

BARNABÆTUR Á ÍSLANDI

Í samanburði við hin Norðurlöndin



Kolbeinn Stefánsson



Barnabætur á Íslandi í samanburði við hin
nordurlöndin 2019©

Ábyrgðarmaður: Sonja Ýr Þorbergsdóttir
Höfundur: Kolbeinn Stefánsson

Skrifstofa BSRB er á 2. hæð á
Grettisgötu 89, 105 Reykjavík
Sími: 525 8300
Netfang: bsrb@bsrb.is
Vefsíða: bsrb.is
ISSN númer 1670-4137

5

Samantekt

Ólíkt barnabótakerfum hinna Norðurlandanna er íslenska barnabótakerfið mjög lágtekjumíðað.

6

Inngangur

Málefni barna hafa verið í forgrunni íslenskrar þjóðmálaumræðu undanfarin misseri en þau snerta fjölda ólíkra málaflokka.

8

Af hverju barnabætur?

Barnabætur eru eitt af lykil tækjum fjölskyldustefnu. Markmiðin sem þær þjóna geta verið margskonar.

11

Barnabætur á Norðurlöndunum

Barnabótakerfi Norðurlandanna eiga ýmislegt sameiginlegt en þau eru engu að síður ólík að mörgu leyti.

21

Hver fær hvað?

Skerðingarmörk barnabóta liggja mjög lágt á Íslandi og bæturnar eru að auki orðnar að nær engu fyrir meðallaunafjölskyldur.

30

Lokaorð

Megin einkenni íslenska barnabótakerfisins er að það er mjög lágtekjumíðað.

33

Ofmat upphæða barnabóta á Íslandi í líkani OECD

Skatta- og bótalíkan OECD er gagnlegt tæki og besta leiðin sem við höfum til að bera saman samspil tekna, skatta og félagslegra tilfærsla á milli landa.

35

Heimildaskrá



*Barnabætur á Íslandi eru
fyrst og fremst nokkurs
konar fátæktarhjálp
fyrir mjög tekjulágar
barnafjölskyldur en í ljósi
þess hve lágt skerðingarmörk
bótanna liggja má vera
ljóst að nokkur fjöldi
lágtekjufjölskyldna fær
skertar barnabætur.*

Samantekt

Ólíkt barnabótakerfum hinna Norðurlandanna er íslenska barnabótakerfið mjög lágtekjumiðað. Neðri skerðingarmörk barnabótakerfisins eru á svipuðu róli og lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnu-markaði og fyrir vísitölufjölskyldu með tvo foreldra og tvö börn eru barnabætur svo gott sem að fullu skertar þegar meðal atvinnutekjum tveggja fyrirvinnu fjölskyldna er náð. Slíkar fjölskyldur fá hinsvegar umtalsverðar barnabætur á hinum Norðurlöndunum.

Ísland og Danmörk eiga það sammerkt að vera með tekjutengdar barnabætur en skerðingarmörkin liggja mun hærra í Danmörku en á Íslandi auk þess sem skerðingarhlutföllin eru mun lægri í Danmörku.

Þær upphæðir sem allra tekjulægstu fjölskyldurnar fá í barnabætur á Íslandi eru háar í norræna samhenginu en það er þó að nokkru leyti bundið við fjölskyldur með ung börn. Þegar börnin hafa náð sjö ára aldri kemur íslenska barnabótakerfið verr út í samanburði við hin Norðurlöndin.

Barnabætur á Íslandi eru fyrst og fremst nokkurs konar fátæktarhjálp fyrir mjög tekjulágar barnafjölskyldur en í ljósi þess hve lágt skerðingarmörk bótanna liggja má vera ljóst að nokkur fjöldi lágtekjufjölskyldna fær skertar barnabætur. Því má segja að barnabótum sé beint þangað sem þörfin er mest en aftur á móti er ekki ljóst að þær mæti þörfum allra lágtekjufjölskyldna sem þurfa á stuðningi að halda.

Íslenska barnabótakerfið er óþarflega flókið og erfitt að greina heildstæða hugsun á bakvið kerfið. Þá er ýmislegt í kerfinu sem orkar tvímælis. Upphæðir hámarksbóta eru til dæmis hærra fyrir einstæða foreldra en foreldra í hjúskap en skerðingarmörk barnabóta eru hinsvegar helmingi lægri. Þá eru barnabætur með fyrsta barni lægri en með hverju barni eftir það en skerðingarhlutföll hækka hinsvegar

með fjölda barna. Þá virðist gengið út frá að börn umfram það fyrsta séu ódýrari í rekstri fyrir einstæða foreldra en foreldra í hjúskap.

Það er tímabært að taka íslenska barnabótakerfið til gagngerrar endurskoðunar og byggja upphæðir barnabóta á traustum upplýsingum um útgjaldabörf ólíkra fjölskyldna, bæði með tilliti til fjölda og aldurs barna. Þá er tilefni til að kanna hvort það þurfi að auka þekju kerfisins með því að draga úr lágtekjumíðun. Slík aðgerð dregur úr fjárhagslegum afleiðingum barn-eigna og getur haft áhrif á frjósemi.

Hámarksupphæðir og skerðingarmörk barnabóta hafa hækkað á undanfórnum árum. Það vantar þó upp á að hámarksupphæðir nái raunvirði hámarksupphæða barnabóta á árunum fyrir 2007. Aftur á móti hafa skerðingarhlutföll barnabóta einnig hækkað og árið 2019 var þrepaskipt tekjutenging barnabóta innleidd.

Fyrirhuguð hækkun á skerðingarmörkum barnabóta skilar mjög hóflegum hækkunum barnabóta og gerir lítið sem ekkert fyrir allra tekjulægstu fjölskyldurnar. Þá gefur hækkun skerðingarmarkna minni hækkun til einstæðra foreldra en til foreldra í hjúskap, en fyrrnefndi hópurinn býr við mjög auknar líkur á fátækt og fjárhagsþrengingum.

Framlag til umræðunnar um lífskjör barna

Málefni barna hafa verið í forgrunni íslenskrar þjóðmálaumræðu undanfarin misseri en þau snerta fjölda ólíkra málaflokka svo sem mönnun skóla, leikskóla og frístundaheimila, barnaverndarmál, samgönguöryggi, fjölskyldumál, fötlun og heilsufar, líðan í skóla og námsárangur, einelti, skólaforðun og brotthvarf úr námi, lífskjör og fátækt, svo dæmi séu nefnd. Það er á sinn hátt til marks um vægi málefna barna að núverandi félagsmálaráðherra skuli bera titilinn félags- og barnamálaráðherra en bæði titillinn og áherslur ráðherra stuðla enn frekar að því að halda þeim málefnum á lofti.

Þessi skýrsla sem er skrifuð að ósk BSRB er framlag til umræðunnar um lífskjör barna. Aðdragandi skýrslunnar var önnur skýrsla sem kom út í vor og var unnin fyrir Velferðarvaktina (Kolbeinn Stefánsson, 2019). Í þeirri skýrslu var fjallað um lífskjör barna á Íslandi og athyglinni beint sérstaklega að börnum á heimilum sem búa við fátækt eða fjárhagsþrengingar. Skýrslan byggði á evrópsku lífskjararannsókninni en þegar skýrslan var unnin náðu gögnin yfir tímabilið 2004 til 2016. Á þessum tímapikti liggja ekki fyrir upplýsingar um hvernig börnum hefur vegnað á Íslandi eftir 2016 en aftur á móti liggja nú þegar fyrir upplýsingar um ýmsa þætti sem hafa áhrif á lífskjör og fátækt barna. Barnabótakerfið, sem er viðfangsefni þessarar skýrslu, er einn þeirra.

Markmið skýrslunnar er að draga upp mynd af eiginleikum íslenska barnabótakerfisins í samanburði við barnabótakerfi hinna Norðurlandanna.

Helstu stærðum og eiginleikum kerfanna verður lýst. Eiginleikum íslenska barnabótakerfisins verður lýst nokkuð ítarlega. Þannig verður farið yfir þróun helstu stærða íslenska barnabótakerfisins frá og með 2001 til og með ársins 2020. Þá verður fjallað um hvernig réttindi dreifast á milli ólíkra fjölskyldugerða, svo sem

fjölskyldna einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap, á milli ólíkra tekjuhópa en einnig hvernig réttindi ólíkra hópa eru í samanburði við réttindi sömu hópa á hinum Norðurlöndunum.

Reynt verður að svara eftirfarandi spurningum:

- Hver eru megin einkenni íslenska barnabótakerfisins?
- Hvernig hefur íslenska barnabótakerfið breyst það sem af er þessari öld?
- Að hvaða leyti er íslenska barnabótakerfið frábrugðið barnabótakerfum hinna Norðurlandanna?
- Hversu mikinn stuðning veitir íslenska barnabótakerfið í samanburði við barnabótakerfi hinna Norðurlandanna?

Í kafla tvö verður fjallað stuttlega um megin markmið sem hafa áhrif á einkenni barnabótakerfa. Í þriðja kafla verður svo dregin upp nokkuð ítarleg mynd af íslenska barnabótakerfinu og fjallað um helstu einkenni barnabótakerfa hinna Norðurlandanna. Í umfjölluninni um íslenska barnabótakerfið verður farið yfir hvernig helstu stærðir kerfisins, það er hámarksupphæðir, skerðingarmörk og skerðingarhlutföll, hafa þróast á 21. öldinni. Þá verður rýnt í ólík áhrif þess að hreyfa við mismunandi stærðum barnabótakerfisins með sérstakri áherslu á áhrifin á barnabætur í neðri enda tekjustigans.

Í kafla fjögur verður skatta- og bótalíkan OECD notað til að greina samspil barnabóta við atvinnutekjur. Gerð verður ítarlegri grein fyrir stöðunni á Íslandi árið 2018 (sem er nýjasta árið sem líkan OECD nær til þegar þessi skýrsla er skrifuð) hvað varðar mismunandi fjölskyldugerðir og tekjuhópa og Ísland borið saman við hin Norðurlöndin. Í fimmta og síðasta kafla skýrslunnar verða niðurstöðurnar svo dregnar saman og lagt út af þeim.



Þessi skýrsla er skrifuð að ósk BSRB og er framlag til umræðunnar um líf skjör barna.



Af hverju barnabætur?

Barnabætur eru eitt af lykil tækjum fjölskyldustefnu. Markmiðin sem þær þjóna geta verið margskonar. William Beveridge (Beveridge, 1942) lagði áherslu á að barnabætur ættu að vera almennar. Beveridge taldi samfélagið hafa ríka hagsmuni af barneignum enda væru börn vinnuafl framtíðarinnar. Í því samhengi var einkum tvennt sem hann horfði til: 1) Barneignir þrengja að fjárhag fjölskyldna sem getur haft letjandi áhrif á frjósemi; og 2) fátækt í æsku hefur langvarandi áhrif á einstaklinga sem hefur áhrif á framleiðni þeirra á vinnumarkaði á fullorðinsárun-

um. Markmið barnabóta var að hans viti að tryggja samkeppnishæfni samfélagsins með því að tryggja bæði magn og gæði vinnuafls í framtíðinni. Þessar tvær áherslur hafa enn umtalsverð áhrif á útfærslu barnabótakerfa þó þær hafi mismunandi vægi í ólíkum velferðarkerfum.

Barnabætur geta virkað sem jöfnunartæki á milli tekjuhópa með því að hafa upphæðir barnabóta tekjutengdar. Ef skerðingarmörkin liggja lágt og skerðingar eru brattar þá er barnabótakerfið lágtekju-

miðað og virkar fyrst og fremst sem fátæktaþjálfing við tekjulágar barnafjölskyldur. Ef skerðingarmörkin liggja tiltölulega hátt, til dæmis nærri miðju tekju-dreifingarinnar, er ekki lengur um fátæktaþjálfing að ræða heldur fremur almennt kerfi sem veitir hátekju-fólki minni stuðning enda þurfi það síður á barnabót-um að halda. Peningarnir sem sparast við það geta nýst til að gera enn betur við lágtekjufólk eða við-kvæma hópa eða nýst í önnur verkefni.

En markmið barnabóta þarf ekki að takmarkast af jöfnun á milli tekjuhópa heldur er oft um að ræða jöfnun á milli ólíkra fjölskyldugerða svo sem á milli fjölskyldna með og án barna eða á milli ólíkra barna-fjölskyldna svo sem fjölskyldna einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap eða á milli misstórra fjölskyldna eða á milli ungra foreldra og annarra.

Í velferðarrannsóknnum eru gjarnan talað um lóð-rétta og lárétta endurskiptingu gæða (e. vertical and horizontal redistribution; sjá til dæmis Taylor-Gooby, 2001; Uusitalo, 1985). Lóðrétt endurskipting snýst um að færa tekjur og önnur gæði frá þeim tekjuhærra til hinna tekjulægru. Í sinni hreinustu mynd snýst lárétt endurskipting hinsvegar um að færa tekjur og önnur gæði á milli hópa óháð mun í tekjum eða lífskjörum. Oft er þó viss lóðrétt endurskipting innbyggð í lárétta endurskiptingu, til dæmis þegar fjármagn er beint að tilteknum hópi óháð tekjum af því meðlimir hópsins eru öðrum líklegri til að búa við lágar tekjur og bág lífskjör.

Ef við setjum ólík markmið barnabótakerfa í sam-hengi við lóðrétt og lárétta endurskiptingu eru tekju-tengingar mjög skýrt dæmi um lóðrétt aðgerð sem miðar að því að bæta hag barnafjölskyldna með lægri tekjur umfram barnafjölskyldur með hærri tekjur og fer þannig saman við áherslu á að nota barnabóta-kerfið til að draga úr fátækt.

Markmið láréttrar endurskiptingar er annað þegar kemur að barnabótum. Í stað þess að færa fjármagn frá tekjuhærra til tekjulægru fjölskyldna er fjármagn fært á milli ólíkra fjölskyldugerða sem búa að öðru leyti við svipuð kjör. Tilfærsla frá barnlausum fjöl-skyldum til barnafjölskyldna er skýrasta dæmið. Ef við gefum okkur tvær fjölskyldur sem eru að öllu leyti eins nema að önnur fjölskyldan er barnlaus og í hinni er eitt barn er ljóst að lífskjör fjölskyldanna eru mis-munandi þrátt fyrir að þær hafi sömu ráðstöfunar-

tekjur. Ástæðan er sú að ráðstöfunartekjurnar þurfa að standa undir lífsgæðum tveggja einstaklinga í fyrra tilfellinu en þriggja einstaklinga í því seinna. Barneign-ir þrengja því að fjárhag fjölskyldna. Markmið láréttrar endurskiptingar í gegnum barnabótakerfið er því að rétta hlut barnafjölskyldunnar gagnvart barnlausu fjölskyldunni, að draga úr fjárhagslegum afleiðingum barneigna óháð því hvort fjölskyldan býr við þröngan fjárhag eða ekki. Lárétt endurskipting fer þannig saman við það markmið að draga úr áhrifum fjár-hagslegra afleiðinga barneigna á frjóssemi.

Sem dæmi um lárétta endurskiptingu sem hefur lóðrétt endurskiptingu að markmiði er viðbótar-stuðningur við einstæða foreldra en forsenda slíks stuðnings er að fjölskyldur einstæðra foreldra eru lík-legri til að hafa lágar tekjur en fjölskyldur foreldra í

hjúskap þar sem þær hafa að hámarki eina fyrirvinnu. Að auki vinnur viðbótar stuðningur við einstæða foreldra gegn því að fólk sé fast í slæmum hjúskap af fjárhagsástæðum sem er einkar mikilvægt fyrir jafn-rétti kynjanna þar sem það stuðlar að auknu fjárhags-legu sjálfstæði kvenna (Skevik, 2006). Aftur á móti getur misræmi í réttindum á milli einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap skapað hvata fyrir fólk til að skrá sig sem einstætt foreldri þó það sé í raun í hjúskap. Í skýrslu sérfræðingahóps um tekjuskatt og bótakerfi (Axel Hall o.fl., 2019) kemur fram að slíkur hvati sé til staðar í íslenska barnabótakerfinu. Það er vissulega rétt en þó er rétt að hafa í huga að ekki liggur fyrir hve sterkur sá hvati er né heldur hve tíð slík bótasvik eru á Íslandi.

Það liggur fyrir fjöldi rannsókna á áhrifum barnabóta á barnafátækt. Rannsóknirnar benda til þess að öfl-ug tilfærslukerfi dragi úr barnafátækt (Bradbury, Jäntti, & Lindahl, 2017; Bradshaw, 2018; Bradshaw & Chzhen, 2011; Bradshaw & Huby, 2014; Chen & Corak, 2008; Gornick & Jäntti, 2012; Gornick & Nell, 2018) en barnabætur gegna lykilhlutverki í því samhengi (Bäckman & Ferrarini, 2010; Bradshaw, 2010) og sér-staklega hvað varðar fátækt einstæðra foreldra og barna þeirra (Chzhen & Bradshaw, 2012). Samkvæmt Brady og Burroway (2012) draga almenn (e. univer-sal) velferðarkerfi meira úr barnafátækt en lágtekju-

Markmið láréttrar endurskiptingar í gegnum barnabótakerfið er því að [...] draga úr fjárhagslegum afleiðingum barneigna óháð því hvort fjölskyldan býr við þröngan fjárhag eða ekki.

miðuð velferðarkerfi. Rannsóknir sem beinast alfarið að barnabótum benda hinsvegar til þess að almenn bótakerfi, fremur en lágtekjumiðuð, með viðbótarstuðningi við einstæða foreldra dragi mest úr fátækt á meðal barna (Van Lancker, Ghysels, & Cantillon, 2015; Van Lancker & Van Mechelen, 2015).

Það að rannsóknir bendi til þess að almenn barnabótakerfi dragi meira úr barnafátækt en lágtekjumiðuð virkar við fyrstu sýn mótsagnakennt. Lágtekjumiðuð kerfi byggja alltént á lóðréttri endurskiptingu þar sem fjármunir eru færðir frá þeim tekjuhærra til hinna tekjulægri. Þetta er þó vel þekkt úr velferðarrannsóknnum sem mótsögn endurskiptingar (e. the paradox of redistribution; Korpi & Palme, 1998). Richard Titmuss (1958), einn af helstu frumkvöðl-

um velferðarrannsóknna, benti fyrir margt löngu á að velferðarúrræði sem væru einkum fyrir fátækt fólk hefðu tilhneigingu til að vera fátækleg úrræði. Ástæðan er sú að úrræði sem gagnast millitekjuhópum njóta gjarnan meiri stuðnings en lágtekjumiðuð úrræði. Um leið og millitekjufólk nýtur ekki góðs af tilteknu úrræði

verður hún áhugalaus um viðgang þess en án stuðnings millistéttanna verða slík úrræði hvorki fugl né fiskur (Esping-Andersen, 1990).

Rökin fyrir því að barnabætur eigi að hafa áhrif á frjósemi eru að fjárhagur fólks setur því skorður hvað varðar barneignir og úrræði sem draga úr kostnaði vegna barna eykur fjárhagslegt svigrúm til frekari barneigna (Becker, 1981; Cigno, 1991). Niðurstöður rannsóknna á sambandi barnabóta og frjósemi eru hinsvegar allt annað en afgerandi, niðurstöður sumra rannsóknna benda til að áhrifin séu engin og þegar tölfræðilegt samband finnst þá er það yfirleitt veikt. Anne Gauthier (2007) hefur bent á að samband úrræða hins opinbera og frjósemi er mun flóknara og ræðst ekki aðeins af upphæðum bóta heldur þekju bótakerfisins (það er hve margra það nær til), áhrif barneigna á ýmis tækifæri fólks í lífinu önnur en til að afla tekna, sem og hverskyns gilda og viðmiða varðandi barneignir og fyrir vikið er snúið að einangra áhrif barnabóta á frjósemi.

Rannsóknir Gauthier benda til þess að barnabóta-kerfi hafi fyrst og fremst áhrif á það hvenær fólk eignast börn en að ákvarðanir um fjölda barna og barneignir yfirhöfuð ráðist fremur af úrræðum til að bæta jafnvægi á milli vinnu og einkalífs (Thévenon & Gauthier, 2011). Angel Luci-Greulich og Olivier Thévenon (2013) komust hinsvegar að því að flest úrræði fjölskyldustefnu, svo sem fæðingarorlof, daggæsla og barnabætur ýta undir aukna frjósemi en að barnabætur og daggæsla (og sérstaklega daggæsla fyrir börn undir þriggja ára aldri) hafi meiri áhrif en önnur úrræði. Billingsley og Ferrarini (2014) komust að því að örlæti stuðnings við barnafjölskyldur hefði áhrif á ætlanir fólks um hvort það eignaðist börn yfir höfuð en hefði aðeins áhrif á áform um fjölda barna í löndum þar sem fjölskyldustefna miðar að því styðja við atvinnuþátttöku bæði mæðra og feðra, sem á við um Ísland (Kolbeinn Stefánsson, 2019), en ekki í löndum þar sem fjölskyldustefnan miðar að því að viðhalda hefðbundinni verkskiptingu kynjanna.

Þetta er ekki tæmandi yfirlit yfir niðurstöður rannsóknna á áhrifum barnabóta á frjósemi heldur aðeins sýnishorn af nokkrum niðurstöðum sem vísa í ólíkar áttir. Ein leið til að túlka uppsafnaða þekkingu á þessu sviði er að rannsóknir bendi til þess að barnabætur geti haft áhrif á frjósemi en að enn sé margt á huldu varðandi þær aðstæður sem þurfa að vera fyrir hendi til að bæturnar hafi slík áhrif.

Rökin fyrir því að barnabætur eigi að hafa áhrif á frjósemi eru að fjárhagur fólks setur því skorður hvað varðar barneignir og úrræði sem draga úr kostnaði vegna barna eykur fjárhagslegt svigrúm til frekari barneigna.

Barnabætur á Norðurlöndunum

Í þessum kafla verður dregin upp mynd af barnabótakerfum Norðurlandanna, hvað þau eiga sameiginlegt og að hvaða leyti þau eru ólík. Samanburðurinn miðar við árið 2018 sem skýrist af því að í fjórða kafla verður stuðst við skatta og bótalíkan OECD til að bera saman upphæðir barnabóta fyrir valdar fjölskyldugerðir á Norðurlöndunum en gögn líkansins ná aðeins til ársins 2018. Síðan þá hafa orðið vissar breytingar á barnabótum á öllum Norðurlöndunum, svo sem í skilgreindum fjárhæðum og jafnvel lagfæringar á útfærslum tiltekinna hluta kerfanna en þær breytingar sem hafa orðið eru ekki það umfangsmiklar að niðurstöðurnar yrði efnislega aðrar ef líkanið innihéldi upplýsingar um þær.

Auk þess að draga upp mynd af Íslandi árið 2018 verður einnig fjallað ítarlegar um íslenska barnabótakerfið, um eiginleika þess, helstu stærðir og þróun þeirra yfir tíma.

3.1. Ísland

Íslenska barnabótakerfið er að vissu leyti fremur flókið. Það byggir á hámarksfjárhæðum, skerðingarhlutföllum, skerðingarmökum, hjúskaparstöðu foreldra og fjölda og aldri barna.

3.1.1. Barnabótakerfið á Íslandi 2018

Í fyrsta lagi eru greiddar ögn lægri barnabætur með fyrsta barni en með hverju barni umfram það fyrsta. Árið 2018 fengu einstæðir foreldrar að hámarki 372.100 krónur á ári með fyrsta barni og 381.700 krónur með hverju barni umfram eitt. Foreldrar í hjúskap fengu allt að 223.300 krónur með fyrsta barni og 265.900 krónur með hverju barni eftir það. Munurinn er 19% fyrir foreldra í hjúskap og 2,5% fyrir einstæða foreldra. Í öðru lagi eru mismunandi hámarksupphæðir barnabóta fyrir einstæða foreldra og foreldra í hjúskap. Barnabæt-

urnar sem einstætt foreldri fær fyrir fyrsta barn eru tæplega 67% hærrí en foreldrar í hjúskap og bæturnar fyrir hvert barn umfram það fyrsta eru að hámarki um 43,6% hærrí fyrir einstæða foreldra. Þá er greidd sérstök uppbót vegna ungra barna, yngri en sjö ára, en sú uppbót er sú sama hvort sem barnið býr hjá einstæðu foreldri eða foreldrum í hjúskap.

Hærrí barnabætur fyrir einstæða foreldra endurspeglar víðleitni til að rétta stöðu slíkra fjölskyldna gagnvart fjölskyldum með tvær fyrirvinnur. Aftur á móti eru skerðingarmörk barnabóta einstæðra foreldra helmingi lægri en skerðingarmörk foreldra í hjúskap. Árið 2018 voru skerðingarmörk einstæðra foreldra 2,9 milljónir króna á ársgrundvelli en skerðingarmörk foreldra í hjúskap voru 5,8 milljónir. Skerðingarhlutföllin eru þau sömu fyrir einstæða foreldra og foreldra í hjúskap, 4% af tekjum umfram skerðingarmörk fyrir fjölskyldur með eitt barn, 6% fyrir fjölskyldur með tvö börn og 8% fyrir fjölskyldur með þrjú börn eða fleiri. Þá er uppbótin vegna ungra barna skert um 4% af tekjum umfram skerðingarmörk (OECD, 2018a).

3.1.2. Þróun barnabóta á Íslandi

Í íslenska barnabótakerfinu eru þrjár lykilstærðir sem skilgreina þær upphæðir sem fjölskyldur fá í barnabætur. Það eru hámarksupphæðir barnabóta, skerðingarmörk og skerðingarhlutföll. Allar þessar stærðir hafa tekið nokkrum breytingum á þessari öld en þær hafa ekki allar breyst á sama hátt. Fyrir vikið verður þróun þessara stærða rakin hér.

Mynd 3.1 sýnir þróun hámarksupphæða mismunandi liða barnabóta á ársgrundvelli á áætluðu verðlagi í janúar 2020, en áætlun verðlags er fengin með því að uppfæra vísitölu neysluverðs í janúar 2019 með

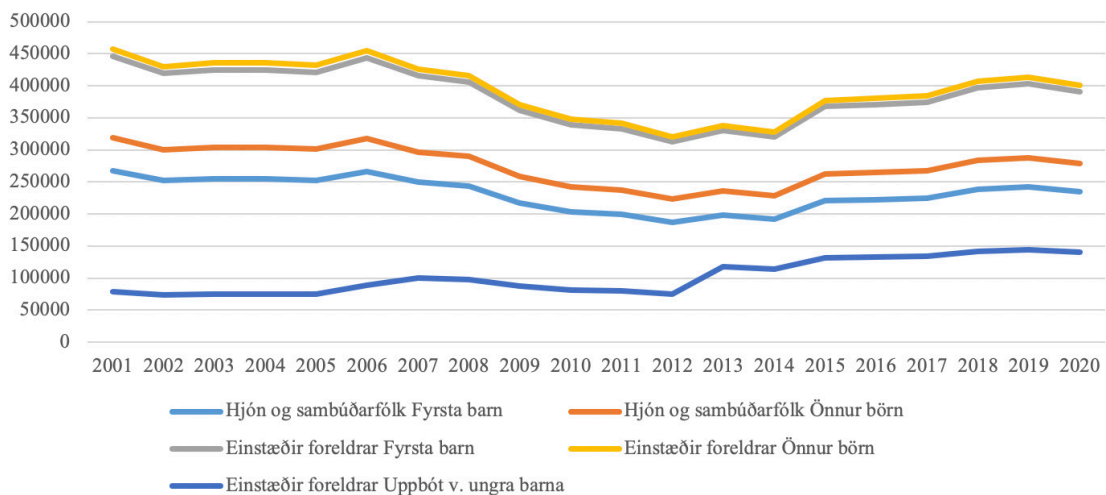
verðbólguþá Hagstofu Íslands. Myndin sýnir að hámarksupphæðir barnabóta einstæðra foreldra eru á öllum árum hærrí en upphæðir barnabóta fyrir foreldra í hjúskap og munurinn er stöðugur yfir tíma, bæturnar eru um 63% hærrí fyrir fyrsta barn einstæðs foreldris og rúmlega 43% hærrí fyrir hvert barn umfram það fyrsta.

Raunvirði bótanna var hæst árin 2001-2007 en dalaði svo jafnt og þétt fram til 2012, samanlagt um tæpan fjórðung, en hafa hækkað eftir það og miðað við gefnar forsendur mun raunvirðið hafa hækkað um 25% á milli 2012 og janúar 2020 en hafa þó ekki náð raunvirði hámarksbóta frá því fyrir 2008. Í janúar 2020 munu hámarksbóta nema 94% af raunvirði hámarksupphæða barnabóta árið 2007. Það sem upp á vantar til að brúa

marksupphæðir barnabóta hærrí fyrir einstæða foreldra en fyrir foreldra í hjúskap. Það skýtur hinsvegar skökku við að megin orsök fjárhagsþrenginga einstæðra foreldra sé talin til skerðinga barnabóta, það er að skerðingarmörkin skuli vera miðuð við eina fyrirvinnu þegar skerðingarmörk foreldra í hjúskap eru miðuð við tvær.

Það er einnig athyglivert að þó skerðingarmörk barnabóta hafi hækkað umtalsvert það sem af er þessari öld liggja þau eftir sem áður mjög lágt. Í janúar 2020 munu þau nema 325 þúsund krónum á mánuði fyrir einstætt foreldri og 650 þúsund fyrir foreldra í hjúskap (eða 2x325 þúsund). Á þeim tíma verður lágmarkstekjutryggingin á almennum vinnu-markaði, það er lágstu laun fyrir einstakling í fullu

Mynd 3.1. Hámarksupphæðir barnabóta á áætluðu verðlagi janúar 2020



bilið eru 14.962 krónur með fyrsta barni einstæðra foreldra og 24.795 krónur með fyrsta barni foreldra í hjúskap, og 17.742 krónur með börnum umfram fyrsta fyrir einstæða foreldra og 25.415 fyrir foreldra í hjúskap.

Skerðingarmörk barnabóta eru tvisvar sinnum hærrí fyrir foreldra í hjúskap en fyrir einstæða foreldra, ráðstöfun sem væntanlega horfir til þess að í fyrrnefndu fjölskyldugerðinni er ein fyrirvinna en í þeirri síðari allt að tvær. Aftur á móti er það einmitt sú staðreynd að fjölskyldur einstæðra foreldra hafa að hámarki eina fyrirvinnu sem er megin orsök aukinnar hættu á fátækt og fjárhagsþrengingum á meðal slíkra fjölskyldna. Því er mætt að hluta með því að hafa há-

starfi, 317 þúsund krónur á mánuði. Þann 1. apríl sama ár hækka lágmarkslaunatryggingin í 335 þúsund krónur á mánuði. Neðri skerðingarmörk barnabóta verða eftir sem áður 325 þúsund krónur. Þegar horft er til 4% skylduiðgjalds í lífeyrissjóði sem ekki er metið til skerðingar eru lágstu laun fyrir fullt starf á almennum markaði undir skerðingarmörkunum. Upphæðin sem er metin til skerðingar er þá 321.600 krónur. Þannig þarf einstætt foreldri á lágstu launum á almennum vinnu-markaði aðeins að bæta tekjur sínar um 3.542 krónur á mánuði til að ná skerðingarmörkunum (3.400 krónur að frádrögnum skylduiðgjaldi í lífeyrissjóði).

Síðasta stærðin í barnabótakerfinu sem hefur áhrif

á upphæðir barnabóta eru skerðingarhlutföll (Mynd 3.3). Skerðingarhlutföllin lækkuðu á tímabilinu 2001 til 2008. Skerðingar vegna eins barns fóru úr 5% í 2% ef tekjum umfram skerðingarmörk, fyrir tvö börn úr 9% í 5% og úr 11% í 7% fyrir fjölskyldur með þrjú eða fleiri börn. Þessi þróun snerist svo við eftir 2010, en á milli 2009 og 2010 hækkaði skerðingarhlutfall vegna fyrsta barns úr 2% í 3% af tekjum umfram skerðingarmörk. Þá var byrjað að skerða uppbótina vegna ungra barna um 3% en fram að þessu hafði uppbótin ekki verið tekjutengd.

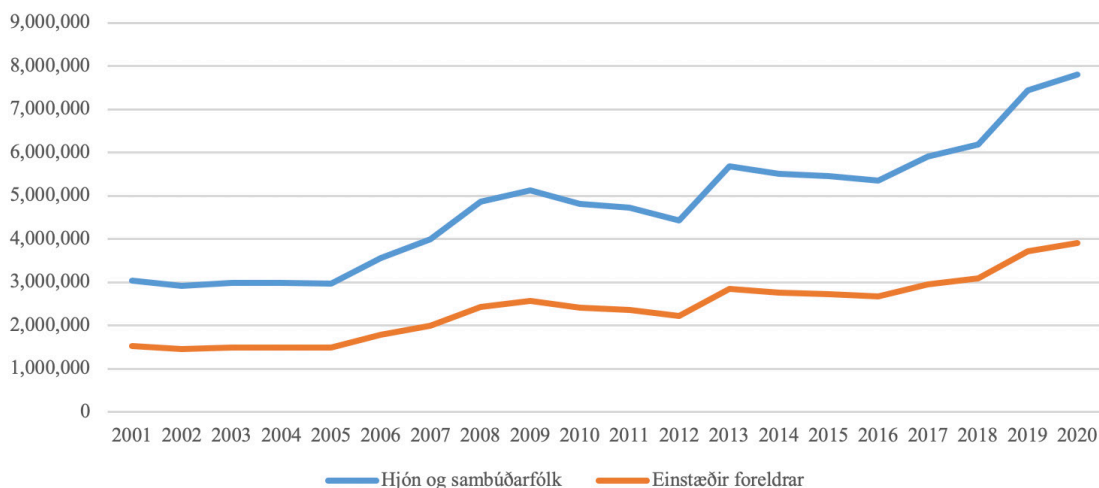
Þróun uppbótarinnar vegna ungra barna (<7 ára) hefur verið á annan veg. Hámarksupphæð þessa liðar barnabóta er mun lægri en hinna bótaliðanna en hefur unnið á ef við horfum til lengri tíma, 2001-2020. Uppbótin vegna ungra barna er sú eina sem hefur

mörkin hækkað hratt, um 46% á milli 2016 og janúar 2020 ef gengið er út frá verðbólguþá Hagstofunnar.

Skerðingarhlutföllin héldust óbreytt fram til 2015 en þá voru þau öll hækkuð um eitt prósentustig. Skerðingarhlutföll fyrir fjölskyldur með eitt barn fóru úr 3% í 4% af tekjum umfram skerðingarmörk, fyrir fjölskyldur með tvö börn úr 5% í 6% og úr 7% í 8% fyrir fjölskyldur með þrjú börn eða fleiri. Þá hækkuðu skerðingarhlutföll uppbótar vegna ungra barna úr 3% í 4%.

Árið 2019 voru svo innleidd þrepaskipt skerðingarmörk. Fyrir einstæða foreldra námu neðri skerðingarmörk 3,6 milljónum á ári en efri mörkin 5,5 milljónum. Neðri skerðingarmörk foreldra í hjúskap námu 7,2 milljónum en efri mörkin 11 milljónum á

Mynd 3.2. Skerðingarmörk barnabóta á áætluðu verðlagi janúar 2020



hækkað að raunvirði miðað við tímann fram til 2008, um 77,6% frá 2001 og 39,7% frá 2007.

Þróun skerðingarmarkna barnabóta hefur verið önnur en þróun hámarksupphæða (Mynd 3.2). Heilt yfir hefur tímabilið einkennst af hækkandi skerðingarmörkum, en mörkin hækkuðu um 156,6% að raunvirði á milli 2001 og 2020. Hækkunin hefur þó ekki verið stöðug. Á milli 2001 og 2005 hækkuðu skerðingarmörkin lítið sem ekkert en frá 2005 til 2009 hækkuðu þau um 72,9% að raunvirði. Frá 2009 til 2012 lækkuðu þau hins vegar aftur um sem nemur 13,5%. Á milli 2012 og 2013 voru skerðingarmörkin hins vegar hækkuð umtalsvert, um 28%, en lækkuðu aftur lítillega, um 5,8%, á milli 2013 og 2016. Frá 2016 hafa skerðingar-

ári. Skerðingarhlutföllin vegna tekna fyrir ofan efri skerðingarmörk voru 1,5 prósentustigum hærri en vegna tekna fyrir neðan efri mörkin.

Fyrir foreldra í hjúskap með þrjú börn skertust barnabætur því um 8% fyrir hverja krónu sem fjölskyldan aflaði sér umfram 7,2 milljónir á ári (600 þúsund á mánuði) og 9,5% fyrir hverja krónu sem fjölskyldan aflaði sér umfram 11 milljónir á ári (916.667 krónur á mánuði).

3.1.3. Hámarksupphæðir, skerðingarhlutföll og skerðingarmörk

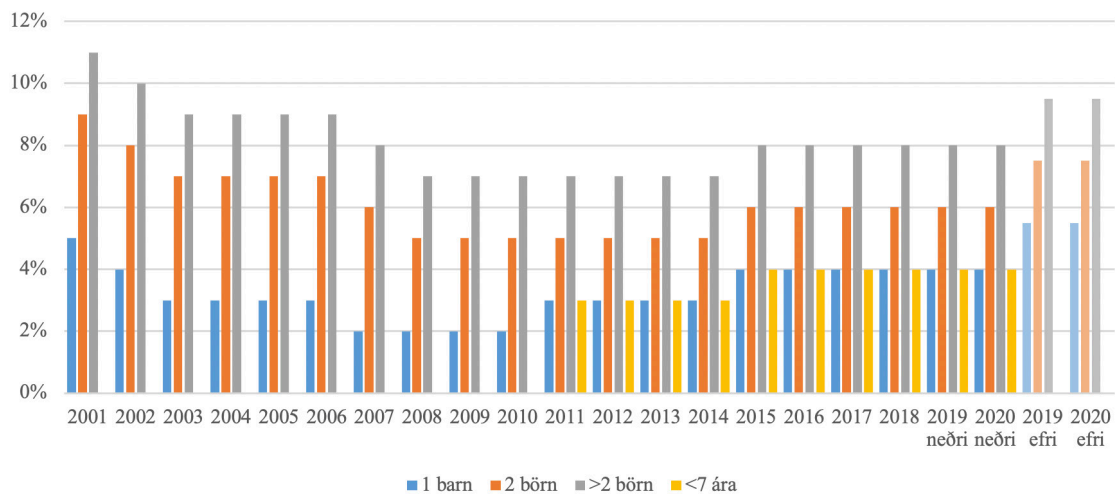
Það hefur ólík áhrif að hreyfa við mismunandi forsendum barnabótakerfisins. Mynd 3.4 ber saman

áhrifin á því að hækka hámarksupphæðir barnabóta einstæðs foreldris með þrjú börn og eitt þeirra undir sjö ára aldri um 20%, skerðingarmörk um 30% eða færa skerðingarhlutföllin til fyrra horfs eins og þau voru 2011. Í dæmunum er aðeins hreyft við þeirri stærð sem um ræðir en hinum stærðunum haldið óbreyttum. Ekki er um tillögu að ræða heldur er markmiðið að draga fram hvaða áhrif mismunandi breytingar hafa á mismunandi staði í tekjudreifingunni.

skilar mestu fyrir tekjulægstu hópana og skilar nær flatrí hækkingu sem er ögn hærrí í neðsta hluta tekjudreifingarinnar.

Gráa línán sýnir áhrifin af því að hækka skerðingarmörk um 30%. Hækkingu skerðingarmarkna hækkingu barnabætur einstæðs þriggja barna foreldris með eitt ungt barna og 300 þúsund krónur í tekjur á mánuði (að frádrögnum skylduþjald í lífeyrissjóð) ekki neitt. Fyrir

Mynd 3.3. Skerðingarhlutföll barnabóta



Viðmiðið er barnabótakerfið eins og það hefur verið frá því í ársbyrjun 2019 þar sem lágmarkstekjuþryggingin á almennum markaði var 300 þúsund krónur á mánuði og skerðingarmörk barnabóta líka, þannig myndin sem er dregin upp er af því hvernig barnabótakerfið 2019 hefði litið út ef forsendur þess hefðu verið aðrar. Upphæðirnar eru í krónum á mánuði.

Bláa línán sýnir upphæðir barnabóta eftir tekjum fyrir áður nefnda fjölskyldugerð árið 2019. Gula línán sýnir áhrifin af því að lækka skerðingarhlutföllin svo þau verði sambærileg við árið 2011. Lækkun skerðingarhlutfalla dregur úr stigvaxandi lækkun barnabóta með hækkingu tekjum (e. regressive). Þessi breyting skilar minnstu fyrir tekjulægstu hópana en getur verið nokkuð áhrifarík leið til auka þekju barnabótakerfisins ef skerðingarhlutföllin eru lækkuð umtalsvert.

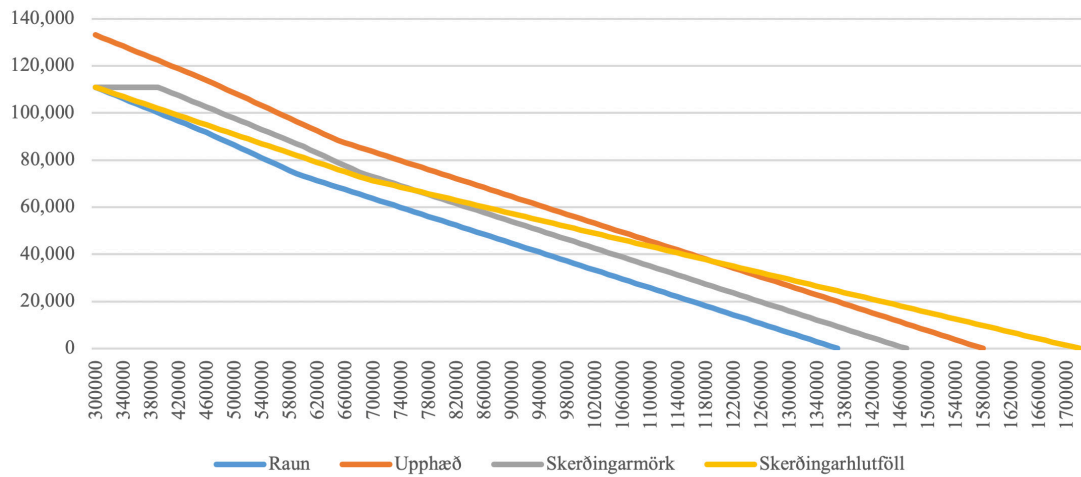
Appelsínugula línán sýnir áhrif þess að hækka hámarksupphæðir um 20%. Þetta er sú aðferð sem

hverjar 10 þúsund krónur sem þetta einstæða foreldri fær í tekjur umfram 300 þúsund krónurnar hækka svo barnabæturnar um sem nemur 1.200 krónum á mánuði. Þegar nýju skerðingarmörkunum er náð, það er 390 þúsund krónum á mánuði, hækka barnabæturnar sem nemur 10.800 krónum á mánuði. Þar sem þessi útreikningur gerir ráð fyrir að efri skerðingarmörkin falli niður eykst hækkingin þegar þeim mörkunum er náð (tæplega 460 þúsund krónur á mánuði) og nær hámarki þegar mánaðartekjurnar ná 590 þúsund krónum á mánuði, þá 12.775 krónur á mánuði, en fjarar svo hægt og rólega út eftir það.

Hækkingu skerðingarmarkna gerir þannig ekkert fyrir allra tekjulægstu fjölskyldurnar, lítið fyrir tekulágar fjölskyldur með tekjur undir breyttu skerðingarmörkunum en þegar breyttu skerðingarmörkunum er náð eru áhrifin stíglækkandi (e. progressive) nema við fellum niður efri skerðingarmörkin líkt og var gert í þessu dæmi.

Af ofangreindu má vera ljóst að áhrifaríkasta leiðin til

Mynd 3.4. Upphæðir barnabóta 2019, einstætt foreldri m. 3 börn, 1<7 ára. Eftir mismunandi forsendum upphæða (+20%), skerðingarmarka (+30%) og -hlutfalla (eins og 2011)



að hafa áhrif á lífsskjör fjölskyldna með allra lægstu tekjurnar er að hækka hámarksupphæðir, hækkan skerðingarmarka getur líka skilað hækkanum í neðri hluta tekjudreifingarinnar en áhrifin eru þó minni og hverfandi á meðal allra tekjulægstu fjölskyldnanna. Sú aðferð sem er síst frá sjónarhorni lágtekjufjölskyldna er að lækka skerðingarhlutföllin sem hefur vaxandi áhrif með hækkanum tekjum. Allar aðferðir geta hins vegar nýst við að auka þekju barnabóta en áhrifin ráðast alfarið af því hve stór breytingin yrði en kostnaðurinn yrði væntanlega mismunandi vegna áhrifa breytinganna á neðri hluta tekjudreifingarinnar. Í skýrslu sérfræðingahóps um tekjuskatt og bótakerfi (Axel Hall o.fl., 2019, bls. 27) er fullyrt að hækkanir skerðingarmarka gagnist foreldrum í hjúskap betur en einstæðum foreldrum. Mynd 3.5 staðfestir það. Miðað við 30% hækkan allra skerðingarmarka, þegar nýju neðri skerðingarmörkunum er náð skilar sama hlutfallslega hækkanin tvisvar sinnum hærri fjárhæð til foreldra í hjúskap en til einstæðra foreldra í sömu stöðu.

Þetta leiðir einfaldlega af því að skerðingarmörk einstæðra foreldra eru helmingi lægri en skerðingarmörk foreldra í hjúskap. Aftur á móti er vert að hafa í huga að það er engin augljós ástæða til að hækka skerðingarmörk einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap jafn mikið hlutfallslega. Þannig mætti til dæmis hugsa sér svokallaða jafna krónutöluhækkan skerðingarmarka eða mismunandi hækkan skerðingarmarka fyrir einstæða foreldra og foreldra í hjúskap.

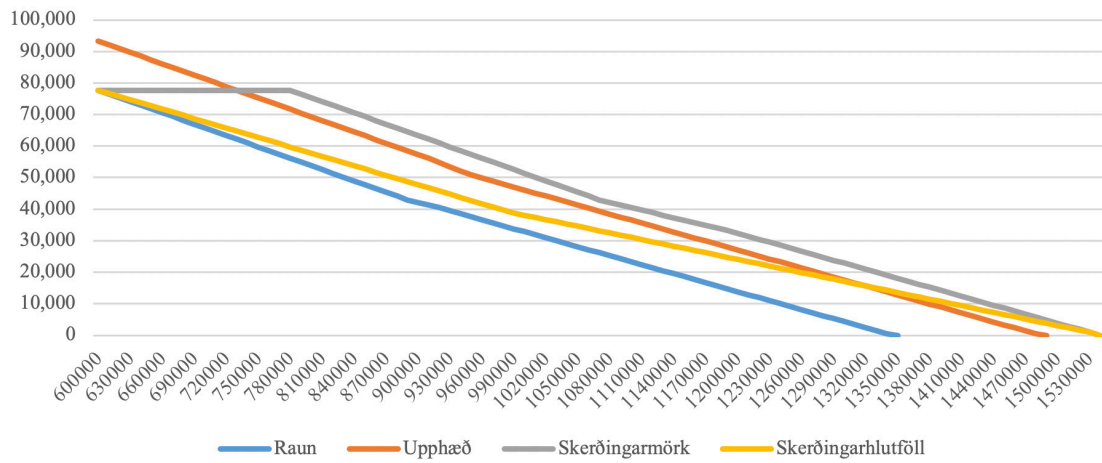
Að sama skapi skilar hlutfallsleg hækkan hámarksbóta meiru fyrir einstæðra foreldra en fyrir foreldra

í hjúskap einfaldlega af því að hámarksbætur einstæðra foreldra eru hærri. Það er hins vegar engin augljós ástæða til að hafa sömu hlutfallslegu hækkanir á hámarksupphæðum einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap, ekki frekar en varðandi skerðingarmörkin.

Í fjárlögum fyrir árið 2020 er gert ráð fyrir því að skerðingarmörk barnabóta hækki um 25 þúsund krónur á mánuði fyrir einstæða foreldra og 50 þúsund krónur fyrir foreldra í hjúskap. Mynd 3.6 sýnir hækkanir barnabóta á milli 1. janúar 2019 og 1. janúar 2020 í krónum talið eftir hjúskaparstöðu og tekjum. Breytingin skilar ekki hækkan fyrir fjölskyldur með tekjur við skerðingarmörk ársins 2019 (300 þúsund fyrir einstæða foreldra og 600 þúsund fyrir foreldra í hjúskap). Þegar tekjurnar nálgast nýju skerðingarmörkin (325 þúsund fyrir einstæða foreldra og 650 þúsund fyrir foreldra í hjúskap) byrjar hækkan skerðingarmarka að mynda hækkan barnabóta, 1.200 krónur á mánuði fyrir einstæða foreldra með 310 þúsund krónur á mánuði og 2.400 krónur ef þeir eru með 320 þúsund krónur á mánuði en foreldrar í hjúskap fá hækkan sem nemur 2.400 krónum á mánuði þegar mánaðartekjur þeirra ná 620 þúsund krónum á mánuði og 4.800 krónum þegar tekjurnar ná 640 þúsund krónum.

Einstæðir foreldrar ná hámarkshækkan við tekjur sem nema 325 þúsund krónum á mánuði, eða 3.000 krónum. Hækkanin minnkar svo aftur þegar tekjum er náð sem nema 600 þúsund krónum á mánuði. Flestir einstæðir þriggja barna foreldrar fá hækkan upp á tvö þúsund krónur á mánuði, upp að þeim punkti þar

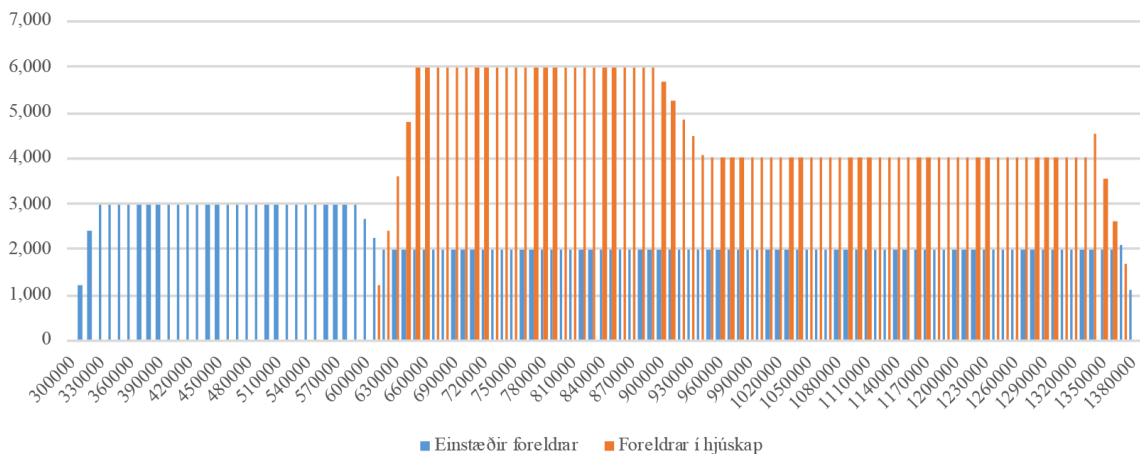
Mynd 3.5. Upphæðir barnabóta 2019, foreldra í hjúskap m. 3 börn, 1<7 ára. Eftir mismunandi forsendum upphæða (+20%), skerðingarmarka (+30%) og -hlutfalla (eins og 2011)



sem barnabæturnar eru að fullu skertar. Foreldrar í hjúskap ná hámarkshækkun við tekjur sem nema 650 þúsund krónum á mánuði, en hámarkshækkunin nemur sex þúsund krónum á mánuði. Þegar mánaðartekjur foreldra í hjúskap fara yfir 890 þúsund krónur á mánuði minnkar hækkunin svo aftur og nemur fjögur þúsund krónum á mánuði fyrir flesta með tekjur fyrir 890 þúsund, að þeim punkti þegar barnabæturnar hafa verið skertar að fullu.

krónur á mánuði. Árið 2019 eru barnabætur foreldra í hjúskap með þrjú börn og eitt yngra en sjö ára að fullu skertar við mánaðartekjur sem nema 1.340.000 krónum á mánuði en eftir breytingar verða bæturnar að fullu skertar þegar mánaðartekjurnar ná 1.380.000 krónum á mánuði. Þegar horft er til þeirra kjarasamninga sem voru undirritaðir á árinu 2019 verður að teljast líklegt að þekja kerfisins verði minni árið 2020 en hún var 2019, það er að færri muni fá barnabætur.

Mynd 3.6. Hækkanir barnabóta vegna fyrirhugaðrar hækkunar skerðingarmarka, eftir hjúskaparstöðu og tekjum



Árið 2019 voru barnabætur einstæða þriggja barna foreldrisins að fullu skertar við tekjur sem nema tæplega 1.370.000 krónur á mánuði en við fyrirhugaða hækkun neðri skerðingarmarka eru bæturnar að fullu skertar við tekjur sem nema tæplega 1.390.000

Hér að ofan er fjallað um mynd 3.6 og miðað við óbreyttar tekjur á milli ára en það er auðvitað ekki raunin. Árið 2019 var undirritaður kjarasamningur á almennum vinnumarkaði þar sem lágmarkstekju-tryggingin, það er lægsta upphæð sem greidd er fyr-

ir fullt starf, hækkaði 1. apríl 2019 í 317.000 krónur á mánuði og hækkar aftur 1. apríl 2020 og þá í 335.000 krónur á mánuði.

Ein leið til að meta hversu vel boðaðar hækkanir á skerðingarmörkum barnabóta nýtast tekjulægstu fjölskyldunum er að skoða dæmi um foreldra sem eru á launum sem nema lágmarkstekjutryggingunni. Gefum okkur tvær fjölskyldur, ðra með foreldra í hjúskap en hina með einstætt foreldri. Allir foreldrarnir eru í fullu starfi á lágmarkstekjutryggingu. Á báðum heimilum eru tvö börn, bæði yngri en 7 ára. Fyrstu þrjá mánuði ársins 2019 voru laun foreldranna 300 þúsund krónur á mánuði, 288 þúsund að frádregnu

skylduiðgjöldum í lífeyrissjóði, en næstu níu mánuði fá þau 317 þúsund krónur á mánuði, eða 304.320 krónur að frádregnu skylduiðgjöldum.

Það þýðir að tekjustofn til skerðingar barnabóta er 3.602.880 krónur yfir árið hjá einstæða foreldrinu en 7.205.760 krónur fyrir foreldrana sem eru í hjúskap. Skerðingarmörk ársins

2020 verða 3.900.000 krónur fyrir einstæða foreldrið en 7.800.000 krónur fyrir foreldrana í hjúskap, sem þýðir að barnabætur þessara foreldra verða ekki skertar árið 2020.

Barnabætur slíkra fjölskyldna hækka hinsvegar ekki á milli 2019 og 2020 að því gefnu að fjölskyldurnar hafi líka verið með lágmarkslaunatrygginguna árið 2018 og því einnig fengið óskertar barnabætur árið 2019. Ef skerðingarmörkum barnabótanna hefði verið haldið óbreyttum á milli árána 2019 og 2020 hefðu barnabætur einstæða foreldrisins hinsvegar lækkað sem nemur 288 krónur yfir árið en barnabætur þeirra foreldra sem eru í hjúskap hefðu lækkað um 576 krónur yfir árið. Hækkun skerðingarmarka kemur þannig í veg fyrir að tekjulægsta fólkið á fullu starfi á almennum markaði fái smávægilega skerðingu barnabóta en skilar þeim engri hækkun.

3.1.4. Samantekt

Árið 2011 benti Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2011) á að lágtekjumiðun barnabóta væri meiri á Íslandi en víða

annarsstaðar og að upphæðirnar væru fremur lágar í samanburði við það sem gerist í nágrannalöndunum. Í nýlegri skýrslu sérfræðingahóps um tekjuskatt og bótakerfi (Axel Hall o.fl., 2019, bls. 27) er barnabótakerfinu lýst sem sérstökum stuðningi við tekjulágar barnafjölskyldur.

Niðurstöðurnar hér að fram eru í samræmi við þá mynd sem Arnaldur Sölvi og sérfræðingahópurinn draga upp af barnabótakerfinu. Íslenska barnabótakerfið er afar lágtekjumiðað sem birtist meðal annars í því að skerðingarmörk barnabóta liggja mjög lágt, bæturnar byrja að skerðast við tekjur sem eru rétt fyrir ofan lágmarkslaun fyrir fullt starf á almennum markaði (og á þeim tíma sem þessi skýrsla er skrifuð er lágmarkslaunatryggingin að frádregnu skylduiðgjaldi í lífeyrissjóði raunar ögn yfir skerðingarmörkum). Það er ekki auðvelt að meta með vissu hvenær fólk telst lágtekjufólk en það er næsta víst að sá hópur er stærri en bara þau sem fá greitt samkvæmt lágmarkstekjutryggingu kjarasamninga. Fyrir vikið er ljóst að lágtekjufjölskyldur búa við skerðingu barnabóta.

Að auki er erfitt að sjá heildstæða hugsun í íslenska barnabótakerfinu. Þvert á móti er margt sem virkar mótsagnakennt eða orkar tvímælis. Fyrir það fyrsta er engan vegin augljóst hvað liggur til grundvallar muninum á milli einstæðra foreldra og foreldra í sambúð hvað varðar hámarksupphæðir. Í sjálfu sér er rökrétt að barnabætur einstæðra foreldra séu hærra en bætur foreldra með samskonar barnahóp, enda hafa fjölskyldur einstæðra foreldra að hámarki eina fyrirvinnu. Aftur á móti er ekki skýrt hvers vegna munurinn er sá sem hann er, það er rúm 66% fyrir fyrsta barn og 43,5% fyrir annað barn. Það sem stingur sérstaklega í augu er að munurinn á milli einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap er meiri fyrir fyrsta barn en börn umfram eitt, líkt og börn umfram það fyrsta séu á einhvern hátt ódýrari í rekstri fyrir einstæða foreldra.

Það leiðir okkur að öðru sérkennilegu einkenni kerfisins, að barnabætur séu lægri fyrir fyrsta barn en börn umfram það fyrsta. Það er varla vegna þess að það sé gert ráð fyrir að seinni börnin séu yngri því að því marki sem það er rökrétt forsenda þá er henni mætt með sérstakri uppbót fyrir ung börn. Það verður að teljast líklegt að það sé einhver stærðarhagkvæmni í rekstri fjölskyldna, til dæmis vegna þess að yngri systkin geti notað hluta af fötum og leikföngum eldri

Þegar horft er til þeirra kjarasamninga sem voru undirritaðir á árinu 2019 verður að teljast líklegt að þekja kerfisins verði minni árið 2020 en hún var 2019, það er að færri muni fá barnabætur.

systkina og því væri rökrétt að hámarksbætur vegna fyrsta barns væru hærrí en vegna barna umfram eitt.

Þá er ástæða til að staldra við uppþótina fyrir börn yngri en sjö ára enda eru vísbendingar um að kostnaður vegna barna í formi fjárútláta fari vaxandi með hækkandi aldri þeirra en kostnaðurinn í formi tíma og vinnu sé mestur þegar börnin eru yngst og lækki með aldri (Bradbury, 2008 & 2014). Lítið er vitað um hvernig þessu er háttað á Íslandi en ítarlegri og betri útgjaldarannsóknir en þær sem liggja fyrir á Íslandi gætu varpað ljósi á hvernig samspili aldurs barna og kostnaðar sem þeim fylgir er háttað sem og að hvaða marki það er stærðarhagkvæmni í rekstri barnmargra fjölskyldna.

Að lokum skýtur skökku við að skerðingarmörk einstæðra foreldra skuli vera helmingi lægri en skerðingarmörk foreldra í hjúskap. Það sem gerir róðurinn þungan fyrir fjölskyldur einstæðra foreldra er að þær hafa að hámarki eina fyrirvinnu.

Að lokum skýtur skökku við að skerðingarmörk einstæðra foreldra skuli vera helmingi lægri en skerðingarmörk foreldra í hjúskap. Það sem gerir róðurinn þungan fyrir fjölskyldur einstæðra foreldra er að þær hafa að hámarki eina fyrirvinnu. Það

virðist því nokkuð mótsagnakennt að koma til móts við einstæða foreldra með aðeins hærrí hámarksbótum en láta svo skerðingarmörk ráðast af mögulegum fjölda fyrirvinnu í fjölskyldum sem veldur því að fjölskyldur einstæðra foreldra með lágar tekjur, sem er einn verst setti hópurinn á Íslandi (Kolbeinn Stefánsson, 2019), búi við skerðingu barnabóta.

Það er hægt að segja með vissu að íslenska barnabótakerfið er ekki hannað til að stuðla að láréttri endurdreifingu tekna á milli mismunandi fjölskyldugerða nema að litlu leyti með því að beina fjármagni að fjölskyldum með ung börn og með því að jafna tekjur á milli einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap, sem eins og var rætt í öðrum kafla byggir á markmiðum löðréttra endurdreifingar. Þar af leiðandi er líka ljóst að það er ekki eitt af markmiðum kerfisins að jafna framfærsluþyrðina á milli ólíkra fjölskyldna sem eru með svipaðar tekjur. Slík ráðstöfun dregur úr kostnaðinum sem fylgir barneignum og kann að stuðla að aukinni frjósemi. Íslenska barnabótakerfið er fyrst og fremst hugsað sem stuðningur við mjög tekjulágar barnafjölskyldur. Hversu vel kerfið nær

slíkum markmiðum er spurning sem ekki verður svarað í þessari skýrslu en tölur í kafla 4 munu þó varpa ljósi á það að hluta. En í ljósi þess sem kemur fram hér að ofan mætti ef til vill segja að íslenska barnabótakerfið sé dálítið sérkennilega útfærð fátæktarhjálpi.

3.2. Danmörk 2018

Í Danmörku eru barnabætur (Børnechecken) tekjutengdar, líkt og á Íslandi. Upphæð barnabótanna ræðst af aldri hvers barns. Barnabætur vegna barna 0-2 ára eru 1.502 danskar krónur á mánuði (með leiðréttingu fyrir kaupmætti nemur upphæðin 29.186 íslenskum krónum), 1.189 danskar krónur (23.104 ÍSK) fyrir börn á aldrinum 3-6 ára og 936 danskar krónur (18.188 ÍSK) fyrir börn á aldrinum 7-17 ára. Bæturnar eru ekki skattskyldar en þær eru tekjutengdar. Skerðingarmörkin eru 765.800 danskar krónur (14.880.341 ÍSK) á ári og skerðingarhlutföllin eru 2% af tekjum umfram skerðingarmörk. Ef foreldrarnir eru ekki giftir er miðað við tekjur þess foreldris sem fær bæturnar (yfirleitt móðirin). Ef foreldrarnir eru giftir og aðeins annað foreldri er með tekjur yfir skerðingarmörkum er miðað við tekjur þess foreldris. Ef foreldrar eru giftir og báðir foreldrar eru með tekjur yfir skerðingarmörkum tekur skerðingin mið af summu tekna beggja sem er umfram skerðingarmörkin. Hvorki atvinnustaða né aðrar bætur hafa áhrif á barnabætur.

Foreldrar sem tilheyra tilteknum hópum eða búa við skilgreindar aðstæður kunna að eiga rétt á viðbót- arstuðningi (Børnetilskud). Þetta á til dæmis við um einstæða foreldra, fjölburaforeldra og foreldra sem eru á örorkulífeyri. Upphæðir eru nokkuð mismunandi, skattfrjálssar og ótekjutengdar (OECD, 2018b).

3.3. Finnland 2018

Fjölskyldur í Finnlandi eiga rétt á barnabótum (Lapsilisä) með hverju barni sem er yngra en 17 ára. Upphæðir bótanna ráðast af fjölda barna 16 ára og yngri á heimilinu og eru breytilegar á milli barna. Fyrir fyrsta barn nema bæturnar 94,88 evrum (15.466 ÍSK), 104,84 (17.090 ÍSK) fyrir annað barn, 133,79 evrur (21.809 ÍSK) fyrir þriðja barn, 153,24 evrur (24.980 ÍSK) fyrir fjórða barn og 172,69 evrur (28.150 ÍSK) fyrir hvert barn eftir það. Að auki fá einstæðir foreldrar 53,3 evrur (8.688 ÍSK) aukalega fyrir hvert barn. Bæturnar eru skattfrjálssar og ekki tekjutengdar. Staða á vinnumarkaði hefur ekki áhrif á bæturnar. Barnabæturnar hafa ekki áhrif á aðrar bætur utan fjárhagsaðstoð sem er veitt af sveitarfélögum, en barnabæt-

urnar eru taldar með í þarfamati til grundvallar slíkrar aðstoðar (OECD, 2018c).

3.4. Noregur 2018

Í Noregi fá fjölskyldur barnabætur (Barnetrygd) með hverju barni undir 18 ára aldri. Um er að ræða fasta upphæð með hverju barni sem nemur 970 norskum krónum (13.658 ÍSK) á mánuði. Að auki fá einstæðir foreldrar barnabætur aukalega sem nema einu barni umfram þau sem eru á heimilinu. Einstæðir foreldrar sem eiga rétt á fullum „overgangsstonad“ (sjá að neðan) fá uppbót sem nemur 660 norskum krónum (9.293 ÍSK) á mánuði óháð fjölda barna. Barnabæturnar eru hvorki tekjutengdar né skattskyldar, atvinnustaða hefur ekki áhrif á þær og bæturnar hafa ekki áhrif á aðrar bætur.

Einstæðir foreldrar sem búa einir og eiga börn undir átta ára aldri eiga sum hver rétt á tímabundnum stuðningi (Overgangsstonad) í þrjú ár. Fullur stuðningur nemur 217.987 norskum krónum (3.069.443 ÍSK) á ári en er tekjutengdur og skertur sem nemur 40% af tekjum umfram 48.441,5 norskar krónur (682.098 ÍSK). Til að eiga rétt á slíkum tímabundnum stuðningi þarf einstæða foreldrið að hafa greitt tryggingagjöld í að minnsta kosti þrjú ár. Ef yngsta barnið er orðið eins árs er stuðningurinn skilyrtur við atvinnuþátttöku eða nám sem nemur hálfu starfi eða námi. Stuðningurinn er skattskyldur og ekki veittur þeim sem fá örorkulífeyri eða elli- eða eftirlífendalífeyri.

Að lokum geta foreldrar 13-23 mánaða gamalla barna fengið bætur ef barnið er ekki í heilsdagsvistun í leikskóla (Kontantstøtte). Hámarksgreiðslan er 7.500 norskar krónur (105.606 ÍSK) á mánuði fyrir börn sem eru ekki í leikskóla yfirhöfuð en skerðast eftir fjölda stunda á viku sem barnið ver í daggæslu (OECD, 2018d).

3.5. Svíþjóð 2018

Barnabætur í Svíþjóð (Barnbidrag) nema 1.050 krónum sænskum (17.251 ÍSK) á mánuði fyrir hvert barn undir 16 ára aldri. Að auki er greidd uppbót með börnum umfram eitt, sem nemur 150 sænskum krónum (2.464 ÍSK) á mánuði með öðru barni, 454 sænskum krónum (7.459 ÍSK) með þriðja barni, 1.010 sænskum krónum (16.594 ÍSK) með fjórða barni, og 1.250 (20.537 ÍSK) krónur fyrir hvert barn eftir það. Hægt er að framlengja gildistíma barnabóta fram í júní árið sem barnið verður 20 ára ef það er í námi en að-

eins eru greiddar barnabætur í tíu mánuði á ári með börnum sem eru 16 ára og eldri. Barnabæturnar eru hvorki tekjutengdar né skattskyldar. Aðrar bætur skerða ekki barnabætur en barnabætur skerða aðrar tekjutengdar bætur. Atvinnustaða hefur ekki áhrif á barnabæturnar (OECD, 2018e). Viðbótarstuðningur við einstæða foreldra er ekki byggður inn í sænska barnabótakerfið.

3.6. Samantekt

Þó viss skyldleiki sé með norrænu þjóðunum og þær séu gjarnan taldar tilheyrja hinu svokallaða norræna velferðarmódeli er ljóst að allnokkur munur er á barnabótakerfum þessara landa. Bæði eru þau misflókin auk þess sem útfærslur ýmissa þátta eru ólíkar. Til að mynda er mismunandi hver aldursmörk barnabóta eru, hvort það er miðað við börn undir 16 ára aldri (Svíþjóð), yngri en 17 ára (Finnland) eða yngri en 18 ára (Ísland, Danmörk og Noregur). Ísland, Finnland og Svíþjóð greiða minnst með fyrsta barni en á meðan Ísland greiðir jafna upphæð með hverju barni umfram það fyrsta hækka barnabætur í Finnlandi og Svíþjóð með hverju barni upp að því fimmta. Upphæðir barnabóta eru hins vegar þær sömu fyrir hvert barn í Danmörku og Noregi.

Barnabætur eru tekjutengdar á Íslandi og í Danmörku en ekki á hinum Norðurlöndunum. Aftur á móti eru skerðingar barnabóta útfærðar á mjög mismunandi hátt á Íslandi og í Danmörku. Fyrir það fyrsta er danska barnabótakerfið ekki jafn lágtekjumiðað og það íslenska, bæði liggja skerðingarmörkin hærra auk þess sem skerðingarnar eru ekki jafn miklar í Danmörku.

Danmörk og Ísland eiga það líka sammerkt að vera með uppbót vegna ungra barna. Á Íslandi er um að ræða eina fjárhæð fyrir hvert barn á aldrinum 0-7 ára en í Danmörku er uppbótin tvískipt, ein fjárhæð með hverju barni 3-6 ára og hærri upphæð með hverju 0-2 ára barni.

Að lokum fara barnabótakerfi Norðurlandanna ólíkar leiðir til að mæta þörfum einstæðra foreldra. Ísland

Þó norrænu þjóðir teljist tilheyrja hinu svokallaða norræna velferðarmódeli með almennum velferðaráherslum er ljóst að allnokkur munur er á barnabótakerfum þessara landa og samanburðurinn sýnir vel hversu lágtekjumiðað íslenska kerfið er.



er með hærri hámarksupphæðir barnabóta og lægri skerðingarmörk fyrir einstæða foreldra en fyrir foreldra í hjúskap. Í Noregi fá einstæðir foreldrar barnabætur fyrir einu fleira barni en eru í raun á heimilinu.

Í Finnlandi fá einstæðir foreldrar fasta upphæð með hverju barni á heimilinu umfram það sem foreldrar í hjúskap fá. Í Danmörku er sama hámarksupphæð og sömu skerðingarmörk fyrir einstæða foreldra og foreldra í hjúskap, sem gagnast einstæðum foreldrum mjög vel. Að auki kunna

einstæðir foreldrar að eiga rétt á viðbótarstuðningi eftir atvikum.

Barnabætur eru tekjutengdar á Íslandi og í Danmörku en ekki á hinum Norðurlöndunum. Aftur á móti eru skerðingar barnabóta útfærðar á mjög mismunandi hátt á Íslandi og í Danmörku.

Að lokum er vert að minnast á að öll Norðurlöndin eiga það sammerkt að tryggja einstæðum foreldrum meðlagsgreiðslur ef foreldrið utan heimilis stendur ekki skil á þeim. Framkvæmdin er mismunandi, til dæmis eftir því hvort hið opinbera greiðir meðlagsgreiðslur fyrirfram og innheimtir af meðlagsgreiðendum eða stígur inn þegar meðlagsgreiðslur berast ekki. Upphæðirnar eru flatar, ótekjutengdar og bera engan skatt nema í Noregi þar sem upphæðirnar ráðast af tekjum þess sem fær meðlagsgreiðsluna.

Hver fær hvað?

Í þriðja kafla var dregin upp mynd af Norrænu barnabótakerfunum. Þau eru að mörgu leyti ólík og erfitt er að átta sig á hvað allar þessar ólíku stærðir þýða fyrir fjölskyldur í þessum löndum. Þá var dregin upp nokkuð ítarleg mynd af Íslandi. Sú mynd sýndi að skerðingarmörk íslenskra barnabóta liggja mjög lágt en það er erfiðara að átta sig á því hve hátt upp tekjudreifinguna barnabætur á Íslandi ná. Í þessum kafla verður reynt að bæta úr með því að nota skatta- og bótalíkan OECD (e. OECD Tax-Benefit Model) til að kanna samspil atvinnutekna og barnabóta. Hér verður fjallað um stöðuna á Íslandi árið 2018 hvað varðar ólíkar fjölskyldugerðir og mismunandi tekjuhópa, hún borin saman við stöðuna á hinum Norðurlöndunum og þróunin yfir tíma á Íslandi skoðuð. Þá verður horft til þátta á borð við áhrif af fjölda og aldri barna í fjölskyldum, en eins og fram hefur komið er útfærsla barnabóta á Norðurlöndunum nokkuð mismunandi hvað varðar áherslu á til dæmis stuðning við fjölskyldur með ung börn eða barnmargar fjölskyldur.

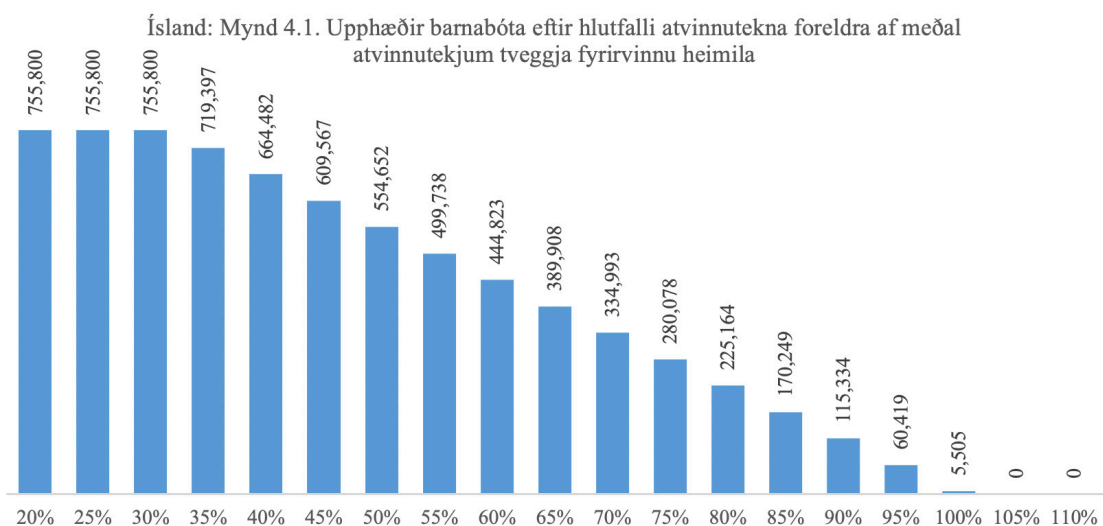
Skatta- og bótalíkan OECD er reiknilíkan sem gerir fólki kleift að greina samspil tekna, félagslegra tilfærsla, skatta og félagslegs framlags á borð við iðgjöld í lífeyrisjóði. Líkanið byggir á ítarlegum stefnulýsingum aðildarríkja OECD með skilgreiningum á stærðum svo sem fjárhæðum, skerðingarmörkum og samvirkni mismunandi

félagslegra greiðslna. Líkaninu svipar um margt til hins íslenska tekjusöguvefs forsætisráðuneytisins þó framsetningin sé á ýmsan hátt ólík. Tekjusagan gerir til dæmis mögulegt að skoða lykilstærðir eftir tekjutíundum en líkan OECD miðar við hlutfall af meðal atvinnutekjum. Einn annmarki líkansins er að þrátt fyrir að öll Norðurlöndin tryggji meðlög þá tekur líkanið ekki tillit til þess hvað varðar Ísland og Noreg en gerir það fyrir hin Norðurlöndin. Til að gæta samræmis eru fjárhæðir meðlags sem ríkið tryggir dregnar frá upphæðum barnabóta fyrir Danmörk, Finnland og Svíþjóð. Aftur á móti vanmetur líkan OECD skerðingar barnabóta á Íslandi sem leiðir til ofmats upphæða og þekju íslenska barnabótakerfisins. Nánar er fjallað um þetta í viðauka A við þessa skýrslu.

4.1. Foreldrar í hjúskap

Í þessum hluta verður gengið út frá nokkurs konar vísitölufjölskyldu nema annað sé tekið fram. Vísitölufjölskyldan samanstendur af tveimur foreldrum og tveimur börnum sem deila heimili. Báðir foreldranir eru starfandi og börnin eru fjögurra og sex ára, sem þýðir að upphæð barnabóta á Íslandi er metin í hærra lagi enda nýtur fjölskyldan uppbótar vegna ungs aldurs beggja barnanna.

Mynd 4.1 sýnir upphæðir barnabóta á ári út frá atvinnu-



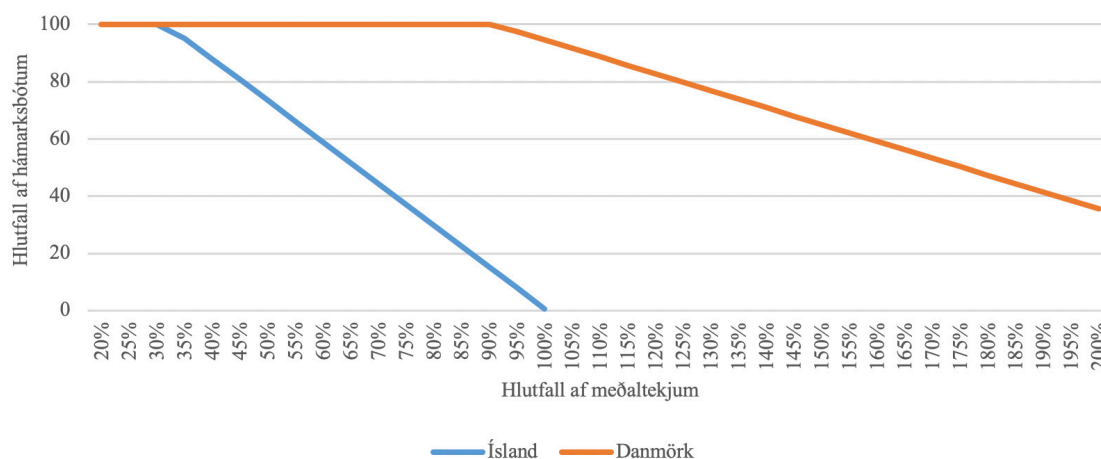
tekjum beggja foreldra sem hlutfall af meðal atvinnutekjum tveggja fyrirvinnu fjölskylda. Bæturnar byrja að skerðast þegar atvinnutekjurnar fara yfir 30% af meðaltekjum slíkra fjölskyldna og lækka jafnt og þétt. Þegar meðaltekjum er náð gefa barnabæturnar vísitölufjölskyldunni 5.505 krónur á ári og falla svo niður þegar komið er yfir meðaltekjur.

Eins og fram hefur komið liggja skerðingarmörk barnabóta mjög lágt á Íslandi og bæturnar eru að auki orðnar að nær engu fyrir meðallaunafjölskyldur. Mynd 4.2 dregur þetta einkenni íslenskra barnabóta fram með

skyldna með tvær fyrirvinnur en í Danmörku njóta fjölskyldur á sama stað enn 91,6% af fullum barnabótum fyrir tvö börn á aldrinum fjögurra og sex ára. Íslenska fjölskyldan missir því allar barnabætur um það bil sem meðal atvinnutekjum er náð en danska fjölskyldan heldur nær óskertum bótum með sambærilegar atvinnutekjur.

Skerðingarmörkin á Íslandi liggja ekki aðeins mun neðar en í Danmörku heldur er skerðingin brattari á Íslandi en í Danmörku. Fyrir hver 5% sem vísitölufjölskyldan okkar færast ofar í atvinnutekjudreifingunni miðað við

Foreldrar í hjúskap með tvö börn, 4 og 6 ára.
Mynd 4.2. Samanburður á tekjutengingum barnabóta á Íslandi og í Danmörku



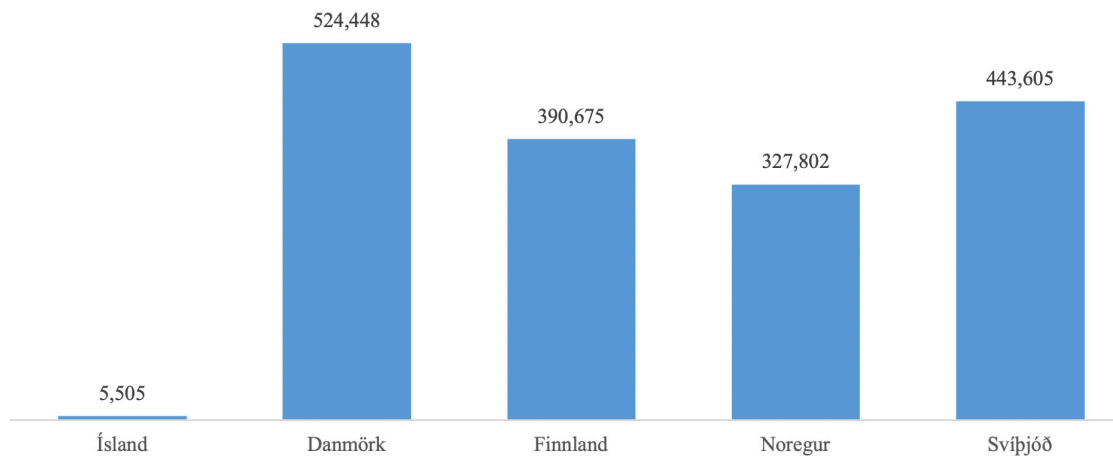
því að bera saman tekjutengingar barnabóta á Íslandi og í Danmörku, en þessi tvö lönd eru ólík hinum Norðurlöndunum fyrir þær sakir að þau tekjutengja barnabætur. Myndin sýnir það hlutfall hámarksbóta sem vísitölufjölskyldur í báðum löndum fá eftir því hverjar atvinnutekjur þeirra eru sem hlutfall af meðal atvinnutekjum tveggja fyrirvinnu fjölskyldna.

Myndin sýnir að þrátt fyrir að Ísland og Danmörk eigi það sammerkt að tekjutengja barnabætur er umtalsverður munur á útfærslu tekjutengingarinnar. Til að mynda liggja skerðingarmörk barnabóta mun hærra í Danmörku en á Íslandi. Í Danmörku er byrjað að skerða barnabætur þegar atvinnutekjur vísitölufjölskyldunnar fara yfir 90% af meðal atvinnutekjum fjölskyldna með tvær fyrirvinnur en barnabætur fjölskyldna á sama stað í tekjudreifingunni á Íslandi hafa þá þegar verið skertar um tæplega 85%. Á Íslandi er vísitölufjölskyldan búin að missa allar barnabætur í skerðingar þegar atvinnutekjurnar nema 105% af meðal atvinnutekjum fjöl-

meðallaunafjölskylduna eru barnabæturnar skertar um 7,3% en í Danmörku leiðir samskonar hlutfallsleg tekjuaukning til 3% skerðingar á barnabótum. Áhrifin eru þau að barnabætur ná nokkuð hátt upp tekjustigann í Danmörku og jafnvel fjölskyldur sem eru með tvöfaldar atvinnutekjur meðalfjölskyldunnar njóta enn barnabóta sem nema 35,5% á óskertum barnabótum fyrir tvö börn á áður tilgreindum aldri. Þannig má segja að þrátt fyrir að Danmörk, eins og Ísland, skeri sig úr frá hinum Norðurlöndunum varðandi tekjutengingu barnabóta þá er danska barnabótakerfið nær hinum Norðurlöndunum en það íslenska. Íslenska barnabótakerfið er hinsvegar ekki aðeins tekjutengt heldur mjög lágtekjumiðað.

Mynd 4.3 ber saman upphæðir barnabóta vísitölufjölskyldna með meðal atvinnutekjum tveggja fyrirvinnu fjölskyldna á Norðurlöndunum. Upphæðirnar eru í íslenskum krónum leiðréttum fyrir kaupmætti. Það hefur þegar komið fram að vísitölufjölskyldan með meðal atvinnutekjum fékk 5.505 krónur á ári í barnabætur á

Mynd 4.3. Upphæðir meðallaunafjölskyldu á Norðurlöndunum 2018 í kaupmáttarleiðréttum krónum

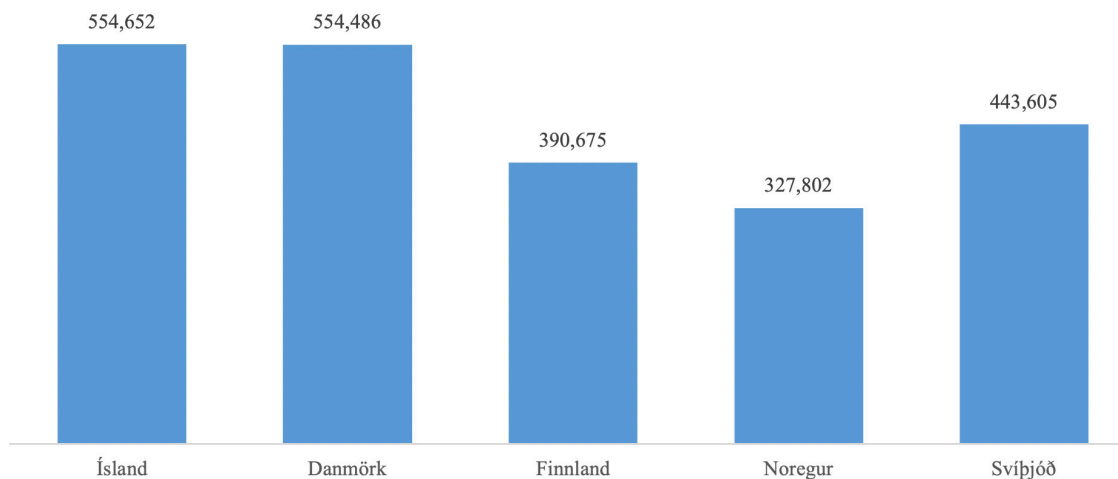


Íslandi árið 2018. Jafnvel þó allnokkur munur sé á upphæðum barnabóta fyrir slíkar fjölskyldur á hinum Norðurlöndunum sker Ísland sig úr. Næst lágsta upphæðin er í Noregi, 327.802 krónur á ári, sem er nærri 60 sinnum hærra upphæð en íslenska fjölskyldan fær. Aftur á móti er upphæðin hæst í Danmörku, 524.448 krónur, sem er um 95 sinnum hærra fjárhæð en samskonar fjölskylda fær á Íslandi. Í stuttu máli, þá fá millitekjufjölskyldur á Norðurlöndunum umtalsverðan stuðning í formi barnabóta alls staðar nema á Íslandi.

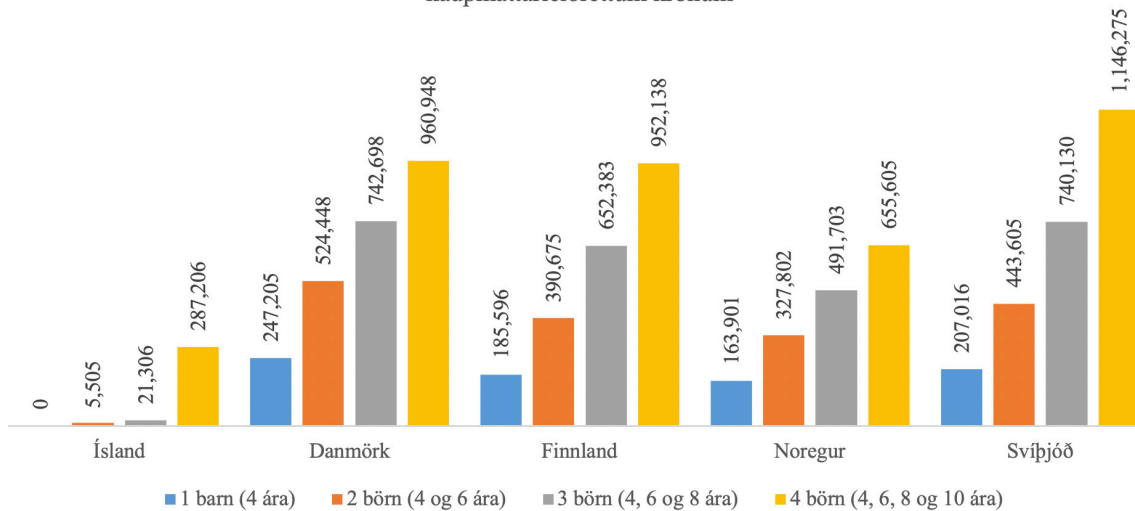
Mynd 4.4 sýnir fjárhæð barnabóta sem vísitölufjölskylda með 50% af meðal atvinnutekjum fær á Norðurlöndunum. Upphæðin er nokkuð há á Íslandi í samanburði við hin Norðurlöndin. Ísland og Danmörk eru á svipuðu róli en Finnland, Noregur og Svíþjóð

gera minna fyrir fjölskyldur með svo lágar tekjur enda gera þau jafn mikið fyrir allar fjölskyldur. Aftur á móti þurfa fjölskyldur á Íslandi ekki að hafa neitt sérlega háar tekjur til að fá minni stuðning en í Svíþjóð, eða á milli 60% og 65% af meðal atvinnutekjum og strax við atvinnutekjur á bilinu 70-75% af meðaltalinu eru íslenskar fjölskyldur með minnstan stuðning á Norðurlöndunum. Til samanburðar veita Danir fjölskyldum mestan stuðning þar til þær eru komnar með um 125% af meðal atvinnutekjum og það eru aðeins fjölskyldur með um 160% eða hærra af meðal atvinnutekjum sem fá minni stuðning í Danmörku en á hinum Norðurlöndunum, að Íslandi undanskildu. Þannig virðist Danmörk vera dæmi um ríki með nokkuð almennt barnabótakerfi þar sem tekjutengingar eru notaðar til að draga úr stuðningi við tekjuhár fjölskyldur en Ísland er

Mynd 4.4. Upphæðir barnabóta fjölskyldu með 50% af meðallaunum á Norðurlöndunum 2018 í kaupmáttarleiðréttum krónum



Mynd 4.5. Barnabætur meðallaunafjölskyldunnar eftir fjölda barna 2018 í kaupmáttarleiðréttum krónum



fremur dæmi um land þar sem tekjutengingar eru notaðar til að halda barnabótum lágtekjumíðuðum.

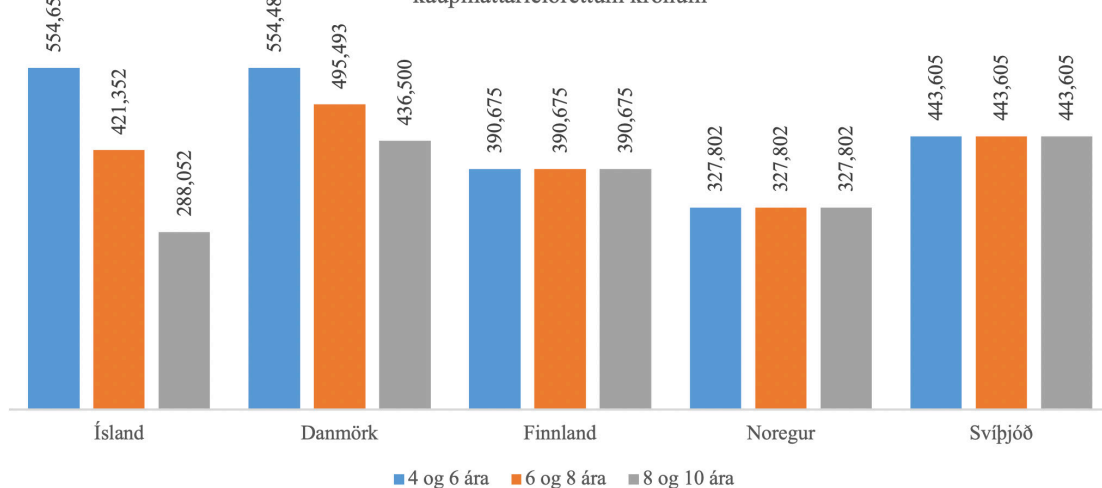
Nú víkjum við frá vísitölufjölskyldunni og skoðum áhrif fjölda barna á heimili en Norðurlöndin eru nokkuð mismunandi varðandi það atriði. Í þeim fjölskyldugerðum sem eru bornar saman í mynd 4.5 er alltaf gert ráð fyrir tveimur foreldrum með meðal atvinnutekjur í fjölskyldunni en fjöldi barna breytist. Í fyrstu fjölskyldunni er eitt 4 ára barn, tvö börn 4 og 6 ára í þeirri næstu, þrjú börn 4, 6 og 8 ára í þeirri næstu og að lokum fjögur börn 4, 6, 8 og 10 ára.

Fyrir fjölskylduna með einbarni veitir Danmörk mestan stuðning, 247.205 krónur á ári, en Svíþjóð er ekki langt undan með 207.016 krónur. Það er aðeins á Íslandi þar sem slík fjölskylda fær ekki barnabætur.

Tveggja barna fjölskyldurnar fá rúmlega tvisvar sinnum hærri barnabætur en einbarnisfjölskyldurnar á hinum Norðurlöndunum. Þegar þriðja barnið bætist við vinna bæði Svíþjóð og Finnland á forskot Danmerkur og raunar er stuðningurinn við þriggja barna fjölskyldurnar svipaður í Svíþjóð og Danmörku. Þegar kemur að fjögurra barna fjölskyldum þá hefur Svíþjóð tekið forystuna og Finnland veitir svo gott sem sama stuðning og Danmörk. Þannig leggja Svíþjóð og Finnland meiri áherslu á stuðning við barnmargar fjölskyldur en hin Norðurlöndin en Danmörk veitir slíkum fjölskyldum þó mikinn stuðning vegna þess að barnabætur eru mun rausnarlegri í grunninn þar en á hinum Norðurlöndunum.

Hvað varðar Ísland er það ekki fyrr en við fjórða barn sem upphæð barnabóta nær fjárhæð sem einhverju

Mynd 4.6. Barnabætur fjölskyldu með 50% af meðallaunum eftir aldri barna 2018 í kaupmáttarleiðréttum krónum



nemur, eða um 287.200 krónum sem er rúmum 16% meira en Danmörk greiðir meðaltekju pari með aðeins einu barni og mun minna en öll hin Norðurlöndin greiða slíkum fjölskyldum með tveimur börnum.

Að lokum sýnir mynd 4.6 upphæð barnabóta sem vísitölu fjölskyldur með hálfar meðal atvinnutekjur fá eftir aldri barna. Hvað varðar Ísland er lítið upplýsandi að skoða meðaltekju fjölskyldur því aðeins fjölskyldan með bæði börn yngri en sjö ára fær barnabætur, 5.505 krónur á ári, en um leið og annað barnið er orðið eldra en sex ára fær slík fjölskylda engar barnabætur. Samanburðurinn er meira upplýsandi þegar kemur að lágtekju fjölskyldum. Í þremur landanna eru barnabætur ekki breytilegar eftir aldri barna en í Danmörku og á Íslandi er greitt meira með börnum sex ára og yngri. Upphæð barnabóta er mjög svipuð á Íslandi og í Danmörku og meiri en á hinum Norðurlöndunum þegar bæði börnin eru undir sjö ára aldri. Um leið og annað barnið nær sjö ára aldri lækka barnabæturnar á Íslandi um 25% og eru þá orðnar lægri en slík fjölskylda fær í Danmörku og Svíþjóð. Þegar bæði börnin ná sjö ára aldri lækka barnabæturnar um tæp 32% og eru þær lægstu á Norðurlöndunum.

Til samanburðar má benda á að barnabætur fjölskyldu á Íslandi þar sem bæði börnin eru orðin sjö ára eru næstum helmingi lægri en samskonar fjölskylda fær ef bæði börnin eru yngri en sjö ára. Í Danmörku hins vegar fær fyrrnefnda fjölskyldan barnabætur sem eru um 79% af barnabótum þeirrar síðarnefndu. Fyrir vikið er stuðningur við fjölskyldurnar í Danmörku með tvö börn yfir sjö ára aldri með því besta sem gerist á Norðurlöndum, aðeins ögn minni en í Svíþjóð, en á Íslandi er

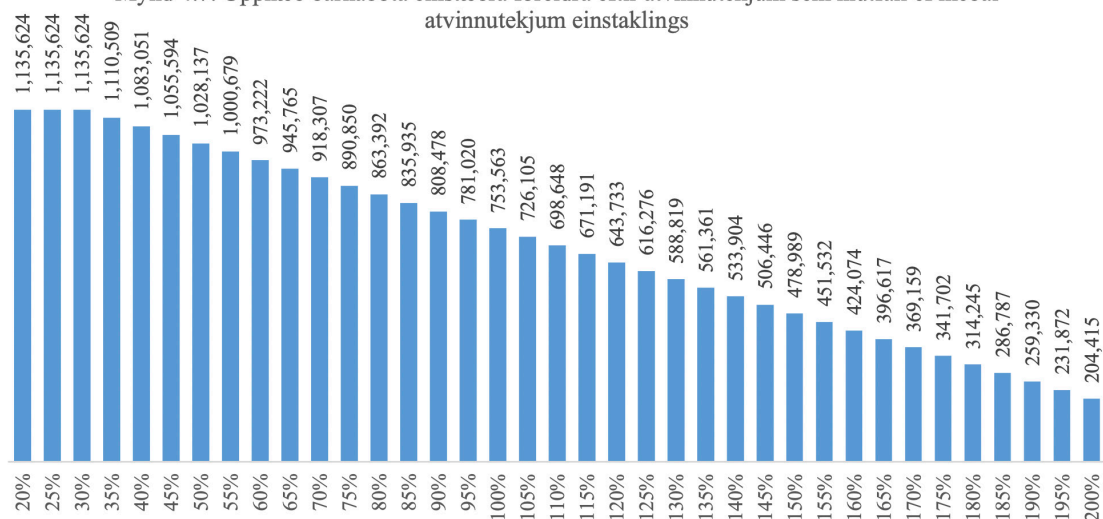
stuðningurinn sá minnsti á Norðurlöndunum jafnvel þó Ísland sé við hlið Danmerkur á meðan börnin eru ung. Örlæti íslenskra barnabóta gagnvart fjölskyldum sem má sjá í mynd 4.5 er þannig bundin við fjölskyldur langt undir meðallaunum með ung börn. Þegar bæði börnin hafa náð sjö ára aldri er stuðningur íslenska ríkisins við lágtekjuforeldra í formi barnabóta sá minnsti á Norðurlöndunum.

4.2. Einstæðir foreldrar

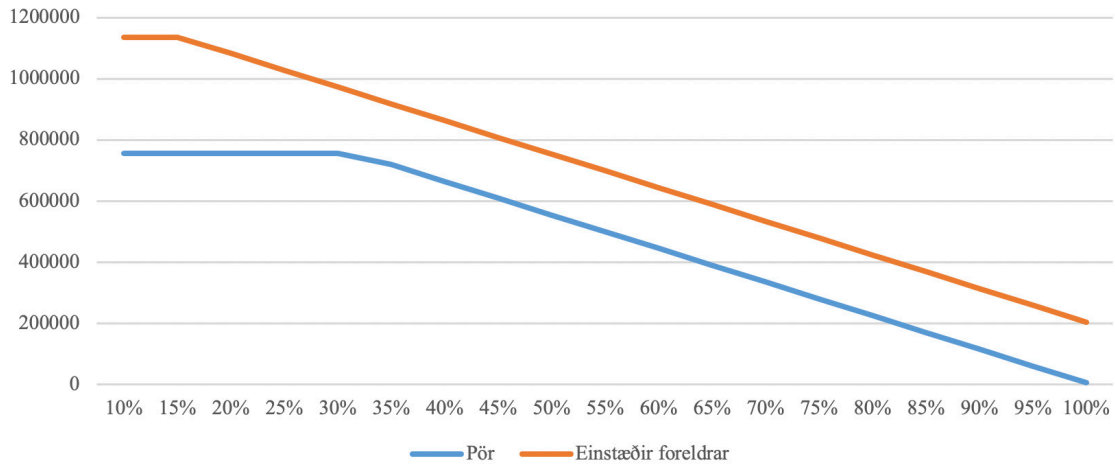
Hér að framan sáum við að íslenska barnabótakerfið er afar lágtekjumiðað í samanburði við barnabótakerfi hinna Norðurlandanna þegar kemur að stuðningi við fjölskyldur með tvær fyrirvinnur. Bæði liggja skerðingarmörkin mjög lágt auk þess sem skerðingarnar eru brattar. Fyrir vikið fá fjölskyldur með meðal atvinnutekjur litlar sem engar barnabætur á Íslandi. Ísland kemur að vísu vel út hvað varðar stuðning við allra tekjulægstu fjölskyldur en þá aðeins á meðan börnin eru ung. Um leið og yngra barnið í vísitölu fjölskyldu nær sjö ára aldri er stuðningurinn við lágtekju fjölskyldur á Íslandi sá minnsti á Norðurlöndunum.

Þegar kemur að lífskjörum eru einstæðir foreldrar í annarri stöðu en foreldrar í hjúskap. Eins og var fjallað um í öðrum köflum þessarar skýrslu eru einstæðir foreldrar og börn þeirra í meiri hættu á fátækt en fjölskyldur foreldra í hjúskap en vandi einstæðra foreldra liggur í að hafa aðeins eina fyrirvinnu til að sjá fyrir fjölskyldunni á meðan foreldrar í hjúskap hafa allt að tvær fyrirvinnur. Fyrir vikið er algengt að fjölskyldustefna hins opinbera reyni að rétta hlut einstæðra foreldra í gegnum barnabótakerfin þó útfærsla og umfang stuðningsins sé breytileg á milli landa. Því er ástæða

Mynd 4.7. Upphæð barnabóta einstæðra foreldra eftir atvinnutekjum sem hlutfall ef meðal atvinnutekjum einstaklings



Mynd 4.8. Samanburður á upphæðum barnabóta einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap eftir atvinnutekjum sem hlutfall og tvöföldum meðal atvinnutekjum



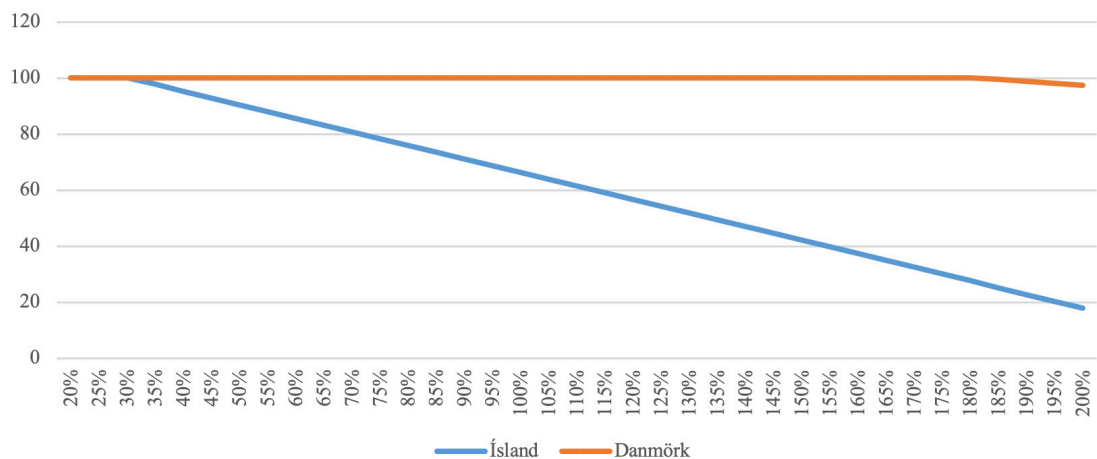
til að skoða nánar hvernig barnabætur einstæðra foreldra eru á Íslandi, bæði í samanburði við foreldra í hjúskap á Íslandi og við einstæða foreldra á hinum Norðurlöndunum. Greiningarnar ganga út frá einstæðu foreldri með tvö börn. Börnin eru 4 og 6 ára nema annað sé tekið fram.

Mynd 4.7 sýnir upphæðir barnabóta einstæðra foreldra eftir atvinnutekjum sem hlutfall af meðal atvinnutekjum einstaklings. Á Íslandi felst munurinn á barnabótum einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap í því að skerðingarmörk barnabóta einstæðra foreldra eru helmingi lægri. Þannig er byrjað að skerða barnabætur einstæðra foreldra þegar atvinnutekjurnar fara yfir 30% af meðal atvinnutekjum einstaklings sem jafngildir atvinnutekjum foreldra í hjúskap sem eru með 15% af tvöföldum meðal atvinnutekjum.

Mynd 4.8 ber saman upphæð barnabóta fjölskyldna einstæðra foreldra og foreldra í hjúskap eftir því hve hátt hlutfall atvinnutekjur þeirra eru sem hlutfall af atvinnutekjum heimila með tveimur fyrirvinnum sem báðar hafa meðallaun, það er ef atvinnutekjur beggja fjölskyldna eru þær sömu. Markmiðið er að bera saman þann stuðning fjölskyldna með sömu tekjur sem eru aðeins frábrugðnar varðandi fjölda mögulegra fyrirvinna.

Myndin sýnir að fjölskyldur einstæðra foreldra fá hærri barnabætur en fjölskyldur foreldra í hjúskap sem hafa jafn háar atvinnutekjur. Munurinn er mestur á allra neðstu tekjubílinu, 379.824 krónur á ári. Aftur á móti byrja barnabætur einstæðra foreldra að skerðast við mun lægri atvinnutekjur en barnabætur fjölskyldna foreldra í hjúskap og munurinn þar með að minnka.

Mynd 4.9. Samanburður á tekjutengingum barnabóta á Íslandi og í Danmörku einstæðir foreldrar með tvö börn, 4 og 6 ára



Fyrir stærstan hluta tekjudreifingarinnar er munurinn 198.911 krónur, fjölskyldum einstæðra foreldra í vil. Það kann að virðast óeðlilegt að tvær fjölskyldur sem hafa jafn háar atvinnutekjur skuli fá misháar barnabætur eftir því hvort um er að ræða einstæð foreldri eða foreldra í hjúskap. Í því samhengi er vert að hafa í huga að skattbyrði einstæðra foreldra er þyngri en skattbyrði foreldra í hjúskap með sömu atvinnutekjur, enda með persónuafslátt fyrir einn einstakling á meðan tveggja fyrirvinnu fjölskyldur hafa tvöfaldan persónuafslátt. Heildaráhrifin eru þau að ráðstöfunartekjur einstæðra foreldra eru lægri en ráðstöfunartekjur fólks í hjúskap með jafn háar atvinnutekjur.

Mynd 4.9 ber saman tekjutengingar barnabóta einstæðra foreldra á Íslandi og í Danmörku. Þó bæði löndin tekjutengi barnabætur er útfærslan mjög ólík hvað varðar skerðingarmörkin. Á Íslandi eru skerðingarmörkin helmingi lægri fyrir einstæða foreldra en fyrir foreldra í hjúskap en í Danmörku eru sömu skerðingarmörk fyrir báðar gerðir fjölskylda. Afleiðingin er sú að munurinn á skerðingum barnabóta á Íslandi og í Danmörku er meiri fyrir einstæða foreldra en fyrir foreldra í hjúskap. Barnabætur einstæðra foreldra í Danmörku byrja ekki að skerðast fyrr en atvinnutekjur þeirra nema 180% af atvinnutekjum meðal einstaklings í fullu starfi, en við 35% mörkin á Íslandi.

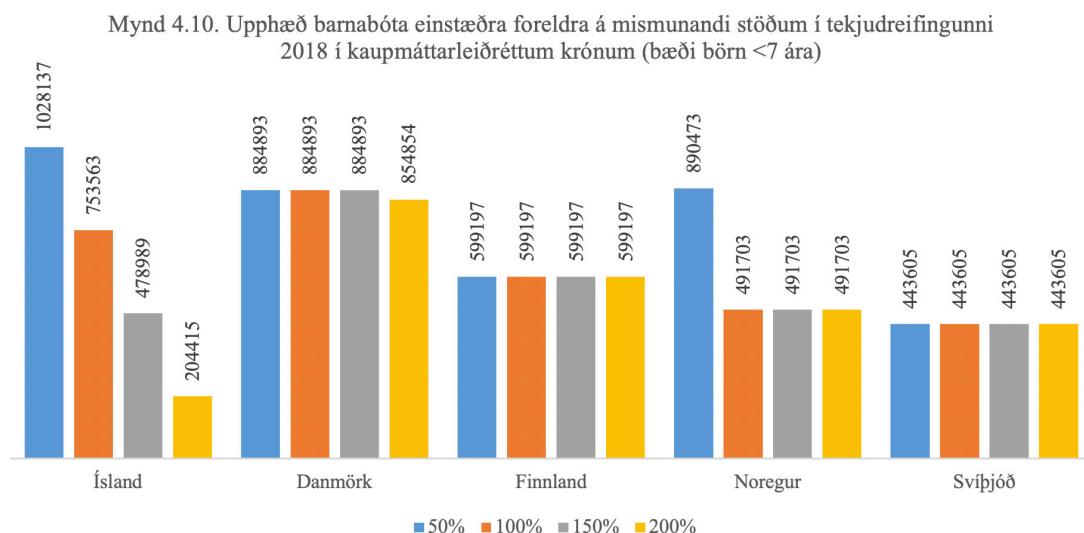
Mynd 4.10 ber saman upphæðir barnabóta einstæðra foreldra á mismunandi stöðum í tekjudreifingunni á Norðurlöndum þegar bæði börnin eru yngri en 7 ára. Almennt má segja að Ísland skeri sig úr varðandi tekjutengingu barnabóta einstæðra foreldra. Vissulega eru barnabætur einstæðra foreldra í Danmörku

tekjutengdar en skerðingarmörkin liggja það hátt og skerðingarnar það vægar að einstætt foreldri með tvö börn og með atvinnutekjur sem nema tvöföldum meðal atvinnutekjum fær svo gott sem óskertar barnabætur. Til samanburðar fær einstætt foreldri á Íslandi með samskonar tekjur um 18% af hæstu barnabótum sem einstæðir tveggja barna foreldrar geta fengið. Íslenska barnabótakerfið skilar einstæðum foreldrum með mjög lágar tekjur nokkuð háum barnabótum í samanburði við hin Norðurlöndin. Þegar atvinnutekjurnar ná 150% af meðal atvinnutekjum einstaklings gefa barnabæturnar minna af sér á Íslandi en í Danmörku, Finnlandi og Noregi.

Ísland og Danmörk veita foreldrum ungra barna aukinn stuðning. Mynd 4.11 sýnir upphæðir barnabóta einstæðra tveggja barna foreldra hverra börn hafa bæði náð sjö ára aldri. Danmörk færir nær hinum Norðurlöndunum en veitir eftir sem áður mestan fjárstuðning í formi barnabóta. Fyrir einstæða foreldra með mjög lágar atvinnutekjur (50% af meðal atvinnutekjum) er íslenska barnabótakerfið nokkuð örlátt í samanburði við hin Norðurlöndin, á pari við það danska en stendur því norska nokkuð að baki. Fyrir einstætt foreldri með meðal atvinnutekjur eru íslenskar barnabætur þær næst lægstu á Norðurlöndunum, en þó ekki mikið lægri en barnabætur fyrir samskonar fjölskyldur í Noregi. Fyrir einstæðra foreldra með háar atvinnutekjur veitir íslenska barnabótakerfið hinsvegar áberandi minni stuðning en á hinum Norðurlöndunum.

4.3. Samantekt

Í kafla 3 mátti sjá eina hlið á lágtekjumiðun barnabóta á Íslandi, það að skerðingarmörk bótanna séu

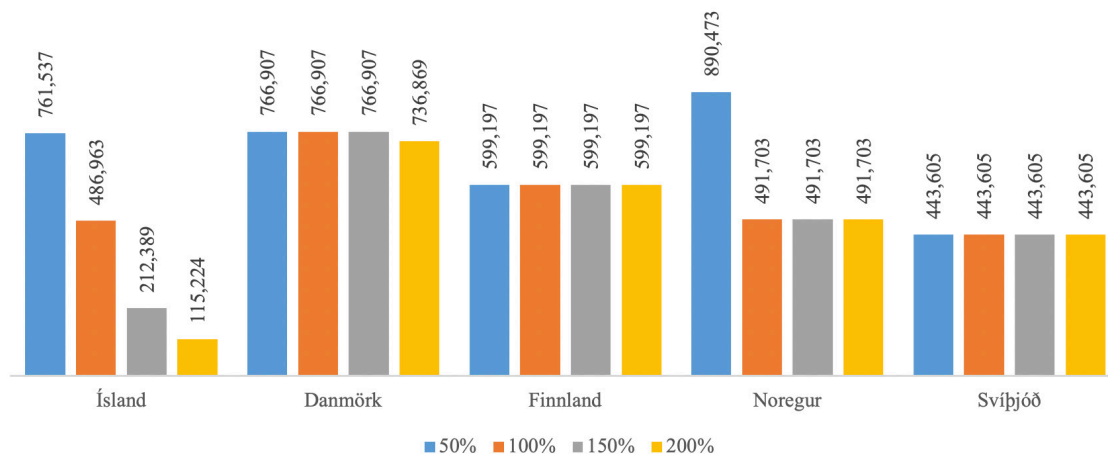


lítið hærri en lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Kafli 4 sýnir aðra hlið: Vísitölufjölskylda með meðaltekjur fær 5.505 krónur á ári ef bæði börnin eru yngri en sjö ára en ekkert ef annað eða bæði hafa náð sjö ára aldri. Barnabótakerfið gerir þannig lítið sem ekkert fyrir hina dæmigerðu meðaltekju vísitölufjölskyldu á Íslandi. Samskonar fjölskyldur fá mun hærri barnabætur á hinum Norður-

lenska barnabótakerfið geri nokkuð vel við tekjulága foreldra í hjúskap er örlætið að nokkru leyti bundið við foreldra með ung börn en þegar bæði börnin hafa náð sjö ára aldri eru upphæðir bótanna lægri en á hinum Norðurlöndunum.

Einstæðir foreldrar með tvö börn fá meiri stuðning en foreldrar í hjúskap og ef tekjurnar eru mjög lágar eru

Mynd 4.11. Upphæð barnabóta einstæðra foreldra á mismunandi stöðum í tekjudreifingunni 2018 í kaupmáttarleiðréttum krónum (bæði börn >6 ára)

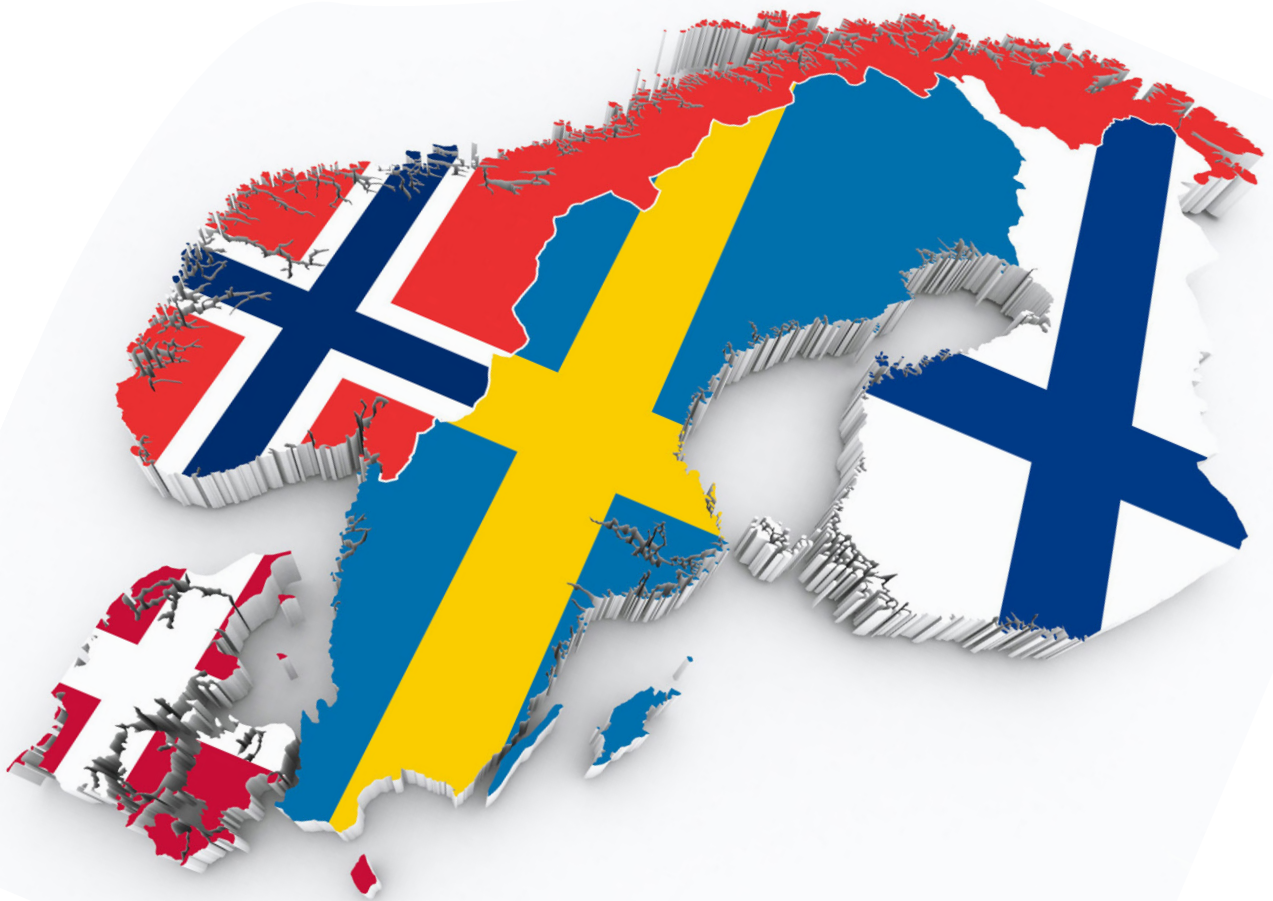


löndunum og samanburðurinn við Danmörku er sérstaklega áhugaverður þar sem Danmörk er einnig með tekjutengdar barnabætur. Munurinn er hins vegar sá að skerðingarmörkin eru mun hærri í Danmörku og skerðingarhlutföllin lægri. Þessi munur er umtalsverður og íslenskum fjölskyldum mjög í óhag. Þó ís-

upphæðir barnabótanna hærri á Íslandi en á Norðurlöndunum. Þrátt fyrir skerðingar fá einstæðir foreldrar með meðal atvinnutekjur nokkuð háar barnabætur í samanburði við hin Norðurlöndin. Það eru fyrst og fremst einstæðir foreldrar með mjög háar tekjur sem fá minna á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Aftur

Vísitölufjölskylda með meðaltekjur fær 5.505 krónur á ári ef bæði börnin eru yngri en sjö ára en ekkert ef annað eða bæði hafa náð sjö ára aldri. Barnabótakerfið gerir þannig lítið sem ekkert fyrir hina dæmigerðu meðaltekju vísitölufjölskyldu á Íslandi.





Þær niðurstöður sem eru birtar í þessari skýrslu er í samræmi við lýsingu skýrslu sérfræðingahópsins. Í ofangreindri tilvitnun er dregið fram að barnabótum á Íslandi sé einkum beint þangað sem þörfin er mest. Það er rétt svo langt sem það nær, sem er ekki mjög langt, að minnsta kosti ekki langt upp tekjustigan.

á móti er örlæti barnabóta til einstæðra foreldra að nokkru leyti bundið við einstæða foreldra með ung börn. Þegar bæði börn einstæðs tveggja barna foreldris hafa náð sjö ára aldri kemur Ísland ekki eins vel út í samanburði við hin Norðurlöndin.

Í skýrslu sérfræðingahóps um tekjuskatt og bótakerfi er samanburðurinn við hin Norðurlöndin orðaður svona:

Kerfi barnabóta hér á landi er í grundvallaratriðum ólíkt kerfi annarra Norðurlandþjóða en þar eru barnabætur almennt ótekjutengdar og greiddar til allra barnafjölskyldna. Hér miðar kerfið að því að beina bótunum þangað sem þörfin er mest, þ.e. hjá tekjulágum barnafjölskyldum, en annars staðar á Norðurlöndum eru barnabætur almennur stuðningur við barnafjölskyldur óháð efnahagslegum aðstæðum eins og nánar verður fjallað um síðar. (Axel Hall o.fl., 2019, bls. 27)

Þær niðurstöður sem eru birtar í þessari skýrslu er í samræmi við lýsingu skýrslu sérfræðingahópsins. Í ofangreindri tilvitnun er dregið fram að barnabætur á Íslandi sé einkum beint þangað sem þörfin er mest. Það er rétt svo langt sem það nær, sem er ekki mjög langt, að minnsta kosti ekki langt upp tekjustigan. Þó það megi til sanns vegar færa að barnabætur á Íslandi séu nokkuð örlátar fyrir allra tekjulægstu fjölskyldurnar er ekki þar með sagt að bæturnar mæti þörfum tekjulágra fjölskyldna sem eru þó ekki á botni tekjustigans. Hverjar þarfirnar eru og hve vel þeim er mætt ræðst líka af öðrum þáttum, svo sem húsnæðiskostnaði og öðrum tekjum (þar með talið öðrum félagslegum tilfærslum). Í ljósi þess að skerðingarmörk barnabóta á Íslandi liggja mjög lágt, nærri lágmarkstekjutryggingu kjarasamninga á almennum markaði, er einnig ljóst að margar lágtekjufjölskyldur fá skertar barnabætur.

Lokaorð

Í fyrsta kafla var lagt upp með fjórar spurningar sem markmiðið var að svara í þessari skýrslu. Hér verða niðurstöður skýrslunnar dregnar saman á grundvelli þeirra spurninga en að því loknu verður fjallað um ýmslegt sem leiðir af niðurstöðum.

- **Hver eru megin einkenni íslenska barnabótakerfisins?**

Megin einkenni íslenska barnabótakerfisins er að það er mjög lágtekjumiðað. Neðri skerðingarmörk barnabóta eru á svipuðum stað og lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Að sama skapi eru skerðingarhlutföll nokkuð há á Íslandi og fyrir vikið eru barnabætur að mestu skertar fyrir vísitölufjölskyldur með ung börn þegar slíkar fjölskyldur ná meðal atvinnutekjum og að fullu skertar ef bæði börnin eru

orðin sjö ára og eldri. Stuðningur við einstæða foreldra teygir sig lengra upp eftir tekjustiganum. Heilt yfir má þó lýsa barnabótakerfinu á Íslandi sem nokkurskonar fátæktarhjálpar fyrir tekjulágar barnafjölskyldur.

Íslenska barnabótakerfið er nokkuð flókið og sumt virkar mótsagnakennt eða orkar tvímælis og raunar er erfitt að greina heildstæða hugsun á bak við kerfið.

Í kerfinu eru þrjár lykilstærðir sem skilgreina þá upphæð sem tiltekin fjölskylda fær í barnabætur, það er hámarksupphæðir, skerðingarhlutföll og skerðingarmörk. Áhrifaríkasta leiðin til að bæta kjör allra tekjulægstu fjölskyldnanna er að hækka hámarksupphæðir sem skilar nánast flatrí hækkingu upp tekjudreifinguna. Hækkun skerðingarmarkna er síðri aðferð frá sjónarhorni allra tekjulægstu fjölskyldnanna þar sem slík breyting gerir minna fyrir allra tekjuminnstu fjölskyldurnar en aðrar fjölskyldur sem fá barnabætur. Sísta aðferðin frá sjónarhorni lág-

tekju fjölskyldna er svo að lækka skerðingarhlutföll en hækking barnabóta sem leiðir af slíkri aðgerð er stig-hækkandi með vaxandi tekjum.

Íslenska barnabótakerfið er nokkuð flókið og sumt virkar mótsagnakennt eða orkar tvímælis og raunar er erfitt að greina heildstæða hugsun á bak við kerfið. Til að mynda eru greiddar lægri barnabætur með fyrsta barni en börnum umfram það fyrsta þó ætla megi að það sé einhver stærðarhagkvæmni í rekstri heimila. Í ljósi lægri barnabóta með fyrsta barni virkar það aftur á móti mótsagnakennt að skerðingarhlutföll barnabóta hækka með fjölda barna. Þá er sérstök uppbót fyrir ung börn þó ekki sé ljóst að kostnaður af börnum sé meiri á aldrinum 0-6 ára en eftir sex ára aldur. Að lokum eru hámarksupphæðir barnabóta hærra fyrir einstæða foreldra en fyrir foreldra í hjúskap, væntanlega til að veita upp að fjölskyldur einstæðra foreldra hafa aðeins eina fyrirvinnu en á sama tíma eru skerðingarmörk barnabóta einstæðra foreldra helmingi lægri en skerðingarmörk foreldra í hjúskap. Það þýðir að það sem er megin uppspretta fjárhagsþrenginga einstæðra foreldra, að hafa bara eina fyrirvinnu, er notað til að skerða barnabætur þeirra.

- **Að hvaða leyti er íslenska barnabótakerfið frábrugðið barnabótakerfum hinna Norðurlandanna?**
- **Hversu mikinn stuðning veitir íslenska barnabótakerfið í samanburði við barnabótakerfi hinna Norðurlandanna?**

Lágtekjumiðun íslenska barnabótakerfisins veldur því að kerfið er annars eðlis en barnabótakerfi hinna Norðurlandanna. Ísland er að vísu ekki eitt um að vera með tekjutengdar barnabætur því bæturnar eru tekjutengdar í Danmörku, en þar liggja skerðingarmörkin mun hærra og skerðingarhlutföllin eru lægri og fyrir vikið svipar danska barnabótakerfinu nokkuð til kerfanna í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð sem eru ekki tekjutengd

nema að því leyti að Danmörk veitir minni stuðning við hátekjufjölskyldur en við lág- og millitekjufjölskyldur á meðan Ísland veitir lítinn sem engan stuðning við millitekjufjölskyldur og byrjar að skerða bæturnar rétt við lægstu laun á almennum vinnumarkaði.

Íslenska barnabótakerfið veitir allra tekjulægstu fjölskyldunum góðan stuðning í samanburði við það sem gerist á hinum Norðurlöndunum. Íslenska barnabótakerfið kemur þó betur út í samanburði við hin Norðurlöndin þegar börnin á heimilunum eru ung en þegar börnin ná sjö ára aldri dregur mjög úr örlæti barnabótakerfisins. Aftur á móti byrja skerðingarnar að bita snemma og stuðningurinn fer dvínandi og fyrir meðaltekjuheimili er stuðningurinn markvert minni en fyrir samskonar fjölskyldur á hinum Norðurlöndunum. Foreldrar í hjúskap með meðal atvinnutekjur og með tvö börn fá 5.505 krónur á ári ef bæði börnin eru undir sjö ára aldri en ekki neitt ef bæði börnin eru eldri en sjö ára. Á hinum Norðurlöndunum fá slíkar fjölskyldur hins vegar umtalsverðan stuðning.

- **Hvernig hefur íslenska barnabótakerfið breyst það sem af er þessari öld?**

Helstu stærðir barnabótakerfisins hafa tekið umtalsverðum breytingum það sem af er þessari öld. Það er hins vegar ekki um stöðuga þróun að ræða né heldur haldast breytingarnar í hendur þannig að hægt sé að greina heildstæða stefnu á tímabilinu. Frá 2001 til 2008 lækkuðu til dæmis skerðingarhlutföll en hækkuðu svo aftur eftir 2010 auk þess sem byrjað var að skerða sérstaka uppbót vegna ungra barna árið 2011. Þá voru innleidd þrepaskipt skerðingarmörk árið 2019 með herra skerðingarhlutfalli á tekjur yfir efri skerðingarmörkum.

Aftur á móti voru hámarksupphæðir barnabóta almennt hæstar að raunvirði á árunum 2001–2006 en lækkuðu svo allnokkuð frá 2006–2012 en hækkuðu svo aftur eftir það. Þær hafa þó ekki náð því raunvirði sem þær höfðu á árunum 2001–2006. Sérstaka uppbótin vegna ungra barna þróaðist á annan veg, var nokkuð stöðug að raunvirði frá 2001–2005 en hefur síðan þá farið hækkanði ef undan eru skilin fyrstu árin í kjölfar hrunsins þar sem uppbótin dalaði að raunvirði.

Upphæðir skerðingarmarkna hafa hins vegar fyrst og fremst hækkað að raunvirði frá 2005, þó ekki stöðugt heldur fremur í stökkum auk þess sem mörkin lækkuðu að raunvirði í kjölfar hrunsins. Frá 2016 til 2019 hækkuðu skerðingarmörkin nokkuð hratt og hámarksupp-

hæðirnar hækkuðu líka en á sama tíma var aukið á skerðingar með því að innleiða efri skerðingarmörk með hærri skerðingarprósentu.

Í fjárlögum fyrir árið 2020 er gert ráð fyrir frekari hækkingu skerðingarmarkna, úr 300 í 325 þúsund krónur á mánuði fyrir einstæða foreldra og úr 600 í 650 þúsund krónur á mánuði fyrir foreldra í hjúskap. Þessi breyting mun skila foreldrum í hjúskap fleiri krónum en einstæðum foreldrum og gera lítið eða ekkert fyrir fjárhag allra tekjulægstu fjölskyldanna. Upphæðirnar sem leiða af þessari breytingu eru að auki óverulegar. Fyrir fjölskyldur þar sem fyrirvinnur eru með tekjur á

við lágmarkstekjutryggingu lífsskjarasamningsins leiðir boðuð breyting á skerðingarmörkum ekki til hækkingar barnabóta. Ef markmiðið er að auka ráðstöfunartekjur tekjulægstu fjölskyldanna væri hækking hámarksupphæða barnabóta mun skynsamlegri aðgerð. Ef stjórnvöld vildu eftir sem áður halda barnabótunum lágtekjumiðaðum væri hægt að koma í veg fyrir að hækking hámarksupphæða skilaði sér upp tekjustigann með því að hækka enn frekar skerðingarhlutföll fyrir ofan efri skerðingarmörk.

Helsti lærdómurinn sem má draga af þessari skýrslu er að það sé orðið tímabært að endurskoða barnabótakerfið á Íslandi frá grunni, að móta nýtt kerfi sem er mun einfaldara en núverandi kerfi og að nýtt kerfi þurfi að hvíla á skýrum markmiðum. Með skýrum markmiðum er hægt að móta kerfi sem styður við þau markmið fremur en kerfi sem lítur út eins og bútasumur, uppfyllt af mótsögnum og einkennum sem orka tvímælis.

Slík endurskoðun þyrfti að taka tillit til þess hvernig fjölskyldan hefur breyst í íslensku samfélagi, til dæmis vegna sameiginlegrar forsjár barna og skiptrar búsetu skilnaðarbarna en þrátt fyrir að margt bendi til þess að það séu að verða örar breytingar á búsetufyrirkomulagi skilnaðarbarna er fremur lítið vitað um umfang þeirra breytinga og hverjar afleiðingarnar eru á lífskjör og lífsgæði barna.

Helsti lærdómurinn sem má draga af þessari skýrslu er að það sé orðið tímabært að endurskoða barnabótakerfið á Íslandi frá grunni, að móta nýtt kerfi sem er mun einfaldara en núverandi kerfi og að nýtt kerfi þurfi að hvíla á skýrum markmiðum.

Ef það er líka markmið að viðhalda lágtekjumiðun kerfisins er hægt að gera það með því að hækka skerðingarhlutfallið.



Þá er skynsamlegt að endurskoða barnabótakerfi byggi á traustum upplýsingum um áhrif barneigna á útgjaldabörf fjölskyldna, til dæmis með því að skoða hvort einhver stærðarhagkvæmni er til staðar í rekstri barnmargra heimila og þá hve mikil sú hagkvæmni er en einnig með því að meta hvort og hvernig útgjaldabörfin breytist eftir því sem börnin eldast. Þá væri æskilegt að horfa einnig til áhrifa fjölskyldu-aðstæðna á atvinnuþátttöku, svo sem hvort börn á tilteknum aldri hafi meiri áhrif á þann tíma sem foreldrar verja í tekjuöflun en börn á öðrum aldri.

Heildarendurskoðun barnabótakerfisins er auðvitað stórt verkefni sem er viðbúið að taki langan tíma. Það er viðbúið að stefnumótandi aðilar reyni því frekar að breyta núverandi kerfi en að taka allt kerfið til endurskoðunar og jafnvel þó barnabótakerfið verði endurskoðað er ljóst að við munum búa við núverandi barnabótakerfi enn um sinn.

Hvaða breytingar er æskilegt að gera á núverandi barnabótakerfi ræðst af því hvert markmiðið með breytingunum er. Ef ætlunin er til dæmis að bæta hagtekjulægstu fjölskyldnanna er áhrifaríkasta leiðin að hækka hámarksupphæðir barnabóta. Ef það er líka markmið að viðhalda lágtekjumiðun kerfisins er hægt að gera það með því að hækka skerðingarhlut-

fallið. Ef við viljum ekki að hækkan skerðingarhlutfalla komi niður á heimilum með lágar tekjur (öðrum en allra tekjulægstu heimilunum) er hægt að tryggja það með því að hækka skerðingarmörkin eða með því að auka aðeins skerðingarhlutfallið á tekjur fyrir ofan efri skerðingarmörk.

Ef megin markmiðið er að auka þekju barnabótakerfisins þannig að það nái til fleiri og lengra upp tekjustigann er hinsvegar rökrétt að lækka skerðingarhlutföll og hækka skerðingarmörk og nálgast þannig danska barnabótakerfið.

Hér verður ekki gert upp á milli mismunandi markmiða barnabótakerfa og tiltekinna breytinga á þeim. Það er viðfangsefni fyrir stjórn málin að skilgreina markmið. Hér verður látið nægja að undirstrika að markmið barnabótakerfa og tiltekinna breytinga þurfa að vera skýr og að það þarf að vera samræmi á milli markmiða og þeirra leiða sem eru farnar við að móta líf skjör barnafjölskyldna á Íslandi.

Hér verður ekki gert upp á milli mismunandi markmiða barnabótakerfa og tiltekinna breytinga á þeim. Það er viðfangsefni fyrir stjórn málin að skilgreina markmið.

Viðauki A:

Ofmat upphæða barnabóta á Íslandi í líkani OECD

Skatta- og bótalíkan OECD er gagnlegt tæki og besta leiðin sem við höfum til að bera saman samspil tekna, skatta og félagslegra tilfærsla á milli landa. Líkanið er hinsvegar ekki fullkomið. Samanburður á kerfum er flókinn og það er óhjákvæmilegt að líkón innihaldi tiltekna forsendur til að einfalda útreikninga. Slíkar forsendur geta haft áhrif á niðurstöðurnar og í tilfelli íslenska barnabótakerfisins leiða þær til ofmats bæði þekju barnabótakerfisins og upphæða barnabóta á hluta tekjudreifingarinnar.

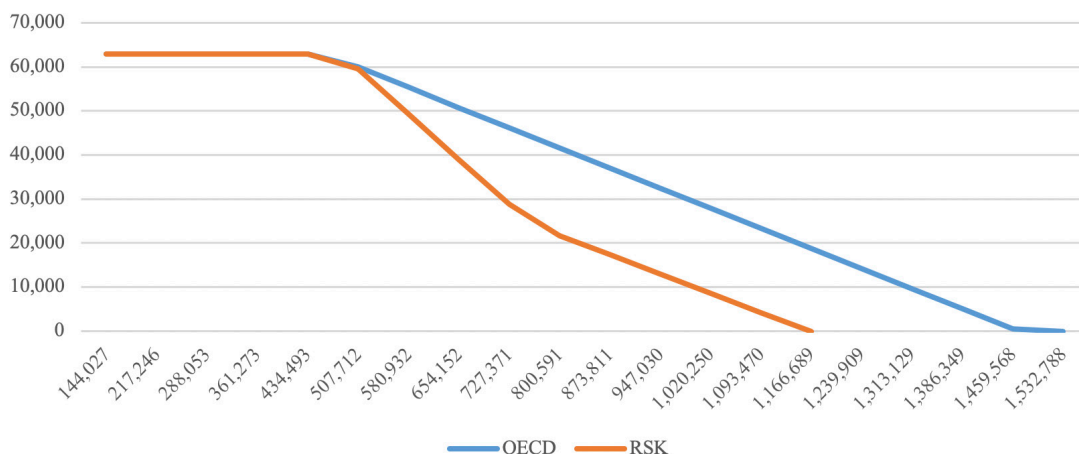
Ofmatið skýrist einkum af því að á Íslandi miðast skerðingar barnabóta tiltekna árs við tekjur (eða skerðingarstofn) ársins á undan. Í líkani OECD er til einföldunar gert ráð fyrir því að barnabætur tiltekna árs skilgreinist af tekjum sama árs. Þá er virðist hin tvíþætta skerðing hámarksupphæða annars vegar og sérstakrar uppbótar vegna ungra barna (<7 ára)

vera einfölduð þannig að samband tekna og upphæða barnabóta verður stöðugra upp tekjustigann en það er í raun og veru. Afleiðingin er áður nefnt ofmat á upphæðum og þekju barnabótakerfisins.

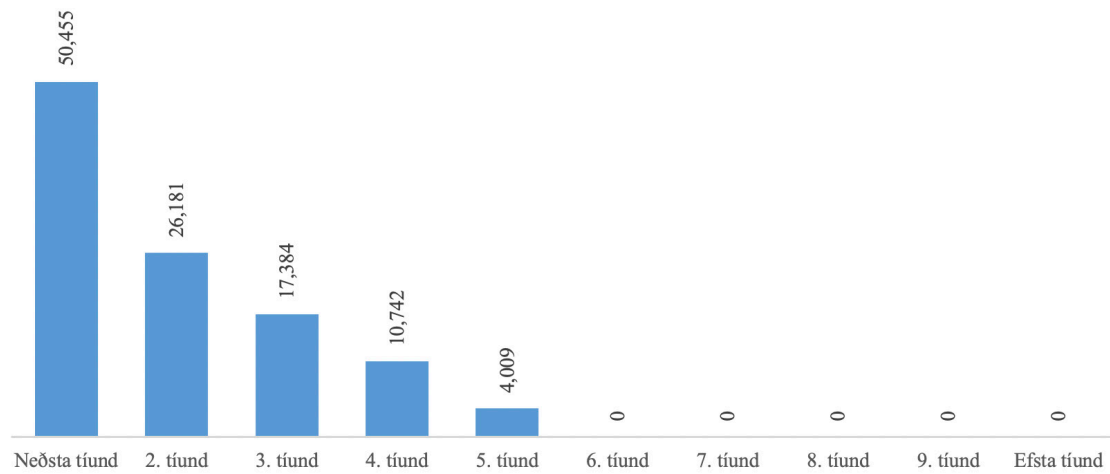
Mynd A ber saman upphæðir barnabóta við tiltekna tekjur sem koma til skerðingar bótanna samkvæmt líkani OECD annars vegar og reiknivél barnabóta á vef Ríkisskattstjóra hinsvegar. Viðmiðið er fjölskylda með tvær fyrirvinnur og tvö börn, bæði yngri en sjö ára. Líkan OECD gefur rétta mynd af upphæðum barnabóta fyrir tekjur sem eru undir skerðingarmörku. Um leið og það er komið yfir skerðingarmörk myndast skekkja í líkani OECD sem fer vaxandi með hækkandi tekjum.

Greiningar í kafla 4 benda til þess að íslenska barnabótakerfið sé afar lágtekjumiðað. Staðreyndin er sú

Mynd A. Samanburður á fjárhæðum barnabóta samkvæmt líkani OECD og reiknivél ríkisskattstjóra. Foreldrar í hjúskap með tvö börn bæði <7 ára



Mynd B. Upphæðir barnabóta foreldra í hjúskap með 1-2 börn, eftir tekjutiundabilum 2018 samkvæmt Tekjusagan.is



að barnabætur á Íslandi eru jafnvel enn lágtekjumiðaðri en niðurstöðurnar í kafla 4 gefa til kynna. Sem dæmi má nefna að samkvæmt líkani OECD eru bæt-ur fjölskylda á borð við þá sem liggur til grundvallar mynd A að fullu skertar þegar tekjur þeirra ná rétt yfir meðal atvinnutekjum tveggja fyrirvinnu fjölskylda en raunveruleikinn er sá að það gerist í raun þegar at-

ar einfaldanir, til dæmis að fella saman fjölskyldur með eitt og tvö börn auk þess sem ekki er tekið tillit til aldurs barna.

Þá má ráða af lýsigögnunum að tekjutiundir sé alltaf skilgreindar út frá því þýði sem aðrar breytur líkansins skilgreina. Það þýðir að í þýðinu í mynd B, það er foreldrum í hjúskap með 1-2 börn, sé skipt í tíu jafn stór bil fremur en að tekjutiundir væru skilgreindar út frá tekjudreifingu allra íbúa landsins

Þá má ráða af lýsigögnunum að tekjutiundir sé alltaf skilgreindar út frá því þýði sem aðrar breytur líkansins skilgreina. Það þýðir að í þýðinu í mynd B, það er foreldrum í hjúskap með 1-2 börn, sé skipt í tíu jafn stór bil fremur en að tekjutiundir væru skilgreindar út frá tekjudreifingu allra íbúa landsins. Síðari aðferðin myndi gefa skýrari mynd en skilgreiningarnar sem voru notaðar fyrir mynd B eru engu að síður þær víð-ustu sem tekjusagan býður upp á. Myndin styður við aðrar niðurstöður þessarar skýrslu um að íslenska barnabótakerfið sé afar lágtekjumiðað. Túlkun sam- anburðarins við líkan OECD og við reiknivél barna- bóta á vef Ríkisskattstjóra er þó fremur snúin vegna áður nefndrar skilgreiningar á tekjutiundum Tekju- sögunnar.

vinnutekjurnar nálgast um 80% af meðal atvinnu- tekjum slíkra fjölskylda. Því má segja að þó myndin sem er dregin upp af íslenska barnabótakerfinu sé ekki sérstaklega fögur, að minnsta kosti ekki frá sjón- arhorni fjölskyldna með tekjur nærri meðaltekjum, er hún engu að síður nokkuð fegruð fyrir tilstuðlan skatta og bótalíkans OECD.

Það getur verið gagnlegt að sjá hvort önnur gögn styðji niðurstöðuna. Vefurinn Tekjusagan.is býður upp á að skoða meðal upphæðir mismunandi tekju- liða, þar með talið barnabóta, fyrir skilgreinda hópa. Mynd B sýnir niðurstöðuna eftir tekjutiundum fyr- ir foreldra í sambúð á aldrinum 25-64 ára með 1-2 börn. Eins og líkan OECD styðst Tekjusagan við viss-

Heimildaskrá

- Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2011). Fjölskyldubætur á Íslandi. Fjárstuðningur vegna framfærslu barna árið 2010. Reykjavík: Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands.
- Axel Hall, Marianna Jónasdóttir, Benedikt Árnason, Elín Alma Arthursdóttir og Ólafur Darri Andrason. (2019). Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum. Reykjavík: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
- Bäckman, O., & Ferrarini, T. (2010). Combating Child Poverty? A Multilevel Assessment of Family Policy Institutions and Child Poverty in 21 Old and New Welfare States. *Journal of Social Policy*, 39(2), 275–296.
- Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: The Macmillan Company.
- Billingsley, S., & Ferrarini, T. (2014). Family Policy and Fertility Intentions in 21 European Countries. *Journal of Marriage and Family*, 76(2), 428–445.
- Bradbury, B. (2008). Time and the Cost of Children. *Review of Income and Wealth*, 54(3), 305–323.
- Bradbury, B. (2014). Child Costs. Í A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Frones, & J. Frones, *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective* (bls. 1483–1508). Dordrecht: Springer.
- Bradbury, B., Jäntti, M., & Lindahl, L. (2017). *Labour Income, Social Transfers and Child Poverty*. Luxembourg: Luxembourg Income Study.
- Bradshaw, J. (2010). An International Perspective on Child Benefit Packages. Í S. Kamerman, & S. Phipps, *From Child Welfare to Child Well-being. An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making* (bls. 293–307). New York: Springer.
- Bradshaw, J. (2018). Family Benefit Systems. Í Guðný Björk Eydal, & T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 84–95). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bradshaw, J., & Chzhen, Y. (2011). Lone Parent Families: Poverty and Policy in Comparative Perspective. Í E. A. Samaranch, & D. Di Nella, *Bienestar, protección social y monoparentalidad. Colección Familias monoparentales y diversidad familiar*, núm. 11 (Las familias monoparentales a debate. Cinco volúmenes), Vol. 2 (bls. 25–46). Barcelona: Copalqui Editorial.
- Bradshaw, J., & Huby, M. (2014). Decomposing Child Poverty Reduction. *European Journal of Social Security*, 16(1), 26–51.
- Brady, D., & Burroway, R. (2012). Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multilevel Analysis Across 18 Affluent Democracies. *Demography*, 49(2), 719–746.
- Chen, H., & Corak, M. (2008). Child Poverty and Changes in Child Poverty. *Demography*, 45(3), 537–553.
- Chzhen, Y., & Bradshaw, J. (2012). ne Parents, Poverty and Policy in the European Unio. *Journal of European Social Policy*, 22(5), 487–506.
- Cigno, A. (1991). *Economics of the Family*. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat. (nda.). Average number of usual weekly hours of work in main job, by sex, professional status, full-time/part-time and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - hours . Sótt Október 2019 frá Eurostat database: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ewhun2&lang=en
- Eurostat. (ndb.). Long working hours in main job by sex, age, professional status and occupation. Sótt 25. Október 2019 frá Eurostat database.
- Eurostat. (ndc.). Employed persons having a second job by sex, age and educational attainment level. Sótt 25. Október 2019 frá Eurostat database.
- Eurostat. (nnd.). At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys [ilc_li02]. Sótt 26. október 2019 frá Eurostat database: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en
- Eurostat. (nde.). Eurostat database. Sótt 26. október 2019 frá At-risk-of-poverty rate after deducting housing costs by age and sex: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li45&lang=en
- Gauthier, A. (2007). The Impact of Family Policy on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature. *Population Research and Policy Review*, 26(3), 323–346.
- Gornick, J., & Jäntti, M. (2012). Child Poverty in Cross-national Perspective: Lessons from the Luxembourg Income Study. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 558–568.
- Gornick, J., & Nell, E. (2018). Children, Poverty and Public Policy: A Cross-National Perspective. Í Guðný Björk Eydal, & T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 308–324). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kolbeinn Stefánsson. (2019). Lífskjör og fátækt barna á Íslandi 2004–2016. Reykjavík: Edda öndvegissetur.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). he Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 5, 661–687.
- Luci-Greulich, A., & Thévenon, O. (2013). The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries. *European Journal of Population*, 29(4), 387–416.
- OECD. (2018a). The OECD Tax-Benefit Model for Iceland. Description of Policy Rules for 2018. Paris: OECD. Sótt frá <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Iceland-2018.pdf>
- OECD. (2018b). The OECD Tax-Benefit Model for Denmark. Description of Policy Rules 2018. Paris: OECD. Sótt frá <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Denmark-2018.pdf>
- OECD. (2018c). The OECD Tax-Benefit Model for Finland. Description of Policy Rules for 2018. Paris: OECD. Sótt frá <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Finland-2018.pdf>
- OECD. (2018d). The OECD Tax-Benefit Model for Norway. Description of Policy Rules for 2018. Paris: OECD. Sótt frá www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Norway-2018.pdf
- OECD. (2018e). The OECD Tax-Benefit Model for Sweden. Description of Policy Rules for 2018. Paris: OECD. Sótt frá <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Sweden-2018.pdf>
- Skevik, A. (2006). Lone Motherhood in the Nordic Countries: Sole Providers in Dual-breadwinner Regimes. Í A. Ellingsæter, & A. Leira, *Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States* (bls. 241–264). Bristol: The Policy Press.
- Taylor-Gooby, P. (2001). Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill? *Journal of European Social Policy*, 11(2), 133–147.
- Thévenon, O., & Gauthier, A. (211). Family Policies in Developed Countries: A 'Fertility-booster' with side-effects. *Community, Work & Family*, 14(2), 197–216.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Uusitalo, H. (1985). Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State. *European Sociological Review*, 1(2), 163–176.
- Van Lancker, W., & Van Mechelen, N. (2015). Universalism Under Siege? Exploring the Association Between Targeting, Child Benefits and Child Poverty Across 26 Countries. *Social Science Research*, 50, 60–75.
- Van Lancker, W., Ghysels, J., & Cantillon, B. (2015). The Impact of Child Benefits on Single Mother Poverty: Exploring the Role of Targeting in 15 European Countries. *International Journal of Social Welfare*, 24(3), 210–222.



BSRB