

Hrunið og fæðingaorlof Áhrif á foreldra og löggjöf

Guðný Björk Eydal
Háskóla Íslands
Ingólfur V. Gíslason
Háskóla Íslands

Útdráttur: Meðal afleiðinga bankahrunsins á Íslandi árið 2008 var verulegur niðurskurður á mörgum sviðum velferðarmála. Fæðingarorlof var einn þeirra þátta sem fékk að kenna á niðurskurðarhnífnum. Í þessari grein verður fjallað í stuttu máli um tilurð og einkenni laga um fæðingar og foreldraorlof frá árinu 2000, nýtingu orlofsins frá setningu laganna og til 2007 og hvað einkenndi hana. Þá er fjallað um breytingar sem gerðar voru í kjölfar efnahagskreppu, m.a. um niðurskurð á hámarki greiðslna, og spurt hvaða áhrif þær kunna að hafa haft á tilhögun fæðingarorlofs og hag barnafjölskyldna. Byggt er annars vegar á gögnum frá Fæðingarorlofssjóði og hins vegar niðurstöðum rannsóknar sem framkvæmd var sumarið 2012 meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2009. Í lokakafli verður fjallað um þær breytingar sem Alþingi samþykkti í desember 2012 á lögum um fæðingarorlof þar sem ákveðið var að auka í áföngum rétt beggja foreldra til fæðingarorlofs.

Lykilorð: Fæðingarorlof ■ efnahagskreppa ■ jafnrétti

Abstract: One of the effects of the bank crash that hit Iceland in 2008 was a severe cut in welfare spending. Parental leave was one of the spheres that were affected. In this article we will explain the origins and characteristics of the law on parental leave from 2000 and show how fathers and mothers used it. Then we discuss the changes that were made in the aftermath of the economic crisis, such as the cuts in economic compensation, and ask what effects this may have had on the uptake of parental leave and the situation of families with small children. This is based on data from the Parental Leave Fund on the one hand and, on the other hand, on the results from a survey among parents who had their first child in 2009. Finally, we discuss the changes in the laws on parental leave adopted by the Icelandic parliament in December 2012 where it was decided to extend in steps the individual rights of both parents to parental leave.

Keywords: Parental leave ■ financial crisis ■ gender equality

Inngangur

Íslensk stjórnvöld hafa í nokkra áratugi haft sem opinbera stefnu að jafna hlut karla og kvenna í samfélaginu. Fyrstu lög um jafnrétti karla og kvenna voru sett árið 1976 (nr. 78) en undanfarar þeirra voru lög um menntun kvenna og rétt til embætta frá 1911 (nr. 37) og lög um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf frá 1951 (nr. 100). Yfirlýstur tilgangur jafnréttislaganna var að stuðla að jafnrétti og jafnri stöðu kvenna og karla. Allar götur síðan hafa verið í gildi lög um jafnrétti kynja auk þess sem ríkisvaldið og sveitarfélög hafa gripið til ýmissa aðgerða í þeim tilgangi að stuðla að jöfnun möguleika kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Svipuð stefna er rekin í flestum Evrópulöndum, sérstaklega í hinum norrænu enda raða þau sér í efstu sæti flestra mælinga á jafnstöðu kynjanna, svo sem hjá *World Economic Forum* þar sem Ísland hefur verið í efsta sæti síðustu 5 ár (Hausman, Tyson, Bekhouche og Zahidi, 2013).

Breytingar á stöðu kvenna í heiminum á 20. öldinni hafa verið gífurlegar. Raunar gengur einn af helstu fræðimönnum á sviði félagsvísinda svo langt að halda því fram að líklega hafi engin samfélagsleg stofnun látið jafn mikið á sjá á 20. öldinni og svokallað feðraveldi eða ráðandi staða karla umfram konur (Therborn, 2004: 73). Sé Ísland sérstaklega skoðað í þessu ljósi má vera ljóst að himinn og haf skilja að stöðu kvenna við upphaf 21. aldar og upphaf þeirrar 20. Flestar þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af opinberri hálfu hafa miðað að því að bæta stöðu kvenna enda hafði mismunur, lagaleg og önnur, fyrst og fremst bitnað á þeim (Guðný Björk Eydal, 2005; Guðrún Erlendsdóttir, 2000; Sigríður Th. Erlendsdóttir, 1993). Ekki mun nú eftir önnur lagaleg kynjamismunur en lög um orlof húsmæðra frá 1972 (nr. 53). Auk lagabreytinga hefur með ýmsum öðrum hætti verið reynt að vinna gegn samfélagslegri mismunur, svo sem með upplýsingaferðum og aðgerðum sem hafa miðað að því að draga úr mismunur á ýmsum sviðum. Má hér sem dæmi nefna verkefnið *Uppúr hjólförum*, sem miðaði að því að breikka námsval kynjanna, og endurteknar herferðir til að auka hlut kvenna í stjórnmálum. Alltaf er umdeilanlegt hvaða áhrif opinberar aðgerðir hafa haft á þessu sviði og hvað hefði breyst vegna annarra samfélagsbreytinga en samfélagsleg staða kvenna hefur gjörbreytt og þá með þeim hætti að líf kvenna, daglegt og yfir ævina, hefur orðið líkara því sem einkenndi líf karla. Afar lítið var gert til að breyta tilveru karla í átt að því sem einkennt hafði líf kvenna fyrr en á níunda og tíunda áratug 20. aldar (Ingólfur V. Gíslason, 2007 og 2009; Sigrún Júlíusdóttir, 2001).

Það var (og er) nokkuð ljóst að hefðbundin umhyggjuhlutverk kvenna í fjölskyldum voru jafnstöðu karla og kvenna ekki síður fjötur um fót en hefðbundin framfærsluhlutverk karla í fjölskyldum. Hérlandis, líkt og víða um heim, birtist vilji karla til aukinnar þátttöku í fjölskyldulífi bæði í skoðanakönnunum og í hreyfingum sem beittu sér fyrir breytingum á sviðum tengdum fjölskyldustöðu karla. Á flestum Norðurlöndum var þessi nýja áhersla stofnanabundin með einum eða öðrum hætti svo sem með því að opinberar jafnréttisstofnanir juku áherslu sína á þessi málefni eða jafnvel að sérstakar nefndir voru settar á laggirnar til að huga að stöðu karla (Folkeson, 2000; Ingólfur V. Gíslason, 2010). Á sama tíma jókst verulega áhugi á kynjafræði almennt og sérstaklega þeirri hlið þeirra fræða sem sneri að körlum og karlmennsku. Sameiginlegur þáttur var staða karla gagnvart fjölskyldulífi og kallað var eftir breytingum á opinberri stefnu í þeim efnum.

Í þessari grein er fjallað um setningu laga um fæðingar- og foreldraorlof árið 2000 sem veittu íslenskum feðrum 3 mánaða rétt til fæðingarorlofs, en með setningu þeirra tók Ísland forystu varðandi réttindi feðra (Moss og O'Brien, 2006). Meðal afleiðinga bankahrunsins á Íslandi árið 2008 var verulegur niðurskurður á mörgum sviðum velferðarmála, ekki síst á greiðslum í fæðingarorlofi en upphæðir þess voru ítrekað skertar auk annarra breytinga. Hér

er fjallað um þær breytingar sem gerðar voru í kjölfar efnahagskreppu, m.a. um niðurskurð á hámarki greiðslna, og spurt hvaða áhrif þessar breytingar kunni að hafa haft á tilhögun fæðingarorlofs og hag barnafjölskyldna. Byggt er annars vegar á gögnum frá Fæðingarorlofssjóði og hins vegar á niðurstöðum rannsóknar sem framkvæmd var sumarið 2012 meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2009. Í lokakafla verður fjallað um þær breytingar á lögum um fæðingarorlof sem Alþingi samþykkti í desember 2012 þar sem ákveðið var að lengja rétt beggja foreldra til fæðingarorlofs.

Starke og félagar (2012) skipta kenningum um áhrif efnahagskreppu á velferðarkerfin í tvo meginflokka. Annars vegar stofnanakenningar (e. *historical institutionalism*), sem boða að breytingar séu yfirleitt teknar í smáum skrefum (e. *incremental*) og að þær hrófli sjaldnast við meginmarkmiðum laga eða stefnu, og hins vegar kenningar sem boða að í kreppum felist tækifæri til að gera róttækar breytingar sem að öðru jöfnu hefði ekki verið hægt að gera (e. *moments of 'critical juncture'*). Starke og félagar rannsökuðu stefnumótun í fjórum löndum í kjölfar efnahagskreppu og niðurstaða þeirra er sú að það sé mjög óvenjulegt að um róttækar breytingar sé að ræða og ef það gerist þá sé það afleiðing af langtíma stefnumótun frekar en efnahagskreppunum sem slíkum. Þar sem fæðingarorlofslögin höfðu eingöngu verið að fullu í gildi í 5 ár þegar efnahagshrunið varð 2008 er áhugavert að skoða hvort kerfið hafði náð kjölfestu og staðist það álagspróf sem fólst í hruninu og tilheyrandi niðurskurði eða hvort um róttækar kerfisbreytingar var að ræða.

Jafn réttur til fæðingarorlofs, aðdragandi

Tíundi áratugur síðustu aldar einkenndist m.a. af verulega aukinni umræðu um málefni íslenskra fjölskyldna. Árið 1997 var samþykkt á Alþingi ályktun um mótun opinberrar fjölskyldustefnu og í kjölfarið var m.a. sett á laggirnar sérstakt fjölskylduráð. Orsakir þessarar auknu umræðu voru ýmsar. Hluti þeirra var samanburður við önnur Norðurlönd en sá samanburður var íslenskum fjölskyldum yfirleitt í óhag, þ.e. réttindi þeirra og möguleikar voru lakari en fjölskyldna á hinum Norðurlöndunum á flestum sviðum. Fræðimenn bentu á að skortur á stefnumótun varðandi málefni fjölskyldunnar og minni stuðningur frá hinu opinbera til íslenskra foreldra væri áhyggjuefni, ekki síst í ljósi hárrar frjósemi, mikillar atvinnuþátttöku og langs vinnutíma foreldra, einkum feðra (Eydal og Ólafsson, 2008; Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013; Ingibjörg Broddadóttir, 1994; Sigrún Júlíusdóttir, 1993, 2001).

Eitt þeirra atriða sem varð mjög áberandi í samfélagslegri umræðu á 10. áratugnum var réttur foreldra til fæðingarorlofs. Ísland var síðast allra Norðurlanda til að innleiða rétt til 3 mánaða fæðingarorlofs árið 1981 en það var lengt í áföngum í 6 mánuði í samræmi við lagabreytingar frá 1987 (Lög um fæðingarorlof nr. 57/1987). Samkvæmt þeim lögum var fæðingarorlof skiptanlegt milli foreldra þannig að eftir að móðirin hafði tekið fyrsta mánuðinn máttu foreldrar skipta hinum fimm milli sín eins og þeim þóknaðist. Greiðslur tóku hins vegar ekki mið af fyrri tekjum foreldra og voru því í flestum tilvikum mjög lágar (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2008). Mjög var gagnrýnt hversu stutt orlofið væri, að greiðslur væru lágar og ekki tengdar við tekjur og síðast en ekki síst að nýting orlofsins væri ekki í samræmi við hugmyndir um jafnstöðu kynjanna því þrátt fyrir möguleikann til skiptingar orlofsins voru það örfáir feður (milli 8 og 17 feður á ári 1993–1998) sem fengu einhverjar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins vegna fæðingarorlofs (Staðtölur almannatrygginga, 2001). Kvinnahreyfingar, Karlaneftnd Jafnréttisráðs, stéttarfélög og samtök atvinnurekenda töldu að breytinga væri þörf og ríkisvaldið skipaði a.m.k. tvær nefndir (1989 og 1995) til að reyna að finna lausn á málinu en hvorugri tókst það (Ingólfur V. Gíslason, 2007a).

Raunar voru breytingar hafnar fyrir lagasetninguna árið 2000 því árið 1996 samþykkti bæjarstjórn Reykjaneshæjar einróma að veita körlum í þjónustu bæjarins rétt til tveggja vikna orlofs á launum við fæðingu barna þeirra. Félagsmálaráðherra skipaði árið 1991 sérstaka nefnd um „stöðu karla í breyttu samfélagi og leiðir til að auka fjölskylduábyrgð þeirra“ (Skýrsla nefndar félagsmálaráðuneytis, 1993) og í tillögum þeirrar nefndar var áhersla lögð á að gera feðrum kleift að taka fæðingarorlof. Í áður nefndri þingsályktun um fjölskyldustefnu var sérstaklega tekið fram að auka þyrfti möguleika feðra til fæðingarorlofs og þá m.a. í þeim tilgangi að auka möguleika beggja foreldra til að geta samræmt fjölskyldulíf og þátttöku á vinnumarkaði. Þingmenn fluttu ítrekað frumvörp um breytingar á lögum til fæðingarorlofs til að tryggja hlut feðra en þau hlutu ekki brautargengi. Árið 1998 ákvað Alþingi svo að breyta lögum um fæðingarorlof þannig að allir feður ættu rétt á tveggja vikna orlofi við fæðingu. Greiðslur voru eftir sem áður flatar og lágar. Árið 1999 var kosið til þings og allir þeir flokkar sem þá komu fólki á þing höfðu haft í stefnuskrám sínum fyrir kosningarnar kröfu um breytt fæðingarorlof og þá ekki síst að möguleikar feðra til orlofstöku yrðu auknir (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2008).

Lög um fæðingar- og foreldraorlof árið 2000

Að afloknum kosningum ákváðu fyrri stjórnarflokkar, Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur, að halda samstarfi sínu áfram. Ári síðar, eða í maí 2000, lagði þáverandi félagsmálaráðherra, Páll Pétursson, fram á Alþingi frumvarp til laga um fæðingar- og foreldraorlof. Í frumvarpinu voru boðaðar róttækar breytingar á fæðingarorlofi.

Meginþættir laganna voru: Orlofið var lengt í áföngum úr sex mánuðum í níu og skipt milli foreldra þannig að faðir hafði þrjá mánuði (frá og með 2003), móðir þrjá og síðan gátu foreldrar sjálfir ákveðið hvernig þremur var skipt. Þeir mánuðir sem bundnir voru hvoru foreldri um sig voru ekki færanlegir milli foreldra nema ef annað foreldrið létist áður en það hafði fullnýtt rétt sinn. Þá var eftirlifandi foreldri heimilt að nýta það sem hitt foreldrið átti ónotað. Þessum 9 mánuðum mátti dreifa á 18 mánaða tímabil. Greiðslur voru tekjutengdar þannig að foreldrar sem höfðu verið virkir á vinnumarkaði fengu 80% launa í orlofi. Ekkert þak var á þeim greiðslum en hins vegar gólf (lágmarksgreiðsla). Sérstakur Fæðingarorlofs-sjóður var settur á laggirnar og fékk ákveðið hlutfall tryggingagjalds sem tekjur. Foreldrar utan vinnumarkaðar fengu einnig ákveðnar lágmarksgreiðslur. Vernd þungaðra kvenna var aukin og óheimilt var að segja foreldri í fæðingarorlofi upp starfi. Að auki héldu foreldrar í fæðingarorlofi áfram að safna ýmsum félagslegum réttindum með sama hætti og ef þau hefðu verið að störfum. Loks var innleitt sérstakt ólaunað foreldraorlof sem var réttur hvors foreldris um sig til þrettán vikna orlofs. Þetta orlof má nýta þar til barnið er orðið 8 ára gamalt (Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000).

Skemmst er frá því að segja að frumvarpið vakti mikinn fögnuð á Alþingi og var samþykkt án breytinga og mótatkvæðalaust. Ísland var enn með styst fæðingarorlof á Norðurlöndum en greiðslur voru mestar (fyrst og fremst þar sem ekkert var þakið) og lengstan tíma sem var óyfirfæranlegur milli foreldra (Moss og O'Brien, 2006).

Nýting fæðingarorlofs fyrir hrun

Nokkrar efasemdir höfðu verið um það hvort feður myndu nýta sér möguleika sína til fæðingarorlofs þrátt fyrir að yfirgnæfandi meirihluti íslenskra karla hefði sagt í skoðanakönnun árið 1997 að þeir myndu nýta sér þriggja mánaða fæðingarorlof sem ekki skerti möguleika móður til orlofs. Þegar á fyrsta ári kom þó í ljós að þessar efasemdir voru ástæðulausar. Hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra árið 2001 var 82,4% og var um 90% til 2007 (og reyndar allar götur síðan).

Annað sem augljóst er af nýtingartölum er að á heildina litið nýta feður þann tíma sem aðeins þeir geta nýtt en mæður sína þrjá mánuði og sameiginlegu mánuðina þrjá. Þó nýtir fimmtungur feðra eitthvað af sameiginlega tímanum og álíka hlutfall fullnýtir ekki sína þrjá mánuði. Tafla 1 sýnir nokkra þætti nýtingarinnar árin 2001 til 2007.

Auk áður nefndra þátta er hér athyglisvert að hæg aukning verður á fjölda feðra sem nýta eitthvað af sameiginlega tímanum. Það er í samræmi við það sem sjá má á þeim Norðurlöndum þar sem um sambærileg réttindi feðra er að ræða (Duvander og Lammi-Taskula, 2011) sem og í þeim löndum öðrum sem hafa veitt feðrum slík réttindi (Moss, 2013). Rannsóknir meðal foreldra sem áttu sitt fyrsta barn árið 2003 sýndu að það var algengast að feður sem ekki bjuggu með börnum sínum nýttu ekki rétt sinn til fæðingarorlofs (Guðný Björk Eydal, 2008; Guðný Björk Eydal og Rannveig Sigríður Ragnarsdóttir, 2008). Hlutfall feðra sem tók orlof jókst eftir því sem tekjur jukust en slíkt samband við tekjur er einnig þekkt á öðrum Norðurlöndum þar sem algengara er að feður með hærri tekjur nýti orlof sitt en hlutfallið lækkar ef tekjur fara yfir þak á greiðslum (Duvander og Lammi-Taskula, 2011).

Algenget er að feður nýti hluta orlofs síns strax í kjölfar fæðingar, þannig að fjölskyldan er öll saman heima við fyrstu 2-4 vikurnar. Eftir það er algengast að faðirinn snúi aftur á vinnumarkaðinn, móðir fullnýtir 6 mánuði en faðirinn nýtir það sem eftir er þegar móðirin hefur lokið þeim tíma (Guðný Björk Eydal, 2008). Töluvert virðist einnig um að mæður lengi orlof sitt gegn samsvarandi skerðingu greiðslna (Bryndís Jónsdóttir, 2007). Óalgenget er að feður taki lengra fæðingarorlof en mæður og fyrir því mörg rök að slíkt muni vart gerast meðan orlofið er ekki lengra en það er (Ingólfur V. Gíslason, 2007). Eigindleg viðtalsrannsókn sem framkvæmd var 2004–2005 á meðal þar sem faðirinn hafði tekið lengra fæðingarorlof en móðirin sýndi að þær konur sem ekki nýta sameiginlegu mánuðina þrjá mæta neikvæðum viðhorfum samfélagsins (Ingólfur V. Gíslason, 2005).

Löggjöfinni var ekki eingöngu vel tekið af foreldrum sem nutu réttindanna heldur naut hún mjög viðtæks stuðnings í samfélaginu strax frá upphafi og könnun Gallup í mars 2003 sýndi að 85% töldu það jákvætt að feður nýti rétt sinn til 3–6 mánaða fæðingarorlofs (Gallup,

Tafla 1. *Fæðingarorlof feðra og mæðra 2001–2007*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mæður (fjöldi)	4054	4070	4167	4291	4302	4417	4555
Umsóknir feðra sem % af umsóknum mæðra	82,4%	83,6%	86,6%	89,8%	88,2%	88,6%	88,5%
Meðaldagafjöldi feðra	39	68	97	96	99	99	101
Meðaldagafjöldi mæðra	186	187	183	182	184	185	181
Fjöldi feðra yfir grunnrétti	14,5%	13,9%	16,1%	17,1%	19,5%	19,7%	21,2%
Fjöldi mæðra yfir grunnrétti	94,2%	93,4%	90,9%	90,5%	89,7%	90,3%	93,1%
Fjöldi feðra undir grunnrétti	5,1%	10,1%	14,2%	17,9%	19,5%	18,5%	16,4%
Fjöldi mæðra undir grunnrétti	0,9%	0,8%	1,0%	1,1%	0,1%	0,3%	1,5%
Hlutfall feðra sem taka allt fæðingarorlofið í einum pakka	45,2%	21,2%	17,9%	15,0%	25,8%	25,7%	25,7%

Heimildir: Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2008; Vinnumálastofnun, 2010.

2003). Rannsóknir á því hvernig foreldrar höguðu atvinnuþátttöku og umönnun barna sinna fyrir og eftir setningu laganna sýndu að löggjöfin hafði áhrif í samræmi við markmið laganna. Feður tóku aukinn þátt í umönnun barna sinna einnig eftir að fæðingarorlofi var lokið og sýndu að það dró saman með feðrum og mæðrum hvað lengd vinnutíma varðar (Guðný Björk Eydal, 2008).

Áhrif efnahagshruns á löggjöf um fæðingarorlof

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 reyndist nauðsynlegt að skera niður ríkisútgjöld og þar á meðal útgjöld Fæðingarorlofssjóðs. Sá niðurskurður hófst þegar í desember 2008 og upphæðir til foreldra voru lækkaðar þrívægis, eins og sjá má á yfirlitstöflu um breytingarnar (tafla 2).

Tafla 2. Breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof í kjölfar hrunsins 2008

Ríkisstjórn	Tímasetning	Breytingar
Samstjórn Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks	Desember 2008	Þak á greiðslur lækkað úr 480.000 kr. í 400.000 kr.
Samstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar, græns framboðs	Júní 2009	Þak á greiðslur lækkað úr 400.000 kr. í 350.000 kr. og tímabilið sem foreldrar hafa til að nýta sér orlofið lengt
Sama ríkisstjórn	Desember 2009 (Lögin tóku gildi 1. janúar 2010)	Þak á greiðslur lækkað í 300.000 kr. og foreldrar með yfir 200.000 í mánaðarlaun fá 75% af launum umfram þá upphæð

Heimildir: Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013.

Eins og áður var nefnt var í upprunalegu lögunum ekkert þak á greiðslum til foreldra. Árið 2004 var lögunum hins vegar breytt þannig að afar hátt þak var sett á greiðslurnar en samkvæmt útreikningum Fæðingarorlofssjóðs rákust 2,6% feðra og 0,4% mæðra í það þak (Vinnumálastofnun, 2010: 33). Því var talið ólíklegt að það hefði neikvæð áhrif á nýtingu og nýtingartölur frá Fæðingarorlofssjóði staðfesta það. Þær ráðstafanir sem gripið var til eftir hrun fólust fyrst og fremst í verulegri lækkun þessa þaks þannig að 2010 rákust 45,7% feðra og 19% mæðra í það (Vinnumálastofnun, 2010, bls. 33). Því má gera ráð fyrir að nýbakaðir foreldrar hafi fundið fyrir þessari miklu tekjulækkun og í ljósi þess sem vitað er um hegðun feðra og mæðra er líklegt að slík lækkun leiði til þess að feður taki sér síður leyfi frá störfum og reyni jafnvel að auka launavinnu sína til að bæta upp skerðinguna á tekjum fjölskyldunnar. Auk skerðingar á greiðslum var samþykkt í júní árið 2009 að lengja tímabilið sem foreldrar hafa til að nýta orlof sitt, úr 18 mánuðum í 36. Engin sérstök skýring fylgdi þessari breytingu en líklegast er að hún hafi átt að fresta nýtingu feðra og þannig auka líkur á að staða ríkissjóðs hefði batnað þegar feðurnir loks nýttu rétt sinn. Að minnsta kosti er afar ólíklegt að þessi breyting hafi verið hugsuð til að hafa áhrif á hegðun mæðra. Ein af tillögum ríkisstjórnarinnar í desember 2009 var að einum mánuði fæðingarorlofsins væri frestað þar til barnið hefði náð þriggja ára aldri en nýtt áður en það yrði fimm ára. Þessi tillaga mætti mikilli andstöðu stéttar-

félaga og var að lokum fallið frá henni en greiðslur þess í stað skertar enn frekar en upphaflega hafði verið lagt til (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013). Í álit meirihluta félagsmálanefndar Alþingis vegna þessara tillagna er rík áhersla lögð á að ekki sé verjandi að skerða þann tíma sem börn hafi með foreldrum sínum og því sé skárri að skerða greiðslur frekar. Á hinn bóginn verði ekki lengra gengið í skerðingum og frekar verði hugað að hækkun tryggingargjalds til að mæta fjárþörf sjóðsins (Þingskjal 441, 2009-2010). Ekki var rætt að breyta sjálfum grunni kerfisins svo sem með því að afnema einstaklingsbundinn rétt foreldra. Rannsóknir og reynsla benda til þess að slíkt hefði þýtt minni nýtingu feðra og hefði því þýtt sparnað vegna launamunar kynjanna, um leið og slík breyting hefði unnið gegn markmiðum laganna.

Hér er ekki fjallað um áhrif efnahagskreppunnar á umönnunarstefnu heldur sjónum beint eingöngu að fæðingarorlofi. Ef meta á heildaráhrif á umönnun barna þarf þó að hafa í huga að fleiri breytingar voru gerðar á þessum árum sem einnig eru líklegar til að hafa haft áhrif á stöðu foreldra, auk áhrifa vegna atvinnuleysis og fjárhagsvanda. Hvað varðar breytingar á opinberum stuðningi vegna umönnunnar eru mikilvægastar annars vegar niðurfelling á svokölluðum heimgreiðslum í mörgum stærri sveitarfélögum og hins vegar breytingar á þjónustu og gjaldskrá leikskóla. Reykjavíkurborg tók t.d. upp svokallaða þjónustutryggingu árið 2008, sem voru greiðslur til foreldra sem höfðu lokið fæðingarorlofi en ekki fengið pláss á leikskóla, en þær greiðslur voru afnumdar árið 2011. Stærri sveitarfélög landsins gripu einnig til ýmissa sparnaðarráðstafana í kreppunni og sum sveitarfélög stytta þann dvalartíma sem börn áttu kost á en önnur hækkuðu gjaldskrá sína fyrir vistun umfram 8 tíma á dag (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013; Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard, 2010).

Nýting á fæðingarorlofi – áhrif skerðinga

Hvaða sögu segja tölur Fæðingarorlofssjóðs um nýtingu orlofsins eftir skerðingar á greiðslum? Hér ber að hafa í huga að lenging á nýtingartíma í þrjú ár frá 2009 gerir það að verkum að ekki er hægt að segja endanlega til um nýtingu fyrr en þremur árum eftir fæðingu barns. Með þessum fyrirvörum sýnir tafla 3 nýtinguna frá 2006.

Tafla 3. Fæðingarorlof feðra og mæðra 2006-2011

Ár	Hlutfall feðra	Meðalfjöldi daga feðra	Meðalfjöldi daga mæðra	Hlutfall daga feðra af dögum mæðra
2006	88,6	99	185	53,5
2007	88,5	101	181	55,8
2008	90,9	103	178	57,8
2009	96,6	99	178	55,1
2010	95,3	92	179	51,4
2011*	92,2	86	179	48,0
2012*	89,6	79	179	44,1

Skýringar: * Tölur fyrir 2011 og 2012 eru bráðabirgðatölur.

Heimildir: Vinnumálastofnun 2011; Óbirtar tölur frá Fæðingarorlofssjóði.

Sumarið 2013 var framkvæmd könnun meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2009 (n=2005). Um netkönnun var að ræða og svarhlutfall var 60%. Foreldrar voru spurðir hvernig þeir hefðu hagað umönnun barnsins og atvinnuþátttöku ári fyrir fæðingu og þar til barnið náði þriggja ára aldri. Þá var spurt um atvinnu- og fjölskyldustöðu og ýmis atriði er varða stöðu og aðstæður barnsins. Auk þess var spurt sérstaklega um áhrif efnahagshrunsins á umönnun barnsins (Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013).

Í ljós kom að meirihluti foreldranna eða 62,5% töldu efnahagskreppuna ekki hafa haft áhrif á hvernig þeir höguðu umönnun barnsins en 14,1% svöruðu spurningunni játandi (sjá töflu 4).

Þeir foreldrar sem svöruðu játandi voru beðnir um að segja nánar frá því með hvaða hætti efnahagskreppan hefði haft áhrif á hvernig þeir höguðu umönnun barnsins og flestir nefndu atriði tengd daglegri umönnun en aðrir skilgreindu hana víðar og ræddu einnig áhrif á tengsl við ættingja o.fl. Margir foreldrar nefndu að dagforeldrar hefðu verið of dýrir og því hefðu foreldrar leitað til ættingja eða unnið óreglulegan vinnutíma til að geta skipst á að gæta barnsins. Foreldrar lýstu því einnig að þeir hefðu þurft að stytta þann tíma sem þeir hefðu áætlað að vera heima hjá barninu og það því farið í gæslu fyrr en áætlað hafði verið. Feður lýstu því að þeir þurftu að leita að vinnu langt frá heimili og misstu því af fyrstu mánuðum í ævi barnsins. Í öðrum tilvikum höfðu feður misst vinnu og því verið lengur í fæðingarorlofi en áætlað hafði verið.

Eins og gefur að skilja voru svörin mjög fjölbreytt og margir foreldrar nefndu fleiri en eitt atriði, eins og t.d. í meðfylgjandi svari þar sem foreldrar lýsa fjölpættum áhrifum efnahagsvandans á hagi og lífsgæði barnsins:

Barnið hefur þurft að vera mun meira fjarverandi frá heimili sínu og foreldrar hafa getað verið mun minna með barninu vegna kreppunnar. Einnig hefur barnið ekki getað kynnst nánnum ættingjum fjarri höfuðborgarsvæðinu og heimahögum foreldra. Jafnframt hefur barnið ekki getað fengið þann mat sem foreldrum þykir ákjósanlegur fyrir svo lítil börn þar sem kjöt, fiskur og þessháttar er lúxusvara, barnið gat heldur ekki sofíð úti þar sem vagn kostar um það bil mánaðarútborgun fæðingarorlofs. Ungbarnaviðburðir (s.s. ungbarnasund) voru einnig of dýrir til að hægt væri að taka þátt í slíku. Samandregið þá rýrði kreppan lífsgæði barnsins verulega auk þess sem álag á foreldra sökum fjárhagsvandráða jókst.

Tafla 4. *Hafði efnahagskreppan áhrif á hvernig foreldrar höguðu umönnun barnsins*

	Hlutfall	Fjöldi
Já	16,4	173
Nei	72,6	768
Veit ekki/Man ekki	11,0	117
Samtals	100	1058

Heimild: Eigin gögn.

Margir foreldrar nefndu fjárhagslegar þrengingar sem höfðu haft áhrif á aðbúnað barnsins, t.d. nefndu foreldrar að þeir hefðu flutt aftur til foreldra sinna til að komast af. „Matur var lítill, föt voru ekki keypt, við gátum ekki keypt skó eða úlpu fyrir leikskólann, margt breyttist, með tímanum varð skilnaður,“ sagði ein móðirin. Orð hennar eru í ágætu samræmi við niðurstöður rannsókna Seðlabanka Íslands, Hagstofu Íslands og Capacent sem hafa sýnt að barnafjölskyldur eru, frekar en aðrar fjölskyldur, í efnahagsþrengingum, skulda- og greiðsluvanda (Capacent e.d., Guðný Björk Eydal og Ragnheiður Lára Guðrúnardóttir, 2013; Hagstofa Íslands, e.d.; Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir, 2012). Foreldrar voru spurðir hvernig þeim gengi að ná endum saman með sama hætti og Hagstofa Íslands spyr viðmælendur í evrópskum lífskjararannsóknum.

Í ljós kemur að mjög svipað hlutfall foreldra segir erfitt að láta enda ná saman 2013, þó ívið fleiri foreldrar segi það mjög erfitt og færri erfitt borið saman við það þegar barnið var á fyrsta ári. Í báðum tilvikum segir meirihluti foreldra það erfitt að láta enda ná saman (62,6% þegar barnið var á fyrsta ári og 62,1% þegar barnið hefur náð þriðja ári). Í rannsókn Hagstofu Íslands á fjárhagsstöðu heimilanna kom í ljós að 11,5% heimila sögðu mjög erfitt að láta enda ná saman árið 2012, sem er nokkuð lægra hlutfall en meðal foreldranna en 16,3 þeirra segja það mjög erfitt að láta enda ná saman 2013. Árið 2012 sögðu 36,7% heimila erfitt eða nokkuð erfitt að láta enda ná saman en 63,9% foreldranna sem þátt tóku í rannsókninni (2013) (Hagstofa Íslands, e.d.). Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir (2012) benda á að barnafjölskyldur eru oft í þeirri stöðu að hafa nýlega fjárfest í húsnæði og hafa takmarkaða möguleika á bæta við sig vinnu og að þessir þættir skýri að einhverju leyti viðkvæmari stöðu þeirra.

Tafla 5. Hvernig gekk foreldrum að ná endum saman með þeim tekjum sem voru til ráðstöfunar þegar barnið var á fyrsta ári og sumarið 2013 (barn orðið 3 ára)?

	Þegar barnið var á fyrsta ári		Sumarið 2013	
	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi
Mjög erfitt	13,8	145	16,3	171
Erfitt	20,5	215	16,0	168
Nokkuð erfitt	28,3	297	29,8	313
Nokkuð auðvelt	23,9	251	24,1	253
Auðvelt	8,4	88	8,5	89
Mjög auðvelt	5,1	53	5,3	55
Samtals	100,0	1049	100,0	1049

Heimild: Eigin gögn.

Umönnunarbilið

Eitt af meginmarkmiðum laganna frá 2000 var að auðvelda konum og körlum að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Umræður á Alþingi sýna að vonir stóðu til að skipting orlofsins myndi ýta undir almenna þróun í átt til jafnstöðu kynjanna á fleiri sviðum (Ingólfur V. Gíslason 2007b). Frá upphafi var þó ljós einn verulegur galli sem myndi vinna gegn þessu markmiði. Sá galli var að nokkurra mánaða bil er frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til leikskólar taka við börnum. Þetta bil þurfa foreldrar að brúa með einhverjum hætti. Hið ólaunaða 2x13 vikna foreldraorlof hefði hugsanlega getað auðveldað foreldrum þessa brúun en ekkert er vitað um nýtingu á því. Líklegast er að hún sé afar lítil þar sem engar greiðslur fylgja og raunar líklegt að þekking foreldra á fyrirbærinu sé ekki mikil. Heimgreiðslur sem einstök sveitarfélög hafa greitt hafa sjálfsagt auðveldað einhverjum að brúa bilið en þær hafa verið mjög lágar. Rannsóknir bæði hérlandis og erlendis sýna að slíkar greiðslur eru nær eingöngu nýttar af mæðrum (Eyðal og Rostgaard, 2011; RBF, 2010).

Íslenskar rannsóknir á því hvernig foreldrar hafa brúað bilið hafa sýnt að foreldrar leita margvíslegra leiða og að það eru frekar mæðurnar en feðurnir sem dragar úr vinnu til að brúa bilið (Farstad, 2011; Guðný Björk Eyðal, 2008; RBF, 2010). Bryndís Jónsdóttir (2007) og Edda Sigurbjörg Ingólfssdóttir (2013) spurðu í M.A.-rannsóknum sínum foreldra um hvernig þeir hefðu brúað bilið. Í töflu 6 má sjá samanburð á niðurstöðum þessara tveggja rannsókna.

Svarmöguleikar foreldra voru ekki alveg sambærilegir í könnununum og að öllum líkindum er sá svarmöguleiki að hafa dreift tökunni á lengra tímabil það sem útskýrir hinn mikla mun milli ára þegar kemur að „á annan hátt“. Að auki mátti í báðum könnunum nefna fleiri en einn möguleika. Niðurstöðurnar eru svipaðar milli ára hvað varðar lausnadreifingu foreldra og augljóst að það eru í mun ríkari mæli mæðurnar sem laga vinnumarkaðspátttöku sína að þörfum þessarar brúunar bæði með lengingu orlofstímans og minnkuðu starfshlutfalli og sveigjanlegum vinnutíma. Jafnframt er þó rétt að vekja athygli á að fjöldi feðra sem lagar vinnumarkaðspátttöku að þessari brúun eykst milli ára.

Tafla 6. Hvernig brúðu foreldra bilið milli fæðingarorlofs og til leikskóla, 2007 og 2013

	Feður		Mæður	
	2006	2012	2006	2012
Ég nýtti mér þjónustu dagforeldra	54,7%	53%	59,4%	55%
Amma/afi eða aðrir ættingjar gættu barnsins	27,2%	29%	26,5%	20%
Ég lækkaði starfshlutfall mitt	7,3%	9%	18,2%	21%
Hitt foreldrið lækkaði starfshlutfall sitt	17,4%	26%	2,8%	5%
Ég fékk leyfi til að vinna sveigjanlegan vinnutíma	8,3%	11%	11,1%	9%
Hitt foreldrið fékk leyfi til að vinna sveigjanlegan vinnutíma	-	9%	-	4%
Ég dreifði fæðingarorlofinu yfir lengra tímabil	-	16%	-	42%
Hitt foreldrið dreifði fæðingarorlofinu yfir lengra tímabil	-	24%	-	7%
Á annan hátt	33,9%	7%	33,1%	19%
Fjöldi samtals	823	678	1183	652

Heimildir: Bryndís Jónsdóttir, 2007; Edda Sigurbjörg Ingólfssdóttir, 2013.

Viðhorf almennings – kannanir fyrir og eftir hrun

Eins og áður sagði ríkti mikil eining á Alþingi um lögin frá 2000 og fáar andmælaraddir heyrðust í samfélagslegri umræðu (Ingólfur V. Gíslason, 2007a). Árið 2012 endurtók Capacent Gallup viðhorfsrannsókn frá 2003, að beiðni höfunda þessarar greinar, og niðurstöður sýna að viðhorf almennings voru jafnvel enn jákvæðari þá, eins og sjá má í töflu 7.

Svo sem sjá má hefur þeim sem eru neikvæðir fækkað verulega. Báðar kannanir sýndu svipaða tilhneigingu hjá svarendum. Í rannsókninni 2012 var stuðningur ívið meiri hjá konum (91%) en körlum (85%) og meiri hjá yngri aldurshópum en hinum eldri. Þannig voru allir svarendur á aldrinum 18–24 ára jákvæðir til réttinda feðra en 71% þeirra sem 55 ára voru eða eldri. Jákvæð viðhorf íslenskra atvinnurekenda eru áhugaverð en í könnuninni frá 2003 voru 73,7% þeirra mjög eða frekar jákvæðir. Jákvæðnin hefur aukist því í könnuninni 2012 voru 81% atvinnurekenda jákvæð en 88% launamanna. Þess má geta að stuðningur atvinnurekenda við einstaklingsbundið fæðingarorlof er ekki bundinn við Ísland og t.d. hafa samtök norskra atvinnurekenda (Næringslivets Hovedorganisasjon) beitt sér gegn þeirri stefnu hægri flokka þar í landi að afnema einstaklingsbundið orlof feðra. Norsku samtökin benda á að andstaða þeirra byggji á þeim grundvelli að konur verði gjaldfelldar á vinnumarkaði ef þær muni að stórum hluta taka einar fæðingarorlof eins og reynslan sýnir að gerist þegar ekki er um einstaklingsbundið orlof að ræða. Þar sem konur eru afar vel menntaðar muni það draga úr alþjóðlegri samkeppnishæfni norskra fyrirtækja sé þeim mismunað á vinnumarkaði (NIKK, 2013).

Endurreisn

Það var undirstrikað af ríkisstjórninni í hvert sinn sem greiðslur í fæðingarorlofi voru skertar að þetta væri gert til bráðabirgða og að um leið og fjárhagsleg staða leyfði yrði gengið til þess verks að færa greiðslurnar aftur til fyrra horfs. Þannig sagði t.d. um breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof í athugasemdum við frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum 2009: „Undirstrikað er að þau sjónarmið sem sett voru fram þegar hámark var sett á greiðslurnar á árinu 2004 eiga enn við og þess vegna er lögð áhersla á að litið er svo á að um tímabundna aðgerð sé að ræða. Verður stefnt á endurskoðun á fjárhæð hámarksgræiðslna til hækkunar um leið og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa“ (Þingskjal 155, 2009).

Tafla 7. *Hversu jákvætt/neikvætt finnst þér að karlar nýti sér rétt sinn til þriggja til sex mánaða fæðingarorlofs?*

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

Heimildir: Gallup, 2003; Könnun framkvæmd fyrir höfunda af Capacent Gallup, 2012 meðal tilviljunarúrtaks svarenda 17 ára og eldri.

Í desember 2012 lagði svo þáverandi velferðaráðherra fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, sem benti til þess að talið væri að aðstæður í ríkisfjármálum leyfðu nú nokkrar breytingar. Í fyrsta lagi var lagt til að hámarksgreiðslur til foreldris í fæðingarorlofi væru hækkaðar úr 300.000 í 350.000 krónur. Jafnframt kemur fram í greinargerð að stefnt verði að því árið 2015 verði búið að hækka þakið á greiðslur til foreldra til samræmis við það sem var fyrir hrunið. Í öðru lagi var lögð til lenging á fæðingarorlofi, í áföngum, þannig að árið 2016 væri fæðingarorlof foreldra 12 mánuðir og feður ættu rétt á fjórum mánuðum, mæður fjórum og fjórum gætu foreldrar skipt á milli sín að vild. Að auki var lagt til að foreldrar hefðu þrjú ár til að nýta rétt sinn. Þá var lagt til að réttur foreldra langveikra barna til fæðingarorlofs gæti aukist um allt að 7 mánuði (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013; Þingskjal 638, 2012).

Hugmyndin um að lengja orlofið var ekki ný. Árni Magnússon, þáverandi félagsmálaráðherra, víðraði hana þegar árið 2005 (Fréttablaðið, 9. mars 2005) og í stefnuýfirlýsingu samsteypustjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks frá 2007 sagði: „Fæðingarorlofið verði lengt í áföngum“ (Stefnuýfirlýsing ríkisstjórnar 2007). Engin útfærsla slíkrar lengingar hafði þó litið dagsins ljós þegar hrunið varð í október 2008.

Í meðförum Alþingis voru gerðar tvær veigamiklar breytingar á frumvarpi velferðaráðherra. Annars vegar var skiptingu milli foreldra breytt þannig að feður hefðu fimm mánuði, mæður fimm og tveir væru til skiptanna. Rökin fyrir þessari breytingu voru fyrst og fremst þau að reynslan hérlandis og erlendis hefði sýnt að rík tilhneiging væri til þess að mæður tækju þann tíma fæðingarorlofs sem skiptanlegur væri. Í nefndaráliti meirihlutans sagði að hann teldi að breytingin „samræmist betur markmiðum laganna um að tryggja börnum samvistir við báða foreldra og stuðla að auknu jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði“ (Þingskjal 814, 2012-2013). Hin breytingin var sú að foreldrar hafa tvö ár til að nýta rétt sinn í stað þriggja eins og lagt var til í frumvarpinu. Þá var einnig lagt til að í þeim tilvikum þar sem eingöngu væri um eitt foreldri að ræða, t.d. vegna ættleiðingar, tæknifrjóvgunar eða að barni er ráðstafað í föstur til einstæðs foreldris, myndi það foreldri eiga sama rétt og ef um tvo foreldra væri að ræða (Þingskjal 814, 2012-2013). Skemmst er frá því að segja að með þessum breytingum var lagafrumvarpið samþykkt mótatkvæðalaust. Lögin áttu að koma til framkvæmda í áföngum og vera að fullu innleidd árið 2016 (tafla 8).

Í kjölfar kosninga til Alþingis vorið 2013 urðu ríkisstjórnarskipti. Nýja ríkisstjórnin mat stöðu ríkisfjármála lakari en sú sem á undan sat. Fyrirhuguð lenging fæðingarorlofs var slegin af með lögum sem samþykkt voru á Alþingi 20. desember 2013 (Þingskjal 471, 2013). Hins vegar var staðið við hækkun á hámarksupphæð greiðslna (Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2014).

Niðurstöður

Löggjöfin frá aldamótaárinu 2000 er tímamótalöggjöf sem horft hefur verið til sem fyrirmyndar á alþjóðavettvangi. Íslendingar voru síðastir Norðurlandþjóða til að lögfesta sjálfstæðan rétt feðra til fæðingarorlofs en lögin tryggðu feðrum lengsta sjálfstæða rétt sem þá þekktist. Það kom fljótlega í ljós að þessi leið var vel til þess fallin að ná markmiðum laganna: að tryggja börnum umönnun beggja foreldra og gera foreldrum kleift að samþætta vinnu og fjölskyldulíf. Íslenskir feður settu hvert metið á fætur öðru í nýtingu á sjálfstæðum rétti sem og nýtingu sem hlutfalli af heildarfjölda daga. Þrátt fyrir aukningu í fjölda plássá leikskólum, sem og á lengd dvalartíma var enn nokkuð bil á milli fæðingarorlofs og dagvistar sem talið var mikilvægt að brúa. Þegar ríkisstjórn Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks gerði stjórnarsáttmála árið 2007 var þess getið að lengja ætti fæðingarorlof í áföngum. Það, eins og margt sem áformað hafði verið, varð ekki en nauðsynlegt reyndist að skera hámarksupphæð fæðing-

Tafla 8. Framkvæmd laga frá 2012 um lengingu fæðingarorlofs

	2013	2014	2015	2016
Mæður	3	3,5	4	5
Feður	3	3,5	4	5
Sameiginleg réttindi	3	3	3	2
Alls	9	10	11	12

Heimild: Þingskjal 638. (2012-2012).

arorlofs niður í þriggja á kjölfar efnahagshrunsins. Það hafði talsverð áhrif á notkun feðra en þar sem nýtingartímabilið var einnig lengt í 3 ár frá og með árinu 2009 hafa ekki enn birst endanlegar tölur um nýtingu orlofsins á tímabilinu sem um ræðir. Flest bendir þó til þess að dregið hafi úr nýtingu orlofsins og að sá samdráttur sé meiri hjá feðrum en mæðrum.

Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar-græns framboðs lagði ávallt áherslu á að skerðingar orlofsins væru hugsaðar sem skammtímaáðgerðir og að þær bæri að taka til baka við fyrsta tækifæri. Niðurskurður upphæðanna eða lækkun þaksins er nokkuð hefðbundin leið í efnahagskreppu, t.d. lækkuðu Svíar upphæð fæðingarorlofsins þar með svipuðum hætti í kreppunni á níunda áratug síðustu aldar. Niðurstöðurnar sýna því að hér á smáskrefakenningin ágætlega við sem skýringarkenning; stjórnámálamenn hrófluðu ekki við megineinkennum löggjafarinnar heldur gerðu eingöngu breytingu á upphæð bótanna. Þessar skerðingar voru þó orðnar talsvert miklar og í raun má færa rök fyrir því að undir lokin hafi upphæð greiðslna verið orðin það lág að fyrir hærri tekjuhópa hafi hún verið meira í ætt við eldri löggjöf þegar bætur voru lágar og ekki tengdar við tekjur og því í talsverðu ósamræmi við upphaflega löggjöf frá 2000 þar sem ekkert þak var á greiðslum. Önnur áðgerð sem gripið var til í því skyni að spara eða fresta greiðslum var að tímabilið sem heimilt var að taka út orlofið var lengt úr 18 mánuðum í 3 ár. Það er enn of snemmt að segja til um afleiðingar af slíkri breytingu, mögulega varð hún til þess að feður tóku oftar stutt orlof og náðu því ekki að tengjast barninu með sama hætti og ef um lengra tímabil hefði verið að ræða en mögulega varð breytingin til þess að feður sem ella hefðu ekki náð að taka allt sitt orlof fengu nú fleiri tækifæri til þess. Hvað sem tíminn leiðir í ljós í þessu sambandi er óhætt að segja að löggjöfin stóðst álagsprófið þar sem ekki var hreyft við meginatriðum svo sem lengd heildartímabils né þrískiptingu leyfisins. Fæðingarorlofskerfið hafði því í raun fest sig í sessi á mjög skömmum tíma.

Í desember 2012 lagði ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar-græns framboðs fram frumvarp um breytingar á fæðingarorlofsslögum þar sem stærsta breytingin var lenging tímabilsins úr 9 mánuðum í 12, en slík lenging hafði einnig verið meðal markmiða fyrri ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks. Einnig hófst leiðrétting á hámarksupphæð greiðslna og lögð var áhersla á að afnema þyrfti skerðingarnar í áföngum. Í upphaflega frumvarpinu var gert ráð fyrir þrískiptingu réttindanna með sama hætti og árið 2000 en í meðförum nefndar var frumvarpinu breytt og meirihluti lagði til að betri leið til að ná markmiðum laganna væri að hvort foreldri um sig ætti rétt á 5 mánuðum og svo ættu þau 2 mánuði sameiginlega. Til að tryggja rétt einstakra foreldra var einnig lögfestur réttur þeirra

foreldra, sem einir ættleiða gerast fósturforeldri eða eignast barn með tæknifrjóvgun til alls orlofsins. Þetta á eingöngu við þegar ekki er til að dreifa öðru foreldri, annars er réttur ekki framseljanlegur.

Í fyrstu mætti ætla að jafn umfangsmikil breyting og gerð var árið 2012 myndi falla undir róttækar breytingar (e. *critical juncture*) í kjölfar kreppunnar en við nánari athugun má frekar segja að hér hafi verið unnið í samræmi við langtíma stefnumótun, í anda vegatryggðar (e. *path dependency*), þar sem lengi hafði staðið til að lengja heildarorlofstímann. Þróunin hérlandis hefur einkennst af mikilli og þverpólitískri sátt um löggjöfina allt frá upphafi. Fyrir utan einstaka gagnrýnisraddir er mjög lítið um hana rætt á almennum vettvangi enda benda viðhorfskannanir til þess að um hana ríki mikil sátt. Þó svo að þessi lenging hafi verið afnumin í desember 2013 virðist því líklegt að þar sé um tímabundna gjörð að ræða.

Heimildir

- Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2013). Equal rights to paid parental leave and caring fathers the – case of Iceland. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 9(2), 323-344.
- Bryndís Jónsdóttir. (2007). *Upplifun foreldra á fæðingarorlofi. Óprentuð M.A.-ritgerð í mannauðsstjórnun*. Háskóli Íslands. Viðskipta- og hagfræðideild.
- Capacent Gallup. (e.d.). [Neyslu og lífstílskönnun]. Óútgefin gögn
- Duvander, Ann-Zofie og Johanna Lammi-Taskula. (2011). Parental Leave. Í Ingólfur V. Gíslason og Guðný Björk Eydal (Ritstj.) *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries*, Copenhagen: Tema Nord 2011:562 (bls. 29-82). Kaupmannahöfn: Nordic Council of Ministers.
- Edda Sigurbjörg Ingólfsdóttir (2013). *Det löser sig. En studie om hur isländska föräldrar överbygger omsorgsgapet mellan föräldraledighet och förskola*. Óbirt M.A.-ritgerð. Háskólinn í Lundi: Sociologiska institutionen.
- Eydal, Guðný Björk og Stefán Ólafsson. (2008). Family Policy in Iceland: An Overview. Í Ilona Ostner og Christoph Schmitt (Ritstj.), *Family policies in the context of family change – The Nordic countries in comparative perspective* (bls. 109-127). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eydal, Guðný Björk og Tine Rostgaard (2011). Gender equality re-visited: Changes in Nordic child-care policies in the 2000s. *Regional issue, Social Policy & Administration*, 45(2), 161-179. Aðgengilegt á <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9515.2010.00762.x/full>
- Farstad, Gunnhild. (2011). Når omsorgsgapet skal dekkes- Islandske foreldres kjønnede omsorgsstrategier, *Nordisk Barnehageforskning*, 5(5), 1-11.
- Folkesson, Per. (2000). *Nordisk mansforskning*. Karlstad: Institutionen för samhällsvetenskap. *Fréttablaðið*, 9. mars 2005. <http://www.visir.is/ExternalData/pdf/fbl/050309.PDF>
- Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2014. Sótt 23.10.2014 af <http://www.althingi.is/altext/143/s/pdf/0001.pdf>
- Gallup. (2003). <http://www.hgi.is/Vidhorfskannanir/VidhorfskannanirGallup/nr/56>.
- Guðný Björk Eydal. (2005). *Family Policy in Iceland 1944-1994*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Guðný Björk Eydal. (2008). Policies promoting care from both parents – the case of Iceland. Í Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason (ritstj.), *Equal rights to earn and care. The case of Iceland* (bls. 111-148). Reykjavík: Félagsvísindastofnun.

- Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2008). Paid Parental leave in Iceland – history and context. Í Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason (ritstj.), *Equal rights to earn and care. The case of Iceland*, (bls. 15-44). Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2013). Icelandic family policies. Í Mihaela Robila (ritstj.), *Family Policies across the Globe*, (bls. 104-129). New York: Springer.
- Guðný Björk Eydal og Ragnheiður Lára Guðrúnardóttir (2013) Barnafjölskyldur í kjölfar kreppu. Lífskjör og foreldrahæfni. *Þjóðarspegil*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Guðný Björk Eydal og Rannveig Sigríður Ragnarsdóttir. (2008). *Hvernig haga einstæðir foreldrar fæðingarorlofi?* Reykjavík: Rannsóknarstöð þjóðmála. Rannsóknarritgerðir nr. 3.
- Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard. (2010). Umönnunargreiðslur. Ógn við jafnrétti eða aukið val? Í Halldór Guðmundsson (ritstj.), *Þjóðarspegil–Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Sótt frá: <http://skemman.is/handle/1946/6722>.
- Guðrún Erlendsdóttir. (2000). Sifjaréttur tuttugustu aldar. *Úlfliótur*, 53(1),11-15.
- Hagstofa Íslands. (2013). *Hagtiðindi, Fjárhagsstaða heimilanna 2012*. Sótt 5. september 2012 af <https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=26c84715-845e-4533-aac7-89620c0305bf>
- Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson, Yasmina Bekhouche og Saadia Zahidi. (2013). *The Global Gender Gap Report*. Geneva: World Economic Forum.
- Ingibjörg Broddadóttir (ritstj.). (1994). *Fjölskyldan uppspretta lífsgilda*. Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneyti.
- Ingólfur V. Gíslason. (2005). Feður sem taka lengra fæðingarorlof. Í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Ingólfur V. Gíslason. (2007a). Maskulinitet eller sociala möjligheter. Í Öystein Gullvåg Holter (ritstj.), *Män i rörelse. Jämställdhet, förändring och social innovation i Norden*. Riga: Gidlunds förlag.
- Ingólfur V. Gíslason. (2007b) Fæðingar- og foreldraorlof á Íslandi. Þróun eftir lagasetninguna árið 2000. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Ingólfur V. Gíslason. (2009) Gender changes in Iceland. From rigid roles to negotiations. *Arctic & Antarctic*, 3(3),121-149.
- Ingólfur V. Gíslason. (2010). Karlaneftnd Jafnréttisráðs 1994-2000. *Þjóðarspegilinn 2010*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000.
- Lög um jafnrétti karla og kvenna nr. 78/1976.
- Lög um launajöfnuð kvenna og karla nr. 69/1961.
- Lög um rétt kvenna til embættisnáms, námsstyrks og embætta nr. 37/1911
- Lög um orlof húsmæðra nr. 53/1972
- Moss, Peter og Margaret O'Brien. (2006). *Employment relations Research Series no. 57. International review on leave policies and related research*. London: Department of trade and industry.
- Moss, Peter (ritstj.). (2013). International Review of Leave Policies and Related Research 2013 http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2013_complete.6june.pdf
- NIKK. (2013). <http://www.nikk.no/nyheter/skal-pappa-hjem-til-sin-baby/>
- RBF (Rannsóknarstofnun í barna og fjölskylduvernd). (2010). *Umönnun ungra barna í Reykjavík. Hluti II*. Reykjavík: Leikskólasvið. (Sótt 25. ágúst 2013 af http://www.rbf.is/sites/www.rbf.is/files/umonnun_ungra_barna_i_reykjavik.pdf).

- Sigríður Th. Erlendsdóttir. (1993). *Veröld sem ég vil. Saga Kvennréttindafélags Íslands 1907–1992*. Reykjavík: Kvennréttindafélag Íslands.
- Sigrún Júlíusdóttir. (1993). *Den kapabla familjen i det isländska samhället. En studie om lojalitet, äkteskapsdynamik och psykosocial anpassning*. Göteborg/Reykjavík: Institutionen for Socialt Arbete, Göteborgs Universitet/Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2001). *Fjölskyldur við aldahvörf*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Skýrsla nefndar félagsmálaráðuneytis og erindi flutt á málþingi í maí 1992 um breytta stöðu karla og leiðir til að auka ábyrgð þeirra á fjölskyldulífi og börnum. (1993). Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Staðtölur almannatrygginga. (2001). Reykjavík: Tryggingastofnun.
- Starke, Peter, Alexandra Kaasch og Franca Van Hooren. (2012). *The welfare state as crisis manager. Explaining the diversity of policy responses to economic crisis*. Basingstoke: Palgrave.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar 2007. (2007). Sótt 29. ágúst 2013 af <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/275>.
- Therborn, Göran. (2004). *Between Sex and Power. Family in the world, 1900–2000*. London: Routledge.
- Vinnumálastofnun. (2010). Samantekt yfir tölulegar upplýsingar Fæðingarorlofssjóðs 2001–2009. Reykjavík: Vinnumálastofnun.
- Þingskjal 155. (2009–2010). Frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum. *Alþingistíðindi*, 137. Sótt 12. september 2009 af <http://www.althingi.is/altext/137/s/0155.html>.
- Þingskjal 441. (2009–2010). Nefndarálit. *Alþingistíðindi*, 138. Sótt 12. september 2009 af <http://www.althingi.is/altext/138/s/0441.html>.
- Þingskjal 471. (2013). Lög um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014 (verðlagsbreytingar o.fl.). Sótt 25. ágúst 2014 af <http://www.althingi.is/altext/143/s/0471.html>.
- Þingskjal 638. (2012–2012). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum (hækkun greiðslna og lenging). *Alþingistíðindi*, 141. Sótt 4. september 2013 af <http://www.althingi.is/altext/141/s/0638.html>.
- Þingskjal 814. (2012–2013). Nefndarálit. *Alþingistíðindi*, 141. Sótt 4. september 2013 af <http://www.althingi.is/altext/141/s/0814.html>.
- Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir. (2012). *Households' position in the financial crisis in Iceland: Analysis based on a nationwide household-level database*. (Rannsóknarritgerð nr. 59). Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

Um höfunda

Guðný Björk Eydal (ge@hi.is) er prófessor í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Hún lauk B.A.-prófi í félagsfræði og starfsréttindanámi í félagsráðgjöf frá HÍ 1986, M.A.-prófi í félagsráðgjöf frá Gautarborgarháskóla 1993 og doktorsprófi í félagsfræði frá sama skóla 2005. Guðný hefur stundað rannsóknir á velferðar-, fjölskyldu- og félagsmálastefnu með sérstakri áherslu á umönnun barna, foreldra og fjölskyldulíf. Auk þess hefur Guðný stundað rannsóknir á sviði hamfarafræða.

Ingólfur V. Gíslason (ivg@hi.is) er lektor í félagsfræði við Háskóla Íslands. Hann lauk B.A.-prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands árið 1981 og doktorsprófi í félagsfræði frá Lundarháskóla í Svíþjóð árið 1990. Ingólfur hefur stundað rannsóknir á jafnrétti kynjanna, körlum og karlmennsku, samtökum á vinnumarkaði og ofbeldi.