Lífskjör og fátækt barna á Íslandi 2004-2016

SKÝRSLA UNNIN FYRIR VELFERÐARVAKTINA

Kolbeinn H. Stefánsson
EDDA ÖNDVEGISSETUR

Lífskjör og fátækt barna á Íslandi 2004-2016
Febrúar 2019

Útgefandi:
EDDA öndvegissetur, Háskóli Íslands, Gimli Sæmundargötu 10, 101 Reykjavík
Sími: 525 5993
Netfang: eddacenter@hi.is Veffang: https://www.edda.hi.is/

© 2019 Kolbeinn H. Stefánsson

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður ... *3*

1. Inngangur ... *6*

1.1. Börn á Íslandi ... **8**

1.2. Rannsóknir á lífskjörum og fátækt barna ... **10**

1.3. Kreppur og lífskjör barna ... **14**

1.4. Íslenskar rannsóknir ... **15**

1.5. Gögn ... **16**

2. Stuðningur við barnafjölskyldur ... *17*

2.1. Barnabætur ... **21**

2.2. Fæðingarorlof ... **27**

2.3. Daggæsla ... **35**

2.4. Húsnæðisstuðningur ... **39**

2.5. Atvinnuleysisbætur ... **43**

2.6. Örorkulífeyrir ... **45**

2.7. Hvað hefur breyst síðan 2016? ... **46**

3. Lífskjör barna ... *49*

3.1. Tekjur ... **51**

3.2. Tekjufátækt ... **56**

3.3. Fjárhagsþrengingar ... **71**

3.4. Húsnæði, lífskjör og fátækt ... **80**

4. Umræða ... *88*

4.1. Samantek ... **88**

4.2. Gögn með upplýsingum um börn ... **90**

4.2.1. Viðaukar evrópsku lífskjararannsóknarinnar ... 90
4.2.2. Ungt fólk rannsóknaröðin ... 91
4.2.3. PISA rannsóknin ... 91
4.2.4. Heilsuhegðun barna á skólaaldri (HBSC) ... 92

4.3. Göt í þekkingu á lífskjörum og fátækt barna á Íslandi ... **93**

4.4.Fjórar tillögur og varnaðarorð ... **95**

4.4.1. Brúa umönnunarbilið ... 95
4.4.2. Auka tilfærslur til einstæðra foreldra ... 96
4.4.3. Ókeypis skólamáltíðir ... 97
4.4.4. Aukinn niðurgreiðsla tómstundastarfs ... 97
4.4.5. Öryrkjar ... 98

Heimildaskrá: ... *99*

Helstu niðurstöður

Á heildina litið eru lífskjör barna á Íslandi góð í samanburði við flest önnur Evrópulönd. Árið 2016 voru lífskjör barna mæld í jafngildum ráðstöfunartekjum þau sjöundu bestu í Evrópu, lágtekjuhlutfallið það þriðja lægsta og hlutfall barna sem bjuggu á heimilum í fjárhagsþrengingum var það sjöunda lægsta. Þá voru börn undir lágtekjumörkum á Íslandi ekki mjög langt undir mörkunum samanborið við flest önnur Evrópulönd. Það bendir til þess að vandinn sé ekki óyfirstíganlegur ef grípa á til aðgerða til að draga úr fátækt á meðal barna.

Það má ætla að það séu einkum þrír þættir sem skýra þessa góðu stöðu. 1) Ísland býr við mikla hagsæld í alþjóðlegu tilliti; 2) atvinnustig á Íslandi er með allra besta móti og atvinnuþátttaka beggja kynja mjög há. Rannsóknir hafa sýnt að atvinnustig og sérstaklega atvinnuþátttaka mæðra gegna lykilhlutverki við að draga úr barnafátækt; 3) félagslegar tilfærslur virðast skila árangri ef horft er til þess hve mörgum þær lyfta upp yfir lágtekjumörk þó það séu líka vísbendingar um að þær lyfti fólki aðeins rétt yfir lágtekjumörkin og veita þannig tekjulágu fólki ófullnægjandi skjól frá fátækt.

Þó heildarmyndin sé ágæt eru engu að síður óleyst vandamál. Það brýnasta er að bæta lífskjör einstæðra foreldra og barna þeirra. Nærri fjögur af hverjum tíu börnum undir lágtekjumörkum eru börn einstæðra foreldra. Allur þorri einstæðra foreldra er í neðri helmingi tekjudreifingarinnar. Þá hefur húsnæðiskostnaður meiri áhrif á fátækt barna einstæðra foreldra en barna sem búa á annarskonar heimilum. Vandi einstæðra foreldra er tvíþættur. Þeir eru eina fyrirvinna heimilis síns og bera aukna umönnunarbyrði sem hamlar þeim frá að afla aukatekna.

Annar hópur sem er vert að huga að eru börn öryrkja. Staða öryrkja lítur ekki sérlega illa út þegar horft er til lágtekjuhlutfallsins en það skýrist einkum af annmörkum þess sem fátæktarmælingar. Ef við horfum til samsettrar mælingarinnar á fjárhagsþrengingum þá eru öryrkjar sá hópur sem er líklegastur til að búa við fjárhagsþrengingar og staða barna þeirra er á pari við stöðu barna einstæðra foreldra. Misræmið á milli lágtekjumarka og fjárhagsþrenginga skýrist af því að öryrkjar eru margir hverjir með langvarandi lágar tekjur sem eru rétt yfir lágtekjumörkum og eiga fyrir vikið hvorki sparifé eða eignir og hafa takmarkaða lánamöguleika. Þá stendur örorkan þeim fyrir þrifum hvað varðar að bæta hag sinn með vinnu. Þessar aðstæður geta leitt til fátæktar jafnvel hjá einstaklingum sem mælast aldrei fyrir neðan lágtekjumörk.

Að lokum er ljóst að staðan á húsnæðismarkaði hefur áhrif á lífskjör barna. Munurinn á lágtekjuhlutföllum barna fyrir og eftir húsnæðiskostnað er með meira móti hér í samanburði við önnur Evrópulönd. Það að búa í leiguhúsnæði felur í sér auknar líkur á því að búa við fjárhagsþrengingar sem og að vera undir lágtekjumörkum að teknu tilliti til húsnæðiskostnaðar. Húsnæðiskostnaðurinn hefur sérstaklega áhrif á fátækt á meðal barna öryrkja og einstæðra foreldra.

Lífskjör barna samanborið við aðra þjóðfélagshópa á Íslandi sem hér hafa verið til skoðunar er nokkuð góð. Þau eru að vísu almennt ögn verri en íbúa landsins almennt auk þess sem aðeins hærra hlutfall þeirra býr á heimilum undir lágtekjumörkum eða sem búa við fjárhagsþrengingar. Börn búa hinsvegar almennt við betri lífskjör en öryrkjar, eftirlaunaþegar

og atvinnulaust fólk. Árið 2016 voru lágtekjuhlutföll barna nokkurn vegin á pari við öryrkja og eldriborgara. Ef við horfum hinsvegar til fjárhagsþrenginga eins og þær eru mældar í þessari skýrslu er staða öryrkja umtalsvert verri en barna en staða eftirlaunaþega allnokkuð betri.

Öryrkjar og eldriborgarar eru stundum nefndir í sömu andrá en staðreyndin er sú að það er ekki líku saman að jafna. Umtalsverður hluti eldriborgara hefur haft prýðilegar tekjur yfir lífshlaupið, búa í skuldlausu eiginhúsnæði og hafa hóflega framfærslubyrði þar sem þeir eru í fæstum tilfellum með börn á framfæri. Hópurinn er hinsvegar fjölbreyttur og á meðal eldriborgara er sannarlega hópur sem býr við mjög bág kjör, oft fólkið sem hefur varið ævinni í láglaunastörf eða verið öryrkjar þegar þau voru á vinnualdri.

Lífskjör barna versnuðu hlutfallslega meira en lífskjör eftirlaunaþega og öryrkja í kjölfar hrunsins og þrátt fyrir að lífskjör barna hafi batnað mikið eftir 2011 þá áttu börn lengra í land árið 2016 með að ná aftur lífskjörum ársins 2008 en aðrir hópar. Þá bendir þróun lágtekjuhlutfalla til þess að öryrkjar og eftirlaunaþegar með lágar tekjur hafi verið betur varðir en börn á lágtekjuheimilum. Hlutfallið á heimilum í fjárhagsþrengingum hækkaði svipað á meðal barna og öryrkja í kjölfar hrunsins en meira en á meðal eftirlaunaþega. Aftur á móti dró hraðar úr fjárhagsþrengingum á heimilum barna en á heimilum eftirlaunaþega og öryrkja eftir að kreppunni lauk og raunar hefur tíðni fjárhagsþrenginga á meðal öryrkja ekki lækkað aftur eftir hækkunina í kjölfar hrunsins.

Á milli 2008 og 2016 versnuðu lífskjör barna, mæld með kaupmætti miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna, meira á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum, að Grikklandi undanskildu, jafnvel þó lífskjörin hafi batnað eftir 2011.Þá var Ísland á meðal þeirra þjóða þar sem tíðni fjárhagsþrenginga á heimilum barna jókst hvað mest í kjölfar hrunsins en þó einnig á meðal þeirra landa þar sem dró einna mest úr fjárhagsþrengingum eftir að kreppunni lauk.

Versnandi lífskjör barna á Íslandi í kreppunni skýrast að mestu af því að atvinnutekjur heimila þeirra lækkuðu. Félagslegar greiðslur á borð við barnabætur, fæðingarorlofsgreiðslur, húsaleigubætur gerðu lítið til að draga úr áfallinu og raunar jók þróun barnabóta á vandann, ef eitthvað er.

Batnandi lífskjör barna eftir að kreppunni lauk skýrast einnig af stærstu leyti af vaxandi atvinnutekjum heimila þeirra eftir að uppsveiflan hófst á ný. Aftur á móti vann þróun félagslegra greiðslna á borð við barnabætur, fæðingarorlofsgreiðslur og húsaleigubætur á móti batanum.

Það að þróun hverskyns fjölskyldubóta skyldi hafa þessi áhrif er í samræmi við það sem kemur fram í 2. kafla að það var dregið umtalsvert úr útgjöldum í tilfærslur til fjölskyldumála og dregið verulega úr stuðningi við barnafjölskyldur með breytingum á upphæðum fæðingarorlofsins og aukinni lágtekjumiðun og minna örlæti barnabóta. Áhrifin voru þó ekkert sérlega mikil sem skýrist af því að barnabótakerfið var fremur lágtekjumiðað jafnvel fyrir hrun. Ekkert af ofangreindu bendir til þess að það hafi verið sérstök áhersla á að vernda börn á Íslandi fyrir áhrifum kreppunnar né heldur að það hafi verið reynt að bæta lífskjör barna í gegnum tæki fjölskyldustefnunnar þegar hagur þjóðarbúsins fór að vænkast. Aftur á móti hækkuðu barnabætur umtalsvert í byrjun árs 2013 en það var hinsvegar ekki upphafið að

endurreisn barnabótakerfisins heldur fremur eins skiptist aðgerð sem var ekki fylgt eftir árin eftir.

Árið 2016 stóð Ísland hinum Norðurlöndunum að baki hvað varðar útgjöld til barnabóta, fæðingar- og foreldraorlofs og til daggæslu og raunar var Ísland ekki í fremstu röð hvað varðar útgjöld til barnabóta og fæðingar- og foreldraorlofs í víðara samhengi Evrópulanda og réttindi til fæðingar- og foreldraorlofs allnokkuð frá því sem best gerist.

Börn sem búa á heimilum sem eru í viðkvæmri stöðu, svo sem börn einstærða foreldra, öryrkja og atvinnulausra, voru mun líklegri til að búa við fjárhagsþrengingar en börn á heimilum sem ekkert ofangreint á við um. Hlutfall barna sem bjuggu við fjárhagsþrengingar jókst líka mun meira hjá börnum sem bjuggu á heimilum í viðkvæmri stöðu en hjá þeim sem gerðu það ekki. Þar stóðu börn á heimilum sem urðu fyrir atvinnuleysi útúr, sem bendir til þess að viðbrögð stjórnvalda við kreppunni hafi ekki náð að hlífa börnum við afleiðingum kreppunnar sem skyldi. Börn komu verr út en almenningur, börn í viðkvæmri stöðu verr en þau sem voru það ekki.

1. Inngangur[1]

Lífskjör og fátækt barna er um margt ólíkt viðfangsefni lífskjörum og fátækt fullorðinna, ekki síst vegna þess að ólíkt fullorðnum bera börn aldrei ábyrgð á eigin afkomu. Lífskjör þeirra leiða fremur af þeim tekjum sem foreldrar þeirra afla og því hvernig gæðum er dreift innan fjölskyldu þeirra. Auðvitað er hluti lífsgæða barna óháður tekjuöflun foreldra, til dæmis vegna gjafa frá ömmum og öfum eða öðrum nánum ættingjum, vegna launavinnu þeirra sjálfra þegar þau komast á unglingsár eða vegna áhrifa félagslegra tilfærslna sem bæta lífskjör umfram þær tekjur sem foreldrarnir afla. En staðreynd málsins er sú að slíkir þættir hafa takmörkuð áhrif. Atvinnutekjur eru stærsti hluti heildartekna flestra heimila en ofangreindir þættir eru fremur smáir í samanburði. Í grunnin mótast lífskjör barna af því hvernig foreldrum þeirra vegnar á vinnumarkaði. Af þessu leiðir siðferðisleg sérstaða barna sem búa við fátækt.

Þegar kemur að fullorðnum er hægt að deila um að hve miklu leyti fólk ber sjálft ábyrgð á fátækt sinni og hve sterkt tilkall þeirra er til stuðnings frá samborgurum sínum í gegnum hið opinbera. Sú hugmynd að fátækt fólk beri sjálft ábyrgð á stöðu sinni á sér langa sögu. Í lok 18. aldar rakti til dæmis breski guðfræðingurinn Thomas Malthus (1798) fátækt til fólksfjölgunar sem hann taldi orsakast af því að fólk í neðri stéttum samfélagsins hefði ekki nægilega stjórn á holdlegum fýsnum sínum. Þessi fjölgun þrengdi að hans mati almennt að lífskjörum í samfélaginu en einkum hjá neðri stéttunum sem áttu fleiri börn en þær gátu séð fyrir.

Þó þessi sýn á fátækt eigi sér langa sögu er ekki þar með sagt að hún sé eina skýringin auk þess sem áhrif hennar hafa verið mismikil á ólíkum tímabilum. Nútíma rannsóknir á fátækt er hægt að rekja aftur til tímamótarannsóknar Seebohm Rownstree (1902) á fátækt í York í kringum aldamótin 1900, en hún sýndi einmitt fram á að fátækt væri alls ekki bundin við iðjuleysingja og ólifnað heldur væru dæmi um að fullvinnandi fyrirmyndarborgarar byggju við fátækt.

Hugmundir um að fátækt fólk bæri ábyrgð á eigin aðstæðum gengu í endurnýjun lífdaga með uppgangi frjálshyggjunnar á ofanverðri síðustu öld (sjá til dæmis Charles Murray, 1984; og Lawrence Mead, 1986). Fátækt var sögð skýrast af fátæktarmenningu (e. culture of poverty) sem mótaði gildismat þeirra sem bjuggu við fátækt. Á endanum var sökin þó rakin til velferðarkerfa sem talið var að drægju þau úr sjálfsbjargarviðleitni fólks með stuðningi sínum og gerðu það háð opinberri forsjá ríkisins (e. welfare state dependency) sem leiddi til fátæktarmenningar sem jafnvel erfist á milli kynslóða. Lausnin frá þessu sjónarhorni var að draga úr örlæti hverskyns bóta og/eða herða skilyrði fyrir stuðningi með það fyrir augum að hjálpa fólki til sjálfshjálpar. Ef fólk gæti lifað mannsæmandi lífi á bótum myndi það ekki vinna. Rannsóknir benda til að samband bóta og vinnuviðhorfa séu ögn flóknari enda launavinnan meira en bara brauðstrit fyrir mörgum (Gallie, Felstead og Green, 2012) sem sést meðal annars á því að atvinnuleysi getur dregið varanlega úr lífsánægju fólks (Lucas, Clark, Georgellis og Diener, 2004) og þeim mun meira hjá þeim sem hafa jákvæð viðhorf til

[1] Höfundur vill þakka Guðnýju Björku Eydal, Karli Sigurðssyni, Sigríði Hönnu Ingólfsdóttur, Siv Friðleifsdóttur, Stefáni Ólafssyni, Vigni Erni Hafþórssyni, Þórdísi Viborg, Þóru Kristínu Þórsdóttur og fulltrúum í Velferðarvaktinni fyrir gagnlegar ábendingar, gagnrýni og upplýsingar. Þá fá nemendur í námskeiðinu *Félagsmálastefnur: Velferð og vandi* á vorönn 2019 sérstakar þakkir fyrir góðar umræður um fátækt og börn. Ályktanir og hverjar þær villur sem kunna að leynast í skýrslunni eru alfarið á ábyrgð höfundar.

vinnunnar (Nordenmark, 1999), þó það velti óhjákvæmilega á hverju starfi fyrir sig enda störf ekki aðeins misvel launuð heldur einnig misgóð að öðru leyti (Felstead, Gallie og Green, 2015; Kalleberg, 2011).

Á undanförnum árum hefur áherslan í fátæktarrannsóknum færst í auknum mæli yfir á fátækt vinnandi fólks (e. in-work poverty) sem hefur víða farið vaxandi. Það skýrist í mörgum tilfellum af breytingum á vinnumörkuðum sem og minnkandi fjárstuðningi hins opinbera við lágtekjufólk. Þar skiptir einkum máli sú áherslubreyting sem hefur orðið víða í opinberri stefnumótun og hefur verið kennd við félagslega fjárfestingu (e. social investment) sem felur í sér aukna áherslu á þjónustu sem auðveldar fólki að afla sér sjálft tekna. Þar sem þessi áhersla hefur farið saman við minni tilfærslur til tekjulágra og afreglun vinnumarkaða hefur hún ekki skilað tilætluðum árangri (Cantillon og Vandenbroucke, 2014; Cantillon, Goedemé og Hills, 2018). Eins og William Beveridge benti á fyrir margt löngu síðan er mikilvægt að hið opinbera styðji vinnandi fólk enda muni markaðsvirði sumra starfa vera lægra en það sem dugir til framfærslu (Beveridge, 1942). Það er því ekki í öllum tilfellum nóg að koma fólki í vinnu til að forða því úr fátækt, til dæmis ef launin eru of lág.

Eins og fram kom hér að ofan bera börn ekki ábyrgð á eigin fátækt, óháð því hvaða ástæður liggja að baki fátækt foreldra þeirra. Að vísu eru ýmsir þeirra, sem telja fátækt fullorðið fólk bera ábyrgð á eigin stöðu, á þeirri skoðun, að fátækt erfist á milli kynslóða af því börn fátækra tileinki sér slæma siði foreldra sinna. Það var til dæmis rík áhersla á það hjá breskum stjórnvöldum í nýliðinni kreppu þó fátt benti til þess að svo væri (sjá til dæmis Main og Bradshaw, 2016). En jafnvel þó það væri myndi það ekki breyta því að börn væru eftir sem áður ekki ábyrg, hvorki fyrir eigin fátækt né meintum ósiðum foreldra sinna. Það gefur börnum mjög sterkt tilkall til stuðnings frá samborgurum sínum. Annað sem gerir barnafátækt að knýjandi úrlausnarefni er að fátækt í æsku hefur margvísleg áhrif á lífhlaup fólks.

Þrátt fyrir það er nokkuð mismunandi hvaða forgang barnafátækt hefur í opinberri stefnumótun á ólíkum tímum. Ein skýring á þessu er að börn hafa enga pólitíska rödd, þau hafa til dæmis ekki kosningarétt og af mörgum ekki álitin dómbær á þarfir sínar og hagsmuni (Ridge, 2002; Ringen, 2006). Að auki er fátækt oft umlukin skömm sem dregur enn frekar úr rödd fátæks fólks almennt, sem er veik til að byrja með enda skortir hópinn bjargir sem aðrir betur settir hópar í samfélaginu hafa í meira mæli (Walker, 2014).

Þessi skýrsla er unnin fyrir Velferðarvaktina. Í henni er fjallað um þróun lífskjara og fátæktar barna rakin yfir tímabilið 2004-2016 með megin áherslu á tvö tímabil, það er kjölfar hrunsins frá 2008 til 2011 og endurreisnar- og uppgangstímann frá 2012-2016. Staða íslenskra barna verður borin saman við stöðu annarra þjóðfélagshópa og stöðu barna í öðrum Evrópulöndum en einnig verður munurinn á milli ólíkra hópa barna greindur og helstu áhrifaþættir á lífskjör barna metnir. Niðurstöður verða settar í samhengi við helstu þjóðfélagsbreytingar sem urðu á tímabilinu sem og breytingar á opinberri stefnumótun sem varða lífskjör barna. Leitast verður við að svara eftirfarandi spurningum:

1) Hvernig voru lífskjör og fátækt barna á Íslandi í samanburði við:
    a. börn í öðrum Evrópulöndum?
    b. aðra þjóðfélagshópa á Íslandi?

2) Hvaða þættir spá helst fyrir um fátækt barna á Íslandi?
3) Hvernig þróuðust lykilþættir fjölskyldustefnu á tímabilinu sem er til skoðunar?
4) Hvernig vegnaði börnum á tímum útrásarinnar, í kreppunni í kjölfar hrunsins og endurreisninni sem kom á eftir?
5) Hvað skýrir þróun lífskjara hjá börnum í kreppunni og endurreisninni?
6) Hver eru götin í þekkingu og gagnaöflun um lífskjör, lífsgæði og fátækt barna á Íslandi.

Skýrslan er hluti af verkefninu *Welfare and Nordic Crisis Management Strategies*[2] sem er rekið innan EDDU öndvegisseturs við Háskóla Íslands. Verkefnið er fjölþjóðlegt rannsóknaverkefni á afleiðingum ólíkra viðbragða evrópskra ríkja við efnahagskreppunni sem reið yfir árin 2008 og 2009. Megin afurð verkefnisins er bókin *Welfare and the Great Recession. A Comparative Perspective* (Stefán Ólafsson, Daly, Kangas og Palme, 2019). Bókin fókuserar á heildarmyndina úr frá samanburðarsjónarhorni með ítarlegum upplýsingum um viðbrögð valinna landa þegar kemur að velferðarstefnu.

Þessi skýrsla er með þrengra sjónarhorn: 1) Fókusinn er á börn fremur en heildarmyndina; 2) það er fyrst og fremst fjallað um Ísland þó það sé sett í víðara samhengi með því að bera ýmsar útkomur saman við önnur lönd; og 3) áherslan hér er á fjölskyldustefnu fremur en velferðarstefnu þó ekki verði komist hjá því að fjalla um vissa þætti annarrar velferðarstefnu sem hefur áhrif á lífskjör barna.

Í verksamningi velferðarráðuneytisins og EDDU öndvegisseturs var kveðið á um að verklok skyldu vera þann 15. ágúst 2018. Því er ljóst að verkið hefur tafist en tafirnar voru ákveðnar í samráði við Velferðarvaktina enda lágu gögn fyrir Ísland árið 2016 ekki fyrir fyrr en 9. nóvember það sama ár.

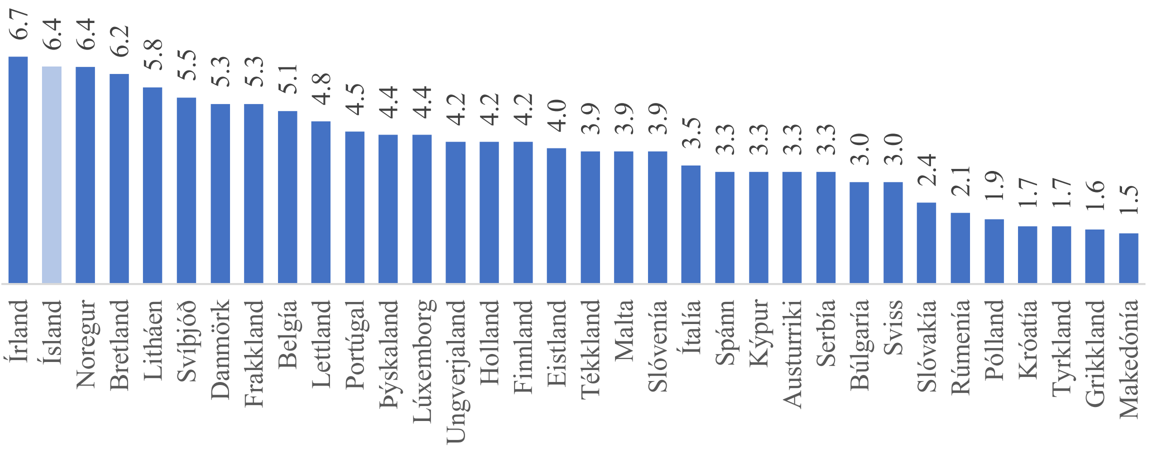
Uppbygging skýrslunnar er sem hér segir: Í þessum inngangskafla verður dregin upp mynd af helstu lýðfræðilegu staðreyndum er varða börn á Íslandi. Þá verður fjallað um aðrar rannsóknir á lífskjörum og fátækt barna, bæði innlendar og erlendar, og nálgunin á viðfangsefnið í þessari skýrslu sett í samhengi við þær. Þá verður einnig fjallað um rannsóknir á áhrifum efnahagskreppa á börn. Í kafla 2 verður fjallað um þróun helstu þátta fjölskyldustefnu á Íslandi er varða lífskjör og fátækt barna, það er barnabætur, fæðingarorlof og daggæslu. Kafli 3 hryggstykki skýrslunnar. Þar verður gerð grein fyrir þróun og stöðu lífskjara og fátæktar barna á Íslandi. Í undirkafla 3.1 verður fjallað um almenna þróun lífskjara barna, í 3.2 um tekjufátækt, í hluta 3.3. verður fátækt skoðuð út frá annars konar mælingum og í hluta 3.4 verður fjallað nánar um húsnæðismál. Í kafla 4 verður niðurstöðurnar dregnar saman og fjallað um önnur gögn sem geta varpað ljósi á lífskjör og lífsgæði barna á Íslandi og bent á veigamikil göt í þekkingu okkar á lífskjörum barna á landinu. Að lokum eru gerðar tillögur um úrræði til að draga úr barnafátækt.

1.1. Börn á Íslandi

Árið 2016 bjuggu 79.555 börn, 17 ára og yngri, á Íslandi, þá 23,9% íbúa landsins.[3] Tæplega 5% þeirra höfðu erlent ríkisfang og um 18% höfðu erlendan bakgrunn, það er voru sjálf

[2] http://welfarecrisis.hi.is
[3] http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__1_yfirlit__Yfirlit_mannfjolda/MAN00101.px/

Mynd 1.1. Heimili einstæðra foreldra sem hlutfall allra heimila í Evrópulöndum 2016



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvph02oglang=en

innflytjendur eða áttu annað eða bæði foreldri erlend.[4] Langflest börn búa á heimilum þar sem eru tveir foreldrar til staðar, þó ekki endilega blóðforeldrar. Um 49% heimila barna voru heimili hjóna með börn árið 2016, um 23% voru heimili sambúðarfólks með börn. Hlutfall barna með lögheimili hjá einstæðu foreldri hefur vaxið nokkuð á undanförnum árum, úr 22,4% árið 1998 í 27,8% árið 2016. Þar af voru 91% skráð með lögheimili hjá einstæðri móður.[5] Um 62% barna bjuggu á stór-Reykjavíkur svæðinu, sem er svipað hlutfall og á meðal fullorðins fólks (rúm 63%).[6]

Þá eru heimili einstæðra foreldra fremur algeng á Íslandi í samanburði við önnur Evrópulönd. Mynd 1.1 sýnir að aðeins í Írlandi var hærra hlutfall heimila einstæðra foreldra en á Íslandi.

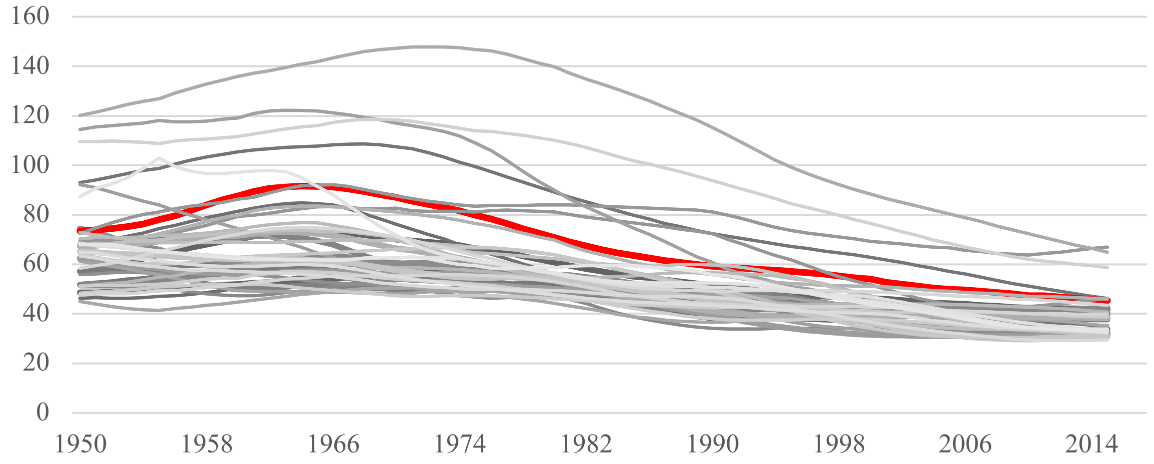
Börn eru nærri fjórðungur af íbúum landsins en það hlutfall hefur lækkað nokkuð á undanförnum áratugum. Mynd 1.2 sýnir svokallað framfærsluhlutfall barna og ungmenna, það er fjölda fólks á aldrinum 0-20 ára á hverja hundrað einstaklinga á vinnualdri (20-64 ára) í mismunandi OECD löndum. Ísland er dregið sérstaklega fram til að sýna þróun hér á landi.

Framfærsluhlutfall barna skiptir máli því börn eru háð fullorðnum varðandi framfærslu. Því lægra sem hlutfallið er, því fleiri vinnandi hendur á hvert barn og þar af leiðandi meira svigrúm til að tryggja börnum góð lífskjör. Það er hægt að draga hliðstæðu við heimili. Því fleiri börn sem eru á heimilum því minna er til skiptana fyrir hvert barn, að öllu öðru óbreyttu.

Myndin sýnir að þróun framfærsluhlutfalls barna á Íslandi hefur verið svipuð og í öðrum OECD löndum á undanförnum áratugum, hækkaði frá byrjun sjötta áratugarins og fram á þann sjöunda en hefur lækkað nokkuð mikið síðan. Myndin sýnir líka að árið 2016 var framfærsluhlutfall barna á Íslandi nokkuð hátt í samanburði við hin OECD ríkin eða það

[4] http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__3_bakgrunnur__Uppruni/MAN43000.px/
[5] http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__fjolsk__Fjolskyldan/MAN07108.px/
[6] http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__2_byggdir__Byggdakjarnar/MAN03105.px/

Mynd 1.2. Framfærsluhlutfall barna, Ísland í samanburði við OECD ríkin



http://www.oecd.org/els/family/database.htm

sjöunda hæsta, eða 44,9. Á hinum Norðurlöndunum var hlutfallið 40,5 í Noregi, 39,5 í Danmörku, 38,9 í Svíþjóð og 38 í Finnlandi.

Þetta eru þær helstu lýðfræðilegu staðreyndir sem lúta að börnum á Ísland. Sumar þeirra hafa afleiðingar fyrir lífskjör barna, eins og verður komið að seinna í þessari skýrslu.

1.2. Rannsóknir á lífskjörum og fátækt barna

Fátækt í æsku getur haft víðtæk áhrif á líf fólks til lengri tíma litið, svo sem minni lífslíkur fólks (Kuh, Hardy, Langenberg, Richards og Wadsworth, 2002), verri heilsa á fullorðinsárum (Conroy, Sandel og Zuckerman, 2010; Geir Gunnlaugsson og Jónína Einarsdóttir, 2016) og auknar líkur á þunglyndi og öðrum geðrænum vandmálum (Danese, Moffitt og Harrington, 2009); að fátæk börn séu líklegri til að þróa með sér ýmiskonar átröskun (Johnson, Cohen, Kasen og Brooks, 2002) og til að þjást af offitu á fullorðinsárum (Ziol-Guest, Duncan og Kalil, 2009); að fátækt barna hefur áhrif á þróun svæða heilans sem hafa áhrif á námsgetu og hafa þannig áhrif á námsárangur (Hair, Hanson og Wolfe, 2015) og veikari stöðu á vinnumarkaði þegar fram líða stundir (Duncan, Ziol-Guest og Kalil, 2010; Gregg og Machin, 2001); ungmenni sem ólust upp við fátækt eru líklegri til að flytja úr foreldrahúsum fyrir 18 ára aldur, síður líkleg til að ganga í hjónaband en þó líklegri til að verða ungir foreldrar (Berzin og De Marco, 2009). Þá eykur fátækt í æsku líkurnar á veikri félagslegri og efnahagslegri stöðu á fullorðinsárum, til dæmis að búa í félagslegu húsnæði og að hafa ekki lokið námi (Hobcraft og Kiernan, 2001). Þessi upptalning er ekki tæmandi heldur aðeins sýnishorn af rannsóknarniðurstöðum sem benda til þess að áhrif fátæktar á börn séu margskonar og langvarandi. Áhrifin ráðast þó af tíðni, lengd og tímasetningu tímabila sem er varið í fátækt. Almennt virðist fátækt á fyrstu árum barnæskunnar hafa mest áhrif (Duncan, Magnuson, Kalil og Ziol-Guest, 2012) auk þess sem tíð eða langvarandi tímabil af fátækt hafa augljóslega verri áhrif en stutt og fátíð (Bradbury, Jenkins og Micklewright, 2001).

Í lífskjararannsóknum er yfirleitt gert ráð fyrir því að bjargir og gæði heimilisins, svo sem fjármagn, skiptist jafnt á milli heimilisfólks. Þessi forsenda er fremur hæpin, til dæmis vegna þess að heimilisfólk hefur ólíkar og misdýrar þarfir sem og vegna valdaójafnvægis á milli

heimilisfólks, til dæmis út frá kyni (Bennett, 2013; Cantillon S. , 2013; Daly, 2018; Pahl, 2000). Dreifing gæða innan heimila er æði mismunandi, ekki bara á milli landa eða tímabila heldur einnig á milli heimila innan sama lands á sama tímapunkti (Ponthieux, 2017). Fyrir vikið eru góðar ástæður til að beina athyglinni að lífsgæðum barna sérstaklega ef þess er kostur.

Fram að síðustu aldarmótun voru langtímaafleiðingar barnafátæktar megin drifkrafturinn í rannsóknum og stefnumótun varðandi fátækt barna (Ridge, 2002). Sem dæmi má nefna að megin rök Williams Beveridge fyrir innleiðingu barnabóta voru þau að þær væru nauðsynlegar til að viðhalda mannfjöldanum og tryggja nægileg gæði vinnuafls í framtíðinni (Beveridge, 1942). Undir lok 20. aldarinnar varð hinsvegar áherslubreyting þar sem byrjað var að horfa á afleiðingu fátæktar fyrir börn á meðan þau eru börn. Í staðin fyrir að horfa á æskuna eingöngu sem undirbúningstíma fyrir fullorðinsárin var byrjað að fjalla um barnæskuna sem mikilvægt tímabil í sjálfu sér (Qvortrup, 1997; Qvortrup, Bardy, Sigritta og Wintersberger, 1994). Samhliða þessu jókst áherslan á að fá fram sjónarmið barna fremur en að byggja á upplýsingum frá foreldrum þeirra og byggja alfarið á lífkjör heimilisins (sjá til dæmis Ben-Arieh, 2010; Fattore, Mason og Watson, 2016; McAuley, Morgan og Rose, 2010; Rees, 2017; og Ridge, 2002).

Áherslan á barnæskuna sem slíka hefur leitt í ljós að það verður að fara varlega í að draga ályktanir um lífskjör barna út frá hefðbundnum mælingum á lífskjörum heimila. Ástæðurnar eru tvær, 1) að þau lífsgæði sem börn þurfa eru um margt frábrugðin lífsgæðum fullorðinna (Main og Bradshaw, 2014); og 2) lífsgæði barna eru í sumum tilfellum betri en foreldra þeirra enda reyna margir fátækir foreldrar að hlífa börnum sínum eins og þau geta við afleiðingum fátæktarinnar (Cockburn, Dauphin og Razzaque, 2009; Main og Bradshaw, 2016). Þá geta börn einnig búið við skort af öðrum ástæðum, til dæmis vegna vanrækslu eða vegna uppeldisáherslna foreldra sinna. Þó síðarnefnd ástæðan sé tilkomin af góðum vilja foreldranna getur hún engu að síður valdið því að börn upplifi skort enda félagslegt samhengi þeirra annað en foreldra þeirra og annað en félagslega samhengið var á uppeldisárum foreldranna.

Áherslan á æskuna hefur einnig leitt í ljós mikilvægi þess að fá upplýsingar frá börnunum sjálfum fremur en foreldrum þeirra. Ein ástæða er sú að þó foreldrar reyni að hlífa börnum við afleiðingum fátæktar gera börnin sér engu að síður grein fyrir stöðunni og læra að sætta sig við minna eða dylja skortinn fyrir foreldrum sínum með því að biðja ekki um ýmislegt sem þykir sjálfsagt í félagslegu umhverfi þeirra (Ridge, 2002, 2009, 2011). Fyrir vikið vanmeta foreldrar stundum áhrif fátæktar á börnin þeirra. Þá hafa börn í mörgum tilfellum aðra sýn en foreldrar þeirra á hvaða lífsgæði eru þeim mikilvægust, til dæmis af því þarfir þeirra mótast af félagslegu umhverfi þeirra sem er ólíkt því félagslega umhverfi sem foreldrar þeirra ólust upp í, sem getur valdið því að foreldrar átta sig ekki á mikilvægi tiltekinna gæða. Ef við lítum framhjá sjónarmiðum barna við stefnumótun er hætt við að afleiðingar hennar fyrir líf barna verði aðrar en við lögðum upp með (Ridge, 2007 og 2017).

Í flestum löndum er fátækt tíðari á meðal barna en á meðal fullorðinna (Atkinson og Marlier, 2010; Bradshaw, o.fl., 2012; Forster og D'Ercole, 2005; TARKI, 2011). Það eru ýmsir þættir sem hafa áhrif þar á, svo sem að mörg börn eiga unga foreldra sem eru gjarnan með lægri laun en fólk sem er komið á eða yfir miðjan aldur auk þess sem barneignir auka útgjaldaþörf

heimila og draga úr þeim tíma sem foreldrar hafa til að afla tekna. Fátækt ræðst nefnilega ekki aðeins af tekjum heldur af samspili tekna og útgjaldaþarfar. Í lífskjararannsóknum er reynt að taka tillit til mismunandi útgjaldaþarfar heimilla sem og mismunandi stærðarhagkvæmni ólíkra heimila með svokölluðum jafngildiskvörðum (e. equivalence scales). Slíkir kvarðar eru notaðir þegar við áætlum jafngildar ráðstöfunartekjur einstaklinga út frá heildarráðstöfunartekjum heimilisins. Í staðin fyrir að deila ráðstöfunartekjunum með fjölda heimilisfólks fær hver einstaklingur mismunandi vægi, til dæmis vegna aldurs. Í þessari rannsókn er notast við hinn breytta jafngildiskvarða OECD (e. modified OECD equivalence scale) en samkvæmt honum fær fyrsti einstaklingurinn vægið 1, aðrir fullorðnir einstaklingar vægið 0,5 og börn vægið 0,3. Ýmsir aðrir kvarðar hafa verið notaðir, svo sem gamli OECD-kvarðinn (stundum kallaður Oxford-kvarðinn) þar sem aðrir fullorðnir einstaklingar umfram þann fyrsta frá vægið 0,7 og börn vægið 0,5, Atkinson-kvarðinn sem greinir ekki á milli barna og fullorðinna heldur skilgreinist sem kvaðratrót fjölda heimilisfólks (sjá til dæmis OECD, 2011), og McClements-kvarðinn sem var notaður í opinberri tölfræði í Bretlandi fram til 2007 sem gefur bæði börnum og fullorðnum meira vægi en aðrir jafngildiskvarðar og tekur tillit til sambands á milli fullorðinna einstaklinga á heimili, það er minna vægi fyrir fyrir fólk í hjúskap hvað varðar tekjur fyrir húsnæðiskostnað (McClements, 1977). Þetta eru einungis nokkur dæmi um mismunandi jafngildiskvarða sem er hægt að nota (fleiri dæmi má finna í Atkinson, Rainwater og Smeeding, 1995; og Buhmann, Rainwater, Schmaus og Smeeding, 1988).

Hve vel mismunandi jafngildiskvarðar fanga mismunandi útgjaldaþarfir og stærðarhagkvæmni ólíkra heimila er vafamál (Coulter, Cowell og Jenkins, 1992 og 1992b) enda nokkuð á reiki hve mikið útgjaldaþörf heimila eykst við hvert barn. Ein leið til að meta það er að bera saman útgjöld heimila fyrir og eftir barneignir og eigna muninn kostnaði vegna barna (sjá til dæmis Bonke og Browning, 2011 og van Praag og van der Sar, 1988). Megin vandamálið við slíka nálgun er að neyslumynstur breytast við barneignir. Þá neitar fólk, og sér í lagi tekjulágt fólk, sér um ýmislegt til að mæta kostnaðinum sem hlýst af börnum. Í flestum tilfellum leiðir niðurskurður í ýmsum lífsgæðum ekki til þess að foreldrar líði skort og umdeilanlegt að hvaða marki hann gefur foreldrum tilkall í sameiginlega sjóði samfélagsins, enda ljóst að fyrir marga felast mikil lífsgæði í foreldrahlutverkinu (Bradbury, 2014). Það breytir því hinsvegar ekki að samanburður á útgjöldum eða útgjaldaþörf fyrir og eftir barneignir þarf að taka mið af breyttum neyslumynstrum ellegar leiðir það til vanmats á kostnaðinum sem fylgir börnum (Bradbury, 2008 og 2014). Þá birtist kostnaðurinn ekki aðeins í útgjöldum heldur einnig tekjum sem foreldrar þeirra verða mögulega af vegna þess tíma sem fer í umönnun barna, en þegar börn eldast má ætla að útgjöld tengd þeim aukist en að sama skapi taki þau upp minna af tíma foreldra sinna (Bradbury, 2008).

Eins og fram kom hér að ofan mælist fátækt gjarnan tíðari á meðal barna en fullorðinna, en tíðni fátæktar beggja hópa og munurinn á börnum og fullorðnum er nokkuð mismunandi á milli landa. Á meðal þátta sem skýra tíðni fátæktar almennt eru atvinnuþátttaka og hve öflug velferðarkerfin eru, en mikil atvinnuþátttaka og öflug velferðarkerfi draga úr fátækt (Bradbury og Jäntti, 1999; Bradbury, Jäntti og Lindahl, 2017; Chen og Corak, 2008; Chzhen og Bradshaw, 2012). Þegar kemur að tíðni fátæktar barna hafa þessir þættir líka mikið skýringargildi en það virðist fremur vera samspil hás atvinnustigs og rausnarlegra félagslegra tilfærslna sem dregur úr barnafátækt. Hátt atvinnustig eitt og sér er ekki endilega nóg

(Whiteford og Adema, 2007). Áhrif atvinnustigs er auðvitað í gegnum þær tekjur sem það skilar fólki en oft skilar launavinna ónógum tekjum, til dæmis vegna lágra launa eða stutts vinnutíma (Bradbury, Jäntti og Lindahl, 2017; Bradshaw og Chzhen, 2009). Þegar kemur að fátækt barna skipta þættir eins og atvinnuþátttaka mæðra og hve öflug tæki fjölskyldustefnu á borð við barnabætur, daggæslu og fæðingarorlof eru (Bäckman og Ferrarini, 2010) verulegu máli, auk þess sem jafnrétti kynjanna virðist hafa nokkuð skýringargildi fyrir lífskjör og lífsgæði barna á þann hátt að aukið jafnrétti tengist betra lífi fyrir börn (Halleröd og Ekbrand, 2018).

Barnafátækt er auðvitað ekki aðeins mis tíð á milli landa heldur einnig á milli ólíkra hópa barna innan sama samfélags. Atvinnutekjur eru sá þáttur sem hefur hvað mest áhrif á það hvort tiltekin börn búa við fátækt (Bradbury og Jäntti, 1999; Bradbury, Jäntti og Lindahl, 2017; Chen og Corak, 2008), enda atvinnutekjur stærsti hluti þess fjármagns sem flest heimili hafa til ráðstöfunar. Ýmsir þættir valda því að heimili barna hafa lágar atvinnutekjur, svo sem lág laun og takmörkuð atvinnuþátttaka annars eða beggja foreldra vegna atvinnuleysis eða örorku (Bradbury, Jäntti og Lindahl, 2017; Bradshaw og Chzhen, 2009). Í flestum löndum búa börn innflytjenda við auknar líkur á fátækt enda búa ýmsir hópar innflytjenda við veikari stöðu á vinnumarkaði (TARKI, 2011). Menntun foreldra hefur einnig áhrif, þó menntun leiði ekki sjálfkrafa til betri lífskjara er engu að síður sterkt samband á milli menntunar og tekna (sjá til dæmis Hagstofa Íslands, 2018). Börn sem eiga unga foreldra búa einnig við auknar líkur á fátækt, en ungir foreldrar eru líklegri til að hafa takmarkaða menntun, vera í veikri stöðu á vinnumarkaði varðandi bæði atvinnuöryggi og launakjör. Þá skiptir fjöldi barna máli (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017; Chzhen, de Neubourg, Plavgo og de Milliano, 2016), en fleiri börnum fylgir aukin útgjaldaþörf og þar af leiðandi auknar líkur á að útgjaldaþörf umfram tekjur. Að lokum benda rannsóknir á skiptingu gæða innan heimila til þess að því meiri áhrif sem mæður hafa á þá skiptingu, því stærri hluta bjarga heimilisins sé varið í þarfir barna (Middleton, Ashworth og Braitwaite, 1997).

Ein heimilisgerð sker sig almennt úr vegna hárrar tíðni fátæktar, en það eru heimili einstæðra foreldra sem eru í flestum tilfellum einstæðar mæður. Það liggur í augum uppi að heimili einstæðir foreldrar hafa aðeins eina fyrirvinnu auk þess sem einstæðir foreldrar hafa alla jafnan meiri byrði af heimilisstörfum og umönnun barna en fólk í hjúskap og þar af leiðandi takmarkað svigrúm til að afla sér aukatekna með auka- eða yfirvinnu. Í tilfelli einstæðra mæðra kemur einnig til kynbundinn launamunur. Líkurnar á því að tekjurnar nægi ekki fyrir útgjaldaþörfum heimilisins eru fyrir vikið umtalsverðar nema einstæða foreldrið (móðirin) hafi þeim mun hærri laun. Gornick og Jäntti (2012) rekja háa tíðni fátæktar á meðal einstæðra foreldra og barna þeirra að miklu leyti til viðkvæmrar stöðu einstæðra mæðra á vinnumarkaði, en þessi veika staða á vinnumarkaði leiðir af þáttum sem eru að einhverju leyti breytilegir á milli landa svo sem lágs menntunarstigs eða hærri tíðni atvinnuleysis og örkorku á meðal einstæðra mæðra. Almennt stuðlar öflugt daggæslukerfi og rausnarlegt velferðarkerfi að minni fátækt á meðal fjölskyldna einstæðra foreldra (Bradshaw og Chzhen, 2011; Chzhen og Bradshaw, 2012; Maldonadoa og Nieuwenhuis, 2015) sem og vel útfærð barnabótakerfi sem blanda saman almennu réttindum og sérstökum bótum sem er beint sérstaklega að einstæðum foreldrum (van Lancker, Ghysels, og Cantillon, 2015). Hvað varðar Ísland þá hefur Guðný Björk Eydal (2018) bent á að stuðningur við einstæða foreldra er langt frá því að vera fullnægjandi, hvort sem um er að ræða tilfærslur, fæðingarorlof eða daggæslu.

Þessi skýrsla fylgir nokkuð hefðbundinni nálgun á lífskjör og fátækt barna. Útgangspunkturinn eru lífskjör heimila að þeirri forsendu gefinni af bjargir og gæði skiptast jafnt á milli heimilisfólks. Þá er notast við nokkuð þröngt sjónarhorn á lífskjör og fátækt fremur en lífsgæði í víðari skilningi. Af því sem hefur verið fjallað um hér að ofan er því ljóst að niðurstöðurnar segja ekki alla söguna um viðfangsefnið. Það er engu að síður svo að lífskjör og lífsgæði heimila gefa mjög sterkar vísbendingar um lífskjör og lífsgæði þeirra barna sem búa á þeim (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017) og eru að auki nauðsynleg forsenda samanburðar við aðra hópa. Skýrslan er þannig kortlagning á lífskjörum og fátækt barna út frá hefðbundnum heimilismælingum en þar sem slík nálgun fangar ekki allar hliðar viðfangsefnisins verður fjallað um önnur gögn sem geta varpað ljósi á þær sem og þau göt sem eru í þekkingu okkar og gagnaöflun hvað varðar lífskjör barna.

1.3. Kreppur og lífskjör barna

Rannsóknir á fyrri kreppum benda til þess að fátækt aukist meira á meðal barna en fullorðinna á meðan þær ganga yfir (Matsagnasis, 2013; Mood og Jonsson, 2014; Muriel og Sibieta, 2009) og kreppan sem brast á árið 2008 virðist ekki hafa verið undantekning hvað þetta varðar. Eins og Cynthia Lisa Jeans hefur bent á eru réttindi barna viðkvæm fyrir pólitískum og efnahagslegum breytingum (Jeans, 2017). Barnafátækt jókst víða meira en fátækt almennt (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017) og fólk með börn á heimilinu fann meira fyrir kreppunni en barnlaust fólk og var líklegra til að hafa dregið úr útgjöldum, jafnvel til nauðsynja (Chzhen, 2016). Áhrif kreppunnar voru þó nokkuð mismunandi á milli landa, enda umtalsverður munur á hagsæld í aðdraganda kreppunnar, styrk velferðarkerfa og viðbrögðum stjórnvalda (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017; Stefán Ólafsson, Daly, Kangas og Palme, 2019). Engu að síður eru vissir þættir sem er fremur almennir, eins og til dæmis að sterk tengsl voru á milli versnandi atvinnuástands og aukningar barnafátæktar, sem bendir til þess að aðgerðir til að halda uppi atvinnustigi hafi skipt umtalsverðu máli til að halda barnafátækt niðri (Ibid.).

Útgjöld til velferðarmála almennt skiptu einnig máli. Í upphafi kreppunnar virkuðu velferðarkerfin sem sjálfvirkir sveiflujafnarar (e. automatic stabilizers), til dæmis með því að grípa það fólk sem missti vinnuna, og drógu þannig úr aukningu fátæktar almennt sem og barnafátæktar (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017: Chzhen, 2014 og 2017; Jenkins, Brandolini, Micklewright og Nolan, 2013). Þegar frá leið byrjuðu flest ríki að skera niður í velferðarkerfinu og auka skattheimtu til að mæta afleiðingum kreppunnar fyrir fjárhag ríkisbúskapsins, þó útfærslur væru mismunandi á milli landa (Stefán Ólafsson, Daly, Kangas og Palme, 2019; Taylor-Gooby, Leruth og Chung, 2017) og afleiðingar fyrir lífskjör og fátækt barna ólíkar eftir því (Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017).

Víða í þeim löndum sem gengu í gegnum hvað dýpsta kreppu voru útgjöld til fjölskyldumála ekki aukin til að draga úr áhrifum kreppunnar á börn og foreldra (Bitler, Hoynes og Kuka, 2014; Chzhen, 2014) og raunar voru þau víða skorin verulega niður (Bradshaw og Chzhen, 2016; Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan, 2017; Chzhen, Hämäläinen og Vargas, 2014). Þó útgjöld til velferðarmála hafi áhrif á fátækt barna sem og annarra þá virðist niðurskurður útgjalda til fjölskyldumála hafa komið niður á börnum en velferðarútgjöld hafa nýst öðrum hópum betur, til dæmis virðast félagslegar tilfærslur hafa dregið meira úr fátækt eftirlaunaþega en barna (Bradshaw og Chzhen, 2016; Cantillon, Chzhen, Handa og Nolan,

2017). Þá jókst fátækt mest á meðal barna á heimilum sem bjuggu á heimilum sem voru þá þegar í viðkvæmri stöðu enda ljóst að niðurskurður í tilfærslum og þjónustu bitnar fljótt að þeim heimilum sem hafa úr minnstu að moða (Chzhen, 2014).

1.4. Íslenskar rannsóknir

Það er ekki um auðugan garð að gresja þegar kemur að íslenskum rannsóknum á lífskjörum og fátækt barna. Þó liggja fyrir vísbendingar um að börn foreldra í Reykjavík sem fá fjárhagsaðstoð eða atvinnuleysisbætur séu líklegri til að vera ekki í íþrótta- og tómstundastarfi og að fjárhagur heimilisins hefur neikvæð áhrif á félagsleg tengsl þeirra (Elísabet Karlsdóttir og Erla Björg Sigurðardóttir, 2015) og að börn sem búa við fátækt upplifi reiði og séu líklegri til að leiðast út í frávikshegðun (Jón Gunnar Bernburg, Þórólfur Þórlindsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2007). Þá eru opnu viðtölin í rannsókn Hörpu Njáls (2003) mjög upplýsandi um áhrif fátæktar á barnafjölskyldur frá sjónarhorni foreldranna.

Þá höfum við innsýn inn í sjónarhorn íslenskra barna á fátækt, en Cynthia Lisa Jeans (2007) lagði spurningalista fyrir rúmlega 200 börn úr einu hverfi í Reykjavík. Þó ekki sé hægt að alhæfa út frá niðurstöðunum gefa þær verðmæta innsýn í skilning barna á fátækt, en börnin skilgreindu fátækt sem óuppfylltar grunnþarfir og skort á félagslegum tengslum. Niðurstöðurnar sýndu einnig að slök efnahagsstaða hefur neikvæð áhrif á félagslega stöðu barna (sjá einnig Guðný Björk Eydal og Cynthia Lisa Jeans, 2008) Þá gerði Soffía Hjördís Ólafsdóttir (2017) viðtalsrannsókn vegna meistararitgerðar sinnar frá Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Soffía Hjördís tók viðtöl við 7-12 ára börn sem eiga foreldra sem höfðu hlotið fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Niðurstöðurnar benda til þess að fátæk börn búa gjarnan við þröngan og ófullnægjandi húsakost og við lítið húsnæðisöryggi, að fátæktin geti komið niður á tengslum barna við fjölskyldur sínar og ættingja og að fátæktar barnafjölskyldur nýti illa þau úrræði sem snúa að börnum og bjóðast þeim á vegum Reykjavíkurborgar.

Almennt heldur Hagstofa Íslands tölfræði um lífskjör sundurgreind eftir aldri og þar má sjá upplýsingar um börn. Nýverið tók Hagstofa Íslands saman sérstaka vefsíðu með öllum þeim tölum sem stofnunin gefur út um börn undir 18 ára aldri.[7] Að auki hefur Hagstofan tvisvar dregið fram stöðu barna í hagtíðindum. Í þeim fyrri var fjallað um lágtekjuhlutföll og skort á efnislegum gæðum (Hagstofa Íslands, 2014) en í þeim seinni var að auki fjallað um lífsgæði sem lúta sérstaklega að börnum. Báðar þessar útgáfur benda til þess að staða barna hafi versnað í kjölfar hrunsins og það meira en annarra hópa, sem er í samræmi við niðurstöður Guðnýjar Eydal og Ragnheiðar Láru Guðrúnardóttur, en þær greindu þróun lífskjara í kjölfar hrunsins og komust að því að á fyrstu árum eftir hrun versnaði staða barnafjölskylda meira en annarra (Guðný Björk Eydal og Ragnheiður Lára Guðrúnardóttir, 2013). Þá gaf UNICEF á Íslandi út skýrslu þar sem breytingar á lífsgæðum barna á milli 2009 og 2014 út frá gæðum sem lúta sérstaklega að börnum eru gerð skil. Niðurstöður UNICEF byggja á MODA aðferðafræðinni sem Innocenti, rannsóknastofnun UNICEF, leggur megin áherslu á. Niðurstaða skýrslunnar er að lífsgæði barna hafi versnað allnokkuð í kreppunni (UNICEF, 2016). Að lokum notuðu Kolbeinn Stefánsson, Lovísa Arnardóttir og Anton Karlsson (2018) fjölþættar mælingar til að meta áhrif hrunsins á lífskjör barna og komust að því að á Íslandi börn hefðu komið verr út úr hruninu en ýmsir aðrir hópar.

[7] https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/born/

Í bók sinni *Ójöfnuður á Íslandi* fjalla þeir Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2017; sjá einnig Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2019) um fátækt og koma inn á börn sem búa við fátækt. Þeir notast við mælingur OECD á afstæðri fátækt og komast að þeirri niðurstöðu að hlutfall barna undir fátæktarmörkum er fremur lágt nema hvað varðar einstæða foreldra. Þá draga þeir fram mikilvægi velferðarkerfisins og mikillar atvinnuþátttöku á Íslandi við að draga úr fátækt en benda þó einnig á að kaupmáttur lægstu launa sé minni hér en á hinum Norðurlöndunum.

1.5. Gögn

Í þessari skýrslu verður notast við ýmis gögn til að varpa ljósi á lífskjör og lífsgæði barna á Íslandi. Þau gögn sem gegna stærstu hlutverki er evrópska lífskjararannsóknin (EU-SILC) en gögnunum er safnað á hverju ári af evrópskum Hagstofum undir forystu Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins. Lífskjararannsóknin hóf göngu sína árið 2004 og miðar að því að búa til staðlaðar og sambærilegar upplýsingar um lífskjör og tengda þætti í Evrópulöndum til að hægt sé að bera löndin saman og meta þróun þeirra yfir tíma.[8]

Eitt sem er mikilvægt að hafa í huga varðandi lífskjararannsóknina er að hún er úrtaksrannsókn sem er auðguð með skráargögnum. Gögnunum er safnað snemma árs en tekjuupplýsingarnar vísa til tekna árið á undan, sem skapar misræmi á milli könnunarársins og tekjuársins, það er fyrir könnun sem er safnað árið 2016 vísa tekjurnar til ársins 2015, sem þó má ætla að gefi ágæta vísbendingu um lífskjör heimila á þeim tímapunkti sem gagnanna er aflað.

Að auki verður notast við ýmsar tölur úr vefgrunnum OECD, Eurostat og frá Hagstofu Íslands en vísað er í viðeigandi veftöflur í neðanmálsgreinum eða á myndum.

[8] Nánari upplýsingar um gögnin má finna hér: https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions

2. Stuðningur við barnafjölskyldur

Börn og barnafjölskyldur hafa margþættan stuðning af velferðarkerfinu. Börn atvinnulausra njóta góðs af atvinnuleysistryggingum og börn öryrkja af örorkulífeyri og þó það megi deila um hvort þessar greiðslur séu nægilega háar er ljóst að þær draga úr fjárhagsþrengingunum sem hlytust af örorku eða atvinnumissi ef þeirra nyti ekki. Heimili sumra barna fá húsnæðisstuðning. Þá hafa börn aðgang að heilbrigðisþjónustu eins og aðrir borgarar og raunar gegnir heilbrigðiskerfið mikilvægu hlutverki fyrstu æviárin. Mikilvægir hlutar velferðarkerfisins sem eru ekki hugsaðir sérstaklega fyrir börn gagnast þeim þannig engu að síður.

Svo eru ýmis stuðningur og þjónusta sem eru fyrst og fremst hugsuð fyrir börn og barnafjölskyldur. Menntakerfið tryggir til dæmis börnum aðgang að menntun með litlum kostnaði fyrir fjölskyldur þeirra. Því má líta á menntakerfið sem framlag til heimila barna sem annars þyrftu að borga fyrir menntun barna sinna og líklegt að einhver heimili hefðu ekki ráð á því, að minnsta kosti ekki fyrir menntun af ásættanlegum gæðum.

Í þessari skýrslu er lögð megin áhersla á viss úrræði sem má telja til fjölskyldustefnu. „Fjölskyldustefna" er margrætt hugtak sem tekur til ólíkra þátta svo sem þjónustu og fjárstuðnings sem eru veitt barnafjölskyldum en einnig til stefnumótunar er lýtur að réttindum og skyldum fjölskyldumeðlima gagnvart hverjum öðrum (Guðný Björk Eydal, 2012). Hvað fellur undir fjölskyldustefnu ræðst meðal annars af því hvernig fjölskylduhugtakið er skilgreint, en það er breytilegt á milli samfélaga og yfir tíma (Dienel, 1994). Almennt er hægt að skilgreina fjölskyldur út frá þáttum eins og búsetu eða líffræðilegum, félagslegum og lagalegum tengslum. Hin hefðbundna nálgun er að skilgreina fjölskyldur út frá kjarnafjölskyldum, það er pari með eitt eða fleiri börn sem öll deila heimili. Raunveruleikinn er hinsvegar sá að fjölskyldur eru mun flóknara fyrirbæri. Sem dæmi má nefna einstæða foreldra og fjölskyldbönd sem ná út fyrir heimilið. Bæði rannsóknir og stefnumótun taka í auknum mæli tillit til slíkra og annarra fjölskylduforma sem falla illa að hefðbundnum hugmyndum um fjölskyldur (Hantrais, 2004). Þá geta úrræði sem lúta að tengslum fullorðins fólks við aldraða foreldra sína talist til fjölskyldustefnu (Lohmann og Zagel, 2018). Sú nálgun sem hér er notast við hér er fengin frá Lohmann og Zagel (2018) sem skilgreina fjölskyldur út frá tengslum á milli foreldra og óuppkominna barna, hvort sem tengslin eru líffræðileg, félagsleg eða skilgreind í lögum. Þannig skiptir ekki máli hvort einstaklingur í foreldrahlutverki á heimili barns er líffræðilegt foreldri eða ekki. Þessi skilgreining leiðir af viðfangsefni skýrslunnar, það er lífskjörum og fátækt barna, sem gerir stefnumótun sem beinist að fjölskyldum og heimilum barna að lykilatriði. Í öðru samhengi væri tilefni til að horfa til annarra þátta.

Ekki öll stefnumótun er beinist að fjölskyldum og heimilum barna er til umfjöllunar hér. Til að mynda verður ekkert fjallað um skyldur og réttindi fjölskyldumeðlima gagnvart hverjum öðrum enda bjóða gögnin sem er byggt á hér ekki upp á greiningu á áhrifum slíkra þátta á lífskjör og fátækt barna, sem geta þó verið umtalsverð. Þess í stað er lögð áherslan á þætti sem teljast til fjölskyldustefnu sem hafa það markmið, að minnsta kosti að hluta, að auðvelda fjölskyldum að komast af, annað hvort með beinum fjárstuðningi eða þjónustu sem auðveldar foreldrum að afla sér tekna, það er barnabætur, fæðingarorlof og daggæsla. Útgjöld til fjölskyldustefnu hafa almennt vaxið nokkuð í efnameiri löndum heimsins á undanförnum

áratugum vegna aukins framboðs af daggæslu, lengingar fæðingarorlofa, aukins örlætis orlofsgreiðslna og innleiðslu feðraorlofs (Daly og Ferragina, 2018). Á sama tíma hafa aðrir hlutar velferðarkerfisins víða búið við aukið aðhald og jafnvel niðurskurð (Streeck og Schäfer, 2013).

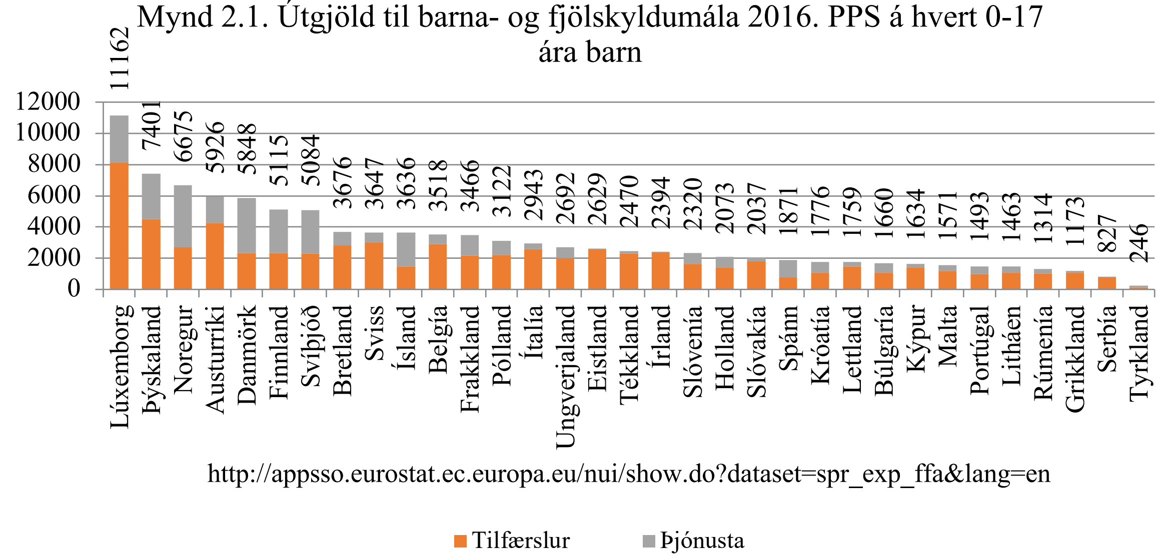
Samanburðarrannsóknir á fjölskyldustefnum benda til þess að hægt sé að flokka ríki eftir því hvort stefnurnar styðji við hefðbundna verkskiptingu kynjanna, þar sem karlar bera ábyrgð á afkomu fjölskyldunnar en konur á heimili og umönnun (e. male breadwinner model), eða hvort þau stuðli að þátttöku beggja kynja við bæri bæði tekjuöflun og umönnun (e. dual earner/dual carer model) (Gauthier og Koops, 2018). Jane Lewis (1992) lagði öðrum fremur grunninn að þessari flokkun sem aðrir hafa svo byggt á og þróað áfram (Crompton, 1999; Korpi, 2000; Pfau-Effinger, 2005).

Fjölskyldustefnur mismunandi landa innihalda flestar úrræði sem toga sitt í hverja áttina en gjarnan þó svo að meiri áhersla er á annað hvort markmiðið. Til dæmis flokkaði Walter Korpi (2000) fjölskyldustefnur í þrjár megin gerðir, það er það sem hann kallar 1) „Almenn fjölskyldustefna“ (e. General family policy model) sem einkennist einkum af fjárstuðningi og úrræðum sem viðhalda áðurnefndri kynbundinni verkskiptingu; 2) „Tveggja-fyrirvinnu fjölskyldustefna (e. Dual earner family policy model) sem einkennist af meiri útgjöldum í hverskyns þjónustu sem styður við atvinnuþátttöku; og 3) „Markaðsmiðaða fjölskyldustefnu“ (e. Market-oriented family policy model) en í slíkum löndum er hvorki áhersla á að styðja við atvinnuþátttöku með þjónustu né heldur að viðhalda kynbundinni verkskiptingu með örlátu bótakerfi.

Almennt séð skiptir máli hve rausnarleg fjölskyldustefna er hvað varðar áhrif hennar á fátækt, óháð því til hverrar gerðar hún telst (Ferrarini og Forssén, 2005). Engu að síður skýrist munur á áhrifum fjölskyldustefnu á milli landa að nokkru leyti af eðli stefnunnar. Þannig er til dæmis barnafátækt lægri í ríkjum sem leggja áherslu á að styðja við atvinnuþátttöku en í þeim ríkjum sem styðja kynbundna verkskiptingu eða eru markaðsmiðuð (Ferrarini, 2006). Fjölskyldustefna sem styður við atvinnuþátttöku hefur einkum áhrif með því að auka þann tíma sem foreldrar hafa til að afla heimilinu tekna á meðan stefnur sem styðja fremur við kynbundna verkskiptingu hafa bein áhrif í formi bótagreiðslna (Bäckman og Ferrarini, 2010).

Þá er vert að hafa í huga að ólík lönd nota mismunandi tæki fjölskyldustefnunnar til að leysa samskonar vandamál (Ferrarini, 2006). Þannig verja ríki, þar sem fjölskyldustefnan styður við kynbundna verksskiptingu, minna fé í daggæslu og aðra þjónustu við barnafólk enda er þörfin fyrir daggæslu minni þar sem annað foreldrið, móðirin, sér lengur um börnin. Jafnvel í löndum sem nota fjölskyldustefnuna til að styðja við atvinnuþátttöku foreldra er nokkur munur á áherslum á fæðingarorlof eða daggæslu.

Áður en við fjöllum um þessa tilteknu þætti er gagnlegt að skoða vissar stærðir þegar kemur að fjölskyldustefnu. Mynd 2.1 sýnir útgjöld Evrópulanda til barna- og fjölskyldumála í kaupmáttarleiðréttum evrum (PPS) á hvert 0-17 ára barn. Ísland var með tíundu hæstu útgjöldin en varði umtalsvert minna en hin Norðurlöndin til barna- og fjölskyldumála. Svíþjóð var það Norðurlandanna sem var næst Íslandi en varði þó nær 40% hærri fjárhæð á hvert barn en Ísland gerði. Ísland raðast næst Bretlandi, Sviss, Belgíu og Frakklandi.



Mynd 2.1. Útgjöld til barna- og fjölskyldumála 2016. PPS á hvert 0-17 ára barn

Þessar tölur gefa fyrstu vísbendingu um stöðu mála hér í samanburði við önnur Evrópulönd enda benda rannsóknir til þess að útgjöld vegna barna- og fjölskyldumála skýri að nokkru leyti muninn á barnafátækt á milli landa. Bäckman og Ferrarini (2010) komust til dæmis að því að því rausnarlegri sem allar gerðir fjölskyldustefnu eru, þeim mun lægri er tíðni barnafátæktar. Mismunandi þættir ólíkra úrræða fjölskyldustefnu virka hinsvegar á mismunandi hátt (Ghysels og Van Lancker, 2011). Félagslegar tilfærslur hafa bein áhrif á lífskjör fjölskyldna en viss þjónusta gerir báðum foreldrum kleift að vinna, sem eykur tekjur heimilisins og dregur úr hættu á fátækt. Samanburðarrannsóknir benda til þess að félagslegar tilfærslur hafa einkum áhrif á heimili einstæðra foreldra en daggæsla dregur einkum úr fátækt á meðal barna sem búa á heimilum með tveimur foreldrum (þó ekki endilega báðum blóðforeldrum)(Maldonado og Nieuwenhuis, 2015).

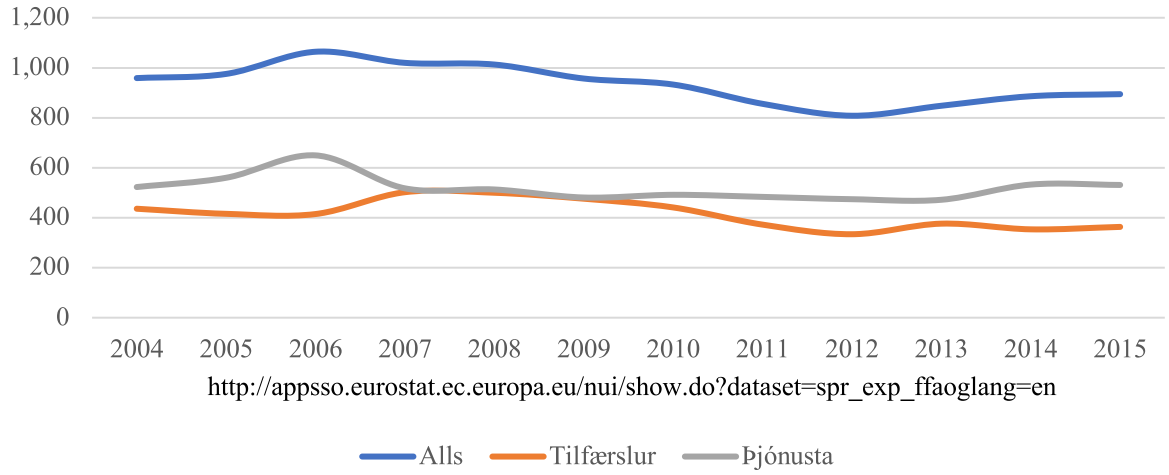
Í flestum löndum fór hærra hlutfall útgjalda til barna- og fjölskyldumála í tilfærslur en í þjónustu. Á þessu voru sex undantekningar, það er Norðurlöndin—Ísland þar með talið—og Spánn. Ísland varði 59,4% útgjalda til þessara málaflokka í þjónustu en það var þriðja hæsta hlutfallið. Hæsta hlutfallið varið í þjónustu var í Danmörku, 60,1%. Raunar var munurinn á milli landa meiri hvað varðar útgjöld til þjónustu en útgjöld sem var varið í tilfærslur. Ísland var í sjöunda sæti þegar kemur að útgjöldum í þjónustu við börn og fjölskyldur en í því tuttugasta hvað varðar útgjöld í tilfærslur. Aftur á móti eru hin Norðurlöndin ekki ofarlega heldur þegar kemur að tilfærslum (Guðný Björk Eydal og Kröger, 2009; Guðný Björk Eydal, Rostgaard og Hiilamo, 2018; Thévenon, 2011). Að einhverju leyti ræðst skipting útgjalda af því hvort dagvistun er á forræði einkaaðila eða hins opinbera. Í sumum löndum þar sem daggæsla er einkarekin eru tilfærslukerfi notuð til að hækka tekjur heimila til að auðvelda þeim að mæta daggæslukostnaði.

Mynd 2.2 sýnir þróun útgjalda hins opinbera á Íslandi til barna- og fjölskyldumála í evrum á föstu verðlagi ársins 2010. Útgjöldin lækkuðu jafnt og þétt að raunvirði frá 2006 til 2012 en hækkuðu eftir það. Undirliggjandi lækkuninni á milli 2006 og 2007 var lækkun útgjalda í þjónustu en hækkun útgjalda í tilfærslur. Lækkunin fram til 2009 var tilkomin af báðum liðum en á milli 2009 og 2012 voru það fyrst og fremst útgjöld í tilfærslur sem lækka. Þó

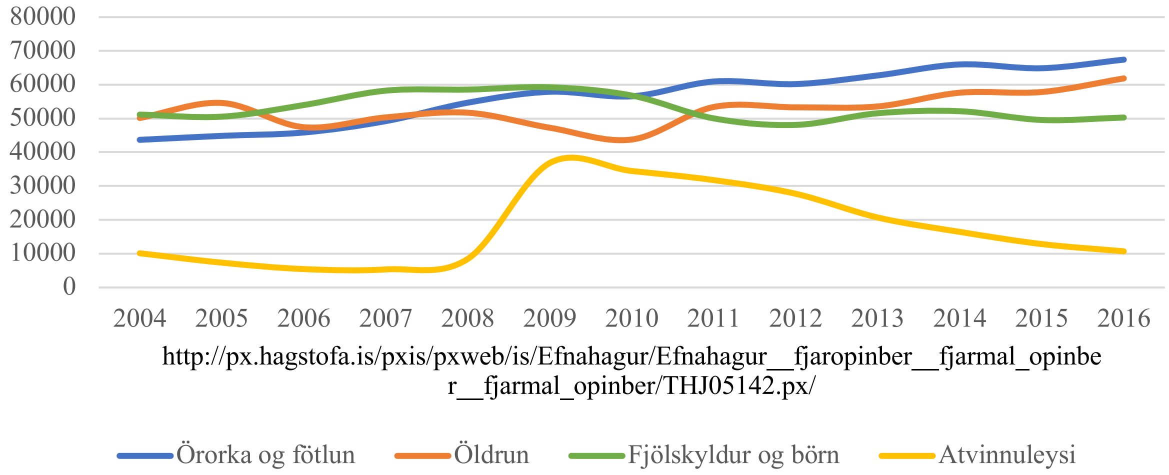
útgjöld til barna og fjölskyldna hafi hækkað eftir 2012 höfðu þau ekki náð þeirri upphæð árið 2015 sem þau voru að raunvirði árið 2004.

Myndir 2.1 og 2.2 byggja á gögnum Eurostat. Mynd 2.3 sýnir heildarútgjöld til nokkurra málaflokka á verðlagi ársins 2016 og byggir á gögnum Hagstofunnar. Útgjöld vegna atvinnuleysis eru umtalsvert lægri en útgjöld vegna örorku og fötlunar, öldrunar og fjölskyldna og barna. Aftur á móti hækkaði þessi útgjaldaliður snarlega árið 2008 en lækkar svo jafnt og þétt. Þessi þróun skýrist af þróun atvinnuleysis í kjölfar hrunsins. Raunvirði útgjalda til örorku og fötlunar hefur hækkað yfir allt tímabilið sem hér er til skoðunar og útgjöld vegna öldrunar hækkuðu frá 2010 til 2016. Útgjöld vegna barna og fjölskyldna hækkuðu nokkuð á milli 2005 og 2007 en lækkuðu í kjölfar hrunsins eða um 18,8% á milli 2009 og 2012 og hafa haldist fremur stöðug síðan. Þróun útgjalda hins opinbera vegna barna og fjölskyldna þróaðist þannig á annan veg en útgjöld vegna atvinnuleysis, öldrunar, örorku og fötlunar. Útgjöldin voru skorin niður í kjölfar hrunsins en hækkuðu ekki með aukinni hagsæld.

Mynd 2.2. Útgjöld til barna- og fjölskyldumála á Íslandi á hvern íbúa, 2004-15, evrur á verðlagi ársins 2010



Mynd 2.3. Heildarútgjöld til tiltekinna málaflokka á verðlagi ársins 2016 í milljónum króna



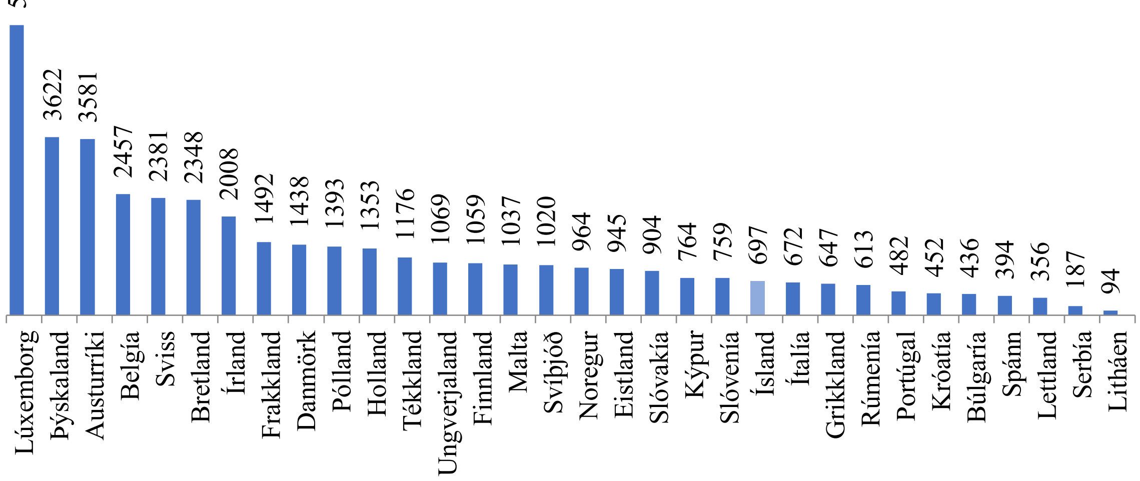
2.1. Barnabætur

Börnum fylgir óhjákvæmilega kostnaður og aukin útgjaldaþörf en einnig minni tími til að afla tekna. Barnabætur eru tæki velferðarkerfisins til að draga úr slíkum kostnaði fyrir barnafjölskyldur. Rökin fyrir því að það sé samfélagsins að standa straum af hluta þess kostnaðar sem hlýst af börnum hafa verið nokkurn vegin þau sömu frá tímum Williams Beveridge og eru einkum þau 1) að samfélagið hafi hagsmuni af barneignum til að viðhalda samfélaginu og tryggja vinnuafl framtíðarinnar en ef kostnaðurinn af börnum er íþyngjandi hefur það letjandi áhrif á frjósemi; og 2) að fátækt í æsku hafi ýmis slæm áhrif til lengri tíma litið, til dæmis á heilsu og mannauð á fullorðinsárum, sem dregur úr samkeppnishæfni samfélagsins til lengri tíma litið (Beveridge, 1942).

Rannsóknir benda til þess að rausnarlegar félagslegar tilfærslur dragi úr barnafátækt (Bradbury, Jäntti og Lindahl, 2017; Bradshaw, 2018; Bradshaw og Chzhen, 2011; Bradshaw og Huby, 2014; Chen og Corak, 2008; Gornick og Jäntti, 2010; Gornick og Nell, 2018) og að barna- og fjölskyldubætur hvers kyns gegni þar mikilvægu hlutverki (Bäckman og Ferrarini, 2010; Bradshaw, 2010). Félagslegar tilfærslur og barnabætur eru sérstaklega mikilvægar til að draga úr fátækt á meðal einstæðra foreldra og barna þeirra (Chzhen og Bradshaw, 2012). Brady og Burroway (2012) komust að þeirri niðurstöðu að almenn (e. universal) velferðarkerfi dragi meira úr fátækt þessa hóps en lágtekjumiðuð velferðarkerfi. Van Lancker, Ghysels og Cantillon (2015) komust hinsvegar að því að áhrifaríkasta leiðin væri að stilla saman almennum (e. universal) barnabótum og sérstökum bótum til einstæðra foreldra (sjá einnig Van Lancker og Van Mechelen, 2015).

Mynd 2.4 sýnir útgjöld til barnabóta árið 2016 í kaupmáttarleiðréttum evrum á hvert 0-17 ára barn og gefur því vísbendingu um örlæti barnabótakerfa ólíkra landa. Norðurlöndin röðuðust fremur neðarlega enda meiri áhersla á þjónustu en á tilfærslur í fjölskyldustefnu þeirra. Danmörk var það Norðurlandanna sem varði mestu í tilfærslur á hvert barn og var með níundu hæstu útgjöldin í Evrópu. Ísland var hinsvegar neðst Norðurlandanna og í 22. sæti þegar við berum okkur saman við Evrópulönd. Það Norðurlandanna sem var næst Íslandi var

Mynd 2.4. Útgjöld til barnabóta 2016. PPS á hvert 0-17 ára barn



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_ffa&lang=en

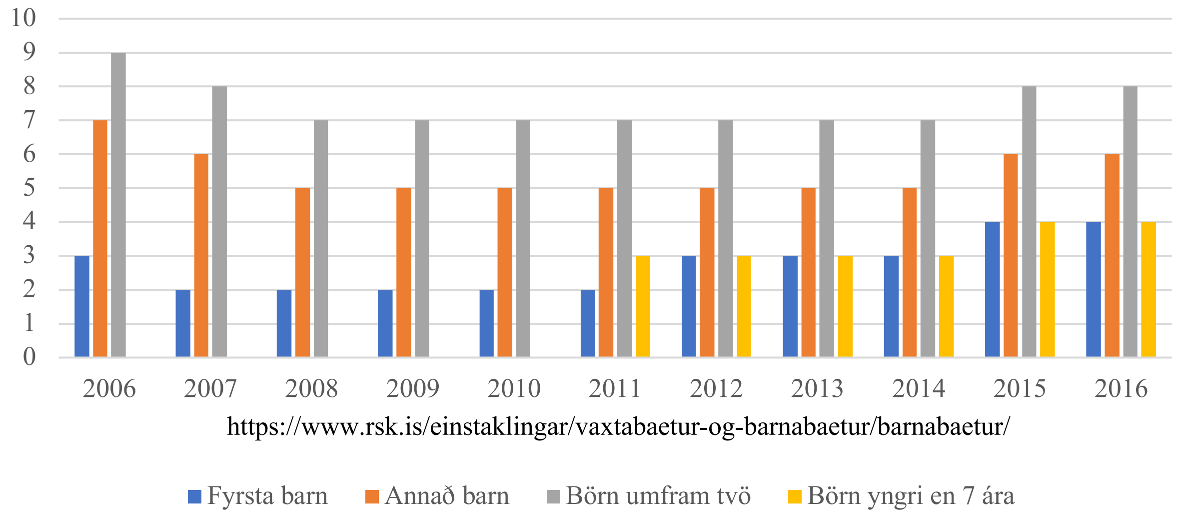
Tafla 2.1. Upphæðir barnabóta og skerðingarmörk[9]

	Fyrsta barn	Önnur börn	Viðbót vegna barna <7 ára	Skerðingarmörk á ári
Hjón og sambúðarfólk				
2006	139.647	166.226	46.747	1.859.329
2007	139.647	166.226	56.096	2.231.195
2008	144.116	171.545	57.891	2.880.000
2009	152.331	181.323	61.191	3.600.000
2010	152.331	181.323	61.191	3.600.000
2011	152.331	181.323	61.191	3.600.000
2012	152.331	181.323	61.191	3.600.000
2013	167.564	199.455	100.000	4.800.000
2014	167.564	199.455	100.000	4.800.000
2015	194.081	231.019	115.825	4.800.000
2016	199.839	237.949	119.300	4.800.000
Einstæðir foreldrar				
2006	232.591	238.592	46.747	929.665
2007	232.591	238.592	56.096	1.115.598
2008	240.034	246.227	57.891	1.440.000
2009	253.716	260.262	61.191	1.800.000
2010	253.716	260.262	61.191	1.800.000
2011	253.716	260.262	61.191	1.800.000
2012	253.716	260.262	61.191	1.800.000
2013	279.087	286.288	100.000	2.400.000
2014	279.087	286.288	100.000	2.400.000
2015	323.253	331.593	115.825	2.400.000
2016	332.950	341.541	119.300	2.400.000

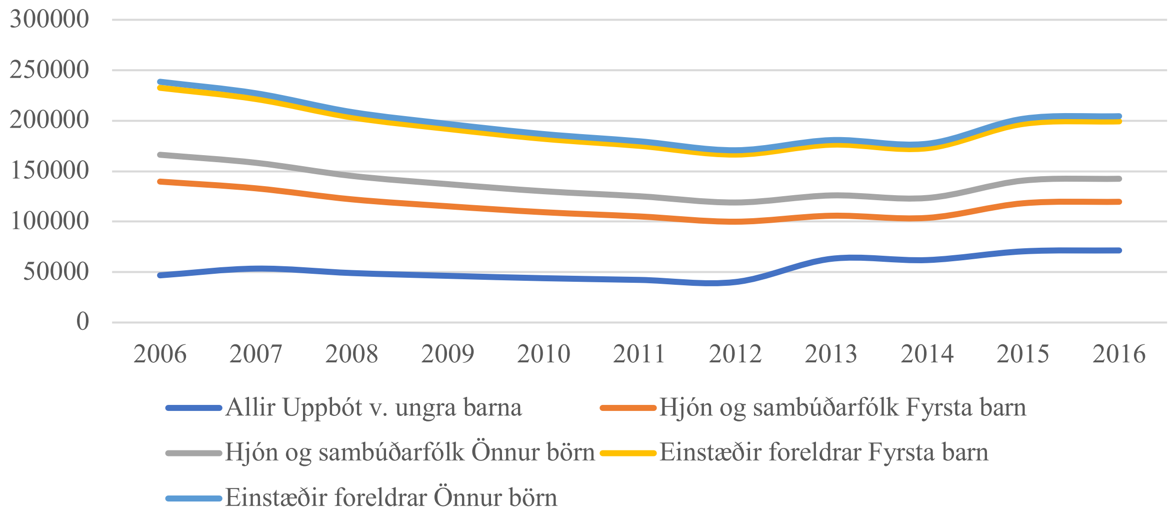
Noregur sem varði þó rúmum 38% hærri fjárhæð á hvert barn, að teknu tilliti til kaupmáttar. Ísland var því klárlega eftirbátur hinna Norðurlandanna sem þó sköruðu ekki framúr hvað varðar þessa tegund tilfærslna til barnafjölskyldna.

Tafla 2.1 sýnir hvernig upphæðir og skerðingarmörk barnabóta þróuðust á Íslandi á tímabilinu 2006 til 2016. Barnabætur hækkuðu á tímabilinu 2006 til 2009, um 9,1% fyrir bæði fyrsta barn og önnur börn, auk þess sem uppbótin vegna barna yngri en 7 ára hækkaði um 30,9%. Þá nær tvöfölduðust skerðingarmörkin. Þá lækkuðu skerðingarhlutföll á milli 2006 og 2008 (sjá mynd 2.5). Næstu ár á eftir stóðu hámarksupphæðir bóta og skerðingarmörk hinsvegar í stað, á tíma þegar þrengdi mjög að fjárhag heimilanna í landinu. Eins og kom fram í fyrsta kafla var það óvíða raunin að dregið væri úr stuðningi við barnafjölskyldur í kreppunni (Bitler, Hoynes og Kuka, 2014; Chzhen, 2014) og Ísland var engin undantekning því þó upphæðir hafi staðið í stað rýrnuðu þær að raunvirði. Raunar

[9] https://www.rsk.is/einstaklingar/vaxtabaetur-og-barnabaetur/barnabaetur/



Mynd 2.5. Skerðingarhlutföll, % af tekjum umfram skerðingarmörk



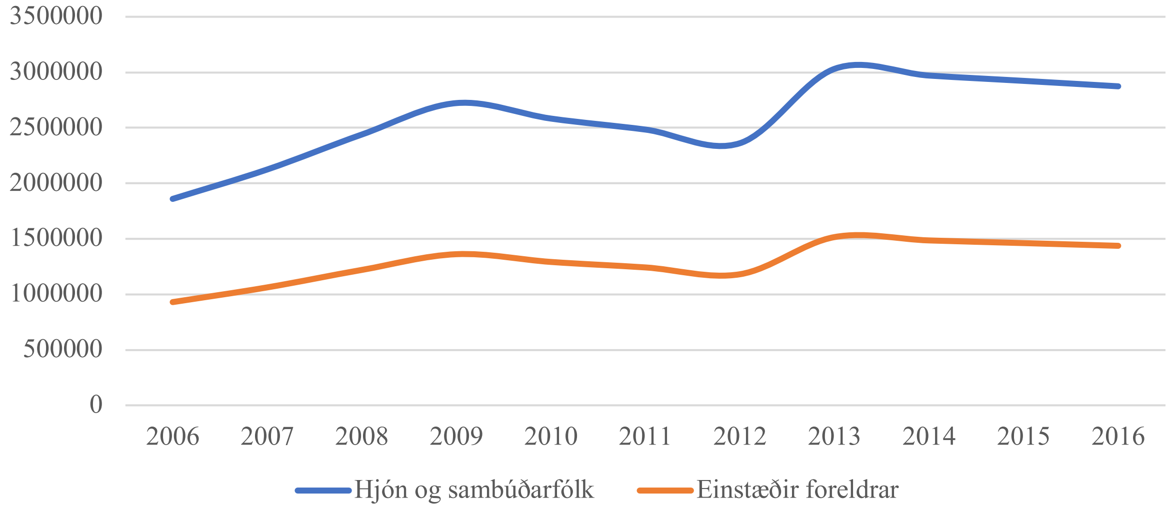
Mynd 2.6. Hámarksupphæðir barnabóta á verðlagi ársins 2006

höfðu hækkanir hámarksupphæða árin á undan ekki heldur nægt til að halda í við verðlagsþróun (mynd 2.6). Á milli 2007 og 2012 rýrnaði raunvirði barnabóta um 24,9%.

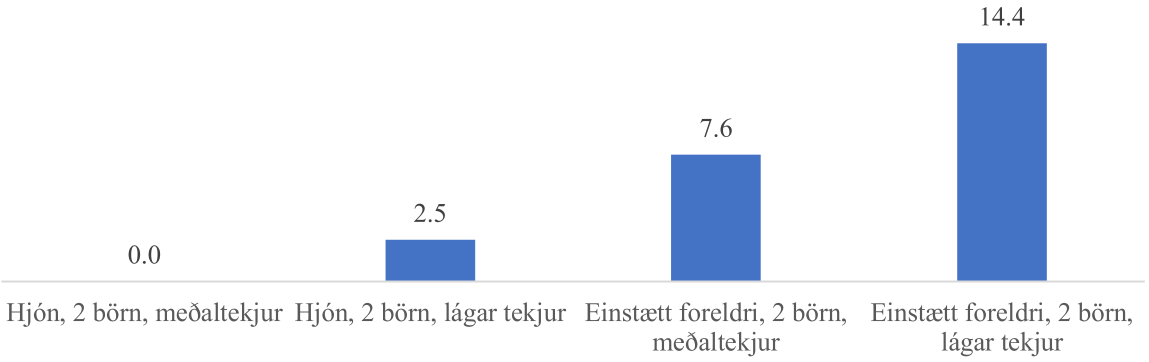
Hækkun skerðingarmarka var hinsvegar raunveruleg, það er þau hækkuðu bæði að nafnvirði og raunvirði á milli 2006 og 2009 en frá 2009 til 2012 rýrnuðu þau um 13.3% að raunvirði þó þau héldu nafnvirði sínu (Mynd 2.7). Skerðingarhlutföllin stóðu í stað frá 2008 til 2011, eftir að hafa lækkað frá 2006 til 2008 en árið 2012 voru þau hækkuð fyrir fyrsta bara, úr 2% af tekjum umfram skerðingarmörk í 3%. Þá var viðbótin vegna barna yngri en sjö ára ótekjutengd fram til 2011 en það ár var hún tengd við tekjur og skert um 3% af tekjum umfram skerðingarmörk á hvert barn.

Árið 2013 hækkuðu barnabætur og skerðingarmörk í fyrsta sinn frá árinu 2009. Hámarksupphæðir barnabóta hækkuðu um rétt tæplega 6% að raunvirði en hámarksupphæð uppbótar vegna barna undir sjö ára allri hækkaði um rúm 57%%. Hækkun uppbótarinnar verður að teljast nokkuð rausnarleg en hækkun almennu barnabótanna á milli 2012 og 2013

Mynd 2.7. Upphæðir skerðingarmarka á verðlagi ársins 2006



Mynd 2.8. Vægi (%) barna- og fjölskyldubóta í heildartekjum ólíkra heimilisgerða 2016



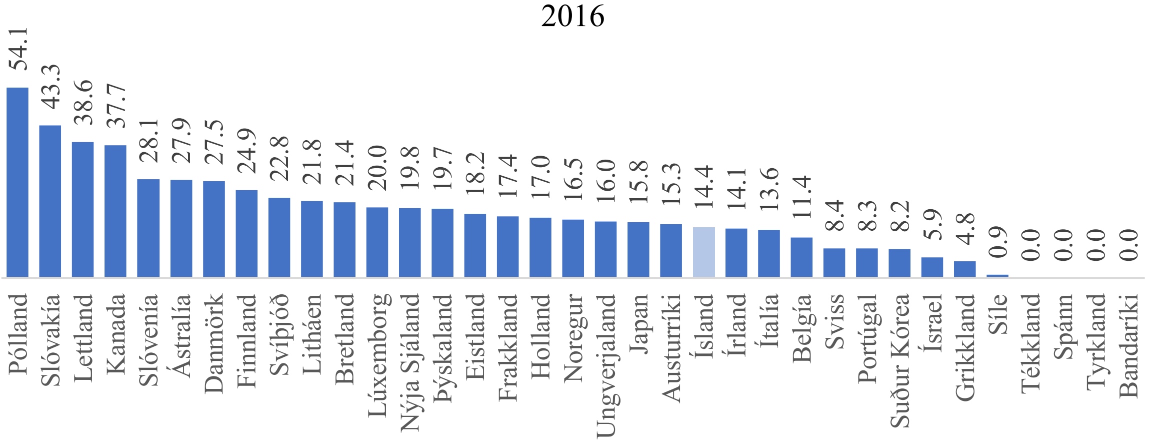
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA

nægði til að þær voru svipaðar að raunvirði og þær höfðu verið árið 2011. Skerðingarmörkin hækkuðu um rúm 28,3% að raunvirði og voru þá orðin 11,3% hærri en þau höfðu verið árið 2009, þegar þau voru hæst.

Á milli 2013 og 2016 hækkuðu hámarksupphæðir barnabóta um 19,3% að nafnvirði og 13,1% að raunvirði. Skerðingarmörkin stóðu hinsvegar í stað að nafnvirði sem þýðir að þau rýrnuðu um 5,2% að raunvirði. Á milli 2014 og 2015 voru skerðingarhlutföllin hækkuð aftur, úr 3% í 4% af tekjum umfram skerðingarmörk fyrir fyrsta barn, úr 5% í 6% fyrir annað börn og úr 7% í 8% fyrir börn umfram tvö. Skerðingarhlutfallið fyrir börn undir sjö ár aldri var einnig hækkað um eitt prósentustig.

Í raun er hægt að skipta þróun barnabóta frá 2006-2016 í þrjú tímabil. Það fyrsta stóð frá 2006 til 2009, útrásartíminn og upphaf kreppunnar, og einkenndist af því að örlæti barnabóta minnkaði en á sama tíma dró úr lágtekjumiðun bótanna vegna hækkunar skerðingarmarka og skerðingarhlutfalla. Annað tímabilið stóð frá 2009-2012, eftirleikur hrunsins, og einkenndist af minnkandi örlæti barnabóta vegna lækkandi raunvirðis hámarksupphæða og aukinni

Mynd 2.9. Vægi barna- og fjölskyldubóta í heildartekjum einstæðra foreldra með tvö börn, starfandi og með lágar tekjur. OECD-lönd árið 2016



https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA

lágtekjumiðun vegna lækkandi raunvirðis skerðingarmarka og lítillegrar hækkunar skerðingarhlutfalla á milli 2011 og 2012 sem og tekjutengingar uppbótarinnar vegna ungra barna árið 2011. Þriðja tímabilið stóð frá 2013 til 2016 og einkenndist af auknu örlæti barnabóta sem birtist í hækkandi raunvirði hámarksbóta en á sama tíma urðu barnabæturnar lágtekjumiðaðri með rýrnun raunvirðis skerðingarmarka og hækkandi skerðingarhlutföllum. Breytingin á milli 2012 og 2013 fellur illa að tímabilunum á undan og á eftir, en raunvirði bótanna hækkaði, skerðingarmörk hækkuðu og skerðingarhlutföll stóðu í stað. Þetta er til marks um aukið örlæti og ögn minni lágtekjumiðun. Þessar upplýsingar eru dregnar saman í töflu 2.2.

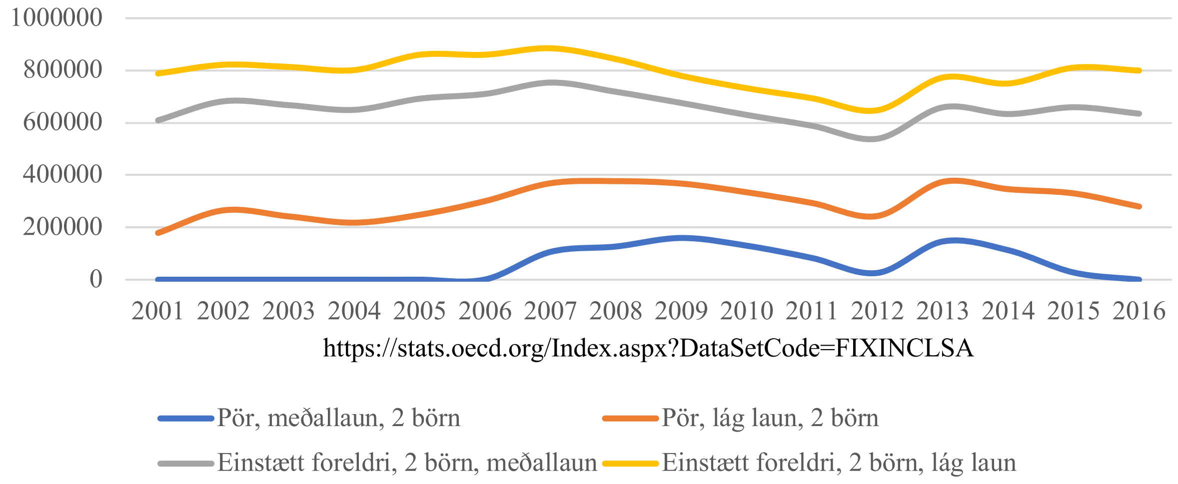
Það getur verið snúið að átta sig á því hvaða áhrif þetta flókna og breytilega samspil tekna, hámarksbóta, skerðingarhlutfalla og skerðingarmarka hefur á afkomu mismunandi heimila. OECD hefur þróað líkan til að meta áhrifin fyrir tilteknar fjölskyldugerðir að gefnum forsendum um atvinnustöðu og atvinnutekjur miðað við meðaltekjur í hverju landi.[10] Mynd 2.8 sýnir vægi barna- og fjölskyldubóta í heildartekjum á fjórum heimilum árið 2016, tveimur þeirra með fólk í hjúskap með tvö börn og báðir aðilar starfandi og tveimur heimilum einstæðra foreldra sem voru að öðru leyti eins. Annað paraheimilið er láglaunaheimili, það er báðar fyrirvinnunnar hafa laun sem nema 67% af meðallaunum, en á hinu heimilinu eru báðir aðilarnir með meðallaun. Annað einstæða foreldrið er með 67% af meðallaunum en hitt er með meðallaun.

Tafla 2.2. Þróun barnabóta eftir tímabilum 2006-2016

	Raunvirði hámarksbóta	Skerðingarmörk	Skerðingarhlutföll
2006-2009	Lækkar	Hækka	Lækka
2009-2012	Lækkar	Lækka	Hækka
2012-2013	Hækkar	Hækka	Óbreytt
2013-2016	Hækkar	Lækka	Hækka

[10] http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm

Mynd 2.10. Upphæðir barnabóta ólíkra heimilisgerða á verðlagi ársins 2015



Pör með tvö börn eru það sem stundum er kallað vísitölufjölskylda. Árið 2016 fengu slíkar fjölskyldur ekki barnabætur ef báðir foreldrarnir voru með meðallaun. Láglauna vísitölufjölskyldur fengu einnig mjög litlar barnabætur, sem nema um 2,5% af heildartekjum þeirra en það er afar ósennilegt að það hafi áhrif á lífskjör þeirra. Barnabætur námu 7,6% af heildartekjum einstæðra foreldra með meðallaun. Hjá einstæðum foreldrum með lág laun nam hlutfallið hinsvegar 14,4% af heildartekjum.

Til að setja vægi barnabóta í víðara samhengi er niðurstaðan fyrir heimili einstæðra foreldra með lágar tekjur borin saman við sama hóp í öðrum OECD-löndum árið 2016 enda er það hópurinn sem hefur mesta þörf fyrir stuðning verandi aðeins með eina fyrirvinnu sem er með lág laun að auki. Ísland var í neðrihluta dreifingarinnar. Hluti af skýringunni liggur í háu atvinnustigi og mikilli atvinnuþátttöku einstæðra foreldra á Íslandi og almennt góðum lífskjörum. Engu að síður erum við að tala um lágtekjuheimili og ef við berum okkur saman við Noreg, Svíþjóð og Danmörku þá er vægi barnabóta í heildartekjum einstæðra foreldra með lág laun (67% að meðallaunum) hærra í þeim öllum eða 16,5% í Noregi, 22,8% í Svíþjóð og 27,5% í Danmörku (mynd 2.9).

Mynd 2.10 sýnir þróun raunvirðis barnabóta á tímabilinu 2001-2016 á verðlagi ársins 2015, sömu foreldrar og í mynd 2.7. Raunvirði barnabóta einstæðra foreldra hækkaði á milli 2004 og 2007 og ívið meira hjá einstæðum foreldrum með meðallaun en hjá þeim sem voru með lág laun, eða sem nemur 16,1% og tæpum 104.300 krónur samanborið við 10.4% og rúmlega 83.500 krónur. Svo lækkaði raunvirði barnabóta beggja heimila einstæðra foreldra jafnt og þétt fram til ársins 2012, um 28,5% fyrir einstæða forelda með meðallaun og 26,8% fyrir einstæða foreldra með lág laun (67% af meðallaunum). Á milli 2012 og 2013 hækkaði raunvirði barnabóta beggja þessara heimila, um 22,3% fyrir einstæða foreldrið með meðallaun og 19,3% fyrir láglaunaforeldrið. Barnabætur meðallauna foreldrisins breyttust svo lítið fram til 2016 en hækkuðu lítillega að raunvirði hjá láglaunaforeldrinu, eða um 3,4%.

Þróunin er að mörgu leyti svipuð hjá pörum með lág laun en þó ekki alveg sú sama. Raunvirði bótanna hækkaði á milli 2004 og 2007, um rúm 69% eða næstum 151 þúsund krónur. Þessi hækkun er bæði meiri en hjá báðum einstæðu foreldrunum sem eru til

samanburðar, hvort sem við horfum í krónur eða prósentur. Aftur á móti hófu barnabætur þessa hóps ekki að lækka að ráði fyrr en eftir 2009 en lækkuðu þá fram til 2012, eins og hjá einstæðu foreldrunum. Lækkunin nam tæpum 34 prósentum eða rúmum 124 þúsund krónum. Hlutfallslega lækkunin var mun meiri en hjá einstæðu foreldrunum en upphæðin í krónum talið var svipuð. Eins og hjá einstæðu foreldrunum hækkuðu barnabætur lágtekjupara á milli 2012 og 2013, að svipaðri upphæð en umtalsvert hærri prósentu enda með umtalsvert lægri bætur til að byrja með. Síðan þá hafa barnabætur þessarar fjölskyldu lækkað um 15,3% að raunvirði.

Meðaltekjuparið sker sig hinsvegar úr. Fram til 2006 fékk slík fjölskylda engar barnabætur en á milli 2006 og 2009 fékk hún bætur sem að auki hækkuðu á hverju ári. Á milli 2009 og 2012 lækkuðu bæturnar svo aftur og urðu næstum að engu áður en þær hækkuðu á milli 2012 og 2013, eins og hjá hinum heimilunum sem eru hér til skoðunar. Síðan þá hafa barnabætur slíkra fjölskyldna fjarað út og árið 2016 voru þær orðnar að engu.

Almennt má segja að barnabætur á Íslandi séu lágtekjumiðaðar allt tímabilið sem er hér til skoðunar, þó vissulega verði breytingar á því hve lágtekjumiðaðar þær eru frá einu tímabili til annars. Það sést best á því að um leið og heimili er komið með tvær fyrirvinnur snarlækka bæturnar miðað við einstæða foreldra, jafnvel þó að báðar fyrirvinnunnar séu í láglaunastörfum. Aftur á móti gerir kerfið nokkuð vel við einstæða foreldra, jafnvel þá sem eru við meðallaun, að minnsta kosti í samanburði við foreldra í hjúskap.

Til að draga þróun undanfarinnar ára saman: Það dró úr örlæti barnabóta og lágtekjumiðun jókst á árunum eftir hrun. Árið 2013 varð viðsnúningur þar á en síðan þá hefur lágtekjumiðun barnabótakerfisins aukist og raunvirði bótanna fyrir heimili með tvær fyrirvinnur dalað fyrir vikið.

Árið 2011 komst Arnaldur Sölvi Kristjánsson að þeirri niðurstöðu barnabætur miðuðu við þarfir foreldra fremur en barna og væru að auki fremur lágar í samanburði við það sem gerist í nágrannalöndunum, sérstaklega hvað varðar hjón og sambúðarfólk. Að auki taldi hann lágtekjumiðun barnabóta vera meiri á Íslandi en víða annarsstaðar. Þrátt fyrir það væri Ísland á meðal þeirra landa sem eru með hvað minnsta barnafátækt (Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2011). Þessi niðurstaða Arnaldar Sölva á jafn vel við í dag og þegar hún var gefin út.

2.2. Fæðingarorlof

Fæðingarorlof hefur bein áhrif á afkomu fólks í kjölfar barneigna, en það er viðbúið að á fyrstu mánuðum þurfi foreldrar að taka sér tíma frá vinnu til að sinna barninu með tilheyrandi tekjumissi. Rannsóknir benda þó til þess að fæðingarorlof geti einnig haft áhrif á fátækt til lengri tíma litið. Maldonadoa og Nieuwenhuis (2015) komust til dæmis að því að tíðni fátæktar hélst í hendur við lengd fæðingarorlofs og hlutfall orlofstímans sem var greitt fyrir. Þessara áhrifa gætti sérstaklega á meðal einstæðra mæðra. Áhrifin rekja þau einkum til þess að fæðingarorlof styðji við atvinnuþátttöku einstæðra mæðra (sjá einnig Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2017).

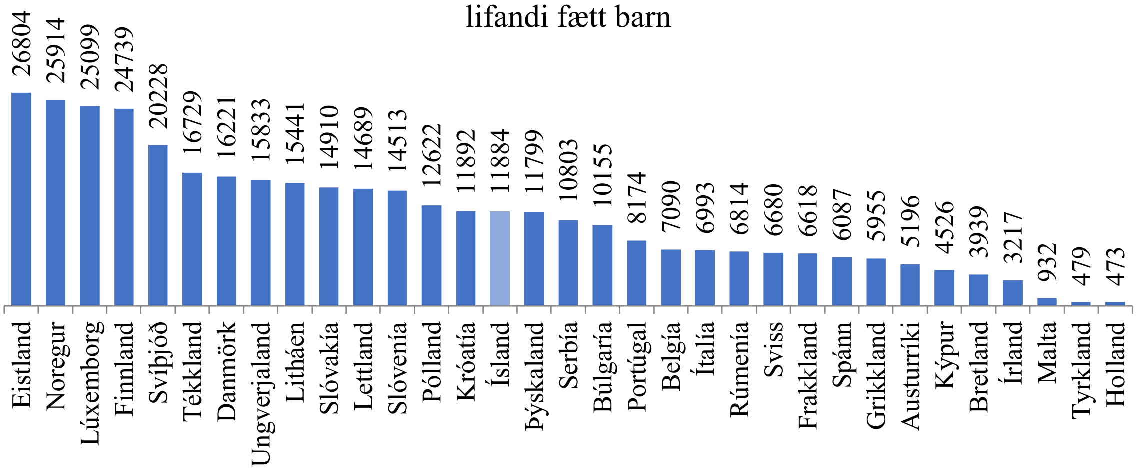
Áhrif fæðingarorlofs á atvinnuþátttöku til lengri tíma litið ráðast meðal annars af útfærslu orlofsins, einkum hvort hluti fæðingarorlofs sé eyrnamerktur feðrum, hve háar orlofsgreiðslurnar eru sem hlutfall af launum fólks og því hvort fólk í fæðingarorlofi hefur

rétt á að snúa aftur til fyrra starfs eða að minnsta kosti sambærilegs starfs, það er að hve miklu leyti fæðingarorlofskerfið styður við einnar eða tveggja fyrirvinnu heimili (Ferrarini, 2006). Í því samhengi skiptir umtalsverðu máli að virkja feður í umönnun barna sinna og heimilishaldi og létta þannig verkefnum af mæðrum sem skapar þeim aukið svigrúm til launavinnu. Rannsóknir benda einmitt til þess að feðraorlof hafi slík áhrif (Ásdís Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013 og 2015; Guðný Björk Eydal, 2008). Þannig dregur fæðingarorlofskerfið ekki aðeins úr fjárhagsþrengingum í kjölfar barneigna heldur getur það einnig stutt við atvinnuþátttöku kvenna sem bætir lífskjör fjölskyldunnar til lengri tíma litið (Ferrarini og Forssén, 2005). Aftur á móti benda niðurstöður til þess að löng fæðingarorlof geti orkað tvímælis og að viðbótartími utan vinnumarkaðar eftir að orlofi líkur geti haft mjög slæmar afleiðingar fyrir stöðu viðkomandi, sem oftast er kona, á vinnumarkaði (Budig, Misra og Bockmann, 2010; Pettit og Hook, 2005).

Bäckman og Ferrarini (2010) höfðu áður komist að svipaðri niðurstöðu og Maldonadoa og Nieuwenhuis (20115) en röktu áhrifin til þess að í löndum þar sem fæðingarorlof eru rausnarlegt sé alla jafnan einnig öflugt daggæslukerfi og það sé það sem hafi áhrif á atvinnuþátttöku einstæðra foreldra. Aðrar rannsóknir benda þó til þess að þrátt fyrir að opinber þjónusta sem styður við atvinnuþátttöku foreldra dragi úr fátækt einstæðra foreldra og barna þeirra nýtist slík þjónusta betur heimilum með tvær mögulegar fyrirvinnur enda hafi slík heimili yfir meira vinnuafli að ráða (Nieuwenhuis, 2014; van Lancker, 2014).

Ísland var seinna en hin Norðurlöndin til að innleiða fæðingarorlof (Ásdís Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2013). Upp úr aldarmótum var hinsvegar stigið stórt skref með því að bæta feðraorlofi ofan á mæðraorlof og gera hluta orlofsins sameiginlegan sem foreldrarnir geta skipt á milli sín þó reyndin sé að konur taki lungann úr sameiginlegu fæðingarorlofi (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2014). Árið 2003 hafði feðraorlofið verið innleitt að fullu þannig að fæðingarorlofið var í heild sinni 39 vikur, 13 vikur í mæðraorlof, 13 í feðraorlof og svo 13 vikur í sameiginlegt fæðingarorlof. Á þessum tíma var Ísland nokkuð framarlega hvað varðaði feðraorlof og nýtingu feðra á því (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2008). Síðan 2003 hefur lengd fæðingarorlofsins staðið í stað.

Mynd 2.11. Útgjöld vegna fæðingar- og foreldraorlofa 2016. PPS á hvert lifandi fætt barn



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_ffa&lang=en

Mynd 2.11 sýnir útgjöld vegna fæðingar- og foreldraorlofa á hvert lifandi fætt barn árið 2016. Greiðslurnar ná til fæðingarorlofa sem eru bundin við tímabil í kjölfar barneigna eða ættleiðinga, foreldraorlof sem hægt er að taka yfir lengri tíma (en er í mörgum löndum tekið beint í kjölfar barneigna eða ættleiðinga) sem og ýmsar eingreiðslur tengdar barneignum eða foreldraorlofum. Ísland er um miðja dreifingu Evrópulanda og allnokkuð að baki hinum Norðurlöndunum. Noregur ver mestu á hvert lifandi fætt barn en það Norðurlandanna sem er næst Íslandi er Danmörk sem var rúmlega 36% hærri fjárhæð á hvert barn að teknu tilliti til kaupmáttar.

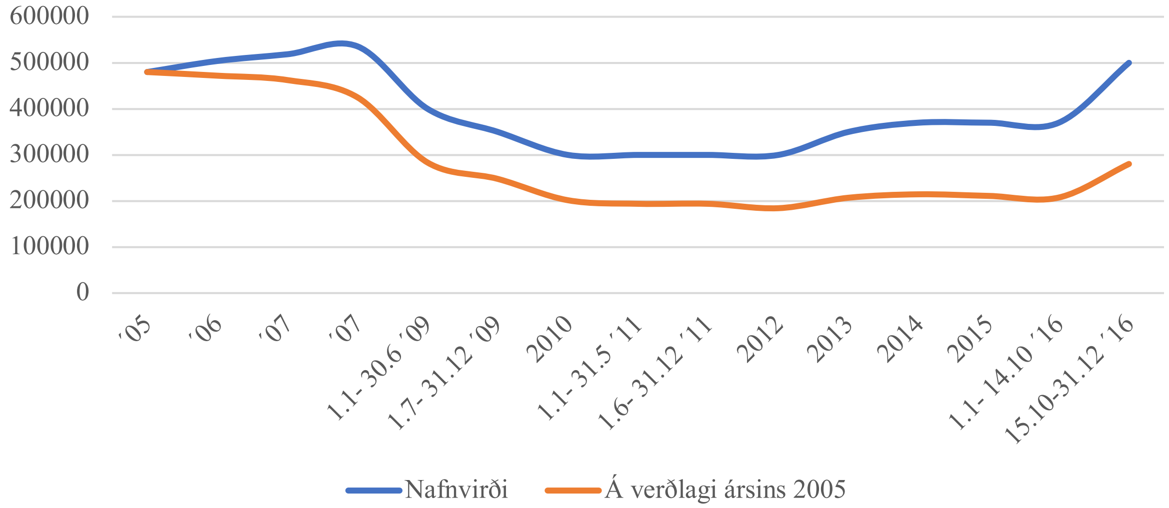
Á árunum fyrir hrun hækkuðu hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi frá ári til árs (tafla 2.3), úr 480 þúsund krónum á mánuði árið 2005 í 535.700 krónur árið 2007, sem nemur 11,6% hækkun að nafnvirði. Lágmarksupphæðir fæðingarorlofsins hækkuðu líka um 11,6% að nafnvirði sem og fæðingarstyrkur fyrir námsfólk í fullu námi. Fæðingarstyrkur fyrir fólk með minna starfshlutfall en 25% var hinsvegar þó nokkuð lægri og hækkað ekki nema um 8,9% á þessu tímabili. Þá var tekjuviðmiðið fast frá 2005 til 2007, fæðingarorlof gat numið hæst 80%

Tafla 2.3. Upphæðir fæðingarorlofs[11]

		Fæðingarorlof 50-100% starf	Fæðingarorlof 25-49% starfs			
Ár	Hámark	Lágmark	Lágmark	Fæðingar-styrkur <25% starf	Fæðingar-styrkur, fullt nám	Hlutfall
´05	480.000	93.113	67.184	41.621	93.113	80%
´06	504.000	97.769	70.543	42.662	96.441	80%
´07	518.600	100.604	72.589	43.899	98.209	80%
´08	535.700	103.869	74.945	45.324	103.869	80%
1.1- 30.6 ´09	400.000	113.902	82.184	49.702	113.902	80%
1.7- 31.12 ´09	350.000	113.902	82.184	49.702	113.902	80%
2010	300.000	113.902	82.184	49.702	113.902	80% af <200.000 75% af >200.000
1.1- 31.5 ´11	300.000	113.902	82.184	49.702	113.902	80% af <200.000 75% af >200.000
1.6- 31.12 ´11	300.000	123.128	88.841	53.728	123.128	80% af <200.000 75% af >200.000
2012	300.000	127.437	91.950	55.608	127.437	80% af <200.000 75% af >200.000
2013	350.000	131.578	94.938	57.415	131.578	80%
2014	370.000	135.525	97.786	59.137	135.525	80%
2015	370.000	139.591	100.720	60.911	139.591	80%
1.1- 14.10 ´16	370.000	153.131	110.490	55.819	153.131	80%
15.10- 31.12 ´16	500.000	164.003	118.335	71.563	164.003	80%

[11] http://www.faedingarorlof.is/upphaedir-faedingarorlofs-og-faedingarstyrks/

Mynd 2.12. Nafnvirði og raunvirði hámarks fæðingarorlofsgreiðslna



af launum á tilteknu tímabili. Fæðingarorlofið breyttist svo ekki aftur fyrr en árið 2009 en þá gætti afleiðinga hrunsins. Í byrjun árs var hámarksupphæð fæðingarorlofsins lækkuð úr 535.700 krónum í 400 þúsund krónur. Þann 1. júlí sama ár var upphæðin lækkuð aftur um 50 þúsund krónur. Hálfu ári seinna lækkaði hún um 50 þúsund krónur til viðbótar. Þannig var dregið verulega úr stuðningi við foreldra með nýfædd börn á sama tíma og það þrengdi mjög að fjárhag heimilanna í landinu en árið 2010 var hámarksupphæð fæðingarorlofsins 56% af því sem það hafði verið aðeins tveimur árum fyrr. Þess ber þó að geta að um leið og fyrsta lækkun hámarksupphæðar fæðingarorlofs tók gildi hækkuðu bæði lágmarksupphæðir og fæðingarstyrkir um 9,7% en stóðu svo í stað fram á mitt ár 2011 þegar lágmarksupphæðirnar tóku að hækka aftur. Hámarksupphæðin stóð hinsvegar í stað fram til 2013 þegar hún var hækkuð um 50 þúsund krónur. Ári seinna hækkaði hún um 20 þúsund krónur til viðbótar en stóð svo í stað fram í miðjan október 2016 þegar hún hækkaði umtalsvert, eða um 130 þúsund krónur sem nemur 35,1%.

Þá má einnig benda á að tekjuviðmiðunum var einnig breytt í kjölfar hrunsins. Árið 2010, þegar síðasta lækkun hámarksins tók gildi var miðað við að fólk gæti fengið að hámarki 80% af launum undir 200 þúsund krónum á mánuði en 75% af launum umfram það. Á sama tíma var viðmiðunartímabilið þó stytt sem ætti í flestum tilfellum að hækka viðmiðunarfjárhæðir. Þessu var svo snúið við árið 2013, sama ár og hámarksupphæðin hækkaði í fyrsta sinn frá hruni.

Breytingar á nafnvirði orlofsgreiðslna segja ekki alla söguna. Í kjölfar hrunsins kom harkalegt verðbólguskot sem hafði áhrif á raunvirðið auk þess sem frysting upphæða eins og átti sér stað í kjölfar hrunsins felur alla jafnan í sér rýrnun raunvirðis enda hækki verðlag á frystingartímanum. Mynd 2.12 ber saman nafnvirði og raunvirði hámarks fæðingarorlofsins á verðlagi ársins 2005. Myndin sýnir að jafnvel þó að hámarksupphæð orlofsins hafi hækkað á árunum fyrir hrun þá nægðu hækkanirnar ekki til að halda í við verðlagsþróun. Í kjölfar hrunsins lækkaði raunvirðið svo meira en nafnvirði, 52,6% samanborið við 44%. Á tímabilinu frá 2010 til 2012, þegar hámarksupphæðin stóð í stað, rýrnaði raunvirði hennar um 8,6% til viðbótar. Hin umtalsverða hækkun sem varð á hámarksgreiðslum í fæðingarorlofi

um miðjan október 2016 setti nafnvirði þeirra á par við það sem þær höfðu verið árið 2006 en að raunvirði nær fyrrihluta árs 2009 í kjölfar fyrstu lækkunar hámarksins eftir hrun og sem nemur 58,4% af raunvirði hámarksupphæðar ársins 2005.

Til að draga þessa þróun saman má segja að í kjölfar hrunsins hafi verið dregið verulega úr örlæti fæðingarorlofsins með lækkunum á hámarksupphæðinni og breytingum á tekjuviðmiðum. Endurreisn fæðingarorlofsins var svo hægfara fram til loka árs 2016. Fæðingarorlofið á hinsvegar nokkuð í land með að ná sama örlæti og á árunum fyrir hrun.

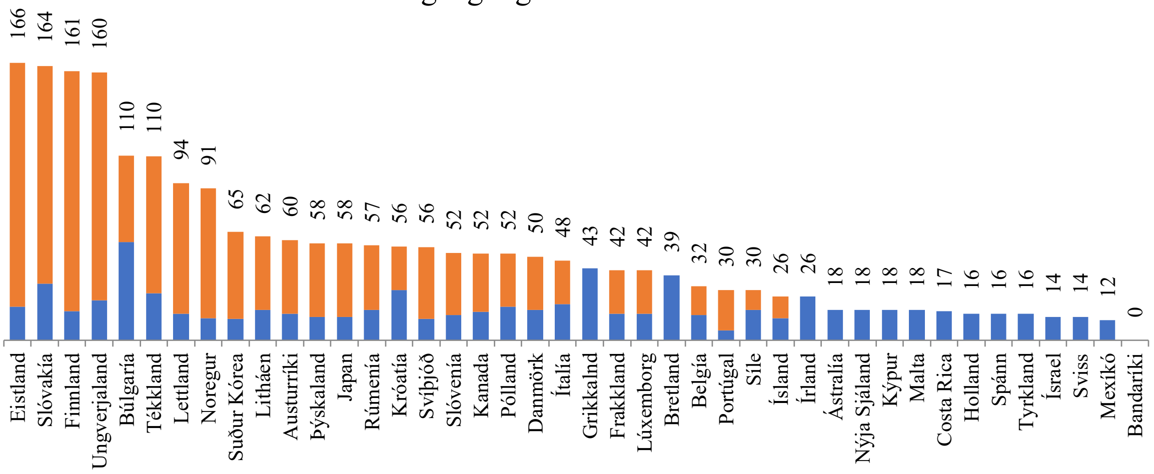
Það getur verið nokkuð snúið að bera saman fæðingarorlof í ólíkum löndum enda útfærsla þeirra mismunandi, ekki bara hvað varðar lengd orlofsins og örlæti orlofsgreiðslna heldur einnig varðandi skiptingu orlofsins á milli foreldra, sveigjanleika varðandi hvenær orlofið er tekið (til dæmis strax í kjölfar barnsburðar eða hvort það sé hægt að taka það á lengra tímabili), hvort það sé hægt að skipta orlofinu upp í tímabil eða hvort það verði að taka það í einum rikk og hvort það sé hægt að nota það til móts við hlutastarf (Thévenon, 2018). Það verður því ekki hjá því komist að flækja umræðuna nokkuð og fyrir vikið er mikilvægt að skýra nokkur hugtök:

1) Hér er hugtakið „mæðraorlof“ notað um orlof sem er eyrnamerk mæðrum og ætlað fyrir tímabilið í kringum fæðingu eða ættleiðingu.
2) Hér er hugtakið „feðraorlof“ notað um orlof sem er eyrnamerkt feðrum og ætlað fyrir tímabilið í kringum fæðingu eða ættleiðingu.
3) Hér er hugtakið „foreldraorlof“ notað um orlof sem er ekki endilega ætlað fyrir tímabilið í kringum fæðingu eða ættleiðingu, þó það sé hægt að nota það strax í kjölfar mæðra- eða feðraorlofs. Foreldraorlof getur verið, en þarf ekki að vera, eyrnamerkt öðru hvoru foreldrinu.
4) Hugtakið fæðingarorlof nær fyrst og fremst yfir mæðra- og feðraorlof jafnvel þó foreldraorlof sé notað beint í kjölfar annars hvors og sé sem slíkt hluti af fæðingarorlofi eins og almenningur skilur það.

Þessar hugtakaskýringar eru nauðsynlegar til að gera grein fyrir tölum í fjölskyldugrunni OECD þar sem orlofsréttindi hafa verið flokkuð á þennan hátt. Á Íslandi er okkur tamt að líta á fæðingarorlof sem níu mánuði, þrjá eyrnamerkta móður, þrjá fyrir feður og þrjá sem foreldrar geta skipt á milli sín. OECD flokkar þetta hinsvegar þannig að á Íslandi sé fæðingarorlofið þrír mánuðir, allir eyrnamerktir móður, en að bæði hluti feðra og sá hluti sem foreldrar geta skipt á milli sín teljist til foreldraorlofs enda þurfi ekki að nýta orlofsréttindin strax í kringum fæðingu eða ættleiðingu. Í íslenskum lögum vísar hugtakið „foreldraorlof“ hinsvegar til orlofsréttinda sem foreldrar hafa þar til barn nær átta ára aldri en fellur þá niður (nema barnið greinist með alvarleg veikindi eða fötlun en þá fellur það niður þegar barnið verður átján ára). Foreldraorlof samkvæmt íslenskum lögum veitir ekki rétt orlofsgreiðslna úr fæðingarorlofssjóði.

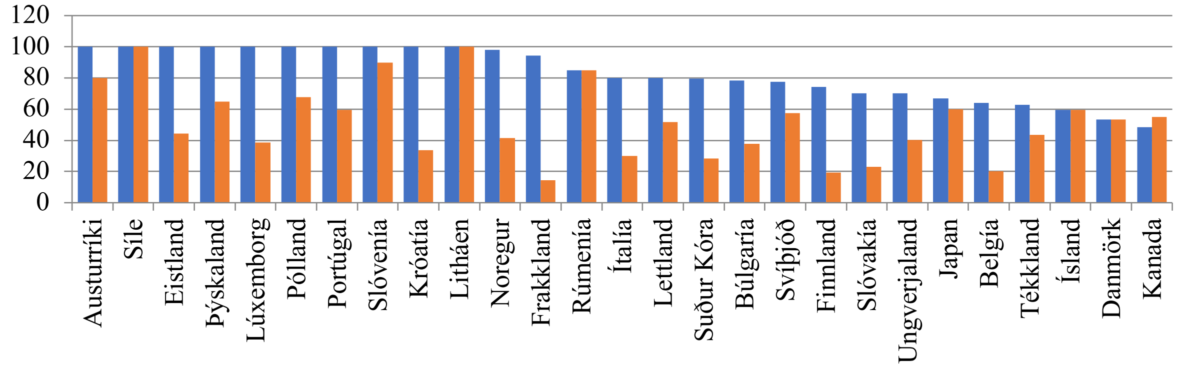
Hér að neðan er foreldraorlofshugtakið hinsvegar notað á sama hátt og hjá OECD (það er orlofsréttindi sem verða til við meðgöngu, fæðingu eða ættleiðingu sem þarf ekki að nýta strax í kjölfarið, þó það sé gjarnan gert) auk þess sem hér er aðeins fjallað um réttindi til launaðs orlofs, en íslenska foreldraorlofið fellur utan þess ramma. Til að forðast misskilning

Mynd 2.13. Fjöldi vikna af mæðra- og foreldraorlofi eyrnamerkt eða aðgengilegt móður árið 2016



http://www.oecd.org/els/family/database.htm

Mynd 2.14. Orlofsgreiðslur mæðra sem hlutfall af meðallaunum í landinu 2016



http://www.oecd.org/els/family/database.htm

■ Mæðraorlof ■ Foreldraorlof aðgengilegt mæðrum

er því mikilvægt að hafa þessa hugtakanotkun í huga enda víkur hún frá lagalegum skilgreiningum og almennri hugtakanotkun á Íslandi.

Mynd 2.13 sýnir fjölda vikna af launuðu mæðra- og foreldraorlofi sem er eyrnamerkt eða aðgengilegt mæðrum í kringum fæðingu eða ættleiðingu í OECD-ríkjum auk nokkurra annarra árið 2016. Þar má sjá að nokkur munur er á samanlagðri lengd slíkra orlofa, frá 0 vikum í Bandaríkjunum og upp í 166 vikur í Eistlandi. Munurinn er þó mun minni ef við horfum eingöngu til mæðraorlofs, frá 0 vikum í Bandaríkjunum og upp í 59 vikur í Búlgaríu. Í öllum löndum nema Bandaríkjunum er einhver tími í mæðraorlof en í tólf ríkjum er ekki um neinskonar foreldraorlof að ræða. Í þeim löndum sem bjóða upp á lengstan tíma í orlof samanlagt er það fyrst og fremst í formi foreldra- fremur en mæðraorlofs. Ísland var í 29. sæti hvað varðar samanlagða lengd fæðingarorlofs og launaðs foreldraorlofs aðgengilegt mæðrum með 26 vikur en í 37. sæti ef aðeins er horft til lengdar mæðraorlofsins. Það er því ljóst að Ísland er eftirbátur margra ríkja hvað varðar lengd orlofsréttinda mæðra.

Lengd orlofsins er þó ekki það eina sem skiptir máli heldur einnig hve rausnarlegar orlofsgreiðslurnar eru. OECD mælir örlæti orlofsgreiðslna með því að taka þá upphæð sem manneskja með meðallaun fengi í orlofi sem hlutfall af launum sínum (Mynd 2.14). Samkvæmt OECD var allnokkur hópur landa árið 2016 þar sem slík móðir fengi 100% af laununum sínum í orlofsgreiðslu í mæðraorlofi. Ísland var með þriðja lægsta hlutfallið, tæp 60%. Ísland var því aftarlega á merinni hvað varðar bæði lengd og upphæðir mæðraorlofs.

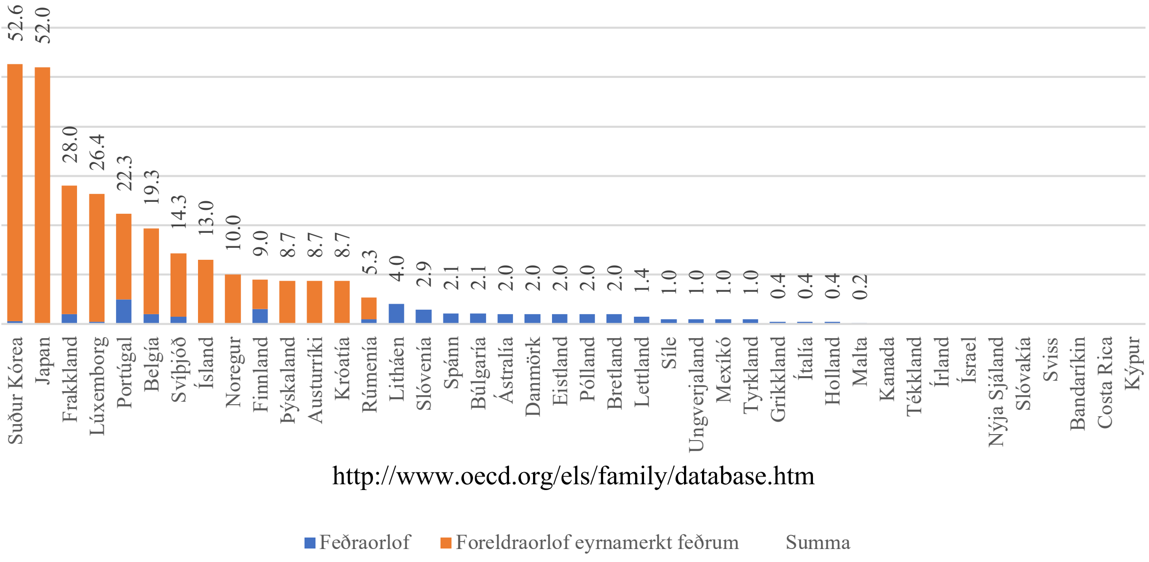
Þegar við beinum sjónum okkar að upphæðum foreldraorlofsgreiðslna kemur fjölbreytileiki fæðingar- og foreldraorlofskerfa berlega í ljós. Það voru sex lönd þar sem upphæðir mæðra- og foreldraorlofsgreiðslna voru þær sömu eða svipaðar fyrir manneskju á meðallaunum, Ísland þar með talið. Í öðrum löndum voru foreldraorlofsgreiðslurnar hinsvegar lægri en greiðslur í mæðraorlofi. Í sumum löndum, til dæmis Austurríki, var munurinn ekki mjög mikill (20 prósentustig) en í öðrum löndum eru upphæðir foreldraorlofsgreiðslna aðeins lítill hluti greiðslna í mæðraorlofi, til dæmis í Frakklandi þar sem móðir með meðallaun héldi rúmum 94% af launum sínum í mæðraorlofi en fengi aðeins 14,5% af sömu launum í foreldraorlofi. Það er því ekki hægt að draga miklar ályktanir af því að Ísland var með níunda hæsta hlutfallið af meðallaunum hvað varðar foreldraorlof enda ljóst að um eðlisólík kerfi er að ræða sem þjóna ólíkum markmiðum.

Hvað varðar orlofsréttindi feðra þá stóðu íslenskir feður nokkuð vel. OECD telur öll réttindi þeirra til foreldraorlofs fremur en feðraorlofs en í þeim löndum sem bjóða feðrum hvað lengstan orlofstíma er það feðraorlofið sem gegnir stærstu hlutverki. Þegar heildartími beggja tegunda orlofs eru taldar saman eiga íslenskir feður þrettán vikur eyramerktar sér, sem er áttunda hæsta hlutfallið (Mynd 2.15). Þegar kemur að upphæðum orlofsgreiðslum er hinsvegar erfitt að sjá skýrt mynstur. Í flestum þeim löndum þar sem er feðraorlof samkvæmt skilgreiningu OECD var það mun ríflegra en foreldraorlofið sem er eyrnamerk feðrum, en í þeim löndum þar sem ekki er um feðraorlof að ræða voru greiðslur fyrir foreldraorlof eyrnamerkt feðrum yfirleitt yfir 50% af meðallaunum.

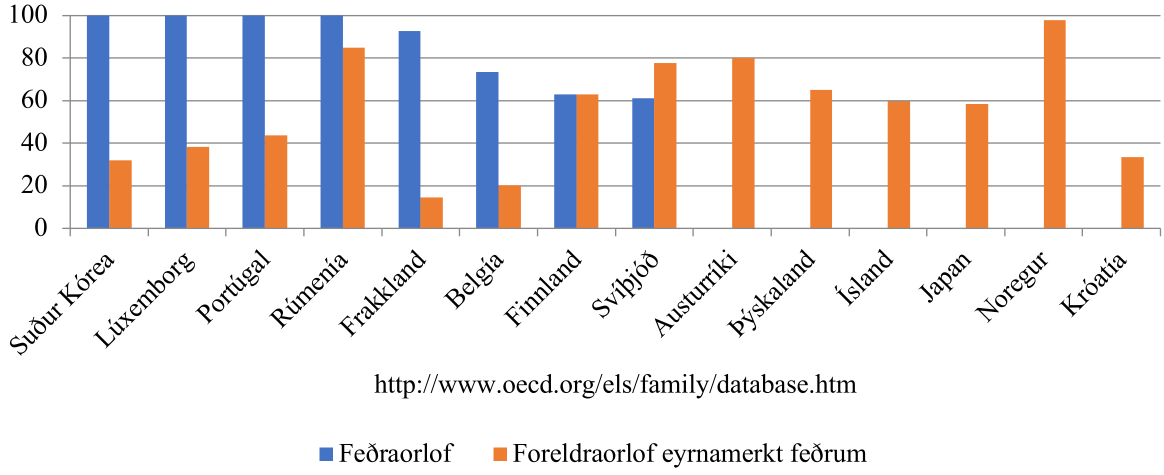
Það er nokkuð erfitt að átta sig á heildarmyndinni hvað varðar feður þar sem útfærslur eru mjög mismunandi (Mynd 2.16). Þannig fengu til dæmis feður með meðallaun í Frakklandi sem nemur tæpum 93% af launum sínum í feðraorlofi launum sínum í feðraorlofi en orlofið er aftur mjög stutt, eða tvær vikur. Þeir áttu hinsvegar heimtingu á umtalsverðu foreldraorlofi, alls 26 vikum sem voru eyrnamerktar þeim. Á þeim vikum áttu þeir heimtingu á mjög lágum greiðslum, sem nemur 14,5% af launum sínum.

Það er ein leið til að fá heildstæðan samanburð á fæðingar- og foreldraorlofskerfum, það er að taka lengd ólíkra orlofstegunda og vega hverja þeirra með því hversu rausnarlegar orlofsgreiðslurnar eru og leggja saman fyrir báða foreldra. Þannig fær maður það sem má kalla jafngilda lengd fæðingar- og foreldraorlofs. Þannig ef móðir með meðallaun fær 10 vikur í fæðingarorlof á 50% af launum sínum þá jafngildir orlofið 5 vikum á fullum launum. Mynd 2.17 sýnir að Ísland var í 26. sæti árið 2016 með með fæðingar- og foreldraorlof sem nemur 23,3 jafngildum vikum. Við stóðum hinum Norðurlöndunum að baki og vorum í neðri hluta dreifingarinnar hvað varðar fæðingar- og foreldraorlofsréttindi.

Mynd 2.15. Fjöldi vikna af feðra- og foreldraorlofi eyrnamerkt föður árið 2016



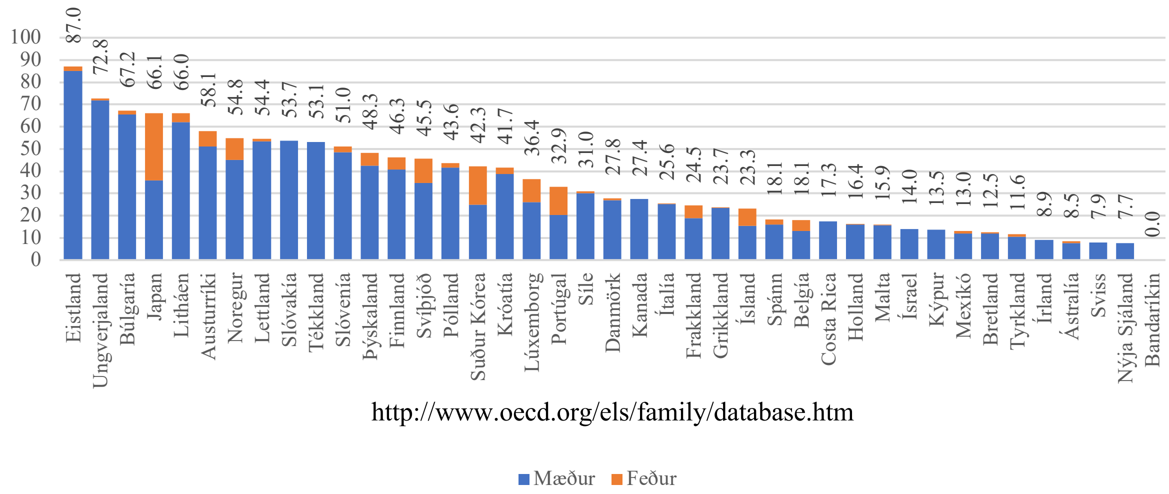
Mynd 2.16. Orlofsgreiðslur feðra sem hlutfall af meðallaunum í landinu 2016



Við fáum hinsvegar nokkuð ólíkar niðurstöður ef við greinum kynin í sitthvoru lagi. Ísland var í 30. sæti hvað varðar jafngild orlofsréttindi mæðra en í því sjöunda hvað varðar réttindi feðra. Heildarorlofstími eyrnamerktum feðrum var þriðjungur af heildarorlofsréttindum foreldra sem var fjórða hæsta hlutfallið árið 2016. Þannig á heildina litið á Ísland nokkuð í land hvað varðar lengd og örlæti fæðingar- og foreldraorlofs en er nokkuð framarlega hvað varðar skiptingu réttinda á milli foreldra og í prinsippinu geta foreldrar valið að skipta orlofinu jafnt þó raunin sé að mæður taki oftar en ekki sameiginlega hluta orlofsins.

Staða Íslands í samanburði við önnur lönd helgast í senn af því að lengd orlofsins hefur haldist óbreytt frá 2003 á meðan orlofin hafa víða lengst í öðrum löndum. Þá hafði þróun orlofsgreiðslna í kjölfar hrunsins allnokkur áhrif, sér í lagi lækkanir hámarksupphæðar orlofsgreiðslna en áhrifa þeirra tók strax á gæta. Á milli 2009 og 2012 lækkaði hlutfall feðra sem tóku fæðingarorlof og meðalfjöldi daga bæði mæðra og feðra lækkaði en umtalsvert

Mynd 2.17. Jafngild lengd fæðingar- og foreldraorlofs beggja foreldra 2016



meira hjá þeim fyrrnefndu (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2014). Þau Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason draga saman breytingarnar sem urðu á fæðingarorlofinu á fyrstu árunum í kjölfar hrunsins á eftirfarandi hátt:

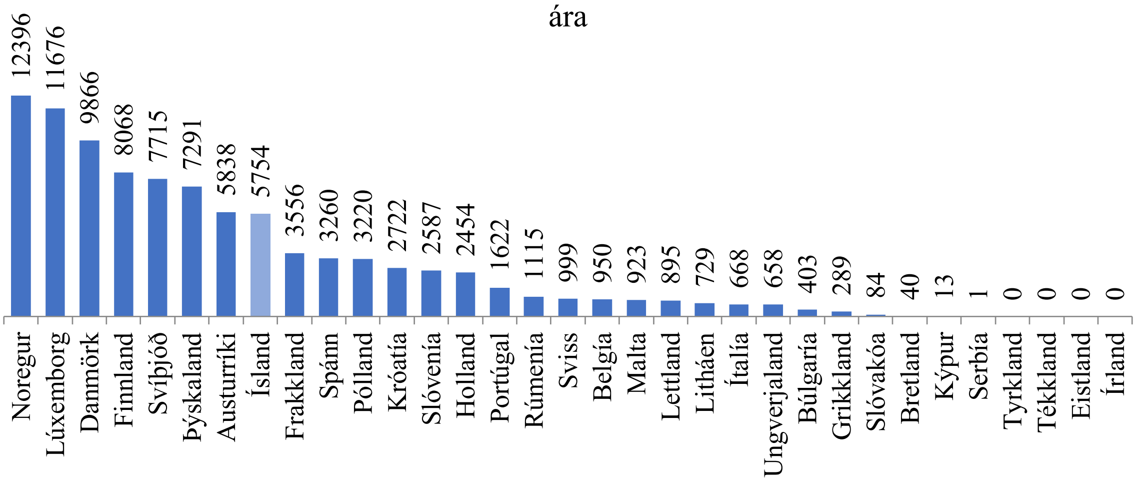
> [S]tjórnmálamenn hrófluðu ekki við megineinkennum löggjafarinnar heldur gerðu eingöngu breytingu á upphæð bótanna. Þessar skerðingar voru þó orðnar talsvert miklar og í raun má færa rök fyrir því að undir lokin hafi upphæð greiðslna verið orðin það lág að fyrir hærri tekjuhópa hafi hún verið meira í ætt við eldri löggjöf þegar bætur voru lágar og ekki tengdar við tekjur og því í talsverðu ósamræmi við upphaflega löggjöf frá 2000 þar sem ekkert þak var á greiðslum (Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason 2014, s. 89).

2.3. Daggæsla

Leikskólar gegna lykilhlutverki í þeim áherslum sem eru kenndar við félagslega fjárfestingu og voru ræddar stuttlega í fyrsta kafla. Hlutverk daggæslu í að draga úr fátækt er í raun tvíþætt, það er 1) að fría upp tíma foreldra (aðallega mæðra) svo þeir eigi auðveldara með að afla atvinnutekna til að vinna sig úr fátækt og 2) að vinna gegn fátækt til lengri tíma litið með því að stuðla að því að börn fái, frá blautu barnsbeini, þann stuðning og þjálfun sem þau þurfa til að forðast fátækt á fullorðinsárum (Cantillon og Vandenbroucke, 2014; van Lancker, 2013). Þannig má segja að daggæsla liggi á mörkum menntastefnu og fjölskyldustefnu. Af þessu leiðir einnig aukin áhersla á gæði daggæslu, það er að ekki sé aðeins um vörslu barna að ræða heldur sé leikskólinn raunar menntastofnun sem stuðlar á virkan og markvissan hátt að þroska barna. Frá sjónarhorni félagslegrar fjárfestingar gætu leikskólar þannig gegnt þessu hlutverki en ekki dagforeldrar (sem þýðir samt ekki að sumir dagforeldrar haldi ekki upp metnaðarfullu starfi fyrir börnin sem eru í þeirra umsjón), svo dæmi sé nefnt. Umræðan hér takmarkast því við leikskóla og samskonar stofnanir í öðrum löndum.

Eins og var rætt hér að framan eru vísbendingar um að öflug daggæslukerfi dragi úr barnafátækt (Bradshaw og Chzhen, 2011; Chzhen og Bradshaw, 2012; Maldonadoa og Nieuwenhuis, 2015). Engu að síður er víða misbrestur á að þessi áherslan á félagslega

Mynd 2.18. Útgjöld til daggæslu 2016. PPS á hvert barn á aldrinum 2-5 ára



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_ffa&lang=en

fjárfestingu skili þeim árangri sem henni er ætlað sem helgast einkum af mismunandi aðgengi að daggæsluþjónustu sem helst að nokkru leyti í hendur við efnahagslega stöðu foreldra auk þess sem stefnan gagnast best þeim foreldrum sem eru þegar í vinnu (Stefansen og Farstad, 2010; van Lancker, 2013; van Lancker og Ghysels, 2012; Vincent, Braun og Ball, 2008). Aukin útgjöld í félagslegar tilfærslur virðast þó draga úr aðgengismun (van Lancker, 2018) sem og stórt hlutverk fyrir hið opinbera í daggæslukerfinu (van Lancker og Ghysels, 2016).

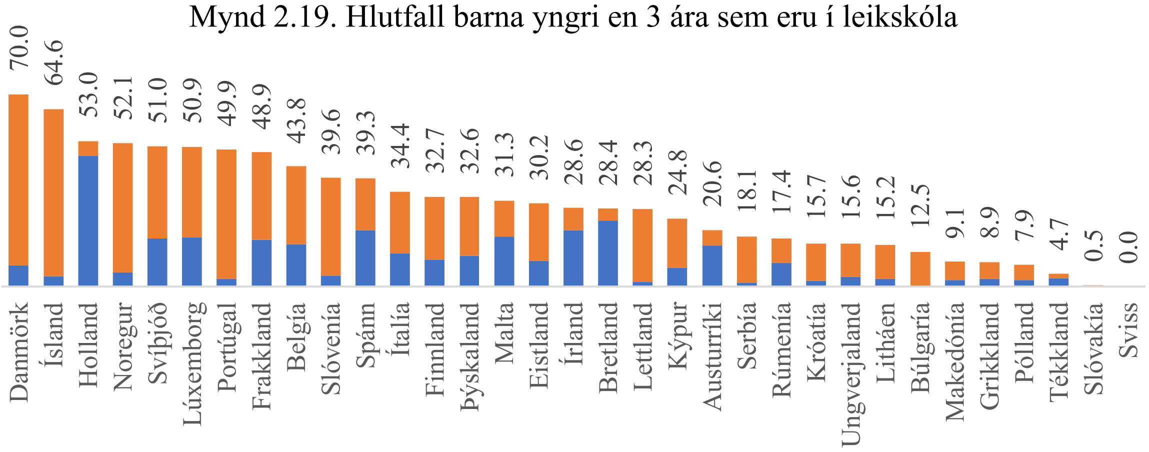
Mynd 2.18 sýnir útgjöld til daggæslumála árið 2016 á hvert barn á aldrinum 2-5 ára, í kaupmáttarleiðréttum evrum. Ísland raðaðist nokkuð ofarlega, í áttunda sæti, en var nokkur eftirbátur hinna Norðurlandanna. Noregur varði mestu á hvert barn, bæði innan Norðurlandanna og innan Evrópu, en Svíþjóð var það Norðurlandanna sem var næst Íslandi og varði um 34% hærri fjárhæð á hvert barn en Ísland gerði.

Íslenskur vinnumarkaður er um margt sérstakur ekki síst fyrir það hve hátt hlutfall fólks á vinnualdri er í launuðu starfi á hverjum tíma. Það skýrist að miklu leyti af hárri atvinnuþátttöku kvenna á Íslandi þó atvinnuþátttaka íslenskra karla sé einnig meiri en gengur og gerist.[12] Í ljósi þessar miklu atvinnuþátttöku skyldi engan undra að íbúar Íslands eru mikilvirkir notendur daggæslu fyrir börnin sín. Ísland er með næst-hæsta hlutfall barna yngri en þriggja ára í daggæslu og allur þorri þeirra er í 30 tíma eða lengur í hverri viku (mynd 2.19). Þá eru börn undantekningarlítið í daggæslu frá þriggja ára aldri og þar til þau hefja nám í grunnskóla (mynd 2.20).

Það að Ísland verji meira fé í þjónustu en tilfærslur þegar kemur að fjölskyldustefnu, það hve notkun daggæslu er tíð, og hin mikla atvinnuþátttaka bæði karla og kvenna benda til þess að Ísland tilheyri þeim löndum sem leggja meiri áherslu á að styðja við atvinnuþátttöku foreldra en þeim sem styðja við hefðbundna kynbundna verkskiptingu. Það hve há útgjöld eru til þjónustu við barnafjölskyldur og að tilfærslur séu ekki með lægsta móti bendir einnig til þess að íslensk fjölskyldustefna sé ekki markaðsmiðuð.

[12] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_aoglang=en

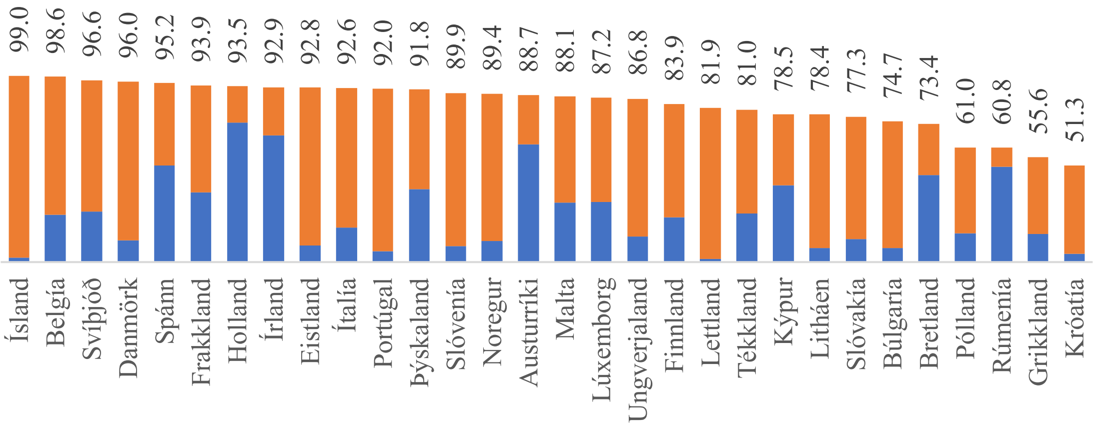
Mynd 2.19. Hlutfall barna yngri en 3 ára sem eru í leikskóla



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformaloglang=en

■<30 tímar ■>29 tímar

Mynd 2.20. Hlutfall barna, 3 ára að grunnskólaaldri, sem eru í leikskóla



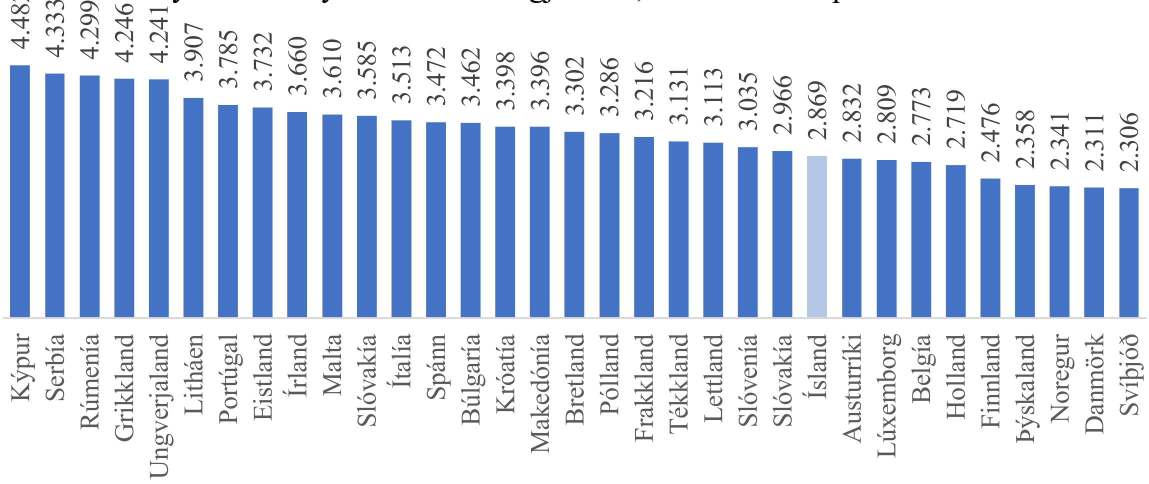
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caindformaloglang=en

■<30 tímar ■>29 tímar

Daggæsla auðveldar foreldrum að stunda vinnu en á sama tíma felur hún í sér kostnað og ef kostnaðurinn er of hár getur hann orðið vinnuletjandi. Það er mun erfiðara að fá heildarmynd af þróun daggæslukostnaðar á Íslandi yfir tíma og stöðunni í samanburði við önnur lönd, ekki síst vegna þess að daggæsla er á höndum sveitarfélaga og verðlag og gæði að einhverju leyti breytilegt á milli svæða. Í kjölfar hrunsins virðast mörg sveitarfélög þó hafa reynt að koma til móts við barnafjölskyldur með því að lækka gjöld fyrir daggæslu en þegar kreppan fór að þrengja að fjárhag sveitarfélaganna hækkuðu gjöldin aftur (Kolbeinn Stefánsson, Lovísa Arnardóttir og Anton Karlsson, 2028).

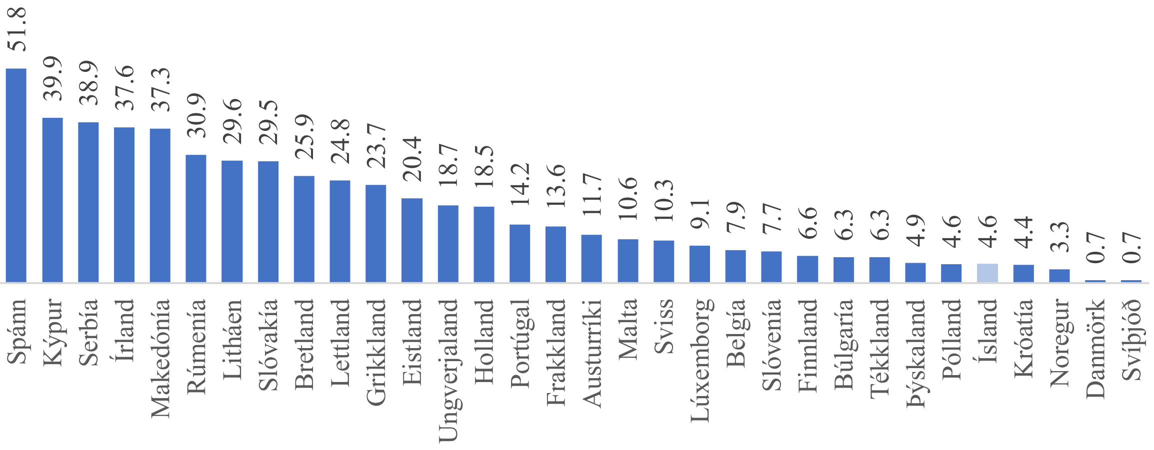
Aftur á móti hefur daggæslukostnaður í Reykjavík lítið breyst frá 2014. Eurostat hefur hinsvegar birt tölur úr Evrópsku lífskjararannsókninni frá árinu 2016 á huglægu mati þátttakenda á því hve þung byrði daggæslukostnaðurinn er. Byrðin er mæld á sex punkta kvarða en mynd 2.21 sýnir meðaltal kvarðans í hverju landi fyrir sig. Ísland er í neðrihluta dreifingarinnar og almennt virðast foreldrar með börn í daggæslu meta byrði daggæslu sem

Mynd 2.21. Byrði af leikskólagjöldum, meðaltal Evrópulanda 2016



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_ats03oglang=en

Mynd 2.22. Börn sem voru ekki í leikskóla af fjárhagslegum ástæðum.
Hlutfall af börnum sem voru utan leikskóla



http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_ats04oglang=en

hóflega. Þá er lágt hlutfall þeirra sem ekki nota daggæslu fyrir börnin sín sem segist sleppa því af fjárhagslegum ástæðum (mynd 2.22). Þetta bendir ekki til þess að daggæslukostnaður sé vandamál Íslandi.

Þrátt fyrir mikla notkun á daggæslu er umönnunarbilið svokallaða (e. childcare-gap) umtalsvert vandamál á Íslandi, það er tíminn á milli loka fæðingarorlofs og þangað til að börn fá inn á leikskóla. Ef foreldrar eru í fullu fæðingarorlofi lýkur því þegar barnið er níu mánaða. Það er nokkuð mismunandi á milli sveitarfélaga hvenær börn geta vænst þess að fá leikskólapláss en þegar þetta er skrifað virðist algengt að það gerist árið þegar börn verða tveggja ára, gjarnan í lok ágúst þegar elsti árgangur leikskólanna færist yfir í grunnskólana. Þannig ræðst lengd umönnunarbilsins að nokkru leyti af því hvenær á árinu barn fæðist. Þannig getur umönnunarbilið verið allt að 22 mánuðum fyrir börn sem fæðast í janúar. Þó virðist horfa til betri vegar vegna áforma um að brúa bilið með fjölgun ungbarnaleikskóla, að minnsta kosti í sumum sveitarfélögum.

Umönnunarbil þekkjast víða í öðrum löndum en það er í sjálfu sér athyglivert að nokkuð er síðan umönnunarbilið var brúað að mestu á hinum Norðurlöndunum en er ennþá umtalsvert hér (Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard, 2011 og 2011b). Það sem gerir hið langa umönnunarbil á Íslandi sérkennilegt er að eitt af megin markmiðum íslenskrar fjölskyldustefna er að auðvelta foreldrum atvinnuþátttöku sem dregur í senn úr fátækt barna og stuðlar að auknu jafnrétti á milli kynjanna (Alþingi, 1997). Eins og bent hefur verið á þá vinnur umönnunarbilið beinlínis gegn áherslunni á að auðvelda báðum foreldrum atvinnuþátttöku og þeim markmiðum sem áherslan þjónar (Edda Ingólfsdóttir og Ingólfur V. Gíslason, 2016; Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2014). Foreldrar nota ýmsar leiðir til að brúa bilið þar til börn þeirra fá pláss á dagheimili. Stærstur hluti nýtir sér þjónustu dagforeldra. Hún er hinsvegar þó nokkuð dýrari en leikskólapláss auk þess sem erfitt getur verið að fá pláss hjá dagforeldri í því hverfi sem maður býr. Margir foreldrar leita á náðir foreldra sinna. Þá er nokkuð um að foreldrar, þá aðallega mæður, lækki starfshlutfall sitt eða lengi fæðingarorlofið (með tilheyrandi lækkun ráðstöfunartekna á meðan). Þá er eitthvað um að bæði mæður og feður semji um sveigjanlegan vinnutíma (Farstad, 2015; Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2014). Lægra starfshlutfall og dreifing fæðingarorlofs yfir lengri tíma eru dæmi um vinnuletjandi áhrif umönnunarbilsins, sérstaklega fyrir konur sem, vegna þátta eins og kynbundins launamunar og hugmynda um kynhlutverk og þess félagslega þrýstings sem af þeim leiðir, taka oftar en karlar á sig að aðlaga sig á þennan hátt að umönnunarbilinu.

Að lokum er það ekki aðeins aðgengi að daggæslu sem skiptir máli heldur einnig gæði daggæslunnar. Það er hinsvegar lítið framboð af tölulegum upplýsingum sem bjóða upp á alþjóðlega samanburði (Rostgaard, 2018). Í prinsippinu er hægt að horfa til þátta eins og fjölda barna á hvern leikskólakennara og hlutfall leikskólakennara sem hafa lokið leikskólakennara- eða uppeldisfræðinámi. Slíkir samanburðir eru þó vandasamir þar sem eðli og gæði slíkrar menntunar geta verið æði mismunandi á milli landa og jafnvel á milli svæða innan sama lands. Það breytir því ekki að gæði daggæslu skipta miklu máli og því mikilvægt að efla upplýsingagrunninn sem stefnumótun í málaflokknum hvílir á.

2.4. Húsnæðisstuðningur

Húsnæðisstuðningur á Íslandi er tvíþættur. Annars vegar eru vaxtabætur til að niðurgreiða vaxtakostnað vegna íbúðarkaupa en hinsvegar er stuðningur við leigjendur sem fram til 2016 var í formi húsaleigubóta, en þá tók við nýtt kerfi húsnæðisbóta sem hafði það að markmiði að jafna stöðu leigjenda og húsnæðiskaupenda. Hér verður farið yfir helstu atriði í þróun stuðnings við báða þessa hópa og byrjað á leigjendum.

Árið 2003 var sett ný reglugerð um húsnæðisbætur (Reglugerð nr. 118/2003). Auk hinna almennu húsaleigubóta var sveitarfélögum heimilt að greiða sérstakar húsaleigubætur að ýmsum skilyrðum uppfylltum. Í umræddri reglugerð var upphæð húsaleigubóta skilgreind þannig að grunnstofn bótanna var 8 þúsund krónur fyrir hverja leiguíbúð en að auki var viðbótarfjárhæð vegna barna, það er 7 þúsund krónur fyrir fyrsta barn, 6 þúsund fyrir annað og að lokum 5.500 krónur fyrir þriðja barn. Stuðningur við barnafjölskyldur var þannig byggður inn í húsaleigubótakerfið sem er í sjálfu sér rökrétt enda hefur fjöldi barna töluverð áhrif á húsnæðisþörf og -kostnað heimila. Að auki var viðbót sem nam 15% af leiguverði á bilinu 20-50 þúsund krónur. Húsaleigubæturnar gátu numið að hámarki 31 þúsund krónum á

mánuði eða 50% af leigufjárhæð, eftir því hvort fjárhæðin var lægri, og skertist óháð fjölskyldugerð um 1% af árstekjum umfram 2 milljónir króna á ári.

Þessar upphæðir voru óbreyttar fram til 2008 þegar þeim var breytt með reglugerð nr. 387/2008. Þá var grunnstofninn hækkaður í 13.500 krónur á hverja íbúð og viðbótin vegna fyrsta barns hækkuð í 14 þúsund og í 8.500 vegna annars barns. Viðbótin vegna þriðja barns var óbreytt. Viðbótin vegna leigufjárhæðar hélst óbreytt en hámarkið var hækkað í 46 þúsund krónur á mánuði eða 50% af leiguverði, eftir því hvor upphæðin var lægri. Skerðingar vegna tekna héldust óbreyttar, bæði hvað varðar skerðingarhlutfall og skerðingarmörk.

Næst var upphæðum breytt með reglugerð nr. 1222/2011, en eina breytingin sem var gerð var að skerðingarmörk húsaleigubóta voru hækkuð um 250 þúsund krónur. Síðasta breytingin á upphæðum innan húsaleigubótakerfisins var svo gerð árið 2012 með reglugerð 1205/2013 en þá var grunnstofninn hækkaður í 17.500 krónur á hverja íbúð, skerðingarmörk vegna tekna hækkuð í 2,55 milljónir á ári og skerðingarhlutfallið lækkað í 0,67% af tekjum umfram þau mörk.

Hvað varðar barnafátækt verður að teljast kostur að það séu sérstaka viðbætur á grunnstofninn vegna barna. Hinsvegar er ljóst að umræddar viðbætur hafa ekki fylgt verðlagsþróun þrátt fyrir nokkuð rausnarlega hækkun vegna fyrsta barns árið 2008, en sú hækkun ætti að hafa gagnast ungum foreldrum í meira mæli en öðrum.

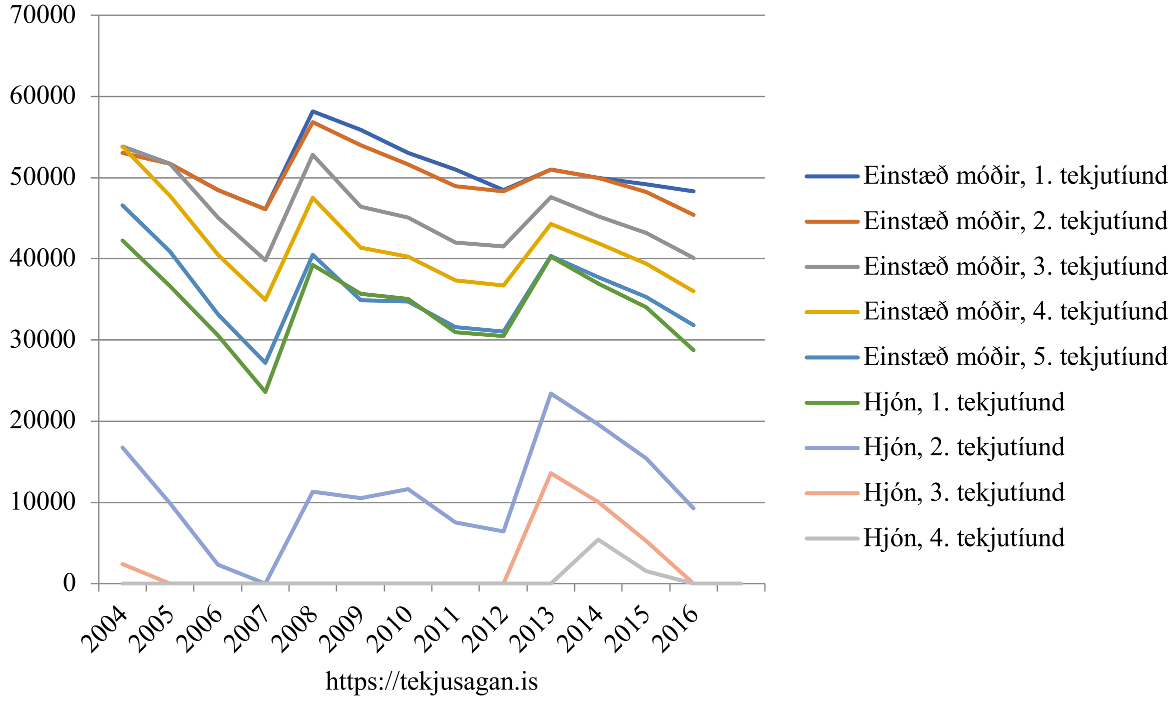
Viðmiðunarupphæðir vegna upphæðar húsaleigu breyttust ekkert yfir tímabilið sem er hér til skoðunar, voru 15% af upphæð á milli 20-50 þúsund krónur, leiguverð hækkaði yfir tímabilið og sérstaklega á árunum frá hruni. Þá er ljóst að skerðingarmörk hafa ekki fylgt launaþróun, jafnvel þó þau hafi verið hækkuð 2011 og 2012. Á heildina litið má því segja að húsaleigubætur hafi rýrnað að raunvirði og orðið í æ meira mæli lágtekjumiðaðar.

Það getur verið erfitt að átta sig á því hvað þessar breytingar þýða í raun. Á hinum nýja vef forsætisráðuneytisins *Tekjusagan* er hinsvegar hægt að sjá hvaða upphæðir tilteknar fjölskyldugerðir á mismunandi tekjubilum voru að fá í húsnæðisstuðning, hvort sem um ræðir vaxtaniðurgreiðslu eða húsaleigubætur. Mynd 2.23 sýnir þróunina frá 2004 til 2016 fyrir heimili 25-64 ára einstaklinga með 1-2 börn sundurgreint eftir því hvort um heimili einstæðs foreldris eða fólks í hjúskap er að ræða og eftir tekjutíundum.

Fyrir flesta hópa er mynstrið þannig að upphæðirnar lækkuðu að nafnvirði á milli 2004 og 2007, hækkuðu svo allnokkuð á milli 2007 og 2008, lækkuðu svo jafnt og þétt fram til 2012, hækkuðu þá en hafa lækkað síðan. Aukin lágtekjumiðun kemur fram í því að heimili einstæðra mæðra í fjórum lægstu tekjubilunum fengu sömu fjárhæð árið 2004 en svo lækkuðu fjárhæðir húsaleigubóta einstæðra mæðra á þriðja og fjórða tekjubili meira en þeirra sem voru á tveimur neðstu tekjubilunum og munurinn var en til staðar árið 2016.

Almennt eru það bara heimili einstæðra foreldra sem fengu húsaleigubætur sem einhverju nemur en pör í neðstu tekjutíund fengu þó svipaða fjárhæð eins og heimili einstæðrar móður í fimmta tekjubili. Þá hafa pör í næst-neðstu tekjutíund fengið húsaleigubætur líka en mun lægri en pör á neðsta tekjubili. Húsaleigubótakerfið nýttist því fyrst og fremst einstæðum foreldrum og börnum þeirra og þeim mun betur sem tekjur heimilisins voru lægri.

Mynd 2.23. Húsnæði-/Húsaleigubætur á verðlagi ársins 2017, 25-64 ára, 1-2 börn, eftir tekjutíundum

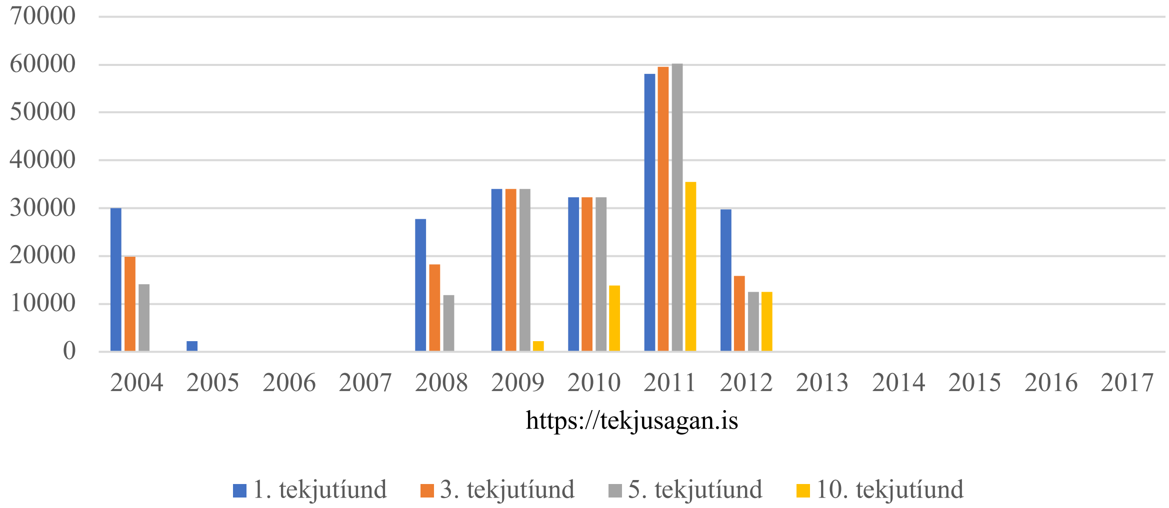


Vaxtabótakerfið er hin hliðin á húsnæðisstuðningi hins opinbera á Íslandi. Vaxtabætur eru skilgreindar í reglugerð 990/2001 og með síðari reglugerðum um breytingar á þeirri reglugerð. Bæturnar eru skilgreindar út frá vaxtagreiðslum skv. skilgreindu hámarki á hverju ári, hlutfalli af eftirstöðvum skulda og hámarksfjárhæð bóta. Upphæðir eru mismunandi fyrir heimilisgerðir. Ekki er tekið tillit til barna að öðru leyti en því að einstæðir foreldrar eru ein af þremur skilgreindum fjölskyldugerðum ásamt barnlausum einhleypingum og fólki í hjúskap. Samkvæmt reglugerð 559/2004 reiknuðust vaxtabætur sem 7% af eftirstöðvum skulda en hámark vaxtagjalda sem var niðurgreitt 480.371 króna á ári fyrir einhleypinga, 640.626 krónur fyrir einstæð foreldri og 780.878 fyrir hjón og sambúðarfólk. Hámarksupphæðin var hinsvegar 164.603 krónur fyrir einhleypinga, 211.691 krónur fyrir einstæða foreldra og 272.206 krónur fyrir fólk í hjúskap. Bæturnar skertust um 6% af reiknuðum tekjustofni og af nettó eign umfram 3.623.148 krónur fyrir einhleypinga, 5.781.037 fyrir einstæða foreldra og fólk í hjúskap og féllu niður við 5.595.413 krónur fyrir einhleypinga og 9.583.062 krónur fyrir einstæða foreldra og fólk í hjúskap.

Helstu breytingar sem hafa orðið á vaxtabótakerfinu eru sem hér segir: Árið 2005 var hlutfall af eftirstöðvum skulda fært úr 7% í 5% en svo aftur í 7% árið 2008 og hefur haldist óbreytt síðan. Hámark vaxtagjalda hækkaði hægt en stöðugt til 2009 en á milli 2010 voru upphæðirnar hækkaðar verulega, í 800 þúsund krónur fyrir einhleypinga, 1 milljón fyrir einstæða foreldra og 1,2 milljónir fyrir fólk í hjúskap eftir það hélst hámark vaxtagjalda óbreytt fram til 2018 þegar það var hækkað lítillega.

Hámarksupphæðin hækkaði líka hægt en stöðugt fram til 2007 en hækkaði þá allnokkuð, héldust svo óbreyttar fram til 2010 þegar þær hækkuðu verulega, í 400 þúsund krónur fyrir einhleypinga, 500 þúsund krónur fyrir einstæða foreldra og 600 þúsund krónur fyrir fólk í

Mynd 2.24. Vaxtabætur, par, 25-64 ára, 1-2 börn, eftir tekutíundum



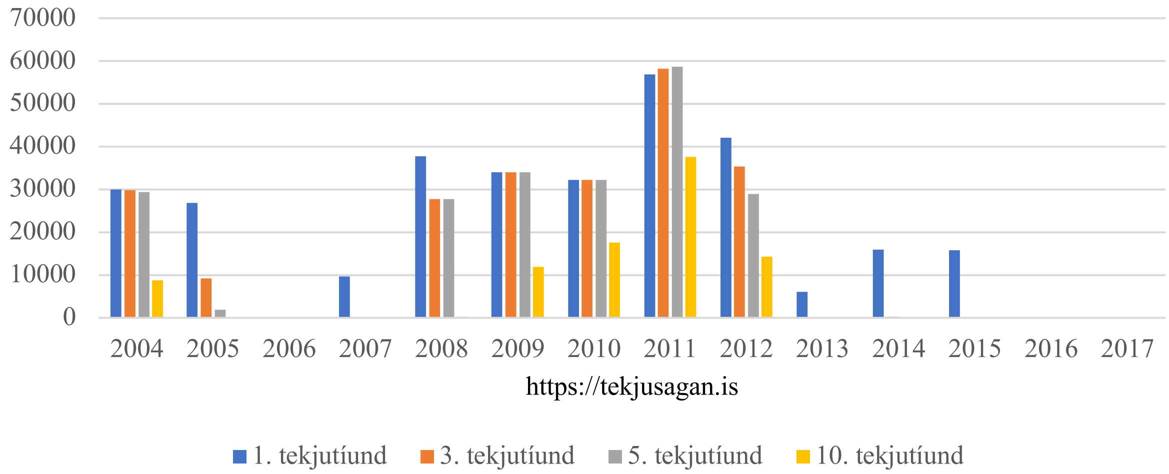
hjúskap. Hámarksupphæðirnar héldust svo óbreyttar fram til 2018 þegar þær hækkuðu lítillega.

Mörk vegna eignatengingar hækkuðu verulega á milli 2006 og 2007, þegar skerðingarmörkin voru hækkuð í 4.838.005 krónur fyrir einstaklinga og 8.019.826 krónur fyrir einstæða foreldra og fólk í hjúskap. Mörkin héldust svo óbreytt fram til 2010 þegar þau voru lækkuð verulega samhliða hækkunum hámarksupphæða vaxtagjalda og vaxtabóta. Þá var sérstök vaxtaniðurgreiðsla árin 2011 og 2012 sem nam 0,6% af skuldum vegna íbúðarhúsnæðis til eigin afnota að hámarki 200 þúsund krónum hvort ár fyrir einhleypinga en 300 þúsund krónum fyrir fólk í hjúskap og einstæða foreldra. Áhrif hrunsins koma fram á þrennan hátt, það er með breytingunni 2010 þegar örlæti vaxtabóta var aukið en á sama tíma var þeim beint í auknu mæli að heimilum með þungar skuldir. Áhrifin birtast líka í sérstöku vaxtaniðurgreiðslunni árin 2011 og 2012. Að lokum birtast áhrif hrunsins þannig að bæturnar héldust óbreyttar að nafnvirði árin eftir og rýrnuðu þar af leiðandi að raunvirði.

Það er sérkennilegt að sumar skilgreindar upphæðir séu lægri fyrir einstæða foreldra en fólk í hjúskap. Það er til dæmis ekki augljóst að einstætt foreldri þurfi minna húsnæði en par með jafn mörg börn á sama aldri. Þá er athyglivert að ekki sé tekið tillit til fjölda barna, en fjöldi barna hefur umtalsverð áhrif á húsnæðisþarfir fjölskyldna og þar af leiðandi á húsnæðiskostnað þeirra.

Eins og með húsaleigubætur getur reynst eftir á að átta sig á hvaða þýðingu kerfisbreytingar hafa án þess að skoða hvernig þær höfðu áhrif á fjárhag einstaklinga. Á vefnum tekjusagan er hægt að fá upplýsingar um það fyrir mismunandi heimilisgerðir á mismunandi tíundabilum tekjudreifingarinnar. Þessum upplýsingum verður að taka með nokkrum fyrirvara þar sem breytileiki innan hvers tekjubils er umtalsverður enda ráðast vaxtabætur ekki aðeins af tekjum heldur einnig af eftirstöðvum skulda sem eru mjög breytilegar innan hvers tekjuhóps og því erfitt að gera grein fyrir eins og upplýsingarnar eru settar fram á Tekjusagan.is. Engu að síður gefa tölurnar vissa vísbendingu um eiginleika vaxtabótakerfisins.

Mynd 2.25. Vaxtabætur, einstæð móðir, 25-64 ára, 1-2 börn, eftir tekjutíundum



Mynd 2.24 sýnir niðurstöður fyrir fólk í hjúskap með 1-2 börn fyrir tekjutíundir 1, 3, 5 og 10 en mynd 2.25 sýnir sömu upplýsingar fyrir einstæða foreldra. Þar má sjá að árið 2007 fengu aðeins einstæðir foreldrar í neðstu tekjutíund vaxtabætur. Árið 2008 höfðu áhrif bótanna aukist þannig að bæði einstæðir foreldrar og fólk í hjúskap á tíundum 1, 3 og 5 fengu vaxtabætur, sem námu hæst tæpum 38 þúsund krónum á mánuði fyrir einstæða foreldra á neðsta tekjubili en tæplega 28 þúsund krónum fyrir einstæða foreldra á þriðja og fimmta tekjubili og fólk í hjúskap á þriðja tekjubili. Árið 2011 náðu áhrif vaxtabóta hámarki þannig að jafnvel fólk í efstu tekjutíund var að fá vaxtabætur. Eftir það dró hinsvegar hratt úr áhrifum vaxtabóta.

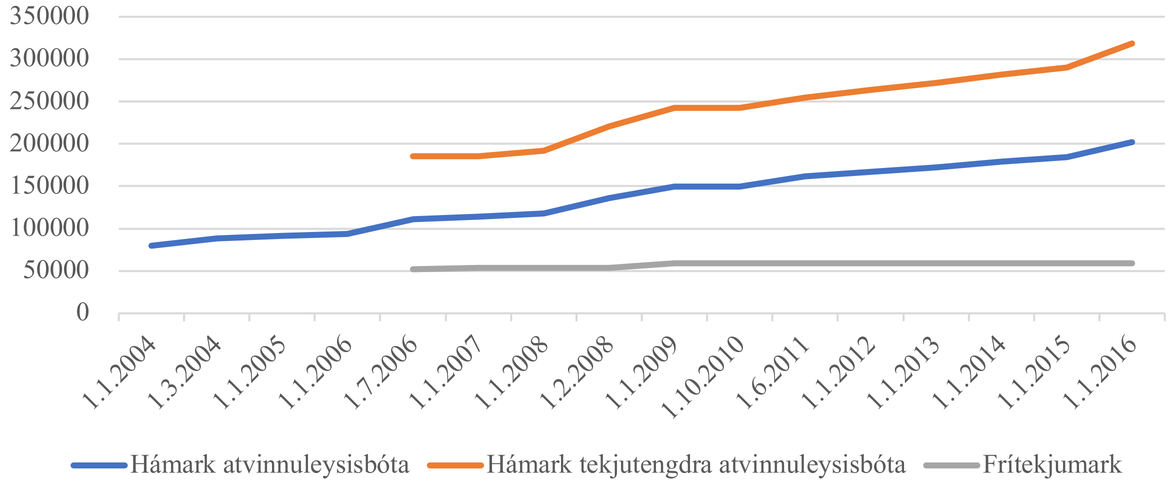
Breytingarnar í kjölfar hrunsins skýrast í senn af breytingum á kerfinu og breytingum á aðstæðum fólks, það er á tekjum og eignarhlut í húsnæði. Þannig jukust áhrifin bæði vegna þess að kerfinu var breytt en einnig vegna þess tekjur fólks lækkuðu og í mörgum tilfellum lækkaði eignarhluturinn í húsnæði við það að höfuðstóll lána hækkaði. Minnkandi áhrif vaxtabóta eftir voru svo tilkomin vegna áðurnefndra kerfisbreytinga og hvernig þær spiluðu sig út í samspili við vaxandi tekjur og hækkandi húsnæðisverð. Engu að síður er ljóst að vaxtabótakerfið ekki sérstaklega burðugt kerfi.

Húsnæðisstuðningur á tímabilinu tók að einhverju leyti tillit til barna, það er með beinum hætti í húsaleigubótakerfinu og óbeint í vaxtabótakerfinu með sérstökum upphæðum fyrir einstæðar mæður. Vaxtabótakerfið skilar fólki hinsvegar litlu auk þess sem dregið hefur úr örlæti húsaleigukerfisins sem er einnig að nokkru leyti lágtekjumiðað. Það nýtist þó einstæðum foreldrum um miðbik launadreifingarinnar að einhverju leyti en þá verður að hafa í huga að heimili þeirra raðast mun neðar þegar kemur að ráðstöfunartekjum á hvern heimilismann.

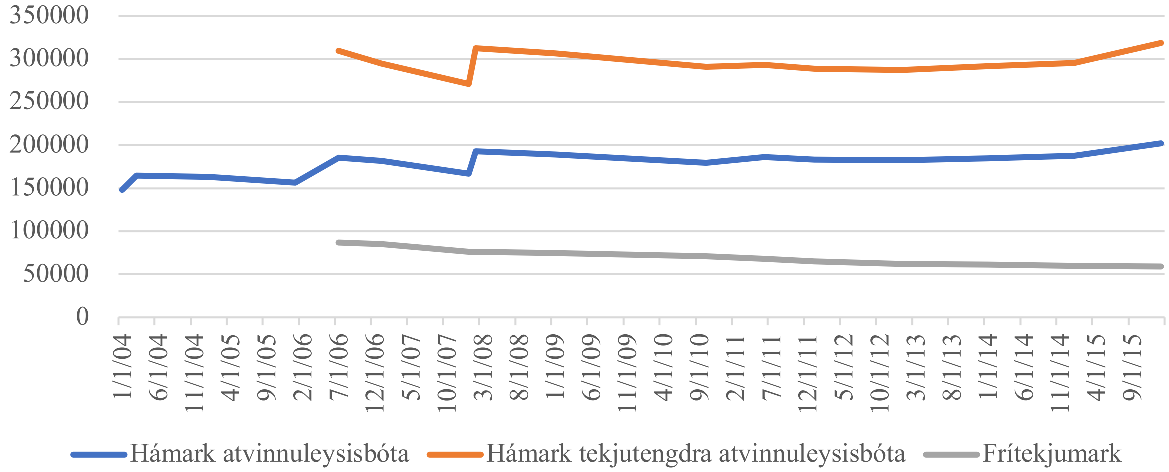
2.5. Atvinnuleysisbætur

Árið 2006 tóku gildi ný lög um atvinnuleysistryggingar, lög nr. 54/2006. Helstu nýmælin í þessari löggjöf að það voru innleiddar tekjutengdar atvinnuleysisbætur þannig að hver einstaklingur sem telst tryggð samkvæmt lögunum öðlast rétt til tekjutengdra atvinnuleysisbóta í allt að þrjá mánuði frá þeim tíma sem grunnatvinnuleysisbætur hafa verið

Mynd 2.26. Nafnvirði atvinnuleysisbóta og frítekjumarka 2004-2016



Mynd 2.27. Raunvirði atvinnuleysisbóta og frítekjumarka 2004-2016 á verðlagi ársins 2016



greiddar í samtals hálfan mánuð. Tekjutengdar atvinnuleysisbætur skyldu nema 70% af meðaltali heildarlauna sex mánaða tímabils sem lýkur tveimur mánuðum áður en viðkomandi varð atvinnulaus. Auk grunn- og tekjutengdra bóta er gert ráð fyrir börnum, það er þau sem teljast tryggð fá viðbótarupphæð sem nemur 4% af óskertum grunnatvinnuleysisbótum á hvert barn. Það er ljóst að upphæðin dugir ekki nema fyrir litlum hluta þess kostnaðar sem fylgir börnum. Lengd tímabils sem hin tryggðu áttu rétt á atvinnuleysisbótum var 30 mánuðir.

Mynd 2.26 sýnir þróun nafnvirðis hámarks atvinnuleysisbóta og frítekjumarka. Hámörk grunn- og tekjutengdra bóta hafa haldist í hendur en það var nokkuð skörp hækkun á milli byrjunar árs 2008 og 2009, um 26,7% en hækkuðu svo ekki aftur fyrr en um mitt ár 2011 en hafa hækkað síðan þá og nokkuð hraðar eftir 2015. Frítekjumörkin hækkuðu óreglulega, um 3,3% í byrjun árs 2007, um 9,9% í byrjun árs 2009 en hélst svo óbreytt út tímabilið sem er hér til skoðunar.

Mynd 2.27 sýnir svo þróun hámarksupphæða og frítekjumarka á verðlagi ársins 2016. Þar má sjá að raunvirði frítekjumarka hefur dalað stöðugt yfir tímabilið. Þá sést einnig að raunvirði

hámarks grunnbóta hækkaði nokkuð við innleiðslu laga nr. 54/2006 en hámörk bæði grunn- og tekjutengdra bóta lækkaði svo fram til febrúar 2008 þegar þau hækkuðu nokkuð. Í kjölfarið lækkuðu þau svo hægt en stöðugt þar til á seinasta hluta tímabilsins þegar þær hófu að hækka aftur að raunvirði.

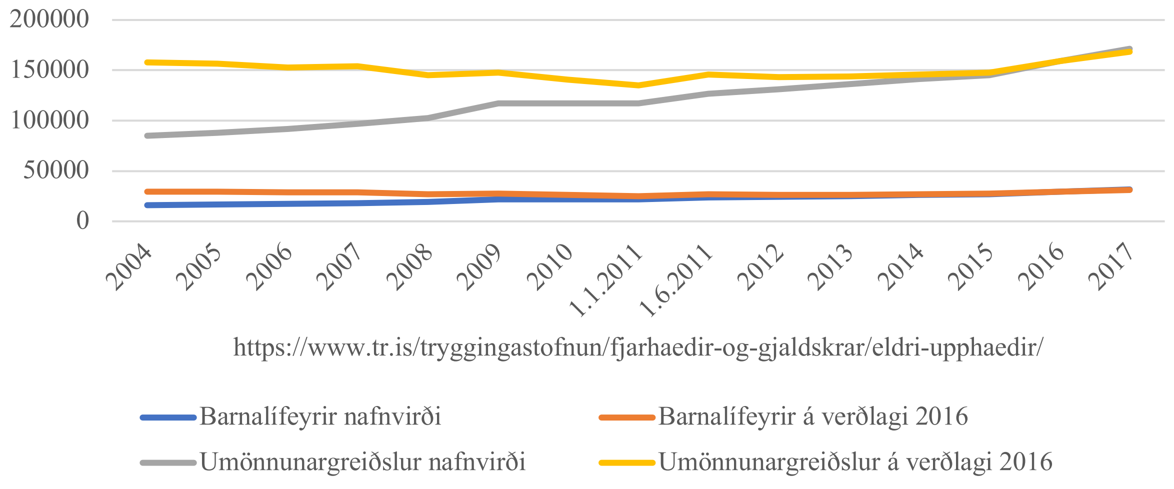
Áhrif hrunsins koma fram í hækkun hámarks bótanna á milli 1. janúar 2008 og 1. janúar 2009 sem og rýrnandi kaupmætti þeirra í kjölfarið. Þá var bótatímabilið lengt í fjögur ár árið 2011, sem má ætla að hafi haft jákvæð áhrif á þá sem lentu í langtíma atvinnuleysi, en stytt aftur í þrjú ár árið 2013.

2.6. Örorkulífeyrir

Örorkulífeyrir er sennilega flóknasti kerfi félaglegra greiðslna á vegum íslenska ríkisins og ekki rými hér til að gera skilmerkilega grein fyrir kerfinu í heild sinni. Aftur á móti er víða tekið tillit til barna í kerfinu, til dæmis barnalífeyrir sem er greiddur ótekjutengdur til foreldra vegna barns undir átján ára aldri og umönnunargreiðslur vegna barna sem eru að glíma við fötlun eða alvarleg veikindi með mismunandi upphæðum eftir stigi fötlunar eða veikinda. Þá má ætla að aldurstengda örorkuuppbótin sem gagnast yngra fólki sé líkleg til að skila sér að einhverju leyti inn á heimili barna þó hún beinist ekki sérstaklega að öryrkjum með börn. Aftur á móti er líka til staðar heimilisuppbót fyrir einstaklinga sem búa einir og njóta ekki hagræðis af sambýli við aðra. Þegar barn öryrkja sem er einstætt foreldri nær átján ára aldri fellur barnalífeyririnn niður en ef barnið býr áfram á heimilinu þá fær öryrkinn ekki heimilisuppbótina enda talið að viðkomandi njóti hagræðis af sambýli með annarri manneskju. Á þessu eru þó undantekningar eins og ef ungmennið sem um ræðir er 18-20 ára og í námi eða starfsþjálfun eða er 20-25 ára og stundar nám fjarri lögheimili sínu eða hefur sannanlega tímabundið aðsetur á öðrum stað.

Mynd 2.28 sýnir þróun þeirra greiðslna sem tengjast örorku sem beinast sérstaklega að heimilum með börnum, það er barnalífeyri og umönnunargreiðslur. Þróunin er sýnd á bæði nafnvirði og á föstu verðlagi ársins 2016. Á nafnvirði hækkuðu greiðslurnar umtalsvert og stöðugt yfir tímabilið. Fullar umönnunargreiðslur hækkuðu þannig um nær 102% á milli 2004 og 2017 og barnalífeyririnn um tæp 98%.

Mynd 2.28. Nafnvirði og raunvirði barnalífeyris og umönnunargreiðslna á föstu verðlagi ársins 2016



Myndin lítur ögn öðruvísi út þegar við skoðum þróunina á föstu verðlagi. Bæði umönnunargreiðslur og barnalífeyrir lækkuðu að raunvirði frá 2004 og fram á fyrrihluta árs 2011. Barnalífeyririnn lækkaði um 16,1% en umönnunargreiðslurnar um 14,4%. Eftir það hækkuðu bæði umönnunargreiðslur og barnalífeyrir um 24,7%. Ef við miðum við 2004 var nettó hækkun raunvirðis barnalífeyris 4,7% og umönnunarbóta 6,8%.

Að lokum er vert að nefna mæðra- og feðralaun sem eru greiðslur sem einstæðir foreldrar geta sótt um til Tryggingastofnunar vegna annars og þriðja barns. Það er nokkuð sérkennilegt að mæðra- og feðralaun séu á höndum Tryggingastofnunar fremur en hluti af barnabótakerfinu. Innan barnabótakerfisins væri afgreiðsla launanna sjálfvirk en hjá Tryggingastofnun þarf að sækja um þessar greiðslur þó þær séu aðgengilegar öllum einstæðum foreldrum með tvö eða fleiri börn. Það býður þeirri hættu heim að fólk sem á rétt á greiðslunum og þarf á þeim að halda sæki ekki um af því það veit ekki af þeim eða finnist óþægilegt að óska eftir frekari stuðningi. Einu skilyrðin fyrir móttöku mæðra- og feðralauna er að vera búsett(ur) á Íslandi, hafa á framfæri tvö eða fleiri börn og eiga sama lögheimili og börnin. Upphæðirnar eru þó óverulegar, það er 9.948 krónur á mánuði fyrir einstætt foreldri með tvö börn og 25.864 krónur fyrir þrjú börn eða fleiri en auk þess sem upphæðirnar eru lágar eru þær skattskyldar en þó ekki tekjutengdar. Upphæðirnar hækkuðu jafnt og þétt að nafnvirði yfir tímabilið 2004 til 2016, um tæp 83% og hafa svo gott sem haldið raunvirði sínu (rýrnað um 1,5%).

2.7. Hvað hefur breyst síðan 2016?

Þó skýrslan fjalli að mestu um hrunið og endurreisnina fram til 2016 væri engu að síður sérkennilegt að greina ekki frá þeim breytingum sem hafa átt sér stað varðandi fjölskyldustefnu frá 2016.

Ef við byrjum á fæðingarorlofinu þá hefur lengd fæðingarorlofsins haldist óbreytt sem og hámarkshlutfall fæðingarorlofsgreiðslna fyrir fólk í fullu starfi (80% af viðmiðunarlaunum). Árið 2017 breyttust upphæðir fæðingarorlofsgreiðslna og fæðingarstyrks ekkert. Árið 2018 hækkaði hámarksupphæðin fyrir fólk í hálfu starfi eða meira um 4% en aðrar upphæðir, það er lágmarksupphæðir fyrir sama hóp, lágmarksupphæðir fyrir fólk í minni starfshlutföllum sem og fæðingarstyrkir fyrir fólk í minna en 25% starfi og námsfólk í fullu námi um 4,7%. Þessi ár var því sáralítið gert til að endurreisa fæðingarorlofskerfið.

Aftur á móti hækkaði hámarksupphæð fæðingarorlofsgreiðsla árið 2019 fyrir fólk í 50% starfshlutfalli eða meira um 15,4%, sem nemur 80 þúsund krónum á mánuði. Lágmarksupphæðir og fæðingarstyrkir hækkuðu hinsvegar mun minna, bæði í krónum og prósentum talið, eða um 3,6% sem nemur 6,182 krónum fyrir lágmarksupphæð fólks í hálfu starfi eða meira og fyrir fæðingarstyrk námsfólks í fullu námi, 4,460 krónum fyrir lágmarksupphæðir orlofsgreiðslna fyrir fólk í 25-50% starfi og 2,698 krónur fyrir fæðingarstyrk fólks í minna en 25% starfi.

Hækkun hámarksupphæðar fólks í 50-100% starfi er til þess fallin að bæta tekjuvernd millitekjufólks í fæðingarorlofi og kann að virka hvetjandi á feður að nýta fæðingarorlof sitt í meira mæli eftir að niðurskurður eftirhrunsáranna leiddi til minni orlofstöku á meðal feðra. Aftur á móti er ljóst að hækkunin hefur mjög takmörkuð áhrif á lífskjör lágtekjufólks, námsfólks og fólks í minni hlutastörfum.

Hvað varðar barnabætur þá hækkuðu allir bótaliðir bæði einstæðra foreldra og hjóna og sambúðarfólks um 3% árið 2017 og skerðingarmörkin beggja hópa hækkuðu um 12,5%. Árið 2018 hækkuðu allir bótaliðir einstæðra foreldra sem og hjóna og sambúðarfólks um 8,5% og skerðingarmörkin hækkuðu um 7,4%. Árið 2019 hækkuðu upphæðir allra bótaliða beggja hópa um 5% en skerðingarmörkin voru hækkuð ríflega, um 24,1%, en á sama tíma voru innleidd tvö skerðingarþrep. Það fyrra var óbreytt—það er 4% fyrir foreldra með eitt barn, 6% fyrir foreldra með tvö börn og 8% fyrir foreldra með þrjú börn eða fleiri—fyrir hjón og sambúðarfólk með tekjur á bilinu 7,2 til 11 milljónir á ári og og einstæðra foreldra með 3,6 til 5,5 milljónir á ári. 1,5 prósentustig lögðust hinsvegar ofaná skerðingarhlutfallið á tekjur umfram 11 milljónir hjá hjónum og sambúðarfólki og umfram 5,5 milljónir hjá einstæðum foreldrum. Hækkun skerðingarhlutfalla kemur í kjölfar þriggja ára stöðnunar markanna að nafnvirði og raunar hafa skerðingarhlutföllin hækkað um 50% að nafnvirði á milli 2016 og 2019, sem er þó ekkert í líkingu við hlutfallslega hækkun skerðingarmarka barnabóta á tímabilinu 2006-2009. Hækkun skerðingarmarka er til þess fallin að draga úr lágtekjumiðun barnabóta en þrepaskipting skerðingarhlutfalla veldur því þó að hækkunin gengur ekki upp allan tekjustigann. Mæðra- og feðralaun hækkuðu um 16,6% á milli 2016 og 2019.

Árið 2016 var húsaleigubótakerfið aflagt og við tók nýtt kerfi húsnæðisbóta. Í því kerfi er ekki tekið tillit til fjölda barna heldur fjölda heimilisfólks, sem hefur sterka fylgni við fjölda barna á heimili. Upphæð grunnfjárhæðar húsnæðisbóta miðast raunar við fjölda á heimili. Heimili einstaklings á leigumarkaði átti þannig rétt á 372 þúsund krónum í húsnæðisbætur á ári að hámarki eða 75% af leigukostnaði eftir því hvor upphæðin var lægri, heimili tveggja 492 þúsund krónur á ári, heimili þriggja 576 þúsund krónum á ári en heimili fjögurra eða fleiri einstaklinga 624 þúsund krónur á ári.

Fjárhæðin skertist svo um sem nemur 9% af samanlögðum heimilistekjum alls heimilisfólks átján ára og eldra og af samanlagðri eign alls heimilisfólks átján ára og eldri umfram 6,5 milljónir. Á vissan hátt er það í hag barnafjölskyldna að tekjur og eignir barna hafi ekki verið taldar til skerðingar þó í flestum tilfellum sé bæði tekjur og eignir þessa hóps óverulegar.

Frítekjumörk húsnæðisbóta voru svo hækkuð með reglugerð nr. 359 árið 2917, í 3.373 þúsund krónur á ári fyrir einstakling, 4.461.064 fyrir heimili tveggja, 5.222.710 krónur fyrir þriggja einstaklinga heimili og 5.657.936 krónur fyrir heimili fjögurra eða fleiri. Seinna sama ár voru frítekjumörkin hækkuð aftur, í 3.622.600 krónur fyrir einstakling, 4.791.180 fyrir tveggja einstaklinga heimili, 5.609.187 krónur fyrir heimili þriggja og 6.076.620 fyrir heimili þar sem bjuggu fjögur eða fleiri. Jafnframt var upphæð grunnfjárhæðarinnar hækkuð í 389.520 krónur fyrir einstaklinga, 515.712 krónur fyrir heimili tveggja, 603.132 fyrir heimili þriggja og 653.388 fyrir heimili fjögurra eða fleiri.

Það að láta grunnfjárhæð og skerðingarmörk stjórnast af fjölda heimilisfólks, eins og gert er í nýja húsnæðisbótakerfinu, hefur þann kost hvað varðar barnafátækt að það skilar auknum stuðningi til barnafólks, þó deila megin um hvort hækkunin fyrir hvern viðbótar einstakling endurspegli þá hækkun húsnæðiskostnaðar sem af honum hlýst. Kerfið gerir til dæmis ekki greinarmun á mismunandi húsnæðisþörfum sem leiða af ólíkum heimilisgerðum, til dæmis að fólk í hjúskap með eitt barn þarf í flestum tilfellum aðeins tvö svefnherbergi en einstætt foreldri með tvö börn þarf í mörgum tilfellum þrjú. Þrátt fyrir sama fjölda heimilisfólks á

báðum þessum heimilum má því gera ráð fyrir að einstæða foreldrið beri þyngri húsnæðiskostnað, að öðru óbreyttu.

Hvað varðar atvinnuleysistryggingar hækkuðu hámarksbætur nokkuð sem og frítekjumörk frá því sem þau voru í lok ársins 2016. Alls hækkuðu hámarksbæturnar um 38,4% en frítekjumarkið um 16,6%.

3. Lífskjör barna

Í síðasta kafla var fjallað um kerfislæga þætti fjölskyldustefnu sem hafa áhrif á lífskjör barna og hvernig bæði barnabætur og fæðingarorlof rýrnuðu í kjölfar hrunsins. Í þessum kafla beinist athyglin að börnunum sjálfum og þeim lífskjörum sem þau njóta fyrir tilstuðlan heimilis síns. Í hluta 3.1 verður fjallað um lífskjör barna almennt eins og þau birtast í miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna hópsins í samanburði við aðra hópa á Íslandi og börn í öðrum Evrópulöndum. Í hluta 3.2 verður fjallað um tekjufátækt út frá því sem nú til dags er kallað lágtekjumörk en hét áður fátæktarmörk. Í hluta 3.3 er svo notast við aðrar mælingar á fátækt, skorti og fjárhagsþrengingum. Að lokum verður fjallað um áhrif húsnæðiskostnaðar á lífskjör og tekjufátækt barna í hluta 3.4.

Áður en lengra er haldið er gagnlegt að staldra við og útskýra tekjuhugtakið sem er notað í þessum kafla, það er jafngildar ráðstöfunartekjur. Í lífskjararannsóknum eru ýmis tekjuhugtök notuð sem vísa til mismunandi tekjumælingar, s.s. heildartekjur (allar tekjur heimilisins), ráðstöfunartekjur (heildartekjur að frádregnum sköttum og skyldum), launatekjur (laun fyrir vinnu), atvinnutekjur (laun og tekjur af eigin rekstri), markaðstekjur (atvinnutekjur plús fjármagnstekjur) og svo mætti lengi telja.

Í lífskjararannsóknum stöndum við frammi fyrir því að meta og bera saman lífskjör ólíkra heimila út frá ráðstöfunartekjum þeirra. Jafngildar ráðstöfunartekjur eru ráðstöfunartekjur heimilisins (sjá síðustu málsgrein) eftir að þeim hefur verið deilt upp á milli heimilisfólk. Mælingin er ekki eiginleg tekjumæling heldur mæling á lífskjörum sem notast við tekjuupplýsingar. Ef við berum til dæmis saman þrjú heimili sem öll hafa 500 þúsund krónur í ráðstöfunartekjur á mánuði en fyrsta heimilið samanstendur af barnlausu pari, annað heimilið er vísitölufjölskylda og þriðja heimilið er einstætt foreldri með þrjú börn. Það þarf ekki langa umhugsun til að átta sig á því að þessi þrjú heimili búa ekki við sömu lífskjör þrátt fyrir að hafa sömu ráðstöfunartekjur af því fjöldinn sem tekjurnar þurfa að duga fyrir er mismikill á milli heimila auk þess sem samsetning heimila varðandi fjölda barna og fullorðinna er misjafn. Ein augljós leið til að leysa þetta væri að deila tekjunum á allt heimilisfólkið, það er á barnlausa heimilinu væru báðir einstaklingar með 250 þúsund krónur í ráðstöfunar og á hinum tveimur heimilunum hefði hver einstaklingur 125 þúsund krónur á mánuði.

Þetta er þó ekki svona einfalt þar sem það eru ekki bara útgjaldaþarfir sem aukast með auknum fjölda heimilisfólks heldur má ætla að útgjaldaþörfin sé mismunandi eftir því hvort um barn eða fullorðinn einstakling er að ræða auk þess sem það er umtalsverð stærðarhagkvæmni í rekstri heimila, til að mynda varðandi húsnæði en stór hluti húsnæðis er nokkurskonar almannagæði sem eru notuð af öllu heimilisfólki, svo sem eldhús, baðherbergi og stofa (Bradbury, 2008 og 2014). Þegar barnlausa parið í dæminu okkar eignast til dæmis fyrsta barnið sitt þurfa þau hugsanlega að stækka við sig en þó ekki meira en sem nemur einu herbergi og fyrir vikið eykst húsnæðiskostnaðurinn þeirra ekki um heilan þriðjung.

Lausnin á þessu vandamáli er að nota svokallað jafngildiskvarða þar sem heimilisfólk fær mismunandi vægi, til dæmis eftir aldri. Það eru til ýmsir slíkir kvarðar og margar ólíkar aðferðir við að búa þá til (Hér verður ekki gerð ítarleg grein fyrir þeim en áhugasömum er bent á til dæmis Atkinson, Rainwater og Smeeding, 1995; Buhmann, Rainwater, Schmaus og

Smeeding, 1988; og Coulter, Cowell og Jenkins, 1992b fyrir yfirlit) auk þess sem það var komið inn á þessa umræðu í fyrsta kafla þessarar skýrslu. Hér nægir að segja að það er ekki einhugur í rannsóknasamfélaginu um hvaða jafngildiskvarði eigi best við enda hafa þeir allir ýmsa annmarka. Þetta er fremur óheppilegt enda getur valið á jafngildiskvarða haft áhrif á niðurstöður, svo sem hve hátt hlutfall fólks er fyrir neðan lágtekjumörk sem og hvernig sá hópur lítur út (Buhmann, Rainwater, Schmaus og Smeeding, 1988; Jenkins og Cowell, 1994). Það sem rannsóknarsamfélagið er sammála um er að það sé betra að nota einhvern jafngildiskvarða fremur en engan, það er jafngildar tekjur eru alltaf nær raunveruleikanum en óumbreyttar tekjur þó svo það séu áhöld um nákvæmlega hvernig sá kvarði eigi að líta út. Líklegast er að sami kvarðinn eigi ekki við í öllum samfélögum né heldur eigi sami kvarðinn við innan sama samfélags á öllum tímum.

Sá kvarði sem er notaður hér er hinn svokallaði umbreytti jafngildiskvarði OECD (modified OECD equivalence scale). Þetta er sá kvarði sem Eurostat, aðilinn sem ber ábyrgð á lífskjararannsókninni sem greiningarnar í þessum kafla byggja á, notar og því rökrétt að nota hann. Samkvæmt honum fær fyrsti einstaklingur á heimili, sem er fjórtán ára eða eldri, vægið 1, annað heimilisfólk á sama aldri vægið 0,5 og öll börn undir fjórtán ára aldri vægið 0,3. Svo leggur maður saman vægi heimilisfólksins á hverju heimili og deilir ráðstöfunartekjum heimilisins með þeirri tölu og niðurstaðan er upphæð jafngildra ráðstöfunartekna hvers einstaklings á heimilinu. Þannig hefur barnlausa parið í dæminu hér að ofan 333.333 krónur í jafngildar ráðstöfunartekjur á mánuði, hver einstaklingur á heimili vísitölufjölskyldunnar 238.095 krónur og hver einstaklingur á heimili einstæða þriggja barna foreldrisins 263.158 krónur. Fleiri dæmi má sjá í töflu 3.1.

Annað sem kann að virka ruglandi er hugmyndin um jafngildar ráðstöfunartekjur barna. Tekjur barna vekja hugrenningartengsl við atvinnuþátttöku unglinga, til dæmis í sumarstörfum eða ýmsum störfum meðfram skóla. Það er ekki það sem er verið að fjalla um hér heldur er verið að meta þau lífskjör sem börn njóta í gegnum heimili sín sem eru að mestu fengin með launavinnu foreldra. Markmiðið er að meta lífskjör barna fremur en það fé sem þau afla eða hafa sjálf á milli handana og jafngildar ráðstöfunartekjur gefa vísbendingu um þau.

Þá er mikilvægt að setja fyrirvara vegna fatlaðra og langveikra er að fötlun og sjúkdómum fylgja ekki aðeins lægri tekjur heldur einnig kostnaður en sá kostnaður er misjafn eftir fötlun og sjúkdómum. Þessi kostnaður getur falist í sérhæfðum búnaði en að auki er viss „ósýnilegur“ kostnaður sem getur leitt af báðu svo sem að leirtau endist skemur og annað tilfallandi sem er fljótt að safnast saman og verða íþyngjandi. Það þýðir að jafngildiskvarðarnir sem eru notaðir til að umbreyta ráðstöfunartekjum í lífskjaramælingu ofmeta lífskjör fatlaðra og langveikra sem og þeirra sem deila með þeim heimilum (Mitra, Palmer, Kim, Mont og Groce, 2017). Því miður býður lífskjararannsóknin ekki upp á að hægt sé að leiðrétta fyrir kostnaði vegna fötlunar og sjúkdóma og því mikilvægt að hafa þennan fyrirvara í huga við túlkun á niðurstöðum tekjumælinga.

Að lokum er vert að taka fram að í hluta 3.1 miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna er notað til að meta almenna þróun lífskjara barna í á Íslandi í samanburði við aðra hópa. Því er stundum fleygt að mælingar á miðsækni tekna, svo sem meðaltöl og miðgildi, séu lítt upplýsandi um stöðu hinna verst settu og það er alveg rétt, svo langt sem það nær. Fyrir vikið höfum við líka

yfir að ráða ýmsum öðrum tölfræðitækjum til að skoða dreifingar og jaðra þeirra, svo sem Gini-stuðulinn til að meta dreifingu og lágtekjumörk til að greina þá sem hafa minnst. Það er ekki þar með sagt að miðsæknimælingar séu ekki á neinn hátt upplýsandi, en þær varpa ljósi á almenna þróun hópa og þeim er ekki ætlað að gera neitt annað. Stundum grípa gagnrýnendur miðsæknimælinga til dæmis um mann sem situr með einn fótinn í sjóðheitu vatni en hinn í ísköldu og hafi það því að meðtaltali volgt. Slík gagnrýni á ekki við um miðsæknimælingar á tekjum. Maðurinn í fótabaðinu er dæmi um tvítoppa (e. bimodal) dreifingu og fyrir slíkar dreifingar eiga miðsæknimælingar einfaldlega ekki við enda mjög misvísandi. Tekjudreifingar eru hinsvegar ekki tvítoppa. Tekjudreifingar nálgast það að vera normaldreifingar þar sem allur massinn raðast í kringum miðgildið nema hvað þær eru hægriskekktar, það er að öfgagildi í efsta hluta dreifingarinnar teygja úr henni og skekkja. Þessi dreifing tekjumælinga er ástæðan fyrir því að oftast er notast við miðgildi, það er gildi einstaklingsins sem er í miðju dreifingarinnar, fremur en meðaltal af því umrædd öfgagildi toga meðaltalið upp en hafa engin áhrif á miðgildið sem gefur fyrir vikið betri vísbendingu um almenna þróun.

3.1. Tekjur[13]

Mynd 3.1 sýnir þróun lífskjara nokkurra ólíkra hópa, það er börn, allra íbúa landsins, öryrkja (skilgreindir út frá sjálfsmati þegar könnunin er framkvæmd), eftirlaunaþega (skilgreindir útfrá atvinnustöðunni „eftirlaunaþegi“ alla tólf mánuði síðasta árs), og atvinnulausir (skilgreindir út frá því að hafa haft atvinnustöðuna „atvinnulaus“ í að minnsta kosti þrjá mánuði síðasta árs).

Árið 2004 var miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna barna 95,8% af miðgildi íbúa landsins almennt og nokkuð hærra en samanburðarhópanna, eða 13,7% hærra en hjá öryrkjum, 16,9% hærri en hjá atvinnulausum og 24,4% hærri en hjá eftirlaunaþegum. Árin eftir bötnuðu lífskjör allra þessara hópa. Munurinn á milli barna og annarra hópa var þó nokkuð svipaður árið 2008 og hann hafði verið árið 2004. Kaupmáttur miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna barna var um 94,5% af kaupmætti fólks almennt, tæpum 15% hærri en hjá öryrkjum og um 16% hærri en hjá atvinnulausum. Heldur dró þó saman með börnum og eftirlaunaþegum en börn höfðu engu að síður umtalsvert forskot með 21,3% hærri kaupmátt en eftirlaunaþegar.

Á árunum í kjölfar hrunsins versnuðu lífskjör allra hópa en þó ívið meira á meðal barna en hinum hópunum, að atvinnulausum undanskildum. Á milli 2008 og 2012 drógust börn lítillega aftur úr íbúum landsins almennt, voru nú með 92,6% af almennum kaupmætti, lækkun um 1,9 prósentustig frá 2008 og 3,3 prósentustig frá 2004. Aftur á móti dró verulega saman með börnum annars vegar og öryrkjum og eftirlaunaþegum hinsvegar. Árið 2012 var miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna barna 1,6 prósentum hærra en miðgildi öryrkja og 8,2%

---

[13] Í þessum undirkafla er fjallað um kaupmátt miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna, nema annað sé tekið fram. Það er hinsvegar fremur óþjált að tönglast í gríð og erg á orðunum „kaupmáttur miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna“ og því verða orðin „lífskjör“, „(ráðstöfunar)tekjur“ og „kaupmáttur“ jöfnum höndum í merkingunni „kaupmáttur miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna“ til að gera textann ögn þjálli. Þannig þýðir setning á borð við „Tekjur barna jukust minna en tekjur rafvirkja“ í raun „Kaupmáttur miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna barna jókst minna en tekjur rafvirkja“.

Tafla 3.1. Jafngildiskvarðar og jafngildar ráðstöfunartekjur heimilisfólks á mismunandi heimilum með sömu ráðstöfunartekjur

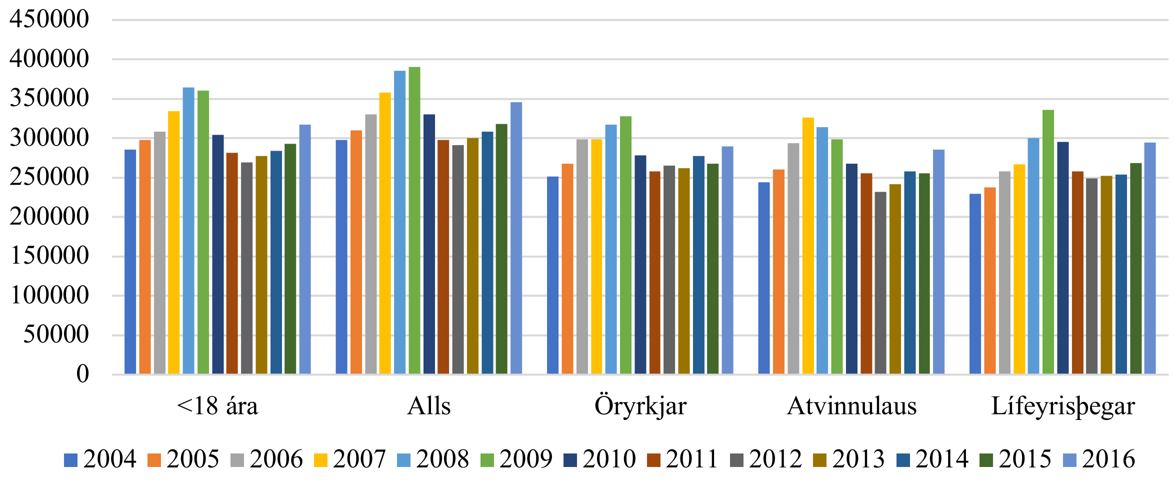
	Ráðstöfunartekjur heimilis	Jafngildi heimilis	Jafngildar ráðstöfunartekjur hvers meðlims heimilisins
1 fullorðinn	500.000	1,0	500.000
1 fullorðinn, 1 barn	500.000	1,3	384.615
1 fullorðinn, 2 börn	500.000	1,6	312.500
1 fullorðinn, 3 börn	500.000	1,9	263.158
2 fullorðnir	500.000	1,5	333.333
2 fullorðnir, 1 barn	500.000	1,8	277.778
2 fullorðnir, 2 börn	500.000	2,1	238.095
2 fullorðnir, 3 börn	500.000	2,4	208.333

hærra en miðgildi eftirlaunaþega. Munurinn á milli barna og öryrkja hafði minnkað um 13,3 prósentustig frá 2008 og um 13,1 prósentustig á milli barna og eftirlaunaþega. Börn héldu hinsvegar forskoti sínu gagnvart atvinnulausum og voru með 16,1% hærri kaupmátt að miðgildi.

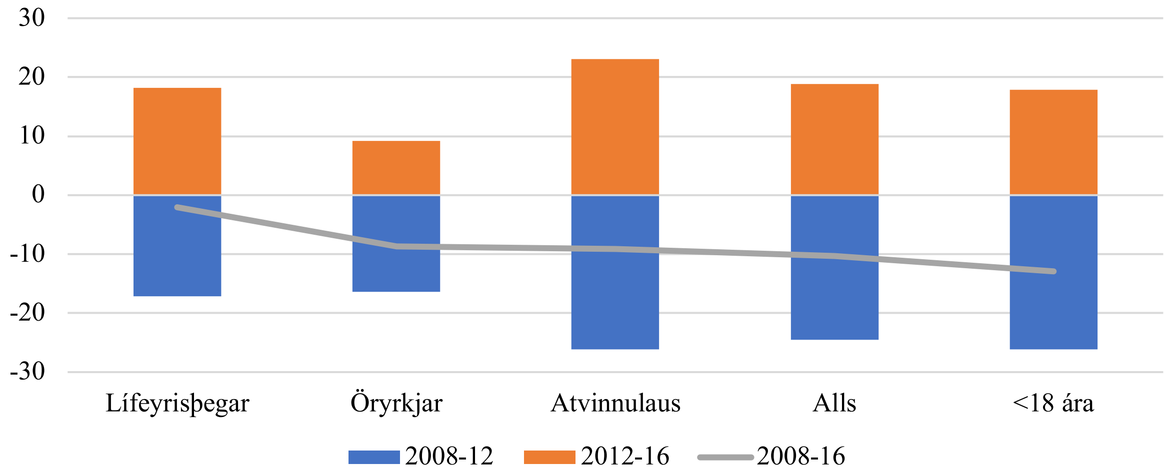
Árin á eftir hækkaði kaupmáttur allra hópanna en mismikið þó. Börn héldu áfram að dragast aftur úr íbúum landsins almennt, og árið 2016 var kaupáttur þeirra 91,8% af kaupmætti allra íbúa. Bilið á milli barna og öryrkja breikkaði aftur, fyrri hópurinn með 9,6% meiri kaupmátt en sá seinni. Bilið minnkaði hinsvegar á milli barna og atvinnulausra, úr 16,1% í 11,2% meiri kaupmátt til handa börnum. Munurinn á börnum og eftirlaunaþegum var svo gott sem óbreyttur, en árið 2016 voru lífskjör barna 7,9% lakari en eftirlaunaþega. Það er því tvíþætt þróun yfir tímabilið, að börn drógust aftur úr íbúum landsins almennt og munurinn á milli barna og eftirlaunaþega minnkaði umtalsvert.

Mynd 3.2 sýnir breytingar á lífskjörum ofangreindra hópa yfir tvö tímabil. Bláu súlurnar sýna tímabilið frá 2008 til 2012 og appelsínugulu súlurnar frá 2012-2016. Fyrra tímabilið fangar

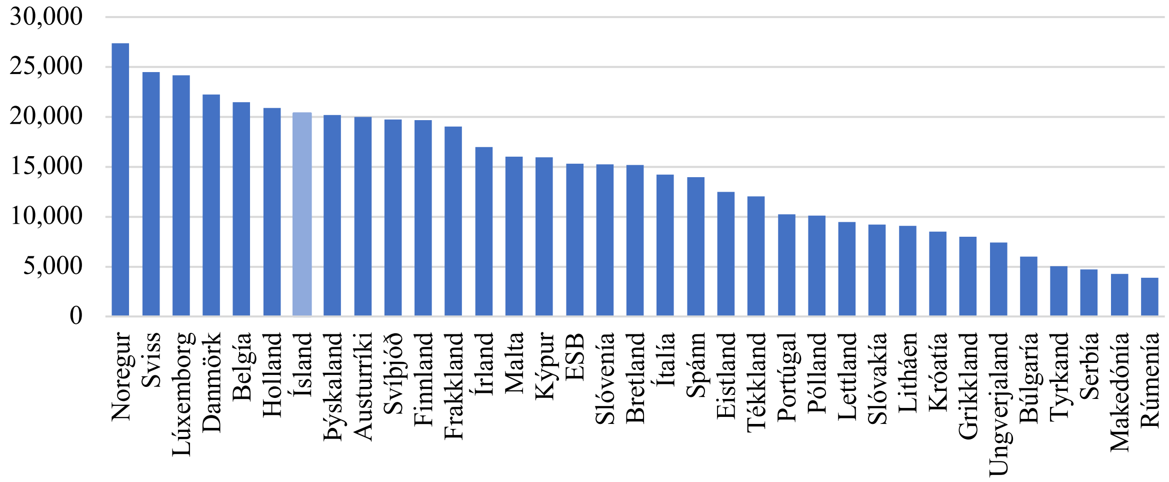
Mynd 3.1. Miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna, Ísland 2004-16, á verðlagi ársins 2015



Mynd 3.2. Breyting á kaupmætti jafngildra ráðstöfunartekna, 2008-12 og 2012-16



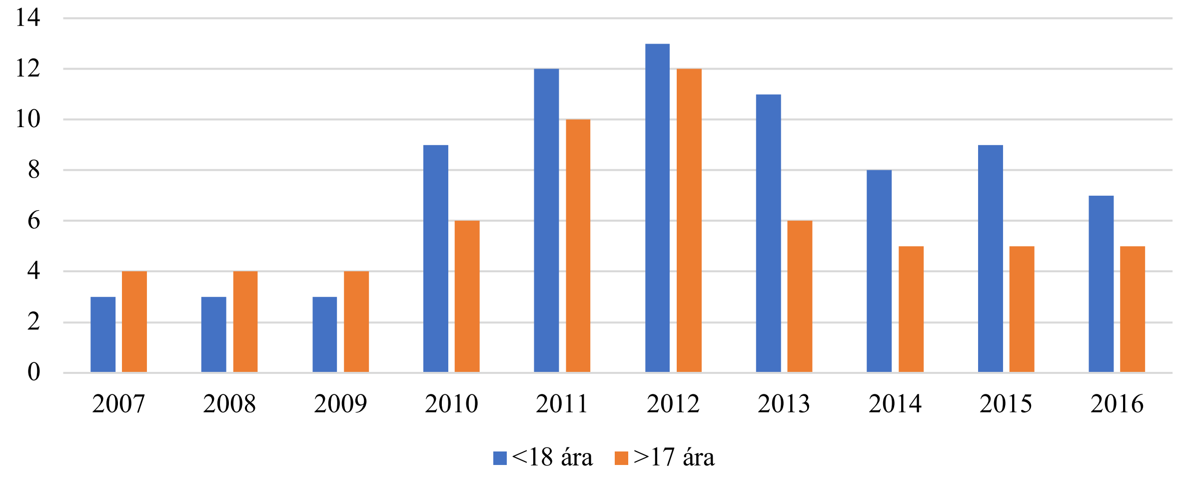
Mynd 3.3. Miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna barna, Evrópa 2016 (PPS)



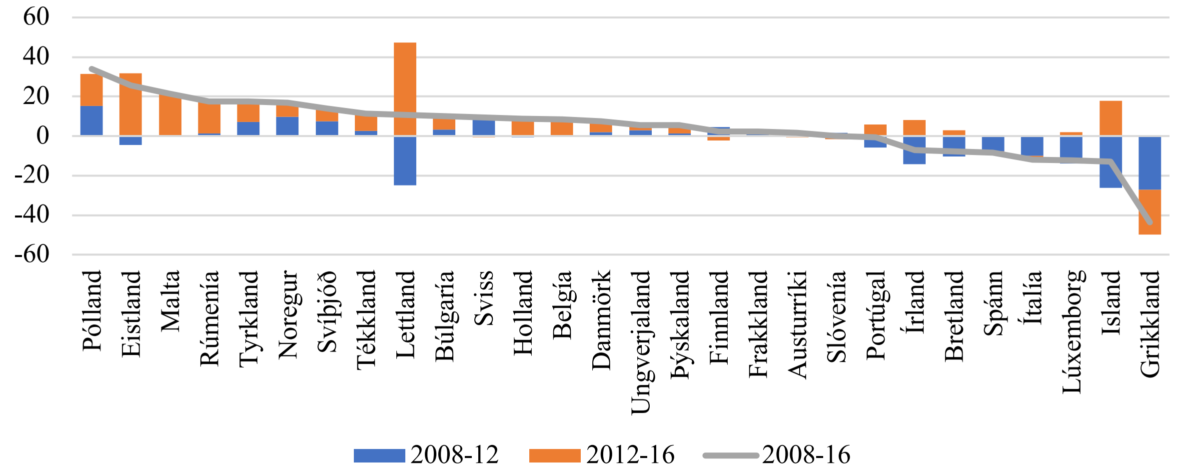
áhrif hrunsins og það seinna áhrif endurreisnarinnar. Gráa línan sýnir svo nettó-breytinguna, það er breytinguna á kaupmætti á milli 2008 og 2016. Enginn þessara hópa hafði náð sömu lífskjörum árið 2016 og þeir höfðu haft árið 2008 en eftirlaunaþegar komust næst því. Öryrkjar komu svo næstir. Bæði eftirlaunaþegar og öryrkjar virðast hafa verið varðir betur en bæði börn og atvinnulausir sem og íbúar landsins almennt í kjölfar hrunsins en öryrkjar nutu efnahagsbatans á milli 2012 og 2016 þó ekki í sama mæli og hinir hóparnir. Börn voru sá hópur sem átti lengst í land með að ná fyrri lífskjörum.

Mynd 3.3 ber lífskjör íslenskra barna saman við lífskjör barna í öðrum Evrópulöndum. Árið 2016 voru íslensk börn með sjöundu bestu lífskjörin í Evrópu. Þó það verði að teljast harla gott þá voru íslensk börn í þriðja sæti árin fyrir hrun. Mynd 3.4 sýnir hvernig börn og fullorðnir á Íslandi röðuðust í lífskjörum í samanburði við önnur lönd. Árin fyrir hrun röðuðust börn á Íslandi hærra en fullorðnir, þriðja sæti í samanburði við það fjórða. Á árunum eftir hrun féllu íslensk börn hinsvegar lengra niður listann en fullorðnir, eða um tíu sæti á

Mynd 3.4. Röðun Íslands í Evrópu skv. Kaupmáttarleiðréttu miðgildi ráðstöfunartekna (PPS)



Mynd 3.5. Breyting á kaupmætti miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna barna í Evrópu 2008-12 og 2012-16



milli 2009 og 2012 samanborið við átta sæti hjá fullorðnum á sama tímabili. Allar götur síðan 2010 hafa börn á Íslandi raðast neðar en fullorðnir.

Mynd 3.5 sýnir samskonar upplýsingar og mynd 3.3 nema að í staðin fyrir að íslensk börn séu borin saman við aðra hópa á Íslandi eru þau borin saman við börn í öðrum Evrópulöndum. Á milli 2008 og 2016 versnuðu lífskjör barna í Grikkland lang mest. Ísland var svo með næst stærstu breytinguna til hins verra en munurinn á Íslandi og Grikklandi er að á Íslandi versnuðu lífskjör barna á fyrra tímabilinu en bötnuðu á því seinna en í Grikklandi versnuðu lífskjörin yfir bæði tímabilin. Grikkland, Ísland og Lettland voru þau lönd þar sem lífskjör barna versnuðu mest á milli 2008 og 2016. Lettland, eins og Ísland, náði hinsvegar að bæta lífskjör barna á seinna tímabilinu en þó mun meira en Ísland gerði.

Það er upplýsandi að skoða nánar hvað býr að baki breytingum á tekjum með því að sundurgreina þær eftir áhrifum tekjuliða. Það kallar á að við notum meðaltöl fremur en miðgildi enda breytingar á meðaltekjum í raun breyting á summu veginna meðaltala

mismunandi tekjuliða (fyrir svipaða nálgun fyrir Írland, sjá Callan, Nolan, Keane, Savage, og Walsh, 2014). Tafla 3.2 birtir niðurstöður úr slíkum greiningum er varða breytingu á kaupmætti á milli tveggja tímapunkta, þar sem meðal kaupmáttur er notaður sem vísbending um þróun lífskjara barna og íbúa landsins almennt. Fyrsti og veigamesti tekjuliðurinn er atvinnutekjur sem nær yfir launatekjur, tekjur af eigin atvinnustarfsemi og starfstengd fríðindi. Næsti liður er fjármagnstekjur að söluhagnaði hlutabréfa undanskildum. Því næst er ellilífeyrir hvaðan sem hann kemur. Þá eru fjölskyldubætur, það er barnabætur og greiðslur í fæðingarorlofi, og húsnæðisbætur, það er vaxtabætur og húsaleigubætur. Þá eru atvinnuleysisbætur. Liðurinn „Aðrar félagslegar greiðslur" nær til örorkubóta og ýmissa greiðslna frá Tryggingastofnun, sjúkradagpeninga og fjárstuðnings frá félagsþjónustu sveitarfélaga. Liðurinn „Annað" inniheldur reglulegar greiðslur frá öðrum heimilum (til dæmis meðlagsgreiðslur) og tekjur barna undir 16 ára aldri. Að lokum er liðurinn „skattar" sem er skilgreindur sem munurinn á heildartekjum og ráðstöfunartekjum heimila. Þá er vert að hafa í huga að breytingarnar á milli tímapunkta endurspegla í mörgum tilfellum breytingu á samsetningu hópa fremur en breytingu á örlæti tekjuliða auk þess sem breytingar á tekjuliðum geta haft áhrif á breytingar á öðrum liðum, svo sem skerðingar sem leiða af hærri launatekjum.

Tafla 3.2 sýnir breytingar á meðaltekjum á tveimur tímabilum, það er 2009 til 2011 og svo á milli 2011 og 2016. Á fyrra tímabilinu, í kjölfar hrunsins, minnkaði kaupmáttur almennings að meðaltali um 25,5%. Stærstur hluti af því var tilkominn vegna minnkandi atvinnutekna (21,7 prósentustig) en fjármagnstekjur höfðu einnig umtalsverð áhrif (11,5 prósentustig). Það sem helst vó upp á móti tekjutapi voru lægri skattgreiðslur sem skýrist að umtalsverðu leyti af lækkandi tekjum.

Ef við berum börn almennt saman við allan almenning (börn þar með talin) sjáum við að lífskjör barna versnuðu að meðaltali svipað á milli 2009 og 2011 og alls almenning en áhrif sumra tekjuliða eru nokkuð frábrugðin. Missir atvinnutekna hafði meiri áhrif á börn en

Tafla 3.2. Breytingar á meðaltekjum hópa og áhrif tekjuliða þar á, 2009-11 og 2011-16, á föstu verðlagi

	2009-11		2011-16	
	Alls	Börn	Alls	Börn
Atvinnutekjur	-21.7	-26.3	24.0	23.4
Fjármagnstekjur	-11.5	-7.6	0.8	-0.7
Lífeyrisgreiðslur	0.3	0.1	3.1	0.0
Barnabætur	-0.2	-0.5	-0.7	-1.1
Húsnæðisbætur	0.3	0.5	-0.8	-1.1
Atvinnuleysisbætur	1.5	1.7	-1.7	-1.7
Aðrar félagslegar greiðslur	0.4	0.6	0.8	1.6
Annað	-0.3	-0.6	-0.2	-0.3
Skattar	5.8	7.1	-7.8	-6.3
Samtala	**-25.5**	**-25.0**	**17.5**	**13.8**

almenning en lækkun fjármagnstekna mun minni áhrif. Breytingar á skattgreiðslum drógu hinsvegar meira úr tekjutapi barna en almennings. Áhrif annarra liða eru lítil en þó er athyglivert að breytingar á fjölskyldubótum (barnabætur og fæðingarorlofsgreiðslur) stuðluðu að lækkun kaupmáttar barna almennt en þó aðeins um 0,5%.

Á milli 2011 og 2016 bötnuðu svo lífskjör, bæði almennt og á meðal barna en þó mun minna á meðal barna en annarra. Meðalkaupmáttur almennings jókst um 17,5% sem er nokkuð hærra en á meðal barna hverra lífskjör bötnuðu um 13,8%, þrátt fyrir að framlag atvinnutekna til aukins kaupmáttar hafi verið svipaður hjá báðum hópum. Munurinn felst einkum í framlagi ellilífeyris til hækkunar en ellilífeyrir kemur ekki fyrir í heimilistekjum margra barna af augljósum ástæðum. Þróun fjölskyldubóta hafði dregið lítillega úr lífskjörum barna í kjölfar hrunsins til viðbótar við það sem hlaust af lækkun atvinnu- og fjármagnstekna en á milli 2011-2016 drógu þær úr batanum. Það gerðu húsnæðisbætur líka.

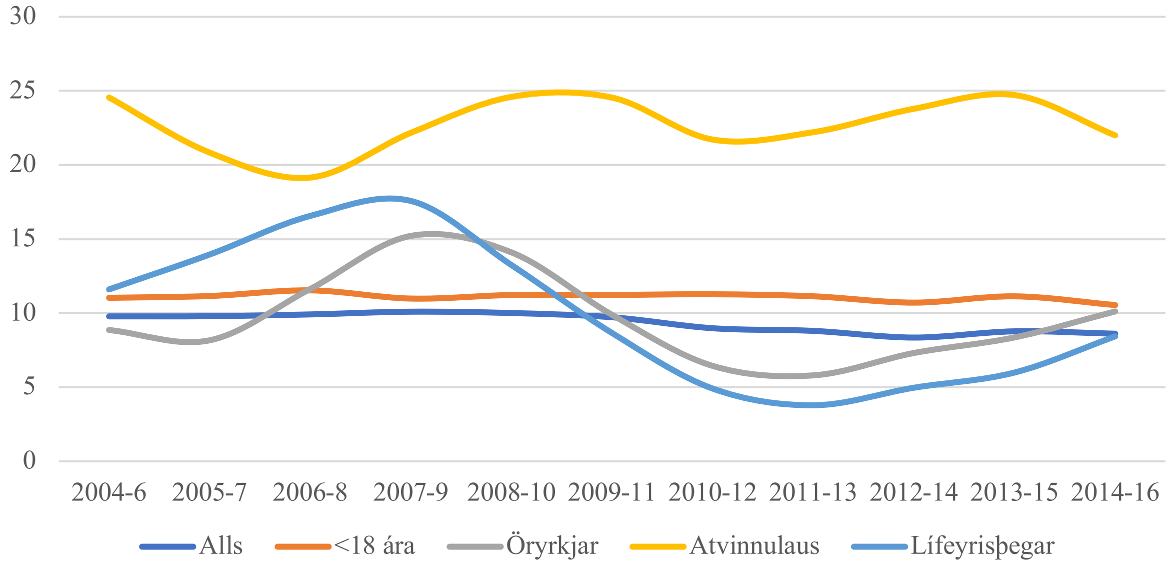
Eins og vænta mátti léku atvinnutekjur stærsta hlutverkið í versnandi lífskjörum í kjölfar hrunsins og vaxandi kaupmætti eftir að kreppunni lauk. Minnkandi fjármagnstekjur skiptu líka máli í kjölfar hrunsins en virðast ekki hafa leikið stórt hlutverk í batnandi lífskjörum á seinna tímabilinu. Í kjölfar hrunsins unnu atvinnuleysisbætur og skattar á móti tekjumissi en á seinna tímabilinu höfðu báðir þessir liðir gagnstæð áhrif. Áhrif þessara liða eru svo gott sem sjálfvirk. Þegar atvinnuleysi eykst og tekjur minnka eykst vægi atvinnuleysisbóta og skattgreiðslur lækka, að öðru óbreyttu. Eftir standa fjölskyldubætur, húsnæðisbætur og aðrar félagslegar greiðslur. Þróun fjölskyldubóta hafði neikvæð áhrif á lífskjör barna bæði tímabilin, sem bendir til þess að lækkun barnabóta og breytingar á fæðingarorlofinu hafi haft neikvæð áhrif á lífskjör barna þó áhrifin séu ekki ýkja mikil enda voru barnabætur nokkuð lágtekjumiðaðar fyrir. Í kjölfar hrunsins voru þó nettó áhrif þessara þriggja tekjuliða á lífskjör barna þó jákvæð en lítil, juku kaupmátt um 0,6% en neikvæð sem nemur 0,6% á tímabilinu 2011-16. Það má raunar segja með nokkurri sanngirni að áhrif þessara þriggja flokka félagslegra greiðslna hafi í raun verið hverfandi, bæði í kjölfar hrunsins og eftir að kreppunni lauk, að batnandi lífskjör barna á seinna tímabilinu hafi fyrst og fremst leitt af batnandi atvinnuástandi.

3.2. Tekjufátækt

Lágtekjuhlutföll eru sennilega sú fátæktarmæling sem Íslendingar þekkja best til. Það eru ýmsar leiðir til að skilgreina lágtekjumörkin en oftast er miðað við hlutfall af miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna í því samfélagi sem um ræðir. Þessi mæling hvílir á tveimur forsendum, það er að tekjur séu vísbending um lífskjör fólks og að fátækt sé skilgreind afstætt, það er að fólk telst fátækt ef það skortir peninga til að njóta þeirra gæða sem teljast sjálfsögð í því samfélagi sem það býr í (Townsend, 1979). Hér eru lágtekjumörkin skilgreind sem 60% af miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna, sem er algeng skilgreining.

Lágtekjumörkin hafa ýmsa annmarka sem fátæktarmæling. Til að mynda spá þau ekkert sérstaklega vel fyrir um ýmsa þætti sem tengjast fátækt (Nolan og Whelan, 1995 og 2011), svo sem skort á efnislegum gæðum, heilsufar eða ánægju með lífið. Ekki svo að skilja að fólk undir lágtekjumörkum búi ekki við meiri skort, verra heilsufar og minni lífsánægju að jafnaði en fólk fyrir ofan þau heldur fremur það að það er í raun enginn tiltekinn punktur í tekjudreifingunni þar sem líkurnar á óánægju, heilsubrestum eða skorti aukast verulega. Ástæðurnar eru margvíslegar (Ringen, 1988). Í fyrsta lagi er valið á lágtekjumörkum nokkuð

Mynd 3.6. Lágtekjuhlutfall hvers árs



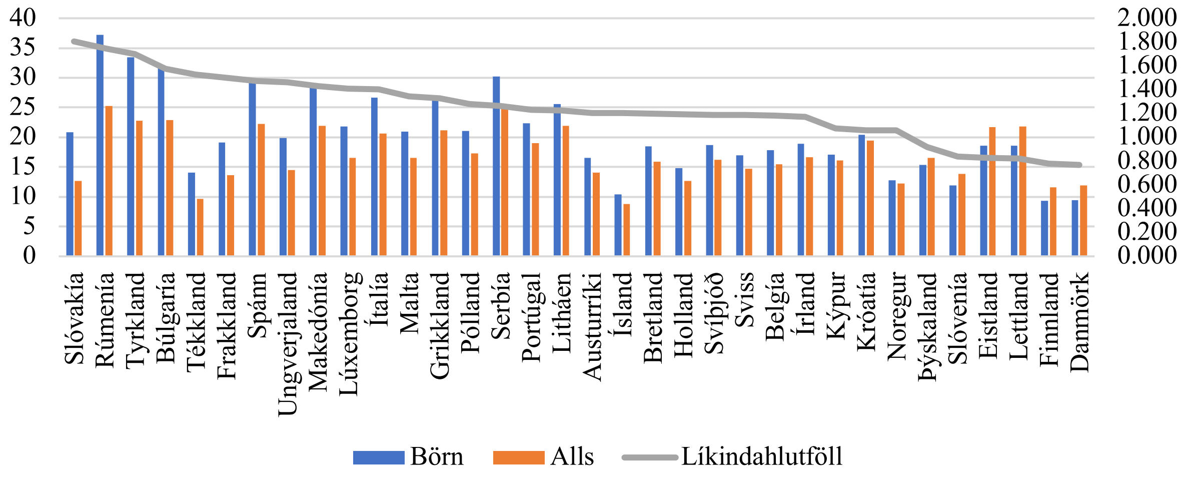
handahófskennt og byggir hvorki á traustum grunni kenninga eða reynsluathugana. Í annan stað þá eru tekjur fólks breytilegar frá einu tímabili til annars og nokkur hluti þeirra sem eru undir lágtekjumörkum á tilteknu ári eru fyrir ofan þau bæði árin fyrir og eftir (sjá Bradbury, Jenkins og Micklewright, 2001; Breen og Moisio, 2004; Jenkins, 2011). Ef lágar tekjur eru tímabundnar, fátíðar og skammvinnar eru afleiðingarnar yfirleitt takmarkaðar. Það eru fyrst og fremst langvarandi lágar tekjur sem valda því að fólk gengur á eignir, sparifé og lánstraust og þrengja þannig að lífskjörum fólks til lengri og skemmri tíma. Lágtekjumörkin eru líka nokkuð snúin þegar við berum saman lönd sem búa við mismikla hagsæld eða þegar við berum saman mismunandi tímabil innan landa, sér í lag ef tímaramminn nær yfir samdráttarskeið eða jafnvel efnahagskreppu (Hagstofa Íslands, 2014b; Nolan og Whelan, 2011) eins og er í tilfelli þessarar skýrslu.

Þrátt fyrir ofangreinda annmarka er ekki þar með sagt að lágtekjumörk séu að öllu leyti gagnslaus svo lengi sem maður tekur þeim ekki fyrirvaralaust sem mælingu á fátækt og túlkar niðurstöðurnar varlega. Kjarni fátæktarhugtaksins er skortur sem leiðir af ónógum björgum, tekjur verandi þær bjargir sem skipta hvað mestu máli í markaðssamfélögum (Jenkins, 2011). Því getur verið upplýsandi að skoða lágtekjumörk og -hlutföll frá ýmsum sjónarhornum, til dæmis til að greina hvaða hópar hafa dregist aftur úr tekjulega séð og að hvaða hópum sé skilvirkast að beina fjárstuðningi til með það fyrir augum að draga úr hættu á að þeir lendi í raunverulegri fátækt með tilheyrandi afleiðingum.

Mynd 3.6 sýnir hlutfall mismunandi hópa sem voru undir lágtekjumörkum á þriggja ára hlaupandi meðaltölum. Hér eru notuð þriggja ára hlaupandi meðaltöl af því það eru nokkuð miklar sveiflur í tölunum vegna þess hve fámennir sumir þessara hópa eru í gögnunum sem getur gert það erfitt að átta sig á þróuninni. Með því að nota þriggja ára hlaupandi meðaltöl er dregið úr slíkum sveiflum og megin þróunin dregin fram.

Börn voru líklegri til að vera undir lágtekjumörkum en íbúar landsins almennt allt tímabilið 2004-2016. Í kjölfar hrunsins lækkaði almenna lágtekjuhlutfallið en lágtekjuhlutfall barna

Mynd 3.7. Lágtekjuhlutföll barna og allra og munur þar á í Evrópu árið 2016



hélst nokkuð stöðugt. Á sama tíma sjáum við umtalsverðar breytingar hjá bæði öryrkjum og eftirlaunaþegum. Hjá báðum þessum hópum hækkaði lágtekjuhlutfallið í aðdraganda hrunsins en lækkaði svo verulega í kjölfar þess. Það fór svo aftur hækkandi undir lok tímabilsins og undir lok tímabilsins voru lágtekjuhlutföll barna og öryrkja mjög svipuð en lágtekjuhlutföll eftirlaunaþega voru á pari við íbúa landsins almennt. Lágtekjuhlutfallið var langsamlega hæst hjá atvinnulausum yfir tímabilið og nokkuð sveiflukennt, sem skýrist m.a. af því að umfang og lengd atvinnuleysis voru breytileg yfir tímabilið sem og samsetning hópsins.

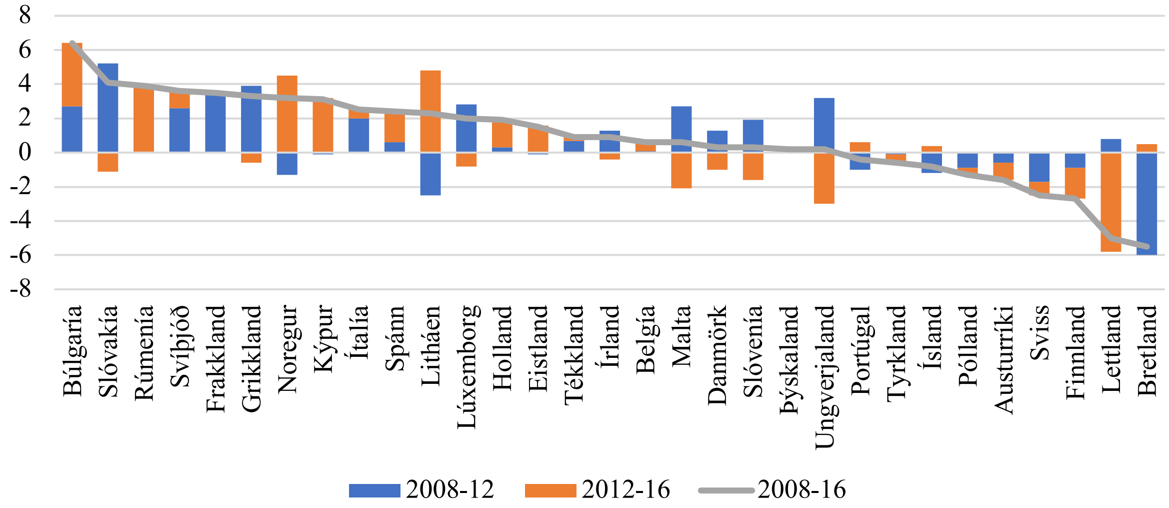
Eins og áður hefur komið fram það þarf að stíga varlega til jarðar þegar við túlkum þróun lágtekjuhlutfalla yfir tíma, sér í lagi ef tímabilið inniheldur meiriháttar samdrátt í efnahagslífinu. Einhver gæti til dæmis freistast til að lesa mynd 3.6 þannig að almennt hefði dregið lítillega úr fátækt í kjölfar hrunsins og að það hafi dregið umtalsvert úr fátækt öryrkja og eftirlaunaþega. Sú túlkun er hinsvegar langsótt enda versnuðu lífskjör heilt yfir.

Eins og fram kom hér að ofan eru lágtekjumörk skilgreind út frá miðgildi ráðstöfunartekna. Þegar lækkandi lágtekjuhlutfall fer saman með lækkandi tekjum um miðju tekjudreifingarinnar er það fyrst og fremst til marks um lífskjör séu að versna almennt fremur en að það hafi dregið úr fátækt, en það var einmitt það sem gerðist í kjölfar hrunsins. Almenn lífskjaraskerðing sem var hlutfallslega meiri því ofar sem fólk var í tekjudreifingunni.

Það er ekki þar með sagt að mælingin sé ekki upplýsandi en þó fyrst og fremst út frá samanburði á þróun hópa. Þannig bendir stöðuga línan fyrir börn við hliðina á lækkandi línu fyrir íbúa landsins almennt til þess að staða barna hafi versnað í samanburði við fólk almennt. Lækkunin hjá bæði öryrkjum og eftirlaunaþegum í kjölfar hrunsins endurspeglar þá fyrst og fremst að tekjulágir lífeyrisþegar hafi verið varðir betur en ýmsir aðrir hópar í kjölfar hrunsins. Myndin sýnir hinsvegar líka að þessir tveir hópar nutu síður góðs af uppganginum á útrásartímanum og undir lok tímabilsins 2004 til 2016.

Mynd 3.7 ber svo saman lágtekjuhlutföll, bæði allra og barna og muninn þar á, í mismunandi Evrópulöndum árið 2016. Bláa súlan sýnir hlutfall barna undir lágtekjumörkum, sú appelsínugula lágtekjuhlutfallið almennt og gráa línan sýnir svo líkindahlutföllin þar á milli,

Mynd 3.8. Breyting á lágtekjuhlutföllum 2008-12 og 2012-16



en þau segja okkur hve líkleg börn eru til að vera undir lágtekjumörkum samanborið við fólk almennt, en það er einnig mælingin sem löndunum er raðað eftir. Vinstri ásinn á myndinni telur prósentur og vísar í súluna, hægri ásinn telur líkindahlutföll og vísar í línuna.

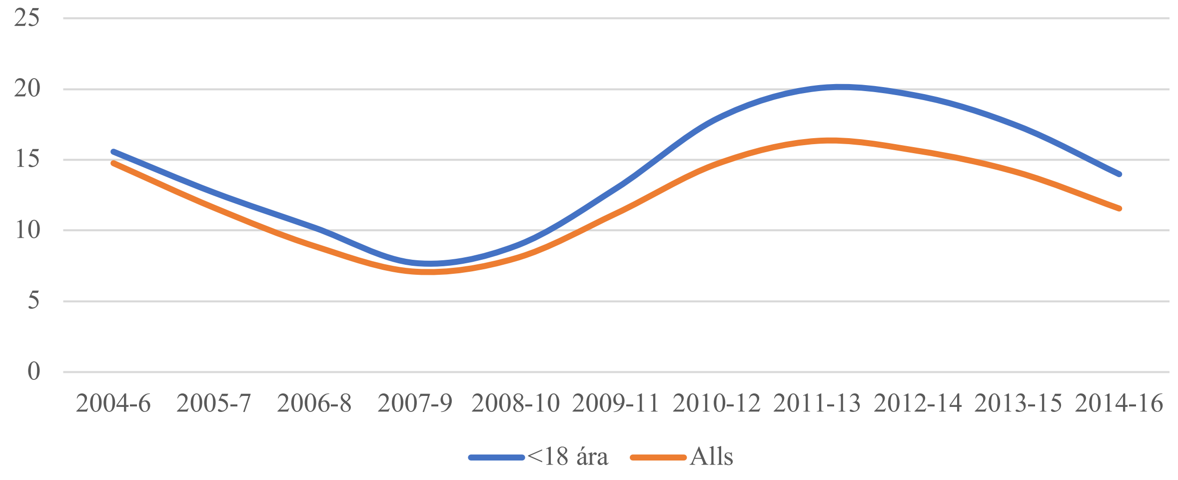
Lágtekjuhlutföll á Íslandi eru fremur lág. Árið 2016 voru 8,8% íbúa landsins undir lágtekjumörkum, sem var lægsta hlutfallið í Evrópu það árið, og 10,4% barna voru undir mörkum, sem var þriðja lægsta hlutfallið í Evrópu. Aðeins Finnland og Danmörk voru með lægra lágtekjuhlutföll á meðal barna, 9,3% og 9,4%.

Samanburður á lágtekjumörkum á milli landa er vandasamur, sérstaklega þegar löndin sem eru til skoðunar búa við mjög mismunandi hagsæld. Þannig nýtur fólk við lágtekjumörk í ríkustu Evrópulöndunum kaupmátt á pari við hátekjufólk í þeim fátækustu (Hagstofa Íslands, 2014b). Fyrir vikið búa lágtekjuhópar mismunandi landa við mjög ólík lífskjör enda er mælingunni fyrst og fremst ætlað að ná utan um stöðu hópa innan síns samfélags, það er þau gæði sem teljast sjálfsögð í hverju samfélagi ræðst að umtalsverðu leyti af þeirri hagsæld sem það býr við. Í ljósi þess er hinsvegar upplýsandi að skoða stöðu barna samanborið við fólk almennt, en það gefur vísbendingu um hver staða barna og fjölskyldna þeirra er innan síns samfélags. Því hærri sem líkindahlutföllin eru, því verr standa börn að vígi í samanburði við aðra hópa í samfélaginu sem þau búa.

Í flestum löndum eru börn líklegri til að vera undir lágtekjumörkum en fólk almennt. Það eru aðeins sex lönd þar sem börn eru ólíklegri til að vera undir lágtekjumörkum, það er Danmörk, Finnland, Lettland, Eistland, Slóvenía og Þýskaland. Ísland er hinsvegar við miðju dreifingarinnar á milli Bretlands og Austurríkis en í þessum löndum er lágtekjuhlutfall barna ögn hærra en íbúa landsins almennt. Þannig má segja að börn á Íslandi standi ekki áberandi illa í samanburði við íbúa landsins almennt, en ekki heldur neitt sérstaklega vel.

Önnur leið til að nota lágtekjumörk á upplýsandi hátt er að skoða hvernig staða barna breytist yfir tíma. Mynd 3.8 sýnir breytingar á milli 2008 og 2012, 2012 og 2016 og svo nettóbreytingin, það er breytinguna á milli 2008 og 2016. Löndunum er raðað eftir síðast nefndu mælingunni. Súlur fyrir ofan núll-línuna þýða að lágtekjuhlutfall barna var að hækka,

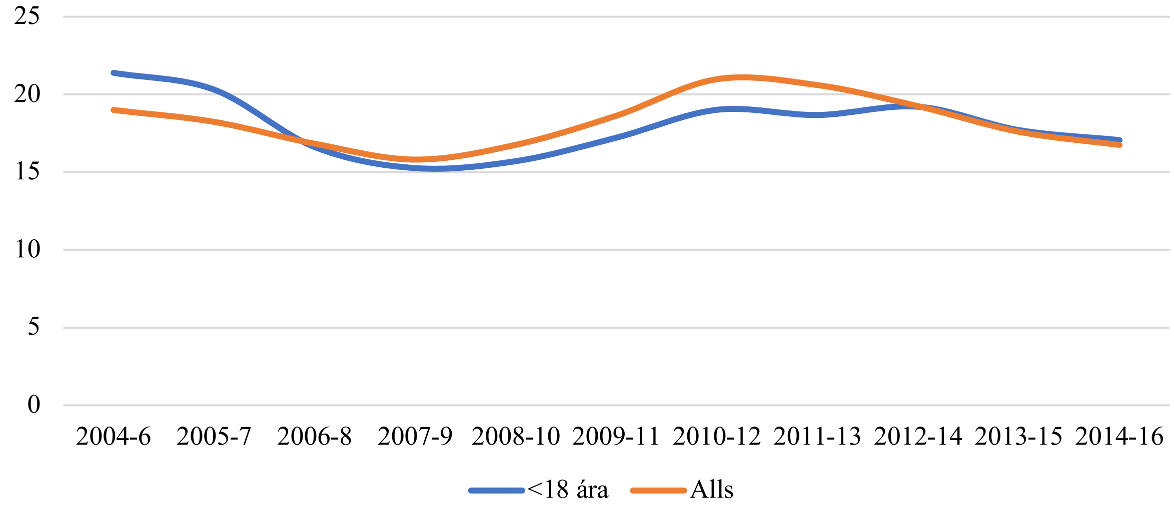
Mynd 3.9. Lágtekjuhlutfall miðað við lágtekjumörk 2016 á verðlagi hvers árs



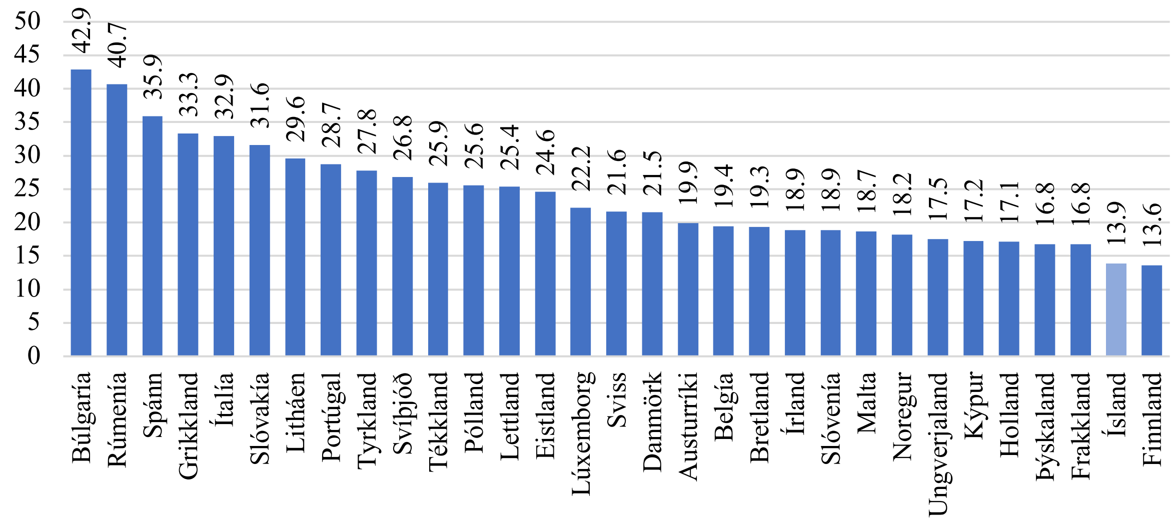
það er að staða þeirra hafi versnað í samanburði við miðtekjufólk. Ef súla er fyrir neðan miðju var lágtekjuhlutfall barna að lækka, það er staða þeirra að batna miðað við miðtekjufólk. Ísland er eitt af átta löndum þar sem heildarbreytingin á milli 2008 og 2016 er neikvæð, það er lágtekjuhlutöll lækkuðu. Lækkunin á Íslandi var þó óveruleg, eða 0,8 prósentustig sem leiddi af 1,2 prósentustiga lækkun á milli 2008 og 2012 og mjög lítillar hækkunar upp á 0,4 prósentustig á milli 2012 og 2016. Löndin tvö þar sem lækkunin var afgerandi mest, Lettland og Bretland, spegla mynstur hvors annars. Í Bretlandi lækkaði hlutfallið verulega 2008-12 en hækkaði svo lítillega aftur á seinna tímabilinu. Hið gagnstæða átti við í Lettlandi. Í Finnlandi batnaði staða barna lítillega á báðum tímabilum. Í Danmörku hækkaði hlutfallið lítillega á fyrra tímabilinu og lækkaði svo aftur örlítið á því seinna og heildarbreytingin á milli 2008-2016 því næst engin. Í Noregi lækkaði hlutfallið einnig lítillega á fyrra tímabilinu en hækkaði svo um 4,5 prósentustig á því seinna, sem þýðir að heildarhækkunin 2008-16 var sú sjöunda hæsta í Evrópu. Af Norðurlöndunum var það hinsvegar Svíþjóð sem sá mesta heildarhækkun, um 2,6 prósentustig á fyrra tímabilinu og annað prósentustig til viðbótar á því seinna, sem saman telur fjórðu mestu hækkun lágtekjuhlutfalla barna í Evrópu á milli 2008 og 2016. Aðeins Búlgaría, Slóvakía og Rúmenía sáu meiri aukningu. Þegar við horfum til lengra tímabilsins, 2008-16, er ekki að sjá að íslensk börn hafi komið sérstaklega illa út úr kreppunni hvað varðar lágtekjuhlutföll þó þau hafi orðið fyrir miklum búsifjum almennt, sbr. breytingar á kaupmætti þeirra sem var fjallað um hér að framan.

Þróun hinna hefðbundnu lágtekjumarka er fyrst og fremst gagnleg til að bera saman hópa og sjá hvernig þeir þróast miðað við hvern annan en eru síður upplýsandi fyrir þróun fjárhagsþrenginga og bágra lífskjara, eins og var rætt hér að ofan. Ef við tökum hinsvegar lágtekjumörk tiltekins árs og heimfærum þau á fyrri ár, leiðrétt með tilliti til kaupmáttarþróunar fáum við lágtekjumörk á föstu verðlagi sem endurspegla alltaf sama kaupmátt og fanga fyrir vikið áhrif hagsveiflunnar. Mynd 3.9 sýnir lágtekjuhlutföll miðað við lágtekjumörk ársins 2016 heimfærð upp á fyrri ár. Við sjáum að á árunum fyrir hrun lækkaði lágtekjuhlutfallið nokkuð hratt þar sem lífskjör voru almennt að batna hratt. Á þessu tímabili var lítill munur á börnum og íbúum landsins almennt. Í kjölfar hrunsins hækkuðu

Mynd 3.10. Lágtekjubil á Íslandi 2004-2016



Mynd 3.11. Lágtekjubil barna í Evrópu árið 2016

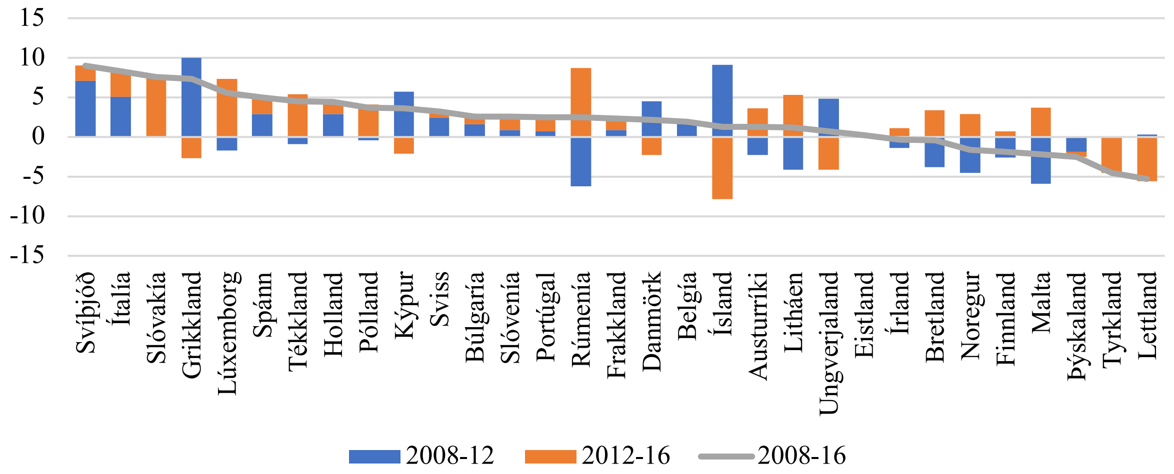


lágtekjuhlutföll allra hópa en þó ívið meira hjá börnum en íbúum landsins almennt. Undir lok tímabilsins lækka lágtekjuhlutföll beggja hópa svo aftur.

Ein leið til að nota lágtekjubilin er til að skoða hvort tilteknir lágtekjuhópar sé að dragast aftur úr eða vinna á með hinu svokallaða lágtekjubili (e. At-risk-of-poverty gap). Bilið er fundið með því að draga miðgildi ráðstöfunartekna tiltekins hóps undir lágtekjumörkum frá lágtekjumörkunum og reikna muninn sem hlutfall af lágtekjumörkunum. Þegar gildið hækkar er það til marks um að hópurinn sé að dragast aftur úr en vinna á þegar gildið lækkar. Árið 2016 var lágtekjubil barna svo gott sem það sama og íbúa landsins almennt, um 17%, og lágtekjubil þessara hópa héldust nokkuð vel í hendur yfir það tímabil sem er hér til skoðunar. Þannig voru bæði börn undir lágtekjumörkum og lágtekjufólk almennt að vinna á árin fyrir hrun, dragast aftur úr árin eftir hrun og vinna svo aftur á á síðasta hluta tímabilsins sem við erum með til skoðunar.

Lágtekjubil barna fylgdu lágtekjubilum allra íbúa landsins nokkuð þétt yfir tímabilið sem er hér til skoðunar. Það minnkaði í aðdraganda hrunsins, stækkaði í kjölfar þess en eftir 2012 fór

Mynd 3.12. Breytingar á lágtekjubilum barna í Evrópu 2008-12 og 2012-16



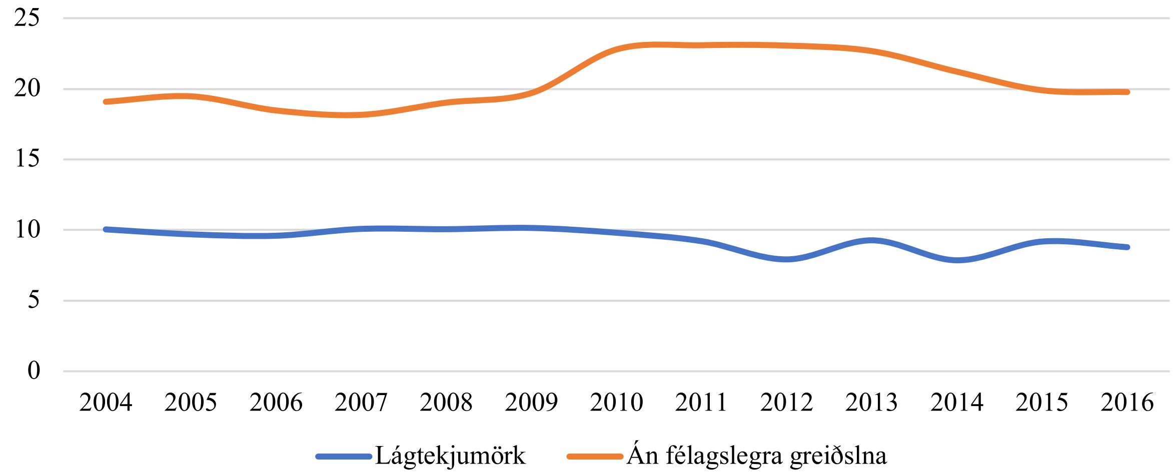
það minnkandi aftur. Lágtekjubil barna var einnig minna á tímabilinu 2014-16 en það hafði verið 2004-6, eða 17,1% samanborið við 21,4%.

Árið 2016 var lágtekjubilið barna á Íslandi það næst minnsta í Evrópu en aðeins börn í Finnlandi voru með minna lágtekjubil (Mynd 3.11). Það þýðir að börn undir lágtekjumörkum á Íslandi voru nær því að njóta almennra lífskjara í sínu heimalandi en börn í sömu stöðu í flest öllum Evrópulöndum. Ísland var meðal þeirra landa þar sem börn undir lágtekjumörkum drógust aftur úr á milli 2008 og 2012, það er í kjölfar hrunsins, og raunar aðeins eitt land þar sem börn undir lágtekjumörkum drógust lengra aftur úr á þessu tímabili, það er Grikkland (Mynd 3.12). Á milli 2012 og 2016 minnkaði lágtekjubil barna hinsvegar en þó ekki jafn mikið og það hafði aukist á fyrra tímabilinu. Þegar við skoðum breytinguna á milli 2008 og 2016 sjáum við að heildaráhrifin eru fremur lítil hækkun lágtekjubils barna á Íslandi. Það sem vekur hinsvegar athygli er að börn undir lágtekjumörkum í Svíþjóð drógust mest afturúr á þessu lengra tímabili og gerðu það bæði á milli 2008 og 2012 og á milli 2012 og 2016.

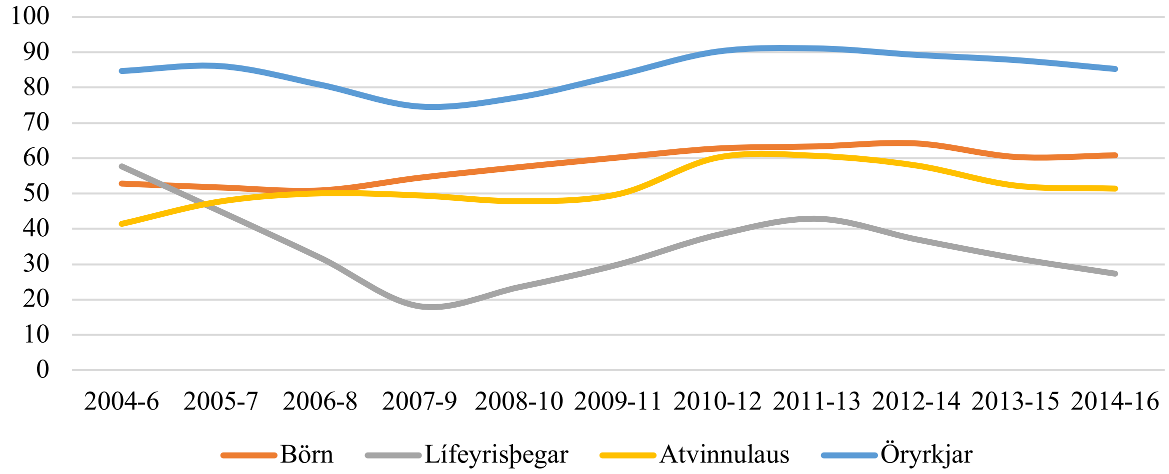
Enn önnur leið til að nota lágtekjumörk og -hlutföll til að varpa ljósi á vissar hliðar fátæktar er að greina hve mörgum félagslegar tilfærslur lyfta upp fyrir lágtekjumörkin, sem vísbending um virkni velferðarkerfisins. Hér er notast við sömu lágtekjumörk, það er lágtekjumörk skilgreind út frá ráðstöfunartekjur að félagslegum tilfærslum meðtöldum. Það er umdeilt í rannsóknum hvort það beri að skilgreina sérstaklega lágtekjumörk fyrir tekjur án félagslegra tilfærslna. Það breytir í sjálfu sér litlu um niðurstöðuna hvor leiðin er farin, að minnsta kosti ekki í stórum dráttum. Þá er mikilvægt að hafa í huga að þessar greiningar taka ekki tillit til áhrifa bótakerfa á atferli fólks en ætla má að slík áhrif séu þó nokkur og lágtekjuhlutfall án félagslegra greiðslna væri að einhverju leyti frábrugðið ef slíkra greiðslna nyti í raun og veru ekki við. Þessi nálgun er engu að síður upplýsandi um hvað býr að baki þróun hefðbundinna lágtekjumarka.

Mynd 3.13 gefur dæmi um það sem um ræðir, það er ber saman lágtekjuhlutföll með og án félagslegra greiðslna annarra en ellilífeyris, en ellilífeyrir er um margt frábrugðinn öðrum félagslegum greiðslum (Whiteford, 2008). Bláa línan sýnir lágtekjuhlutfallið eins og það er mælt í lífskjararannsókninni. Framan af er hlutfallið stöðugt en lækkar svo í kjölfar hrunsins.

Mynd 3.13. Lágtekjuhlutföll með og án félagslegra greiðslna annarra en ellilífeyris



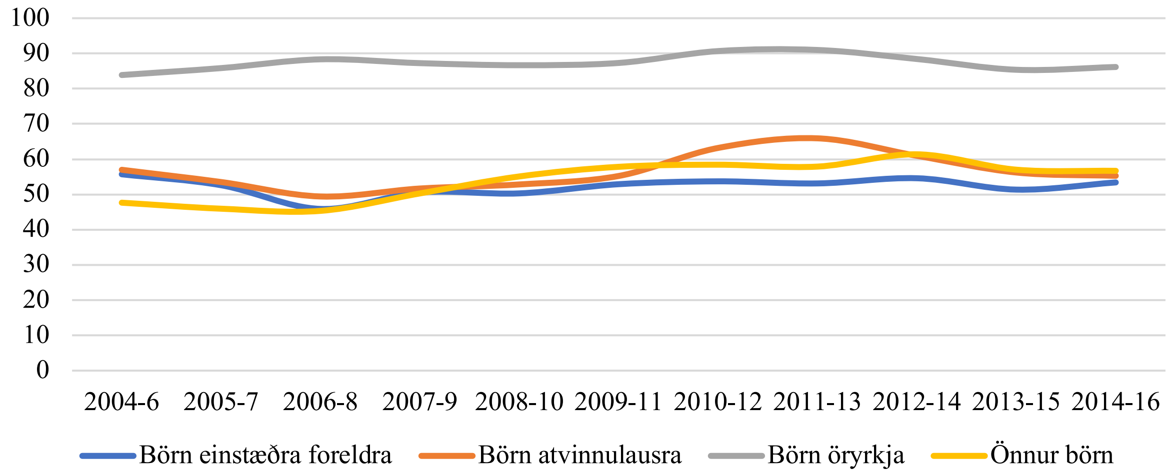
Mynd 3.14. Hlutfall fólks undir lágtekjumörkum fyrir félagslegar greiðslur sem félagslegar greiðslur lyfta upp fyrir lágtekjumörk



Hér að ofan var útskýrt að þetta sé ekki til marks um minni fátækt heldur skýrist þetta meðal annars af því að miðtekjur hafi lækkað meira en lægri tekjur. Það er hinsvegar ekki öll sagan, en eins og appelsínugula línan sýnir hækkaði lágtekjuhlutfallið án félagslegra tilfærslna í kjölfar hrunsins sem bendir til þess að félagslegar tilfærslur hafi gegnt hlutverki í að lækka lágtekjuhlutfallið almennt. Þannig færðu félagslegar tilfærslur 44,5% þeirra sem voru undir lágtekjumörkum án þeirra upp fyrir mörkin árið 2007. Árið 2012 var hlutfallið hinsvegar komið í 65,6% en hefur lækkað síðan og var 55,6% árið 2016.

Mynd 3.14 sýnir hve háu hlutfalli meðlima tiltekinna hópa undir lágtekjumörkum fyrir félagslegar greiðslur er lyft upp fyrir mörkin af félagslegum greiðslum. Félagslegu greiðslurnar hafa hlutfallslega mest áhrif á öryrkja en árin 2014-16 fækkuðu þær öryrkjum undir lágtekjumörkum um 85,3% en hafði þá lækkað um rúm 6 prósentustig frá 2011-13. Án félagslegra greiðslna hefðu 68,7% verið undir lágtekjumörkum. Á því tímabili höfðu áhrif félagslegra greiðslna á tekjufátækt öryrkja hinsvegar verið vaxandi í kjölfar hrunsins, úr 74,6% 2007-9 í 91,1% árin 2011-13, sem eru 16,5 prósentustig. Hér væri þó óvarlegt að

Mynd 3.15. Hlutfall mismunandi barna undir lágtekjumörkum fyrir félagslegar tilfærslur sem tilfærslurnar lyfta upp fyrir lágtekjumörk



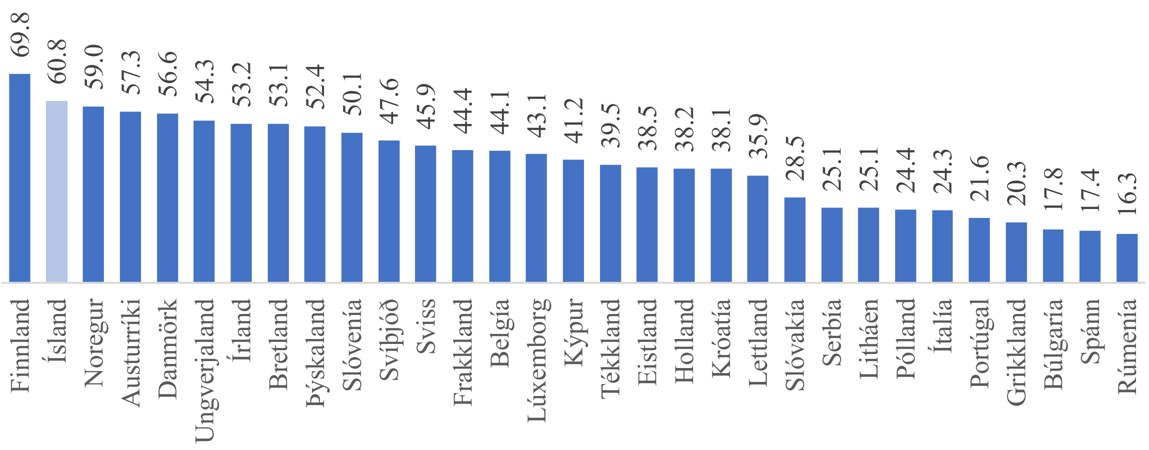
álykta að þessi færsla öryrkja yfir lágtekjumörkin þýði að þeir séu þar með hólpnir, enda langvarandi tími rétt yfir lágtekjumörkum ekki til marks um sérlega góð lífskjör. Samkvæmt gögnum lífskjararannsóknarinnar eru aðeins 10,1% öryrkja (eins og þeir eru skilgreindir hér) undir lágtekjumörkum en ef lágtekjumörkin væru hækkuð og miðuð við 70% af miðgildir jafngildra ráðstöfunartekna fremur en 60% þá væru tæp 27% þeirra undir lágtekjumörkum auk þess sem um 73% þeirra eru í neðrihluta tekjudreifingarinnar. Lífskjör öryrkja eru því almennt mjög bág hvað sem hinu hefðbundna lágtekjuhlutfalli líður.

Næst á eftir komu svo börn, en félagslegar greiðslur fækkuðu börnum undir lágtekjumörkum um 60,8% tímabilið 2014-16. Án félagslegra greiðslna hefðu 26,6% barna verið undir lágtekjumörkum. Áhrif félagslegra greiðslna á lágtekjuhlutfall barna náði hámarki á tímabilinu 2012-14 og hafði þá hækkað stöðugt frá 2006-8, úr 50,9% í 64,2%, eða um 13,3 prósentustig. Þessi stöðuga hækkun bendir ekki til þess að það sé einfalt samhengi á milli hagvaxtarskeiðsins í aðdraganda hrunsins, hrunsins sjálfs og endurreisnarinnar í kjölfarið annarsvegar og tekjufátæktar barna hinsvegar.

Félagslegar greiðslur höfðu hlutfallslega minni áhrif á atvinnulausa en a börn, en árin 2014-16 lækkuðu slíkar greiðslur lágtekjuhlutfall hópsins um 51,4%. Hér er þó rétt að taka fram að hlutfall atvinnulausra undir lágtekjumörkum án félagslegra greiðslna var mun hærra en hlutfall barna í sömu stöðu, eða 46,1%. Áhrif félagslegra greiðslna á atvinnulausa jukust í kjölfar hrunsins en þó ekki á fyrstu árunum heldur eftir 2010.

Eftirlaunaþegar eru um margt í óvenjulegri stöðu hvað varðar félagslegar greiðslur. Ellilífeyrir er auðvitað félagslegar greiðslur en er undanskilinn hér þar sem þær eru eyrnamerktar fyrir hóp sem hefur lokið ævistarfinu. Aðrar félagslegar greiðslur eru hinsvegar ætlaðar fyrir fólk á vinnualdri, til dæmis atvinnuleysisbætur og örorkulífeyrir, eða fólk á vinnualdri og eftirlaunaþega, eins og til dæmis húsnæðisbætur, til að takast á við ýmislegt sem kann að koma upp á. Eðli málsins samkvæmt berast félagslegar greiðslur ætlaðar fólki á vinnualdri, til dæmis atvinnuleysisbætur og örorkulífeyrir, ekki til fólks á eftirlaunaaldri. Þá er hlutdeild þeirra í öðrum greiðslum mjög takmörkuð, eins og til dæmis barnabótum þar sem

Mynd 3.16. Hlutfall barna undir lágtekjumörkum fyrir félagslegar greiðslur sem félagslegar greiðslur lyfta upp fyrir lágtekjumörk, 2016.



eftirlaunaþegar eru ólíklegir til að búa á heimilum þar sem eru börn eða hverskyns húsnæðisbótum þar sem stór hluti þeirra býr í skuldlausu eigin húsnæði.

Á tímabilinu 2014-16 höfðu félagslegar greiðslur minni áhrif á lágtekjuhlutfall eftirlaunaþega en annarra hópa sem er hér til skoðunar, lækkaði hlutfallið um 27,3%. Aftur á móti var lágtekjuhlutfall hópsins fyrir félagslegar greiðslur lægra en hinna hópanna, eða 14,9%. Það hefur þó ekki alltaf verið svo að félagslegar greiðslur hafi minnst áhrif á lágtekjuhlutföll eftirlaunaþega. Á árunum 2004-6 lækkuðu félagslegar greiðslur lágtekjuhlutfall hópsins um 57,7% sem var tæpum 5 prósentustigum hærra en á meðal barna og rúmum 16 prósentustigum meira en á meðal atvinnulausra. Hinsvegar dró hratt úr áhrifum félagslegra greiðslna á eftirlaunaþega fram að hruni. Í kjölfar þess jukust áhrifin aftur og náðu hámarki 2011-13 en þó ekki sömu hæðum og á fyrstu tveimur tímabilunum á myndinni. Síðan þá hefur dregið aftur úr áhrifunum. Mynstrið helst í hendur við tímabilin útrás, hrun og endurreisn.

Félagslegar greiðslur hafa að sama skapi mismikil áhrif á lágtekjuhlutföll mismunandi hópa barna. Mynd 3.15 sýnir áhrif félagslegra greiðslna á lágtekjuhlutföll barna sem búa á heimilum í viðkvæmri stöðu, það er börn atvinnulausra, öryrkja og einstæðra foreldra. Á tímabilinu 2014-16 höfðu félagslegar tilfærslur mest áhrif á börn öryrkja og lækkuðu lágtekjuhlutfall þeirra sem nemur 86,2%. Þessi hópur var jafnframt með langhæsta hlutfall barna undir lágtekjumörkum án félagslegra greiðslna árið 2016, eða 83,1%. Áhrifin á börn öryrkja og atvinnulausra voru á svipuðu róli og mun lægri en barna öryrkja. Félagslegar greiðslur lækkuðu lágtekjuhlutfall barna atvinnulausra um 55,3% og börn einstæðra foreldra um 53,4%. Lágtekjuhlutfall annarra barna en tilheyra ofangreindum hópum lækkaði um 56,7% fyrir tilstilli félagslegra tilfærslna og var langlægst fyrir tilfærslur af þeim hópum sem myndin tekur til, eða 20,6%.

Það er athyglivert að bera saman börn einstæðra foreldra og börn sem ekki voru á heimilum með viðkvæma stöðu. Fyrir það fyrsta var lágtekjuhlutfallið án félagslegra greiðslna mun hærra hjá börnum einstæðra foreldra árið 2016, eða 58,2% í samanburði við 20,6%. Þá breytist lágtekjuhlutfall seinni hópsins lítið yfir tímabilið 2006-2016 en hækkar stöðugt hjá

börnum einstæðra foreldra á milli 2005 og 2011, um slétt 20 prósentustig en lækka svo aftur um 6,1 prósentustig fram til 2016. Á tímabilum 2004-7 höfðu félagslegar tilfærslur meiri áhrif til lækkunar lágtekjuhlutfall barna einstæðra foreldra en barna sem ekki tilheyrðu neinum af ofangreindum hópum. Tímabilin 2006 til 2009 voru þessir hópar nokkurn vegin á pari. Síðan þá hafa félagslegar greiðslur haft minni hlutfallsleg áhrif á börn einstæðra foreldra. Það er því ljóst að börn einstæðra foreldra drógust aftur úr.

Að lokum má sjá að áhrif félagslegra greiðslna á lágtekjuhlutfall barna á Íslandi voru með þeim mestu í Evrópu árið 2016, lækkuðu það um 60,8%. Aðeins í Finnlandi voru áhrifin meiri (mynd 3.16).

Fram til þessa hefur samanburðurinn einkum verið á milli barna á Íslandi og annarra hópa á Íslandi eða barna í öðrum löndum. Það búa hinsvegar ekki öll börn við sömu líkur á að lenda í fátækt heldur hafa ýmsir félagslegri þættir áhrif þar á, eins og fjallað var um í fyrsta kafla þessarar skýrslu. Tafla 3.3 sýnir niðurstöður úr aðhvarfsgreiningum á líkum barna á að vera undir lágtekjumörkum á mismunandi tímabilum eftir ýmsum bakgrunnsþáttum sem erlendar

Tafla 3.3. Tvíkosta aðhvarfsgreiningar (e. logistic regressions), líkindi á að vera undir lágtekjumörkum

	2006-8	2010-12	2014-16
Fasti	-4,020	-3,848	-3,871
Aldur yngra foreldris			
<30 ára	1,105**	0,786**	0,726*
30-39 ára	0,665**	0,282	0,610**
40-49 ára	-	-	-
>=50 ára	0,087	0.,006	-0,054
Hæsta menntun foreldris			
<Stúdentspróf	0,555*	0,639*	0,269
Stúdentspróf	0,751**	1,038**	0,675**
Framhaldsmenntun	0,696*	0,953**	0,529
Háskólamenntun	-	-	-
Heimilisgerð			
Einstætt foreldri	1,864**	1,907**	2,001**
2 foreldrar, 1 barn	0,103	-0,271	0,519*
2 foreldrar, 2 börn	-	-	-
2 foreldrar, >2 börn	0,772**	0,533*	0,681*
Önnur heimili	0,209	-1,407**	-0,271
Annað			
Erlendur bakgrunnur	0,489*	0,559*	0,375
Atvinnuleysi á heimili	0,809*	0,805**	1,144**
Örorka á heimili	-0,936*	-1,298*	-0,342
Utan höfuðborgarsvæðisins	0,560**	0,271	0,097
N	7.141	7.088	6.577
DF	14	14	14
Wald Chi2	202,56	280,80	176,75

rannsóknir benda til að hafi áhrif þar á. Fjölbreytugreiningar eins og þessi hafa þann kost að það er hægt að birta mikið magn upplýsinga á hagkvæman hátt auk þess sem þær gera okkur kleift að aðgreina áhrif breyta sem hanga að einhverju leyti saman. Þar sem hér er aðeins unnið með börn í úrtaki lífskjararannsóknarinnar eru stundum fá tilfelli á bakvið tilteknar skýringabreytur. Það eykur hættuna á að maður komist að falskri neikvæðri niðurstöðu, það er álykti að ekki sé um samband að ræða þrátt fyrir að það sé raunar til staðar, og veldur flökti í tölunum frá einu ári til annars. Fyrir vikið er gögnum þriggja ára helt saman til að auka tölfræðilegan styrk greininganna sem hjálpar að auki við að draga fram megin atriði þróunarinnar yfir tíma með því að draga úr marklausu flökti í tölunum á milli ára.

Í líkaninu eru börn flokkuð eftir aldri yngra foreldris eða þess foreldris sem þau eiga lögheimili hjá í tilfellum barna einstæðra foreldra. Aldurshópurinn 40-49 ára er viðmiðunarhópurinn sem líkindi annarra hópa taka mið af. Hvað varðar menntun foreldra er notast við menntun þess foreldris eða stjúpforeldris sem hefur meiri menntun í tilfelli barna sem búa hjá foreldrum í hjúskap en menntun þess foreldris sem börn hafa lögheimili hjá í tilfellum barna einstæðra foreldra. Börn sem eiga háskólamenntað foreldri eða foreldra eru viðmiðunarhópurinn. Vísitölufjölskyldur, það er heimili tveggja fullorðinna með tvö börn eru viðmiðunarhópur heimilisgerða barna.

Þá höfum við aðra bakgrunnsþætti, svo sem hvort börn hafa erlendan bakgrunn (eru fædd erlendis eða eiga að minnsta kosti annað foreldri á heimili sem er fætt erlendis) eða hvort þau búi utan höfuðborgarsvæðisins. Að lokum höfum við tvíkosta breytur sem greina áhrif þess á tekjufátækt barna að búa á heimili þar sem einn eða fleiri öryrkjar búa eða einn eða fleiri einstaklingar voru atvinnulausir í þrjá mánuði eða lengur á tekjuárinu.

Það fyrsta sem stendur upp úr er að á öllum tímabilum er að það að vera barn einstæðs foreldris hefur sterkasta forspárgildið um að vera undir lágtekjumörkum. Áhrif annarra þátta

Tafla 3.4. Vægi mismunandi hópa í lágtekjuhópnum árið 2016

	Lágtekju-hlutfall	Hlutfall heildar	Framlag hóps	Hlutfallslegt vægi
<18 ára	10,4	24,2	2,5	28,7
18-24 ára	12,5	10,0	1,2	14,2
25-34 ára	13,6	14,0	1,9	21,6
35-44 ára	7,9	13,4	1,1	12,0
45-54 ára	5,5	12,9	0,7	8,0
55-66 ára	4,4	13,9	0,6	7,1
67-69 ára	4,3	2,6	0,1	1,3
>69 ára	7,0	8,9	0,6	7,1
1 fullorðinn m. börn	27,7	14,8	4,1	39,2
2 fullorðnir, 1 barn	7,5	12,2	0,9	8,8
2 fullorðnir, 2 börn	6,4	32,4	2,1	20,0
2 fullorðnir, >2 börn	8,7	31,5	2,7	26,2
>2 fullorðnir m. börn	6,6	9,1	0,6	5,7

eru mun minni. Þá eykst forspárgildið á tímanum fram að hruni og helst nokkuð stöðugt eftir það á meðan áhrif sumra hinn breytanna dvína í kjölfar hrunsins. Þá búa börn á barnmörgum heimilum (>2 börn) við auknar líkur á tekjufátækt sem er í samræmi við erlendar rannsóknir sem benda til þess að tekjur hrökkvi oft ekki til á barnmörgum heimilum.

Háskólapróf veitir vernd gegn tekjufátækt þó það sé nokkuð mismunandi á milli tímabila hve mikið forskot háskólamenntaðra sé. Samband menntunar og lágra tekna var þó einna sterkast á krepputímanum og hefur veikst síðan. Það að eiga unga foreldra (elsta foreldri á heimili undir 30 ára aldri) eykur líkurnar á að vera undir lágtekjumörkum enda ungir foreldrar nærri upphafsreit starfsferils síns og með lægri tekjur eftir því. Þá aukast líkurnar á að vera undir lágtekjumörkum við að eiga yngra foreldri eða báða foreldra á fertugsaldri.

Börn með erlendan bakgrunn, að vera með að minnsta kosti eitt foreldri á heimili sem er fætt í öðru landi, eru til staðar á fyrri tímabilunum tveimur en eru horfin á tímabilinu 2014-16. Ekki er ljóst hvað veldur en það er hugsanlegt að samsetning innflytjenda hafi breyst nokkuð í kjölfar hrunsins en það er einnig mögulegt að gögnin gefi ekki rétta mynd af innflytjendum.

Atvinnuleysi á heimilinu eykur einnig líkurnar á tekjufátækt og sambandið styrkist yfir tíma og á tímabilinu 2014-16 er atvinnuleysi sú breyta sem hefur næst sterkasta sambandið við lágar tekjur. Á árunum fyrir og í kringum hrunið bjuggu börn á landsbyggðinni við auknar líkur á tekjufátækt í samanburði við börn á höfuðborgarsvæðinu en eftir hrun hvarf sá munur að mestu.

Aftur á móti er athyglivert að börn öryrkja bjuggu við minni líkur á tekjufátækt en börn sem gerðu það ekki á árunum 2006-8 og sambandið styrkist svo á tímabilinu 2010-12. Eftir það hverfur sambandið hinsvegar, en þetta er í nokkru samræmi við það sem við sáum í töflu 3.2.

Tafla 3.5. Áhrif hækkunar á jafngildum ráðstöfunartekjum um 1000 krónur á mánuði á lágtekjuhlutföll árið 2016

	Áhrif á hópinn	Áhrif á lágtekjuhlutfall barna
<18 ára	-0,340	-0,082
18-24 ára	-0,246	-0,025
25-34 ára	-0,367	-0,051
35-44 ára	-0,206	-0,028
45-54 ára	-0,151	-0,019
55-66 ára	-0,134	-0,019
67-69 ára	-0,156	-0,004
>69 ára	-0,448	-0,040
Börn		
1 fullorðinn m. börn	-0,674	-0,100
2 fullorðnir, 1 barn	-0,289	-0,035
2 fullorðnir, 2 börn	-0,250	-0,081
2 fullorðni, >2 börn	-0,347	-0,109
>2 fullorðnir m. börn	-0,125	-0,012

Ef við tökum hinsvegar vissar aðrar breytur úr líkaninu, svo sem menntun, heimilisgerð og búsetu þá breytist stuðullinn fyrir örorku umtalsvert sem undirstrikar að örorka hangir saman við ýmsa aðra þætti sem hafa áhrif á lífskjör, það er að öryrkjar séu ekki aðeins að glíma við örorku heldur fjölþættan vanda.

Þeir þættir sem hafa áhrif á seinasta tímabilinu, 2014-16, voru að búa hjá einstæðu foreldri, á heimili þar sem atvinnuleysi var til staðar, barnmörg heimili, að foreldrið með hæstu menntunina hafi aðeins lokið stúdentsprófi og að eiga „unga“ foreldra, það er annað eða bæði undir 40 ára aldri.

Í ljósi þess hve forspárgildi þess að búa hjá einstæðu foreldri spáir sterkt fyrir um tekjufátækt er ástæða til að skoða það samband aðeins nánar. Tafla 3.4 sýnir tvennt. Efrihlutinn sýnir vægi mismunandi aldurshópa í lágtekjuhópnum en neðrihlutinn sýnir vægi barna á mismunandi heimilum í hópi barna undir lágtekjumörkum. Það fyrsta til að staldra við er að árið 2016 voru börn hátt í 30% þeirra sem voru undir lágtekjumörkum. Hluti af skýringunni er að börn eru rúm 24% af mannfjöldanum eins og hann reiknast í lífskjararannsókninni en börn eru engu að síður einn af þremur aldurshópum sem hafa of mikið vægi í röðum lágtekjuhópsins þegar horft er til vægi þeirra í mannfjöldanum. Hinir tveir hóparnir eru fólk á aldrinum 18-24 og á aldrinum 25-34, en umfram vægi þessara tveggja aldurshópa er jafnvel meira en á meðal barna. Neðri hluti töflunnar sýnir svo ekki verður um villst hve veik staða barna einstæðra foreldra er, en þessi börn voru tæp 15% af öllum börnum árið 2016 en nær 40% barna sem voru undir lágtekjumörkum það sama ár.

Tafla 3.5 birtir greiningu á áhrifum þess að miða aukinn stuðning við tiltekinn hóp (e. targeting), bæði á lágtekjuhlutfall hópsins sjálfs og á lágtekjuhlutfallið almennt. Í efri hluta töflunnar má sjá áhrifin á hið almenna lágtekjuhlutfall af því að miða stuðning á mismunandi aldurshópa en í neðrihlutanum er greining á áhrifum á lágtekjuhlutföll barna að beina stuðningi að mismunandi heimilisgerðum. Aðferðin sem hér er notuð er kennd við Foster, Green og Thorbecke (1984) sem lögðu til lágtekjumælingu sem gerir mögulegt að gefa lægri tekjum aukna vigt og tekur þannig í senn tillit til lágtekjuhlutfalls og lágtekjubils. Þessi aðferð hentar einkar vel til að sundurgreina áhrif af auknum stuðningi við tiltekna hópa eða til að skoða áhrif þess að hækka tiltekna tekjuliði (sjá Duclos og Araar, 2006). Þó nálgunin hafi þennan eiginleika er hún sveigjanleg þannig að það er hægt að breyta þeirri vigt sem lægstu tekjurnar hafa. Hér er greiningin gerð þannig að allir hafa sömu vigt og þá er mælingin að öllu leyti eins og hið hefðbundna lágtekjuhlutfall.

Í töflunni eru metin áhrif þess að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur hvers hóps um þúsund krónur á bæði lágtekjuhlutfall hópsins og lágtekjuhlutfallið almennt. Áhrifin á lágtekjuhlutföllin eru mæld í prósentustigum. Hækkun jafngildra ráðstöfunartekna myndi hafa mest áhrif á lágtekjuhlutfallið á meðal 70 ára og eldri, lækka lágtekjuhlutfallið um 0,45 prósentustig. Fólk á aldrinum 25-34 ára kemur þar á eftir með lækkun sem nemur um 0,37 prósentustigum. Þriðju mestu áhrifin á lágtekjuhlutfall hóps væri svo hjá börnum, en þúsund króna aukning á jafngildum ráðstöfunartekjum myndi lækka lágtekjuhlutfall hópsins um 0,34 prósentustig.

Þegar við skoðum hinsvegar áhrifin á lágtekjuhlutfallið almennt skipta börn og fólk 70 ára og eldra um stað í röðinni. Hækkun á meðal barna myndi hafa mest áhrif á lækkun

lágtekjuhlutfallsins almennt, eða um 0,08 prósentustig á hverjar þúsund krónur af jafngildum ráðstöfunartekjum. Skýringin liggur í stærð hópsins, en börn eru fjölmennari hópur en hin aldursbilin. Þar á eftir kemur hópurinn 25-34 ára, en þúsund króna hækkun jafngildra ráðstöfunartekna meðlima þessa hóps myndu lækka látekjuhlutfallið um 0,05 prósentustig. Þá koma eldriborgarar 70 ára og eldri, en þúsund krónur af jafngildum ráðstöfunartekjum fyrir þennan hóp myndi skila 0,04 prósentustiga lækkun á lágtekjuhlutföllum almennt. Í ljósi þess hve börn eru fjölmennur hópurinn og með tilliti til þess að til að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur hvers barn um þúsund krónur þyrfti að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur annars heimilisfólks um sömu fjárháð, þá gæti orðið dýrt að beina auknum fjárstuðningi að öllum börnum. Þá er spurningin hvaða börnum það væri skilvirkast að beina stuðningi að með það fyrir augum að draga úr tekjufátækt barna.

Við höfum áður séð að það að búa hjá einstæðu foreldri er sá bakgrunnsþáttur sem hefur hvað sterkust áhrif á líkur barna á að vera fyrir neðan lágtekjumörk. Heimilisgerðir eru þar af leiðandi nokkuð augljóst viðfangsefni svona greiningar og niðurstöðurnar má sjá í neðrihluta töflu 3.5.

Eins og við má búast hefur það mest áhrif á lágtekjuhlutfall hóps að beina stuðningi að börnum einstæðra foreldra en þúsund króna hækkun jafngildra ráðstöfunartekna myndi lækka lágtekjuhlutfall hópsins um 0,67 prósentustig. Það myndi einnig hafa mikil áhrif á lágtekjuhlutfall barna almennt, en téð hækkun myndi lækka það um 0,1 prósentustig. Það myndi hinsvegar hafa ögn meiri áhrif á lágtekjuhlutfall barna ef jafngildar ráðstöfunartekjur barna á barnmörgum heimilum (>2 börn) yrðu auknar en áhrifin á lágtekjuhlutfalls þess hóps sem slíks yrðu hinsvegar mun minni, eða 0,35 prósentustig á hverjar þúsund krónur. Ástæðan fyrir þessum muni á hópunum er að börn á barnmörgum heimilum eru mun fleiri en börn einstæðra foreldra og lágtekjuhlutfallið mun lægra. Þegar við setjum þá staðreynd í samhengi við hvernig jafngildar tekjur eru reiknaðar er ljóst að það er mun hagkvæmara að beina stuðningi að einstæðum foreldrum og börnum þeirra en að öðrum heimilisgerðum.

Jafngildar heimilistekjur eru reiknaðar þannig að heildar ráðstöfunartekjum heimila er deilt með svokölluðum jafngildiskvarða þar sem fyrsti einstaklingurinn fjórtán ára eða eldri fær gildið „1“, annað heimilisfólk á þessu aldursbili gildið „0,5“ og öll börn yngri en fjórtán ára gildið „0,3“. Það þýðir til dæmis á heimili tveggja foreldra með tvö börn sem hefur 500 þúsund krónur í ráðstöfunartekjur hefur hver meðlimur heimilisins um 238.095 krónur í jafngildar ráðstöfunartekjur (500.000/(1+0,5+(2*0,3))≈238.095 krónur).

Til að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur barna um þúsund krónur á mánuði þurfum við að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur alls heimilisfólks þeirra um sömu upphæð. Það þýðir þó ekki að við þurfum að auka ráðstöfunartekjur ofangreinds vísitöluheimilis um 4 þúsund krónur heldur aðeins um 2.100 krónur (1.000*2,1). Til að hækka jafngildar ráðstöfunartekjur tveggja barna, tíu og tólf ára, sem búa hjá einstæðu foreldri um þúsund krónur þurfum við hinsvegar lægri fjárhæð (1.000*(1+(2*0,3))=1.600 krónur). Í stuttu máli: Það er ódýrara að lyfta börnum einstæðra foreldra yfir lágtekjumörk en börnum foreldra í hjúskap á jafn barnmörgum heimilum. Þá eru börn á barnmörgum heimilum umtalsvert fleiri en börn einstæðra foreldra auk þess sem þörfin er miklu minni á slíkum heimilum og umtalsverðum fjármunum yrði þannig varið í heimili sem þurfa ekki á stuðningi að halda. Jafnvel þó lágtekjuhlutfallið miðað við 60% af miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna hafi verið 27,7% á

meðal barna einstæðra foreldra árið 2016 er ekki þar með sagt að önnur börn einstæðra foreldra hafi búið við góðan fjárhag. Yfir 90% þeirra voru undir miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna árið 2016 og ef lágtekjumörkin væru miðuð við 70% af miðgildinu fremur en 60% væri lágtekjuhlutfall barna einstæðra foreldra 43,3%, sem þýðir að það er umtalsverður hópur barna einstæðra foreldra sem er rétt fyrir ofan hin hefðbundnu lágtekjumörk.

Greining eins og þessi hentar fyrst og fremst til að draga fram hvar og hvernig er hagkvæmast að nýta opinbert fé til að draga úr fátækt og ekki verið að leggja til að ráðstöfunartekjur allra heimila af tiltekinni gerð séu hækkaðar um tiltekna fjárhæð enda myndi slíkt hitta fyrir umtalsverðan fjölda heimila sem þurfa ekki á slíkum stuðningi að halda. Eina undantekningin þar sem er hugsanlega hægt að réttlæta almenna aðgerð eru heimili einstæðra foreldra.

Hér verður látið hjá líða að meta kostnaðinn af því að lyfta tilteknum fjölda barna yfir lágtekjumörk. Í upphafi þessa undirkafla var fjallað um ýmsa annmarka lágtekjumarka sem fátæktarmælingar og af þeim leiðir að slík aðgerð yrði ekki endilega áhrifarík þar sem sum heimili undir lágtekjumörkum búa ekki í raun við fátækt en önnur sem hafa verið lengi rétt fyrir ofan þau gera það. Þá eru nýjustu gögnin sem hér eru til greiningar frá 2016 en ætla má að staðan hafi breyst nokkuð síðan þá.

Niðurstöðurnar benda hinsvegar til þess að aukinn stuðningur við heimili einstæðra foreldra og barnmörg heimili sé líklegur til að skila árangri. Það er rökrétt að stuðningur við síðarnefnda hópinn sé að einhverju leyti lágtekjumiðaður en að dregið verði verulega úr tekjutengingu stuðnings við einstæða foreldra eða útfærsla tekjutengingarinnar tekinn til endurskoðunar enda miða skerðingarmörk við að heimili hafi einar tekjur en skerðingarmörk foreldra í hjúskap við tvennar tekjur. Það verður hinsvegar ekki með góðu móti séð að munurinn í tekjuþörf pars með eitt barn annars vegar og einstæðs foreldris með tvö börn sé slíkur að það sé rétt að hafa svo mikið lægri skerðingarmörk fyrir einstæðra foreldra enda er vandamálið sem það stendur frammi fyrir að hafa bara einar tekjur til að standa undir kostnaði af þremur einstaklingum.

3.3. Fjárhagsþrengingar

Eins og kom fram í kafla 3 eru tekjumælingar á lífskjörum háðar ýmsum annmörkum. Staðsetning lágtekjumarka er handahófskennd, tekjur á tilteknu tímabili gefa ónákvæma mynd af stöðu heimila og einstaklinga þar sem tekjur eru breytulegar á milli tímabila og hluti þeirra sem eru undir skilgreindum lágtekjumörkum á hverju tímabili er það aðeins í skamman tíma. Þá skiptir máli hvort heimili hafi eignir eða lánstraust sem þau geta notað til að brúa tímabundið tekjufall og hvort þau eru að greiða af lánum sem voru notuð til að brúa fyrri lágtekjutímabil, en slík skuldabyrði þrengir óhjákvæmilega að fjárhag heimila. Þá henta lágtekjumælingar illa til samanburðar á lífskjörum á milli landa sem búa við mismikla hagsæld. Að lokum verður að fara varlega í að túlka lágtekjumörkin, sérstaklega á tímabilum þar sem samdráttur í hagkerfinu leiðir til lækkunar miðlauna. Slík þróun leiðir gjarnan af sér lægri lágtekjuhlutföll þó lífskjör alls þorra fólks séu að versna.

Að auki hafa rannsóknir leitt til aukins skilnings á því að fátækt er fjölþætt (e. multi-dimensional) fyrirbæri sem ekki er hægt að fanga með einni mælingu. Við höfum þegar séð eina slíka mælingu, það er lágtekjuhlutföll á föstu verðlagi, en auk þess hefur einnig verið

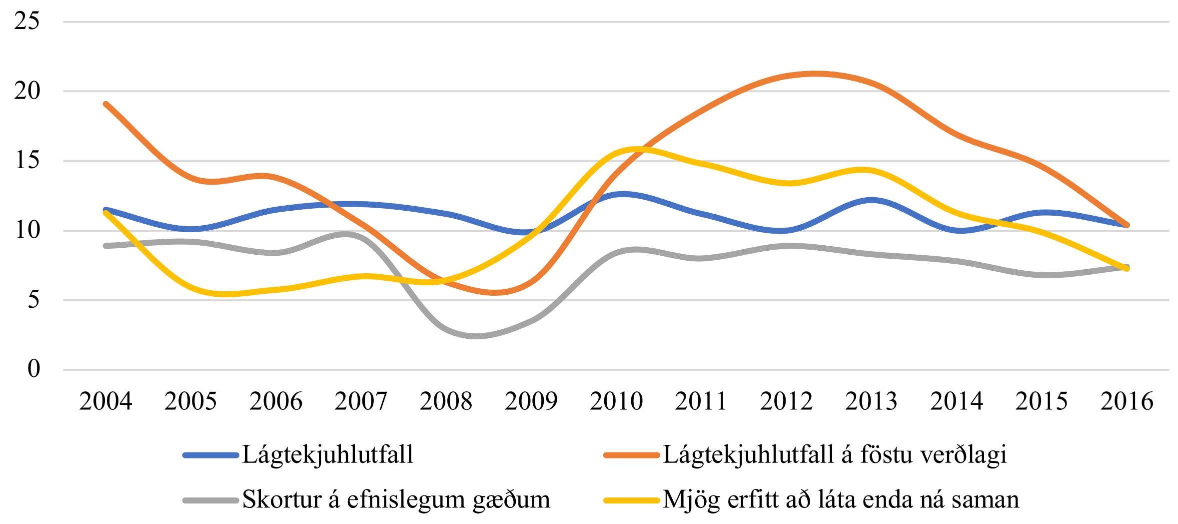
notast við huglægt mat fólks á eigin fjárhag (sjá til dæmis Bishop, Grodner, Liu og Ahamdanech-Zarco, 2014) og mælingar á skorti á efnislegum gæðum (e. material deprivation; sjá til dæmis Nolan og Whelan, Poverty and Deprivation in Europe, 2011). Fyrri nálgunin byggir á þeirri hugmynd að fátækt feli í sér upplifun en er þeim annmarka háð að þó það sé gjarnan fylgni á milli upplifana fólks og aðstæðna þess þá eru upplifanir að einhverju leyti háðar félagslegu samhengi og væntingum og fyrir vikið er sambandið milli upplifana og veruleika síður en svo fullkomið. Mælingar á skorti beina hinsvegar athyglinni að útkomum á þeim forsendum að tekjur fólks séu bjargir fremur en lífsgæði í sjálfum sér. Hvort fólk býr við skort er þannig afleiðing af þeim björgum sem það hefur, hverjar þarfir heimilisins eru út frá fjölda og samsetningu heimilisfólks auk ýmissa annarra þarfa sem leiða til dæmis af félagslegu samhengi og heilsufari, því hve vel fólk nýtir peningana sína og svo afleiðingum sömu þátta á fyrri tímabilum (til dæmis hvort fólk hafi safnað upp skuldum). Skortsmælingar eru þeim annmörkum háðar að ekki er hægt að rekja allan skort til fátæktar. Þannig má finna fólk með umtalsverðar tekjur sem býr við skort á efnislegum gæðum (e. material deprivation; (Hagstofa Íslands, 2015b). Í sumum tilfellum er það uppsafnaður vandi vegna langvarandi lágra tekna á fyrri tímabilum en stundum er það einfaldlega vegna þess að fólk fer illa með peninga eða hefur áður verið með mun hærri tekjur og fjárhagslegar skuldbindingar sem miða við slíkar tekjur. Það er ekki augljóst að við myndum líta á slík vandamál sem fátækt eða fallast á að þau gefi þeim sem um ræðir tilkall til einhverskonar stuðnings.

Mynd 3.17 sýnir fjórar mismunandi fátæktarmælingar fyrir Ísland á tímabilinu 2004 til 2016, það er hefðbundin lágtekjuhlutföll, lágtekjuhlutföll á föstu verðlagi, erfiðleika við að láta enda ná saman og skort á efnislegum gæðum (eins og hann er skilgreindur af Eurostat). Eins og sjá má á myndinni segja þær afar ólíka sögu af fátækt barna á tímabilinu. Hefðbundnu lágtekjumörkin sýna flökt á bilinu tíu til rúmlega tólf prósent en enga aukningu eða lækkun, þrátt fyrir öran hagvöxt í aðdraganda hrunsins, hrun hagkerfisins og endurreisn. Eins og áður var rætt leiðir þetta af eiginleikum lágtekjumarkanna sem mælingar fremur en því að lífskjör barna hafi ekkert breyst á tímabilinu. Breytingarnar koma glögglega í ljós þegar við skoðum lágtekjumörk á föstu verðlagi, það er notum verðlagsþróun til að heimfæra lágtekjumörk ársins 2016 yfir á önnur ár. Þá lækkaði lágtekjuhlutfallið hratt í aðdraganda hrunsins, hækkaði svo snarlega í kjölfar þess og lækkaði svo aftur þegar efnahagsástandið batnaði.

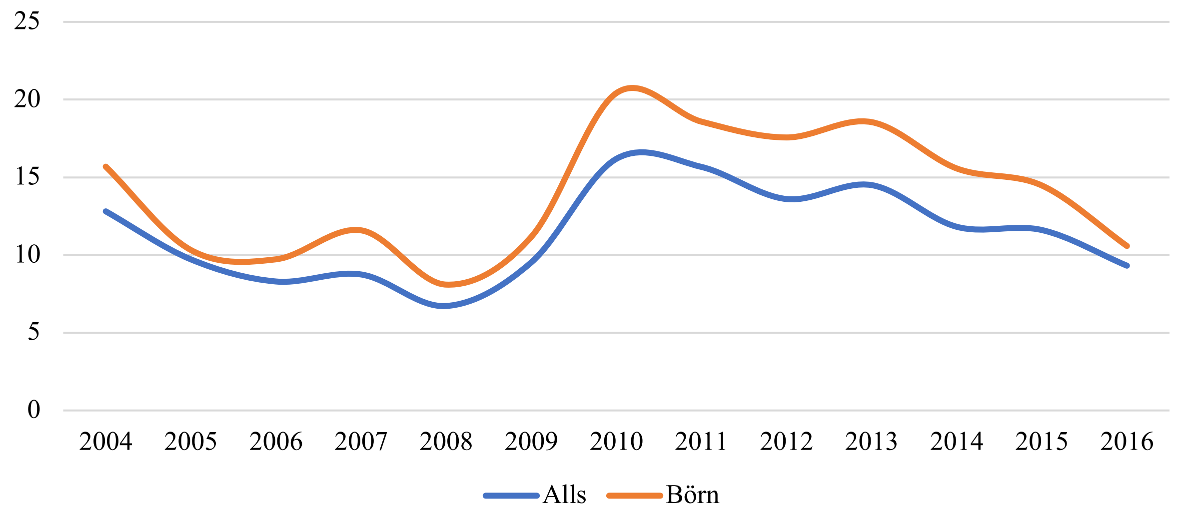
Skortur á efnislegum gæðum reynist nokkuð stöðugur frá 2004-7 en lækkar svo snarlega á milli 2007 og 2008. Skorturinn eykst svo allnokkuð á milli 2009 og 2010 en nær þó ekki sama stigi og hann var á fram til 2007. Hluti af því er að mælingin tekur meðal annars til varanlegra neytendavara (e. consumer durables) sem fólk heldur áfram að eiga þó svo fjárhagurinn þrengist. Hluti af skýringunni kann einnig að liggja í því að fólk fari betur með peninga þegar kreppir að og nái svipuðum lífskjörum og það gerði áður með minni útgjöldum. Að lokum er það hlutfall barna á heimilum sem eiga mjög erfitt með að láta enda ná saman. Þróunin þar líkist helst þróun lágtekjuhlutfalls á föstu verðlagi en þó með minni breytingum á milli tímabila.

Ef þessar mælingar sýndu allar það sama væri í raun hægt að nota hverja þeirra sem er. Ef þær sýndu ekki alveg það saman en væru nokkuð svipaðar þá væri fremur einfalt að taka þær saman í einn vísi. En þar sem fátækt er fjölþætt fyrirbæri og þessar mælingar snerta á ólíkum hliðum hennar—það er skorti, lágum tekjum og upplifun—og eru allar háðar nokkrum

Mynd 3.17. Mismunandi „fátæktarmælingar“. Börn á Íslandi 2004-16



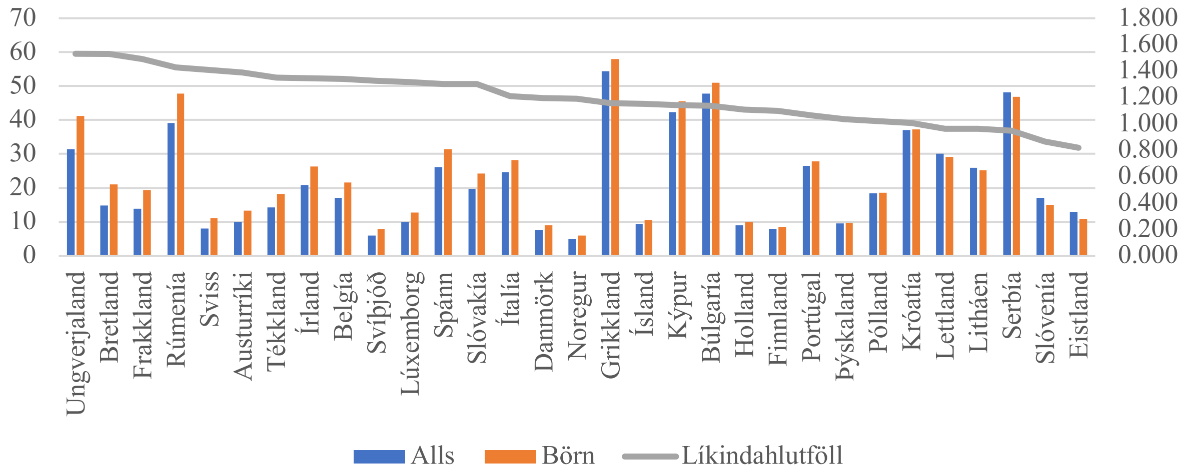
Mynd 3.18. Hlutfall sem býr á heimili í fjárhagsþrengingum



annmörkum þá gefa þær ólíkar og ófullkomnar niðurstöður. Að skella þeim á einfaldan hátt saman í kvarða myndi fela í sér umtalsvert upplýsingatap. Ein leið til að vinna með þessa stöðu væri að nota hverja og eina þeirra í greiningar, túlka varlega og reyna að draga saman þær ólíku sögur sem þær segja. Það myndi hinsvegar leiða til ofgnóttar upplýsinga og hætt við að trén myndu byrgja okkur sýn á skóginn.

Finnski félagsvísindamaðurinn Pasi Moisio (2004) hefur lagt til lausn á þessum vanda, það er að nota greiningu undirliggjandi hópa (e. latent class analysis) til að samnýta upplýsingarnar frá ólíkum mælingum. Greining undirliggjandi hópa er tegund af formgerðargreiningu (e. structural equation modelling) og svipar til þáttagreiningar (e. factor analysis) nema þar sem þáttagreining er notuð til að greina undirliggjandi hugsmíðar er greining undirliggjandi hópa notuð til að flokka einstaklinga í gögnunum út frá sambandi tiltekinna breyta. Þessi nálgun hefur verið notuð af öðrum fátæktarrannsóknum með góðum árangri (sá Nolan og Whelan, 2011; Stefán Ólafsson, Daly, Kangas, og Palme, 2019). Það líkan sem er notað hér byggir á

Mynd 3.19. Fjárhagsþrengingar barna og alls og líkindahlutföll þar á milli. Evrópulönd 2016



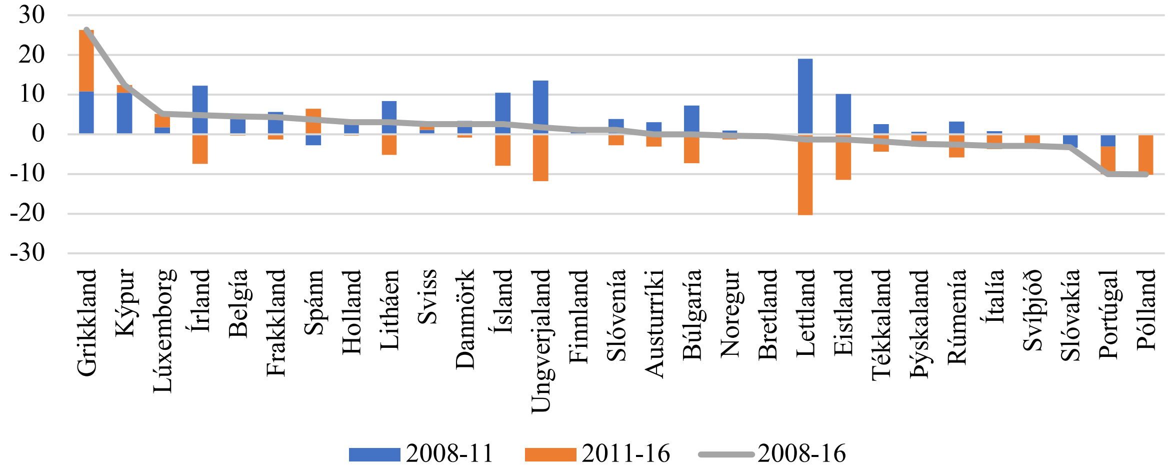
skorti á efnislegum gæðum eins og Eurostat skilgreinir hann,[14] erfiðleikum við að láta enda ná saman skipt í þrjá flokka—þá sem 1) eiga mjög erfitt, 2) þá sem eiga erfitt, og 3) alla aðra—og jafngildum ráðstöfunartekjum skipt niður í fjóra flokka—þau sem eru með minna en 50% af miðgildi ráðstöfunartekna, þeim sem eru með 50-59% af miðgildi ráðstöfunartekna, þeim sem eru með 60-69% af miðgildi ráðstöfunartekna, og að lokum öllum þeim sem eru með meira en 70% af miðgildi ráðstöfunartekna. Einstaklingar í lífskjararannsókninni eru flokkaðir í tvo hópa, þá sem búa við fjárhagsþrengingar (e. financial hardship) og þá sem gera það ekki (nánari upplýsingar má finna í Stefán Ólafsson, Daly,M., Kangas, O., og Palme, J., 2019).

Mynd 3.18 sýnir þróun hlutfalls fólks í fjárhagsþrengingum á tímabilinu 2004-16, bæði alls og fyrir börn sérstaklega. Þróuninni svipar einna mest til þróunar lágtekjuhlutfalls á föstu verðlagi. Þróunin er svipuð fyrir börn og fyrir allan almenning en á hverju ári er það þó svo að hlutfall barna búandi á heimilum í fjárhagsþrengingum mælist hærra. Hlutfallið lækkaði á milli 2004 og 2008, úr 15,7% í 8,1%, hækkaði svo aftur á milli 2008 og 2010, um 12,3 prósentustig, en lækkaði svo aftur eftir það og árið 2016 bjuggu 10,6% barna við fjárhagsþrengingar, sem er svipað og árið 2005. Bilið á milli mælingarinnar fyrir börn og fyrir alla íbúa landsins jókst eftir hrun og árið 2010 var það 4,4 prósentustig. Síðan hefur bilið minnkað og árið 2016 var það orðið 1,3 prósentustig, sem bendir til þess að hagur barna hafi batnað hraðar eftir 2010 en margra annarra hópa í þjóðfélaginu.

10,6% var sjöunda lægsta hlutfallið í Evrópu árið 2016 (mynd 3.19). Lægsta hlutfallið var í Noregi, 6%, en þar á eftir komu Svíþjóð, Finnland og Danmörk á bilinu 7,9-9%. Að auki voru Þýskaland og Holland með lægra hlutfall en Ísland. Löndunum á myndinni er raðað eftir líkindahlutföllum barna samanborið við allan almenning á að búa við fjárhagsþrengingar. Það gefur vísbendingu um hvernig börn í mismunandi löndum standa í samanburði við allan almenning. Ef líkindahlutfallið er undir einum standa börn betur en almenningur en ef það er yfir einum standa þau verr. Í aðeins fimm löndum voru líkurnar á fjárhagsþrengingum minni fyrir börn en fyrir allan almenning, það er í Eistasaltslöndunum, Serbíu og Slóveníu. Ísland er

[14] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation

Mynd 3.20. Breytingar á fjárhagsþrengingum barna á milli ára.
Evrópulönd 2008, 2011 og 2016

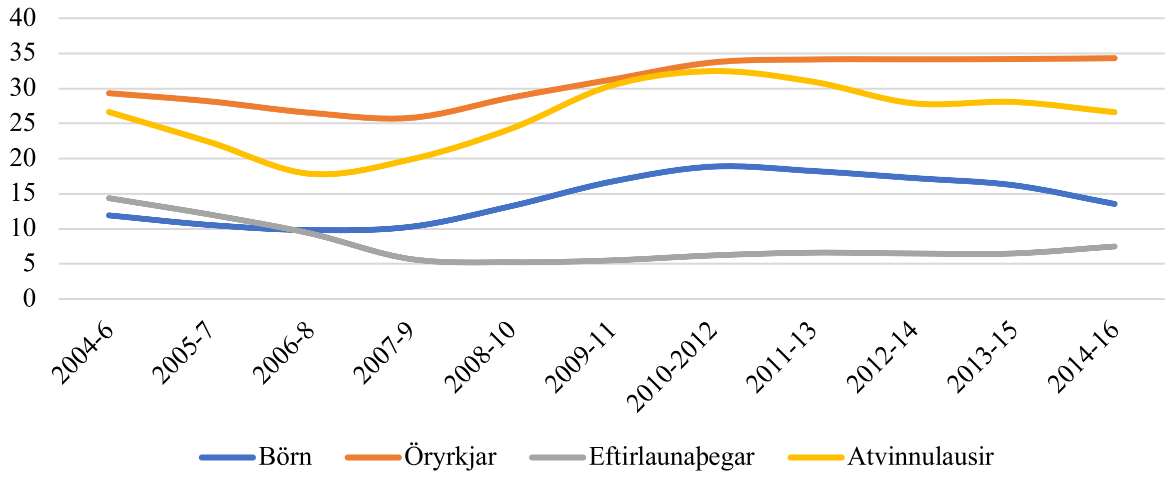


um miðju dreifingarinnar, börn búandi við ögn auknar líkur á fjárhagsþrengingum en aðeins í einu Norðurlandanna, Finnlandi, voru líkindi barna samanborið við almenning lægri en á Íslandi. Staða barna samanborið við almenning var verst í Ungverjalandi, Bretlandi og Frakklandi.

Mynd 3.20 sýnir svo breytingarnar á hlutfalli barna sem búa við fjárhagsþrengingar í prósentustigum fyrir tvö tímabil, það er 2008-11 sem fangar áhrif kreppunnar og 2011-16 sem sýnir áhrif endurreisnarinnar. Ísland var á meðal sex landa sem sáu tíðni barna á heimilum í fjárhagsþrengingum hækka um meira en tíu prósentustig á árunum 2009-11. Aukningin var langmest í Lettlandi (19,1 prósentustig) en hin löndin fjögur voru Ungverjaland (13,5 prósentustig). Írland (12,3 prósentustig), Grikkland (10,8 prósentustig) og Eistland (10,1 prósentustig). Næst á eftir þessum löndum komu svo Lithæn (8,3 prósentustig) og Búlgaría (7,2 prósentustig). Í þremur löndum—Slóvakíu, Portúgal og Spáni—lækkaði tíðni fjárhagsþrenginga barna. Þegar horft er til hinna Norðurlandanna þá breyttist tíðni barna á heimilum í fjárhagsþrengingum mun minna en á Íslandi, það er svo gott sem ekkert í Svíþjóð, hækkaði um eitt prósentustig í Finnlandi og Noregi og um 3,4 prósentustig í Danmörku.

Í fjórum af þeim sex löndum þar sem fjölgun barna í fjárhagsþrengingum var tíu prósentustig eða meiri lækkaði hlutfallið hinsvegar aftur á árunum 2011-16 og í Lettlandi þar sem aukningin var mest á fyrra tímabilinu varð lækkunin einnig mest á því seinna, eða 20,4 prósentustig. Í Eistlandi lækkaði hlutfallið um 11,4 prósentustig. Í báðum þessum löndum var tíðni fjárhagsþrenginga barna 1,3 prósentustigum lægri árið 2016 en hún hafði verið árið 2008. Á Íslandi og í Ungverjalandi lækkaði hlutfallið en þó ekki meira en það hafði aukist í kreppunni, það er um 8 prósentustig á Íslandi og 11,8 prósentustig í Ungverjalandi. Í báðum löndum var því tíðni fjárhagsþrenginga á meðal barna hærri árið 2016 en hún hafði verið 2008, sem nemur 2,5 prósentustigum á Íslandi og 1,7 prósentustigum í Ungverjalandi, sem þýðir að bæði lönd voru um miðja dreifinguna hvað varðar breytingar á milli 2008 og 2016. Í Grikklandi og Kýpur hélt tíðnin hinsvegar áfram að hækka, lítillega á Kýpur (1,9 prósentustig) en meira á seinna tímabilinu en því fyrra í Grikklandi (15,5 prósentustig). Fyrir

Mynd 3.21. Hlutfall barna, öryrkja, eftirlaunaþega og atvinnulausra sem búa á heimilum í fjárhagsþrengingum



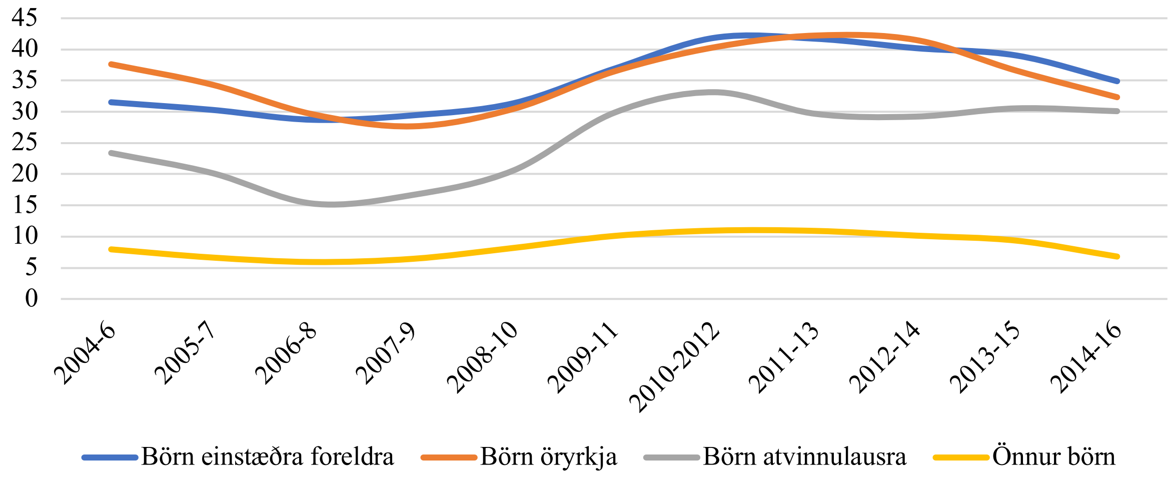
vikið skera þessi lönd sig úr þegar tímabilið 2008 til 2016 er skoðað hvað varðar mikla fjölgun barna sem bjuggu á heimilum í fjárhagsþrengingum. Á hinum endanum voru það svo Pólland og Portúgal sem skáru sig úr en í báðum löndum lækkaði hlutfall barna í fjárhagsþrengingum um tíu prósentustig. Að lokum er vert að minnast á Spán sem sá hlutfallið lækka á milli 2008 og 2011, um 2,7 prósentustig, en á seinna tímabilinu var Spánn það land sem sá næst mesta aukningu eða um 6,4 prósentustig.

Í stuttu máli, þá var Ísland á meðal þeirra landa þar sem hlutfall barna á heimilum í fjárhagsþrengingum jókst hvað mest á árunum 2008-11 en einnig á meðal þeirra landa þar sem hlutfallið lækkaði hvað mest á árunum 2011-16, sem er svipað og á við um almenn lífskjör barna á Íslandi sem var fjallað um í hluta 3.1. Lækkunin á seinna tímabilinu var þó minni en hækkunin á því fyrra og fyrir vikið var Ísland um miðja dreifingu Evrópuland hvað varðar breytinguna á milli 2008 og 2016 með hækkun upp á 2,5 prósentustig.

Nú beinum við sjónum okkar aftur að þróuninni á Íslandi og berum börn saman við aðra viðkvæma hópa, það er öryrkja, atvinnulausa og eftirlaunaþega (Mynd 3.21). Allt tímabilið 2004-16 er tíðni fjárhagsþrenginga lægri á meðal barna en á meðal öryrkja og atvinnulausra en ögn hærri en á meðal eftirlaunaþega í upphafi tímabilsins. Tíðnin lækkaði hjá öllum þessum hópum á árunum fyrir hruni. Lækkunin var mest á meðal eftirlaunaþega og atvinnulausra, en hvað varðar seinni hópinn skýrist breytingin einkum af háu atvinnustigi og stuttum atvinnuleysistímabilum. Eftirlaunaþegar voru hinsvegar komnir vel niður fyrir börn hvað varðar fjárhagsþrengingar á tímabilinu 2007-9. Lækkunin var mun minni á meðal barna og öryrkja, um 2,1 prósentustig á meðal barna á milli tímabilanna 2004-6 og 2006-8, og 3,5 prósentustig á meðal öryrkja á milli tímabilanna 2004-6 og 2007-9.

Það sem gerðist í kjölfar hrunsins er nokkuð mismunandi á milli hópa. Hlutfall eftirlaunaþega í fjárhagsþrengingum óx hægt en stöðugt út tímabilið, úr 5,5% árin 2008-10 í 7,5% árin 2014-16. Hinir hóparnir sáu hinsvegar nokkuð mikla aukningu á milli tímabilanna 2007-9 og 2010-12. Aukningin var mest hjá atvinnulausu fólki, 12,6 prósentustig sem skýrist m.a. að auknu langtímaatvinnuleysi. Börn voru með næst mestu hækkunina, 8,6 prósentustig, og þar á eftir öryrkjar, 7,9 prósentustig en af mun hærri grunni en börn. Eftir þessa hækkun varð

Mynd 3.22. Hlutfall mismunandi hópa barna sem búa á heimilum í fjárhagsþrengingum



þróunin á annan veg fyrir öryrkja en fyrir börn og atvinnulausa. Tíðni fjárhagsþrenginga lækkaði hjá börnum og var komin niður í 13,5% árin 2014-16. Sömu sögu má segja af atvinnulausum—sem eins og áður skýrist af breytingum á lengd atvinnuleysistímabila—en árin 2014-16 var þrengingahlutfallið komið í 26,6% (úr 32,5% árin 2010-12) sem er þó tvisvar sinnum hærra hlutfall en á meðal barna. Hlutfall fólks í fjárhagsþrengingum lækkaði hinsvegar ekki á meðal öryrkja og raunar hækkaði það lítillega og árin 2014-16 var hlutfallið orðið 34,3%.

Hlutfall í fjárhagsþrengingum lækkaði þannig minna á árunum fyrir hrun á meðal barna en á meðal eftirlaunaþega og atvinnulausra og jókst meira en á meðal eftirlaunaþega og svipað og á meðal öryrkja í kjölfar hrunsins en lækkaði svo meira hjá börnum en bæði eftirlaunaþegum og öryrkjum (en báðir hópar sáu smávægilega hækkun) eftir tímabilið 2010-12 og svipað mikið á meðal atvinnulausra. Hækkunin á meðal öryrkja er athygliverð í ljósi þess að það var forgangsmál stjórnvalda að hlífa þeim við afleiðingum hrunsins. Eins skýring á því er að staða hópsins var almennt slæm fyrir hrun og að þær aðgerðir sem var ráðist í til að hlífa honum hafi þrátt fyrir allt ekki verið nægilegar enda þoli heimili öryrkja og annarra viðkvæmra hópa mun minni búsifjar en önnur heimili, að minna þurfi til að þau lendi í fjárhagsþrengingum.

Börn í ólíkum aðstæðum eru mis útsett fyrir fjárhagsþrengingum. Mynd 3.22 sýnir hlutfalla fjögurra hópa barna yfir tímabilið 2004-16, það er barna einstæðra foreldra, öryrkja, atvinnulausra og annarra barna. Það fyrsta sem stingur í augun er að börn á heimilum sem eru í viðkvæmri stöðu eru mun líklegri til að búa við fjárhagsþrengingar en börn á heimilum sem eru það ekki. Á tímabilinu 2014-16 bjuggu 34,9% barna einstæðra foreldra á heimilum í fjárhagsþrengingum, 32,3% barna öryrkja, 30,1% barna atvinnulausra en aðeins 6,8% annarra barna. Staða barna einstæðra foreldra og barna öryrkja var áberandi verst.

Tíðni fjárhagsþrenginga allra hópa barna jukust í kjölfar hrunsins. Aukningin var mest hjá börnum atvinnulausra, 16,5 prósentustig. Hún var svipuð hjá börnum einstæðra foreldra og börnum öryrkja, eða 12,4 prósentustig og 12,7 prósentustig. Hjá öðrum börnum var aukningin minni, eða 4,5 prósentustig. Síðan þá hafa hlutföllin lækkað aftur, mest hjá börnum öryrkja og einstæðra foreldra, 8 prósentustig og 7 prósentustig, en minnst hjá börnum atvinnulausra, 3 prósentustig. Hjá öðrum börnum lækkaði hlutfallið um 4,2 prósentustig. Ein leið til að átta sig á þessum breytingum er að skoða hvort hóparnir hafi náð sama hlutfalli á

Tafla 3.6. Tvíkosta aðhvarfsgreiningar. Líkindi á að búa við fjárhagsþrengingar

	2006-8		2010-12		2014-16	
	Líkan A	Líkan B	Líkan A	Líkan B	Líkan A	Líkan B
Fasti	-3,613	-4,092	-2,967	-4,350	-3,200	-4,044
Aldur yngra foreldris						
<30 ára	0,594*	0,421	0,394*	0,267	0,357	0,276
30-39 ára	0,207	0,151	0,456**	0,349*	0,322*	0,176
40-49 ára						
>=50 ára	-0,101	0,089	0,262	0,489*	0,116	0,098
Hæsta menntun foreldris						
<Stúdentspróf	1,007**	0,874**	1,024**	0,948**	1,019**	0,710*
Stúdentspróf	0,936**	0,860**	0,768**	0,675*	0,546*	0,339
Framhaldsmenntun	-0,140	-0,223	0,530*	0,533*	0,741*	0,532
Háskólamenntun						
Heimilisgerð						
Einstætt foreldri	1,575**	1,047**	1,451**	1,358**	1,657**	1,359**
2 foreldrar, 1 barn	-0,093	-0,209	-0,001	0,087	-0,126	-0,022
2 foreldrar, 2 börn						
2 foreldrar, >2 börn	0,309	0,144	0,463*	0,471*	0,319	0,395*
Önnur heimili	-0,604	-0,653*	-0,021	0,025	0,097	0,136
Annað						
Erlendur bakgrunnur	0,623*	0,336	0,254	0,224	0,013	-0,151
Atvinnuleysi á heimili	0,390	0,173	0,878**	0,774**	1,232**	1,052**
Örorka á heimili	1,101**	0,621*	0,618*	0,291	0,671*	0,509*
Utan höfuðborgarsvæðisins	0,154	0,072	-0,007	0,137	0,105	0,204
Húsnæði						
Leiga, almennum markaði		0,881*		0,483*		0,765**
Leiga, félagslegt húsnæði		0,927**		1,214**		1,181**
Húsnæðiskostnaður						
Mjög þung byrði		2,135**		2,261**		1,870**
Þung byrði		0,477*		0,201		-0,079
N	7.078	6.983	7.031	6.945	6.466	6.321
DF	14	18	14	18	14	18
Wald Chi2	201,29	290,75	272,96	435,57	223,57	424,98

tímabilinu 2014-16 og það var fyrir hrun, tímabilinu 2006-8. Enginn hópanna hefur náð þangað aftur en börn sem ekki búa á heimilum einstæðra foreldra, öryrkja eða atvinnulausra komast næst því. Börn atvinnulausra eru lengst frá því, þá börn einstæðra foreldra og að lokum börn öryrkja. Það lítur því út fyrir að Ísland fylgi algengu mynstri, að kreppan hafi komið harðar niður á börn á heimilum í viðkvæmri stöðu og að þau hafi ekki notið efnahagsbatans í sama mæli heldur.Aðhvarfsgreiningar í töflu 3.6 sýna annars vegar sama líkan og var notað fyrir lágtekjumörkin til að auðvelda samanburð en einnig líkön sem innihalda upplýsingar um húsnæðisstöðu sem má ætla að hafi áhrif á fjárhagsþrengingar en ekki á jafngildar ráðstöfunartekjur fyrir húsnæðiskostnað. Líkt og með lágtekjuhlutföllin benda niðurstöðurnar til þess að það að búa hjá einstæðu foreldri hafi einna mest áhrif, það er börn einstæðra foreldra eru öðrum líklegri til að búa við fjárhagsþrengingar. Ólíkt lágtekjuhlutföllunum er hinsvegar ekki hægt að greina aukningu yfir tíma.

Aldur foreldra hefur ekki áhrif á fjárhagsþrengingar, ólíkt lágtekjuhlutföllunum, sem kann að skýrast af því að ungir foreldrar mælist með lægri tekjur en þau hafa á milli handan enda eru námslán ekki talin til tekna í lífskjararannsókninni. Slík heimili mælast þá með lágar tekjur en búa ekki í raun við þröngan fjárhag. Aftur á móti tengist það að eiga foreldra á fertugsaldri auknum líkum á fjárhagsþrengingum. Það að búa hjá foreldrum sem hafa ekki lokið stúdentsprófi eða aðeins lokið slíku prófi eykur líkurnar á fjárhagsþrengingum sem og að búa á heimili sem hefur orðið fyrir atvinnuleysi.

Þá er vert að staldra við börn á heimilum öryrkja en í aðhvarfsgreiningunni þar sem var spáð fyrir um líkur á að vera undir lágtekjumörkum hafði örorka ekki tölfræðilega marktæk áhrif á síðasta tímabilinu og dró úr líkunum á fyrri tímabilunum. Líkurnar á fjárhagsþrengingum aukast hinsvegar fyrir börn við að búa á heimili með öryrkja. Hér komum við aftur að annmörkum lágtekjumarka sem fátæktarmælingu. Þær tölur sem hafa verið birtar hér benda til þess að félagslegar greiðslur á Íslandi skili miklum árangri við að færa börn öryrkja upp fyrir lágtekjumörk en þó ekki mjög langt upp fyrir þau. Langvarandi dvöl rétt fyrir ofan lágtekjumörk rýrir aðrar bjargir heimilisins og getur leitt til fátæktar. Raunar hefur slík staða meiri áhrif á fátækt en skammvin dvöl fyrir neðan lágtekjumörkin. Þá verður einnig að hafa í huga þá fyrirvara sem voru gerðir við jafngildiskvarðana sem eru notaðir í þessum greiningum að þeir taka ekki tillit til viðbótarkostnaðar sem fellur til vegna fötlunar og því má ætla að áhrif félagslegra greiðslna séu að nokkru ofmetin þegar kemur að heimilum öryrkja.

Þegar við bætum inn húsnæðisbreytunum hverfa áhrifin af aldri sem og af menntun, að öðru leyti en því að það eykur enn líkurnar á fjárhagsþrengingum ef foreldrar hafa ekki lokið stúdentsprófi. Áhrifin af því að búa hjá einstæðu foreldri, á heimili öryrkja og heimili sem hefur orðið fyrir atvinnuleysi eru enn til staðar en veikari. Þetta dregur fram þau áhrif sem húsnæðismarkaðurinn hefur á lífskjör og fátækt viðkvæmra hópa. Áhrif húsnæðisbreytanna á aðrar breytur benda til þess að þróun húsnæðismarkaðarins leiki umtalsvert hlutverk í fjárhagsþrengingum á Íslandi.

Það að búa í leiguhúsnæði, á almennum leigumarkaði eða með lækkaða leigu eða endurgjaldslaust, tengjast auknum líkum á fjárhagsþrengingum. Þar spilar saman að lágtekjuheimili veljast í auknu mæli í leiguhúsnæði en einnig hækkandi leiguverð. Byrði

húsnæðiskostnaðar vegur einnig þungt, en að búa á heimili þar sem byrði húsnæðiskostnaðar hefur sterkara samband við fjárhagsþrengingar en að búa á heimili einstæðs foreldris.

3.4. Húsnæði, lífskjör og fátækt

Eitt af því sem við höfum séð fram til þessa er að staða á húsnæðismarkaði hefur mikil áhrif á lífskjör barna og líkurnar á að þau búi við fjárhagsþrengingar. Í þessum kafla verður kafað ögn dýpra í áhrif húsnæðiskostnaðar á lífskjör og tekjufátækt barna. Fyrst verður farið yfir þróunina á húsnæðismarkaði og fjölgun leigjenda. Í kjölfarið eru svo birtar greiningar á ráðstöfunartekjum eftir húsnæðiskostnað, bæði þróum miðgildis en einnig lágtekjuhlutföll.

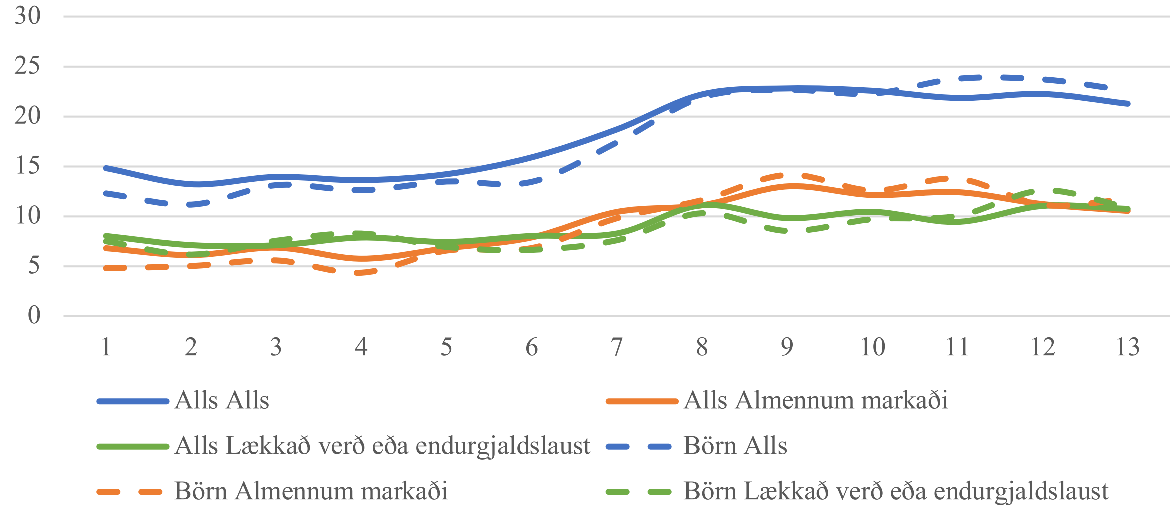
Það er ástæða til að fjalla stuttlega um mælinguna „jafngildar ráðstöfunartekjur eftir húsnæðiskostnað" enda lítt þekkt á Íslandi þó það sé alvanalegt að greina ráðstöfunartekjur bæði fyrir og eftir húsnæðiskostnað í lífskjararannsóknum erlendis (sjá til dæmis Jenkins, 2016).

Rökin fyrir því að bera saman tekjur fyrir og eftir húsnæðiskostnað eru helst þau að húsnæðiskostnaður er ekki valkvæður kostnaður á sama hátt og margt annað. Það verða allir að búa einhversstaðar og því fylgir kostnaður. Jafnvel fólk sem býr í skuldlausu eignarhúsnæði hefur húsnæðiskostnað í formi fasteignagjalda og vegna viðhalds og viðgerða, rafmagns og hita sem og trygginga. Þannig má að nokkru leyti líta á húsnæðiskostnað líkt og skattgreiðslur, sem óhjákvæmilegan kostnað. Hliðstæðan við skatta gengur þó ekki að öllu leyti upp því hluti húsnæðiskostnaðar er valkvæður og vægi valkvæða hlutans í heildar húsnæðiskostnaði er hærra því meiri tekjur sem fólk hefur. Ein leið til að hugsa um þetta er að allir hafi grunnþörf fyrir húsaskjól sem hægt er að fullnægja fyrir svipað verð fyrir alla en svo getur efnameira fólk valið ýmis húsnæðistengd lífsgæði umfram það, svo sem stærra húsnæði, betri staðsetningu, eigin garð, stærri garð, dýrari innréttingar og tíðara viðhald svo dæmi séu nefnd. Á hinn bóginn er ekki sjálfgefið að það húsnæði sem efnaminna fólk býr í standi undir þörfum þeirra enda geti tekjulágt fólk verið í þeirri stöðu að taka það sem býðst á því verðbili sem það ræður við jafnvel þó húsnæðið sé of lítið miðað við fjölda heimilisfólks eða í slæmu ásigkomulagi. Af þessu leiðir að samanburður á ráðstöfunartekjum fyrir og eftir húsnæðiskostnað vanmetur áhrif húsnæðiskostnaðar á muninn á lífskjörum hinna efnaminni og hinna efnameiri.

Það sem fólk heldur eftir þegar það er búið að greiða fyrir húsnæðið er það sem fólk hefur til að gera allt annað, svo sem að kaupa mat, föt og húsgögn, til að komast á milli staða og að borga fyrir síma og netaðgang, komugjöld í heilbrigðiskerfinu, gleðja börnin sín, kaupa gjafir, hitta annað fólk og njóta afþreyingar. Munur á milli tekna hópa að frádregnum húsnæðiskostnaði fangar því ójöfnuð í slíkum hversdagslegum lífskjörum og gerir það betur en upplýsingar um ráðstöfunartekjur fyrir húsnæðiskostnað.

Einhver kann að andmæla þessu með þeim rökum að hlutfall húsnæðiskostnaðar í útgjöldum heimila endurspegli í raun aðeins þá áherslu sem hvert og eitt okkar leggur á húsnæði í samanburði við önnur gæði, það er ef við veljum að borga hátt hlutfall tekna okkar fyrir húsnæði þá sé það fyrst og fremst vegna þess að við metum það meira en önnur gæði. Það er sannleikskorn í slíkri gagnrýni hvað varðar tekjuhærri hópa, sbr. það sem var sagt hér að ofan um valkvæðan hluta húsnæðiskostnaðar. En til að tal um „val" sé merkingarbært þurfa að vera til staðar raunverulegir valkostir og fyrir tekjulágt fólk er það ekki alltaf tilfellið. Þá

Mynd 3.23. Hlutfall fólks í leiguhúsnæði 2004-2016



mætir húsnæði slíkri grundvallarþörf að það þarf að vera af einhverjum lágmarks gæðum til að teljast ásættanlegt.

Einhver kann þá að andmæla á þeim forsendum að húsnæðisverð endurspegli í raun gæði húsnæðis og fólk fái það sem það borgar fyrir. Fyrir fólk með veika stöðu á húsnæðismarkaði er það þó ekki endilega tilfellið enda í þeirri stöðu að þurfa að taka það sem býðst.

Hugmyndin um einfalt samband á milli húsnæðiskostnaðar og gæða húsnæðis fellur um sjálfa sig þegar við veltum fyrir okkur þróun húsnæðiskostnaðar yfir tíma. Húsnæðiskostnaður vegna tiltekins húsnæðis getur aukist yfir tíma án þess að gæði húsnæðisins batni. Ef kostnaðurinn vex hraðar en tekjur fólks, versna lífskjör þess þar sem það borgar meira fyrir húsnæðið án þess að það skili meiri lífsgæðum og hefur minna á milli handana fyrir önnur gæði.

Það er gagnlegt að bera saman aðstæður húsnæðiskaupenda, það er þeirra sem búa í eignarhúsnæði en eru að greiða af húsnæðislánum, og leigjenda til að átta sig á því hvernig það getur gerst. Aðstæður þessara hópa eru svipaðar á yfirborðinu, báðir hópar borga umtalsverðan hluta tekna sinna fyrir húsnæðið. Engu að síður eru aðstæður og horfur þessara tveggja hópa um margt ólíkar.

Kaupendur geta vænst þess að mynda eign til lengri tíma litið og að byrði húsnæðiskostnaðar lækki að sama skapi. Hvernig það þróast er háð ýmsum þáttum svo sem skilmálum húsnæðislána sem fólk er með, þróun í efnahagsmálum, breytingar á stöðu fólks á vinnumarkaði og viðhaldskostnaður eru allt þættir sem geta haft veruleg áhrif á hraða eignamyndunar og þróun byrðar húsnæðiskostnaðar yfir tíma. Ósjaldan er leiðin að skuldlausu eigin húsnæði torfær en langtímahorfurnar eru almennt mun betri en á leigumarkaði.

Fólk í leiguhúsnæði myndar ekki eign í húsnæðinu og getur að auki ekki vænst þess að byrðin af leigukostnaðinum lækki yfir tíma. Þvert á móti er fólk á leigumarkaði mjög viðkvæmt fyrir þróun markaðarins enda fæstir leigusamningar til langs tíma. Eins og

leigumarkaðurinn hefur verið á Íslandi á undanförnum árum geta leigjendur vænst þess að leigukostnaður þeirra hækki allnokkuð í hvert sinn sem þeir flytja auk þess sem leigusamningar geta innihaldið ákvæði um breytingar á leiguverði í samræmi verðlagsþróun eða aðra þætti. Horfurnar fyrir leigjendur eru því fremur þær að byrði húsnæðiskostnaðar hækki fremur en lækki.

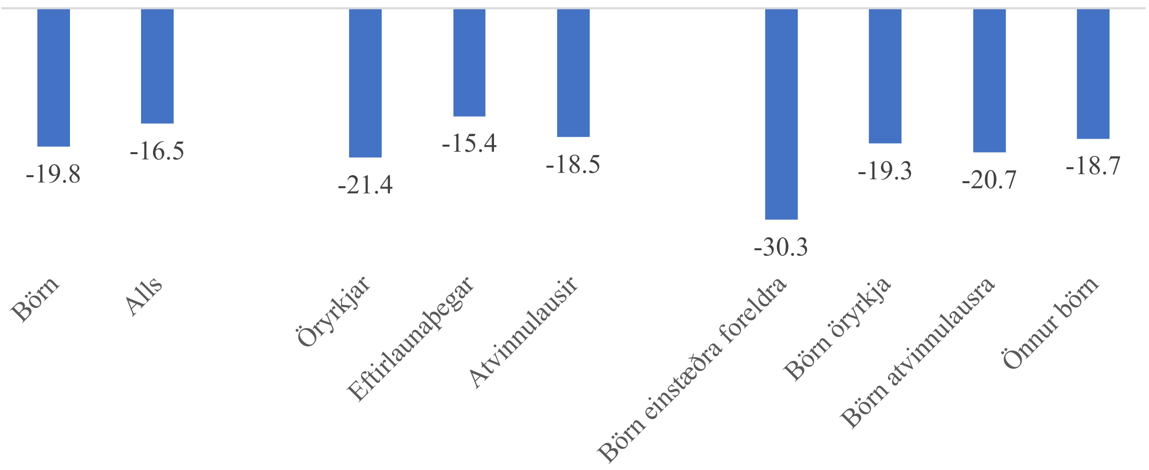
Breytingar á leiguverði yfir tíma eru ekki drifnar áfram af breytingum á gæðum húsnæðis heldur af aðstæðum á markaði, það er samspili framboðs og eftirspurnar. Á undanförnum árum hefur leiguverð til dæmis hækkað mjög hratt sem skýrist bæði af fjölgun leigjenda sem og fjölgun ferðamanna en hluti húsnæðis sem gæti verið á almennum leigumarkaði hefur færst að hluta eða öllu leyti yfir á ferðamannamarkaðinn.

Það er heldur ekki handahófskennt hverjir búa í leiguhúsnæði en fjölgunin hefur verið meiri á meðal lágtekjufólks og ungs fólks. Fólk í viðkvæmri félagslegri og efnahagslegri stöðu hefur verið líklegra en þau sem eru það ekki til að búa í leiguhúsnæði og líkurnar hafa aukist umtalsvert á því tímabili sem hér er til umfjöllunar. Þannig bjuggu tæp 24% öryrkja á leigumarkaði árið 2009 samkvæmt lífskjararannsókninni, tæp 14% atvinnulausra og barna en tæp11% eftirlaunaþega. Árið 2016 voru rúm 38% öryrkja, nær 23% barna, rúm 20% atvinnulausra og tæp 15% eftirlaunaþega og hlutfall leigjenda sem bjó í leiguhúsnæði á almennum markaði hafði vaxið í öllum hópum frá því fyrir hrun. Á tímabilinu 2014-16 bjuggu nær 52,5% barna einstæðra foreldra í leiguhúsnæði, nær 45,5% barna öryrkja, tæp 39% barna atvinnulausra en aðeins rúm 15% annarra barna. Hlutfallið allra þessara hópa í leiguhúsnæði hafði þó hækkað frá hruni. Á tímabilinu 2007-9 bjuggu 42,5% barna einstæðra foreldra í leiguhúsnæði, tæp 34% barna öryrkja, tæp 28% barna atvinnulausra og hátt í 8% annarra barna. Af þessu má draga tvær ályktanir, sú fyrri er að fjölgun leigjenda sé ekki drifin áfram af því að fólk vilji í auknu mæli leigja fremur en að kaupa (sjá einnig Íbúðalánasjóður, 2018) heldur sé hún fremur tilkomin af erfiðleikum við að komast í eignarhúsnæði. Seinni ályktunin er að byrði húsnæðiskostnaðar sé ekki aðeins drifin áfram af þróun verðlags heldur einnig af því hvernig fólk velst á ólíka staði á húsnæðismarkaði, það er að hækkandi byrði húsnæðiskostnaðar fyrir leigjendur skýrist í senn af hækkandi leiguverði og vaxandi hlutfalli tekjulágra á leigumarkaði.

Mynd 3.23 sýnir fjölgun fólks í leiguhúsnæði frá 2004-2016. Hlutfallið hækkaði hratt í kjölfar hrunsins, meira á almennum markaði en í úrræðum sem skila fólki lægra leiguverði. Þróunin er rakin fyrir allan almenning sem og börn en hlutföllin og þróunin eru svo gott sem hin sömu. Börnum í leiguhúsnæði fjölgaði þannig en ekki umfram hina almennu þróun.

Eurostat hefur þróað mælingu á byrði húsnæðiskostnaðar. Heildar húsnæðiskostnaður að frádregnum húsnæðisbótum hverskyns er reiknaður sem hlutfall af heildar ráðstöfunartekjum að frádregnum húsnæðisbótum. Samkvæmt skilgreiningu Eurostat teljast heimili búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað ef hann er meira en 40% að ráðstöfunartekjum heimilisins. Þrátt fyrir að vera upplýsandi um margt hefur þessi mæling vissa annmarka eins og til dæmis að það er engin sérstök ástæða til að miða við 40% fremur en eitthvað annað hlutfall. Raunar eru góðar ástæður til að hafa mismunandi viðmið fyrir ólíka tekjuhópa enda má ætla að það sé meira íþyngjandi fyrir tekjulágt heimili að verja 30% af ráðstöfunartekjum í húsnæðiskostnað en fyrir hátekjuheimili að verja 40%, auk þess sem hluti húsnæðiskostnaðar hátekjuheimilisins er að öllum líkindum valkvæður.

Mynd 3.24. Lækkun á miðgildi ráðstöfunartekna vegna húsnæðiskostnaðar tímabilið 2014-16



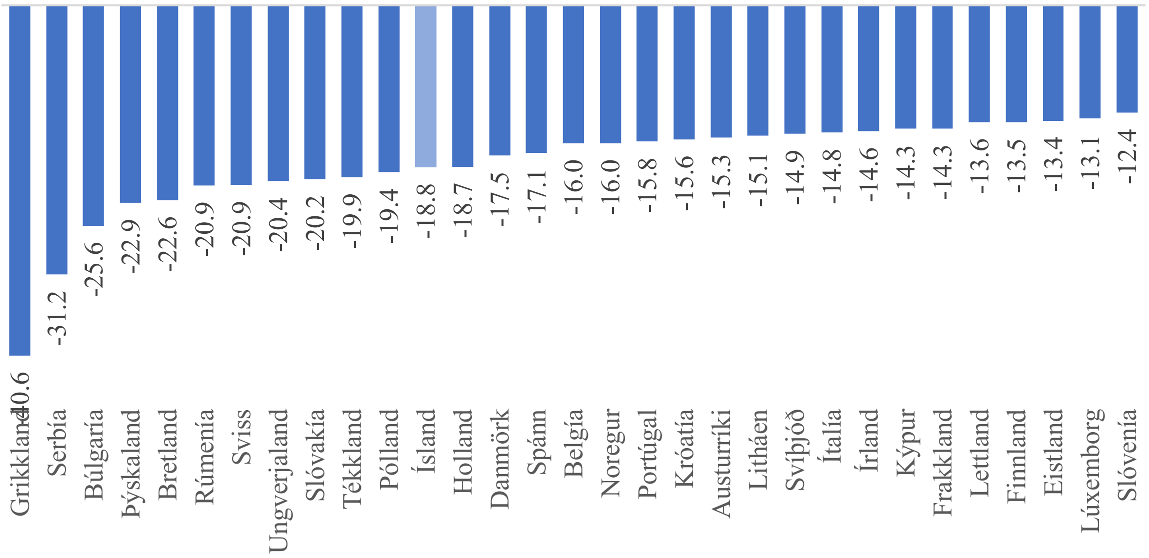
Hér verður farin önnur leið sem er að bera saman ráðstöfunartekjur og lágtekjuhlutföll fyrir og eftir húsnæðiskostnað. Þegar Eurostat reiknar lágtekjuhlutföll eftir húsnæðiskostnað notast stofnunin við lágtekjumörkin sem eru skilgreind af ráðstöfunartekjum fyrir húsnæðiskostnað.[15] Af því leiðir sjálfkrafa hækkun lágtekjuhlutfalla enda sjálfgefið að ráðstöfunartekjur allra sé lægri eftir að þau hafa greitt fyrir húsnæði. Hér er tekin sú afstaða að þessi nálgun leiði til ofmats á áhrifum húsnæðiskostnaðar enda fái fólk gæði í skiptum fyrir húsnæðiskostnaðinn. Markmiðið er raunar að meta hlutfall fólks sem býr við þröngan kost þegar kemur að öðrum lífsgæðum og fyrir vikið eru lágtekjumörk eftir húsnæðiskostnað skilgreind sem 60% af miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna eftir húsnæðiskostnað.

Mynd 3.24 sýnir hvaða áhrif húsnæðiskostnaður hefur á lífskjör misunandi hópa, mældum með miðgildi jafngildra ráðstöfunartekna. Áhrifin eru meiri á börn en allan almenning en meiri á öryrkja en börn. Húsnæðiskostnaðurinn hefur hinsvegar minni áhrif á meðal eftirlaunaþega en á börn sem skýrist af því að hátt hlutfall eftirlaunaþega býr í skuldlausu eigin húsnæði og ber því lágan kostnað af húsnæðinu. Þá er umtalsverður munur á milli mismunandi hópa barna. Áhrifin eru mest á börn einstæðra foreldra en afar lítill munur er á börnum öryrkja, atvinnulausra og öðrum börnum. Á mynd 3.25 má svo sjá að Ísland er fyrir ofan miðja dreifingu hvað varðar áhrif húsnæðiskostnaðar á lífskjör barna árið 2016. Það má því segja að áhrif húsnæðiskostnaðar á lífskjör barna á Íslandi séu umtalsverð í samanburði við mörg Evrópulönd en þó ekki með því mesta sem gerist.

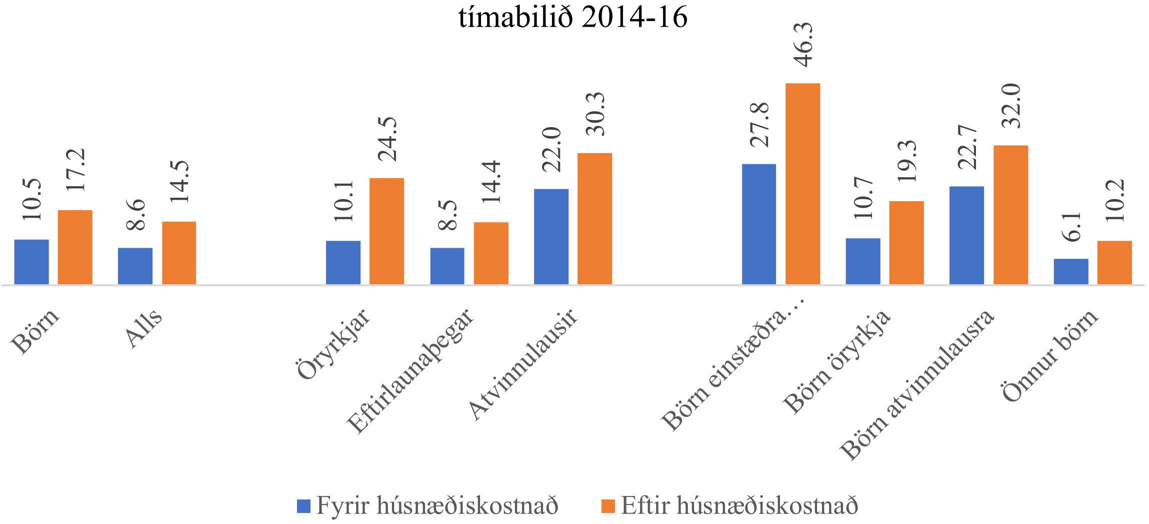
Mynd 3.26 sýnir svo muninn á lágtekjuhlutföllum fyrir og eftir húsnæðiskostnað á tímabilinu 2004-16. Það er hægt að horfa á muninn frá að minnsta kosti tveimur sjónarhornum, það er muninn á breytingum í prósentustigum og hinsvegar út frá líkindahlutföllum. Prósentustigin segja sína sögu um umfang breytinganna en breytingar á líkindahlutföllum á milli hópa leiðrétta fyrir því að lágtekjuhlutfallið fyrir húsnæðiskostnað er nokkuð mismunandi með því að segja okkur hvernig líkindin á því að hópur A sé undir lágtekjumörkum í samanburði við líkindi hóps B breytast með ólíkum mælingum.

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate

Mynd 3.25. Lækkun á miðgildi ráðstöfunartekna vegna húsnæðiskostnaðar. Evrópa 2016

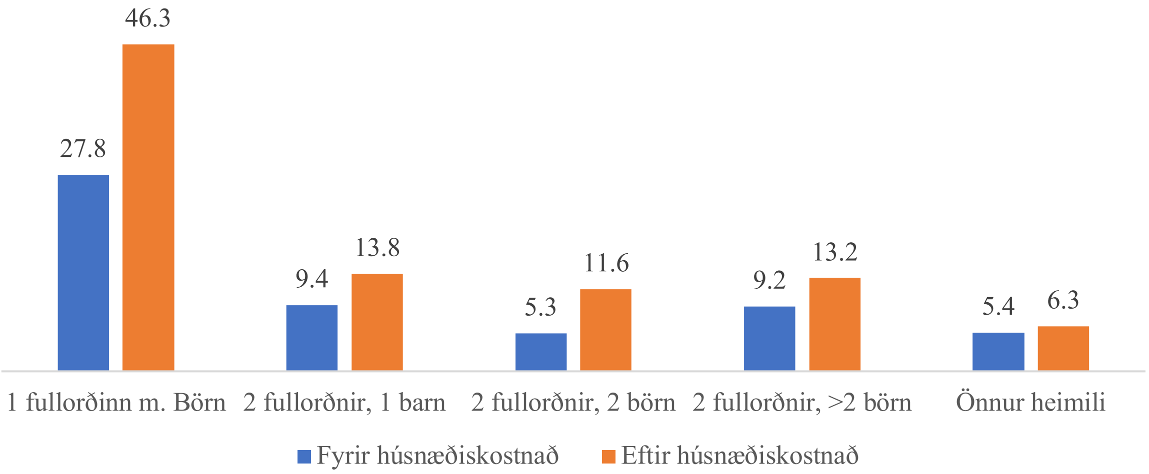


Mynd 3.26. Lágtekjuhlutföll fyrir og eftir húsnæðiskostnað fyrir tímabilið 2014-16



Hlutfall barna undir lágtekjumörkum eftir húsnæðiskostnað var 6,7 prósentustigum hærra en fyrir húsnæðiskostnað samanborið við 5,9 prósentustig hjá öllum almenningi. Munurinn hjá eftirlaunaþegum var líka 5,9 prósentustig, 8,3 hjá atvinnulausum en öryrkjar skáru sig úr með 14,4 prósentustiga mun. Það er því ljóst að húsnæðiskostnaður hefur áhrif á tekjufátækt allra hópa en áberandi mest á öryrkja. Ef við berum saman umfang breytinganna hjá mismundi hópum frá ögn afstæðara sjónarhorni þá eru líkindahlutföllin á milli barna og alls almennings, eftirlaunaþega og atvinnulausra mjög svipuð hvort sem um ræðir lágtekjuhlutföll fyrir eða eftir húsnæðiskostnað. Það þýðir að hlutfallsleg áhrif á líkindi barna að vera undir lágtekjumörkum í samanburði við þessa hópa þegar það hefur verið leiðrétt fyrir ólíkri upphafsstöðu eru óháð húsnæðiskostnaði. Aftur á móti verður nokkur breyting á líkindahlutföllum barna gagnvart öryrkjum. Líkindahlutföllin fyrir húsnæðiskostnað á milli þessara hópa eru 1,044 sem þýðir að líkurnar á að vera undir mörkum eru svo gott sem þær

Mynd 3.27. Lágtekjuhlutföll fyrir og eftir húsnæðiskostnað eftir heimilisgerðum tímabilið 2014-16



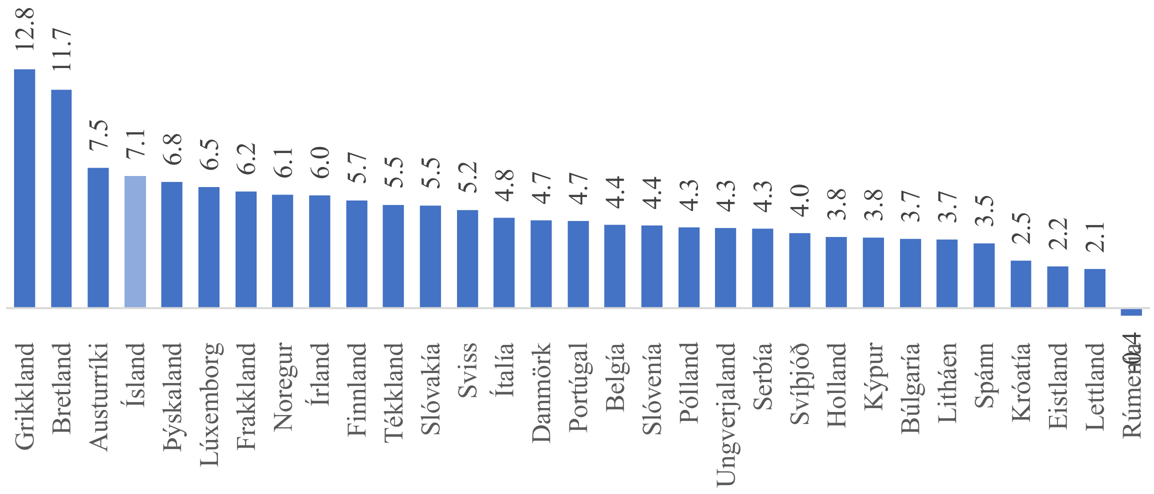
sömu. Eftir húsnæðiskostnað er líkindahlutfallið hinsvegar 0,640 sem þýðir að líkindi barna á tekjufátækt aukast minna en öryrkja við það að taka tillit til húsnæðiskostnaðar.

Það var einnig munur á milli barna í ólíkum aðstæðum, bæði fyrir og eftir húsnæðiskostnað. Börn einstæðra foreldra voru með hæsta hlutfallið fyrir húsnæðiskostnað, 27,8% en börn atvinnulausra voru skammt undan með 22,7%. Börn öryrkja voru nokkuð langt undan með 10,7% og önnur börn voru svo með lægsta hlutfallið, 6,1%. Hlutfallið hækkaði mest hjá börnum einstæðra foreldra við það að taka tillit til húsnæðiskostnaðar við útreikning lágtekjuhlutfalla um 18,5 prósentustig. Næst á eftir komu börn atvinnulausra, 9,3 prósentustig, svo börn öryrkja, 8,6 prósentustig, og svo önnur börn, 4,1 prósentustig. Hlutfallslega breytingin að teknu tilliti til ólíkrar upphafsstöðu var líka meiri fyrir börn einstæðra foreldra en fyrir hina barnahópana sem þýðir að húsnæðiskostnaðurinn hafði meiri áhrif á tekjufátækt barna einstæðra foreldra en annarra.

Mynd 3.27 ber svo saman börn á heimilum einstæðra foreldra við börn í öðrum heimilisgerðum. Lágtekjuhlutfallið fyrir húsnæðiskostnað er umtalsvert hærra hjá börnum sem búa hjá einstæðum foreldrum, eins og áður hefur komið fram, en aukningin er líka lang mest í prósentustigum talið, eða 18,5 prósentustig. Næst á eftir komu börn sem bjuggu tvö á heimili með tveimur fullorðnum með 6,3 prósentustig, börn sem bjuggu ein með tveimur fullorðnum með 4,4 prósentustig, börn á barnmörgum heimilum með tveimur fullorðnum með 4 prósentustig, og börn á öðrum heimilum ráku svo lestina með 0,9 prósentustig.

Munurinn börnum einstæðra foreldra og börnum á annarskonar heimilum á líkindum á að vera undir lágtekjumörkum var meiri hvað varðar lágtekjuhlutfallið eftir kostnað en fyrir, í öllum tilfellum nema einu. Líkindahlutföll barna einstæðra foreldra voru 5,393 samanborið við 3,729 gagnvart börnum sem bjuggu ein á heimili með tveimur foreldrum, 5,669 samanborið við 3,793 gagnvart börnum á barnmörgum heimilum með tveimur fullorðnum, 12,753 samanborið við 6,704 samanborið við önnur heimili. Eina undantekningin frá þessu mynstri voru vísitöluheimili þar sem líkindahlutfallið var 6,585 eftir húsnæðiskostnað en 6,831 fyrir hann.

Mynd 3.28 Munur á lágtekjuhlutföllum barna fyrir og eftir húsnæðiskostnað. Evrópa 2016



Mynd 3.28 sýnir muninn á lágtekjuhlutföllum fyrir og eftir húsnæðiskostnað. Því hærra sem gildið er, þeim mun hærra mælist lágtekjuhlutfallið eftir húsnæðiskostnað en fyrir hann. Ísland er á meðal þeirra landa þar sem það hefur hvað mest áhrif á lágtekjuhlutfallið að taka tillit til húsnæðiskostnaðar, leiðir til hækkunar um 7,1 prósentustig sem var fjórði mesti munurinn í Evrópu árið 2016. Ef við horfum til líkindahlutfalla hækkaði líkindahlutfall Íslands gagnvart flestum öðrum löndum við það að taka tillit til húsnæðiskostnaðar. Aðeins gagnvart Grikklandi, Finnlandi og Bretlandi héldust líkindahlutföllin óbreytt við það að reikna með húsnæðiskostnaði. Ísland var þannig á meðal þeirra landa þar sem húsnæðiskostnaður hefur einna mest áhrif á tekjufátækt barna, hvernig sem á það er litið.

Tafla 3.7 ber svo saman niðurstöður úr tvíkosta aðhvarfsgreiningu á tveimur háðum breytum, það er að vera undir lágtekjumörkum fyrir og eftir húsnæðiskostnað, en slíkur samanburður gefur vísbendingar um hvernig samsetning lágtekjuhópsins breytist eftir því hvora lágtekjumælinguna við miðum við og þá skýrari mynd af því hvaða hópa húsnæðiskostnaðurinn þrengir að.

Líkurnar á að vera undir lágtekjumörkum eru meiri fyrir börn sem eiga unga foreldra þegar við tökum tillit til húsnæðiskostnaðar. Aftur á móti eru áhrifin ögn minni af því að eiga foreldra sem hafa mest lokið stúdentsprófi. Að taka tillit til húsnæðiskostnaðar hefur engin áhrif á líkur barna einstæðra foreldra á að vera undir lágtekjumörkum, sem er nokkuð sérkennilegt í ljós þessa sem hefur þegar komið fram í þessum kafla. Það skýrist af samspili á milli breyta og ef við tökum til dæmis út menntunarbreytuna eða húsnæðisstöðu þá aukast líkur barna einstæðra foreldra á tekjufátækt nokkuð við það að taka tillit til húsnæðiskostnaðar. Það bendir til þess að það séu ekki aðeins afleiðingar þess að hafa bara eina fyrirvinnu sem skiptir máli heldur séu ýmislegt annað sem einkennir hópinn sem hefur áhrif.

Áhrifin af því að að vera barn sem býr eitt á heimili með tveimur fullorðnum hverfa og áhrifin af því að búa á barnmörgum heimilum með tveimur fullorðnum minnka en eru enn til staðar.

Áhrifin af því að hafa erlendan bakgrunn aukast lítillega og verða tölfræðilega marktæk en áhrifin af atvinnuleysi minnka lítillega en eru enn til staðar og sterk. Þá er athyglivert að áhrifin af því að búa í húsnæði sem er leigt á almennum markaði aukast við að taka tillit til húsnæðiskostnaðar en áhrifin af því að búa í húsnæði sem er leigt á lækkuðu verði minnka. Það er til marks um áhrif leigumarkaðarins á lífskjör fólks en bendir einnig til þess að ýmis húsnæðisúrræði virki til að draga úr tekjufátækt þeirra sem þau nýta.

Að taka tillit til húsnæðiskostnaðar kollvarpar því ekki þeim þáttum sem hafa áhrifum á líkurnar á að vera undir lágtekjumörkum en myndin breytist engu að síður allnokkuð.

Tafla 3.7. Tvíkosta aðhvarfsgreiningar (logistic regression) á líkunum á að vera undir lágtekjumörkum eftir því hvort tekið er tillit til húsnæðiskostnaðar eða ekki, 2014-16

	Fyrir húsnæðiskostnað	Eftir húsnæðiskostnað
Fasti	-3,879	-2,924
Aldur yngra foreldris		
<30 ára	0,589*	0,923**
30-39 ára	0,503	0,395*
40-49 ára	-	-
>=50 ára	0,010	0,148
Hæsta menntun foreldris		
<Stúdentspróf	0,146	0,332
Stúdentspróf	0,613**	0,460*
Framhaldsmenntun	0,485	0,148
Háskólamenntun	-	-
Heimilisgerð		
Einstætt foreldri	1,816**	1,825**
2 foreldrar, 1 barn	0,473*	-0,083
2 foreldrar, 2 börn		-
2 foreldrar, >2 börn	0,733**	0,335*
Önnur heimili	-0,233	-0,914*
Annað		
Erlendur bakgrunnur	0,340	0,385*
Atvinnuleysi á heimili	1,053**	0,930**
Örorka á heimili	-0,441	-0,426
Utan höfuðborgarsvæðisins	0,048	-0,095
Húsnæðisstaða		
Leiguhúsnæði, almennum markaði	0,448*	0,947**
Leiguhúsnæði, lækkuð leiga	0,792**	0,526*
N	6.560	6.487
DF	16	16
Wald Chi2	200,15	332,76

4. Umræða

Í köflunum hér að framan hafa verið birtar ýmsar tölulegar upplýsingar um lífskjör og fátækt barna. Í þessum kafla verður heildarmyndin dregin saman út frá þeim rannsóknarspurningum sem var lagt upp með. Að því loknu verður fjallað um þau gögn sem eru til sem geta varpað frekara ljósi á þessi viðfangsefni og þau göt sem eru í gagnaöflun á Íslandi þegar kemur að lífskjörum og fátækt barna. Að lokum verða lagðar fram fjórar tillögur, tvær sem geta stuðlað að betri lífskjörum fátækra barna og tvær sem geta dregið úr afleiðingum fátæktarinnar.

4.1. Samantek

Á heildina litið eru lífskjör barna á Íslandi góð í samanburði við flest önnur Evrópulönd. Árið 2016 voru lífskjör barna mæld í jafngildum ráðstöfunartekjum þau sjöundu bestu í Evrópu, lágtekjuhlutfallið það þriðja lægsta og hlutfall barna sem bjuggu á heimilum í fjárhagsþrengingum var það sjöunda lægsta. Þá voru börn undir lágtekjumörkum á Íslandi ekki mjög langt undir mörkunum samanborið við flest önnur Evrópulönd. Það bendir til þess að vandinn sé ekki óyfirstíganlegur ef grípa á til aðgerða til að draga úr fátækt á meðal barna.

Það má ætla að það séu einkum þrír þættir sem skýra þessa góðu stöðu. 1) Ísland býr við mikla hagsæld í alþjóðlegu tilliti; 2) atvinnustig á Íslandi er með allra besta móti og atvinnuþátttaka beggja kynja mjög há. Rannsóknir hafa sýnt að atvinnustig og sérstaklega atvinnuþátttaka mæðra gegna lykilhlutverki við að draga úr barnafátækt; 3) félagslegar tilfærslur virðast skila árangri ef horft er til þess hve mörgum þær lyfta upp yfir lágtekjumörk þó það séu líka vísbendingar um að þær lyfti fólki aðeins rétt yfir lágtekjumörkin og veita þannig tekjulágu fólki ófullnægjandi skjól frá fátækt.

Þó heildarmyndin sé ágæt eru engu að síður óleyst vandamál. Það brýnasta er að bæta lífskjör einstæðra foreldra og barna þeirra. Nærri fjögur af hverjum tíu börnum undir lágtekjumörkum eru börn einstæðra foreldra. Allur þorri einstæðra foreldra er í neðri helmingi tekjudreifingarinnar. Þá hefur húsnæðiskostnaður meiri áhrif á fátækt barna einstæðra foreldra en barna sem búa á annarskonar heimilum. Vandi einstæðra foreldra er tvíþættur. Þeir eru eina fyrirvinna heimilis síns og bera aukna umönnunarbyrði sem hamlar þeim frá að afla aukatekna.

Annar hópur sem er vert að huga að eru börn öryrkja. Staða öryrkja lítur ekki sérlega illa út þegar horft er til lágtekjuhlutfallsins en það skýrist einkum af annmörkum þess sem fátæktarmælingar. Ef við horfum til samsettrar mælingarinnar á fjárhagsþrengingum þá eru öryrkjar sá hópur sem er líklegastur til að búa við fjárhagsþrengingar og staða barna þeirra er á pari við stöðu barna einstæðra foreldra. Misræmið á milli lágtekjumarka og fjárhagsþrenginga skýrist af því að öryrkjar eru margir hverjir með langvarandi lágar tekjur sem eru rétt yfir lágtekjumörkum og eiga fyrir vikið hvorki sparifé eða eignir og hafa takmarkaða lánamöguleika. Þá stendur örorkan þeim fyrir þrifum hvað varðar að bæta hag sinn með vinnu. Þessar aðstæður geta leitt til fátæktar jafnvel hjá einstaklingum sem mælast aldrei fyrir neðan lágtekjumörk.

Að lokum er ljóst að staðan á húsnæðismarkaði hefur áhrif á lífskjör barna. Munurinn á lágtekjuhlutföllum barna fyrir og eftir húsnæðiskostnað er með meira móti hér í samanburði við önnur Evrópulönd. Það að búa í leiguhúsnæði felur í sér auknar líkur á því að búa við fjárhagsþrengingar sem og að vera undir lágtekjumörkum að teknu tilliti til

húsnæðiskostnaðar. Húsnæðiskostnaðurinn hefur sérstaklega áhrif á fátækt á meðal barna öryrkja og einstæðra foreldra.

Lífskjör barna samanborið við aðra þjóðfélagshópa á Íslandi sem hér hafa verið til skoðunar er nokkuð góð. Þau eru að vísu almennt ögn verri en íbúa landsins almennt auk þess sem aðeins hærra hlutfall þeirra býr á heimilum undir lágtekjumörkum eða sem búa við fjárhagsþrengingar. Börn búa hinsvegar almennt við betri lífskjör en öryrkjar, eftirlaunaþegar og atvinnulaust fólk. Árið 2016 voru lágtekjuhlutföll barna nokkurn vegin á pari við öryrkja og eldriborgara. Ef við horfum hinsvegar til fjárhagsþrenginga eins og þær eru mældar í þessari skýrslu er staða öryrkja umtalsvert verri en barna en staða eftirlaunaþega allnokkuð betri.

Öryrkjar og eldriborgarar eru stundum nefndir í sömu andrá en staðreyndin er sú að það er ekki líku saman að jafna. Umtalsverður hluti eldriborgara hefur haft prýðilegar tekjur yfir lífshlaupið, búa í skuldlausu eiginhúsnæði og hafa hóflega framfærslubyrði þar sem þeir eru í fæstum tilfellum með börn á framfæri. Hópurinn er hinsvegar fjölbreyttur og á meðal eldriborgara er sannarlega hópur sem býr við mjög bág kjör, oft fólkið sem hefur varið ævinni í láglaunastörf eða verið öryrkjar þegar þau voru á vinnualdri.

Lífskjör barna versnuðu hlutfallslega meira en lífskjör eftirlaunaþega og öryrkja í kjölfar hrunsins og þrátt fyrir að lífskjör barna hafi batnað mikið eftir 2011 þá áttu börn lengra í land árið 2016 með að ná aftur lífskjörum ársins 2008 en aðrir hópar. Þá bendir þróun lágtekjuhlutfalla til þess að öryrkjar og eftirlaunaþegar með lágar tekjur hafi verið betur varðir en börn á lágtekjuheimilum. Hlutfallið á heimilum í fjárhagsþrengingum hækkaði svipað á meðal barna og öryrkja í kjölfar hrunsins en meira en á meðal eftirlaunaþega. Aftur á móti dró hraðar úr fjárhagsþrengingum á heimilum barna en á heimilum eftirlaunaþega og öryrkja eftir að kreppunni lauk og raunar hefur tíðni fjárhagsþrenginga á meðal öryrkja ekki lækkað aftur eftir hækkunina í kjölfar hrunsins.

Á milli 2008 og 2016 versnuðu lífskjör barna, mæld með kaupmætti miðgildis jafngildra ráðstöfunartekna, meira á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum, að Grikklandi undanskildu, jafnvel þó lífskjörin hafi batnað eftir 2011.Þá var Ísland á meðal þeirra þjóða þar sem tíðni fjárhagsþrenginga á heimilum barna jókst hvað mest í kjölfar hrunsins en þó einnig á meðal þeirra landa þar sem dró einna mest úr fjárhagsþrengingum eftir að kreppunni lauk.

Versnandi lífskjör barna á Íslandi í kreppunni skýrast að mestu af því að atvinnutekjur heimila þeirra lækkuðu. Félagslegar greiðslur á borð við barnabætur, fæðingarorlofsgreiðslur, húsaleigubætur gerðu lítið til að draga úr áfallinu og raunar jók þróun barnabóta á vandann, ef eitthvað er.

Batnandi lífskjör barna eftir að kreppunni lauk skýrast einnig af stærstu leyti af vaxandi atvinnutekjum heimila þeirra eftir að uppsveiflan hófst á ný. Aftur á móti vann þróun félagslegra greiðslna á borð við barnabætur, fæðingarorlofsgreiðslur og húsaleigubætur á móti batanum.

Það að þróun hverskyns fjölskyldubóta skyldi hafa þessi áhrif er í samræmi við það sem kemur fram í 2. kafla að það var dregið umtalsvert úr útgjöldum í tilfærslur til fjölskyldumála og dregið verulega úr stuðningi við barnafjölskyldur með breytingum á upphæðum

fæðingarorlofsins og aukinni lágtekjumiðun og minna örlæti barnabóta. Áhrifin voru þó ekkert sérlega mikil sem skýrist af því að barnabótakerfið var fremur lágtekjumiðað jafnvel fyrir hrun. Ekkert af ofangreindu bendir til þess að það hafi verið sérstök áhersla á að vernda börn á Íslandi fyrir áhrifum kreppunnar né heldur að það hafi verið reynt að bæta lífskjör barna í gegnum tæki fjölskyldustefnunnar þegar hagur þjóðarbúsins fór að vænkast. Aftur á móti hækkuðu barnabætur umtalsvert í byrjun árs 2013 en það var hinsvegar ekki upphafið að endurreisn barnabótakerfisins heldur fremur eins skiptist aðgerð sem var ekki fylgt eftir árin eftir.

Árið 2016 stóð Ísland hinum Norðurlöndunum að baki hvað varðar útgjöld til barnabóta, fæðingar- og foreldraorlofs og til daggæslu og raunar var Ísland ekki í fremstu röð hvað varðar útgjöld til barnabóta og fæðingar- og foreldraorlofs í víðara samhengi Evrópulanda og réttindi til fæðingar- og foreldraorlofs allnokkuð frá því sem best gerist.

Börn sem búa á heimilum sem eru í viðkvæmri stöðu, svo sem börn einstæðra foreldra, öryrkja og atvinnulausra, voru mun líklegri til að búa við fjárhagsþrengingar en börn á heimilum sem ekkert ofangreint á við um. Hlutfall barna sem bjuggu við fjárhagsþrengingar jókst líka mun meira hjá börnum sem bjuggu á heimilum í viðkvæmri stöðu en hjá þeim sem gerðu það ekki. Þar stóðu börn á heimilum sem urðu fyrir atvinnuleysi útúr, sem bendir til þess að viðbrögð stjórnvalda við kreppunni hafi ekki náð að hlífa börnum við afleiðingum kreppunnar sem skyldi. Börn komu verr út en almenningur, börn í viðkvæmri stöðu verr en þau sem voru það ekki.

4.2. Gögn með upplýsingum um börn

Fram til þessa hefur þessi skýrsla fjallað um lífskjör barna út frá upplýsingum um heimili þeirra. Eins og var greint frá í fyrsta kafla skýrslunnar er slík nálgun ekki allskostar heppileg þegar kemur að börnum enda þau gæði sem börn meta um margt ólík þeim gæðum sem fullorðnir meta auk þess sem við þurfum að gefa okkur ýmsar forsendur um skiptingu gæða innan heimila. Í þessum kafla er athyglinni hinsvegar beint að gagnalindum sem innihalda upplýsingar um lífsgæði sem lúta sérstaklega að börnum eða upplýsingar sem eru fengnar beint frá börnum sem liður í að meta kosti og annmarka fyrirliggjandi gagna. Í undirkafla 6.2 er svo dregið saman hvaða brýnu spurningum er ósvarað og hvernig gögn við þurfum til að svara þeim.

4.2.1. Viðaukar evrópsku lífskjararannsóknarinnar

Evrópska lífskjararannsóknin, sem stærstur hluti þeirra greininga sem hafa verið birtar í þessari skýrslu eru unnar úr, inniheldur breytilegan viðauka á hverju ári. Árin 2009 og 2014 snerist viðaukinn um lífsgæði barna og innihélt mælingar á ýmsum gæðum sem lúta sérstaklega að börnum svo sem aðgengi að útileiksvæðum, leikföngum, námsaðstöðu, þátttöku í tómstundastarfi, möguleika til þátttöku og félagslegra tengsla. Rannsóknastofnun UNICEF hefur meðal annars notað þessi gögn í MODA-greiningum sínum (Chzhen, de Neubourg, Plavgo og de Milliano, 2016) og á Íslandi gaf UNICEF út skýrslu sem byggði á þessum mælingum (UNICEF, 2016). Þá gaf Hagstofa Íslands út hefti þar sem fjallað var um þessar mælingar (Hagstofa Íslands, 2015). Hér verða ekki birtar mælingar úr þessum viðauka enda hefur honum verið gerð nokkuð góð skil hér á Íslandi. Þess í stað verður látið nægja að fjalla um kosti hans og galla.

Þessar mælingar hafa nokkra annmarka. Þær eru fyrst og fremst hugsaðar til að fanga muninn á milli landa á tilteknum tímapunkti en henta verr til að rekja breytingar innan landa yfir tíma og greina mun á milli hópa innan landa, að minnsta kosti þegar kemur að efnameiri löndunum. Þá eru upplýsingarnar ekki fengnar frá börnunum sjálfum heldur frá fullorðnu fólki á heimilum barnanna en eins og var fjallað um í fyrsta kafla er ekki sjálfgefið að börnin sjái viðfangsefnið sömu augum og fullorðnir. Þá eru upplýsingarnar í raun heimilisupplýsingar, það er það er spurt um barnahópinn í heild sinni fremur en um hvert og eitt barn.

Þrátt fyrir þessa annmarka eru viðaukar lífskjararannsóknarinnar gagnleg viðbót við aðrar upplýsingar um lífskjör og lífsgæði barna. Helstu kostir þeirra eru að þeir ná til barna á breiðu aldursbili, það er 1-15 ára gamalla. Þá er hægt að setja mælingarnar í samhengi við ítarlegar upplýsingar um tekjur heimilisins, skort á efnislegum gæðum, húsnæðisstöðu heimilisins sem og heilsufar og atvinnustöðu heimilisfólks auk annarra mikilvægra bakgrunnsþátta. Þá er gagnaöflunin samræmd yfir Evrópu sem býður upp á fjölþjóðlega samanburði.

Gögnin eru ekki í opnum aðgangi en félagsvísindafólk við rannsóknastofnanir og háskóla sem hafa verið vottaðir af Eurostat getur fengið aðgang að gögnunum endurgjaldslaust.

4.2.2. Ungt fólk rannsóknaröðin

Ungt fólk rannsóknaröð *Rannsókna og greiningar* nær aftur til 1997. Rannsóknaröðin nær yfir öll börn og ungmenni á Íslandi í 5.-10. bekkjum grunnskóla og eru um 4000 þátttakendur á ári hverju. Megin áhersla rannsóknarinnar er á neyslu vímuefna og forvarnir en hún hefur engu að síður að geyma ýmiskonar upplýsingar er lúta að lífsgæðum barna, svo sem um tómstundastarf, fjölskyldulíf, félagslegar aðstæður og námsárangur.

Helstu kostir þessarar rannsóknar er stærð úrtaksins, langar tímaraðir og uppsöfnuð gögn sem spanna rúmlega tvo áratugi. Það er einnig ótvíræður kostur að upplýsingar eru fengnar frá börnunum sjálfum fremur en frá foreldrum eða öðru heimilisfólki. Þá er aldursbilið nokkuð breitt í samanburði við aðrar íslenskar rannsóknir sem innihalda upplýsingar frá börnum. Það er líka ótvíræður kostur að gögnunum er safnað árlega.

Annmarkarnir eru nokkrir. Rannsóknin er ekki hluti að samræmdri fjölþjóðlegri gagnaöflun og því snúið að setja niðurstöður í samhengi við önnur lönd. Frá sjónarhorni lífskjara og barnafátæktar er óheppilegt að gögnin innihaldi ekki jafn nákvæmar og ítarlegar upplýsingar um fjárhag og aðstæður heimila og lífskjararannsóknin. Það mælir þó ekki gegn rannsókninni sem slíkri enda ekki hugsuð sem lífskjararannsókn þó hún innihaldi verðmætar upplýsingar sem geta varpað ljósi á lífskjör og lífsgæði barna. Þrátt fyrir að ná yfir nokkuð breitt aldursbil nær hún ekki til allra barna.

Gögnin eru ekki í opnum aðgangi en hægt er að sækja um aðgang að þeim til vísindarannsókna og verkefna háskólanema á vefsíðu Rannsókna og greininga.[16]

4.2.3. PISA rannsóknin

Menntamálastofnun annast gagnaöflun fyrir PISA rannsóknina svokölluðu (Programme for International Student Assessment). Niðurstöður PISA rannsókna vekja alla jafnan nokkra

[16] http://www.rannsoknir.is/

athygli á Íslandi og stuðla að líflegri umræðu um gæði íslenska menntakerfisins sem og um rannsóknina sjálfa, en sitt sýnist hverjum um réttmæti mælinga á færni nemenda. Það hefur ekki farið jafn hátt að gögnin innihalda ýmsar aðrar upplýsingar um líf og hagi nemenda sem geta gagnast við að varpa ljósi á lífskjör þeirra og lífsgæði. Menntun er þó megin viðfangsefni rannsóknarinnar. Gögnunum er safnað á þriggja ára fresti.

Helsti kostur rannsóknarinnar felst í þeim alþjóðlegu samanburðum sem hún býður upp á enda nær hún til yfir 80 landa. Þá eru úrtökin nokkuð stór. Upplýsingarnar eru fengnar beint frá börnum.

Stærsti annmarki PISA rannsóknarinnar er að hún nær eingöngu til 15 ára barna. Þó það sé viss ókostur að gögnunum sé ekki safnað árlega eru þrjú ár nokkuð stuttur tími á milli gagnasafnana auk þess sem rannsóknin nær aftur til ársins 2000, en þó þannig að hún hefur tekið nokkrum breytinum yfir tíma og nýrri gögnin innihalda ítarlegri upplýsingar sem varða lífskjör og lífsgæði barna. Frá sjónarhorni lífskjara og barnafátæktar er óheppilegt að gögnin innihaldi ekki jafn nákvæmar og ítarlegar upplýsingar um fjárhag og aðstæður heimila og lífskjararannsóknin. Það mælir þó ekki gegn rannsókninni sem slíkri enda ekki hugsuð sem lífskjararannsókn þó hún innihaldi verðmætar upplýsingar sem geta varpað ljósi á slík viðfangsefni.

Gögnin eru í opnum aðgangi á sérvef á vegum OECD. Nýjustu gögnin fyrir árið 2018 eru hinsvegar ekki aðgengileg ennþá.[17]

4.2.4. Heilsuhegðun barna á skólaaldri (HBSC)

Síðasta rannsóknin sem verður fjallað um hér er rannsókn á heilsuhegðun barna á skólaaldri. Megin markmið rannsóknarinnar er að mæla heilsufar og heilsutengda hegðun barna. Rannsóknin nær til 11, 13 og 15 ára barna og gögnunum er safnað á fjögurra ára fresti. Auk heilsutengdra upplýsinga innihalda gögnin mikið magn af upplýsingum er lúta að lífskjörum og lífsgæðum barna, svo sem upplifanir á efnahag fjölskyldunnar, líðan í skóla, félagsleg tengsl og stöðu, næringu og fjölskyldulíf.

HBSC hóf göngu sína árið 1982 en Ísland hefur átt aðild að rannsókninni frá um miðjum fyrsta áratug þessarar aldar. Gögnunum er safnað á fjögurra ára fresti og því liggja nú fyrir gögn frá fjórum tímapunktum fyrir Ísland. Í síðustu bylgju rannsóknarinnar náði hún til 48 landa.

Á meðal kosta þessara gagna má telja samanburðarmöguleika við önnur lönd og stór úrtök. Upplýsingarnar eru líka fengnar beint frá börnum.

Á meðal annmarka má nefna að þeim er ekki safnað árlega þó fjögur ár séu ekki sérlega langur tími á milli mælinga. Þá spannar hún skemmra tímabil en bæði PISA rannsóknin og Ungt fólk rannsóknaröðin. Frá sjónarhorni lífskjara og barnafátæktar er óheppilegt að gögnin innihaldi ekki jafn nákvæmar og ítarlegar upplýsingar um fjárhag og aðstæður heimila og lífskjararannsóknin. Það mælir þó ekki gegn rannsókninni sem slíkri enda ekki hugsuð sem lífskjararannsókn þó hún innihaldi verðmætar upplýsingar sem geta varpað ljósi á slík

[17] http://www.oecd.org/pisa/

viðfangsefni. Það er nokkur ókostur að rannsóknin nái hvorki til barna yngri en 11 ára né eldri en 15 ára.

Þau gögn, sem hefur verið safnað frá aldamótum, eru í opnum aðgangi[18] að undanskildum nýjustu gögnunum en aðgangur að þeim er takmarkaður við rannsóknateymi HBSC í hverju landi í þrjú ár frá því að gagnasöfnun lýkur.

4.3. Göt í þekkingu á lífskjörum og fátækt barna á Íslandi

Eins og fram kemur hér að ofan á Ísland umtalsvert magn af gögnum er innihalda upplýsingar um ýmis lífsgæði barna frá sjónarhorni barna. Þessi gögn hafa þó þann veigamikla annmarka þegar kemur að rannsóknum á barnafátækt og áhrifum hennar á lífsgæði barna að upplýsingar um lífskjör og efnahagslegar aðstæður eru takmarkaðar og ónákvæmar. Það varpar ekki rýrð á téðar rannsóknir enda eru markmið þeirra önnur. Evrópska lífskjararannsóknin inniheldur hinsvegar nákvæmar upplýsingar um lífskjör og efnahagslegar aðstæður heimila barna sem er hægt að bera saman við önnur heimili. Auk þess er safnað upplýsingum um gæði er lúta sérstaklega að börnum á nokkurra ára fresti. Lífskjararannsóknin inniheldur hinsvegar engar upplýsingar frá sjónarhorni barna, sem verður að teljast veigamikill annmarki þegar kemur að því að greina afleiðingar barnafátæktar. Rannsókn á afleiðingum barnafátæktar þarf í senn að innihalda ítarlegar og nákvæmar upplýsingar um heimilishagi og lífskjör heimilisins og um lífsgæði barna frá sjónarhorni barnanna, það er sérstök lífskjararannsókn barna. Engu að síður er hægt að nýta þau gögn sem þó er safnað til að varpa ljósi á ýmsar hliðar barnafátæktar með þeim gögnum sem þegar liggja fyrir og er safnað á reglubundinn hátt og fyrsta skrefið við að auka þekkingu á barnafátækt á Íslandi hlýtur að vera að auka nýtingu gagnanna í þeim tilgangi, til dæmis með því að veita fjármagni í úrvinnslu þeirra.

Eigindlegar rannsóknir eru einnig valkostur til að fá upplýsingar um sjónarhorn barna. Nú liggja fyrir nokkrar slíkar rannsóknir en þær eru enn sem komið er full fáar og óreglulegar en til að fá fyllri mynd væri æskilegt að gera fleiri og tíðari viðtalsrannsóknir við fátæk börn og ná til mismunandi hópa þeirra. Það er auðvitað ekki hægt að alhæfa út frá eigindlegum rannsóknum en hálfopin viðtöl við börn eru einkar góð leið til að átta sig á upplifunum þeirra og skilningi á aðstæðum sínum og því hvernig lífskjör heimila barna hafa áhrif á önnur lífsgæði þeirra.

Í þessari skýrslu hefur aðeins verið fjallað um lífskjör og fátækt barna eins og þau birtast í þversniðinu (e. cross-sectional), það er á tilteknum tímapunkti. Eins og fram hefur komið ráðast afleiðingar fátæktar ekki síst af tíðni og varanleika fátæktartímabila í lífi barns sem og hvenær á æskuskeiðinu barn býr við fátækt (einkum á fyrstu árum ævinnar). Þær gagnalindir sem helst geta varpað ljósi á slíkt eru lífskjararannsóknin og ýmis skráargögn. Lífskjararannsóknin er með fjögurra ára panel, það er upplýsingum er aflað frá hverju heimili fjögur ár í röð, en panelúrtakið er hinsvegar helst til lítið og fjögur ár eru stuttur tími til að meta varanleika og tíðni fátæktar. Skráargögn bjóða upp á nákvæmari greiningar þar sem um þýðisupplýsingar er að ræða auk þess sem þau bjóða upp á greiningar á lengri tímabilum. Annmarki þeirra er sá að þau innihalda ekki ýmsar mikilvægar upplýsingar um lífskjör og lífsgæði, svo sem stöðu á húsnæðismarkaði og gæði húsnæðis. Engu að síður er hægt að

[18] https://www.uib.no/en/hbscdata

komast nokkuð langt með slíkum gögnum, til dæmis hvað varðar varanleika og tíðni lágtekjutímabila og hve oft börn flytja á tilteknum tímabilum æskunnar.

Það eru ýmis svið, sem lúta ekki beint að lífskjörum og fátækt barna en hafa engu að síður áhrif, þar sem stöðu þekkingar á Íslandi er ábótavant. Þar má nefna almennar upplýsingar um lífshætti og gildismat barna, það er hvaða lífsgæði börnum þykja mikilvæg, en oftar en ekki eru það sérfræðingar sem meta hvaða lífsgæði börnum eiga að þykja mikilvæga og safna upplýsingum um þau. Félagslegt samhengi barna er hinsvegar annað en fullorðinna og annað en félagslegt samhengi fullorðinna var þegar þeir voru börn og ekki alltaf augljóst fyrir fullorðnum, sérfræðingum eða ekki, hvað það er sem skiptir börn máli.

Annað svið sem hefur áhrif á lífskjör og lífsgæði barna er skipting gæða innan heimila og hvernig ákvarðanir eru teknar þar um, það er hve mikil áhrif móðirin hefur á ákvarðanatökuna og hvort og um hvað börn hafa rödd í ákvarðanatökuferlum. Um þetta má finna vísbendingar í ýmsum gögnum svo sem viðauka lífskjararannsóknarinnar frá 2011 og endrum og eins í International Social Survey, svo dæmi séu nefnd, en þá ekki sem megin viðfangsefni og upplýsingarnar því fremur takmarkaðar auk þess sem gagnasöfnun um þessi viðfangsefni er ekki nægilega tíð. Upplýsingar um skiptingu gæða innan heimila myndu jafnframt hafa áhrif á mat á dreifingu tekna í samfélaginu.

Að lokum er þörf fyrir rannsóknir á lífskjörum tiltekinna hópa og barna þeirra. Rannsóknir eins og evrópska lífskjararannsóknin er nokkuð almenn, það er henni er ætlað að gefa almenna mynd af lífskjörum og helstu áhrifaþátta þeirra. Þó þessi rannsókn sé mikill hvalreki fyrir lífskjararannsóknir á Íslandi hentar hún ekki að öllu leyti til að varpa ljósi á lífskjör tiltekinna hópa svo sem innflytjenda, fatlaðra og langveikra þó ástæðurnar séu ekki í öllum tilvikum þær sömu, nema að því leyti að í öllum tilfellum eru hóparnir ekki nægilega fjölmennir í úrtakinu til að hægt sé að gera nægilega ítarlegar greiningar á þeim.

Hvað varðar innflytjendur þá er svarhlutfall þeirra langt frá því að vera fullnægjandi auk þess sem það hefur neikvæða fylgni við hagsveifluna, það er þegar vel árar hækkar hlutfall þeirra innflytjenda sem ekki næst í. Það eru því ástæður til að efast um að upplýsingar um innflytjendur í lífskjararannsókninni gefi rétta mynd af hópnum auk þess sem úrtaksstærðin er of lítil til að hægt sé að gera grein fyrir ólíkum hópum innflytjenda.

Hvað varðar fatlaða og langveika þá er um nokkuð fjölbreytta hópa að ræða. Það eru að minnsta kosti tvær ástæður fyrir því að ekki er hægt að gera grein fyrir fjölbreytileika þessara hópa í lífskjararannsókninni, það er úrtaksstærð og ónógar upplýsingar í rannsókninni sjálfri. Það eru nokkrar leiðir til að tilgreina fatlaða og langveika í rannsókninni, það er hvort fólk hafi fengið tilteknar greiðslur frá Tryggingastofnun eða Sjúkratryggingum, hvernig fólk skilgreinir sjálft sig (sú leið sem er farin í þessari skýrslu) og mat fólks á eigin heilsufari. Allt eru nokkuð ónákvæmar upplýsingar. Þannig getur einstaklingur með fötlun skilgreint sjálfan sig sem starfandi enda sé hann eða hún í hlutastarfi eða metið heilsu sína sem góða þar sem hann eða hún hefur aðlagast fötlun sinni á þann hátt að hann eða hún horfir ekki til hennar þegar viðkomandi er beðin að meta heilsu sína.

Annað vandamál varðandi fatlaða og langveika er að fötlun og sjúkdómum fylgja ekki aðeins lægri tekjur heldur einnig kostnaður en sá kostnaður er misjafn eftir fötlun og sjúkdómum.

Þessi kostnaður getur falist í sérhæfðum búnaði en að auki er viss „ósýnilegur“ kostnaður sem getur leitt af báðu svo sem að leirtau endist skemur og annað tilfallandi sem er fljótt að safnast saman og verða íþyngjandi. Það þýðir að jafngildiskvarðarnir sem eru notaðir til að umbreyta ráðstöfunartekjum í lífskjaramælingu ofmeta lífskjör fatlaðra og langveikra sem og þeirra sem deila með þeim heimilum. Til að leiðrétta slíka villu þarf að safna kerfisbundið upplýsingum um útgjöld fólks með mismunandi fötlun og sjúkdóma og bera saman við aðra hópa (Mitra, Palmer, Kim, Mont og Groce, 2017).

Lífskjararannsóknin inniheldur ekki heldur reglulegar upplýsingar um fötlun eða heilsu barna þó árið 2017 hafi hún innihaldið viðauka sem snertir á slíkum viðfangsefnum. Auk aukins kostnaðar fyrir heimili fatlaðra og langveikra barna má ætla að fötlun eða veikindi barns hafi umtalsverð áhrif á lífsgæði systkina þeirra, til dæmis með að takmarka ýmsa möguleika umfram það sem fjárhagur heimilisins kann að gera.

Að lokum er mikilvæg að afla upplýsinga hvað áhrif skipt búseta barna hefur á lífskjör þeirra og hvernig misræmi á milli fjárhags þeirra heimila sem þau búa á hefur áhrif á félagslega stöðu þeirra og upplifanir. Raunar vantar reglubundna öflun upplýsinga um skipta búsetu barna, til dæmis hvernig búsetan skiptist á milli foreldra, hvernig skiptingunni er háttað, hvaða áhrif hún hefur á skiptingu kostnaðar á milli foreldra, svo dæmi séu nefnd.

Eins og sést er engin skortur á mikilvægum rannsóknarspurningum sem þarf að svara til að fá skýrari mynd af lífskjörum og fátækt, bæði almennt og hvað varðar börn sérstaklega og ekki sennilegt að það verði fyllt í þessar eyður í bráð. Það sem er hinsvegar brýnast hvað varðar lífskjör og fátækt barna er að nýta betur fyrirliggjandi gögn til að varpa ljósi á viðfangsefnið, fá upplýsingar um mat barna á ýmsum lífsgæðum, afla upplýsinga um fatlaða og langveika og fjölskyldur þeirra sem og um innflytjendur og fjölskyldur þeirra, og að lokum um hvernig gæðum er skipt innan heimila.

4.4. Fjórar tillögur og varnaðarorð

Það eru til ýmsar leiðir til að draga úr barnafátækt. Í mörgum löndum er lögð sérstök áhersla á að auka atvinnuþátttöku kvenna og þá sérstaklega mæðra en miðað við hátt atvinnustig á Íslandi er ekki sennilegt að slík áhersla myndi skila miklu, en gæti þó gagnast þeim sem eru í viðkvæmri stöðu á vinnumarkaði. Önnur leið væri að hækka lægstu laun og draga úr skattbyrði þeirra. Slík aðgerð myndi hafa áhrif á barnafátækt þó hún beinist ekki að börnum sérstaklega. Þá má nota tilfærslukerfi hins opinbera til að bæta lífskjör og draga úr fátækt barna. Að lokum er hægt að nota ýmiskonar opinbera þjónustu til að draga úr afleiðingum fátæktar.

Hér á eftir gerir ég fjórar tillögur. Tvær um hvernig megi draga úr barnafátækt og hvernig megi draga úr afleiðingum barnafátæktar. Að lokum legg ég til varnaðarorð fremur en tillögur hvað varðar öryrkja og börn þeirra.

4.4.1. Brúa umönnunarbilið

Í ljós mikillar atvinnuþátttöku foreldra af báðum kynjum skýtur skökku við að á Íslandi, einu Norðurlandanna, hafi ekki tekist að brúa umönnunarbilið frá lokum fæðingarorlofs og þar til börn fá pláss í leikskóla. Umönnunarbilið vinnur á móti því markmiði að styðja við atvinnuþátttöku foreldra, sérstaklega ef foreldrar þurfa að taka sér ólaunað frí eða segja

störfum sínum lausum til að brúa bilið en slíkt getur haft varanleg áhrif á starfsferil þess foreldris sem það gerir, sem er í flestum tilfellum móðirin. Umönnunarbilið er líklegra til að hafa slæm áhrif á þá foreldra sem eru í viðkvæmri stöðu á vinnumarkaði, sem eru þar af leiðandi líklegri til að lenda í fátækt til að byrja með.

Vafalítið má deila um hvort sé heppilegast að brúa umönnunarbilið með því að lengja fæðingarorlofið eða auka framboð af dagheimilisplássum þannig að hægt sé að lækka inntökualdurinn. Það eru til rannsóknir sem benda til þess að of löng fæðingarorlof geti haft neikvæð áhrif á starfsferil mæðra en í ljósi þess að Ísland er nokkuð aftarlega á merinni þegar kemur að bæði lengd og örlæti fæðingar- og foreldraorlofs verður að teljast sennilegt að enn sé nokkurt svigrúm til lengingar orlofsins áður en það fer að hafa slík áhrif. Þá getur of stutt orlof haft sömu neikvæðu áhrif enda geti foreldrar (oftar mæður en feður) neyðst til að framlengja það með launalausu leyfi eða segja starfi sínu lausu.

Aftur á móti eru sterk rök með því að auka framboð af leikskólaplássum og að börn hefji leikskólagönguna fyrr en þau gera nú. Þau rök leiða af vaxandi áherslu á félagslega fjárfestingu sem sér leikskólann sem fyrsta skólastigið sem stuðli að þroska barna og veiti þeim grunn sem hjálpar þeim að standa á eigin fótum til lengri tíma litið. Það er hinsvegar ekki augljóst að það séu hagsmunir barnsins að byrja í leikskóla við fyrsta mögulega tækifæri enda sé nálægð og samneyti við foreldra mikilvæg fyrir þroska og tengslamyndun auk þess sem það má ætla að börn þurfi að hafa náð vissum þroska til að geta notið góðs af hágæða leikskólastarfi.

Leikskólapláss eru þó ekki nóg í sjálfu sér heldur verður að stuðla markvisst að því að auka gæði í leikskólastarfi. Laun og önnur starfsgæði leikskólakennara þurfa að vera þannig að störfin séu eftirsóknarverð til að fá fólk til að fjárfesta í leikskólakennara- og uppeldisfræðimenntun og til að laða að og halda í færa kennara. Í ljósi hinnar árvissu umræðu um mönnun leikskóla virðumst við eiga langt í land hvað þetta varðar. Að auki þurfa leikskólarnir að hafa nægar bjargir til að geta rækt menntunarhlutverk sitt. Þá er mikilvægt að koma í auknum mæli til móts við foreldra sem vinna á óhefðbundnum vinnutíma, svo sem vaktavinnufólk.

Það þarf auðvitað ekki að velja aðra hvora leiðina. Þannig er hægt að lengja fæðingarorlofið og hækka orlofsgreiðslur til að gera lengri orlof fjárhagslega fýsileg en á sama tíma að fjölga ungbarnaleikskólum eða ungbarnadeildum á leikskólum, það er að brúa bilið úr báðum áttum.

Í ljósi þess að leikskólagjöld virðast ekki vera þung byrði á íslenskum foreldrum almennt er það varla forgangsatriði að lækka þau frekar á þessum tímapunkti. Þvert á móti má sækja meira fjármagn fyrir leikskólana með því að endurskoða dreifingu leikskólagjalda, að tengja þau með beinni hætti við tekjur fólks þannig að byrðinni af þeim yrði létt af tekjulægstu foreldrunum en þyngdist svo með hækkandi tekjum.

4.4.2. Auka tilfærslur til einstæðra foreldra

Skilvirkasta og hagkvæmasta leiðin til að draga úr barnafátækt er að beina auknum stuðningi að einstæðum foreldrum og börnum þeirra. Ýmsar þær niðurstöður sem hafa verið birtar hér að framan benda til þess að einstæðir foreldrar fái þegar allnokkurn stuðning í gegnum tilfærslukerfið, en aðrar tölur segja okkur að betur má ef duga skal. Það má til dæmis gera

með því að endurskoða tekjutengingu barnabóta einstæðra foreldra. Í dag eru skerðingarmörk einstæðs foreldris lægri en skerðingarmörk fólks í hjúskap sem virkar rökrétt þar sem fyrrnefnda heimilið hefur eina fyrirvinnu og það síðarnefndar tvær. Þessi aðstöðumunur er hinsvegar einmitt grunnurinn að hárri tíðni fátæktar á meðal barna einstæðra foreldra. Að auki hafa einstæðir foreldrar mjög takmarkað svigrúm til að afla sér aukatekna enda einir um heimilishald og umönnun á meðan fólk í hjúskap getur skipt með sér verkum.

Í húsnæðisbótakerfinu er tekið tillit til fjölda heimilisfólks en ekki til samsetningar heimilisins að öðru leyti. Nú er augljós fylgni á milli fjölda barna á heimili og fjölda heimilisfólks en engu að síður er full ástæða til að taka sérstaklega tillit til fjölda barna sérstaklega. Þannig þurfa til dæmi tvö pör sem leigja saman húsnæði sennilega aðeins tvö svefnherbergi á meðan einstætt foreldri með þrjú börn getur þurft allt að fjögur svefnherbergi sem leiðir að öðru óbreyttu til hærri húsnæðiskostnaðar.

4.4.3. Ókeypis skólamáltíðir

Næring skiptir miklu máli varðandi vöxt og þroska barna og ófullnægjandi næring er ein af megin orsökum margra langtímaafleiðingar barnafátæktar. Ókeypis skólamáltíðir geta því skipt sköpum fyrir börn af fátækum heimilum. Skólamáltíðir þurfa ekki að vera ókeypis fyrir öll börn, mörg þeirra búa á heimilum sem ráða auðveldlega við að borga fyrir máltíðarnar. Þannig mætti hugsa sér að foreldrar geti sótt um lækkun eða niðurfellingu kostnaðar vegna skólamáltíða ef þau mæta fyrirframgreindum skilyrðum.

Almenn úrræði eins og að gera skólamáltíðar fyrir öll börn hafa þann kost að þeim fylgir ekki skömm sem oft fylgir sértækum úrræðum fyrir skilgreinda hópa. Það getur verið óþægilegt og niðurlægjandi fyrir einstakling að sitja fyrir framan starfsmann kerfisins og biðja um hjálp og niðurlægjandi fyrir börn að þiggja sértæk úrræði ef önnur börn verða þess áskynja. Upplýsingatæknin gerir okkur hinsvegar kleift að draga verulega úr hættunni á slíku, til dæmis með rafrænu umsóknarferli þar sem forsendur stuðnings eru skýrar og fyrirfram ljóst hvaða gagna umsækjandi þarf að afla til að sýna fram á þörf fyrir stuðning. Þannig mætti hugsa sér að foreldri gæti sótt um niðurgreiðslu skólamáltíða fyrir börnin sín án þess að börnin yrðu þess vör.

4.4.4. Aukinn niðurgreiðsla tómstundastarfs

Tómstundastarf barna getur verið þungur baggi fyrir mörg heimili og kostnaðurinn getur valdið því að börn tekjulágra taki ekki þátt í slíku starfi, taki aðeins þátt hluta ársins eða beinist að tilteknu tómstundastarfi af fjárhagsástæðum frekar en vegna áhuga og hæfileika. Rannsóknir hafa sýnt fram á gildi íþrótta- og tómstundastarfs sem er ekki aðeins gott í sjálfu sér heldur einnig mikilvægur félagslegur vettvangur fyrir börn. Tómstundastarf er nú þegar niðurgreitt í sumum sveitarfélögum, sbr. frístundakort Reykjavíkurborgar. Kostnaður vegna tómstundastarfs getur hinsvegar verið umtalsverður, sér í lagi þegar horft er til þess að margir foreldrar þurfa að brúa bilið á milli langra sumarfría grunnskólanna og sinna eigin mun styttri sumarfría. Það er ljóst að aukin niðurgreiðsla íþrótta- og tómstundastarfs myndi því létta útgjaldabyrði margra heimila. Aukin niðurgreiðsla þyrfti ekki að vera almenn heldur væri hægt, líkt og er lagt til um skólamáltíðir hér að framan, að bjóða fólki upp á að sækja um aukna niðurgreiðslu að skýrum skilyrðum uppfylltum án þess að það þurfi að fara bónleið á skrifstofur félagsmálayfirvalda. Stuðningurinn væri veittur þeim sem hann þurfa, sem réttur fremur en ölmusa, að tilteknum skilyrðum uppfylltum sem hægt væri að sýna fram á með

launaseðlum, skattskýrslum og staðfestingu á hjúskaparstöðu, örorkumati, atvinnustöðu eða hverju öðru sem væri lagt til grundvallar.

4.4.5. Öryrkjar

Öryrkjar eru sennilega sá hópur sem býr við hvað lökust kjör í íslensku samfélagi og börn þeirra standa síst betur en börn einstæðra foreldra. Hin augljósa leið til að draga úr fátækt öryrkja er að auka örlæti örorkulífeyris, draga úr skerðingum og létta skattbyrði þeirra. Öryrkjar búa við skerta vinnugetu sem hamlar þeim við að bæta hag sinn. Félagslegar tilfærslur færa marga þeirra upp fyrir lágtekjumörkin en þó ekki mjög langt upp fyrir þau. Raunveruleiki margra öryrkja og barna þeirra er því viðvarandi fjárhagsþrengingar og fátækt.

Eitt af því sem getur dregið úr barnafátækt er að efla barnabótakerfið. Stundum hafa verið ræddar tillögur um að taka barnatengdar greiðslur út úr öðrum tilfærslukerfum og færa þær allar inn í barnabætur. Hugmyndin er aðlaðandi að því leyti að kerfin verða einfaldari og stuðningur við börn verður gagnsærri og auðveldari að ná utan um.

Öryrkjar sem eru með börn á framfæri fá viðbótargreiðslur vegna þeirra. Straumlínulögun barnabóta samanber hugmyndir sem voru ræddar í síðustu málsgrein myndu fela í sér að öryrkjar myndu missa þessar greiðslur en fá að sama skapi hærri greiðslur í formi barnabóta. Hér skiptir útfærslan öllu máli. Aðstæður öryrkja eru eðlisólíkar flestra annarra lágtekjuhópa. Líkurnar á að losna úr þeim aðstæðum sem leiða til fátæktar eru einfaldlega minni vegna örorkunnar. Að auki festa harðar skerðingar vegna atvinnutekna öryrkja í fátæktargildru. Illa útfærð breyting getur bætt hag barna almennt en á kostnað öryrkja og barna þeirra. Vegna þess hve bág staða öryrkja og barna þeirra er þá er mikilvægt að við allar breytingar á tilfærslukerfum sé haft að leiðarljósi að breytingarnar rýri ekki kjör öryrkja og fjölskyldna þeirra, að bætt lífskjör barna almennt verði ekki á kostnað þeirra sem hafa það verst.

Heimildaskrá:

Ásdís Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2013). Equal Rights to Paid Parental Leave and Caring Fathers - The Case of Iceland. *Stjórnmál og stjórnsýsla, 9*(2), 323-344.

Ásdís Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2015). *Fæðingarorlof og þátttaka feðra í umönnun barna sinna þremur árum eftir fæðingu fyrsta barns.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Alþingi. (1997). *Þingsályktun nr.14/121 um mótun opinberrar fjölskyldustefnu og aðgerðir til að styrkja stöðu fjölskyldunnar.* Reykjavík: Alþingi.

Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2011). *Fjölskyldubætur á Íslandi. Fjárstuðningur vegna framfærslu barna árið 2010* . Reykjavík: Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands.

Atkinson, A., og Marlier, E. (2010). *Income and Living Conditions in Europe.* Luxembourg: Eurostat.

Atkinson, A., Rainwater, L., og Smeeding, T. (1995). *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study.* París: OECD.

Bäckman, O., og Ferrarini, T. (2010). Combating Child Poverty? A Multilevel Assessment of Family Policy Institutions and Child Poverty in 21 Old and New Welfare States. *Journal Social Policy, 39*(2), 275–296.

Ben-Arieh, A. (2010). Developing Indicators for Child Well-Being in a Changing Context. Í C. McAuley, og W. Rose, *Child Well-being. Understanding Children's Lives* (bls. 129-142). London: Jessica Kingsley Publishers.

Bennett, F. (2013). Researching Within-Household Distribution: Overview, Developments, Debates, and Methodological Challenges. *Journal of Marriage and Family, 75*(3), 582 – 597.

Berzin, S., og De Marco, A. (2009). Understanding the Impact of Poverty on Critical Events in Emerging Adulthood. *Youth og Society, 42*(2), 278-300.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services.* London: The Macmilland Company.

Bishop, J., Grodner, A., Liu, H., og Ahamdanech-Zarco, I. (2014). Subjective Poverty Equivalence Scales for Euro Zone Countries. *Journal of Economic Inequality, 12*(2), 265-278.

Bitler, M., Hoynes, H., og Kuka, E. (2014). *Child Poverty and the Great Recession in the United States.* Florence: UNICEF Office of Research.

Bonke, J., og Browning, M. (2011). Spending on Children: Direct Survey Evidence. *The Economic Journal, 121*(554), F123–F143.

Bradbury, B. (2008). Time and the Cost of Children. *Review of Income and Wealth, 54*(3), 305-323.

Bradbury, B. (2014). Child Costs. Í A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Frønes, og J. Korbin, *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective* (bls. 1483-1508). Dordrecht: Springer.

Bradbury, B., og Jäntti, M. (1999). *Child poverty across industrialized nations.* UNICEF. Florence: UNICEF Office of Research.

Bradbury, B., Jäntti, M., og Lindahl, L. (2017). *Labour income, social transfers and child poverty.* Luxembourg: Luxembourg Income Study.

Bradbury, B., Jenkins, C., og Micklewright, J. (2001). *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bradshaw, J. (2010). An International Perspective on Child Benefit Packages. Í S. Kamerman, og S. Phipps, *From Child Welfare to Child Well-being. An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making* (bls. 293–307). New York: Springer.

Bradshaw, J. (2018). Family Benefit Systems. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 84-95). Cheltenham: Edward Elgar.

Bradshaw, J., og Chzhen, Y. (2009). Child Poverty Policies Across Europe. *Zeitschrift für Familienforschung (Journal of Family Research), 21*(2), 128-149.
Bradshaw, J., og Chzhen, Y. (2011). Lone Parent Families: Poverty and Policy in Comparative Perspective. Í E. Almeda Samaranch, og D. Di Nella, *Bienestar, protección social y monoparentalidad. Colección Familias monoparentales y diversidad familiar, núm. 11 (Las familias monoparentales a debate. Cinco volúmenes), Vol. 2* (bls. 25-46). Barcelona: Copalqui Editorial.
Bradshaw, J., og Chzhen, Y. (2016). The Outcome of the Crisis for Pensioners and Children. *Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1*, 37-49.
Bradshaw, J., og Huby, M. (2014). Decomposing Child Poverty Reduction. *European Journal of Social Security, 16*(1), 26-51.
Bradshaw, J., Chzhen, Y., De Neubourg, C., Main, G., Martorano, B., og Menchini, L. (2012). *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries.* Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
Brady, D., og Burroway, R. (2012). Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multilevel Analysis Across 18 Affluent Democracies. *Demography, 49*(2), 719–746.
Breen, R., og Moisio, P. (2004). Poverty Dynamics Corrected for Measurement Error. *The Journal of Economic Inequality, 2*(3), 171-191.
Budig, M., Misra, J., og Bockmann, I. (2010). *The Motherhood Penalty in Cross-National Perspective: The Importance of Work-Family Policies and Cultural Attitudes.* Luxembourg: Luxembourg Income Study.
Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G., og Smeeding, T. (1988). Equivalence Scales, Well-being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Income and Wealth, 34*(2), 115-142.
Callan, T., Nolan, B., Keane, C., Savage, M., og Walsh, J. (2014). Crisis, Response and Distributional Impact: The Case of Ireland. *IZA Journal of European Labor Studies, 3*(9).
Cantillon, B., og Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Oxford: Oxford University Press.
Cantillon, B., Chzhen, Y., Handa, S., og Nolan, B. (2017). *Children of Austerity. Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries.* Oxford: Oxford University Press.
Cantillon, B., Goedemé, T., og Hills, J. (2018). *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe.* Oxford: Oxford University Press.
Cantillon, S. (2013). Measuring Differences in Living Standards Within Households. *Journal of Marriage and Family, 75*(3), 598-610.
Chen, W.-H., og Corak, M. (2008). Child Poverty and Changes in Child Poverty. *Demography, 45*(3), 537-553.
Chzhen, Y. (2014). *Child Poverty and Material Deprivation in the European Union During the Great Recession.* Florence: UNICEF Office of Research.
Chzhen, Y. (2016). Perceptions of the Economic Crisis in Europe: Do Adults in Households with Children Feel a Greater Impact? *Social Indicators Research, 127*(1), 341–360.
Chzhen, Y. (2017). Unemployment, Social Protection Spending and Child Poverty in the European Union During the Great Recession. *Journal of European Social Policy, 27*(2), 123–137.
Chzhen, Y., og Bradshaw, J. (2012). Lone Parents, Poverty and Policy in the European Union. *Journal of European Social Policy, 22*(5), 487–506.
Chzhen, Y., de Neubourg, C., Plavgo, I., og de Milliano, M. (2016). Child Poverty in the European Union: the Multiple Overlapping Deprivation Analysis Approach (EU-MODA). *Child Indicators Research, 9*(2), 335-356.

Chzhen, Y., Hämäläinen, S., og Vargas, J. (2014). *Significant Changes to Family-related Benefits in Rich Countries during the Great Recession.* Florence: UNICEF Office of Research.

Cockburn, J., Dauphin, A., og Razzaque, M. (2009). Child Poverty and Intra-household Allocation. *Children, Youth and Environments, 19*(2), 36–53.

Conroy, K., Sandel, M., og Zuckerman, B. (2010). Poverty Grown Up: How Childhood Socioeconomic Status Impacts Adult Health. *Journal of Developmental og Behavioral Pediatrics, 31*(2), 154-160.

Coulter, F., Cowell, F., og Jenkins, S. (1992). Equivalence Scale Relativities and the Extent of Inequality and Poverty. *The Economic Journal, 102*(4), 1067-1082.

Coulter, F., Cowell, F., og Jenkins, S. (1992b). Differences in Needs and Assessment of Income Distributions. *Bulletin of Economic Research, 44*(2), 77-124.

Crompton, R. (1999). *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner.* Oxford: Oxford University Press.

Daly, M. (2018). Towards a Theorization of the Relationship Between Poverty and Family. *Social Policy og Administration, 52*(3), 565-577.

Daly, M., og Ferragina, E. (2018). Family Policy in High-income Countries: Five Decades of Development. *Journal Of European Social Policy, 28*(3), 255-270.

Danese, A., Moffitt, T., og Harrington, H. (2009). Adverse Childhood Experiences and Adult Risk Factors for Age-Related Disease Depression, Inflammation, and Clustering of Metabolic Risk Markers. *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine, 163*(12), 1135-1143.

Dienel, C. (1994). The History and Political Impact of Family Concepts. Í L. Hantrais, og M. Letablier, *Conceptualising the Family* (bls. 11-16). Loughborough: Loughborough University.

Duclos, J.-Y., og Araar, A. (2006). *Poverty and Equity. Measurement, Policy, and Estimation with DAD.* Ottawa: Springer.

Duncan, G., Magnuson, K., Kalil, A., og Ziol-Guest, K. (2012). The Importance of Early Childhood Poverty. *Social Indicators Research, 108*(1), 87-98.

Duncan, G., Ziol-Guest, K., og Kalil, A. (2010). Early-Childhood Poverty and Adult Attainment, Behavior, and Health. *Child Development, 81*(1), 306-325.

Edda Ingólfsdóttir og Ingólfur V. Gíslason. (2016). Gendered Solutions to the Care Gap Issue in Iceland. *NORA Nordic Journal of Women s Studies, 24*(4), 220-233.

Elísabet Karlsdóttir og Erla Björg Sigurðardóttir. (2015). *Jaðarstaða foreldra - velferð barna.* Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.

Farstad, G. (2015). Difference and Equality: Icelandic Parents' Division of Parental Leave Within the Context of a Childcare Gap. *Community, Work og Family, 18*(3), 351-367.

Fattore, T., Mason, J., og Watson, E. (2016). *Children's Understandings of Well-being. Towards a Child Standpoint.* Dordrecht: Springer.

Felstead, A., Gallie, D., og Green, F. (2015). *Unequal Britain at Work.* Oxford: Oxford University Press.

Ferrarini, T. (2006). *Families, States and Labour Markets. Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States.* Cheltenham: Edward Elgar.

Ferrarini, T., og Forssén, K. (2005). Family Policy and Cross-National Patterns of Poverty. Í O. Kangas, og J. Palme, *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries* (bls. 118-146). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Forster, M., og D'Ercole, M. (2005). *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s.* Paris: OECD.

Foster, J., Greer, J., og Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica, 52*(3), 761–776.

Gallie, D., Felstead, A., og Green, F. (2012). Job Preferences and the Intrinsic Quality of Work: The Changing Attitudes of British Employees 1992–2006. *Work, Employment and Society*, 806-821.
Gauthier, A., og Koops, J. (2018). The History of Family Policy Research. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 11-23). Cheltenham: Edward Elgar.
Geir Gunnlaugsson og Jónína Einarsdóttir. (2016). 'All is Well in Iceland?' Austerity Measures, Labour Market Initiatives, and Health and Well-being of Children. *Nordic Welfare Research, 1*, 30-42.
Ghysels, J., og Van Lancker, W. (2011). The Unequal Benefits of Activation: An Analysis of the Social Distribution of Family Policy Among Families with Young Children. *Journal of European Social Policy, 21*(5), 472–485.
Gornick, J., og Jäntti, M. (2012). Child Poverty in Cross-national Perspective: Lessons from the Luxembourg Income Study. *Children and Youth Services Review, 34*(3), 558–568.
Gornick, J., og Nell, E. (2018). Children, Poverty and Public Policy: A Cross-National Perspective. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 308-324). Cheltenham: Edward Elgar.
Gregg, P., og Machin, S. (2001). Childhood Experiences, Educational Attainment and Adult Labour Market Performance. Í K. Vleminckx, og T. Smeeding, *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do We Know?* (bls. 129-150). Bristol: The Policy Press.
Guðný Björk Eydal. (2008). Policies Promoting Care from Both Parents - The Case of Iceland. Í G. B. Eydal, og I. V. Gislason, *Equal Rights to Earn and Care - Parental Leave in Iceland* (bls. 111-148). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
Guðný Björk Eydal. (2012). Fjölskyldur og velferð. Í Guðný Björk Eydal, og Stefán Ólafsson, *Þróun velferðarinnar 1988-2008* (bls. 47-68). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
Guðný Björk Eydal. (2018). Policies and Practices of Single Parents in Iceland. Í R. Nieuwenhuis, og L. Maldonado, *The Triple Bind of Single Parent Families. Resources, Employment and Policies to Improve Well-being* (bls. 383-400). Bristol: Policy Press.
Guðný Björk Eydal og Cynthia Lisa Jeans. (2008). Börn og fátækt. *Tímarit félagsráðgjafa, 3*, 17–25.
Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2008). *Equal Rights to Earn and Care.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2014). Hrunið og fæðingaorlof. Áhrif á foreldra og löggjöf. *Íslenska þjóðfélagið, 5*(2), 77-93.
Guðný Björk Eydal og Kröger, T. (2009). Nordic Family Policies: Constructing Contexts for Social Work with Families. Í T. Kröger, og H. Forsberg, *Social Work and Child Welfare Politics: Through Nordic Lenses* (bls. 11-29). Bristol: Policy Press.
Guðný Björk Eydal og Ragnheiður Lára Guðrúnardóttir. (2013). Barnafjölskyldur í kjölfar kreppu. Lífskjör og foreldrahæfni. Í Halldór Guðmundsson, *Rannsóknir í félagsvísindum XIV. Félagsráðgjafadeild.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
Guðný Björk Eydal og Rostgaard, T. (2011). Toward a Nordic Childcare Policy – the Political Processes and Agendas. Í G. B. Eydal, og I. V. Gíslason, *Parental Leave, Childcare and Gender Equality in the Nordic Countries* (bls. 147-180). Copenhagen: Norræna ráðherraráðið.
Guðný Björk Eydal og Rostgaard, T. (2011b). Nordic Childcare: A Response to Old and New Tensions? Í Pfau-Effinger, og T. Rostgaard, *Care Between Work and Welfare in European Societies* (bls. 79-97). Houndmills: Palgrave Macmillan.

Guðný Björk Eydal, Rostgaard, T., og Hiilamo, H. (2018). Family Policies in the Nordic Countries: Aiming at Equality. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 195-208). Chelthenham: Edward Elgar.

Hagstofa Íslands. (2014). *Félagsvísar: Börn og fátækt.* Hagstofa Íslands. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (2014b). *Félagsvísar: Skortur á efnislegum lífsgæðum 2004–2013.* Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (2015). *Félagsvísar: Lífskjör og lífsgæði barna.* Hagstofa Íslands. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (2015b). *Félagsvísar: Skortur á efnislegum gæðum 2014.* Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (19. 12 2018). *Tekjur hærri með auknu menntunarstigi.* Sótt 19. 12 2018 frá Vefur Hagstofu Íslands: https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/laun-og-tekjur/tekjur-eftir-menntun-1990-2017/

Hair, N., Hanson, J., og Wolfe, B. (2015). Association of Child Poverty, Brain Development, and Academic Achievement. *JAMA Pediatrics, 169*(9), 822-829.

Halleröd, B., og Ekbrand, H. (2018). The More Gender Equity, the Less Child Poverty? A Multilevel Analysis of Malnutrition and Health Deprivation in 49 Low- and Middle-income Countries. *World Development, 108*, 221-230.

Hantrais, L. (2004). *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe.* Bristol: Policy Press.

Harpa Njáls. (2003). *Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar. Hin dulda félagsgerð borgarsamfélagsins*. Reykjavík: Borgarfræðasetur.

Hobcraft, j., og Kiernan, K. (2001). Childhood Poverty, Early Motherhood and Adult Social Exclusion. *British Journal of Sociology, 52*(3), 495-517.

Jeans, C. (2007). *Child Poverty in Iceland: The Child's Perspective.* Reykjavík: University of Iceland Faculty of Social Sciences.

Jeans, C. (2017). The Fragility of Children's Rights in Policies Regarding Poverty. Í E. Sieh, og J. McGregor, *Human Dignity. Establishing Worth and Seeking Solutions* (bls. 105-126). London: Palgrave Macmillan.

Jenkins, S. (2011). *Changing Fortunes and Poverty Dynamics in Britain.* Oxford: Oxford University Press.

Jenkins, S. (2016). The Income Distribution in the UK: A Picture of Advantage and Disadvantage. Í H. Dean, og L. Platt, *Social Advantage and Disadvantage* (bls. 135-160). Oxford: Oxford University Press.

Jenkins, S., og Cowell, F. (1994). Parametric Equivalence Scales and Scale Relativities. *The Economic Journal, 104*(425), 891-900.

Jenkins, S., Brandolini, A., Micklewright, J., og Nolan, B. (2013). *The Great Recession and the Distribution of Household Income.* Oxford: Oxford University Press.

Johnson, J., Cohen, P., Kasen, S., og Brooks, J. (2002). Childhood Adversities Associated With Risk for Eating Disorders or Weight Problems During Adolescence or Early Adulthood. *American Journal of Psychiatry, 159*(3), 394-400.

Jón Gunnar Bernburg, Þórólfur Þórlindsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2007). Er fátækt afstæð? Tengsl efnahagslegra erfiðleika við reiði, siðferðiskennd og frávikshegðun unglinga. Í Gunnar Jóhannesson, *Ráðstefna í félagsvísindum 2007* (bls. 171-180). Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.

Kalleberg, A. (2011). *Good Jobs, Bad Jobs: The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s-2000s.* New York: Russell Sage.

Kolbeinn Stefánsson, Lovísa Arnardóttir og Anton Karlsson. (2018). Children‘s Deprivation and Economic Vulnerability in Iceland 2009 and 2014. *Child Indicators Research, 11*(3), 783-803.

Korpi, W. (2000). Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. *Social Politics, 7*(2), 127–91.
Kuh, D., Hardy, R., Langenberg, C., Richards, M., og Wadsworth, M. (2002). Mortality in Adults Aged 26-54 Years Related to Socioeconomic Conditions in Childhood and Adulthood: Post War Birth Cohort Study. *British Medical Journal, 325*(7372), 1076-1080.
Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy, 2*(3), 159-173.
Lohmann, H., og Zagel, H. (2018). Comparing Family Policies: Approaches, Methods and Databases. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 48-65). Cheltenham: Edward Elgar.
Lucas, R., Clark, A., Georgellis, Y., og Diener, E. (2004). Unemployment Alters the Set Point for Life Satisfaction. *Psychological Science, 15*(1), 8-13.
Main, G., og Bradshaw, J. (2014). Children's Necessities: Trends Over Time in Perceptions and Ownership. *Journal of Poverty and Social Justice, 22*(3), 193-208.
Main, G., og Bradshaw, J. (2016). Child Poverty in the UK: Measures, Prevalence and Intra-household Sharing. *Critical Social Policy, 36*(1), 38-61.
Maldonadoa, L., og Nieuwenhuis, R. (2015). Family Policies and Single Parent Poverty in 18 OECD Countries, 1978–2008. *Community, Work og Family, 18*(4), 395–415.
Malthus, T. (1998(1798)). *An Essay on the Principle of Population.* London: Electronic Scholarly Publishing Project.
Matsagnasis, M. (2013). *Gerek Crisis: Social Impact and Policy Responses.* Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
McAuley, C., Morgan, R., og Rose, W. (2010). Children’s Views on Child Well-Being. Í C. McAuley, og W. Rose, *Child Well-being. Understanding Children's Lives* (bls. 39-66). London: Jessica Kingsley Publishers.
McClements, L. (1977). Equivalence Scales for Children. *Journal of Public Economics, 8*(2), 191-210.
Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship.* New York: Free Press.
Middleton, S., Ashworth, K., og Braitwaite, I. (1997). *Small Fortunes: Spending on Children, Child Poverty and Parental Sacrifice.* York: Joseph Rowntree Foundation.
Mitra, S., Palmer, M., Kim, A., Month, D. og Groce, N. (2017) Extra Costs of Living With Disability: A Review and Agenda for Research. *Disability and Health Journal,* 10(4), 475-484.
Moisio, P. (2004). A Latent Class Application to the Multidimensional Measurement of Poverty. *Quality and Quantity, 38*(6), 703-717.
Mood, C., og Jonsson, J. (2014). *Poverty and Welfare Among Children and Their Families 1968-2010.* Stockholm: Institute for Futures Studies.
Muriel, A., og Sibieta, L. (2009). *Living Standards During Previous Recessions.* London: Institute for Fiscal Studies.
Murray, C. (1984). *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980.* New York: BasicBooks.
Nieuwenhuis, R. (2014). *Family Policy Outcomes: Combining Institutional and Demographic Explanations of Women’s Employment and Earnings Inequality in OECD Countries, 1975– 2005.* Enschede: University of Twente.
Nolan, B., og Whelan, C. (1995). The Relationship Between Income and Deprivation: A Dynamic Perspective. *Revenue Économique, 47*(3), 709-717.
Nolan, B., og Whelan, C. (2011). *Poverty and Deprivation in Europe.* Oxford: Oxford University Press.
Nordenmark, M. (1999). Employment Commitment and Psychological Well-being among Unemployed Men and Women. *Acta Sociologica*, 135-146.

Íbúðalánasjóður. (2018). *Leigumarkaður á Íslandi Niðurstöður viðhorfskönnunar meðal leigjenda.* Reykjavík: Íbúðalánasjóður.
OECD. (2011). *Divided We Stand - Why Inequality Keeps Rising.* París: OECD.
Pahl, J. (2000). Couples and Their Money: Patterns of Accounting and Accountability in the Domestic Economy. *Accounting, Auditing og Accountability Journal, 13*(4), 502-517.
Pettit, B., og Hook, J. (2005). The Structure of Women's Employment in Comparative Perspective. *Social Forces, 84*(2), 779-801.
Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelationships. *Journal of Social Policy, 34*(1), 3-20.
Ponthieux, S. (2017). Intra-household Pooling and Sharing of Resources: A Tentative 'Modified' Equivalised Income. Í A. Atkinson, A.-C. Guio, og E. Marlier, *Monitoring Social Inclusion in Europe, 2017 Edition* (bls. 175-190). Luxembourg: Eurostat.
Qvortrup, J. (1997). A Voice for Children in Statistical Accounting: A Plea for Children's Right to be Heard. Í A. James, og A. Prout, *Constructing and Reconstructing Childhood* (bls. 85-106). London: Falmer Press.
Qvortrup, J., Bardy, M., Sigritta, G., og Wintersberger, H. (1994). *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics.* Aldershot: Avebury.
Rees, G. (2017). *Children's Views on Their Lives and Well-being. Findings from the Children's Worlds Project.* Cham: Springer.
Ridge, T. (2002). *Childhood Poverty and Social Exclusion. From a child's perspective.* Bristol: The Policy Press.
Ridge, T. (2007). Children and Poverty Across Europe - The Challenge of Developing Child Centred Policies. *ZSE : Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 27*(1), 28-42.
Ridge, T. (2009). *Living with Poverty: A Review of the Literature on Children's and Families' Experiences of Poverty.* Department for Work and Pensions. London: Department for Work and Pensions.
Ridge, T. (2011). The Everyday Costs of Poverty in Childhood: A Review of Qualitative Research Exploring the Lives and Experiences of Low-Income Children in the UK. *Children og Society, 25*, 73-84.
Ridge, T. (2017). The 'Go-Between': Low-Income Children Negotiating Relationships of Money and Care with Their Separated Parents. *Children og Society, 31*, 87-97.
Ringen, S. (1988). Direct and Indirect Measures of Poverty. *Journal of Social Policy, 17*(3), 351-365.
Ringen, S. (2006). *Citizens, Families og Reform.* New Brunswick: Transaction Publishers.
Rostgaard, T. (2018). Childcare as a Global Policy Agenda. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 96-110). Cheltenham: Edward Elgar.
Rowntree, S. (1902). *Poverty, a Study of Town Life.* New York: Macmillan and co.
Soffía Hjördís Ólafsdóttir. (2017). *„Ég væri bara til í að eiga eins og aðrir": Reynsla reykvískra barna af því að búa við fátækt.* Reykjavík: Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Sótt frá https://skemman.is/handle/1946/29242
Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2017). *Ójöfnuður á Íslandi. Skipting tekna og eigna í fjölþjóðlegu* samhengi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
Stefán Ólafsson, Daly,M., Kangas, O., og Palme, J. (2019). *Welfare and the Great Recession. A Comparative Perspective.* Oxford: Oxford University Press.
Stefáns Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson. (2019). The Welfare Consequences of the Crisis in Europe. Í Stefáns Ólafsson, Daly, M., Kangas, O. og Palme, J., *Welfare and the Great Recession. A Comparative Study.* Oxford: Oxford University Press.
Stefansen, K., og Farstad, G. (2010). Classed Parental Practices in a Modern Welfare State: Caring for the Under Threes in Norway. *Crititcal Social Policy, 30*(1), 120-141.
Streeck, W., og Schäfer, A. (2013). *Politics in the Age of Austerity.* Cambridge: Polity Press.

TARKI. (2011). *Child Well-being in the European Union: Better monitoring instruments for better policies.* Budapest: Tarki Social Research Institute.
Taylor-Gooby, P., Leruth, B., og Chung, H. (2017). *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession.* Oxford: Oxford University Press.
Thévenon, O. (2011). Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis. *Population and Development Review, 37*(11), 57-87.
Thévenon, O. (2018). Leave Policies for Parents in a Cross-National Perspective: Various Paths Along the Same Course. Í Guðný Björk Eydal, og T. Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 124-138). Cheltenham: Edward Elgar.
Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom.* Middlesex: Penguin Books Ltd.
UNICEF. (2016). *Réttindi barna á Íslandi: Börn sem líða efnislegan skort.* Reykjavík: UNICEF.
van Lancker, W. (2013). Putting the Child-Centred Investment Strategy to the Test: Evidence for the EU27. *European Journal of Social Security, 15*(1), 4-27.
van Lancker, W. (2014). *To Whose Benefit? An Empirical and Comparative Investigation Into the (Un)Intended Consequences of Family Policy in the Social Investment State.* Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
van Lancker, W. (2018). Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending? *Social Policy og Administration, 52*(1), 271–292.
van Lancker, W., og Ghysels, J. (2012). Who benefits? The Social Distribution of Subsidized Childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica, 55*(2), 125-142.
van Lancker, W., og Ghysels, J. (2016). Explaining Patterns of Inequality in Childcare Service Use Across 31 Developed Economies: A Welfare State Perspective. *International Journal of Comparative Sociology, 57*(5), 310-337.
Van Lancker, W., og Van Mechelen, N. (2015). Universalism Under Siege? Exploring the Association Between Targeting, Child Benefits and Child Poverty Across 26 Countries. *Social Science Research, 50*, 60-75.
van Lancker, W., Ghysels, J., og Cantillon, B. (2015). The Impact of Child Benefits on Single Mother Poverty: Exploring the Role of Targeting in 15 European Countries. *International Journal of Social Welfare, 24*, 210-222.
Van Lancker, W., Ghysels, J., og Cantillon, B. (2015). The Impact of Child Benefits on Single Mother Poverty: Exploring the Role of Targeting in 15 European Countries. *International Journal of Social Welfare, 24*(3), 210–222.
van Praag, B., og van der Sar, N. (1988). Household Cost Functions and Equivalence Scales. *The Journal of Human Resources, 23*(2), 193-210.
Vincent, C., Braun, A., og Ball, S. (2008). Childcare, Choice and Social Class: Caring for Young Children in the UK. *Critical Social Policy, 28*(1), 5-26.
Walker, R. (2014). *The Shame of Poverty.* Oxford: Oxford University Press.
Whelan, C., og Maitre, B. (2012). Understanding Material Deprivation: A Comparative European Analysis. *Research in Social Stratification and Mobility, 30*, 489-503.
Whiteford, P. (2008). How Much Redistribution Do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes. Í OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in the OECD Countries* (bls. 97-121). Paris: OECD.
Whiteford, P., og Adema, W. (2007). *What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?* París: OECD.
Ziol-Guest, K., Duncan, G., og Kalil, A. (2009). Early Childhood Poverty and Adult Body Mass Index. *American Journal f Public Health, 99*(3), 527–532.