

Skýrsla

frá innviðaráðherra um kostnað foreldra við að brúa bilið frá fæðingarorlofi fram að dagvistun.

Með beiðni í þskj. 417, 403 mál, frá Diljá Mist Einarsdóttur og fleiri þingmönnum á liðnum vetri er þess óskað að innviðaráðherra flytji Alþingi skýrslu um kostnað foreldra við að brúa bilið frá fæðingarorlofi fram að dagvistun barns/barna á leikskóla. Jafnframt er óskað eftir upplýsingum um hversu hátt hlutfall foreldra geti ekki snúið aftur á vinnumarkað að loknu fæðingarorlofi vegna skorts á dagvistunarúrræðum. Með sama hætti er óskað eftir umfjöllun um áhrif bils milli fæðingarorlofsréttar foreldra og dagvistunar barns/barna á leikskóla á jafnrétti. Að lokum er óskað eftir upplýsingum um hversu þungt staðan leggist á heimili með tilliti til hjúskaparstöðu, félagslegrar stöðu og tekjutíundar. Óskað er eftir að framangreindir liðir séu sundurliðaðir eftir sveitarfélögum.

Innviðaráðuneytið vekur athygli á því að umbeðnar upplýsingar heyra ekki undir málefnasvið ráðuneytisins nema að takmörkuðu leyti. Ráðuneytið fer vissulega með málefni sveitarfélaga. Á hinn bóginn er rekstur leikskóla ekki lögbundið, heldur aðeins lögheimilt, verkefni sveitarfélaga. Með öðrum orðum er sveitarfélögum ekki skylt að reka leikskóla, en þau bera ábyrgð á starfseminni í samræmi við lög um leikskóla hafi ákvörðun verið tekin um að veita slíka þjónustu innan viðkomandi sveitarfélags, sbr. lög nr. 90/2008 um leikskóla. Með hliðsjón af því að mennta- og barnamálaráðuneytið fer með málefni leikskóla og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið með fæðingar- og foreldraorlof óskaði ráðuneytið eftir liðsinni þessara ráðuneyta við gerð skýrslunnar. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið svaraði beiðninni með hjálögðu bréfi frá 23. janúar sl. Þar kemur fram að ráðuneytið geti ekki orðið við beiðninni vegna skorts á umræddum upplýsingum. Mennta- og barnamálaráðuneytið svaraði beiðninni með óformlegum hætti.

Bent er á að mikill munur getur verið á kostnaði foreldra/forsjáraðila við að brúa bilið milli fæðingarorlofs og dagvistunar ungra barna. Þar hefur flókið samspil þátta, s.s. staða foreldra á vinnumarkaði/í námi, hjúskaparstaða og félagslegt og fjárhagslegt bakland foreldra áhrif svo dæmi séu tekin. Rétt er að minna á að þó svo að dagvistun dagforeldra sé niðurgreidd af viðkomandi sveitarfélagi gera foreldrar ungra barna einkaréttarlega samninga við dagforeldra í hverju tilviki fyrir sig. Hið opinbera býr því ekki yfir nákvæmri yfirsýn yfir kostnað vegna vistunar ungra barna hjá dagforeldrum.

Með sama hætti er með vísan til Stjórnarskrár Íslands, Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga og sveitarstjórnarlaga minnt á að sveitarfélögin taka sjálf ákvörðun um hvort þau bjóði foreldrum ungra barna upp á svokallaðar heimgreiðslur, hvort og hversu mikið þau niðurgreiða dagvistun barna hjá dagforeldrum og hversu mikið þau innheimta fyrir dagvistun ungra barna í leikskóla. Gjaldskrár þeirra fyrir dagvistun ungra barna í leikskóla er með svo ólíkum hætti að ógjörningur er að bera þær saman á breiðum grunni. Hægt er að nefna að ekki alls fyrir löngu ákvað bæjarstjórn Kópavogs að veita foreldrum ókeypis dagvistun fyrir börn

á leikskólaaldri upp að sex klukkutímum á dag.¹ Fleiri fjölmenn sveitarfélög hafa gert áþekkar breytingar á gjaldskrá sinni. Síðast en ekki síst er afar misjafnt hvenær börn fá pláss í leikskóla, ekki aðeins á milli sveitarfélaga, heldur einnig milli einstakra hverfa í þéttbýli og/eða leikskóla. Einnig getur verið misjafnt á milli tímabila á hvaða aldri hægt er að taka á móti börnum á einstaka leikskólum.

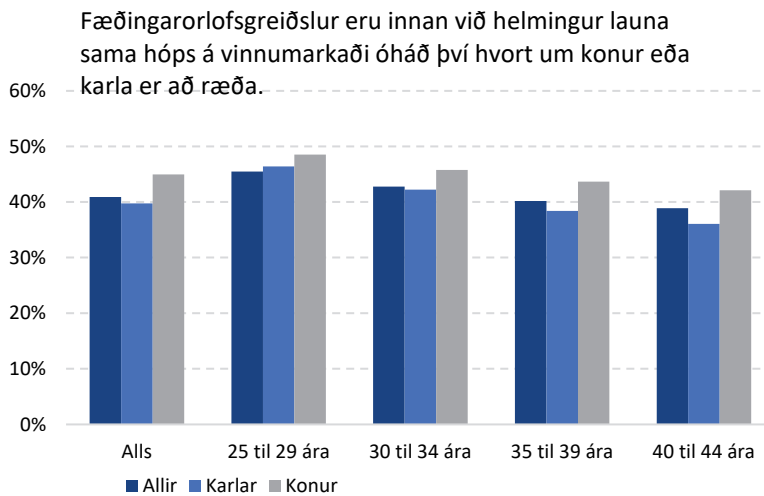
Með ofangreindum fyrirvörum hefur ráðuneytið leitast við að svara spurningum skýrslubeiðenda með aðstoð fjármála- og efnahagsráðuneytisins (sp. 1 og 4) og forsætisráðuneytisins (sp. 3).

1. Hver er kostnaður foreldra við að brúa bilið frá því að fæðingarorlofsréttur foreldra er á enda og þar til barn hefur dagvistun í leikskóla.

Tekjur foreldra í fæðingarorlofi úr Fæðingarorlofsjóði nema 80% af tekjum fyrir orlofið og hafa að hámarki numið 600.000 kr. á mánuði síðastliðin fimm ár. Á því varð breyting þegar Alþingi lögfesti 900.000 kr. hámarks mánaðarlegar greiðslur í þremur þrepum á nýliðnu vorþingi. Tekjulækkunin er því að lágmarki 20% af tekjum en getur verið meiri þegar um hátekjufólk er að ræða.

Samkvæmt staðgreiðsluupplýsingum úr upplýsingaveitu Hagstofu Íslands nema fæðingarorlofsgreiðslur 41% af tekjum fólks á vinnumarkaði². Ekki er mikill tekjumunur á milli karla og kvenna en konur fá greitt hærra hlutfall af launum allra kvenna á vinnumarkaði og eru fleiri en karlar í fæðingarorlofi á hverjum tíma. Lág hlutfall tekna fólks í fæðingarorlofi af tekjum fólks á vinnumarkaði getur skýrst af því að fólk í fæðingarorlofi hafi verið með lægri tekjur að meðaltali en samanburðarhópur fyrir fæðingarorlofið eða af því að fólk dreifi orlofinu á fleiri mánuði en sem nemur fullum orlofsrétti.

Ekki liggja fyrir tekjur foreldra í fæðingarorlofi eftir sveitarfélögum.



Heimild: Hagstofa Íslands, staðgreiðsluupplýsingar október 2023

Fæðingarorlof vegna eins barns á Íslandi er 12 mánuðir. Kostnaður foreldra við dagvistun ungra barna eftir að fæðingarorlofi lýkur er afar breytilegur og fer m.a. eftir búsetu og

¹ <https://www.kopavogur.is/is/gjaldskra>

² Miðað við tekjur október 2023.

dagvistunarformi. Í kjölfar fæðingarorlofs er bæði erfitt að fá dagvistun fyrir ung börn og kostnaðarsamara að greiða fyrir dagvistun þeirra á einkamarkaði en hjá hinu opinbera. Mörg sveitarfélög hafa gefið fyrirheit um að börn fái pláss í leikskóla 12 mánaða, þ. á m. fjölmenn sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Fá börn ef nokkur fá pláss á leikskólum hins opinbera á þeim tíma. Einnig er skortur á dagvistunarrýmum hjá dagforeldrum og einkareknum leikskólum. Af því leiðir að dæmi eru um að foreldrar hafi þurft að draga úr vinnu, námi eða hverfa tímabundið af vinnumarkaði.

Nýlega birti *Varða, rannsóknarstofnun vinnumarkaðarins*, skýrslu sína um samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs en markmið hennar var að kanna stöðu foreldra á Íslandi með börn á aldrinum 12 mánaða til 12 ára og möguleika þeirra til að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.³ Hún gefur til kynna að konur lengi frekar fæðingarorlof sitt og dragi úr vinnu en karlar eftir fæðingu barns. Launasamanburður á milli kynjanna styður þessa niðurstöðu. Rannsókn fjármála- og efnahagsráðuneytisins á tekjubreytingu kynjanna í kringum fæðingu barna á 10 ára tímabili frá 2013-2022 leiðir í ljós að ráðstöfunartekjur kvenna lækkuðu að meðaltali um 30-40% á fyrsta heila árinu eftir fæðingu barns en karla um á bilinu 3-5%. Tekjur kvenna voru enn tæplega 20% lægri á öðru ári eftir fæðingu barna.

Kostnaður foreldra vegna erfiðleika við dagvistun fyrir ung börn er bæði beinn og óbeinn. Óbeinn kostnaður felst m.a. í auknum akstri vegna vistunar í öðrum bæjarhlutum eða jafnvel öðru sveitarfélagi og vinnu á óhefðbundnum tíma. Beinn kostnaður felst m.a. í lengingu fæðingarorlofs þar sem annað foreldri, oftast konur en karlar, dreifir sínu orlofi á fleiri mánuði, brotthvarfi af vinnumarkaði og hærri dagvistargjöldum hjá dagforeldrum og einkareknum leikskólum en í opinbera kerfinu.

Algeng útgjöld foreldra fyrir fulla dagvistun ungra barna hjá dagforeldrum eru í kringum 80.000 krónur en dæmi eru um að gjaldið sé allt að 140.000 krónur samkvæmt óformlegri könnun í Reykjavík. Eins og áður segir torveldar fjölbreytileiki í gjaldskrár sveitarfélaga samanburð á kostnaði foreldra við dagvistun ungra barna í leikskólum milli sveitarfélaga. Óhætt virðist þó að álykta að algengt gjald fyrir dagvistun barna í leikskóla á vegum sveitarfélaganna sé í kringum 30.000 krónur á mánuði. Sem dæmi má að nefna að í Reykjavík kostar 8 tíma dagvistun fyrir barn með fæði frá 22.6456 til 34.053 krónur á mánuði og felst munurinn m.a. í ólíkri stöðu foreldra⁴. Sama viðvera barns á leikskóla í Kópavogi kostar 49.474 krónur á mánuði og er hægt að sækja um tekjutengdan afslátt til sveitarfélagsins af þeirri upphæð. Ekki er innheimt fyrir dagvistun undir 6 tímum í sveitarfélaginu eins og áður hefur komið fram.⁵ Með hliðsjón af áætluðum meðaltalskostnaði nemur munurinn á greiðslum foreldra fyrir dagvistun fyrir barn á einkamarkaði og leikskóla á vegum sveitarfélags um 600.000 krónum á ársgrundvelli.

Minnt er á að mörg sveitarfélög bjóða foreldrum upp á svokallaðar heimgreiðslur ef barn er áfram heima eftir að fæðingarorlofi lýkur og flest þeirra greiða niður dagvistun hjá dagforeldrum. Jafnvel eru dæmi um að slíkar greiðslur séu miðaðar við að foreldrar þurfi ekki að greiða hærri upphæð til dagforeldra en sem nemur leikskólagjaldi. Sum sveitarfélög miða upphæð niðurgreiðslu til dagforeldra við tiltekinn aldur barna. Sem dæmi um þetta má nefna að niðurgreiðsla Reykjavíkurborgar til dagforeldra miðar að því að foreldrar greiði svipaða upphæð fyrir pláss fyrir barn frá 18 mánaða aldri hjá dagforeldri og þeir hefðu ella greitt fyrir leikskólavist. Ekki reyndist unnt að afla yfirlits yfir niðurgreiðslur og/eða heimgreiðslur sveitarfélaga vegna dagvistunar ungra barna.

³ https://www.rannvinn.is/_files/ugd/61b738_8c725099850442528934919dfd7378cc.pdf

⁴ <https://reykjavik.is/leikskolagjold>

⁵ <https://www.kopavogur.is/is/gjaldskra>

Flest börn eru komin inn á leikskóla á þriðja ári, en þar af hafa um 83% barna þá fengið pláss á opinberu leikskólunum, samkvæmt tölum Hagstofunnar⁶.

2. Hvert er hlutfall þeirra foreldra sem geta ekki snúið aftur á vinnumarkað að loknu fæðingarorlofi vegna skorts á dagvistunarúrræðum.

Því miður reyndust ekki liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um þennan þátt skýrslubeiðinnar.

3. Hver eru áhrif bils milli fæðingarorlofsréttar foreldra og þar til barni býðst dagvistun á leikskóla á jafnrétti.

Engum vafa er undirorpið að áhrif bils á milli fæðingarorlofsréttar foreldra og þar til barni býðst dagvistun á leikskóla á jafnrétti eru umtalsverð. Þessi staðreynd hefur með ýmsum hætti verið greind í rannsóknum og viðurkennd í löggjöf sem ætlað er að stuðla að því að foreldrar geti samræmt fjölskylduábyrgð og þátttöku á vinnumarkaði.

Samkvæmt finnskri rannsókn frá 2022 eru tekjuáhrif þess að barn byrji seint í leikskóla neikvæð fyrir þann aðila sem sinnir barninu og eru áhrifin neikvæð til langs tíma litið. Í langflestum tilfellum er sá aðili móðir barns. Áhrifin eru einnig neikvæð fyrir námsárangur barnsins sjálfs og getur því haft neikvæð áhrif á framtíðartekjur þess.⁷⁸

Í áðurnefndri könnun *Vörðu, rannsóknarstofnunar vinnumarkaðarins*, kemur fram að konur beri meiri ábyrgð á umönnun barna en karlar eftir að fæðingarorlofi lýkur. Um fimmtungur kvenna hafði lengt fæðingarorlofið sitt eða mun hærra hlutfall en meðal karla. Einnig kemur fram að konur eru í mun meira mæli í hlutastörfum en karlar. Yfirgnæfandi meirihluti feðra er í fullu starfi (96%) en hlutfallið er umtalsvert lægra meðal mæðra (68%). Konur hafa einnig í meira mæli en karlar valið sér starfsvettvang til þess að auðvelda samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs. Jafnframt kemur fram að starfsfólk leikskóla, frístundar og grunnskóla hafi mun oft samband við konur en karla vegna barna í umsjón þessara opinberu aðila. Í íslenskum rétti er ýmis löggjöf til staðar sem ætlað er að stuðla að því að fólk, óháð kyni, geti samræmt fjölskyldu- og atvinnulíf sitt. Til dæmis kveður 13. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 á um að atvinnurekendur skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til að gera starfsfólki kleift að samræma starfskyldur sínar og ábyrgð gagnvart fjölskyldu, óháð kyni. Ráðstafanir þær skuli m.a. miða að því að auka sveigjanleika í skipulagningu á vinnu og vinnutíma þannig að bæði sé tekið tillit til fjölskylduaðstæðna starfsfólks og þarfa atvinnulífs, þ.m.t. að starfsfólki sé auðveldað að koma aftur til starfa eftir fæðingar- og foreldraorlof eða að fá leyfi úr vinnu vegna brýnna fjölskylduaðstæðna. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða sambærilegu ákvæði fyrri jafnréttislaga nr. 10/2008 þannig að áhersla hvað þetta varðar hefur verið í lögum hér á landi í þónokkurn tíma. Í frumvarpi því er varð að lögnum kemur fram að æskilegt sé að setja fram aðgerðir sem stefna að settu marki í jafnréttisáætlanir eða starfsmannastefnur fyrirtækja og stofnana sem þau eru skyldug til að

6

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__1_leikskolastig__0_lsNemendur/SKO01000.px

⁷ Jonathan Gruber, 2022.

⁸ <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/186210/vatt-working-papers-151-paying-moms-to-stay-home--short-and-long-run-effects-on-parents-and-children.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

setja sér skv. jafnréttislögum (1. mgr. 5. gr.), og einnig er nauðsynlegt að starfsfólki sé kynnt stefnan á skýran og skilmerkilegan hátt.

Í þessu samhengi má einnig geta þess að, að tillögu forsætisráðherra, samþykkti ríkisstjórn Íslands í ágúst sl., að hefja undirbúning að rannsókn á ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum, sem stundum nefnast önnur og þriðja vaktin. Rannsóknin er unnin í samstarfi við Hagstofu Íslands sem hefur lagt fyrir spurningarlista um tímanotkun fólks sem er ætlað að fanga aðra og þriðju vaktina. Einnig er unnt að nefna lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 144/2020 en með þeim var hvoru foreldri tryggður réttur til sex mánaða orlofs en gert heimilt að framselja sex vikur af sjálfstæðum rétti sínum til hins foreldrisins. Með þessu fyrirkomulagi fæðingarorlofs var stigið stórt skref til þess að jafna rétt foreldra til fæðingarorlofs og að njóta samvista með barni sínu til jafns og má ætla að þessi ráðstöfun leiði til jafnari stöðu og jafnari möguleika kynjanna á vinnumarkaði. Körlum er gert mögulegt að axla meiri ábyrgð á börnum og heimili. Þá eiga atvinnurekendur síður að geta gengið að því vísu, eins og verið hefur, að konurnar beri jafnan ábyrgð á og annist börnin en karlarnir taki frekar starfið fram yfir fjölskylduábyrgðina.

Í gildi eru hér á landi lög um starfsmenn í hlutastörfum nr. 10/2004 en markmið þeirra er að koma í veg fyrir að starfsmenn í hlutastörfum sæti mismunun og stuðla að auknum gæðum slíkra starfa. Í þeim lögum kemur skýrt fram að starfsmenn í hlutastörfum skuli ekki njóta hlutfallslega lakari kjara eða sæta lakari meðferð en sambærilegir starfsmenn í fullu starfi af þeirri ástæðu einni að þeir eru ekki í fullu starfi, nema slíkt sé réttlætjanlegt á grundvelli hlutlægra ástæðna.

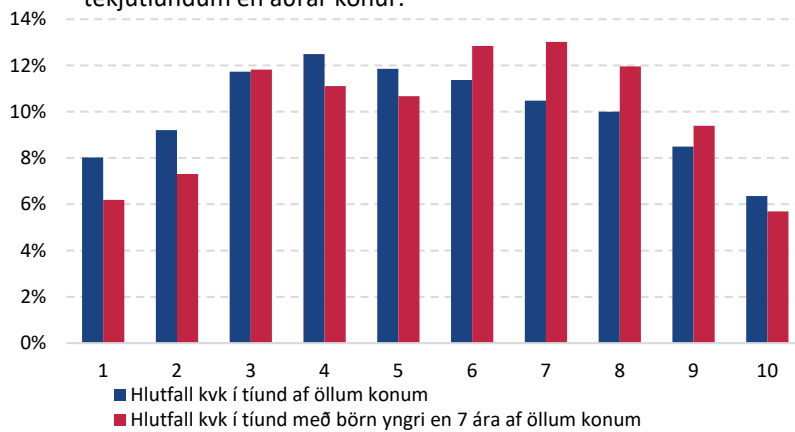
Enn fremur má nefna lög um bann við uppsögnum vegna fjölskylduábyrgðar starfsmanna nr. 27/2000. Í 1. gr. laganna kemur fram að óheimilt sé að segja manni upp störfum eingöngu vegna fjölskylduábyrgðar sem hann ber. Með fjölskylduábyrgð er átt við skyldur starfsmanns gagnvart ósjálfráða börnum, maka eða nánnum skyldmönnum sem búa á heimili hans og greinilega þarfnast umönnunar hans eða forsjár, svo sem vegna veikinda eða fötlunar.

Frumvarp það sem varð að lögum nr. 27/2000 var lagt fram samhliða tillögu til þingsályktunar um fullgildingu Íslands á samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) nr. 156, um jafna möguleika og jafnrétti til handa körlum og konum í atvinnu: Starfsfólk með fjölskylduábyrgð. Markmið samþykktarinnar er að stuðla að jafnrétti karla og kvenna, sem hafa skyldum að gegna gagnvart fjölskyldu sinni, til starfa og hins vegar að jafna aðstöðu þeirra starfsmanna sem bera fjölskylduábyrgð og þeirra sem ekki hafa slíka ábyrgð.

4. Hversu þungt leggst staðan á heimili með tilliti til hjúskaparstöðu, félagslegrar stöðu og tekjutíundar.

Því miður skortir mikið á upplýsingar um þennan þátt. Þess ber þó að geta að tekjur kvenna eru að meðaltali lægri en tekjur karla. Samkvæmt álagningarskrá 2023 vegna tekna ársins 2022 voru tekjur kvenna 21% lægri en tekjur karla. Konur með börn yngri en 7 ára á framfæri voru með hærri tekjur að meðaltali en allar konur á framtalsskyldum aldri og svipaðar tekjur og allar konur á aldrinum 25-45 ára. Konur með börn á framfæri voru líka líklegri til að vera ofar í tekjuskalanum en konur almennt. Þá var hærri hlutfall kvenna með börn yngri en 7 ára einstæðar eftir því sem ofar dró í tekjuskalanum.

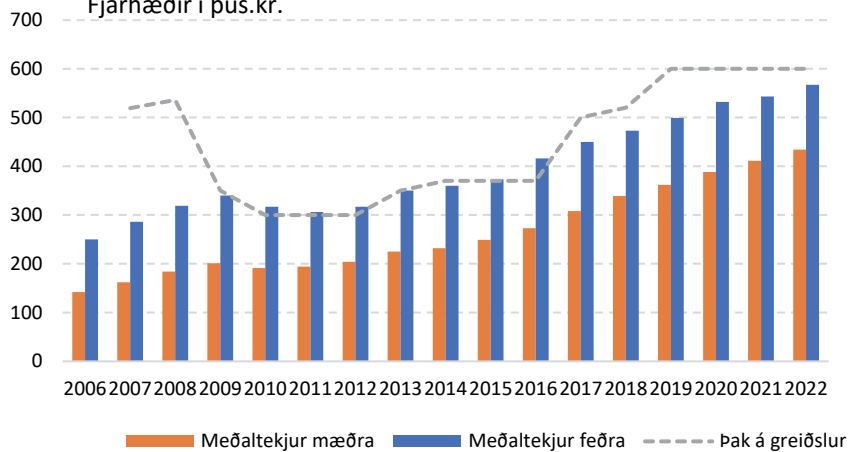
Konur sem eru einar með ung börn eru líklegri til að vera í efri tekjutíundum en aðrar konur.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Samkvæmt ársskýrslu Fæðingarorlofssjóðs voru tekjur mæðra 77% af tekjum karla árið 2022. Yfir þriðjungur karla var með tekjur yfir 600 þúsund króna þaki fæðingarorlofsgreiðslna en aðeins um fimmtingur kvenna náðu því.

Konur í fæðingarorlofi eru með 77% af tekjum feðra í fæðingarorlofi.
Fjárhæðir í þús.kr.



Heimild: Fæðingarorlofssjóður, Ársskýrsla sjóðsins 2022.