at en familiepolitisk «arbeidslinje», eller en barnehagebasert «omsorgslinje» som har som bivirkning at kvinner oppmuntres til økt yrkesdeltakelse, vil påvirke fordelingen innad i en «ikke-kooperativ» familie. Eksempelvis: En måte å styrke den fordelingsmessige situasjonen til skilte kvinner på er på generelt grunnlag å oppmuntre kvinner til å utvikle og beholde et forhold til lønnsarbeidsmarkedet. Kvinner med en fast arbeidsmarkedstilknytning er rett og slett i mindre grad avhengig av forsørgelse fra en forhenværende ektefelle.

## Referanser

- Albrecht, James W., Per-Anders Edin, Marianne Sundström og Susan Vroman**, 1996. Parental leaves and earnings inequality: Estimates for Sweden. Manuskript, Georgetown University.
- Becker, Gary**, 1991. *A treatise on the family*. Enlarged edition. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bergmann, Barbra**, 1987. The task of feminist economics: A more equitable future. In Christie Farman (red.): *The impact of feminist research in the academy*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume og Hal Varian**, 1986. On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics*, 29, 25-49.
- Bergstrom, Theodore og Sören Blomquist**, 1996. The political economy of subsidized child care. Kommer i *European Journal of Political Economy*.
- Blau, Francine**, 1995. Where are we in the economics of gender? Artikkelen presentert på Arne Ryde symposiet *Economics of Gender and the Family*. Rungstedgaard, august 1995.
- Hoddinott, John og Lawrence Haddad**, 1995. Does female income share influence household expenditures? Evidence from the Côte D'Ivoire. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 77-96.
- Konrad, Kai og Kjell Erik Lommerud**, 1995. Family policy with non-cooperative families. *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 581-601.
- Konrad, Kai og Kjell Erik Lommerud**, 1996. The bargaining family revisited. CEPR Discussion Paper No. 1312. London: Center for Economic Policy Research.
- Kooreman, Peter og Arie Kapteyn**, 1990. On the empirical implementation of some game theoretic models of household labor supply. *Journal of Human Resources*, 25, 584-598.
- Leuthold, Jane**, 1968. An empirical study of formula income transfers and the work decisions of the poor. *Journal of Human Resources*, 3, 312-323.
- Lundberg, Shelly og Robert A. Pollak**, 1993. Separate spheres bargaining and the marriage market. *Journal of Political Economy*, 101, 988-1010.
- Manser, Marilyn og Murray Brown**, 1980. Marriage and household decision making: A bargaining analysis. *International Economic Review*, 21, 31-44.
- McElroy, Marjorie B. og Mary Jean Horney**, 1981. Nash-bargained household decisions: Towards a generalization of the theory of demand. *International Economic Review*, 22, 333-349.
- Rosen, Sherwin**, 1995. Public employment and the welfare state in Sweden. Occasional Papers No. 61. Stockholm: SNS.

Vedlegg 13

## Meninger om barneomsorg og yrkesaktivitet<sup>109</sup>

*Lars Gulbrandsen, Institutt for sosialforskning*

### 1 SMÅBARNSMØDRE FRA HELTID HJEMME TIL STADIG MER DELTAKELSE I YRKESLIVET

I løpet av de siste 30-årene har det skjedd en stor omveltning av kvinners daglige gjøremål i den livsfase de har små barn. Dette er en utvikling som er utførlig beskrevet, og som her er illustrert ved hjelp av tabell A1 (se appendiks nr. 1). I 1965 var det nærmest unntakstilfeller at mødre var yrkesaktive samtidig som de hadde små barn. I andre halvdel av 1960-åra startet småbarnsmødre sitt inntog inn i yrkeslivet. Veksten fortsatte på 1970-tallet, særlig i form av økt deltidsarbeid. Både på 1980-tallet og på 1990-tallet er det særlig heltidsarbeid som har økt. Fra midten av 1980-tallet har imidlertid veksten i småbarnsmødres samlede yrkesfrekvens flatet ut, og synes foreløpig å ha stabilisert seg på et nivå der to av tre småbarnsmødre er yrkesaktive.

Det synes å ha vært en utbredt oppfatning at det er økonomisk nødvendighet som har ført kvinnene ut i arbeidslivet. I Norsk samfunnsvitenskaplige datatjenestes spørreskjemaundersøkelse om familie og kjønnsroller fra våren 1994 ble respondentene bedt om å ta stilling til utsagnet: «Nå for tiden må de fleste kvinner ha en jobb for at familien skal kunne bli forsørget». 73 prosent var sterkt enig eller enig i påstanden, mens bare 12 prosent var uenig. Svarene synes å avspeile en oppfatning om at barnefamilier er en økonomisk utsatt og vanskeligstilt gruppe. Dette kom klart fram i en undersøkelse fra 1991 da det både blant barnefamiliene selv og i resten av befolkningen var unison enighet om at barnefamilier hadde det økonomisk vanskelig. Ca. 40 prosent, både blant barnefamilier og i befolkningen forøvrig, ga uttrykk for at de trodde flertallet av barnefamiliene nærmest var i økonomisk krise, halvparten mente at flertallet av barnefamiliene klarte seg akkurat, mens så godt som ingen trodde at flertallet av barnefamiliene hadde god økonomi. Skaper man derimot et helhetsbilde av hvordan barnefamiliene i samme undersøkelse beskrev **sin egen** økonomi, ser man en helt annen virkelighet. En av ti ga uttrykk for å ha store økonomiske vansker. Halvparten sa at de klarte seg akkurat. En tredjedel kunne til og med legge penger til side. (Gulbrandsen 1991). I den nevnte undersøkelsen fra NSD ble de som var gift eller samboer bedt om å karakterisere den økonomiske situasjonen i husholdningen. Av alle parene valgte 29 prosent svarkategorien «ganske romslig», 60 prosent valgte svaralternativet «ingen overflod, men klarer oss», mens 11 prosent valgte alternativet «stram økonomi, vanskelig å få inntekter og utgifter til å gå i hop». Blant par med barn under 16 år var bildet svært likt: 24, 61 og 15 prosent valgte de tre alternativene. Av disse ga to-inntektsfamiliene uttrykk for å ha bedre økonomi enn én-inntektsfamiliene. 33 prosent blant to-inntektsfamiliene mot 17 prosent blant én-inntektsfamiliene hadde det romslig, mens 8 mot 18 prosent sa de hadde meget stram økonomi.

109. Den viktigste datakilde for dette notatet er NSDs spørreskjemaundersøkelse «Familie og kjønnsroller» fra våren 1994. NSD takkes for stor imøtekommenhet og god service i den forbindelse. Det er dessuten benyttet data fra NSDs meningsmålingsarkiv i form av undersøkelser stilt til rådighet av Norsk Gallup a/s, samt data fra undersøkelser Norsk Gallup a/s har utført for INAS. Hverken NSD eller Norsk Gallup er ansvarlig for de dataanalyser og tolkninger som er gjort i dette notatet.

Småbarnsmødres deltakelse i yrkeslivet er først og fremst betinget av utdanningsnivå. Det er en viktig og vellykket side ved likestillingspolitikken at kvinner i så stor grad har vært med å ri på utdanningsbølgen. Kvinners yrkesdeltakelse, særlig i småbarnsperioden, øker klart med økende utdanningsnivå. I tabell A2 (appendiks nr. 1) er denne sammenhengen vist for tre tidspunkt: 1979, 1986 og 1995. På alle tre tidspunkt finner man økende yrkesfrekvens med økende utdanningsnivå, en sammenheng som i økende grad og etterhvert utelukkende, er et resultat av høyere frekvens med heltidsarbeid blant mødre med høy utdanning.

Mødres innmarsj i yrkeslivet har ikke i særlig grad brakt fedre sterkere inn på hjemmebane. Den utvikling som tabell A2 viser, hadde derfor ikke vært mulig uten at andre enn foreldre har tilsyn med barna mens foreldrene er på jobb. I denne perioden har offentlig finansierte barnetilsynsordninger blitt utbygget fra å dekke 3 prosent av barna ved inngangen til 1970-tallet, til ca. 20 prosent ved inngangen til 1980-tallet, til nesten 40 prosent ved inngangen til 1990-tallet og til drøyt halvparten i dag, i det siste tilfellet noe avhengig av regnemåte. Barnetilsyn vil i høy grad måtte bli basert på overføringer; overføringer til drift av barnehager, inntektsfradrag for utgifter til barnepass og rettigheter til permisjon med lønn. Dette er overføringer som i liten grad avhenger av mottakernes inntekt, men som i praksis blir bestemt av de enkelte foreldres muligheter til å få tilsyn og til å få arbeid, og av de valg som gjøres med hensyn til å velge mellom arbeid og eget tilsyn av egne barn. Det er derfor viktig å vite hva foreldre foretrekker av barnetilsynsordninger og hvilke kombinasjoner av barnetilsyn og yrkesdeltakelse de ønsker. I den grad slike valg mellom ulike tilsyns- og arbeidskombinasjoner skjer ut fra foreldres oppfatninger om hva som er best for familie og barn, vil størrelsen på offentlige overføringer bestemmes av hva hver enkelt mener er rett og riktig. Derfor er det viktig å vite hva foreldre mener er den beste balanse mellom lønnsarbeid utenfor hjemmet og samvær med og omsorg for egne barn.

Slike oppfatninger er utvilsomt fordelingspolitisk viktige. Siden barnefamiliers økonomi jevnt over synes å være noe bedre enn folk flest og barnefamilie selv jevnt over mener, vil sannsynligvis også de reelle valgmuligheter være større; det vil være andre årsaker enn ren økonomisk nødvendighet som styrer valgene. Vi har nettopp vist hvilken betydning utdanning har for kvinners yrkesdeltakelse. Vi vet også at økt utdanning gir økt avkastning på arbeidsmarkedet, og sammen med klare tendenser til sosial homogenitet, dvs. at mennesker med lik sosial bakgrunn gifter seg med hevrandre (Gulbrandsen 1995), gir dette rom for betydelige økonomiske fordelings effekter som følge av valg som hos den enkelte ofte vil ha helt andre begrunnelser enn økonomisk lønnsomhet. Dersom det lar seg gjøre å avdekke grunnleggende meninger og oppfatninger, får man også et grunnlag til å vurdere de mer eller mindre utilsiktede økonomiske fordelingsvirkningene av overføringer knyttet til barne-, familie- og likestillingspolitikken.

## 2 OPPFATNINGER OM FEDRES OG MØDRES ARBEID

Meninger og oppfatninger er vanskelige å måle. En mulig måte er å spørre om en eller flere enkeltsaker, og håpe at man gjennom svarene får fram de ulike meninger. Men slike svar kan i høy grad påvirkes av spørsmålsformuleringer, og ikke minst av hvilke svaralternativer folk får velge mellom. Problemene er åpenbare, men langt fra uløselige så lenge det er konkrete enkeltspørsmål og tiltak man er interessert i. Det er imidlertid langt mer usikkert i hvilken grad slike enkeltspørsmål måler mer grunnleggende, generelle oppfatninger. Ikke minst for å redusere effekten av bevisst skjev svarfordeling, benytter man seg ofte av flere påstander, både av positiv og negativ valør og av ekstrem og moderat karakter som alle er tenkt å kunne gi uttrykk

for ulikhet med hensyn til en eller flere underliggende dimensjoner av meningsinnhold.

NSDs spørreskjemaundersøkelse fra våren 1994 om familie og kjønnsroller inneholder både spørsmål av førstnevnte og sistnevnte type. Skjemaet har innledningsvis 11 påstander som respondentene kan si seg enig eller uenig i (tabell 2.1). Påstandene er sannsynligvis ment å måle holdninger til den endringsprosess som tabell A1 avdekket. Det å si seg enig eller uenig i noen av påstandene kan sees som uttrykk for at man slutter opp om den utvikling som har funnet sted, samtidig som enighet eller uenighet om andre av påstandene vil være uttrykk for manglende oppslutning om eller motstand mot den samme utvikling. Et raskt blick på påstandene viser at det her er utsagn som både gir uttrykk for tradisjonelle og for moderne oppfatninger omkring kjønnsroller og likestilling. Påstandene 2, 3, 4, 5, 9 og 10 heller klart i retning av hva vi kan kalle tradisjonelle oppfatninger, mens påstandene 1, 6, 7 og 8 synes å være i samsvar med hva vi kan kalle mer moderne oppfatninger. Den siste av påstandene synes noe mer vanskelig å plassere i i forhold til disse to motpolene. Fordelingene av oppfatningene om de 11 påstandene er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1: Meninger om kvinners og menns yrkesdeltakelse. Prosentfordelinger (Kilde: NSD 1994)

	Sterkt enig	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Sterkt uenig
1. En yrkesaktiv mor kan etablere et like nært og godt forhold til sine barn som en mor som er hjemmевærende	12	42	13	26	5
2. Et barn under skolealder vil sannsynligvis lide under at moren er yrkesaktiv	5	31	18	33	10
3. Når alt kommer til alt er det familielivet det går ut over når kvinnen har heltidsarbeid	7	30	19	31	11
4. Å ha en jobb er greit, men det de fleste kvinner egentlig ønsker er hjem og barn	4	25	21	29	13
5. Å være husmor er like tilfredsstillende som å ha lønnet arbeid	6	24	24	30	10
6. Å ha jobb er den eneste måten en kvinne kan være en selvstendig person på	7	33	30	28	8
7. Nå for tiden må de fleste kvinner ha en jobb for at familien skal kunne bli forsørget	16	57	13	10	2
8. Både mannen og kvinnen bør bidra til familiens inntekt	12	48	25	13	1
9. Mannens oppgave er å tjene penger, kvinners oppgave er å ta seg av hjemmet og familien	3	12	15	39	31
10. Det er ikke bra at mannen er hjemme og tar seg av barna, og kvinnen er ute i arbeid	2	11	15	43	27
11. Familielivet lider ofte under at menn er altfor opptatt av arbeidet sitt	9	57	18	11	1

En måte å få orden i dette tilsynelatende kaos er å spørre om det er mønstre i svarfordelingen som kommer fram for eksempel ved bruk av faktoranalyse. Finnes det tendenser i materialet til at de som er enig i en bestemt påstand også er enig eller uenig i en eller flere av de andre påstandene? Resultatet av en slik faktoranalyse er vist i appendiks nr 2. Som vi ser av resultatene i tabell A2.1 (appendiks nr 2) kom-

mer de fire første påstandene, samt påstand 9 og 10 ut som en faktor. Det er altså en tendens til at de samme mennesker er enig i at (1) en yrkesaktiv mor kan etablere et like nært forhold til sine barn som en mor som er hjemmeværende samtidig er uenig i at (2) et barn under skolealder sannsynligvis vil lide under at moren er yrkesaktiv, uenig i at (3) når alt kommer til alt er det familielivet det går ut over når kvinnen har heltidsarbeid, uenig i at (4) å ha en jobb er greit, men det de fleste kvinner egentlig ønsker er hjem og barn, uenig i at (9) mannens oppgave er å tjene penger, kvinners oppgave er å ta seg av hjemmet og familien og uenig i at (10) det ikke er bra at mannen er hjemme og tar seg av barna og kvinner er ute i arbeid. Det er vanligvis vanskelig å «døpe» faktorer. Den faktor som dette svarmønster representerer er opplagt uttrykk for en positiv innstilling til likestilling mellom menn og kvinner i arbeidslivet. Man kunne forsøksvis si at dette er uttrykk for det vi kan kalle «moderne» oppfatninger i form av oppslutning om den utviklingen som er beskrevet i tabell A1. Med andre ord er dette meninger som er i samsvar med at småbarnsmødre er yrkesaktive utenfor hjemmet.

Formålet med en slik faktoranalyse er å konstruere empiriske mål som kan plassere de enkelte respondenter langs en eller flere dimensjoner basert på svarene på de påstander som framkommer som ulike faktorer. I appendiks nr 2 er det redegjort for de krav man må stille til de påstander som skal benyttes i konstruksjon av additive indekser. Som resultat av analysen i appendiks nr. 2 har vi valgt å basere en foreløpig indeks på påstandene 1, 2 og 9. De enkelte respondenter tilordnes dermed verdier fra 0 til 3, der positive skåre oppnås ved å være uenig i påstand 9, enig i påstand 1 og uenig i påstand 2. Vi får dermed en additiv indeks som vi antar måler holdning til yrkesmessig likestilling mellom menn og kvinner. Respondentenes fordeling på indeksen er vist i tabell 2.2. Som det framgår av tabell A3 og A4 i appendiks 1 er fordelingen på denne indeksen sterkt negativt korrelert med alder og sterkt positivt med utdanning. Kjønn spiller mindre rolle. Kvinner er mer positive til yrkesmessig likestilling enn menn er, men kjønnsforskjellene er gjennomgående klart mindre enn forskjellen mellom yngre og eldre og mellom lavt og høyt utdannede, uansett kjønn.

Tabell 2.2: Respondentenes fordeling på indeks som måler likestillingsorientering

0	1	2	3
21,6 %	24,8 %	21,0 %	32,6 %

Undersøkelsen til NSD inneholder i tillegg spørsmål som mer direkte spør hvordan foreldre bør tilpasse sin yrkesdeltakelse under ulike familiefaser. Med referanse til fire ulike familiefaser, har man stilt følgende spørsmål: «Mener du at kvinner burde arbeide utenfor hjemmet på heltid, deltid eller ikke i det hele tatt under følgende omstendigheter»? Svarfordelingene er vist i tabell 2.3.

Tabell 2.3: Oppfatninger om mødres yrkesdeltakelse i ulike familiefaser.

	Heltid	Deltid	Være hjemme	Vet ikke
Etter å ha giftet seg, men før hun har fått barn	85 %	10 %	1 %	3 %
Når hun har barn under skolepliktig alder	7 %	45 %	43 %	5 %
Etter at det yngste barnet er begynt på skole	24 %	61 %	10 %	5 %

Tabell 2.3: Oppfatninger om mødres yrkesdeltakelse i ulike familiefaser.

	Heltid	Deltid	Være hjemme	Vet ikke
Etter at barna er flyttet hjemmefra	78 %	16 %	1 %	5 %

Det er bred enighet om at kvinner bør jobbe før de får barn og etter at barna er flyttet hjemmefra. Uenigheten dreier seg om hva kvinner bør gjøre mens barna er under eller i skolealder. Korrelerer vi fordelingen på disse to spørsmålene med utdanning (tabellene A5 og A6 i appendiks nr.1), finner vi en klar tendens til å foretrekke økt yrkesdeltakelse med økende utdanning, nærmest uavhengig av om det er menn eller kvinner som blir spurt. Sammenholder vi spørsmålene med alder (tabellene A7 og A8), ønskes mest kvinnelig yrkesdeltakelse blant respondenter mellom 20 og 50 år, helt uavhengig av kjønn. De eldre er langt mer tilbøyelig til å mene at kvinner bør være hjemme, menn mellom 50 og 70 i noe større grad enn kvinner i samme aldersgruppe. Oppfatningene om hva kvinner bør gjøre i disse konkrete situasjonene, er altså bestemt av alder og utdanning. Det er kun blant middelaldrende og mennesker nær pensjonsalder at kvinner er litt mer orientert mot yrkesdeltakelse fra småbarnsmødres side enn hva menn er.

Krysskjøring av de to spørsmålene om hva mødre bør gjøre mens barna er henholdsvis under og i skolepliktig alder, gir oss, så sant oppfatningene er konsistente, et additivt målt for yrkesorientering der de ulike verdier gir eksakt informasjon om preferert yrkesdeltakelse. Det viser seg at bare ni prosent faller utenom kategoriene i tabell 2.4, først og fremst fordi de er usikre på begge spørsmålene<sup>10</sup>. I det ene ytterpunkt i tabellen finner vi sju prosent som mener at mor bør være hjemme helt til yngste barn er ferdig med skolen, mens vi i det andre ytterpunkt finner sju prosent som mener at mor bør jobbe heltid hele tiden mens hun har barn. Det mest populære standpunkt er at mor bør jobbe deltid i hele perioden, et standpunkt vi finner dobbelt så ofte som de to andre kombinasjoner: at mor bør være hjemme mens barna er små og jobbe heltid mens barna går på skole eller at mor bør skifte fra deltid til heltid når yngste barn kommer i skolealder.

Tabell 2.4: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse mens barna er henholdsvis under skolepliktig alder (1. linje i tabellhode) og etter at yngste barn har begynt på skolen (2. linje i tabellhode)

Hjemme Hjemme	Hjemme Deltid	Deltid Deltid	Deltid Heltid	Heltid Heltid
7 %	14 %	29 %	14 %	7 %

Tabell 2.5 viser hvordan oppfatningene av mødres yrkesdeltakelse er betinget av likestillingsorientering slik vi foran har definert og målt denne egenskap. Som vi ser er sammenhengen meget klar. Men vi bør merke oss at selv blant de som i følge vårt mål er mest likestillingsorientert, er innslaget av personer som foretrekker at kvinnen nøyer seg med deltidsarbeid i hele barnefasen nesten like stort som innslaget av personer som ønsker mer yrkesdeltakelse fra mødre i denne familiefase. Dette resultatet gjør det fristende å forsøke å forbedre vårt mål for likestillingsorientering. Som det er redegjort for i appendiks 2, får vi, ved å trekke inn spørsmålet om hva mødre bør gjøre i de to familiefasene et bedre mål for likestillingsorientering. Fordelingene på den opprinnelige og den nye indeksen er vist i tabell 2.6. Vi bruker derfor i fortsettelsen den nye indeksen med fire verdier.

<sup>10</sup>Dette gjelder 6 prosent. 2 prosent vil gå rett fra å være hjemmeværende til å jobbe heltid, mens en prosent ville jobbe mindre når barnet/barna kommer i skolealder.

Tabell 2.5: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse mens barna er henholdsvis under og i skolealder betinget av grad av likestillingsorientering

	0 (lav)	1	2	3 (høy)
1. Hjemme – hjemme	32 %	10 %	1 %	1 %
2. Hjemme – deltid	55 %	51 %	31 %	9 %
3. Deltid – deltid	13 %	28 %	41 %	43 %
4. Deltid – heltid	1 %	10 %	21 %	28 %
5. Heltid – heltid	-	1 %	6 %	20 %
antall:	(416)	(457)	(380)	(586)

Tabell 2.6: Respondentenes fordeling på opprinnelig indeks (1.linje) og på nykonstruert indeks (2.linje) som måler grad av likestillingsorientering (N=2087)

0	1	2	3	4
21,6 %	24,8 %	21,0 %	32,6 %	-
21,4 %	22,6 %	18,6 %	24,1 %	13,4 %

Hovedendringen fra den første til den andre indeks er at høyeste verdi fra siste indeks blir splittet i to nye verdier. Dette fører rimeligvis ikke til grunnleggende endringer av de tidligere korrelasjoner mellom likestillingsorientering og henholdsvis alder, utdanning og kjønn. Vi får imidlertid klarere utslag med den nye indeks. Med den første indeks økte for eksempel andel med verdi 3 klart med økende utdanning. Med den nye indeks øker andel med verdi 3 eller høyere med økende utdanning, samtidig som forholdet mellom verdi 3 og 4 endres med økende utdanningsnivå, fra en klar overvekt av verdi 3 til en klar overvekt av verdi 4 (se tabell A9 i appendiks 1).

Tabell 2.3 viste oppfatninger om hva en mor bør gjøre i ulike familiefaser. NSDs undersøkelse inneholder også spørsmål om hvilket familiemønster respondentene mener er best for familier i småbarnsfasen. Svarfordelingene er gjengitt i tabell 2.7. Overraskende nok mener nesten halvparten av de spurte at det beste familiemønster i småbarnsfasen er det vi kan kalle det tradisjonelle familiemønster med hjemmearbeidende mor og med far i heldagsjobb. Selv blant småbarnsfamilier er det en tredjedel som mener dette tradisjonelle mønstret er å foretrekke.

Tabell 2.7: Oppfatninger om hva som er beste familiemønster for familier i småbarnsfasen (1. linje: fordelingen blant alle spurte. 2. linje: fordelingen blant småbarnsforeldre).

Mor hjemmearbeidende og far i full jobb	Mor i halvdagsjobb og far i full jobb	Begge foreldre i halvdagsjobb	Begge foreldre i full jobb
45 %	31 %	21 %	3 %
34 %	38 %	24 %	4 %

Dersom vi ser dette spørsmålet i sammenheng med indeksen som måler likestillingsorientering, viser tabell 2.8 et nærmest perfekt samsvar med hensyn til å mene at det tradisjonelle familiemønster er best. Dette foretrekkes av de fleste med lavest verdi og nesten ikke i det hele tatt blant de høyest verdi på indeksen. Det viser seg imidlertid at likhet i betydningen deltidsarbeid for begge foreldre er den oppfatning som klarest følges av økende likestillingsorientering. De som mener at heltidsarbeid for begge utgjør det beste familiemønster, er nesten utelukkende å finne i gruppen som skårer høyest på likestillingsindeksen, men selv i denne gruppen har dette familiemønstret ikke oppslutning fra mer enn knappe 20 prosent.

Tabell 2.8: Oppfatninger om hva som er det beste familiemønster for familier i småbarnsfasen betinget av grad av likestillingsorientering

	0 (lav)	1	2	3	4 (høy)
Mor hjemmearbeidende og far i full jobb	84 %	60 %	39 %	22 %	7 %
Mor i halvdagsjobb, far i full jobb	11 %	23 %	37 %	45 %	40 %
Begge i halvdagsjobb	5 %	17 %	23 %	30 %	36 %
Begge foreldre i full jobb	-	-	1 %	3 %	17 %

Dersom vi i tabell 2.8 hadde byttet ut likestillingsorientering med utdanningsnivå, hadde vi fått en krystabell som er svært lik tabellen over. Med hensyn til innslaget av det mest tradisjonelle familiemønster, mor hjemme og far i full jobb, er det imidlertid ikke så stor forskjell mellom lavest og høyest verdi på utdanningsvariabelen som mellom lavest og høyest verdi på indeksen som måler likestillingsorientering (se tabell A10, appendiks nr. 1). Nok en gang kan man observere små kjønnsforskjeller. Den eneste forskjellen er at kvinner med postgymnasial utdanning i større grad enn menn med tilsvarende utdanning vil foretrekke at begge er i deltidsarbeid. Forskjellen er imidlertid ikke større enn prosentdifferanser innen rammen av 10 til 15 prosentpoeng.

Gjennom NSDs undersøkelse avdekker man kun oppfatninger på et tidspunkt. Vi finner imidlertid sterke sammenhenger mellom oppfatninger og alder. Det er god grunn til å vente at vi totalt sett finner økende oppslutning om yrkesmessig likestilling i takt med at kvinner i økende grad deltar i yrkeslivet. Gjennom NSDs meningsmålingsarkiv har vi funnet et batteri av spørsmål fra mars 1978 som berører emnet. Ett av spørsmålene er svært likt den første av påstandene fra NSDs undersøkelse (se tabell 2.1). I 1978 ble intervjuobjektene presentert for følgende påstand: «En mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor». Svorskalaen i 1978 hadde verdiene «helt enig», «enig», «uenig», «svært uenig». Helt identisk spørsmål ble stilt av Norsk Gallup i januar 1996. Svarfordelingene er gjengitt i tabell 2.9

Tabell 2.9: Oppfatninger om påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor» i 1978 og 1996. (Kilde 1978: NSD, Norsk Gallup Institutt. 1996: INAS, Norsk Gallup)

	helt enig	enig	uenig	svært uenig	ingen mening
1978	20 %	35 %	35 %	10 %	-
1996	44 %	28 %	20 %	7 %	1 %

Det er en klar endring i retning av å akseptere denne påstanden. Vi bør imidlertid merke oss at det er større oppslutning om denne påstanden i Norsk Gallups intervjuundersøkelse enn i NSDs spørreskjemaundersøkelse. Dette kan være et resultat av ulik datainnsamling, men kan også skyldes nyanseforskjeller i påstandsformuleringene. Når uttrykket «etablere et like nært og godt forhold» (tabell 2.1) blir erstattet med uttrykket «bety like mye for» (tabell 2.9), øker andel enige fra 54 til 72 prosent. Det er grunn til å tro at spørsmålet måler likestillingsorientering, men fungerer som en «lettere» indikator enn tilsvarende påstand brukt i indeksen. Ved å se på andelen som er enig i påstanden, har vi sannsynligvis et relativt grovt mål som avdekker forholdsvis moderat grad av likestillingsorientering<sup>111</sup>.

Endringen i tabell 2.9 kan enten skyldes andre oppfatninger blant de «nye» intervjuobjekter i 1996, at det har skjedd endringer blant de som på begge tidspunkt utgjorde universet for undersøkelsen, eller at begge deler har funnet sted. I tabell 2.10 har vi presentert andelen i ulike aldersgrupper som er enig i påstanden. Vi får dermed vist både de aldersbetingede tidstverrsnitt på begge tidspunkt, samt oppfatningene innenfor hver av fødselskohortene på begge tidspunkt. Både i 1978 og i 1996 avtar oppslutningen med økende alder. De aldersbetingede forskjeller var større i 1978 enn i 1996. Nykommerne, de som ennå ikke hadde fylt 20 år i 1978, er oftere positive enn de som i 1978 var i 20- og 30-åra. Blant de kohorter som er representert ved begge tidspunkt er det en svak dreining mot å være enig blant alle som i 1978 ennå ikke hadde fylt 50 år. I de to eldste kohorter vil resultatet nødvendigvis være usikkert. Ikke minst i den siste vil det være stort frafall. Basis er for eksempel redusert fra 214 til 34 personer. Resultatene lar seg forene med en teori om at middelaldrende mennesker i liten grad skifter mening. Dersom det i 1978 var slik at skepsisen fortsatte å øke med økende alder også etter 60 år, vil det være de mest skeptiske som i størst grad siden har falt fra. En sammenlikning mellom menn og kvinner (tabell A11) viser at det i 1978 bare var blant kvinner under 40 år at man fant en høyere andel enige enn blant menn. Etter 1978 har kvinner endret syn, også noe senere i livet, enn menn.

Tabell 2.10: Andel som er enig i påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor» betinget av respondentens alder i 1978 og 1996.

1978			20-29	30-39	40-49	50-59	60 +
			67 %	64 %	51 %	52 %	32 %
1996	20-29	30-37	38-47	48-57	58-67	68-77	78 +
	77 %	80 %	79 %	70 %	65 %	56 %	47 %

Det er en nærliggende mulighet at de endringer som er påvist er et resultat av endret praksis, altså at holdninger endres i takt med og som følge av kvinners endrede tilknytning til arbeidslivet. Ut fra mødres økte yrkesfrekvens (tabell A1), og ut fra at det særlig må ha vært i de fødselskohorter som har endret mening at kvinners samlede yrkesdeltakelse har økt, er det mulig at endringene i tabellene 2.9 og 2.10 er et resultat av økt yrkesdeltakelse alene. Dette skulle i tilfelle ikke direkte kunne forklare endringer i menns holdninger siden menn ikke i samme grad har

111. Det er ikke nødvendigvis slik at man ved intervju får mer «likestillingsvennelige» svar enn ved spørreskjema i posten. Av tabell 2.1 ser vi at 43 prosent var uenig i påstand nr. 3. Ved intervjuundersøkelse høsten 1995 (INAS/Norsk Gallup) var det bare 23 prosent som var uenig i påstanden. Eneste forskjell i måleinstrumentet var at ordet «helt» erstattet ordet «sterkt» i formuleringen av de to ytterkategorier.

endret sin yrkesdeltakelse. På den annen side kan menns holdninger bære preg av økt yrkesdeltakelse blant deres partnere, og av den grunn ha endret seg.

Tabell 2.11 viser at det ikke eksisterer noen «en til en-sammenheng» mellom mening og praksis. På begge tidspunkt øker oppslutningen om påstanden med økende yrkesdeltakelse. Sammenlikner vi dagens kvinner med kvinner fra slutten av 1970-tallet, er det imidlertid blant ikke yrkesaktive og deltidsarbeidende at endringene har vært størst. Også blant gifte og samboende menn var på begge tidspunkt oppfatningene betinget av partnerens yrkesdeltakelse. Fra 1978 til 1996 har det skjedd størst endring i retning av å godta påstanden blant menn med partner i deltidsarbeid (tabell A12 i appendiks nr. 1).

Tabell 2.11: Andel som er enig i påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor» betinget av egen yrkesdeltakelse i 1978 og 1996. Basis kvinner som er gift eller samboere.

	Heltidsarbeide	Deltidsarbeid	ikke yrkesaktiv
1978	74 %	63 %	55 %
1996	84 %	87 %	74 %

Undersøkelsen fra NSD er av tilstrekkelig omfang til at man kan se nærmere på par i småbarnsfasen. Tabell 2.12 viser hvordan likestillingsorientering er fordelt etter respondentens kjønn og familiens arbeidstilpasning. Respondentene fra par der begge jobber, er mer likestillingsorientert enn respondentene fra par der bare mannen jobber. Forskjellene er imidlertid ikke særlig store. Det er videre ingen forskjell mellom fedre og mødre. Menn i to-inntektsfamilier er mer likestillingsorientert enn menn i én-inntektsfamilier. Det samme gjelder kvinner i de to familietypene.

Dersom vi ytterligere graderer småbarnsmødres yrkesdeltakelse, kan vi av tabell 2.13 konkludere med at egen yrkesdeltakelse i en viss, men ikke særlig sterkt grad bestemmer grad av likestillingsorientering.

Tabell 2.12: Likestillingsorientering betinget av kjønn og av om bare mann eller begge ektefeller/samboere har inntektsgivende arbeid\*. (Basis: Par med barn i førskolealder)

	Menn		Kvinner	
	Bare mannen jobber	Begge jobber	Bare mannen jobber	Begge jobber
0 (lav)	19 %	13 %	19 %	6 %
1	41 %	19 %	22 %	23 %
2	16 %	24 %	28 %	21 %
3	14 %	29 %	17 %	36 %
4 (høy)	11 %	16 %	14 %	14 %
N:	(37)	(144)	(36)	(180)

\*. Den yrkesdeltakelse som oppgis er svært høy, og langt høyere enn i data fra Norsk Gallup (se tabell A1). Hvis vi i stedet bruker spørsmålet om vanlig arbeidstid pr uke, antar at de som ikke svarer på dette spørsmålet er hjemmearbeidende og setter grensen mellom heltid og deltid ved 35 timer pr. uke, får vi blant småbarnsmødre som lever i par at 35 prosent er yrkesaktive på heltid og 35 prosent på deltid. Disse tallene samsvarer bra med resultatet i tabell A1. Noe av avviket kan skyldes svarene fra mødre med fødselspermisjon. I en surveyundersøkelse fra 1995 svarte 93 prosent av disse at de var yrkesaktive.

Tabell 2.13: Likestillingsorientering betinget av antall ukentlig arbeidstid. (Basis: Mødre med barn i førskolealder og som lever i parforhold)

	hjemme	kort deltid 1-20 t	lang deltid 21-34 t	heltid minst 35 t
0 (lav)	15 %	12 %	5 %	2 %
1	28 %	33 %	18 %	13 %
2	21 %	19 %	24 %	20 %
3	21 %	30 %	40 %	40 %
4 (høy)	17 %	5 %	13 %	24 %
N:	(83)	(57)	(38)	(94)

Kvinnens tilknytning til arbeidslivet har i løpet av de siste 30 år endret drastisk karakter i retning av økt yrkesmessig likestilling mellom menn og kvinner. Samtidig har befolkningens oppfatninger beveget seg i retning av stadig større akseptering av denne endringen. Yngre mennesker har oppfatninger som stort sett er i samsvar med den endringen som har funnet sted. Middelaldrende, som selv har vært med på det hele, har også endret sine oppfatninger under veis. De eldste, med de mest tradisjonelle oppfatninger, blir det naturlig nok stadig færre igjen av.

I tillegg til alder er oppfatningene sterkt korrelert med utdanningsnivå. Det er kvinner med høyest utdanning som i størst grad har ledet an i den yrkesmessige likestillingsprosessen. De med høyest utdanning er også mest positivt innstilt til yrkesmessig likestilling, men kvinner med høy utdanning har i høy grad mennene med seg. Ser vi på forskjellene mellom aldersgrupper og mellom utdanningsgrupper, står svært beskjedne kjønnsforskjeller tilbake (se tabellene A3 og A4 i appendiks nr 1). I synet på yrkesmessig likestilling skiller eldre kvinner og menn seg fra yngre og middelaldrende kvinner og menn, samtidig som menn og kvinner med høy utdanning er langt mer positive enn menn og kvinner med lavere utdanning. Siden økt utdanning gir økt avkastning på arbeidsmarkedet, og det er høy grad av sosial homogenitet ved at menn og kvinner med lik sosial bakgrunn danner par, blir det en ganske uunngåelig konsekvens at likestillingsorienteringen er sterkest blant de familier som tjener best (tabell 2.14). Både blant menn og kvinner øker oppslutningen om yrkesmessig likestilling med økende familieinntekt. Kvinner har i den sammenheng bare et beskjedent forsprang på menn (se tabell A13 i appendiks nr. 1)

Tabell 2.14: Grad av likestillingsorientering betinget av brutto familieinntekt

	under 200	200-299	300-399	400-499	> 499
0 (lav)	31 %	24 %	16 %	12 %	11 %
1	23 %	28 %	22 %	20 %	14 %
2	17 %	17 %	19 %	23 %	20 %
3	19 %	20 %	29 %	29 %	31 %
4 (høy)	10 %	11 %	14 %	18 %	25 %
N:	(537)	(464)	(426)	(262)	(233)

De som skårer lavt på indeksen er fullt og helt tilhengere av et tradisjonelt rollemønster. I allefall så lenge barna er små, finner vi ikke noen tilsvarende motsatt

mønster på det andre ytterpunkt. For det store flertall oppfattes det som best at moren jobber halv tid i denne familiefasen.

### 3 OPPFATNINGER OM BARNETILSYN

Heller ikke når det gjelder oppfatninger om barnetilsyn finnes det særlig mange muligheter til å etablere tidsserier. Et surveysspørsmål som ble laget i 1979 (Gulbrandsen og Lea 1979), er imidlertid blitt gjentatt i fire senere omnibus-undersøkelser hos Norsk Gallup, sist gang i januar i år. Respondentene ble her bedt om å ta stilling til tre påstander om verdien av barnehageopphold. Svarene ved de ulike undersøkelsene er gjengitt i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Småbarnsforeldres oppfatninger om verdien av barnehageopphold

	1979	1989	1992I	1992II	1996
Opphold i barnehage er så fordelaktig for barn at en vesentlig del av dagen bør tilbringes der	21 %	38 %	46 %	32 %	38 %
Det er bra at barn går i barnehage noen timer pr. uke. Men dette skal bare være et ekstratilbud	66 %	54 %	50 %	54 %	58 %
Barn bør ikke gå i barnehage. Barnetilsyn og oppdragelse skjer best i hjemmet	12 %	6 %	2 %	9 %	2 %
Vet ikke/Ubesvart	1 %	2 %	2 %	5 %	1 %
Antall:	(268)	(210)	(208)	(703)	(192)

1992I: januar 1992, 1992II: høsten 1992.

På det tidspunktet spørsmålet ble laget lå dekningsgraden for barnehageplasser mellom 18 og 19 prosent, samtidig som korttidstilbud utgjorde langt mer av det samlede tilbud enn i dag. I 1989 var dekningsgraden 34, og i 1992 40 prosent. Blant småbarnsforeldre var det fram til årsskiftet 1991-1992 en stadig økende oppslutning om barnehager, særlig om heldagsbarnehager, samtidig som motstanderne av barnehager blant faktiske og potensielle brukere etterhvert nærmest forsvant. Undersøkelsen høsten 1992 avdekket imidlertid en relativt klar bevegelse bort fra heldagsalternativet, med en tilsvarende svak økning fordelt på de andre svaralternativene. Før målingen høsten 1992 ble det overført et svært så opphetet diskusjonsprogram i NRK-fjernsynet som ble fulgt av mye debatt i massemedia. I den grad motstandere av barnehager her kom bedre til orde enn tidligere, kan dette ha satt sitt preg på oppfatningene. I januar i år fant vi en fordeling svært lik hva vi fant i 1989. Dette kan altså tyde på økt oppslutning om heldagsbarnehager i løpet av 1980-tallet, men at det ikke har vært noen endringer i oppfatningene siden den gang. Tallene viser uansett at norske småbarnsforeldre nesten unison er tilhengere av barnehager i en eller annen form. Det uenigheten står om er hvor mye barn skal være i barnehagen, og der har ikke de seneste generasjoner av småbarnsforeldre endret oppfatning sammenliknet med de som var i tilsvarende situasjon sist på 1980-tallet.

Som det framgår av tabell 3.2, der de tre alternativene er uttrykt ved hjelp av forkortelsene «lang tid», «kort tid» og «ikke barnehage», var det også i total-befolkningen større endringer på 1980-tallet enn hittil på 1990-tallet. Tabellen viser at det over tid er en svekket sammenheng mellom oppfatningene om verdien av barnehager og alder. Motstanden mot barnehager har bokstavelig talt lang på vei dødd ut i den siste 15 års perioden.

Tabell 3.2: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av respondentens alder november 1979, september 1989, januar 1992 og januar 1996. Prosentfordelinger innenfor hver aldersgruppe på hvert tidspunkt (vet ikke utelatt)

	20-29	30-39	40-49	50-59	60-66	67+	Alle
1979:							
Lang tid	24	26	27	23	12	12	23
kort tid	69	62	59	49	64	45	60
ikke barnehage	7	11	13	28	22	43	17
1989:							
Lang tid	46	46	41	25	30	23	38
Kort tid	47	50	51	54	47	42	49
Ikke barnehage	3	4	7	17	18	30	10
1992:							
Lang tid	43	47	37	24	32	25	37
Kort tid	56	48	52	62	48	46	51
Ikke barnehage	1	4	7	9	13	25	8
1996:							
Lang tid	44	33	38	30	35	31	36
Kort tid	48	59	53	65	58	51	55
Ikke barnehage	5	5	6	4	4	9	6

I tabell 3.3 følger vi samme fødselskohorter på tre tidspunkt. Alderskategoriene i tabellen viser de ulike kohorters alder på hvert av de tre tidspunkter. Vi finner både stabilitet og endring. Blant de som i 1979 var mellom 20 og 40 år, dvs. født på 1940- og 1950-tallet, er det en klar dreining mot økt aksept av heldagsopphold i barnehage. Endringen kan imidlertid tidfestes til 1980-åra. Blant de som i 1979 var mellom 40 og 60 år, dvs født på 1920- og 1930-tallet, var det derimot ingen endring på 1980-tallet, men en svak endring mot økt generell aksept av barnehager på 1990-tallet. Det siste kan være resultat av frafall fra gruppen, en prosess som kan gi et tilsynelatende inntrykk av endring dersom de eldste innenfor en såpass omfattende fødselskohort er mer skeptiske til barnehager enn de yngste innenfor samme kohort. Slikt frafall er et problem ved denne form for analyse. Vi må for eksempel «slippe» den eldste fødselskohorten allerede i 1989. Antall spurte i utvalget var da skrumpet til 24. Som vist i tabell A13 i appendiks 1 finner vi i hovedtrekk de samme endringstendenser både hos menn og kvinner. Blant kohortene født på 1940 og 1950-tallet var det imidlertid i løpet 1980-åra en sterkere dreining i positiv retning blant menn enn blant kvinner. I løpet 1990-åra har pendelen bare svingt tilbake, men bare blant mennene i denne kohorten.

Tabell 3.3: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av fødselskohort i november 1979, september 1989, januar 1996. Prosentfordelinger innenfor hver fødselskohort hvert tidspunkt (vet ikke utelatt)

1979:	1989:	1996:	20-29	30-39	30-39	40-49	40-49	50-59	50-59	60-69	60-66	70-76	67+	77+	86+
			36-45	46-55	46-55	56-65	56-65	66-75	66-75	76-85	76-85				
1979															

Tabell 3.3: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av fødselskohort i november 1979, september 1989, januar 1996. Prosentfordelinger innenfor hver fødselskohort hvert tidspunkt (vet ikke utelatt)

Lang tid	24	26	27	23	12	12
kort tid	69	62	59	49	64	45
ikke barnehage	7	11	13	28	22	42
1989:						
Lang tid	46	41	25	27	25	17
Kort tid	50	51	54	46	42	34
Ikke barnehage	4	7	17	20	29	46
1996:						
Lang tid	37	32	33	32	32	-
Kort tid	52	64	60	54	41	-
Ikke barnehage	7	4	4	8	14	-

Det andre spørsmål det er uenighet om, er spørsmålet om hvor gamle barn bør være ved barnehagestart. En grunn til at den faktiske etterspørsel etter barnehageplasser er mindre enn den generelle oppslutningen om barnehager skulle tilsi, skyldes nettopp ulike meninger om hvor gamle barn bør være før de begynner i barnehage. I følge en surveyundersøkelse fra høsten 1992 mente 15 prosent av småbarnsforeldre at barn kunne begynne i barnehagen når de var ett år gamle, 18 prosent mente de burde vente til de var to år, mens 44 prosent mente 3 år var passende debutalder. 10 prosent mente burde være enda eldre, og ytterligere 10 prosent ville ikke ha noen barnehageplass i det hele tatt (Blix og Gulbrandsen 1993).

I den samme undersøkelse kartla man også den faktiske etterspørsel etter barnehageplasser. For hvert av barna under skolepliktig alder ble det for det første registrert om barnet hadde barnehageplass (for seks-åringene også om de hadde et tilbud gjennom skolen). Dersom barnet ikke hadde plass ble foreldrene spurt om de ville takke ja dersom de der og da fikk tilbud om plass i barnehage. De som hadde plass eller som umiddelbart ville si ja til et tilbud, utgjorde omlag 60 prosent av barna under skolepliktig alder.<sup>112</sup> De som ikke hadde plass og som ikke ville ha akseptert et tilbud om plass, ble deretter «fristet», først meget forsiktig ved å spørre om de ville ha akseptert en halvdagsplass til 1000 kroner pr. måned. Var svaret fortsatt nei, ble prisen redusert til 500 kroner. De som fortsatt ikke var interessert, ble «tilbudt» gratis halvdagsplass.

Ved hjelp av en slik spørsmålssekvens fikk man til slutt positiv respons for 74 prosent av barna. Holder man den yngste årsklassen, 0-åringene, utenfor, er det etterspørsel i en eller annen form for 79 prosent av barna. Omlag 20 prosent av barna ville altså ikke komme i barnehage, selv om de fikk et gratis halvdagstilbud.

Dette er et tidstverrsnitt av alle barn. Andelen av barna som før de begynner på skolen ikke ville ha vært innom en barnehage, er klart mindre. Som tabell 3.4 viser, øker andelen som har plass klart med økende alder, mens den udekkede etterspørsel avtar. Etterspørselen etter plass er klart jevnere fordelt på aldersgruppene enn tilbu-

112. Vi nevnte så langt ikke noe om prisen, men lot foreldrene selv gjennom påfølgende spørsmål svare på hva de syntes det var rimelig å betale, og hva de mente de var i stand til å betale. Ved å unnlate å legge føringer ved å oppgi prisbetingelser, har vi sannsynligvis også registret mulig etterspørsel blant de som har behov, men liten betalingssevne, slik at etterspørselen dermed i alle fall ikke er blitt undervurdert

det om plass. Billige eller gratis halvdagstilbud ville gi omtrent like stor økning av bruken i alle aldersgrupper.

Tabell 3.4: Aldersspesifikk etterspørsel etter barnehageplasser. Prosentfordeling innenfor hvert årskull

Fødeår	Har plass	Si ja til tilbud	Akseptere halv dag til 1000	Akseptere halv dag til 500	Akseptere halv dag gratis	Vil ikke ha plass	N
1986	71	6	6	2	4	11	(124)
1987	58	10	5	5	6	16	(132)
1988	55	17	6	6	2	14	(144)
1989	40	23	8	3	7	19	(131)
1990	25	26	8	9	6	26	(166)
1991	15	34	5	6	6	34	(126)
1992	3	13	5	2	2	75	(119)
Alle	38	20	6	5	5	26	(951)

Kilde: Norsk/Gallup-INAS høsten 1992.

Det synes også svært sannsynlig at introduksjon av rimelige eller gratis halvdagstilbud vil være et adekvat virkemiddel dersom man vil oppnå en mindre skjev sosial fordeling av barnehagebruken (Gulbrandsen 1993). Tabell 3.5 viser hvor store andeler av barn til mødre med ulikt utdanningsnivå som henholdvis har plass og som ville akseptere plass avhengig av varierende pris. Tabellen viser at en klart skjev sosial fordeling av plassene blant de eldste førskolebarna først fjernes ved introduksjon av svært rimelige eller helt gratis tilbud.

Tabell 3.5: Bruk av og etterspørsel etter barnehageplasser for barn 3-6 år betinget av morens utdanningsnivå

	Grunnskole	Videregående	Høyskole/univ.
Har plass	49 %	51 %	71 %
Etterspør plass	63 %	65 %	86 %
Halvdag 1000	69 %	72 %	90 %
Halvdag 500	81 %	75 %	91 %
Halvdag gratis	86 %	81 %	94 %
Antall spurte	(102)	(315)	(114)

Kilde: Norsk/Gallup-INAS høsten 1992.

Undersøkelsen til NSD fra våren 1994 inneholder intet om barnehager. I Norsk Gallups omnibus for januar 1996 finnes imidlertid som nevnt et spørsmål som likner svært mye på et av spørsmålene som inngår i vår additive indeks for likestillingsorientering. Ved å bruke dette spørsmålet vil vi et stykke på vei kunne fastlegge respondentenes ulike posisjoner på den samme dimensjon som vi mente å kunne måle ved hjelp av indeksen. Vi kan dermed også få holdepunkter for hvordan oppfatninger om barnehager henger sammen med holdninger til yrkesmessig likestilling. Det

er ikke særlig overraskende at oppfatningene om barnehager er klart betinget av likestillingsorientering (tabell 3.6).

Tabell 3.6: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av oppfatninger om i hvilken grad en yrkesaktiv mor kan bety like mye for sine barn som en hjemværende mor ( Norsk Gallup, januar 1996)

	Helt enig	Enig	Uenig	Svært uenig
Lang tid	46 %	34 %	25 %	17 %
Kort tid	50 %	60 %	64 %	48 %
Ikke barnehage	3 %	2 %	7 %	29 %
Antall <sup>1</sup>	(441)	(282)	(202)	(65)

<sup>1</sup> Svarkategorien «vet ikke» er ikke presentert i tabellen.

Oppslutningen om barnehager har økt i takt med utbyggingen. I 1980-åra var det særlig de faktiske og potensielle brukere av barnehager som endret syn i retning av større aksept av heldagsbarnehager. På 1990-tallet finner vi ikke tilsvarende endringer. Utbyggingen har fortsatt, uten noen tilsvarende økning av småbarnsmødres yrkesdeltakelse og altså heller ikke noen endring i oppfatninger omkring barnehager. Synet på barnehager henger nært sammen med synet på yrkesmessig likestilling, det siste var som vi husker klart mer bestemt av alder og utdanning enn av kjønn. Etterspørsel og bruk av plassene har over tid vært sosialt sett meget skjev (Gulbrandsen og Ulstrup Tønnessen 1988), en ulikhet som både kom fram i levekårsundersøkelsen i 1991 (Kristiansen 1993) og i en surveyundersøkelse fra høsten 1992 (Gulbrandsen 1993). Dette får som uunngåelig konsekvens at foreldre med høyt utdanningsnivå får mer av overføringer i forbindelse med barnehagedrift enn foreldre med lav utdanningsnivå (Blix 1993).

#### 4 OPPFATNINGER OM BARNETRYGD

NSDs undersøkelse inneholder fire spørsmål om barnetrygd. Spørsmålene er tidligere blitt analysert av Kari Skrede (1995). Det som her kan supplere Skredes analyser, er spørsmålet om hvilken sammenheng som eksisterer mellom likestillingsorientering og oppfatninger om barnetrygd. De fire spørsmålene som er stilt er om barnetrygden bør økes, om den bør behovsprøves, om aldersgrensen for utbetaling bør heves fra 16 til 18 år, og om barnetrygden bør deles likt mellom foreldre eller fortsatt utbetales til moren.

Når det gjelder behovsprøving, passer resultatene fra NSDs undersøkelse bra med resultater fra flere andre undersøkelser. De foreliggende undersøkelser er listet opp i appendiks nr. 3. Med unntak av Aksel Hatlands undersøkelse fra 1987, finner vi et klart fellestrekk ved de øvrige undersøkelsene. Befolkningen synes omtrent å være delt på midten, de to siste gangene med en svak overvekt av personer som vil ha endring mot mer behovsprøving. Felles for de fire siste undersøkelser er en klar sammenheng mellom oppfatninger og inntektsnivå. Tabell 4.1 illustrerer sammenhengen blant barnefamilier. Blant de som tjener minst er det flest tilhengere av behovsprøving. Skredes analyse viser at familieinntekten betyr mer for standpunktene til kvinner enn for standpunktene til menn. Nåværende ordning vinner størst oppslutning blant kvinner fra høyinntektsfamilier (Skrede 1995)<sup>13</sup>. Den nåværende ordning får større oppslutning blant mottakere av barnetrygd enn blant andre,

men også blant mottakere finner man tilsvarende korrelasjon med inntekt som blant samtlige respondenter (Skrede 1995, Statistisk sentralbyrå 1995).

Tabell 4.1: Oppfatninger om barnetrygdens utformimng betinget av familiens samlede brutto inntekt i 1000 kr. Barnefamilier (Kilde: NSD 1994)

	under 200	200-299	300-399	400-499	> 499
behovsprøves	58 %	49 %	35 %	30 %	23 %
skattelegges	3 %	3 %	5 %	8 %	3 %
lik for alle	38 %	45 %	58 %	60 %	71 %
vet ikke	1 %	3 %	2 %	2 %	3 %
N:	(120)	(199)	(202)	(137)	(121)

Det kan være fristende å tolke resultatene i appendiks 3 som uttrykk for endring i befolkningens oppfatninger om barnetrygdens utforming, en bevegelse i retning av økt oppslutning om behovsprøving. Vi vil imidlertid være noe tilbakeholdne med en slik konklusjon, av den grunn at Hatlands resultater skiller seg fra de andre undersøkelsene. Med hensyn til sammenhengen mellom inntekt og oppfatninger, fant nemlig Hatland i sin undersøkelse en svak tendens til størst oppslutning om behovsprøving blant de som tjente mest (Hatland 1992, s 138). De øvrige undersøkelser dokumenterte alle en klar sammenheng i motsatt retning. Vi velger å tolke forskjellen som uttrykk for at Hatland ved sin målemetode ikke har klart å måle oppfatningene på samme vis som de tre andre undersøkelsene. Med hensyn til mulige konklusjoner veier det selvsagt tungt at tre undersøkelser, delvis med ulike måleinstrument, peker i samme retning. Uten å ta stilling til hvilken av de fire undersøkelser som gir det mest korrekte mål for nivået av oppslutningen om de ulike syn, synes det i det minste **ikke** å være noe grunnlag for å hevde at det etter 1987 har skjedd en endring mot større oppslutning om behovsprøving av barnetrygden.

Som vist i tabell 4.2, er oppfatningene om barnetrygdens utforming i liten grad bestemt av likestillingsorientering slik vi har målt denne egenskap. Som det framgår av tabell A14 i appendiks 1, er det heller ikke noen sammenheng mellom denne variabel og spørsmålet om barnetrygd bør utvides til å omfatte også barn på 17 og 18 år. Det er en svak tendens til at økende skåre på indeksen for likestillingsorientering i økende grad betinger den oppfatning at barnetrygden og andre støtteordninger til barnefamilier bør økes (tabell A15).

Tabell 4.2: Oppfatninger om barnetrygdens utforming betinget av grad av likestillingsorientering. Basis: alle spurte

	0 Lav	1	2	3	4 Høy
behovsprøves	49 %	51 %	47 %	46 %	42 %
skattelegges	6 %	6 %	5 %	5 %	7 %
lik for alle	37 %	37 %	42 %	44 %	47 %
vet ikke	8 %	6 %	6 %	5 %	4 %

113.Kari Skrede viser forøvrig at behovsprøving får sterkest støtte på den politiske venstreside, og svakest på den politiske høyreside, samt større oppslutning blant menn enn blant kvinner.

Det klareste utslag av likestillingsorientering finner vi i synet på hvem av foreldrene som bør få utbetalt barnetrygden. Med økende grad av likestillingsorientering øker innslaget av den oppfatning at barnetrygden bør deles likt mellom foreldrene (tabell 4.3).<sup>114</sup> Barna er ikke her tatt med som mulige fordringshavere, noe som ble gjort i den tidligere nevnte omnibusundersøkelse fra Norsk Gallup høsten 1992. På spørsmål om hvem sine penger barnetrygden er svarte 62 prosent av barnefamiliene at de tilhører familien som helhet, 13 prosent at det er mors penger og 25 prosent at det er barnets penger. Disse meningene styrte i høy grad familiens disponering av barnetrygden. Av særlig interesse i denne sammenheng er sparing av barnetrygd på egen konto tilhørende barnet. 18 prosent av mottakerne hevdet at de gjorde dette. Slik sparing er klart mest utbredt blant de som sier at barnetrygden er barnas penger. Ulikheter i oppfatninger av hvem sine penger det er, har langt større betydning for slik sparing enn barnefamilienes inntektsnivå (Dahl 1994)

Tabell 4.3: Oppfatninger om hvem av foreldrene som bør få utbetalt barnetrygden betinget av grad av likestillingsorientering. Basis: alle respondenter

	0 (lav)	1	2	3	4 (høy)	Alle
Til moren	64 %	55 %	52 %	49 %	38 %	53 %
Deles likt	24 %	31 %	34 %	38 %	47 %	34 %
Vet ikke	12 %	14 %	14 %	14 %	16 %	14 %

En 18-åring som har vært så heldig å ha foreldre som har spart barnetrygden vil pr. dags dato disponere en kapital på drøyt 100 000 kr. på sin 18 års dag. Slik sparing har i alle fall hittil ikke vært så utbredt som prosentandelen nevnt over skulle tilsi. I en surveyundersøkelse fra høsten 1993 var det ikke mer enn fem prosent i aldersgruppen 20-24 år som hadde bankinnskudd av slik størrelse (Gulbrandsen 1994). Ser vi nærmere på 18- og 19-åringene i en tilsvarende survey fra høsten 1995 (77 intervjuobjekter), oppga 90 prosent av disse at de enten ikke hadde penger i banken (60 prosent) eller at beløpet var mindre enn 20 000 kroner (30 prosent). Kun én prosent oppga bankinnskudd av en slik størrelse som en spart barnetrygd skulle tilsi.

I diskusjonen om behovsprøving har nettopp slik sparing vært trukket fram som et viktig argument for behovsprøving. I den grad barnetrygden betraktes som en sosialpolitisk trygdeytelse kan det selvsagt være gode grunner for å hevde at det ikke er noen offentlig oppgave å betale ut trygd til familier som opplagt ikke kan ha behov for trygd siden de legger alt til side. Det beskjedne innslaget av slik sparing svekker selvsagt den fordelingsmessige betydning av slik sparing. På den annen side vil vanligvis motstandere av behovsprøving ikke akseptere at barnetrygden er en slik ytelse, men derimot en intergrert del av skattesystemet der barnetrygd er en form for «negativ» skatt basert på ulikt barnetall alene. Over tid har begge hensyn og synsmåter i ulik grad preget de politiske partiers politikk med hensyn til hvordan barnetrygden skal utformes (Eide 1996).

114. Alternativet om deling var formulert som følger: «Barnetrygden bør deles likt mellom foreldre når begge har omsorg for barna». Det er ikke usannsynlig at den ekstra betingelse kan ha redusert oppslutningen om dette alternativet.

**Appendiks 1:****Tabeller:***Tabell A1: Prosentandel av småbarnsmødre som er yrkesaktive enten på heltid eller deltid (Kilde: 1965-1988: NSDs meningsmålingsarkiv. Nyere data: INAS/Norsk Gallup a/s)*

	1965	1971	1977	1981	1983	1986	1988	1991	1993	1995
Heltid	7	12	10	14	16	21	24	31	38	35
Deltid	7	16	26	31	33	38	34	33	29*	29*
Total	14	28	36	43	49	59	58	64	67	64

\*) I 1993 og 1995 brukes også kategorien «varierer» som ca. fem prosent velger. Disse er her plassert på deltid.

*Tabell A2: Prosentandel av småbarnsmødre som er yrkesaktive på heltid eller på deltid betinget av lengden på egen utdanning. (Kilde: NSDs meningsmålingsarkiv (1979 og 1986) og fra Norsk Gallup (1995)).*

1979:	7 år	8-10 år	11-14 år	15 år el mer
Heltid	6 %	6 %	13 %	30 %
Deltid	22 %	26 %	29 %	35 %
antall spurte:	(51)	(540)	(462)	(143)
1986:	7-9 år	10-12 år	13-17 år	18 år el mer
Heltid	12 %	14 %	29 %	42 %
Deltid	32 %	39 %	43 %	26 %
antall spurte:	(200)	(440)	(265)	(38)
1995:	grunnskole	videregående	høgskole/universitet	
Heltid	18 %	30 %	50 %	
Deltid	26 %	30 %	30 %	
antall spurte:	(50)	(211)	(113)	

*Tabell A3: Fordeling på indeks som måler likestillingsorientering betinget av alder og kjønn. (Kilde: NSD)*

Menn	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	Totalt
0	14 %	16 %	22 %	35 %	62 %	68 %	26 %
1	30 %	29 %	26 %	27 %	22 %	21 %	27 %
2	27 %	25 %	18 %	15 %	11 %	7 %	21 %
3	30 %	31 %	35 %	23 %	6 %	4 %	26 %
antall:	(192)	(203)	(199)	(113)	(86)	(56)	(946)
Kvinner							
0	7 %	7 %	17 %	22 %	47 %	55 %	18 %
1	28 %	18 %	18 %	26 %	22 %	25 %	23 %
2	19 %	24 %	23 %	19 %	14 %	15 %	21 %

Tabell A3: Fordeling på indeks som måler likestillingsorientering betinget av alder og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	Totalt
3	46 %	50 %	42 %	33 %	18 %	6 %	38 %
antall:	(247)	(230)	(217)	(135)	(124)	(69)	(1141)

Tabell A4: Fordeling på indeks som måler likestillingsorientering betinget av utdanningslengde og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	Grunnutd	Videreg.	Uni/høy 1-2	Uni/høy 3-4	Uni/høy 5+
0	35 %	22 %	19 %	15 %	12 %
1	28 %	30 %	30 %	25 %	18 %
2	21 %	23 %	25 %	18 %	16 %
3	17 %	25 %	26 %	42 %	53 %
antall:	(369)	(175)	(96)	(117)	(73)
Kvinner					
0	28 %	15 %	5 %	3 %	6 %
1	29 %	23 %	11 %	13 %	11 %
2	20 %	26 %	25 %	19 %	17 %
3	24 %	37 %	59 %	65 %	67 %
antall:	(411)	(285)	(83)	(142)	(36)

Tabell A5: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse mens barna er under skolepliktig alder betinget av utdanning og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	Grunnutd	Videreg.	Uni/høy 1-2	Uni/høy 3-4	Uni/høy 5+
Heltid	5 %	9 %	8 %	15 %	23 %
Deltid	36 %	41 %	44 %	41 %	49 %
Hjemme	58 %	45 %	40 %	35 %	19 %
vet ikke	2 %	6 %	7 %	10 %	10 %
antall:	(343)	(173)	(95)	(116)	(70)
Kvinner					
Heltid	3 %	4 %	6 %	16 %	26 %
Deltid	41 %	50 %	72 %	61 %	49 %
Hjemme	52 %	42 %	18 %	15 %	17 %
Vet ikke	4 %	4 %	4 %	8 %	9 %
antall:	(397)	(282)	(79)	(134)	(35)

Tabell A6: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse etter at yngste barn har begynt på skole betinget av utdanning og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	Grunnutd	Videreg.	Uni/høy 1-2	Uni/høy 3-4	Uni/høy 5+
Heltid	17 %	31 %	30 %	33 %	47 %
Deltid	63 %	55 %	56 %	48 %	39 %
Hjemme	18 %	7 %	8 %	12 %	4 %
Vet ikke	3 %	8 %	6 %	7 %	10 %
antall:	(342)	(174)	(95)	(116)	(70)
Kvinner					
Heltid	17 %	20 %	37 %	38 %	54 %
Deltid	67 %	69 %	55 %	53 %	27 %
Hjemme	13 %	6 %	4 %	1 %	3 %
Vet ikke	4 %	5 %	4 %	8 %	17 %
antall:	(397)	(284)	(78)	(134)	(35)

Tabell A7: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse mens barna er under skolepliktig alder betinget av alder og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	Totalt
Heltid	11 %	9 %	12 %	5 %	1 %	-	9 %
Deltid	53 %	47 %	43 %	26 %	16 %	14 %	40 %
Hjemme	30 %	36 %	40 %	67 %	81 %	84 %	47 %
Vet ikke	7 %	8 %	5 %	2 %	1 %	2 %	5 %
antall:	(188)	(199)	(195)	(112)	(86)	(56)	(932)
Kvinner							
Heltid	7 %	12 %	4 %	2 %	3 %	-	6 %
Deltid	56 %	58 %	59 %	48 %	26 %	17 %	50 %
Hjemme	31 %	26 %	35 %	47 %	69 %	79 %	39 %
Vet ikke	6 %	4 %	1 %	3 %	2 %	5 %	4 %
antall:	(241)	(221)	(211)	(130)	(121)	(65)	(1107)

Tabell A8: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse etter at yngste barn har begynt på skole betinget av alder og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	Totalt
Heltid	40 %	26 %	24 %	14 %	6 %	-	25 %
Deltid	52 %	57 %	60 %	63 %	57 %	64 %	57 %
Hjemme	4 %	8 %	11 %	20 %	34 %	36 %	13 %
Vet ikke	4 %	10 %	5 %	4 %	4 %	-	6 %
antall:	(189)	(199)	(195)	(111)	(86)	(56)	(932)

Tabell A8: Oppfatninger om kvinners yrkesdeltakelse etter at yngste barn har begynt på skole betinget av alder og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	Totalt
Kvinner							
Heltid	31 %	25 %	22 %	16 %	10 %	9 %	24 %
Deltid	59 %	66 %	68 %	72 %	67 %	66 %	64 %
Hjemme	4%	4%	7%	10 %	21 %	23 %	8%
Vet ikke	6 %	5 %	3 %	2 %	3 %	8 %	5 %
antall:	(238)	(223)	(211)	(131)	(120)	(65)	(1106)

Tabell A9: Fordeling på utvidet indeks som måler likestillingsorientering betinget av utdanningslengde. (Kilde: NSD)

	Grunnutd	Videreg.	Uni/høy 1-2	Uni/høy 3-4	Uni/høy 5+
0	31 %	18 %	12 %	8 %	8 %
1	26 %	23 %	18 %	17 %	14 %
2	18 %	22 %	22 %	16 %	16 %
3	18 %	25 %	29 %	37 %	26 %
4	7 %	13 %	20 %	23 %	37 %
antall:	(760)	(460)	(179)	(259)	(109)

Tabell A10: Oppfatninger om hva som er det beste familiemønster for familier i småbarnsfasen betinget av utdanningslengde og kjønn. (Kilde: NSD)

Menn: ↓	Grunnutd	Videreg.	Uni/høy 1-2	uni/høy 3-4	uni/høy 5+
Mor hjemmearbeidende og far i full jobb	61 %	40 %	38 %	30 %	21 %
Mor i halvdagsjobb, far i full jobb	24 %	39 %	31 %	31 %	25 %
Begge i halvdagsjobb	14 %	18 %	22 %	32 %	35 %
Begge foreldre i full jobb	2 %	3 %	10 %	8 %	19 %
Kvinner: ↓					
Mor hjemmearbeidende og far i full jobb	59%	44 %	22 %	14 %	12 %
Mor i halvdagsjobb, far i full jobb	27 %	33 %	37 %	39 %	21 %
Begge i halvdagsjobb	15 %	23 %	41 %	41 %	46 %
Begge foreldre i full jobb	-	-	1 %	7 %	21 %

Tabell A11: Andel som er enig i påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeverende husmor» betinget av respondentens alder og kjønn (1978 og 1996) (Kilder: NSD/Norsk Gallup/INAS)

Menn:	20-29	30-39	40-49	50-59	60 +
1978					

Tabell A11: Andel som er enig i påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor» betinget av respondentens alder og kjønn (1978 og 1996) (Kilder: NSD/Norsk Gallup/INAS)

		60 %	55 %	55 %	49 %	31 %
1996	20-29	38-47	48-57	58-67	68-77	78 +
	71 %	73 %	74 %	68 %	50 %	50 %
Kvinner:						
1978	20-29	30-39	40-49	50-59	60 +	
	73 %	74 %	47 %	57 %	35 %	
1996	20-29	30-37	38-47	48-57	58-67	68-77
	83 %	86 %	84 %	72 %	73 %	63 %

Tabell A12: Andel som er enig i påstanden «en mor som er yrkesaktiv kan bety like mye for sine barn som en hjemmeværende husmor» betinget av ektefelle/samboers yrkesdeltakelse i 1978 og 1996. Basert på menn som er gift eller samboere. (Kilder: NSD/Norsk Gallup/INAS)

	Kvinne i heltidsarbeide	Kvinne i deltidsarbeid	Kvinne ikke yrkesaktiv
1978	65 %	50 %	43 %
1996	70 %	74 %	53 %

Tabell A13: Prosentandeler som skårer på de to høyeste verdier på indeks som måler likestillingsorientering betinget av brutto familieinntekt og kjønn. (Kilde: NSD)

	under 200	200-299	300-399	400-499	> 499
Menn	23 %	22 %	34 %	42 %	52 %
Kvinner	33 %	39 %	51 %	50 %	60 %

Tabell A14: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av fødselskohorter og kjønn i november 1979, september 1989 januar 1996. Prosentfordelinger innenfor hver fødselskohort hvert tidspunkt (vet ikke utelatt) (Kilde: INAS/Norsk Gallup)

Menn:		20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90+						
1979:	1989:	1996:	39	36-45	49	46-55	59	56-65	69	66-75	76	76-85	67+	77+	86+
1979															
Lang tid			22	24	28	26	13	15							
kort tid			67	63	54	48	63	44							
ikke barnehage			10	14	17	26	21	42							
1989:															
Lang tid			52	45	23	28	23	-							
Kort tid			45	43	48	45	40	-							
Ikke barnehage			2	9	27	19	34	-							

Tabell A14: Oppfatninger om verdien av barnehageopphold betinget av fødselskohorter og kjønn i november 1979, september 1989 januar 1996. Prosentfordelinger innenfor hver fødselskohort hvert tidspunkt (vet ikke utelatt) (Kilde: INAS/Norsk Gallup)

1996:							
Lang tid	35	33	30	34	-	-	
Kort tid	53	63	58	54	-	-	
Ikke barnehage	8	4	7	7	-	-	
Kvinner:							
1979: 1989: 1996:	20-29 39	30-39 36-45	40-49 46-55	50-59 56-65	60-69 66-75	70-76 76-85	77+ 86+
1979							
Lang tid	25	27	26	21	11	9	
kort tid	71	62	63	49	67	47	
ikke barnehage	4	10	10	30	22	42	
1989:							
Lang tid	41	36	27	26	-	-	
Kort tid	53	60	58	49	-	-	
Ikke barnehage	5	4	8	21	-	-	
1996:							
Lang tid	38	31	37	30	-	-	
Kort tid	51	65	63	55	-	-	
Ikke barnehage	7	5	-	9	-	-	

Tabell A15: Oppfatninger om hvorvidt barnetrygden eller andre støtteordninger til barnefamilier bør endres eller være på dagens nivå betinget av grad av likestillingsorientering. (Basis: alle respondenter) Kilde: NSD

	0 (Lav)	1	2	3	4 (Høy)	alle
Reduseres	5 %	1 %	1 %	3 %	2 %	2 %
Økes	35 %	49 %	53 %	50 %	56 %	48 %
Være på dagens nivå	41 %	32 %	30 %	33 %	26 %	33 %
Ingen mening	19 %	18 %	16 %	14 %	16 %	17 %

Tabell A16: Oppfatning om barnetrygd bør utbetales til barnet er 18 år betinget av grad av likestillingsorientering.\* (Basis: alle respondenter) Kilde: NSD

	0(Lav)	1	2	3	4(høy)	alle
Ja, bør endres	38	41	43	44	40	41
Nei, bør ikke endres	39	36	37	40	42	39
Ingen mening	23	23	20	17	19	20

\*. Spørsmålsformuleringen er som følger: «Barnetrygden utbetales til barnet fyller 16 år, mens foreldrene har forsørgelsesplikt til barnet blir 18 år. Synes du at det ville være bedre at barnetrygden varte helt til 18 år mot at trygden for barn under 18 år ble tilsvarende lavere?»

<sup>1</sup> Spørsmålsformuleringen er som følger: «Barnetrygden utbetales til barnet fyller 16 år, mens foreldrene har forsørgelsesplikt til barnet blir 18 år. Synes du at det ville være bedre at barnetrygden varte helt til 18 år mot at trygden for barn under 18 år ble tilsvarende lavere?»

## APPENDIKS 2: Om indekskonstruksjon

Tabell A2.1 viser de enkelte påstanders faktorladninger<sup>15</sup> etter rotasjon (varimax). Ved å sette krav om faktorladninger på minimum 0,50, unngår vi her at samme variabel inngår i mer enn en faktor. Det er redegjort for faktor 1 i teksten foran.

Tabell A2.1: Faktorladninger for de elleve påstander gjengitt i tabell 2.1

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3
P1	.61897	.25335	-.22435
P2	.75696	.16233	-.21166
P3	.77346	.15204	-.20501
P4	.70932	.06346	.17884
P5	.34339	.51935	.22801
P6	-.02155	.74556	.14981
P7	.03959	.59614	-.06004
P8	.22512	.67393	-.13326
P9	.78542	.21805	.10848
P10	.69313	-.08907	.15162
P11	-.01967	.05229	.87449

Den andre faktoren som framkommer, er basert på påstandene 5, 6, 7 og 8. Det er en tendens i materialet til at de som er uenig i at (5) å være husmor er like tilfredsstillende som å ha lønnet arbeid, også er enig i at (6) å ha en jobb er den beste måten en kvinne kan være en selvstendig person på, enig i (7) at nå for tiden må de fleste kvinner ha en jobb for at familien skal kunne bli forsørget og enig i (8) at både kvinner og menn bør bidra til familiens inntekt. Man synes her å ha å gjøre med en oppfatning der likhet går på tvers av likestilling. Kanskje kan ordet «ytelseslikhet» være en dekkende betegnelse.

Den siste av påstandene korrelerer ikke med noen av de andre. Man kunne jo forvente en viss konsistens med oppfatningene om hvorvidt kvinners heltidsarbeid går ut over familielivet (3) og oppfatninger om hvorvidt menns opptatthet av yrke gikk utover familielivet(11), men det er altså ikke tilfelle.

Analysen kan føres videre på to måter. Vi kan enten på grunnlag av resultatene fra faktoranalysen gi hvert individ en såkalt faktorskåre som i neste omgang blir avhengig variabel for analysen ved at vi studerer forskjeller i fordelingene av faktorskårer mellom de grupper som analysen baseres på.

Den andre muligheten er å bruke resultatene fra faktoranalysen som grunnlag til å plukke ut påstander (heretter kalt indikatorer) som kan benyttes for å konstruere additive indekser. Dersom informasjonen som ligger i respondentenes mening om de 11 påstandene for eksempel kan fanges opp av to enkle, additive indekser, har vi kommet langt i forenkling.

<sup>15</sup> Alle påstander som har sterk ladning kommer ut med positiv ladning ettersom de tradisjonelle er «snudd» i «moderne» retning ved at uenighet er gitt høyest verdi.

Forutsetningen for å konstruere slike indekser er at de måler underliggende dimensjoner. Innenfor hver indeks må også hver indikator være av rimelig forskjellig vanskelighetsgrad. Hvis man er svak tilhenger av likestilling, bør man være enig i en «lett» påstand som mange slutter opp om. Er man sterkere tilhenger av likestilling, bør man både være enig i den «lette» og enig i en påstand som er «vanskeligere.» Påstandens «vanskelighetsgrad» avgjøres av hvor mange som er enig i påstanden. Jo færre som er enig, jo «vanskeligere» er indikatoren. Man har en additiv indeks som på en god måte måler en underliggende dimensjon dersom den består av «indikatorer» med ulik vanskelighetsgrad og hvor de enkelte indikatorer skalerer med hverandre slik at sannsynligheten for å skåre positivt på et indikator avtar med dens vanskelighetsgrad og øker når vi sammenlikner en person med en verdi på den underliggende dimensjon med en person som har en høyere verdi på den samme underliggende dimensjon. Man bør unngå indikatorer av lik vanskelighetsgrad i en og samme indeks. De vil med stor sannsynlighet måle omtrent samme posisjon på den underliggende dimensjon og dermed bare virke til å forrykke avstander på skalaen.

Av de seks påstandene som inngår i den første faktor, kan to sies å være lette. Man skal ikke være svært så mye tilhenger av likestilling for å være uenig i påstand 9 og 10, og siden dette gjelder 70 prosent, er dette de «letteste» indikatorer som inngår. Som begrunnet over, vil vi nøye oss med en av påstandene, og velger nr 9<sup>16</sup>. Påstand nr. 1 kan sies å være av middels vanskelighetsgrad ettersom 54 prosent er enig. Av de tre siste påstandene som inngår i faktoren og som drøyt 40 prosent er uenig i, har vi valgt å benytte påstand nr 2<sup>17</sup>. Tankegangen bak indekskonstruksjonen er vist i figur A1 i appendiks.

Siden de tre påstander til fulle tilfredsstillere kravene til å danne en endimensjonal skala, kan de brukes til å konstruere en indeks med fire verdier som måler en underliggende dimensjon som vi velger å kalle likestillingsorientering<sup>18</sup>.

Det viser seg ikke å være mulig å danne en tilsvarende indeks basert på den andre faktoren som framkom i faktoranalysen. Her ville i tilfelle påstand nr. 7 bli det lettest item (73 prosent enig), påstand nr. 8 ville komme i en mellomstilling (60 prosent enig), mens nr. 5 eller nr. 6 er vanskeligst (henholdsvis 40 og 36 prosent uenig). De indekser vi konstruerte, oppfylte såpass dårlig skaleringskravene at jeg har valgt ikke å gå videre med denne indeksen<sup>19</sup>.

Dersom den avhengige variabel i tabell 2.5 har sterk ladning på samme faktor som er grunnlaget for likestillingsindeksen, samtidig som spørsmålet kan nyttes til å danne en indikator av større vanskelighetsgrad som skalerer med indeksens opprinnelige indikatorer, har vi laget et bedre mål for å måle den underliggende dimensjon. Som det framgår av tabell A2.2, viser variabelen seg å lade på samme faktor. Samtidig gir en ny indikator som skiller ut de har som kombinasjonene deltid-heltid

116. Det er høyt samsvar mellom svarene på påstandene ( $\phi = .70$ ). Vi velger nr. 9 fordi den er litt klarere korrelert med respondentens utdanning enn påstand nr. 10.

117. Valget er basert på størrelsen av samsvarkoeffisienter og på hvert enkelt items korrelasjon med utdanning. Indeksens skaleringssevne ville blitt redusert, om enn i beskjeden grad, om man i stedet for nr 2 hadde valgt nr 3 eller nr 4.

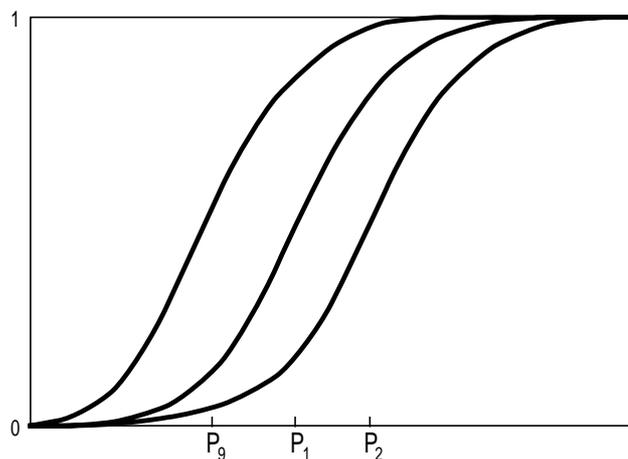
118. Se i den forbindelse: Niemöller, Kees and Wijbrandt van Schuur: Stochastic Model for Unidimensional Scaling. Mokken and Rasch. I: Data analysis and the social sciences. edited by David McKay, Norman Schofield and Paul Whiteley. New York: St. Martins Press, 1983. Forfatterne definerer en indeks som en sterk endimensjonal skala dersom den har en skaleringskoeffisient over .50. Vår indeks har en koeffisient på .61. De enkelte item har skaleringskoeffisienter på .58 (nr 1), .59 (nr 9) og .66 (nr 2).

119. Påstand 6 har størst skaleringskoeffisient, men skaleringskoeffisienten for hele indeksen blir kun .31, nær nedre grense for hva Niemöller og Schuur opererer med for i det hele tatt å si at man har en skala. («svak» skala med koeffisient mellom .30 og .40)

og heltid-heltid fra de øvrige, en indeks med høyere skaleringskoeffisient og økt evne til å skille ut de personer som har den sterkeste likestillingsorienteringer.<sup>120</sup> Figur A2 viser hvordan den nye indikator, y, plasserer seg i forhold til de andre indikatorene som inngår i indeksen.

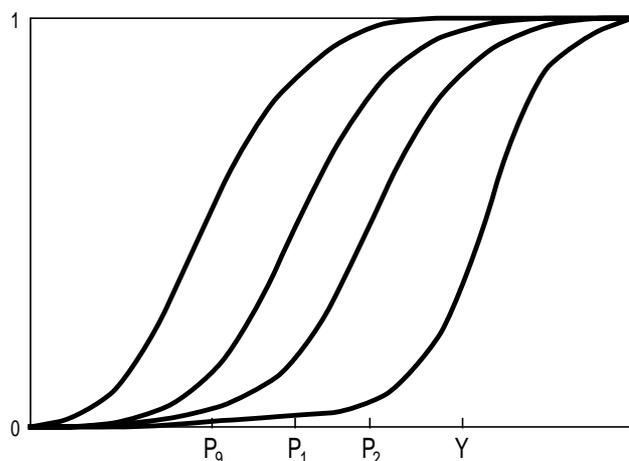
Tabell A2.2: Faktorladninger for de elleve påstandene samt for den konstruerte variabel yrkesorientering (se tabell 2.4. Rotated faktor matrix)

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3
P1	.62951	.24173	-.21450
P2	.76642	.15936	-.18508
P3	.78036	.14654	-.19436
P4	.70088	.06556	.14494
P5	.35586	.51173	.16278
P6	-.00968	.76010	.11025
P7	.06637	.58304	.01466
P8	.25591	.66032	-.16615
P9	.78468	.21051	.09984
P10	.68411	-.08327	.19268
P11	-.02979	.09263	.88748
Yrkesorientering	.71361	.32869	-.10411



Figur A1 Sannsynligheter for å si seg enig i de tre påstander som inngår i indeks for likestillingsorientering

120.Som det framgår av tabell A2.2 i appendiks har variabelen som måler hvordan man mener kvinner bør tilpasse seg yrkeslivet mens de har små barn sterk ladning på samme faktor som vi tidligere har tolket som et uttrykk for likestillingsorientering. Med hensyn til den nye indeksens skaleringssegenskaper blir skaleringskoeffisienten for det nye item blir 0,64, og for hele skalaen 0,62.



Figur A2 Første indeks supplert med en ny indikator (y)

### Appendiks 3:

#### Oversikt over surveyundersøkelser om oppfatninger av barnetrygden.

1987 (Aksel Hatland, INAS): Barnetrygden ytes i dag uten hensyn til at de familier som får den har god eller dårlig råd. Hva er ditt syn på dette? (N=1001)

Ordningen bør være som den er	57 %
Familier med dårlig råd bør få større barnetrygd enn andre	39 %
Vet ikke, ubesvart	3 %

1991 og 1992 (Lars Gulbrandsen, INAS): Det har i det siste vært en del diskusjon om barnetrygden. Hvilken av de to påstandene på dette kortet vil du være mest enig i? (N-1991=4003, N-1992=3172)

	1991:	1992:
Utbetalingene bør endres slik at de som tjener dårlig får utbetalt mer enn nå, og de som tjener bra får utbetalt mindre enn nå	48 %	47 %
Utbetalingene bør være som nå, altså at alle får det samme i barnetrygd uansett hvor mye de tjener	46 %	48 %
Vet ikke, ubesvart	6 %	5 %

1994 (NSD/Kari Skrede): Det har vært foreslått at barnetrygden endres, slik at familier med lav inntekt kunne få høyere barnetrygd, mens familier med høyere inntekt får lavere. Hvilket alternativ dekker ditt syn best? (N=2087)

Barnetrygden bør behovsprøves etter foreldrenes inntekt	48 %
Lik barnetrygd, men skattlegging av utbetalt trygd	6 %
Lik barnetrygd for alle (som nå)	41 %
Ingen mening/vet ikke	6 %

1994 (SSB): Er du for eller mot at foreldres inntekt skal ligge til grunn for utbetaling av barnetrygd? (Ukens statistikk nr 1/95)

For	50 %
Mot	41 %
Ikke noe standpunkt	9 %

### Litteratur

- Blix, Karin Wenche Schytte (1993): *Barnehager: Behov, etterspørsel og fordeling*. Rapport 93:8. Institutt for sosialforskning.
- Blix, Karin Wenche Schytte og Lars Gulbrandsen: *Småbarnsfamiliers økonomi og bruk av barnetilsyn. Rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1992*. Notat 93:2. Institutt for sosialforskning.
- Dahl, Åshild (1994): *Til barnets beste? – Barnetrygdens utforming, utvikling og fordelingspolitiske virkninger*. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Eide, Kristin Fiksdal (1996): *Barnetrygd som politisk virkemiddel*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, Lars (1991): *Fra forbruksfest til gjeldskrise?* Rapport 91:9. Institutt for sosialforskning.
- Gulbrandsen, Lars (1993): *Barnehager: behov og etterspørsel*. Foredrag på LO og Norsk lærerlags barnehagekonferanse, 30 mars 1993. Upublisert manus. Institutt for sosialforskning.
- Gulbrandsen, Lars (1994): *Kausjon på kredittmarkedet. En undersøkelse av norske husholdninger som låntakere og kausjonister*. Rapport 94:6. Institutt for sosialforskning
- Gulbrandsen, Lars (1995): «Social Homogamy and Income Distribution». I: Christer Lundh, red, *Demography, Economy and Welfare*. Lund: University Press.
- Gulbrandsen, Lars og Jon A. Lea (1981): *Norsk barnehagepolitikk*. Notat 81:5. Institutt for sosialforskning.
- Gulbrandsen, Lars og Cathrine Ulstrup Tønnessen (1988): Barnehageutbyggingens fordelingsmessige virkninger. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. nr 6 1988, s 539 – 554
- Hatland, Aksel (1992): *Til dem som trenger det mest?: Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kristiansen, Jan Erik (1993): Barnetilsyn. s 415 – 421. *Sosialt utsyn 1993*. Statistisk sentralbyrå.
- Niemöller, Kees and Wijbrandt van Schuur (1983): «Stochastic Model for Unidi-

mentioned Scaling. Mokken and Rasch». I: David McKay, Norman Schofield and Paul Whiteley, red, *Data analysis and the social sciences*. New York: St. Martins Press.

Skrede, Kari (1995): «Barnetrygden i et fordelingspolitisk perspektiv». Kommentartutgave til Barne- og familiedepartementet april 1995.

Statistisk Sentralbyrå (1995): *Ukens statistikk* 1/95

## Vedlegg 14

# Variasjoner i kommunalt tjenestetilbud for barn

*Gunnar Rongen, BI Handelshøyskolen i Oslo*

## Sammendrag

Notatet beskriver ulikheter i kommunenes tjenestetilbud overfor barn på tre sektorer; barnehager, det pedagogiske tilbudet til 6-åringer i skolen og skolefritidsordninger for året 1994. I tillegg til data for aktiviteten i disse sektorene er materialet supplert med data om arbeidsgiveravgift, demografi og andre strukturelle variabler. Analysene i notatet har dokumenterer klare variasjoner mellom kommunene i tilbudet overfor barn gjennom bruk av krystabeller og regresjonsanalyser. Analysene viser at ulikheten mellom kommunene i stor grad skyldes forhold som er utenfor kommunenes kontroll. Dette gjelder for eksempel sammenhengen mellom dekningsgraden eller driftsutgiftene pr kommunal barnehageplass, og kommunens generelle utgiftsnivå. En klar sammenheng er her at de rike kommunene har et bedre tilbud med både en høyere dekningsgrad og en høyere utgift pr barnehageplass. Det er også grunn til å anta at kvaliteten på tilbudet er best i disse kommunene, siden utgiftene pr barn som er omfattet av ordningene klart er høyest for både barnehager og skolefritidsordningen i disse kommunene. Et annet gjennomgående funn er at behovet til andre befolkningsgrupper, og da særlig andelen barn i grunnskolealder, er en konkurrent til tilbudet overfor de mindre barna. Dette kan synes betenkelig siden den kommunale økonomien og andelen barn i grunnskolealder i det vesentligste utenfor kommunal kontroll. På den annen side vil dekningsgraden, og dermed også de kommunale utgiftene, generelt gjenspeile forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Dette er kanskje særlig viktig for en tjeneste som skolefritidsordninger, der det kan tenkes å være geografiske forskjeller i etterspørselen mellom for eksempel tettbygde og mer spredtbygde strøk av landet. Resultatene i analysene kan tyde på at så er tilfelle, siden små kommuner tilbyr denne tjenesten i langt mindre grad enn man kanskje kunne forvente ut fra tilbudet deres på barnehagesiden. Man bør derfor være forsiktig med å fokusere ensidig på kommunene som den eneste avgjørende faktoren som avgjør nivået på tilbudet overfor barn.

## 1 INNLEDNING

Kommunene har ansvaret for flere offentlige tjenester rettet mot barn. I dette notatet skal tilbudet av tre av disse tjenestene, barnehager, skolefritidsordninger og det pedagogiske tilbudet for 6-åringer i skolen, studeres nærmere med data for året 1994. Av særlig interesse er det å beskrive variasjonene mellom kommunene i dekningsgrad, brutto driftsutgifter og foreldrebetaling for hver av disse tjenestene.

Ulikheter i det offentlige tjenestetilbudet kan beskrives langs flere dimensjoner. I Le Grand (1992) skiller det mellom fem ulike egalitære målsetninger for offentlig politikk:

1. Likhet i offentlige utgifter.
2. Likhet i summen av individuell inntekt og offentlige utgifter.
3. Likhet i forbruket av offentlige tjenester.
4. Likhet i de individuelle kostnadene ved å bruke offentlige tjenestene (som for eksempel likhet i egenbetaling eller tilgjengelighet).
5. Likhet i resultater (som for eksempel likhet i helsetilstand eller kunnskapsnivå).

Mange fordelingspolitiske analyser har vært rettet inn mot individers bruk av offentlige tjenester, og studert i hvilken grad bruken av disse tjenestene avhenger av individuelle egenskaper som inntekt, utdanning og sosial klasse. Eksempler på slike analyser er Grytten et al (1995) på helse, Levekårsundersøkelsen (NOU1993:17) på utdanning og Gulbrandsen et al (1988) og Blix (1993) på barnehage. Disse faller inn under gruppe 2-4 i Le Grands typologi. Det eksisterer også en rekke analyser som beskriver forholdet mellom sosio-økonomisk status og levekårsindikatorer. Eksempler på dette er Le Grand (1978) og Atkinson (1982). Disse analysene faller inn under kategori 5 i Le Grands typologi.

Dette notatet faller inn under to kategorier i Le Grands typologi, kategori 1 og kategori 4; ulikheten i de offentlige utgiftene mellom kommunene, og likhet i de individuelle kostnadene ved å bruke offentlige tjenestene. Det første punktet går på den geografiske fordelingen av det kommunale tjenestetilbudet for barn. Det neste går på å studere variasjonene i de individuelle kostnadene ved bruk, dvs å studere variasjonene i foreldrebetaling og tilgjengelighet (reisekostnader etc).

Målet i analysene vil være å i størst mulig grad renske ut effekter som skyldes forskjeller i produksjonskostnadene og ulikheter i tilbudet p.g.a ulik alderssammensetning, slik at man står igjen med de «rene» forskjellene mellom kommunene.

Avsnitt 2 gir en kort diskusjon av begreper og tilnæringsmetoder til analysene av ulikheter. Det etterfølgende avsnittet gir en presentasjon av ulikhetene i det kommunale tilbudet gjennom krysstabeller, og forsøker ved hjelp av regresjonsmodeller å forklare bakgrunnen for ulikhetene. Hovedresultatene oppsummeres i avsnitt 4. Metodene som er brukt er presentert i appendiks 1.

## 2 RETTFERDIGHETSBEGREPET

En sentral begrunnelse for kommuneinstitusjonen er at kommunene skal tilpasse produksjonen av tjenester til de lokale behovene. Dette innebærer at ulikheter mellom kommuner i prinsippet er ønskelige, i hvert fall i den grad de reflekterer forskjeller i behov og preferanser. Dette er blant annet uttrykt i NOU 1982:15 «Nytt inntektssystem for kommunene» hvor det slås fast at «Prinsippet om kommunalt selvstyre må i alminnelighet veie tyngre enn målsettinger om at oppgaver skal løses på likeartet måte over hele landet.»

På den annen side er det samtidig et mål å sikre likhet i tilgjengelighet og bruk av sentrale offentlige tjenester, og sentrale myndigheter griper derfor inn på flere måter for å påvirke det kommunale tjenestetilbudet i retning av likhet. Når det gjelder tjenestetilbudet rettet mot barn, er det særlig på to måter staten griper inn: For det første griper de inn gjennom lover og forskrifter som angir kommunenes og befolkningens rettigheter og plikter. I tillegg regulerer sentrale myndigheter kommunenes inntekter gjennom fastsettelse av skattenivået og gjennom overføringer.

I vår sammenheng er statens regulering av kommuneøkonomien mest interessant. Et særtrekk ved inntektssystemet for norske kommuner er at staten i svært stor utstrekning bestemmer det kommunale inntektsnivået. Den kommunale skatteprosenten er fastlagt av staten, slik at alle har samme skatteprosent uansett hjemkommune. Skatteinntektene er derfor utenfor kommunal kontroll, i hvert fall på kort sikt. Det meste av de statlige inntektsoverføringene er også utenfor kommunal kontroll. Rammeoverføringene fra staten er i prinsippet beregnet med utgangspunkt i objektive kriterier som kommunene på kort sikt ikke kan påvirke. Den delen av overføringene kommune *kan* påvirke er de øremerkede tilskuddene kommunene mottar avhengig av aktiviteten i visse sektorer. Det viktigste av disse tilskuddene er det øremerkede tilskuddet til barnehager. Summen av midler overført gjennom øremerkede tilskudd er imidlertid relativt lav i forhold til de totale inntektsoverføring-

ene, og det skal en relativt stor endring til i aktivitetsnivået, for eksempel innenfor barnehagesektoren, før dette får noen vesentlig effekt på de totale overføringene. Siden skatter og overføringer utgjør nær 90 prosent av kommunenes inntekter, er det dermed klart at inntektsfordelingen mellom kommunene for en stor del er bestemt av sentrale myndigheter. Et område der kommunene derimot har en viss frihet til selv å fastsette sine inntekter er på brukerbetalinger, men også her ligger det begrensninger. For det første er det begrenset hvilke tjenester kommunene har tillatelse til å kreve inn betaling for. Det er for eksempel ikke tillatt å kreve brukerbetalinger for undervisning i den kommunale grunnskolen. I tillegg er det begrensninger på hvor store beløp som kan innkreves, ved at det ikke er tillatt å kreve inn høyere avgifter enn det faktisk koster kommunen å tilby tjenesten. Det innebærer at midler innkrevet som for eksempel vannavgift, ikke kan brukes til å subsidiere andre kommunale tjenester, som grunnskole. I vår sammenheng er imidlertid brukerbetalinger viktige, siden kommunene har tillatelse til å innkreve slike avgifter for alle de tre tjenestene som skal studeres i dette notatet.<sup>121</sup>

I Le Grand (1978, 1982) argumenteres det for at forskjeller i tjenestetilbudet som skyldes ulikheter i lokalt behov eller lokale prioriteringer representerer ønskede forskjeller. Dersom forskjellene derimot er forårsaket av forhold utenfor kommunal kontroll, representerer dette uønskede forskjeller. Hvis vi godtar Le Grands argument om hva som er akseptable og hva som er uakseptable årsaker til ulikheter, må vi klassifisere de ulike kildene til ulikheter etter i hvor stor grad kommunene har kontroll over dem. Dette forutsetter at vi er i stand til å definere likhet, og at vi kan sammenligne den nåværende fordelingen med en egalitær fordeling. I dette notatet fokuserer vi på variasjonen i offentlige utgifter og egenbetalingen i tjenester rettet mot barn. I forhold til Le Grands argumentasjon vil da ulikheter i tilbudet overfor barn som skyldes faktorer som er utenfor kommunal kontroll representerer uønskede ulikheter. Et eksempel vil være hvis kommunene har en stor andel innbyggere over 80 som krever stor innsats, og som fører til at kommunen nedprioriterer tilbudet overfor barn. Et annet eksempel vil være dersom et svært lavt inntektsnivå for kommunen gjør det umulig å ha et tilbud på nivå med andre kommuner. Dersom ulikhetene derimot kan forklares gjennom for eksempel variasjoner i de politiske preferansene for tilbudet overfor barn, vil dette være ønskede ulikheter i forhold til Le Grands argumentasjon.

Et annet problem gjelder selve det kommunale tilbudet. Både omfanget av tilbudet, dvs. dekningsgraden, og dermed også de kommunale utgiftene, vil generelt gjenspeile forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Dersom etterspørselen etter en tjeneste er lav, hjelper det ikke at kommunen er villig til å tilby mye av denne tjenesten. Dekningsgraden vil likevel bli lav, uten at dette dermed reflekterer manglende evne eller vilje fra kommunenes side til å levere tjenesten. Dette er kanskje særlig viktig for en tjeneste som skolefritidsordninger, der det kan tenkes å være geografiske forskjeller i etterspørselen mellom for eksempel tettbygde og mer spredtbygde strøk av landet.

### 3 VARIASJONER I KOMMUNENES TJENESTETILBUD

Variasjonene i tjenestetilbudet, i første rekke i dekningsgrad, driftsutgifter og foreldrebetaling, dokumenteres her gjennom tabeller og regresjonsanalyser. Krysstabellene viser den gjennomsnittlige verdien på den variabelen vi studerer, som for eksempel andelen barn i kommunale barnehager, i de ulike kvartilene av den andre variabelen, som for eksempel foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene.

121. Se NOU 96: 1 for en nærmere diskusjon av det nåværende inntektssystemet for kommunene.

Kommunene er delt i kvartiler i forhold til antallet barn i aldersgruppen som omfattes av tilbudet. Dette medfører at det er like mange barn i hver av de fire gruppene. Fordelen med krysstabellene er at de gir en kompakt og grei oversikt over den bivariate sammenhengen mellom to variabler. Ulempen er imidlertid at krysstabeller ikke tar hensyn til at andre variabler også kan samvariere systematisk med de to som studeres i tabellen. På grunn av dette kan den sammenhengen krysstabellen tilsynelatende viser, egentlig skyldes samvariasjon med en tredje variabel. Dette kan for eksempel være tilfelle hvis barnehagedekning og folketall begge samvarierer med kommunens økonomiske stilling. Problemet kan løses ved hjelp av regresjonsmodeller, hvor man studerer sammenhengen mellom flere variabler simultant. Analysemetoden gjør det mulig å isolere den direkte effekten for hver enkelt av forklaringsvariablene. Se Appendiks 1 for en nærmere diskusjon av metodene som er brukt.

Et fundamentalt måleproblem i analysen er hvordan vi skal måle produksjonsresultatet. Dette er et generelt problem i alle analyser om offentlig tjenesteyting. Normalt er det mulig å fremskaffe data om ressursbruk, som regnskapsdata, personellstatistikk, antall brukere m.m., men ikke om produksjonsresultatet. Vi vet for eksempel normalt lite om ulikheter mellom kommuner i hvor mye for eksempel elevene i grunnskolen faktisk lærer, og hvordan dette henger sammen med ressursinnsatsen. I analysene i dette notatet er det ressursinnsatsen og variasjonene i ressursinnsatsen som måles, og ikke variasjonene i produksjonsresultatet. For å kunne si noe om produksjonsresultatet vil det være nødvendig å gjennomføre helt andre typer undersøkelser, som for eksempel spørreundersøkelser. Man kan da undersøke i hvilken grad brukerne av tjenestene eller deres pårørende er fornøyd med tjenestene. Deretter kan disse opplysningene kobles med data om den faktiske ressursbruken i sektoren for å finne ut i hvilken grad øket ressursbruk slår ut i høyere tilfredshet med tjenestetilbudet. Dette er gjort i flere norske undersøkelser, blant annet av Brekke (1994) og Rongen (1995). Resultatene fra disse undersøkelsene tyder på at innbyggerne er mer fornøyd med tjenestene innen en gitt kommunal sektor, jo høyere de kommunale utgiftene er innen sektoren er. Dersom man antar at fornøydheten blant innbyggerne representerer en vesentlig del av produksjonsresultatet, er det derfor ikke urimelig å gå ut fra at en relativt sett sterkere innsats av ressurser innen en sektor gir et bedre produksjonsresultat.

I analysene er det korrigert for regionale variasjoner i arbeidsgiveravgiften. For de kommunene som betaler denne avgiften, er driftsutgiftene fratrukket det avgiftsbeløpet de betaler. Beløpet er beregnet på bakgrunn av lønnsutbetalingene i sektoren. Dette bidrar til å øke variasjonene i forhold til de resultatene vi får dersom vi ikke korrigerer for denne avgiften, siden det i stor grad er de kommunene som har høye utgifter i utgangspunktet som har lav eller ingen arbeidsgiveravgift.

Alle gjennomsnittsbetraktninger er foretatt på kommunenivå, men det er tatt hensyn til at antallet innbyggere varierer svært mye mellom kommunene. Tabellene og analysene dokumenterer forskjellene mellom *innbyggere i de relevante aldersgruppene* i ulike kommuner, ikke kommuner. Dette er viktig, siden det viser seg at de variablene vi studerer i stor grad varierer systematisk med antallet innbyggere i kommunene. For eksempel viser det seg at foreldrebetalingen for kommunale barnehageplasser samvarierer systematisk med antallet innbyggere i kommunen, slik at jo færre innbyggere kommunen har, jo lavere er foreldrebetalingen. Hvis det her ikke korrigeres for at det er mange flere som bor i de kommunene der foreldrebetalingen er høy enn i de kommunene der foreldrebetalingen er lav, vil den gjennomsnittlige foreldrebetalingen, målt på *kommunenivå*, fremstå som nær to tusen kroner lavere enn tallene med *innbyggere i de relevante aldersgruppene* som måleenhet.

### 3.1 Barnehager

Tidligere undersøkelser har vist at ulikhetene i det kommunale utgiftsnivået økte innenfor flere sektorer gjennom 1980-tallet (Sørensen et al, 1993). Et område der ulikhetene derimot ble redusert, slik at utgiftsnivået ble mer likt mellom kommunene, var barnehagesektoren. Et mål på ulikheter som blir brukt i utredningen om levekår i Norge (NOU 1993: 17) er variasjonskoeffisienter, definert som standardavviket dividert på gjennomsnittet. Jo lavere ulikheten er, jo lavere er verdien på variasjonskoeffisienten. Fra 1980 til 1990 falt verdien på variasjonskoeffisientene for driftsutgifter pr innbygger korrigert for arbeidsgiveravgift for barnehagesektoren fra 84,8 til 49,7. De tilsvarende variasjonskoeffisientene korrigert for ulikheter i befolkningsstruktur og bosettingsmønster<sup>122</sup> falt fra 62,5 til 40,2. De gjennomsnittlige utgiftene innen sektoren økte også sterkt gjennom 1980-tallet. Målt i faste 1990-kroner økte utgiftene fra 298 kroner i gjennomsnitt pr innbygger i 1980 til 936 kroner i 1990 (NOU 93: 17). Analysene i levekårsutvalgets utredning (NOU 93: 17) er her videreført for 1994. Det viser seg at den sterke veksten i utgiftene til barnehage har fortsatt. Målt i 1990-kroner var utgiften 1392 kroner i gjennomsnitt pr innbygger i 1994. Utjevningen i utgiftsnivået mellom kommunene har også fortsatt, selv om den har flatet ut. For 1994 er verdien på variasjonskoeffisientene for driftsutgifter pr innbygger korrigert for arbeidsgiveravgift for barnehagesektoren på 45,6. Når korrelasjonskoeffisienten korrigeres for ulikheter i befolkningsstruktur og bosettingsmønster, tilsvarende korrigeringen i levekårsutvalgets utredning, er den på 40,0. Tilbudet av barnehagetjenester, målt som de reelle utgiftene pr innbygger, er dermed høyere enn tidligere, samtidig med at utgiftsnivået er jevnere enn det var ved inngangen av 1990-tallet. Det er imidlertid fremdeles relativt klare ulikheter i utgiftsnivået.

#### 14.3.1.1 Beskrivelse av variasjoner

Variasjonene i tilbudet er her beskrevet i tabellene 1 til 10. Tabellene viser gjennomsnittet for de aktuelle variablene i kvartiler av kommunene. Dekningsgraden viser antallet fulltidsplasser, beregnet på en måte som er beskrevet i Appendiks 1, i forhold til antallet barn i alderen 1 til 6 år i kommunen. Omregningen fra antallet barnehageplasser til antallet fulltidsplasser er gjort for å gjøre tallene sammenlignbare på tvers av kommuner. Tallene er dermed ikke direkte sammenlignbare med barnehagestatistikken for 1994 (NOS C258, 1995).

Tabell 1: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og foreldrebetaling i kommunale barnehager

	Andel beregnete fulltidsplasser totalt	Andel beregnete kommunale fulltidsplasser	Andel beregnete private fulltidsplasser
Foreldrebetaling under 15 704 kr	38,6	26,6	13,9
Foreldrebetaling 15 704 til 18 331 kr	37,6	21,3	17,3
Foreldrebetaling 18 331 til 22 864 kr	35,9	22,1	14,5
Foreldrebetaling større enn 22 864 kr	33,9	15,9	16,5
Gjennomsnitt	36,5	21,6	15,5

122. Variasjonskoeffisientene korrigeres ved hjelp av regresjonsanalyse. Se NOU 1993: 17 for en nærmere beskrivelse.

I tabell 1 er foreldrebetalingen definert som årlig foreldrebetaling pr fulltidsplass i kommunale barnehager, og er i gjennomsnitt på kr 19.349<sup>23</sup>. Andelen barn i kommunale barnehager viser en klar negativ sammenheng med foreldrebetalingen i kommunale barnehager. Der foreldrebetalingen er lavest, er også det kommunale tilbudet mest omfattende. For private barnehager er imidlertid forholdet omvendt i en slik grad at det lave kommunale tilbudet der foreldrebetalingen er lavest tilnærmet kompenseres av et høyere private tilbudet. Totalt er dermed barnehagedekningen lite avhengig av foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene, selv om vi kan spore en tendens til at tilbudet totalt er høyest der foreldrebetalingen er lavest.

Tabell 2: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og antall innbyggere i kommunen

	Andel beregnede fulltidsplasser totalt	Andel beregnede kommunale fulltidsplasser	Andel beregnede private fulltidsplasser
Folketall under 7 715	39,8	30,7	13,2
Folketall 7 715 til 17 599	33,0	19,2	14,1
Folketall 17 599 til 46 449	36,5	19,2	16,3
Folketall større enn 46 449	37,0	17,6	18,0
Gjennomsnitt	36,6	21,6	15,6

Dekningsgraden av beregnede fulltidsplasser totalt viser en klart U-formet tendens i forhold til folketallet i kommunen, målt på kvartilnivå (se tabell 2). Dekningen totalt er klart høyest i de minste kommunene, lavest i de mellomstore kommunene og høyere igjen i de litt større og de aller største kommunene. Også her er det en klar invers sammenheng mellom tilbudet fra kommunene og de private aktørene. Den kommunale andelen er høyest i de minste kommunene, hvor forholdet kommunalt – privat er 3 til 1, mens de to tilbyderne er omtrent like viktige i de største kommunene.

Tabell 3: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og kommunalt utgiftsnivå

	Andel beregnede fulltidsplasser totalt	Andel beregnede kommunale fulltidsplasser	Andel beregnede private fulltidsplasser
Utgift pr innbygger under 14 348 kr	32,1	17,7	14,0
Utgift pr innbygger 14 348 til 15 274 kr	35,1	19,2	15,0
Utgift pr innbygger 15 274 til 17 278 kr	36,6	18,7	18,0
Utgift pr innbygger større enn 17 278 kr	42,6	30,7	15,2

123. Foreldrebetalingen slik den er beregnet her er ikke direkte sammenlignbare med tallene som er presentert i Foreldrebetalingsundersøkelsene (Statistisk sentralbyrå, 1995A, 1995B), siden materialet der omfatter foreldrebetalingen for heldagsplasser for ulike familieinntektsgrupper både i private og kommunale barnehager. Slik variabelen er definert her, tas det ikke hensyn til om foreldrene tilhører ulike familieinntektsgrupper. I tillegg vil også kommunale friplasser telle med i beregningen av gjennomsnittet, og dermed trekke det ned.

Tabell 3: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og kommunalt utgiftsnivå

	Andel beregnede fulltidsplasser totalt	Andel beregnede kommunale fulltidsplasser	Andel beregnede private fulltidsplasser
Gjennomsnitt	36,6	21,6	15,6

Tabell 4: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og kommunenes totale utgifter til barnehage pr barn i alderen 1 til 6 i kommunen

	Andel beregnede fulltidsplasser totalt	Andel beregnede kommunale fulltidsplasser	Andel beregnede private fulltidsplasser
Utgift pr barn under 13 314 kr	27,7	12,8	15,2
Utgift pr barn 13 314 til 16 477 kr	34,3	21,2	13,7
Utgift pr barn 16 477 til 19 533 kr	38,9	23,4	14,7
Utgift pr barn større enn 19 533 kr	44,0	27,9	18,2
Gjennomsnitt	36,6	21,6	15,6

Tabell 5: Barnehage: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og kommunenes utgifter til barnehage pr barn i barnehage

	Andel beregnede fulltidsplasser totalt	Andel beregnede kommunale fulltidsplasser	Andel beregnede private fulltidsplasser
Utgift pr barn i barnehage under 29 192 kr	33,4	17,0	17,3
Utgift pr barn i barnehage 29 192 til 35 822 kr	35,6	21,4	14,9
Utgift pr barn i barnehage 35 822 til 39 873 kr	37,4	20,9	16,2
Utgift pr barn i barnehage større enn 39 873 kr	39,9	27,2	13,9
Gjennomsnitt	36,6	21,6	15,6

Tabell 3, 4 og 5 viser essensielt det samme. De kommunene som har det høyeste utgiftsnivået på kommunale tjenester generelt pr innbygger, de høyeste utgiftene til barnehager totalt (dvs kommunens totale utgifter til både private og kommunale barnehager), og de høyeste utgiftene pr kommunal barnehageplass, har også den høyeste andelen av barna i kommunale barnehager og den høyeste andelen barn i barnehage totalt. For andelen av barn i private barnehager sammenhengen den samme. Der det totale kommunale utgiftsnivået og de totale kommunale utgiftene til barnehager er lavest, er også det private tilbudet lavest. Den relative betydningen av det private tilbudet er imidlertid høyest i disse kommunene. Effektene er også relativt sterke; I de «fattigste» kommunene er dekningsgraden av fulltidsplasser over 10 prosentpoeng (25 prosent) lavere enn i de rikeste kommunene. For de kommunale barnehageutgiftene totalt er effektene enda sterkere. Her er barnehagedekningen 16 prosentpoeng lavere i de kommunene som bruker minst i forhold til de kommunene

som bruker mest. Særlig er andelen av kommunale fulltidsplasser svært lav de kommunene som totalt sett har de laveste utgiftene til barnehager.

Tabell 6: Dekningsgrad av beregnede fulltidsplasser for barn i alderen 1 til 6 år og innbyggernes gjennomsnittlige inntektsnivå definert som brutto inntekt på post 3.1.11 i selvangivelsen for 1993

	Andel beregnete fulltidsplasser totalt	Andel beregnete kommunale fulltidsplasser	Andel beregnete private fulltidsplasser
Bruttoinntekt pr innbygger under 110 852 kr	36,9	26,6	13,6
Bruttoinntekt pr innbygger 110 852 til 119 537 kr	34,4	19,7	15,2
Bruttoinntekt pr innbygger 119 537 til 130 427 kr	36,2	20,2	15,2
Bruttoinntekt pr innbygger større enn 130 427 kr	38,8	20,1	17,9
Gjennomsnitt	36,6	21,6	15,6

Tabell 6 viser at det kommunale tilbudet er best i de kommunene som har de «fattigste» innbyggerne, mens kommunene med «rikere» innbyggere i langt sterkere grad har private barnehager. Effekten av innbyggernes inntekt på den totale barnehagedekningen er relativt lav, men det er mulig å etterspore enn viss U-formet tendens, ved at det totale tilbudet er lavest i kommunene med innbyggere med midtels inntektsnivå.

Tabell 7: Foreldrebetaling pr beregnet fulltidsplass i kommunale barnehager og antall innbyggere i kommunen

	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr kommunal fulltidsplass
Folketall under 7 715	18 085 kr
Folketall 7 715 til 17 599	18 588 kr
Folketall 17 599 til 46 449	20 613 kr
Folketall større enn 46 449	20 241 kr
Gjennomsnitt	19 349 kr

Tabell 7 viser en relativt klar sammenheng mellom foreldrebetalingen pr fulltidsplass og innbyggertallet i kommunene. Foreldrebetalingen er klart høyere i de større kommunene enn i de mindre. Totalt er forskjellen på drøyt 2 000 kroner pr fulltidsplass.

Tabell 8: Foreldrebetaling pr beregnet fulltidsplass i kommunale barnehager og kommunalt utgiftsnivå

	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr kommunal fulltidsplass
Utgift pr innbygger under 14 348 kr	19 098 kr

Tabell 8: Foreldrebetaling pr beregnet fulltidsplass i kommunale barnehager og kommunalt utgiftsnivå

	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr kommunal fulltidsplass
Utgift pr innbygger 14 348 til 15 274 kr	20 390 kr
Utgift pr innbygger 15 274 til 17 278 kr	19 592 kr
Utgift pr innbygger større enn 17 278 kr	18 377 kr
Gjennomsnitt	19 349 kr

Sammenhengen er ikke fullt så klar i forhold til kommunens totale utgiftsnivå pr innbygger. De aller «rikeste» kommune har imidlertid klart lavere gjennomsnittlig foreldrebetaling enn fattigere kommuner (se tabell 8).

Tabell 9: Foreldrebetaling pr beregnet fulltidsplass i kommunale barnehager og kommunenes totale utgifter til barnehage

	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr kommunal fulltidsplass
Utgift pr barn under 13 314 kr	17 873 kr
Utgift pr barn 13 314 til 16 477 kr	19 666 kr
Utgift pr barn 16 477 til 19 533 kr	21 178 kr
Utgift pr barn større enn 19 533 kr	19 146 kr
Gjennomsnitt	19 349 kr

Sammenhengen mellom kommunenes utgifter til barnehager og foreldrebetalingen er ikke entydig. Foreldrebetalingssatsene er her lavest for kommunene med de laveste og de høyeste utgiftene.

Tabell 10: Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr beregnet fulltidsplass i kommunale barnehager etter innbyggernes gjennomsnittlige inntektsnivå definert som brutto inntekt på post 3.1.11 i selvangivelsen for 1993

	Gjennomsnittlig foreldrebetaling pr kommunal fulltidsplass
Bruttoinntekt pr innbygger under 110 852 kr	18 325 kr
Bruttoinntekt pr innbygger 110 852 til 119 537 kr	18 812 kr
Bruttoinntekt pr innbygger 119 537 til 130 427 kr	22 231 kr
Bruttoinntekt pr innbygger større enn 130 427 kr	18 130 kr
Gjennomsnitt	19 349 kr

Sammenhengen mellom innbyggernes inntektsnivå og foreldrebetalingene er heller ikke helt entydig, men svært interessant. Kommunene med de «fattigste» innbyggere har sammen med kommunene med de «rikeste» innbyggerne klart lavere gjennomsnittlige foreldrebetalingssatser enn kommuner der innbyggerne i gjennomsnitt har middels inntekter (se tabell 10).

Selv om tabellene 7, 8 og 9 ikke er entydige, tegner de likevel et bilde av at foreldrebetalingen pr fulltids plass er lavest i kommuner med lavt folketall, et generelt høyt utgiftsnivå pr innbygger, og høye totale utgifter til barnehager. De høyeste foreldrebetalingssatsene finner vi systematisk i midtgruppene. I forhold til tabellene som gikk på dekningsgrader er dette interessant, siden vi der i langt sterkere grad fant entydige sammenhenger mellom de ulike variablene.

#### 14.3.1.2 Forklaring av variasjoner

For å forklare variasjonene i barnehagetilbudet og undersøke om krysstabellene gir et dekkende bilde av sammenhengene, har en kjørt tre regresjonsanalyser: En for å forklare andelen fulltids plasser i barnehage i forholdet til antallet barn i alderen 1 til 6 år i kommunen, en for å forklare de kommunale driftsutgiftene pr barn i kommunale barnehager, og en for å forklare størrelsen på den gjennomsnittlige foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene. Regresjonsmodellene tar utgangspunkt i en modell for kommunal optimeringsadferd som forutsetter at kommunene streber etter å oppnå en «best mulig» sammensetning av tilbudet i kommunen innenfor en gitt budsjettbetingelse (Borge og Rattsø, 1993). Denne modellen er ikke helt korrekt å bruke på dette materialet, siden vi her først og fremst er interessert i å få frem hva som ligger bak det *totale* tilbudet til barn, og ikke bare det kommunale tilbudet. Teorien gir likevel et grunnlag for utvalget av variabler som antas å ha en avgjørende effekt på tilbudet. I alle modellene er det brukt det samme settet av forklaringsvariabler. Forklaringsvariablene kan grupperes på følgende måte: Økonomiske variabler, demografiske variabler, politiske variabler og karakteristika ved kommunenes innbyggere. Den viktigste økonomiske variabelen er det kommunale utgiftsnivået<sup>124</sup>. Denne variabelen er definert som summen av kommunens driftsutgifter pr innbygger for alle hovedkapitlene, tilsvarende utgiftsvariabelen som er brukt i bakgrunnsanalysene til levekårsutvalget (Sørensen et al, 1993). De demografiske variablene tar hensyn til aspekter ved kommunenes muligheter til å tilby tjenestene. Den første er innbyggertallet i kommunen for å ta hensyn til skalaforskjeller. Vi kontrollerer også for hvor tettbygd kommunen er gjennom en variabel for den gjennomsnittlige reiseavstanden for innbyggerne til sentrum av kommunen. I tillegg kontrolleres det for andelen av innbyggerne som er i aldersgrupper som krever store kommunale utgifter (andelen under 6 år, andelen i grunnskolealder og andelen over 80 år). Dersom det er sammenheng mellom politiske preferanser hos innbyggerne og deres holdninger til barnehagesektorer, noe flere studier på mikronivå tyder på (se for eksempel Rongen (1995)), bør variablene som viser andelen av representantene i kommunestyret fra henholdsvis Høyre og Fremskrittspartiet, Sosialistisk venstreparti og Rød Valgallianse, Senterpartiet, Kristelig folkeparti og Venstre, og andelen fra andre partier (dvs ulike bygdelister) etter kommunevalget i 1991 fange opp disse variasjonene. I regresjonsmodellene vises den relative betydningen av disse partiene i forhold til andelen representanter fra Arbeiderpartiet. Karakteristika ved kommunenes innbyggere prøver å fange opp ulikheter i behovet for barnehager. De to første variablene her er andelen av personer i yrkesaktiv alder som er yrkesaktive, og andelen av de yrkesaktive som er kvinner med barn i alderen 0 til 6 år. Vi vil anta at behovet for barnehageplasser øker med disse variablene. I tillegg er det inkludert opplysninger om andelen sosialhjelpsmottagere, det gjennomsnittlige inntektsnivået i kommunen, andelen arbeidsledige og andelen med universitetsutdannelse.

124. I en økonomisk analyse basert på etterspørselsteori, ville det vært naturlig å inkludere en form for prisvariabel, dvs en variabel som uttrykker hvor mye det koster å produsere en barnehageplass. Å konstruere en slik variabel ut fra tilgjengelige data er imidlertid svært vanskelig (Borge og Rattsø, 1993, Bastholm, 1995), og variabelen er derfor utelatt.

Det er tatt den naturlige logaritmen av alle variabler som inngår i analysen. Rent for-  
tolkningsmessig innebærer dette at koeffisientene (tilnærmet) kan tolkes som den  
prosentvise effekten på det vi ønsker å forklare av en 1 prosent økning i forklaring-  
variabelen.

Tabell 11: Regresjonsmodell for andel barn i alderen 1 til 6 år i beregnede fulltidsplasser for barn  
i kommunen

	Koeffisient	t-verdi	
Konstantledd	1.71	0.63	
Kommunal utgift pr innbygger	0.33	3.75	***
Innbyggertall	-0.02	-0.66	
Gjennomsnittlig reiseavstand	-0.04	-1.83	*
Andel innbyggere 0 til 6 år	-0.40	-2.53	**
Andel innbyggere 7 til 15 år	-0.68	-4.26	***
Andel innbyggere over 80 år	-0.13	-1.88	*
Andel kvinnelige politikere	-0.05	-0.21	
Andel repr fra Høyre + FrP	0.14	0.71	
Andel repr fra SV + AKP	0.65	1.63	
Andel repr fra SP+KrF+V	-0.04	-0.27	
Andel repr fra andre lister	0.08	0.46	
Andel yrkesaktive	0.77	3.37	***
Andel av yrkesaktive som er kvinner med små barn	0.23	1.86	*
Sosialhjelpsmottakere pr 1000 innbyggere	-0.04	-1.09	
Gjennomsnittlig brutto inntekt	-0.35	-1.37	
Andel arbeidsledige	-0.01	-0.25	
Andel med universitetsutdannelse	0.23	3.68	***
Foreldrebetaling pr barn i kommunal barnehage	-0.07	-3.78	***
Driftsutgift pr barn i kommunal barnehage	0.11	2.08	**
R <sup>2</sup>	0.48		
Antall observasjoner	423		

\*= signifikant på 10% nivå, \*\* = signifikant på 5% nivå, \*\*\* = signifikant på 1% nivå

I tabell 11 analyseres andelen av barn i alderen 1 til 6 år omfattet av et kommu-  
nalt eller privat tilbud barnehagetilbud. Analysen viser mye av det samme som de  
bivariate krysstabellene, men viser også en del overraskende resultater. Kommunal  
utgift pr innbygger har en sterkt positiv, og klart signifikant effekt på det kommu-  
nale tilbudet med en koeffisient på 0,33. Dette kan tolkes som at om den kommunale  
utgiften pr innbygger øker med 1 prosent, når andelen barn i beregnede fulltidsplasser  
øker med 0,33 prosent. Dette viser at «rike» kommuner har et klart mer omfat-  
tende tilbud enn fattigere kommuner, også når det kontrolleres for andre karakteris-  
tika ved kommunene. Innbyggertallet har en svakt negativ, men ikke signifikant  
effekt. Dette kan ha sammenheng med at den sterke negative effekten som vi fant i  
krysstabellen til en viss grad blir plukket opp av andre variabler, som for eksempel  
det kommunale utgiftsnivået. Andelene av befolkningen i «krevende» aldersgrup-

per er også negative og signifikante. Dette er ikke overraskende, siden store grupper her binder kommunale utgifter innen disse sektorene. Andelen av de ulike partiene i kommunestyret har ingen effekt på omfanget av tilbudet. Effekten av andelen yrkesaktive i kommunen er svært sterk og positiv, med en koeffisient på hele 0,77. Dette innebærer at en 1 prosents økning i andelen av yrkesaktive, øker andelen av barn i kommunale barnehager med hele 0,77 prosent. I tillegg er yrkesaktiviteten til kvinner med barn i alderen 0 til 6 år signifikant positiv. Vi finner også den samme sterkt positive effekten av andelen med universitetsutdannelse. Dette tyder på at tilbudet av barnehageplasser til en viss grad reflekterer innbyggernes etterspørsel. Effekten av innbyggernes gjennomsnittlige brutto-inntektsnivå er negativ, men ikke signifikant. Andre analyser<sup>125</sup> tyder på at inntektsnivået har en positiv effekt på det *private* tilbudet, mens det har en negativ effekt på det kommunale tilbudet. Dette tyder på at et godt kommunalt tilbud av barnehageplasser kan virke inntektsutjevne.

Tabell 12: Regresjonsmodell for driftsutgiftene pr barn i kommunale barnehager

	Koeffisient	t-verdi	
Konstantledd	-1.43	-0.58	
Kommunal utgift pr innbygger	0.56	7.11	***
Innbyggertall	-0.04	-1.50	
Gjennomsnittlig reiseavstand	0.00	-0.08	
Andel innbyggere 0 til 6 år	0.08	0.56	
Andel innbyggere 7 til 15 år	-0.64	-4.37	***
Andel innbyggere over 80 år	-0.13	-2.06	**
Andel kvinnelige politikere	-0.21	-1.05	
Andel repr. fra Høyre + FrP	0.67	3.62	***
Andel repr. fra SV + AKP	1.22	3.37	***
Andel repr. fra SP+KrF+V	-0.10	-0.71	
Andel repr. fra andre lister	0.28	1.83	*
Andel yrkesaktive	0.30	1.42	
Andel av yrkesaktive som er kvinner med små barn	0.24	2.07	**
Sosialhjelpsmottakere pr 1 000 innbyggere	0.03	0.80	
Gjennomsnittlig brutto inntekt	0.38	1.65	*
Andel arbeidsledige	0.16	3.32	***
Andel med universitetsutdannelse	0.07	1.16	
Foreldrebetaling pr barn i kommunal barnehage	0.04	2.08	**
Andel barn 0-6 i fulltidsbarnehage	0.09	2.08	**
R <sup>2</sup>	0.62		
Antall observasjoner	423		

\*= signifikant på 10% nivå, \*\* = signifikant på 5% nivå, \*\*\* = signifikant på 1% nivå

125. Analysene er ikke presentert i dette notatet.

Tabell 12 viser mye av det samme bildet som den forrige tabellen. Også i denne tabellen kommer effekten av det kommunale utgiftsnivået pr innbygger ut som sterkt positiv, hvilket indikerer at relativt rikere kommuner bruker mer pr barnehageplass enn fattigere kommuner. En 1 prosents økning i det totale utgiftsnivået i kommunen fører til en økning i utgiften pr barnehageplass på 0,56 prosent. Det er nærliggende å anta at denne forskjellen i ressursinnsatsen har betydning for kvaliteten på tilbudet, jfr diskusjonen over. Effekten av andelen grunnskoleelever i befolkningen er signifikant negativ. Dette er rimelig, siden grunnskolen er en svært viktig sektor som på mange måter kan oppfattes som en konkurrent til barnehager om midler. Analysen tyder videre på at andelen av representanter fra ulike partier har en signifikant effekt på driftsutgiftene, men resultatene her er ikke entydige i forhold til en vanlig høyre – venstre skala, siden både høye andeler av representanter fra høyrepartiene og fra venstrepartiene innebærer høye utgifter i forhold til kommuner med dominans av Arbeiderpartiet eller mellompartiene. Et annet interessant funn er at foreldrebetalingen er signifikant positiv. Dette kan tolkes som at foreldrene er med på å betale for et høyt utgiftsnivå.

En analyse ble også kjørt der foreldrebetalingen ble forsøkt forklart med de samme variablene. Denne modellen ga svært dårlig tilpasning, og bare tre signifikante variabler<sup>126</sup>; Andel med universitetsutdannelse, med en koeffisient på 0.36, driftsutgift pr barn i kommunal barnehage, med en koeffisient på 0.63, og andel barn i alderen 0 til 6 i kommunale barnehage, med en koeffisient på -0.31. Variablene kommunal utgift pr innbygger (koeffisient på -0.34, t-verdi -1.59) og innbyggertall (koeffisient på -0.10, t-verdi -1.45) er begge negative, men ikke signifikante. Disse resultatene samsvarer godt med krysstabellene presentert over, og forsterker konklusjonen om at små kommuner med god økonomi har et bedre tilbud til barnefamiliene, både ved at tilbudet er mer omfattende, kvaliteten målt som utgift pr barn i barnehagene er høyere, og foreldrebetalingen er lavere. Resultatene samsvarer også generelt bra med tidligere analyser av barnehagesektoren (Bastholm, 1995, Rongen, 1995A). I disse analysene er det imidlertid skilt mellom tilbudet av barnehageplasser fra kommunale og private tilbydere. En interessant konklusjon er at det private tilbudet ser ut til å komme i tillegg til, og ikke til erstatning for, det kommunale tilbudet. I tillegg er disse analysene utført på et datamateriale som strekker seg over flere år. Dette har gjort det mulig å studere effekten av statens tilskudd til barnehagedrift, noe som ikke er mulig i et datamateriale som bare omfatter ett år. I analyser i Rongen (1995B) vises det at statstilskuddet har hatt en sterk effekt på veksten i tilbudet av barnehageplasser, men effekten har blitt lavere ettersom omfanget av tilbudet har økt.

### 3.2 Det pedagogiske tilbudet til 6-åringer i skolen

Det pedagogiske tilbudet til 6-åringer i skolen omfatter to ulike deler. En del som er det rene pedagogiske tilbudet, og en del som består av en skolefritidsordning. I de følgende krysstabellene og regresjonsanalysene er disse slått sammen. Også i dette avsnittet beskriver tabellene sammenhenger mellom beregnede fulltidsplasser og de andre variablene<sup>127</sup>. Dessverre er det ikke mulig å skille ut kostnadene til det pedagogiske tilbudet til 6-åringene i fra kommuneregnskapene. Årsaken ligger i at det ikke eksisterer noen felles og entydig måte å føre disse utgiftene på, siden utgiftene ikke er knyttet til et bestemt kapittelnummer. Analyser av utgiftsnivået er derfor utelatt.

126.Tabellen er ikke presentert i dette notatet.

127.Beregningsmetoden for å finne antall fulltidsplasser er beskrevet i Appendiks 1.

*14.3.2.1 Beskrivelse av variasjon*

Generelt viser ikke krysstabellene over kommunenes pedagogiske tilbud til 6-åringene i skolen entydige og lineære sammenhenger mellom andelen av barn i fulltidsplasser og de andre variablene. Det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner ut fra disse tabellene. Dette kan reflektere at tilbudet er i en oppbygningsfase, og at det derfor kan være litt tilfeldig i hvilken grad ulike kommuner har utviklet tilbudet.

*Tabell 13: Andel barn som mottar tilbud til 6-åringer i skolen etter antall innbyggere*

	Andel barn i fulltidsplasser for 6-åringer
Folketall under 7 513	35,8
Folketall 7 513 til 17 275	31,0
Folketall 17 275 til 44 396	38,0
Folketall større enn 44 396	38,0
Gjennomsnitt	36,0

Tabell 13 viser ingen entydige sammenhenger mellom tilbud og antall innbyggere, siden omfanget av tjenesten er lavest i gruppen av de nest minste kommunen. Høyest er tilbudet i gruppene av kommuner med det høyeste folketallet.

*Tabell 14: Andel barn som mottar tilbud til 6-åringer i skolen etter kommunens generelle utgiftsnivå*

	Andel barn i fulltidsplasser for 6-åringer
Utgift pr innbygger under 14 348 kr	34,1
Utgift pr innbygger 14 348 til 15 274 kr	37,7
Utgift pr innbygger 15 274 til 17 278 kr	32,8
Utgift pr innbygger større enn 17 278 kr	40,4
Gjennomsnitt	36,0

Sammenhengen mellom omfanget av tilbudet og kommunalt utgiftsnivå er heller ikke entydig. Dekningsgraden er lavest i gruppen av de «nest rikeste» kommunene, og høyest i de «rikeste» kommunene (se tabell 14).

*Tabell 15: Andel barn som mottar tilbud til 6-åringer i skolen etter innbyggernes gjennomsnittlige brutto inntektsnivå 1993*

	Andel barn i fulltidsplasser for 6-åringer
Bruttoinntekt pr innbygger under 110 750 kr	26,4
Bruttoinntekt pr innbygger 110 750 til 119 503 kr	31,3
Bruttoinntekt pr innbygger 119 503 til 130 425 kr	41,7

Tabell 15: Andel barn som mottar tilbud til 6-åringer i skolen etter innbyggernes gjennomsnittlige brutto inntektsnivå 1993

	Andel barn i fulltidsplasser for 6- åringer
Bruttoinntekt pr innbygger større enn 130 425 kr	39,7
Gjennomsnitt	36,0

Tabell 15 viser de klareste sammenhengene, ved at tilbudet er svært mye lavere i kommuner med et lavt inntektsnivå blant innbyggerne enn blant de kommunene der inntektsnivået er høyest. Forskjellene er relativt store; Den gjennomsnittlige dekningsgraden er 15 prosentpoeng lavere i gruppen av kommuner med de «fattigste» innbyggerne enn i gruppen der inntektsnivået er nest høyest.

#### 14.3.2.2 Forklaring av variasjoner

Regresjonsanalysen for å forklare variasjonen i dekningsgraden av fulltidsplasser innen det pedagogiske tilbudt til 6-åringer i skolen er todelt. Dette er gjort siden rundt halvparten av kommunene ikke har noe pedagogisk tilbud til 6-åringene i skolen.. Å bruke en vanlig regresjonsmodell vil ikke være korrekt i dette tilfellet. I stedet er det brukt en såkalt Cragg-spesifikasjon (se Appendix 1 for en beskrivelse av analysemetoden). I tabell 16 analyseres først hvilke faktorer som har betydning for hvorvidt kommunene har et tilbud til 6-åringer i skolen eller ikke. Deretter analyseres hvilke faktorer som er av betydning for omfanget av tilbudet, gitt at kommunen faktisk tilbyr denne tjenesten.

Tabell 16: Regresjonsmodell for om kommunene har et pedagogisk tilbud for 6-åringer i skolen

	Sannsynlighet for tilbud		Effekter for kommuner med tilbud			
	Koeffisient	t-verdi	Koeffisient	t-verdi		
Konstantledd	-4.61	-0.82	-33.54	-2.23	**	
Kommunal utgift pr innbygger	0.25	1.46	0.39	0.84		
Innbyggertall	0.27	4.21	***	-0.18	-1.91	*
Gjennomsnittlig reiseavstand	-0.09	-1.79	*	-0.11	-0.85	
Andel innbyggere 0 til 6 år	0.63	1.92	*	-0.97	-1.08	
Andel innbyggere 7 til 15 år	0.00	-0.01		-2.28	-2.75	***
Andel innbyggere over 80 år	0.16	1.16		-0.48	-1.35	
Andel kvinnelige politikere	-0.03	-0.08		0.60	0.47	
Andel representanter fra Høyre + FrP	0.58	1.37		1.68	1.72	*
Andel representanter fra SV + AKP	1.54	1.89	*	-3.02	-1.42	
Andel representanter fra SP+KrF+V	-0.20	-0.62		0.45	0.47	
Andel representanter fra andre lister	0.62	1.77	*	1.43	1.48	
Andel yrkesaktive	0.26	0.54		1.15	0.92	
Andel av yrkesaktive som er kvinner med små barn	-0.03	-0.12		1.06	1.63	

Tabell 16: Regresjonsmodell for om kommunene har et pedagogisk tilbud for 6-åringer i skolen

	Sannsynlighet for tilbud		Effekter for kommuner med tilbud		
	Koeffisient	t-verdi	Koeffisient	t-verdi	
Sosialhjelpsmottakere pr 1 000 innbyggere	0.04	0.42	0.46	2.02	**
Gjennomsnittlig brutto inntekt	0.19	0.36	2.30	1.64	
Andel arbeidsledige	-0.05	-0.47	0.19	0.65	
Andel med universitetsutdannelse	-0.16	-1.24	-0.20	-0.64	
R <sup>2</sup>			0.20		
Antall observasjoner	430		219		

\* = signifikant på 10% nivå, \*\* = signifikant på 5% nivå, \*\*\* = signifikant på 1% nivå

Innbyggertallet viser seg å være viktig for å forklare om kommunen har et tilbud. Vi finner her en marginal koeffisient på 0.27, noe som innebærer at en økning i folketallet på 1 prosent øker sannsynligheten for et tilbud til 6-åringene med 0,27 prosent. Befolkningstettheten er signifikant negativ. Til sammen betyr dette at det i første rekke er kommuner med høyt innbyggertall med konsentrert befolkning som velger å ha et tilbud til 6-åringene i skolen. Sammensetningen av kommunestyret har også en viss effekt, ved at kommuner med en høy andel av representanter fra venstrepartiene og bygdelister i større grad enn andre kommuner har et slikt tilbud. De andre forklaringsvariablene i modellen har ingen signifikant effekt.

Når vi ser på hva som avgjør omfanget av tilbudet, gitt at kommunen har valgt å ha et tilbud til 6-åringene i kommunen, kommer også innbyggertallet signifikant ut, men effekten er nå negativ. Dette indikerer at når en kommune først har valgt å tilby denne tjenesten, har mindre kommuner et mer omfattende tilbud enn større kommuner. Også her virker det som om dette tilbudet er en konkurrent til grunnskolen, siden en høy andel av barn i grunnskolealder gir en lavere dekningsgrad. Effekten av sammensetningen av kommunestyret er interessant, siden andelen representanter fra høyrepartiene her kommer ut som signifikant positivt for å forklare omfanget av tilbudet. Dette er interessant, siden det var andelen av venstresiderepresentanter som var viktig for å forklare om kommunen valgte å ha tilbudet eller ikke. Siden vi har kontrollert for faktorer som innbyggertall og kommunal økonomi, er en mulig tolkning av dette som følger. Venstresiden i norsk politikk er generelt mer positiv til offentlig tilbud av tjenester enn høyresiden (Fevolden et al, 1992). Dette kan forklare partieffekten på valget om å ha tilbudet eller ikke. Samtidig vet vi at høyresiden generelt er mer villige til å satse på utdannelsessektoren andre partier (Fevolden et al, 1992). Dette kan forklare den positive partieffekten for de kommunene som faktisk har valgt å ha et tilbud til 6-åringene i skolen. Forklaringskraften til denne modellen er lav. Dette har trolig igjen sammenheng med at tilbudet er i en oppstartningsfase, og at det derfor er litt tilfeldig hvor langt de ulike kommunene har kommet med å bygge ut tilbudet.

Det kommunale utgiftsnivået kommer ut som positivt i begge analysene, men er ikke signifikant. Dette behøver ikke bety at inntekt er uten betydning, og kan ha sammenheng med at det er andelen barn som analyseres. I den tilsvarende analysen av barnehagene var heller ikke denne utgiftsvariabelen signifikant, mens den viste seg å ha en svært sterk betydning for utgiftene pr barn i barnehage. Dessverre er det ikke mulig å gjøre en tilsvarende utgiftsanalyse av tilbudet til 6-åringene i skolen av datamessige årsaker.

### 3.3 Skolefritidsordninger

I analysen av skolefritidsordningen er det foretatt en analyse av de kommunale utgiftene til ordningen pr barn i 1. til 3. klasse. På grunn av manglende data er det dessverre ikke mulig å gjøre en analyse av det faktiske tilbudet målt i antall plasser.

#### 14.3.3.1 Beskrivelse av variasjon

I motsetning til krysstabellene for tilbudet til 6-åringene, viser krysstabellene for utgiftsnivået pr elev i 1. til 3. klasse en overraskende klar og entydig sammenheng med de andre variablene.

Tabell 17: Utgift pr barn innen skolefritidsordningen etter kommunalt utgiftsnivå

	Kroner pr elev i 1-3 klasse til skolefritidsordninger
Utgift pr innbygger under 14 348 kr	4 453 kr
Utgift pr innbygger 14 348 til 15 274 kr	4 176 kr
Utgift pr innbygger 15 274 til 17 278 kr	3 692 kr
Utgift pr innbygger større enn 17 278	3 223 kr
Gjennomsnitt	3 880 kr

Sammenhengen mellom utgiften pr elev og det kommunale utgiftsnivået er entydig positiv, selv om retningen er den omvendte av det man kanskje skulle forvente. Utgiftsnivået i de «fattigste» kommunene er i gjennomsnitt over 1200 kroner (nesten 40 prosent) høyere enn i de «rikeste» kommunene når det ikke kontrolleres for andre faktorer (se tabell 17). Årsaken til dette noe overraskende funnet ligger i *hvilke* kommuner som tilbyr skolefritidsordninger, og må derfor settes i sammenheng med neste tabell.

Tabell 18: Utgift pr barn innen skolefritidsordningen etter antall innbyggere

	Kroner pr elev i 1-3 klasse til skolefritidsordninger
Folketall under 7 202 kr	2 007 kr
Folketall 7 202 til 17 186 kr	2 895 kr
Folketall 17 186 til 44 396 kr	5110 kr
Folketall større enn 44 396 kr	5493 kr
Gjennomsnitt	3880 kr

Som tabell 18 og også de senere regresjonsanalysene i tabell 20 viser, er det først og fremst større kommuner som tilbyr skolefritidsordninger. Som det er dokumentert, bl.a. i utredningen fra det såkalte Rattsø-utvalget (NOU 1996: 1) er det gjennomsnittlige utgiftsnivået lavere i disse kommunene. Denne sammenhengen er også tydelig når vi ser på tabell 19.

Tabell 19: Utgift pr barn innen skolefritidsordningen etter innbyggernes gjennomsnittlige inntektsnivå definert som brutto inntekt på post 3.1.11 i selvangivelsen for 1993

	Kroner pr elev i 1-3 klasse til skolefritidsordninger
Bruttoinntekt pr innbygger under 110 750 kr	1 690 kr
Bruttoinntekt pr innbygger 110 750 til 118 631 kr	2 710
Bruttoinntekt pr innbygger 118 631 til 130 425 kr	4 430 kr
Bruttoinntekt pr innbygger større enn 130 425 kr	6590 kr
Gjennomsnitt	3880 kr

Denne tabellen viser tydelig at de kommunene som har valgt å tilby skolefritidsordningen, er svært ulike fra de som ikke har valgt å gjøre det, ved at utgiftsnivået er dramatisk mye høyere i kommunene med «rike» innbyggere enn i kommunene der innbyggerne har lavere inntekter.

#### 14.3.3.2 Forklaring av variasjoner

Tabell 20: Regresjonsmodell for driftsutgifter til skolefritidsordninger

	Sannsynlighet for tilbud		Effekter for kommuner med tilbud			
	Koeffisient	t-verdi	Koeffisient	t-verdi		
Konstantledd	-14.11	-2.45	**	-23.44	-1.88	*
Kommunal utgift pr innbygger	0.17	0.95		0.67	1.87	*
Innbyggertall	0.17	2.54	**	0.03	0.25	
Gjennomsnittlig reiseavstand	0.01	0.27		-0.24	-2.18	**
Andel innbyggere 0 til 6 år	0.10	0.31		0.51	0.73	
Andel innbyggere 7 til 15 år	-0.71	-2.20	**	-2.58	-3.73	***
Andel innbyggere over 80 år	-0.14	-0.93		-0.33	-1.16	
Andel kvinnelige politikere	0.05	0.12		0.05	0.06	
Andel representanter fra Høyre + FrP	0.69	1.64		1.86	2.13	**
Andel representanter fra SV + AKP	1.51	1.82	*	2.29	1.34	
Andel representanter fra SP+KrF+V	-0.21	-0.68		-1.06	-1.42	
Andel representanter fra andre lister	0.15	0.44		1.12	1.44	
Andel yrkesaktive	0.40	0.83		1.57	1.58	
Andel av yrkesaktive som er kvinner med små barn	0.38	1.44		0.93	1.73	*
Sosilahljelpsmottakere pr 1 000 innbyggere	0.01	0.16		-0.01	-0.04	
Gjennomsnittlig brutto inntekt	0.88	1.63		1.90	1.63	
Andel arbeidsledige	0.10	0.95		0.25	1.08	
Andel med universitetsutdannelse	-0.08	-0.60		-0.24	-0.87	

Tabell 20: Regresjonsmodell for driftsutgifter til skolefritidsordninger

	Sannsynlighet for tilbud		Effekter for kommuner med tilbud	
	Koeffisient	t-verdi	Koeffisient	t-verdi
R <sup>2</sup>			0.34	
Antall observasjoner	430		230	

\* = signifikant på 10% nivå, \*\* = signifikant på 5% nivå, \*\*\* = signifikant på 1% nivå

Også i tabell 20 er analysen todelt på samme måte som i analysen av det pedagogiske tilbudet til 6-åringer i skolen (tabell 16). Først analyseres hvilke faktorer som har betydning for om kommunene har skolefritidsordninger eller ikke. Deretter analyseres hvilke faktorer som er av betydning for omfanget av tilbudet målt som driftsutgiftene pr elev i første til tredje klasse, gitt at kommunen faktisk tilbyr denne tjenesten.

Resultatene fra denne analysen minner mye om resultatene fra analysen på 6-åringer i skolen. Innbyggertallet viser seg også her å være viktig for å forklare om kommunene tilbyr skolefritidsordninger. Vi finner en marginal koeffisient på 0.17, som innebærer at en økning i folketallet på 1 prosent øker sannsynligheten for kommunale skolefritidsordninger med 0,17 prosent. Også her viser analysen at denne tjenesten trolig står i et konkurranseforhold til grunnskoler, ved at koeffisienten for andelen grunnskoleelever i kommunen er negativ. Vi gjenfinner også den signifikante positive effekten av andelen representanter fra venstrepartiene i kommunestyret.

Når vi ser på hva som avgjør omfanget av tilbudet, gitt at kommunen har valgt å tilby skolefritidsordninger, kommer det kommunale utgiftsnivået ut som signifikant positivt med en koeffisient på 0,67. Innbyggertallet har ingen betydning for omfanget av tjenesten. Derimot er befolkningstettheten målt som gjennomsnittlig reiseavstand til kommunesentrum svært viktig. Dette tyder på at det som er viktig for omfanget av tjenesten er om befolkningen er konsentrert eller ikke, og ikke nødvendigvis hvor stor befolkningen er. Effekten av andelen grunnskoleelever og den politiske sammensetningen av kommunestyret er den samme som i analysen av tilbudet til 6-åringene i skolen.

#### 4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Analysene i notatet har dokumentert klare variasjoner mellom kommunene i tilbudet overfor barn. Krysstabellene og regresjonsanalysene har vist at denne ulikheten mellom kommunene i stor grad skyldes forhold som er utenfor kommunenes kontroll. Dette gjelder for eksempel sammenhengen mellom dekningsgraden eller driftsutgiftene pr kommunal barnehageplass, og kommunens generelle utgiftsnivå. En klar sammenheng er her at de rike kommunene har et bedre tilbud med både en høyere dekningsgrad og en høyere utgift pr barnehageplass. Det er også grunn til å anta at kvaliteten på tilbudet er best i disse kommunene, siden utgiftene pr barn som er omfattet av ordningene klart er høyest for både barnehager og skolefritidsordningen i disse kommunene. Et annet gjennomgående funn er at behovet til andre befolkningsgrupper, og da særlig andelen barn i grunnskolealder, er en konkurrent til tilbudet overfor de mindre barna. Ut fra den innledende diskusjonen om hvilke faktorer som kan rettferdiggjøre ulikheter mellom kommuner, kan dette synes betenkelig siden den kommunale økonomien og andelen barn i grunnskolealder i det vesentligste er utenfor kommunal kontroll.

På den annen side vil dekningsgraden, og dermed også de kommunale utgiftene, generelt gjenspeile forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Dette er kanskje særlig viktig for en tjeneste som skolefritidsordninger, der det kan tenkes å være geografiske forskjeller i etterspørselen mellom for eksempel tettbygde og mer spredtbygde strøk av landet. Resultatene i analysene kan tyde på at så er tilfelle, siden små kommuner tilbyr denne tjenesten i langt mindre grad enn man kanskje kunne forvente ut fra tilbudet deres på barnehagesiden. Man bør derfor være forsiktig med å fokusere ensidig på kommunene som den eneste avgjørende faktoren som avgjør nivået på tilbudet overfor barn.

## APPENDIKS 1: Data og metode

### *Data*

Tilgangen på data varierer mellom de ulike sektorene. For barnehager er datatilfanget godt. Årsmeldingene for barnehager (se NOS C258 (1995) for skjema), som alle barnehager fyller ut med detaljerte opplysninger om antall barn, åpningstider og årsverksinnsatsen, er antagelig relativt godt utfylte siden det er disse rapportene som danner grunnlaget for den statlige støtten til barnehagene. I tillegg har kommunene et eget budsjettkapittel for barnehager, hvilket gjør det mulig å se tilbudet i forhold til den kommunale ressursinnsatsen. For det kommunale tilbudet til 6-åringene i skolen er ikke datatilfanget like godt. Hver enkelt institusjon fyller riktig nok ut et skjema tilsvarende skjemaet for barnehager, men det er ingen fast regnskapspraksis i kommunene for hvor utgiftene til 6-åringene føres. Dette gjør at det ikke er mulig å knytte omfanget av tilbudet direkte til den kommunale ressursinnsatsen innen sektoren. For skolefritidsordningene foreligger det regnskapstall fra kommunene. Dette gjør at vi ut fra kommuneregnskapene kan finne ut hvilke kommuner som tilbyr skolefritidsordninger. Derimot har vi ikke tall for hvor mange elever som faktisk benytter seg av skolefritidsordninger. I analysene har vi derfor falt ned på å analysere de gjennomsnittlige utgiftene til skolefritidsordninger pr elev i 1. til 3. klasse.

Oslo er ikke med i analysene. Dette har sammenheng med at Oslo både er fylke og kommune, noe som gjør det svært vanskelig å sammenligne regnskapsopplysninger fra denne kommunen med resten av landet. I tillegg er de kommunene som er blitt berørt av kommunesammenslåinger på 1990-tallet utelatt. Årsaken er at datamaterialet består av tall fra ulike år, de eldste om yrkesaktiviteten er fra folketellingen 1990, slik at det derfor mangler komplette opplysninger for disse kommunene.

### *Krystabellene*

Tabellene for barnehage og det pedagogiske tilbudet til 6-åringene i skolen viser dekningsgraden omregnet til fulltidsplasser. Dette gjør at tallene i tabellen ikke er direkte sammenlignbar med barnehagestatistikken for 1994 (NOS C258, 1995). Fordelen ved å gjøre dette er at tjenestetilbudet blir mer sammenlignbart mellom kommunene. Det eksisterer store variasjoner i åpningstiden mellom kommunene. Dersom man ikke tar hensyn til dette beskrivelsen av tilbudet, vil man ikke få et reelt uttrykk for variasjonene i tilbudet.

Omregningen til fulltidsplasser er gjort på følgende måte med utgangspunkt i årsmeldingsskjemaet alle barnehager fyller ut. Først er det ut fra barnehagestatistikken beregnet den gjennomsnittlige åpningstiden for barnehagene i kommunen. Maksimal åpningstid pr dag er satt til 10 timer, maksimalt antall åpne dager pr uke er satt til 5, og maksimalt antall åpne måneder pr år til 12. Disse maksimalverdiene er det høyeste noen barnehage har. Ut fra dette er det beregnet den lengste åpnings-

tiden en barnehage kan ha, som antall timer pr uke (50) multiplisert med antallet uker i året (52). Det gir et maksimalt antall åpne timer på 2 600 pr år, hvilket det også er noen kommuner som har. Dette gir indeksen verdien 1. Dersom den gjennomsnittlige åpningstiden målt i timer pr år i kommunen er lavere enn dette, får indeksen en verdi lik dette tallet som andel av 2 600. Hvis for eksempel barnehagen er åpen 5 dager i uken hele året, men at åpningstiden bare er 8 timer, får indeksen verdien 0,8 siden åpningstiden da er 80% av det maksimale.

For det pedagogiske tilbudet til 6-åringene i skolen er indeksen enklere, i det den bare omfatter total oppholdstid pr uke i pedagogisk tilbud og fritidsordning. Maksimalverdien som gir verdien 1 på indeksen er her satt til 41 timer pr uke, jfr årsmeldingsskjemaet for 1994 (NOS C258, 1995). Hvis den gjennomsnittlige ukentlige åpningstiden er lavere, får indeksen en verdi lavere enn 1 tilsvarende indeksen for barnehagene.

### *Regresjonsmetoder*

Her gis det bare en kort beskrivelse av de statistiske metodene som er brukt for å forklare variasjonene kommunenes tilbud overfor barn. Det er ikke lagt vekt på å forklare de tekniske aspektene ved de ulike metodene. Det finnes her en rekke gode fremstillinger av dette stoffet, som Greene (1992) eller Maddala (1989). En mer teknisk og dyptpløyende gjennomgang av metodene finnes i Judge (1985). Her er det i stedet forsøkt å få frem intuisjonen bak de ulike metodene, og hvordan resultatene skal tolkes.

### *Minste kvadraters metode*

For barnehager er brukt minste kvadraters metode for å studere i hvilken grad ulike faktorer påvirker henholdsvis barnehagedekningen og de kommunale utgiftene pr barn i barnehage. Denne metoden kan benyttes siden alle kommuner har barnehageplasser, slik at den variabelen vi skal studere er har en jevn og kontinuerlig fordeling. Hvis den variabelen vi skal studere ikke er fordelt på denne måten, vil ikke minste kvadraters metode gi korrekte koeffisienter. I forhold til krysstabeller gjør denne metoden det mulig å isolere effektene av hver enkelt av forklaringsvariablene. Dette gjør det mulig å studere den «rene» effekten av for eksempel det kommunale utgiftsnivået etter at vi har tatt hensyn til at det kommunale utgiftsnivået og antallet innbyggere er korrelerte. I en krysstabell vil ikke være mulig å isolere effekter av enkeltvariabler på samme måte.

Det er tatt den naturlige logaritmen av alle kontinuerlige variabler. Dette har to konsekvenser: For det første er det en mer fleksibel funksjonsform som tillater ikke-lineære sammenhenger mellom forklaringsvariablene og den variabelen som søkes forklart. En annen konsekvens er at koeffisientene (tilnærmet) kan tolkes som den prosentvise effekten på det vi ønsker å forklare av en 1 prosent økning i forklaringsvariabelen. Dette gjør at for eksempel en koeffisient for kommunal utgift pr innbygger på 0,33 på den kommunale barnehagedekningen innebærer at andelen barn i kommunale barnehager øker med 0,33 prosent når kommunens totale utgifter øker med en prosent.

### *Cragg spesifikasjon*

For tilbudet til 6-åringer og skolefritidsordningen kan vi ikke bruke en enkel regresjonsmodell, siden halvparten av kommunene ikke tilbyr disse tjenestene. Variabelen vi ønsker å studere er dermed ikke jevnt fordelt, og forutsetningene for å bruke

minste kvadraters metode er ikke oppfylt, og minste kvadraters metode vil ikke gi korrekte resultater. En alternativ metode er å bruke en såkalt Cragg-spesifikasjon (Greene, 1991, 1992). Her deles analyseproblemet i to: Først analyseres sannsynligheten for å ha en positiv observasjon (verdi større enn 0) i forhold til å observere 0 ved hjelp av en logit-modell. I vårt tilfelle blir det å analysere årsakene til hvorfor kommunene velger å ha tilbud til 6-åringer eller skolefritidsordninger. Deretter analyseres hvilke faktorer som påvirker nivået på tjenestetilbudet, gitt at kommunen har valgt å tilby tjenesten, ved hjelp av en trunkert regresjonsmodell. Koeffisientene som er presentert er ikke henholdsvis logit-koeffisientene og de trunkerte regresjonskoeffisientene, men de marginale koeffisientene beregnet ut fra gjennomsnittsverdiene på de avhengige variablene. Dette gjør at koeffisientene kan tolkes direkte som den prosentvise endringen i den variabelen vi ønsker å forklare av en 1-prosents økning forklaringsvariabelen.

Ved å benytte denne måten å analysere problemet på får man tatt hensyn til at ulike faktorer kan ha ulik betydning på forskjellige stadier i beslutningsprosessen. Et eksempel på dette kan være betydningen av innbyggertall på tilbudet til 6-åringer. Innbyggertall har en positiv effekt på sannsynligheten for at kommunene skal ha tilbud til 6-åringer. For de kommunene som derimot allerede har valgt å ha et tilbud til 6-åringene, er effekten omvendt. Dette innebærer at dersom en kommune først har besluttet å ha et tilbud til 6-åringene, så fører en økning i folketallet til at andelen av 6-åringene som mottar tilbudet reduseres.

### *Analyseverktøy*

Analysene er gjennomført ved hjelp av statistikkprogrammene SAS (tabeller og minste kvadraters metode) og Limdep (Cragg-spesifikasjonen).

*Tabell 21: Datakilder og definisjon av variabler*

Variabel	Definisjon	Datakilde
Innbyggertall og antall/andel innbyggere på ulike alderstrinn	Antall innbyggere i kommunen 1. januar 1995	Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå
Kommunal utgift pr innbygger	Driftsutgiftene for kommunen pr innbygger korrigert for variasjoner i arbeidsavgift beregnet ut fra andelen av driftsutgiftene som er lønnsutbetalinger	Kommuneregnskapene 1994, Statistisk sentralbyrå
Barnehagestatistikk	Tall pr 15. desember 1994.	NOS C258
Statistikk for kommunenes tilbud til 6-åringer	Tall pr 15. desember 1994.	NOS C258
Skolefritidsordningen	Skolefritidsordningen som kroner pr elev 1.-3. klasse, 1994. Tallmaterialet stammer fra kommuneregnskapene, dvs. kontert som driftsutgifter på det relevante kapittel i kommuneregnskapene pr antall elever i de klasstrinn som ordningen er ment for. Konteringsmessige forhold i kommunene kan innebære at en del kommuner har slike ordninger, men at det allikevel ikke fremkommer i statistikken.	Kommuneregnskapene 1994, Statistisk sentralbyrå

Tabell 21: Datakilder og definisjon av variabler

Variabel	Definisjon	Datakilde
Reiseavstand	En indeks fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet for beregnet gjennomsnittlig reiseavstand i minutter fra bosted til kommunesentrum. Fra 1992.	Kommunal- og Arbeidsdepartementet
Yrkesaktivitet	Andelen i yrkesaktiv alder som er yrkesaktive, og andelen av de yrkesaktive som er kvinner med barn i alderen 0 til 6 år.	Folke- og boligtellingsundersøkelser 1990, Statistisk sentralbyrå
Andelen arbeidsløse	Kriteriet viser antall arbeidsledige i aldersgruppen som prosent av middelbefolkningen 1994. Arbeidsledige er beregnet som et årsnitt på bakgrunn av de månedlige tall over antall arbeidssøkere ved arbeidskontorene.	Statistisk sentralbyrå
Andel med universitetsutdannelse	Personer 30-59 år med utdanning Uni II og over/ bosatte samme alder, 1. oktober 1993. Uni II og over betyr at personen har en utdanning på universitets-/høgskolenivå. Totalt fra og med grunnskole har denne utdannelsen gått over minst 15 år. Stikkdato for utdanningsnivået er 1. oktober 1993 mens befolkningen er pr 1. januar 1994.	Statistisk sentralbyrå
Gjennomsnittlig brutto inntekt	Brutto inntekt for personlige skattytere, definert som " <i>Hver fjerde student har fylt 30 år</i> " i punkt 3.1.11 i selvangivelsen pr bosatt. Her er sum brutto-inntekt i henhold til selvangivelsen 1993 for personlige skattytere sett i forhold til totalt antall bosatte i kommunen pr 1. januar 1993.	Statistisk sentralbyrå
Sosialhjelpstilfeller	Sosialhjelpstilfeller 1993 pr 1000 bosatte 1. januar 1993.	Statistisk sentralbyrå
De politiske variablene	Variablene viser andelen representanter i kommunestyret fra henholdsvis Høyre og Fremskrittspartiet, Sosialistisk venstreparti og Rød Valgallianse, Senterpartiet, Kristelig folkeparti og Venstre, og andelen fra partier, dvs ulike bygdelister etter kommunevalget i 1991. I regresjonsmodellene vises dermed den relative betydningen av disse partiene i forhold til andelen representanter fra Arbeiderpartiet.	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)

## Referanser

- Atkinson, A.B. (1982) *The Economics of Inequality. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Bastholm, K. (1995) *Kommunale barnehager. En empirisk analyse av barnehage-tilbudet og kommunale utgifter og inntekter knyttet til barnehagesektoren*, Hovedoppgave i sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.
- Blix, K.W.S. (1991) *Etterspørselen etter barnehageplasser*, INAS-notat 1991:9.
- Blix, K.W.S., (1993) *Barnehager: Behov, etterspørsel og fordeling*, INAS-rapport 1993:8.
- Borge, L.-E., Rattsø, J. (1993) Dynamic Responses To Changing Demand: A Model Of The Reallocation Process In Small And Large Municipalities In Norway. *Applied Economics*, Vol 25, pp. 589-598.
- Borge, L.-E., Rattsø, J (1993) *Adjustment inertia, Relative costs and the allocation of local public consumption in Norway*. Institutt for sosialøkonomi, Universite-

tet i Trondheim.

- Brekke, Ø. (1993). *Egeninteressens rolle i publikums prioriteringer av kommunale tjenester*. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo.
- Fevolden, T., Hagen, T.P., Sørensen, R., (1992) *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: TANO.
- Greene, W., (1992). *Econometric analysis. Second edition*. New York: Macmillan
- Greene, W. (1991) *User's manual and reference guide*. New York: Econometric Software Inc.
- Grytten, J., Rongen, G., Sørensen, R. (1995). Can a public health care system achieve equity? The Norwegian experience. *Medical Care*
- Guldbrandsen, L, Ulstrup Tønnesen, C. (1988). *Barnehageutbyggingens fordelingsmessige virkninger*. Tidsskrift for Samfunnsforskning, nr 6 1988, s 539-554.
- Judge, G.G., Hill, R.C., Griffiths, W.E., Lütkepohl, H., og Lee, T.C (1985). *Introduction to the theory and practice of econometrics*. New York: John Wiley & Sons.
- Le Grand, J. (1978) The distribution of public expenditure: the case of health care. *Economica*. Vol 45, 125.
- Le Grand, J. (1982) *The strategy of equality. Redistribution and the social services*. London: Unwin Hyman.
- Maddala, G.S. (1988) *Introduction to Econometrics*. New York: Macmillan.
- Norges offisielle statistikk (1994) *Strukturtall for kommunenes økonomi 1993*. NOS C234. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Norges offisielle statistikk (1995) *Barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen 1994*. NOS C258. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- NOU 1982: 15 *Nytt inntektssystem for kommunene*
- NOU 1993: 17 *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- Rattsø, J. (1989) Local government allocation of labour and the grant system. *Government and Policy* 7:273-284.
- Rongen, G. (1995), Efficiency in the provision of local public goods in Norway, *European Journal of Political Economy*, Volume 11, pp 253-264.
- Rongen, G. (1995), Does a division of labour between private and public suppliers lead to higher production? Evidence from the norwegian nursery sector. *Local Government Studies*
- Rongen, G. (1995) *Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene* Arbeidsnotat / Handelshøyskolen BI ; 1995/19. Sandvika : Handelshøyskolen BI.
- Statistisk sentralbyrå (1995A) *Foreldrebetalingundersøkelse 1995. En rapport om betalingen for heldagsopphold i kommunale og private barnehager 1. halvår 1995. Undersøkelse av 109 kommuner i alle fylkene*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1995B) *Foreldrebetalingundersøkelse 1995. En rapport om betalingen for heldagsopphold i kommunale og private barnehager 2. halvår 1995. Undersøkelse av 109 kommuner i alle fylkene*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Sørensen, R, Simonsen, M (1993), *Ulikheter i kommunalt tjenestetilbud 1980-1990* Arbeidsnotat; 1993/16. Sandvika : Handelshøyskolen BI.

Vedlegg 15

## Standardbudsjett for forbruksutgifter

Statens institutt for forbruksforskning

Sammendragsserie nr. 1, 1995

# Standardbudsjett for forbruksutgifter

*Standardbudsjettet uttrykker alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Det kan settes sammen slik at det viser kostnadene ved å opprettholde et rimelig forbruksnivå for hushold av ulike størrelse og med forskjellig alders- og kjønnsammensetning. Budsjettet omfatter både vanlige, løpende utgifter, til mat, klær, byggeartikler o.l., og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander, som møbler, elektrisk utstyr o.l.*

### Rimelig forbruksnivå

Standardbudsjettet er et uttrykk for hvor mye det koster å ha et rimelig forbruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et rimelig forbruksnivå forstås et forbruk som hverken uttrykker luksus eller minimumforbruk, men som er akseptabelt for folk flest. Det er tilstrekkelig til at alle personer i husholdet kan ha et forbruk som tilfreds stiller vanlige helse- og ernæringsstandarder, og at de kan delta i vanlige fritidsaktiviteter på en fullverdig måte.

### Budsjettet er ett eksempel

Budsjettet er beregnet med utgangspunkt i en detaljert oversikt over varer og tjenester. Dette som ett eksempel på hva fagfolk innen de enkelte forbruksområdene mener inngår i et rimelig forbruk. Varene som ligger til grunn for beregningene holder et alminstelig, bra kvalitetsnivå. Det er lagt vekt på god holdbarhet, enkel utløselse og funksjonalitet. I de tilfeller det er nødvendig, er sikkerhetsaspektet også vurdert.

### Det skilles mellom individspesifikke og husholdspesifikke forbruksområder

Individspesifikke forbruksområder omfatter varer og tjenester som er knyttet til enkeltindividenes forbruk, og utgiftene varierer med husholdets medlemmenes alder og kjønn. I det husholdspesifikke forbruket inngår

varer og tjenester som kan benyttes av flere personer. Eksempler på dette er møbler, kjøkkenutstyr, telefon og aviser. Derfor er disse kostnadene relativt sett høye for enpersonshushold, mens de øker med bare mindre beløp med økende antall personer.

### Budsjettet er et langtidsbudsjett

Budsjettforslaget viser kostnadene for hvert enkelt forbruksområde. Standardbudsjettet er et budsjett for hushold som allerede har et rimelig forbruksnivå, dvs. et suppleringsbudsjett. Det blir kalt et langtidsbudsjett fordi det er bygd inn beregninger over hvor mye en må sette til side hver måned for å ha råd til å kjøpe mer sjeldne og varige forbruksgjenstander. Når kjøleskapet, kaffemaskinen, vaskemaskinen o.l. går i stykker, skal en ha penger enten til reparasjoner eller til å kjøpe nytt, uten at dette går ut over forbruket på de øvrige områdene.

### Oppdatering

Standardbudsjettet blir høkt vedlike og justert jevnlig, med nye prismålinger hvert tredje år og med Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks for de enkelte forbruksområdene en gang i året i de mellomliggende periodene.

Kostnadsgrunnlaget for budsjettet er priser som er innhentet i et utvalg foretninger i Oslo i oktober 1992.

**SIFO**

Når en skal bruke budsjettet i en konkret budsjett-situasjon, er det viktig å ha lest "Kriterier og forutsetninger" og "Utgiftende og noen av forbrukskategoriene" på side 6.

### INDIVIDSPESIFIKKE UTGIFTER

Kroner pr. måned.

#### 1. Mat og drikke

Kjønn	1-2-1	1-3	4-6	7-10	Jenter 11-18	Gutter 11-14	Gutter 15-18	Kvinner 19-70	Menn 19-70	Kvinner >70	Menn >70	Gravide/ammende
Pr. mnd.	680	770	990	1140	1140	1300	1520	1130	1520	970	1130	1350

#### 2. Klær og sko

Kjønn	<3	1-3	4-6	7-10	Jenter 11-14	Gutter 11-14	Jenter 15-18	Gutter 15-18	Kvinner >18	Menn >18
Pr. mnd.	160	260	370	430	490	500	570	570	580	580

#### 3. Helse og trygging

Kjønn	<2	1-2	3	4-6	7-10	Jenter 11-14	Gutter 11-14	Jenter 15-18	Gutter 15-18	Hvitt >18	Kvinner 19-70	Kvinner >80
Pr. mnd.	530	310	150	70	90	170	120	190	140	210	260	220

#### 4. Lek og fritid

Alder	<3	1-3	4-6	7-10	11-14	15-18	>18
Pr. mnd.	40	130	240	310	370	430	480

#### 5. Reiseutgifter (avgreidd kort i Oslo)

Alder	1-19	>19	Personer
Pr. mnd.	225	430	225

#### 6. Spillemidler

Alder	Grunntillegg		Tillegg
	Fra 6 mnd. for første	<3	
Pr. mnd.	1740		290



#### Eksempel 1. Kjernefamilien

1. Mat og drikke	kr 4 510,-	
2. Klær og sko	kr 2 020,-	
3. Helse og trygging	kr 710,-	
4. Lek og fritid	kr 1 490,-	
	kr 8 730,-	
+ 20% "monnettslekt"	kr 1 730,-	
	kr 6 980,-	
5. Reise	kr 900,-	
6. Andre dagligvarer	kr 300,-	
7. Husholdningsartikler	kr 350,-	
8. Møbler	kr 380,-	
9. Telefon, møkketruk	kr 910,-	
11. Bilkostnader	kr 1 690,-	kr 4 530,-
Utgift pr. mnd.		kr 11 510,-
Utgift pr. år		kr 138 120,-
Barnsage i 11 mnd.*		kr 31 130,-
<b>Totale utgifter</b>		<b>kr 169 250,-</b>

For å vise hvordan budsjettet kan brukes, har vi laget et eksempel for kjernefamilien Nordmann. Fra tabellen over har vi tatt ut tallene (merket med farger) for mor, far og barna Lars på 6 og Kari på 11 år. Tallene har vi lagt sammen for hvert forbruksområde. I dette tilfellet kr 720,- (kr 990,- + kr 270,- for mat i barschagen) + kr 1 140 + kr 1 130 + kr 1 520 = kr 4 510 til sammen for posten "mat og drikke". Tilsvarende er gjort for de andre forbruksområdene.

\*Et år fremmed et barn i 1 barschage og barnehage utgjør utgifter på ca. 280 000,-.

Budsjettet bygger på prisnivåer foretatt i Oslo i oktober 1992.  
 Tabellene er innledderegulert pr. 15. juni 1995.

### HUSHOLDSSPESIFIKKE UTGIFTER

Kroner pr. måned.

7. Andre dagligvarer

Antall personer	1	2	3	4	5	6	7
Pr. mnd.	140	180	250	300	390	450	500

8. Husholdsvareartikler

Antall personer fra 3 år	1	2	3	4	5	6	7
Pr. mnd.	250	270	300	350	380	420	440

9. Mobiler

Antall personer fra 3 år	1	2	3	4	5	6	7
Pr. mnd.	210	240	290	380	450	550	620

10. Telefon, mediebruk, alle fritid, bursdager

Antall personer	1	2	3	4	5	6	7
Pr. mnd.	710	740	850	910	960	990	1010

11. Bilkostnader (årsgjennsnitt)

Antall personer	1-4	5-7
Pr. mnd.	1690	2560

12. Børneutgifter (barneskoleutgifter, inkl. krusnasse, juni 1994)

inntekt	>550000	>220000	>160000	>130000	>100000	<100000
1 barn	5015	2830	2130	1905	975	610
2 barn	1508	1415	1065	955	610	610
3+ barn	754	708	610	610	610	610

(Her det ikke avregnes mat, reise og nødvendige utgifter med kr 270.)



#### Eksempel 2. Et par som venter barn

1. Mat og drikke	kr 2870,-
2. Klær og sko	kr 1160,-
3. Helse og hygiene	kr 470,-
4. Lek og fritid	kr 800,-
5. Reise	kr 900,-
5. Grunnutrustning	kr 1740,-
6. Andre dagligvarer	kr 380,-
7. Husholdsvareartikler	kr 270,-
8. Mobiler	kr 240,-
9. Telefon, mediebruk	kr 740,-
11. Bilkostnader	kr 1690,-
Utgifter pr. mnd.	<u>kr 11.140,-</u>

Even og Lisa venter barn. Nødvendige investeringer for fødselen er beregnet til totalt kr. 10 440,- eller som her, til kr. 1 740,- pr. mnd. de siste 6 mnd. før fødsel. Siden dette er et budsjett for en kortere periode, er det bare beregnet utgifter pr. mnd., og ikke pr. år som i det forrige eksempelet. Legg også merke til at det her ikke beregnes "stødningsfakti".

### KRITERIER OG FORUTSETNINGER

En del generelle kriterier er allerede nevnt, f.eks. at budsjettet både skal dekke daglige, løpende utgifter og mer sjeldne utgifter, forbruksnivået skal være rimelig og gi mulighet for deltakelse i vanlige sosiale aktiviteter.

For de enkelte forbruksområdene gjelder bl.a. følgende forutsetninger:

#### Mat- og drikkevarer

Budsjettposten dekker det totale dagsbehovet for mat- og drikkevarer for ulike aldersgrupper (varierer etter alder og kjønn). Det forutsettes moderat aktivitetsnivå ved beregning av matvaremengder og at all mat lages hjemme (ingen "utenmåltider"). Budsjettet er basert på vanlig norsk mat, tradisjonelt måltidsmønster og matvareforbruk. Det er ikke typisk "helsekost", men vanlig mat satt sammen på en ernæringsmessig fornuftig måte. Budsjettet gir rom for brus og bolles, men ikke sjokolade, chips osv. Det er forutsatt liten grad av egenbearbeiding, som baking, sylting osv.

#### Klær og sko

Budsjettet skal dekke hele årsbehovet og ta hensyn til årstidsvariasjon. Klær for vanlige sports- og fritidsaktiviteter og klær til selskapsbruk er med. Det er tatt hensyn til at barn og ungdom i vekst skal ha utstyr med rimelig passform og det forutsettes ikke arv av klær og sko eller egningsatts som søm, strikkning etc. Varene holder enkel, god kvalitet og lav pris. Typiske motevarer er ikke med.

#### Andre forbruksområder

Budsjettet forutsetter et nokkernt vareutvalg knyttet til vanlige funksjoner i et hushold.

Utgiftene dekker begrenset deltakelse i enkelte fritidsaktiviteter og forutsetter ikke arv av fritidsutstyr.

#### Anskaffelse av varene.

Det forutsettes at alle varer kjøpes "over disk" og budsjettet bygger ikke på instrukt bruk av typiske lavprisforetninger eller tilbud, sesongsalg osv.

#### "Stordriftseffekt"

I Standardbudsjettet forutsettes det at hushold av en viss størrelse utnytter en del av de mulighetene som faktisk finnes til å redusere utgiftene, ved f.eks. at klær og fritidsutstyr arves mellom søsken, at mat og hygieneartikler kjøpes inn i større forpakninger, tilbud utnyttes og at egningsattsen øker når det gjelder anskaffelse av råvarer eller tilberedning av mat. I Standardbudsjettet blir dette betegnet som en "stordriftseffekt", som gir seg utslag i at de individspesifikke utgiftene reduseres med 20% i hushold med fler enn tre personer.

#### Standardbudsjettet omfatter

##### ikke utgifter til

- bolig, elektrisitet og andre boliggifter
- tobakk og alkohol
- videregående skolegang
- helsetjenester
- kostbare fritidsinteresser
- feriereiser
- feiring av begivenheter, gaver

#### UTFYLLENDE OM NOEN AV FORBRUKSOMRÅDENE

"Helse og hygiene" skal dekke utgifter til personlig pleie, som sløpe, enkel tannpleie, frisør, barbersaker, bleier m.m.

"Lek og fritid" omfatter varer som leker til barn, sykler, sportsutstyr, bøker, plater, tegneseriehefter, kino, teater, medlemskontingenter osv.

I "Andre dagligvarer" inngår papirvarer, vask/rengjøringsartikler og varer som lyspærer, batterier, blyanter, plaster osv.

"Husholdningsartikler" dekker hvetvarer, kjøkkenutstyr, dekketøy, rengjøringsutstyr etc., samt husholdningsstekstiler som sengetøy, håndklær, gardiner.

"Telefon, mediebruk..." omfatter foruten abonnementsavgift og tellerskrift for telefon, aviser, radio/platespiller, fjernsyn, noe fritidsutstyr som er knyttet til husholdet.

"Bilkostnader" dekker driftsutgifter for h.v.v. 10.000 og 15.000 km pr. år. Avskrivninger er ikke med. Det forutsettes bruk av kollektivtransport til og fra arbeidssed.

"Spedbarnsutstyr" er delt i grunnrustning og supplering. I grunnrustning inngår utstyr som et barn trenger fra det er født, f.eks. seng, sengetøy, vogn, barnebagg, tilfølsker osv. Her inngår også klær som er beregnet for de aller første månedene.

Nil Kostnadene er beregnet pr. mnd. i 6 mndr. før ventet fødsel.

I tillegg til det utstyret som er nødvendig allerede fra fødselen av, er det behov for supplering i løpet av første leveår (trille, bilsete, bamstol, bambestikk etc.).

Kostnadene for dette er beregnet pr. mnd. i hele første leveår.

"Barnefager." I barnehagesatsene inngår betaling for mat. Derfor må en redusere budsjettposten "mat og drikke" for barn som er i barnehage, tilsvarende det beløp som barnehagen beregner for servering av mat.

Dersom det ikke serveres mat i barnehagen, trekkes beløpet fra barnehagesatsene, og en gjør ingen reduksjon under "mat og drikke".

Det kreves betaling bare for den tiden barnet er i barnehagen. Med en måneds ferie, vil utgifter til barnehage på årsbasis bli 11 ganger månedsbeløpet.

Eling Bergeraas  
*Et standardbudsjett for forbruksutgifter.*  
Rapport nr. 101  
ISBN 82-7063-244-9  
ISSN 0801-521X  
Pris kr 185,-

Aslaug Solvang og Anne Marie Øybye  
*Mat- og drikkevarer i "Et standardbudsjett for forbruksutgifter". En metodebeskrivelse.*  
Rapport nr 102  
ISBN 82-7063-245-7  
ISSN 0801-521X  
Pris kr 185,-

Eling Bergeraas  
*Barnefamiliers økonomiske levekår - en kvalitativ studie*  
NORD rapport, 1992:44  
ISBN 92-9120-125-1  
ISSN 0903-7004  
Pris kr 125,- (Bestilles fra Akademika)

# SIFO

Statens institutt for  
forbruksforskning  
Pb. 175, 1324 Lysaker  
Tlf. 67 59 96 00  
Fnx. 67 53 19 48

Opplag: 3000  
ISSN 0802-538X  
Lay out: Mette Tronsen

**Vedlegg 16**

**Vedleggstabeller til "Barnetrygd og familieskattlegging" i kapittel 7**

Til "Barnetrygd" i avsnitt 7.1 Barnetrygd

Tabell 1: Barnetrygden 1946-96. Ordinære satser. Gjennomsnitt kroner pr år

År	Ett barn	To barn	Tre barn	Fire barn	Fem barn
1946 <sup>1</sup>	0	45	90	135	180
1947-50	0	180	360	540	720
1951	0	225	450	675	900
1952-55	0	240	480	720	960
1956	0	285	570	855	1 140
1957	0	300	600	900	1 200
1958	0	330	660	990	1 320
1959-62	0	360	720	1 080	1 440
1963-66	0	400	900	1 500	2 200
1967	0	463	1 075	1 850	2 775
1968	0	525	1 200	2 075	3 125
1969	0	550	1 250	2 150	3 250
1970-71	500	2 000	4 000	6 200	8 600
1972	513	2 050	4 100	6 355	8 815
1973	550	2 200	4 400	6 820	9 460
1974	550	2 200	4 533	7 087	9 860
1975	558	2 237	4 711	7 415	10 349
1976	663	2 550	5 457	8 640	12 111
1977-78	708	2 640	5 592	8 820	12 336
1979	903	3 030	6 177	9 600	13 311
1980	1 800	4 824	8 868	13 188	17 796
1981	2 652	6 168	10 704	15 516	20 616
1982	3 252	7 260	12 288	17 700	23 400
1983	3 816	8 460	14 232	20 436	26 952
1984	4 164	9 192	15 420	22 104	29 124
1985	4 524	9 960	16 764	24 036	31 668
1986	5 352	11 256	18 576	26 520	34 848
1987	6 180	12 852	20 940	29 652	38 748
1988	7 188	14 868	23 964	33 684	43 788
1989	7 836	16 164	25 276	36 276	47 028
1990	8 748	17 988	28 644	39 924	51 588

Tabell 1: Barnetrygden 1946-96. Ordinære satser. Gjennomsnitt kroner pr år

År	Ett barn	To barn	Tre barn	Fire barn	Fem barn
1991	9 408	19 308	30 624	42 564	54 888
1992-93	10 212	20 916	33 036	45 780	58 908
1994	10 416	21 336	33 696	46 692	60 084
1995-96 <sup>2</sup>	10 572	21 660	34 212	47 412	61 008

- 1) Barnetrygden var 180 kroner fra starten i 1946. Det lave gjennomsnittet for året 1946 skyldes at barnetrygden ble innført 1. oktober.
- 2) For 1996: Satser pr 1. januar

Kilde: Historisk oversikt over skattesatser m.v. Del 1. Årene til og med 1969. Arbeidsnotater, Statistisk sentralbyrå IO 75/5. Rapporter 88/20 og 94/21, Statistisk sentralbyrå. Trygdestatistisk årbok 1995 (Rikstrygdeverket).

### Til "*Familieskattlegging*" i avsnitt 7.2 Familieskattlegging

Tabell 2: Klassefradrag og toppskattegrenser 1996

#### Klassefradrag i alminnelig inntekt:

Klasse 1 : 23 300 kroner

Klasse 2 : 46 600 kroner

#### Toppskatt

Klasse 1 : 1. trinn 220 500 kroner

2. trinn 248 500 kroner

Klasse 2 : 1. trinn 267 500 kroner

2. trinn 278 500 kroner

Tabell 3: Forsørgerfradraget. Satser 1977-1996. Kroner

År	Barn under 17 år – fra 1983 under 16 år	Forsørgede barn: 1977-82: 17-20 år 1983-86: 16-19 år 1987- : 16-18 år
1977	200	900/1 000/1 400 <sup>1</sup>
1978	700	1 200
1979	900	1 200
1980	900	1 200
1981	900	1 200
1982	1 000	1 400
1983	1 320	1 830
1984	1 520	2 060
1985	1 720	2 300
1986- 1996	1 820	2 540

1) Gradering av satsene for henholdsvis første barn, andre barn og tredje og påfølgende barn

Kilde: Skatter og overføringer til private. Rapporter 94/21. Statistisk sentralbyrå 1994

Tabell 4: Foreldrefradrag. Standardfradraget 1981-96

År	Ett barn under 12 år <sup>1</sup>		To eller flere barn under 12 år <sup>1</sup>	
	Prosent av inntekten	Maks fradrag Kroner	Prosent av inntekten	Maks fradrag Kroner
1981-91	40	3 500	50	4 500
1992	43	3 500	53	4 500
1993	43	3 600	53	4 600
1994	43	3 700	53	4 700
1995	43	3 800	53	4 800
1996	43	3 900	53	4 900

1) Barn under 14 år før 1990

Kilde: Skatter og overføringer til private. Rapporter 94/21. Statistisk sentralbyrå 1994

Tabell 5: Foreldrefradrag. Fradrag for dokumenterte utgifter 1981-96

År	Ett barn under 12 år <sup>1</sup>		To eller flere barn under 12 år <sup>1</sup>	
	Prosent av inntekten	Maks fradrag Kroner	Prosent av inntekten	Maks fradrag Kroner
1981-82	40	7 000	50	9 000
1983	40	9 000	50	11 000
1984	40	9 500	50	12 000
1985	40	11 000	50	13 500
1986-89	40	12 000	50	14 500
1990-91	40	17 500	50	21 000
1992	43	17 500	53	21 000
1993	43	17 900	53	21 500
1994	43	18 300	53	21 900
1995	43	18 700	53	22 400
1996	43	19 300	53	23 100

1) Se note 1 tabell 4

Kilde: Skatter og overføringer til private. Rapporter 94/21. Statistisk sentralbyrå 1994

## Vedlegg 17

# Alternative beregninger og modeller for utdanningsstipend under aldersskillet

Vedlegg til utredningens "*Støtte for ungdom 16-19 år*" i avsnitt 13.5

I dette notatet blir det redegjort for følgende beregninger og modeller for utdanningsstipend under aldersskillet:

- behovsprøvd fullstipendiering
- utvidet stipendiering innenfor dagens prosentstipendmodell

## 1 BEHOVSPRØVD FULLSTIPENDIERING

### Innledning

På bakgrunn av et forslag i Stortinget, (Dokument nr. 8:70 (1994-95), om å utvide barnetrygden fra 16 til 18 år, ble Barnefamilieutvalget gitt følgende tilleggsmandat:

*«Utvalget bes utrede en ordning med behovsprøvd fullstipendiering for elever under aldersskillet i videregående utdanning».*

### Nærmere om behovsprøvd fullstipendiering

Uttrykket «behovsprøvd fullstipendiering» har vært brukt i ulike sammenhenger og ikke alltid med det samme meningsinnhold. Dette er da også trolig årsaken til at det har vært en alminnelig oppslutning om behovet for å drøfte et slikt system i utdanningsstøtten til videregående skole under aldersskillet. Men selve begrepet sier ikke mer enn at det skal etableres et stipendsystem og at dette skal være gjenstand for behovsprøving. Sett i lys av den debatt det har vært rundt støttesystemet under aldersskillet i Lånekassen synes det rimelig å legge følgende presisering til grunn:

- med *behovsprøving* må forstås at utdanningsstipendet skal være avpasset mot foreldrenes økonomi
- med *fullstipendiering* må forstås at den ordinære låneordningen skal bortfalle for støttesøkere under aldersskillet.

Ved vurderingen av et system med behovsprøvd fullstipendiering vil det være nødvendig å ta stilling til hvilke konsekvenser et slikt system ville få, og vurdere om det fortsatt er hensiktsmessig å opprettholde en låneordning.

Et rent stipendssystem med behovsprøvd fullstipendiering bygger på de samme elementer som en har i dagens utdanningsstøtte (1995-96):

- grunnbeløp
- botillegg
- tillegg for bøker og materiell.

### Alternative beregninger

Alle beregninger er foretatt i Lånekassens budsjettmodell. Det er valgt å illustrere virkningen av et system med behovsprøvd fullstipendiering ved å beregne virkningene ved tre ulike alternativer:

- en full omlegging av dagens støttesystem til et rent stipendsystem med dagens behovsprøvingstabell.

- en omlegging av dagens system med kostnadsnøytralitet
- behovsprøvd fullstipendiering hvor totalrammen er økt med ca 500 mill. kroner.

De to første alternativene representerer «ytterpunkter» og er tatt med for å illustrere hva en ren omlegging av dagens system fra lån til stipend vil koste (alternativ 1) og hvilke konsekvenser det vil få for tildelingskriteriene (behovsprøvingen mot foreldreøkonomien) dersom man samtidig skal holde seg innen for dagens kostnadsramme (alternativ 2). Det siste alternativet (alternativ 3) forutsetter en viss vekst i omfanget av stipendtildelinger.

Ved omlegging til et rent behovsprøvd stipendsystem vil det rent generelt være hensiktsmessig å se på virkningene på tre områder:

- *nedre grense for behovsprøvingstabell*  
Nedre grense for behovsprøving angir den grense for foreldreinntekt hvor behovsprøvingen starter. Ved innstramming i behovsprøvingen vil nedre grense bli lavere og flere grupper med lave inntekter vil omfattes av behovsprøvingen. Ved overgang til et rent stipendsystem vil alle som ligger under nedre grense få tildelt hele støttebeløpet som stipend. Denne gruppen vil derfor komme vesentlig bedre ut enn idag
- *innenfor behovsprøvingstabellen*  
Ved endringer i behovsprøvingen vil virkningen for den enkelte være avhengig av den enkeltes familiesituasjon og økonomi. En tilstramming i behovsprøvingen vil redusere det samlede støttebeløp, men samtidig vil alt bli tildelt som stipend.
- *øvre grense for behovsprøvingstabell*  
Øvre grense for behovsprøving angir den grense for foreldreinntekt hvor stipendet faller helt bort. Ved en innstramming av behovsprøvingen vil øvre grense bli satt lavere og det vil være nye grupper som ikke lenger er støtteberettiget i Lånekassen.

#### *Felles forutsetninger*

Følgende felles forutsetninger er lagt til grunn ved beregningene:

- Maksimal støtte for en ordinær borteboende søker skal være tilnærmet det samme som i dag, dvs. ca kr 5 145 pr måned.
- Dagens utdanningsstipend beregnes utfra en nedre grense (kr 2 120). Støtte under denne grensen blir tildelt som lån. I tillegg finnes det en øvre grense (kr 5 630). Stipendbeløpet blir utregnet til 93 prosent av differansen mellom øvre og nedre grense. Ved overgang til et system med fullstipendiering, vil nedre grense for stipendberegning måtte bortfalle og stipendprosenten vil måtte settes til 100 prosent.
- Alle beregninger legger til grunn gjeldende aldersgrense på 19 år.
- Alle beregningene er gjort i Lånekassens budsjettmodell og tar utgangspunkt i skoleåret 1995-96. Det vil si at vi får et uttrykk for effekter og kostnader dersom endringene var gjennomført dette året.
- Ved beregningene har en lagt til grunn den faktiske inntekt (alminnelig inntekt + 10 prosent av det som overskyter 440 000 i nettoformue) blant forsørgere/foreldre med barn i aldersgruppene 16, 17 og 18 år.<sup>128</sup>

128. Mikrosimuleringsmodellen, LOTTE, Statistisk sentralbyrå

*Atferdsendringer og inntektsfordeling*

Ved overgang til et rent stipendsystem er det grunn til å forvente en betydelig endring i søkeatferden. I dagens støttesystem er det et stort uutnyttet lånepotensiale. I tillegg er det grunn til å anta at det er endel som ikke søker stipend i dag, ganske enkelt fordi de ikke kjenner til muligheten. Når alt blir omgjort til stipend er det grunn til å anta at alle vil søke om dette. Når det gjelder elevtallsutvikling er det i alle beregningene lagt til grunn den elevtallsprognose som Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har fastsatt for skoleåret 1995-96<sup>129</sup>.

Inntektsfordelingen i Lånekassens budsjettmodell baserer seg på erfaringstall fra tidligere behandlingsår. Ved et rent stipendsystem vil en måtte forutsette at alle vil søke. For å kunne ta hensyn til en slik atferdsendring, er det lagt inn inntektsfordelingen for hele befolkningen, fordelt ut fra det inntektsbegrep Lånekassen benytter ved behovsprøving av utdanningsstøtten. Inntektsfordelingen i befolkningen ble hentet fra mikrosimuleringsmodellen LOTTE som Statistisk sentralbyrå benytter. Beregningene forutsetter mao en 100 prosent utnyttning av stipendsystemet, basert på inntektsfordelingene i hele befolkningen.

**En full omlegging av dagens støttesystem til et rent stipendsystem**

Hensikten med dette alternativet er å vise virkningen av en omlegging til et rent stipendsystem hvor intet annet endres. Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

- felles forutsetninger, jf angitt ovenfor
- behovsprøvingstabellen holdes uendret
- alle som kan tildeles stipend, vil søke om dette.

Rent skjematisk kan dette alternativet fremstilles på følgende måte:

Aldersgrense	19 år
Søkeradferd	Forutsetter at alle som kan bli tildelt stipend vil søke om dette.
Foreldreinntekter	Faktisk inntektsfordeling for 1993
Behovsprøvingstabell	Uendret
Grunnbeløp	Uendret
Botillegg	Uendret
Bøker og materiell	Uendret
Øvrig regelverk	Bortfall av ordinær låneadgang, ellers uendret
Reisestipend	Uendret
Minstestipend for borteboere	Uendret
Stipendberegning Øvre grense	Uendret
Stipendberegning Nedre grense	0
Stipendprosent	100
Antall mottakere av stipend	143 535
Gjennomsnittlig stipend	kr 25 467
Sum tildelt stipend	Øker fra ca 1,1 mrd. til ca 3,6 mrd. kr.

Kilde: Budsjettmodellen i Lånekassen

129.Fastsatt i brev 21.12.95 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til Lånekassen.

*Virkninger*

En omlegging til rent stipendsystem innebærer at alt tildeles som stipend. Dersom behovsprøvingen holdes konstant, vil alle komme bedre ut. Under de forutsetninger som er lagt inn vil en slik omlegging av dagens støttesystem til et rent stipendsystem øke stipendutbetalingen med ca 2,5 mrd. kroner, fra ca 1,1 til 3,6 mrd. kroner. Overgang til et rent stipendsystem vil fjerne rentestøtten i dagens system. Den totale stipendutbetaling vil derfor være uttrykk for totalkostnaden. Ordningen med fortsatt lån til skolepenger er her holdt utenfor, da denne er foreslått uendret. Antallet stipendmottakere vil øke fra 62 890 til 143 535. Når antall stipendmottakere øker og gjennomsnittsstipendet øker fra kr 16 565 til kr 25 467, har dette sammenheng med veksten i søkerantallet og fjerning av nedre grense for stipendberegning. En slik utvidelse av støtteordningen under aldersskillet ville føre til at denne helt endret karakter, fra en supplerende ordning øremerket for familier med svakere familieøkonomi, til en generell ordning som ville omfatte store deler av ungdom i aldersgruppen 16 til 19 år.

**En omlegging av dagens system med kostnadsnøytralitet**

Hensikten med dette alternativet er å lage et rent stipendsystem som ikke koster mer enn dagens utdanningsstøtte. Hva må gjøres med behovsprøvingstabellen når alt skal tildeles som stipend og alle vil søke om dette? Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

- felles forutsetninger, jf angitt ovenfor
- totalprovenyet skal ligge innenfor dagens ramme på ca 1,1 mrd. kroner
- for å illustrere et rent behovsprøvd stipendsystem er også «minstestipendet» behovsprøvd mot foreldreøkonomien.

Når «minstestipendet» er trukket inn i den generelle behovsprøvingen, så skyldes dette ønsket om å illustrere et rent behovsprøvd system. Dersom minstestipendet ikke trekkes inn, vil behovsprøvingen måtte skjerpes ytterligere.

Rent skjematisk kan dette alternativet fremstilles på følgende måte:

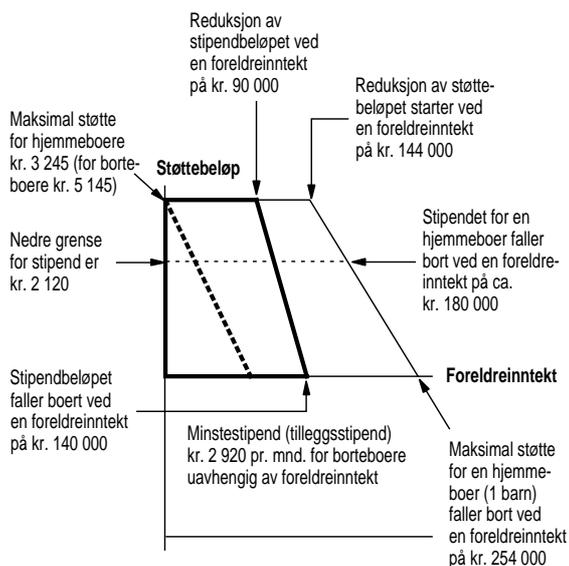
Aldersgrense	19 år
Søkeradferd	Forutsetter at alle som kan bli tildelt stipend vil søke om dette.
Foreldreinntekter	Faktisk inntektsfordeling for 1993
Behovsprøvingstabell	Fradrag i støttetildelingen på grunn av foreldreøkonomi vesentlig skjerpet. Foreldrefradraget er økt fra kr 150 til kr 200 pr 5 000-intervall i inntekten.
Grunnbeløp	Uendret
Botillegg	Uendret
Bøker og materiell	Uendret
Øvrig regelverk	Bortfall av ordinær låneadgang, ellers uendret
Reisestipend	Uendret
Minstestipend for borteboere	Fjernet, settes lik 0
Stipendberegning Øvre grense	Uendret
Stipendberegning Nedre grense	0
Stipendprosent	100
Antall mottakere av stipend	56 479
Gjennomsnittlig stipend	kr 19 638
Sum tildelt stipend	Uendret, ca 1,1 mrd. kroner

Kilde: Budsjettmodellen i Lånekassen

Overgang til et rent stipendsystem vil fjerne rentestønaden i dagens system. Den totale stipendtildeing vil derfor være uttrykk for totalkostnaden. Ordningen med fortsatt lån til skolepenger er her holdt utenfor, da denne er forutsatt uendret. Alle som ikke omfattes av behovsprøvingen, vil få økt sitt stipend med kr 21 200. Hvis vi tar utgangspunkt i ca 60 000 stipendmottakere (1994-95) ville dette føre til en ekstra stipendtildeing på ca 1,27 mrd. kroner. Når vi da forutsetter at dette ikke skal koste mer enn i dag, vil det være nødvendig å gjøre noe med dagens behovsprøvingstabell, som ligger til grunn for tildeing av lån og stipend. Beregningen viser at antallet stipendmottakere blir litt mindre (ca 56 500 mot ca 60 000), mens gjennomsnittstipendet øker fra ca kr 16 500 til ca kr 19 600.

I figur 1 er det rene stipendsystemet (tykk strek) plassert inn i dagens støttemodel<sup>130</sup>.

130.Jf figurillustrasjon i "*Utdanningsfinansiering i videregående skole*" i kapittel 10



Figur 1 Et rent stipendsystem (kostnadsnøytralt 1,1 mrd. kr) innplassert i dagens støttemodell

Den vertikale akse angir støttebeløpet (stipend og lån). Den horisontale akse angir foreldreinntekten. Ved stigende foreldreinntekt, blir stipendet gradvis redusert.

### Ny behovsprøving

Den tykkeste streken viser beregningen når minstestipendet er lagt inn i den generelle behovsprøvingen. Den litt mindre tykke streken viser beregningen når minstestipendet er holdt utenfor behovsprøvingen. Figuren viser:

- dersom minstestipendet trekkes inn i behovsprøvingen vil *dennestarte* ved en foreldreinntekt på kr 90 000 mot i dag kr 144 000
- dersom minstestipendet trekkes inn i behovsprøvingen, vil stipendet for en hjemmeboer *faller bort* ved en foreldreinntekt på kr 140 000, mot idag kr 180 000 (1 barn)
- dersom minstestipendet holdes utenfor, vil behovsprøvingen *måttestarte* allerede ved en foreldreinntekt på kr 0, dvs. at det er ingen som kan tildeles fullt stipend
- dersom minstestipendet holdes utenfor, vil stipendet for en hjemmeboer *faller bort* ved en foreldreinntekt på kr 85 000 (1 barn).

Det finnes andre måter å etablere et stipendsystem uten at det fører til større kostnader. Dels kan en legge inn mindre trinn mellom intervallene i inntektstabellen for foreldreinntekten, dels kan en øke trekkene i stipendet ved hvert inntektstrinn. I ytterpunktet ville da behovsprøvingen fungere på samme måte som en «av- og påknapp», enten fullt stipend eller helt avslag.

### Behovsprøvd fullstipendiering hvor totalrammen er økt med ca 500 mill. kroner

Det vil kunne hevdes at en kostnadsnøytral omlegging vil stramme inn behovsprøvingen så sterkt at familiegrupper med behov for offentlig støtte vil kunne fratras denne muligheten. For å illustrere hvordan et stipendsystem med en viss økning i

totalrammen vil kunne virke, er det her vist et alternativ hvor rammen for stipendstøtte er økt med ca 500 mill. kroner. Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

- felles forutsetninger, jf angitt ovenfor
- alle som kan tildeles stipend vil søke om dette
- for å illustrere et rent behovsprøvd stipendsystem er også «minstestipendet» behovsprøvd mot foreldreøkonomien
- totalrammen er økt med ca 500 mill. kroner.

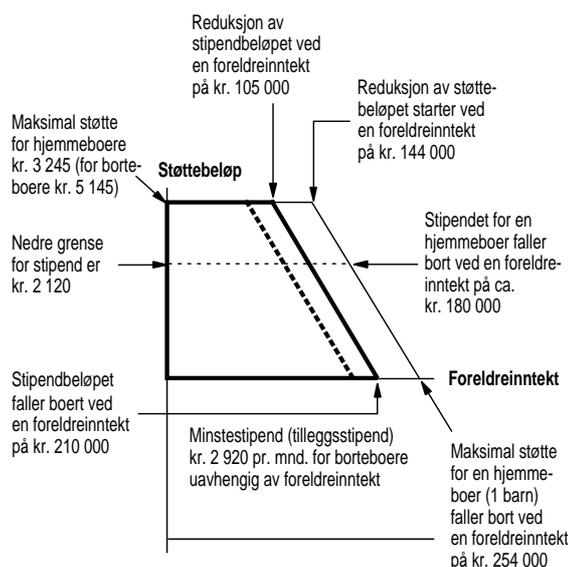
Skjematisk vil et slikt alternativ kunne illustreres som vist nedenfor:

Aldersgrense	19 år
Søkeradferd	Forutsetter at alle som kan bli tildelt stipend vil søke om dette.
Foreldreinntekter	Faktisk inntektsfordeling for 1993
Behovsprøvingstabell	Fradrag i støttetildelingen på grunn av foreldreøkonomi vesentlig skjerpet: behovsprøvingen starter på kr 105 000 mot idag kr 144 000. Foreldrefradraget er økt fra kr 150 til kr 200 pr 5 000-kroners intervall i inntekten.
Grunnbeløp	Uendret
Botillegg	Uendret
Bøker og materiell	Uendret
Øvrig regelverk	Bortfall av ordinær låneadgang, ellers uendret
Reisestipend	Uendret
Minstestipend for borteboere	Fjernet, settes lik 0
Stipendberegning Øvre grense	Uendret
Stipendberegning Nedre grense	0
Stipendprosent	100
Antall mottakere av stipend	72 672
Gjennomsnittlig stipend	kr 22 478
Sum tildelt stipend	Øker fra ca 1,1 Mrd. kroner til 1,6 Mrd. kroner.

Kilde: Budsjettmodellen i Lånekassen

På samme måte som ved de andre alternativene forutsettes det her at det rene stipendsystemet vil utløse en endret søkeatferd. Det forutsettes mao at alle som idag bare ville kunne vært tildelt lån, fordi støtten kommer under nedre grense for stipendberegning, vil søke om støtte når alt blir tildelt som stipend. Selv med en økning av totalrammen på ca 500 mill. kroner, viser beregningene at behovsprøvingen vil måtte strammes inn i forhold til i dag.

I figur 2 er det rene stipendet (tykk strek) plassert inn i dagens støttemodell.



Figur 2 Et rent stipendsystem (økning 500 mill. kr.) innplassert i dagens støttemodell

Den vertikale akse angir støttelep (stipend og lån). Den horisontale akse angir foreldreinntekten. Ved stigende foreldreinntekt, blir stipendet gradvis redusert.

### Ny behovsprøving

Den tykkeste streken viser beregningen når minstestipendet er lagt inn i den generelle behovsprøvingen. Den litt mindre tykke streken viser beregningen når minstestipendet er holdt utenfor behovsprøvingen. Figuren viser:

- dersom minstestipendet trekkes inn i behovsprøvingen vil den *starte* ved en foreldreinntekt på kr 105 000 mot i dag kr 144 000
- dersom minstestipendet trekkes inn i behovsprøvingen, vil stipendet *faller bort* for en hjemmeboer ved en foreldreinntekt på kr 210 000, mot idag kr 180 000 (1 barn)
- dersom minstestipendet holdes utenfor, vil behovsprøvingen *starte* allerede ved en foreldreinntekt på kr 80 000
- dersom minstestipendet holdes utenfor, vil stipendet for en hjemmeboer *faller bort* ved en foreldreinntekt på kr 185 000 (1 barn).

Selv om totalrammen økes med 500 mill. kroner, vil familiegrupper med lavere og midlere inntekter komme dårlig ut av støttesystemet. Selv ved det gunstigste alternativet, hvor de midler som idag går til minstestipendet trekkes inn og blir en del av behovsprøvingen, vil foreldre med inntekter mellom kr 100 000 og kr 200 000 få et mindre disponibelt beløp.

## 2 UTVIDET STIPENDIERING INNEN DAGENS PROSENTSTIPEND-MODELL

Som det fremgår av avsnitt 1, vil det ikke være mulig å etablere et rent stipendsystem uten å redusere det disponible støttelep til familiegrupper med det en vil måtte kalle midlere og lavere inntekter. Det rene stipendsystemet vil redusere det

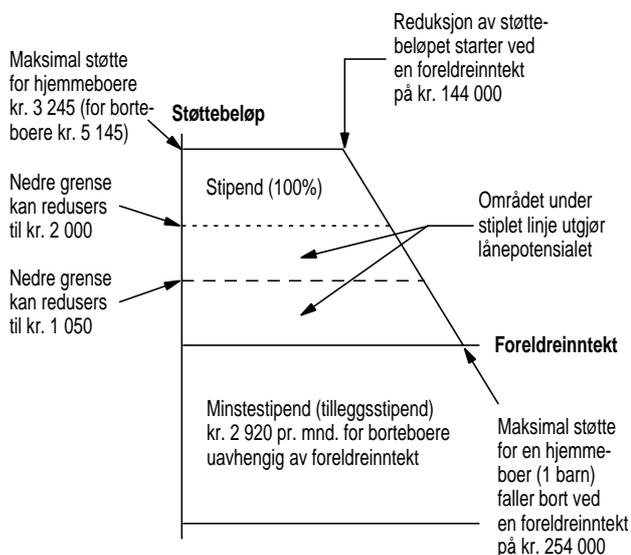
potensielle støttevolumet vesentlig, og grupper som idag kan tildeles stipend, vil ikke få det ved en kostnadsnøytral omlegging.

Hvis vi imidlertid legger inn som er forutsetning for et alternativt system at det ikke skal påvirke det disponible støttebeløpet for den enkelte, finnes det ikke noe annet alternativ enn fortsatt å åpne for en låneadgang. En ville da kunne beholde dagens nivå på behovsprøvingen, men øke stipendieringen innen de rammer som er mulige. Det blir ikke da tale om fullstipendiering, men om en utvidet stipendiering i forhold til i dag.

I dagens støttesystem tildeles stipend med 93 prosent av det som overstiger nedre grense for stipendberegning. Det er ikke godt å se noen god begrunnelse for at dette ikke settes til 100 prosent, utover at denne stipendprosenten kan brukes til å saldere med med hensyn til fastsettelse av nedre og øvre grense for stipendberegning. Hensynet til forenkling og oversikt burde tilsa at stipendprosenten endres til 100.

En måte å øke stipendieringen ville kunne være å beholde dagens regler for trekk i støtten, men å redusere nedre grense for stipendberegning. Dette vil målrette stipendtildelingen til familiene med de laveste inntektene, i forhold til en forholdsmessig reduksjon i lån og stipend. Fra en administrativ synsvinkel ville også dette være relativt enkelt i forhold til dagens system.

Figur 3 en slik utvidelse av stipendgrunnet.



Figur 3 Utvidet stipendiering hvor totalrammen er økt med ca 500 mill kroner og nedre grense for stipendberegning er satt lavere, dagens behovsprøvingstabell, stipend over nedre grense = 100%

Det er gjort beregninger som viser alternativer dersom minstestipendet beholdes utenfor eller legges inn i behovsprøvingen. I disse eksemplene er stipendprosenten satt til 100, idag er denne 93%.

Dersom minstestipendet *trekkes inn* i behovsprøvingen vil:

- nedre grense for stipendberegning kunne settes til kr 1 050 pr mnd = lån (idag 2 120)
- maksimalt stipend for en hjemmeboer være kr 2 215 pr mnd.
- stipendet for en hjemmeboer falle bort ved en foreldreinntekt på ca 224 000, i dag faller det bort på ca 180 000

- maksimalt stipend for en borteboer være kr 4 095 pr mnd.
- stipendet for en borteboer (nå helt behovsprøvd) falle bort ved en foreldreinntekt på kr 289 000.

Dersom minstetipendet *holdes utenfor* behovsprøvingen vil:

- nedre grense for stipendberegning kunne settes til kr 2 000 pr mnd
- maksimalt stipend for en hjemmeboer være kr 1 245 pr mnd.
- stipendet for en hjemmeboer falle bort ved en foreldreinntekt på ca kr 184 000, i dag faller det bort på ca kr 180 000
- maksimalt stipend for en borteboer være kr 3 145 pr mnd.
- en borteboer fortsatt kunne tildeles sitt minstestipend på kr 2 920 pr mnd. og mer dersom foreldreøkonomien er tilstrekkelig svak

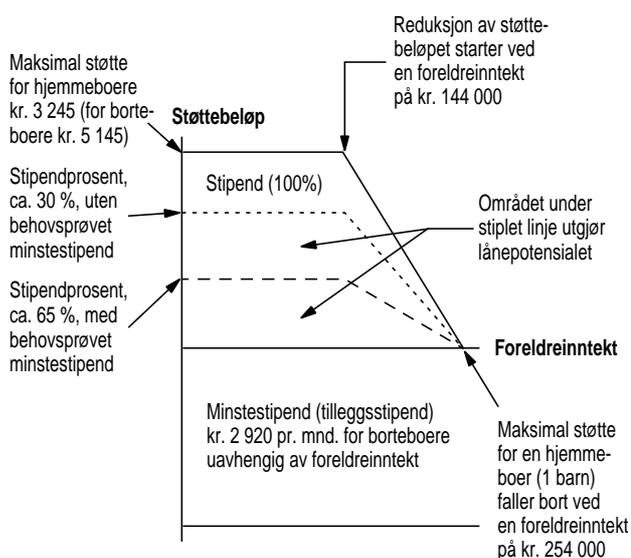
En utvidelse av stipendgrunnlaget etter dette prinsippet vil framgå når en parallellforskyver nedre grense nedover (se figur 3). Det vil føre til:

- at alle som idag kan tildeles stipend, vil kunne tildeles større stipend
- at det vil være flere som kan tildeles stipend enn idag
- at stipendvolumet i hovedsak fordeles på de lavere familieinntektene
- de med høyest familieinntekt kan ikke tildeles stipend (Unntak: Eventuelt minstestipend for borteboere).

#### *Fast stipendprosent*

Nå kan en utvidet stipendiering innen dagens prosentstipendmodell gjøres på ulike måter. En måte kunne være å gå inn i reglene for trekk på grunn av foreldreøkonomien. I dagens system trekkes det først for stipendet og deretter i lånet. En kunne tenke seg et system hvor det ble trukket både i stipend og lån. Man ville da kunne beholde en stipenddel, helt til det totale støttebeløpet falt bort. En slik endring ville føre til at også de med god familieøkonomi ville kunne motta stipend, så lenge de ikke faller helt ut på grunn av behovsprøvingen.

Figur 4 illustrerer en slik utvidelse.



Figur 4 Utvidet stipendiering hvor totalrammen er økt med ca 500 mill kroner og stipendet blir re-

*gulert gjennom en fast prosent av støttebeløpet, dagens behovsprøvingstabell*

Dersom minstestipendet *trekkes inn* i behovsprøvingen, vil:

- stipendprosenten kunne settes til 65 prosent av støttebeløpet
- maksimalt stipendbeløp for en hjemmeboer være ca kr 2 110 pr mnd.
- maksimalt stipendbeløp for en borteboer være ca. kr 3 340 pr mnd.

Dersom minstetipendet *holdes utenfor* behovsprøvingen vil:

- stipendprosenten kunne settes til 30 prosent.
- maksimalt stipendbeløp for en hjemmeboer være ca kr 973 pr mnd.
- maksimalt stipendbeløp for en borteboer være ca kr 1540 pr mnd.

En utvidelse av stipendgrunlaget etter dette prinsippet vil føre til:

- at alle som kan tildeles støtte også vil kunne tildeles stipend
- at de som idag mottar stipend, vil motta et mindre stipend
- at stipendvolumet, relativt sett, omfordeles til de med bedre familieøkonomier, inntil de faller helt ut av støttesystemet.

## Vedlegg 18

# Om valgfrihet som begrep i familiepolitikken – et sosial-psykologisk perspektiv

*Agnes Andenæs, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo*

Når et par får barn, må de forvalte sine *penger* og disponere sin *tid* på en annen måte enn da familien besto av to voksne. De må sørge for å skaffe nok penger til å dekke utgifter til barnets forsørgelse, og de må disponere tida så ungen får nødvendig og ønsket omsorg. I den norske debatten om moderne familieliv, omsorg og oppvekstvilkår er det mange som er opptatt av at foreldrene selv må få velge hvordan paret skal innrette seg, og er engstelige for at staten skal gripe inn og true denne valgfriheten. Her skal vi se litt nærmere på begrepet «valgfrihet» som fenomen i denne sammenhengen; hvilke premisser det er basert på, og hvordan man posisjonerer seg ved å henvise til begrepet.

Det er en mann og en kvinne i et par som sammen må finne ut av hvordan de skal sikre både penger og tid, og valgfriheten det siktes til, er altså at hvert par får velge hvordan de skal innrette seg med hensyn til lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Diskusjonen om valgfriheten er særlig knyttet til *mødrenes* muligheter; om de får rett til å velge om de vil være hjemme hos barna sine eller ha lønnet arbeid.

Valgfrihet og tvang er ikke faste størrelser, men sosialt definerte virkelighetskonstruksjoner. Ideen om ektefellenes valgfrihet baserer seg på en modell der den enkelte står overfor et samfunn som representerer handlingsalternativene. Innenfor en slik modell tenker en seg at mann og kvinne står *ved siden av hverandre* og møter de *samme* samfunnsmessige betingelser. Når mann og kvinne velger forskjellig, blir forklaringen for eksempel at kvinner og menn har forskjellige verdier. En måte å argumentere mot denne modellen på, kunne være å vise at betingelsene «der ute» ikke er like for kvinner og menn (jfr. seleksjonsmekanismer ved ansettelse, ideologi om lederskap, lønnsnivå for kvinner og menn osv.). Men denne artikkelen skal først og fremst presentere en alternativ modell, der en ikke tenker seg mann og kvinne plassert ved siden av hverandre, men *overfor hverandre*. Dette er en modell der den enkelte kvinne og mann møter samfunnet gjennom hverandre, som representanter for hver sin kjønnskategori.

Vi lever i et samfunn der det ikke lenger er en allmenn tilslutning til en norm om at arbeidsdelingen skal skje etter kjønn – verken ute eller hjemme. Dermed må det enkelte par finne fram til hvordan akkurat *de* skal innrette seg som kvinne og mann i forhold til hverandre, hvordan fordelingen av pengeforsørgelse og omsorgsforsørgelse skal være i deres tilfelle. Vi kan se på denne prosessen som en *typeforhandling*. Når forhandlingsperspektivet trekkes inn, er ikke det bare for å forstå konfliktfylte parforhold. Det er et perspektiv som kan være vel så fruktbart for å forstå mer av hva som blir tatt for gitt mellom mann og kvinne som lever sammen – ikke minst for å utforske hvordan enighet skapes. Forhandlingsbegrepet gir først og fremst et *analytisk* grep på den informasjonen som er tilgjengelig.

Forhandlingsbegrepet brukt i denne sammenhengen skal helst ikke gi assosiasjoner til et par som sitter på hver sin side av et bord og har saklige drøftinger der de fleste avgjørelser om familielivet blir fattet. Bare en liten del av arbeidsdelingen avgjøres på denne måten, og forhandlingene dreier seg om mye mer enn en gitt størrelse som skal deles. Det vil være en mengde overveielser og forhandlinger som vi ikke får vite om ved å spørre direkte. Ikke fordi partene ikke ønsker å fortelle, men fordi de ikke er vant til å reflektere over det som foregår på denne måten.

Det er to sentrale spørsmål å stille til forhandlingene. For det første: *Hvem* forhandler? Og for det andre: *Hva* forhandler *deom*?

## 1 HVEM FORHANDLER?

Deltakerne i de forhandlingene som her er i fokus, er en kvinne og en mann som har barn sammen. Modellen som presenteres, baserer seg på at vi lever i et samfunn der undertrykking basert på kjønn består. Enkle tegn på dette er for eksempel at kvinner tjener mindre, har mindre makt og innflytelse i offentlige og private institusjoner, har mer tid bundet opp i forpliktende forhold til andre som bidrar til å innsnevre deres muligheter innen mer prestisjefylte områder osv. Men det kan være vanskelig å få øye på hvordan det blir slik. Undertrykkingens *former* har endret seg, med en tilhørende tendens til å skjule og benekte maktspektet ved kjønnssystemet (Holter, 1981). Idealet er likestilling, og dette er et ideal som praktisk talt alle slutter seg til.

Kjønn handler ikke bare om *roller* som samfunnet påfører oss, eller om *forskjeller* mellom kvinner og menn. Det er enda mer gjennomgripende, slik den amerikanske vitenskapsteoretikeren Sandra Harding (Harding, 1986) viser i sitt forslag til hvordan vi kan forstå betydningen av kjønn. Kjønn er for det første et prinsipp for hvordan arbeidsdelingen i samfunnet er strukturert, med produksjon og reproduksjon skarpt atskilt. Verden blir, litt enkelt sagt, delt i to, der det satses på effektivisering og lønnsomhet i den ene og omsorg i den andre. For det andre preger det kulturens måte å symbolisere og kategorisere virkeligheten på, og for det tredje preger det måten vi forstår og fortolker både oss selv og andre mennesker på (Harding, 1986). Kjønn innebærer ikke bare et prinsipp om *atskillete* og *forskjeller*, men også om *rangering*. Betydningen av feminint og maskulint er organisert i et system med dominans for det maskuline og underordning for det feminine. Noen hevder at det nettopp er den sosiale organisering av *prestisje* som er det tydeligste uttrykket for de kulturelle oppfatninger av kjønn (Ortner & Whitehead, 1981).

Ifølge disse perspektivene er altså samfunnet gjennomsyret av mannlig dominans og kvinnelig underordning – det preger både hvordan omgivelsene våre er ordnet, og hvordan vi tenker om oss selv og om andre. Det betyr at identitetsdannelsen er det vi kan kalle kjønnnet. Ikke slik at vi *eren* del menneske og *en* del kvinne/mann, men vi er kjønnete mennesker. Vi skaper oss selv som kjønnete individer i samhandling med andre, og rangulikheten mellom kjønnene blir innarbeidet i vår oppfatning av hvem vi selv er, og hva vi kan forvente av andre. Denne utformingen av identitet kan man gjøre på så mange forskjellige måter som det er mennesker, men man kan ikke *velge* om man vil bli oppfattet og oppfatte seg selv seg som et kjønnnet individ.

Alle kvinner og menn må forholde seg til dominans-underordningsaspektet. Spesielt for de to som forhandler, i vårt tilfelle, er at de er mann og kvinne som lever i et *parforhold*. De må sammen utforme sin versjon av kjønnsforholdet, det er ingen som dikterer akkurat *hvordan* de skal gjøre det. Sentralt i opplevelsen av kjærlighet er å gi og få bekreftelse på noe som er viktig for deg. Og det som later til å gi «best personlig uttelling» for begge parter nå for tida, er *athun* innretter seg etter ham – men uten at det ser ut som om han *bestemmer* over henne (Haavind, 1987; Andenæs, 1989a,b). Dette blir konsekvensene av kjønnsarrangementet, uten at det nødvendigvis var ment slik av noen av partene.

Likestillingsidealene til tross, organiseringen av arbeid og familiebasert omsorg er sterkt kjønnnet. *Hennes* deltid og kontinuerlige ansvar for hus og hjem og *hans* overtid og punktvis ansvar – det bare ble slik, når de var helt fleksible i forhold til de aktuelle omstendighetene og hverandres ønsker. Slik kan vi tenke oss de indivi-

duelle historiene bak tallene om kvinner og menns tidsbruk hjemme og ute, ett sluttresultat av forhandlingene (Haraldsen & Kitterød, 1992).

## 2 HVA FORHANDLER DE OM?

Den forståelsen som gir best mening til foreliggende empiri om arbeidsdeling og forandringer i arbeidsdeling mellom kvinner og menn, er at det i praktisk talt alle par er slik at kvinnene prøver å skape forandring, og arbeider for at dette skal prege forhandlingene. Hun vil *kombinere* omsorg for barn med arbeid utenfor hjemmet, og *dele* omsorgen med mannen sin, og gjerne også med andre omsorgsgivere i den omsorgskjeden de lager for barna sine. Kvinnene beveger seg hver fra sitt ståsted. Ikke nødvendigvis med 50/50 deling som mål, men med håp om at oppgaver og ansvar i større grad skal være et felles anliggende. Slik det ser ut, tar mennene i liten grad selv ansvar for å arbeide aktivt for en mer lik deling. Særlig er det liten rift om de rutinemessige oppgavene, som må utføres ofte, og ikke kan utsettes (Andenæs, 1989a,b).

## 3 FORHANDLINGSTEMA 1: HVA ER DET SOM SKAL DELES?

Mange typer virksomheter er det ganske enkelt å dele på. Men i forhandlingene mellom mann og kone dreier det seg ikke bare om en enkel størrelse som kan fordeles etter en viss prosentsats, forhandlingene dreier seg også om hva dette *noer*.

Omsorg for små barn, som må utformes slik at den sikrer ungenes utvikling, inngår i dette *noe*. Den moderne mor vil gjerne at ektefellen skal *glede seg* over samværet med ungen sin, og at lydhørhet for ungens behov skal vokse fram sammen med det kontinuerlige ansvar for barnets ve og vel som hun selv har tilegnet seg, fordi det var nødvendig. Derfor er det ikke så greit å *vinge*, ønsket hennes er mer omfattende enn bare at «han skal jomen også tåle den begrensningen som ligger i å ha barn». Det er ikke rettigheter hver for seg hun er ute etter, heller at de skal dele ansvaret sammen.

I vår kultur er det slik at mødrene er pålagt ansvar for barn. Når hun gjerne vil at han skal involvere seg i ungene, må hun samtidig være trygg på at det blir godt nok. Når mennene trekkes inn i omsorgen, er det derfor ikke så rart at spørsmålet melder seg både i den offentlige debatt og hjemme i stua; kan alle få gjøre det slik de selv vil?

De to sosiologene Berit Brandth og Elin Kvande (Brandth & Kvande, 1991) har gjennomført en undersøkelse i familier der far har hatt betalt eller ubetalt permisjon, og vært hjemme med babyen sin mens mor var på jobb. Det er verdt å merke seg at det ikke er tilfeldig *hvilke* par som finner fram til slike ordninger. Det er par der både hun og han har høy utdannelse, og stillinger som både de selv og omgivelsene oppfatter som betydningfulle. Nesten halvparten av kvinnene har høyere inntekt enn sine menn. Det forteller noe om hvor mye som skal til for at fedrene beveger seg lenger enn det som er vanlig blant menn. Det ser ut til å være det relative «styrkeforhold» mellom ham og henne, snarere enn hans muligheter isolert sett, som preger forhandlingsresultatet så langt.

Men forhandlingene om omsorg og deling er ikke sluttført om far blir hjemme en periode. I mange av disse parene kommer da diskusjoner, også helt åpne, om *hva* det er som skal deles, hva som er *god omsorg*. «Vi vil gjøre det på vår måte», sier flere av fedrene i undersøkelsen. Og for kona kan det være vanskelig å si seg uenig, selv om hun er ambivalent. «Han har nok rett i at jeg burde slappe litt mer av.» Samtidig som hun tror at grunnen til at hun engasjerer seg litt *for mye*, er at han engasje-

rer seg litt for *lite*. Er løsningen på dette avtaler om ikke-innblanding; jeg legger meg ikke opp i ditt, og så legger ikke du deg opp i mitt?

Riktignok finnes det ikke bare *en* måte å utøve omsorg for små barn på, og det er ikke slik at kvinner alltid vet best. Men er det noen andre virksomheter der kvalitetskrav kan settes helt til side? Er ikke det en kraftig nedvurdering av omsorgsarbeidet? Konsekvensen av en slik måte å tenke på *kan* være at mannen alltid får rett – også på dette området. Med mannlighetens høyere status i ryggen, blir hans argumenter i diskusjonen om hva som er god omsorg, sterke. Samtidig som hun lett kan føle seg målbundet, fordi det å *vinne* heller ikke er målet – poenget var jo å være sammen om omsorgen. Dermed kan det være en viss risiko for at fedrenes inntreden på barneomsorgens område blir en utvidelse av området for mannsdominans, ikke et bidrag til å utfordre og motarbeide den.

Andre undersøkelser om fedres forhold til egne barn tyder på forholdsvis klare sammenhenger mellom farskap og medforeldreskap, altså mellom fars forhold til barnet sitt og til kona si. De mennene som tar hensyn til sine koners behov på linje med sine egne behov, og som er villige til å avveie egne behov mot konas behov, er også de mennene som er aktivt involvert i ungene sine. De deltar i stor utstrekning i det daglige omsorgsarbeidet (Hvistendahl, 1994).

#### 4 FORHANDLINGSTEMA 2: KJÆRLIGHETEN MELLOM HAM OG HENNE

Det er et mål til med forhandlingene; å holde på, og helst utvikle kjærligheten. Noe av poenget med et parforhold er den gjensidige bekreftelsen vi kan gi hverandre som kjønnete personer. Også av den grunn er det vanskelig for henne å gå for bryskt fram, han kan synes at det bare blir mas hjemme. Derfor må hun avpasse kravene, for at ikke hyggen i parforholdet skal forsvinne. Hyggen ser ut til å være størst så lenge hun legger seg på en linje der hun ikke stiller større krav til medvirkning enn han vil innfri. Han stiller ikke tilsvarende krav til seg selv om å utforske konas ønsker, men satser heller på at kvinnene selv presenterer dem. Om hun ikke tydeliggjør sine ønsker, var det vel fordi det ikke var så viktig, kan han tenke. Når kjærligheten ser slik ut, blir den en slags bremsekloss for endring.

For det er jo nettopp fordi det *er* så viktig, fordi så mye står på spill, at hun må være ekstra lydhør. Og så vil hun så gjerne at mannen skal bli *litt* mer lydhør overfor hvordan det er å være henne, og hva hun er opptatt av. Så lenge dette håpet er der, vil hun fortsette med sine forsiktige innlegg i forhandlingene om hva det vil si å være mann og kvinne hjemme hos dem, for å skyve *litt* på betydningen av det.

#### 5 LIKESTILLING SOM TRUSSEL?

Det er mange som har sett grunn til å kritisere trekk ved den likestillingspolitikken som har vært ført i Norge og i andre vestlige land. Det er menns måte å innrette seg på som blir et slags ideal som også kvinner skal nærme seg. Tove Stang Dahl (Dahl, 1985) uttrykker det slik når hun sier om likestillingspolitikken at «Målsettingen har – enkelt uttrykt – vært en tilnærmet likedeling av mannlige og kvinnelige hoder i flest mulig sammenhenger, men med en overopptatthet av de sammenhenger hvor menn ferdes, og de rettigheter og plikter – men særlig rettigheter – som følger av deltakelse i disse sammenhenger». Og så viser hun blant annet til formålsbestemmelsen i likestillingsloven, som presiserer at «kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling» (Dahl, 1991).

Det kvinnene prøver å få til gjennom forhandlingene med ektefellen om hvordan de skal være kvinne og mann for hverandre, kan best forstås som bestrebelser

for å få forholdet til å bevege seg mot økt likestilling. De holder på med sine likestillingsprosjekter, hver ut fra sitt ståsted, uten at vi kan si at det er en samordnet bevegelse med et uttrykt kvinnepolitisk program. Det de vil prøve å bevege seg vekk fra, er en skarp arbeidsdeling mellom kvinne og mann, og dermed også mellom sektorer av samfunnet, og øke fellesansvaret mellom kjønnene. Derfor tar vi feil om vi tror at hennes likestillingsbestrebelse er en trussel mot *kjærligheten*. Tvert i mot, hun prøver jo å øke gjensidigheten i parforholdet, og skape likeverd mellom seg og mannen.

Mødrenes likestillingsbestrebelse er heller ikke en trussel mot *barna*. For å sette det litt på spissen: Problemet for barna i barnevernets søkelys er neppe at mødrene deres har gått for langt på likestillingens vei. Dagens mødre vil organisere omsorgen på en annen måte, det stemmer. Men omtanken blir ikke borte om mor er på jobb og barnet i barnehagen. Her kan vi komme til å forveksle det som *var* det vanligste i en bestemt epoke, nemlig femtitallet, med det som *er* det beste uavhengig av tid og sted.

Hvis man fikk ryddet slike misforståelser av veien, kunne vi kanskje få en likestillingspolitikk som kunne *styrke forhandlingsposisjonen* til kvinnene. Forhandlinger som vil komme til å handle om pengeforsørgelse og omsorgsforsørgelse, og dermed også om innholdet i omsorgen og *kjærligheten* i parforholdet. Som påpekt er det risikabelt for henne å gå for hardt inn for likestillingsideene fordi hun da risikerer at standardene blir for lave, eller at han synes at hun er masete. Det siste rokker ved hennes *elsk-verdighet*. Den enkelte kvinnes ønsker eller preferanser vokser ut av forhandlinger med mannen, der hennes forventninger blir justert etter virkeligheten. Preferansene er løsningen på hvem jeg selv er, og hvem jeg kan få andre, særlig mannen min, til å være. Resultatet trenger ikke være at alle kvinner har like preferanser, men de vil være justerte etter det den enkelte opplever som sine muligheter.

## 6 STYRKING AV KVINNERS FORHANDLINGSPOSIJON

Hva kan gjøres for å styrke kvinners posisjon i de hjemlige forhandlinger? Reduksjon i forskjeller mellom kvinner og menns lønn er ett middel. Høyt oppe på lista er også bedre barnetilsynsordninger (dvs. lettere tilgjengelig, lavere pris og tilpasset behovene), og virkemidler som får mennene til å ta en større del av omsorgen. En type satsning ville være å gjøre det enklere for kvinner å leve uten mann. Ikke nødvendigvis for at så mange flere skal gripe sjansen til å skilles, men for at det ikke skal være *økonomien* som holder tilbake. For i en slik fastlåst posisjon blir det vanskelig å påvirke noe som helst. Dermed er tilfredsstillende økonomiske forhold for alenemødre en måte å styrke forhandlingsposisjonen til kvinner i eksisterende parforhold.

Kvinner trenger hjelp fra det offentlige for å greie å kombinere omsorgsarbeid i familien med lønnet arbeid utenfor familien, og de trenger drahjelp for å få med seg mennene sine. Noen vil oppfatte offentlige ordninger med slike effekter som urettferdige, fordi man bare får del i godene om man innretter seg på en bestemt måte. Det er dette som også blir oppfattet som en indirekte form for tvang. I et slikt lys blir for eksempel offentlig støtte til barnehage urettferdig overfor de som ikke får, og med en innebygget handlingstvang i ordningen.

Kontantstøtte for å være hjemme med egne barn mens de er små *kan* oppfattes som en anerkjennelse av omsorgsarbeid. Men det er like slående som et eksempel på nye betingelser og ordninger som kan tvinge kvinner til å velge mellom enten å være hjemme med barn eller ha lønnsarbeid, stikk i strid med deres ønske om å kombinere og dele. Eller resultatet blir en enda mindre deltid enn de ellers ville ha

satsset på. Velger de hjemmelivet, økes sjansen for at mannen får enda bedre service hjemme, og kan arbeide mer ute. For kvinner koster det mye å være hjemme: bortfall av inntekt og redusert opptjening av pensjonspoeng. Dessuten at man sakker akterut på jobbmarkedet, om man tenker seg tilbake seinere. Dermed bidrar ordningen til å forsterke det skarpe skillet mellom arbeidsliv som menns verden og familieliv som kvinners og barns verden. Mannlig dominans blir heller ikke utfordret på denne måten.

Eksempler på tiltak som kan støtte mødrenes ønske om å kombinere og dele, er «tvungen» pappapermisjon. Dessuten alle slags ordninger som kan sikre alenemødre et økonomisk grunnlag for et verdig liv, blant annet fordi det gir kvinner i parforhold bedre kort på hånden i de hjemlige forhandlinger med mannen. Ordninger som gjør det mulig for kvinner å kombinere og dele kan bidra til å knytte forbindelser mellom de ulike verdener, og redusere mannsdominansen. Forhåpentligvis kan det bidra til å skape et arbeidsliv der det å ha ansvar for familie og barn betraktes som normalt, for menn såvel som for kvinner.

Forskere kan først og fremst bidra med *nyeperspektiver*. De utbredte forestillingene om at likestillingen er bortimot realisert, stemmer dårlig med terrenget. En slik uoverensstemmelse/forveksling mellom idealer og realiteter kan lett føre til selvbredidelse hos den enkelte, og dermed en mindre offensiv holdning til likestillingsprosjektet. Derfor trengs det perspektiver som kan tydeliggjøre kjønnsmessige konflikter og splittelser, både mellom sektorer i samfunnet, og mellom kvinner og menn, og som dessuten kan peke framover mot mindre undertrykkende forhold. Dette handler blant annet om hva slags modeller vi velger, hva slags forståelse vi satser på. Det trengs nye redskaper for tanken. Når en ikke lenger tenker at det bare er *en* mulig modell, stiller det krav til forskeren å reflektere over og gjøre rede for *hvilken* modell hun bruker. Disse resonnementene er trukket fram for å vise at bildene av virkeligheten blir forskjellige om man ser på kvinner og menn som individer skulder ved skulder, vendt mot et abstrakt samfunn, eller om vi tenker oss dem stilt overfor hverandre, i samspill med hverandre – i forhandlinger.

Det er nødvendig å være skeptisk til formuleringer som *atforeldre* må ta seg mer av barna sine, og *atektepar* må holde sammen. Slike formuleringer tilslører at det er *mennene* som må etterlyses i barneomsorgen, og at harmoni i familien ofte opprettholdes nettopp fordi *kvinnene* innretter seg etter de andre, ofte på bekostning av egne interesser. Det er kvinnene som vil ut av ekteskapet, når endringsprosjektet stopper opp på et punkt der den bekreftelsen hun får fra ektefellen, ligger for langt fra hennes ønske om det verdige kvinnelivet – i moderne tapning (Moksnes, 1990).

Som forskere leverer vi bidrag til debatten om hva kjønn betyr. Som observatører av kjønn er vi også skapere av det. Visse måter å forstå på vil det være lettere å vinne gehør for, fordi de faller sammen med forklaringssystemer i den dominerende kultur. Når man er opptatt av å forandre forhold mellom kvinner og menn, på en måte som kan redusere mannlig dominans og kvinnelig underordning, blir det nærliggende å velge modeller som omfatter denne kjønnsmakten. Dessuten blir det nødvendig å interessere seg for hva kvinner og menn prøver å få til i forhold til hverandre, for å gripe fatt i de tendenser som allerede finnes til å redusere kjønnsmakten, og skape forbindelser der det er splittelse.

## Litteratur

- Andenæs, A. (1989a). Identitet og sosial endring. Del I. Endringer i forholdet mellom kjønnene – hvordan skal vi forstå det? *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 26, 603-615.
- Andenæs, A. (1989b). Identitet og sosial endring. Del II. *Tidsskrift for Norsk psy-*

- kologforening*, 26, 683-695.
- Brandth, B. & E. Kvande (1991). Når likhet blir ulikhet. Foreldres forhandlinger om barneomsorg. I Haukaa, R. (Red.), *Nye kvinner – nye menn*. Oslo: Ad Notam.
- Dahl, T.S. (Red.), (1985). *Kvinnerett I & II*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, T.S. (1991). Likestilling og fødselsrett. I Haukaa, R. (Red.), *Nye kvinner – nye menn*. Oslo: Ad Notam.
- Haraldsen, G. & Kitterød, H. (1992). *Døgnet rundt. Tidsbruk og tidsorganisering 1970-90. Tidsnyttingsundersøkelsene*. Sosiale og økonomiske studier. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Harding, S. (1986). *The science question in feminism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Holter, H. (1981). Om kvinneundertrykkelse, mannsundertrykkelse og hersketeknikker. I K. Andenæs, T. Johansen og T. Mathiesen (Red.), *Maktens ansikter. Perspektiver på makt og maktforskning*. Oslo: Gyldendal.
- Haavind, H. (1987). *Liten og stor. Mødres omsorg og barns utviklingsmuligheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hvistendahl, M. (1994). Menn som medforeldre. En kvalitativ intervjuundersøkelse med småbarnsfedre. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 31, 784-796.
- Moksnes, K. (1990). *Kjernesprengning i familien? Om familieendring og endring i familiemedlemmers liv ved samlivsbrudd og dannelse av nye samliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ortner, S. & Whitehead, H. (1981). *Sexual meaning. The cultural construction of gender and sexuality*. Cambridge, New York: Cambridge University press.
- Rudie, I. (1984). Analyseperspektiver. Innledning. I I. Rudie (Red.), *Myk start – hard landing*. Oslo: Universitetsforlaget.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utvendelsestjenester</a></li><li>• <a href="#">Innhaldsforsvar</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

