



ANNA SJÖGREN OCH HELENA SVALERYD

Vad betyder barnomsorgen för barnafödandet?

Konsten att förena arbete och familj uppmärksammas ofta i samhällsdebatten, inte bara i Sverige utan i övriga Europa och på andra sidan Atlanten. Frågan är högaktuell i Tyskland där man som ett försök att undanröja hot om framtida brist på arbetskraft infört en föräldraförsäkring efter nordisk förlaga och även diskuterar utbyggnad av barnomsorgen. Målet är att få kvinnor att både jobba mer och föda fler barn. Historiskt, eller åtminstone under efterkrigstiden, har jämförelser mellan länder pekat på en motsättning mellan kvinnligt arbetskraftsdeltagande och barnafödande. Det är till synes lätt att förstå varför. Det tar tid att föda och fostra barn och det har varit näst intill omöjligt att förena detta med förvärvsarbete. Så är det inte längre. I dag har paradoxalt nog de OECD-länder där kvinnligt arbetskraftsdeltagande är lågt också de lägsta födslootalen.

Vad beror denna förändring på och vad kan förklara de skillnader i barnafödande som finns mellan länder i dag?

En förklaring som förts fram i forskningslitteratur och policydiskussioner är den framväxt av barnomsorgstjänster som i vissa länder skett i takt med det ökade kvinnliga arbetskraftsdeltagandet och högre relativlöner för kvinnor (D'Addio och Mira d'Ercole, 2005; Datta Gupta et al, 2006; OECD, 2005). Man har också betonat betydelsen av annan familjepolitik såsom föräldradedighet, som även den underlättar för kvinnor att både ha barn och arbeta.

Vilket samband finns då mellan familjepolitik, barnomsorg och antalet födda barn? Vi utnyttjar en enkel ekonomisk-teoretisk ansats som utgår från Nobelpristagaren Gary Beckers tidiga arbeten om fertilitet och tidsallokering (Becker, 1960 och 1965) och som senare vidareutvecklats för att fånga t.ex. barnomsorg (se t.ex. Willis 1973; Ermisch 1989; Apps och Rees 2004). Enligt denna ansats är kostnaden för att ha barn av central betydelse för familjens beslut att skaffa barn. Ju dyrare det är att ha barn, desto färre barn vill familjen ha. Kostnaderna kan vara av två slag: direkta kostnader för t.ex.

kläder, mat, boende och utbildning samt indirekta kostnader, som i huvudsak består av det inkomstbortfall som följer av att föräldrar avstår från arbete för att ta hand om och fostra sina barn. Denna "alternativkostnad" är särskilt hög för föräldrar som har värlönlade arbeten, medan den i stället är låg för den som inte arbetar. Till de indirekta kostnaderna hör också värdet av utebliven arbetslivserfarenhet och missade avancemangsmöjligheter som frånvaron från arbetsmarknaden i samband med barnafödande medför.

Barnomsorg påverkar kostnaderna för barn på flera sätt. I den mån barnomsorg ses som en del av barnets skolgång utgör kostnaderna för barnomsorgen en del av de direkta kostnaderna förknippade med att ha barn. Men barnomsorg i olika former är också ett substitut för föräldrars tid. Tillgång och pris på barnomsorg påverkar därför även de indirekta kostnaderna för att ha barn. Priset på barnomsorg är därmed av betydelse både för hur många barn man vill ha och i vilken utsträckning man väljer att arbeta. Sänkta barnomsorgsavgifter gör det mindre kostsamt att ha barn. Men eftersom lägre avgifter samtidigt innebär att det blir attraktivare för föräldrar att arbeta mer är det

inte självklart att lägre avgifter innebär att man vill ha ytterligare barn. Skälet är att barnafödande innebär att kvinnor på kort sikt behöver avstå från arbete, vilket är särskilt kostsamt för den som arbetar mycket.

För att förstå de samlade effekterna av barnomsorg på barnafödandet skulle dessutom krävas att man tar hänsyn till behovet av skattefinansiering av eventuella barnomsorgssubventioner och hur skattetrycket påverkar arbetskraftsdeltagande och familjers inkomster. Sambanden mellan t.ex. barnomsorgsutbyggnad och fertilitet är således komplexa.

Vi kommer i denna översikt att redogöra för vad den ekonomiska forskningen har att säga om sambanden mellan pris och tillgång på barnomsorg och kvinnors förvärvsfrekvens och barnafödande. Vi kommer att lägga tonvikten på den nyare empiriska forskning som använder sig av de s.k. "naturliga experiment" som uppstår vid genomförandet av ekonomiskpolitiska reformer och andra förändringar av regelverk.

Svårt att tolka skillnader mellan länder

Sedan några decennier tillbaka tycks kvinnor i högre grad ha valt mellan arbete och barn. De första två kolumnerna i tabellen (se sid 3) visar total fertilitet och förvärvsfrekvens för kvinnor i åldern 24–34 för en rad OECD-länder för perioden 1975–1980. Som synes hade länder med hög kvinnlig förvärvsfrekvens relativt lågt barnafödande.¹ De följande två kolumnerna visar att det i dag råder motsatt förhållande. Länder som Island och Nya Zeeland har relativt högt barnafödande och kvinnlig förvärvsfrekvens, medan de sydeuropeiska länderna, t.ex. Grekland, Italien och Spanien, kännetecknas av lågt barnafödande och få yrkesverksamma kvinnor. Sverige och de andra nordiska länderna ligger över OECD:s genomsnitt vad gäller både barnafödande och kvinnlig förvärvsfrekvens.

En möjlig orsak bakom detta förändrade samband är att många länder valt att införa åtgärder som underlättat för kvinnor att kombinera karriär och barn. En sådan åtgärd har varit att lagstadga rätt till föräldraledighet, en annan att subventionera kostnader för barnomsorg och att bygga ut skolväsendet till att omfatta även små barns utbildning.² I sista kolumnen finns siffror som visar hur stor andel av de små barnen som tar del av organiserad barnomsorg. Sverige och

Danmark är de länder som har störst andel barn i barnomsorg. De är också länder med hög kvinnlig förvärvsfrekvens och framförallt hög förvärvsfrekvens bland småbarnsmödrar (se kolumn 6).

Eftersom familjepolitiken skiljer sig åt mellan länder har forskning haft svårt att urskilja kausala effekter av olika typer av politik. I en panelstudie av ett flertal OECD-länder finner dock d'Addio och Mira d'Ercole (2005) att det finns ett positivt samband mellan barnafödande, andelen barn i barnomsorg, längden på föräldraledigheten och andelen kvinnor som arbetar deltid. Det är dock svårt att på basis av en sådan studie avgöra vad som är orsak och verkan. Exempelvis kan en väl utbyggd och subventionerad barnomsorg vara resultatet av att efterfrågan är stor när det föds många barn och barnens föräldrar vill arbeta, snarare än ett skäl till att det föds många barn.

På samma sätt är det svårt att uttala sig om huruvida lång eller kort föräldraledighet, olika ersättningsnivåer och alternativa barnomsorgslösningar skulle vara möjliga vägar att påverka barnafödandet i ett enskilt land. Det är inte heller möjligt att på basis av siffror om inskrivna barn i barnomsorg eller mödrars arbetskraftsdeltagande uttala sig om huruvida en liten andel barn i barnomsorg är ett resultat av svag efterfrågan på barnomsorg eller om det är begränsningar i utbudet av barnomsorg som avgör. Högkvalitativ barnomsorg på marknadsvillkor är relativt dyrt och det är därför föga förvånande att de länder med stora andelar barn i barnomsorgen också är de länder där subventionerna är kraftiga. I länder som Tyskland och Italien, där barnomsorgskostnader är kraftigt subventionerade är platsbristen i stället stor (Del Boca, 2002). I Frankrike följer i stället subventioner för barnomsorg barnet vilket möjligen gör att andelen barn i barnomsorg där bättre speglar föräldrarnas faktiska efterfrågan på barnomsorg för de små barnen.

Det är alltså svårt att på basis av länderjämförelser uttala sig om sambanden mellan beteenden och politik. Ett alternativ är därför att studera effekter av förändringar av olika typer av politik och regelverk i ett enskilt land och därigenom dra slutsatser om hur arbetskraftsdeltagande och barnafödande påverkas. Fördelen med detta är att förutsättningarna och det institutionella ramverket är mer likartat för de olika grupper som studeras. I den mån dessa reformer dessutom genomförs på ett sådant sätt att det går att finna grupper som påverkas och

1) För jämförelse finns manlig förvärvsfrekvens i kolumn 5. Variationen i den är som synes betydligt mindre än variationen i kvinnlig förvärvsfrekvens.

2) Även skatte-, social- och utbildningspolitik kan ha inflytande över hur sambandet mellan barnafödande och arbetskraftsutbud ser ut genom att på olika sätt påverka hur fördelaktigt det är med specialisering inom familjen. Ett exempel är sam- och särbeskattning av makar.

Tabell

	Fertilitet	Förvärvsfrekvens, kvinnor 25–34 år	Fertilitet	Förvärvsfrekvens, kvinnor 25–54 år	Förvärvsfrekvens män, 25–54 år	Förvärvsfrekvens, småbarnsmödrar	Andel 0–3-åringar i organiserad barnomsorg
	1975–80	1980	2000–2005	2004	2004	2000–2004	2004
Australien	2.0	49.8	1.8	68.8	86.2	56.7	24.6
Belgien	1.7	57.9	1.7	68.8	85.7	59.4	27.6
Danmark	1.7	78.4	1.8	80.6	87.3	76.5	83
Finland	1.7	78.4	1.8	78.1	83.7	52.1	35.7
Frankrike	1.9	63.5	1.9	72.2	86.6	49.5	27
Grekland	2.3		1.3	57.8	89.6		
Irland	3.3	34.0	1.9	65.8	87.6	51.1	15
Island	2.5		2.0	83.6	92.4		
Italien	1.9	49.5	1.3	57.8	86.5	45.2	18.7
Japan	1.9		1.3	65.0	92.1		
Kanada	1.7	63.5	1.5	76.7	86.0	58.7	
Korea	3.0	35.3	1.2	58.0	88.4		10
Luxemburg	1.5		1.7	66.2	92.2		
Nederländerna	1.6	59.0	1.7	74.0	88.9	66.4	29
Norge	1.8	61.5	1.8	80.0	86.2	18	44
Nya Zeeland	2.3		2.0	72.7	89.4		
Polen	2.3		1.3	62.7	74.0		
Portugal	2.4	57.8	1.5	74.9	87.4	70.8	25
Schweiz	1.5		1.4	77.1	92.3		
Slovakien	2.4		1.2	69.3	80.0		
Spanien	2.5		1.3	58.9	86.1		
Storbritannien	1.8	64.8	1.7	74.2	87.5	49.2	26
Sverige	1.7	79.5	1.7	80.8	85.0	72	66
Tjeckien	2.3	66.7	1.2	73.4	89.2	14.2	0.5
Tyskland	1.5	57.9	1.3	72.1	83.9	47.8	8.6
Ungern	2.1	55.0	1.3	67.0	80.5	30.5	9.3
USA	1.8	60.7	2.0	71.8	86.3	53.1	38
Österrike	1.6		1.4	75.8	89.4	30*	10

* officiell andel är 71.9, men den inkluderar föräldralediga. Källa OECD (2006a,b).

en grupp som inte påverkas av reformen och att det dessutom är troligt att slumpen avgjort viken grupp den enskilda individen tillhör, är det möjligt att dra slutsatser om de kausala sambanden. Man brukar i denna situation tala om ett "naturligt experiment"; naturligt för att det uppstått som en konsekvens av en reform i verkliga livet (till skillnad från i ett laboratorium) och experiment för att slumpen avgjort vem som påverkas.

Empiriska studier av barnomsorg och arbetskraftsdeltagande

Blau och Currie (2004) sammanfattar resultaten från en rad tidigare icke-experimentella studier på amerikanska data av hur barnomsorgskostnader påverkar kvinnors arbetskraftsutbud. De finner att även om dyr barnomsorg tycks minska kvinnors arbetskraftsutbud, är det svårt att säga hur stor betydelsen är. Detta beror delvis på att det är svårt att isolera relevansen av barnomsorgskostnader från vikten av tillgång till barnomsorg. Även i Sverige har man tidigare funnit att tillgång och pris på barnomsorg varit positivt korrelerat med kvinnlig förvärvsfrekvens. Gustafsson och Stafford (1992) studerar daghemsutbyggnaden på 1980-talet och finner ett samband mellan både tillgång och priset på barnomsorg och kvinnors arbetskraftutbud.

Det finns också ett antal studier baserade på naturliga experiment som undersöker hur tillgång och pris på barnomsorg påverkar arbetskraftsutbudet. Baker et al (2005) visar att införandet av allmänt tillgänglig och kraftigt subventionerad barnomsorg i Quebec avsevärt ökade mödrars arbetskraftutbud. Schlosser (2007) finner liknande stora effekter i en studie av hur introduktionen av gratis förskola för 3-4-åringar i Israel påverkade arbetskraftsutbudet hos arabiska kvinnor. Den kraftigaste effekten fanns bland välutbildade kvinnor som ökade sitt arbetskraftsutbud med hela 20 %. Denna ökning skedde dock från en initialt låg nivå på kvinnligt arbetskraftdeltagande.

Lundin, Mörk och Öckert (2006) studerar effekter på föräldrars arbetskraftsutbud av de förändrade barnomsorgskostnader som blev resultatet av den stora maxtaxereformen inom den svenska barnomsorgen, som implementerades i januari 2002. Förutsättningarna att här studera det kausala sambandet mellan priset på barnomsorg och föräldrars arbetskraftsutbud är synnerligen goda av en rad skäl. Ett sådant är att reformen innebar att likartade

hushåll fick olika stora avgiftssänkningar beroende på var de bodde, samt att den exakta taxestrukturen både före och efter reformen är känd. Vidare var kvaliteten i omsorgen tämligen homogen, samtidigt som priset lokalt inte tilläts variera med kvaliteten i omsorgen. Dessutom var tillgängligheten för de grupper som studeras mycket god redan före reformen vilket gör att studien, till skillnad från Baker et al (2005) och Schlosser (2007), verkligen kan fånga effekten av pris snarare än tillgång. Något förvånande finner författarna inte några effekter på föräldrarnas arbetskraftsutbud. En möjlig förklaring är att barnomsorgskostnaderna redan före reformen var kraftigt subventionerade och att arbetskraftsutbudet bland småbarnsföräldrar redan var högt. Det är även möjligt att det faktiskt är tillgång snarare än pris som är av betydelse för föräldrars arbetskraftsutbud.

Empiriska studier av barnomsorg och barnafödande

Kunskapen om hur barnomsorgskostnader påverkar barnafödandet är mycket mer begränsad. Icke-experimentella studier finner i vissa fall en negativ och i andra fall ingen korrelation mellan barnafödande och barnomsorgskostnader (se t.ex. Blau och Robinson, 1989; och Del Boca, 2002). Andersson, Duvander och Hank (2004) studerar situationen i Sverige men hittar inga effekter.

Det finns bara två studier av barnomsorg och barnafödande som utnyttjar naturliga experiment. En av dessa är den ovan nämnda studien av Schlosser (2007). Schlosser finner på kort sikt inte några effekter av ökad tillgång på barnomsorg på barnafödandet bland dessa mödrar. Resultaten visar dock att de ökade sitt arbetskraftsutbud. Att tillgång till barnomsorg i Israel framförallt påverkar arbetskraftsutbudet, snarare än barnafödandet, är kanske inte så förvånande med tanke på att dessa i genomsnitt välutbildade mödrar inte tidigare haft någon reell möjlighet att kombinera familj och arbete.

Situationen för småbarnsmödrar i Sverige skiljer sig från de arabiska mödrarnas situation i Israel, bland annat eftersom de flesta svenska småbarnsmödrar arbetar och nästan alla barn går i förskola. Mycket riktigt finner studien av Lundin, Mörk och Öckert (2006), som nämns ovan, inte heller några effekter på arbetskraftsutbudet för de svenska mödrarna. I den andra studien som utnyttjar naturliga experiment för att studera sambandet mellan barnomsorg och barnafödande, undersöker

vi därför om maxtaxereformen i stället kan ha påverkat svenska kvinnors barnafödande (Mörk, Sjögren och Svaleryd, 2007). Denna studie är också den första som kan särskilja de kausala effekterna på barnafödandet av pris snarare än tillgång på barnomsorg.

Maxtaxereformen innebar att en familj i genomsnitt fick en avgiftssänkning med drygt 800 kronor i månaden. Storleken på avgiftssänkningen varierade dock mellan hushåll, både beroende på hur många och hur gamla barn de hade, hushållets inkomst och i vilken kommun de bodde. Denna variation gör det möjligt att undersöka hur priset på barnomsorg påverkar barnafödandet. Vår studie visar att barnafödandet för familjer med barn påverkades positivt av lägre avgifter. En genomsnittlig avgiftsminskning innebar att sannolikheten att skaffa ytterligare ett barn ökade med nästan 10 % jämfört med tidigare. I antal födda barn, innebar reformen att det i genomsnitt föddes 4,5–7 ytterligare barn per 1 000 familjer under ett år. Ett problem med studien är att vi inte helt kan utesluta att effekterna av reformen i själva verket beror på tillfälliga förändringar i olika typer av familjers barnafödande. Klart är att de familjer med små barn, som var de som fick de största avgiftssänkningarna, också ökade sitt barnafödande när reformen infördes. Vår tolkning av resultaten är därför att reformen hade en positiv effekt på barnafödandet.

Långsiktiga effekter är betydligt svårare att uttala sig om eftersom det tar tid att mäta den så kallade kohort-fertiliteten (slutligt antal barn per kvinna i en viss årskull). Det är möjligt att barnafödandet totalt sett inte påverkades, utan att den ökning som observeras snarare hänger samman med att familjer har valt att få de barn de ändå hade planerat skaffa med tätare intervall. Svårigheten att bestämma långsiktiga effekter gäller dock de flesta studier av barnafödandet. Klart är dock att reformer som gör att familjer passar på att få sina barn tidigt öppnar för möjligheten att hinna få fler barn innan biologin sätter stopp.

Slutsatser

Forskningsresultaten presenterade i denna översikt stödjer hypotesen att allmänt tillgänglig barnomsorg är en viktig förklaring till att vissa länder både har hög kvinnlig förvärvsfrekvens och högt barnafödande jämfört med andra länder. Det är dock svårt att uttala sig om huruvida ökad tillgång till barnomsorg kommer att öka barnafödandet i länder som

Tyskland och Italien där tillgång till barnomsorg tidigare varit begränsad och där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är låg. Möjligen är den initiala effekten att kvinnorna börjar arbeta i större utsträckning, precis som för de israeliska kvinnorna. Men det är även möjligt att fertiliteten bland de grupper av kvinnor som redan i dag arbetar kommer att påverkas positivt, på samma sätt som de svenska kvinnorna ser ut att ha reagerat på maxtaxereformen.

I den svenska familjepolitiska debatten diskuteras nu införande av gratis förskola från tre års ålder och regeringen har nyligen infört vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus i föräldraförsäkringen. Gratis förskola skulle innebära att de totala barnomsorgskostnaderna för ett barn sänks ytterligare från redan internationellt sett mycket låg nivå. Hur stora ytterligare effekter en sådan sänkning har på barnafödandet är svårt att säga.

Är det möjligt att införandet av ett vårdnadsbidrag gör det mindre stressigt och mer attraktivt att ha barn? Givet att vissa föräldrar vill vara hemma med barnen ännu längre än föräldraledigheten tillåter betyder vårdnadsbidraget att kostnaden för att vara hemma sjunker jämfört med i dag. Alltså skulle barnafödandet inom vissa grupper som gärna vill vara hemma längre med sina barn kunna öka. Å andra sidan är ersättningen låg och dessutom innebär inte vårdnadsbidraget att föräldern sedan automatiskt får tillbaka sitt arbete, som i fallet med föräldraförsäkringen. Det gör att kostnaden i form av uteblivna inkomster blir betydande, särskilt för den som får det svårt att ta sig in på arbetsmarknaden igen. Det är alltså inte säkert att man vill och har råd att ha fler barn trots att man väljer att vara hemma längre med vart och ett. Effekten på arbetskraftutbudet är dock klart negativ, framför allt under själva bidragstiden, men möjligen också på längre sikt som följd av att det är svårt att ta sig in på arbetsmarknaden igen. När Norge införde vårdnadsbidrag ser effekten ut att ha blivit att mödrar stannade hemma längre med varje barn, samt att de för att hinna kvalificera sig för föräldraförsäkring för nästa barn, valde att få barn med glesare intervall, vilket möjligen har negativa konsekvenser för barnafödandet också på sikt (Hardoy och Schone, 2004).

I debatten lyfts ofta tidsbrist fram som en faktor som gör det svårt för svenska föräldrar att få livspusslet att gå ihop. Det är därför möjligt att just tidsbrist och bristande flexibilitet är det som i dag begränsar svenska föräldrars vilja att skaffa

fler barn. En begränsning ligger i dag i svårigheten att förena barnafödande med karriär under barnets första år. Under detta första år har Sverige en i ett internationellt perspektiv tämligen outvecklad marknad för barnomsorgstjänster. Ser vi däremot till de länder som har högre barnafödande än Sverige, som Frankrike, USA och Danmark, finns där tillgång till barnomsorg även för de riktigt små barnen. Den marknaden saknas så gott som helt i Sverige i och med att barnomsorgssubventioner endast utgår från ett års ålder. Drivkrafterna för att utveckla en privat barnomsorgstjänstemarknad är också svaga, delvis till följd av höga skatteklar och tillgång till föräldraförsäkringen, men kanske också p.g.a. de rådande normerna som påverkar hur länge vi anser att spädbarn behöver vara hemma med sina föräldrar.

Referenser

- Andersson, G., A. Duvander och K. Hank.** 2004. "Do Child-care Characteristics Influence Continued Child Bearing in Sweden? An Investigation of the Quantity, Quality, and price Dimension", *Journal of European Social Policy* 14 (4), 407–418.
- Apps, P. och R. Rees.** 2004. "Fertility, Taxation and Family Policy", *Scandinavian Journal of Economics* 106 (4), 745–763.
- Baker M., J. Gruber och K. Milligan.** 2005. "Universal Child Care, Maternal Labor Supply and Child Well-Being", NBER Working Paper No. 11832.
- Becker, G. S.** 1960. "An Economic Analysis of Fertility" in *Demographic and Economic Change in Developing Countries*, eds Coale et al, Princeton University Press.
- Becker, G. S.** 1965. "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal* 75, 493–517.
- Blau, D. och J. Currie.** 2004. "Preschool, Day Care, and Afterschool Care: Who's Minding the Kids?", NBER Working Paper No. 10670.
- Blau, D. och P. K. Robins.** 1989. "Fertility, Employment, and Child-Care Costs" *Demography* 26, 287–299.
- Datta Gupta, N., N. Smith och M. Verner.** 2006. "Childcare and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?", IZA Discussion Paper 1214.
- D'Addio, A. C. och M. Mira d'Ercole.** 2005. "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies", DELSA OECD.
- Del Boca, D.** 2002. "The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy", IZA Discussion Paper 427.
- Ermisch, J. F.** 1989. "Fertility Employment and Child-Care Costs" *Demography* 26 (2), 287–299.
- Gustafsson, S. och F. P. Stafford.** 1992. "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden", *Journal of Human Resources* 27, 204–230.
- Hardoy, I. och P. Schone.** 2004. "The Cash-for-Care Subsidy: Less Work for the Stork", ISF Paper 2004:003.
- Lundin, D., E. Mörk och B. Öckert.** 2007. "Do Reduced Child Care Prices Make Parents Work More?", IFAU WP 2007:2.
- OECD.** 2005. *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life Vol. 4*, Paris.
- OECD.** 2006a. *Starting Strong II Early Childhood Education and Care*, Paris.
- OECD.** 2006b. *Employment Outlook*, Paris.
- Mörk, E., A. Sjögren och H. Svaleryd.** 2007. "Do Capped Child Care Fees Bring More Babies", stencil, Institutet för Näringslivsforskning.
- Schlosser, A.** 2006. "Public Preschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment", Mimeo Hebrew University, Jerusalem.
- Willis, R. J.** 1973. "A New Approach to the Economic Analysis of Fertility Behaviour", *Journal of Political Economy* 81(2), S14–S64.