

153. löggjafarþing 2022–2023.
Þingskjal 1613 - 1005. mál.

Skýrsla

**félags- og vinnumarkaðsráðherra á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um
fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020.**

Efnisyfirlit

1. Almennt.....	3
2. Réttindi foreldra og fjárhæðir.....	3
3. Fjöldi daga sem foreldrar nýta í fæðingarorlof	5
3.1. Hlutfall umsókna feðra á móti umsóknum mæðra.....	6
3.2. Foreldrar á vinnumarkaði – 1. mgr. 8. gr. laga nr. 144/2020.....	7
3.3. Foreldrar utan vinnumarkaðar - 1. mgr. 26. gr. laga nr. 144/2020.....	8
3.4. Foreldrar í námi – 1. mgr. 27. gr. laga nr. 144/2020.....	9
4. Samantekt.....	10

1. Almenn.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I með lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, skal félags- og vinnumarkaðsráðherra skila Alþingi skýrslu innan tveggja ára frá gildistöku laganna um endurskoðun á ákvæðum 1. mgr. 8. gr., 1. mgr. 26. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof þar sem einkum skal horft til þess hvernig tekist hefur að uppfylla markmið laganna, sbr. 2. gr.. Markmið laganna er að tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.

Í framangreindum ákvæðum, þ.e. 1. mgr. 8. gr., 1. mgr. 26. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, kemur meðal annars fram að foreldrar eigi hvort um sig sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs eða fæðingarstyrks í allt að sex mánuði vegna fæðingar, frumættleiðingar barns eða töku barns í varanlegt fóstur. Þá kemur einnig fram að þrátt fyrir framangreint sé foreldri heimilt að framselja sex vikur af sjálfstæðum rétti sínum til hins foreldrisins.

Í ljósi þess sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði I með lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, verður í skýrslu þessari meðal annars farið yfir töku fæðingarorlofs frá árinu 2001, fjölda daga sem foreldrar hafa nýtt í fæðingarorlof, skipt eftir kyni og lagt mat á hvernig til hefur tekist að uppfylla framangreint markmiðsákvæði laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020.

2. Réttindi foreldra og fjárhæðir.

Árið 2000 voru lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, samþykkt á Alþingi en ákvæði um fæðingarorlof komu til framkvæmda 1. janúar 2001. Ákvæði laganna um fæðingarorlof giltu því vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar. Helstu breytingar frá fyrri löggjöf voru meðal annars að fæðingarorlof var lengt í áföngum úr sex í níu mánuði þar sem hvort foreldri um sig hafði sjálfstæðan, óframseljanlegan rétt til þriggja mánaða fæðingarorlofs en þremur mánuðum af fæðingarorlofinu gátu foreldrar skipt að vild sín á milli. Enn fremur varð sú breyting að foreldrar gátu dreift töku fæðingarorlofs á 18 mánuði, sem síðar var lengt í 36 mánuði árið 2009 en stýtt aftur í 24 mánuði árið 2012 sem síðan hefur staðið óbreytt. Einnig voru gerðar breytingar sem höfðu það í för með sér að foreldrar gátu verið saman í orlofi allt tímabilið eða hluta þess auk þess sem foreldrar gátu verið í hlutavinnu og hlutaorlofi. Foreldrar sem tóku fæðingarorlof og voru þátttakendur á vinnumarkaði fengu greiðslur í fæðingarorlofi sem námu 80% af meðallaunum hvers og eins. Við gildistöku laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, þann 1. janúar 2001 var ákveðið lágmark á greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi þ.e. ef 80% meðallauna foreldris væri undir ákveðinni upphæð voru greiðslur til foreldris í fæðingarorlofi hækkaðar. Jafnframt var ekkert hámark á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi fyrr en árið 2004 þegar samþykkt var frumvarp á Alþingi þar sem kveðið var á um ákveðið hámark á greiðslur Fæðingarorlofssjóðs til foreldra í fæðingarorlofi. Með lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, var jafnframt komið á því fyrirkomulagi að greiðslur til foreldra í námi, foreldra sem ekki eru í vinnu og til foreldra sem eru í lægra en 25% starfshlutfalli eru í formi svokallaðs fæðingarstyrks.

Í nær 20 ár var réttur foreldra til fæðingarorlofs samtals níu mánuðir en árið 2019 var samþykkt frumvarp á Alþingi þess efnis að samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs lengdist um einn mánuð eða úr níu mánuðum í tíu mánuði 1. janúar 2020. Foreldrar fengu þannig sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í allt að fjóra mánuði hvort um sig og sameiginlegan rétt á fæðingarorlofi í tvo mánuði.

Þann 1. janúar 2021 tóku gildi ný lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, þar sem fæðingarorlof var meðal annars lengt í tólf mánuði. Foreldrar fengu þannig sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í allt að sex mánuði hvort um sig en heimilt var að framselja sex vikur af sjálfstæðum rétti sínum til hins foreldrisins. Réttur til fæðingarorlofs vegna fæðingar barns fellur niður er barnið nær 24 mánaða aldri og réttur til fæðingarorlofs vegna frumættleiðingar eða varanlegs fósturs barns fellur niður 24 mánuðum eftir að barnið kom inn á heimilið.

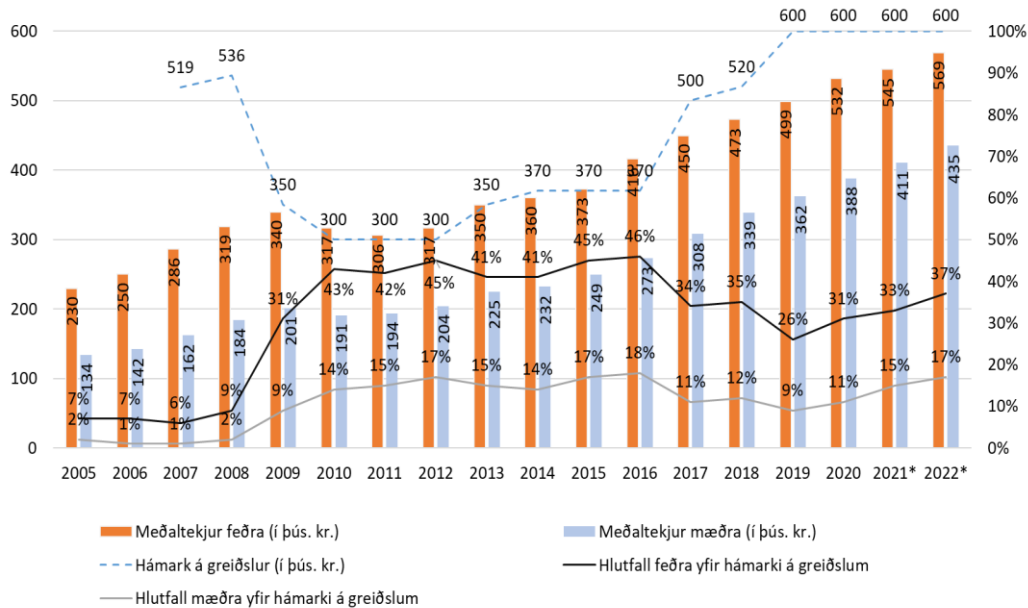
Tafla 1 sýnir lengd sjálfstæðs réttar hvors foreldris til fæðingarorlofs og þær breytingar sem urðu á lengd orlofsins árið 2021 þegar svokallaður sameiginlegur réttur foreldra var lagður niður en þess í stað varð hluti orlofsréttar foreldra framseljanlegur.

Tafla 1: Lengd sjálfstæðs réttar foreldra til töku fæðingarorlofs í mánuðum.

	Sjálfstæður réttur annars foreldris	Sjálfstæður réttur hins foreldris	Sameigin- legur réttur	Framseljan- legur réttur
Löggjöfin frá 2000 - 2019	3	3	3	
Löggjöfin árið 2020	4	4	2	
Löggjöfin árið 2021	6	6	-	1,5 mánuður hvort foreldri

Þegar lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, tóku gildi var ekki kveðið á um hámark á greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi en árið 2004 var samþykkt frumvarp á Alþingi þar sem kveðið var á um ákveðið hámark á greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi líkt og að framan greinir. Mynd 1 sýnir að þegar hámark greiðslna til foreldra í fæðingarorlofi lækkaði, jókst til muna hlutfall foreldra sem var með tekjur yfir hámarkinu. Jafnframt má sjá á mynd 1 að hlutfall feðra sem voru með tekjur yfir hámarkinu hækkaði meira en hlutfall mæðra sem voru með tekjur yfir hámarkinu. Frá árinu 2017 hefur hámark greiðslna til foreldra í fæðingarorlofi verið hækkað þrívægis líkt og kemur fram á mynd 1 en hlutfall foreldra sem eru með tekjur yfir hámarkinu er í dag herra en það var fyrir efnahagsþrengingarnar árið 2008. Hámark greiðslna til foreldra í fæðingarorlofi er 600 þús. kr. í dag og hefur sú fjárhæð staðið óbreytt frá árinu 2019, líkt og kemur fram á mynd 1. Þá er lágmarkgreiðsla til foreldris sem er í 50-100% starfshlutfalli 210.695 kr. vegna barna sem fæðast, eru ættleitt eða tekin í varanlegt fóstur frá og með 1. janúar 2023 en sú fjárhæð hefur tekið árlegum breytingum í tengslum við afgreiðslu fjárlaga ár hvert.

Mynd 1: Meðaltekjur mæðra og feðra á hverjum tíma, hámarksgreiðslur Fæðingarorlofssjóðs eftir tímabilum og hlutfall mæðra og feðra sem eru með tekjur yfir hámarksgreiðslum Fæðingarorlofssjóðs árin 2005 til 2022.

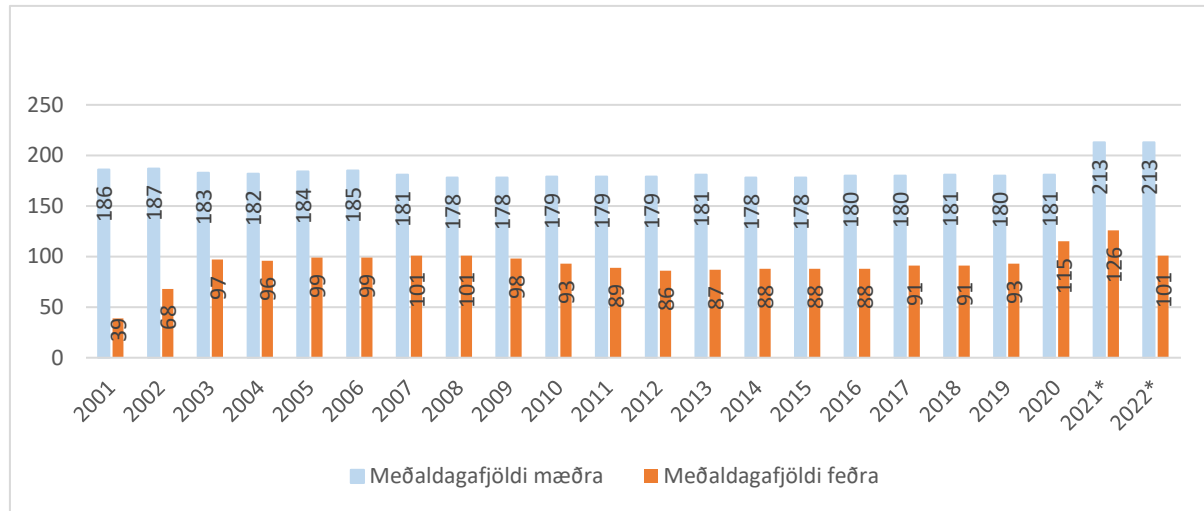


*Bráðabirgðatölur fyrir 2021 og 2022

3. Fjöldi daga sem foreldrar nýta í fæðingarorlof.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun helst meðalfjöldi daga sem feður nýta í fæðingarorlof í hendur við sjálfstæðan rétt þeirra til fæðingarorlofs líkt og fram kemur á mynd 2. Þegar sjálfstæður réttur foreldra var einn mánuður árið 2001 nýttu feður til dæmis að meðaltali 39 daga í fæðingarorlof en árið 2003 þegar þeir höfðu sjálfstæðan rétt til þriggja mánaða fæðingarorlofs nýttu þeir að meðaltali 97 daga. Árið 2020 var óframseljanlegur réttur foreldra lengdur í fjóra mánuði og var nýting feðra í kjölfarið að meðaltali 115 dagar vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur frá 1. janúar 2020. Jafnframt var óframseljanlegur réttur foreldra til fæðingarorlofs eftir 1. janúar 2021 fjórir og hálfur mánuður og samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun nýttu feður árið 2021 að meðaltali 126 daga í fæðingarorlof eða rúmlega fjóra mánuð. Of snemmt er að segja til um endanlegan dagafjölda fyrir árin 2021 og 2022 þar sem réttur til fæðingarorlofs vegna fæðingar barns fellur niður er barnið nær 24 mánaða aldri og réttur til fæðingarorlofs vegna frumættleiðingar eða varanlegs fósturs barns fellur niður 24 mánuðum eftir að barnið kom inn á heimilið en samkvæmt framangreindu hefur meðalfjöldi daga sem feður nýta í fæðingarorlof aukist eftir gildistöku laga nr. 144/2020.

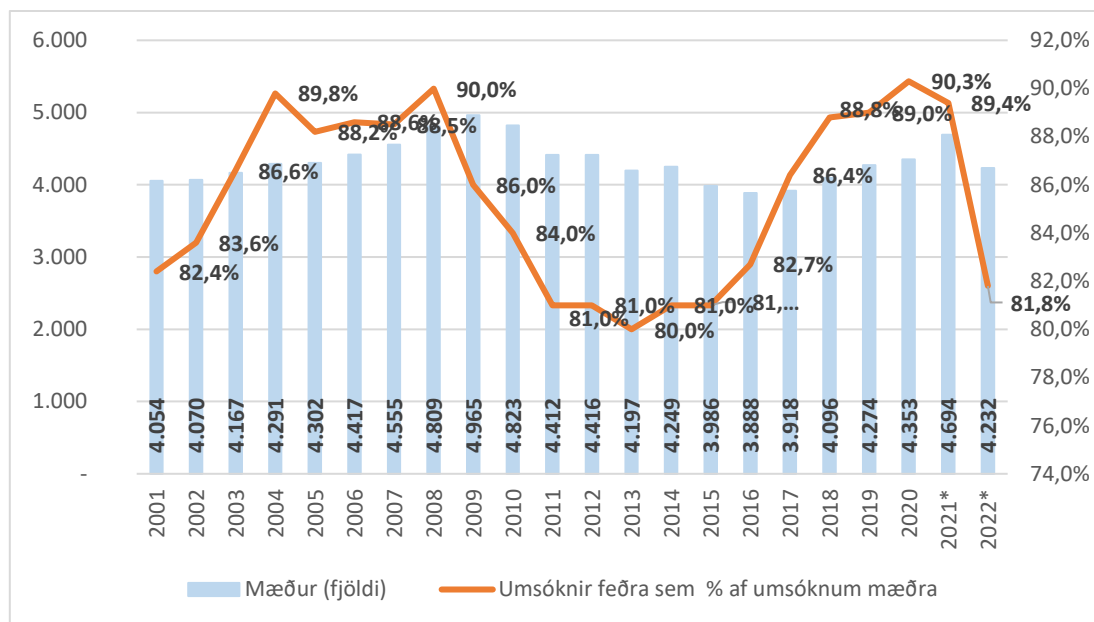
Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefur sá dagafjöldi sem mæður nýta í fæðingarorlof aukist eftir gildistöku laga nr. 144/2020 úr 181 degi í 213 daga líkt og fram kemur á mynd 2. Líkt og að framan greinir er ekki unnt að segja til um endanlegan dagafjölda sem foreldrar nýta í fæðingarorlof vegna fæðingar, frumættleiðingar eða töku barns í varanlegt fóstur árin 2021 og 2022.

Mynd 2: Meðaldagafjöldi foreldra í fæðingarorlofi.

*Bráðabirgðatölur fyrir 2021 og 2022

3.1. Hlutfall umsókna feðra á móti umsóknum mæðra.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefur mikill meirihluti feðra tekið fæðingarorlof frá því lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, tóku gildi. Strax fyrsta árið nýttu 82% feðra af umsóknum mæðra rétt sinn til fæðingarorlofs og flest ár síðan lögin tóku gildi hefur hlutfallið verið rétt undir 90%, ef frá eru talin árin eftir efnahagsþrengingarnar 2008 þegar hámark greiðslna í fæðingarorlofi var hvað lægst. Líkt og sjá má á mynd 3 var hlutfall feðra af umsóknum mæðra sem tóku fæðingarorlof árið 2020 yfir 90%. Varast ber að túlka tölur fyrir árin 2021 og 2022 of mikið í ljósi þess að réttur til tóku fæðingarorlofs fellur niður er barnið nær 24 mánaða aldri og réttur til fæðingarorlofs vegna frumættleiðingar eða varanlegs fósturs barns fellur niður 24 mánuðum eftir að barnið kom inn á heimilið en búast má við að hlutfall umsókna feðra sem hlutfall umsókna frá mæðrum eigi eftir að hækka hvað varðar framangreind ár en líkt og fram kemur á mynd 3 er núverandi hlutfall umsókna feðra vegna ársins 2021 tæplega 90% og vegna ársins 2022 tæplega 82%.

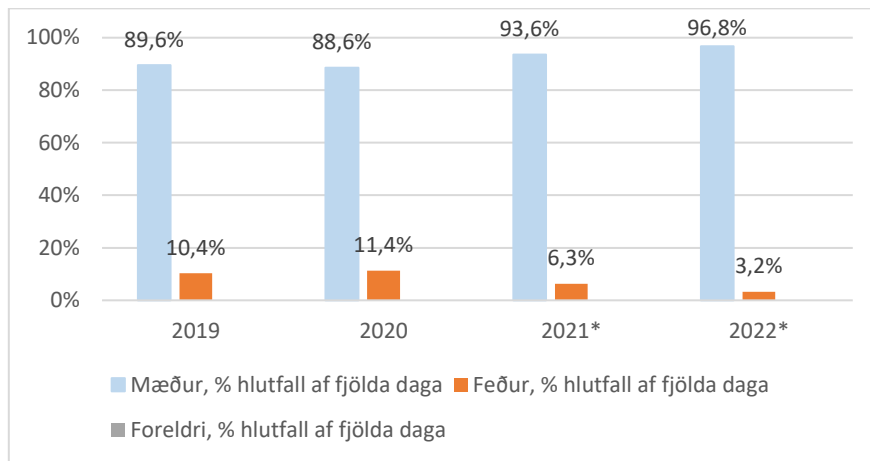
Mynd 3: Umsóknir feðra sem hlutfall af umsóknum mæðra.

*Bráðabirgðatölur fyrir 2021 og 2022

3.2. Foreldrar á vinnumarkaði – 1. mgr. 8. gr. laga nr. 144/2020.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefur sameiginlegur réttur foreldra fyrir árin 2019 og 2020 og framseljanlegur réttur til hins foreldrisins fyrir árin 2021 og 2022 nær undantekningarlítið verið nýttur af móður líkt og fram kemur á mynd 4 sem sýnir hlutfall foreldra á vinnumarkaði sem hafa tekið sameiginlegan rétt eða framseljanlegan rétt að hluta eða í heild árin 2019 til 2022.

Með tilkomu laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, þar sem sjálfstæður réttur hvors foreldris um sig var lengdur í sex mánuði, með heimild til að framselja sex vikur til hins foreldrisins má sjá að hlutfall mæðra sem nýta framseldan rétt til fæðingarorlofs hefur hækkað frá árunum á undan en hafa verður í huga að um bráðabirgðatölur er að ræða fyrir árin 2021 og 2022.

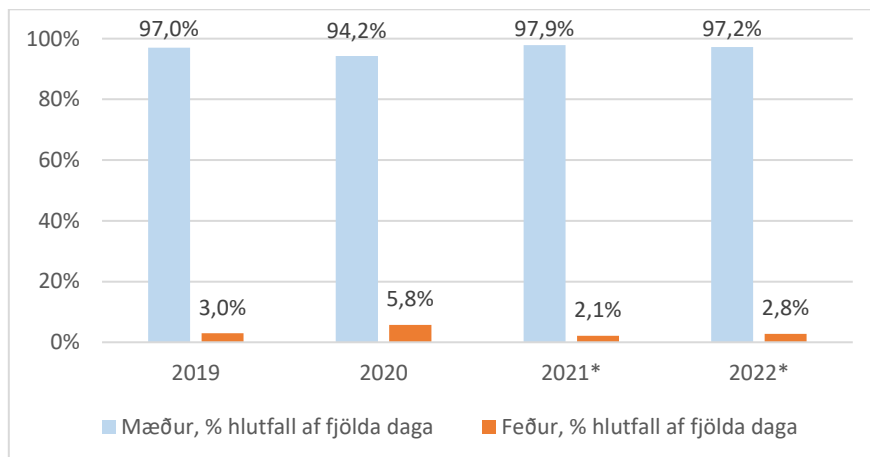
Mynd 4. Foreldrar sem nýtt hafa sameiginlegan rétt eða framselt rétt sinn til fæðingarorlofs.

*Bráðabirgðatölur fyrir 2021 og 2022

3.3. Foreldrar utan vinnumarkaðar – 1. mgr. 26. gr. laga nr. 144/2020.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefur sameiginlegur réttur foreldra utan vinnumarkaðar fyrir árin 2019 og 2020 og réttur sem hægt er að framselja til hins foreldrisins fyrir árin 2021 og 2022 nær undantekningarlítið verið tekinn af móður líkt og fram kemur í mynd 5 sem sýnir hlutfall foreldra utan vinnumarkaðar sem hafa tekið sameiginlegan rétt eða framseljanlegan rétt að hluta eða í heild fyrir árin 2019 til 2022.

Við gildistöku laga nr. 144/2020 þar sem sjálfstæður réttur hvors foreldris um sig var hækkaður í sex mánuði, með heimild til að framselja sex vikur til hins foreldrisins, má sjá að hlutfall mæðra sem nýta framseldan rétt til fæðingarorlofs hefur hækkað frá árunum á undan en hafa verður í huga að um bráðabirgðatölur er að ræða fyrir árin 2021 og 2022.

Mynd 5: Foreldrar utan vinnumarkaðar sem nýtt hafa sameiginlegan rétt eða framselt rétt sinn til fæðingarstyrks.

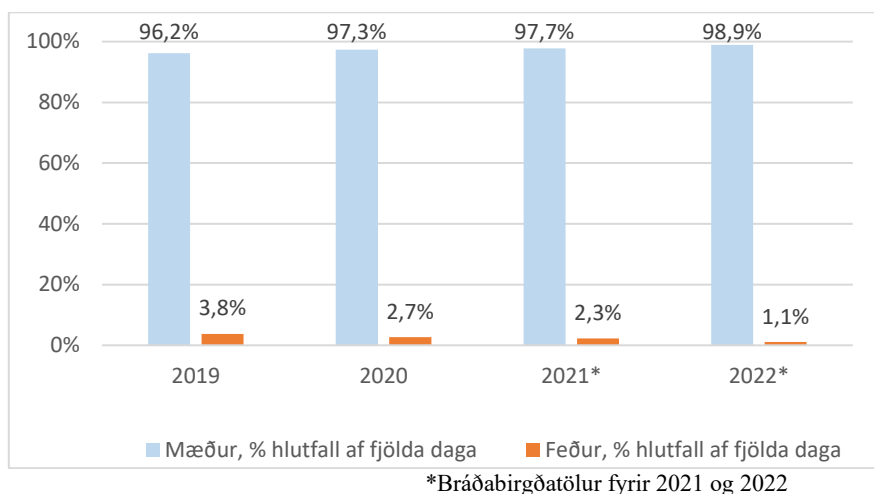
*Bráðabirgðatölur fyrir 2021 og 2022

3.4. Foreldrar í námi - 1. mgr. 27. gr. laga nr. 144/2020.

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hefur sameiginlegur réttur hvað varðar foreldra í námi fyrir árin 2019 og 2020 og réttur sem hægt er að framselja til hins foreldrisins fyrir árin 2021 og 2022 nær undantekningarlítið verið tekinn af móður líkt og fram kemur á mynd 6 sem sýnir hlutfall foreldra í námi sem nýtt hafa sameiginlegan rétt eða framseljanlegan rétt að hluta eða í heild árin 2019 til 2022.

Við gildistöku laga nr. 144/2020 þar sem sjálfstæður réttur hvors foreldris um sig var hækkaður í sex mánuði, með heimild til að framselja sex vikur til hins foreldrisins, má sjá að hlutfall mæðra í námi sem nýta framseldan rétt til fæðingarstyrks hefur hækkað frá árunum á undan, hafa verður í huga að um bráðabirgðatölur er að ræða fyrir árin 2021 og 2022.

Mynd 6: Foreldrar í námi sem nýtt hafa sameiginlegan rétt eða framselt rétt sinn til fæðingarstyrks.



4. Samantekt.

Af framangreindu má ráða að frá því að lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020, tóku gildi þann 1. janúar 2021, virðist sem svo að aldrei hafi jafn margir feður nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs en núverandi hlutfall umsókna feðra vegna ársins 2021 er tæplega 90% og vegna ársins 2022 tæplega 82%, sbr. mynd 3. Þá hefur meðalfjöldi daga sem feður hafa nýtt í fæðingarorlof aukist í kjölfar gildistöku laga, nr. 144/2020, sbr. mynd 2. Er sú þróun í samræmi við 2. gr. laganna þar sem fram kemur markmið þeirra um að tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Hins vegar má ráða af framangreindu að sameiginlegur réttur eða sá réttur sem foreldrar geta framselt til hins foreldrisins hvað varðar töku fæðingarorlofs eða fæðingarstyrks virðist að mestu leyti vera nýttur af mæðrum.

Líkt og að framan greinir liggja ekki fyrir endanlegar tölur um fjölda og nýtingu réttinda vegna árana 2021 og 2022 þar sem réttur til fæðingarorlofs fellur niður þegar barnið nær 24 mánaða aldri og réttur til fæðingarorlofs vegna frumættleiðingar eða varanlegs fósturs barns

fellur niður 24 mánuðum eftir að barnið kom inn á heimilið, en samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun nýta feður jafnan sinn rétt á síðari hluta þessa tímabils.

Í ljósi framangreinds telur félags- og vinnumarkaðsráðherra ekki tilefni til að endurskoða ákvæði 1. mgr. 8. gr., 1. mgr. 26. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 144/2020. Ráðherra leggur jafnframt áherslu á að halda áfram að fylgjast með þeirri þróun sem á sér stað þegar kemur að nýtingu foreldra á réttindum til fæðingarorlofs eða fæðingarstyrks.