



Alþýðusamband Íslands

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. mars 2019
Tilvísun: 201902-0013

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum (lenging fæðingarorlofs).

Vísað er til erindis dags. 18. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum (lenging fæðingarorlofs), 154 mál.

Frumvarpið er efnislega í samræmi við tillögur starfshóps um lengingu fæðingarorlofs, auk annars, með yfirskriftinni Framtíðarstefna í fæðingarorlofsmálum, frá mars 2016 (sjá hjálagt). Alþýðusambandið stóð að þessum tillögum.

Frá því starfshópurinn skilaði af sér hafa komið fram þau sjónarmið að fæðingarorlofið eigi að skiptast jafnt á milli foreldra. Mikilvægt er að fjallað verði frekar um þessi sjónarmið og útfærslu þeirra.

Virðingarfyllst,

Halldór Grönvold,
aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Framtíðarstefna í fæðingarorlofsmálum

Tillögur starfshóps

Mars 2016

Velferðarráðuneytið: Framtíðarstefna í fæðingarorlofsmálum
Mars 2016

Útgefandi: Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
101 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferðarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2016 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9935-477-11-8

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Inngangur | 5 |
| 1 Megináherslur | 6 |
| 2 Meginmarkmið | 7 |
| 3 Megintillögur | 8 |
| 4 Markmið | 9 |
| 4.1 Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof | 9 |
| 4.2 Nýting foreldra á rétti til fæðingarorlofs | 10 |
| 4.3 Samræming fjölskyldu- og atvinnulífs | 11 |
| 4.4 Tekjumissir foreldra í fæðingarorlofi | 12 |
| 5 Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði | 13 |
| 5.1 Þróun hámarksgreiðslna | 13 |
| 5.2 Fylgni milli hámarksgreiðslna og nýtingu feðra á rétti til fæðingarorlofs | 14 |
| 5.3 Fylgni milli tekna foreldra og nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs | 15 |
| 5.4 Tillögur hvað varðar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði | 18 |
| 5.5 Áætlaður kostnaður vegna hækkunar greiðslna | 20 |
| 6 Lengd fæðingarorlofs | 21 |
| 6.1 Lengd fæðingarorlofs samkvæmt lögum | 21 |
| 6.2 Tillögur hvað varðar lengd fæðingarorlofs | 21 |
| 6.3 Áætlaður kostnaður vegna lengingar fæðingarorlofs | 21 |
| 7 Skipting fæðingarorlofs milli foreldra | 22 |
| 7.1 Skipting fæðingarorlofs milli foreldra samkvæmt lögum | 22 |
| 7.2 Frumvarp frá árinu 2012 | 22 |
| 7.3 Tillögur hvað varðar skiptingu fæðingarorlofs milli foreldra | 23 |
| 8 Fjármögnun fæðingarorlofskerfisins | 25 |
| 9 Foreldraorlof | 26 |
| 9.1 Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof | 26 |
| 9.2 Tillögur hvað varðar foreldraorlof | 26 |
| 10 Dagvistunarúrræði að loknu fæðingarorlofi foreldra | 27 |
| 10.1 Tillögur hvað varðar dagvistunarúrræði að loknu fæðingarorlofi foreldra | 27 |
| Lokaorð | 29 |
| Fylgiskjöl | 31 |
| Fylgiskjal 1: Afstaða Alþýðusambands Íslands | 31 |
| Fylgiskjal 2: Afstaða Bandalags háskólamanna | 32 |
| Fylgiskjal 3: Afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytis | 33 |
| Fylgiskjal 4: Afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis | 34 |
| Fylgiskjal 5: Afstaða Samtaka atvinnulífsins | 35 |

Myndaskrá

| | |
|---|----|
| MYND 1: HLUUTFALL FEDRA, MEÐ TEKJUR Á BILINU 500–750.000 KR., SEM TAKA FÆÐINGARORLOF Í MINNA EN ÞRÍJA MÁNUÐI, Í ÞRÍJA MÁNUÐI OG MEIRA EN ÞRÍJA MÁNUÐI ÁRIN 2008, 2011 OG 2013. | 17 |
|---|----|

Töfluskrá

| | |
|---|----|
| TAFLA 1: HVERSU JÁKVÆTT/NEIKVÆTT FINNST ÞÉR AÐ KARLAR NÝTI SÉR RÉTT SINN TIL ÞRIGGJA TIL SEX MÁNAÐA FÆÐINGARORLOFS?.. | 9 |
| TAFLA 2: NÝTING FORELDRA Á RÉTTI TIL FÆÐINGARORLOFS..... | 10 |
| TAFLA 3: FRJÓSEMI OG FÓLKSFJÖLGUNARHLUTFALL, 2000–2013..... | 12 |
| TAFLA 4: ÞRÓUN HÁMARKSGREIÐSLNA ÚR FÆÐINGARORLOFSSJÓÐI, 2008–2014..... | 14 |
| TAFLA 5: HÁMARKSGREIÐSLUR ÚR FÆÐINGARORLOFSSJÓÐI OG NÝTING FEDRA Á RÉTTI TIL FÆÐINGARORLOFS..... | 14 |
| TAFLA 6: YFIRLIT YFIR FJÖLDA FORELDRA SEM TAKA FÆÐINGARORLOF, GREINT EFTIR TEKJUM FORELDRA Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI..... | 15 |
| TAFLA 7: YFIRLIT YFIR NÝTINGU FORELDRA Á RÉTTI TIL FÆÐINGARORLOFS ÁRIÐ 2008, GREINT EFTIR TEKJUM FORELDRA Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI..... | 16 |
| TAFLA 8: YFIRLIT YFIR NÝTINGU FORELDRA Á RÉTTI TIL FÆÐINGARORLOFS ÁRIÐ 2011, GREINT EFTIR TEKJUM FORELDRA Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI..... | 16 |
| TAFLA 9: YFIRLIT YFIR NÝTINGU FORELDRA Á RÉTTI TIL FÆÐINGARORLOFS ÁRIÐ 2013, GREINT EFTIR TEKJUM FORELDRA Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI..... | 17 |
| TAFLA 10: DÆMI UM MISMUN Á TEKJUM FORELDRA EFTIR ÞVÍ HVORT ÞEIR ERU Í FÆÐINGARORLOFI EÐA EKKI..... | 19 |

Inngangur

Starfshópur um mótun tillögu að framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum

Hér er sett fram tillaga að framtíðarstefnu stjórnvalda í fæðingarorlofsmálum en tillagan er niðurstaða starfshóps sem félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í desember 2014.

Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, fjármála- og efnahagsráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins. Formaður starfshópsins var skipaður án tilnefningar og var hann jafnframt fulltrúi ráðherra í starfshópnum. Þess ber að geta að fulltrúi mennta- og menningarmálaráðuneytis var ekki skipaður í starfshópinn fyrr en í mars 2015. Starfsmenn starfshópsins komu annars vegar frá velferðarráðuneyti og hins vegar frá Vinnumálastofnun auk þess sem forstöðumaður Fæðingarorlofssjóðs vann náið með starfshópnum.

Á starfstímanum fundaði starfshópurinn 20 sinnum en á einstaka fundi voru boðaðir ýmsir sérfræðingar sem veittu starfshópnum upplýsingar og ráðgjöf. Í því sambandi má nefna Guðnýju Björk Eydal, prófessor við Félagráðgjafardeild Háskóla Íslands, Gunnar J. Árnason, sérfræðing í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Ingólf V. Gíslason, lektor í félagsfræði við Háskóla Íslands, Rósu Guðrúnu Bergþórsdóttur, sérfræðing í velferðarráðuneytinu, og Sigríði Marteinsdóttur, verkefnisstjóra á leikskólaskrifstofu skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar.

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur meðal annars fram að hópurinn skuli sérstaklega huga „að því hvernig unnt sé að tryggja að markmiðum laganna um fæðingar- og foreldraorlof um að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína verði sem best náð á sama tíma og foreldrunum verði gert kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Þarf meðal annars að líta til þess hvernig endurheimta megi þann megintilgang fæðingarorlofskerfisins að stuðla að því að röskun á tekjuinnkomu heimilanna verði sem minnst þegar foreldrar leggja niður störf í fæðingarorlofi til að annast börn sín ásamt því að tryggja samfellu milli fæðingarorlofs og þeirra dagvistunarúrræða sem eru fyrir hendi þegar fæðingarorlofi lýkur.“

Þrátt fyrir að í tillögunum sé oft og tíðum fjallað um konur og karla sem foreldra barna ber að geta þess að tillögurnar miðast við foreldra barna almennt óháð því hvers kyns þeir eru. Þá taka tillögurnar eingöngu til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs en ekki til foreldra sem uppfylla skilyrði um greiðslu fæðingarstyrks.

Loks ber að nefna að ekki náðist samstaða í starfshópnum um allar tillögurnar sem hér eru settar fram og hafa einstaka aðilar sem aðild áttu að starfinu komið afstöðu sinni á framfæri í fylgiskjali með tillögunum.

1 Megináherslur

Talið er að almenn sátt ríki hérlendis um þá umgjörð sem mörkuð hefur verið um fæðingarorlof foreldra og þau markmið sem sett eru fram í 2. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof frá árinu 2000. Meðal annars í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á undanförunum árum hvað varðar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi er lögð áhersla á mikilvægi þess að stöðugleika verði náð innan fæðingarorlofskerfisins til hagræðis fyrir foreldra, ekki síst hvað varðar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Miða þær tillögur sem hér eru settar fram meðal annars að því að slíkur stöðugleiki náist innan fæðingarorlofskerfisins.

Samkvæmt 2. gr. laganna er það annars vegar markmið þeirra að tryggja barni samvistir við báða foreldra og hins vegar að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, að með „*aukinni þátttöku kvenna á vinnumarkaði hafa komið fram breytt viðhorf til hlutverka og verkaskiptingar kvenna og karla í samfélaginu. Forsenda þess að karlar og konur geti tekið jafnan þátt í launavinnu sem og öðrum störfum utan heimilis er að þau skipti með sér umönnun barna sinna.*“ Jafnframt er tekið fram að auknar kröfur hafi verið gerðar til þess að „*móður og föður verði sköpuð sömu tækifæri til að sinna bæði fjölskyldu og starfi utan heimilis. Einn af þeim þáttum sem stuðla að samspili fjölskyldu- og atvinnulífs er sá að konur og karlar eigi jafnan rétt til fæðingarorlofs auk þess að eiga kost á sérstöku foreldraorlofi frá vinnu til að vera með börnum sínum. Var að því markmiði stefnt við gerð þessa frumvarps en jafnframt er þá verið að tryggja börnum samvistir við báða foreldra.*“

Í tillögunum er lögð áhersla á að auka líkur á að foreldrar sjái sér fært og að þeir sjái hag í að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að framangreindum markmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof verði náð.

Í því sambandi er jafnframt talið mikilvægt að brúað verði með varanlegum hætti það bil sem oft og tíðum myndast á milli þess sem foreldrar eru í fæðingarorlofi og þess þegar barn fær dvöl á leikskóla þannig að foreldrar geti gengið að því vísu að eftir að rétti þeirra til fæðingarorlofs lýkur eigi barn þeirra möguleika á dvöl á leikskóla. Er slík ráðstöfun jafnframt í samræmi við fyrirkomulag þessara mála á Norðurlöndunum en segja má að eitt af megininkennum norræns velferðarkerfis sé stuðningur við barnafjölskyldur.¹ Ætla má að fæðingarorlofskerfið hér á landi hafi víðtæk áhrif sem meðal annars felist í því að skapa börnum bestu mögulegu uppvaxtarskilyrði á fyrstu mánuðum ævinnar sem og að tryggja jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði auk þess að skapa jöfn skilyrði fyrir foreldra til að annast börn sín í frumbersku.

¹ <http://www.norden.org>

2 Meginmarkmið

- ▶ Báðir foreldrar nýti til fulls rétt sinn til fæðingarorlofs til samvista með börnum sínum.
- ▶ Foreldrar nýti til jafns sameiginlegan rétt til fæðingarorlofs til samvista með börnum sínum.
- ▶ Dregið verði úr tekjumissi heimila á þeim tíma sem foreldrar nýta rétt sinn til fæðingarorlofs.
- ▶ Að jafna stöðu kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði.

3 Megin tillögur

Greiðslur

- ▶ Foreldrar fá fyrstu 300.000 kr. af viðmiðunartekjum óskertar.
- ▶ Foreldrar fá 80% af viðmiðunartekjum sínum sem eru umfram 300.000 kr.
- ▶ Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði 600.000 kr.

Lengd fæðingarorlofs

- ▶ Samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verði tólf mánuðir.

Skipting fæðingarorlofs milli foreldra

- ▶ Fæðingarorlofsréttur mæðra verði fimm mánuðir.
- ▶ Fæðingarorlofsréttur feðra verði fimm mánuðir.
- ▶ Sameiginlegur fæðingarorlofsréttur foreldra verði tveir mánuðir.

Dagvistunarúrræði að loknu fæðingarorlofi foreldra

- ▶ Skipuð verði verkefnisstjórn með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga.
- ▶ Leitað verði leiða svo unnt verði að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur.

4 Markmið

- ▶ Báðir foreldrar nýti til fulls rétt sinn til fæðingarorlofs til samvista með börnum sínum.
- ▶ Foreldrar nýti til jafns sameiginlegan rétt til fæðingarorlofs til samvista með börnum sínum.
- ▶ Dregið verði úr tekjumissi foreldra á þeim tíma sem þeir nýta rétt sinn til fæðingarorlofs.
- ▶ Að jafna stöðu kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði.

4.1 Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof

Með lögum um fæðingar- og foreldraorlof var brotið blað hér á landi hvað varðar rétt foreldra til fæðingarorlofs en þar er meðal annars kveðið á um að foreldrar eigi sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs hvort um sig. Við setningu laganna gætti góðrar samstöðu á Alþingi en frumvarp sem varð að lögunum var samþykkt án breytinga og mótaskvæðalaust á þinginu auk þess sem feður virðast hafa tekið lögunum fagnandi. Þannig sýna tölur frá árinu 2001 að hlutfall feðra, af umsóknum mæðra um fæðingarorlof, hafi verið 82,4% á því ári.²

Árið 2003 var gerð könnun á viðhorfi almennings til fæðingarorlofskerfisins og var könnunin síðan endurtekin árið 2012. Niðurstöður kannananna sýna meðal annars að þeim sem höfðu neikvæð viðhorf gagnvart nýtingu feðra á rétti sínum til fæðingarorlofs hafði fækkað árið 2012 frá því sem verið hafði árið 2003, sbr. töflu 1.³

Tafla 1: Hversu jákvætt/neikvætt finnst þér að karlar nýti sér rétt sinn til þriggja til sex mánaða fæðingarorlofs?

| | 2003 | 2012 |
|-------------------|-------|-------|
| Mjög jákvæð/ur | 69,4% | 73,7% |
| Frekar jákvæð/ur | 16,0% | 14,9% |
| Hvorki né | 3,7% | 6,6% |
| Frekar neikvæð/ur | 5,9% | 2,6% |
| Mjög neikvæð/ur | 5,0% | 2,2% |

Heimild: Hrunið og fæðingarorlof – Áhrif á foreldra og löggjöf.

Enn fremur sýndu niðurstöður könnunarinnar frá árinu 2003 að löggjöfinni frá árinu 2000 var ekki eingöngu vel tekið af foreldrum sem nutu réttindanna heldur naut hún jafnframt viðtæks stuðnings í samfélaginu en um 85% svarenda töldu það mjög jákvætt eða frekar jákvætt að feður nýttu rétt sinn til 3–6 mánaða fæðingarorlofs, sbr. töflu 1.

Niðurstöður könnunarinnar frá árinu 2012 sýndu meðal annars að stuðningur við fæðingarorlofskerfið var ívið meiri meðal kvenna en karla eða 91% meðal kvenna og 85% meðal karla auk þess sem hann var meiri meðal yngri þátttakenda í könnuninni en meðal eldri þátttakenda. Þannig voru allir svarendur á aldrinum 18–24 ára í könnuninni 2012 jákvæðir til réttinda feðra samkvæmt lögunum á móti 71% svarenda sem voru 55 ára eða eldri.

Þá sýndu niðurstöður könnunarinnar frá árinu 2003 að 73,7% atvinnurekenda voru mjög eða frekar jákvæðir gagnvart fæðingarorlofskerfinu. Þegar könnunin var framkvæmd aftur árið 2012 var

² Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. *Hrunið og fæðingarorlof – Áhrif á foreldra og löggjöf*. Íslenska þjóðfélagið, 5. árgangur 2014, 2. tbl. (bls. 81).

³ Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. *Hrunið og fæðingarorlof – Áhrif á foreldra og löggjöf*. Íslenska þjóðfélagið, 5. árgangur 2014, 2. tbl. (bls. 87).

hlutfallið komið í 81%. Niðurstöður könnunarinnar frá árinu 2012 sýndu jafnframt að hlutfall launamanna sem voru jákvæðir gagnvart fæðingarorlofskerfinu var 88%.

4.2 Nýting foreldra á rétti til fæðingarorlofs

Tölulegar upplýsingar frá Vinnumálastofnun sýna að allt frá setningu laganna um fæðingar- og foreldraorlof árið 2000 hafa foreldrar almennt nýtt sér rétt sinn til fæðingarorlofs. Tölurnar sýna þó að hlutfall þeirra feðra sem hefur nýtt sér hluta af sameiginlegum rétti foreldra til fæðingarorlofs hefur farið lækkandi frá árinu 2009 eftir að hafa aukist jafnt og þétt á árunum 2003–2008. Þá sýna tölurnar jafnframt að fjöldi þeirra feðra sem hefur ekki nýtt sér að fullu þá þrjá mánuði í fæðingarorlof sem þeir eiga rétt á hefur aukist allt frá því að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hófu að skerðast árið 2009.

Tafla 2: Nýting foreldra á rétti til fæðingarorlofs.

| ÁR | MÆÐUR (FJÖLDI) | UMSÓKNIR FEÐRA | | MEÐALDAGAFJÖLDI FEÐRA | MEÐALDAGAFJÖLDI MÆÐRA |
|------|----------------|----------------------------|--|--------------------------|--------------------------|
| | | SEM % AF UMSÓKNUM MÆÐRA | | | |
| 2001 | 4.054 | 82,4% | | 39 | 186 |
| 2002 | 4.070 | 83,6% | | 68 | 187 |
| 2003 | 4.167 | 86,6% | | 97 | 183 |
| 2004 | 4.291 | 89,8% | | 96 | 182 |
| 2005 | 4.302 | 88,2% | | 99 | 184 |
| 2006 | 4.417 | 88,6% | | 99 | 185 |
| 2007 | 4.555 | 88,5% | | 101 | 181 |
| 2008 | 4.809 | 90,0% | | 101 | 178 |
| 2009 | 4.965 | 86,0% | | 98 | 178 |
| 2010 | 4.823 | 84,0% | | 93 | 179 |
| 2011 | 4.412 | 81,0% | | 89 | 179 |
| 2012 | 4.416 | 81,0% | | 86 | 179 |
| 2013 | 4.197 | 80,0% | | 87 | 181 |
| 2014 | 4.238 | 80,0% | | 81 | 181 |

| ÁR | HLUTFALL MÆÐRA | | HLUTFALL FEÐRA | | HLUTFALL FEÐRA SEM TAKA ALLT FÆÐINGARORLOFIÐ Í EINU |
|------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| | MINNA EN ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁNUÐIR | MINNA EN ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁNUÐIR | |
| 2001 | 0,9% | 94,2% | 5,1% | 14,5% | 45,2% |
| 2002 | 0,8% | 93,4% | 10,1% | 13,9% | 21,2% |
| 2003 | 1,0% | 90,9% | 14,2% | 16,1% | 17,9% |
| 2004 | 0,1% | 89,7% | 19,5% | 17,1% | 25,8% |
| 2005 | 0,1% | 89,7% | 19,5% | 19,5% | 25,8% |
| 2006 | 0,3% | 89,7% | 18,5% | 19,7% | 25,7% |
| 2007 | 1,5% | 90,3% | 16,4% | 21,2% | 25,7% |
| 2008 | 1,0% | 93,1% | 22,0% | 23,0% | 33,0% |
| 2009 | 1,0% | 93,0% | 19,0% | 20,0% | 34,0% |
| 2010 | 1,0% | 95,0% | 27,0% | 17,0% | 31,0% |
| 2011 | 1,0% | 96,0% | 31,0% | 16,0% | 28,0% |
| 2012 | 1,0% | 96,0% | 34,0% | 14,0% | 30,0% |
| 2013 | 1,0% | 96,0% | 35,0% | 15,0% | 33,0% |
| 2014 | 1,0% | 96,0% | 40,0% | 13,0% | 34,0% |

Heimild: Vinnumálastofnun.

Þannig nýttu 19% feðra, miðað við umsóknir mæðra um fæðingarorlof, minna en þrjá mánuði af rétti sínum til fæðingarorlofs árið 2009 á móti 31% feðra, miðað við umsóknir mæðra um fæðingarorlof, árið 2011, sbr. töflu 2.

Foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur frá árinu 2013 hafa 24 mánuði til að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs og því munu endanlegar tölur fyrir árið 2014 ekki liggja fyrir fyrr en um áramótin 2016/2017. Að sama skapi munu endanlegar tölur um nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs vegna ársins 2015 ekki liggja fyrir fyrr en um áramótin 2017/2018.

Bráðabirgðatölur frá Vinnumálastofnun benda til þess að hlutfall feðra, miðað við umsóknir mæðra um fæðingarorlof, sem ekki nýta sér að fullu þá þrjá mánuði í fæðingarorlof sem þeim er heimilt, verði um 40% vegna barna sem voru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2014, sbr. töflu 2. Þannig benda tölur Vinnumálastofnunar til þess að umrætt hlutfall feðra komi til með að hækka enn frekar frá því sem var árið 2011.

Mikilvægt er að leitað verði leiða til að auka líkur á að foreldrar sjái sér fært og að þeir sjái hag í að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að markmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof verði náð. Í því sambandi er sérstaklega horft til þess að feður nýti sér að fullu rétt sinn til fæðingarorlofs samkvæmt lögnum.

Jafnframt er mikilvægt að auka hlut feðra hvað varðar nýtingu á sameiginlegum rétti foreldra til fæðingarorlofs þannig að meira jafnræðis gæti milli mæðra og feðra í því sambandi en nú er. Þykir það nauðsynlegt í því skyni að styðja við jafnrétti kvenna og karla á vinnumarkaði auk þess sem það styður við framangreint markmið laganna um fæðingar- og foreldraorlof þess efnis að með fæðingarorlofinu sé meðal annars stefnt að því að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína.

4.3 Samræming fjölskyldu- og atvinnulífs

Annað af tveimur meginmarkmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof er að jafna stöðu kvenna og karla á vinnumarkaði, meðal annars með því að gera feðrum kleift að taka sér tíma frá vinnu til að verja með börnum sínum á fyrstu mánuðunum eftir fæðingu þeirra án þess að verða fyrir tekjumissi að fullu. Þannig kemur fram í 2. mgr. 2. gr. laganna að lögnum sé ætlað að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.

Segja má að fyrir gildistöku laganna hafi verið algengt að mæður tækju sér frí frá störfum til að sinna börnum á fyrstu mánuðunum eftir fæðingu þeirra á meðan feður héldu áfram þátttöku sinni á vinnumarkaði að meginstefnu til. Jafnframt má ætla að þetta hafi meðal annars leitt til þess að konur hafi ekki verið þátttakendur á vinnumarkaði um lengri tíma í kjölfar fæðinga sem aftur hafi leitt til þess að litið hafi verið á konur sem óstöðugra vinnuafli en karla.

Telja verður að með setningu laganna hafi orðið grundvallarbreyting á stöðu kynjanna á vinnumarkaði en eftir gildistöku þeirra tóku feður fæðingarorlof í sífellt meira mæli og árið 2008 var svo komið að umsóknir feðra um fæðingarorlof voru orðnar 90% af umsóknum mæðra um fæðingarorlof. Eftir að hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi hófu að skerðast árið 2009 hefur þeim feðrum fækkað jafnt og þétt sem hafa nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs eftir að þeim hafði fjölgað smám saman allt til ársins 2008, sbr. töflu 5.

Ætla má að þessi þróun sé andstæð þeim markmiðum laganna að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf og að veita börnum möguleika á að njóta samvista við báða foreldra sína á fyrstu mánuðum ævinnar. Jafnframt verður að telja að minnkandi þátttaka feðra við umönnun barna sinna á fyrstu mánuðunum eftir fæðingu þeirra hafi óumflýjanlega sett frekari skyldur á herðar mæðrum og þar með skert möguleika þeirra á vinnumarkaði.

Leiða má að því líkur að feður sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs taki meiri þátt í lífi barna sinna þegar frá líður en þeir sem ekki nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs. Jafnframt má leiða líkur að því að almenn nýting feðra á rétti sínum til fæðingarorlofs auki jafnrétti kvenna og karla inni á heimilum og geti leitt til viðhorfsbreytinga í samfélaginu.

4.4 Tekjumissir foreldra í fæðingarorlofi

Gera má ráð fyrir að fyrirsjáanlegur tekjumissir foreldra sem nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs hafi áhrif þegar kemur að ákvarðanatöku um barneignir. Í því skyni að viðhalda þjóðinni þykir því meðal annars mikilvægt að draga eins og unnt er úr tekjumissi foreldra á þeim tíma sem þeir nýta rétt sinn til fæðingarorlofs.

Ætla má að eitt helsta áhyggjuefni vestrænna ríkja sé hnignandi fæðingartíðni og er Ísland ekki undanskilið hvað það varðar. Helsti mælikvarði á fæðingartíðni er fjöldi lifandi fæddra barna á ævi hvernar konu og er yfirleitt miðað við að fæðingartíðnin þurfi að vera um 2,1 barn á ævi hvernar konu til að viðhalda mannfjölda til lengri tíma litið.

Þegar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru sem hæstar á árunum 2008 og 2009 var fæðingartíðni hér á landi mikil eða um 2,1–2,2 börn á ævi hvernar konu. Árið 2013 var fæðingartíðnin hins vegar komin niður í 1,93 barn á ævi hvernar konu eftir að hafa verið tvö börn eða rúmlega það á ævi hvernar konu frá árinu 2004, sbr. töflu 3.

Tafla 3: Frjósemi og fólksfjölgunarhlutfall, 2000–2013.

| ÁR | LIFANDI FÆDD BÖRN Á ÆVI HVERRAR KONU |
|------|---|
| 2000 | 2,076 |
| 2001 | 1,948 |
| 2002 | 1,932 |
| 2003 | 1,990 |
| 2004 | 2,033 |
| 2005 | 2,052 |
| 2006 | 2,074 |
| 2007 | 2,094 |
| 2008 | 2,140 |
| 2009 | 2,221 |
| 2010 | 2,197 |
| 2011 | 2,017 |
| 2012 | 2,037 |
| 2013 | 1,932 |
| 2014 | 1,932 |

Heimild: Hagstofa Íslands.

Fæðingartíðni hefur því lækkað hér á landi á undanförunum árum eða á sama tíma og hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hafa farið lækkanði, en mikilvægt þykir að halda fæðingartíðninni hárrí til að viðhalda þjóðinni.

5 Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði

- ▶ Foreldrar fá fyrstu 300.000 kr. af viðmiðunartekjum óskertar.
- ▶ Foreldrar fá 80% af viðmiðunartekjum sínum sem eru umfram 300.000 kr.
- ▶ Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði 600.000 kr.

5.1 Próun hámarksgreiðslna

Þegar lög um fæðingar- og foreldraorlof voru sett árið 2000 voru greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði tekjutengdar þannig að foreldrar sem höfðu verið virkir á vinnumarkaði gátu átt rétt á greiðslum úr sjóðnum sem námu 80% af meðaltekjum þeirra á tilteknu viðmiðunartímabili og var ekki kveðið á um hámarksgreiðslur úr sjóðnum.

Árið 2004 voru hins vegar gerðar breytingar á lögnum þannig að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði gátu ekki farið yfir tiltekið hámark. Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði komu síðan til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála og leiddi sú endurskoðun meðal annars til þess að hámarkið var hækkað með reglulegu millibili.

Árið 2008 voru fæðingarorlofsgreiðslur 80% af meðaltekjum foreldra á tilteknu viðmiðunartímabili en þó aldrei hærra en sem nam 535.700 kr. Þannig var tryggt að foreldrar með u.þ.b. 670.000 kr. í mánaðarlaun að meðaltali á viðmiðunartímabili fengju 80% af launum sínum í fæðingarorlofi.

Frá 1. janúar 2009 voru hámarksgreiðslur lækkaðar í 400.000 kr. Þannig var tryggt að foreldrar með allt að 500.000 kr. í mánaðarlaun að meðaltali á viðmiðunartímabili fengju 80% af launum sínum í fæðingarorlofi. Voru breytingarnar hluti af þeim aðgerðum sem gripið var til í kjölfar þeirra efnahagsþrenginga sem hófust hér á landi haustið 2008 en líkt og fram kom í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 173/2008, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, var tilgangurinn með lækkun hámarksgreiðslnanna að draga úr útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs í ljósi þeirrar stöðu sem komin var upp í ríkisfjármálum. Tekið var þó fram að um tímabundna aðgerð væri að ræða. Þessi breyting gildi um foreldra barna sem fæddust, voru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2009 eða síðar.

Frá 1. júlí 2009 voru hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði lækkaðar enn frekar og voru þá ekki greiddar hærra greiðslur úr sjóðnum en sem námu 350.000 kr. á mánuði eða sem nam 80% af u.þ.b. 440.000 kr. mánaðartekjum foreldra að meðaltali á viðmiðunartímabili og var tilgangur breytinganna líkt og áður sparnaður í ríkisútgjöldum. Þessi breyting gildi um foreldra barna sem fæddust, voru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. júlí 2009 eða síðar.

Þann 1. janúar 2010 tóku enn frekari breytingar gildi hvað varðar greiðslur í fæðingarorlofi þar sem hlutfall launa sem foreldrar áttu rétt á var lækkað sem og hámarksfjárhæðin. Þannig var kveðið á um að foreldri ætti rétt á 80% af meðaltali heildarlauna á viðmiðunartímabili að fjárhæð 200.000 kr. Síðan átti foreldri rétt á 75% af þeirri fjárhæð meðaltalsheildarlauna sem var umfram 200.000 kr. Foreldri átti þó aldrei rétt á hærra greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði en sem nam 300.000 kr. Þannig fengu foreldrar sem höfðu u.þ.b. 386.000 kr. í heildarlaun að meðaltali á viðmiðunartímabili 80% af fyrstu 200.000 kr., 75% af því sem var umfram 200.000 kr. en þó fóru greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi aldrei umfram 300.000 kr. á mánuði. Þessi breyting gildi um foreldra barna sem fæddust, voru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2010 eða síðar.

Þann 1. janúar 2013 gengu breytingarnar frá árinu 2010 til baka þannig að aftur var miðað við að foreldri fengi 80% af meðaltali heildarlauna á viðmiðunartímabili og voru hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hækkaðar úr 300.000 kr. í 350.000 kr. á mánuði.

Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hafa verið óbreyttar frá 1. janúar 2014 þegar þær voru hækkaðar úr 350.000 kr. á mánuði í 370.000 kr. Þannig að foreldrar sem hafa allt að 462.500 kr. í heildarlaun á mánuði að meðaltali á viðmiðunartímabili geta átt rétt á að fá 80% af þeirri fjárhæð greidd frá Fæðingarorlofssjóði meðan á fæðingarorlofi þeirra stendur.

Tafla 4: Þróun hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofssjóði, 2008-2014.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Hámarks- greiðslur | 480.000 | 504.000 | 518.000 | 535.700 | 400.000 350.000 1. júlí | 300.000 | 300.000 | 300.000 | 350.000 | 370.000 |

Heimild: Vinnumálastofnun.

5.2 Fylgni milli hámarksgreiðslna og nýtingu feðra á rétti til fæðingarorlofs

Ákveðna fylgni má sjá milli breytinga á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði og nýtingu feðra á rétti þeirra til fæðingarorlofs.

Þannig sýna tölur frá Vinnumálastofnun að árið 2008 voru umsóknir feðra um fæðingarorlof 90% af umsóknum mæðra og hefur hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra aldrei verið hærra síðan löggin voru sett árið 2000, sbr. töflu 5. Í því sambandi ber að geta þess að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru 535.700 kr. á mánuði árið 2008 og hafa hámarksgreiðslur aldrei verið hærri frá árinu 2005 þegar byrjað var að kveða á um tilteknar hámarksgreiðslur úr sjóðnum.

Tölur frá Vinnumálastofnun sýna jafnframt að eftir að hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi hófu að skerðast árið 2009 hefur þeim feðrum fækkað jafnt og þétt sem hafa nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs. Þannig sýna bráðabirgðatölur fyrir árið 2014 að umsóknir feðra um fæðingarorlof verði um 80% af umsóknum mæðra um fæðingarorlof eða sama hlutfall og árið 2013 og hefur umrætt hlutfall feðra þá aldrei mælst jafn lágt frá árinu 2001, sbr. töflu 5.

Tölur frá Vinnumálastofnun sýna að 19% feðra nýttu minna en þrjá mánuði af rétti sínum til fæðingarorlofs árið 2009 en gert er ráð fyrir að hlutfallið verði komið í 35% feðra vegna ársins 2013 og 40% feðra vegna ársins 2014, sbr. töflu 5.

Tafla 5: Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og nýting feðra á rétti til fæðingarorlofs.

| ÁR | HÁMARKSGREIÐSLUR | UMSÓKNIR FEDRA SEM % AF UMSÓKNUM MÆÐRA | MEÐALDAGAFJÖLDI FEDRA | HLUTFALL FEDRA MINNA EN ÞRÍR MÁNUÐIR | HLUTFALL FEDRA MEIRA EN ÞRÍR MÁNUÐIR |
|------|-------------------------|--|--------------------------|--|--|
| 2001 | | 82,4% | 39 | 5,1% | 14,5% |
| 2002 | | 83,6% | 68 | 10,1% | 13,9% |
| 2003 | | 86,6% | 97 | 14,2% | 16,1% |
| 2004 | | 89,8% | 96 | 17,9% | 17,1% |
| 2005 | 480.000 | 88,2% | 99 | 19,5% | 19,5% |
| 2006 | 504.000 | 88,6% | 99 | 18,5% | 19,7% |
| 2007 | 518.600 | 88,5% | 101 | 16,4% | 21,2% |
| 2008 | 535.700 | 90,0% | 101 | 22,0% | 23,0% |
| 2009 | 400.000 350.000 1. júlí | 86,0% | 98 | 19,0% | 20,0% |
| 2010 | 300.000 | 84,0% | 93 | 27,0% | 17,0% |
| 2011 | 300.000 | 81,0% | 89 | 31,0% | 16,0% |
| 2012 | 300.000 | 81,0% | 86 | 34,0% | 14,0% |
| 2013 | 350.000 | 80,0% | 87 | 35,0% | 15,0% |
| 2014 | 370.000 | 80,0% | 81 | 40,0% | 13,0% |

Heimild: Vinnumálastofnun.

5.3 Fylgni milli tekna foreldra og nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs

Ætla má að í kjölfar efnahagsþrenginganna sem hófust hér á landi haustið 2008 hafi staða margra barnafjölskyldna orðið erfið fjárhagslega þar sem gríðarlegar breytingar áttu sér stað í íslensku samfélagi, svo sem óöryggi launamanna á vinnumarkaði, lækkun kaupmáttar og auknar skuldir heimilanna. Gera má ráð fyrir að í því sambandi hafi lækkandi hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði aukið enn frekar á fjárhagserfiðleika sumra foreldra sem nýttu sér rétt sinn til fæðingarorlofs á þessum tíma.

Tölur frá Vinnumálastofnun sýna að flestar mæður sem tóku fæðingarorlof árið 2008 eða 34% höfðu haft 100.000–200.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili á meðan flestir feður sem tóku fæðingarorlof á umræddu ári eða 27% höfðu haft 300.000–400.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili.

Árið 2013 höfðu flestar mæður sem tóku fæðingarorlof það ár eða 29% haft 200.000–300.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili á meðan flestir feður sem tóku fæðingarorlof á umræddu ári eða 22% höfðu haft 500.000–750.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili.

Bráðabirgðatölur fyrir árið 2014 sýna að flestar mæður sem tóku fæðingarorlof það ár eða 30% hafa haft 200.000–300.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili líkt og árið 2013. Hið sama á við varðandi feður en bráðabirgðatölur ársins 2014 sýna að flestir feður eða 25% hafa haft 500.000–750.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili, sbr. töflu 6.

Á mynd 1 má hins vegar sjá að dregið hefur úr nýtingu feðra sem hafa haft 500.000–750.000 kr. meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili á rétti sínum til fæðingarorlofs ef skoðuð eru árin 2008, 2011 og 2013.

Tafla 6: Yfirlit yfir fjölda foreldra sem taka fæðingarorlof, greint eftir tekjum foreldra á viðmiðunartímabili.

| FÆÐINGARÁR | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Faðir | 4.053 | 3.876 | 3.660 | 3.229 | 3.231 | 3.003 | 3.047 |
| <100 þús. | 97 | 78 | 99 | 97 | 102 | 91 | 74 |
| 100–199 þús. | 347 | 348 | 332 | 277 | 303 | 209 | 196 |
| 200–299 þús. | 978 | 775 | 770 | 686 | 592 | 501 | 442 |
| 300–399 þús. | 1.097 | 954 | 937 | 853 | 808 | 669 | 682 |
| 400–499 þús. | 692 | 706 | 640 | 576 | 569 | 575 | 608 |
| 500–749 þús. | 626 | 745 | 626 | 528 | 589 | 674 | 748 |
| 750–1.000 þús. | 138 | 164 | 156 | 130 | 159 | 154 | 178 |
| 1.000 þús. + | 78 | 106 | 100 | 82 | 109 | 130 | 119 |
| Móðir | 3.875 | 4.014 | 3.839 | 3.484 | 3.483 | 3.286 | 3.359 |
| <100 þús. | 282 | 335 | 311 | 258 | 249 | 194 | 190 |
| 100–200 þús. | 1.307 | 1.130 | 1.007 | 889 | 753 | 602 | 549 |
| 200–300 þús. | 1.208 | 1.138 | 1.180 | 1.072 | 1.060 | 956 | 1.018 |
| 300–400 þús. | 582 | 712 | 739 | 701 | 745 | 749 | 774 |
| 400–500 þús. | 267 | 365 | 347 | 308 | 360 | 386 | 384 |
| 500–750 þús. | 185 | 268 | 202 | 213 | 252 | 309 | 338 |
| 750–1.000 þús. | 28 | 44 | 41 | 29 | 48 | 63 | 66 |
| 1.000 þús. + | 16 | 22 | 12 | 14 | 16 | 27 | 40 |
| Samtals | 7.928 | 7.890 | 7.499 | 6.713 | 6.714 | 6.289 | 6.406 |

Heimild: Vinnumálastofnun.

Tafla 7: Yfirlit yfir nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs árið 2008, greint eftir tekjum foreldra á viðmiðunartímabili.

| FADIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
|----------------|--------------------|--------------|--------------------|
| <100 þús. | 14% | 72% | 14% |
| 100–199 þús. | 15% | 68% | 17% |
| 200–299 þús. | 16% | 65% | 19% |
| 300–399 þús. | 16% | 60% | 24% |
| 400–499 þús. | 18% | 59% | 23% |
| 500–749 þús. | 17% | 50% | 33% |
| 750–1.000 þús. | 25% | 45% | 30% |
| 1.000 þús. + | 35% | 42% | 23% |
| MÓÐIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
| <100 þús. | 2% | 11% | 87% |
| 100–200 þús. | 1% | 10% | 89% |
| 200–300 þús. | 0% | 4% | 96% |
| 300–400 þús. | 1% | 1% | 98% |
| 400–500 þús. | 0% | 2% | 98% |
| 500–750 þús. | 2% | 2% | 96% |
| 750–1.000 þús. | 4% | 3% | 93% |
| 1.000 þús. + | 6% | 0% | 94% |

Heimild: Vinnumálastofnun.

Tafla 8: Yfirlit yfir nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs árið 2011, greint eftir tekjum foreldra á viðmiðunartímabili.

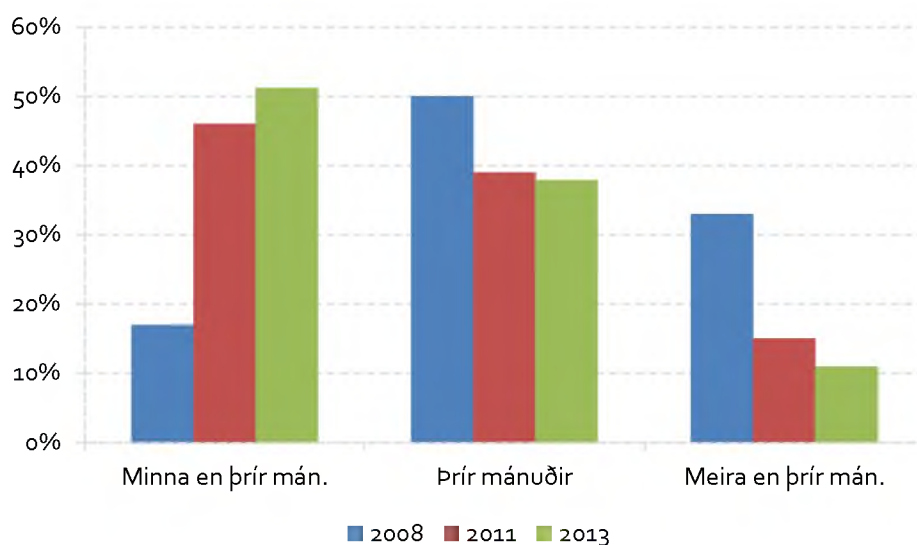
| FADIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
|----------------|--------------------|--------------|--------------------|
| <100 þús. | 38% | 49% | 13% |
| 100–199 þús. | 23% | 65% | 12% |
| 200–299 þús. | 27% | 57% | 16% |
| 300–399 þús. | 27% | 58% | 15% |
| 400–499 þús. | 33% | 53% | 14% |
| 500–749 þús. | 46% | 39% | 15% |
| 750–1.000 þús. | 42% | 35% | 23% |
| 1.000 þús. + | 32% | 39% | 29% |
| MÓÐIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
| <100 þús. | 2% | 9% | 89% |
| 100–200 þús. | 1% | 7% | 92% |
| 200–300 þús. | 1% | 2% | 97% |
| 300–400 þús. | 0% | 1% | 99% |
| 400–500 þús. | 1% | 2% | 97% |
| 500–750 þús. | 1% | 1% | 98% |
| 750–1.000 þús. | 3% | 0% | 97% |
| 1.000 þús. + | 0% | 21% | 79% |

Heimild: Vinnumálastofnun.

Tafla 9: Yfirlit yfir nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs árið 2013, greint eftir tekjum foreldra á viðmiðunartímabili.

| FADIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
|----------------|--------------------|--------------|--------------------|
| <100 þús. | 22% | 63% | 15% |
| 100–199 þús. | 27% | 61% | 12% |
| 200–299 þús. | 27% | 57% | 16% |
| 300–399 þús. | 29% | 55% | 16% |
| 400–499 þús. | 30% | 53% | 17% |
| 500–749 þús. | 51% | 38% | 11% |
| 750–1.000 þús. | 58% | 30% | 12% |
| 1.000 þús. + | 39% | 29% | 32% |
| MÓÐIR | MINNA EN ÞRÍR MÁN. | ÞRÍR MÁNUÐIR | MEIRA EN ÞRÍR MÁN. |
| <100 þús. | 1% | 10% | 89% |
| 100–200 þús. | 1% | 5% | 94% |
| 200–300 þús. | 1% | 4% | 95% |
| 300–400 þús. | 1% | 1% | 98% |
| 400–500 þús. | 0% | 2% | 98% |
| 500–750 þús. | 1% | 1% | 98% |
| 750–1.000 þús. | 0% | 0% | 100% |
| 1.000 þús. + | 7% | 4% | 89% |

Heimild: Vinnumálastofnun.



Mynd 1. Hlutfall fedra, með tekjur á bilinu 500–750.000 kr., sem taka fæðingarorlof í minna en þrjá mánuði, í þrjá mánuði og meira en þrjá mánuði árin 2008, 2011 og 2013.

Almennt má segja að samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar virðast foreldrar sem eru með hæstu tekjurnar á viðmiðunartímabili almennt nýta vel rétt sinn til fæðingarorlofs þrátt fyrir að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði séu lækkaðar og á það við um feður jafnt sem mæður.

5.4 Tillögur hvað varðar greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði

Talið er einsýnt að það hámark sem sett hefur verið á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hafi töluverð áhrif á möguleika foreldra til að nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs, ekki síst á möguleika feðra. Jafnframt má gera ráð fyrir að sú röskun sem verður á tekjum fjölskyldna í tengslum við barneignir eigi stóran þátt í ákvarðanatöku foreldra í tengslum við nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs.

Mikilvægt er talið að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði hækkaðar þannig að dregið verði úr tekjumissi fjölskyldna nýti foreldrar rétt sinn til fæðingarorlofs. Með því er talið að auka megi líkur á að foreldrar sjái sér fært og að þeir sjái hag í því að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að markmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof verði náð.

Í því skyni að stuðla að því að foreldrar fullnýti rétt sinn til fæðingarorlofs er lagt til að hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi verði hækkaðar í 600.000 kr. á mánuði og að sú fjárhæð taki breytingum í samræmi við breytingar á launavísitölu ár hvert. Til að draga enn frekar úr tekjumissi fjölskyldna vegna fæðingarorlofs foreldra er jafnframt lagt til að fyrstu 300.000 kr. af viðmiðunartekjum foreldra á mánuði verði óskertar og að miðað verði við 80% af þeim viðmiðunartekjum sem eru umfram það. Þannig er gert ráð fyrir að foreldri sem hefur haft 675.000 kr. í meðaltekjur á mánuði á viðmiðunartímabili fái fyrstu 300.000 kr. af tekjum sínum á viðmiðunartímabili óskertar og 80% af 375.000 kr. viðmiðunartekjum sem eru umfram 300.000 kr. og að samanlagt verði þá um að ræða hámarksgreiðslu úr Fæðingarorlofssjóði eða 600.000 kr. greiðslu. Er við það miðað að breyting þessi komi til framkvæmda vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur frá og með 1. janúar 2017.

Hér er því lögð til blönduð leið við útreikning á rétti foreldra til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði á þeim tíma sem þeir nýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að tekjumissir efnaminni foreldra verði sem minnstur. Er þetta lagt til í ljósi þess að ætla má að almennt muni tekjulægri foreldra meira um það en tekjuhærri foreldra á fá einungis 80% af meðaltekjum sínum á tilteknu viðmiðunartímabili greidd úr Fæðingarorlofssjóði á þeim tíma sem þeir nýta rétt sinn til fæðingarorlofs líkt og núverandi greiðslufyrirkomulag gerir ráð fyrir.

Eru framangreindar tillögur um breytingar á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði taldar mikilvæg forsenda þess að foreldrar geti fullnýtt rétt sinn til fæðingarorlofs.

Tafla 10: Dæmi um mismun á tekjum foreldra eftir því hvort þeir eru í fæðingarorlofi eða ekki.

| TEKJUR Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI FYRIR TÖKU FÆÐINGARORLOFS | | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Heildartekjur | 300.000 | 350.000 | 400.000 | 450.000 | 500.000 | 550.000 | 600.000 | 625.000 | 675.000 | 750.000 |
| Frádregið v. lífeyrissjóðs | 12.000 | 14.000 | 16.000 | 18.000 | 20.000 | 22.000 | 24.000 | 25.000 | 27.000 | 30.000 |
| VR | 2.100 | 2.450 | 2.800 | 3.150 | 3.500 | 3.850 | 4.200 | 4.375 | 4.725 | 5.250 |
| Staðgreiðsla m.v. 100% skattkort | 55.014 | 72.837 | 91.245 | 109.653 | 128.061 | 146.469 | 164.877 | 174.081 | 192.489 | 220.101 |
| Tekjur eftir skatta og skyldur | 230.886 | 260.713 | 289.955 | 319.197 | 348.439 | 377.681 | 406.923 | 421.544 | 450.786 | 494.649 |
| FÆÐINGARORLOF: 300.000 KR. ÓSKERTAR - 80% V. TEKNA UMFRAM 300.000 KR. - HÁMARK 600.000 KR. | | | | | | | | | | |
| Heildartekjur | 300.000 | 350.000 | 400.000 | 450.000 | 500.000 | 550.000 | 600.000 | 625.000 | 675.000 | 750.000 |
| 300.000 kr. óskertar, 80% v. tekna umfram 300.000 kr. | 300.000 | 340.000 | 380.000 | 420.000 | 460.000 | 500.000 | 540.000 | 560.000 | 600.000 | 600.000 |
| Frádregið v. lífeyrissjóðs | 12.000 | 13.600 | 15.200 | 16.800 | 18.400 | 20.000 | 21.600 | 22.400 | 24.000 | 24.000 |
| VR | 2.100 | 2.380 | 2.660 | 2.940 | 3.220 | 3.500 | 3.780 | 3.920 | 4.200 | 4.200 |
| Staðgreiðsla m.v. 100% skattkort | 55.014 | 69.272 | 83.881 | 98.608 | 113.334 | 128.061 | 142.787 | 150.150 | 164.877 | 164.877 |
| Greiðsla úr Fæðingarorlofssjóði eftir skatta og skyldur | 230.886 | 254.748 | 278.259 | 301.652 | 325.046 | 348.439 | 371.833 | 383.530 | 406.923 | 406.923 |
| Tekjumissir við töku fæðingarorlofs | 0 | 5.965 | 11.696 | 17.545 | 23.393 | 29.242 | 35.090 | 38.014 | 43.863 | 87.726 |
| FÆÐINGARORLOF: 80% AF TEKJUM Á VIÐMIÐUNARTÍMABILI - HÁMARK 600.000 KR. | | | | | | | | | | |
| Heildartekjur | 300.000 | 350.000 | 400.000 | 450.000 | 500.000 | 550.000 | 600.000 | 625.000 | 675.000 | 750.000 |
| 80% af viðmiðunartekjum | 240.000 | 280.000 | 320.000 | 360.000 | 400.000 | 440.000 | 480.000 | 500.000 | 540.000 | 600.000 |
| Frádregið v. lífeyrissjóðs | 9.600 | 11.200 | 12.800 | 14.400 | 16.000 | 17.600 | 19.200 | 20.000 | 21.600 | 24.000 |
| VR | 1.680 | 1.960 | 2.240 | 2.520 | 2.800 | 3.080 | 3.360 | 3.500 | 3.780 | 4.200 |
| Staðgreiðsla m.v. 100% skattkort | 33.628 | 47.885 | 62.143 | 76.518 | 91.245 | 105.971 | 120.697 | 128.061 | 142.787 | 164.877 |
| Greiðsla úr Fæðingarorlofssjóði eftir skatta og skyldur | 195.092 | 218.955 | 242.817 | 266.562 | 289.955 | 313.349 | 336.743 | 348.439 | 371.833 | 406.923 |
| Tekjumissir við töku fæðingarorlofs | 35.794 | 41.758 | 47.138 | 52.635 | 58.484 | 64.332 | 70.180 | 73.105 | 78.953 | 87.726 |

Heimild: Vinnumálastofnun.

5.5 Áætlaður kostnaður vegna hækkunar greiðslna

Ef tekið er mið af spá Hagstofu Íslands (miðspá) hvað varðar mannfjölda hér á landi til ársins 2021 má gera ráð fyrir að foreldrar um það bil 4.700 barna geti átt rétt á greiðslum frá Fæðingarorlofssjóði á ári hverju. Komi framangreindar breytingar á greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi til framkvæmda má gera ráð fyrir að kostnaður Fæðingarorlofssjóðs verði um 10,7 ma. kr. árið 2017 og um 12,2 ma. kr. á ári eftir það. Til samanburðar námu greiðslur Fæðingarorlofssjóðs um 8,5 ma. kr. árið 2015 og gert er ráð fyrir að útgjöld sjóðsins verði um 8,8 ma. kr. árið 2016 miðað við óbreytt fyrirkomulag greiðslna.

Í þessu sambandi er ítrekað að þegar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru 535.700 kr. á mánuði árið 2008 voru umsóknir feðra um fæðingarorlof 90% af umsóknum mæðra um fæðingarorlof.

6 Lengd fæðingarorlofs

▶ Samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verði tólf mánuðir.

6.1 Lengd fæðingarorlofs samkvæmt lögum

Samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof er samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs níu mánuðir.

6.2 Tillögur hvað varðar lengd fæðingarorlofs

Mikilvægt er talið að ekki myndist bil milli þess þegar foreldrar eru í fæðingarorlofi og þegar barn fær dvöl á leikskóla sem og að tryggja báðum foreldrum möguleika á að annast barn sitt án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors um sig á vinnumarkaði.

Er því lagt til að stefnt verði að því að lengja samanlagðan rétt foreldra til fæðingarorlofs í tólf mánuði á sama tíma og stefnt verði að því að börn eigi möguleika á leikskóladvöl við tólf mánaða aldur. Er talið að með framangreindu fyrirkomulagi megi meðal annars minnka það álag á foreldra sem ætla má að fylgi því að hefja þátttöku á ný á vinnumarkaði eftir að fæðingarorlofi lýkur.

Þar sem ljóst er að lenging á rétti foreldra til fæðingarorlofs hefur aukin útgjöld í för með sér fyrir Fæðingarorlofssjóð er lagt til að lengingin komi til framkvæmda í áföngum. Þannig er lagt til að samanlagður fæðingarorlofsréttur foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2019 eða síðar verði tíu mánuðir, ellefu mánuðir fyrir foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2020 og tólf mánuðir fyrir foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar.

6.3 Áætlaður kostnaður vegna lengingar fæðingarorlofs

Verði sameiginlegur réttur foreldra til fæðingarorlofs lengdur í tólf mánuði er gert ráð fyrir að kostnaðaraukning Fæðingarorlofssjóðs verði á bilinu 4.450–5.150 m.kr. eftir því með hvaða hætti skiptingin verður milli foreldra. Er þannig gert ráð fyrir að hver mánuður sem kemur til viðbótar fæðingarorlofi mæðra auki útgjöld Fæðingarorlofssjóðs um 1.250 m.kr. en hver mánuður sem kemur til viðbótar fæðingarorlofi feðra auki útgjöld sjóðsins um 1.600 m.kr.

7 Skipting fæðingarorlofs milli foreldra

- ▶ Fæðingarorlofsréttur mæðra verði fimm mánuðir.
- ▶ Fæðingarorlofsréttur feðra verði fimm mánuðir.
- ▶ Sameiginlegur fæðingarorlofsréttur foreldra verði tveir mánuðir.

7.1 Skipting fæðingarorlofs milli foreldra samkvæmt lögum

Samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof eiga mæður rétt á þriggja mánaða fæðingarorlofi sem og feður og er sá réttur ekki framseljanlegur milli foreldra. Auk þess ráða foreldrar með hvaða hætti þeir skipta með sér þriggja mánaða fæðingarorlofi til viðbótar.

7.2 Frumvarp frá árinu 2012

Í umsögn til Alþingis um lagafrumvarp sem lagt var fram á haustdögum árið 2012, þar sem meðal annars var kveðið á um lengingu fæðingarorlofs, kom fram að lenging fæðingarorlofs yrði tímamótaáfangi á sviði fjölskyldustefnu til hagsbóta fyrir fjölskyldur í þágu foreldraframtíðar og hagsmuna barna.

Jafnframt kom fram í fyrrnefndri umsögn að lenging fæðingarorlofs foreldra yrði til þess að auka og tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Enn fremur var bent á þá þróun sem orðið hafi á árum á undan til að tryggja rétt barna þegar kemur að umönnun og forsjá beggja foreldra, svo sem hvað varðar breytingar á löggjöf í tengslum við sameiginlega forsjá barna eftir skilnað foreldra.

Þá er í umsögninni talið að sú staðreynd að um 90% foreldra fari sameiginlega með forsjá barna sinna eftir skilnað endurspeglar aukna þátttöku feðra hvað varðar ábyrgð, uppeldi, umönnun og framfærslu barna sinna. Þá þróun megi meðal annars rekja til nánari tengslamyndunar og samveru föður og barns á fyrsta æviskeiði barnsins eftir að fæðingarorlof feðra kom til.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur meðal annars fram að miðað „við það kerfi, sem lagt er til með frumvarpi þessu, má leiða að því líkur að mæður haldi áfram að taka stærsta hluta sameiginlega réttarins sem verður átta mánuðir í stað sex mánaða og verði því mun lengur frá vinnumarkaði vegna barneigna en feðurnir. Má ætla að slík þróun vinni gegn markmiðinu um að jafna stöðu kvenna og karla á vinnumarkaði. Gera má ráð fyrir að því markmiði væri óneitanlega betur náð með því að jafna réttinn milli foreldra þannig að hvort foreldri um sig ætti rétt á sex mánuðum sem ekki væri framseljanlegur milli foreldra og þar með enginn sameiginlegur réttur sem foreldrar gætu skipt milli sín.“

Markmiðið með því að lengja samanlagðan fæðingarorlofsrétt foreldra er meðal annars að tryggja báðum foreldrum möguleika á að annast barn sitt án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors um sig á vinnumarkaði. Þegar litið er til reynslunnar sem og þeirra tölulegu upplýsinga sem fyrir liggja kemur hins vegar í ljós að réttur til fæðingarorlofs sem foreldrar geta skipt með sér hefur í langflestum tilvikum verið nýttur af mæðrum. Nýtingartölur hvað varðar fæðingarorlofstöku sýna að stærstur hluti feðra nýti einungis þrjú mánuði eða minna en mæður sína þrjú mánuði og sameiginlegu mánuðina þrjú.

Reynslan hérlendis sýnir því ríka tilhneigingu til þess að mæður nýti þann tíma fæðingarorlofs sem er sameiginlegur milli foreldra.⁴ Tekið er undir sjónarmið hvað þetta varðar sem fram koma í framangreindum athugasemdum með frumvarpi því sem lagt var fram á Alþingi á haustdögum 2012. Er því talið líklegt í ljósi reynslunnar að það verði einkum mæður sem komi áfram til með að nýta sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs en slíkt fyrirkomulag fellur illa að þeim markmiðum sem rakin hafa verið hér að framan. Í því skyni að ná umræddum markmiðum þykir því mikilvægt að sem minnstur hluti fæðingarorlofsréttar verði með þeim hætti að foreldrar geti skipt honum með sér. Í því sambandi má jafnframt nefna að reynsla annarra þjóða, svo sem Svíþjóðar og Noregs, sýnir að stefnur stjórnvalda sem miða að jafnrétti kynjanna hafa tvímælalaust áhrif á fæðingartíðni. Einnig má ætla að skipting fæðingarorlofs milli foreldra, þannig að sem minnst af réttinum sé með þeim hætti að foreldrar geti skipt honum með sér, sé þannig mikilvægur þáttur í því að auka jafnrétti og hafi þar með jákvæð áhrif á fæðingartíðni.⁵

Ætla má að óframseljanlegur réttur feðra til fæðingarorlofs styrki stöðu feðra gagnvart atvinnurekendum þegar kemur að nýtingu fæðingarorlofsréttar. Jafnframt má ætla að feðrum sé gert kleift að taka meiri þátt í umönnun barna sinna en ella ef skipting fæðingarorlofsréttar er sem jöfnust milli foreldra. Gera má ráð fyrir að slíkt fyrirkomulag ryðji jafnframt úr vegi eldri viðhorfum um að faðirinn beri alfarið eða meginábyrgð á efnahag heimilisins með tekjuöflun sinni. Niðurstöður rannsókna á íslenska fæðingarorlofskerfinu benda til að feðrakvótinn svokallaði eða fæðingarorlofsréttur sem einungis feður geta nýtt sér sé rétt stefna til að ná fram markmiðum laganna um fæðingar- og foreldraorlof um að tryggja réttindi barna til samvista við báða foreldra og að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Þá benda niðurstöður framangreindra rannsókna einnig til þess að hin íslenska samfélagslega tilraun, sem fólst í að tryggja í lögum um fæðingar- og foreldraorlof að foreldrar ættu sjálfstæðan fæðingarorlofsrétt hvort um sig, hafi reynst árangursrík leið til breytinga. Þær breytingar hafi meðal annars leitt til þess að ábyrgð vegna umönnunar barna er nú jafnari milli foreldra auk þess að hafa verið stórt skref í að ná fram jafnrétti kynjanna.⁶

7.3 Tillögur hvað varðar skiptingu fæðingarorlofs milli foreldra

Í ljósi framangreinds er lagt til að fæðingarorlofsrétti foreldra verði skipt með þeim hætti að móðir og faðir eigi rétt á fimm mánaða fæðingarorlofi hvort um sig án þess að sá réttur verði framseljanlegur milli foreldra en foreldrar geti síðan skipt með sér tveggja mánaða fæðingarorlofi til viðbótar eftir því sem þeim þykir henta best hverju sinni. Er lagt til að miðað verði við að fyrrnefnd lenging á fæðingarorlofi verði að fullu komin til framkvæmda fyrir foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar.

Lagt er til að hálfum mánuði verði bætt við fæðingarorlofsrétt hvors foreldris um sig vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2019 eða síðar og öðrum hálfum mánuði verði síðan bætt við fæðingarorlofsrétt foreldra hvors um sig vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2020 eða síðar. Þá verði einum mánuði bætt við fæðingarorlofsrétt mæðra vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar og á sama tíma verði einn mánuður af sameiginlegum fæðingarorlofsrétti foreldra færður til feðra.

⁴ Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. *Hrunið og fæðingarorlof – Áhrif á foreldra og löggjöf*. Íslenska þjóðfélagið, 5. árgangur 2014, 2. tbl. (bls. 81 og 88).

⁵ Andersson Gunnar, Duvander Ann-Zofie and Lappegård Trude (2010), *Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden*, (bls. 49 og 53).

⁶ Guðný Björk Eydal and Tine Rosgaard o.fl. (2015), *Fatherhood in the nordic welfare states – comparing care policies and practice*, (bls. 340-342).

Þannig verði samanlagður fæðingarorlofsréttur foreldra orðinn tólf mánuðir vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar og hvort foreldri um sig eigi þá rétt á fæðingarorlofi í fimm mánuði auk þess sem sameiginlegur fæðingarorlofsréttur foreldra verður þá orðinn tveir mánuðir.

Að teknu tilliti til hagsmuna fjölskyldna almennt sem og jafnréttissjónarmiða á vinnumarkaði er hins vegar talið æskilegt að stefna að því að skipting fæðingarorlofsréttar verði sem jöfnust milli foreldra þannig að feður geti nýtt sex mánuði og mæður sex mánuði án þess að unnt verði að framselja þann rétt til hins foreldrisins. Ef greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi verða hækkaðar og ef börnum stendur jafnframt til boða leikskóladvöl frá tólf mánaða aldri má ætla að foreldrar muni í auknum mæli sjá hag í því að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs. Þykir þá mikilvægt að skipting á fæðingarorlofsrétti sé sem jöfnust milli foreldra í því skyni að tryggja jafnræði milli foreldra þegar kemur að töku fæðingarorlofs sem og möguleika barna til samvista við báða foreldra til jafns á fyrstu mánuðum ævinnar.

Þá er talið mikilvægt að skerða ekki rétt foreldra til að nýta fæðingarorlofsrétt sinn á sama tíma þar sem aðstæður geta verið með þeim hætti að slíkt sé nauðsynlegt, svo sem í þeim tilvikum þegar um fæðingarpunglyndi eða önnur veikindi móður eða föður er að ræða. Er því lögð áhersla á að ekki verði settar skorður við því á hvaða tíma foreldrar geta nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs umfram það sem nú er í gildandi lögum um fæðingar- og foreldraorlof hvað varðar það tímabil sem foreldrum er heimilt að nýta til fæðingarorlofs.

8 Fjármögnun fæðingarorlofskerfisins

- ▶ Ákvörðun um fjármögnun fæðingarorlofskerfisins verði tekin í nánú samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins áður en breytingar á kerfinu koma til framkvæmda.

Ekki er tekin bein afstaða til þess með hvaða hætti fæðingarorlofskerfið verði fjármagnað til framtíðar en þó hefur verið miðað við að kerfið verði áfram fjármagnað með tilteknum hluta af tryggingagjaldi.

Jafnframt hefur verið miðað við að ákvörðun um fjármögnun fæðingarorlofskerfisins verði tekin í nánú samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins áður en breytingar þær sem hér eru lagðar til koma til framkvæmda.

9 Foreldraorlof

▶ Réttur foreldra til foreldraorlofs verði kynntur foreldrum sem og atvinnurekendum.

9.1 Lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof

Samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof eiga foreldrar rétt á fjögurra mánaða foreldraorlofi til að annast barn sitt enda séu tiltekin skilyrði uppfyllt. Samkvæmt lögnum á hvort foreldri um sig sjálfstæðan rétt til foreldraorlofs og er sá réttur ekki framseljanlegur milli foreldra. Enn fremur kemur fram í lögnum að rétti til foreldraorlofs fylgi ekki réttur til greiðslu úr Fæðingarorlofssjóði.

Þá kemur fram í lögnum að réttur foreldra til foreldraorlofs falli niður er barn nær átta ára aldri en hafi réttur til foreldraorlofs fallið niður ónýttur að hluta eða öllu leyti við átta ára aldur barns verði sá réttur virkur aftur komi til þess að barn greinist síðar eða áður en það verður fullra átján ára með alvarlegan og langvinnan sjúkdóm eða alvarlega fötlan.

9.2 Tillögur hvað varðar foreldraorlof

Ekki eru lagðar til breytingar í tengslum við núverandi fyrirkomulag hvað varðar rétt foreldra til foreldraorlofs en hins vegar er lögð áhersla á mikilvægi þess að foreldrar sem og atvinnurekendur séu upplýstir um rétt foreldra til foreldraorlofs.

Í ljósi framangreinds er lagt til að hrundið verði af stað átaki þar sem réttur foreldra til foreldraorlofs verði kynntur foreldrum sem og atvinnurekendum.

10 Dagvistunarúrræði að loknu fæðingarorlofi foreldra

- ▶ Skipuð verði verkefnisstjórn með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga.
- ▶ Leitað verði leiða svo unnt verði að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur.

Sem áður segir er eitt af meginmarkmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Umræður á Alþingi árið 2000, í tengslum við setningu laganna, sýna að vonir hafa staðið til þess að skipting fæðingarorlofsréttar milli foreldra án þess að sá réttur væri framseljanlegur milli foreldra myndi ýta undir almenna þróun í átt að jafnrétti kynjanna. Gera má þó ráð fyrir að nokkurra mánaða bil frá lokum fæðingarorlofs foreldra og þar til börn eiga möguleika á leikskóladvöl, svo nefnt umönnunarbíl, hafi neikvæð áhrif og vinni gegn fyrrnefndu markmiði laganna um að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.

Íslenskar rannsóknir sýna að það eru frekar mæður en feður sem draga úr vinnu til að brúa fyrrnefnt bil frá lokum fæðingarorlofs foreldra og þar til börn eiga möguleika á leikskóladvöl auk þess sem þær virðast í ríkari mæli en feður lengja þann tíma sem þær geta verið í fæðingarorlofi með því að nýta fæðingarorlofsrétt sinn á móti skertu starfshlutfalli. Þess ber þó að geta að fjöldi feðra sem aðlagar þátttöku sína á vinnumarkaði að því að taka þátt í að brúa umrætt bil hefur aukist milli ára.⁷

Ætla má að góð dagvistun fyrir börn á viðráðanlegu verði skipti höfuðmáli hvað varðar möguleika foreldra á að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf og gera má ráð fyrir að ólík úrræði sveitarfélaga þegar kemur að dagvistun barna hafi þar af leiðandi einhver áhrif á jafnrétti kynjanna. Í þessu sambandi ber að geta þess að framboð á þjónustu dagforeldra fellur ekki undir málefnasvið stjórnvalda og því er enginn opinber aðili sem hefur þá skyldu að tryggja börnum dvöl hjá dagforeldri að loknu fæðingarorlofi foreldra. Framboð á þjónustu dagforeldra lýtur þannig lögmálum frjáls markaðar og hið sama gildir um gjaldskrá þeirra. Því er talin brýn þörf á að móta heildræna stefnu stjórnvalda sem nær frá vöggju til leikskóla enda má ætla að fyrrnefnd markmið fæðingarorlofslaga séu þýðingarlítill ef hálfgerð stefnuleysi tekur við að loknu fæðingarorlofi foreldra.⁸

10.1 Tillögur hvað varðar dagvistunarúrræði að loknu fæðingarorlofi foreldra

Bent hefur verið á mikilvægi þess fyrir jafnrétti kynjanna að unnt verði að bjóða börnum dvöl á leikskóla eftir að fæðingarorlofi foreldra lýkur, en hér á landi er atvinnuþátttaka kvenna mikil og vinnutími kvenna nánast jafn langur og karla.

Meðal annars í ljósi þess þykir mikilvægt að leitað verði leiða til að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur, ekki síst þar sem rannsóknir virðast benda ótvírætt til þess að slíkt úrræði sé almennt talið æskilegra en þau úrræði sem til staðar eru í núverandi fyrirkomulagi. Er við það miðað að breytingar á rekstri leikskóla hvað þetta varðar geti komið til framkvæmda í áföngum.

⁷ Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. *Hrunið og fæðingarorlof – Áhrif á foreldra og löggjöf*. Íslenska þjóðfélagið, 5. árgangur 2014, 2. tbl. (bls. 86).

⁸ Herdís Sólberg Haraldsdóttir (2013), *Frá vöggju til leikskóla. Áhrif jafnréttisstefnu og opinberra stjórnþækja á foreldra ungra barna*.

Í niðurstöðum könnunar sem gerð hefur verið um skipulag og kostnað sveitarfélaga vegna dagforeldra kemur meðal annars fram að rúmlega 40% landsmanna búa í sveitarfélagi þar sem engar áætlanir hafa verið gerðar um að bjóða börnum dvöl á leikskóla frá níu eða tólf mánaða aldri. Tæplega 45% landsmanna búa í sveitarfélagi þar sem gerð hefur verið áætlun um að bjóða börnum slíka dvöl frá tólf mánaða aldri og 2,3% landsmanna búa þar sem gerð hefur verið slík áætlun þar sem miðað er við níu mánaða aldur barna.⁹ Því verður að gera ráð fyrir að einhvern tíma taki að leita leiða til að gefa börnum möguleika á leikskóladvöl frá tólf mánaða aldri án tillits til þess hvar á landinu þau eiga lögheimili.

Í ljósi þess er lagt til að komið verði á fót verkefnisstjórn með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga sem hefði það hlutverk að vinna þarfagreiningu og í kjölfarið aðgerðaáætlun með það að markmiði að leita leiða, meðal annars hvað varðar fjármögnun, til að unnt verði að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur frá og með 1. janúar 2021.

Í störfum sínum verði verkefnisstjórninni meðal annars gert að hafa til hliðsjónar þær skýrslur sem unnar hafa verið og þau gögn sem liggja fyrir hvað þetta varðar sem og að taka til skoðunar þær hugmyndir sem lagðar hafa verið fram í þessu sambandi. Sem dæmi má nefna skýrslu starfshóps vegna þingsályktunar um leikskóla að loknu fæðingarorlofi sem gefin var út af mennta- og menningarmálaráðuneytinu árið 2015 sem og tvær skýrslur sem unnar hafa verið á vegum Reykjavíkurborgar, annars vegar *Blíð byrjun* frá árinu 2012 og hins vegar *Að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla* frá árinu 2015.

Þá verði verkefnisstjórninni falið að móta tillögur að heildarlöggjöf um skólagöngu barna að loknu fæðingarorlofi foreldra.

⁹ https://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir2015/Skyrsla-Starfshops-um-leikskola-ad-loknu-faedingarorlofi_-med-fylgiskjolum.pdf (bls. 19-20).

Lokaorð

Líkt og greint var frá í upphafi er lögð áhersla á að leitað verði leiða til að auka líkur á að foreldrar sjái sér fært og að þeir sjái hag í að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að markmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof verði náð.

Er í því sambandi sérstaklega horft til þess að fleiri feður en nú er nýti sér að fullu þá þrjá mánuði í fæðingarorlof sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum um fæðingar- og foreldraorlof og að meira jafnræðis gæti en nú er milli mæðra og feðra þegar kemur að nýtingu á sameiginlegum rétti foreldra til fæðingarorlofs.

Hér eru settar fram tillögur starfshóps sem ætlað var að móta tillögu að framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum hér á landi og er tillögunum meðal annars ætlað að ná framangreindum markmiðum. Er það mat starfshópsins að nái þær breytingar fram að ganga sem hér eru lagðar til muni fæðingarorlofskerfið hér á landi aftur ná að styðja vel við foreldra og börn. Jafnframt er það mat starfshópsins að nái tillögurnar fram að ganga verði fæðingarorlofskerfið á ný það kerfi sem önnur ríki koma til með að líta til við mótun sinna reglna í tengslum við fæðingarorlof foreldra líkt og raunin var fyrst eftir að lög nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi hérlendis.

Í því sambandi er lögð áhersla á mikilvægi þess að endurreisn fæðingarorlofskerfisins hefjist strax í byrjun árs 2017 með hækkun greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði þannig að sem fyrst verði unnt að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, fjölskyldum hér á landi til heilla.

Reykjavík, 11. mars 2016.

Allir fulltrúar í starfshópnum hafa undirritað skjal þetta en þeir eru:

- ▶ Birkir Jón Jónsson, formaður stafshópsins, fulltrúi félags- og húsnæðismálaráðherra.
- ▶ Friðrik Hjörleifsson, Bandalag háskólamanna, með fyrirvara, sbr. fylgiskjal 2.
- ▶ Hrafnhildur Stefánsdóttir, Samtök atvinnulífsins, með fyrirvara, sbr. fylgiskjal 5.
- ▶ Jóna Pálsdóttir, mennta- og menningarmálaráðuneyti, með fyrirvara, sbr. fylgiskjal 4.
- ▶ Karen E. Halldórsdóttir, Samband íslenskra sveitarfélaga.
- ▶ Ólafur Reynir Guðmundsson, fjármála- og efnahagsráðuneyti, með fyrirvara, sbr. fylgiskjal 3.
- ▶ Marianna Traustadóttir, Alþýðusamband Íslands, með fyrirvara, sbr. fylgiskjal 1.
- ▶ Sonja Ýr Þorbergsdóttir, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Jafnframt hafa starfsmenn stafshópsins undirritað skjal þetta en þeir eru:

- ▶ Bjarnheiður Gautadóttir, velferðarráðuneyti.
- ▶ Unnur Sverrisdóttir, Vinnumálastofnun.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1: Afstaða Alþýðusambands Íslands

Tillögur starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum

Afstaða Alþýðusambands Íslands

ASÍ telur að þær tillögur sem fram koma í skýrslu starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum styrki markmið laganna um fæðingar- og foreldraorlof frá árinu 2000, þar sem annars vegar er kveðið á um að tryggja barni samvistir við báða foreldra og hins vegar að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.

Þó ASÍ hefði viljað hraða þessum breytingum styður sambandið þá málamiðlun sem tillögur starfshópsins endurspeglar og sem fram koma í skýrslunni. Á þetta bæði við um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi, lengingu fæðingarorlofs í 12 mánuði og skiptingu fæðingarorlofsins milli foreldra.

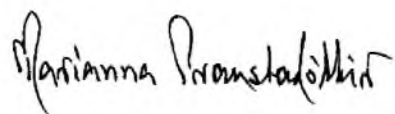
Í skýrslunni er lagt til að lenging fæðingarorlofsréttar hefjist 1. janúar 2019 og verði komin til fullra framkvæmda 1. janúar 2021. Þó ASÍ hefði viljað sjá lengingu fæðingarorlofsréttar koma mun fyrir til framkvæmda, styður það tillöguna á þeim forsendum að hún feli í sér raunhæfa aðlögun í framkvæmd.

Samkvæmt útreikningum ASÍ eiga tillögur starfshópsins, eins og þær eru lagðar fram í skýrslunni, að rúmast innan þess tryggingargjalds sem Fæðingarorlofssjóður fékk á árunum 2012-2013, þ.e. 1,28% af tryggingagjaldinu, en gjaldið var lækkað um næstum helming árið 2014.

ASÍ telur mikilvægt að áréttu þá afstöðu sína, að sambandið er alfarið á móti því að lækkun almenns tryggingargjalds komi niður á hlutdeild Fæðingarorlofssjóðs af tryggingargjaldinu. Endurreisn fæðingarorlofskerfisins og frekari framþróun þess verður hér að hafa forgang.

Reykjavík, 9. mars 2016

F.h. Alþýðusambands Íslands



Fylgiskjal 2: Afstaða Bandalags háskólamanna

Bókun Bandalags háskólamanna

Fulltrúi BHM í nefnd um framtíðarskipan fæðingarorlofs undirritar niðurstöðu nefndarinnar í þeirri vissu að farið verði að tillögum nefndarinnar og þar með stigin mikilvæg skref í þá átt að fæðingarorlofssjóður geti gegnt lögbundnu hlutverki sínu.

BHM styður lengingu fæðingarorlofs úr 9 mánuðum í eitt ár og áréttar þá afstöðu að markmiðum laganna sé best náð með því að skipta þeim mánuðum jafnt á milli foreldra. Framtíðarskipan fæðingarorlofsmála þarf að verða með þeim hætti.

Þá telur BHM rétt að hækkan hámarksgreiðslu úr fæðingarorlofssjóði nái a.m.k. hámarksupphæðinni frá 2008 að verðgildi. Að auki bendir BHM á að þak á hámarksgreiðslur úr fæðingarorlofssjóði skekkir stöðu kynjanna á vinnumarkaði og vinnur því gegn markmiðum laganna.

Fyrirkomulag fæðingarorlofsmála er eitt stærsta jafnréttismál vinnumarkaðarins. BHM telur æskilegt að mótuð sé metnaðarfull framtíðarsýn sem vísi stjórnvöldum veginn í málaflokknum til lengri tíma.

Reykjavík 10. mars 2016

Friðrik Hjörleifsson

Fylgiskjal 3: Afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytis

Tillögur starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum

Fjármála- og efnahagsráðuneytið styður þau meginmarkmið sem starfshópur um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum hefur komist að niðurstöðu um. Liður í því að tillögur starfshópsins verði að veruleika er þó að fyrirkomulag fjármögnunar þeirra sé sjálfbært og tekið sé mið af skilyrðum laga nr. 90/2000 um fæðingar- og foreldraorlof, en samkvæmt þeim skal fæðingarorlofssjóður fjármagnaður með tryggingargjaldi, sbr. einnig lög um tryggingargjald, auk vaxta af innistæðufé sjóðsins. Í því ljósi setur ráðuneytið fyrirvara um tillögur starfshópsins.

Reykjavík, 10. mars 2016

Ólafur Reynir Guðmundsson

Fylgiskjal 4: Afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis

Mennta- og menningarmálaráðuneytið tekur ekki afstöðu til málamíðlana í tillögum starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum en styður það að verkefnisstjórn, með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, verði falið að vinna þarfagreiningu um hvort unnt verði að bjóða öllum börnum dvöl á leikskóla að loknu tólf mánaða fæðingarorlofi foreldra.

Reykjavík 11. mars 2016

Jóna Pálsdóttir

Fylgiskjal 5: Afstaða Samtaka atvinnulífsins

SA taka undir það meginmarkmið að báðir foreldrar nýti fæðingarorlof sitt til fulls til samvista með börnum sínum.

SA ásamt ASÍ áttu frumkvæði að því ferli sem leiddi til setningar gildandi fæðingarorlofslaga. Fram að þeim tíma fengu mæður í starfi hjá hinu opinbera greidd dagvinnulaun sín í þágildandi fæðingarorlofi og konur á almennum vinnumarkaði sem voru svo heppnar að eiga aðild að öflugum sjúkrarsjóðum, eins og sjúkrasjóði VR, fengu greidd 80% launa sinna í fæðingarorlofinu. Markmið SA og ASÍ var að jafna réttindi milli vinnumarkaða, jafna samkeppnistöðu kynjanna á vinnumarkaðnum með þeirri skiptingu orlofsins milli foreldra sem þar er kveðið á um og þar með stuðla að jafnrétti kynjanna.

Hækkun og viðmið hámarksgreiðslna

Reynslan af upptöku fæðingarorlofskerfisins var mjög góð og ótrúlegur árangur náðist varðandi þátttöku feðra við umönnun barna sinna og þar með jöfnun á aðstöðu kynjanna. SA leggja áherslu á að fæðingarorlofskerfið verði endurreist sem næst í upphaflegri mynd með hækkun hámarksgreiðslna og að hlutfall viðmiðunartekna verði áfram 80%. Sú aðgerð hefur mest áhrif á töku feðra á fæðingarorlofi.

SA leggjast gegn tillögu meiri hluta starfshópsins um að fyrstu 300.000 kr. viðmiðunartekna verði óskertar. Sú framkvæmd flækir kerfið og hefur ekki verið sýnt fram á að sá kostnaðarauki sem tillögunni fylgir muni fremur stuðla að markmiðinu um jafnrétti kynja en hækkun hámarksfjárhæðarinnar. Æskilegra er að nýta þá fjármuni til hækkunar hámarksgreiðslu úr sjóðnum og komast þannig nær fyrra viðmiði. Þá á það ekki að vera hlutverk fæðingarorlofsgreiðslna að stuðla að tekjujöfnun í landinu.

Lengd fæðingarorlofs

SA geta ekki heldur fallist á þá tillögu meiri hluta starfshópsins að fæðingarorlof vegna barns verði lengt í 12 mánuði með vísan til aukins kostnaðar og lengri fjarveru foreldra frá störfum. Alls óljóst er að slík lenging muni stuðla að jafnrétti kynjanna. SA telja að brúa eigi hið svokallaða umönnunarbíl, eftir að núgildandi fæðingarorlofi lýkur, með aukinni dagvistunarþjónustu sveitarfélaga. SA hafa áður lagt til að grunnskólaganga hefjist við fimm ára aldur. Slík breyting gæti skapað svigrúm til lækkunar á dagvistunardri.

Fjármögnun

Fyrirkomulag fjármögnunar verður að liggja fyrir samhliða ákvörðun. Frekari hækkun tryggingagjalds kemur ekki til álita af hálfu SA.

Fyrirtækin í landinu hafa staðið undir kostnaði af fæðingarorlofi starfsmanna með álögðu tryggingargjaldi. Lengst af dugði 1,08% tryggingagjald til að standa undir útgjöldum fæðingarorlofssjóðs. Gjaldið var síðar hækkað í 1,28% án þess að séð verði að útgjöld sjóðsins hafi kallað á slíka hækkun. Árið 2013 var stórum hluta gjaldsins veitt til annarra útgjaldaliða. SA gerir kröfur til þess að breytingar þær sem fyrirhugaðar eru á fæðingarorlofsrétti rúmist innan núverandi tryggingagjalds.

Sjá yfirlit yfir þróun tryggingagjalds hér að neðan..

Reykjavík 8. mars 2016



Hrafnhildur Stefánsdóttir

Þróun tryggingagjalds frá 1991-2016

| | Almenna tryggingagjaldið | | Trygginga- gjöld Alls |
|------|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| | Almennur gjaldflokkur | þ.a. Fæðingar- orlofssjóður | |
| 2000 | 3,99 | | 5,23 |
| 2001 | 5,19 | 0,85 | 6,08 |
| 2002 | 5,19 | 0,85 | 6,08 |
| 2003 | 4,84 | 0,85 | 5,73 |
| 2004 | 4,84 | 0,85 | 5,73 |
| 2005 | 4,99 | 1,08 | 5,73 |
| 2006 | 4,99 | 1,08 | 5,79 |
| 2007 | 4,54 | 1,08 | 5,34 |
| 2008 | 4,54 | 1,08 | 5,34 |
| 2009 | 4,54 | 1,08 | 5,34 |
| 2009 | 4,54 | 1,08 | 7,00 |
| 2010 | 4,54 | 1,08 | 8,65 |
| 2011 | 4,54 | 1,08 | 8,65 |
| 2012 | 4,99 | 1,28 | 7,79 |
| 2013 | 5,29 | 1,28 | 7,69 |
| 2014 | 6,04 | 0,65 | 7,59 |
| 2015 | 6,04 | 0,65 | 7,49 |
| 2016 | 5,90 | 0,65 | 7,35 |