



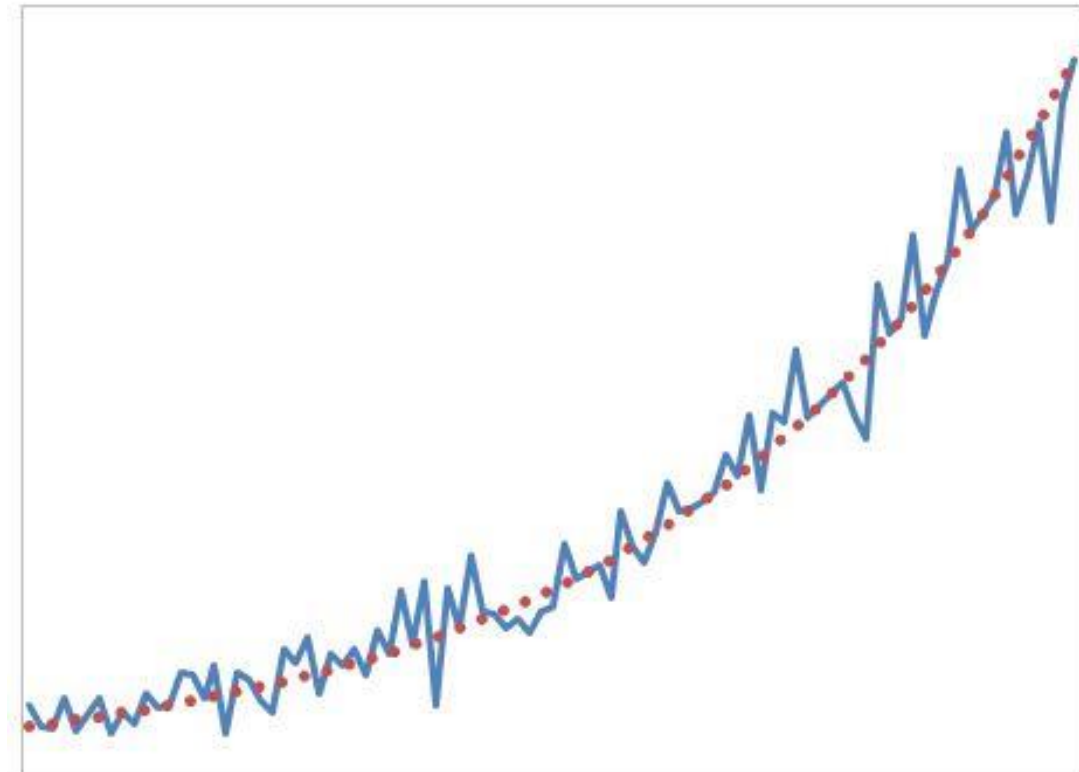
**STUÐNINGUR VIÐ
BARNAFJÖLSKYLDUR**

AXEL HALL

ALMENNT UM TEKJUR OG ÚTGJÖLD Í OPINBERUM FJÁRMÁLUM

- Þegar sveiflukenndum tekjum er öllum eytt jafnharðan leiðir það af sér sveiflukennd útgjöld.
- Erfitt getur reynst að vinda ofan af fyrri aukningu útgjalda á samdráttarskeiðum. Afleiðing þess verður þrálátur hallarekstur.
 - Aðdragandi laganna um opinber fjármál 2016.
- Sögulega er sami tölfræðilegi breytileiki í tekjum og gjöldum.
 - Gefur til kynna að tilhneiging er til þess að öllu sé eytt sem kemur í kassann.
 - Þá verða útgjöldin eins og sagarblað á viðarsög yfir tíma eins og tekjurnar.
- Erlendur samanburður sýnir bensín- og bremsueinkenni opinberra fjármála enda efnahagslíf hér sveiflukennt!
 - Aukinheldur er stigið á þessi stjórnþæki á röngum tíma (stjórnunarvandi)!
 - Það styður ekki við að opinber fjármál stuðli að sveiflujöfnun.
- Hvernig líta barnabæturnar almennt út í þessu samhengi? Tekjutenging þeirra gerir það að verkum að þær hljóta að sveiflast. Spurning sem vaknar hér:
 - Er vöxtur á þeim, sveiflast þær og hvernig?

*Sagarblað dæmigerðrar
útgjaldaþróunar og leitnivaxtar*



— Sagarblað óstöðugleika ••••• Rekstur samfellds vaxtar

KERFI BARNABÓTA Á ÍSLANDI

- Á tæpum 40 árum hefur kerfi barnabóta tekið nokkrum breytingum frá því að vera blanda af ótekjutengdum stuðningi og tekjutengdum í að vera nær alfarið tekjutengt frá 1998.
- Með þeirri breytingu og ýmsum öðrum sem á eftir komu voru barnabætur hugsaðar sem sérstakur stuðningur við tekjulægri fjölskyldur í stað þess að þær væru almennar tilfærslur til allra barnafjölskyldna óháð efnahag.
- Kerfi barnabóta hér á landi er í grundvallaratriðum ólíkt kerfi annarra Norðurlandabjóða en þar eru barnabætur almennt ótekjutengdar og greiddar til allra barnafjölskyldna.
- Hér miðar kerfið að því að beina bótunum þangað sem þörfin er mest.
- Metið hefur verið að kostnaður af ótekjutengdu kerfi sé um 33 ma.kr. ef miðað væri við álagningu 2023 sem er u.þ.b. tvöföldun núverandi útgjalda.
- Það er ávallt stjórn málalegt viðfangsefni að ákvarða hversu hár heildarstuðningurinn á að vera og hvort beina eigi stuðningnum þangað sem þörfin er mest eða veita stuðning án tillits til tekna líkt og gert er annars staðar á Norðurlöndunum.

LENGST AF NOKKUÐ FLÓKIÐ KERFI EN INNBYRÐIS AFSTAÐA INNAN ÞESS HEFUR AÐ MESTU HALDIST FÖST TIL 2021.

- Barnabætur eru ætlaðar annars vegar einstæðum foreldrum og hins vegar sambúðarfólki.
- Fyrir börn undir 18 ára aldri (samanburður hjúskaparforma):
 - Bætur eru 67% hærrí (1998-2021) með fyrsta barni einstæðra foreldra en með fyrsta barni sambúðarfólks.
 - Með börnum umfram eitt eru bæturnar 43% hærrí hjá einstæðum foreldrum (1998-2021).
- Fyrir börn undir 18 ára aldri (fjöldi barna):
 - Fyrir annað og fleiri börn eru bætur 19% hærrí en fyrir fyrsta barn sambúðarfólks en 2,5% hjá einstæðum foreldrum (1998-2021).
- Viðbótarbætur eru greiddar með börnum undir 7 ára aldri og eru þær hinar sömu fyrir einstæða foreldra og sambúðarfólk. Tekjutengdar frá álagningu 2011.
- Fyrir tekjur umfram ákveðin mörk eru barnabætur skertar um ákveðna hlutfallstölu af umframtekjunum sem fer eftir fjölda barna.
 - Skerðingarmörk einstæðra foreldra helmingur af mörkum sambúðarfólks.
 - Grunnprósenta skerðingarhlutfalls hefur breyst yfir tíma fyrir eitt barn, +2% fyrir annað barn og + 2% við þriðja (2007-2021).
 - Grunnprósentan er skerðing viðbótar barns undir 7 ára aldri.

FÆRRI BREYTUR AUÐVELDARI GREINING

- Þessi innbyrðis afstaða í hlutföllum gerir það að verkum að til að skoða þróun kerfisins aftur í tímann er unnt að fækka þeim breytum sem eru skoðaðar.
- Samspil barnabóta, skerðingarmarka og skerðingarhlutfalls eru þá þær þrjár breytur sem eru í aðalhlutverki fyrir þróun kerfisins frá upphafi fram að breytingunum 2022.
- Breyturnar og samspilið hjálpar til við að greina:
 - Heildarútgjöldin
 - Stuðning pr. barn
 - Fjölda barna og fjölskyldna sem njóta stuðnings

HVERNIG ER SAMSPIL BARNABÓTA OG SKERÐINGARMARKA HÁTTAÐ YFIR TÍMA ÞEGAR LAUNIN BREYTAST?

Miðað við myndina að framan og hve skerðingarmörk hafa þróast langt umfram laun mætti halda að mikil fjölgun fjölskyldna sem fá bætur hefði orðið.

Svo er ekki.

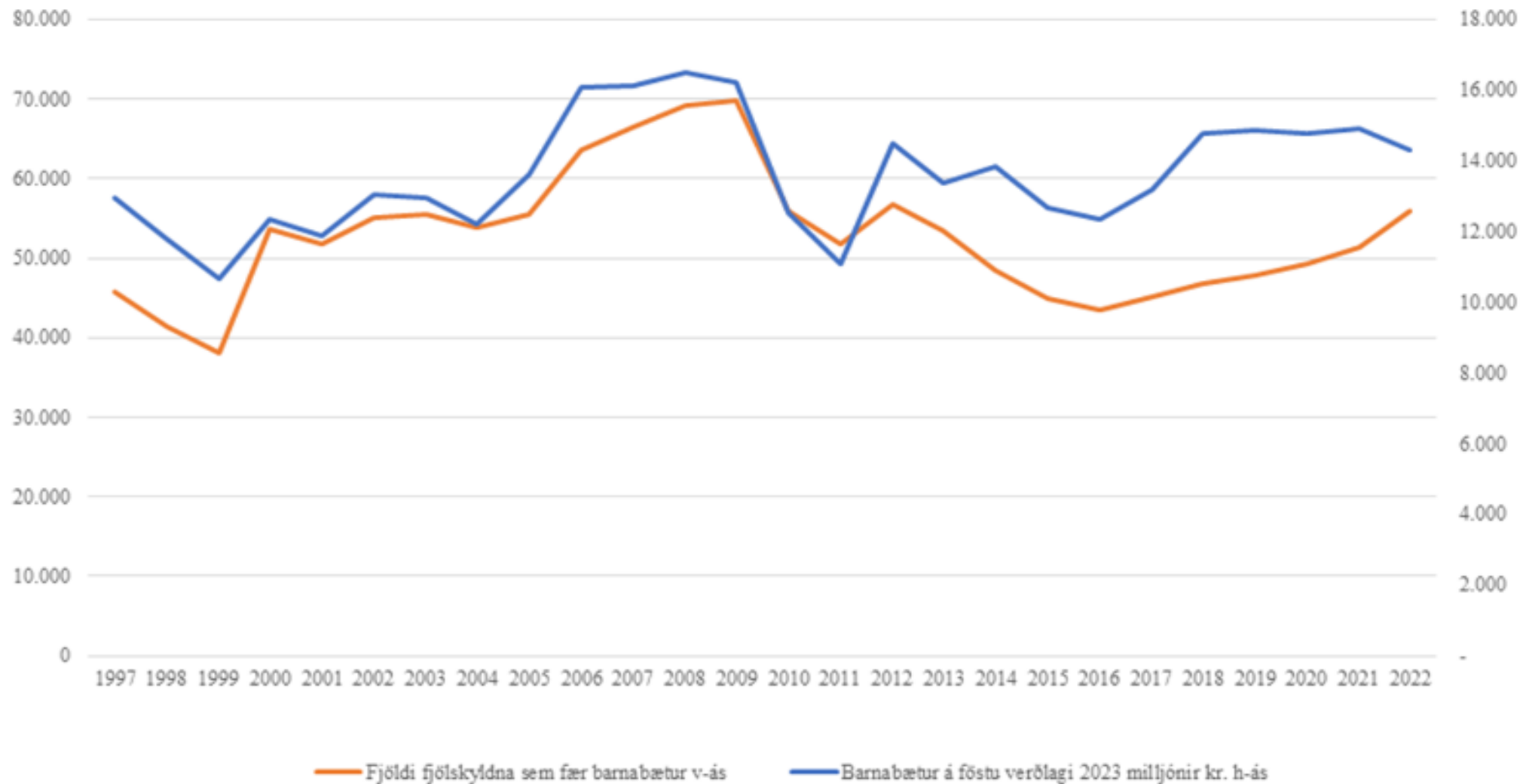
- Skýring þess er samspil launa, skerðingarmarkna og bótanna.
- Laun hækka almennt hlutfallslega. Hærrí laun hækka meira að krónutölu en lægri laun og krónubilið milli þeirra vex.
- Hækki laun um ákveðna prósentu og skerðingarmörk líka. Mun krónubilið þannig vaxa.
- Hlutfall af þessu krónubili er svo grundvöllur skerðingar.

Við sömu prósentuhækkun launa og skerðingarmarkna vex bilið í krónum milli þessara tveggja stærða. Bil skerðingar vex.

Við óbreyttar barnabætur þarf álag í hækkun skerðingarmarkna umfram laun svo bil skerðingar verði eins og það var og skerðing á barnabótum haldist föst í krónutölu.

- *Til að halda óbreyttum fjölda viðtakenda í bótakerfinu þarf að hækka skerðingarmörk um álag á launaþróun til að halda fjölda bótaþega óbreyttum.*
 - *Ef skerðingarmörk hækka ekki um þetta álag við hækkun launa og óbreyttar bætur, fækkar bótaþegum.*
- *Ef bæturnar hækka líka á tímum hækkunar launa dregur úr álaginu sem þarf á hækkun skerðingarmarkna til að halda fjölda bótaþega föstum.*
 - *Ef bætur hækka um launaþróun og skerðingarmörk líka þarf ekkert álag til að halda fjölda bótaþega föstum.*

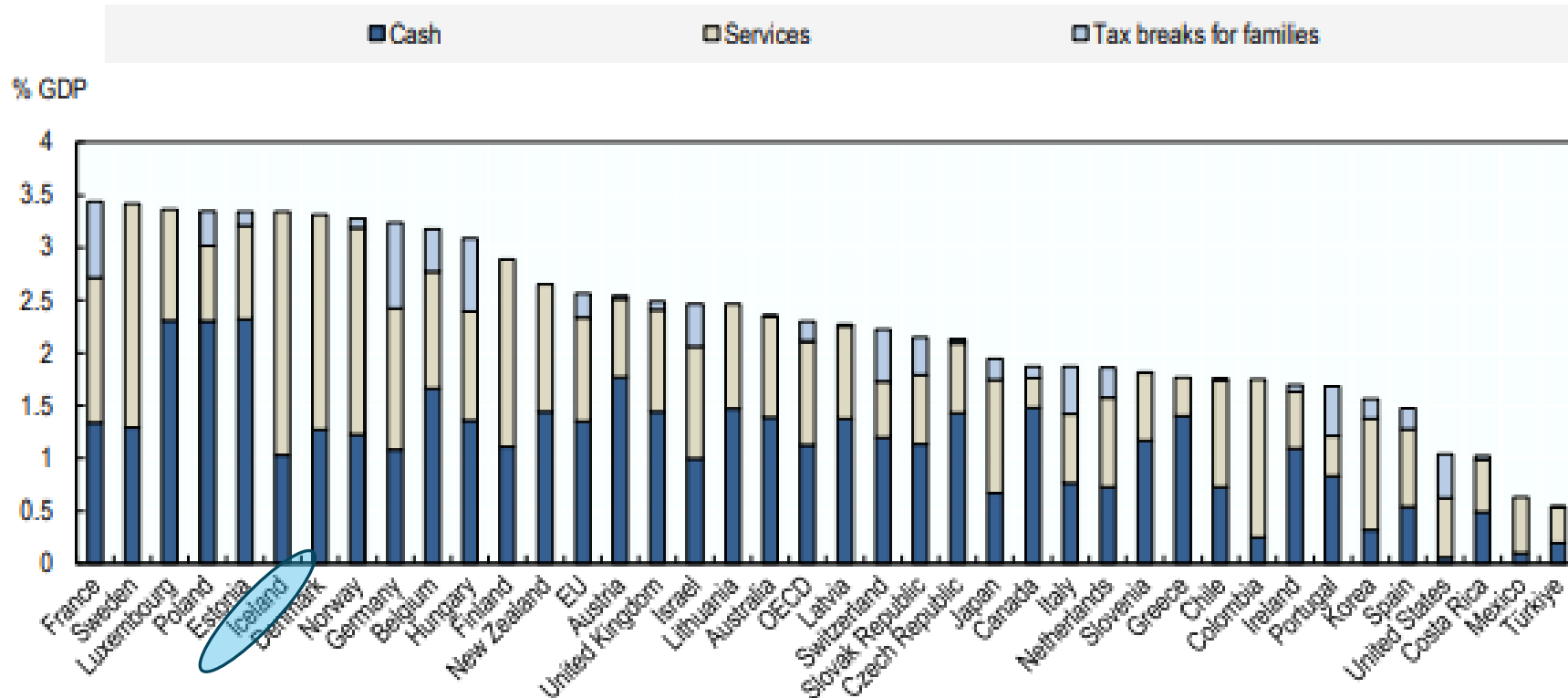
- Heildarútgjöld og heildarfjöldi barnafjölskyldna sem fær barnabætur (tekjuár)



FORGANGSRÖÐUN Í STUÐNINGI HÉR HEFUR VERIÐ ÖNNUR EN Á HINUM NORÐURLÖNDUNUM

Chart PF1.1.A. Public spending on family benefits

Public expenditure on family benefits by type of expenditure, in per cent of GDP, 2019 and latest available



EINFÖLDUN KERFISINS TEKJUÁR 2022-2023

Fyrri hluti breytinga (2022):

- Sami stuðningur fyrir öll börn sambúðarfólks.
 - Stuðningur fyrir fyrsta barn fer upp í það sem var fyrir annað barn (19% hækkun fyrsta en önnur börn óbreytt).
- Sami stuðningur fyrir öll börn einstæðra foreldra.
 - Stuðningur fyrir fyrsta barn og önnur börn verður eins (7% hækkun fyrir fyrsta barn og 4% hækkun fyrir önnur)
- Stuðningur við einstæða foreldra umfram sambúðarfólk er ekki lengur 67% hærrí heldur 50% hærrí.
- Viðbótarbarnabætur fyrir börn undir 7 ára lækkar um 7%.
- Skerðingarmörk hækka um 4%.
 - Efri skerðingarmörkin fyrir tímabilið 2019-2021 falla niður og þannig bara ein skerðingarmörk á hjúskaparstöðu.

Seinni hluti breytinga (2023):

- Skerðingarhlutfall fyrir öll börn verður 5% umfram skerðingarmörk (einföldun).
- Stuðningur við einstæða foreldra og sambúðarfólk hækkar um 5%.
- Viðbótarbarnabætur fyrir börn undir 7 ára lækkar um 6%.
- Skerðingarmörk hækka um 3%.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR - UPPFÆRSLUVANDI

- Í uppfærslum kerfisins hingað til hefur endurspeglast takmarkað fjármagn til ráðstöfunar og grunnfjárhæðir sem rétt hanga í verðlagsþróun. Það þýðir að þeir sem fá óskertar bætur fá fjárhæðir sem vega minna í samanburði við aðrar tekjur.
- Um leið er mikill pólitískur vilji á hverjum tíma til að stuðningur nái til fleiri barnafjölskyldna. Það birtist í ákveðinni þróun um að skerðingarmörk hækka umfram kauplagsþróun.
 - Álag á þróun skerðingarmarkna umfram laun þarf samt að vera talsvert til að það gerist.
- Það gæti aukins hugrekkis að einfalda kerfið í nýjustu breytingum og endurspeglar betri yfirsýn en áður.
- Kerfi barnabóta býr ekki við fyrirsjáanleika í uppfærslum yfir tíma.
 - Tekjuár og álagningarár búa til ákveðinn glundroða til viðbótar.
- Gæta þarf að hagstjórnarhlutverki barnabótakerfisins.
- Ólíkt skattkerfinu er þörfin fyrir uppfærslu yfir tíma hvað barnabætur og skerðingarmörk varðar ekki samhverf.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR - ARFLEIFÐ

- Áður flókið kerfi en nú orðið einfaldara og gagnsærra. Sömu togkraftar eru þó að verki í að skýra þróun þess.
- Barnabótakerfið frá 1998-2021 endurspeglar þá arfleifð í þeim línunum sem lagt var upp með við breytinguna 1998. Eftir endurskoðunina 2022-2023 er kerfið í hinu stóra samhengi enn líkt og það var 1998.
- Þegar rætt er um þetta kerfi vakna ósjálfrátt spurningar t.a.m. hvaðan komu börnin, þ.e. bótaflokkar þeirra? Munurinn á milli bótaflokka stenst vart hagrænt innsæi í kerfinu eins og það var.
- Öll önnur kerfi hafa nær án undantekninga einhvers konar innbyggða uppfærslu. Það að ekki hafi myndast þrýstingur á það í barnabótakerfinu leiðir hugann að því hvort annar stuðningur við barnafjölskyldur hafi létt á þeim þrýstingi. Stjórnvöld styðja rekstur leikskóla t.a.m. mjög vel í alþjóðlegum samanburði.
- Það reynist oft erfitt að breyta kerfum nema í formi aukningar. Það er aldrei lækkað nema eftirláta verðbólgunni að sjá um hverjir skuli fá minna. Þannig reynast allar endurskoðanir mikil pólitísk áskorun vegna þess að það er ákveðinn ómöguleiki að bæta hlut eins á kostnað annars. Á sama tíma hefur kerfið verið dálítið fast í fangi þeirrar arfleifðar sem lagt var upp með.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR – MARKMIÐ OG ÞÖRF

- Í sinni einföldustu mynd hefur þetta kerfi hreyfst með þeim hætti að þegar fjármagn er til og þegar verðlagsþróun kallar á eru barnabætur uppfærðar.
- Til að kostnaðurinn fari ekki úr hófi fram eru skerðingarmörkin hækkuð þannig að fjöldi fjölskyldna sem fá bætur helst tiltölulega stöðugur.
- Stóri vandinn hefur verið að greina þörfina og leggja línur um hverja skuli styðja. Um leið eru þarfir hreyfanlegt fyrirbæri og víst að það vandamál verður ekki leyst hér.
- Það sem þó má segja sem nokkra niðurstöðu er að línur um almenna uppfærslu og markmiðasetning stjórnmála á hverjum tíma varðandi þörfina á stuðningi eru viðfangsefni sem vart er heppilegt að blanda saman.