

Ráðgátur á vinnumarkaði

Þróunin á vinnumarkaði undanfarin misseri hefur komið á óvart. Um langt skeið eftir að hagvöxtur hafði tekið kröftuglega við sér dró verulega úr vinnuafslnotkun. Atvinnuleysi var mikið og jókst jafnvel þegar leið að miðju ári 2004. Gagnstætt því sem ætla mátti fjölgaði lausum störfum á sama tíma og atvinnuleysi jókst. Launaskrið hefur verið lítið í geirum þar sem skortur er á starfsfólki. Í þessari grein er leitast við að skýra þessar þversagnir. Leitað er svara við þeirri spurningu hvort breytingar á vinnumarkaði að undanfögnu skýrist aðallega af hagsveiflunni eða þær megi einnig rekja til kerfisbreytinga í íslensku efnahagslífi undanfarinn áratug.

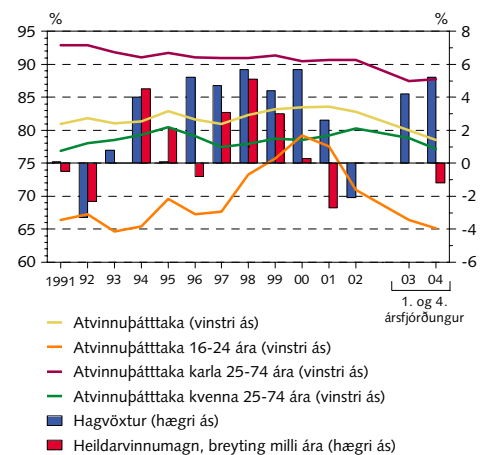
Áður en lengra er haldið er þó rétt að benda á að það er nokkrum vandkvæðum bundið að fjalla um þróun á vinnumarkaði undanfarin ár. Í fyrsta lagi var framkvæmd vinnuamarkaðskönnunar breytt á árinu 2003.² Rof varð í könnuninni og ekki hefur enn verið tengt á milli kannana. Þetta hefur m.a. í för með sér að erfitt er að bera síðustu hagsveiflu saman við þá núverandi. Jafnframt er erfitt að meta hvað gerðist árið 2003, en þróun atvinnuleysis og framboðs starfa á því ári kom nokkuð á óvart. Í öðru lagi virðist hlutur erlends vinnuafsl hafa aukist töluvert að undanfögnu, en það er enn ekki skráð á viðunandi hátt í opinberum hagtölum. Þetta gerir það að verkum að ekki er alltaf hægt að styðja tilgátur sem varpað er fram í greininni með tölum sem skyldi.

1. Aukinn hagvöxtur – minni vinnuafslnotkun

Atvinnuþátttaka á íslenskum vinnumarkaði er enn töluvert sveigjanleg ef marka má niðurstöður vinnuamarkaðskönnunar Hagstofu Íslands. Eins og sést á mynd 1 jókst atvinnuþátttaka eftir því sem leið á uppsveifluna í lok síðasta áratugar, en hefur dregist saman frá árinu 2001 í takt við minni eftirspurn eftir vinnuafli. Sömu sögu er að segja af heildarvinnustundafjölda.³ Sem fyrr er það fyrst og fremst atvinnuþátttaka yngsta aldurshópsins, 16-24 ára, sem breytist í takt við hagsveifluna. Í síðustu uppsveiflu jókst atvinnuþátttaka í aldurshópnum 16-24 ára úr 65% árið 1993 í 79% árið 2000 en var komin aftur í 65% árið 2004. Athyglisvert er að atvinnuþátttaka minnkar um 1½ prósentu á árinu 2004, löngu eftir að hagvöxtur hefur tekið kröftuglega við sér.⁴ Þetta er ólíkt því sem var í upphafi síðustu uppsveiflu en þá tók vinnuafslnotkun, sérstaklega vinnuafslnotkun mæld sem heildarvinnustundafjöldi, mun fyrr við sér.

Mynd 1

Atvinnuþátttaka, heildarvinnustundafjöldi og hagvöxtur

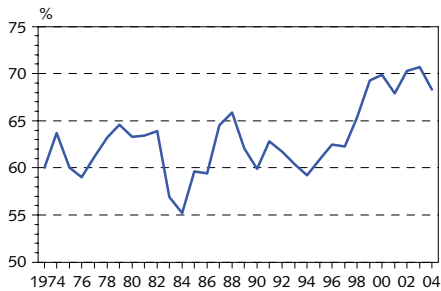


Heimild: Hagstofa Íslands.

1. Höfundur er deildarstjóri greiningar- og útgáfudeildar við hagfræðisvið Seðlabanka Íslands. Höfundur vill þakka Arnóri Sighvatssyni, Ásgeiri Danielssyni, Hannesi Sigurðssyni, Katrínu Ólafsdóttur, Lilju Mósesdóttur og Þórunni G. Péturssyni fyrir gagnlegar ábendingar. Þær skoðanir sem hér koma fram eru höfundar og þurfa ekki að endurspegla skoðanir Seðlabanka Íslands.
2. Fram til ársins 2003 náði könnunin einungis til sinnar hvorrar vikunnar í apríl og nóvember en frá og með janúar árið 2003 er rannsóknin samfelld, hverju ársfjórðungsúrtaki er skipt jafnt á 13 vikur og niðurstöður birtar ársfjórðungslega. Niðurstöður frá og með janúar árið 2003 eru því ekki fulllega sambærilegar við fyrri niðurstöður. Tölurnar eru sambærilegri ef aðeins eru skoðaðar niðurstöður fyrsta og fjórða ársfjórðungsins í vinnuamarkaðskönnuninni nýju.
3. Heildarvinnustundafjöldi er skilgreindur sem margfeldi heildarfjölda fólks við vinnu í viðmiðunarvikunni og meðalfjöldi vinnustunda í sömu viku.
4. Ef þessi sveigjanleiki atvinnuþátttöku væri ekki fyrir hendi má gera ráð fyrir að atvinnuleysi hefði orðið töluvert meira en 3,1% árið 2004.

Mynd 2

Hlutfall launa og launatengdra gjalda í vergum þáttatekjum 1973-2004



Heimild: Hagstofa Íslands.

Algennt er að vinnuafslnotkun dragist saman í upphafi efnahagsbata. Samdrátturinn að þessu sinni var hins vegar óvenjumikill og töluvert meiri en hann var í byrjun síðustu uppsveiflu. Jafnframt hefur hagvöxtur verið meiri.

Hagvöxtur án atvinnusköpunar er ekki séríslenskt fyrirbæri. Í flestum þróuðum ríkjum hefur komið á óvart að undanförunu hve vinnuafslseftirspurn hefur vaxið hægt miðað við hagvöxt. Meðal skýringa sem nefndar hafa verið er að mikil fjárfesting í upplýsingatækni í lok síðasta áratugar sé fyrst nú að skila sér í aukinni framleiðni og fækkun starfa, þar sem það hafi tekið stjórnendur fyrirtækja tíma að endurskipuleggja starfsemina (Bernanke 2003). Líklegt er að samdráttur í vinnumagni stafi að einhverju leyti af innleiðingu upplýsingatækni því að ekki hafa Íslendingar verið eftirbátar annarra þjóða á þeim vettvangi.

1.1. Hátt launahlutfall

Þróun launakostnaðar í lok síðustu uppsveiflu kann að hafa ýtt undir hagræðingu og dregið úr vinnuafslnotkun. Eins og fram kemur á mynd 2 jókst launahlutfallið töluvert í síðustu uppsveiflu enda launaskrið verulegt. Launahlutfallið hefur ekki orðið svo hátt í undangengnum uppsveiflum. Ein hugsanleg skýring á því hversu hátt launahlutfallið hefur verið er að aukin samkeppni hafi gert fyrirtækjum erfiðara um vik að varpa auknum launakostnaði út í verðlag.⁵ Þau hafi því orðið að ganga á rekstrarhagnað sinn.

Hátt launahlutfall ætti að hafa hvatt fyrirtæki til þess að lækka rekstrarkostnað með því að draga úr vinnuafslnotkun. Árið 2001 lækkaði launahlutfallið en jókst aftur á árunum 2002 og 2003 og má ætla að töluverður hvati hafi enn verið fyrir hendi á þeim árum til að draga úr vinnuafslnotkun enda lækkar launahlutfallið aftur árið 2004.

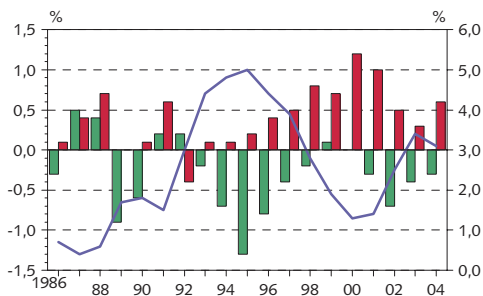
1.2. Innflutningur vinnuafsls

Samkvæmt ofangreindu voru bæði hvati og möguleikar fyrir hendi fyrir atvinnurekendur að draga úr launakostnaði með minni vinnuafslnotkun. Önnur líkleg ástæða þess hversu hægt innlend vinnuafslnotkun hefur aukist er mikill innflutningur vinnuafsls.⁶ Aukinn innflutningur vinnuafsls er að nokkru leyti afsprengi aukinnar samkeppni milli fyrirtækja. Fyrirtæki í samkeppni geta ekki lengur varpað launakostnaði umfram framleiðniþróun út í verðlagið.⁷ Þau velja því að flytja inn vinnuafsl þegar skortur er á því í stað þess að yfirbjóða starfsmenn annarra fyrirtækja. Notkun erlends vinnuafsls jókst í síðustu uppsveiflu

Mynd 3

Aðfluttir umfram brottflutta 1986-2004

Hlutfall af mannafla



— Atvinnuleysi (hægri ás)
 ■ Aðfluttir Íslendingar umfram brottflutta (vinstri ás)
 ■ Aðfluttir erlendir ríkisborgarar umfram brottflutta (vinstri ás)

Heimildir: Hagstofa Íslands, Vinnuálastofnun, Seðlabanki Íslands.

- Hækkun hlutfalls launakostnaðar í lok síðasta áratugar endurspeglar að raunlaun uxu hraðar en framleiðni á þessu tímabili. Þegar horft er til alls tímabilsins frá 1973 er rétt að hafa í huga að hér eru eigin laun sjálfstætt starfandi einstaklinga skráð með hagnaði en ekki launum. Þróun í fjölda sjálfstætt starfandi (t.d. fækkun bænda og fjölgun sjálfstætt starfandi iðnaðarmanna) hefur þess vegna áhrif á þróun launahlutfallsins. Þróun í vægi einstakra geina (t.d. aukin vægi þjónustu, þ.m.t. opinberrar þjónustu, þar sem launahlutfallið er tiltölulega hátt) hefur einnig áhrif á þróun launahlutfallsins í heild. Það er því ráðlegt að fara varlega í að draga ályktanir af þróun launahlutfallsins yfir langt tímabil.
- Úrtak vinnuafslnotkunnar nær eingöngu til einstaklinga sem eru í þjóðskrá. Erlent vinnuafsl, sem er hér aðeins tímabundið, kemur því illa og seint fram í vinnuafslnotkun Hagstofunnar.
- Sjá umfjöllun um áhrif aukinnar samkeppni á vörumarkaði á bls. 84.

í ákveðnum atvinnugreinum, en mikil þátttaka erlendra verktaka í stóriðjuframkvæmdum hefur ýtt undir notkun erlends vinnuafis að undanfögnu.

Sveigjanleiki íslensks vinnumarkaðar hefur m.a. komið fram í því að Íslendingar hafa flutt til og frá landinu í takt við eftirspurn eftir vinnuafli.⁸ Á þessu virðist ekki hafa orðið afgerandi breyting að undanfögnu. Að- og brottflutningur erlendra ríkisborgara hefur einnig verið í takt við hagsveifluna.⁹ Hins vegar var fjölgun erlendra ríkisborgara töluvert meiri í síðustu uppsveiflu en áður hafði verið. Þeim fjölgaði einnig verulega á árunum 2002 og 2003 á sama tíma og atvinnuleysi jókst.

Nokkuð dró úr útgáfu nýrra atvinnuleyfa á árinu 2002 og fram í febrúar 2003 í takt við aukið atvinnuleysi, en þeim fjölgaði á ný um það bil sem árstíðarleiddrétt atvinnuleysi náði hámarki. Í fiskvinnslu og þjónustustörfum dró nokkuð úr innflutningi vinnuafis, en hann var alltaf umtalsverður. Fjölgun nýrra atvinnuleyfa um mitt ár 2003 skýrist aðeins að hluta af þörf fyrir vinnuafli við Kárahnjúkavirkjun. Árið 2003 voru atvinnuleyfi vegna Kárahnjúka um 12% af atvinnuleyfum en tæpur fjórðungur árið 2004. Innflutningur vinnuafis virðist því vera orðinn hluti af starfsumhverfi fyrirtækja.

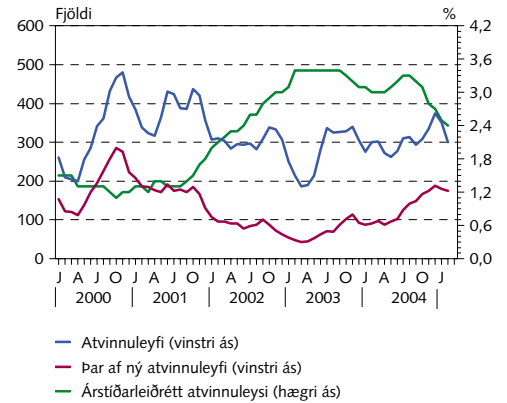
1.3. Vinnuafli vantalið í vinnumarkaðskönnun en ofmetið í staðgreiðslugögnum

Niðurstöður vinnumarkaðskönnunar Hagstofunnar og tölur um fjölda á staðgreiðsluskrá gefa nokkuð ólíka mynd af breytingum á vinnuafli á milli áruna 2003 og 2004 eins og fram kemur í mynd 5. Ljóst er að erlent vinnuafli, sem er hér aðeins tímabundið, kemur illa og seint fram í vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar en ætti að koma að mestu fram í staðgreiðsluskrá. Hins vegar kemur fólk í fæðingarorlofi fram á staðgreiðsluskrá, en reiknast ekki til vinnuafisins samkvæmt vinnumarkaðskönnun. Eðlilegt er því að einhver munur sé á þessu tvennu. Eigi að síður kemur á óvart hversu misvísandi vísbendingar vinnumarkaðskönnunin og staðgreiðsluskráin gefa um breytingar á vinnuafli.

Ef vanmats gætir í vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar vegna aukins innflutnings vinnuafis má gera ráð fyrir að vinnuafisnotkun hafi verið meiri á árinu 2004 en tölurnar gefa til kynna. Hins vegar gæti aukning fjölda starfandi verið ofmetin í staðgreiðsluskrá, vegna þess að fólk í fæðingarorlofi hefur fjölgað.¹⁰ Ef frásagnir verkalýðshreyfingarinnar um fjölda starfsmanna sem eru hér við vinnu en utan skrár eru réttar, er vinnuaflið vantalið bæði í vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar og gögnum um staðgreiðslu.

Mynd 4

Árstíðarleiddrétt atvinnuleysi og útgæfin atvinnuleyfi 2000-2005¹

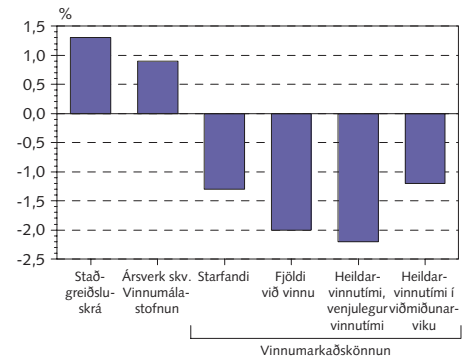


1. Tölur um atvinnuleyfi sýna þriggja mánaða hreyfanleg meðaltöl. Heimildir: Vinnuálastofnun, Seðlabanki Íslands.

Mynd 5

Breyting á vinnuafli á milli 2003 og 2004

1.- 3. ársfjórðungur¹



1. Tölur úr staðgreiðsluskrá fyrir 4. ársfj. 2004 hafa ekki verið birtar. Heimildir: Hagstofa Íslands, Vinnuálastofnun.

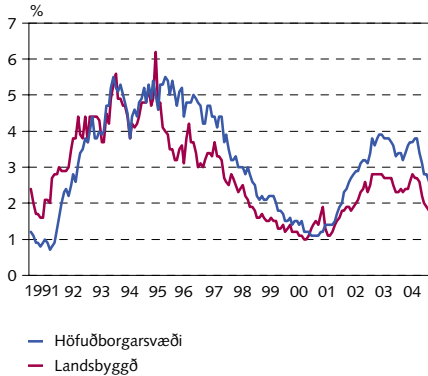
8. Samband hagsveiflunnar og flutninga til og frá landinu hefur verið metið fyrir tímabilið 1962 til 1997 (Arnór Sighvatsson o. fl., 2000).

9. Þótt ekki komi allir erlendir ríkisborgarar hingað til lands til að vinna á það við um flesta.

10. Samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar.

Mynd 6

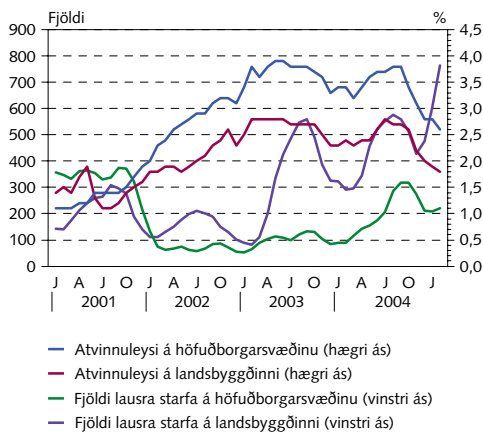
Árstíðarleiðrétt atvinnuleysi á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1991-2005



Heimildir: Vinnuálastofnun, Seðlabanki Íslands.

Mynd 7

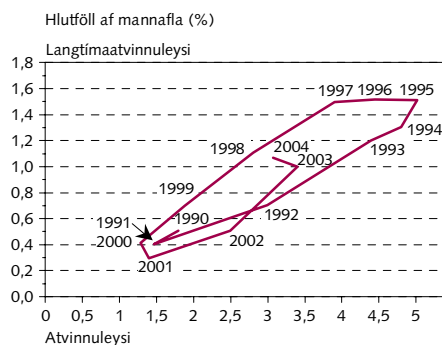
Atvinnuleysi og störf í boði hjá vinnumiðlunum eftir búsetu



Heimildir: Vinnuálastofnun, Seðlabanki Íslands.

Mynd 8

Samband atvinnuleysis og langtímaatvinnuleysis



Heimildir: Hagstofa Íslands, Vinnuálastofnun, Seðlabanki Íslands.

2. Fleiri laus störf – meira atvinnuleysi

2.1. Atvinnuleysi. Hvað er nýtt?

Þróun atvinnuleysis undanfarið hefur verið með nokkuð öðru móti en í niðursveiflunni í upphafi síðasta áratugar. Samdráttarskeiðið nú var stutt og atvinnuleysi töluvert minna en þá varð. Atvinnuleysi á höfuðborgarsvæðinu var frá upphafi mun meira en á landsbyggðinni, bæði meðal karla og kvenna, ólíkt því sem varð í upphafi tíunda áratugar, þegar atvinnuleysi á landsbyggðinni var meira í upphafi.¹¹

Minna atvinnuleysi á landsbyggðinni nú stafar fyrst og fremst af því að samdrátturinn árin 2001 til 2002 stafaði af gengislækkun og aðlögun eftirspurnar í kjölfarið en flest samdráttarskeið sögunnar, og þar með samdráttarskeiðið á síðasta áratug, hafa átt upptök sín í lægð í sjávarútvegi sem hefur m.a. komið fram í meira atvinnuleysi á landsbyggðinni. Átaksverkefni sem sett voru í gang á árinu 2003 kunna einnig að hafa haft meiri áhrif á atvinnu karla á landsbyggðinni. Tölur vinnuþéttleikunnar benda jafnframt til að konur á landsbyggðinni hafi beinlínis horfið af vinnuþéttleika. Flutningur fólks af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins á meðan á uppsveiflunni stóð gæti einnig átt þátt í meira atvinnuleysi á höfuðborgarsvæðinu. Einna mest kemur þó á óvart að atvinnuleysi skuli aukast á árinu 2003 á sama tíma og framboð lausra starfa á skrá hjá vinnumiðlunum tvöfaldaðast.¹²

2.2. Aukið langtímaatvinnuleysi

Langtímaatvinnuleysi jókst einnig á árinu 2003.¹³ Mynd 8 sýnir samband langtímaatvinnuleysis og atvinnuleysis frá árinu 1990. Langtímaatvinnuleysi eykst eins og atvinnuleysi á árunum 1991 til 1995 en stendur síðan í stað fyrstu tvö árin eftir að draga tekur úr atvinnuleysi. Svipað samband er á milli langtímaatvinnuleysis og atvinnuleysis á árunum 2001 og 2002. Árið 2003 virðist langtímaatvinnuleysi hafa vaxið hraðar en í lok síðustu niðursveiflu. Langtímaatvinnuleysi hélt einnig áfram að aukast á árinu 2004 eftir að dregið hafði úr atvinnuleysi á ný, ólíkt því sem gerðist árið 1996.

Bæði aukið atvinnuleysi og aukið langtímaatvinnuleysi samtímis því að störfum fjölgar töluvert bendir til aukins misgengis milli eftirspurnar og framboðs á vinnuþéttleika á árinu 2003 og vekur upp spurningu um hvort dregið hafi úr sveigjanleika á vinnuþéttleika.

2.3. Dregur úr sveigjanleika á íslenskum vinnuþéttleika

Bandaríski hagfræðingurinn R. Solow (1998) hefur lagt til að nota megi svokallaða Beveridge-kúrfu til að skoða hvort breyting hafi orðið á sveigjanleika á vinnuþéttleika. Beveridge-kúrfan sýnir hvernig samband eftirspurnar (framboð lausra starfa - lóðrétti ásin) og framboðs (atvinnuleysi - lárétti ásin) á vinnuþéttleika þróast yfir tíma. Í jafn-

11. Aukið atvinnuleysi á landsbyggðinni í upphafi árs 2001 stafar af verkefnaskorti í frystihúsum vegna verkfalls sjómanna.

12. Jafnvel þótt lausum störfum á Austurlandi sé sleppt, fjölgar lausum störfum árið 2003 um rúm 60%.

13. Langtímaatvinnuleysisir teljast þeir sem hafa verið atvinnuleysisir lengur en sex mánuði.

vægi hreyfast atvinnuleysi og fjöldi starfa í gagnstæðar áttir yfir hagsveifluna eftir niðurrhallandi línu (oft nefnd u/v lína eða NV-SA lína) í takt við breytingar á eftirspurn eftir vinnuafli. Hliðrist kúrfan út á við (NA) má draga þá ályktun að breyting hafi átt sér stað sem hefur áhrif á samstillingu framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli. Kúrfan getur hliðrast vegna breytinga á öðru hvoru eða hvoru tveggja í senn, eftirspurn eftir vinnuafli og framboði þess. Líklegt er að hliðrun kúrfunnar til hægri stafi af einhverjum þeim breytingum á stofnunum vinnu- markaðar sem hafa í för með sér að dregið hafi úr hæfni þeirra til að bregðast við áföllum. Oftast myndast fljótlega nýtt jafnvægi milli eftirspurnar og framboðs (ný NV-SA lína) en stafi hliðrun kúrfunnar af því að dregið hafi úr sveigjanleika gerist það við hærri atvinnuleysis- stig (jafnvægisatvinnuleysi).

2.4. Íslenska Beveridge-kúrfan

Eins og sjá má á mynd 9 hreyfðust atvinnuleysi og störf í boði á árunum 1996 til 2002 eins og búast hefði mátt við í takt við hagsveifluna.¹⁴ Árið 2003 eykst hins vegar hvort tveggja samtímis, atvinnuleysi og fjöldi starfa, og veldur því að kúrfan hliðrast til hægri. Á liðnu ári virðist samband atvinnuleysis og framboðs starfa aftur komið á rétta braut miðað við hagsveifluna, störfum fjölga og dregur úr atvinnuleysi, en við meira atvinnuleysi. Hliðrun kúrfunnar gæti bent til að dregið hafi úr samstillingu framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli og vekur upp spurningu um hvort það stafi af breytingum á stofnunum vinnu- markaðar.

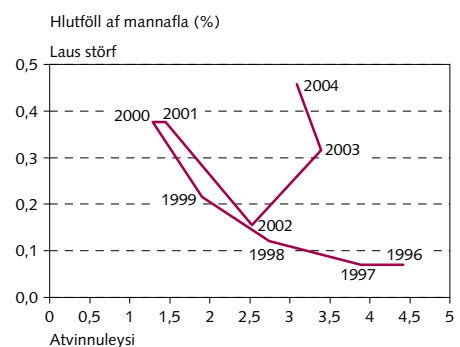
2.5. Stofnanir vinnu- markaðar

Tvær stofnanir vinnu- markaðarins, atvinnuleysisbótakerfi og verk- lýðshreyfing, eru taldar hafa mest áhrif á frammistöðu hagkerfa (Nickell og Layard, 1999). Þetta eru einmitt þær stofnanir vinnu- markaðar sem OECD hefur undanfarinn áratug talið að þurfi að breyta hér á landi til að auka sveigjanleika á vinnu- markaði. Líklega telur OECD lítið hafa áunnist í þessum efnum, því að tilmæli þeirra í ár, sem eru þau að stytta atvinnuleysisbótatímabilið og auka dreifstýr- ingu í kjarasamningum, eru efnislega hin sömu og í atvinnurannsókni stofnunarinnar (e. job study) árið 1994.¹⁵ Einnig hafa stundum fylgt með tilmæli um að draga úr greiðslum fyrir vinnu utan hefðbundins vinnutíma (t.d. árið 1998). Þau tilmæli fylgja ekki í nýjustu skýrslunni enda hafa aðilar vinnu- markaðarins í undangengnum kjarasamningum tekið skref í þá átt að draga úr þeim kostnaði.

2.5.1. Atvinnuleysisbætur

Atvinnuleysisbótakerfi getur dregið úr hvata til að taka störfum sem í boði eru og þannig aukið atvinnuleysi, sérstaklega langtímaatvinnu-

Mynd 9
Atvinnuleysi og laus störf
1996-2004



14. Þær tölur sem hér eru notaðar eru þær tölur sem Vinnu- málastofnun safnar saman frá vinnumiðlunum (frá árinu 1996). Marktækar eldri tölur um framboð starfa hér á landi eru ekki til. Öll laus störf eru ekki auglýst hjá vinnumiðlunum en sambandið milli starfa á skrá hjá vinnumiðlunum og atvinnuleysis ætti engu að síður að vera góður mælikvarði á sam- stillingu á vinnu- markaði.

15. Eins og fram kemur hér á eftir var gerð breyting á lengd bótatíma árið 1997, en OECD telur ekki nóg að gert og eru enn í nýjustu skýrslunni tilmæli um að stytta bótatímabilið.

leysi. Auk upphæðar bóta skiptir máli hversu viðtækur réttur er til þeirra, hver lengd bótaréttar er og hvernig reglum er framfylgt. Spurningin er hvort orðið hafi einhverjar þær breytingar tengdar bóta-kerfinu að undanfögnu sem draga úr vilja atvinnulausra til að taka störfum sem eru í boði.

2.5.2. Lengd bóta og bótaréttur

Tvær breytingar hafa verið gerðar undanfarinn áratug á atvinnuleysisbótakerfinu sem skipta máli í þessu samhengi. Árið 1993 var bótaréttur útvíkkaður til einyrkja og launafólks utan stéttarfélaganna.¹⁶ Árið 1997 var bótarétturinn hins vegar stytur í fimm ár, en bótatímabil hafði áður verið ótakmarkað í raun.¹⁷ Stytting bótatímans skýrir varla aukið langtímaatvinnuleysi. Hún ætti frekar að draga úr því.¹⁸ Einnig er ólíklegt að breyting á bótarétti fyrir tíu árum hafi áhrif nú en gæti hins vegar hafa haft áhrif á langtímaatvinnuleysi í niðursveiflunni í upphafi síðasta áratugar.

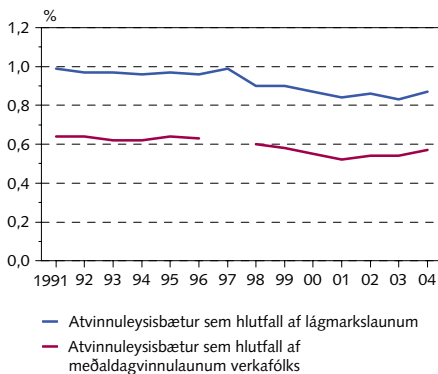
2.5.3. Upphæð bóta

Örlátt atvinnuleysisbótakerfi getur haft áhrif á það hvort atvinnulausir ráði sig til starfa strax og þeim býðst starf eða hvort þeir biða betra tilboðs eða kjósa jafnvel að vinna ekki um tíma. Eins og fram kemur í mynd 10 hefur hlutfall atvinnuleysisbóta af lágmarkslaunum lækkað stöðugt frá árinu 1997.¹⁹ Atvinnuleysisbætur hafa ekki haldið í við hækkun lágmarkslauna eftir að tengslin á milli launa og bóta voru rofin árið 1998, en samið var um verulega hækkun lágmarkslauna umfram almenn laun í kjarasamningum árin 1997 og 2000.^{20,21} Á árunum 1991-1997 var hlutfall bóta að meðaltali 97% af lágmarkslaunum en hefur síðan verið að meðaltali 87%. Hlutfall atvinnuleysisbóta af meðaldagvinnulaunum verkafólks lækkaði einnig á sama tíma en ekki jafn mikið, úr 63% af meðaldagvinnulaunum í 56%. Því verður að telja ólíklegt að samspil launa og bóta á undanfögnu árum dragi úr vilja atvinnulausra til að ráða sig til starfa umfram það sem var í síðustu niðursveiflu.

Ekkert bendir heldur til að breyting hafi orðið á framfylgd reglna að undanfögnu. Breytingar á atvinnuleysisbótakerfinu virðast því ekki skýra misgengi framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði. Eftir stendur sú spurning hvort breyting hafi orðið á áhrifum verkalýðshreyfingar að undanfögnu sem gætu hafa dregið úr sveigjanleika launa, en leitast verður við að svara henni í næsta kafla.

Mynd 10

Atvinnuleysisbætur sem hlutfall af dagvinnulaunum verkafólks



1. Brot varð í röðinni vegna breytinga á launakönnun Kjararannsóknarnefndar árið 1997.
Heimildir: Kjararannsóknarnefnd, Vinnuálastofnun, Samtök atvinnulífsins.

- Réttur til atvinnuleysisbóta hafði áður verið takmarkaður við þá sem voru í stéttarfélagum.
- Bætur voru greiddar í 52 vikur en féllu svo niður í 16 vikur en þá myndaðist nýr bótaréttur. Ef bótaþegi hins vegar fór á námskeið eða tók þátt í vinnumarkaðsaðgerð hélt hann bótum eins lengi og hann var atvinnulaus.
- OECD telur enn að stytta þurfi bótatímabilið.
- Munur á bótum og launum á fyrri og seinni hluta tímabilsins er í raun meiri því að fram til ársins 1996 var einnig greidd sérstök uppbót til þeirra sem höfðu verið atvinnulausir í 87 daga.
- Miðað var við texta fiskverkfólks eftir fimm ár í starfi.
- Sérstök hækkun lægstu launa í kjarasamningunum árið 1997 tók gildi 1. janúar árið 1998.

3. Lítið launaskrið – skortur á fólki

Lítið launaskrið hefur komið á óvart í greinum þar sem umframeftirspurn er eða hefur verið við það að myndast. Skapar atvinnuleysi í öðrum greinum þrýsting á laun, eða á það sér aðrar skýringar?

3.1. Samkeppni á vörumarkaði og vinnumarkaði

Markaðsbrestir á vinnumarkaði hafa lengi verið umfjöllunarefni hagfræðinga.²² Til dæmis hefur mismunandi frammistaða hagkerfa Evrópu og Bandaríkjanna undanfarna áratugi m.a. verið skýrð með vinnumarkaðsbrestum í Evrópu.²³ Lengst af var áhersla lögð á að skoða áhrif mismunandi stofnana vinnumarkaðar á atvinnuleysi og hagvöxt. Undir lok síðasta áratugar var farið að beina sjónum í auknum mæli að samspili markaðsbresta bæði á vinnu- og vörumörkuðum. Talið var að breytingar á vörumarkaði væru jafnvel forsenda þess að unnt væri að vinna bug á markaðsbrestum á vinnumarkaði. Niðurstöður þessara rannsókna eru ágætlega dregnar saman í eftirfarandi tilvitnun (Nicoletti o.fl., 2001):

„Kerfisumbætur sem miða að því að draga úr viðskiptahindrunum, ríkisforsjá og kostnaði fyrirtækja vegna markaðsaðgangs geta örvað framleiðslu og atvinnu þar sem eftirspurnarteygni eykst og í kjölfarið lækkar álagning á vörur og vinnumarkaður verður ekki eins niðurnjörvaður. Slíkar kerfisumbætur kunna að hafa eftt atvinnustig um 1/2 til 2 1/2 prósentur í OECD-löndum undanfarna tvo áratugi. Ljóst er að aukin samkeppni á vörumarkaði þrýstir niður launum til skamms tíma, einkum í mjög vernduðum greinum vinnumarkaðarins þar sem launþegar hafa hvað mest tækifæri til rentusóknar. Ein ástæða fyrir því hversu erfiðlega hefur gengið að gera breytingar á vinnumarkaði víða er einmitt að ákveðnir hópar hafa notið rentu af stöðu sinni og eru í góðri aðstöðu til að veita viðnám (Blanchard og Giavazzi, 2001). Til langs tíma stuðlar aukin samkeppni þó að því að bæta raunlaun sökum jákvæðra áhrifa á framleiðni.“²⁴

Undanfarinn áratug hafa átt sér stað grundvallarbreytingar á ís-ensku efnahagslífi. Samkeppni hefur aukist, dregið hefur úr eignarhaldi hins opinbera á atvinnufyrirtækjum og íslenskt efnahagslíf, þ.á m. vinnumarkaðurinn, er opnara fyrir umheiminum. Niðurstaða nýj-ustu úttektar OECD á Íslandi er einmitt sú að bætt frammistaða hagkerfisins frá miðjum síðasta áratug stafi fyrst og fremst af áhrifum aukinnar samkeppni á vörumarkaði. Spurningin er hvort áhrifa aukinnar samkeppni hafi orðið vart á launamyndun.

Samkeppni hér á landi hefur aðallega verið í gegnum verðsamkeppni innfluttrar vöru við innlenda framleiðslu og í gegnum samkeppni útfluttrar vöru við vörur á erlendum mörkuðum. Lítið hefur verið um að

22. M.a. ýmsar skýrslur frá OECD, ES og IMF.

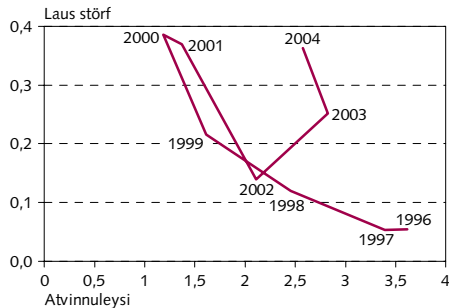
23. Sjá t.d. kafla VII Recent labour-market performance and structural reforms í *OECD Economic Outlook*, No. 67.

24. OECD 2003, bls. 12-13.

Mynd 11

Atvinnuleysi og laus störf,
landið allt án Austurlands

Hlutföll af mannafla (%)

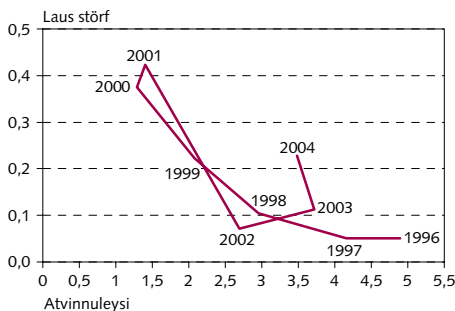


Heimild: Vinnuálastofnun.

Mynd 12

Atvinnuleysi og laus störf,
höfuðborgarsvæði

Hlutföll af mannafla (%)

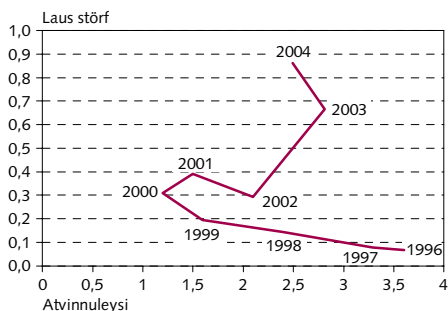


Heimild: Vinnuálastofnun.

Mynd 13

Atvinnuleysi og laus störf, landsbyggð

Hlutföll af mannafla (%)



Heimild: Vinnuálastofnun.

erlend fyrirtæki hafi komið beint inn á íslenskan markað. Samkeppni hefur verið töluverð í framleiðslugeiranum og í alþjóðlegum samöngum en minni á öðrum sviðum. Vegna smæðar markaðarins kemst samkeppni oft ekki á nema með beinni samkeppni að utan.²⁵ Niðurstöður rannsóknar Ásgeirs Jónssonar og Sigurðar Jóhannessonar sýna að samkeppni skiptir máli þegar launahækkningar eru annars vegar. Í niðursveiflunni á síðasta áratug urðu mun minni launahækkningar í samkeppnisgreinum en í vernduðum greinum og þar varð jafnframt meiri nafnlaunalækkun, bæði á grunnlaunum og meðaltímakaupi.

Aukin samkeppni gæti því skýrt hversu lítið launaskrið hefur verið, jafnvel í þeim geirum þar sem umframeftirspurn eftir vinnuafli hefur verið fyrir hendi að undanfögnu. Í þessu sambandi er áhugavert að skoða sérstaklega bygginga- og verktakageirann. Þar hefur samkeppni aukist verulega milli innlendra aðila, en einnig hefur bein erlend samkeppni komið til við útboð á stórum verkum undanfarið.²⁶ Töluverð umframeftirspurn hefur verið eftir iðnaðarmönnum og sérhæfðu fólki til starfa við stóriðjuframkvæmdir og byggingavinnu. Það sama gerðist í síðustu uppsveiflu. Virðist sem fyrirtæki í þessum geira flytji í auknum mæli inn vinnuafli vegna tímabundinna hápunkta í stað þess að yfirbjóða starfsmenn annarra fyrirtækja.

3.2. Aukin samvinna

Bent hefur verið á að aukin samkeppni á vinnumarkaði geti stuðlað að hagkvæmari niðurstöðu kjarasamninga milli atvinnurekenda og verkalyðshreyfingar þar sem báðir aðilar sjái hag í að taka mið af greiðslugetu fyrirtækisins (Nickell og Layard, 1999). Niðurstaða kjarasamninga á almennum vinnumarkaði að undanfögnu bendir til að samkeppni hafi haft jákvæð áhrif á þessar stofnanir vinnumarkaðarins. Í síðustu kjarasamningum var t.d. samið um töluvert aukinn sveigjanleika vinnutíma og vaktaskipulag sem ætti að geta dregið úr launakostnaði, aukid hagræðingu og stuðlað að aukinni framleiðni nýti fyrirtæki sér hann.

3.3. Auglýst störf

Hvorki breytingar á bótakerfi né samskipti aðila vinnumarkaðar virðast því hafa dregið úr sveigjanleika á vinnumarkaði. Þvert á móti virðist hann hafa aukist. Hvað orsakaði þá hliðrun Beveridge-kúrfunnar árið 2003?

Störfum á landsbyggðinni fjölgaði árið 2003 töluvert meira en á höfuðborgarsvæðinu. Hugsanleg skýring er aukinn innflutningur vinnuafli tengdur stóriðjuframkvæmdunum við Kárahnjúka, en farið var að auglýsa störf þar um mitt ár 2003. Eins og fram kemur á mynd 11 breytir þróunin á Austurlandi þó litlu um heildarmyndina.²⁷ Fjöl-

25. Sjá t.d. OECD Economic Surveys, Iceland árin 1995, 1997, 1998 og 2005.

26. Aðkoma erlendra verktaka er ekki ný af nálinni. T.d. fékk erlendir verktaki, Technoprom-export, verkefnið að leggja Búrfellslínu fyrir Landsvirkjun árið 1998.

27. Þar sem ekki var hægt að fá upplýsingar um hversu stór hluti framboðs starfa á Austurlandi var vegna Kárahnjúka var reynt að hreinsa burt áhrif framkvæmdanna. Í fyrsta lagi var gert ráð fyrir því að aukid framboð starfa á Austurlandi fylgdi sömu þróun og á landinu öllu annars vegar og á landsbyggðinni hins vegar. Einnig var skoðað sambandið milli framboðs starfa og atvinnuleysis með því að sleppa Austurlandi og er það samband sýnt í mynd 11.

un starfa á landsbyggðinni er því ekki einungis tengd stóriðjuframkvæmdum eins og sést á mynd 7 því að lausum störfum fjölgar t.d. á vormánuðum öll árin.

Þegar Beveridge-kúrfa fyrir hvert hinna gömlu kjördæma er skoðuð kemur fram hliðrun á kúrfunni árið 2003 en mismikil eftir landshlutum. Störfum fjölgar einna mest á Norðurlandi vestra og eystra og Vestfjörðum. Samkvæmt upplýsingum frá vinnumiðlunum á þessum svæðum gæti skýringin á þessari miklu aukningu að einhverju leyti legið í því að atvinnurekendur auglýsa eftir starfsfólki töluvert löngu áður en þeir þurfa það til starfa. Störfin eru því fyrir hendi á vinnumiðlunum í nokkra mánuði. Hugsanlega hafa atvinnurekendur auglýst störf árið 2003 með lengri fyrirvara en áður og þau verið lengur á skrá, þar sem atvinnuleysi var orðið töluvert og líklegra að umsóknir um atvinnuleysi fengju neikvæða umsögn væri ekki farið að ytrustu reglum.²⁸

3.4. Menntun og misgengi

Bent hefur verið á að misræmi milli eftirspurnar og framboðs á íslenskum vinnumarkaði hafi aukist (Lilja Mósesdóttir, 2004). Vinnuaflíð samanstandi annars vegar af stórum hópi ófaglærðra og hins vegar af fólki með mikla menntun.

Þegar skoðaðar eru breytingar á samsetningu atvinnulausra eftir starfsstétt frá árinu 2000 kemur fram að hlutur stjórnenda, sérfræðinga og sérmenntaðs starfsfólks eykst töluvert. Árið 2001 voru atvinnulausir í þessum hópum tæplega 13% atvinnulausra en hlutur þeirra jókst í um 17% árin 2002 og 2003 og 19% árið 2004. Einnig er athyglisvert að á árinu 2004 dró úr atvinnuleysi allra starfsstétta nema þessara. Svipað mynstur er í skiptingu atvinnulausra eftir menntun. Hlutfall fólks með háskólapróf í hópi atvinnulausra hækkaði úr 7½% árið 2001 í tæplega 10% árið 2004. Háskólamenntað fólk er jafnframt eini hópur atvinnulausra sem fjölgaði í á árinu 2004.

Samstilling starfa og þekkingar virðist því ekki hafa tekist sem skyldi að undanförmu, sem birtist m.a. í auknu atvinnuleysi háskólamenntaðs fólks og þá sérstaklega á árinu 2004 á sama tíma og dró úr atvinnuleysi annarra hópa. Atvinnuleysi er þó enn mest meðal ófaglærðra enda hefur nokkuð verið um að framleiðslustarfsemi hafi verið flutt úr landi á undanförmum árum. Innflutningur vinnuafls er einnig skýr vísbending um að ekki sé nægt framboð vinnuafls með þá þekkingu sem atvinnulífið þarf.

28. Þetta minnir okkur á að þegar aðstæður breytast jafn mikið og raun er á skömmum tíma, getur verið varasamt að lesa í hagvísu með sama hætti og áður. Tölur um framboð starfa nú geta sagt aðra sögu en þær gerðu fyrir nokkrum árum þegar laust starf hjá vinnumiðlun þýddi að starfsfólk vantaði strax, en ekki eftir nokkra mánuði. Við sjáum einnig að opinberar tölur um vinnuaflsnotkun segja ekki alla söguna. Nauðsynlegt er að upplýsingar liggi fyrir bæði um hlut innlands og innflutts vinnuafls, því að opinn vinnumarkaður er kominn til að vera.

4. Niðurstöður

Aukin samkeppni á vörumarkaði er beint eða óbeint lykillinn að svari við þversagnakenndri þróun vinnumarkaðar að undanfögnu. Leiða má líkur að því að samdráttur í vinnuafslnotkun þrátt fyrir töluverðan hagvöxt skýrist að hluta af kerfisbreytingum í íslensku efnahagslífi. Aukin samkeppni á vörumarkaði hefur breytt aðstæðum á vinnu- markaði. Atvinnurekendur þurfa að halda niðri kostnaði þar sem þeir geta ekki varpað honum út í verðlagið í sama mæli og áður. Þeir kjósa því að flytja inn vinnuafli í stað þess að yfirbjóða starfsmenn annarra fyrirtækja.

En fleira hefur komið til. Áhrif ofþenslu þjóðarbúskaparins í lok síðustu uppsveiflu, sem birtist m.a. í háu launahlutfalli, verkuðu sem hvati til hagræðingar og hafa dregið úr innlendri vinnuafslnotkun. Einnig ættu ýmsar breytingar sem gerðar hafa verið á kjarasamningum að undanfögnu að auðvelda betri nýtingu vinnuafsls. Innleiðing upplýsingatækninnar ætti einnig að hafa skilað sér í aukinni hagræðingu og minni vinnuafslnotkun hér á landi eins og annars staðar. Samdráttur í vinnuafslnotkun hefur þó líklega ekki verið eins mikill og opinberar tölur sýna, því að innflutningur vinnuafsls kemur ekki nægilega vel fram í hagtölum.

Ekkert bendir til að breytingar á atvinnuleysisbótakerfi og sambandi aðila vinnumarkaðar hafi dregið úr sveigjanleika vinnumarkaðar á undangengnum árum. Þróunin virðist frekar hafa verið í átt til aukins sveigjanleika.

Misræmi framboðs og eftirspurnar á vinnuarkaði á sér aðrar skýringar, svo sem samsetningu vinnuafslsins eftir menntun og lengri fyrirvara á auglýsingum eftir vinnuafli hjá vinnumiðlunum. Breytingar á skráningu lausra starfa ættu að leiða til þess að samband atvinnuleysis og framboðs starfa færðist nær stöðunni fyrir árið 2003, og til lengri tíma ætti að draga úr misræmi milli atvinnutækifæra og þekkingar vinnuafslsins.

Innflutningur vinnuafsls hefur, enn sem komið er, komið í veg fyrir launaskrið í geirum þar sem skortur er á starfsfólki. Ef atvinnurekendur leggja almennt áherslu á að yfirbjóða ekki starfsmenn annarra fyrirtækja heldur flytja inn vinnuafli til að mæta tímabundinni eftirspurn umfram innlent framboð dregur það úr hættu á að launakostnaður fari úr böndunum, eins og hann gerði í síðustu uppsveiflu. Aðhaldssamari og trúverðugri peningastefna í kjölfar upptöku verðbólgu- markmiðs kann einnig að leiða til þess að fyrirtækin, jafnvel í greinum þar sem samkeppni er ekki næg, geri sér grein fyrir að þau geti ekki lengur keppt um vinnuafli með yfirboðum og síðan veitt auknum launakostnaði út í verðlagið og treyst á gengislækkun til að jafna samkeppnisstöðu við útlönd. Þau verði því að hagræða í rekstri eða flytja inn vinnuafli.

Heimildir:

- Abowd, J. M. og T. Lemieux (1993). The effect of product market competition on collective bargaining agreements: the case of foreign competition in Canada, *Quarterly Journal of Economics* 108, 983-1014.
- Aiginger, K. (2004). *The relative importance of labour market reforms to economic growth – the European experience in the nineties*, Erindi flutt á NERO ráðstefnu OECD um vinnumarkað.

- Albæk, K. og H. Hansen (2004). The Rise in Danish Unemployment: Reallocation or Mismatch?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66, 4, 515-536.
- Arnór Sighvatsson, Már Guðmundsson og Þórarinn G. Pétursson (2000). Optimal Exchange Rate Policy: The Case of Iceland, *Central Bank of Iceland Working paper* nr. 8.
- Ásgeir Jónsson og Sigurður Jóhannesson (2002). Sveigjanleiki á vinnumarkaði og upptaka evrunnar, Rit SA 2002.
- Bernanke, B. (2003). The Jobless Recovery, ræða haldin á ráðstefnunni The Global Economic and Investment Outlook, Carnegie Mellon University 2003.
- Blanchard, O. og F. Giavazzi (2003). Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets, *Quarterly Journal of Economics* 118, nr 3, 879-907.
- Lilja Mósesdóttir (2004). Policies shaping employment, skills and gender equality in the Icelandic labour market. *WELLKNOW National report*.
- Nickell, S. (1999). Product markets and labour markets, *Labour Economics* 6,1-20.
- Nickell, S. og R. Layard (1999). Labor market institutions and economic performance í bókinni *Handbook of Labor Economics*, vol 3.c. Ritstj. Ashenfelter, O.C. og Card, D.
- Nickell, S., J. Vainiomaki og S. Wadhawani (1994). Wages, unions and product market power, *Economica* 61, 457-474.
- Nicoletti, G. o.fl. (2001). Product and labour markets interactions in OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, nr. 312.
- Nicoletti, G. og S. T. Scarpetta (2002). Regulation, Productivity, and Growth: OECD Evidence. Erindi flutt á 36th Economic Policy panel meeting (Kaupmannahöfn, október 2002)
- OECD Economic Outlook* No. 73 (júní 2003) Kafli V. Structural Policies and Growth.
- OECD Economic Surveys, Iceland* ár hvert 1994 til 2005.
- Solow, R. M. (1997). What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for? *Keynes Lecture in Economics*. Proceedings of the British Academy, 97. 1998, 198-211.
- Stewart, M. B. (1990). Union wage differentials, product market influences and the division of rents. *Economic Journal* 100, 1122-1137.
- Wall, H. J. og Gylfi Zoega (2002). The British Beveridge curve: A tale of ten regions, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 64, 3, 257-276.