

Erica Lindahl
Forskare

erica.lindahl@ifau.uu.se

Datum
2018-05-02Dnr
11/2018
Er ref
S2017/07382/FST

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn

Utredningen presenterar en rad regeländringar med syftet att främja jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och samtidigt bibehålla möjligheten till goda uppväxtvillkor för barnen. IFAU instämmer i utredningens slutsatser att föreslagna åtgärder främjar jämställdhet på arbetsmarknaden och ett jämställt föräldraskap.

Nedan följer kommentarer på de olika förslagen var för sig.

Samhällsekonomiskt positivt med kortare föräldrapenning

Enligt utredningens förslag ska föräldrapenning kunna lämnas under totalt 460 dagar istället för dagens totalt 490 dagar (ytterligare 170 dagar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption). De tidigare 90 dagarna på lägsta nivå slopas. Att det totala antalet dagar med ersättning minskas är utifrån en omfattande utvärdering av den norska föräldraförsäkringen (Dahl m. fl., 2016) i linje med ett mer samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av skattemedlen. Dahl m. fl. (2016) har visat att senare års förlängning av den betalda ledigheten inom den norska föräldraförsäkringen (som till utformningen mycket påminner om den svenska) varken har lett till mätbara förbättringar för föräldrarna, som t.ex. högre inkomster bland mammorna, eller bättre rustade barn, mätt som skolresultat.

Med samma argument kan en överflyttning från tillfällig föräldrapenning till föräldrapenning i samband med barns födelse motiveras som samhällsekonomiskt försvarbart. Anledningen är att antalet dagar med föräldrapenning inte föreslås öka lika mycket som antalet dagar med tillfällig föräldrapenning föreslås minska. Det totala antalet betalda dagar kommer alltså minska något i och med detta förslag.

Bra med nya skarpa åldersgränser

Nya åldersgränser införs för när föräldrapenningdagarna kan användas. Till och med barnets tredje levnadsår ska högst 390 dagar kunna användas (ytterligare 142 dagar för varje barn utöver det första). Denna tidsgräns ska enligt förslaget vara skarp, d.v.s. dagar ska inte kunna sparas till förmånstiden därefter. Efter

det år barnet har fyllt tre år ska föräldrarna kunna ta ut maximalt 10 dagar per år fram till barnets 10-årsdag. Dagar ska inte kunna sparas från ett år till ett annat. Det finns forskningsresultat som stödjer att skarpa åldersgränser för när föräldrapenningdagarna får tas ut kan främja mer jämställda arbetsmarknadsutfall. T. ex. visar Albrecht, Skogman Thoursie & Vroman (2015a) att mammor som koncentrerar sitt uttag av föräldrapenning till tiden efter barnets födelse tjänar mer än mammor som sprider ut sin ledighet över en längre tid. Angelov m. fl. (2016) visar att det är deltidsarbete under flera år snarare än den sammanhängande ledighetens längd som leder till sämre inkomstutveckling för mammor jämfört med pappor. Det faktum att högutbildade föräldrar, och sannolikt främst mammorna inom denna grupp, är mest benägna att vara föräldralediga obetalt för att spara föräldrapenningdagar (vilket visas i avsnitt 6.4.2 i utredningen) är i linje med den hypotes som framförts av Albrecht, Skogman Thoursie & Vroman (2015b), nämligen att den generösa svenska föräldraförsäkringen kan vara en delförklaring till det glastak i löner som finns för kvinnor på svensk arbetsmarknad.¹ Att införa skarpa tidsgränser (där dagar inte kan sparas från en period till en annan), kan därför antas få till följd att framförallt kvinnor med högre utbildning (som idag är hemma obetalt) är hemma något mindre obetalt.

Oklara forskningsresultat om föräldraledighetslagens rätt till reducerad arbetstid

Föräldraledighetslagen med rätt till ledighet utan föräldrapenning fram till barnet är 18 månader och rätten till reducerad arbetstid med 25 procent till barnet har slutfört sitt första skolår förblir oförändrad. Föräldraledighetslagen är troligen en viktig förklaring till varför många mammor arbetar deltid under flera år när barnen är små. Deltidsarbete under småbarnsåren är också en viktig förklaring till mammors sämre inkomst- och löneutveckling efter första barnet i jämförelse med pappors (Angelov m. fl. 2016). Samtidigt är det viktigt att påpeka att en inskränkning av föräldraledighetslagen inte nödvändigtvis skulle medföra en ökning av arbetsutbudet. Om föräldrar ser möjligheten att kunna gå ner i arbetstid som en förutsättning för att kunna kombinera familje- och arbetsliv, är det möjligt att en inskränkning av flexibiliteten får till konsekvens att fler föräldrar väljer att inte arbeta alls eller att göra det i mindre utsträckning. Det är svårt att utifrån dagens forskningsresultat sia om vilken effekten skulle bli.

¹ Tankegången är följande: en anledning till att vi har så få kvinnor på toppositioner i Sverige skulle kunna vara att många högproduktiva kvinnor är föräldralediga länge, vilket är möjligt med anställningsskydd enligt föräldraledighetslagen.

Ytterligare pappamånad ger troligen inga tydliga effekter på uttag

Slutligen föreslås att av de dagar som tas ut fram till barnets treårsdag ska 130 dagar vara reserverade för vardera föräldern och dessa dagar kan därmed inte övertas av den andra föräldern. För perioden från treårsdagen fram till tioårsdagen ska 3 dagar per år reserveras för vardera föräldern, utan möjlighet till överlåtelse. Reserverade dagar gäller såväl dagar med föräldrapenning så väl som dagar på grundnivå. Detta innebär i praktiken att drygt ytterligare en s.k. pappamånad införs. Tidigare utvärderingar av pappamånaderna har inte visat på några tydliga effekter på varken pappornas eller mammornas antal arbetade timmar (se t.ex. Karimi m. fl. 2012), men eftersom de reserverade dagarna införs tillsammans med åldersgränser för när föräldrapenningen måste tas ut är det möjligt att dessa ytterligare så kallade pappadagar får en effekt, om än liten, på både mammors och pappors föräldraledighet.

Det är däremot inte troligt att dessa effekter motsvarar ökningen i den reserverade delen. Skälet är att både mammor och pappor i dagens system är föräldralediga betydligt längre än vad föräldrapenningen berättigar till. Försäkringskassan (2013) visar att mammor i genomsnitt är föräldralediga i 15,3 månader och tar ut föräldrapenning för 9,5 av dessa. Pappor är i genomsnitt föräldralediga i 3,8 månader och tar ut föräldrapenning för 2,2 månader. Vi vet också att de flesta föräldrapenningdagarna tas ut innan barnets andra levnadsår är slut (detta visas i utredningen i avsnitt 6). Det betyder att den föreslagna reserverade delen ligger inom ramen för den föräldraledighet som papporna tar ut med dagens regler, varför vi inte ska vänta oss en effekt i samma storleksordning som det reserverade antalet dagar. Samtidigt vet vi att vissa pappor tenderar att sprida ut sina föräldrapenningdagar över tid och förlägger de betalda dagarna i samband med sommarledighet (Försäkringskassan 2010). Vi vet också att det främst är mammor med högre utbildning som sprider ut sina föräldrapenningdagar över tid och är hemma obetalt (avsnitt 6.4.2 i utredningen). Möjligheterna för båda dessa beteenden minskar i och med att de reserverade dagarna införs i kombination med åldersgränser för när föräldrapenningen kan utnyttjas.

Forskningsmässigt intressant med verktyg för att fatta informerade beslut

Slutligen föreslås vidare utredningar av olika delar av försäkringen där problem har identifierats, men som inte har bedömts möjligt att hantera inom ramen för aktuell utredning. Bland annat föreslås att regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla möjligheterna för föräldrar att göra en tidig planering av föräldraledigheten. Att tillhandahålla verktyg för föräldrar att planera sin föräldraledighet och samtidigt informera om långsiktiga konsekvenser för framtida lön- och inkomstutveckling och pension, innebär att samhället stöttar familjer att fatta informerade beslut. I utformningen av dessa verktyg är det

Datum
2018-05-02

viktigt att beakta betydelsen av förhandsval för hur föräldrar agerar. Nationalekonomisk forskning inom andra områden – som t.ex. hur pensionserbjudanden framställs – visar att människor har svårt att fatta rationella beslut när det gäller ekonomiska konsekvenser långt fram i tiden (se t.ex. Madrian och Shea, 2001). I utformningen av dessa verktyg skulle det därför vara värdefullt att utforma och introducera dem på ett sätt som möjliggör ny kunskapsgenerering om hur föräldrar fattar beslut om föräldraledighet och vilken betydelse långsiktiga konsekvenser har. IFAU uppmuntrar därför regeringen att Försäkringskassans uppdrag ska genomföras i samverkan med en forskningsmyndighet som t.ex. IFAU.

I detta ärende har generaldirektören Olof Åslund beslutat och Erica Lindahl har varit föredragande.

Olof Åslund

Erica Lindahl

Referenser

- Angelov, N., P. Johansson och E. Lindahl (2016), "Parenthood and the Gender Gap in Pay", *Journal of Labor Economics* 34(3): 545-579.
- Albrecht, J., P. Skogman Thoursie och S. Vroman (2015a), "Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige", Rapport 2015:1, IFAU.
- Albrecht J., P. Skogman Thoursie och S. Vroman, S. (2015b), "Parental Leave and the Glass Ceiling in Sweden", *Research in Labor Economics*, 41, 89-114.
- Försäkringskassan (2013), "Ojämsställd arbetsbörda – Föräldradighetens betydelse för fördelningen av betalt och obetalt arbete", Socialförsäkringsrapport 2013:9.
- Försäkringskassan (2010) Föräldrapenning – försäkringsutveckling och analys. Svar på regeringsuppdrag , Dnr 031780-2010.
- Karimi A., Lindahl, E. och Skogman Thoursie, P. (2012) "Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud", rapport 2012:22, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Madrian, B. och Shea, d. (2001) "The power of suggestion: Inertia in 401(k) participating and savings behaviour. *The quarterly Journal of Economics* 96(4): 1 149-1 187.