

# Fæðingar- og foreldraorlof: Aðdragandi, breytingar og árangur laga sem er ætlað að stuðla að orlofstöku beggja foreldra

**Ásdís A. Arnalds**, nýdoktor, Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands  
**Guðný Björk Eydal**, prófessor, Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands  
**Ingólfur V. Gíslason**, prófessor, Félagsfræði-, mannfræði- og þjóðfræðideild Háskóla Íslands

## Útdráttur

Í maí 2000 samþykkti Alþingi einróma lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Lögin fólu í sér afar róttækar breytingar á aðstæðum nýbakaðra foreldra. Samkvæmt markmiðum laganna áttu þau að stuðla að því að börn nytu samvista við foreldra sína og auðvelda konum og körlum að samþætta atvinnu- og fjölskyldulíf. Þessi lög voru í gildi þar til heildarendurskoðun leiddi til laga nr. 144/2020. Í þessari grein er spurt að hvaða leyti löggjöfin hafi náð hinu tvíþætta markmiði. Gögn, sem aflað með könnunum meðal foreldra á fjórum tímapunktum yfir tæplega 20 ára tímabil, voru nýtt til að greina breytingar á þátttöku mæðra og fedra í umönnun fyrsta barns og breytingar á vinnumarkaðsþátttöku mæðra og fedra ári fyrir fæðingu barnsins og þar til það nær þriggja ára aldri. Niðurstöður sýna að frá gildistöku laganna hafa fedur aukið þátttöku sína í umönnun barna sinna og dregið hefur saman með foreldrum hvað varðar atvinnuþátttöku og vinnutíma.

**Efnisorð:** Fæðingarorlof; kynjajafnrétti; atvinnuþátttaka; umönnun barna; lagabreytingar.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 17, Issue 2 (235-260)

© 2021 Contact: Ásdís A. Arnalds, aaa1@hi.is

Article first published online December 14th 2021 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 17. árg. 2021 (235-260) Fræðigreinar

© 2021 Tengiliður: Ásdís A. Arnalds, aaa1@hi.is

Vefbirting 14. desember 2021 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.2.5>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Maternity, paternity, and parental leave: Origin, changes, and impact of a law that aims at encouraging leave use of both parents

### Abstract

In May 2000 the Icelandic parliament unanimously voted in favour of a new law on paid parental leave, involving radical changes for parents. The twofold aim of the law was to ensure that children received care from both parents and to enable both men and women to combine family life and participation in the labour market. The law was in effect until a total revision led to a new law being adopted in 2020, though with the same twofold goal. In this article we ask if the goals have been reached. Data collected with four surveys among first-time parents, over a 20-year period, were analysed to identify changes in the care participation of mothers and fathers and the development in parents' labour market participation a year before birth of their first child until it reaches the age of three. Results show that since the introduction of the law, fathers have increased their participation in care for their children and that the gap in parents' labour market participation and working hours has narrowed.

**Keywords:** Parental leave; gender equality; labour market participation; care of children; law revision.

### Inngangur

Velferðarríki Norðurlanda eru oft talin sambærileg þar sem þau leggja áherslu á jöfnuð og að hið opinbera axli ábyrgð á almennu félags- og heilbrigðiskerfi með bótum og niðurgreiðslum (Esping-Andersen 1990; Ólafsson, Daly, Palme & Kangas 2019). Áhersla á jafnrétti kynja hefur einnig einkennt löndin öll (Eydal, Rostgaard & Hiilamo 2018; Thévenon 2011) meðal annars með niðurgreiddri umönnun ungra barna og fæðingarorlofi með háum tekjutengdum bótum sem hvort tveggja ýtir undir vinnumarkaðspáttöku kvenna (Ellingsæter & Leira 2006; Eydal & Rostgaard 2012).

Öll löndin hafa þó strítt við viðvarandi mun á stöðu og möguleikum karla og kvenna, ekki hvað síst sökum fjölskylduábyrgðar mæðra. Það gildir almennt um hinn vestræna heim að barneignir er ein meginástæða þess að staða kynjanna á vinnumarkaði er ójöfn (Angelov, Johansson & Lindahl 2016; Kleven, Landais, Poxch, Steinhauer & Zweimüller 2019), og ein ástæða þess hversu seint gengur að loka bilinu að jafnrétti kynja (Olivetti & Petrongolo 2016; Blau & Kahn 2017). Á síðari hluta 20. aldar var orðið nokkuð ljóst að ekki yrði mikið lengra komist ef ekki tækist að jafna fjölskylduábyrgð kynjanna. Á síðustu áratugum 20. aldar tóku norrænar þjóðir því að stíga skref til að auka möguleika fedra til umönnunar eigin barna ekki síst með breytingum á löggjöf um fæðingarorlof. Svíar voru fyrstir til og veittu foreldrum sameiginlegan rétt til sex mánaða orlofs 1974 og opnuðu þannig glufu fyrir páttöku fedra. Norðmenn stígu svo það skref árið 1993 að binda hluta orlofsins, fjórar vikur, við fedur og voru því fyrstir til að veita fedrum sjálfstæðan og óframseljanlegan rétt til fæðingarorlofs (Brandth & Kvande 2020). Svíar sigldu í kjölfarið 1995 (Duvander, Ferrarini & Thalberg 2005), Danir 1998 (en afnámu

það 2002) (Rostgaard & Lausten 2014), Íslendingar árið 2000 og Finnar 2013 (Lammi-Taskula 2017).

Íslenska löggjöfin frá árinu 2000 markar mikilvægt skref í stefnu stjórnvalda um að jafna fjölskylduábyrgð mæðra og fedra. Lögin þóttu framsækin og vöktu mikla athygli á alþjóðavísu þar sem lengi vel bauð ekkert annað land fedrum upp á jafnmarga ófram-seljanlega daga með sambærilegum greiðslum (Moss 2015). Þar að auki áttu foreldrar sameiginlegan rétt til þriggja mánaða. Markmið laganna var að tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Lögin hafa nú verið í gildi í 20 ár og voru endurskoðuð árið 2020 og því ástæða til að spyrja á þessum tímamótum hvort löggjöfin hafi verið árangursrík. Í greininni er byggt á skilgreiningu Luetjens, Mintrom og ‘t Hart (2019) á því hvað teljist árangursrík opinber stefna (e. successful public policy). Til að stefna teljist árangursrík þarf hún að valda æskilegum samfélagslegum breytingum, hafa pólitískt lögmæti og greina þarf langtímastuðning og -áhrif. Í greininni er einkum horft til fyrstnefnda atriðisins, í skilgreiningu þeirra Luetjens o.fl. (2019), þegar mat er lagt á árangur lagasetningarinnar. Megintilgangurinn er að greina breytingar á stöðu mæðra og fedra og leggja mat á hvort þær séu í samræmi við hið tvíþætta markmið laganna. Annars vegar er spurt hvaða breytingar hafa orðið á þátttöku beggja foreldra í umönnun barna sinna frá því lögin tóku gildi og hins vegar að hvaða marki hefur tekist að gera báðum foreldrum kleift að samræma vinnu og fjölskyldulíf.

Niðurstöður byggja á gögnum sem hefur verið aflað með endurteknum spurninga-könnunum um hvernig foreldrar sem eignast sitt fyrsta barn hafa hagað atvinnuþátttöku og umönnun barna sinna auk talnagagna frá Fæðingarorlofssjóði og niðurstöðum ann-arra rannsókna á áhrifum löggjafarinnar. Þær sýna að viðtæk sátt ríkti um lagasetninguna og að frá því lögin tóku gildi hafa fedur jafnt og þétt aukið þátttöku sína í umönnun barna, samhliða því að dregið hefur úr mun á vinnutíma og vinnumarkaðsþátttöku fedra og mæðra. Löggjöfin telst því árangursrík í þeim skilningi að hlutverk mæðra og fedra á atvinnumarkaði og heima fyrir hefur breyst og þokast nær markmiðum laganna um að tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma fjöl-skyldu- og atvinnulíf. Það er þó enn talsverður munur á milli fedra og mæðra. Vinnutími mæðra er styttri, þær taka lengra leyfi frá störfum í tengslum við fæðingu og axla stærri hluta umönnunar barna en fedur gera.

## 1. Einkenni árangursríkrar opinberrar stefnu

Lög um fæðingar- og foreldraorlof frá árinu 2000 eru hluti opinberrar fjölskyldu- og jafnréttisstefnu. Stefnumótun er veigamikill þáttur í starfsemi ráðuneyta, sveitarstjórna og opinberra stofnana og er tilgangur hennar að breyta ríkjandi ástandi. Þannig byggir opinber stefna á framtíðarsýn og hugmyndum um markmið sem æskilegt er að ná. Hún birtist meðal annars í samningum, sáttmálum, aðgerðaráætlunum og í lögum, en samkvæmt Héðni Unnsteinsyni og Pétri Berg Matthíassyni (2012) er löggjöf eitt áhrifa-mesta stefnumótunartækið. Lögum um fæðingar- og foreldraorlof (nr. 95/2000) er ætlað að hafa viðtæk áhrif, samanber hið tvíþætta markmið laganna að jafna stöðu mæðra og

feðra á vinnumarkaði og að tryggja barni samvistir við báða foreldra. Þegar lagt er mat á hvort um árangursríka stefnu hafi verið að ræða er ýmislegt sem vert er að hafa í huga. Almennnt hefur fræðafólk lagt áherslu á að til þess að opinber stefna geti talist árangursrík þurfi mismunandi hagsmunaaðilar að líta jákvæðum augum bæði á stefnumótunarferlið og þær breytingar sem stefnan hefur í för með sér (Hough o.fl. 2010). Þannig er um að ræða stefnumótun sem felur í sér samvinnu í stað miðstýrðrar ákvarðanatöku, eftirlits og stýringar (Osborne 2006).

Í skrifum sínum um opinbera stefnumótun fjalla Luetjens, Mintrom og 't Hart (2019) um hvenær stefna getur talist árangursrík. Þau byggja á hugmyndum McConnell (2010) sem tiltók þrenns konar aðferðir við árangursmat. Í fyrsta lagi er hægt að meta ferilinn við stefnumótun (e. process assessment) í anda kerfiskenninga Easton (1953) og Lasswell (1956). Samkvæmt kenningunum er það hlutverk stjórnvalda að skilgreina hvaða vandamál séu til staðar, ákvarða hvaða möguleikar eru í stöðunni, taka ákvarðanir og hrinda þeim í framkvæmd. Mat á árangri í anda þessarar hugmyndafræði felst í því að meta stefnuferlið. Í þessu felst að skoða hverjir koma að ákvarðanatöku við mótun stefnunnar og hvort hún öðlist hljómgrunn bæði meðal hagsmunaaðila og almennings.

Í öðru lagi er vert að meta hvaða ákvarðanir eru teknar og hvort ákvarðanirnar skili tilætluðum árangri (e. programmatic assessment). Þar er áhersla lögð á að greina markmið stefnunnar, á hvaða hugmyndafræði hún byggir og hvaða leiðir eru valdar til að ná fram settum markmiðum, sem síðan liggur til grundvallar mati á því hvort stefnan hafi mikilvæg áhrif. Undir þessa vidd falla svokallaðar útkomurannsóknir (e. outcome studies) þar sem lagt er mat á hvort stefnan hafi orðið til þess að bæta hag þess hóps sem hún beindist að og hvort tilteknir hópar hagnist á stefnunni umfram aðra (McConnell 2010).

Þriðja víddin lýtur að pólitískum áhrifum stefnunnar (e. political assessment). Mótun opinberrar stefnu getur til dæmis orðið til þess að efla orðspor stjórnmalamanna og möguleika þeirra á að ná endurkjöri eða styrkt grundvöll þeirra stjórnarháttanna sem stjórnvöld hafa að leiðarljósi. Þannig er unnt að meta hvort pólitísk sátt ríki um stefnuna og huga að því hvort stefnumótunin auki hróður þeirra sem að henni koma.

Luetjens o.fl. (2019) bættu svo fjórðu víddinni við, um árangur yfir tíma (e. development over time). Þannig má meta árangur stefnu út frá því hvort hún sé samfélagslega viðurkennd á öllum stigum ferlisins, allt frá mótun tillögu til áhrifa stefnunnar til langs tíma lítið. Á þessum grunni setja Luetjens o.fl. (2019) fram eftirfarandi skilgreiningu á árangursríkri stefnumótun: Stefnumótun er árangursrík þegar a) hún sannanlega veldur samfélagslegum breytingum sem taldar eru æskilegar, b) ferli við mótun, ákvarðanatöku og afurðasköpun felur í sér að leitað sé lausna og tryggir stefnunni jafnframt pólitískt lögmæti og c) að þessu sé viðhaldið yfir langan tíma jafnvel þótt samfélagslegar breytingar eigi sér stað.

Oft skarast víddirnar fjórar og opinber stefna sem talin er valda æskilegum samfélagslegum breytingum (e. programmatic success) er gjarnan einnig metin árangursrík þegar stefnuferillinn eða pólitískur árangur stefnunnar eru til skoðunar (McConnell

2010). Þannig er líklegra að stefnan feli í sér umbætur eða ábata þvert á hópa ef hún nýtur stuðnings almennings og hagsmunaaðila. Til dæmis er það einkenni árangursríkrar opinberrar stefnu að innihald hennar og markmið er á almanna vitorði og umræður um mögulegar lausnir á málefnum, sem stefnan nær til, hefur gjarnan átt sér stað í þó nokkurn tíma. Þess vegna hlýtur árangursrík stefna oft mestan hljómgrunn þegar hún er fyrst sett fram, eða með orðum Luetjens o.fl. (2019, bls. 18), þá er það einkenni árangursríkrar stefnu að stjórnvöld hafa náð að „hamra járníð á meðan það er heitt“. Viðtækur stuðningur hagsmunaaðila og stuðningur þvert á pólitíska flokka til lengri tíma er jafnframt mikilvægur til þess að stefna teljist vera árangursrík. Þannig er t.d. mikilvægt að ekki verði stefnubreytingar við ríkisstjórnarskipti (Luetjens o.fl. 2019).

## 2. Fyrri rannsóknir á árangri lagasetningar sem hvetur feður til töku fæðingarorlofs

Æ fleiri þjóðir hafa stigið skref í þá átt að hvetja feður til töku fæðingarorlofs með óframseljanlegum rétti. Meginástæður þessarar þróunar er að fáir feður taka fæðingarorlof ef réttur foreldra er framseljanlegur og ef miklu munar á greiðslum í fæðingarorlofi og launatekjum (Kosłowski, Blum, Dobrotić, Kaufman & Moss 2021). Opinber stefna sem tryggir feðrum sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs, með tekjutengdum greiðslum, byggir á markmiði um að auka þátttöku fedra í umönnun barna sinna, enda sýna alþjóðlegar rannsóknir að virk þátttaka beggja foreldra í umönnun barns hefur mjög jákvæð áhrif á alhliða þroska þess (sjá t.d. Cools, Fiva & Kirkebøen 2015; Sarkadi, Kristiansson, Oberklaid & Bremberg 2008). Auk þess er talið að aukið jafnræði í því hvernig foreldrar skipta með sér orlofi styrki stöðu mæðra á vinnumarkaði, þar sem löng fjarvera mæðra frá vinnumarkaði, vegna fæðingar barns, hefur neikvæð áhrif á laun þeirra og framgangsmöguleika (Kahn, García-Mangano & Bianchi 2014).

Sem fyrr segir eru ýmsar leiðir færar við mat á árangri opinberrar stefnu. Á alþjóðavísu hafa margar rannsóknir verið gerðar á því hvaða samfélagslegu breytingar verða með tilkomu óframseljanlegs fæðingarorlofs fyrir feður og heyra þær því undir þá vídd sem metur árangur út frá áhrifum lagasetningar eða lagabreytinga (e. programmatic assessment). Flestar þessara rannsókna fjalla um breytingar sem verða á umönnunarþátttöku og vinnutíma fedra en minna er vitað um hvaða breytingar verða á stöðu mæðra á vinnumarkaði við það að feður öðlist sjálfstæðan rétt til töku fæðingarorlofs.

Fjölmargar rannsóknir sýna að umönnunarþátttaka fedra, eftir að fæðingarorlofi lýkur, eykst með tilkomu sjálfstæðs réttar fedra til töku fæðingarorlofs (sjá t.d. Cools, Fiva & Kirkebøen 2015; Kotsadam & Finseraas 2011; Rege & Solli 2013; Schober 2014). Þá kom fram í nýlegri skýrslu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunar (Incleay o.fl. 2020) að drengir og stúlkur á Íslandi mátu samskipti sín við feður jákvæðari en börn frá öllum samamburðarlöndunum, 41 talsins. Rannsóknin náði til fyrstu íslensku árganganna sem nutu góðs af auknum rétti fedra til töku fæðingarorlofs og hafa rannsakendur leitt að því líkur að þessi árangur sé afleiðing af auknum möguleikum fedra til að annast um börn sín í kjölfar þess að þeir öðluðust sjálfstæðan rétt til töku orlofs (Ársæll Arnarsson

& Hermína Gunnþórsdóttir 2016). Nýlegar samanburðarrannsóknir á samskiptum foreldra og barna á Norðurlöndunum benda einnig til þess að tengsl séu á milli lengdar fæðingarorlofs fedra og gæða tengslamyndunar þeirra við börn sín (Arnarsson, Potrebny, Torsheim & Eriksson 2019).

Þó að fæðingarorlofslöggjöf í nágrannalöndum okkar hafi það ekki að markmiði að draga úr skilnaðartíðni, eru vísbendingar um að fæðingarorlofsnýting fedra hafi óbein áhrif vegna aukinnar þátttöku þeirra í umönnun og heimilishaldi. Í því sambandi má benda á að Kotsadam og Finseraas (2011) komust að því að tilkoma sjálfstæðs réttar fedra til fæðingarorlofs í Noregi varð til þess að draga úr ágreiningi foreldra um hvernig beri að skipta heimilisverkum. Sömuleiðis leiddi rannsókn Evertsson, Boye og Erman (2018) í ljós að því lengra fæðingarorlof sem sænskir fedur nýttu, því ánægðari voru mæðurnar með það hvernig verkaskiptingu við umönnun barna þeirra var háttað. Þannig virðist fæðingarorlof fedra auka líkur á samvinnu og samstöðu foreldra, sem hefur jákvæð áhrif á stöðugleika sambandsins. Nýleg norræn rannsókn sýndi að minna er um skilnaði hjá pörum þar sem faðirinn hefur tekið fæðingarorlof heldur en þar sem það hefur ekki verið gert (Lappegård o.fl. 2020). Þá sýndi íslensk rannsókn að með tilkomu sjálfstæðs réttar fedra til fæðingarorlofs dró úr líkum á skilnaði (Olafsson & Steingrimsdóttir 2020).

Rannsóknir sýna einnig að í löndum þar sem réttur fedra til töku fæðingarorlofs er óframseljanlegur, vinna fedur almennt færri vinnustundir (Bünning & Pollmann-Schult 2016), enda hefur verið sýnt fram á að því lengra fæðingarorlof sem fedur nýta, þeim mun minna vinna þeir utan heimilisins eftir því sem barn þeirra verður eldra (sjá t.d. Duvander & Jans 2009; Kitterød 2013; Schober 2014). Niðurstöður nýlegrar rannsóknar sem bar saman fæðingarorlofsnýtingu, vinnutíma og umönnun barna á Íslandi og Spáni sýndu samskonar tengsl, en í báðum löndum dró úr vinnutíma fedra með aukinni nýtingu þeirra á orlofi. Rannsóknin sýndi enn fremur að fæðingarorlofsnýting fedra hefur óbein áhrif á þátttöku þeirra í umönnun barna sinna eftir að orlofi lýkur, í gegnum styttri vinnutíma (Arnalds, Belope-Nguema, Eydal & Fernández-Cornejo 2021).

Tengslin milli þess hvernig foreldrar haga fæðingarorlofi og atvinnuþátttöku mæðra hafa minna verið rannsökuð en þó sýna rannsóknarniðurstöður að í löndum sem bjóða upp á langt fæðingarorlof fyrir mæður er bilið milli atvinnuþátttöku mæðra og barnlausra kvenna stærra en í löndum þar sem mæður taka styttra fæðingarorlof (Nieuwenhuis, Need & Van der Kolk 2017). Þannig getur of löng fjarvera kvenna frá vinnumarkaði vegna umönnunar ungra barna gert þeim erfitt að hefja vinnu utan heimilis síðar meir. Þýskaland er dæmi um land sem hefur einkennst af lítilli vinnumarkaðsþátttöku mæðra, en eftir að ný fæðingarorlofslög tóku gildi árið 2007, sem fólu í sér tekjutengdar greiðslur og möguleika á lengra fæðingarorlofi ef fedur nýttu einhvern hluta orlofstímans, jókst atvinnuþátttaka mæðra að loknu fæðingarorlofi (Kluve & Tamm 2013).

Ísland hefur töluverða sérstöðu umfram önnur lönd sem bjóða upp á sjálfstæðan rétt fedra til töku fæðingarorlofs. Þegar mat er lagt á árangur slíkrar stefnu er mikilvægt að hafa í huga að lengi vel var óframseljanlegur réttur fedra, þar sem greiðslur eru hátt hlutfall tekna, lengstur á Íslandi (Moss 2015). Enn fremur hefur atvinnuþátttaka karla og



kvenna löngum verið há á Íslandi samanborið við önnur Evrópulönd. Af þeim sökum er mikilvægt að rýna betur þær samfélagslegu breytingar sem hafa orðið á stöðu mæðra og fedra eftir að lög um fæðingar- og foreldraorlof (nr. 95/2000) tóku gildi.

### 3. Bakgrunnur rannsóknar: Fæðingarorlof á Íslandi

Hérlendis hefur löggjafinn um áratuga skeið lagt áherslu á að börn eigi rétt á umönnun beggja foreldra, sbr. barnalög (nr. 76/2003), þingsályktun um mótun opinberrar fjölskyldustefnu (nr. 1230/1996-1997) og Sáttmála um réttindi barns (Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013). Fæðingarorlofslöggjöfin frá 2000 var því hluti af opinberri stefnumótun sem ætlað er að tryggja rétt barna til umönnunar beggja foreldra samhliða því markmiði að gera mæðrum og fedrum kleift að samþætta vinnu og fjölskyldulíf.

#### 3.1 Aðdragandi lagasetningarinnar 2000

Umræða um jafnrétti kynja á Íslandi var töluverð á tíunda áratug 20. aldar og beindist meðal annars að ójafnri þátttöku á vinnumarkaði. Rannsóknir sýndu að barneignir höfðu mjög mismunandi áhrif á stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Eftir að hafa eignast barn juku fedur launavinnu sína til að ná endum saman en mæður drógu úr launaðri vinnu til að geta betur sinnt fjölskyldunni (Hagstofa Íslands 2001; Gallup 2006). Nefnd á vegum forsætisráðuneytisins komst að þeirri niðurstöðu að 7,5% til 11% launamunar kynja á Íslandi mætti rekja til þess að hjónaband og barneignir hefðu önnur áhrif á laun karla en kvenna (Nefnd um efnahagsleg völd kvenna 2004).

Barna- og fjölskyldumál voru töluvert rædd á Íslandi við lok síðustu aldar og þá meðal annars fæðingarorlof og hversu miklu lakara það væri á allan hátt en hjá öðrum norrænum þjóðum. Gagnrýnin fólst í því að hið sex mánaða langa orlof, skv. lögum frá 1981, væri of stutt, að greiðslur sem foreldrar á almennum vinnumarkaði fengju í fæðingarorlofi væru undir lágmarkslaunum og að kerfið biði ekki upp á neinn sveigjanleika þar sem t.d. væri enginn möguleiki að vera í hlutaorlofi. Sömuleiðis var bent á að þó formlega væri mögulegt fyrir foreldra að skipta með sér orlofinu þá væru í raun aðeins mæður sem nýttu það. Það væri töluvert hindrun í vegi jafnréttis kynja, græfi undan konum á vinnumarkaði og svipti karla möguleikum til að mynda nán tengsl við börn sín. Loks var bent á að engin skynsamleg rök væru fyrir því að réttur til orlofs væri mismunandi á þeim grunni hvort mæður störfuðu á opinbera vinnumarkaðnum eða hinum almenna (Eydal & Gíslason 2008).

Á Alþingi voru flutt frumvörp til breytinga og utan þings beittu kvennahreyfingar og stéttarfélag sér fyrir breytingum. Skref voru stigin í átt til breytinga hjá einstaka sveitarfélögum (sjá nánar um aðdragandann í Eydal & Gíslason 2008; Ingólfur V. Gíslason 2007) og í desember 1997 samþykkti Alþingi breytingar á lögum um fæðingarorlof sem fólu í sér tveggja vikna fæðingarorlof fyrir fedur. Réttinn þurfti að nýta á fyrstu átta vikum í lífi barnsins og greiðslur fóru eftir því hvort faðir starfaði á almenna eða opinbera vinnumarkaðnum, þar sem þeir sem voru á opinbera markaðnum héldu launum sínum en þeir sem störfuðu á almenna markaðnum fengu bætur Tryggingastofnunar

ríkisins (Lög um breytingu lagaákvæða um fæðingarorlof nr. 147/1997). Frekari skref voru stigin í átt til breytinga, svo sem þegar VR hafði árið 1999 frumkvæði að því að bjóða félagsmönnum 80% launa í fæðingarorlofi. Þar með var komið fordæmi fyrir því að bjóða feðrum á almennum markaði tekjutengdar greiðslur („VR skoðar að greiða full laun í fæðingarorlofi“ 2000).

Samsteypastjórn Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks endurnýjaði samstarf sitt að loknum kosningum og í stefnuyfirlýsingu stjórnarinnar sagði meðal annars: „Jöfn tækifæri karla og kvenna verði tryggð í hvívetna svo sem með lengingu fæðingarorlofs og jöfnun réttar mæðra og feðra til töku þess“ (Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar 1999). Þessu var hrint í framkvæmd í maí 2000 þegar Páll Pétursson, þáverandi félagsmálaráðherra, mælti fyrir stjórnarfrumvarpi um fæðingar- og foreldraorlof. Engar breytingar voru gerðar á frumvarpinu í meðförum þingsins og á endanum var það samþykkt mótatkvæðalaust, einn þingmaður sat hjá (Eydal & Gíslason 2008).

### 3.2 Lög um fæðingar- og foreldraorlof

Lögin frá 2000 fólu í sér ýmsar mikilvægar breytingar frá fyrri löggjöf. Orlofið var lengt úr sex í níu mánuði, þrjú mánuðir voru bundnir föður, þrjú móður og þremur gátu foreldrar skipt að vild. Þeir þrjú mánuðir sem við bættust voru þeir sem merktir voru feðrum og sá fyrsti kom til framkvæmda árið 2001, annar 2002 og sá þriðji 2003. Í löggjöfinni fólst aukinn sveigjanleiki þar sem töku fæðingarorlofs mátti dreifa á 18 mánuði. Enn fremur gátu foreldrar verið saman í orlofi allan tímann eða hluta hans, unnt var að vera í hlutavinnu og hlutaorlofi og það var ekki fyrir en barnið er orðið 18 mánaða sem ónýttur réttur féll niður. Greiðslur í fæðingarorlofi urðu tekjutengdar þannig að foreldrar á vinnumarkaði fengu greiðslur sem námu 80% af meðallaunum. Ákveðið gólf var á greiðslum (þ.e. ef 80% fór undir ákveðið mark voru greiðslur hækkadar) en ekkert þak. Foreldrar sem voru utan vinnumarkaðar eða í minna en 25% starfi fengu fæðingarstyrk. Sérstakur fæðingarorlofssjóður var stofnaður, til að annast greiðslur, og fær tekjur sínar með ákveðnum hluta tryggingagjalds atvinnurekenda. Auk fæðingarorlofs öðluðust foreldrar, hvort um sig, rétt til þriggja mánaða ólaunaðs foreldraorlofs sem unnt var að nýta þar til barnið hefur náð átta ára aldri (Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000).

Mesta athygli vakti vissulega þrískipting orlofsins sem víða erlendis hefur síðan verið kallað „íslenska módelið.“ Tilgangurinn var ekki hvað síst jafnréttistengdur þ.e. að auka möguleika feðra til að annast um börn sín og jafna þannig tækifæri feðra og mæðra til að samþætta fjölskyldulíf og þátttöku á vinnumarkaði. Önnur skref hafa einnig verið stigin í sömu átt, svo sem lög um sameiginlega forsjá barna við skilnað árið 1992 og þróunin í átt til skiptrar búsetu barna eftir skilnað (Sigrún Júlíusdóttir & Sólveig Sigurðardóttir 2013).

Ekki urðu miklar umræður í samfélaginu um lagafrumvarpið enda lítill tími frá því frumvarpið var lagt fram og þar til það var samþykkt. Margir fögnuðu en þeir fáu sem gagnrýndu bentu fyrst og fremst á tvo þætti sem væru neikvæðir. Annars vegar kostnað (sjá t.d. Sigríður Andersen & Soffía Kristín Þórðardóttir 2000) og hins vegar stöðu barna einstæðra foreldra (sjá t.d. Albert Snorrason & Halldóra Einarsdóttir 2000). Félagsmála-



ráðherra vék að þeim þætti í framsöguræðu sinni er hann sagði: „Það er einungis í tvenns konar tilfellum eða reyndar þrenns konar sem barn á ekki kost á níu mánaða sólarhrings-samvistum við foreldri. Það er í fyrsta lagi ef móðir kys að fedra ekki barn sitt, í öðru lagi ef forsjárforeldri neitar því foreldri sem er án forsjár um fæðingarorlof og eins kann svo að fara ef annað foreldri er erlendis“ (Þingfundur nr. 104/2000). Nokkrir þingmenn viðruðu áhyggjur sínar af þessu atriði við umræðurnar og eins og nánar er fjallað um síðar í greininni voru möguleikar á tilfærslu réttinda auknir þann tíma sem lögin voru í gildi (og enn frekar við heildarendurskoðun laganna 2020). Skoðanakannanir sýna að löggjöfin naut almenns fylgis, bæði meðal almennings og atvinnurekenda (Bryndís Jónsdóttir 2007; Gallup 2003).

Vafalítið var fjármögnun kerfisins ein af ástæðunum fyrir því að lögin mættu svo lítilli andstöðu. Atvinnurekendur greiddu nú þegar tryggingagjald og hluti þess rann í atvinnuleysistryggingasjóð. Atvinnuleysi hafði í nokkur ár verið hverfandi á Íslandi og lausnin á fjármögnun varð að hluti tryggingagjalds rann nú í Fæðingarorlofssjóð og hlutinn sem rann í atvinnuleysistryggingasjóð lækkaði samsvarandi (Eydal & Gíslason 2008). Hér var því aðeins um að ræða tilfærslu á fjármagni og hafði engin áhrif gagnvart launagreiðendum. Önnur ástæða þess að lögin mættu lítilli andstöðu var að enginn var verr settur eftir en áður. Hér var ekki söguleg hefð fyrir löngu fæðingarorlofi meðal mæðra og mánuðir fedranna voru hrein viðbót við þá sex mánuði sem orlofið hafði verið frá 1991. Í öðrum löndum, þar sem hefð hefur verið fyrir löngu orlofi sem mæður hafa einkum notað, þá hefur sjálfsstæðum rétti verið komið á með því að færa slíka mánuði til fedra og það hefur oft mætt andstöðu (Einarsdóttir & Pétursdóttir 2009; Eydal & Gíslason 2008).

### 3.3 Breytingar á lögum og tilkoma nýrra laga

Lögunum var breytt nokkrum sinnum á þessum 20 árum. Fernt er þar mikilvægast. Í fyrsta lagi það sem snýr að greiðslum í orlofi. Líkt og áður kom fram var upphaflega ekkert þak á greiðslum, foreldrar sem verið höfðu á vinnumarkaði fengu 80% launa meðan á orlofi stóð. Árið 2004 var þak sett á greiðslur en þakið var það hátt að ekki ráku sig í það nema 2,3% fedra og 0,3% mæðra fyrsta árið (Fæðingarorlofssjóður e.d.). Í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 var víða skorið niður í velferðarkerfinu og fæðingarorlofið ekki undanskilið. Þakið var lækkað í þriggung 2008 og 2009, og fór úr því að vera 480.000 kr. í 300.000 kr. á einu ári. Auk þess varð breyting árið 2009 sem fól í sér að foreldrar með yfir 200.000 kr. í mánaðarlaun fengu 75% af launum umfram þá upphæð. Þegar þakið var hvað lægst hafði það áhrif á greiðslur til 43% fedra og 18% mæðra (Eydal & Gíslason 2014). Það var hins vegar alltaf ljóst af orðum stjórnmalamanna að þetta væru bráðabirgðarástafanir og þakið yrði hækkað aftur um leið og staða ríkisfjármála leyfði. Leiðrétting hófst árið 2013 og hefur síðan verið framkvæmd í áföngum þannig að árið 2017 (síðasta ár sem lokatölur liggja fyrir um) hafði þakið áhrif á greiðslur til 29,3% fedra og 11,5% mæðra (Fæðingarorlofssjóður e.d.).

Önnur breyting fól í sér að orðalag var gert kynhlutlaust og þar með reynt að stuðla að því að sem fjölbreyttastar fjölskyldur ættu kost á fæðingarorlofi. Með lögum nr.

65/2006 um réttarstöðu samkynhneigðra var „faðir og móðir“ breytt í „báðir foreldrar“ og „kona“ breyttist í „móðir.“ Þessu var svo fylgt eftir með lögum um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 74/2008 þar sem „móðir“ verður „foreldri.“ Loka-hnykkurinn var svo breyting með lögum nr. 153/2020 vegna laga um kynrænt sjálfræði, þegar „bæði konum og körlum“ varð „foreldrum.“

Þriðja meginbreytingin sneri að óframseljanlega réttinum. Í upphaflegu lögunum var aðeins ein undantekning frá þeirri reglu að þeir þrjú mánuðir sem bundnir eru öðru foreldri væru óframseljanlegir. Þessi undantekning var ef annað foreldri andast áður en það hafði fullnýtt rétt sinn. Þá færðist það sem eftir var á hitt foreldrið. Með breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof nr. 74/2008 var þessi réttur rýmkaður. Ef foreldri andast á meðgöngu og barnið fæðist lifandi hefur eftirlifandi foreldri rétt á níu mánuðum. Þá var leitt í lög að ef foreldri er ófært um að annast barnið á fyrstu 18 mánuðum, vegna sjúkdóms, afleiðingar slyss eða afplánunar refsivistar, má það framselja sinn rétt til hins foreldrisins. Með lögum nr. 143/2012 fengu einhleypar konur, sem fengið höfðu tæknifrjóvgun, og einhleypir sem ættleiða, rétt til níu mánaða orlofs.

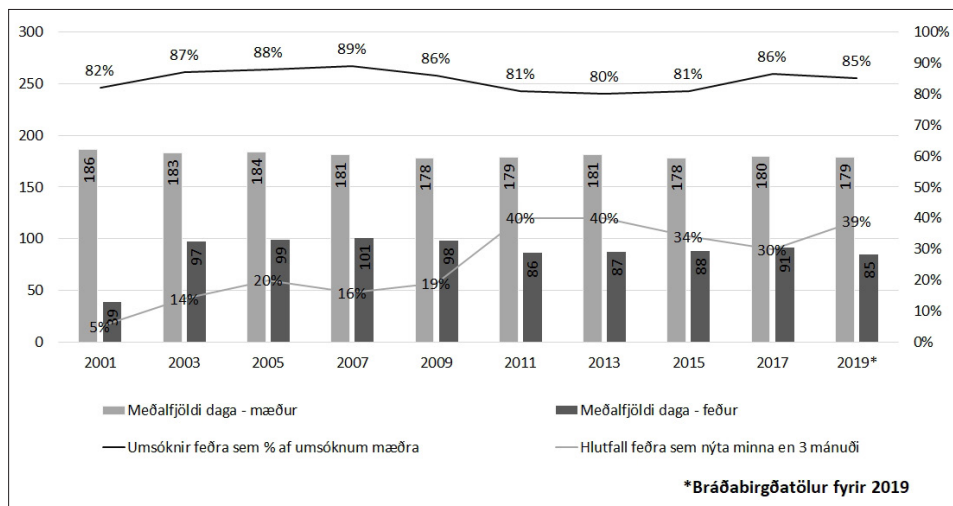
Í fjórða lagi er svo lenging orlofsins. Umræður um það atriði hófust fljótlega eftir lagasetninguna 2000 og raunar nefndu nokkrir þingmenn við umræður um lagafrumvarpið að þörf væri á að lengja orlofið enn frekar en þar væri lagt til. Í málefnafrýðingunni samstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks, sem tók við völdum 2007, var ákvæði um að fæðingarorlof yrði lengt í áföngum án þess að nefnt væri hversu langt það yrði eða hvernig ætti að skipta því milli foreldra (Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar 2007). En áður en ríkisstjórnin setti málið á dagskrá hrundi íslenska bankakerfið og við tók niðurskurðartímabil. Málið var aftur til umræðu nokkrum árum síðar og í desember 2012 samþykkti Alþingi lengingu orlofsins í 12 mánuði og skyldi skiptingin vera fimm mánuðir fyrir hvort foreldri og tveir mánuðir til skiptanna (Lög nr. 143/2012). Þessi lenging var afturkölluð með lögum nr. 140/2013 um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014.

Í október 2017 var mynduð ríkisstjórn Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Í stjórnarsáttmála sagði meðal annars: „Meðal þess sem sett verður á dagskrá í samtali stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarinnar er lenging fæðingarorlofs og hækkun orlofsgreiðslna í fæðingarorlofi“ (Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar 2017). Í desember 2019 lagði ríkisstjórnin svo fram frumvarp um málið þar sem lagt var til að orlofið yrði lengt í 12 mánuði. Nokkur umræða varð um málið á þingi og var niðurstaðan að orlofið var lengt í 10 mánuði árið 2020 og ákveðið að skiptingin skyldi vera 4-4-2. En lögin frá 2019 kváðu einnig á um að árið 2021 eigi orlofið að verða 12 mánuðir og skiptast að lágmarki 4-4-2 en ráðherra var falið að leggja til skiptingu á næsta þingi (Lög um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum (lenging fæðingarorlofs) nr. 149/2019). Ráðherra skipaði samstarfs-hóp til að fara í saumana á málinu og hópurinn lagði til að skiptingin yrði sex mánuðir fyrir hvort foreldri en að foreldrar gætu framselt fjórar vikur til hins foreldrisins. Eftir talsverðar umræður á Alþingi, lagði velferðarnefnd til að orlofið yrði sex mánuðir fyrir hvort foreldri en að foreldrar geti framselt sex vikur til hins foreldrisins og var það sam-

þykkt (Lög nr. 144/2020). Markmiðssetning laganna er eins og þeirra sem samþykkt voru vorið 2000.

### 3.4 Nýting á fæðingarorlofi

Tölur frá Fæðingarorlofssjóði sýna að feður hafa almennt nýtt rétt sinn til töku fæðingarorlofs. Mynd 1 sýnir nýtingu feðra á rétti sínum, annars vegar hlutfall þeirra sem eitthvað nýta og hins vegar þann dagafjölda sem þeir nota að meðaltali.



**Mynd 1.** Fæðingarorlofsnýting feðra og mæðra 2001 til 2019

Heimild: Fæðingarorlofssjóður e.d.

Eins og þegar hefur komið fram, var orlofið lengt í áföngum þannig að feður fengu einn mánuð 2001, annan 2002 og frá og með 2003 var þriggja mánaða sjálfstæður réttur feðra að fullu kominn til framkvæmda. Strax árið 2001 nýttu 82,4% feðra sér réttinn og tóku að meðaltali 39 daga. Árið 2002 var hlutfallið 83,6% og meðaltals dagafjöldi 68 og þegar löggin voru að fullu komin til framkvæmda var hlutfallið 86,6% og dagafjöldinn 97. Flest ár síðan hefur hlutfallið verið svipað, sem og dagafjöldinn, ef undan eru skilin árin eftir efnahagshrun þegar greiðsluskerðingar voru sem mestar. Milli 13,3% og 23% feðra hafa nýtt eitthvað af sameiginlega réttinum. Mæður hafa á hinn bóginn undantekningarlítið fullnýtt sína þrjá mánuði og hafa þær nýtt að meðaltali 180 daga (Fæðingarorlofssjóður e.d.). Þessi skipting er í fullu samræmi við það sem alþjóðlegar samanburðarrannsóknir hafa sýnt, sameiginlegur réttur er alla jafna nýttur af mæðrum (Duvander & Lammi-Taskula 2011; Moss, Duvander & Koslowski 2019).

Sáralítið er vitað um einkenni þeirra fjölskyldna þar sem feður nota eitthvað af sameiginlega réttinum. Ein eigindleg rannsókn var gerð meðal feðra sem nýta sameiginlega réttinn og í þeim tilvikum var það fyrst og fremst vinnumarkaðsstaða móður sem var megin skýringarþáttur fyrir því að feður nýttu sameiginlega réttinn (Ingólfur V. Gíslason

2005). Heldur meira er vitað um þau 10 til 15% feðra sem ekki taka neitt orlof og hvaða þættir það eru sem tengjast orlofslengd feðra. Í fyrsta lagi tekur herra hlutfall feðra í sambúð orlof borið saman við hlutfall feðra sem búa ekki með barnsmóður. Samkvæmt rannsókn meðal foreldra sem áttu sitt fyrsta barn árið 2009, nýttu 76% feðra (74 einstaklingar) sem aldrei höfðu búið með móðurinni, ekkert orlof (Lárusdóttir, Eydal & Arnalds væntanleg). Í rannsókn meðal foreldra barna sem voru fædd 2009 jukust líkur á töku feðra ef báðir foreldrar voru í fullri vinnu og að sama skapi var líklegra að feður tækju ekkert orlof ef hvorugt foreldranna var í fullri vinnu (Arnalds, Duvander, Eydal & Gíslason 2019). Fyrst eftir lagasetninguna árið 2000 var nýtingin mest meðal tekjuhæstu feðranna (þ.e. feðra með tekjur í hæsta fjórðungi). Það dró úr nýtingu þeirra eftir að þaki var komið á greiðslur árið 2004 og á árunum fyrir hrun var lítil munur á meðalfjölda daga sem nýttir voru af feðrum í öðrum, þriðja og hæsta tekjufjórðungi. Á hinn bóginn nýttu feður í lægsta fjórðungnum fæsta daga, að meðaltali. Þetta mynstur breyttist þegar þak á greiðslur var lækkað verulega eftir bankahrún. Þá dró úr nýtingu allra tekjuhópa en fallið var mest meðal tekjuhæstu feðranna og árið 2012 var nýtingin minnst í þeim hópi (Sigurðardóttir & Garðarsdóttir 2018). Óbirtar tölur Fæðingarorlofssjóðs sýna að eftir að þak á greiðslur tók að hækka, jókst almennt nýting feðra á fæðingarorlofi, en þó ekki meðal feðra í lægsta og hæsta tekjuhópnum (Fæðingarorlofssjóður e.d.).

Tölulegar upplýsingar frá Fæðingarorlofssjóði gefa vísbendingar um aukinn hlut feðra í umönnun barna sinna en auk fæðingarorlofsnýtingar er mikilvægt að horfa til þess hvernig foreldrar skipta með sér umönnun og haga atvinnuþátttöku eftir að fæðingarorlofi lýkur. Verður nú vikið að rannsókn höfunda á þessum þáttum.

#### 4. Aðferðir og gögn

Höfundar hafa gert fjórar kannanir meðal foreldra um atvinnuþátttöku og umönnun fyrstu þrjú árin eftir að þeir eignast sitt fyrsta barn, í þeim tilgangi að leggja mat á árangur lagasetningarinnar. Gagna var fyrst aflað árið 2001, meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 1997, þ.e. fyrir gildistöku laganna. Næsta könnun náði til foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2003, eftir að lögin höfðu komið að fullu til framkvæmda. Þriðja könnunin náði til foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2009, eftir efnahagshrunið og loks var gerð könnun árið 2018 meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn árið 2014.

**Tafla 1.** Framkvæmd og heimtur

	Gagnaöflunartímabil			
	2001	2007-2008	2014	2018
Aðferð við gagnaöflun	Póstkönnun	Póst- og netkönnun	Netkönnun	Netkönnun
Foreldrar barna fædd	1997	2003	2009	2014
Fjöldi svarenda	890	874	1218	944
Svarhlutfall	57%	56%	63%	57%
Móðir skráir svör	Ekki vitað	99%	75%	72%

Framkvæmd var með þeim hætti að póstkönnun, eða kynningarbréf sem innihélt slóð að netkönnun, var sent á lögheimili barns. Í könnuninni voru foreldrar beðnir um að skrá hvernig atvinnuþátttöku var háttað mánuð fyrir mánuð ári fyrir fæðingu og þar til barnið er orðið þriggja ára. Einnig var spurt hvernig foreldrar skiptu með sér umönnun barnsins fyrstu þrjú æviárin og hvernig foreldrum gekk að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Foreldrar höfðu val um hvort þeirra svaraði könnuninni eða hvort þeir svöruðu könnuninni í sameiningu en í flestum tilfellum var það móðirin sem skráði, þó dregið hafi úr því með árunum að móðir svari ein síns liðs (sjá töflu 1). Gögnin, sem aflað var með fjórðu könnuninni, voru auðgud með gögnum frá Fæðingarorlofssjóði um orlofsnýtingu foreldra.

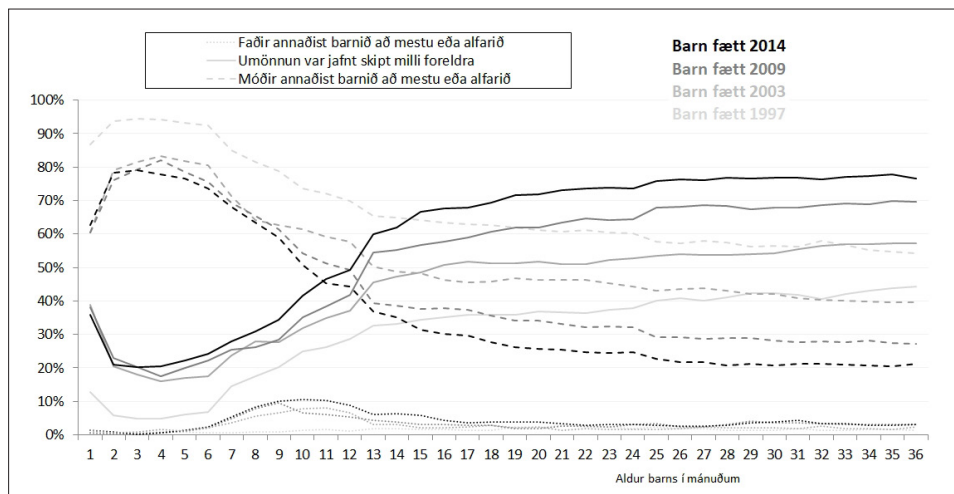
Greiningin felur í sér mat á samfélagslegum áhrifum löggjafarinnar (e. programmatic assessment). Gögnin voru greind með lýsandi tölfraði sem sýnir breytingar á hlutfallslegri dreifingu svara við spurningum um umönnun og atvinnuþátttöku mæðra og feðra frá því löggin tóku gildi.

## 5. Árangur lagasetningarinnar

Sem fyrr segir var lögnum frá 2000 ætlað að stuðla að tvennu, tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma atvinnu- og fjölskyldulíf. Niðurstöður kannananna gefa mynd af því hvernig til hefur tekist að ná þessu tvíþætta markmiði.

### 5.1 Samvistir barna við báða foreldra

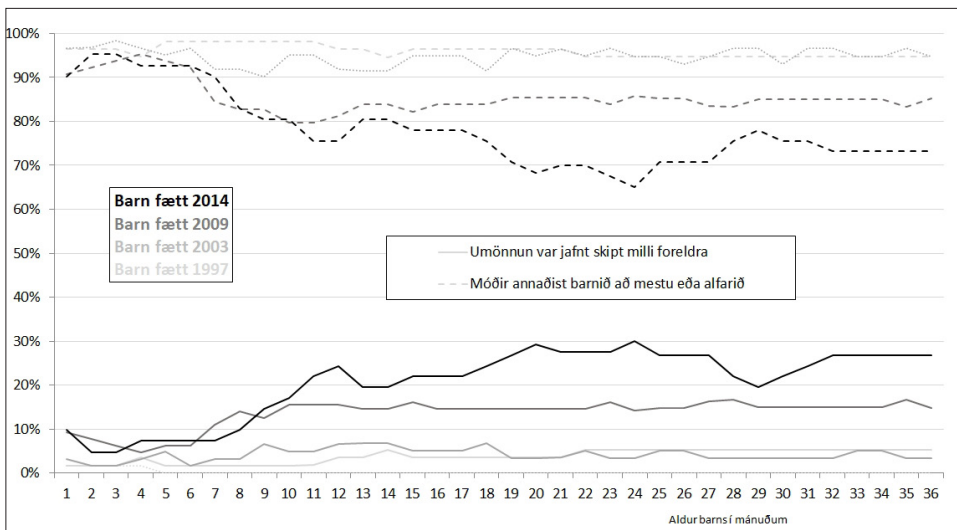
Mynd 2 sýnir hvernig foreldrar skiptu með sér umönnun barnsins fyrstu þrjú æviárin. Myndin sýnir að hlutfall foreldra sem skiptu umönnun barnsins jafnt á milli sín hækkaði mikið eftir að löggin tóku gildi og hvernig hlutur feðra jókst jafnt og þétt allt rannsóknartímabilið.



**Mynd 2.** Skipting umönnunar að degi til meðal foreldra sem áttu sitt fyrsta barn 1997, 2003, 2009 og 2014 – Foreldrar í sambúð/hjónabandi sem ekki eignuðust annað barn á rannsóknartímabilinu

Í fyrstu könnuninni meðal foreldra barna fædd árið 1997, áður en lögín tóku gildi, var hlutfall foreldra í sambúð eða hjónabandi sem skiptu umönnun jafnt sín á milli hæst 40% við þriggja ára aldur barns, en í meirihluta fjölskyldna var það móðirin sem sá alfarið eða að mestu leyti um umönnun barns. Sams konar mæling meðal foreldra sem eignuðust sitt fyrsta barn 2003, þegar lögín höfðu að fullu komið til framkvæmda, sýndi að hlutfall foreldra, sem skipti umönnun barns jafnt sín á milli, jókst til muna. Nýrri mælingar sýna áframhaldandi þróun í sömu átt, en aukningin er þó fyrst og fremst eftir fyrsta æviár barnsins. Við þriggja ára aldur barna sem fæddust 2014 sögðu rétt tæplega 80% foreldra þátttöku þeirra jafna í umönnun barna sinna. Það má einnig sjá að jafnræði í umönnun á sér stað fyrr og fyrr í lífi barna. Hlutfall barna fædd 1997 sem nutu umönnunar beggja foreldra varð aldrei herra en hlutfall þeirra sem mæður önnuðust að mestu um. Eftir að lögín tóku gildi breyttist þetta og við 14 mánaða aldur barna sem voru fædd 2003 var hlutfall barna sem báðir foreldrar önnuðust um herra en þeirra sem voru að mestu í umönnun mæðra. Hjá börnum fæddum 2009 gerist þetta við 12 mánaða aldur og fyrir börn sem fæddust 2014 var breytingin þegar barnið var 10 mánaða gamalt.

Samskonar þróun má sjá meðal foreldra sem ekki deila lögheimili (sjá mynd 3). Í fyrstu könnuninni sögðu einungis um 5% mæðra, sem ekki bjuggu með barnsföður, að umönnun barnsins væri jafnt skipt milli foreldra. Hlutfallið var svipað í næstu könnun en hækkaði síðan verulega. Í könnuninni sem náði til foreldra barna fædd 2014 kvaðst riflega fjórðungur foreldra, sem ekki deildu lögheimili, skipta umönnun jafnt sín á milli. Hér gætir einnig vafalítið áhrifa þess að sameiginleg forsjá var gerð að meginreglu við skilnað eða sambúðarslit árið 2006 (Lög um breytingu á nokkrum lögum á sviði sífjaréttar nr. 69/2006).

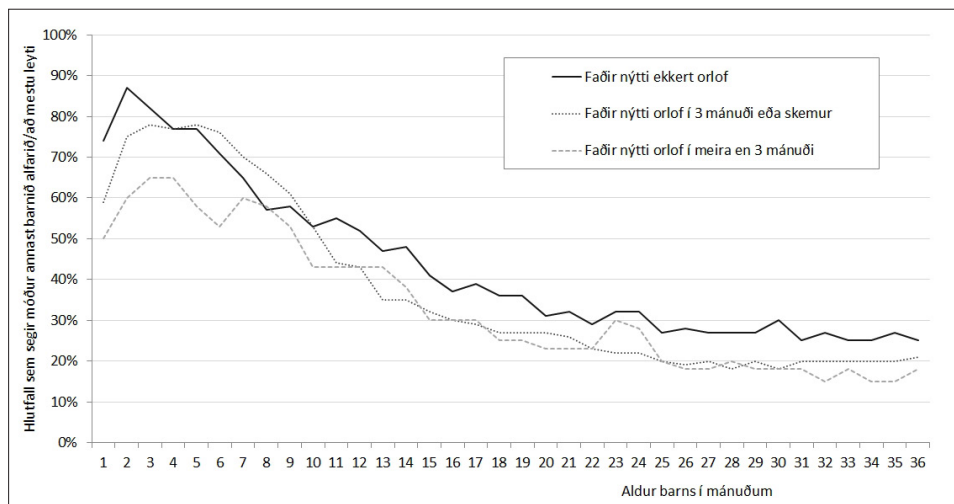


**Mynd 3.** Skipting umönnunar að degi til meðal foreldra sem áttu sitt fyrsta barn 1997, 2003, 2009 og 2014 – Foreldrar sem bjuggu ekki saman við fæðingu barns



Niðurstöður sýna að þrátt fyrir að hlutdeild fedra, sem ekki deila lögheimili með börnum sínum, hafi aukist jafnt og þétt þá njóta börn sem ekki búa með báðum foreldrum í minna mæli umönnunar beggja foreldra en börn sem deila heimili með báðum foreldrum. Ítrekað hefur verið bent á mikilvægi þess að bregðast við því með auknum stuðningi og ráðgjöf við foreldra sem ekki búa saman á meðgöngu (sjá t.d. Þingskjal nr. 1502/2017-2021).

Sem fyrr segir, voru svör foreldra við fjórðu könnuninni tengd við gögn Fæðingarorlofsjós um orlofsnýtingu foreldra. Gögnin gefa því tækifæri til að greina tengsl milli orlofsnýtingar og umönnunarþátttöku foreldra. Mynd 4 sýnir að hlutfall foreldra barna fædd 2014, sem sögðu móður vera megin umönnunaraðilann, lækkar eftir því sem barnið verður eldra, en næstum öll þrjú fyrstu æviárin er hlutfallið hæst í þeim tilvikum þar sem faðir hafði ekki fengið greiðslur úr Fæðingarorlofsjóði. Gögnin gefa því tilefni til að álykta að fedur sem nýta fæðingarorlof taki meiri þátt í umönnun barna sinna eftir að fæðingarorlofi lýkur en fedur sem ekki nýta fæðingarorlof.<sup>1</sup>



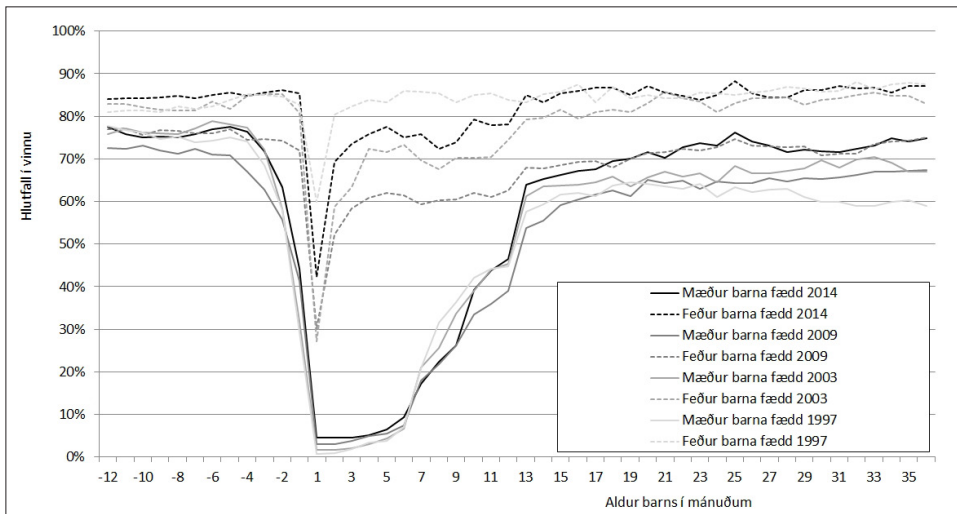
**Mynd 4.** Hlutfall foreldra sem áttu sitt fyrsta barn árið 2014 sem sögðu móður annast barnið alfarið eða að mestu leyti, greint eftir orlofsnýtingu föður – Foreldrar í sambúð/hjónabandi sem ekki eignuðust annað barn á rannsóknartímabilinu

Af ofantöldu má ráða að breytingar á umönnunarþátttöku foreldra, í kjölfar lagasetningar, hafa verið í samræmi við markmið laganna um að tryggja börnum samvistir við báða foreldra. Þrátt fyrir aukna þátttöku fedra er móðirin þó megin umönnunaraðilinn fyrstu mánuðina og því ljóst að gera má enn betur.

## 5.2 Samræming fjölskyldu- og atvinnulífs

Aukið jafnræði milli foreldra í umönnun barns ætti að auka möguleika mæðra til þátttöku á vinnumarkaði. Í könnuninum var spurt um atvinnuþátttöku og vinnutíma. Mynd

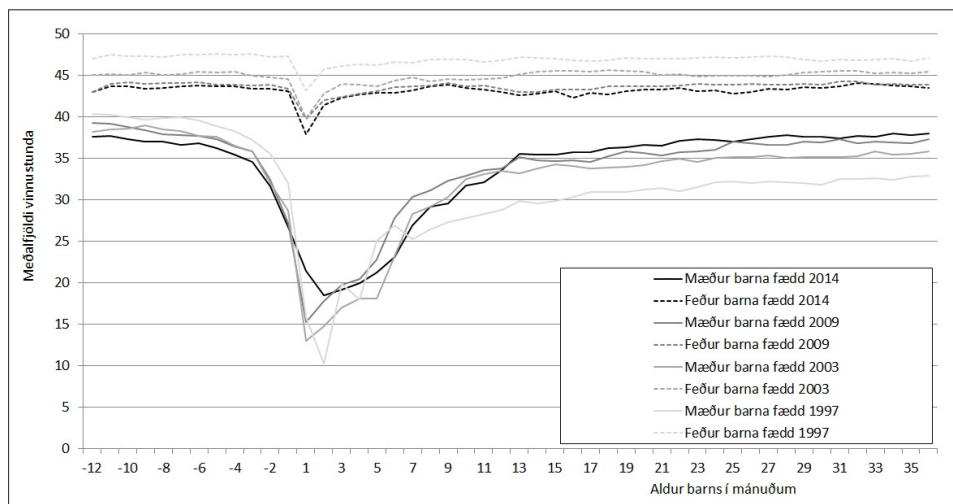
5 sýnir hlutfall foreldra í vinnu árið fyrir fæðingu barns og þremur árum eftir barnsfæðingu. Niðurstöður sýna að fæðing barns hefur mun meiri áhrif á atvinnuþátttöku mæðra en fedra. Í fyrstu könnuninni munaði ekki miklu á atvinnuþátttöku karla og kvenna árið áður en þau urðu foreldrar. Yfir 80% karla og um 75% kvenna voru í launuðu starfi á þessu tímabili. Mánuði eftir fæðingu var aftur á móti afar lítill hluti mæðranna í launuðu starfi en hið sama átti við um 60% fedranna. Við þriggja ára aldur barns voru 87% fedra í launaðri vinnu sem er álíka hátt hlutfall og hafði verið í vinnu árið fyrir fæðingu. Hið sama átti við um einungis 60% mæðra sem sýnir að mæður skiluðu sér mun síður aftur út á vinnumarkaðinn eftir barnsfæðingu en fedur. Með árunum hefur dregið úr muninum á hlutfalli mæðra og fedra á vinnumarkaði. Í könnuninni sem náði til foreldra sem áttu sitt fyrsta barn árið 2014 voru 87% fedra í vinnu þremur árum eftir fæðingu fyrsta barns en hlutfallið meðal mæðra var 75%.



**Mynd 5.** Atvinnuþátttaka foreldra sem áttu sitt fyrsta barn 1997, 2003, 2009 og 2014 – Foreldrar í sambúð/hjónabandi sem ekki eignuðust annað barn á rannsóknartímabilinu

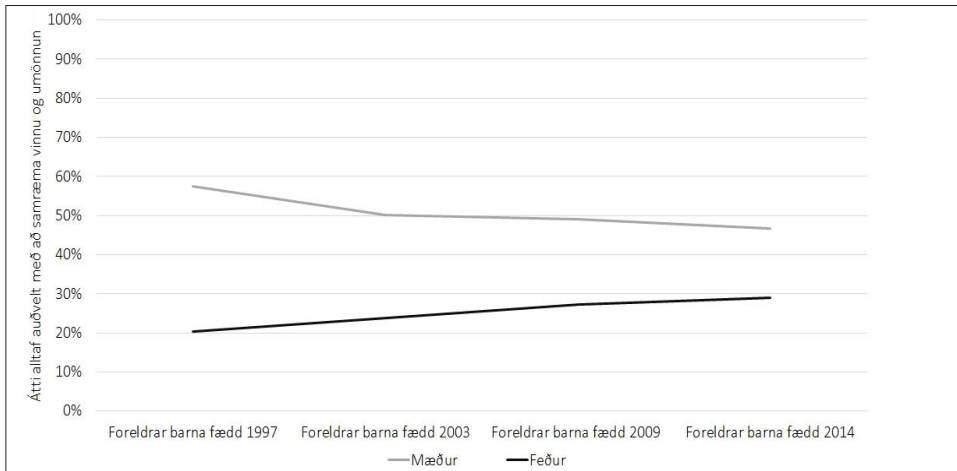
Mynd 6 sýnir meðalvinnutíma mæðra og fedra. Hafa ber í huga að afar fá svör standa að baki meðalvinnutíma mæðra fyrstu mánuðina eftir fæðingu þar sem mjög fáar mæður voru í vinnu á því tímabili. Myndin sýnir að meðalvinnutími mæðra jókst á milli kannana en vinnutími fedra stýttist. Til að mynda unnu fedur, sem áttu sitt fyrsta barn árið 1997, um 47 klukkustundir á viku að meðaltali þegar barnið var á öðru og þriðja ári en til samanburðar unnu fedur barna fædd árið 2014 um 43 stundir á viku að meðaltali. Enn vinna fedur þó lengri vinnudag en mæður. Þessar niðurstöður eru í samræmi við almenna þróun á vinnumarkaði, þar sem dregið hefur saman með vinnutíma karla og kvenna.

Mynd 6 sýnir einnig að töluverðar breytingar hafa orðið á meðalvinnutíma mæðra fyrir og eftir fæðingu barns á tímabilinu. Í fyrstu könnuninni, sem náði til foreldra sem áttu sitt fyrsta barn árið 1997, unnu konurnar 40 klukkustunda vinnuviku að meðaltali ári fyrir fæðingu barnsins. Ári eftir fæðingu, unnu þær einungis 23 klukkustundir á viku, að meðaltali, sem sýnir að það dró verulega úr fjölda vinnustunda eftir fæðingu barnsins. Áhrif barnsfæðingar á meðalfjölda vinnustunda var mun minni meðal mæðra sem áttu barn eftir að fæðingarorlofslögin tóku gildi árið 2000, og meðal mæðra sem áttu sitt fyrsta barn árið 2014 var lítil sem enginn munur á því hvað mæðurnar unnu margar vinnustundir á viku fyrir fæðingu og eftir að barnið náði eins og hálfis árs aldri.



**Mynd 6.** Meðalfjöldi vinnustunda foreldra sem áttu sitt fyrsta barn 1997, 2003, 2009 og 2014 – Foreldrar í sambúð/hjónabandi sem ekki eignuðust annað barn á rannsóknartímabilinu

Í könnuninum voru foreldrar einnig spurðir hvort þeir ættu alltaf, stundum, sjaldan eða aldrei auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns. Mynd 7 sýnir að hlutfall mæðra sem áttu alltaf auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns lækkaði milli fyrstu tveggja kannananna. Þessa breytingu á afstöðu mæðranna má líklega rekja til þess að meðalfjöldi vinnustunda var hærri hjá mæðrum sem áttu börn 2003 borið saman við mæður sem áttu fyrsta barn 1997. Á hinn bóginn hefur hlutfall feðra, sem eiga alltaf auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns, hækkað með árunum, á sama tíma og vinnutími karla hefur styst.

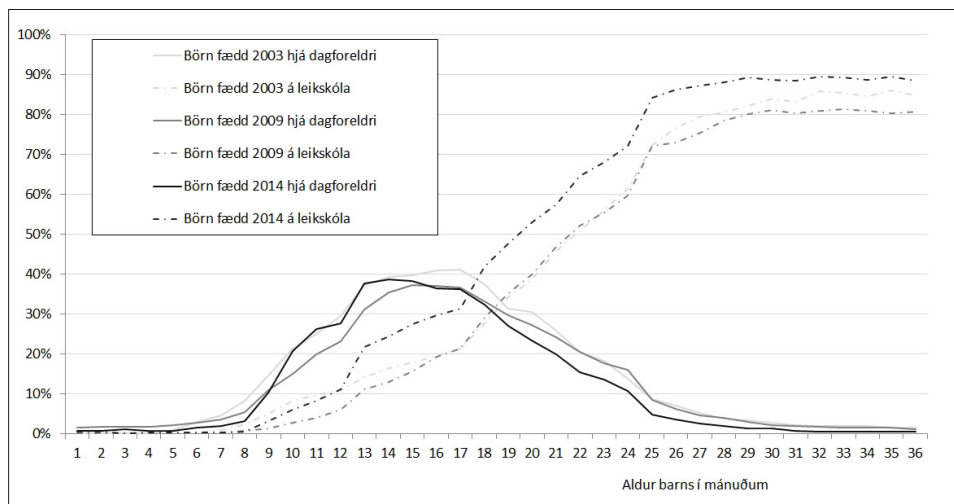


**Mynd 7.** Hlutfall foreldra barna fædd 1997, 2003, 2009 og 2014 sem áttu alltaf auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns

Af ofantöldu má ráða að miklar breytingar hafa orðið á atvinnuþátttöku foreldra og umönnun barna eftir að lög um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi árið 2000. Á sama tíma og feður hafa aukið hlut sinn í umönnun barna sinna, hafa mæður aukið þátttöku sína á vinnumarkaði. Á því 20 ára tímabili sem rannsóknin nær til, hefur sömuleiðis dregið saman með mæðrum og feðrum hvað það varðar að eiga auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns.

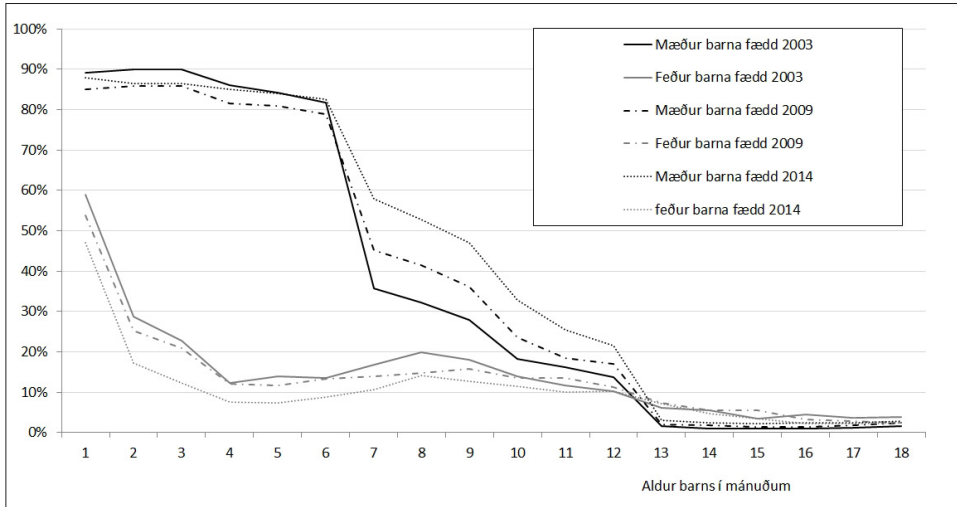
### 5.3 Umönnun barna skilgreinir möguleika mæðra – ekki feðra

Þrátt fyrir að mikið hafi áunnist frá því lög um fæðingar- og foreldraorlof tóku gildi árið 2000, er enn töluverður munur á stöðu mæðra og feðra. Eins og fram kemur að ofan, vinna mæður enn styttri vinnudag en feður og þær eru einnig megin umönnunaraðilinn fyrsta árið eftir fæðingu barns. Ísland greinir sig frá hinum Norðurlöndunum hvað það varðar að héraendis er foreldrum sjálfum ætlað að brúa bilið frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til leikskólar geta tekið við. Annars staðar er réttur barns til leikskóladvalar frá tilteknum aldri lögbundinn. Héraendis hefur víða, og ekki síst á höfuðborgarsvæðinu, verið viðvarandi skortur á leikskólarýmum og foreldrar þurft að brúa bilið frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til barn fær inni á leikskóla. Mynd 8 sýnir hlutfall foreldra sem sögðu barnið vera á leikskóla eða hjá dagforeldri fyrstu þrjú æviárin. Eins og sjá má á myndinni, byrjuðu börn foreldranna í rannsókninni oft ekki í leikskóla fyrir en við tveggja ára aldur. Hlutfall barna á leikskólum hefur þó vaxið frá efnahagshruni.



**Mynd 8.** Hlutfall barna hjá dagforeldri og í leikskóla - Börn foreldra í sambúð/hjónabandi með eitt barn fætt 2003, 2009 og 2014

Foreldrar brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla með ýmsum hætti. Dagforeldrar eru ein lausn, en innan við 40% foreldra nýttu þjónustu dagforeldra í þremur síðustu könnununum (sjá mynd 8), og aðstoð ættingja er önnur leið. Þegar hins vegar er gripið til þess ráðs að breyta vinnumarkaðspáttöku til að brúa bilið eru það mun fleiri mæður en feður sem slíkt gera. Mynd 9 sýnir hlutfall foreldra í fæðingarorlofi fyrstu 18 mánuðina eftir fæðingu barns. Athygli vekur að þrátt fyrir að foreldrar sem tóku þátt í könnununum hafi samtals átt rétt á níu mánaða fæðingarorlofi, var töluverður hluti mæðra í fæðingarorlofi fyrsta árið. Þetta bendir til að nokkuð stór hópur mæðra hafi lengt tímenn heima með barninu með því að vera í hlutaorlofi og að þetta hlutfall hafi aukist milli kannana.



**Mynd 9.** Hlutfall foreldra í fæðingarorlofi (ýmist fullu orlofi eða hlutaorlofi) - Foreldrar í sambúð/hjónabandi með eitt barn fætt 2003, 2009 og 2014

Fyrri heimildir hafa fjallað um hvernig hlutfall mæðra, sem voru frá vinnu 12 til 24 mánuðum eftir fæðingu barns, jókst eftir efnahagshrun. Mæður barna sem fæddust í efnahagskreppu voru líklegri til að lengja tímann heima með barninu en þær sem eignuðust barn fimm árum fyrir efnahagshrun. Lengingunni náðu þær með hlutaorlofi, notkun sumarleyfis daga og með því að taka launalaust leyfi. Höfundar skýrðu þetta með því að á sama tíma dró verulega úr orlofsnýtingu fedra og að það hafi fallið í hlut mæðra að annast barnið þegar feður sáu sér ekki fært að nýta orlofið (Arnalds o.fl. 2019). Það er því óhætt að slá því föstu að umönnunarbíl, hvort heldur það stafar af lítilli eða engri þátttöku fedra eða skorti á leikskólarymum, er brúað af mæðrum með takmörkun á vinnuþátttöku þeirra. Þannig skilgreinir umönnun barna svigrúm mæðra til atvinnuþátttöku en ekki fedra. Augljóslega vinnur þetta bíl því gegn því markmiði laga um fæðingar- og foreldraorlof að gera báðum foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.

## 6. Umræða um niðurstöður

Samkvæmt Luetjens o.fl. (2019) er opinber stefna árangursrík ef hún veldur samfélagslegum breytingum sem almennt eru taldar vera til góðs, þegar almennt er viðurkennt að stjórnvöld eigi að beita sér í málaflokknum og þegar greina má langtíma stuðning og -árangur. Ljóst er að lög um fæðingar- og foreldraorlof (nr. 95/2000) nutu víðtæks stuðnings almennings, hagsmunaaðila og stjórnmalamanna, enda höfðu kvennahreyfingar og stéttarfélag beitt sér fyrir breytingum á fæðingarorlofslöggjöfinni um nokkurt skeið. Lögin voru samþykkt mótatkvæðalaust á Alþingi og um þau ríkti þverpólitísk samstaða. Í greininni er árangur lagasetningarinnar þó fyrst og fremst metinn út frá samfélagslegum áhrifum hennar. Var þetta gert með því að birta niðurstöður fjögurra



kannana um hvernig foreldrar hafa hagað atvinnuþátttöku og umönnun barns fyrstu þrjú æviárin auk þess að vísa í tölfræðigögn Fæðingarorlofssjóðs og fyrri rannsóknir.

Þegar litið er til þeirra breytinga sem lögín höfðu í för með sér, þá virðast lögín hafa þokað íslensku samfélagi í þá átt sem löggjafinn ætlaðist til, þ.e. að auka töku fedra á fæðingarorlofi. Fyrir lagasetninguna var afar fátítt að fedur tækju fæðingarorlof en undan­gengin 20 ár hafa um 85% fedra nýtt sér réttinn til orlofs. Þannig hefur óframseljanlegur réttur til fedra hvatt þá til töku fæðingarorlofs og taka þeir að meðaltali þann dagafjölda sem aðeins þeir geta nýtt. Þetta er í samræmi við reynslu víða um heim en þó sérstaklega á Norðurlöndum. Engum kemur á óvart að svo til hver einasta móðir nýtir rétt sinn og tekur þann tíma sem einungis hún getur tekið og oftast nýta mæður einnig þá mánuði sem hafa verið til skiptanna sem er í fullu samræmi við reynslu annarra samfélaga.

Markmiðssetning laganna var tvíþætt, að tryggja barni samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Niðurstöður endurtekinnna kannana meðal foreldra sýna að lögín hafa haft umtalsverð áhrif í þá átt að jafna hlut foreldra við umönnun barna sinna. Hlutdeild fedra í umönnun barna sinna fyrstu þrjú árin eftir fæðingu jókst mikið eftir að lögín tóku að fullu gildi og eykst við hverja mælingu. Niðurstöður rannsókna á trausti ungmenna til foreldra sinna benda eindregið í sömu átt (Arnarsson o.fl. 2019) og þá benda niðurstöður um lækkan á skilnaðartíðni (Olafsson & Steingrimsdóttir 2020) til þess að aukin þátttaka fedra heima fyrir hafi orðið til þess að auka samvinnu og samstöðu foreldra.

Niðurstöður sýna einnig að á þeim 20 árum sem liðin eru frá því lög um fæðingar og foreldraorlof (nr. 95/2000) tóku gildi hefur dregið saman með foreldrum hvað varðar atvinnuþátttöku og fjölda vinnustunda sem ætti að auka líkur á því að ekki þyki sjálfgefið að mæður fórn stöðu sinni á atvinnumarkaði frekar en fedur. Þá sýna niðurstöður að eftir lagasetninguna árið 2000 snúa mæður fyrr aftur á vinnumarkaðinn eftir fæðingu og ná fyrr upp í þann vinnutímafjölda sem þær voru í fyrir barneignina. Athygli vekur að eftir lagasetninguna lækkaði hlutfall mæðra sem áttu alltaf auðvelt með að samræma vinnu og umönnun barns. Þannig virðist aukin atvinnuþátttaka mæðra hafa gert þeim erfiðara að samræma vinnu og fjölskyldulíf. Á sama tíma hefur hlutfall fedra sem eiga auðvelt með að samræma vinnu og fjölskyldulíf aukist jafnt og þétt, í takt við að meðal­fjöldi vinnustunda þeirra hefur lækkað. Þannig hafa möguleikar fedra til að samræma vinnu og fjölskyldulíf aukist, eftir gildistöku laganna, en aðrar samfélagslegar breytingar, auk fæðingarorlofslöggjafarinnar, hafa þó vafalítið haft áhrif á þá þróun.

Umönnunarbilið sem verið hefur til staðar á Íslandi, bilið frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til leikskólar taka við, hefur þó orðið til þess að draga úr jöfnunaráhrifum fæðingarorlofsins. Niðurstöður sýna að þegar foreldrar reyna að brúa það bil með því að draga úr launavinnu, þá eru það frekar mæðurnar sem fara þá leið. Þær miklu skerðingar sem urðu á greiðslum í fæðingarorlofi í kjölfar bankahrunsins 2008 drógu einnig úr jöfnunaráhrifum laganna, ekki aðeins sökum þess að færri fedur nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs og tóku færri daga, heldur einnig sökum þess að mæður lengdu enn frekar tímann heima með barninu (Arnalds o.fl. 2019). Þannig hefur umönnunarbilið grafið undan seinni markmiðssetningu laganna um að auðvelda foreldrum að sameina vinnu

og fjölskyldulíf. Það virðist því óhætt að fullyrða að lögin hafi haft þau áhrif að dregið hafi saman í stöðu kynjanna á Íslandi, bæði hvað varðar fjölskyldulíf og atvinnulíf en að enn skilgreini umönnun barna möguleika mæðra frekar en feðra.

## Aftanmálgrein

1 Höfundar undirbúa um þessar mundir rannsókn á stöðu þeirra feðra sem ekki nýta fæðingarorlof.

## Heimildir

- Albert Snorrason og Halldóra Einarsdóttir (2000). „Réttarstaða barna“, *Morgunblaðið*, 18. nóvember.
- Angelov, N., Johansson, P. og Lindahl, E. (2016). „Parenthood and the gender gap in pay“, *Journal of Labor Economics* 34(3), 545-579.
- Arnalds, Á. A., Belope-Nguema, S., Eydal, G. B. og Fernández-Cornejo, J. A. (2021). „Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain“, *Acta Sociologica* 65(1), 86-102. doi: 10.1177/00016993211008517.
- Arnalds, Á. A., Duvander, A. Z., Eydal, G. B. og Gíslason, I. V. (2019). „Constructing parenthood in times of crisis“, *Journal of Family Studies* 27(3), 420-435. doi: 10.1080/13229400.2019.164622
- Arnarsson, Á. M., Potrebny, T., Torsheim, T. og Eriksson, C. (2019). „Time-trends in Nordic adolescents' communication with their parents“, *Nordisk velfærðsforsking / Nordic Welfare Research* 4(2), 88-100.
- Ársæll Arnarsson og Hermína Gunnþórsdóttir (2016). „Íslenskir feður – bestir í heimi?“, í Helga Ólafsdóttir og Thamar M. Hejstra (ritstj.), *Þjóðarspegill – Rannsóknir í félags- og mannvisindum XVII* (bls. 1-8). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt af: <http://hdl.handle.net/1946/26371>
- Barnalög nr. 76/2003.
- Blau, F. D. og Kahn, L. M. (2017). „The gender wage gap: Extent, trends, and explanations“, *Journal of Economic Literature* 55(3), 789-865.
- Brandt, B. og Kvande, E. (2020). *Designing parental leave policy- The Norway model and the changing face of fatherhood*. Bristol: Policy Press.
- Bryndís Jónsdóttir (2007). *Upplifun foreldra á fæðingarorlofi* (óbirt MA ritgerð). Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Bünning, M. og Pollmann-Schult, M. (2016). „Family policies and father's working hours: Cross-national differences in the paternal labour supply“, *Work, Employment and Society* 30(2), 256-274. doi: 10.1177/0950017015578999
- Cools, S., Fiva, J. H. og Kirkebøen, L. J. (2015). „Causal effects of paternity leave on children and parents“, *Scandinavian Journal of Economics* 117(3), 801-828. doi: 10.1111/sjoe.12113
- Duvander, A-Z., Ferrarini, T. og Thalberg, S. (2005). *Swedish parental leave and gender equality. Achievements and reform challenges in a European perspective*. Stokkhólmur: Institutet för Framtidsstudier.
- Duvander, A-Z. og Jans, A-C. (2009). „Consequences of fathers' parental leave use: Evidence from Sweden“, í *Finnish Yearbook of Population Research 2009* (bls. 49-62). Helsinki: Family Federation of Finland.
- Duvander, A-Z. og Lammi-Taskula, J. (2011). „Paid parental leave“, í I. V. Gíslason og G. B. Eydal (ritstj.), *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries* (bls. 31-63). Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.
- Easton, D. (1953). *The political system: An inquiry into the state of political science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Einarsdóttir, Þ. og Pétursdóttir, G. M. (2009). „From reluctance to fast track engineering“, í P. Moss og S. Kamerman (ritstj.), *The Politics of Parental Leave Policies: Children, parenting, gender and the labour market* (bls. 159-174). Bristol: Policy Press.
- Ellingsæter, A. og Leira, A. (2006). *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Evertsson M., Boye, K. og Erman, J. (2018). „Fathers on call – A study on the sharing of care work among parents in Sweden“, *Demographic Research* 39(2), 33-60. doi:10.4054/DemRes.2018.39.2
- Eydal, G. B. og Gíslason, I. V. (2014). „Caring fathers and parental leave in prosperous times and times of crisis: The case of Iceland“, í G. B. Eydal og T. Rostgaard: *Fatherhood in the Nordic welfare states: Comparing care policies and practice* (bls. 327-348). Bristol: Policy Press.
- Eydal, G. B. og Gíslason, I. V. (2008). „Paid parental leave in Iceland – history and context“, í G. B. Eydal og I. V. Gíslason (ritstj.), *Equal rights to earn and care. Parental leave in Iceland* (bls. 15-44). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Eydal, G. B. og Rostgaard, T. (2012). „Towards a Nordic childcare policy: The political processes and agendas“, í I. V. Gíslason og G. B. Eydal (ritstj.) *Parental leave, childcare and gender equality in the Nordic countries* (bls. 147-178). Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.
- Eydal, G. B., Rostgaard, T. og Hiilamo, H. T. (2018). „Family policies in the Nordic countries: Aiming at equality“, í G. B. Eydal og T. Rostgaard (ritstj.), *Handbook of family policy* (bls. 195-208). Cheltenham: Edward Elgar.
- Fæðingarorlofssjóður. (e.d.). *Óbirtar upplýsingar frá Fæðingarorlofssjóði*.
- Gallup (2003). *Jafnrétti, viðhorfsrannsókn*. Reykjavík: Gallup.
- Gallup (2006). *Viðhorfsrannsókn*. Reykjavík: Gallup.
- Hagstofa Íslands (2001). *Vinnumarkaðsrannsókn*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hédinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012). „Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta: Leiðir að einföldun og samhafingu“, *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 1(8), 153-172.
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. og Quinton, P. (2010). „Procedural justice, trust, and institutional legitimacy“, *Policing* 4(3), 203-210.
- Ingólfur V. Gíslason (2005). „Feður sem taka lengra fæðingarorlof“, í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI* (bls. 293–304). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Ingólfur V. Gíslason (2007). *Fæðingar- og foreldraorlof á Íslandi. Þróun eftir lagasetninguna árið 2000*. Sótt af: [https://www.jafnrretti.is/static/files/utgefid\\_efni\\_af\\_gomlu\\_sidu/fadingingarorlofsskysrsla.pdf](https://www.jafnrretti.is/static/files/utgefid_efni_af_gomlu_sidu/fadingingarorlofsskysrsla.pdf)
- Inchley, J., Currie, D., Budisavljevic, S., Torsheim, T., Jastad, A., Cosma, A., Kelly, C. og Arnarsson, A. M. (2020). *Spotlight on adolescent health and well-being: Findings from the 2017/18 Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) Survey in Europe and Canada. Volume 1: Key findings*. Kaupmannahöfn: World Health Organization.
- Kahn, J. R., Garcia-Mangano, J. og Bianchi, S. M. (2014). „The motherhood penalty at midlife: Long-term effects of children on women’s careers“, *Journal of Marriage and Family* 76(1), 56-72.
- Kitterød, R. H. (2013). „Mer familiarbeid og mindre job blant småbarnsfedre“, í B. Brandth og E. Kvande (ritstj.), *Fedreknoten og den farsvennlige velferdsstaten* (bls. 42–58). Óslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, H. J., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. og Zweimüller, J. (2019). „Child penalties across countries: Evidence and explanations“, *AEA Papers and Proceedings* 109, 122-126.
- Kluve, J. og Tamm, M. (2013). „Parental leave regulations, mothers’ labor force attachment and fathers’ childcare involvement: Evidence from a natural experiment“, *Journal of Population Economics* 26, 983-1005.
- Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. og Moss, P. (2021). *17th international review of leave policies and related research 2021*. Sótt af: [www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2021/](http://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2021/)
- Kotsadam, A. og Finseraas, H. (2011). „The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave“, *Social Science Research* 40(6), 1611-1622. doi: 10.1016/j.ssresearch.2011.06.011
- Lammi-Taskula, J. (2017). „Fathers on leave alone in Finland: Negotiations and lived experiences“, í M. O’Brien og K. Wall (ritstj.), *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality* (bls. 89-106). New York: Springer Open. Sótt af: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-42970-0.pdf>

- Lappegård, T., Duvander, A.-Z., Neyer, G., Viklund, I., Andersen, S. N. og Gardarsdóttir, Ó. (2020). „Fathers' use of parental leave and union dissolution“, *European Journal of Population* 36(1), 1-25. doi: 101007/s10680-019-09518-z
- Lasswell, H. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park, Md: University of Maryland.
- Lárusdóttir, I. D., Eydal, G. B. og Arnalds, Á. A. (væntanleg). *Shared care among parents living apart*. Óbirt handrit.
- Luetjens, J., Mintrom, M. og 't Hart, P. (ritstj.) (2019). *Successful public policy: Lessons from Australia and New Zealand*. Canberra: ANZSOG.
- Lög um breytingu á lagaákvæðum er varða réttarstöðu samkynhneigðra nr. 65/2006.
- Lög um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof nr. 75/2008.
- Lög um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof nr. 143/2012.
- Lög um breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000, með síðari breytingum nr. 149/2019.
- Lög um breytingu á nokkrum lögum á sviði sjfjaréttar nr. 69/2006.
- Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna laga um kynrænt sjálfraði nr. 153/2020.
- Lög um breytingu lagaákvæða um fæðingarorlof nr. 147/1997.
- Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 95/2000.
- Lög um fæðingar- og foreldraorlof nr. 144/2020.
- Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013.
- Lög um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014 nr. 140/2013.
- McConnel, A. (2010). *Understanding policy success: Rethinking public policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moss, P. (2015). *11th international review of leave policies and research 2015*. Sótt af: [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2015\\_full\\_review3\\_final\\_8july.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2015_full_review3_final_8july.pdf)
- Moss, P., Duvander, A.-Z. og Koslowski, A. (2019). „Introduction: much work still to do“, í P. Moss, A. Koslowski og A.-Z. Duvander (ritstj.), *Parental leave and beyond. Recent international developments, current issues and future directions* (bls. 1-20). Bristol: Policy Press.
- Nefnd um efnahagsleg völd kvenna (2004). *Efnahagsleg völd kvenna*. Sótt af: [https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/efnhasleg\\_vold\\_kvonna/evkskyrsla.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/efnhasleg_vold_kvonna/evkskyrsla.pdf)
- Nieuwenhuis, R., Need, A. og Van der Kolk, H. (2017). „Is there such a thing as too long childcare leave?“, *International Journal of Sociology and Social Policy* 37, 2-15.
- Ólafsson, A. og Steingrimsdóttir, H. (2019). „How does daddy at home affect marital stability?“, *The Economic Journal* 130(629), 1471-1500. doi: 10.1093/ej/ueaa009
- Olivetti, C. og Petrongolo, B. (2016). „The evolution of gender gaps in industrialized countries“, *Annual Review of Economics* 8, 405-434.
- Osborne, S. (2006). „The new public governance?“, *Public Management Review* 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Ólafsson, S., Daly, M., Kangas, O. og Palme, J. (ritstj.) (2019). *Welfare and the great recession. A comparative study*. Oxford: Oxford University Press.
- Rege, M. og Solli, I. F. (2013). „The impact of paternity leave on fathers' future earnings“, *Demography* 50, 2255-2277.
- Rostgaard, T. og Lausten, M. (2014). „The coming and going of the father's quota in Denmark: Consequences for fathers' parental leave take-up“, í G. B. Eydal og T. Rostgaard (ritstj.), *Fatherhood in the Nordic welfare states: Comparing care policies and practice* (bls. 277-302). Bristol: Policy Press.
- Sarkadi, A., Kristiansson, R., Oberklaid, F. og Bremberg, S. (2008). „Fathers' involvement and children's developmental outcomes: A systematic review of longitudinal studies“, *Acta Paediatrica* 97(2), 153-158. doi: 10.1111/j.1651-2227.2007.00572
- Schober, P. S. (2014). „Parental leave and domestic work of mothers and fathers: A longitudinal study of two reforms in west Germany“, *Journal of Social Policy* 43(2), 351-372. doi: 10.1017/S0047279413000809

- Sigríður Andersen og Soffía Kristín Þórðardóttir (2000). „Hverjir hagnast á breytingum á fæðingarorlofi?“, *Morgunblaðið*, 3. maí.
- Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir (2013). *Eftir skilnað: Um foreldrasamstarf og kynslóðasamskipti*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigurðardóttir, H. M. og Garðarsdóttir, Ó. (2018). „Backlash in gender equality? Fathers' parental leave during a time of economic crisis“, *Journal of European Social Policy* 28(4), 342-356. doi: 10.1177/0958928717739243
- Stefnufirlýsing ríkisstjórnar (1999). Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/sogulegt-efni/um-rikisstjorn/1999/05/28/Stefnufirlýsing-rikisstjornar-1999/>
- Stefnufirlýsing ríkisstjórnar (2007). Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/sogulegt-efni/um-rikisstjorn/2007/05/23/Stefnufirlýsing-rikisstjornar-2007/>
- Stefnufirlýsing ríkisstjórnar (2017). Sótt af: [https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnufirlýsing/Thévenon, O. \(2011\). „Family policies in OECD countries: A comparative analysis“, \*Population and development review\* 37\(1\), 57-87.](https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnufirlýsing/Thévenon, O. (2011). „Family policies in OECD countries: A comparative analysis“, Population and development review 37(1), 57-87.)
- „VR skoðar að greiða full laun í fæðingarorlofi“. (200). *Morgunblaðið*, 15. júní.
- Þingfundur nr. 104/2000. *Fæðingar- og foreldraorlof*. Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/125/04/r28141426.shtml>
- Þingskjal nr. 1502/2017-2021. *Tillaga til þingsáætlunar um fjölskyldustefnu fyrir árin 2017-2021 með áberlu á börn og fjölskyldur*.
- Þingskjal nr. 1230/1996-1997. *Þingsályktun um mótun opinberrar fjölskyldustefnu og aðgerðir til að styrkja stöðu fjölskyldunnar*.

