

Skýrsla

velferðarráðherra um fæðingar- og foreldraorlof.

(Lögð fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

Skýrsla þessi um fæðingar- og foreldraorlof er lögð fyrir Alþingi að beiðni þingmannanna Sigríðar Ingibjargar Ingadóttur, Ólafs Þórs Gunnarssonar, Péturs H. Blöndal, Jónínu Rósar Guðmundsdóttur, Guðmundar Steingrímssonar, Ásmundar Einars Daðasonar, Unnar Brár Konráðsdóttur, Þórunnar Sveinbjarnardóttur og Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur á þingskjali 912 í 542. máli á 139. löggjafarþingi 2010–2011.

Efnisyfirlit

Inngangur	3
1. Upplýsingar um töku fæðingarorlofs eftir kyni og hvort, og þá hvaða, breytingar hafi orðið í þeim efnum á síðustu árum auk upplýsinga um áhrif fæðingarorlofs og fæðingarorlofskerfisins á jafnrétti á vinnumarkaði og launamun kynjanna.....	10
2. og 4. Áhrif skerðingar á hámarksgreiðslur fæðingarorlofs sem og áhrif sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði á töku fæðingarorlofs.....	19
3. Upplýsingar um töku foreldraorlofs, m.a. með tilliti til kyns foreldris, tekna foreldris og aldurs barns.....	29
5. Hvernig staðið hefur verið að fjármögnun fæðingarorlofskerfisins hingað til.....	29
6. Upplýsingar um núverandi og áætlaða fjárþörf Fæðingarorlofssjóðs sem og fjárþörf sjóðsins ef ekki hefði komið til þeirra skerðinga sem vísað er til í 2. lið beiðninnar.....	30
7. Leiðir til að tryggja fjármögnun fæðingarorlofskerfisins.....	31
8. Úttekt á því hvaða reglur gilda í nágrennalöndum um takmörkun á því að báðir foreldrar taki fæðingarorlof á sama tíma.....	31
9. Yfirlit yfir í hversu miklum mæli foreldrar hér á landi taka fæðingarorlof á sama tíma. ...	33
10. Fjárhagsleg áhrif á Fæðingarorlofssjóð ef sá tími sem báðir foreldrar geta verið í fæðingarorlofi á sama tíma yrði takmarkaður.....	34
11. Upplýsingar um hvort unnið sé að áframhaldandi þróun fæðingar- og foreldraorlofs út frá sjónarhorni barnsins.....	35

Inngangur

Löggjöf

Gildandi lög um fæðingar- og foreldraorlof eru frá árinu 2000 en lögin veita hvoru foreldri um sig rétt til fæðingarorlofs í allt að þrjá mánuði vegna fæðingar, ættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Réttur feðra til fæðingarorlofs var innleiddur í áföngum fram til ársins 2003 með þeim hætti að árið 2001 fengu feður rétt til greiðslna í einn mánuð vegna töku fæðingarorlofs, tvo mánuði árið 2002 og loks þrjá mánuði árið 2003. Samkvæmt lögnum eiga foreldrar jafnframt sameiginlegan rétt á greiðslum vegna töku fæðingarorlofs í allt að þrjá mánuði til viðbótar sem annað foreldrið getur tekið í heild eða foreldrar skipt með sér.

Jafnvægi milli fjölskyldulífs og þátttöku á vinnumarkaði

Á þeim tíma er lögin tóku gildi þótti kominn tími til að skapa skilyrði til þess að einstaklingar hefðu tækifæri til að ná betra jafnvægi milli fjölskyldulífs og þátttöku á vinnumarkaði. Í því sambandi þótti mikilvægt að konur og karlar ættu jafnan rétt til fæðingarorlofs í ljósi þess að forsendan fyrir því að karlar og konur gætu tekið jafnan þátt á vinnumarkaði sem og öðrum störfum utan heimilis væri að þau skiptu með sér umönnun barna sinna. Þá þótti mikilvægt að tryggja sem minnsta röskun á afkomu fjölskyldna þegar foreldrar leggja niður störf í kjölfar fæðingar, ættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur.

Fjölgun fæðinga

Ætla má að hið nýja fæðingarorlofskerfi hafi átt ákveðinn þátt í að stuðla að fjölgun fæðinga á Íslandi frá því að lögin tóku gildi. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru konur á aldrinum 18–50 ára alls 67.680 árið 2001 en þá fæddust 4.019 börn hér á landi en frá árinu 2001 hefur lifandi fæddum börnum fjölgað smám saman. Þannig fæddust 4.280 börn hér á landi árið 2005 en þá voru konur á aldrinum 18–50 ára alls 68.433. Árið 2008 fæddust 4.835 börn og konur á aldrinum 18–50 ára voru þá alls 72.372. Árið 2009 voru konur á aldrinum 18–50 ára alls 73.743 og fæddust þá 5.027 börn hérlendis. Aldrei áður höfðu fæðst fleiri lifandi börn hér á landi á einu ári og fæðingarmetið frá árinu 1960 var þar með slegið en það ár fæddust 4.916 börn. Árið 2010 fæddust færri börn en á árinu 2009 eða 4.907 börn. Jafnframt fækkaði í hópi kvenna á aldrinum 18–20 ára milli árána 2009 og 2010 og voru þær 73.015 árið 2010. Algengasti mælikvarðinn á

frjósemi er fjöldi lifandi barna á ævi hveurrar konu. Árið 2009 var frjósemi kvenna á Íslandi 2,22 börn á ævi hveurrar konu samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar en var 2,05 börn árið 2005.

Jafnrétti á vinnumarkaði

Rannsóknir sem gerðar hafa verið á áhrifum fæðingarorlofskerfisins á jafnrétti á vinnumarkaði gefa til kynna að fæðingarorlof karla hefur áhrif á atvinnuþátttöku og vinnutíma kvenna. Lítið hefur hins vegar dregið úr kynbundnum launamun frá því að lögin um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi árið 2001 enda þótt niðurstöður kannana séu misjafnar eftir því hvaða aðferðafræði hefur verið notuð og til hvaða hópa á vinnumarkaði þær ná. Í niðurstöðum könnunar Capacent Gallup um kynbundinn launamun og launamyndun frá árinu 2006 kom fram að flestir þátttakendur í könnuninni (73%) töldu að breytingar á fæðingarorlofskerfinu hefðu bætt stöðu kvenna á vinnumarkaði en ekki kom fram munur eftir kyni í svörum þátttakenda.

Ætla má að hefðbundin verkaskipting kynjanna sé þó enn nokkuð ríkjandi en niðurstöður rannsókna um fæðingarorlof gefa til kynna að karlar sem hafa tekið fæðingarorlof hafi fengið jákvæð viðbrögð frá samfélaginu og jafnvel hrós fyrir að taka meira fæðingarorlof en þá þrjá mánuði sem þeir eiga sjálfstæðan rétt á. Sömu rannsóknir sýna að konur hafi hins vegar verið gagnrýndar hafi þær sjálfar ekki nýtt alla þá þrjá mánuði sem foreldrar eiga sameiginlega rétt á.

Nýting feðra á rétti til greiðslna úr Fæðingarorlofs sjóði

Tölulegar upplýsingar frá Fæðingarorlofs sjóði sýna að feður hafa frá gildistöku laganna árið 2001 almennt nýtt sér réttindi sín til greiðslna úr Fæðingarorlofs sjóði. Þannig hafi fjöldi karla sem nýtti sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofs sjóði sem og rétt sinn til fæðingarstyrks verið um 90% af fjölda kvenna sem tóku fæðingarorlof vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2004–2008 en þetta hlutfall lækkaði hins vegar í 84% vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009. Miðað við hvert greiðsluár hefur feðrum sem hafa fengið greiðslur í fæðingarorlofi sífellt fjölgað frá árinu 2004. Á milli áruna 2008 og 2009 fjölgaði þeim þó einungis um 0,4%. Hins vegar fækkaði þeim feðrum sem fengu greiðslur úr fæðingarorlofi um 5,3% milli áruna 2009 og 2010 þrátt fyrir að fleiri börn hafi fæðst þessi ár en árin á undan. Þess ber þó að geta að hér er miðað við greiðsluár þannig að upplýsingarnar geta átt við um foreldra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á rúmlega þriggja ára

tímabili í ljósi þess tíma sem foreldrum er heimilt að nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs. Þá fengu 1,8% færri mæður greitt úr Fæðingarorlofssjóði árið 2009 samanborið við árið 2010. Þegar litið er hins vegar til heildarfjölda þeirra mæðra sem hafa fengið greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði eða greiddan fæðingarstyrk miðað við hvert greiðsluár var fækkunin einungis um 0,5% milli árunna 2009 til 2010. Fækkun á heildarfjölda feðra var 5,1% á sama tíma.

Þættir sem hafa áhrif á töku fæðingarorlofs

Ljóst er að ýmsir þættir kunna að hafa haft áhrif að færri foreldrar hafa tekið fæðingarorlof á síðastliðnum tveimur árum en árin þar á undan. Ætla má að hinar miklu breytingar sem hafa orðið í íslensku samfélagi frá haustmánuðum árið 2008, ekki síst á innlendum vinnumarkaði, hafi haft áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra sem eru þátttakendur á vinnumarkaði. Má í því sambandi nefna lækkun kaupmáttar, óöryggi á vinnumarkaði og auknar skuldir heimilanna.

Enn fremur má ætla að lækkun á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði skýri að einhverju leyti að færri foreldrar nýti sér rétt til fæðingarorlofs. Í þessu sambandi ber að nefna að þegar litið er til fæðingarára barna reynist feðrum í tekjuhópnum 200–300.000 kr. og 300–400.000 kr. fækka mest. Lækkun hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem fæddust, voru ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2009 tók hins vegar ekki til greiðslna til foreldra í þessum tekjuhópum þar sem hámarksgreiðslan miðaðist við hærri fjárhæð en 400.000 kr. meðalmánaðarlaun foreldra á viðmiðunartímabili. Þeim feðrum sem tóku fæðingarorlof og höfðu haft hærri tekjur en 400.000 kr. að meðaltali í mánaðarlaun á viðmiðunartímabili fjölgaði hins vegar milli árunna 2008 og 2009 en fækkaði síðan aftur árið 2010. Þess ber þó að geta að foreldrar barna sem fædd eru á árunum 2009 og 2010 geta enn nýtt sér rétt sinn til fæðingarorlofs og er því einungis um bráðabirgðatölur að ræða. Á það ef til vill sérstaklega við um feður barna sem eru fædd árið 2010 en reynslan hefur sýnt að feður taka fæðingarorlof þegar lengra er liðið frá fæðingu barna þeirra heldur en mæður gera.

Ljóst er því að fleiri þættir en lækkun á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði kunna að hafa haft áhrif á að færri feður taki fæðingarorlof nú en áður. Þó verður að gera ráð fyrir að lækkun hámarksgreiðslna hafi haft ákveðin áhrif og þá ef til vill einkum á fjölda þeirra daga sem feður nýta rétt sinn til fæðingarorlofs. Hins vegar verður að ætla að aðrir þættir hafi einnig haft áhrif á

nýtingu feðra á rétti til fæðingarorlofs án þess þó að unnt sé að segja nákvæmlega til um hvaða þættir það eru með því að byggja eingöngu á tölulegum upplýsingum frá Fæðingarorlofssjóði.

Þegar litið er til þess að vísbendingar eru um að breytingar þær sem hafa orðið á töku feðra á fæðingarorlofi hafi átt sér stað á svipuðum tíma og miklar breytingar urðu á íslenskum vinnumarkaði þykja líkur standa til þess að breyttar aðstæður á vinnumarkaði hafi haft þar töluverð áhrif en fyrir liggur að ákveðin óvissa hefur ríkt á innlendum vinnumarkaði frá því á haustmánuðum 2008 þegar atvinnuleysi jókst mjög hratt. Þá verður að ætla að þær efnahagslegu forsendur sem breyttust hjá mörgum fjölskyldum hér á landi í kjölfar efnahagsþrenginganna haustið 2008 hafi einnig haft áhrif. Í þessu sambandi verður þó að undirstrika að þessi ályktun er dregin án þess að nokkuð sé vitað um skuldastöðu þeirra foreldra sem hafa fengið greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.

Erfitt er að greina milli þessara þátta en hafi þeir haft áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra virðast þeir hafa haft minni áhrif á fæðingarorlofstöku mæðra samanborið við fæðingarorlofstöku feðra. Þá virðist sem fæðingartíðni hafi áfram haldist nokkuð há ef miðað er við árin á undan árinu 2008 þó færri börn hafi fæðast árið 2010 en árið 2009.

Fyrirvari um tölulegar upplýsingar

Fyrirliggjandi upplýsingar um fjölda foreldra sem hafa fengið greiðslur í fæðingarorlofi og fjárhæðir þeirra greiðslna ná aftur til ársins 1994 ef miðað er við staðtölur Tryggingastofnunar ríkisins.¹ Það var þó ekki fyrr en árið 2003 sem feður öðluðust að fullu sambærilegan rétt og mæður til fæðingarorlofs þegar gildandi lög um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi. Upplýsingar þær sem koma fram í þessari skýrslu taka mið af upplýsingum frá og með árinu 2004 en þá höfðu feður og mæður í eitt ár haft sambærileg réttindi hvað varðar töku fæðingarorlofs og upplýsingar um greiðslur í fæðingarorlofi mæðra og feðra þar með orðnar samanburðarhæfar.

¹ Heimasiða Fæðingarorlofssjóðs: http://faedingarorlof.is/files/03Tafla1.26_net_1114881789.pdf

Þegar tölfraeðilegar upplýsingar um töku fæðingarorlofs eru skoðaðar í skýrslu þessari er mikilvægt að eftirfarandi atriði séu höfð í huga:

- I. Þær upplýsingar sem eru birtar í skýrslunni eru annars vegar miðaðar við greiðsluár Fæðingarorlofssjóðs og hins vegar við fæðingarár barna.
- II. Þegar miðað er við greiðsluár er mögulegt að segja til um heildarfjölda einstaklinga sem fá greiðslur frá sjóðnum á tilteknum árum, heildarfjárhæðir, o.fl. Nýtingu foreldra á réttindum sínum til fæðingarorlofs er hins vegar ekki unnt að sjá út frá greiðsluárinu þar sem þau réttindi sem nýtt eru kunna að hafa stofnast á öðru ári en greiðsluárinu. Þannig getur sjóðurinn verið að greiða fæðingarorlofsgreiðslur á sama greiðsluárinu vegna barna sem fædd eru á nokkurra ára tímabili. Slíkt er mögulegt þar sem foreldrar höfðu 18 mánuði til að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs allt fram til 1. júlí 2009 en eftir það hafa þeir haft 36 mánuði. Enn fremur er mæðrum heimilt að hefja töku fæðingarorlofs allt að tveimur mánuðum fyrir fæðingu barns þegar um er að ræða veikindi hennar vegna meðgöngu. Þannig gat móðir sem fæddi barn í janúar 2011 hafið töku fæðingarorlofs í nóvember 2010 hafi hún af heilsufarsástæðum þurft að leggja niður launað starf fyrir áætlaðan fæðingardag barns.²
- III. Þegar miðað er við fæðingarár barna má sjá nýtingu foreldra á rétti sínum til fæðingarorlofs, svo sem hver fjöldi foreldra er sem nýtir sér rétt sinn til fæðingarorlofs miðað við fjölda þeirra barna sem fæðast á tilteknu ári og hver meðalkostnaður Fæðingarorlofssjóðs er á hvert foreldri vegna fæðingarorlofsgreiðslna eða fæðingarstyrkja. Með slíkum upplýsingum má til dæmis betur áætla áhrif lækandi hámarksfjárhæða sem Fæðingarorlofssjóður greiðir.
- IV. Hafa þarf í huga að endanlegar tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2009, 2010 og 2011 liggja ekki fyrir fyrir en um áramótin 2012/2013 (vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á tímabilinu 1. júlí–31. desember 2009), áramótin 2013/2014 (vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2010) og áramótin 2014/2015 (vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011). Skýringin á þessu er lengd þess tíma sem foreldrum er heimilt að nýta réttindi sín til fæðingarorlofs, sbr. einnig lið II.

² Ef árið 2010 er tekið sem dæmi þá var sjóðurinn að greiða orlofsgreiðslur og styrki vegna barna sem fædd eru 2008, 2009, 2010 og 2011.

- V. Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði annars vegar og greiðslu fæðingarstyrkja hins vegar. Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði eru til foreldra sem hafa verið samfelld í sex mánuði á innlendum vinnumarkaði fyrir fæðingardag barns eða þann tíma þegar barn kemur inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur og þarf starfshlutfall í hverjum mánuði að hafa verið a.m.k. 25%. Greiðsla fæðingarstyrks skiptist í tvo flokka, annars vegar fæðingarstyrk til foreldra sem eru í fullu námi en með fullu námi er miðað við 75–100% samfelld nám í tiltekinn tíma fyrir fæðingardag barns eða þann tíma þegar barn kemur inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur. Hins vegar eru greiddir fæðingarstyrkir til foreldra sem eru utan vinnumarkaðar eða í minna en 25% starfi á tilteknum tíma fyrir fæðingardag barns eða þann tíma þegar barn kemur inn á heimili við ættleiðingu eða varanlegt fóstur.
- VI. Foreldrar öðlast ekki eingöngu rétt til fæðingarorlofs eða fæðingarstyrks vegna fæðinga barna heldur geta þeir einnig fengið réttindi vegna töku barna í varanlegt fóstur og vegna ættleiðinga. Auk þess geta ýmis frávik frá almennum reglum um rétt til fæðingarorlofs lengt réttindi foreldra. Slíkt þarf að hafa í huga þegar fjöldi fæðingarorlofsgreiðslna eða fæðingarstyrkja er skoðaður miðað við fjölda fæddra barna.

Gera má ráð fyrir því að breytingar á réttindum taki ávallt tíma og ekki má horfa fram hjá þeirri staðreynd að ekki er langur tími liðinn frá því að mæður og feður öðluðust jafnan rétt til fæðingarorlofs samkvæmt lögum. Jafnframt má gera ráð fyrir að viðhorfsbreytingar taki ávallt nokkurn tíma og ef til vill er eðlilegt að ákveðnar breytingar verði á nýtingu foreldra á rétti sínum til fæðingarorlofs þegar aðstæður í samfélaginu breytast með þeim hætti sem þær gerðu haustið 2008. Hér ber þó að árétta að ekki liggur fyrir með óyggjandi hætti að þær breytingar sem urðu í íslensku samfélagi haustið 2008 hafi haft áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra enda þótt almennt verði að ætla að slíkt sé líklegt. Mikilvægt er að standa áfram vörð um þessi réttindi mæðra og feðra í íslensku samfélagi því lengi býr að fyrstu gerð og má því ætla að það sé hagur okkar allra að búa þannig um hnútana að nýbakaðir foreldrar sjái sér fært að nýta sér þessi réttindi sín með hag barnsins að leiðarljósi. Þar skiptir hvatning samborgaranna miklu máli og ekki þá síst atvinnulífsins og stjórnvalda. Það liggur ljóst fyrir að lækkun á hámarksgreiðslum til foreldra í fæðingarorlofi er tímabundin aðgerð til að draga úr útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs vegna þeirra aðstæðna sem komu upp í ríkisfjármálum haustið 2008. Verður sú fjárhæð endurskoðuð um leið

og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa enda flestir sammála því að þau markmið sem höfð voru að leiðarljósi árið 2000 er Alþingi samþykkti lögum um fæðingar- og foreldraorlof séu enn í gildi enda þótt tímabundið hafi þurft að hvíka frá þeim.

1. Upplýsingar um töku fæðingarorlofs eftir kyni og hvort, og þá hvaða, breytingar hafi orðið í þeim efnum á síðustu árum auk upplýsinga um áhrif fæðingarorlofs og fæðingarorlofskerfisins á jafnrétti á vinnumarkaði og launamun kynjanna.

Fjöldi foreldra sem fengið hafa greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrki á árunum 2004–2011 má sjá í töflu 1 en fjöldatölur ársins 2011 eru bráðabirgðatölur fyrir janúar–apríl. Eins og sjá má á töflunni fékk svipaður fjöldi fedra og mæðra greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði á árunum 2004–2009 enda þótt fedur hafi verið aðeins fleiri en mæður á árunum 2006–2008. Getur það skýrst af því að fleiri mæður en fedur fengu greiddan fæðingarstyrk á þeim árum.

Tafla 1: Fjöldi foreldra sem fengu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrki árin 2004–2011.

Greiðsluár	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 *
Feður								
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	5.273	5.455	5.514	5.881	6.312	6.338	5.999	2.474
Fæðingarstyrkur námsmanna	235	303	274	267	279	319	299	115
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	115	113	118	107	79	115	126	50
Mæður								
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	5.390	5.366	5.452	5.827	6.128	6.468	6.349	3.662
Fæðingarstyrkur námsmanna	697	695	730	751	725	707	754	383
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	515	522	542	556	584	514	548	265
Feður samtals	5.623	5.871	5.906	6.255	6.670	6.772	6.424	2.639
Mæður samtals	6.602	6.583	6.724	7.134	7.437	7.689	7.651	4.310
Samtals	12.225	12.454	12.630	13.389	14.107	14.461	14.075	6.949

* Tölur ársins 2011 eru bráðabirgðatölur fyrir janúar–apríl.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Þess ber að geta að hér er um að ræða fjölda foreldra á hverju greiðsluári og getur því verið um að ræða foreldra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á rúmlega þriggja ára tímabili. Skýrir það meðal annars að foreldrar sem fá greitt úr Fæðingarorlofssjóði eru fleiri en ætla má miðað við árlegan fjölda fæddra barna. Engu síður benda tölulegar upplýsingar frá Fæðingarorlofssjóði til þess að feður hafi frá árinu 2001 almennt nýtt sér réttindi sín til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Þegar tölur fyrir árið 2010 eru skoðaðar sést að á því ári nýttu færri feður sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði eða greiðslu fæðingarstyrks en á árunum 2008 og 2009 en fjöldi mæðra hélst svipaður. Bendir það til að færri feður hafi nýtt sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði árið 2010 en tíðkaðist á árunum á undan.

Tafla 2 sýnir hlutfallslega breytingu á fjölda þeirra foreldra sem fengu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrk á árunum 2004–2010 en einnig er þar miðað við greiðsluárið. Þar má sjá að feðrum sem fengu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði eða fæðingarstyrk hefur sífellt fjölgað frá árinu 2004 en þeim fjölgaði einungis um 0,4% milli árunna 2008 og 2009. Hins vegar fækkaði feðrum um rúm 5% milli árunna 2009 og 2010 á sama tíma og mæðrum fækkaði um 0,5%.

Tafla 2: Hlutfallsleg breyting á fjölda foreldra sem fengið hafa greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrki árin 2004–2010.

Greiðsluár	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Feður							
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	19	3,5	1,1	6,7	7,3	0,4	-5,3
Fæðingarstyrkur námsmanna	15,2	28,9	-9,6	-2,6	4,5	14,3	-6,3
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	26,4	-1,7	4,4	-9,3	-26,2	45,6	9,6
Mæður							
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	4,7	-0,4	1,6	6,9	5,2	5,5	-1,8
Fæðingarstyrkur námsmanna	13,1	-0,3	5	2,9	-3,5	-2,5	6,6
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	-9,5	1,4	3,8	2,6	5	-12	6,6
Feður samtals	19	4,4	0,6	5,9	6,6	1,5	-5,1
Mæður samtals	4,2	-0,3	2,1	6,1	4,2	3,4	-0,5
Samtals	10,5	1,9	1,4	6	5,4	2,5	-2,7

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Þegar eingöngu eru skoðaðar upplýsingar vegna greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði fækkaði feðrum um 5,3% milli ára 2009 og 2010 en mæðrum um 1,8%. Í ljósi þess að ekki virðist vera jafn mikill samdráttur að því er varðar fjölda mæðra og fjölda feðra sem fá árlega greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði miðað við greiðsluár sjóðsins má ætla að það séu fleiri feður en mæður sem hafa dregið úr töku fæðingarorlofs.

Til að fá nánari greiningu á því hvort og þá hversu miklar breytingar eru á fæðingarorlofstöku foreldra hafa verið teknar saman tölulegar upplýsingar um greiðslur til foreldra úr Fæðingarorlofssjóði eftir fæðingarárum barna. Þannig má meðal annars sjá hlutfall foreldra í fæðingarorlofi miðað við fjölda fæddra barna á tímabilinu 2004–2011 auk nýtingu þeirra réttinda sem foreldrar þessara barna hafa.³

Líkt og sést í töflu 3 hefur hlutfall feðra sem nýtt hafa sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrks verið á bilinu 87-91% af fjölda mæðra sem nýtt hafa sér rétt sinn vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2004–2008 líkt. Þetta hlutfall lækkaði hins vegar í 84% vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009 og 76% vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2010. Þessum tölum þarf þó að taka með fyrirvara í ljósi þess að foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2009 og 2010 geta enn nýtt sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Í því sambandi þarf einnig að líta til þess að reynslan hefur sýnt að almennt taka feður fæðingarorlof þegar lengri tími er liðinn frá fæðingu barna þeirra en mæður. Engu síður má ætla að tölulegar upplýsingar fyrir árið 2009 gefi ákveðna vísbendingu um að feður hafi dregið úr töku fæðingarorlofs á því ári, sérstaklega þegar litið er til þess að hlutfall mæðra í fæðingarorlofi virðist vera nokkuð stöðugt á því tímabili ef miðað er við árin á undan.

³ Vísað er í VI. lið athugasemdana fremst í skýrslunni um að foreldrar öðlast ekki eingöngu réttindi vegna fæddra barna og því þarf að taka tillit til þess þegar fjöldatölur eru skoðaðar og þá sérstaklega fjöldatölur mæðra en fjöldi mæðra er þannig hærri en fjöldi fæddra barna á árunum 2002–2006.

Tafla 3: Fjöldi foreldra sem hafa fengið greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrki vegna barna sem fædd eru árin 2004–2011*.

Fæðingarár	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011
Fjöldi fæddra barna	4.234	4.280	4.415	4.560	4.835	5.027	4.907	-
<i>Fjöldi feðra</i>								
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	3.410	3.420	3.519	3.728	4.049	3.837	3.388	867
Fæðingarstyrkur námsmenn	240	243	243	231	253	274	234	47
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	105	102	111	74	80	115	99	21
<i>Fjöldi mæðra</i>								
Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði	3.409	3.352	3.431	3.535	3.874	4.007	3.833	1.157
Fæðingarstyrkur námsmenn	510	533	546	570	505	564	562	171
Fæðingarstyrkur utan vinnumarkaðar	365	434	440	451	438	392	414	109
Samtals feður	3.755	3.765	3.873	4.033	4.382	4.226	3.721	935
Samtals mæður	4.284	4.319	4.417	4.556	4.817	4.963	4.809	1.437
Samtals heild	8.039	8.084	8.290	8.589	9.199	9.189	8.530	2.372

*Tölur vegna barna sem eru fædd árin 2009, 2010 og 2011 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Í þessu sambandi verður jafnframt að líta til þess að fæðingum hefur stöðugt fjölgað milli ára og fór fjöldi fæddra barna árið 2009 yfir 5.000 en þeim fækkaði aftur árið 2010. Jafnframt er athyglisvert að svo virðist sem þeim mæðrum fjölgi sem hvorki sækja um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði né heldur fæðingarstyrk þegar tekið er tillit til fjölda fæddra barna á hlutaðeigandi ári og er þá ekki tekið tillit til ættleiðinga eða töku barna í varanlegt fóstur. Þannig virðist sem 98 mæður hafi hvorki sótt um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði né fæðingarstyrk árið 2010, 64 mæður árið 2009, 18 mæður árið 2008 og fjórar mæður árið 2007. Á árunum þar á undan fengu alltaf fleiri mæður greiðslur í fæðingarorlofi en gera hefði mátt ráð fyrir miðað við fjölda fæddra barna á sama tímabili enda þar á meðal mæður ættleiddra barna og barna sem hafa verið tekin í varanlegt fóstur. Ekki liggur fyrir nánari greining á því hvaða ástæður liggja að baki þessari þróun en velferðarráðuneytið mun leita eftir skýringum á því.

Það eru ekki eingöngu vísbendingar um að færri feður taki fæðingarorlof heldur einnig að þeir feður sem taka fæðingarorlof taki jafnframt styttra fæðingarorlof en áður. Tölur um meðalfjölda daga í fæðingarorlofi má sjá í töflu 4 en þær sýna að feður hafa nýtt meiri hluta þess fæðingarorlofs sem þeir hafa átt rétt á þegar litið er til fjölda fæðingarorlofsdaga sem greitt var

fyrir vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2004–2009. Hefur meðalfjöldi daga ávallt verið rúmlega þau einstaklingsbundnu réttindi sem feður hafa. Þeir dagar sem koma umfram einstaklingsbundin réttindi feðra eru tilkomnir vegna nýtingar feðra á sameiginlegum rétti foreldra til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði og hugsanlega vegna réttinda sem tilkomin eru vegna frávika frá almennum reglum laganna um fæðingar- og foreldraorlof.⁴

Líkt og sjá má á töflu 4 þá hefur orðið fækkun á meðalfjölda þeirra daga sem feður eru í fæðingarorlofi. Þannig lækkaði meðalfjöldi fæðingarorlofsdaga feðra úr 102 dögum vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2008 í 97 daga vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009. Merki eru um enn frekari fækkun daga að meðaltali vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2010. Hér ber þó að hafa í huga að eingöngu er um bráðabirgðatölur að ræða þar sem foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2009 og 2010 geta enn nýtt sér rétt sinn til greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði. Enn fremur er ítrekað að reynslan hefur sýnt að feður taka að jafnaði fæðingarorlof þegar lengra er liðið frá fæðingu barna þeirra en mæður. Verður þó að ætla að tölulegar upplýsingar vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009 gefi ákveðna vísbendingu um breytingar á töku fæðingarorlofs hjá feðrum þar sem sambærilega þróun er ekki að finna í fjölda tekinna fæðingarorlofsdaga hjá mæðrum auk þess sem börn sem eru fædd árið 2009 eru nú komin á leikskólaaldur. Hjá mæðrunum má helst merkja breytingu í fjölda tekinna fæðingarorlofsdaga frá árinu 2006 þegar þær voru að meðaltali 185 daga í fæðingarorlofi. Frá þeim tíma hefur meðalfjöldi fæðingarorlofsdaga mæðra minnkað og virðist skýringin liggja aðallega í því að mæður hafa tekið færri daga á grundvelli frávika frá almennum reglum um fæðingarorlof. (Sjá nánari skiptingu á fjölda fæðingarorlofsdaga í töflu 7.)

⁴ Það kann að valda misskilningi þegar horft er til heildarfjölda tekinna daga hjá foreldrum samanlagt að hann virðist vera hærri en þau réttindi sem foreldrar eiga rétt á. Ef meðaltöl beggja foreldra eru lögð saman fást fleiri réttindadagar en þeir hafa rétt á. Dæmi um þetta er árið 2004 þegar feður tóku að meðaltali 99 daga en mæður 185 daga sem gerir samtals 284 daga á meðan sjálfstæð réttindi foreldra voru 270 dagar, sbr. lið VII í athugasemdum. Það sem hækkar þennan dagafjölda er meðal annars það að í einhverjum tilfellum eru mæður einar um það að sækja um fæðingarorlof. Í þeim tilfellum geta mæður fengið 180 daga fæðingarorlof án þess þótt meðaldagafjöldi feðra skerðist á móti. Einnig fá feður og þá sérstaklega mæður aukin réttindi vegna ýmissa frávika, svo sem vegna veikinda móður eða barns.

Tafla 4: Meðalfjöldi daga sem foreldrar hafa fengið greitt úr Fæðingarorlofssjóði og fæðingarstyrki vegna barna sem fædd eru árin 2004–2011.*

Fæðingarár	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011**
<i>Feður</i>								
Orlof	99	101	100	100	102	97	83	76
Styrkur námsmenn	108	105	101	106	105	104	100	101
Styrkur utan vinnumarkaðar	88	92	89	93	101	95	95	93
<i>Mæður</i>								
Orlof	185	186	185	181	178	178	178	175
Styrkur námsmenn	165	172	165	160	156	159	162	167
Styrkur utan vinnumarkaðar	151	147	146	147	142	143	150	149

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: *Fæðingarorlofssjóður*.

Rannsóknir sem gerðar hafa verið á áhrifum fæðingarorlofskerfisins á jafnrétti á vinnumarkaði gefa til kynna að fæðingarorlof karla hafi áhrif á atvinnuþátttöku og vinnutíma kvenna. Samanburðarrannsókn sem gerð var fyrir og eftir innleiðingu fæðingarorlofslaganna 2001 sýnir að foreldrar skipta jafnar með sér heimilisverkum, umönnun barna og atvinnuþátttöku í kjölfar meiri þátttöku karla við umönnun barna sinna fyrstu árin. Lengd feðraorlofsins hefur einnig áhrif í þessu sambandi (Guðný Björk Eydal; Equal rights to earn and care, 2008).

Í niðurstöðum könnunar Capacent Gallup frá því í október 2006 um kynbundinn launamun og launamyndun, sem unnin var fyrir félagsmálaráðuneytið, kom fram að um 85% þátttakenda töldu barneignir og/eða fjölda barna ekki takmarka möguleika fólks til frama á vinnustað. Í hópi þeirra sem töldu barneignir eða fjölda barna hafa áhrif á tækifæri fólks voru mun fleiri konur en karlar sem töldu líklegra að möguleikar kvenna frekar en karla til starfsframa myndu skerðast við barneignir eða aukinn fjölda barna. Yfir 40% karlanna töldu þetta eiga við um bæði kynin en einungis 8% kvennanna. Má því ætla að konur frekar en karlar upplifi ákveðnar hindranir í vegi kvenna þegar kemur að starfsframa.

Í grein Ingólfs V. Gíslasonar, *Feður sem taka lengra fæðingarorlof*, sem birt var í *Rannsóknir í félagsvísindum VI* árið 2005, kemur fram að staða móður á vinnumarkaði ráði oft úrslitum um hvort faðir nýti sér sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs. Í tilvikum þegar móðirin sé með eigin rekstur eða í stjórnunarstöðu telji hún sig síður geta verið lengi frá starfi sínu en við slíkar

aðstæður þyki frekar eðlilegra að faðirinn taki lengra fæðingarorlof en sem nemur sjálfstæðum rétti hans.

Áhrif laga um fæðingar- og foreldraorlof voru jafnframt skoðuð í fyrrnefndri könnun Capacent Gallup um kynbundinn launamun og launamyndun þar sem þátttakendur voru spurðir hvaða áhrif þeir teldu breytingarnar á fæðingarorlofslögum frá árinu 2000 hafi haft á stöðu karla og kvenna á vinnumarkaði. Flestir eða um 73% töldu að breytingarnar hefðu bætt stöðu kvenna á vinnumarkaði en ekki kom fram munur eftir kyni í svörum þátttakenda. Tæpur fjórðungur taldi breytingarnar jafnframt hafa bætt stöðu karla á vinnumarkaði en svipað hlutfall var á þeirri skoðun að breytingarnar hefðu veikt stöðu karla. Þessi afstaða endurspegladist einnig í viðtölum sem tekin voru við þátttakendur við framkvæmd könnunarinnar. Mikill meiri hluti viðmælenda taldi að fæðingarorlof feðra hefði haft jákvæð áhrif á stöðu kvenna á vinnumarkaði þar sem nú væru það ekki eingöngu konur sem væru frá vinnu vegna barneigna. Enn fremur var nýting feðra á fæðingarorlofi talin hafa jákvæð áhrif á þátttöku þeirra í barnauppleldi síðar meir þannig að eðlilegra þætti að þeir tækju sér frí vegna veikinda barna sinna. Kom meðal annars fram í einu viðtalinu að eftir að ungu karlarnir mættu ekki til vinnu vegna veikinda barna sinna þætti ekki eins mikið tiltökumál þegar starfsmenn þyrftu leyfi til að sinna veikum börnum líkt og hefði verið þegar eingöngu konurnar á vinnustaðnum þurftu leyfi vegna veikinda barna.

Eins og fram kemur í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála frá janúar 2009 er ljóst að hefðbundin verkaskipting kynjanna er enn ríkjandi. Í ritinu *Fæðingar- og foreldraorlof á Íslandi, þróun eftir lagasetninguna árið 2000* eftir Ingólf V. Gíslason, lektor við Háskóla Íslands, kemur fram að rannsóknir sýni að mæður breyti vinnutíma sínum í kjölfar barneigna sem hefur þau áhrif að þær vinna færri vinnustundir en feðurnir auka við sig launavinnu á sama tíma. Meðal þess sem fram kom í niðurstöðum Evrópuverkefnisins *Culture, Custom and Caring* var að þeir foreldrar sem tóku þátt í rannsókninni voru á margan hátt mjög hefðbundnir í hlutverkaskiptingu sinni. Móðurhlutverkið var það hlutverk sem gekk fyrir stöðu kvennanna á vinnumarkaði en karlarnir voru í hlutverki fyrirvinnunnar enda þótt þeir sinntu allir föðurhlutverkinu jafnframt. Þá hafa niðurstöður rannsókna um fæðingarorlof gefið til kynna að karlar upplifi töku fæðingarorlofs ekki sem ógn við karlmennsku sína og þegar á heildina er litið hafi þeir fengið jákvæð viðbrögð frá umhverfinu. Hins vegar hafi konur sem hafa ekki fullnýtt

sjálfar sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs verið gagnrýndar en karlarnir fengið hrós fyrir að taka meira fæðingarorlof en þá þrjá mánuði sem þeir ættu sjálfir rétt á.

Varðandi greiningu á launamun kynjanna eru jafnan nefndir tveir þættir sem eru taldir hafa afgerandi áhrif, annars vegar kynskiptur vinnumarkaður og hins vegar ójöfn skipting heimilisverka og umönnun barna. Í skýrslu um fæðingarorlof, umönnunarstefnu og jafnrétti á Norðurlöndunum sem kom út árið 2010 eru nefndar tvær rannsóknir sem sýna skýrt samband milli barneigna og kynbundins launamunar (*Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden; TemaNord 2010:595, 14–20*). Ólík áhrif barneigna á stöðu kynjanna á vinnumarkaði og ójöfn skipting fæðingarorlofs er talinn stærsti skýringarþátturinn. Viðamikil rannsókn í Noregi sem unnin var á vegum sérstakrar nefndar um kynbundinn launamun í Noregi (*Likelønnskommisjonen*) sýnir að um 40% launamunar kynjanna í Noregi megi skýra með barneignum eða að það að eignast barn hafi ólík áhrif á laun karla og kvenna á vinnumarkaði (*NOU 2008 176–181*). Svipaða þróun má greina víðar á Norðurlöndunum.

Kynbundinn launamunur hefur verið viðvarandi vandi á íslenskum vinnumarkaði en vonir hafa meðal annars staðið til þess að jafn réttur foreldra til fæðingarorlofs hefði áhrif í þá átt að dragi saman með launum karla og kvenna. Niðurstöður kannana *Capacent Gallup* um launamyndun og kynbundinn launamun frá árunum 1994 og 2006 sýna að launamunur kynjanna var 16% árið 1994 og 15,7% árið 2006 sem telst ekki marktæk breyting á milli þessara ára. Á fyrri hluta árs 2008 fól félags- og tryggingamálaráðuneytið Félagsvisindastofnun Háskóla Íslands að gera launakönnun sem náði til vinnumarkaðarins í heild. Niðurstöður þeirrar könnunar sýndu að sé miðað við heildarlaun mældist kynbundinn launamunur 16,3% á vinnumarkaðnum í heild. Munurinn var meiri meðal fólks sem starfar á almennum vinnumarkaði og enn meiri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Á höfuðborgarsvæðinu voru konur með 9,3% lægri heildarlaun en karlar og 12,8% lægri grunnlaun. Á landsbyggðinni voru konur með 27,5% lægri heildarlaun en karlar og 22,8% lægri grunnlaun.

Í febrúar 2010 birti Hagstofan niðurstöður nýrrar rannsóknar á launamun kynjanna á almenna vinnumarkaðnum á árunum 2000–2007. Rannsóknin var mjög viðamikil og staðfestir enn á ný að konur hafa almennt lægri laun en karlar en hlutfallslegur launamunur kynjanna lækkaði þó á tímabilinu. Fram kemur að árið 2000 voru konur með 24,8% lægra reglulegt tímakaup en karlar en munurinn var kominn í 15,9% árið 2007. Þegar litið er til heildartímakaups voru konur með 24,9% lægra heildartímakaup en karlar árið 2000 en sjö árum síðar eða árið 2007 var munurinn kominn í 18,5%. Ýmsir þættir geta skýrt launamun kynjanna að hluta til en þegar sérfræðingar Hagstofunnar sundurliða launamuninn með svonefndri aðhvarfsgreiningu stendur eftir 7,3% óútskýrður launamunur á almenna vinnumarkaðnum. Þetta er sá munur sem ekki verður skýrður með mismunandi menntun eða starfsaldri eða á einhvern annan hátt en sem kynbundinn launamunur. Þegar skoðuð eru áhrif ólíkra skýringarþátta á laun kvenna og karla hvert í sínu lagi virðist sem það að ljúka háskólaprófi hafi meiri áhrif til hækkunar á launum karla en launum kvenna. Þá hefur fjöldi barna á heimili jákvæð áhrif á laun karla en neikvæð áhrif á laun kvenna og því yngri sem börnin eru þeim mun neikvæðari áhrif virðast þau hafa á reglulegt tímakaup kvenna.

2. og 4. Áhrif skerðingar á hámarksgreiðslur fæðingarorlofs sem og áhrif sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði á töku fæðingarorlofs.

2. Áhrif skerðingar á hámarksgreiðslur fæðingarorlofs,

- a. úr 480 þús. kr. í 400 þús. kr., sbr. lög nr. 173/2008,
- b. úr 400 þús. kr. í 350 þús. kr., sbr. lög nr. 70/2009,
- c. úr 350 þús. kr. í 300 þús. kr., sbr. lög nr. 120/2009,

á orlofstöku foreldra, m.a. með tilliti til

- i. lengdar orlofs,
- ii. kyns foreldris,
- iii. tekna foreldris.

4. Áhrif sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði á töku fæðingarorlofs, með tilliti til lengdar orlofsins, tekna foreldris eða kyns foreldris.

Í skýrslu þessari er liðum 2 og 4 í beiðni þingmanna um skýrslu svarað sameiginlega þar sem erfitt er að aðgreina umfjöllun um hugsanleg áhrif skerðingar á hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði annars vegar og sérstakra aðstæðna á innlendum vinnumarkaði hins vegar.

Árið 2000 þegar gildandi lög um fæðingar- og foreldraorlof voru samþykkt á Alþingi var markmið þeirra meðal annars að gæta þess að sem minnst röskun yrði á tekjum heimila þegar foreldrar legðu niður störf í kjölfar fæðingar, ættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur. Við endurskoðun laganna árið 2004 þótti að vel athuguðu máli þó ekki hjá því komist að setja hámark á mánaðarlegar greiðslur Fæðingarorlofssjóðs. Hins vegar þótti það liggja í hlutarins eðli að slíkt hámark á útgreiðslum sjóðsins gæti verið til þess fallið að ganga gegn markmiðum laganna væri það ákvarðað mjög lágt miðað við tekjur foreldra á innlendum vinnumarkaði. Við ákvörðun á hámarki greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði var því miðað við mánaðartekjur að fjárhæð 600.000 kr. að meðaltali og þannig leitast við að tryggja að röskun á tekjum allflestra heimila yrði áfram sem minnst er foreldrar legðu niður störf í fæðingarorlofi. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 90/2004 kom meðal annars fram að líkur þættu benda til þess að lægra viðmið drægi frekar úr áhuga karla en kvenna á því að nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs þar sem þeir hefðu enn að jafnaði hærri laun en konur. Slík þróun gæti því hægt á

breytingum í átt að auknu jafnrétti á vinnumarkaði á sama tíma og hún kæmi í veg fyrir að börn nytu samvista bæði við móður og föður á fyrstu mánuðum ævi sinnar.

Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru hækkaðar reglulega til ársins 2008 og voru hæstar 535.700 kr. á mánuði árið 2008, sbr. reglugerð nr. 1056/2004, um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og greiðslu fæðingarstyrks, sbr. einnig reglugerð nr. 1264/2007. Var þá miðað við að foreldrar með 669.625 kr. eða lægri mánaðartekjur að meðaltali fengju 80% af meðaltekjum sínum á tilteknu viðmiðunartímabili í fæðingarorlofi. Í kjölfar efnahagsþrenginganna haustið 2008 voru hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hins vegar lækkaðar með lögum nr. 173/2008, um ráðstafanir í ríkisfjármálum (7. gr.), lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, (IX. kafli), og lögum nr. 120/2009, um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um Ábyrgðasjóð launa, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um málefni aldraðra og lögum um húsnæðismál, með síðari breytingum, úr 535.700 kr. í 300.000 kr. í áföngum og hlutfall af meðalmánaðarlaunum foreldra yfir 200.000 kr. var lækkað úr 80% í 75% með síðastnefndu lögnum. Hefur verið talið að þessar breytingar kunni að vera hluti skýringarinnar á því að karlar hafa meira dregið úr töku fæðingaorlofs en mæður frá árinu 2008. Í þessu sambandi verður þó jafnframt að gera þann fyrirvara að samhliða þessum breytingum var sá tími sem heimilt er að taka fæðingarorlof lengdur úr 18 mánuðum í 36 mánuði og kann að vera að feður nýti sér þann sveigjanleika frekar en mæður.

Ein leið til að meta hugsanleg áhrif lækkunar á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði á fæðingarorlofstöku foreldra er að skoða hvort margir foreldrar hafa orðið fyrir skerðingum vegna lækkandi hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofssjóði miðað við þær greiðslur sem þeir hefðu að öðrum kosti fengið. Þegar litið er til tekjudreifingar kvenna og karla á innlendum vinnumarkaði hafa líkur þótt standa til þess að lægra hámark á greiðslum Fæðingarorlofssjóðs dragi frekar úr áhuga karla til að nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs heldur en mæðra þar sem að karlar virðast enn að jafnaði hafa hærri laun en konur.

Líkt og sést í töflu 5 fjölgaði foreldrum á árunum 2005–2008 sem fengu greiddar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og þar með að öllum líkindum lægri greiðslur en sem námu 80% af meðalmánaðartekjum þrátt fyrir að hámarksgreiðslur sjóðsins hafi hækkað á tímabilinu. Getur skýringin á því verið að meðallaun foreldra hafi hækkað umfram hækkanir á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði. Voru feður þá í meirihluta þeirra sem fengu greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði sem voru lægri en 80% af viðmiðunartekjum þeirra meðan þeir voru í fæðingarorlofi þar sem viðmiðunartekjur þeirra voru það háar.

Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2009 eða síðar voru lækkaðar úr 535.700 kr. í 400.000 kr. Var þá við það miðað að hámarksgreiðsla úr Fæðingarorlofssjóði miðaðist við meðalmánaðartekjur foreldra að fjárhæð 500.000 kr. þannig að foreldrar með lægri mánaðartekjur en 500.000 kr. að meðaltali fengju áfram greiðslur úr sjóðnum sem námu 80% af meðaltali heildarlauna á tilteknu viðmiðunartímabili. Sú breyting leiddi til þess að fleiri feður en áður fengu greiddar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og þar með lægri greiðslur en sem námu 80% af viðmiðunartekjum þeirra. Þegar árin eru borin saman kemur í ljós að 8,3% feðra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2008 fengu greidda þágildandi hámarksgreiðslu (535.700 kr.) en 26% feðra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á fyrri hluta árs 2009 (400.000 kr.).

Hlutfallið jókst enn frekar meðal feðra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á seinni hluta ársins 2009 en hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru lækkaðar um mitt ár 2009 úr 400.000 kr. í 350.000 kr. Var hámarksgreiðslan þá miðuð við meðalmánaðartekjur foreldra að fjárhæð 437.500 kr. Fengu tæp 36% feðra hámarksgreiðslur úr sjóðnum vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á seinni hluta árs 2009 og þar með lægri greiðslur en 80% af viðmiðunartekjum. Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur voru síðan lækkaðar úr 350.000 kr. í 300.000 kr. frá og með 1. janúar 2010 en sú breyting átti við um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2010 eða síðar. Áfram hélt því hlutfall feðra sem fengu hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði að hækka en í þessu sambandi verður jafnframt að taka tillit til þess að hlutfall fyrri tekna yfir 200.000 kr. var lækkað úr 80% í

75% sem óhjákvæmilega hefur áhrif á samanburðinn á áhrifum hámarksfjárhæðar milli áruna 2009 og 2010. Miðast hámarksgreiðslan þá við meðalmánaðartekjur að fjárhæð 387.000 kr. í stað 375.000 kr. hefði hlutfallið haldist áfram 80% af fyrri meðalmánaðartekjum.

Breytingar á hámarksfjárhæð greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði höfðu einnig áhrif á greiðslur úr sjóðnum til mæðra líkt og feðra enda þótt hlutfallslega færri mæður en feður hafi orðið fyrir þeim áhrifum. Árið 2009 fengu þannig hlutfallslega fleiri mæður en feður greiddar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og þar með greiðslur sem voru lægri en 80% af viðmiðunartekjum þeirra en árið 2008. Árið 2008 höfðu 1,9% mæðra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur fengið hámarksgreiðslu úr Fæðingarorlofssjóði (535.700 kr.) en 14,1% mæðra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á seinni hluta árs 2009 en þá var hámarksgreiðsla Fæðingarorlofssjóðs 350.000 kr.

Tafla 5: Hlutfallslegur fjöldi foreldra sem verða fyrir skerðingu vegna hámarksfjárhæðar Fæðingarorlofssjóðs vegna barna fædd árin 2005–2011* og.**

Fæðingarár	2005	2006	2007	2008	2009/1*	2009/2*	2010*	2011**
<i>Feður</i>								
Í hámarki	2,6%	3,6%	6,0%	8,3%	26,0%	35,8%	45,0%	43,8%
Undir hámarki	97,4%	96,4%	94,0%	91,7%	74,0%	64,2%	55,0%	56,2%
<i>Mæður</i>								
Í hámarki	0,4%	0,3%	1,2%	1,9%	6,8%	14,1%	17,9%	17,1%
Undir hámarki	99,6%	99,7%	98,8%	98,1%	93,2%	85,9%	82,1%	82,9%

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Verður því ekki annað ráðið en að lækkun á hámarksgreiðslum hafi haft áhrif á fjárhæð þeirra greiðslna sem foreldrar eiga rétt á úr Fæðingarorlofssjóði meðan á fæðingarorlofi stendur þannig að hlutfallslega fleiri foreldrar hafi fengið hámarksgreiðslur úr sjóðnum eftir að þær voru fyrst lækkaðar 1. janúar 2009 en fyrir þann tíma. Jafnframt má ráða að hlutfallslega fleiri feður en mæður hafi árið 2010 orðið fyrir áhrifum vegna þessa þannig að fleiri feður hafi fengið hámarksgreiðslurnar úr sjóðnum og þar með líklega greiðslur sem hafa verið lægri en sem nemur 80% af viðmiðunartekjum þeirra árið 2009 sem og 80% af 200.000 kr. og 75% af þeim tekjum sem umfram hafa verið.

Má því leiða að því líkur að sú staðreynd að hlutfallslega fleiri foreldrar fá greiddar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði og jafnframt lægri greiðslur en sem nemur því hlutfalli af viðmiðunartekjum sem lögin gera ráð fyrir hafi þau áhrif að færri foreldrar taki fæðingarorlof en áður og þá einkum feður þar sem karlar virðast enn að jafnaði hafa hærri laun en konur.

Hins vegar verður að gæta þess að miklar breytingar hafa orðið í íslensku samfélagi frá haustmánuðum árið 2008, ekki síst á innlendum vinnumarkaði, en atvinnuleysi hefur aukist verulega og gera má ráð fyrir að atvinnuöryggi hafi þar með minnkað. Þessar breytingar í samfélaginu kunna einnig að hafa áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra sem eru þátttakendur á vinnumarkaði. Er því mikilvægt að skoða nánar hvort fjárhæð tekna foreldra hafi áhrif á fæðingarorlofstöku þeirra þar sem ljóst er að lækkun á hámarksfjárhæð á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði hefur eingöngu áhrif á tekjuhærri hópa.

Í töflu 6 má sjá fjölda foreldra sem hafa fengið greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem fædd eru, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á árunum 2004–2010 eftir fjárhæðum viðmiðunartekna þeirra. Svo virðist sem sú breyting að setja hámark á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði frá 1. janúar 2005 hafi orðið til þess að foreldrum með tekjur yfir 750.000 kr. hafi fækkað verulega fram til ársins 2007 er þeim fjölgaði aftur. Svo virðist sem lækkun á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2009 hafi hins vegar ekki haft sömu áhrif á töku fæðingarorlofs hjá foreldrum í þessum tekjuhópi en bæði mæðrum og feðrum sem nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs fjölgar í þessum tekjuhópi milli áruna 2008 og 2009. Foreldrum í þessum tekjuhópi sem nýta sér rétt sinn til fæðingarorlofs fækkar þó árið 2010 enda þótt þeir séu engu síður fleiri en þeir voru árið 2008 og á það bæði við um mæður og feður. Í þessu sambandi verður enn fremur að gera ráð fyrir að foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á árunum 2009 og 2010 hafi ekki allir nýtt að fullu rétt sinn til fæðingarorlofs enn sem komið er og kann þeim því að fjölga þegar líða tekur á árið 2011. Á þetta eflaust einkum við um feður barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2010.

Enn fremur þykir athyglisvert að feðrum í tekjuhópnum 400–500.000 kr. og 500–750.000 kr. fjölgar milli árana 2008 og 2009 en fækkar síðan aftur árið 2010 þannig að færri feður í þessum tekjuhópum tóku fæðingarorlof árið 2010 samanborið við árið 2008. Sama fyrirvara verður þó að gera hér og áður varðandi foreldra barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2009 og 2010. Sama þróun er hjá mæðrum og hjá feðrum í þessum tekjuhópum milli árana 2008 og 2009 en þrátt fyrir einhverja fækkun milli árana 2009 og 2010 eru þær engu síður heldur fleiri árið 2010 miðað við árið 2008. Erfitt er að segja til um með vissu hver skýringin er á þessari þróun. Ljóst er þó að lægra hámark á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hefur ekki haft áhrif á töku fæðingarorlofs meðal feðra í þessum tekjuhópum milli árana 2008 og 2009 þar sem þeim fjölgaði milli þessara ára. Sömu sögu er að segja um mæður í þessum tekjuhópum. Í þessu sambandi verður að líta til þess að fleiri börn fæddust hér á landi árið 2009 en árið á undan og líkur eru til að mæður barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2010 hafi flestar þegar nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs.

Enn fremur verður að taka tillit til þess að einhver tilfærsla hefur orðið úr lægri tekjuflokkum yfir í þá hærrí þegar kemur að töku fæðingarorlofs sem skýrist meðal annars af hærri launum á vinnumarkaði. Þá má ekki útiloka að aðstæður á vinnumarkaði kunni að hafa haft meiri áhrif en áður þar sem fjöldi fólks missti störf sín veturinn 2008–2009 og þannig ef til vill fleiri kosið að sækja um greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði en ella hefði orðið í venjulegu árferði. Hins vegar má gera ráð fyrir að lækkun á hámarksgreiðslu Fæðingarorlofssjóðs hafi haft þau áhrif að færri feður tóku fæðingarorlof árið 2010 en árið 2009 í fyrrnefndum tekjuhópum nema þá að skýringin sé sú að færri séu í þessum tekjuhópum en áður. Einnig verður að líta til þess að færri börn fæddust árið 2010 en árið 2009. Ítrekað er þó að varast ber að draga of miklar ályktanir út frá tölulegum upplýsingum fyrir árið 2010 í ljósi þess tiltölulega skamma tíma sem liðinn er frá lokum þess árs og því einhverjir möguleikar á að foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á því ári eigi enn eftir að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs.

Tafla 6: Fjöldi foreldra sem fengið hafa greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði í fæðingarorlofi vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2004–2011, raðað eftir tekjubílum.

Fæðingarár	2004	2005	2006	2007	2008	2009/1 *	2009/2 *	2010*	2011**
Feður									
<100 þús.	15	12	48	65	97	37	40	85	24
100–200 þús.	782	971	768	479	347	169	172	301	57
200–300 þús.	1.123	1.163	1.106	1.162	977	389	380	689	200
300–400 þús.	780	705	792	979	1.097	475	474	884	236
400–500 þús.	396	324	445	508	691	323	379	615	144
500–750 þús.	257	243	350	396	625	354	379	580	149
750–1.000 þús.	37	1	6	89	138	86	75	143	35
1.000 þús.+	20	2	4	50	78	51	54	91	22
Samtals	3.410	3.421	3.519	3.728	4.050	1.884	1.953	3.388	867
Mæður									
<100 þús.	67	59	76	301	282	175	163	306	82
100–200 þús.	2.118	2.178	2.027	1.417	1.307	585	544	1011	304
200–300 þús.	824	738	870	1.094	1.208	549	588	1.180	352
300–400 þús.	264	249	318	436	582	333	376	739	243
400–500 þús.	90	84	92	156	267	182	182	345	91
500–750 þús.	34	44	50	112	185	109	156	198	70
750–1.000 þús.	9			12	28	15	28	42	9
1.000 þús.+	3			7	16	10	12	12	6
Samtals	3.409	3.352	3.433	3.535	3.875	1.958	2.049	3.833	1.157

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Feðrum sem höfðu haft lægri tekjur en 400.000 kr. á viðmiðunartímabili og nýttu sér rétt sinn til fæðingarorlofs fækkaði hins vegar milli áronna 2008, 2009 og 2010 og er mesta fækkunin í tekjuhópnum 200–300.000 kr. og 300–400.000 kr. eins og sjá má í töflu 6. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009 miðuðust við hærri meðalmánaðartekjur en 400.000 kr. og hefðu því ekki átt að hafa áhrif á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hjá foreldrum í þessum tekjuhópum. Má segja að sama eigi við um hámarksgreiðsluna vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2010 en hámarksgreiðslan miðaðist þá við meðalmánaðarlaun að fjárhæð 387.000 kr. Verður því að ætla að aðrar ástæður en lækkun á hámarksgreiðslu Fæðingarorlofssjóðs hafi orðið til þess að draga úr fjölda þeirra feðra í þessum tekjuhópum sem tóku fæðingarorlof. Án þess að unnt sé að fullyrða það með vissu þykja líkur benda til að þær efnahagslegu forsendur sem breyttust hjá mörgum fjölskyldum í landinu í kjölfar

efnahagsþrenginganna haustið 2008 sem og sú óvissa sem hefur ríkt á vinnumarkaði frá þeim tíma kunni að hafa haft meiri áhrif á töku fæðingarorlofs feðra í þessum tekjuhópi en lækkun hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofssjóði.

Þær breytingar sem urðu á fjölda mæðra í lægri tekjuhópunum sem nýttu sér rétt sinn til fæðingarorlofs á sama tímabili má eflaust skýra að stórum hluta með tilfærslum úr lægri tekjuflokkum yfir í þá hærra þegar kemur að töku fæðingarorlofs sem skýra má meðal annars af hækkandi launum á vinnumarkaði yfir tímabilið. Athyglisvert er þó að konur með tekjur undir 100.000 kr. á viðmiðunartímabili fjölga frá árinu 2008.

Jafnframt þykir mikilvægt að leita skýringa á þeirri þróun sem hefur orðið á fækkun daga sem feður nýta sér í fæðingarorlof á tímabilinu 2008–2010. Svo virðist sem feður sem taka fæðingarorlof hafi almennt verið að nýta sér réttindi sín sem eru ekki framseljanleg til móður fram til ársins 2009. Töluverð fækkun er á fjölda daga milli árána 2009 og 2010 en þess ber að geta að um er að ræða bráðabirgðatölur þar sem foreldrar barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á þessum árum geta enn nýtt sér rétt sinn til fæðingarorlofs. Þá liggur fyrir að feður nýta færri daga af sameiginlegum rétti foreldra til fæðingarorlofs frá árinu 2008 en þeir höfðu gert frá árinu 2004 er feður nýttu sér fleiri daga af sameiginlega réttinum en konur. Athyglisvert er að sjá að feður nýttu jafn marga daga af sameiginlega réttinum vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009 og þeir gerðu vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árunum 2005 og 2006.

Tafla 7: Meðalfjöldi daga foreldra í fæðingarorlofi vegna barna sem fædd eru árin 2004–2011, sundurliðað eftir réttindum foreldra.

Fæðingarár	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011**
Feður								
<i>Orlof</i>								
Grunnréttur	85	84	84	84	85	83	73	67
Sameiginlegur réttur	12	14	14	15	17	14	10	9
Frávik	0	1	1	1	1	1	0	0
Samtals	97	98	98	100	102	97	83	76
<i>Styrkur námsmanna</i>								
Grunnréttur	87	87	88	87	87	88	88	87
Sameiginlegur réttur	18	17	12	19	18	16	11	14
Frávik	1	1	1	1	1	1	1	1
Samtals	106	105	102	107	106	105	101	102
<i>Styrkur utan vinnumarkaðar</i>								
Grunnréttur	87	87	84	83	89	87	89	90
Sameiginlegur réttur	2	4	4	10	11	6	4	3
Frávik	0	0	0	0	1	0	1	0
Samtals	89	92	89	92	101	94	94	93
Mæður								
<i>Orlof</i>								
Grunnréttur	89	89	89	89	89	89	89	88
Sameiginlegur réttur	81	81	81	81	80	81	83	82
Frávik	12	12	12	10	9	8	6	6
Samtals	182	182	182	181	178	178	178	176
<i>Styrkur námsmanna</i>								
Grunnréttur	89	89	89	89	90	89	89	89
Sameiginlegur réttur	73	76	72	67	65	69	72	76
Frávik	3	5	3	3	1	2	2	2
Samtals	165	170	164	159	156	159	162	167
<i>Styrkur utan vinnumarkaðar</i>								
Grunnréttur	89	90	89	89	90	89	89	88
Sameiginlegur réttur	59	55	54	55	50	51	58	61
Frávik	3	2	3	2	2	2	3	2
Samtals	150	147	145	147	142	143	150	151

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Af töflu 8 má ráða að feður með hærri tekjur hafi almennt tekið fleiri daga að meðaltali í fæðingarorlof en feður með lægri tekjur fram til seinni hluta árs 2009. Samkvæmt bráðabirgðatölum vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009, 2010 og 2011 þá lítur út fyrir að feður í öllum tekjuflokkum hafi tekið færri daga að meðaltali í fæðingarorlof miðað við árin á undan og er fækkun daga mest hjá feðrum sem eru með hæstu tekjurnar. Breytingin hjá mæðrum er óveruleg milli ára.

Tafla 8: Meðalfjöldi daga foreldra í fæðingarorlofi vegna barna sem fædd eru árin 2004–2011, raðað eftir tekjubilum.

Fæðingarár	2004	2005	2006	2007	2008	2009/1*	2009/2*	2010*	2011**
Feður									
<100 þús.	93	80	100	94	94	80	93	91	75
100–200 þús.	93	95	94	95	97	94	92	84	83
200–300 þús.	96	99	98	99	100	99	97	87	80
300–400 þús.	102	103	101	101	102	99	98	84	77
400–500 þús.	105	110	106	101	103	104	96	79	73
500–750 þús.	112	109	104	108	111	104	92	80	70
750–1.000 þús.	105	57	91	110	107	100	90	75	79
1.000 þús.+	105	66	113	109	92	101	77	93	70
Mæður									
<100 þús.	175	173	174	172	171	165	163	169	163
100–200 þús.	186	186	185	182	176	175	173	175	174
200–300 þús.	186	188	185	180	180	182	179	181	177
300–400 þús.	185	187	186	182	182	182	183	182	179
400–500 þús.	189	183	187	188	182	183	183	180	179
500–750 þús.	176	200	188	186	177	177	182	179	177
750–1.000 þús.	162	-	-	176	181	179	178	174	180
1.000 þús.+	160	-	-	167	173	186	177	178	180

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður

Má ætla að lækkun á hámarksgreiðslum úr Fæðingarorlofssjóði kunni að hafa áhrif á fjölda þeirra daga sem tekjuhærri feður taka í fæðingarorlof. Hins vegar verður einnig að hafa í huga að aðstæður á vinnumarkaði breyttust á svipuðum tíma og hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði voru lækkaðar. Ákveðin óvissa hefur ríkt á innlendum vinnumarkaði frá því í október 2008 þegar atvinnuleysi jókst mjög hratt. Auk þess hafa breytingar á efnahagslegum forsendum haft áhrif á

afkomu fjölskyldna í landinu og kann það einnig að hafa áhrif á töku hinna tekjuhærri feðra á fæðingarorlofi. Erfitt er að aðgreina áhrif þessara þátta og má gera ráð fyrir að samspil þeirra allra hafi áhrif á fækkun tekinna fæðingarorlofsdaga feðra. Eigi síður má ætla að framangreindar tölulegar upplýsingar frá Fæðingarorlofssjóði bendi til þess að hafi þessir þættir haft áhrif á fjölda þeirra daga sem feður taka í fæðingarorlof hafi þeir haft minni áhrif á fjölda þeirra daga sem mæður taka í fæðingarorlof en á fjölda daga feðra þar sem fjöldi tekinna fæðingarorlofsdaga mæðra hefur haldist nokkuð jafn.

3. Upplýsingar um töku foreldraorlofs, m.a. með tilliti til kyns foreldris, tekna foreldris og aldurs barns.

Ekki eru til opinberar upplýsingar um töku foreldraorlofs á Íslandi. Vísendingar um töku þess hafa þó birst í könnun Capacent Gallup (Bryndís Jónsdóttir) þar sem kemur fram að 34,7% aðspurðra þekki til réttarins til foreldraorlofs og af þeim hefðu 25,5% þeirra nýtt sér rétt sinn.

4. Áhrif sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði á töku fæðingarorlofs, með tilliti til lengdar orlofsins, tekna foreldris eða kyns foreldris.

Sjá svar við tölulið 2.

5. Hvernig staðið hefur verið að fjármögnun fæðingarorlofskerfisins hingað til.

Fæðingarorlofssjóður er fjármagnaður af tilteknum hluta hins almenna tryggingagjalds skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum, sbr. einnig lög nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum, og er því ætlað að mæta greiðslum úr sjóðnum til foreldra sem eru virkir á vinnumarkaði. Fær sjóðurinn í sinn hlut sem nemur allt að 1,08% af gjaldstofni skv. III. kafla laga um tryggingagjald, með síðari breytingum. Á fjárlögum árána 2010 og 2011 var áætlað að útgjöld vegna greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði yrðu um 9

milljarðar króna árið 2010 og um 8 milljarðar króna árið 2011. Til viðbótar þessari fjármögnun fær sjóðurinn einnig vexti af innistæðufé sínu.

Fæðingarstyrkir sem greiddir eru til þeirra sem eru utan vinnumarkaðar, í minna en 25% starfi og til þeirra sem eru í námi eru fjármagnaðir beint úr ríkissjóði og er sú fjárhæð ákveðin í fjárlögum hvers árs. Samkvæmt fjárlögum voru útgjöld vegna fæðingarstyrkja 574 milljónir króna árið 2010 og 594 milljónir króna árið 2011.

6. Upplýsingar um núverandi og áætlaða fjárþörf Fæðingarorlofssjóðs sem og fjárþörf sjóðsins ef ekki hefði komið til þeirra skerðinga sem vísað er til í 2. lið beiðninnar.

Ef miðað er við fæðingarár barna og byggt á forsendum fyrri ára um hlutfall fæðingarorlofsumsóknna foreldra af fjölda fæddra barna, forsendum um meðalgreiðslur á dag til foreldra í fæðingarorlofi og meðalfjölda daga í fæðingarorlofi, hefðu fæðingarorlofsgreiðslur orðið tæplega 10 milljarðar króna vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2009 og 9,7 milljarðar króna vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2010. Miðað við þær fjárhæðir sem hafa nú þegar verið greiddar vegna fæðingarorlofs foreldra fyrir þessi fæðingarár má ætla að sparnaður vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2009 sé um 500 milljónir króna og rúmir 2 milljarðar króna vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2010. Sparnaður vegna fæðingarársins 2010 mun þó að öllum líkindum lækka eitthvað þar sem foreldrar og þá einkum feður eru enn að nýta sér réttindi vegna barna sem fæddust árið 2010.⁵

Ef litið er til greiðsluárs Fæðingarorlofssjóðs má gera ráð fyrir að útgjöld vegna fæðingarorlofsgreiðslna ársins 2009 hefðu orðið tæpir 9,9 milljarðar króna ef ekki hefði komið til þeirra breytinga sem gerðar voru en raunútgjöld voru tæpum 140 milljónum króna lægri. Vegna ársins 2010 má ætla að útgjöld sjóðsins hefðu getað orðið tæpir 9,8 milljarðar króna vegna fæðingarorlofsgreiðslna en raunútgjöld voru um 1,1 milljarði króna lægri. Er hér eingöngu verið

⁵ Í þessum tölum sem hér hafa verið nefndar hefur ekki verið horft til hækkunar nafnlauna á tímabilinu en slíkt eykur fjárþörf sjóðsins.

að skoða fæðingarorlofsgreiðslur en ekki fjárhæðir fæðingarstyrkja en þær fjárhæðir eru áætlaðar í fjárlögum hvers árs.

Hafa þarf í huga að fyrrgreint mat á áætlaðri fjárþörf tekur ekki tillit til þess hvort ytri aðstæður, svo sem staða á vinnumarkaði, verðlagsþróun og fleira, hefði haft áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra. Slíkir þættir hafa eflaust áhrif á fæðingarorlofstöku foreldra sem leiðir til þess að fjárþörf sjóðsins breytist en magnáhrif þessara tilteknu þátta eru óþekkt.

7. Leiðir til að tryggja fjármögnun fæðingarorlofskerfisins.

Fæðingarorlofssjóður er fjármagnaður með tilteknum hluta hins almenna tryggingagjalds líkt og þegar hefur komið fram. Í því skyni að tryggja fjármögnun fæðingarorlofskerfisins er eðlilegt að sem mest samræmi sé milli inn- og útstreymis sjóðsins, hvort sem það er gert með hækkun tryggingagjalds eða með nauðsynlegum breytingum á úthlutunarreglum sjóðsins. Báðar þessar leiðir hafa verið farnar frá því að gildandi lög um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi árið 2001 og verður að líta til aðstæðna í ríkisfjármálum sem og í atvinnulífínu þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.

8. Úttekt á því hvaða reglur gilda í nágrennalöndum um takmörkun á því að báðir foreldrar taki fæðingarorlof á sama tíma.

Misjafnar reglur gilda í nágrennalöndum Íslands um heimildir foreldra til að vera á sama tíma í orlofi og virðast slíkar reglur einkum snúa að þeim réttindum sem feður njóta vegna fæðingu barna sinna. Lítið var til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar og voru upplýsingar fengnar úr gagnagrunni *Missoc* sem er sameiginlegt upplýsingakerfi um almannatryggingalöggjöf, greiðslur og skilyrði í ríkjum innan Evrópusambandsins, Liechtenstein, Noregi, Sviss og Íslandi.⁶

⁶ www.missoc.org

Í **Danmörku** eiga mæður rétt á greiðslum í fjórar vikur fyrir áætlaðan fæðingardag og fjórtán vikur eftir fæðingu. Feður eiga rétt á tveggja vikna samfelldu feðraorlofi og skal það tekið innan þeirra fjórtán vikna sem móðirin er í orlofi í kjölfar fæðingar barns. Að þessum fjórtán vikum liðnum fá foreldrar svo samtals þrjátíu og tvær vikur í foreldraorlof sem þeir geta skipt milli sín að vild.

Í **Finnlandi** eiga mæður rétt á sérstöku mæðraorlofi og er það 105 dagar.⁷ Mæður þurfa að hefja orlof sitt 30–50 dögum fyrir áætlaðan fæðingardag barnsins. Foreldrar fá 158 daga foreldraorlof sem annað foreldra skal taka eftir að mæðraorlofinu lýkur. Óheimilt er að foreldrar fái fæðingarorlofsgreiðslur á sama tíma nema annað foreldrið sé í hlutastarfi á sama tíma. Feður eiga einnig rétt á sérstöku 18 daga feðraorlof sem skal nýtast á sama tíma og greitt er fyrir mæðra- og/eða foreldraorlofið. Þessu til viðbótar geta feður fengið allt að 24 viðbótardaga í orlof ef þeir nýta tólf síðustu dagana í foreldraorlofinu.⁸

Í **Noregi** geta mæður hafið töku fæðingarorlofs allt að tólf vikum fyrir fæðingu en þeim er skylt að fara í fæðingarorlof þremur vikum fyrir áætlaðan fæðingardag. Til viðbótar eru fyrstu sex vikurnar sérmerktar þeim og eru þessar níu vikur hluti af þeim 46 vikum sem foreldrar í Noregi eiga rétt á í fæðingarorlof. Feður eiga tíu vikna feðraorlof sem er hluti af þessum 46 vikum. Móðirin getur ekki tekið þann hluta orlofsins en jafnframt er sett það skilyrði að faðirinn geti ekki tekið þær innan sex vikna tímabilsins sem móðirin er í orlofi í beinu framhaldi af barnsburði.

Í **Svíþjóð** fá foreldrar í heildina 480 daga greitt fæðingarorlof, þar af 60 daga sem bundnir eru hvoru foreldri fyrir sig. Mæður geta hafið orlofstöku allt að 60 dögum fyrir áætlaðan fæðingardag barns. Eftir fæðingu geta foreldrar verið á sama tíma í orlofi og jafnvel unnið hlutavinnu með ef þeir kjósa á móti skertu orlofi. Eina takmörkunin á þessu er að feður eiga rétt á sérstöku tíu daga feðraorlofi í kjölfar fæðingar barns og skal það tekið innan tveggja mánaða frá fæðingu.

⁷ Hver vika er hér sex dagar þannig að hér eru 105 dagar = 17,5 vika.

⁸ Þetta mögulega viðbótartímabil er yfirleitt kallað pabbamánuður.

9. Yfirlit yfir í hversu miklum mæli foreldrar hér á landi taka fæðingarorlof á sama tíma.

Í þeim tilgangi að meta í hversu miklum mæli foreldrar hér á landi taka fæðingarorlof á sama tíma var farið yfir umsóknir þar sem tveir foreldrar voru á bak við umsóknir vegna barna sem eru fædd árin 2007–2011. Kannað var hvenær foreldrar voru saman í orlofi og hversu oft annað foreldrið var í orlofi fyrir tiltekið tímabil. Í töflu 9 má sjá að af þeim tíma sem foreldrar áttu rétt til fæðingarorlofs voru foreldrar á sama tíma í fæðingarorlofi í um 20% tímans en í um 80% tímans var annað foreldra í orlofi.

Tafla 9: Heildarfjöldi mánaða eftir því hvort foreldrar voru samtímis í orlofi eða ekki vegna barna sem eru fædd árin 2007–2011.

Fæðingarár	2007	2008	2009/1*	2009/2*	2010*	2011**
Fjöldi mánaða eftir því hvort foreldrar voru samtímis í orlofi eða ekki						
Ekki samtímis í orlofi	35.538	37.942	18.843	19.713	35.798	10.904
Samtímis í orlofi	8.940	9.772	4.516	4.648	8.090	1.955
Samtals	44.478	47.714	23.359	24.361	43.888	12.859
Hlutfall af heildarfjölda mánaða						
Ekki samtímis í orlofi	79,9%	79,5%	80,7%	80,9%	81,6%	84,8%
Samtímis í orlofi	20,1%	20,5%	19,3%	19,1%	18,4%	15,2%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

Einnig var skoðað í þessu samhengi hvort foreldrar voru á einhverjum tímamarki í orlofi á sama tíma og skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða einn mánuð eða fleiri. Niðurstöðuna má sjá í töflu 10 en þar sést að um 70% foreldra hafa í einhvern hluta orlofsins verið í orlofi á sama tíma vegna barna sem eru fædd á árunum 2007–2009. Hlutfallið hefur lækkað vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2010 og 2011 en hafa ber í huga að tölur fyrir árin 2009, 2010 og 2011 eru ekki endanlegar þar sem foreldrar geta enn verið að nýta réttindi sín. Líklega eru tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2009 þó að

mestu endanlegar þar sem ætla má að mæður þeirra barna hafi nú þegar í langflestum tilvikum nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs.

Tafla 10: Fjöldi umsókna eftir því hvort foreldrar voru a.m.k. einu sinni á sama tíma í orlofi vegna barna sem fædd eru árin 2007–2011.*

Fæðingarár	2007	2008	2009/1*	2009/2*	2010*	2011**
Fjöldi umsókna eftir því hvort foreldrar voru a.m.k. einu sinni í orlofi á sama tíma						
Ekki samtímis í orlofi	1.481	1.505	805	888	1.817	747
Samtímis í orlofi	3.228	3.505	1.660	1.729	3.101	777
Samtals	4.709	5.010	2.465	2.617	4.918	1.524
Hlutfall af heildarfjölda mánaða						
Ekki samtímis í orlofi	31,5%	30,0%	32,7%	33,9%	36,9%	49,0%
Samtímis í orlofi	68,5%	70,0%	67,3%	66,1%	63,1%	51,0%
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árin 2009 og 2010 eru ekki endanlegar og miðast við maí 2011.

** Tölur vegna barna sem eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur árið 2011 miðast við janúar–maí 2011.

Heimild: Fæðingarorlofssjóður.

10. Fjárhagsleg áhrif á Fæðingarorlofssjóð ef sá tími sem báðir foreldrar geta verið í fæðingarorlofi á sama tíma yrði takmarkaður.

Óljóst er hvort taka á fæðingarorlofi foreldra myndi breytast ef sá tími sem báðir foreldrar gætu verið í fæðingarorlofi yrði takmarkaður. Ef það er forsenda fyrir töku fæðingarorlofs annars foreldris að hitt foreldrið sé einnig í orlofi þá gæti slíkt haft fjárhagsleg áhrif fyrir Fæðingarorlofssjóð. Engar opinberar upplýsingar um þessi atriði liggja hins vegar fyrir og því er ekki unnt að segja til um fjárhagsleg áhrif sjóðsins ef þessi tími yrði takmarkaður.

11. Upplýsingar um hvort unnið sé að áframhaldandi þróun fæðingar- og foreldraorlofs út frá sjónarhorni barnsins.

Velferðarráðuneytið, áður félags- og tryggingamálaráðuneytið, hefur ávallt verið vakandi gagnvart framkvæmd laganna um fæðingar- og foreldrarorlof og hefur ráðherra ítrekað flutt frumvörp þar sem lagðar hafa verið til breytingar í því skyni að sníða af hugsanlega vankanta sem upp hafa komið við framkvæmd laganna.

Eitt af markmiðum laganna er að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína sem og að gefa bæði mæðrum og feðrum kost á að samræma fjölskyldulíf og þátttöku á vinnumarkaði. Þrátt fyrir breytt viðhorf til hlutverka og verkaskiptingar kvenna og karla í samfélaginu eru hin hefðbundnu kynjahlutverk enn mjög ríkjandi í vitund fólks þar sem umönnunarhlutverkið er eignað konum á sama tíma og litið er á karla sem fyrirvinnur heimilanna. Í ljósi þessa var áhersla lögð á að réttur mæðra og feðra til fæðingarorlofs væri ekki framseljanlegur milli foreldra nema í þröngum undantekningartilvikum en það var talið vera einn af lykilþáttum þess að ná framangreindum markmiðum. Í frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um fæðingar- og foreldraorlof kemur meðal annars fram að „tilgangur þessa [hafi] meðal annars [verið] að hvetja karla til að gegna skyldum sínum gagnvart börnum sínum og fjölskyldulífi til jafns við konur. Á sama tíma [sé] stuðlað að aukinni atvinnuþátttöku kvenna og báðum foreldrum gert auðveldara að samræma þær skyldur sem þeim eru lagðar á herðar í starfi og einkalífi.“

Enn er talin vera uppi sú staða að mikilvægt sé að réttindi foreldra til fæðingarorlofs séu ekki framseljanleg milli þeirra enda þótt mikill meiri hluti feðra hafi nýtt sér réttindi sín frá árinu 2001. Engu síður er það staðreynd að flestar mæður nýta sér sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs. Enn fremur verður að líta til þeirrar þróunar sem hefur orðið frá árinu 2008 þegar bæði hámarksgreiðslur innan kerfisins voru lækkaðar sem og aðstæður á vinnumarkaði breyttust til hins verra en þá virðist sem feður dragi meira úr töku fæðingarorlofs en mæður. Virðist staðan því enn vera sú að utankomandi aðstæður hafi meiri áhrif á töku feðra á fæðingarorlofi en mæðra. Telja verður að hagsmunir barnsins séu betur tryggðir með því að þessi réttur sé ekki framseljanlegur milli foreldra þar sem leitast er við að tryggja að þau fái notið samvista við báða foreldra og stuðli þar með að jafnri foreldraábyrgð þrátt fyrir að feður nýti sér ekki allir rétt sinn

að fullu. Í þessu sambandi ber að geta þess að ekki þótti ástæða til að útiloka forsjárlaus foreldra frá rétti til fæðingarorlofs enda liggi fyrir samþykki þess foreldris sem fer með forsjána um að forsjárlaus foreldrið hafi umgengni við barnið þann tíma sem fæðingarorlof stendur yfir. Slíkt samþykki leiðir af inntaki forsjár. Hins vegar ber foreldri, sem fer eitt með forsjá barns síns, að stuðla að því að barn njóti umgengni við hitt foreldri sitt nema umgengni sé andstæð hag og þörfum barns að mati lögmæltis stjórnvalds.

Umræða hefur verið um rétt einhleypra kvenna til töku fæðingarorlofs eftir að hafa eignast börn að undangenginni tæknifrjóvgun. Ljóst er að aðstæður þessara kvenna og barna þeirra eru sérstakar. Velferðarráðuneytið mun því beita sér fyrir því að kannað verði hvort unnt sé að koma til móts við þessar aðstæður með því að auka með einhverjum hætti rétt þessara kvenna til töku fæðingarorlofs.