

# ÍSLENSKUR VINNUMARKAÐUR 2021

MAÍ 2021

Alþýðusamband Íslands



## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	2
2. Aðstæður á vinnumarkaði.....	7
2.1. Enn töluverður fjöldi atvinnulaus að hluta .....	8
2.2. Um þriðjungur atvinnulausra nú langtímaatvinnulaus .....	8
2.3. Hátt atvinnuleysi á Suðurnesjum .....	8
2.4. Verulegt tekjufall atvinnulausra.....	9
2.5. Háskólamenntaðir stækkandi hópur atvinnulausra.....	11
2.6. Vinnuafleiftirspurn fer vaxandi – störfum fjölgar.....	13
2.7. Atvinnuþátttaka .....	14
3. Íslenska atvinnuleysistryggingakerfið .....	16
3.1. Hlutverk Vinnumálastofnunar.....	16
3.2. Fjárhæðir .....	16
3.3. Vinnumarkaðsaðgerðir.....	18
4. Lokaorð .....	21

# 1. Inngangur

Tæpu ári eftir að gripið var til víðtækra sóttvarnaraðgerða um heim allan eru áhrif útbreiðslu kórónuveirunnar á efnahagslíf, vinnumarkað og samfélög farin að skýrast. Greina má merki um að atvinnuleysi hafi náð hámarki, lausum störfum fjölgar og virkar vinnumarkaðsaðgerðir sköpuðu hvata til ráðninga. Djúp sár sitja þó eftir á vinnumarkaði þrátt fyrir að efnahagslegur samdráttur reyndist minni en óttast var í fyrstu. Hagstofan áætlar 6,6% samdrátt á síðasta ári en ekki er langt síðan spáaðilar töldu líklegt samdrátturinn yrði nær 8%. Þar skipti sköpum sterk fjárhagsstaða heimila í aðdraganda krísunnar en heimilin gátu viðhaldið útgjöldum m.a. í gegnum aukna skuldsetningu, úttekt séreignarsparnaðar og úrræði á borð við frestun lánagreiðslna. Sú staðreynd er þó til marks um hversu ójafnt afleiðingar Covid-19 krepunnar dreifðust yfir samfélagið.

Þótt efnahagsleg áhrif reyndust mildari en óttast var í fyrstu endurspeglar það ekki að fullu þær hamfarir sem riðu yfir vinnumarkaðinn. Yfir tuttugu þúsund manns voru að jafnaði án atvinnu á fyrsta ársfjórðungi og þar af voru yfir 6 þúsund einstaklingar langtímaatvinnulausir í mars mánuði. Fyrir liggur að þau störf sem töpuðust hafa fremur verið þeirra tekjulægstu en þeir sem misstu störf í kjölfar Covid-19 voru með um 26% lægri laun en aðrir fullvinnandi einstaklingar. Það er ólíkt því sem gerðist í fjármálahruninu 2008 þegar launasamdráttur var mestur í tekjuhærri atvinnugreinum<sup>1</sup>. Tekjufall atvinnuleitenda er verulegt, eða að jafnaði um 37% á fyrstu mánuðum atvinnuleysis. Byrðar samdráttarins dreifðust á minni og viðkvæmari hóp en í öðrum íslenskum krepnum, þ.e. fyrst og fremst í gegnum atvinnumissi og tekjufall atvinnulausra og síður í gegnum verðbólgu og almenna lækkun raunlauna.

Neikvæð efnahagsleg áhrif atvinnuleysis geta verið ólík. Ungt fólk verður fyrir langvarandi neikvæðum tekjuáhrifum<sup>2</sup> af erfiðu atvinnuástandi á meðan langtímaatvinnulausir eru í hættu á að gefast upp á atvinnuleit og hverfa brott af vinnumarkaði. Samfélagslegur kostnaður atvinnuleysis felst þó ekki eingöngu í tekjufalli atvinnuleitenda. Atvinnuleysi getur haft veruleg neikvæð áhrif á heilsufar og andlega heilsu atvinnuleitenda og velferð afkomenda<sup>3</sup>. Þessi áhrif sjást nú þegar í verri stöðu atvinnuleitenda heldur en launafólks þegar litið er til bæði fjárhags og heilsufars<sup>4</sup> þar sem staða viðkvæmra hópa, t.d. ungs fólks og innflytjenda, mælist verri en annarra.

Opinberar vinnumiðlanir (e. public employment services) leika lykilhlutverk í viðbragði samfélagsins við krepnum. Opinberar vinnumiðlanir eru ekki eingöngu þær stofnanir sem veita tryggingu gegn tekjufalli atvinnuleitenda í gegnum atvinnuleysisbætur heldur eru þær einnig sá aðili sem hefur það lögbundna hlutverk að stuðla að skilvirkri þörun atvinnuleitenda við atvinnurekendur. Ísland býr yfir töluverðri þekkingu á því hvernig skal bregðast við atvinnuleysiskreppu. Virkum vinnumarkaðsaðgerðum var beitt í miklum mæli í kjölfar fjármálahrunsins og var sambærilegum úrræðum beitt með það að markmiði að verja ráðningarsambönd og skapa hvata til ráðninga í kjölfar Covid-19.

Þrátt fyrir áskoranir á vinnumarkaði í kjölfar fjármálahrunsins hefur atvinnustig á Íslandi að jafnaði verið hátt. Ísland glímir ekki við kerfislægt atvinnuleysi á sama hátt og nágrennalöndin ásamt því að uppgangstímabil á vinnumarkaði halda gjarnan atvinnuleysi lágu. Af þeim sökum hefur lítil umræða átt sér stað um hlutverk opinberrar vinnumiðlunar í að draga úr atvinnuleysi. Líklegt er þó að á komandi árum muni atvinnuleysistryggingakerfið þurfa að þroskast og þróast til að mæta langtímaáskorunum

<sup>1</sup> Sjá samantekt sérfræðingahóps verkalyðshreyfingarinnar [https://www.bhm.is/media/utgafa/Skyrsla\\_Kofid\\_og\\_hruid.pdf](https://www.bhm.is/media/utgafa/Skyrsla_Kofid_og_hruid.pdf)

<sup>2</sup> Sjá t.d. <https://voxeu.org/article/scarring-effects-downturns-young-workers>

<sup>3</sup> Sjá <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/07/13/how-having-unemployed-parents-affects-childrens-future-well-being/>

<sup>4</sup> Sjá [https://www.asi.is/media/317056/stada-launafolks-a-islandi-2021\\_compressed.pdf](https://www.asi.is/media/317056/stada-launafolks-a-islandi-2021_compressed.pdf)

vinnumarkaðar. Áskoranir vinnumarkaðar tengjast ekki eingöngu útbreiðslu kórónuveirunnar og sóttvarnaraðgerðum. Tæknibreytingar á vinnumarkaði, hækkun lífaldurs, alþjóðavæðing og fjölbreyttari samsetning starfa hafa þegar haft umtalsverð áhrif á íslenskum vinnumarkaði. Viðvörunarljós blikkuðu þegar á vinnumarkaði áður en kórónuveiran fór að gera vart við sig. Þannig voru um 10 þúsund einstaklingar án atvinnu í byrjun árs 2020 og þar af höfðu um 1800 verið án atvinnu í meira en tólf mánuði<sup>5</sup>. Samsetning atvinnulausra tekur einnig breytingum. Innflytjendur eru um 40% allra atvinnulausra þrátt fyrir að vera eingöngu tæp 20% af starfandi á vinnumarkaði. Samsetning tekur einnig breytingum með tilliti til menntunar. Háskólamenntaðir eru nú um fjórðungur atvinnuleitenda og jókst hlutfallið um nær tíu prósentustig síðasta áratug. Til lengri tíma dregur einnig úr atvinnuþátttöku, sér í lagi utan höfuðborgar, ásamt því að hátt hlutfall erlendra ungmenna er hvorki starfandi eða í námi eða þjálfun<sup>6</sup>.

Þrátt fyrir spár um bata og merki um betri horfur á vinnumarkaði búast greiningaraðilar ekki við því að hratt muni draga úr atvinnuleysi á komandi árum. Í nýlegri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir því að atvinnuleysi verði viðvarandi á tímabili áætlunar og um 5% árið 2026. Fjármálaráð gerir kerfislægt atvinnuleysi að umfjöllunarefni í álitsgerð sinni um fjármálaáætlun. Það er því raunveruleg hættu á að Ísland búi við aukið kerfislægt atvinnuleysi en þekkt hefur á undanförunum áratugum.

Mikil vinnuafleiðing og uppgangur á vinnumarkaði síðasta áratug kann að hafa gert að verkum að áhrif tæknibreytinga, alþjóðavæðingar og hækkandi lífaldurs á vinnumarkaði hafa síður sést. Ástæðan er einföld, störfum fjölgaði það hratt við vöxt nýrrar útflutningsstöðar, ferðaþjónustu, að minna fór fyrir áskorunum. Tæknibreytingar hafa að jafnaði jákvæð áhrif á efnahagslíf. Fyrir ákveðna hópa, ákveðin svæði og ákveðnar atvinnugreinar geta áhrif af slíkum breytingum hins vegar orðið neikvæð hvort sem er tímabundið eða varanlega. Ákveðin störf verða til á meðan önnur hverfa. Skýrt dæmi er sjávarútvegur þar sem beinum störfum í fiskveiðum og vinnslu fækkaði um 40% frá aldamótum á meðan önnur afleidd og sérhæfð störf urðu til. Stjórnvöld telja að þessi þróun sé einungis að byrja en niðurstaða skýrslu forsætisráðuneytisins frá 2019 var að um 54 þúsund störf kunni að verða sjálfvirknivædd, störf sem að meirihluta eru unnin af einstaklingum með litla færni og utan þéttbýlis<sup>7</sup>. Tæknibreytingar hafa einnig áhrif á þá tryggingavernd sem til staðar er á vinnumarkaði. Réttinda- og velferðarkerfi vinnumarkaðar hvíla á því að um hefðbundin föst ráðningarsambönd sé að ræða. Slík réttindi eiga víða undir högg að sækja þar sem launafólki er ýtt í hlutastörf, ótrygga vinnu, núlltímavinnu (e. zero hour) og svokallaða launamannaverktöku. Slík hrakvinna (e. precarious work) er fremur unnin af ungu launafólki, fólki af erlendum uppruna og jaðarhópum. Áhrif hennar á afkomuöryggi yfir ævina eru gríðarleg og einnig neikvæð á réttindasöfnun, lífeyrisréttindi, atvinnuleysistryggingar, veikinda- og sjúkraréttindi og rétt til fæðingarorlofs, svo dæmi séu nefnd<sup>8</sup>.

Meginhlutverk atvinnuleysistryggingakerfisins er að tryggja launamönnum eða sjálfstætt starfandi einstaklingum tímabundna fjárhagsaðstoð meðan þeir eru í atvinnuleit. Annað meginhlutverk kerfisins felst í vinnumarkaðsaðgerðum. Þar sinnir Vinnuálastofnun opinberri vinnumiðlun, t.d. með ráðgjöf og skráningu á lausum störfum, ásamt beitingu virkra vinnumarkaðsúræða sem miða að því stuðla að virkni atvinnuleitenda. Fjölbreyttari störf á vinnumarkaði hafa orðið til þess að mikilvægi hins síðarnefnda hefur farið vaxandi á undanförunum árum, t.d. með aukinni áherslu á úrræði sem efla menntun og færni atvinnuleitenda. Hækkandi lífaldur, alþjóðavæðing, misræmi og kerfislægt atvinnuleysi eru áskoranir sem

<sup>5</sup> Sjá skýrslu ASÍ, *Íslenskur vinnumarkaður 2020*.

<sup>6</sup> Sjá umfjöllun um NEET í skýrslu ASÍ, *Íslenskur vinnumarkaður 2020*.

<sup>7</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Framtidarnefnd/Fjorda-idnbyltingin-skyrsla.pdf>

<sup>8</sup> Sjá [https://www.asi.is/media/317094/greinargerd\\_framtid\\_asi\\_final.pdf](https://www.asi.is/media/317094/greinargerd_framtid_asi_final.pdf)

nágrannalöndin hafa þurft að bregðast við á undanförunum árum og þar hefur verið ráðist í fjölda umbóta á vinnumarkaði. Á síbreytilegum vinnumarkaði gefur það augaleið að stofnanir verða að aðlagast breyttum veruleika.

Markmið umbóta í opinberri vinnumiðlun hafa verið að hvetja til aukinnar virkni, skima fyrir áhættuhópum, bæta færníúrræði og koma í veg fyrir langtímaatvinnuleysi. Er þetta meðal annars gert með aukinni notkun gervigreindar við skimun og starfabanka. OECD bendir á að beita þurfi skimunum í auknum mæli til að beina þjónustu þar sem þörfin er mest og koma í veg fyrir hættu á langtímaatvinnuleysi<sup>9</sup>. Með slíkum skimunum má stytta biðtíma eftir ráðgjöf sem getur verið a.m.k. þrjú mánuðir hér á landi. Önnur lönd hafa gengið lengra og í Danmörku hefur verið sett aukin krafa á að koma ungum atvinnuleitendum í virkni og er þeim komið til ráðgjafa og í úrræði án tafar<sup>10</sup>. Í Evrópu er til staðar svokölluð ungmennatrygging (e. European youth guarantee) sem tryggir ungum atvinnuleitendum menntun, námskeið, starfsþjálfun eða störf innan skilgreinds hámarkstíma, yfirleitt þriggja mánaða<sup>11</sup>. Umræða um slíka tryggingu á atvinnu hefur farið vaxandi og er víða kallað eftir því að slík atvinnuframboðstrygging (e. job guarantee) nái til allra atvinnuleitenda. Slík trygging fælist í því að stjórnvöld myndu skuldbinda sig að tryggja framboð af opinberum störfum eða úrræði sem efla færní atvinnuleitenda<sup>12</sup>.

Áhersla á bætt menntunar- og færníúrræði hefur aukist verulega á undanförunum árum enda er hlutverk vinnumarkaðsúrræða m.a. að draga úr misræmi á vinnumarkaði og stuðla að bættum mannauði og aukinni framleiðni. OECD hefur þar bent á að færníúrræði séu nauðsynleg til að byggja upp þá færní sem vinnumarkaður þarf í kjölfar Covid-19. Bendir stofnunin á að opinberar vinnumiðlanir leiki lykilhlutverk<sup>13</sup> enda geti Covid-19 haft langvarandi áhrif í mörgum atvinnugreinum. Skortur er á kortlagningu á færnipörf og stefnu um færní á íslenskum vinnumarkaði. Upplýsingar og árangursmat á úrræðum er einnig ábótavant hérlendis. Fyrir liggur að meirihluti innflytjenda er óánægður með gæði íslenskukennslu<sup>14</sup> og kallar samhæfingarhópur um atvinnu- og menntaúrræði eftir því að allt íslenskunám fyrir útlendinga verði endurskoðað<sup>15</sup>.

Vinnumarkaður tekur örum breytingum. Stofnanir og velferðarkerfi sem byggð hafa verið upp í kringum vinnumarkað þurfa einnig að taka breytingum til að tryggja vernd launafólks og samkeppnishæfni vinnumarkaðar. Ekki verður komið í veg fyrir að störf verði sjálfvirkjuð en tryggja má réttlátt umskipti og aðgengi atvinnuleitenda að öflugu atvinnuleysistryggingakerfi. Þá veitir sí- og endurmenntun einstaklingum tækifæri til að takast á við nýjar áskoranir. Í þessari útgáfu af Íslenskum vinnumarkaði er sjónum beint að atvinnuleysistryggingakerfinu og samspili við áskoranir á vinnumarkaði.

Tillögur:

- Stjórnvöld móti heildarstefnu í atvinnumálum og tryggi samspil við aðra stefnumótun.

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/els/emp/Profiling-policy-brief.pdf>

<sup>10</sup> Sjá <https://tem.fi/documents/1410877/3437250/Labour+Market+Reforms+and+Performance+in+Denmark+09052012.pdf>

<sup>11</sup> Sjá <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

<sup>12</sup> Sjá t.d. tillögur Ólafs Margeirssonar um atvinnuframboðstryggingu <https://kjarninn.is/skodun/2021-02-08-lausnin-atvinnuleysinu/>

<sup>13</sup> Sjá [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131\\_131935-qg47t7rffi&title=Public-employment-services-in-the-frontline-for-jobseekers-workers-and-employers](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131935-qg47t7rffi&title=Public-employment-services-in-the-frontline-for-jobseekers-workers-and-employers)

<sup>14</sup> Sjá <https://www.unak.is/is/samfelagid/frettasafn/frett/60-innflytjenda-oanaegdir-med-islenskukennslu>

<sup>15</sup> Sjá tillögur SAM hópsins, [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FRN/St%C3%B6sk%C3%B0usk%C3%BDrsla%20uppbyggingarteymis\\_3.7.2020%20-%20RA.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FRN/St%C3%B6sk%C3%B0usk%C3%BDrsla%20uppbyggingarteymis_3.7.2020%20-%20RA.pdf)

- Megináhersla kerfisins gagnvart atvinnuleitendum verði vinnumiðlun, ráðgjöf og efling færni. Forsenda árangurs á því sviði er að kerfið grundvallist á mannúð og uppbyggilegu sambandi við atvinnuleitendur.
- Efla þarf greiningarvinnu og rannsóknir á virkni kerfisins, þróun og horfum á vinnumarkaði. Þar má einkum horfa til
  - Árangurs af úrræðum og þjónustu við atvinnuleitendur.
  - Greiningu mannauðs meðal atvinnuleitenda.
  - Tækifærum til atvinnusköpunar m.t.t. atvinnustefnu, mannauðs og svæðisbundinna aðstæðna.
  - Stöðu ólíkra hópa atvinnuleitenda út frá bakgrunni og félagslegum aðstæðum.
- Móta stefnu um hæfni og færni á vinnumarkaði.
  - Fram fari úttekt á stöðu símenntunar og fullorðinsfræðslu.
  - Samstarf milli símenntunarkerfisins og Vinnumálastofnunar verði eftt.
  - Fjárfest verði í nýjum mennta- og færniúrræðum sem taka mið af færniþörf á vinnumarkaði og stutt verði við nýsköpun og fjölgun grænna starfa.
  - Stuttum námskeiðum og námsúrræðum verði fjölgað fyrir atvinnuleitendur og íslenskunám útlendinga endurskoðað.
- Réttlát umskipti séu tryggð og úrræði mæti starfandi einstaklingum sem eru í hættu á starfsmissi sökum sjálfvirknivæðingar og aðgerða í loftslagsmálum, t.d. með ráðgjöf og styrkjum til menntunar og færniþróunar.
- Tryggja verður að kerfið mæti þörfum ólíkra hópa og miði að því að jafna stöðu þeirra í samræmi við lög um jafna meðferð á vinnumarkaði. Verklag sem tryggir jafna meðferð óháð bakgrunni þarf að vera gagnsætt og því þarf að fylgja eftir með mælingum.
- Útfærðar verði aðgerðir sem stuðla að aukinni atvinnuþátttöku meðal eldri aldurshópa á vinnumarkaði, öryrkja og fatlaðra og innflytjenda.
- Við heildarendurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar, sem stendur yfir, verði kerfið gert þannig úr garði að það geti tekist á við framtíðaráskoranir á vinnumarkaði.
  - Atvinnuleysistryggingakerfið þróist í átt að því að vera raunverulegt atvinnutryggingakerfi með aukinni áherslu á virkni atvinnuleitenda.
  - Aukin áhersla verði lögð á mannúð og mildi í lögunum, t.a.m. hvað varðar almenn skilyrði fyrir atvinnuleysistryggingum, og beitingu viðurlaga gagnvart atvinnuleitendum í ljósi spáa um aukningu á viðvarandi atvinnuleysi, stafrænnar tækni sem og breyttri samsetningu vinnumarkaðar.
  - Skimunum verði beitt í auknum mæli til að koma auga á hópa í aukinni hættu að verða langtímaatvinnulausir. Áhættuhópum tryggð hraðari ráðgjöf, aukin ráðgjöf og meiri eftirfylgni.
  - Þjónusta við erlenda atvinnuleitendur verði eflað og úrræðum á öðrum tungumálum en íslensku fjölgað.
  - Brugðist verði við óvirkni ungmenna með sérstakri *Ungmennatryggingu*, sem felst í því að ungum atvinnuleitendum verði tryggt starf, ráðgjöf eða úrræði án tafar.
  - Reglur og framkvæmd velferðarkerfis vinnumarkaðarins og almannatryggingakerfis verði uppfærðar þannig að formleg staða aðila t.a.m. launamannaverktaka hafi ekki áhrif á rétt einstaklinga og afkomuöryggi. Má í þessu samhengi nefna t.d. rétt hjá

Atvinnuleysistryggingasjóði, Ábyrgðasjóði launa, lífeyrissjóðum og Sjúkratryggingum Íslands.

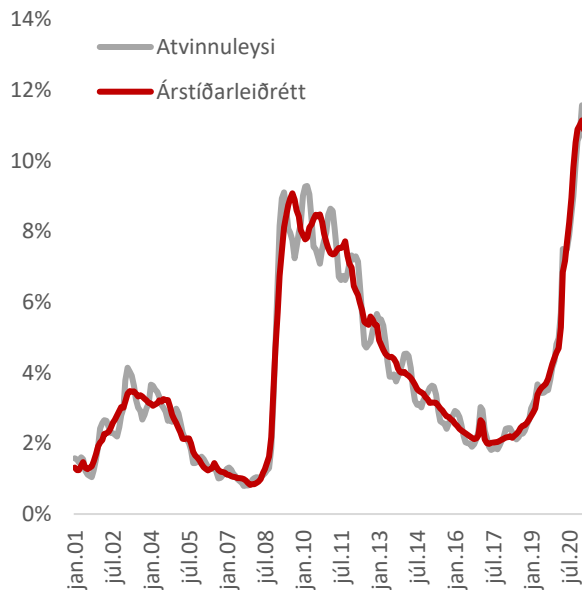
- Ávinnsla réttinda sjálfstætt starfandi verði endurskoðuð og komið verði í veg fyrir skattalega hvata sem takmarka réttindasöfnun.

## 2. Aðstæður á vinnumarkaði

Á fyrsta ársfjórðungi voru að jafnaði um 21 þúsund einstaklingar án atvinnu nú tæpu ári frá því að víðtækar sóttvarnaraðgerðir tóku gildi um heim allan til að bregðast við útbreiðslu Covid-19. Atvinnuleysi jókst hratt á síðasta ári en til viðbótar var gríðarlegur fjöldi atvinnulaus að hluta, alls 33 þúsund þegar mest var.<sup>16</sup> Áhrif Covid-19 héldu áfram að koma fram á vinnumarkaði síðastliðið haust og fram á vetur þar sem m.a. uppsagnarfrestir og orlof leiddu til þess að áhrif uppsagna komu seint fram í tölum um atvinnuleysi. Atvinnuleysi jókst úr 7,5% í júní 2020, í 9% í lok september og 10,7% í lok síðasta árs.

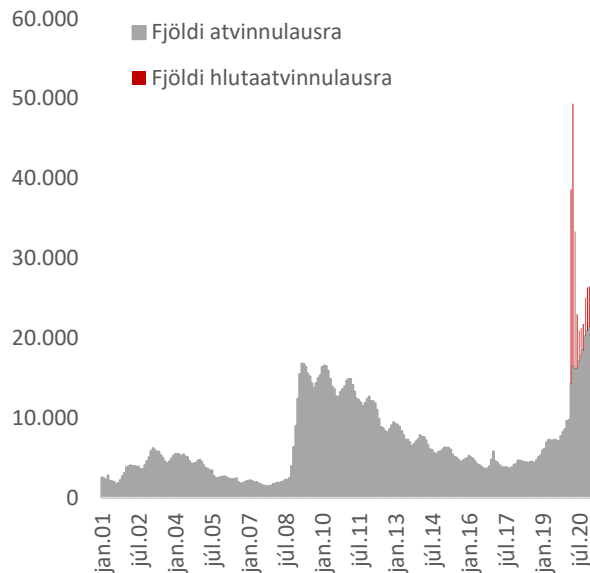
Atvinnuleysi virðist þó hafa náð hámarki í febrúar þegar það mældist 11,6%, þá meira en tveimur prósentustigum meira en mest var í fjármálahruninu, 9,3% í febrúar 2010. Í byrjun árs mátti greina batnandi atvinnuhorfur og aukna bjartsýni meðal stjórnenda fyrirtækja. Þetta var meðal annars til umfjöllunar í febrúarhefti *Peningamála* en þar sagði að viðsnúningur hefði orðið í horfum stjórnenda frá síðastliðnu hausti og nú væri jafnt hlutfall fyrirtækja sem vildi fjölga eða fækka starfsfólki<sup>17</sup>. Bæði vildu fleiri stjórnendur fjölga starfsfólki ásamt því að færri vildu fækka því. Batinn væri þvert á atvinnugreinar þar sem mikill viðsnúningur ætti sér stað í samgöngum, flutningum og ferðaþjónustu. Skýrari merki um bata voru sýnileg í apríltölum Vinnumálastofnunnar þegar atvinnulausum fækkaði um þúsund. Vænta má þess að frekari opnun landamæra stuðli áfram að bata á næstu misserum samhliða ráðningarhvötum stjórnvalda.

**Mynd 1. Atvinnuleysi**



Heimild: Vinnumálastofnun

**Mynd 2. Fjöldi atvinnulausra**



Heimild: Vinnumálastofnun

<sup>16</sup> Sjá nánar samantekt á áhrifum Covid-19 á vinnumarkað í *Íslenskur vinnumarkaður 2020*. [https://www.asi.is/media/316799/vinnumarkadsskyrsla-asi\\_2020.pdf](https://www.asi.is/media/316799/vinnumarkadsskyrsla-asi_2020.pdf)

<sup>17</sup> Sjá nánar [https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2021/Februar-2021/Peningamal\\_2021\\_1.pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2021/Februar-2021/Peningamal_2021_1.pdf)



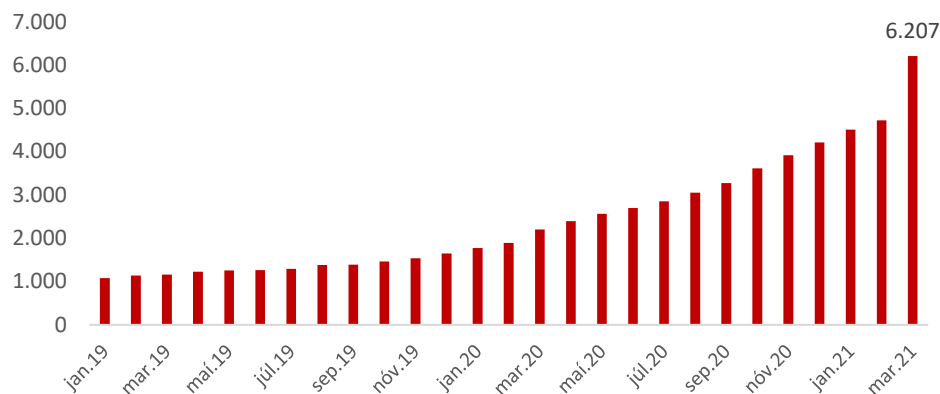
## 2.1. Enn töluverður fjöldi atvinnulaus að hluta

Hlutabótaúrræði tók gildi í mars á síðasta ári en úrræðið heimilaði Vinnumálastofnun að greiða hlutabætur atvinnuleysistrygginga á móti minnkuðu starfshlutfalli. Úrræðið var í upphafi tímabundið og átti að gilda til loka maí 2020. Markmið með úrræðinu var fyrst og fremst að tryggja ráðningarsamband og koma í veg fyrir uppsagnir á tímabili mikillar óvissu. Alls voru 24 þúsund einstaklingar í minnkuðu starfshlutfalli fyrsta mánuðinn sem úrræðið gildi en 33 þúsund þegar mest lét. Fljótlega dró þó verulega úr aðsókn í úrræðið en að jafnaði voru 3.500 einstaklingar atvinnulausir að hluta yfir sumarmánuðina. Hlutaatvinnulausum fjölgaði á haustmánuðum með hertum sóttvarnaraðgerðum og var fjöldinn nokkuð stöðugur á bilinu 4-5 þúsund manns undanfarna mánuði. Úrræði um hlutabætur gildir að óbreyttu til 31. maí 2021.

## 2.2. Um þriðjungur atvinnulausra nú langtímaatvinnulaus

**Mynd 3. Fjöldi langtímaatvinnulausra**

Atvinnulausir lengur en 12 mánuði



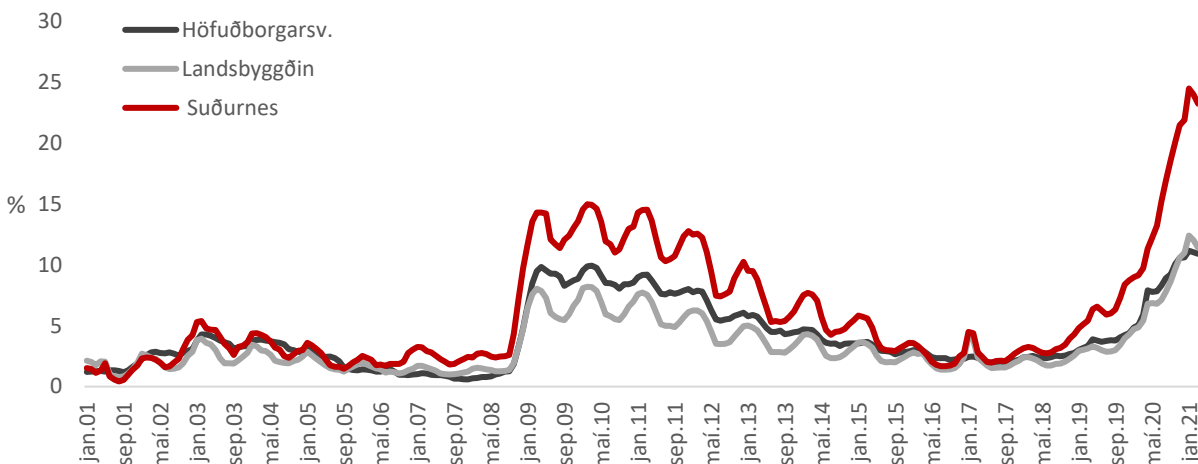
Heimild: Vinnumálastofnun

Borið hafði á vaxandi langtímaatvinnuleysi áður en útbreiðsla Covid-19 hófst. Um 1.700 einstaklingar höfðu verið án atvinnu í meira en 12 mánuði í lok árs 2019. Skýrðist sú þróun meðal annars af hæggangi í efnahagslífinu það árið ásamt töluverðum áhrifum af gjaldþroti lággjaldaflugfélagsins WOW-air á vinnumarkaðinn. Meginþungi uppsagna tengdum Covid-19 kom fram í mars 2020 og síðar. Tölur Vinnumálastofnunnar um atvinnuleysi frá því í mars eru þær fyrstu þar sem bein Covid-19 áhrif sjást í langtímaatvinnuleysi. Alls fjölgaði langtímaatvinnulausum um tæplega 1.500 einstaklinga milli mánaða og er hlutfall langtímaatvinnulausra nú í kringum 30% en hlutfallið varð hæst um 40% eftir fjármálahrunið 2008.

## 2.3. Hátt atvinnuleysi á Suðurnesjum

Sé horft á atvinnuleysi eftir landshlutum sést hve ójafnt áhrifin hafa dreifst milli ólíkra svæða. Áhrif takmarkana á alþjóðlegum ferðalögum eru þyngst á Suðurnesjum þar sem mikill fjöldi starfar á flugvellinum og við ferðatengda starfsemi. Á Suðurnesjum mældist atvinnuleysi 24% á fyrsta ársfjórðungi og þar með um 9 prósentustigum hærra en þegar mest var eftir fjármálahrunið, vorið 2010. Atvinnuleysi á Suðurnesjum jókst nokkuð áður en útbreiðsla Covid-19 hófst en það skýrist af meiri svæðisbundnum áhrifum þar en annars staðar við fall lággjaldaflugfélagsins WOW-air. Alls voru um 3.400 einstaklingar atvinnulausir á fyrsta ársfjórðungi eða um 16% af öllum atvinnuleitendum.

#### Mynd 4. Atvinnuleysi eftir landssvæði



Heimild: Vinnumálastofnun

Að jafnaði mælist svipað atvinnuleysi á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Atvinnuleysi á landsbyggð er hins vegar hátt núna sem kemur til af miklu atvinnuleysi á Suðurnesjum, en tæpur helmingur allra atvinnulausra á landsbyggðinni býr þar. Næst mest er atvinnuleysi á Suðurlandi, 10,6% en mun minna atvinnuleysi mælist á Norðurlandi vestra (4,7%) og Vestfjörðum (5%). Á Vesturlandi, Norðurland Eystra og Austfjörðum er atvinnuleysi á bilinu 7,7-8,8%.

#### 2.4. Verulegt tekjufall atvinnulausra

Atvinnuleysistryggingar eiga að tryggja launafólki tímabundna framfærslu við atvinnumissi. Fjárhæðir bótanna eru nokkuð lægri en fyrri laun og því fylgir tekjufall atvinnuleysi. Í fyrsta lagi eru grunntatvinnuleysisbætur lægri en lágmarkslaun. Í öðru lagi nema tekjutengdar bætur 70% af fyrri launum upp að ákveðnu hámarki, og greiðast einungis í sex mánuði. Í þriðja lagi er bótaréttur sumra skertur m.v. fullar bætur.

Mynd 5 sýnir tekjufall fjögurra tekjuhópa yfir 12 mánaða tímabil eftir atvinnumissi. Myndin sýnir tekjufall í prósentum við að fara úr starfi yfir á atvinnuleysisbætur<sup>18</sup>. Tekjufall er hærra eftir því sem laun fyrir atvinnumissi eru hærri. Einstaklingar sem voru með laun á bilinu 300-500 þús. kr. á mánuði fyrir atvinnumissi féllu að meðaltali um 27% í tekjum á fyrsta árinu. Hjá einstaklingum með 900-1.100 þús. kr. í mánaðarlaun féllu tekjur að meðaltali um 62%.

Atvinnulausir öðlast rétt til tekjutengdra atvinnuleysisbóta eftir hálfan mánuð af grunntatvinnuleysisbótum. Tekjutengdar bætur greiðast almennt í þrjá mánuði en hafa tímabundið verið lengdar í sex mánuði. Áhrif tekjutengdra bóta valda því að tekjufall hjá einstaklingum með yfir 500 þús. kr. í laun fyrir atvinnumissi mælist meira þegar tekjutenging fellur út eftir sjötta mánuð.

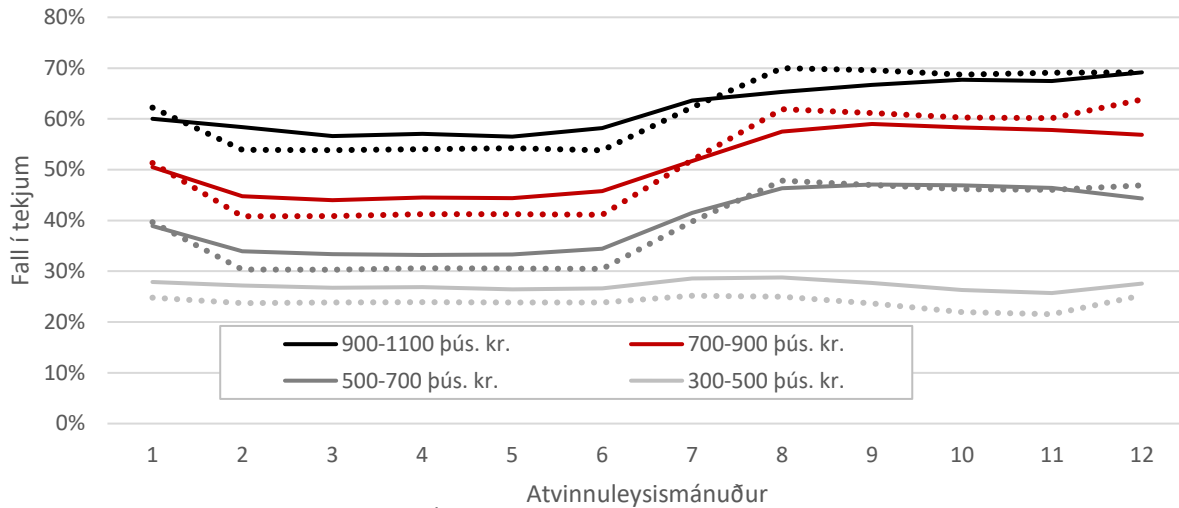
Punktalínurnar á mynd 5 sýna fall í tekjum ef allir fengju fullar atvinnuleysisbætur. Hjá einstaklingum sem voru með lág laun fyrir atvinnumissi er tekjufall 24% í stað 27% ef allir fengju fullan bótarétt. Hjá tekjuhærri einstaklingum er munurinn mjög lítill<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Einstaklingar sem hafa skráð sig atvinnulausa hjá VMST síðan ársbyrjun 2020 og verið atvinnulausir í a. m. k. 10 mánuði. Ekki er tekið tillit til tilvika þar sem einstaklingar fá minna en 50% grunntatvinnuleysisbóta.

<sup>19</sup> Hjá tekjuhærri einstaklingum greiðast tekjutengdar bætur í mörgum tilvikum seinna en tveimur vikum eftir atvinnumissi. Það gerir það að verkum að það eru minni sveiflur í greiddum atvinnuleysisbótum en ef þær greiðast hálfum mánuði eftir atvinnumissir (eins og gert er ráð fyrir í útreikningum fyrir fullar atvinnuleysisbætur).

### Mynd 5. Tekjufall við atvinnuleysi

Munur á fyrri launum og greiddum atvinnuleysisbótum, eftir launum fyrir atvinnumissi. Punktalínan sýnir tekjufall ef allir hefðu fengið fullar atvinnuleysisbætur.

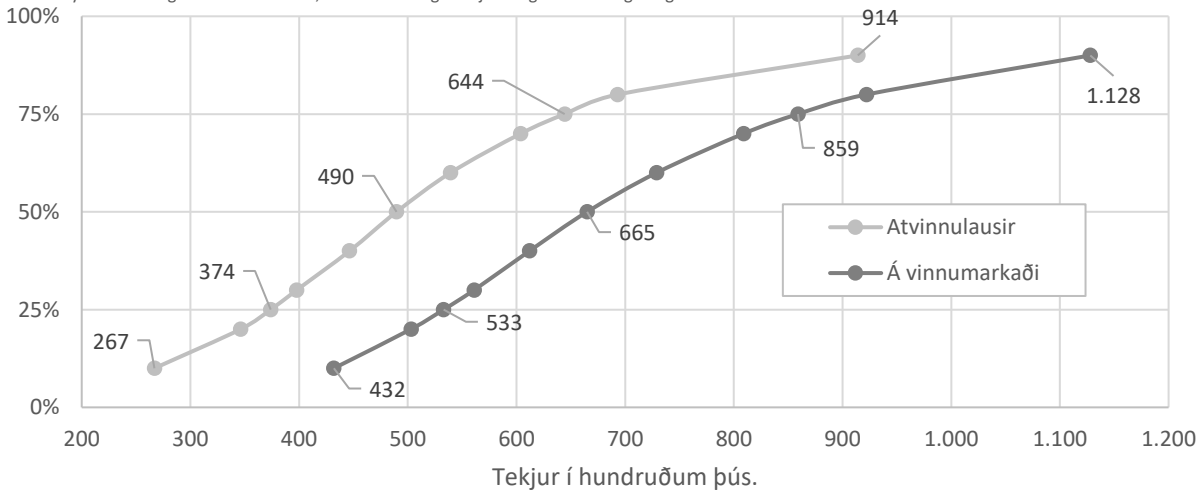


Heimild: Vinnumálastofnun, útreikningar ASÍ

Þeir sem verða atvinnulausir eru að öllu jöfnu tekjulægri en aðrir starfandi á vinnumarkaði. Að meðaltali eru fyrri laun atvinnulausra 26% lægri en laun fullvinnandi einstaklinga. Atvinnulausir eru því neðarlega úr launadreifingu hjá fullvinnandi. Hjá fullvinnandi einstaklingum voru laun í neðri fjórðungsmörkum 533 þús. kr. á mánuði. Hjá atvinnulausum voru 59% með lægri laun fyrir atvinnumissinn, sjá mynd 6. Bendir þetta meðal annars til þess að störf hinna tekjulægri töpuðust fremur í efnahagslegum samdrætti síðasta árs.

### Mynd 6. Tekjudreifing fyrri launa atvinnulausra og laun fullvinnandi (2019)

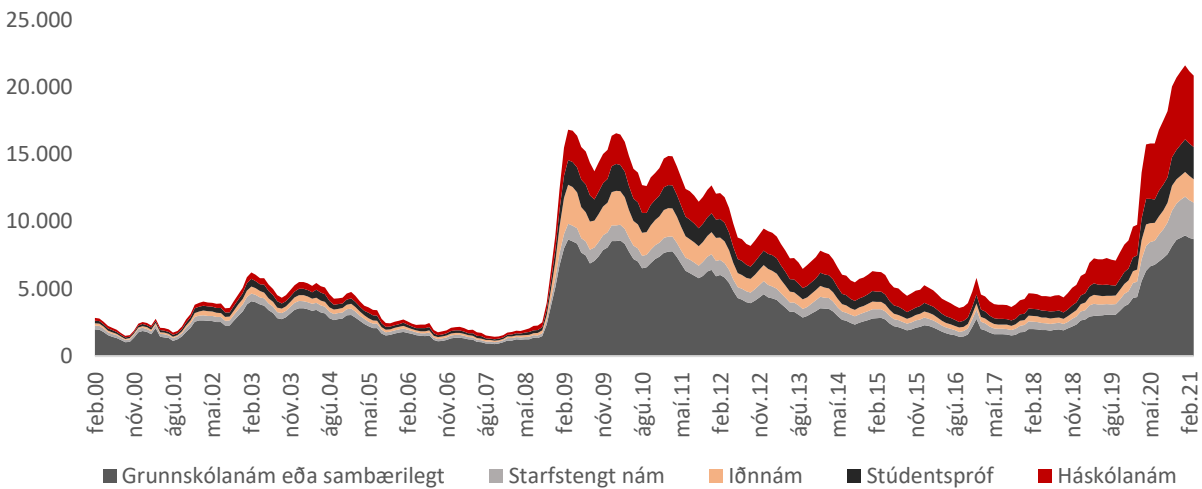
Tölurnar sýna neðsta og efsta tíundarmörk, ásamt neðri og efri fjórðungsmörkum og miðgildi.



Heimild: Vinnumálastofnun, Hagstofa Íslands, útreikningar ASÍ

## 2.5. Háskólamenntaðir stækkandi hópur atvinnulausra

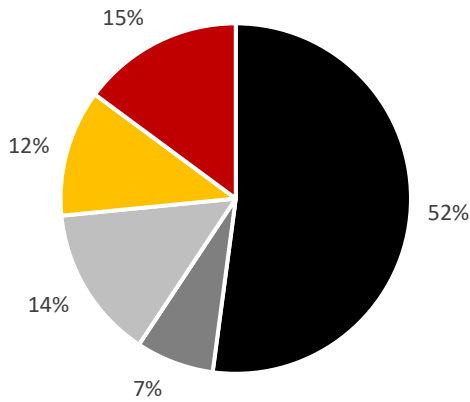
**Mynd 7. Fjöldi atvinnulausra eftir menntun**



Heimild: Vinnumálastofnun

Atvinnuleysi meðal háskólamenntaðra þekktist vart á vinnumarkaði fyrir fjármálahrunið 2008. Á árunum 2000-2007 var meirihluti atvinnulausra, um tveir af hverjum þremur, með grunnskólapróf sem hæsta menntastig. Á sama tímabili voru um 10% atvinnulausra með háskólamenntun, 7% höfðu lokið iðnnámi og um 18% höfðu lokið starfstengdu námi eða stúdentsprófi. Í kjölfar hrunsins 2008 urðu nokkrar breytingar á samsetningu atvinnulausra, hlutfall háskólamenntaðra jókst en einnig olli hrun í mannvirkjagerð fjölgun iðnlærðra meðal atvinnulausra. Þessi þróun endurspeglar m.a. breytta menntunarstöðu þjóðarinnar.

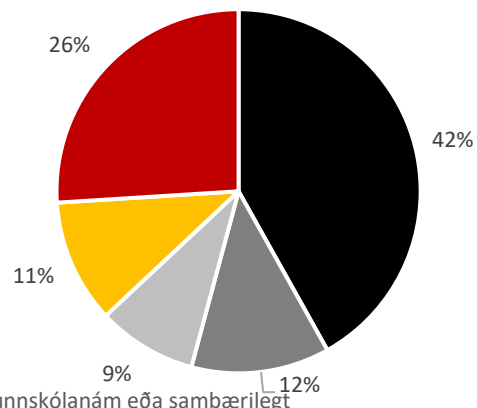
**Mynd 8. Samsetning atvinnulausra 2010**



■ Grunnskólanám eða sambærilegt  
 ■ Starfstengt nám  
 ■ Iðnnám  
 ■ Stúdentspróf  
 ■ Háskólanám

Heimild: Vinnumálastofnun

**Mynd 9. Samsetning atvinnulausra 2020**



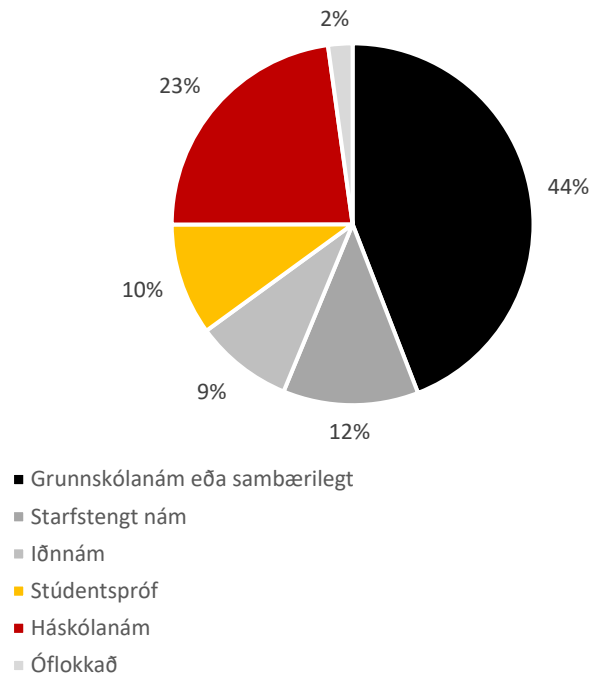
■ Grunnskólanám eða sambærilegt  
 ■ Starfstengt nám  
 ■ Iðnnám  
 ■ Stúdentspróf  
 ■ Háskólanám

Heimild: Vinnumálastofnun

Samsetning atvinnulausra hefur áfram tekið breytingum á undanförunum árum. Þó hafa litlar breytingar orðið í kjölfar efnahagsáfallsins sem fylgdi heimsfaraldri og ferðatakmarkunum. Atvinnuleitendur sem eingöngu hafa lokið grunnskólanámi eru um 42% allra atvinnulausra en næststærsti hópurinn er háskólamenntaðir eða um fjórðungur atvinnuleitenda. Iðnmenntaðir eru hlutfallslega fæstir atvinnulausra. Athyglisvert er að lítil breyting varð á samsetningu atvinnulausra m.t.t. menntunar eftir að áhrif Covid-19 komu fram á vinnumarkaði. Fjölgun atvinnulausra háskólamenntaðra hefur átt sér stað yfir langt tímabil en ekki sökum Covid-19.

Sé samsetning langtímaatvinnulausra skoðuð m.t.t. menntunar má sjá að samsetningin helst nokkuð jafnt í hendur við samsetningu allra atvinnuleitenda. Aðrir þættir en menntunarstig hafa því ráðandi áhrif á lengd atvinnuleysis.

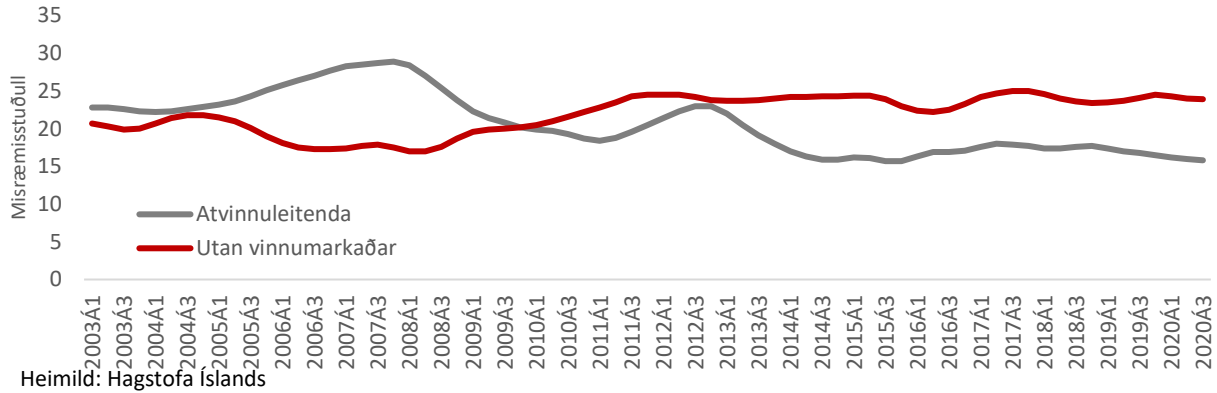
**Mynd 10. Samsetning langtímaatvinnulausra í mars 2021**



Með tilliti til menntunar koma áhrif Covid-19 nokkuð jafnt niður á ólíkum hópum þrátt fyrir að áhrifin séu mjög ólík eftir svæðum, uppruna og atvinnugreinum. Þessi þróun bendir því meðal annars til þess að menntunarstig aðfluttra og í ferðaþjónustu sé ekki ólíkt menntastigi í öðru atvinnugreinum. Sú þróun væri í takt við nýlegt mat Hagstofu Íslands á menntamissræmi eftir stöðu á vinnumarkaði<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Hér er ekki um að ræða missræmi milli starfa og menntunar eða færni heldur missræmi milli menntunar starfandi og atvinnuleitenda eða einstaklinga utan vinnumarkaðar.

**Mynd 11. Menntamisræmi e. stöðu á vinnumarkaði**

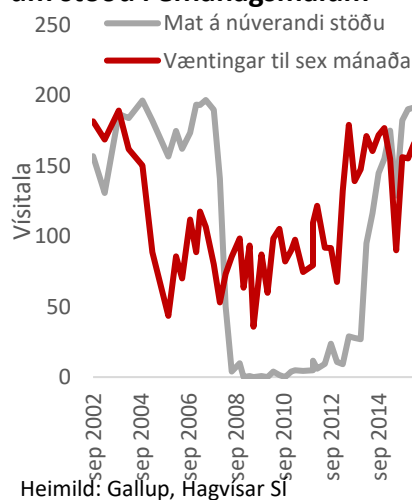


Í greiningu skoðaði Hagstofan hvort menntun atvinnuleitenda eða einstaklinga utan vinnumarkaðar endurspegladi menntun starfandi einstaklinga. Samkvæmt Hagstofu dró úr misræmi menntunar atvinnulausra miðað við starfandi yfir lengri tíma. Það misræmi jókst í aðdraganda fjármálahrunsins en minnkaði þegar störfum fjölgaði að nýju. Önnur þróun birtist þegar menntun einstaklinga utan vinnumarkaðar er skoðuð í samanburði starfandi einstaklinga en þar jókst misræmi til lengri tíma.

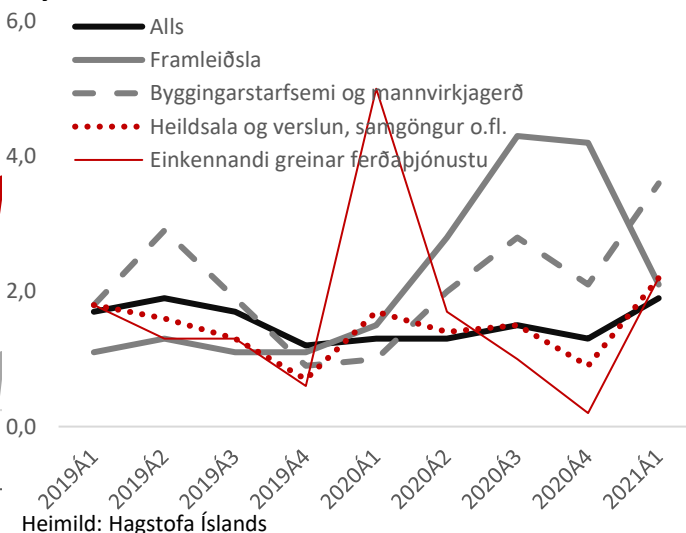
**2.6. Vinnuafleiftirspurn fer vaxandi – störfum fjölgar**

Ólíkt fjármálahruninu 2008 er það ekki skuldavandi heimila og fyrirtækja, minnkun raunlauna eða minni eftirspurn í hagkerfinu sem hefur fækkað störfum. Takmarkanir á daglegu lífi og ferðatakmarkanir settu hömlur á viðskipti og getu fyrirtækja til að selja vörur og þjónustu. Þessi þróun kom verst niður á ferðaþjónustu og í afleiddum greinum. Hins vegar eru forsendur fyrir því að aflétting sömu takmarkana og fjölgun í komum ferðamanna geti snúið hjólum atvinnulífs að nýju. Opnun landamæra fyrir bólusettum ferðamönnum og ferðamönnum sem geta sýnt fram á mótéfni hefur skilað sér í bjartari væntingum innan fyrirtækja. Mat Gallup á væntingum meðal fyrirtækja bendir til viðsnúnings í mati á núverandi stöðu og eru væntingar innan fyrirtækja til næstu sex mánaða þær mestu frá því fjölgun ferðamanna var í hámarki á árunum 2015-2016.

**Mynd 12. Væntingar fyrirtækja um stöðu í efnahagsmálum**



**Mynd 13. Laus störf - hlutfall af störfum**

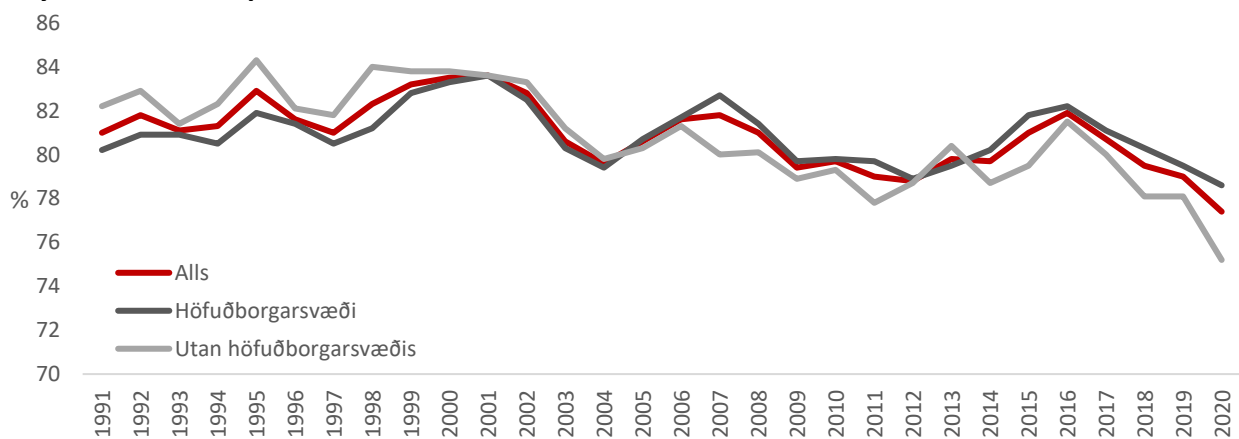


Líkt og rakið er hér á undan kemur þessi viðsnúningur einnig fram í áformum meðal fyrirtækja um ráðningar. Nú vilja fleiri stjórnendur fjölga starfsfólki ásamt því að færri fyrirtæki vilja fækka því. Batinn er þvert á atvinnugreinar þar sem mikill viðsnúningur á sér stað í samgöngum, flutningum og ferðaþjónustu. Þessi viðsnúningur greinist einnig í mælingu Hagstofunnar á lausum störfum en hlutfall lausra starfa var 1,9% í fyrsta ársfjórðungi og hafði ekki verið hærra frá því fyrir Covid-19.

## 2.7. Atvinnuþátttaka

Atvinnuþátttaka hefur sögulega verið há á Íslandi og er með því hæsta sem þekkt innan OECD ríkjanna. Samanborið við önnur lönd mælist atvinnuþátttaka mikil hjá báðum kynjum ásamt því að vera mikil í bæði eldri og yngri aldurshópum. Atvinnuþátttaka þróast í takt við stöðu hagsveiflu hverju sinni en líkt og sést á mynd 14 nær hún hápunkti á þenslutímum, sbr. 2007 og 2016 og lágpunkti á tímum samdráttar. Til lengri tíma dregur lítilllega úr atvinnuþátttöku á Íslandi. Hún mældist 2 prósentustigum lægri á árunum 2010-2019 heldur en 1990-1999 og er þá horft framhjá áhrifum Covid-19 sem fram komu á árinu 2020. Einnig hefur orðið ákveðin breyting á samsetningu þegar horft er til landssvæða og aldurs. Ekki eru einfaldar skýringar á þessari þróun en til viðbótar við stöðu hagsveiflunnar þróast atvinnuþátttakan m.a. með lýðfræðilegum breytingum og breytingum á efnahags- og atvinnulífi.

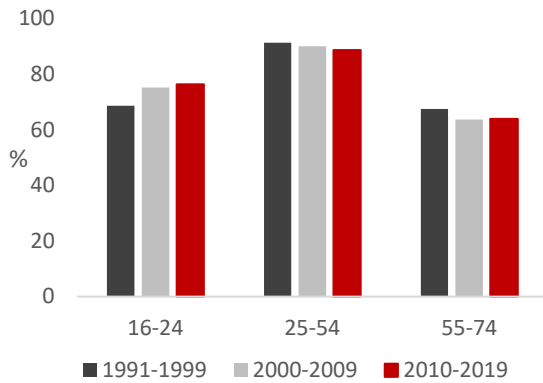
Mynd 14. Atvinnuþátttaka



Heimild: Hagstofa Íslands

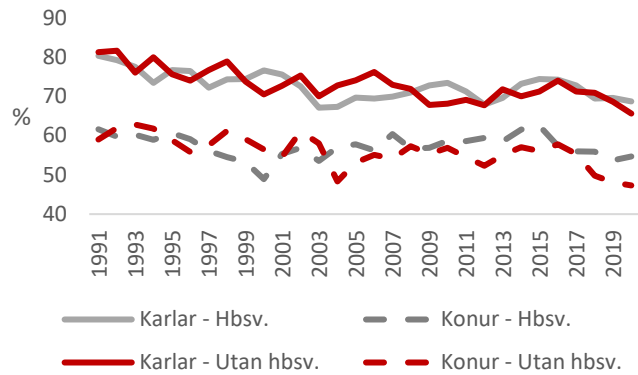
Líkt og sést hefur orðið viðsnúningur á atvinnuþátttöku utan höfuðborgar. Á árunum 1991-1999 mældist atvinnuþátttaka hærra utan höfuðborgar en dregið hefur úr henni og á árunum 2010-2019 mældist hærra atvinnuþátttaka á höfuðborgarsvæðinu. Þannig var atvinnuþátttaka utan höfuðborgar 4 prósentustigum lægri á tímabilinu 2010-2019 heldur en 1990-1999.

**Mynd 15. Atvinnuþátttaka e. aldri**



Heimild: Hagstofa Íslands

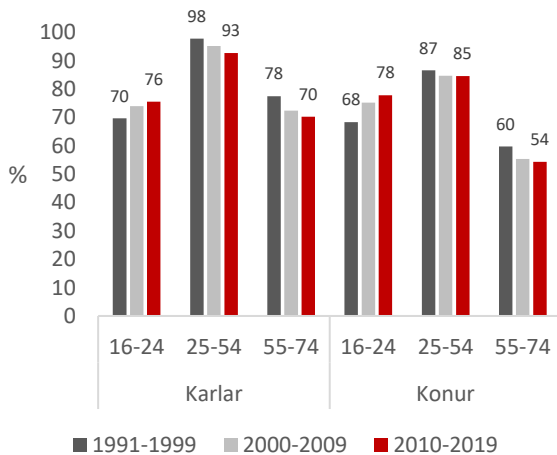
**Mynd 16. Atvinnuþátttaka 55-74 ára**



Heimild: Hagstofa Íslands

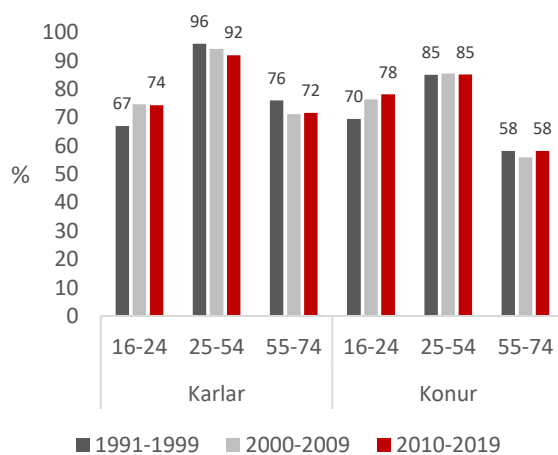
Sé atvinnuþátttaka skoðuð eftir aldri má einnig sjá þónokkrar breytingar. Til lengri tíma jókst atvinnuþátttaka meðal ungs fólk á meðan hún minnkaði hjá hinum eldri, sér í lagi meðal 55-74 ára. Sé horft á atvinnuþátttöku ungs fólks, mældist hún 76% að meðaltali á árunum 2010-2019 sem var hækkun upp á 7 prósentustig frá tíunda áratug síðustu aldar. Þar mælist aukningin meiri meðal ungra kvenna. Á árunum 2010-2019 var atvinnuþátttaka kvenna á aldrinum 16-24 ára 78% borið saman við 75% meðal karla á sama aldri.

**Mynd 17. Atvinnuþátttaka utan höfuðb.**



Heimild: Hagstofa Íslands

**Mynd 18. Atvinnuþátttaka í höfuðb.**



Heimild: Hagstofa Íslands

Í eldri aldurshópum dróst atvinnuþátttaka saman yfir tíma. Mestur munur mælist meðal 55-74 ára og þá sérstaklega utan höfuðborgar og hjá körlum á höfuðborgarsvæðinu. Þannig dróst atvinnuþátttaka kvenna á aldrinum 55-74 ára utan höfuðborgar saman um 6 prósentustig, úr 60% í 54% síðustu áratugi. Meðal kvenna á höfuðborgarsvæðinu jókst atvinnuþátttaka eða stóð í stað í öllum aldurshópum. Meðal karla á aldrinum 25-74 ára dróst atvinnuþátttaka saman um land allt.



### 3. Íslenska atvinnuleysistryggingakerfið

Launafólk á Íslandi nýtur víðtækrar verndar gegn atvinnumissi gegnum íslenska atvinnuleysistryggingakerfið. Atvinnuleysistryggingar eru fjármagnaðar með launatengdum gjöldum, þ.e. atvinnuþryggingagjaldi, sem merkir að réttindi eiga að myndast fyrir alla starfandi einstaklinga. Heildarmarkmið atvinnuleysistryggingakerfisins á Íslandi, eins og það er nú skilgreint í lögum um atvinnuleysistryggingar annars vegar og lögum um vinnumarkaðsaðgerðir hins vegar, er að 1) veita fjárhagsstuðning vinnandi fólki sem verður fyrir tímabundnum atvinnumissi, 2) veita fólki stuðning í atvinnuleit og 3) stuðla að jafnvægi á milli eftirspurnar og framboðs mannauðs á vinnumarkaði. Félagsmálaráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og Vinnumálastofnun er miðja kerfisins og samhæfingarmiðstöð.

#### 3.1. Hlutverk Vinnumálastofnunar

Vinnumálastofnun (VMST) annast afgreiðsluhluta kerfisins. Stofnunin sér um skráningu atvinnulausra og greiðslur til þeirra, auk vörslu atvinnuþryggingasjóðs. Annar hluti starfseminnar er framkvæmd og utanumhald vinnumarkaðsaðgerða en það hugtak nær utan um vinnumiðlun og skipulag virkra vinnumarkaðsaðgerða. Virkar vinnumarkaðsaðgerðir er samheiti þeirra úrræða sem standa atvinnuleitendum til boða annars vegar með hvötum til ráðninga eða úrræða sem efla færni þeirra.

Vinnumálastofnun gegnir einnig rannsóknar- og þekkingarmiðlunarhlutverki sem á að veita nauðsynlegar upplýsingar og leggja grundvöll að aðgerðum sem auka jafnvægi á vinnumarkaði. Stofnuninni ber því að stuðla að aðgerðum sem vinna gegn kerfislausu atvinnuleysi og stuðla að því að samræmis gæti milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði. Þar undir eru svæðisbundin staða og horfur í atvinnugreinum, samræmi við menntastefnu og stöðu mannauðs í landinu til lengri og skemmri tíma. Þessu til viðbótar annast stofnunin skráningu þeirra sem koma erlendis frá og þurfa atvinnuleyfi til að starfa á íslenskum vinnumarkaði, eins sem stofnunin fer með framkvæmd og eftirlit með lögum um starfsmannaleigur annars vegar og lögum um útsenda starfsmenn þjónustuveitenda innan EES (e. posted workers). Vinnumiðlunarhluti starfseminnar og úrræði hafa mikla skörun við starfsemi í menntamáli, einkum á sviði sí- og endurmenntunar.

#### 3.2 Fjárhæðir

Lög um atvinnuleysistryggingar, sem eru í grunninn frá 2006 og eru nú til endurskoðunar, skilgreina rétt launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga til greiðslna í atvinnuleit og tilgreina skilyrði fyrir þeim. Greiðslustofa atvinnuleysistrygginga er sérstök þjónustuskrifstofa innan VMST sem hefur umsjón með þessum hluta starfseminnar. Afgreiðsluhluti kerfisins er að miklu leyti tæknilegs eðlis en er grundvöllur þess að einstaklingar í atvinnuleit fái þær greiðslur sem þeim ber, að uppfylltum settum skilyrðum. Greiðslustofan sér um að taka við og vinna úr nauðsynlegum upplýsingum um forsendur og uppfyllingu skilyrða vegna greiðslna til atvinnuleitenda.

Atvinnuleysisbætur eru 307.430 kr. á mánuði sé einstaklingur með 100% bótarétt. Grunnatvinnuleysisbætur eru greiddar í hálfan mánuð eftir skráningu en svo tekur við tímabil tekjutengingar. Atvinnuleysisbætur geta að hámarki orðið 472.835 kr. á mánuði og eru tekjutengdar bætur greiddar út í þrjá mánuði. Tekjutenging hefur þó tímabundið verið lengd í sex mánuði og gildir framlenging til 30. september 2021<sup>21</sup>. Grunnbætur nema nú 88% af lágmarkstekjutryggingu og er hlutfallið stöðugt

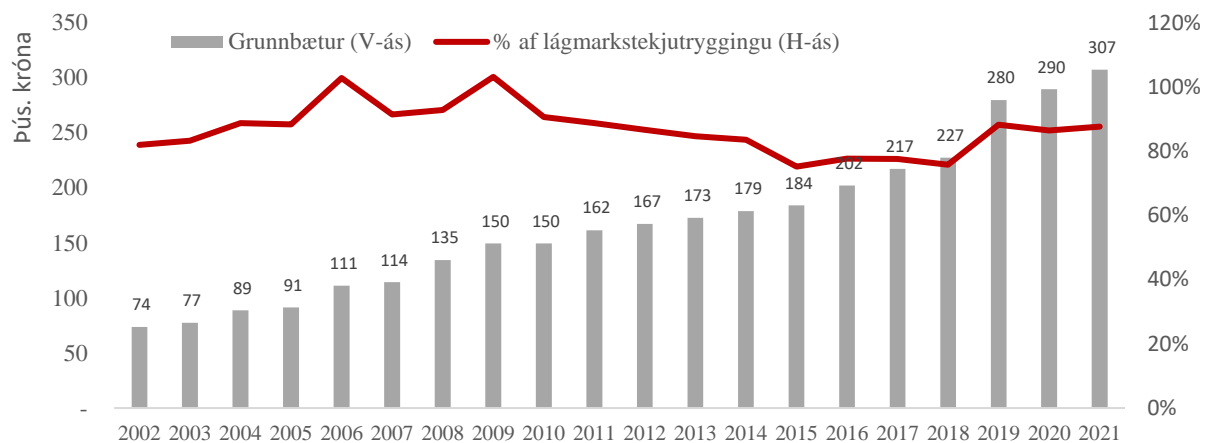
<sup>21</sup> Tekjutengda tímabilið var lengt um 3 mánuði í kjölfar Covid-19.

frá árinu 2019 en þá voru atvinnuleysisbætur hækkaðar verulega. Grunnbætur héldu ekki í við launaþróun og voru í sögulega lágmarki á árunum 2015-2018 eða um 75% af tekjutryggingu.

Líkt og vikið er að í kafla 2.4 endurspeglar bótafjárhæðir ekki það tekjufall sem atvinnuleitendur verða fyrir. Tekjufall atvinnuleitenda er verulegt og verður meirihluti þeirra fyrir 30%-60% tekjufalli við að lenda á tekjutengdum bótum og eykst tekjufallið þegar atvinnuleitandi lendir á grunnbótum. Af þeim sökum er gríðarlega mikilvægt að bótafjárhæðir þróist í takt við launaþróun. Ólíkt því sem haldið er fram í opinberri umræðu eru fá gögn sem styðja að sterkar atvinnuleysistryggingar letji fólk til atvinnuleitar. Þvert á móti stuðla sterkar atvinnuleysistryggingar að betri þörun atvinnuleitenda við ný störf<sup>22</sup> og þar með betri ráðningum fyrir alla aðila.

### Mynd 19. Atvinnuleysistryggingar

Bótafjárhæðir



Heimild: Vinnumálastofnun

Bótaréttur sjálfstætt starfandi og verktaka myndast með öðrum hætti en launafólks. Þessi hópur á rétt á atvinnuleysisbótum að því gefnu að þau hafi áunnið sér bótarétt og uppfylli skilyrði um virka atvinnuleit. Ólíkt ávinnslu réttinda launafólks sem tekur mið af launum myndast bótaréttur út frá reiknuðu endurgjaldi eða launum verktaka sem hlutfall af svokölluðum viðmiðunarfjárhæðum Ríkisskattstjóra. Til að öðlast fullan bótarétt þurfa því einstaklingar að vera með tekjur (og greitt af þeim tryggingagjald) sem nema fullri viðmiðunarfjárhæð. Nokkrar ástæður geta verið fyrir því að sjálfstætt starfandi einstaklingar nái ekki fullum bótarétti. Í fyrsta lagi geta þeir verið á lægri tekjum en viðmiðunarfjárhæðir RSK þótt séu í fullu starfi. Í öðru lagi getur verið um hlutastarf að ræða eða árstíðarbundna vinnu og í þriðja lagi geta einstaklingar verið með lágt reiknaðar tekjur af skattalegum ástæðum. Í núverandi efnahagsáfalli afhjúpast veikleikar þessa kerfis en með vaxandi fjölda sem starfar í harkvinnu og harkhagkerfinu (*e. gig economy*) er ljóst að endurskoða þarf réttindaávinnslu sjálfstætt starfandi ásamt því að koma í veg fyrir hvata til að reikna lægri tekjur en raunin er. Ennfremur gerir kerfið ekki sérstaklega ráð fyrir því að tekjur sjálfstætt starfandi í ákveðnum atvinnugreinum geti verið mjög óreglulegar og má í því samhengi m.a. nefna stækkandi iðnað svokallaðra skapandi greina, t.a.m. kvikmyndaiðnaðurinn.

<sup>22</sup> Sjá <https://voxeu.org/article/unemployment-benefits-and-job-match-quality>

### 3.2.1. Skilyrði fyrir atvinnuleysistryggingum

Almenn skilyrði fyrir atvinnuleysistryggingum byggjast að ávinnslnni undanskilinni á; aldri, búsetu, lögheimilisskráningu og heimild til vinnu á Íslandi. Jafnframt er gerð sú fortakslausa krafa að atvinnuleitandi sé ávallt staddur hér á landi sem og að viðkomandi sé í virkri atvinnuleit. Hugtakið virk atvinnuleit er skilgreint ítarlega í lögum og snýst í grófum dráttum um það að atvinnuleitandi sé fær og reiðubúinn til þeirra starfa sem bjóðist sem og að viðkomandi taki þátt í þeim vinnumarkaðsaðgerðum sem boðað er til. Þetta þýðir í raun að veikindi, vissar persónulegar aðstæður og slíkt geta leitt til þess að atvinnuleitandi glati bótarétti sínum til lengri eða skemmri tíma.

Framangreind atriði og framkvæmd á þeim er ekki hafin yfir gagnrýni þó að almennt sé viðurkennt á Íslandi að þar sem atvinnuleysisbætur séu háar í alþjóðlegu samhengi sé í lagi að gera töluverðar kröfur til atvinnuleitanda. Ljóst er þó að samsetning vinnandi fólks á Íslandi tók ýmsum breytingum á undanförunum árum sem í öllu falli kalla á rækilega skoðun á því hvaða kröfur er sanngjarnt og eðlilegt að gera til atvinnuleitenda. Miklar kröfur, sem og heimildir Vinnumálastofnunar til að beita atvinnuleitendur viðurlögum, kalla á skýrar verklagsreglur og ríka leiðbeiningaskyldu stofnunarinnar. Framangreint verður jafnframt að skoða í samhengi við umfang og virkni vinnumarkaðsaðgerða sem í boði eru en ASÍ telur nauðsynlegt að nálgast efnið með jákvæðum formerkjum á þann hátt að orka og fjármagn fari fremur í að tryggja virkar og góðar vinnumarkaðsaðgerðir, fremur en strangt eftirlit og viðurlög á almennum skilyrðum fyrir atvinnuleysistryggingum.

### 3.3. Vinnumarkaðsaðgerðir

Stuðningur við atvinnuleitendur í formi vinnumiðlunar, ráðgjafar og úrræða sem viðhalda virkni, efla einstaklinginn og vinnufærni hans eru ein grunnstoð atvinnuleysistryggingakerfisins. Í umræðu og stefnumótun á sviði atvinnuleysistrygginga á alþjóðavísu er aukin áhersla lögð á þetta hlutverk atvinnuleysistrygginga, þ.e. vinnumiðlun, ráðgjöf til starfsþróunar, sí- og endurmenntun.

Lög um vinnumarkaðsaðgerðir skilgreina þann þátt atvinnuleysistryggingakerfisins sem þjónustar atvinnuleitendur og felur í sér stuðning til virkni einstaklinganna og þátttöku á vinnumarkaði. Þar er skilgreint markmið að kerfið stuðli að „jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli í landinu“. Það markmið getur kallað á beitingu virkra vinnumarkaðsaðgerða við að aðlaga framboð mannauðs að eftirspurn vinnumarkaðar í þeim tilgangi að hámarka atvinnustig. Lög um vinnumarkaðsaðgerðir skilgreina þessi úrræði en skv. lögnum er atvinnuleitandinn skyldugur til að taka þátt í vinnumarkaðsúrræði þegar það býðst. Áhersla á að koma atvinnuleitenda fljótt aftur í starf er að jafnaði árangursríkasta úrræðið til virkni. Við ákveðnar aðstæður, t.d. við litla vinnuafleiftirspurn eða þegar ákveðið misræmi ríkir, getur hins vegar verið árangursríkara að tryggja aðgengi að fjölbreyttum mennta- og færniúrræðum til að styrkja stöðu einstaklings á vinnumarkaði til lengri tíma.

Mikilvægt er fyrir atvinnuleitendur sjálfa og vinnumarkað að sá tími sem varið er án atvinnu geti nýst til uppbyggingar. Þetta á við um þekkingu og færni einstaklingsins en einnig viðhald virkni og félagstengsla sem fólk missir þegar það glatar tengslum við vinnustað sinn. Þegar atvinnuleitanda skortir þekkingu sem spurn er eftir á vinnumarkaði er mikilvægt að gott framboð sé af menntaúrræðum sem eru í takt við þá eftirspurn. Þar er brýnt að opinber vinnumiðlun, menntakerfi og fullorðinsfræðsla tryggi úrræði sem efla stöðu atvinnuleitenda á vinnumarkaði. Menntaúrræði þurfa því að taka mið af samsetningu atvinnulausra, þarfa atvinnulífs og atvinnumála ólíkra landshluta. Þar er þörf úttekt á þeim úrræðum sem atvinnuleitendum stendur til boða og hvernig árangur þeirra hefur verið. Ljóst er að skortur er á úrræðum

fyrir erlenda atvinnuleitendur á öðrum tungumálum en íslensku. Jafnframt hefur íslenskukennslan hlotið fallelkunn hjá þeim sem hana nýta<sup>23</sup>.

Úrræði þurfa einnig að gefa atvinnuleitendum möguleika á að stuðla að sköpun eigin tækifæra á forsendum hugvits og frumkvæðis. Því er gott aðgengi að innviðum nýsköpunarumhverfis annar þáttur sem þarf að standa atvinnuleitendum til boða. Vinnumiðlun, ráðgjöf og eflandi úrræði eiga þannig að fléttast saman í stuðningsnet fyrir einstaklinga sem nýta sér þjónustuna.

### 3.3.1. Atvinnuleitendur hefja störf

Vinnumálastofnun hleypti nýlega af stokkunum áttakinu *Hefjum störf*. Hefjum störf er ráðningastyrkur sem ætlað er að skapa aukna hvata fyrir fyrirtæki og félagasamtök að ráða atvinnuleitendur nú þegar vinnuafleiftirspurn fer vaxandi. Svipuð úrræði hafa áður gefist vel en sem dæmi var úrræðið *Liðsstyrkur* sett af stað árið 2013 þar sem ráðningarstýrkir buðust með atvinnuleitendum sem voru við það að missa bótarétt<sup>24</sup>.

Í Hefjum störf býðst atvinnurekendur ráðningarstýrkur þannig að fullar grunnatvinnuleysisbætur fylgja hverjum atvinnuleitanda sem hefur verið án vinnu í 30 daga eða lengur í allt að sex mánuði. Ennfremur geta lítil og meðalstór fyrirtæki ráðið langtímaatvinnulausa og fengið til þess allt að 472 þúsund króna stuðning til launagreiðslu á mánuði, auk 11,5% framlags í lífeyrissjóð, í allt að sex mánuði.

Úrræðið fór vel af stað og í apríl voru alls 1.972 ný störf skráð á vef Vinnumálastofnunnar. Í apríl höfðu verið gerðir 650 ráðningarsamningar vegna átaksins Hefjum störf og nú í maí voru ráðningarnar orðnar um 1.500 vegna átaksins.

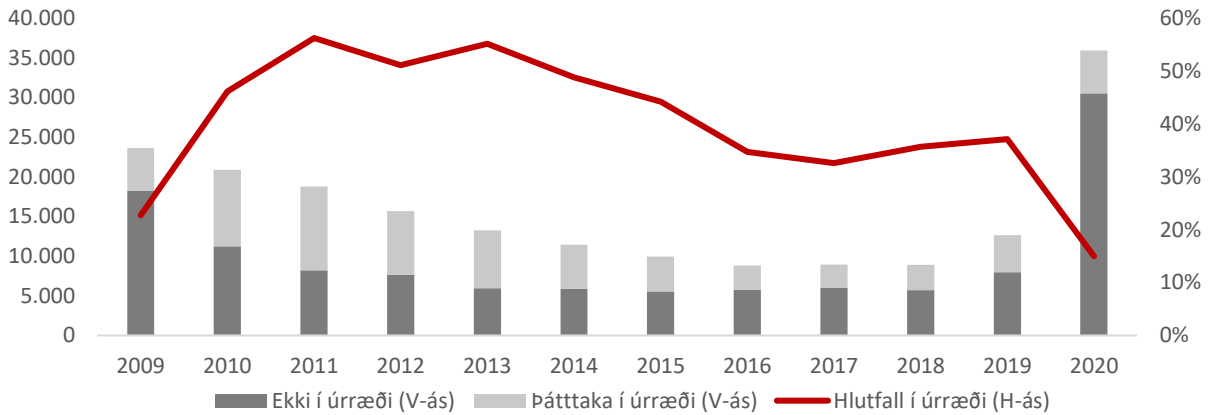
### 3.3.2. Úrræði Vinnumálastofnunnar

Almenn úrræði Vinnumálastofnunnar skiptast í fimm flokka. *Grunnúrræði* eru úrræði og námskeið sem öllum atvinnuleitendum standa til boða ýmist innan Vinnumálastofnunnar eða á vegum samstarfsaðila t.d. símenntunarmiðstöðva. Þar er um að ræða úrræði eins og starfsleitarnámskeið, sjálfstýrkingarnámskeið, smiðjur og klúbba af ýmsu tagi. *Námskeið*, eru þá ýmis styttri námskeið sem nýtast fólki í starfsleit og á vinnumarkaði, t.d. meirapróf, íslenskunámskeið útlendinga og tölvunámskeið. *Námsleiðir* felast í lengra formlegra námi. Þar getur verið um að ræða kvöldnám eða annað hlutanám í framhaldsskóla, háskóla eða háskólabrú skv. reglum sem um slíkt gilda. Að lokum eru það *Atvinnutengd úrræði* og *Starfsþjálfun*. Atvinnutengd úrræði felast í vinnustaðanámi, þróun viðskiptahugmyndar og starfsendurhæfingu á meðan starfsþjálfun felst í greiðslum til atvinnurekanda.

<sup>23</sup> Sjá <https://www.ruv.is/frett/islenskukennslan-faer-falleinkunn>

<sup>24</sup> Sjá [https://www.asi.is/media/2535/FB\\_01\\_13\\_Li\\_sstyrkur.pdf](https://www.asi.is/media/2535/FB_01_13_Li_sstyrkur.pdf)

### Mynd 20. Fjöldi atvinnulausra og þátttaka í úrræði



Heimild: Vinnumálastofnun, ASÍ

Þátttaka atvinnuleitenda í úrræðum Vinnumálastofnunar er að jafnaði nokkur en er þó langt frá því að vera almenn. Á árunum eftir fjármálahrunið 2008 var þátttakan mest á árunum 2011-13 en þá tók rúmur helmingur atvinnuleitenda þátt í einhvers konar úrræði. Á árunum fyrir COVID-kreppu tók einungis um þriðjungur atvinnuleitenda þátt í úrræðum og hlutfallið féll niður í 15% á síðasta ári í kjölfar gríðarlegrar fjölgunar atvinnuleitenda. Á tímabilinu hefur þátttakan verið lægst í kjölfar áfalla á vinnumarkaði árin 2009 og 2020 þegar kerfið nær ekki að tryggja framboð og nýtingu úrræða í samræmi við þörf. Af þessu er ljóst að tækifæri eru til sóknar í framboði úrræða og virkjunar atvinnuleitenda til þátttöku. Sérstök ástæða er til að efla getu kerfisins til að bregðast við áföllum á vinnumarkaði t.a.m. með þróun úrræða sem hrinda má hratt í framkvæmd. Þar má nefna möguleika á samtvinnun stafrænna lausna við náms- og starfsráðgjöf og framboði á sérstakri aðstöðu fyrir atvinnuleitendur til nýtingar slíkra lausna.

Að teknu tilliti til hlutfalls kynja á atvinnuleysissskrá er þátttaka í úrræðum nokkuð jöfn. Þó hallar á karla þar sem hlutfall þeirra í úrræðum varð allt að 10% lægra en hlutfall karla á atvinnuleysissskrá. Þannig voru karlar 55% atvinnuleitenda á árinu 2020 en einungis 45% af þeim sem nýttu úrræði Vinnumálastofnunar. Eftir því sem hlutfall karla jókst á atvinnuleysissskrá síðustu ár nýta þeir jafnframt síður úrræðin en konur.

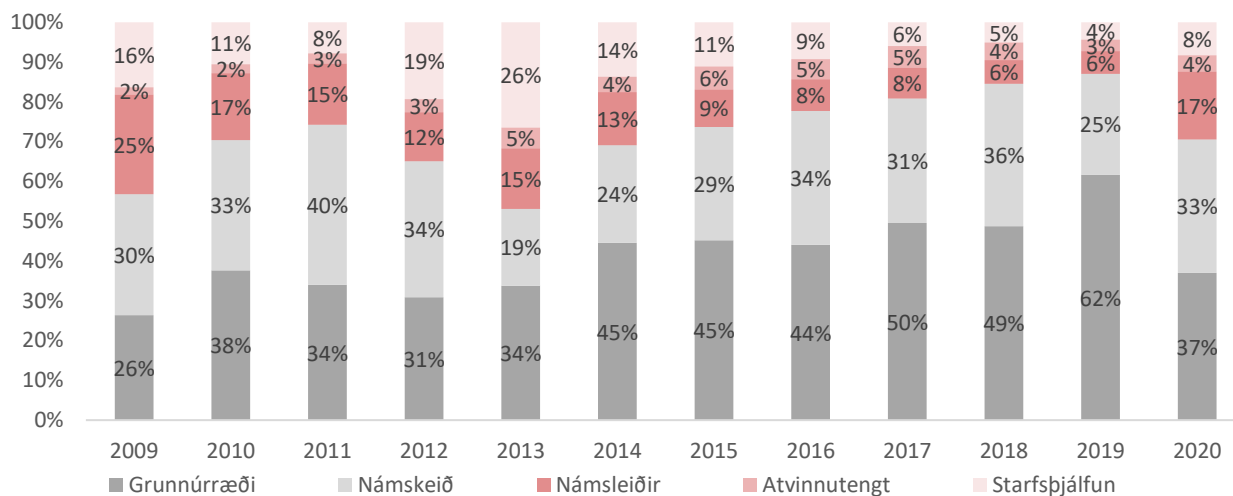
### Mynd 21. Hlutfall karla í atvinnuleysi og misræmi í nýtingu úrræða



Heimild: Vinnumálastofnun, ASÍ

Í almennum úrræðum er þátttaka mest í grunnúrræðum og námskeiðum. Nokkur munur er á samsetningu hópanna sem taka þátt í ólíkum úrræðum en sem dæmi eru Íslendingar í meirihluta í grunnúrræðum (75%) á meðan erlendir atvinnuleitendur eru í meirihluta þátttakenda í námskeiðum (73%). Skýrist það meðal annars af litlu framboði úrræða á öðrum tungumálum en íslensku og þátttöku útlandinga í íslenskunámskeiðum.

**Mynd 22. Þátttaka í úrræðum - skipting**



Heimild: Vinnumálastofnun, ASÍ

Sérstök menntaúrræði voru sett af stað í kjölfar heimsfaraldurs. Samhæfingarhópur um atvinnu- og menntaúrræði skilaði skýrslu til félags- og barnamálaráðherra með tillögum um aðgerðir<sup>25</sup>. Eitt úrræðið var menntaúrræði sem gaf allt að 3.000 atvinnuleitendum möguleika á að stunda nám í framhalds- eða háskólum í eina önn á fullum atvinnuleysisbótum. Úrræðið sem kallaðist *Nám er tækifæri* er sambærilegt við úrræðið *Nám er vinnandi vegur*<sup>26</sup> sem komið var á fót í kjölfar fjármálahrunsins. Samhæfingarhópurinn lagði þar áherslu á að úrræðið væri miðað að fjölgun nema í starfs- og tækninámi og úrræðið því bundið við ákveðnar námsbrautir.

#### 4. Lokaorð

Vinumarkaðurinn í kjölfar heimsfaraldurs verður ekki hinn sami og var fyrir. Vinnumarkaður tekur hröðum breytingum og eru þær nú þegar sýnilegar í breytingum á atvinnuþátttöku og samsetningu starfa, starfandi og atvinnulausra. Búast má við að afleiðingar heimsfaraldurs á vinnumarkaði geti orðið langvarandi fyrir þá hópa sem urðu fyrir verstum áhrifum, hvort sem er í formi tekjufalls eða neikvæðum áhrifum atvinnuleysis á heilsufar. Hraðari breytingar á vinnumarkaði kalla á þróun á stofnunum og velferðarkerfi vinnumarkaðar. Þar telur Alþýðusambandið að stíga þurfi skref til að mæta alþjóðlegri vinnumarkaði og vinnumarkaði framtíðar. Betri kortlagning og stefnumótun af hálfu stjórnvalda í atvinnu- og vinnumarkaðsmálum er einnig brýn til að tryggja samkeppnishæft atvinnulíf og byggðafestu. Þróun atvinnuleysistrygginga í átt að kerfi sem tryggir aukna og betri virkni og styður við réttlát umskipti, hvort

<sup>25</sup> Sjá [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FRN/St%C3%B6%C3%B0usk%C3%BDrsla%20uppbyggingarteymis\\_3.7.2020%20-%20RA.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FRN/St%C3%B6%C3%B0usk%C3%BDrsla%20uppbyggingarteymis_3.7.2020%20-%20RA.pdf)

<sup>26</sup> Sjá [https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/nam\\_v\\_vegur\\_2011-2015.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/nam_v_vegur_2011-2015.pdf)

tveggja með störfum og úrræðum sem efla hæfni á vinnumarkaði, á að vera meginmarkmið. Þar á að vera forgangsatriði að tryggja ungmennum virkni og úrræði við hæfi.