



Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 02.10.2020

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2020267

Tiltak i ulike europeiske land for å snu reduserte fødselstall

OPPDRAG

Fødselstallene i Europa har over tid vært synkende. Flere land har prøvd å snu utviklingen gjennom ulike incentivordninger. Situasjonen i Norge er ikke annerledes.

På denne bakgrunn ønskes en

- oversikt over hva andre europeiske land har gjort for å øke fødselstallene
- hvilke tiltak har hatt positiv effekt
- hva sier forskning om hvilke tiltak og incentiver kan bidra til å øke fødselstallene?

SAMMENDRAG

Tiltak for å øke fertilitetsratene

Mange familiepolitiske tiltak har sammensatte formål, og det er bare en liten andel av tiltakene hvor økte fødselstall er en eksplisitt uttrykt begrunnelse for tiltaket.

I Europa har flere land iverksatt tiltak for å styrke familiepolitikken, bl.a. som respons på fallende fødselsrater. I noen land i Sentral-, og Øst-Europa har dette skjedd gjennom en bred og omfattende satsing på ulike former for tiltak, også tiltak for å gjøre det lettere å kombinere arbeid og familie. I andre land har man satset mest på kontantoverføringer. Denne trenden har vært typisk for mange land i Sentral-, Øst-, og Sør-Europa, hvor regjeringene bruker en pronatalistisk retorikk og intervensjoner.

I notatet redegjør vi for konkrete eksempler på tiltak og programmer i Ungarn, Russland, Polen, Italia, Østerrike og Frankrike. Der hvor vi har funnet slik omtale, sier vi også noe om det konkrete tiltaket har gitt resultater.

Effekten av tiltak

I et forskningsprosjekt i regi av FHI m.fl. oppsummeres resultatene fra 57 kvasi-eksperimentelle studier.

Kunnskapsgjennomgangen viser at økt tilgjengelighet og reduserte kostnader for barnehager, samt kontantoverføringer til barnefamilier har de tydeligste positive effektene på fruktbarhet. Få studier finner effekter av foreldrepermisjonsordninger, men dette kan knyttes til at reformene i mindre grad egner seg for (kvasi-)eksperimentell evaluering. Reduserte kontantoverføringer til



familier gjennom velferdsreformer har begrensede effekter på fruktbarheten. Subsidiert befruktning viser tegn til økende fødselsrater for kvinner over 35 år.

I det samme forskningsprosjektet inngikk ytterligere 4 delprosjekter. De samlede resultatene fra hele prosjektet er bl.a. at det parallelle fruktbarhetsfallet i de nordiske landene kan være knyttet til en økende generell økonomisk usikkerhet, og ikke folks faktiske økonomiske situasjon. Det er sannsynlig at endringer i folks familieverdier har vært medvirkende til utviklingen, men dette er det spesielt vanskelig å få god kunnskap om. Enda lavere priser for barnehage og skolefritidsordning kan være mulige tiltak. Større kontantoverføringer kan også ha innvirkning.

En FN-rapport fra 2019 konkluderer med at god tilgang til barnehageplasser er nødvendig for å opprettholde høye fødselsrater. For andre tiltak er effektene mindre entydige. Foreldrepermisjonsordninger har mest positiv effekt dersom kompensasjonsgraden er høy og det er egne kvoter for hver av foreldrene. Engangsstønader kan ha en moderat, men vanligvis tidsavgrenset effekt. Fleksibel arbeidstid er mer familievennlig enn mer rigide arbeidstidsbestemmelser. God tilgang til subsidiert assistert befruktning har også en viss positiv effekt.

INNHOLD

1	Tiltak for å snu reduserte fødselstall	2
1.1	Hovedtrekk og overordnede utviklingstendenser	3
1.2	Konkrete eksempler på tiltak.....	4
2	Effekter av tiltak	7
2.1	Prosjektet Årsaker til lav fruktbarhet, FHI m.fl.	7
2.2	FN-rapport om effekter av tiltak (2019)	8

1 Tiltak for å snu reduserte fødselstall

Mange familiepolitiske tiltak har sammensatte formål, og det er bare en liten andel av tiltakene hvor økte fødselstall er en eksplisitt uttrykt begrunnelse for tiltaket.¹ Tiltak som har som primært formål å øke fødselstall omtales gjerne som *pronatalistiske*. I Europa er det først og fremst i øst-europeiske land vi finner uttrykte pronatalistiske tiltak.

Også tiltak som ikke er eksplisitt pronatalistiske kan imidlertid ha et regelverk og en innretning som premierer flere fødsler, for eksempel at man må ha minst to barn for å kvalifisere for støtte. Blant pronatalistiske tiltak hører også ulike former for påvirkning, for eksempel gjennom politiske taler e.l. som oppfordrer til å få flere barn. En annen gruppe tiltak pronatalistiske tiltak er restriktiv politikk knyttet til prevensjon og abort. Det finnes flere historiske eksempler på slik politikk, bl.a. i noen av de tidligere kommunistiske øst-europeiske landene var dette tilfelle, særlig var dette tilfelle i Romania.² Tilgang til infertilitetsbehandling er en tredje kategori av tiltak.

¹ FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

² FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

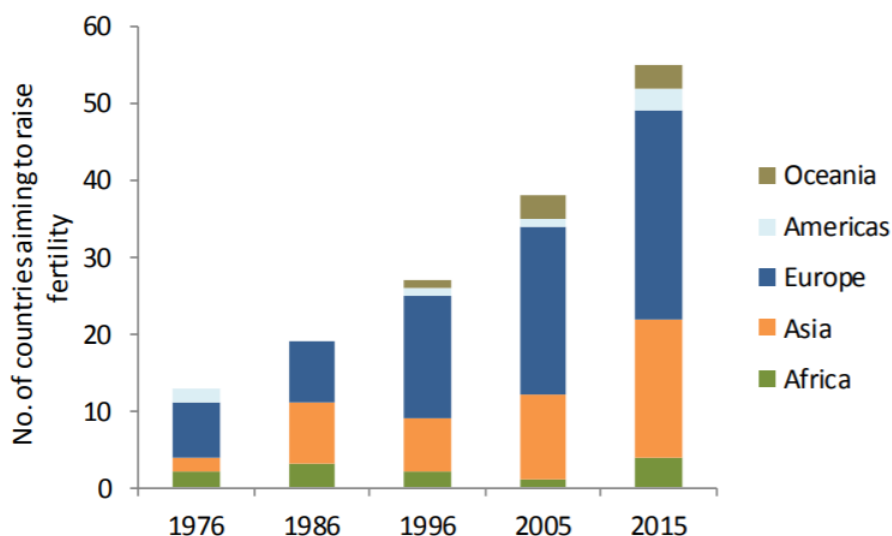
Det følger av det som er sagt over at det ikke opplagt hvordan man skal avgrense en oversikt over tiltak for å øke fødselstall. I forskningsstudier om effekten av tiltak som vi gjennomgår i punkt 3, inngår gjerne mer generelle familiepolitiske tiltak, som barnehageplass og foreldrepenger, hvor tiltakene er begrunnet helt eller delvis i andre formål enn økte fødselstall.

I det følgende vil vi først gi en overordnet oversikt over hvordan ulike lands familiepolitikk kan grupperes, og hvilke hovedtendenser man ser i hvordan land forholder seg til synkende fødselsrater. Oversikten er basert på en FN-rapport fra 2019, som igjen bygger på andre studier. Vi vil deretter gi noen konkrete eksempler på pronatalistiske tiltak. I tråd med oppdraget, har vi lagt vekt på tiltak i europeiske land.

1.1 Hovedtrekk og overordnede utviklingstendenser

I FN-rapporten «Policy responses to low fertility. How effective are they»³ vises det til at synkende fødselsrater har ført til en mer pronatalistisk politikk. I 1986 var det 19 stater⁴ som hadde som mål å øke fødselsratene. I 2015 var det 55 land som oppga å ha et slikt mål, hvorav 27 europeiske land og 18 asiatiske land, se figur 1.⁵

Figur 1: Number of countries whose governments declare that their goal is to raise fertility



Kilde: World Population Policies Database (United Nations 2015)

I rapporten vises det til bl.a. Ungarn og Russland som eksempler på land med en pronatalistisk tilnærming:

“In a growing number of countries including Hungary, Japan, Republic of Korea and Russian Federation, fertility-stimulating efforts take a prominent position on government agenda and receive extensive media coverage.”

³ FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

⁴ I FN-rapporten brukes begrepet «country and territories»

⁵ FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

I rapporten deles landenes familiepolitikk inn i fem hovedgrupper,⁶ basert på overordnede trekk over flere tiår:

1. De nordiske landene: sterk støtte til arbeidende foreldre og inkludering av far.
2. Anglo-saksiske land: kontantoverføringer med fokus på lavinntektsfamilier.
3. Sør-europeiske land (+Japan og Sør-Korea): begrensede kontantoverføringer, lav barnehagedekning.
4. Kontinental-Europa: gradvis endring fra konservativ modell til å støtte arbeidende mødre/foreldre. Frankrike har ledet an i denne utviklingen.
5. Den femte kategorien er sentral- og øst-europeiske land (Tsjekkia, Ungarn, Polen og Slovakia). Disse landene har i liten grad gitt støtte til yrkesaktive mødre. *«Policies either explicitly support familialism by providing very limited childcare for children below age 3 and creating extensive parental leave programs (Czechia, Hungary...), or providing little support for families at all (Poland and Slovakia) (...). By contrast, family policies in Slovenia, Estonia, and Lithuania support work».*

Kategoriene er en forenkling. Det har også skjedd store og små endringer i de ulike landene, som ikke fanges opp gjennom en slik inndeling. FN-rapporten trekker fram tre trender, som bl.a. har vært rettet mot synkende fødselstall:

1. I noen land har det skjedd en omfattende og bredt anlagt utbygging av familiepolitikken, som økonomiske overføringer, støtte til flerbarnsfamilier, men også tiltak for å legge til rette for å kunne kombinere familie med yrkesdeltakelse. Lave fertilitetsrater er motivasjonen for denne utbyggingen: *"These major changes are motivated by concerns about low fertility rates and are typical of East Asian countries, especially Japan and Republic of Korea (...), and to a smaller extent, some Central and Eastern European countries, especially Estonia (...) and Hungary.»*
2. Endring i retning av å legge til rette for foreldres yrkesdeltakelse og å kunne kombinere jobb og familieliv. Tyskland og til dels også Østerrike har gjennomført reformer, som har ført til økt barnehagedekning, støtte til deltidsarbeidende og mer fleksible permisjons- og foreldrepengeordninger, med høyere kompensasjonsgrad. Estland har ifølge FN-rapporten innført en sjenerøs foreldrepengeordning, med 100 pst kompensasjon.
3. Styrking av familiepolitikken, først og fremst gjennom kontantoverføringer. Denne trenden har vært typisk for mange land i Sentral-, Øst-, og Sør-Europa, hvor regjeringene bruker en pronatalistisk retorikk og intervensjoner.

1.2 Konkrete eksempler på tiltak

Vi redegjør i det følgende for konkrete eksempler på tiltak. Oversikten er hentet fra ulike kilder (FN-rapport, medieoppslag m.m.) som omhandler tiltak mot lave fødselstall. Vi har ikke undersøkt om de enkelte ordningene faktisk har et pronatalistisk formål.

⁶ Inndelingen er bl.a. basert på Thévenon, O (2011): Family policies in OECD Countries: A comparative analysis. Population and Development Review, 37(1), 57-87.

Ungarn

Fra 1993 har mødre med tre eller flere barn mottatt en barnetrygd – et fast, månedlig beløp som utbetales til det yngste barnet fyller åtte år.

Under Victor Orban er det fremmet en rekke tiltak. Ifølge The Guardian er det ingen land som har en like offensiv politikk som Ungarn – regjeringen bruker om lag 5 pst av BNP på tiltakene for å snu de lave fødselsratene.

Kildene er noe sprikende, og det framgår ikke alltid klart om det er ordninger som er gjennomført eller bare foreslått.

I 2017 ble det annonsert en ordning med et livslangt unntak fra personlig inntektsskatt for kvinner som har fire barn eller flere. Orban har senere sagt at ordningen skal utvides til å gjelde mødre med bare tre barn.

En rekke andre ordninger er også lagt fram, herunder subsidiering av biler på 7-seter eller mer for store familier.⁷

Det er også etablert flere låneordninger, hvor ektepar kan få utbetalt lån mot løfte om å få barn. For hvert fødte barn blir lånet nedskrevet. Dersom paret ikke får barn, må lånet tilbakebetales, med mindre dette skyldes infertilitet. Par som skilles må også tilbakebetale lånet.⁸ Vi viser i denne sammenheng til FN-rapporten (Box 8), hvor det framgår at tilsvarende låneordninger inngikk i flere tidligere sovjetstaters pronatalistiske politikk på 1960-80-tallet.

Videre har fertilitetsklinikkene blitt nasjonalisert, og de tilbyr nå gratis behandling for heterofile kvinner under 40 år.

Den ungarske familiepolitikken omfatter også gratis barnehage, og kvinner som velger å være hjemme med barna kan få kontantstøtte i inntil tre år. Kontantstøtten tilsvarer 70 prosent av lønna i den siste jobben de har hatt.

Russland

I 2007 startet et program for å øke fødselstallene i Russland. Blant annet ble det innført en engangsstønad til mødre med to eller flere barn.⁹ Mødrene har bare krav på én utbetaling, uavhengig av antallet barn (over ett barn). Stønaden kan benyttes til bestemte formål, som nedbetaling av boliggjeld, til barnas skolegang og som bidrag til morspensjon. Ordningen ble også supplert med en rekke regionale ordninger, som varierte i innhold og omfang, men som regel er innrettet mot å gi støtte til et tredje barn. Tilskuddet er på om lag €6 800.¹⁰

⁷ FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

⁸ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/04/baby-bonuses-fit-the-nationalist-agenda-but-do-they-work>

⁹ FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

BBC, 15. Januar 2020: [Russia's Putin seeks to stimulate birth rate](#)

¹⁰ BBC, 15. Januar 2020: [How do countries fight falling birth rates?](#)

Tiltaket skal ha blitt etterfulgt av en økning i fødselstallene, men effekten var kortvarig.¹¹ Dette kan ha sammenheng med at ordningen i utgangspunktet skulle opphøre i 2016, og at den kan ha framskyndet noen fødsler.¹²

I januar 2020 la Putin fram forslag om en rekke nye tiltak, herunder å utvide engangstilskuddet til førstegangsmødre. Støtte til lavinntektsfamilier med barn i alderen 3-7 år ble også foreslått, og gratis skolemat for de yngste skolebarna. I 2019 foreslo Putin skattelettelser for store barnefamilier.¹³ Vi har ikke sett informasjon om hvorvidt disse nyeste tiltakene er iverksatt.

Polen

I 2016 ble det innført en skattefri stønad på 500 złoty til mødre med to barn eller flere (Familie 500+). I 2019 ble ordningen utvidet til å gjelde alle familier.¹⁴

Italia

I Italia ble det i 2015 innført en engangsstønad på €800 per fødte barn.¹⁵

Østerrike

Østerrike innførte i 2019 en ordning kalt [Familienbonus Plus](#). Ordningen erstatter forsørgerfradrag og fradrag til pass av barn (Kinderfreibetrag og Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten). *Familienbonus Plus* gir barnefamilier en skattelette på opptil €1 500 i året per barn (2019). Ordningen gjelder fram til barnet fyller 18 år, og kan også forlenges etter dette. Ordningen fikk kritikk for å premiere personer med høye inntekter, og det ble derfor innført et minimumsfradrag for enslige forsørgere (Kindermehrbetrag).¹⁶ For barn som er permanent bosatt i et annet EU- eller EØS-land eller Sveits, skjer det en indeksering og justering av prisnivået i det respektive bostedslandet. Personer som lever på velferdsytelser er ikke omfattet av *Familienbonus Plus*.

Frankrike

Frankrike har høyere fødselstall enn andre land på kontinentet. De har i mange år hatt en omfattende og ambisiøs familie- og sosialpolitikk, som omfatter subsidierte barnehager og sjenerøse overføringsordninger, særlig for store familier. Frankrike har også en ordning hvor familier med to eller flere barn mottar ytelser på minst €132 per måned.¹⁷ Det finnes også behovsprøvde ordninger, herunder en engangsstønad på €947 for hvert fødte barn, for familier som kommer inn under ordningen.¹⁸

¹¹ BBC, 15. Januar 2020: [How do countries fight falling birth rates?](#)

¹² FN (2019): [Policy responses to low fertility. How effective are they?](#)

¹³ BBC, 15. Januar 2020: [Russia's Putin seeks to stimulate birth rate](#)

BBC, 15. Januar 2020: [How do countries fight falling birth rates?](#)

¹⁴ <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/04/baby-bonuses-fit-the-nationalist-agenda-but-do-they-work>

¹⁵ BBC, 15. Januar 2020: [How do countries fight falling birth rates?](#)

¹⁶ <https://www.welt.de/politik/ausland/article183319832/Geburtenrate-Mit-diesen-Anreizen-wollen-Laender-einen-Babyboom-entfachen.html>

Se norsk omtale av denne artikkelen i [Dagens Perspektiv](#), fra 27. november 2018.

¹⁷ https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france6_prestations-familiales.html

¹⁸ BBC, 15. Januar 2020: [How do countries fight falling birth rates?](#), se også https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france6_prestations-familiales.html

2 Effekter av tiltak

Det finnes en rekke studier av effekten av familiepolitiske tiltak på fruktbarhet. Vi viser her bare til to forskningsarbeider, da begge er oppdaterte og begge oppsummerer tidligere studier.

2.1 Prosjektet *Årsaker til lav fruktbarhet*, FHI m.fl.

I 2019 pågikk prosjektet [«Årsaker til lav fruktbarhet»](#). Prosjektet involverte forskere ved Folkehelseinstituttet, Statistisk sentralbyrå, Institutt for samfunnsforskning og Universitetet i Oslo. Arbeidet ble koordinert fra Senter for fruktbarhet og helse ved Folkehelseinstituttet.

2.1.1 Systematisk litteraturgjennomgang fra FHI/SSB (2020)

Et av delprosjektene var en systematisk gjennomgang av litteraturen om effekter av politiske tiltak på fruktbarhet etter 1970 i Europa, USA, Canada og Australia.¹⁹ Totalt ble 57 kvasi-eksperimentelle studier valgt ut etter et omfattende systematisk søk. Kvasi-eksperimentelle studier er spesielt velegnet til å skille ut effekter av politiske enkelttiltak, og konklusjonene fra slike studier veier tyngre enn ved bruk av andre samfunnsvitenskapelige forskningsmetoder, som regresjonsanalyser, intervjuundersøkelser m.m.

De utvalgte studiene dekker temaene foreldrepermisjon, barnehagetilbud- og priser, helsetjenester, overføringer og velferdsreformer.

Kunnskapsgjennomgangen viser at økt tilgjengelighet og reduserte kostnader for barnehager samt kontantoverføringer til barnefamilier har de tydeligste positive effektene på fruktbarhet.

Få studier finner effekter av foreldrepermisjonsordninger, men dette kan knyttes til at reformene i mindre grad egner seg for (kvasi-)eksperimentell evaluering.

Reduserte kontantoverføringer til familier gjennom velferdsreformer har begrensede effekter på fruktbarheten.

Subsidiering av assistert befruktning viser tegn til økende fødselsrater for kvinner over 35 år.

Vi viser til rapporten for mer utfyllende informasjon om resultatene av litteraturgjennomgangen.

2.1.2 Samlet oppsummering fra prosjektet *Årsaker til lav fruktbarhet*

Prosjektet *Årsaker til lav fruktbarhet* bestod av 4 andre delprosjekter, i tillegg til litteraturgjennomgangen. Det ble blant annet gjennomført intervjuundersøkelser. Du finner en samlet oppsummering og en oppsummering av hvert av delprosjektene i samlerapporten [Fallende fruktbarhet i Norge](#). Prosjektet har bl.a. følgende hovedfunn:

- Fruktbarhetsfallet siden 2009 har vært omtrent like sterkt i alle de nordiske landene og i alle utdanningsgrupper i hvert av landene.
- En slik parallell nedgang - til tross for at landene ble rammet ulikt av «finanskrisen» og har hatt ulik økonomisk utvikling - kan bety at fruktbarhetsfallet ikke skyldes endringer i folks

¹⁹ Bergsvik, Janna, Agnes Fauske, og Rannveig K. Hart (2020): [Effects of policy on fertility: A systematic review of \(quasi\)experiments](#)

faktiske økonomiske situasjon. Økende generell økonomisk usikkerhet kan imidlertid ha spilt en rolle.

- Fruktbarhetsfallet har ikke vært sterkere blant dem som ser ut til å ha forholdsvis dårlig helse, enn blant andre.
- Det er sannsynlig at endringer i folks familieverdier har vært medvirkende til utviklingen, men dette er det spesielt vanskelig å få god kunnskap om.
- Det er usikkert om lav fruktbarhet er et problem, men hvis det skulle være politisk ønskelig å forsøke å øke barnetallet, kan enda lavere priser for barnehage og skolefritidsordning være et mulig tiltak.
- Større kontantoverføringer kan også ha innvirkning.
- Intervjuundersøkelsen ga indikasjoner om at lengre foreldrepermisjon, kortere normalarbeidstid med full lønnskompensasjon for foreldre, en ekstra ferieuke og mer fleksibel arbeidstid kanskje kan bidra til høyere barnetall, men slike effekter er ikke vist i gode statistiske studier.

2.2 FN-rapport om effekter av tiltak (2019)

FN-rapporten vi har vist til tidligere ser også på spørsmålet om hvilke tiltak som er effektive. Den viser til at det er vanskelig å måle effekten av tiltak, fordi disse tiltakene inngår i en større institusjonell og kulturell kontekst, slik at det kan være vanskelig å isolere effekten av det enkelte tiltak. Rapporten viser til at det er en nær korrelasjon mellom offentlige midler rettet mot familier og både samlet fruktbarhetstall (SFT)²⁰ og kohortfruktbarhet.²¹

Ifølge FN-rapporten er god tilgang til barnehageplasser nødvendig for å opprettholde høye fødselsrater:

“Providing widely available, accessible, and high-quality childcare which starts immediately after parental leave finishes and whose opening hours are aligned with parents’ working hours is indispensable to sustaining higher fertility rates. For andre tiltak er effektene mindre entydige. Foreldrepermisjonsordninger har mest positiv effekt dersom kompensasjonsgraden er høy og det er egne kvoter for hver av foreldrene. Engangsstønader kan ha en moderat, men vanligvis tidsavgrenset, effekt. Fleksibel arbeidstid er mer familievennlig enn mer rigide arbeidstidsbestemmelser. God tilgang til subsidiert assistert befruktning har også en viss positiv effekt.

²⁰ Samlet fruktbarhetstall (SFT), også kalt periodeSFT, er summen av ettårige aldersavhengige fruktbarhetsrater for kvinner i alderen 15–49 år i et kalenderår. Dette kan tolkes som antallet barn hver kvinne i gjennomsnitt vil føde under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden varer ved, og at dødsfall ikke forekommer før alder 50 år. For at det ikke skal bli befolkningsnedgang på lang sikt, må SFT være større enn 2,05–2,07 barn (reproduksjonsnivået), dersom man ser bort fra nettoinnvandring (hentet fra NOU 2017:6).

²¹ Kohortfruktbarhet, også kalt kohort-SFT, viser hvor mange barn en bestemt kohort i virkeligheten har fått gjennom livsløpet. En kohort i denne sammenhengen er alle kvinner (eller menn) født i samme kalenderår (hentet fra NOU 2017:6).