

2010

Þjóðarspegillinn

Umönnunargreiðslur Ógn við jafnrétti eða aukið val?

Guðný Björk Eydal
Tine Rostgaard

Félagsráðgjafardeild
Ritstjóri: Halldór S. Guðmundsson

Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritrynd grein

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9979-9956-7-8



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umönnunargreiðslur

Ógn við jafnrétti eða aukið val?

Guðný Björk Eydal
Tine Rostgaard

Norrænu velferðarríkin eru þekkt fyrir að veita foreldrum öflugan stuðning vegna umönnunar ungra barna. Foreldrar fá greitt fæðingarorlof og leikskólar eru niðurgreiddir. Tilgangur þessa stuðnings er tvíþættur, annars vegar að stuðla að því að börn njóti umönnunar foreldra eftir fæðingu og fái svo leikskólavist sem er álitin stuðla að vellíðan barnsins og þorska. Hins vegar er tilgangur stuðningsins að stuðla að jöfnum tækifærum mæðra og fedra til að annast um börn sín og stunda atvinnu. Umönnunarstefna Norðurlanda hefur verið rannsökuð um áratuga skeið og mikið hefur verið um hana skrifað. Það er þó lítið rætt um svokallaðar umönnunargreiðslur (*cash for care*). Öll Norðurlönd, nema Ísland, hafa sett lög um heima- eða umönnunargreiðslur sem eru greiddar foreldrum að loknu fæðingarorlofi og í flestum tilvikum þar til börnin ná þriggja ára aldri. Greiðslurnar eru oftast mjög lágar borið saman við þær greiðslur sem foreldrar eiga rétt á í fæðingarorlofi og því er um ólíkar greiðslur að ræða. Löggiöfin um greiðslurnar hefur verið umdeild og harðlega gagnrýnd fyrir að stríða gegn hugmyndum og stefnu Norðurlanda um jafnrétti kynjanna og fyrir að vinna gegn hagsmunum barna.

Þrátt fyrir að ekki hafi verið sett lög um umönnunargreiðslur hérlendis þá hafa ýmis sveitarfélög sett sér reglur um slíkar greiðslur. Gerðar voru tilraunir með slíkar umönnunargreiðslur í Reykjavík á tíunda áratugnum en greiðslurnar voru afnumdar árið 1994. Árið 2006 innleiddu nokkur sveitarfélög umönnunargreiðslur, m.a. Kópavogur og Reykjanesbær. 2008 innleiddi Reykjavíkurborg svokallaða þjónustutryggingu og í desember 2009 höfðu alls 12 sveitarfélög innleitt umönnunargreiðslur með börnum, oftast frá fæðingarorlofi til tveggja ára aldurs, eða þar til leikskólavist er í boði (Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, 2010).

Í greininni er spurt hver þróun slíkra umönnunargreiðslna hafi verið hérlendis borið saman við önnur Norðurlönd. Niðurstöður byggja annars vegar á stefnugreiningu sem unnin var sem liður í norræni rannsókn á umönnunarstefnu sem höfundar unnu að undir stjórn Ingólfs V. Gíslasonar á vegum norrænu ráðherranefndarinnar með tilstyrk frá REASSESS og hins vegar á athugun á greiðslum sem íslensk sveitarfélög hafa innleitt. Bergdís Ýr Guðmundsdóttir og Gerður Sif Stefánsdóttir MA nemar í félagsráðgjöf hafa aðstoðað við gagnaöflun og eru þeim færðar bestu þakkir fyrir.

Umönnunargreiðslur á Norðurlöndum

Öll Norðurlönd utan Íslands hafa sett lög um umönnunargreiðslur vegna umönnunar barna. Kerfin eiga það öll sameiginlegt að greiðslurnar eru ætlaðar til að greiða fyrir umönnun barna frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til börnin ná þriggja ára aldri eða byrja í leikskóla (Eydal og Kröger, 2009; Rantalaiho, 2009).

Vegna eðlis heimagreidslna er mikilvægt að skoða þær í samhengi við framboð á öðrum stuðningi þ.e. skoða einnig lengd fæðingarorlofs og framboð á dagvistar-

þjónustu. Í töflu 1 má sjá hversu langt fæðingarorlof er á Norðurlöndum og hversu marga daga feður nota sem hlutfall af heildarfjölda daga.

Tafla 1. Fæðingarorlof á Norðurlöndum, hlutfall launa sem greitt er í fæðingarorlofi, fjöldi vikna í orlofi 2008 og hlutfall heildarfjölda daga sem eru notaðir af feðrum árið 2007 (NOSOSCO 2008, bls. 30; NOSOSCO 2009, bls. 35)

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
% af tekjum	100	70	80*	100/80	80
Heildarfjöldi vikna	58-64	44	39	54***	69
- Eingöngu móðir	18	18	13	9	8
- Eingöngu faðir	0	(2)**	13	6***	8
- Feður með mæðrum	2	3	0	2	2
% heildarfjölda daga sem eru notaðir af feðrum 2007	6	5	33	9	20

*Hlutfallið var lækkað í 75% fyrir foreldra með tekjur yfir 200.000 frá og með 1. janúar 2010

**Feður í Finnlandi geta tekið 2 vikur í lok fæðingarorlofs að uppfylltum ákveðnum skilyrðum

***Fæðingarorlof fedra hefur verið lengt í áföngum og er árið 2010 10 vikur en á að verða 12 vikur 2011

Tafla 1 sýnir glögglega að þó öll Norðurlönd taki mið af markmiðum um jafnan rétt mæðra og fedra til atvinnu og umönnunar þá hafa þau engu að síður valið nokkuð ólíkar leiðir við mótun fæðingarorlofskerfa sinna á liðnum árum (Moss og Kamerman, 2009). Ísland, Noregur og Svíþjóð hafa valið þá leið að veita báðum foreldrum sjálfstæð réttindi til fæðingarorlofs í ákveðinn fjölda mánaða (Ellingsæter og Leira, 2006). Danmörk og Finnland hafa valið þá leið að veita feðrum rétt á 2 vikna fæðingarorlofi sem þeim ber að nýta strax í kjölfar fæðingar barns á sama tíma og móðir er í fæðingarorlofi. Finnar hafa einnig bætt við 3 vikum, sem feður geta tekið í lok fæðingarorlofs að uppfylltum ákveðnum skilyrðum (Lammi-Taskula, 2007). Norðurlönd hafa því valið mismunandi áherslur hvað varðar það að styðja feður til að taka virkan þátt í umönnun barna sinna, Ísland, Noregur og Svíþjóð leggja áherslu á að feður hafi einstaklingsbundinn rétt til fæðingarorlofs en Danmörk og Finnland leggja áherslu á að foreldrar hafi val í þessu efni. Annað mikilvægt atriði í þessu sambandi er að heildarlengd fæðingarorlofsins er mjög mismunandi, lengst í Svíþjóð 69 vikur en styst á Íslandi 39 vikur.

Þó að reglur um töku orlofsins bjóði uppá ákveðinn sveigjanleika þá hefur heildarfjöldi vikna sem foreldrar eiga kost á í orlofi augljós áhrif á hvenær þörf fyrir dagvistarþjónustu hefst. Eins og meðfylgjandi tafla 2 sýnir þá er framboð á dagvistarþjónustu einnig ólíkt á Norðurlöndum.

Tafla 2. Börn á aldrinum 0-5 ára, hlutfall af heildarfjölda barna í dagvist, Norðurlönd (NOSOSCO, 2008, bls. 47)

	0-1 ár	1-2 ára	3-5 ára	0-5 ára
Danmörk	17	90	96	81
Finland	1	40	72	49
Ísland	7	80	95	75
Noregur	4	69	94	71
Svíþjóð	-	70	97	73

Öll Norðurlönd nema Ísland hafa lögleitt rétt barna til dagvistar og því geta foreldrar krafist þjónustu ef svo ber undir. Í Danmörku, þar sem fæðingarorlof er hlutfallslega stutt, er framboð á dagvistarþjónustu mjög mikið og hefð fyrir því að börn byrji mjög ung á dagheimili (*vuggestue*). Í Svíþjóð byrja börn oftast í leikskóla að loknu fæðingarorlofi foreldra. Í Noregi hefur framboð á dagvistarþjónustu farið hratt vaxandi en engu að síður er ákveðið tímabil frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til dagvistarþjónusta er til staðar (*care gap*) sem þarf að brúa (Ellingsæter og Gullbrandsen, 2007). Í Finnlandi er bilið enn lengra þar algengast er að börn byrji á leikskóla við þriggja ára aldur (Repo, 2010). Hérlandis hefur framboði á leikskólavist aukist fyrir yngri börn á undanföllum árum en foreldrar þurfa þó enn að brúa nokkuð langt bil milli fæðingarorlofs og leikskóla (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2008). Umönnunargreiðslur hafa nýst foreldrum til að brúa bilið milli fæðingarorlofs og dagvistarþjónustu.

Löggjöf Norðurlandanna um umönnunargreiðslur hefur mótast á nokkuð löngu tímabili og markmið hennar hafa verið nokkuð mismunandi eftir löndum. Hér verður í stuttu máli gerð grein fyrir helstu einkennum kerfanna.

Danmörk

Í Danmörku voru umönnunargreiðslur fyrst innleiddar til að mæta vaxandi atvinnuleysi í landinu árið 1992 en þær voru aflagðar árið 2002 (Rostgaard, 2002). Umönnunargreiðslur voru lögfestar aftur árið 2007. Þeim var ætlað að mæta markmiðum fjölskyldustefnu um að foreldrar gætu átt val um hvernig þeir höguðu umönnun barna sinna (Ministeriet for familie- og frobrugeranliggender, 2005). Hvert sveitarfélag setur reglur um slíkar greiðslur en til þess að fá þær þurfa foreldrar að uppfylla ýmis skilyrði (Dagtilbudsloven nr. 501/2007). Sem dæmi má nefna að í Kaupmannahöfn geta foreldrar barna á aldrinum 6 mánaða til 3 ára sótt um slíkar greiðslur ef þeir eru ekki í launuðu starfi og hafa sótt um leikskóla (Københavns kommune, e.d.). Það er frekar fátítt að umönnunargreiðslur séu greiddar og árið 2006 voru það um 700 foreldrar sem fengu slíkar greiðslur í Danmörku (Rantalaiho, 2009). Megin skýringin á hversu óalgengt það er að foreldrar fái slíkar greiðslur er hin sterka hefð fyrir leikskóla fyrir börn frá 1 árs aldri og hversu skilyrtar greiðslurnar eru (Eydal og Rostgaard, í prentun).

Finland

Þegar umræða um mikilvægi þess að byggja upp leikskólaþjónustu hófst á sjöunda áratugnum í Finnlandi var lögð áhersla á mikilvægi þess að foreldrar gætu valið á milli þess að vera heima og fá pláss fyrir barnið á leikskóla. Til að tryggja þetta voru sett lög um umönnunargreiðslur árið 1985. Lögini tóku smám saman gildi og árið 1990 áttu foreldrar barna yngri en þrjú ára rétt á greiðslum ef þeir kusu að gæta barnanna heima (Rantalaiho, 2009). Til að tryggja að um raunverulegt val væri að ræða milli umönnunargreiðslna og leikskóla voru sett lög árið 1996 um skyldur sveitarfélaga til að bjóða börnum leikskólavist fyrir tiltekinn aldur (Salmi, 2006).

Auk hinnar föstu greiðslu með hverju barni (greitt með allt að þremur börnum í sömu fjölskyldu) þá er einnig greidd viðbótargreiðslu sem er tekjumiðuð. Þá er algengt að sveitarfélög greiði upphæðir til viðbótar við ofangreindar greiðslur frá Tryggingastofnuninni (Kela, e.d.; Repo, 2010).

Umönnunargreiðslur eru ríkur þáttur í opinberum stuðningi til finnskra foreldra og þær nutu strax mikilla vinsælda, en efnahagsþrengingar í kjölfar efnahagskreppu í upphafi tíunda áratugarins höfðu einnig áhrif í þessa veru. Í upphafi tíunda áratugarins voru vinsældir umönnunargreiðslna m.a. raktar til efnahagskreppunnar sem hafði í för með sér umtalsvert atvinnuleysi (Rantalaiho, 2009). En foreldrar héldu áfram að nota greiðslurnar eftir að atvinnuástandið breyttist til hins betra og árið 2008 notuðu 57% foreldra barna á aldrinum 1-3 ára greiðslurnar (Kela, e.d.). Þar sem mögulegt er fyrir foreldra að ráðstafa greiðslum til annarra er erfitt að fullyrða út frá tölum um umsóknir hver gæti barnsins en rannsóknir sýna að í meirihluta tilvika eru greiðslurnar notaðar með þeim hætti að mæður eru heima með börnum. Stéttarstaða og menntun hafa einnig áhrif á hversu lengi mæður eru fjarverandi frá vinnumarkaði, mæður með litla menntun eru lengur fjarverandi (sjá t.d. Repo, 2010; Salmi, 2006).

Noregur

Hið norska kerfi er um margt svipað finnska kerfinu, en í Noregi er þó mögulegt að börnin séu á leikskóla hluta úr degi og foreldrar fá þá hluta heimagreiðslunnar. Norðmenn settu lög um umönnunargreiðslur árið 1998. Lögini hafa alla tíð verið mjög umdeild og það hefur verið tekist mun meira á um greiðslurnar þar enn t.d. í Finnland (Hiilamo og Kangas, 2006). Markmið norsku laganna var að auka valkosti barnafjölskyldna og að skapa meira jafnrétti milli fjölskyldna sem höfðu fengið pláss á leikskóla og þeirra sem voru á biðlista (Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre nr. 73/1997-8). Lögini voru sett í kjölfar umræðna um tímaskort fjölskyldna með börn og var umönnunargreiðslum ætlað að koma til móts við foreldra í þeim efnum (Ellingsæter, 2006). Norskir foreldrar geta notað greiðslurnar til að greiða öðrum fyrir að annast barnið (Ellingsæter og Leira, 2006). Lögvarinn réttur til leikskóla var innleiddur árið 2009 þannig að fyrst þá varð um raunverulegt val að ræða fyrir norska foreldra (Lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage) nr 73/2008).

Frá aldamótum hefur framboð á leikskóla fyrir börn undir þrjú ára aldri aukist og að sama skapi hefur dregið úr eftirspurn eftir umönnunargreiðslum (Guldbrandsen, 2008). Þegar greiðslurnar voru innleiddar 1998 urðu þær mjög vinsælar og 1999 fengu 74.3% barna á aldrinum 1-3 ára umönnunargreiðslur en árið 2008 þá voru það 34.9% (Statistisk sentralbyrå, 2009, bls. 143). Niðurstöður rannsókna varðandi notendur heimagreiðslna eru þær sömu og í Finnlandi, þ.e. að það eru fyrst og fremst mæður sem taka sér leyfi frá störfum til að vera lengur heima með börnum sínum (Ellingsæter, 2009).

Svíþjóð

Árið 1993 settu Svíar lög um umönnunargreiðslur (Lag om vårdnadsbidrag nr. 553/1994). Lögini voru mjög umdeild og þegar ný ríkisstjórn tók við völdum árið 1994

voru greiðslurnar aflagðar. Árið 2008 voru aftur sett lög um umönnunargreiðslur (Lag om kommunalt vårdnadsbidrag nr. 307/2008). Megin rökin fyrir setningu laganna voru að mikilvægt væri að auka valkosti fjölskyldna með börn. Innleiðing greiðslnanna varð aftur mjög umdeild en á sama tíma var innleiddur svokallaður jafnréttisbónus sem er aukagreiðsla fyrir foreldra sem skipta fæðingarorlofi jafnt með sér (Cronholm, 2009).

Reglur um tilhögun greiðslnanna eru um margt svipaðar norska fyrirkomulaginu, ef frá er talið að sænsku löggin eru rammalög sem kveða á um frelsi sveitarfélaga til að innleiða umönnunargreiðslur (Vårdnadsbidrag Familjepolitisk reform. Dsnr. 52/2007). Það sem skilur sænska kerfið frá norsku og finnsku kerfunum er að sænskir foreldrar sem fá atvinnuleysisbætur, aðstoð sem flóttamenn, sjúkradagpeninga eða ellilífeyri geta ekki fengið *umönnunargreiðslur* (Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag, 2007; Lag om kommunalt vårdnadsbidrag nr. 2008/307).

Enn sem komið er hafa ekki verið birtar tölur á vegum sænsku Hagstofunnar um hversu mörg sveitarfélög hafa innleitt umönnunargreiðslur né hversu margir foreldrar nýta sér þær (Eydal og Rostgaard, í prentun). Né heldur eru fyrirbyggjandi tölur um hversu margir foreldrar nýta sér umönnunargreiðslur í norrænu árbókunum (NOSOSCO, 2009).

Helstu einkenni kerfanna

Við greiningu á umönnunargreiðslum kemur í ljós að kerfi Norðurlandanna eru um margt ólík eins og tafla 3 sýnir glögglega, löndin hafa haft nokkuð ólík markmið með löggjöfinni og útfærsla réttindanna er nokkuð ólík. Upphæðirnar eru þó svipaðar nema í Danmörku þar sem upphæð greiðslnanna er nokkuð hærri en á hinum löndunum, en mikilvægt er að hafa í huga að það er eina landið sem gengur út frá að foreldrar séu ekki þátttakendur á vinnumarkaði á meðan þeir þiggja umönnunargreiðslur.

Tafla 3. Umönnunargreiðslur á Norðurlöndum helstu einkenni og upphæðir (Eydal og Rostgaard, í prentun; Rantalaiho, 2009)

	Danmörk	Finland	Noregur	Svíþjóð
Árið sem núverandi löggjöf var sett	2002	1985	1998	2008
Sjá ríki eða sveitarfélög um framkvæmdina?	Sv.félög	Ríki og sv. félög	Ríki	Sveitarfélög
Megin markmið	Auka val foreldra	Auka val foreldra Upprunalega einnig að tryggja jafnrétti milli foreldra sem fengu og fengu ekki dagvistarþjónustu	Auka val foreldra Jafnrétti milli foreldra sem fengu/fengu ekki dagvistarþjónustu Meiri tíma fyrir fjölskylduna	Auka val foreldra
Upphæðin sem % af meðallaunum*	24.8	10.4	9.4	10.7

*Eigin útreikningar en meðallaun eru reiknuð út af NOSKSO (NOSOSCO, 2009: 212-213). Frekari upplýsingar um forsendur útreikninganna má sjá á heimasíðu NOSKSO <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/tabeller/descriptyp07.pdf>

Hér skiptir ekki hvað síst máli að finnska kerfið á sér langa sögu og þrátt fyrir að það sé nokkuð gagnrýnt er það orðið órjúfanlegur hluti af þjónustu við foreldra með ung börn í Finnlandi (Repo, 2010). Í Noregi hefur aldrei ríkt sátt um kerfið og umönnunargreiðslur hafa verið mjög umdeildar (Ellingsæter og Leira, 2006; Håland, 2005). Í Danmörku er þjónusta við foreldra með ung börn meiri en í nokkru öðru landi og það skýrir hversu lítið hefur verið rætt um hið danska kerfi. Í Svíþjóð hefur kerfið verið mjög umdeilt, en eins og áður sagði þá er ekki vitað hversu mörg sveitarfélög þar hafa tekið upp umönnunargreiðslur (Cronholm, 2009). Í öllum tilvikum hefur löggjöfin verið sett fyrir tilstuðlan ríkisstjórna hægri og/eða íhaldsflokka, en vinstri flokkar hafa gagnrýnt umönnunargreiðslur og talið þær vinna gegn jafnrétti kynjanna þar sem rannsóknir sýna að þær eru nær eingöngu notaðar af mæðrum (Morgan og Zippel, 2003; Morgan, 2009). Mæður, einkum mæður sem hafa litla menntun og óörugga stöðu á vinnumarkaði eru frá vinnu í langan tíma og félagsleg réttindi þeirra eru lítil á meðan þær eru heima með börnum sínum. Þá hefur verið bent á að umönnunargreiðslur vinni þvert gegn markmiði laga um fedraorlof sem hafa það að markmiði að tryggja börnum umönnun beggja foreldra (Ellingsæter, 2006; Leira, 1999; Rantalaiho, 2009; Salmi 2006). Þá hafa gagnrýnendur bent á mikilvægi þess að öll börn eigi kost á leikskólavist, rannsóknir sýni að það séu oft þau börn sem mesta þörf hafi fyrir leikskóla, t.d. börn innflytjenda sem séu heima allt fram til þriggja ára aldurs (Rantalaiho, 2009).

Umönnunargreiðslur á Íslandi

Ísland er eins og áður sagði, eina Norðurlandið sem ekki hefur sett lög um umönnunargreiðslur. Þrátt fyrir það hafa einstök sveitarfélög sett sér reglur um heimargreiðslur. Slíkar reglur voru fyrst settar í Reykjavík á tíunda áratugnum í valdatíð Sjálfstæðisflokks, en greiðslurnar voru afnumdar þegar R-listinn tók við völdum árið 1994. Árið 2006 innleiddu nokkur sveitarfélög umönnunargreiðslur, m.a. Kópavogur og Reykjanesbær (Guðný Björk Eydal, 2008). Smám saman hafa fleiri sveitarfélög tekið upp umönnunargreiðslur. Í desember 2009 voru heimasíður sveitarfélaganna skoðaðar í rannsókn sem unnin var af Rannsóknastofnun í barna og fjölskylduvernd og í ljós kom að 12 sveitarfélög af 77 höfðu innleitt umönnunargreiðslur með börnum (Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, 2010). Hafa þeir í huga að vel er mögulegt að fleiri sveitarfélög hafi sett reglur um umönnunargreiðslur en að þær komi ekki fram á heimasíðum þeirra. Í ágúst 2010 voru heimasíður sveitarfélaganna 12 skoðaðar og hringt í þau sveitarfélög sem spurningar vöknudu um. Í ljós kom að litlar breytingar höfðu orðið. Sveitarfélagið Álftanes bauð áður uppá heimargreiðslur, 30.000 með fyrsta barni og 20.000 með öðru en þær voru lagðar niður árið 2010 (Sveitarfélagið Álftanes, e.d.). Greiðslur í Reykjavík hafa lækkað, voru 35.000 á mánuði 2009 en frá 1. ágúst 2010 er upphæðin 20.000 á mánuði (Reykjavíkurborg, e.d.; Reykjavíkurborg, 2008). Þá höfðu greiðslur í Kjósarhreppi hækkað úr 36.800 í 40.000 (Kjósarhreppur, e.d.). Tafla 4 sýnir yfirlit yfir sveitarfélögin sem birtu upplýsingar á heimasíðum sínum í ágúst 2010, alls 10 talsins. Þar sem tvö stærstu sveitarfélög landsins, Reykjavík og Kópavogur eru meðal þeirra er ljóst að meirihluti foreldra hérlendis á kosta á umönnunargreiðslum.

Umönnunargreiðslur

Tafla 4. Yfirlit yfir sveitarfélög sem veita upplýsingar um umönnunarstyrki til foreldra eftir að fæðingarorlofi lýkur 1. ágúst 2010 (Akraneskaupstaður, e.d.; Sveitarfélagið Garður, e.d.; Grímsnes- og Grafningshreppur, e.d.; Kjósarhreppur, e.d.; Kópavogur, e.d.; Mosfellsbær, e.d.; Reykjavíkurborg, e.d.; Sandgerðisbær, e.d.; Seltjarnarnes, e.d.)

	Greiðslu geta hafist	Greiðslum lýkur	Upphæð	Heiti
Akranes	For. í sambúð 9 mánaða /Einstæðir 6 mánaða	Þar til barn fer í leikskóla eða 1. júlí það ár sem barn fer í 1. bekk (6 ára)	21.000	Umönnunar- greiðslur
Garður	9 mánaða	2 ára/þar til barn byrjar í leikskóla	30.000	Umönn- unarbætur
Grímsnes- og Grafnings- hreppur	12 mánaða	18 mánaða Fyrir foreldra sem kjósa eða geta ekki nýtt sér þjónustu leikskólans	20.000	Heima-greiðslur
Kjósar-hreppur	Lok fæðingarorlofs	Til 3ja ára aldurs eða leikskólavist hefst	40.000	Heima-greiðslur ungbarna
Kópavogur	For. í sambúð 9 mánaða /Einstæðir 6 mánaða	Til 2 ára aldurs eða leikskólavist hefst	30.000	Heima-greiðslur
Mosfells-bær	Frá 9 mánaða	Til 1. september árið sem barn verður 2 ára eða leikskólavist hefst	Foreldrar í sambúð: 25.000 Forgangs- gjald* 31.800	Heim- greiðslur
Reykjanes-bær	Lok fæðingarorlofs og sækja þarf kynningar áður en greiðslur hefjast	2 ára/þar til barn byrjar í leikskóla en mögulegt að sækja um undanþágu	25.000	Umönnunar- greiðslur
Reykjavík	For. í sambúð 9 mánaða/ Einstæðir for. 6 mánaða og á biðlista eftir leikskóla	Til 2 ára aldurs eða þar til leikskólavist er í boði/önnur niðurgreidd þjónusta hefst fram til 3 ára aldurs	20.000	Þjónustu- trygging
Sandgerð-isbær	Frá 12 mánaða á biðlista eftir leikskóla	Þar til leikskólavist eða önnur þjónusta er í boði eða lægri greiðslur ef barn er hluta úr degi	30.000	Umönnunar- greiðslur
Seltjarnar-nes	For. í sambúð 9 mánaða /Einstæðir 6 mánaða	Til 2 ára eða þar til barn fær leikskólapláss	For. í sambúð 32.000 Annað for. í námi 40.000 Einst.for/ báðir for. í námi: 44.800	Umönnunar- greiðslur/ heimgreiðslur

*Forgangsgjald: Foreldrar eða forráðamenn barna í forgangshópi þ.e. börn einstæðra foreldra, börn þar sem báðir foreldrar stunda fullt nám, börn starfsfólks leikskóla Mosfellsbæjar og börn dagforeldra í Mosfellsbæ sem starfa allan daginn (8-9 tíma vistun). Nám skal vera fullt nám og skal stundað á skyldunámsstigi, framhaldsskólástigi og / eða á því stigi sem telst lánshæft hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna.

Í ljós kemur að uppaf tímabilsins miðast í flestum tilvikum við lágmarksfjölda mánaða í fæðingarorlofi, en þar sem flestir foreldrar dreifa töku fæðingarorlofs á lengra tímabil er ljóst að foreldrar geta ef þeir kjósa þegið samtímis greiðslur vegna fæðingarorlofs og umönnunargreiðslur. Algengt er að greiðslur séu skilyrtar með þeim hætti að þær eru greiddar þar til þjónusta býðst. Í Reykjavík er það einnig krafa að foreldrar skipti greiðslum með sér þannig að hvort foreldri um sig fái greitt fyrir mest 2/3 af heildar-tímabilinu. Lengd tímabilsins er nokkuð ólík, í flestum tilvikum er miðað við 2 ára aldur en upphæðir eru allt frá 20.000 til 40.000 kr. á mánuði. Þá bera greiðslurnar ýmis nöfn sem getur t.d. gert leit á heimasíðum sveitarfélaga flóknari en ella. Markmið sveitarfélaganna með upptöku slíkra greiðslna hefur ekki verið rannsakað sérstaklega en í Reykjavík var yfirlýst markmið þjónustutryggingar að tryggja „jafnræði borgaranna og jafnrétti kynja, að því leyti að gera báðum foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf“ (Reykjavíkurborg, 2008).

Fáar rannsóknir hafa verið framkvæmdar á umönnunargreiðslum sveitarfélaga en nýleg rannsókn sem unnin var af Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd (RBF) fyrir Reykjavíkurborg leiddi í ljós að foreldrar barna á leikskólaaldri voru mjög ánægðir með þjónustutrygginguna sem slíka og 90% töldu hana vera valkost sem ætti að vera áfram í boði hjá Reykjavíkurborg. Tæplega 87% þeirra sem höfðu nýtt sér þjónustutryggingu sögðust ánægð með hvernig hún hefði mætt þörfum þeirra. 63% svarenda sögðu upphæðina of lága. Algengasta ástæðan fyrir því að foreldrar nýttu sér þjónustutryggingu var að barnið hefði ekki fengið leikskólapláss (61%) en tæplega 53% sögðu ástæðuna vera þá að barnið gæti verið lengur heima (Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, 2010).

Þegar þjónustutryggingar voru innleiddar af meirihluta Sjálfstæðisflokks- og Framsóknarflokks bentu fulltrúar þáverandi minnihluta á að slíkar greiðslur gætu haft stétt- og kynbundinna áhrif (Fundargerð leikskólaráðs 9. apríl 2008). Því var lögð áhersla á það í rannsókn RBF að kanna viðhorf foreldrar til kynbundinna áhrifa þjónustutryggingar. Í ljós kom að rúmlega 30% svarenda töldu líklegt að tilkoma þjónustutryggingar yki jafnrétti kynja á vinnumarkaði en tæplega 20% töldu líklegt að hún dragi úr jafnrétti kynja á vinnumarkaði. Þá taldi meirihluti foreldra að þjónustutrygging yki möguleika foreldra á að samþætta umönnun barns og atvinnuþátttöku, rúmlega 70% töldu það eiga við um mæður borið saman við tæplega 60% sem töldu það eiga við um feður (Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd, 2010).

Niðurstöður og umræða

Samanburður við Norðurlönd leiðir í ljós að héraendis er heildarföldi vikna í fæðingarorlofi nokkuð lægri en á öðrum Norðurlöndum. Lengst af bar einnig mikið á milli varðandi framboð á dagvist en það hefur breyst og Ísland fylgir nú fast á hæla dana sem bjóða flestum börnum dagvistarþjónustu. Bilið sem íslenskir foreldrar þurfa að brúa á milli fæðingarorlofs og dagvistar er engu að síður til staðar. Öll Norðurlönd fyrir utan Ísland hafa sett löggjöf um umönnunargreiðslur. Greiðslurnar hafa verið mjög umdeildar og bent er á að þær vinni gegn markmiðum norrænnar jafnréttisstefnu og hagsmunum barna. Í þessu sambandi hefur verið bent á að tilgangur með löggjöf um fæðingarorlof feðra sé að tryggja börnum umönnun beggja foreldra frá unga aldri en að reynslan sýni að það séu nær eingöngu mæður sem nýta sér umönnunargreiðslur til að vera heima með börnum sínum. Reynslan sýni því að umönnunargreiðslur vinni gegn markmiðum laga um fæðingarorlof og reyndar annari norrænni fjölskyldu- og jafnréttislöggjöf sem leggur áherslu á möguleika beggja foreldra til að sinna umönnun barna og atvinnuþátttöku. Þá hefur einnig verið gagnrýnt að umönnunargreiðslur geti unnið gegn jafnrétti barna, í mörgum tilvikum séu það börnin sem mest þurfi á því að

halda að fara í leikskóla sem séu heima t.d. börn innflytjenda sem þurfi að tileinka sér tungumál þess lands sem þau búa í.

Það er erfiðleikum bundið að er að bera saman notkun umönnunargreiðsna milli landa þar sem ekki eru fyrirbyggjandi norræn tölfræði um hana, en ljóst er að greiðslurnar eru mjög mikið notaðar í Finnlandi og enn talsvert notaðar í Noregi. Umönnunargreiðslur eru lítið notaðar í Danmörku. Enn eru ekki fyrirbyggjandi upplýsingar um hvesu útbreiddar greiðslurnar verða í sænskum sveitarfélögum.

Nokkur íslensk sveitarfélög, eða 10 af 77 hafa kosið taka upp umönnunargreiðslur m.a. með það að markmiði að brúa ofangreint bil milli fæðingarorlofs og dagvistarþjónustu. Þar sem tvo stærstu sveitarfélögin eru meðal þeirra 10 sem bjóða uppá umönnunargreiðslur er ljóst að meirihluti íslenskra foreldra á rétt á slíkum greiðslum. Þó hér sé ekki fyrir hendi löggjöf um umönnunargreiðslur þá virðast íslensk sveitarfélög fara nokkuð svipaðar leiðir og þau leggja einkum áherslu á umönnunargreiðslur sem kost ef leikskólaþjónusta er ekki í boði og öll leggja áherslu á tímabilið þar til barnið nær 2 ára aldri. Hérlandis hefur því markmiðið verið ólíkt yfirlýstu markmiði löggjafarinnar á Norðurlöndum sem hefur verið að auka valmöguleika foreldra. Hérlandis er ekki verið á að bjóða uppá umönnunargreiðslur til að auka val foreldra, heldur frekar lítið á þær sem lausn á ákveðnum vanda sem hefur skapast þegar foreldrar þurfa að brúa ofangreint bil milli fæðingarorlofs og dagvistar. Það skiptir einnig miklu máli að greiðslurnar hérlandis eru yfirleitt í boði til tveggja ára aldurs en þriggja ára á öðrum Norðurlöndum. Reykjavík hefur nokkra sérstöðu vegna ákvörðunar um að foreldrum beri að skipta með sér orlofinu, en slíkt þekkist ekki á öðrum Norðurlöndum. Í heild eru því reglur um íslenskar umönnunargreiðslur nokkuð ólíkar því sem gerist á Norðurlöndum og sú staðreynd að þær eru í fæstum tilvikum greiddar eftir að börn ná 2 ára aldri dregur vissulega úr líkum á því að þær hafi neikvæð áhrif á þróun jafnréttis kynjanna og velferð barna.

Áhrif íslensku kerfanna hafa lítið verið rannsökuð og því ekki ljóst hvort þau munu hafa neikvæð áhrif á möguleika fedra og mæðra til að samþætta vinnu og umönnun barna. Einstök sveitarfélög hafa látið vinna athuganir á sínum vegum t.d. hefur Reykjavíkurborg nýlega látið rannsakað hvenig foreldrar haga umönnun barna sinna (Rannsóknarstofnun í barna og fjölskylduvernd, 2010). Mikilvægt er að samræmd tölfræði um fjölda foreldra sem fá greiddar umönnunargreiðslur sé fyrirbyggjandi þannig að þekking sé fyrir hendi á útbreiðslu þeirra. Þá er eingöngu fyrirbyggjandi takmörkuð þekking á því hvernig uppbygging umönnunargreiðsna hérlandis hefur komið til og hvort þættir eins og t.d. skortur á leikskólalássum, fjárhagur sveitarfélaga eða atvinnuástand hafa haft áhrif þróun þeirra. Það er því mikilvægt að rannsaka betur áhrif og afdrif þessa nýja úrræðis til að hægt sé að meta hugsanleg áhrif þess á íslenska umönnunarstefnu.

Heimildir

- Akraneskaupsstaður. (e.d.). *Umönnunargreiðslur*. Sótt 10. ágúst 2010 af [http://www-akranes.is/thjonusta/fjolskyldan/umonnunargreidslur/](http://www.akranes.is/thjonusta/fjolskyldan/umonnunargreidslur/)
- Cronholm, A. (2009). Sweden: individualisation or free choice in parental leave? Í P. Moss og S. Kamerman (ritstjórar), *The politics of parental leave policies. Children, parenting and the labour market* (bls. 227-243). Bristol: Policy Press.
- Dagtilbudsloven* nr. 501/2007.
- Ellingsæter, A. L. (2006). The Norwegian childcare regime and its paradoxes. Í A. L. Ellingsæter og A. Leira (ritstjórar), *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states* (bls. 121-144). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A. L. (2009). Leave policy in the Nordic welfare states: A 'recipe' for high employment/high fertility? *Community, Work and Family*, 12, 1-19.
- Ellingsæter, A. L. og Gulbrandsen, L. (2007). Closing the childcare gap: The interaction of childcare supply and mothers' agency in Norway. *Journal of Social Policy*, 36, 649-69.
- Ellingsæter A. L. og Leira A. (2006). Introduction. Í A. L. Ellingsæter og A. Leira, (ritstjórar), *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states* (bls. 1-26). Bristol: Policy Press.
- Eydal, G. B. og Kröger, T. (2009). Nordic family policies: Constructing contexts for social work. Í T. Kröger og H. Forsberg (ritstjórar), *Social work and child welfare politics. Through nordic lenses* (bls. 11-28). Bristol: Policy Press.
- Eydal, G. B. og Rostgaard, T. (í prentun). Barnomsorg och vardnadsbidrag. Í I.V. Gíslason (ritstjóri), *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden*. Kaupmannahöfn: Nordisk Ministerråd.
- Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag*, Prop 2007/08:91.
- Grímsnes- og Grafningshreppur. (e.d.). Sótt 10. ágúst 2010 af <http://www.gogg.is/>
- Guðný Björk Eydal. (2008). Policies promoting care form both parents- the case of Iceland. Í Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason (ritstjórar), *Equal rights to earn and care* (bls. 111-148). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2008). *Equal Rights to Earn and Care – Parental Leave in Iceland*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gulbrandsen, L. (2008). The Norwegian cash-for-care reform changing behaviour and stable attitudes. *Nordic Early Childhood Education Research*, 2, 18-25.
- Hilamo, H. og Kangas, O. (2006). *Trap for women of freedom to choose? Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden*. Turku: University of Turku.
- Håland, K. (2005). Fra enighet til strid in familjepolitikken. Í B. Brandth, B. Bungum og E. Kvande (ritstjórar), *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn moter det fleksible arbeidslivet* (bls. 26-43). Osló: Gyldendal.
- Kela. (e.d.). *The social insurance institution of Finland pocket statistics 2009*. Sótt 5. ágúst 2010 af [http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/\\$File/Pocket_09.pdf?](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Pocket_09/$File/Pocket_09.pdf?)
- Kjósarhreppur. (e.d.). Sótt 10. ágúst 2010 af <http://www.kjos.is/umsoknareydublod/>
- Kópavogur. (e.d.). *Heimgreiðslur*. Sótt 10. ágúst 2010 af http://www.kopavogur.is/-index.php?option=com_content&task=view&id=260&Itemid=239
- Köbenhavns komune. (e.d.). *Kriterier Hvem kan modtage tilskuddet?* Sótt 5. ágúst 2010 af <http://www.kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/Boernepasning/PrivatePasningstilbud/PasningAfEgneBoern/Kriterier.aspx>
- Lag om vårdnadsbidrag* nr. 553/1994.
- Lag om kommunalt vårdnadsbidrag* nr. 307/2008.
- Lammi-Taskula, J. (2007). *Parental leave for fathers? Gendered conceptions and practices in families with young children in Finland*. Helsinki: STAKES.

- Leira, A. (1999). Cash-for-child care and daddy leave. Í P. Moss & F. Deven (ritstjórar), *Parental leave: Progress or pitfall? Research and policy issues in Europe* (bls. 267-287). Hague and Brussels: NIDI CBGS Publications.
- Leikskólaráð Reykjavíkurborgar. (2008). *Fundargerð leikskólaráðs 9. apríl 2008*. Sótt 18. ágúst 2010 af <http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/menntasvid/fundagerdir/33.fundur.9.april.pdf>
- Lov om endringer i barnebageloven (rett til plass i barnehage)* nr. 73/2008.
- Lov om kontantstøtte til smabarnsforeldre* nr. 73/1997-8.
- Ministeriet for familie-og frobrugeranliggender. (2005). *Familjepolitisk redogørelse*. Kaupmannahöfn: Höfundur.
- Morgan, K. og Zippel, K. (2003). Paid to care: The origins and effects of care leave policies in Western Europe. *Social Politics*, 10, 49–85.
- Morgan, K. (2009). The political path to a dual-earner/dual-carer society: Pitfalls and possibilities. Í J. C. Gornick og M. K. Meyers (ritstjórar) *Gender equality- transforming family divisions of labor* (bls. 317-339). New York: Verso.
- Mosfellsbær. (e.d.). Heimagreiðslur. Sótt 10. ágúst 2010 af <http://www.mosfellsbaer.is/Gjaldskrar/Heimgreiðslur/>
- Moss, P. og Kamerman, S. (2009). Introduction. Í Moss, P. og Kamerman, S. (ritstjórar), *The politics of parental leave policies. Children, parenting and the labour market* (bls.1-13). Bristol: Policy Press.
- NOSOSCO 2006-7. (2008). *Social protection in the Nordic countries 2007-2008. Scope, expenditure and financing*. Kaupmannahöfn: Nordic Social-Statistical Committee.
- NOSOSCO 2007-8 (2009). *Social protection in the Nordic countries 2007-2008. Scope, expenditure and financing*. Kaupmannahöfn: Nordic Social-Statistical Committee.
- Repo, K. (2010). Families, work and home care. Assessing the Finnish child home care allowance. *Barn*, 28, 43-63.
- Rantalaiho, M. (2009). *Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet. Indre spenninger I den nordiske familie politikken*. Kaupmannahöfn: NIKK.
- Reykjanesbær. (e.d.). Sótt 10. ágúst 2010 af <http://reykjanesbaer.is/upload/files/-Reglur%20um%20umönnunargreiðslur%20frá%20Reykjanesbæ.jan2010.pdf>
- Reykjavíkurborg. (e.d.). *Þjónustutrygging – ný leið fyrir foreldra*. Sótt 10. ágúst 2010 af http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-757/521_read-12136/
- Reykjavíkurborg (2008). *Borgarbörn*. Sótt 8. ágúst 2010 af http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-757/521_read-10531/
- Rostgaard, T. (2002). Setting time aside for the father: Father's leave in Scandinavia. *Community, Work and Family*, 5, 343-364.
- Salmi, M. (2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. Í A. Leira og A. L. Ellingsæter (ritstjórar), *Politicising parenthood in Scandinavia gender relations in welfare states* (bls. 1-26). Bristol: Policy Press.
- Sandgerðisbær. (e.d.). Reglur um niðurgreiðslu vegna daggæslu barna í heimahúsum og reglur um umönnunargreiðslur hjá Sandgerðisbæ. Sótt 10. ágúst 2010 af http://www.sandgerdi.is/resources/Files/78_Rgl_nidurgr_umb.pdf
- Statistisk sentralbyrå. (2009). Mottakere av kontantstøtte og antall barn med kontantstøtte. 31. desember. Í *Statistisk årbok* (147. kafli). Sótt 14. ágúst 2010 af <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-143.html>
- Sveitarfélagið Álftanes. (e.d.). Sótt 10. ágúst 2010 af <http://www.alftanes.is/thjonusta/felagsthjonusta/>
- Sveitarfélagið Garður. (e.d.). Sótt 10. ágúst 2010 af http://www.sv-gardur.is/resources/Files/203_umsokn_umonnunarbaetur.pdf
- Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd. (2010). *Umönnun ungra barna í Reykjavík. Hluti II: Rannsókn RBF fyrir Leikskólasvið Reykjavíkurborgar*. Reykjavík: Höfundur. *Váðnadsbidrag Familjepolitisk reform* nr. 52/2007.