

Mars 2016

# SNS ANALYS

nr34

## Nordisk familjepolitik och jämställdhet på arbetsmarknaden

**D** E NORDISKA LÄNDERNA har hög jämställdhet vid en internationell jämförelse. Att använda familjepolitik för att främja kvinnors sysselsättning och jämställdhet på arbetsmarknaden har varit en nyckelkomponent i den nordiska modellen för familjepolitik. Men vad vet vi om orsakssambanden mellan familjepolitik och jämställdhet på arbetsmarknaden? I den här skriften ges en översikt av vad den empiriska nationalekonomiska forskningens resultat säger om detta. Fokus ligger på familjepolitikens effekter på kvinnors sysselsättning.



### FÖRFATTARE

Julian Vedeler Johnsen, fil.dr i nationalekonomi, Universitetet i Bergen.  
Epost: Julian.Johnsen@uib.no



Katrine Vellesen Løken, professor i nationalekonomi, Universitetet i Bergen.  
Epost: Katrine.Loken@uib.no

**SVERIGES LÅNGA FÖRÄLDRALEDIGHET KAN HA EN NEGATIV SIDA.** Det finns antydningar till att lång föräldraledighet bidrar till ett glastak på arbetsmarknaden. Arbetsgivare kan bli mindre benägna att befordra kvinnor till nyckelpositioner på grund av de långa karriäravbrotten i samband med barnafödande.

**VÅRDNADSBIDRAG SKADAR JÄMSTÄLLDHETEN.** Vårnadsbidrag försenar mödrars återgång till arbetet. Dessutom har de lägre arbetsinkomster under åren efter att de utnyttjat vårnadsbidraget.

**UTÖKAD BARNOMSORG FÖR SMÅ BARN KAN ÖKA JÄMSTÄLLDHETEN.** Tillgång till barnomsorg för barn under två år kan särskilt bidra till att öka kvinnors sysselsättning. Svenska politiker skulle kunna överväga att ersätta delar av den långa föräldraledigheten med tillgång till förskoleplats i yngre åldrar.



**SNS ANALYS** En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



*Familjepolitiken har använts som ett viktigt medel för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden.*

*Fokus på föräldraledighet och barnomsorg.*

I de nordiska länderna har familjepolitiken sedan länge ansetts vara ett viktigt medel för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. Och sysselsättningsgraden är också hög för kvinnor i Norden vid en internationell jämförelse. Men vad vet vi om orsakssambanden mellan familjepolitik och jämställdhet på arbetsmarknaden?

Det är generellt sett viktigt att så långt det är möjligt analysera om politiska åtgärder uppnår de resultat de syftar till. Den nordiska familjepolitiken är dessutom den mest kostsamma i världen, vilket gör det särskilt angeläget att studera vilka effekter den har. En annan viktig fråga är vilka som är de största utmaningarna för jämställdhet på arbetsmarknaden i de nordiska länderna i dagsläget, och om familjepolitikens utformning kan hjälpa till att sluta det könsgap som finns kvar.

I denna skrift redogör vi för den empiriska nationalekonomiska forskningen om hur familjepolitiken påverkat den jämställdhetsutveckling som skett på de nordiska ländernas arbetsmarknader, och vilken roll den kan tänkas ha för att tackla dagens utmaningar.

Huvudfokus ligger på Nordens främsta familjepolitiska verktyg: föräldraledigheten och barnomsorgen. Hur effektiva är dessa som jämställdhetspolitiska verktyg? Detta analyseras med hjälp av så kallade kvasiexperimentella studier (se förklaring av kvasiexperimentella studier nedan).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Skriften är en bearbetning av en artikel av författarna

Vi beskriver den kvasiexperimentella litteraturen för att utvärdera hur effektivt nordisk familjepolitik lyckas öka mödrars sysselsättning. Resultaten är blandade men följer till största delen de teoretiska antagandena. Medan föräldraledigheten inte tycks påverka mammors sysselsättning minskar vårdnadsbidraget deras sysselsättning på kort och lång sikt. Subventionerad barnomsorg kan öka mammors sysselsättning, särskilt för dem som har små barn. När vi utvärderar det nordiska familjepolitiska paketet sammantaget genom att använda empiriska belegg från de olika länderna finner vi att det kvarstående könsgapet på arbetsmarknaden är koncentrerat till toppen av karriärstegen. För att öka andelen kvinnliga chefer och kvinnor på seniora positioner argumenterar vi för att det nuvarande familjepolitiska systemet bör göras mer flexibelt.

## Jämställt i Norden

Sedan 1970- och 1980-talen har nordiska kvinnors arbetsutbud närmast sig männens och de nordiska länderna är nära ett fullt jämställt arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män. Men ökningen av kvinnors sysselsättning har stagnerat sedan 1990-talet och ligger sedan dess stabilt kring 80 procent av männens sys-

— som publicerats i *Nordic Economic Policy Review*, se Johnsen och Løken (2016).

## Kvasiexperimentella studier

Empirisk ekonomisk forskning testar nationalekonomiska modeller och analyserar statistiska samband. Men även om vi observerar ett samband mellan två variabler, till exempel att de som tar längre föräldraledighet arbetar mindre även när deras barn blivit äldre, innebär det inte nödvändigtvis att längre föräldraledighet minskar mammors långsiktiga arbetsutbud. Anledningen till detta är att kvinnor som tar längre föräldraledighet sannolikt skiljer sig på flera sätt från kvinnor som tar kortare föräldraledighet, till exempel att de har starkare preferenser för familjelivet. Dessa skillnader, som forskaren ofta inte kan observera, kan vara den verkliga orsaken till sambandet.

Kvasiexperimentella studier kommer runt detta problem genom att använda reformer (till exempel en förlängning av föräldraledigheten) och andra förändringar som leder till skillnader mellan människor i något avseende som inte är relaterat till människors personliga bakgrund eller val. Detta gör det möjligt att isolera och identifiera den kausala effekten av en variabel som ändras av en reform på utfallet som man är intresserad av, alltså orsakssambandet mellan reform och utfall.

selsättningsgrad. Det är dock ändå så att inget annat OECD-land har en högre sysselsättningsgrad av kvinnor med små barn. Den relativt höga sysselsättningsgraden hos nordiska kvinnor skulle potentiellt kunna ha att göra med Nordens generösa familjepolitik.

Det finns dock en ”hönan eller ägget”-problematik med denna tolkning. Har de nordiska länderna hög jämställdhet på arbetsmarknaden på grund av sin generösa familjepolitik, eller har den höga andelen arbetande kvinnor orsakat en ökad politisk efterfrågan på generös familjepolitik?

Frågan är inte lätt att besvara, men vi ska bena ut vad kvasiexperimentella nationalekonomiska studier – baserade på nordiska data – säger om jämställdhetseffekterna av de primära nordiska familjepolitiska verktygen: 1) lång och generös betald föräldraledighet och 2) subventionerad barnomsorg som omfattar de flesta barn.

## Vad är familjepolitik?

Familjepolitik är det politikområde som innefattar bland annat föräldraförsäkring, barnbidrag och barnomsorg och som ska underlätta för föräldrar att arbeta och för dem som arbetar att bli föräldrar. I de nordiska länderna är familjepolitiken en del av välfärdspolitiken.

Enkelt uttryckt finns tre huvudsakliga mål med familjepolitiken:<sup>2</sup>

1. att öka barnafödandet
2. att öka jämställdheten på arbetsmarknaden<sup>3</sup>
3. att främja barns utveckling och välmående.<sup>4</sup>

Dessa policyverktyg kan grovt delas in i två kategorier: reglering och ekonomisk politik. Ekonomisk familjepolitik beskattar eller subventionerar vissa aktiviteter eller val som är relaterade till familjen, framför allt barnomsorg. De främsta ekonomiska familjepolitiska verktygen syftar antingen till att subventionera hembaserad barnomsorg som föräldrar själva utför (det vill säga föräldraförsäkring och

vårdnadsbidrag) eller subventionerar formell barnomsorg (det vill säga förskola eller liknande). Reglerad familjepolitik inkluderar rätten till plats i barnomsorg och den lagbundna fördelningen av föräldraledighet mellan mamman och pappan.

## Hur kan familjepolitiken påverka?

Hur kan familjepolitiken öka jämställdheten på arbetsmarknaden? För att besvara denna fråga börjar vi med att konstatera att den främsta ojämställdheten på arbetsmarknaden är relaterad till barnomsorg. Att få barn hänger samman med ett ökat könsgap på arbetsmarknaden eftersom kvinnor tenderar att ta det största ansvaret för omsorgen om barnen. Könsgapet tar sig uttryck i skillnader i sysselsättning och löner, särskilt i toppen av inkomstfördelningen.

Lönegapet mellan könen är mycket större mellan män och kvinnor som har barn än mellan män och kvinnor som inte har barn.<sup>5</sup> Enligt en nyligen publicerad svensk studie gäller detta även för lönegapet mellan kvinnor och män på familjenivå. När ett par blivit föräldrar blir lönegapet mellan dem i genomsnitt mer än fördubblat.<sup>6</sup>

Detta hänger ihop med vad nationalekonomer brukar benämna specialisering<sup>7</sup>, det vill säga den traditionella arbetsfördelningen där familje- och barnomsorgen varit kvinnornas domän medan arbetslivet varit männens. Ur ett biologiskt perspektiv är kvinnor specialiserade mot graviditet, födsel och amning. Därtill kan traditionella könsnormer och kulturella faktorer få kvinnor att investera mer i humankapital som är kopplat till hushållssektorn.<sup>8</sup>

Sammantaget kan dessa biologiska och kulturella faktorer ge kvinnor en komparativ fördel när det gäller vissa hushållssysslor, till exempel barnomsorg. Detta kan förklara varför kvinnor tenderat att specialisera sig inom det som kan kallas hushållssektorn medan män tenderat att specialisera sig inom marknadssektorn, det vill

*Beror den höga jämställdheten i Norden på generös familjepolitik, eller kan det vara tvärtom?*

*Lönegapet mellan könen är mycket större mellan män och kvinnor som har barn än mellan män och kvinnor som inte har barn.*

<sup>2</sup> Vi kommer dock endast att beskriva de effekter som familjepolitiken har på jämställdheten på arbetsmarknaden.

<sup>3</sup> Björnberg (2013, s. 27).

<sup>4</sup> Familjepolitik används ibland även för att komma åt fattigdom bland låginkomsthushåll med barn.

<sup>5</sup> Bertrand m.fl. (2010).

<sup>6</sup> Angelov m.fl. (2013).

<sup>7</sup> Becker (1981).

<sup>8</sup> Bertrand (2010).



säga förvärvsarbete. Att få barn leder ofta till ökad specialisering inom hushållet och en könsbunden fördelning av förvärvs- och hushållsarbete, eller vad som ibland kallas betalt och obetalt arbete.

### **Familjepolitikens påverkan på fördelningen av hushållsarbete**

Familjepolitiken kan potentiellt påverka fördelningen av betalt och obetalt arbete inom hushållen och göra det möjligt för mödrar att byta ut barnomsorgs- och hushållsarbete mot förvärvsarbete. På så vis är det tänkt att familjepolitik ska bidra till att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. Men viss typ av familjepolitik skulle tvärtom potentiellt kunna öka specialiseringen inom hushållet och därigenom minska jämställdheten på arbetsmarknaden.

Familjepolitiska verktyg som ger incitament till kvinnor att stanna hemma och ta hand om sina barn kommer att leda till mer specialisering och därför potentiellt mindre jämställdhet på arbetsmarknaden. Föräldraledighet och vårdnadsbidrag är exempel på detta, eftersom mödrar tar ut lejonparten av båda dessa förmåner.

Familjepolitiska verktyg som syftar till att någon annan än mamman tar hand om barnet kommer att minska specialiseringen och därför potentiellt öka jämställdheten på arbetsmarknaden. Sådana program kan antingen ge incitament för pappan att stanna hemma och ta hand om barnen (pappaledighet) eller subventionera användningen av formell barnomsorg.

Sammanfattningsvis bör de olika familjepolitiska verktygen få motsatta effekter på mödrars sysselsättning, beroende på om de främjar hembaserad barnomsorg utförd av mamman eller formell barnomsorg (se definition av formell barnomsorg på sidan 11).

### **Familjepolitiken och glastaket**

Det finns en hypotes om att en generös familjepolitik kan bidra till det så kallade glastaket – det vill säga att högpresterande kvinnor möter hinder i karriären som gör det svårare för dem att bli beförtrade till de högsta chefspositionerna jämfört med högpresterande män. Kvinnors karriärmöjligheter antas ta skada av att nordisk familjepolitik ger incitament till långa perioder

av frånvaro från arbetslivet, särskilt genom den långa föräldraledigheten. Detta antas påverka både mammor och kvinnor generellt.

Generellt sett har länder med mer generös familjepolitik högre kvinnlig sysselsättning men färre kvinnliga chefer och kvinnor på seniora positioner, vilket illustreras i figur 1. Arulampalam m.fl. (2007) visar att länder med en mer generös familjepolitik har ett större könsgap i den högsta delen av inkomstfördelningen. Enligt Nielsen m.fl. (2004) finns det ett samband mellan föräldraskap och lägre löner för kvinnor inom den privata sektorn, men inte i den offentliga sektorn. Datta Gupta m.fl. (2008) menar att längre frånvaro från jobbet är skadligare för kvinnor i den privata sektorn när det gäller sysselsättning och löner.

## **Den nordiska familjepolitiken**

Flera studier har visat att de nordiska ländernas familjepolitik liknar varandra på centrala sätt och att deras förhållningssätt skiljer sig från andra europeiska länders.<sup>9</sup> De nordiska länderna ses ofta som föregångare när det gäller en familjepolitik som gör det möjligt att förena arbete och familjeliv.<sup>10</sup> Att arbeta och samtidigt bilda familj är relativt vanligt i de nordiska länderna. En effekt av detta är att barnafödandet inte minskar. De nordiska länderna har undvikit de dramatiska minskningar i barnafödande som inträffat i södra Europa under de senaste årtiondena.

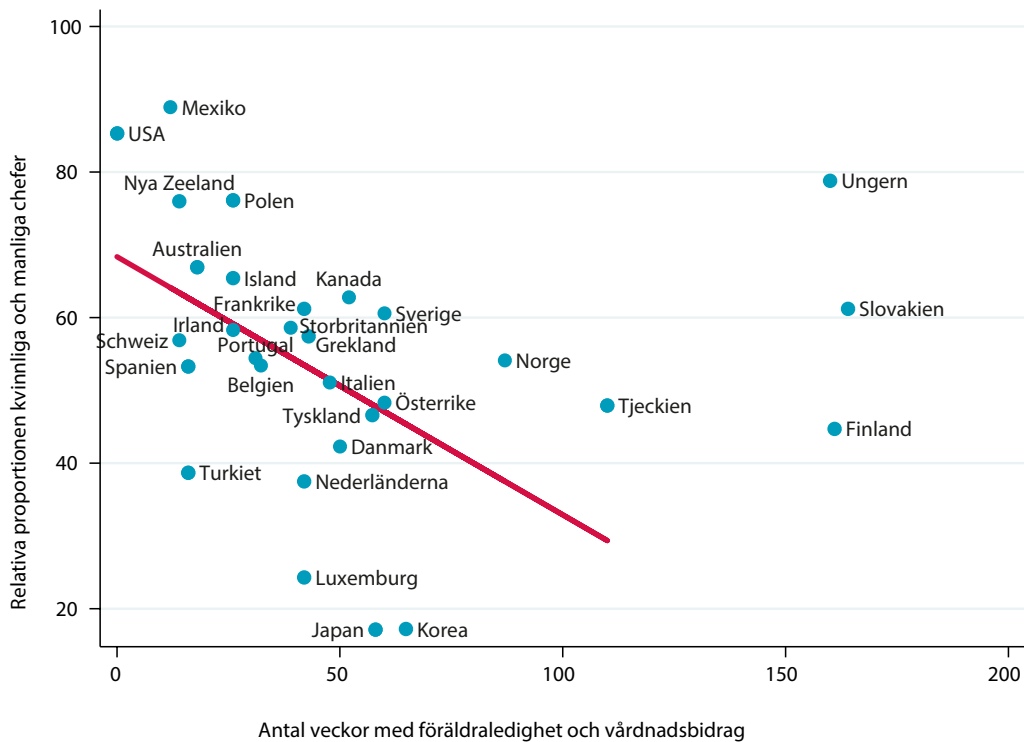
Två nyckelinslag som är gemensamma för de nordiska ländernas familjepolitik är lång föräldraledighet med höga ersättningsnivåer och stor tillgång på formell barnomsorg. Med undantag för Danmark har de nordiska länderna också varit föregångare med att införa pappaledighet och har högre andelar kvoterad pappaledighet än OECD-genomsnittet.

Det finns vissa skillnader i längd och ersättningsnivåer mellan de nordiska länderna, men totalt sett är de familjeförmåner länderna erbjuder oftast mer generösa än OECD-genomsnittet. Forskningsresultaten från ett land gäller därför troligtvis för alla de nordiska länderna.

<sup>9</sup> Ellingsaeter (2006); Bradshaw och Hatland (2007).

<sup>10</sup> Datta Gupta m.fl. (2008).

*Familjepolitiken kan påverka fördelningen av betalt och obetalt arbete.*



*Länder med mer generös familjepolitik tenderar att ha färre kvinnliga chefer.*

Figur 1. Sambandet mellan föräldradedighetens längd och andelen kvinnliga chefer av alla sysselsatta kvinnor relativt andelen manliga chefer av alla sysselsatta män. Källa: OECD, 2013.

Tabell 1. Föräldradedighetssystemen i de nordiska länderna

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Föräldradedighetens totala antal veckor	50	53	39	49 / 59	69
Kvoterade andelar	18 veckor för mamman, 0 veckor för pappan	18 veckor för mamman, 9 veckor för pappan	13 veckor reserveras för vardera föräldern	10 veckor reserveras för vardera föräldern	3 månader reserveras för vardera föräldern*
Ersättningsnivå	100 procent	70–90 procent	75–80 procent	80 procent (i 59 veckor) eller 100 procent (i 49 veckor)	80 procent
Vårdnadsbidrag	Finns ej	Tillgängligt tills barnet blir tre år	Finns ej	Tillgängligt för barn i åldern 1–2	Finns ej**

Källa: Data från 2013. Danmark: Ministry of Employment; Finland: Kela; Island: Directorate of Labour; Norge: Nav (Work in Norway); Sverige: Försäkringskassan samt uppdaterad information från regeringen (2016).

\* Den tredje månaden infördes den 1 januari 2016.

\*\* Möjligheten för kommuner att bevilja nya vårdnadsbidrag upphörde att gälla den 1 februari 2016. Inga nya vårdnadsbidrag beviljas men beslut som fattats tidigare löper beslutstiden ut.



## Familjepolitiken bidrar till det höga skatetrycket i Norden.

### Skatetrycket påverkas av familjepolitiken

Den nordiska familjepolitiska modellen som kombinerar generös föräldraförsäkring med omfattande subventionerad barnomsorg är dyr. De nordiska länderna spenderar mer än alla andra OECD-länder på föräldraledighet och barnomsorgsstöd. Dessa utgifter bidrar i hög grad till det höga skatetrycket i de nordiska länderna.

Enligt OECD var den totala skatteintäkten som andel av BNP 47,7 procent i Danmark och 44,2 procent i Sverige, vilket innebär högst skatetryck i världen.<sup>11</sup> Motsvarande siffra i Finland är 43,7 procent, 42,5 procent i Norge och 36 procent i Island. Det oviktade snittet för OECD-länderna är 34,1 procent. De offentliga utgifterna på familjer ligger på omkring 3–4 procent av BNP i de nordiska länderna.<sup>12</sup> Som en jämförelse kan nämnas att hela hälso- och sjukvården står för 9 procent av BNP i de nordiska länderna.

### Föräldraledighet i Norden

Föräldraledighet ger föräldrar möjlighet att vara lediga från arbetet under en period för att tillbringa tiden med att ta hand om sina barn. Föräldraledighet kan antingen tilldelas mamman (mammaledighet), pappan (pappaledighet) eller göras tillgänglig för endera föräldern (föräldraledighet). Föräldraledighet innefattar ofta anställningsskydd, det vill säga rätten att återvända till sitt arbete efter frånvaron.

Föräldraledighet kan antingen vara betald eller obetald. Betald föräldraledighet erbjuder en viss procent av inkomstersättning eller ett universellt schablonbelopp av förmåner. Någon form av föräldraledighet finns i alla OECD-länder.

De nordiska länderna var bland de första med att införa långa perioder av betald föräldraledighet, men nu är betald föräldraledighet normen inom OECD. De nordiska länderna har tidigare erbjudit längst perioder av föräldraledighet som är tillgänglig för mammor.<sup>13</sup> Så är

<sup>11</sup> OECD (2011).

<sup>12</sup> 4,1 % i Danmark, 3,2 % i Finland, 3,6 % i Island, 3,2 % i Norge och 3,6 % i Sverige enligt OECD (2011).

<sup>13</sup> Det totala antalet veckor tillgängliga för mödrar är summan av mammaledighet och föräldraledighet.

det inte riktigt längre, vilket framgår av figur 2. Det beror på utökningar som nyligen gjorts av föräldraledigheten i framför allt östeuropeiska länder.<sup>14</sup> Utöver OECD-genomsnittet har vi valt att ha med Tyskland och Storbritannien som jämförelse till de nordiska länderna. Dessa två nordeuropeiska länder liknar Norden mer än de flesta andra europeiska länder när det gäller geografi, kultur och normer och lämpar sig därför som jämförelser.

### Mest generös

Hur länge man kan vara föräldraledig i de nordiska länderna varierar mellan 39 och 69 veckor (se sidan 11). Ersättningsnivåerna är relativt höga i ett internationellt perspektiv. I Danmark och Norge är ersättningen 100 procent av lönen, Sverige och Island ersätter med 80 procent och Finland med 70 procent. OECD-genomsnittet är 78 procent, men i till exempel USA utgår ingen ersättning alls. Fastän många OECD-länder ersätter med höga nivåer är de betalda ledighetsperioderna mycket kortare. Det är kombinationen av relativt långa föräldraledighetsperioder och höga ersättningsnivåer som utmärker de nordiska länderna.

Den här kombinationen innebär att de nordiska länderna spenderar mer på föräldraledighet än det genomsnittliga OECD-landet. Figur 3 visar offentliga utgifter på föräldraledighet per fött barn, i aktuell köpkraftsparitet i US-dollar.

### Könsbundet uttag

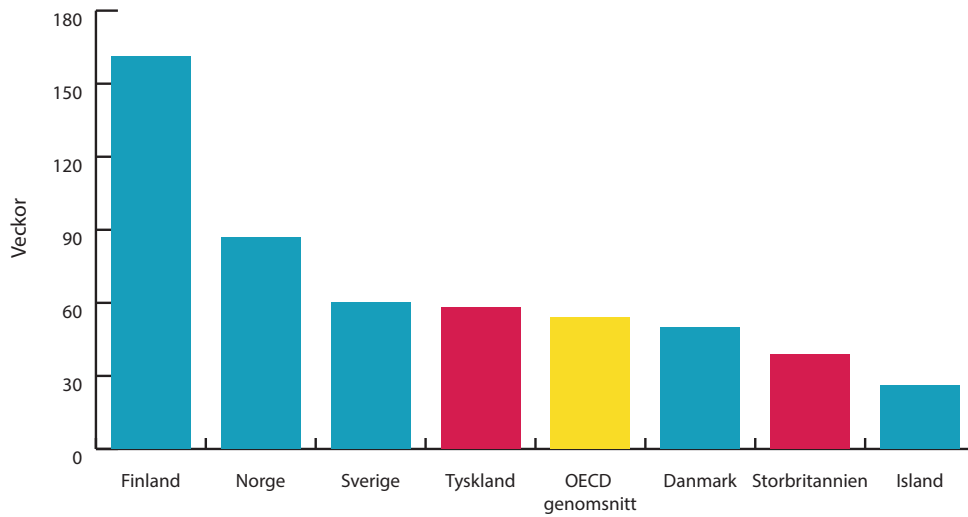
Utnyttjandet av föräldraledighet är i hög utsträckning könsbundet. Många länder erbjuder enbart mammaledighet eller mammaledighet i kombination med mycket korta perioder av pappaledighet. Men generellt sett fortsätter kvinnor att ta ut största delen av föräldraledigheten även om möjligheten för pappor att ta ut delar av eller hela föräldraledigheten införs.<sup>15</sup>

De nordiska länderna har varit föregångare med att implementera kvoterad pappaledighet. Tre av de fem nordiska länderna har en pappaledighetskvot som är större än OECD-

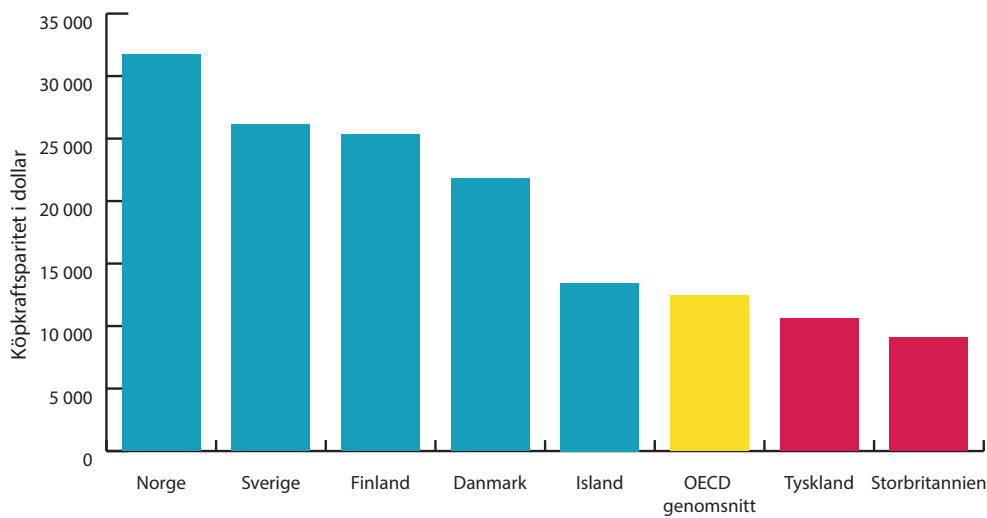
<sup>14</sup> OECD (2015).

<sup>15</sup> Datta Gupta m.fl. (2008).

Figur 2. Det totala antalet veckor mammor kan vara på betald ledighet efter barnafödsel, 2014. Källa: OECD Family database.

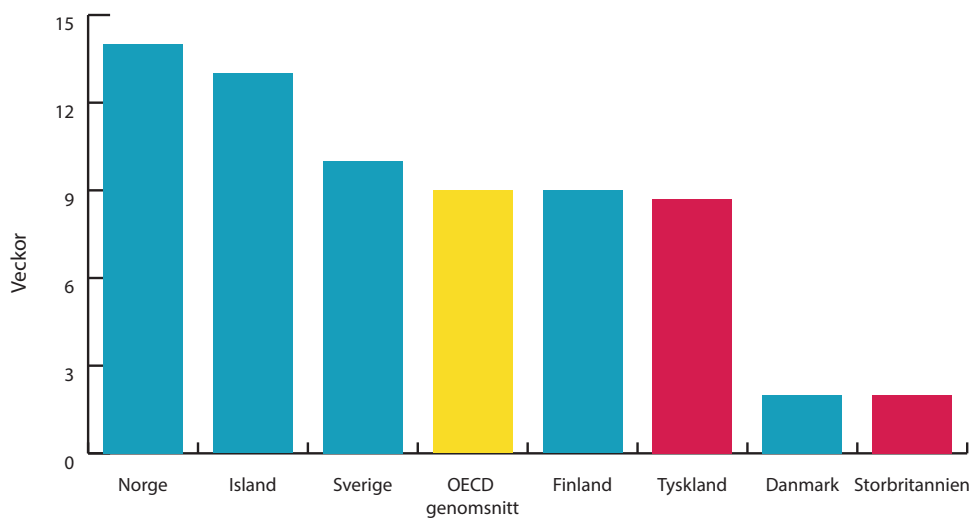


Figur 3. Offentliga utgifter på föräldraledighet per fött barn, i aktuell köpkraftsparitet i dollar, 2011. Källa: OECD Family database.



*De nordiska länderna spenderar mest i världen på familjepolitik.*

Figur 4. Antal betalda veckor som reserveras exklusivt för pappor, 2014. Källa: OECD Family database.





genomsnittet, se figur 4.<sup>16</sup> Trots att vissa länder har större pappaledighetskvot än de nordiska länderna, är uttaget av pappaledighet i dessa länder ofta extremt lågt jämfört med i de nordiska länderna (till exempel är uttaget av pappaledighet 89 procent i Danmark och 0,5 procent i Japan).<sup>17 18</sup>

## Förväntade effekter av föräldraledighet

Även utan formell rätt till föräldraledighet med anställningsskydd är det troligt att mammor tar ledigt i samband med barnafödelse och under ett par veckor eller månader därpå. Föräldraledighet med anställningsskydd skulle i teorin kunna öka mammors sysselsättning, eftersom det gör övergången mellan karriär och barnafödande samt återgången till arbete lättare.

Familjepolitiska verktyg som främjar längre perioder av hembaserad barnomsorg kan i teorin däremot ha en negativ påverkan på mammors arbetsutbud. Ju längre föräldraledighet, desto längre blir mammans arbetsavbrott. De höga ersättningsnivåerna skapar incitament att utnyttja hela den långa perioden av föräldraledighet som erbjuds i de nordiska länderna, vilket gör att många kvinnor är frånvarande från arbetsmarknaden under långa perioder. Dessutom kan längre ledighetsperioder öka graden av specialisering genom att mammors hushållsarbete ökar.

## Anställningsskyddad föräldraledighet har positiva jämställdhetseffekter

Efter att ha gått igenom de nordiska föräldraledighetssystemen och de teoretiska antagandena om dess jämställdhetseffekter går vi nu över till att beskriva vad den empiriska forskningen säger om effekterna.

16 De två reserverade pappaveckorna i Danmark är den period pappan har rätt att vara ledig tillsammans med mamman efter att barnet fötts.

17 OECD (2015).

18 Det är svårt att hitta jämförbar information om hur stort uttaget av pappaledighetsförmåner är i olika OECD-länder.

Flera studier visar att rätten till anställningsskyddad föräldraledighet har positiva jämställdhetseffekter.<sup>19</sup> Rätten till mammaledighet och rättsligt anställningsskydd säkerställer att kvinnor kan återgå till sysselsättning efter att ha fött barn, vilket ökar kontinuiteten, och därigenom ökar kvinnors arbetskraftsdeltagande efter att de fött barn.<sup>20</sup>

## Föräldraledighetens längd tycks inte påverka

Utifrån det teoretiska resonemanget om skadan av lång frånvaro från arbetsmarknaden är det intressant att konstatera att längden på föräldraledigheten inte påverkar mödrars sysselsättning. Flera studier av de olika reformer som förlängt föräldraledigheten i Norge visar att reformerna inte hade någon långsiktig effekt på mammors arbetsutbud.<sup>21</sup> På samma sätt visar en studie av svenska data att mödrars inkomster inte påverkats av förlängd föräldraledighet.<sup>22</sup> Dessa resultat bekräftas även i andra studier med utomnordiska data.<sup>23</sup>

Det verkar som om lång föräldraledighet inte skadar den som redan är sysselsatt på arbetsmarknaden. Detta skulle kunna bero på att nära 100 procent av de nordiska mammorna tar ut föräldraledighet och att det därför inte finns något stigma kring att kvinnor tar lång föräldraledighet.

Samtidigt är det viktigt att notera att dessa studier analyserar föräldraledighetsperioder som är kortare än 52 veckor, vilket innebär att vi inte känner till effekten av den numera längre föräldraledigheten i Sverige.

## Diskrimineras kvinnor i barnafödande ålder?

En relativt viktig effekt av familjepolitiska verktyg som främjar hembaserad barnomsorg handlar om incitament för arbetsgivare. Det är rimligt att utgå från att arbetsgivare ogil-

19 I teorin kan en miniminivå av föräldraledighet och anställningsskydd även öka barnafödandet, eftersom sysselsatta kvinnor kan få barn utan att riskera att förlora sitt arbete. Vi känner dock inte till några studier som testat detta kausalt.

20 Se till exempel Waldfogel (1998).

21 Carneiro m.fl. (2015); Dahl m.fl. (2015).

22 Liu och Skans (2010).

23 Se till exempel Lalive m.fl. (2014) angående Österrike samt Schönberg och Ludsteck (2014) angående Tyskland.

*Föräldraledighet med anställningsskydd är positivt för jämställdheten.*



lar långa perioder av frånvaro från arbetet. En möjlig negativ effekt av generösa föräldraledighetssystem är därför att arbetsgivare blir mindre villiga att över huvud taget anställa kvinnor i barnafödande ålder, då de inte vet på förhand vilka som planerar att skaffa barn. Detta negativa incitament skulle kunna försämra kvinnors chans att få sitt första jobb eller befordras, särskilt inom vissa yrken.

Det här är ett exempel på statistisk diskriminering. Statistisk diskriminering innebär att exempelvis en arbetsgivare väljer att agera utifrån statistisk information om en grupp utan att ta hänsyn till individen. Att kvinnor i barnafödande ålder oftare är borta från arbetet under längre perioder kan få arbetsgivare att välja bort kandidater baserat på deras kön och ålder. Statistisk diskriminering är olagligt, men i praktiken svårt att förhindra. Det är tyvärr också svårt att empiriskt belägga orsakssambandet mellan lång föräldraledighet och statistisk diskriminering av kvinnor.

## Små effekter av kvoterad pappaledighet

En lösning på det potentiella problemet att generös föräldraledighet gör kvinnor mindre attraktiva att anställa är att reservera delar av föräldraledigheten för pappor.

Om föräldraledigheten delas in i två lika stora kvoter, en för mamman och en för pappan, borde de negativa incitamenten för arbetsgivare att anställa kvinnor försvinna.

Kvoterad pappaledighet kan också potentiellt påverka normer kring faderskap och öka pappors långsiktiga involvering i barnets uppfostran. Båda dessa teoretiska antaganden är tyvärr svåra att testa kausalt.

Som nämnts tidigare har fyra av de fem nordiska länderna infört kvoterad pappaledighet. I motsats till många andra länder har den kvoterade pappaledigheten i Norden varit effektiv i att förmå män att ta ut föräldraledighet. Det har dock tagit tid innan förmånen börjat användas i omfattande utsträckning. Utnyttjandet förstärks av kamrateffekter,<sup>24</sup> vilket kan tyda på att kvoterad pappaledighet

långsamt har förändrat underliggande könsnormer.

Trots att kvoterad pappaledighet påverkat män att ägna sig åt hembaserad barnomsorg verkar effekten av pappaledighet på skillnader i sysselsättning och inkomst mellan pappor och mammor i längden vara liten eller obefintlig. En studie om införandet av kvoterad pappaledighet i Sverige visar att den varken påverkat arbetsfördelningen i hemmet eller könsgapet vad gäller löner och sysselsättning.<sup>25</sup>

I Norge finns mer blandade resultat: en studie som bekräftar de svenska resultaten<sup>26</sup> och en annan som visar att införandet av fyra veckors pappaledighet minskade pappors inkomster på lång sikt.<sup>27</sup> När pappor tog ut fyra veckors pappaledighet minskade deras framtida inkomster med 1,4 procent jämfört med pappor som inte kunde få föräldraledigt.<sup>28</sup> Denna skillnad kvarstår tills barnet fyllt fem år, vilket är så länge studien kan följa papporna. Författarna spekulerar om att inkomstminskningarna kan drivas av att papporna tog ett ökat ansvar för barnen efter att de varit föräldralediga.

I princip visar de flesta studier liten eller ingen effekt av kvoterad pappaledighet på jämställdheten på arbetsmarknaden. Däremot skulle kvoterad pappaledighet kunna få som effekt att arbetsgivares incitament att statistiskt diskriminera kvinnor i barnafödande ålder minskar. Men det är svårt att fastställa ett sådant orsakssamband empiriskt.

## Negativa effekter av vårdnadsbidrag

De nordiska länderna har också infört vårdnadsbidrag, vilket syftar till att underlätta övergången mellan föräldraledighet och formell barnomsorg. Precis som föräldraledigheten handlar den här politiska åtgärden om hembaserad barnomsorg.

Genom vårdnadsbidragssystem får föräldrar möjlighet att stanna hemma efter att föräldraledigheten gått ut, men med mycket lägre

*Kvoterad pappaledighet verkar varken påverka arbetsfördelningen i hemmet eller könslöngapet.*

24 Dahl m.fl. (2014).

25 Ekberg m.fl. (2013).

26 Cools m.fl. (2015).

27 Rege och Solli (2013).

28 De fick barn långt innan reformen genomfördes.



### Vårdnadsbidraget förse- nar mammors återgång till arbetsmarkna- den.

ersättningsnivå. Eftersom vårdnadsbidraget sträcker sig längre än föräldraledigheten<sup>29</sup> är den potentiella negativa effekten på mammors sysselsättning större.

Uttaget av dessa bidrag är relativt lågt, förutom i Finland. Att det är ovanligt att ta ut vårdnadsbidrag kan leda till att arbetsgivare diskriminerar de mammor som utnyttjar förmånen.

Empiriska studier bekräftar de negativa teoretiska effekterna. Vårdnadsbidrag förse-  
nar mammors återgång till arbetsmarknaden.<sup>30</sup> När vårdnadsbidraget inte längre finns tillgängligt men barnen fortfarande inte börjat skolan (åldern 4–5) har mammorna lägre inkomster och mindre sannolikhet att arbeta heltid.<sup>31</sup> När barnet börjar skolan finns inga effekter på mammors inkomster eller sysselsättning.<sup>32</sup> Anledningen till detta är att vårdnadsbidraget inte får mammor att helt lämna arbetsmarknaden. Den negativa effekten på inkomst på medellång sikt drivs av att dessa mödrar arbetar deltid snarare än heltid. Kvinnor som utnyttjar vårdnadsbidraget har generellt lägre arbetsmarknadsanknytning även innan de får barn. Men vad studien visar är att det finns ett kausalt samband mellan att ta ut vårdnadsbidrag och minskad sannolikhet att jobba heltid. När man studerar olika grupper blir det tydligt att de negativa effekterna av vårdnadsbidrag på mammors sysselsättning är betydligt större för utrikes födda.<sup>33</sup>

Vårdnadsbidrag har ingen effekt på pappors löner eftersom det framför allt är kvinnor som utnyttjar förmånen. Effekten på könsgapet på arbetsmarknaden blir därför tydligt negativ. De som utnyttjar vårdnadsbidraget etableras senare på arbetsmarknaden, står utanför arbetsmarknaden under längre perioder och arbetar i högre utsträckning deltid efter perioden av vårdnadsbidrag fram till det att barnet uppnår skolålder än de som enbart utnyttjar föräldraledighet.

29 I Finland kan vårdnadsbidrag tas ut tills barnet är 3 år gammalt.

30 Se till exempel Schøne (2004) angående Norge och Kosonen (2014) angående Finland.

31 Studien undersöker Norge, där vårdnadsbidraget finns tillgängligt tills barnet är 2 år (tidigare 3 år).

32 Drange och Rege (2013).

33 Naz (2010).

## Barnomsorg i Norden

Den nordiska barnomsorgsmodellen är traditionell såtillvida att den baseras på dagomsorg; barn får vanligtvis endast omsorg under normala arbetstider under veckan, det vill säga dagtid på vardagar. Den formella barnomsorgen är således inte särskilt flexibel och passar inte för föräldrar vars arbete förutsätter barnomsorg utanför normal arbetstid.

Med undantag av Finland är andelen inskrivna i formell barnomsorg i åldrarna 3–5 år relativt hög i de nordiska länderna, som framgår av rutan på sidan 11. Däremot är andelen inskrivna i åldern 0–2 år låg i de nordiska länderna, vilket till stor del beror på de långa föräldraledigheterna. Men i Danmark, Island, Norge och Sverige är fortfarande fler inskrivna i formell barnomsorg än i OECD-genomsnittet.

De omfattande subventionerna i de nordiska länderna har bidragit till att så pass höga andelar av barnen i dessa länder är inskrivna i den formella barnomsorgen. När det gäller offentliga omsorgsutgifter per barn kommer inget annat OECD-land i närheten av att matcha de nordiska ländernas nivåer, vilket visas i figur 5.

Finland har en mycket lägre andel inskrivna barn i formell barnomsorg jämfört med de andra nordiska länderna men spenderar intressant nog ändå mest på barnomsorg. Detta beror på att vårdnadsbidraget inkluderas i måttet för barnomsorg, vilket i Finland är generöst. Det finska vårdnadsbidraget som kan användas tills barnet fyllt tre år antagligen orsaken till att färre barn är inskrivna i förskolan.

## Förväntade effekter av barnomsorg

Utan åtkomlig barnomsorg ställs vissa (företrädesvis) kvinnor inför valet mellan att skaffa barn och ta hand om dem själv i stället för att arbeta, eller att arbeta och inte skaffa barn. I teorin skulle därför subventionerad barnomsorg kunna öka barnafödandet, mammors arbetsutbud eller bådadera.

På individnivå kan subventionen av formell barnomsorg i teorin öka mammors arbetsutbud genom att göra det mer attraktivt för mammor

Figur 5. Offentliga utgifter per barn på barnomsorg och förskola, i köpkraftsparitet i dollar, 2011. Källor: OECD Social Expenditure database och OECD Education database.



## Barnomsorgssystem i Norden

Med *formell barnomsorg* avses förskola, daghem och liknande arrangemang.

*Informell barnomsorg* utförs främst av mor- och farföräldrar men involverar också "nannies" eller barnvakter. Dessa arrangemang är relativt ovanliga i Norden jämfört med andra länder.

Andelen inskrivna i formell barnomsorg i varje nordiskt land, indelat i åldersgrupper

Ålder	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
< 1	19	1	6	3	0
1-2	91	41	84	80	71
3-5	97	74	96	97	97

Källa: Data från 2013. Danmark: Ministry of Employment; Finland: Kela; Island: Directorate of Labour; Norge: Nav (Work in Norway); Sverige, Försäkringskassan.

att arbeta medan deras barn är i förskoleåldern. Därtill kan de negativa incitamenten för arbetsgivare att anställa kvinnor minska, eftersom ökat användande av barnomsorg i stället för hembaserad barnomsorg kommer att korta längden på mammors arbetsavbrott efter att de fått barn.

Det finns tre huvudsakliga aspekter av subventionerad barnomsorg som kan förbättra

jämställdheten på arbetsmarknaden:

1. *Antalet förskoleplatser*. Fler förskoleplatser innebär att fler kvinnor kan byta ut hembaserad barnomsorg mot formell barnomsorg, och på så vis potentiellt öka sitt arbetsutbud. Mammor riskerar att vara mindre villiga att återgå till arbetsmarknaden om det är osäkert huruvida barnet kommer att få en förskoleplats eller inte.



2. *Avgifter.* Lägre priser för formell barnomsorg ökar vinsten av att sätta barnen i förskola för att som förälder kunna förvärvsarbeta. Högre avgifter påverkar sannolikt arbetsutbudet för mammor med lägst lön allra mest.
3. *Tillgänglighet.* Traditionellt sett finns barnomsorg att tillgå under standardarbetstid (klockan 8–16). Kvinnor som är anställda i yrken som kräver arbete utanför dessa tider kan inte helt och fullt dra nytta av sådan formell barnomsorg.

## Förskolan trängde ut mormor

Utifrån resonemanget om hur barnomsorg kan organiseras borde subventionerad barnomsorg öka mödrars sysselsättning. Men effekten av att införa subventionerad formell barnomsorg blir liten om detta främst tränger ut den informella barnomsorgen. Vi går nu över till att beskriva de faktiska empiriska effekterna av subventionerad barnomsorg.

Fram till nyligen har studier av utbyggnaden av den formella barnomsorgen i de nordiska länderna visat försumbara effekter på mammors sysselsättning. En ofta citerad studie finner att utbyggnaden av formell barnomsorg i Norge på 1970-talet inte ökade mödrars sysselsättning.<sup>34</sup> I stället ledde det till ett minskat användande av informell barnomsorg, vilket implicerar en betydande offentlig nettokostnad för den subventionerade barnomsorgen.

Barnomsorgsarrangemang tycks redan ha funnits i en utsträckning som motsvarade behovet hos förvärvsarbetande kvinnor. Det som hände vid införandet av subventionerad barnomsorg var att utgifterna för barnomsorgen förflyttades från familjen till det offentliga.

### I dagens samhälle är formell barnomsorg avgörande

Det är dock viktigt att understryka att det finns betydande institutionella skillnader mellan 1970-talet och dagens samhälle. Framför allt har tillgången på informell barnomsorg minskat och antalet platser i formell barnomsorg för små barn ökat.

<sup>34</sup> Havnes och Mogstad (2011).

På 1970-talet arbetade relativt få kvinnor och eftersom de flesta mor- och farmödrar inte arbetade fanns en stor tillgång på informell barnpassning. I dagsläget arbetar däremot de flesta kvinnor inklusive mor- och farmödrar. Till viss del har offentlig barnomsorg trängt ut informella arrangemang, men det faktum att de flesta kvinnor numera arbetar innebär att det finns en låg tillgång på informell barnomsorg.

Att tillgången på formell barnomsorg påverkar mammors arbetsutbud bekräftas av en studie som visar att en utökning av den subventionerade barnomsorgen för 1–2-åringar under 00-talet i Norge ökade sysselsättningen bland mammor med barn i dessa åldrar.<sup>35</sup> Resultaten från icke-nordiska länder är blandade, men många finner positiva sysselsättnings effekter av att införa formell barnomsorg.<sup>36</sup>

Vi kan därmed konstatera att tillgången på formell barnomsorg inte var avgörande för kvinnors sysselsättningsgrad på 1970-talet när den stora utbyggnaden av offentlig barnomsorg gjordes i de nordiska länderna. Däremot kan den vara betydelsefull i de fall då informella barnomsorgssystem saknas. Om det är ett effektivt sätt att öka mammors arbetsutbud beror med andra ord på den institutionella miljön. I den nuvarande kontexten är den formella barnomsorgen antagligen avgörande för kvinnors möjligheter att arbeta eftersom utbudet av informell barnomsorg är litet i Norden.

### Prisförändringar på formell barnomsorg ger blandade effekter

När det gäller effekterna av avgiftsnivåer för formell barnomsorg är forskningsresultaten också blandade. Två studier finner att sänkta avgifter för barnomsorg inte ökade mammors arbetsutbud.<sup>37</sup>

En dansk studie visar dock att ökade avgifter för barnomsorg hade signifikanta negativa effekter på mödrars arbetsutbud.<sup>38</sup> Men effekten finns bara på kort sikt under de första 12 månaderna efter att barnet fötts. Danmark skil-

<sup>35</sup> Andresen och Havnes (2014).

<sup>36</sup> Se till exempel Bauernschuster och Schlotter (2015).

<sup>37</sup> Black m.fl. (2014); se Lundin m.fl. (2008) för svenska data.

<sup>38</sup> Simonsen (2010).

*Tillgången på formell barnomsorg var inte avgörande för kvinnors sysselsättningsgrad på 1970-talet.*

jer sig från de övriga nordiska länderna genom att utnyttjandet av barnomsorg under de första 12 månaderna är avsevärt högre. Detta visar återigen att institutionella faktorer påverkar möjligheterna att öka mammors arbetsutbud genom subventionerad barnomsorg.

### Blandade effekter av utökad barnomsorg

Sammantaget tyder resultaten på att en utökning av utbudet av subventionerad barnomsorg har liten effekt på mammors arbetsutbud när det finns tillgång på informell barnomsorg. Att erbjuda formell barnomsorg kan däremot vara effektivt i dagens institutionella miljö med begränsad tillgång på informell barnomsorg.

Eftersom kvinnor förvärvsarbetar i nästan lika hög grad som män i de nordiska länderna är det svårt att öka kvinnors arbetsutbud ännu mer genom ytterligare subventionering av barnomsorgen.

Ett viktigt undantag är när barnomsorg erbjuds till grupper som tidigare haft begränsad tillgång på såväl formell som informell barnomsorg. En sådan grupp är mödrar till barn i 1–2-årsåldern i Norge. De hamnar mellan systemen med å ena sidan föräldraledighet som går ut efter 49 veckor och å andra sidan det faktum att många barn inte får förskoleplats när de närmar sig ett år.

## Sammanfattning av familjepolitikens jämställdhetseffekter

Resultaten som fokuserar på kausala effekter av familjepolitik på jämställdhet kan sammanfattas på följande sätt:

1. Anställningsskydd runt barnafödelsen främjar jobbstabilitet och mammors sysselsättning. Det är positivt och något oväntat att mammors arbetsutbud eller anställningsmöjligheter inte påverkas negativt av betald mammaledighet.
2. Att öka längden på mammaledigheten har inte minskat mammors långsiktiga arbetsutbud. Även om längre föräldraledighet i teorin bör leda till minskad jämställdhet på arbetsmarknaden finns inget empiriskt stöd för att det skulle vara fallet i praktiken.

Men det är viktigt att komma ihåg att det inte finns några kausala studier om effekterna av föräldraledighet som är längre än 52 veckor.

3. Att införa kvoterad pappaledighet har förmått män att ta föräldraledigt, men kausala belegg saknas för att pappaledighet skulle ha ändrat fördelningen av betalt och obetalt arbete. Det går inte att utläsa några tydliga jämställdhetseffekter av kvoterad föräldraledighet i form av till exempel minskat lönegap eller en jämnare representation på ledande poster.
4. Vårnadsbidrag skadar jämställdheten på arbetsmarknaden. Empiriska studier har belagt de negativa teoretiska effekterna. Vårnadsbidrag försenar mammors återgång till arbetet. Dessutom har mammor lägre arbetsinkomster under åren efter att vårnadsbidraget tar slut.
5. Effekten av subventionerad barnomsorg på mödrars sysselsättning beror på de institutionella förutsättningarna. Flera studier visar att en ökning av utbudet, eller minskning av priset, på formell barnomsorg har försumbara effekter på mödrars arbetsutbud. Effektiviteten av subventionerad barnomsorg som metod för att öka mammors arbetsutbud beror på institutionella faktorer. Familjepolitik som främjar formell barnomsorg kan vara effektiv när tillgången på informell barnomsorg är låg. Detta gäller särskilt när barnomsorg erbjuds grupper som tidigare haft begränsad tillgång till informell barnomsorg. I åtminstone Norge kan mammor till barn i åldern 1–2 år hamna mellan stolarna när föräldraledighetsdagarna tagit slut och barnet inte hunnit få förskoleplats. Att utöka barnomsorgen till dessa mammor verkar vara effektivt för att öka deras arbetsutbud.

### Indirekta effekter kan finnas

Kvasiexperimentella studier föredras ofta eftersom de ger tydliga resultat som visar de direkta effekterna av en politisk åtgärd. Men de har också begränsningar. Om en viss politik långsamt ändrar normer och beteenden som har att göra med familj och arbete är effekten svår att

*Institutionella faktorer påverkar möjligheterna att öka mammors arbetsutbud genom subventionerad barnomsorg.*



utvärdera kvasiexperimentellt. Därför kan det vara så att familjepolitiken har påverkat kvinnors sysselsättning på lång sikt, men det kan vi inte säkert veta.

### Andra förklaringar till jämställdhetsutvecklingen

Vad, om inte familjepolitiken, kan tänkas ha orsakat utvecklingen mot jämställdhet på arbetsmarknaden? Om vi ser på andra länder som i likhet med Norden sett kraftiga ökning av kvinnors sysselsättning – men inte har samma typ av familjepolitik – framträder flera möjliga förklaringar.

Den ledande jämställdhetsexperten Claudia Goldin, som är professor i nationalekonomi vid universitetet i Harvard, menar att nya typer av yrken spelat en viktig roll för efterfrågan på kvinnlig arbetskraft och för att få bort stigmat kring arbetande gifta kvinnor.<sup>39</sup> De kontorsyrken som blev vanligare efter andra världskriget är ett tydligt exempel.

Kvinnors arbetsutbud tros också ha ökat på grund av att hushållsarbetet blivit mycket mindre tidskrävande tack vare tekniska innovationer som dammsugaren och diskmaskinen.

Därtill menar Goldin att kvinnor successivt började prioritera utbildning eftersom human kapital har större värde för arbetande kvinnor än hemmafruar. Detta i sin tur ledde till högre löner och därmed högre kostnader för att kvinnor skulle lämna arbetsmarknaden efter att de fått barn.

Goldins förklaringar handlar framför allt om erfarenheterna i USA och kan inte förklara varför de nordiska länderna har högre sysselsättningsgrad än de flesta andra OECD-länder. Men amerikanska kvinnors sysselsättningsgrad har kommit ifatt den nordiska nivån utan att USA:s familjepolitik blivit mer generös.

Generellt är det svårt att säga varför det finns skillnader mellan länder, eftersom det finns många aspekter av normer och kultur som är unika för varje land eller region. En potentiell förklaring till Nordens framgångsrika ökning av kvinnors sysselsättningsgrad är att individuell progressiv beskattning ökat gifta kvinnors arbetsutbud.<sup>40</sup>

## Det kvarstående könsgapet på toppositioner

De nordiska länderna har mycket hög jämställdhet när det gäller kvinnors och mäns sysselsättningsgrad. Men den nordiska arbetsmarknaden har fortfarande betydande könsskillnader.

Det är ett välkänt faktum att det finns oskäliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Ett annat viktigt område där det fortfarande råder stora könsskillnader i Norden är på ledande positioner i samhället. I World Economic Forums rangordning av könsgapet i form av seniora chefer och befattningshavare hamnar inte de nordiska länderna på särskilt höga placeringar:

- Sverige: 31
- Island: 32
- Norge: 43
- Finland: 55
- Danmark: 81<sup>41</sup>

Det kvarstående könsgapet i de nordiska länderna återfinns på toppen – de nordiska länderna gör inte bra ifrån sig när det gäller att få kvinnor till höga chefspositioner. I analysen av relationen mellan nordisk familjepolitik och jämställdhet på arbetsmarknaden kan vi slå fast att familjepolitiken inte lyckats minska detta könsgap.

En möjlig tolkning är att familjepolitiken till och med bidragit till denna ojämslällda situation. Den generösa familjepolitiken, särskilt den långa föräldraledigheten för kvinnor, kan orsaka en glastakseffekt på arbetsmarknaden. Politiken stimulerar kvinnor att förvärvsarbeta men hindrar dem från att klättra på karriärstegen.<sup>42</sup>

Albrecht m.fl. (2015) menar att glastakseffekten särskiljer de nordiska länderna jämfört med övriga Europa. De kopplar samman det faktum att könslönegapet i Norden är störst på toppen av inkomstfördelningen – vilket inte gäller för övriga Europa – med uttaget av föräldraledighet. Detta bekräftar att den generösa föräldraförsäkring kan vara en orsak till det kvarstående könsgapet.

*Den generösa föräldraförsäkringen kan vara en orsak till det kvarstående könsgapet.*

<sup>39</sup> Goldin (2006).

<sup>40</sup> Se Selin (2014) för empiriska belägg för detta.

<sup>41</sup> World Economic Forum (2015).

<sup>42</sup> Datta Gupta m.fl. (2008).

Datta Gupta m.fl. (2008) menar att längre föräldraledighet är mer skadligt för högutbildade kvinnors karriärer och för kvinnor i privata sektorn. Men det är svårt att urskilja effekten av generös föräldraledighet på karriär från andra möjliga förklaringar.<sup>43</sup>

## Hur kan familjepolitiken utvecklas?

Vad går det att säga om hur familjepolitiken skulle kunna utvecklas utifrån de resultat som forskningen visar och de utmaningar när det gäller jämställdhet på arbetsmarknaden som kvarstår i de nordiska länderna?

En övergripande slutsats är att glapp i övergångarna mellan olika barnomsorgssystem riskerar att minska mammors arbetsutbud. Det är därför viktigt att studera hela den sammanlagda familjepolitiken för att göra övergångarna mellan olika program så smidig som möjligt. Till exempel behöver tillgången till barnomsorg ökas om föräldraledigheten förkortas. Annars blir det troligtvis ingen jämställdhetseffekt av att förkorta föräldraledigheten.

Vi kommer nu att diskutera några konkreta policyförslag.

### Vårdnadsbidrag bör tas bort

En uppenbar åtgärd för att få familjepolitiken att främja jämställdhet på arbetsmarknaden tycks vara att ta bort vårdnadsbidragsprogram. Finland har låg sysselsättning bland mammor till barn yngre än tre år, vilket stämmer överens med antagandet att vårdnadsbidragsprogram minskar mammors sysselsättning. Jämställdheten på arbetsmarknaden kan stärkas genom att ta bort vårdnadsbidrag till förmån för tidigare tillgång till subventionerad barnomsorg.

Finland har mest att tjäna på en sådan reform eftersom landet har det mest generösa vårdnadsbidraget, den minst generöst subventionerade barnomsorgen och de lägsta sysselsättningsnivåerna för mammor med barn under tre år.

43 Andra potentiella orsaker till glastaket kan vara statistisk diskriminering, könsskillnader i karriärinriktning eller en begränsad marknad för hushållstjänster som en följd av den sammanpressade lönestrukturen i de nordiska länderna.

De övriga nordiska länderna har mindre att vinna på att ändra nuvarande familjepolitik. Men sysselsättningsnivåerna för inte minst utrikes födda mammor skulle antagligen kunna ökas något genom att ta bort vårdnadsbidragsförmåner och hänvisa till den subventionerade barnomsorgen. Åtgärden skulle kunna betraktas både som en jämställdhetsåtgärd och ett verktyg för att främja social integration av utrikes födda kvinnor.<sup>44</sup>

### Är föräldraledigheten för lång?

Föräldraledigheten är längst i Sverige.

Empiriska belägg från Norge och Finland visar att långa ledigheter som fortgår till efter att barnet fyllt 1 år – vilket i dessa länder handlar om vårdnadsbidrag – skadar jämställdheten på arbetsmarknaden. Vi lutar oss mot empiriska belägg om effekten av ledighet i form av vårdnadsbidrag, eftersom det inte finns några studier om effekterna av föräldraledighet som är längre än ett år.

Teoretiska argument om statistisk diskriminering och forskningen om glastakseffekten antyder också att väldigt långa uppehåll från arbetet kan vara skadligt för jämställdheten på arbetsmarknaden, även om detta är svårare att testa empiriskt.

Trots att forskningen antyder att viss föräldraledighet är viktig för att underlätta övergången mellan arbete och familjeliv, skulle svenska politiker kunna överväga att minska föräldraledighetens längd och uppmuntra föräldrar att utnyttja formell barnomsorg från yngre åldrar. Om politiska beslutsfattare oror sig för barnens utveckling finns det studier som visar att mammans omsorg är viktig under barnets första sex månader. Därefter främjas barnens utveckling lika mycket av att bli omhändertagna av andra kvalificerade personer (till exempel pappan, mor- eller farföräldrar eller kvalificerad professionell barnomsorg).<sup>45</sup> Det finns också en norsk studie som visar att barn som börjar förskolan vid 12 månaders ålder i stället för 18 får bättre resultat i skolan när de är 6 och 7 år gamla.<sup>46</sup>

44 Naz (2010).

45 Carneiro m.fl. (2015); Dahl m.fl. (2015).

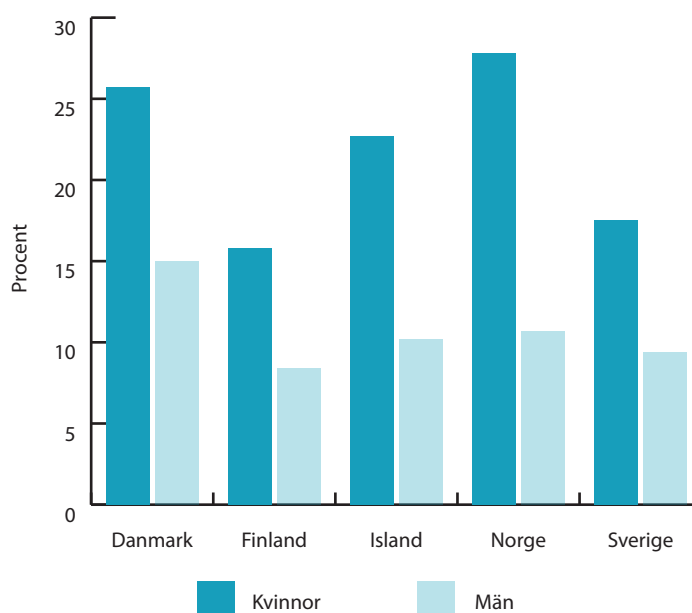
46 Drange och Havnes (2015).

*Glapp i övergångarna mellan olika barnomsorgssystem riskerar att minska mammors arbetsutbud.*

*Långa ledigheter som fortgår till efter att barnet fyllt 1 år skadar jämställdheten på arbetsmarknaden.*



Figur 6. Andel kvinnor respektive män i deltidarbete, 2014. Källa: OECD.



### *Flexibla barnomsorgssystem kan öka kvinnors heltidsarbetsutbud.*

Ett alternativ till att minska föräldraledighetens längd rakt av är att erbjuda föräldrar alternativet att byta ut en del av föräldraledigheten mot tidigare tillgång till förskoleplats. Man skulle till exempel kunna reservera 3 månader av föräldraledigheten till vardera föräldern, erbjuda ytterligare 6 månader för föräldrarna att fritt disponera över och låta det vara möjligt att byta ut resterande tid (cirka 6 månader) mot en garanterad förskoleplats om föräldrarna så önskar.

### **Öka barnomsorgens tillgänglighet**

Offentlig barnomsorg erbjuds vanligtvis endast under normala arbetstider, vilket inte är tillräckligt för föräldrar i yrken med andra arbetstider. Det tillgodoser inte heller behoven för dem som aspirerar på chefspositioner och behöver kunna arbeta övertid regelbundet.

Statistiken indikerar att detta är ett potentiellt jämställdhetsproblem. Kvinnor i nordiska länder arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män, vilket visas i figur 6. De arbetar också mindre övertid, färre långa dagar och färre kvällar, jämfört med män.<sup>47</sup>

Platsgarantin i den svenska förskolan är positiv. Systemen för barnomsorg på obekväma arbetstid som finns i vissa svenska kommuner

<sup>47</sup> Plantenga och Remery (2010).

borde utvärderas och denna praxis skulle antagligen med fördel kunna införas i hela landet. Det finns belegg som tyder på att mer flexibla barnomsorgssystem kan öka kvinnors heltidsarbetsutbud.

En studie finner också att far- och morföräldrars pensionering kan öka vuxna döttrars arbetsutbud genom att erbjuda barnomsorg.<sup>48</sup> Om far- och morföräldrars barnomsorg kan öka mammors arbetsutbud i Norge, ett land med så gott som fullt utbyggd formell barnomsorg, drivs effekten troligtvis av barnomsorg på obekväma arbetstider. För att uppnå mer flexibilitet i systemet innefattar potentiella policyreformer att barn tas in i formell barnomsorg två gånger om året i stället för en gång om året och att alternativen för kvinnor att byta ut delar av föräldraledigheten mot subventionerad barnomsorg ökas. De övriga nordiska länderna bör följa Sveriges exempel när det gäller intaget till förskolan flera gånger per år.

### **Subventionera informell barnomsorg eller hushållstjänster**

Ett annat alternativ är att subventionera informell barnomsorg på oregelbundna tider – exempelvis avlönade barnvakter och hämtningsservice på förskolan – eller hushålls-

<sup>48</sup> Johnsen (2015).



tjänster. En studie som utvärderar det svenska RUT-avdraget finner att detta ökade gifta kvinnors arbetsutbud.<sup>49</sup> De kan inte isolera effekten till karriärorienterade kvinnor; om något var det ökade arbetsutbudet likartat för kvinnor med olika socioekonomisk bakgrund. Därför skulle denna typ av politik kunna hjälpa till att minska det generella könsgapet på arbetsmarknaden – till exempel genom att få kvinnor att arbeta heltid i stället för deltid – och även öka andelen kvinnliga chefer och andelen kvinnor bland dem som tjänar mest.

En viktig uppgift för beslutsfattare som har ambitionen att öka jämställdheten på arbetsmarknaden är att bedöma vilka problem som går att lösa med politiska åtgärder och vilka som kräver andra typer av insatser.

### Sveriges familjepolitiska reformer är på rätt spår

Sverige är ett föregångsland när det gäller att implementera våra policyförslag på det familjepolitiska området: ta bort vårdnadsbidraget, göra intaget till förskolan mer flexibelt och ta in barn vid flera tillfällen per år (genom platsgarantin), barnomsorg på obekvämt arbetstid som finns i vissa kommuner samt RUT-avdraget. Vi känner inte till att dessa policyer prövats i något av de andra nordiska länderna.

Vi tror att Sveriges främsta hinder för att öka kvinnors sysselsättning och löner skulle kunna vara föräldraledighetens längd. Ett tänkbart policyalternativ till att minska längden rakt av är att erbjuda föräldrar möjligheten att byta ut delar av föräldraledigheten mot en tidigare-lagd platsgaranti i förskolan.

## Referenser

Albrecht, J., P. Skogman Thoursie och S.

Vroman (2015), "Parental leave and the glass ceiling in Sweden", *Research in Labor Economics*, vol. 41, s. 89–114.

Andresen, M. E. och T. Havnes (2014), "Women and children first? Labor market effects of universal child care for toddlers", Working Paper, Department of Economics, University of Oslo.

Angelov, N., P. Johansson och E. Lindahl (2013), "Is the persistent gender gap in income and wages due to unequal family responsibilities?", IZA Discussion Papers nr 7181.

Arulampalam, W., A. L. Booth och M. L. Bryan (2007), "Is there a glass ceiling over Europe? Exploring the gender pay gap across the wage distribution", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 60, nr 2, s. 163–186.

Bauernschuster, S. och M. Schlotter (2015), "Public child care and mothers' labor supply – Evidence from two quasi-experiments", *Journal of Public Economics*, vol. 123, nr c, s. 1–16.

Becker, G. (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bertrand, M., C. Goldin och L. F. Katz (2010), "Dynamics of the gender gap for young professionals in the financial and corporate sectors", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 2, nr 3, s. 228–255.

Björnberg, U. (2013), "Introduction", i U. Björnberg och M. H. Ottosen (red.), *Challenges for Future Family Policies in the Nordic Countries*, Copenhagen: SFI.

Black, S. E., P. J. Devereux, K. V. Løken och K. G. Salvanes (2014), "Care or cash? The effect of child care subsidies on student performance", *Review of Economics and Statistics*, vol. 96, nr 5, s. 824–837.

Bradshaw, J. och A. Hatland (2007), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, London: Edgar Elgar.

Carneiro, P., K. V. Løken och K. Salvanes (2015), "A flying start? Maternity leave and long run outcomes of children", *Journal of Political Economy*, vol. 123, nr 2, s. 365–412.

Cools, S., J. H. Fiva och L. J. Kirkebøen (2015), "Causal effects of paternity leave on children and parents", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 117, nr 3, s. 801–828.

Dahl, G., K. V. Løken och M. Mogstad (2014), "Peer effects in program participation", *American Economic Review*, vol. 104, nr 7, s. 2049–2074.

<sup>49</sup> Hallden och Stenberg (2013).



- Dahl, G., K. V. Løken, M. Mogstad och K. Salvanes (2015), "What is the case for paid maternity leave?", *Review of Economics and Statistics*, under utgivning.
- Datta Gupta, N., N. Smith och M. Verner (2008), "The impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children", *Review of Economics of the Household*, vol. 6, nr 1, s. 65–89.
- Drange, N. och M. Rege (2013), "Trapped at home: The effects of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career", *Labour Economics*, vol. 24, s. 125–136.
- Ekberg, J., R. Eriksson och G. Friebel (2013), "Parental leave - A policy evaluation of the Swedish Daddy-Month reform", *Journal of Public Economics*, vol. 97, nr c, s. 131–143.
- Ellingsæter, A. L. (2006), "The Norwegian childcare regime and its paradoxes", i A. L. Ellingsæter och A. Leira (red.), *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States*, Bristol: The Policy Press.
- Goldin, C. (2006), "The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family", *American Economic Review*, vol. 96, nr 2, s. 1–21.
- Halldén, K. och A. Stenberg (2013), "The relationship between hours of domestic services and female earnings: Panel register data evidence from a reform", IZA Discussion Papers nr 7649.
- Havnes, T. och M. Mogstad (2011), "Money for nothing? Universal child care and maternal Employment", *Journal of Public Economics*, vol. 95, nr 11-12, s. 1455–1465.
- Johnsen, J. V. (2015), *Work and Families: Four Essays in Applied Microeconomics*, Bergen: University of Bergen.
- Johnsen, J. V. och K. V. Løken (2016), Nordic Family Policy and Maternal Employment, *Nordic Economic Policy Review*, nr 2, s. 115–132.
- Kosonen, T. (2014), "To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 14, nr 3, s. 817–848.
- Lalive, R., A. Schlosser, A. Steinhauer och J. Zweimüller (2014), "Parental leave and mothers' careers: The relative importance of job protection and cash benefits", *Review of Economic Studies*, vol. 81, nr 1, s. 219–265.
- Liu, Q. och O. N. Skans (2010), "The duration of paid parental leave and children's scholastic performance", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 10, nr 1, s. 1–33.
- Lundborg, P., E. Plug och A. W. Rasmussen (2014), "Fertility effects on female labor supply: IV evidence from IVF treatments", IZA Discussion Paper nr 8609.
- Lundin, D., E. Mörk och B. Öckert (2008), "How far can reduced childcare prices push female labour supply?", *Labour Economics*, vol. 15, nr 4, s. 647–659.
- Naz, G. (2010), "Effect of a family policy reform on immigrants' labor supply and earnings", *Labour*, vol. 24, nr 1, s. 74–92.
- Nielsen, H. S., M. Simonsen och M. Verner (2004), "Does the gap in family friendly policies drive the family gap?", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 106, nr 4, s. 721–744.
- Plantenga, F. och C. Remery (2010), "Flexible Working Time Arrangements and Gender Equality", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Rege, M. och I. F. Solli (2013), "The impact of paternity leave on fathers' future earnings", *Demography*, vol. 50, nr 6, s. 2255–2277.
- Schönberg, U. och J. Ludsteck (2014), "Expansions in maternity leave coverage and mothers' labor market outcomes after childbirth", *Journal of Labor Economics*, vol. 32, nr 3, s. 469–505.
- Schöne, P. (2004), "Labour supply effects of a cash-for-care subsidy", *Journal of Population Economics*, vol. 17, nr 4, s. 703–727.
- Selin, H. (2014), "The rise in female employment and the role of tax incentives. an empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971", *International Tax and Public Finance*, vol. 21, nr 5, s. 894–922.

- 
- Simonsen, M. (2010), "Price of high-quality daycare and female employment", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, nr 3, s. 570–594.
- Waldfogel, J. (1998), "The family gap for young women in the United States and Britain: Can maternity leave make a difference?", *Journal of Labor Economics*, vol. 16, nr 3, s. 505–545.
- World Economic Forum (2015), "The Global Gender Gap Report 2015", World Economic Forum, Geneva.