



HRADÚTTEKT
RÍKISENDURSKOÐUNAR

Atvinnuleysi og vinnumarkaðsúræði

Skýrsla til Alþingis
Desember 2024

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Samantekt	5
Ábendingar	6
Umsagnir og viðbrögð	7
Vinnuafli og atvinnuleysi	10
Heildarframboð á vinnuafli 2018–2024	12
Þróun atvinnuleysis	14
Bakgrunnur atvinnuleitenda	15
Atvinnuleysisbætur og vinnumarkaðsúrræði	22
Vinnumarkaðsúrræði	24
Atvinnutengd endurhæfing.....	24
Námsúrræði og námskeið.....	24
Ráðningar- og nýsköpunarstyrkir.....	25
Starfsúrræði	25
Þróun eigin viðskiptahugmyndar (Frumkvæði).....	25
Ráðgjöf	26
Kostnaður vinnumarkaðsúrræða	28

Inngangur

Í maí 2024 ákvað Ríkisendurskoðun, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga að hefja að eigin frumkvæði stjórnsluúttekt á stöðu atvinnuleysis á Íslandi á tilteknu tímabili. Embættið ákvað að úttektin skyldi fylgja verklagi þess um hrað-úttektir. Í slíkum úttektum er markmiðið að veita skýrar og áreiðanlegar upplýsingar með skjóttum hætti. Úttektarefni er valið á þeim forsendum að það eigi erindi við samtímann, falli vel að samfélagslegri umræðu og að upplýsingar og framsetning þeirra hafi virði fyrir lesendur. Ríkisendurskoðun tilkynnti félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og Vinnumálastofnun þann 10. júní 2024 að ráðist yrði í úttektina. Í henni er leitast við að svara fimm úttektarspurningum:

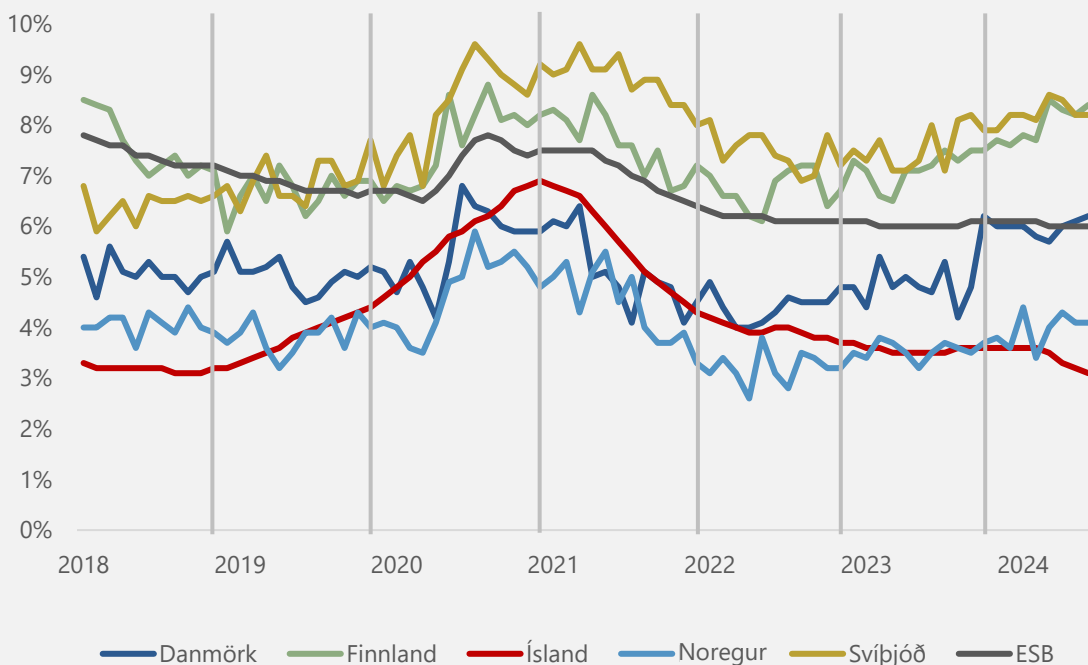
- ✓ Með hvaða hætti er atvinnuleysi á íslenskum vinnumarkaði mælt?
- ✓ Hver er félagsleg samsetning atvinnuleitenda og hvernig hefur hún þróast frá árinu 2018?
- ✓ Hver eru afdrif þeirra atvinnuleitenda sem fullnýtt hafa bótarétt sinn?
- ✓ Hver eru helstu vinnumarkaðsúrræði Vinnumálastofnunar og hvernig er þeim beitt?
- ✓ Hver voru heildarútgjöld ríkissjóðs vegna útgreiddra atvinnuleysisbóta og framkvæmd vinnumarkaðsúrræða frá árinu 2018 til og með júní 2024?

Við gerð úttektarinnar var m.a. höfð hliðsjón af lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar, lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir og lögum nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Ríkisendurskoðun aflaði gagna hjá Vinnumálastofnun og Hagstofu Íslands og fundaði með fulltrúum þessara stofnana. Þá fundaði embættið með félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, forsætisráðuneyti, Vinnumálastofnun og Hagstofa Íslands fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við ábendingum sem til þeirra er beint er að finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.



Norðurlöndin og ríki ESB

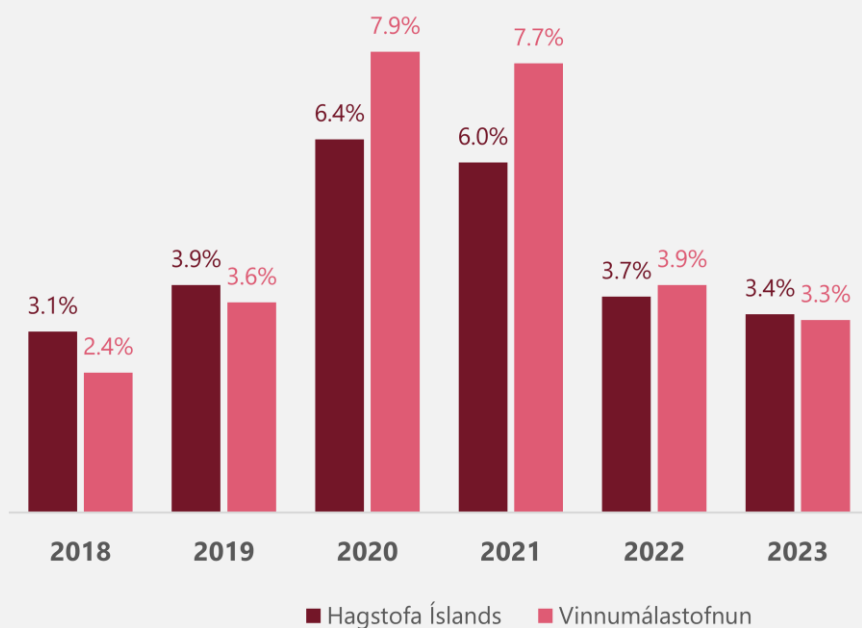
Atvinnuleysi hjá 16-64 ára frá janúar 2018 til apríl 2024



Heimild: Nordic Statistics Database

HLUTFALLSLEGT ATVINNULEYSI 2018–2023

skv. mælingum Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar



MISRÆMI

Atvinnuleysi
í september
2024

Hagstofa
Íslands
5,2%

Vinnumála-
stofnun
3,3%



Samantekt

Lögum samkvæmt sinna tvær ríkisstofnanir, Vinnumálastofnun og Hagstofa Íslands, gagnaöflun og greiningu á íslenskum vinnumarkaði, sem og miðlun slíkra upplýsinga til stjórnvalda, hagaðila og almennings. Stofnanirnar byggja mælingar sínar á ólíkum forsendum sem hefur þau áhrif að áætlaður fjöldi innlends vinnuafls er ólíkur milli stofnananna og nokkru munar á reiknuðu atvinnuleysi. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að stofnanirnar og ráðuneyti þeirra kanni ávinning þess að samræma úrvinnslu og birtingu umræddra mælinga og bendir á að tækifæri til hagræðingar felist í aukinni samvinnu stofnananna.

Frá árinu 2018 og fram á mitt ár 2024 hefur Vinnumálastofnun greitt út rúmlega 209 ma. kr. í atvinnuleysisbætur. Þá er ótalinn kostnaður við rekstur stofnunarinnar og ýmis önnur útgjöld tengd framkvæmd vinnumarkaðsúrræða en beinn bókfærður kostnaður vegna þeirra nemur um 25,9 ma. kr. Með hliðsjón af því félagslega mikilvægi sem felst í atvinnuþátttöku eru brýnir hagsmunir fyrir stjórnvöld að takast á við áskoranir sem fylgja ýmsum þáttum vinnumarkaðsmála.

Ef frá eru talin árin 2020 og 2021 hefur atvinnuleysi á Íslandi á framangreindu tímabili mælst á bilinu 3,1–4,6%. Í norrænum og evrópskum samanburði telst það lítið. Þegar áhrifa Covid-19 faraldursins gætti framangreind ár jókst atvinnuleysi hins vegar mikið og mældist 6,4% árið 2020 og 6% árið á eftir.

Þótt atvinnuleysi á Íslandi hafi undanfarin ár mælst lítið í alþjóðlegum samanburði er staða atvinnuleitenda ólík eftir bakgrunni. Óverulegs munar gætir milli kynja og erfitt er að draga miklar ályktanir út frá aldri eða menntun. Hins vegar vekur staða erlendra ríkisborgara athygli. Sá hópur nemur um fimmtungi alls vinnuafls í landinu og mælist atvinnuleysi meðal hans til skemmri og lengri tíma tæplega þrefalt hærra en hlutdeild á íslenskum vinnumarkaði. Langtímaatvinnuleysi erlendra ríkisborgara hefur jafnframt aukist verulega frá árinu 2021. Þótt atvinnuþátttaka erlendra ríkisborgara sé með hæsta móti hér á landi, miðað við Vesturlönd, er rík ástæða fyrir stjórnvöld að styðja betur við þennan hóp.

Undanfarin ár hefur Vinnumálastofnun beitt ýmsum vinnumarkaðsúrræðum til að þjónusta atvinnuleitendur en fjöldi, tegundir og áhersla á beitingu úrræðanna hefur almennt tekið mið af árferði hverju sinni. Einstaklingsmiðuð úrræði hafa sýnt ágætan árangur en vísbendingar eru þó um að leggja þurfi meiri áherslu á stöðu og þarfir atvinnuleitenda af erlendum uppruna, m.a. með hliðsjón af takmarkaðri íslenskukunnáttu þessa hóps.

Afdrif og staða þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn hafa ekki verið könnuð með reglubundnum hætti hér á landi. Í könnun sem unnin var fyrir Vinnumálastofnun árið 2014 var að finna vísbendingar um að tæplega 60% þeirra sem fullnýttu bótarétt sinn hafi snúið aftur í launað starf, a.m.k. að hluta. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að afdrif umræddra einstaklinga séu könnuð með reglubundnum hætti með hliðsjón af beitingu og umfangi vinnumarkaðsúrræða og ákvörðunar um lengd bótatímabils.



Ábendingar

1. Kanna þarf ávinning samræmdrar úrvinnslu mælinga á vinnumarkaði

Rík ástæða er fyrir Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnun að efla samstarf og samráð um mælingar á stöðu og þróun íslensks vinnumarkaðar. Báðum stofnunum ber að upplýsa stjórnvöld og aðra aðila vinnumarkaðarins um þennan mála-flokk en niðurstöður þeirra byggja ekki á sama grunni og skila ólíkum upplýsingum um atvinnuleysi í landinu. Ríkisendurskoðun hvetur stofnanirnar og ráðuneyti þeirra til að kanna ávinning þess að samræma úrvinnslu og birtingu umræddra mælinga. Slíkt gæti aukið skilvirkni við greiningar á íslenskum vinnumarkaði, stuðlað að aukinni hagkvæmni í starfsemi um-ræddra stofnana, bætt upplýsingagjöf til stjórnvalda og dregið úr misvísandi upplýsingum um stöðu á íslenskum vinnu-markaði.

2. Kanna skal með reglubundnum hætti afdrif þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn

Með hliðsjón af þeim hagræna og félagslega kostnaði sem hlýst af langtímaatvinnuleysi er mikilvægt að stjórnvöld búi yfir upplýsingum um afdrif þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn. Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld til að kanna þau með reglubundnum hætti og nýta upplýsingarnar til að styrkja beitingu vinnumarkaðssúræða.

3. Efla þarf úrræði sem styðja sérstaklega við erlenda ríkisborgara

Atvinnuleysi hefur aukist hratt meðal erlendra ríkisborgara. Þrátt fyrir ágætan árangur vinnumarkaðsúræða sem miða að því að minnka langtímaatvinnuleysi eru þess merki að þau gagnist ekki framangreindum hópi sem skyldi. Í þessu sam-bandinu hefur verið bent á að skortur á íslenskukunnáttu standi þeim fyrir þrifum. Ríkisendurskoðun hvetur félags- og vinnu-markaðsráðuneyti og Vinnumálastofnun að huga sérstaklega að eflingu íslenskukennslu með það að markmiði að hafa það sem fast vinnumarkaðsúræði.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð forsætisráðuneytis

„Forsætisráðuneytið tekur undir að gera megi úrbætur á vinnslu og birtingu opinberrar vinnu-
markaðstölfræði og stuðla þannig að aukinni hagkvæmni í starfsemi þeirra stofnana sem að
henni vinna og bættri upplýsingagjöf til stjórnvalda og almennings. Í september sl. skipaði
forsætisráðherra hagtalnanefnd sem vinnur tillögur að bættri og samræmdri hagskýrslugerð
og hvernig megi efla Hagstofu Íslands sem miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar. Nefndin á að
skila tillögum sínum eigi síðar en 1. maí 2025. Forsætisráðuneytið tekur undir með Hagstofunni
og Vinnumálastofnun að margir kostir felist í því að samræma betur vinnu stofnananna við
vinnslu og birtingu vinnumarkaðstölfræði. Vonir standa til að hagtalnanefnd skili tillögum um
bætta umgjörð slíks samstarfs Hagstofunnar við þá opinberu aðila sem framléiða og birta opin-
bera tölfræði, þ.m.t. Vinnumálastofnun. Forsætisráðuneytið bendir þó á að rökrétt og eðlilegt
geti verið að fleiri en ein mæling, byggð á ólíkum aðferðafræðilegum grunni, sé gerð á atvinnu-
leysi á hverjum tíma. Mælingarnar tvær eru upplýsandi hvor með sínum hætti. Skráð atvinnu-
leysi mælir hversu margir eru skráðir atvinnulausir og hafa því eftir atvikum rétt til atvinnuleysis-
bóta. Vinnu-
markaðsrannsóknin fangar mögulega aðra sem eru án atvinnu en auk þess fjölda
annarra mikilvægra hagtalna um vinnumarkað sem skráð atvinnuleysi fangar ekki, svo sem
vinnutíma, hvar fólk starfar o.fl. Mælingarnar tvær nýtast samhliða við að leggja heildarmat á
stöðu og þróun vinnumarkaðarins og eru nýttar við að byggja undir stefnu og ákvarðanir stjórn-
valda.“

Viðbrögð félags- og vinnumarkaðsráðuneytis

„Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þeirra ábendinga sem koma fram í skýrsludrögum og
mun taka þær til skoðunar í samráði við hlutaðeigandi aðila.“

Viðbrögð Vinnumálastofnunar

1. Kanna þarf ávinning samræmdrar úrvinnslu mælinga á vinnumarkaði

„Ábending og yfirferð í skýrslu gefur rétta mynd af stöðunni í dag. Vinnumálastofnun hefur átt
í góðu samtali við Hagstofu Íslands á árinu 2024 um aukið samstarf milli stofnananna. Hefur
stofnunin væntingar um að það samtali haldi áfram á nýju ári og leiði til frekara samstarfs. Mun
Vinnumálastofnun, á þeim vettvangi, leitast við að finna leiðir til að auka samræmi í upplýsinga-
gjöf eða sameina mælingar stofnananna eins og kostur er.“

2. Kanna skal með reglubundnum hætti afdrif þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt

„Í ábendingu kemur fram að mikilvægt sé að stjórnvöld búi yfir upplýsingum um afdrif þeirra
einstaklinga sem fullnýta rétt sinn til greiðslu atvinnuleysistryggingar. Eru stjórnvöld hvött til
að kanna afdrif þessara einstaklinga með reglubundnum hætti og nýta þær upplýsingar til að
styrkja beitingu vinnumarkaðsúræða.“

Vinnumálastofnun tekur undir ábendingu um að þörf sé á nákvæmari greiningu á þeim hóp
sem um ræðir. Líkt og fram kom í samtölum milli fulltrúa Vinnumálastofnunar og Ríkisendur-

skoðunar við gerð úttektar eru heimildir stofnunarinnar til upplýsingaöflunar um fyrirverandi skjólstæðinga takmarkaðar. Eru heimildir til vinnslu persónuupplýsinga jafnan bundnar við að viðkomandi einstaklingur sé umsækjandi um atvinnuleysistryggingar eða aðra þjónustu hjá stofnuninni. Í skýrsludrögum kemur fram að Hagstofa Íslands hafi heimildir og aðgengi að gögnum sem varpað geta frekara ljósi á almenna stöðu og þar með afkomu einstaklinga sem fullnýtt hafa bótarétt sinn. Til að bregðast við ábendingu mun stofnunin leita leiða til að gera úttekt á stöðu hóps í samvinnu við Hagstofu Íslands með reglubundnum hætti.“

3. Efla þarf úrræði sem styðja sérstaklega við erlenda ríkisborgara

„Vinnumálastofnun tekur undir ábendingu um að efla þurfi úrræði við erlenda ríkisborgara. Sérstaklega í ljósi þess að erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað á íslenskum vinnumarkaði og verulega fjölgun er að greina á þeim hópi á atvinnuleysissskrá.

Stofnunin hefur aukið framboð á úrræðum fyrir einstaklinga af erlendum uppruna og mun leitast við að halda þeirri viðleitni áfram í samræmi við þróun atvinnuleysis. Þá horfir stofnunin til sértækra vinnumarkaðsúrræða fyrir þennan hóp. Má þar t.d. nefna íslenskusmiðjur sem hafa verið settar á laggirnar til að auðvelda innflytjendum að hefja störf á leikskólum og umönnunareða dvalarheimilinu. Þá þarf sérstaklega að huga að eflingu íslenskukennslu til erlendra ríkisborgara og stuðla að samræmdum mælikvörðum á árangri íslenskunáms. Slík úrræði eru kostnaðarsöm og kalla á aukið fjármagn til vinnumarkaðsúrræða.“

Viðbrögð Hagstofu

„Hagstofa Íslands tekur undir þá meginniðurstöðu skýrslunnar að hægt er að auka gæði tölu- legra upplýsinga um vinnumarkaðinn með auknu samstarfi milli Hagstofunnar og Vinnumálastofnunar. Báðar stofnanir eru með gagnaöflun og greiningu á íslenskum vinnumarkaði og miðla slíkum upplýsingum til stjórnvalda og annarra notenda en hafa sitt hvort hlutverkið lög- um samkvæmt og leggja ólíkar forsendur til grundvallar greininga.

Hlutverk Hagstofu Íslands er að safna tölulegum upplýsingum um íslenskt samfélag, vinna úr þeim og miðla til notenda en hlutverk Vinnumálastofnunar er m.a. að hafa yfirstjórn vinnu- miðlunar í landinu og daglega afgreiðslu Atvinnutryggingarsjóðs. Upplýsingar Hagstofunnar um atvinnuleysi og atvinnuþátttöku byggja á alþjóðlegri skilgreiningu Alþjóðavinnumála- stofnunarinnar (ILO) og Eurostat og eru hluti af alþjóðlegri mælingu atvinnuleysis sem bundin er í lög samkvæmt EES samkomulaginu. Vinnumálastofnun heldur hins vegar utan um upplýs- ingar um þá sem uppfylla skilyrði fyrir tímabundinni fjárhagsaðstoð á meðan þeir leita að nýju starfi eftir að hafa misst fyrra starf sitt.

Mikilvægt er að auka samvinnu stofnananna og hafa nú þegar átt sér stað viðræður um aukna samvinnu eins og fram kemur í skýrslunni. Varðandi aukið samræmi í aðferðafræði mælinga á innlendum vinnumarkaði þarf að gæta að ólíkum hlutverkum stofnananna. Hagstofan þarf að uppfylla alþjóðlega staðla í sinni mælingu og getur ekki breytt út frá þeirri aðferðafræði til að þjóna ólíkum þörfum innanlands. Innlendri þörf sem er umfram lagalegar skuldbindingar er mætt með því að útbúa sérstakar hagtölur eða vinna sérsniðnar vinnslur sem taka mið af þörfum innlendra notenda. Þó svo að ekki sé unnt að breyta út frá alþjóðlegum skilgreiningum Hagstofunnar þá er hægt að auka samræmi milli mælinga með því að samnýta gögn og upp- lýsingar milli stofnananna til að auka gæði niðurstaðna. Þannig mætti samræma skráð atvinnu-

leysi við mælingar Hagstofunnar á mannfjölda og vinnuafli. Enn fremur býr Vinnumálastofnun yfir gögnum sem að nýtast í hagskýrslugerð.

Í skýrslunni er sérstaklega fjallað um námsmenn sem dæmi um misræmi milli mælinga Hagstofu og Vinnumálastofnunar. Samkvæmt alþjóðlegri skilgreiningu Hagstofunnar flokkast einstaklingar sem ekki eru í vinnu en eru í námi atvinnulausir ef þeir eru að leita að vinnu og geta hafið störf innan tveggja vikna eða hafa fengið starf sem hefst innan þriggja mánaða. Hjá Vinnumálastofnun geta námsmenn hins vegar aldrei talist atvinnulausir þar sem þeir eiga ekki tilkall til atvinnuleysisbóta. Til að hjálpa notendum við að greina þennan hóp gefur Hagstofan út talnaefni sem greinir sérstaklega stöðu námsmanna á vinnumarkaði.

Í skýrslunni er enn fremur fjallað um afdrif atvinnuleitenda sem hafa fullnýtt bótarétt. Í því samhengi vill Hagstofan benda á að hægt væri að nýta fjölbreytt gögn Hagstofunnar til að framkvæma sérsniðna greiningu sem hefði þann tilgang að skoða afdrif þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt atvinnuleysis. Jafnframt væri hægt að þróa sérstaka úrtaksrannsókn í því skyni. Með sambærilegum hætti getur Hagstofan unnið sérsniðnar greiningar í því skyni að meta árangur úrræða sem beinast að erlendum ríkisborgurum og veitt upplýsingar um stöðu hópsins á vinnumarkaði.“

Vinnuafli og atvinnuleysi

Lögum samkvæmt ber tveimur ríkisstofnunum að afla gagna um íslenskan vinnumarkað og vinna til frekari greiningar. Vinnumálastofnun er önnur þessara stofnana. Henni ber að afla upplýsinga um atvinnuástand, atvinnuleysi og atvinnuhorfur frá einstökum landshlutum. Þá skal hún fylgjast með samsetningu vinnuafli í landinu og kanna mannaflapörf og framtíðarhorfur í atvinnugreinum. Stofnuninni ber að gefa út skýrslu í upphafi hvers árs um stöðu mála á innlendum vinnumarkaði. Þar skal m.a. upplýsa um atvinnuleysi, atvinnuhorfur og mannaflapörf innan tiltekinna starfsgreina, sem og útgáfu atvinnuleyfa til erlendra ríkisborgara. Auk þess heldur Vinnumálastofnun úti tölulegum upplýsingum um vinnumarkaðinn á grundvelli hlutverks síns.

Lög nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar

Lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir

Reglugerð nr. 917/2020, um nám og námskeið sem eru viðurkennd sem vinnumarkaðsúrræði

Lög nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð

Vinnumálastofnun starfar á grundvelli laga nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir en málaflokkur [vinnumála og atvinnuleysis \(30.1\)](#) er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Starfsemi málaflokksins er í höndum Vinnumálastofnunar, Atvinnuleysistryggingasjóðs og Ábyrgðasjóðs launa en Vinnumálastofnun fer með daglega afgreiðslu síðarnefndu aðilanna ásamt því að vera helsti framkvæmdaraðili laga um vinnumarkaðsaðgerðir.

Hagstofa Íslands er seinni ríkisstofnunin. Samkvæmt lögum nr. 163/2007 vinnur hún að opinberri hagskýrslugerð og ber við þá vinnu að taka mið af óskum aðila vinnumarkaðarins, atvinnurekstrar og stofnana um tölfræðilegar upplýsingar. Á þeim grunni framkvæmir Hagstofan vinnumarkaðsrannsókn sem byggir á úrtaki úr þjóðskrá og er gerð símleiðis. Er henni ætlað að afla upplýsinga um störf og atvinnuleit. Rannsóknin tekur mið af löggjöf Evrópusambandsins um samræmda félagsmálatölfræði um úrtaksrannsóknir innan evrópska hagskýrslusamstarfsins sem tók gildi 1. janúar 2021. Þar er haft að leiðarljósi að niðurstöður samræmist vinnumarkaðsmælingum Eurostat. Hagstofan birtir mælingar úr þessum rannsóknum mánaðarlega á vef sínum auk þess að gefa árlega út ítarlegri umfjöllun í [Hagtíðindum](#).

Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar nær úrtak hverrar vinnumarkaðsrannsóknar til íslenskra og erlendra ríkisborgara á aldrinum 16–74 ára sem skráðir eru í þjóðskrá og eiga lögheimili á Íslandi. Núverandi fjöldi í úrtakinu eru um 5.200 einstaklingar samkvæmt starfsáætlun stofnunarinnar árið 2023. Gögnum er safnað allt árið en árinu er skipt upp í fjögur tímabil. Vinnuafli úr skrá eru talningar á einstaklingum úr mánaðarlegum staðgreiðslu- og mannfjöldagögnum og er fjöldi starfandi flokkaður eftir kyni, bakgrunni, lögheimili og aldursflokkum. Einnig er birt talnaefni um fjölda starfandi eftir atvinnugreinum, námsstigi, rekstrarformi og sveitarfélögum.

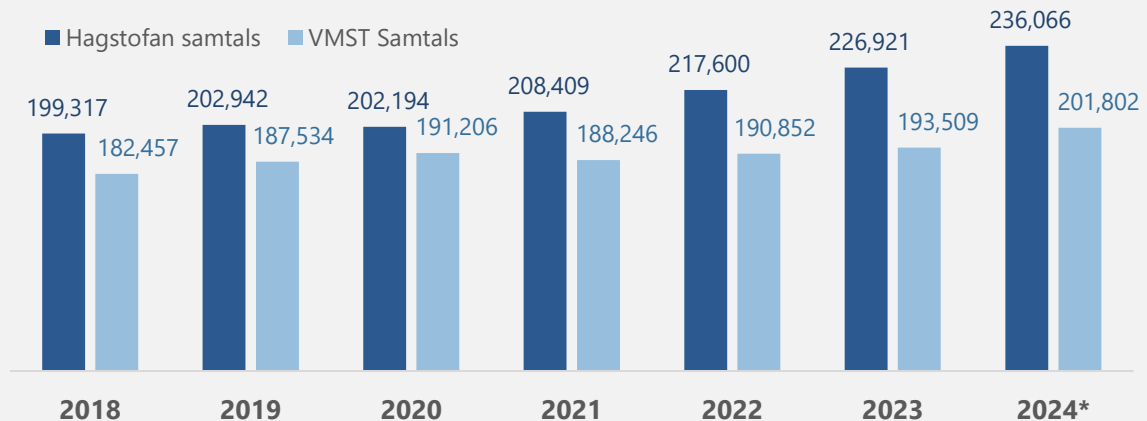
Frá og með árinu 2021 hefur vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands náð til fólks á aldrinum 75 til 89 ára. Niðurstöður um þann hóp hafa ekki verið birtar opinberlega á vef Hagstofunnar en slíkt stendur til. Upplýsingarnar má aftur á móti finna á [vef Eurostat](#).

Hagstofan telur til vinnuafls alla þá sem eru samkvæmt skilgreiningu atvinnulausir eða starfandi í viðmiðunarviku vinnumarkaðsrannsóknarinnar. Starfandi telst hver sá sem vann a.m.k. eina klst. í viðmiðunarvikunni eða var fjarverandi frá vinnu sem hann er að öllu jöfnu ráðinn til. Atvinnulausir teljast þeir sem voru án atvinnu þessa viku, þ.e. höfðu hvorki atvinnu né voru starfandi í eina klukkustund eða lengur sem launþegar eða sjálfstætt starfandi, eru í atvinnuleit og geta hafið störf innan tveggja vikna eða hafa fengið starf sem hefst innan þriggja mánaða. Námsmenn flokkast sem atvinnulausir uppfylli þeir skilyrðin hér að framan en þeir sem leita námssamnings í iðngrein teljast aðeins atvinnulausir hafi þeir leitað eftir vinnu með námi eða framtíðarstarfi síðastliðnar fjórar vikur og eru tilbúnir að hefja störf innan tveggja vikna frá því að könnunin var gerð.

Aðferðafræði Vinnumálastofnunar er ólík Hagstofunnar. Stofnunin byggir mat sitt á heildarfjölda innlands vinnuafls á hverjum tíma í svonefndri vinnuafllsspá. Hún byggir á mannfjöldaupplýsingum, fyrirbyggjandi upplýsingum úr vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar og á spá um fjölgun eða fækkun starfa og atvinnuþátttöku út frá hagvaxtarhorfum, efnahagslífi og á vinnumarkaði. Þá afmarkar Vinnumálastofnun vinnuafli við aldursbilið 18–70 ára. Stofnunin hefur raf-rænar tengingar við innskráningarkerfi framhaldskólanna (Innu) og framkvæmir reglulegar samkeyrslur við háskóla landsins, enda eiga námsmenn ekki tilkall til atvinnuleysisbóta meðan á námi stendur.



FJÖLDI EINSTAKLINGA Á VINNUMARKAÐI 2018–2024 skv. mælingum Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar



Heimild: Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun

Bilið milli mælinga Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar hefur aukist nokkuð frá árinu 2020. Sérstaka athygli vekur að á árunum 2020–2021 fjölgar einstaklingum á íslenskum vinnumarkaði samkvæmt tölum Hagstofu Íslands á sama tíma og Vinnumálastofnun greinir fækkun.

Að sögn Vinnumálastofnunar og Hagstofu Íslands eru sögulegar ástæður fyrir því að framkvæmd vinnumarkaðsmælinga hvílir hjá tveimur ríkisaðilum en báðar stofnanir telja marga kosti felast í því að samræma þessa vinnu. Viðræður hafa átt sér stað milli þeirra um aukna samvinnu en ekki hefur verið sett markmið um tímasetningar tengt viðræðulokum eða niðurstöðu þar um.

Þessi ólíka aðferðafræði veldur því að nokkru munar á niðurstöðum mælinga Vinnumálastofnunar og Hagstofu Íslands á lykiltölum um vinnumarkað í landinu en munurinn er auk þess ekki línulegur þegar lagt er mat á fjölda á innlendum vinnumarkaði. Þer hér að nefna að munur milli mælinga stofnananna fer í úr 6%, árið 2019 í 17% árið 2024. Ríkisendurskoðun telur að misvísandi upplýsingar sem þessar vinni gegn gagnsæi og markmiðum um rétta upplýsingagjöf um íslensk vinnumarkaðsmál.

Ríkisendurskoðun telur ríka ástæðu fyrir stjórnvöld að endurskoða með hvaða hætti rannsóknir á íslenskum vinnumarkaði fara fram. Að mati embættisins kann samræming og þar með einföldun á þessu fyrirkomulagi að stuðla að hagræðingu og bættri upplýsingagjöf til stjórnvalda og annarra hagaðila. Þá er ástæða að skoða hvort samfélagsbreytingar undanfarinna áratuga kalli á endurmat á gagnaöflun og útreikningi. Má hér nefna að erfiðara er orðið að ná símleiðis í einstaklinga þar sem æ fleiri eru ekki skráðir í símanúmeraskrá.

Heildarframboð á vinnuafli 2018–2024

Vinnumálastofnun skilgreinir heildarframboð vinnuafls á Íslandi með áðurnefndri vinnuafllspá. Stofnunin áætlað mannafla með hliðsjón af áætlaðri atvinnuþátttöku, að teknu tilliti til árstíðabundinna sveiflna. Skráð atvinnuleysi er mælt á þann veg að fjöldi atvinnuleysisdaga er umreiknaður í meðalfjölda einstaklinga og útkomunni deilt í áætlaðan mannafla. Atvinnuleysisdagar teljast eingöngu virkir dagar.

Við gagnaöflun og greiningu á heildarframboði vinnuafls hefur Vinnumálastofnun safnað saman upplýsingum þar sem vinnuafli er skráð eftir kyni og búsetu eftir landshlutum. Stofnunin hefur hins vegar ekki flokkað þennan hóp eftir aldri, menntun og ríkisfangi. Að mati Ríkisendurskoðunar er rík ástæða til að greina samsetningu vinnuafls eftir fleiri bakgrunnspáttum.

Við mat á heildarframboði innlends vinnuafls byggir Hagstofa Íslands á aðferðafræði sem skilgreind hefur verið af Alþjóðavinnumálastofnuninni (ILO) og er notuð vegna alþjóðlegs samanburðar og skuldbindinga þar um. Ef frá eru skilin markmið um umrætt alþjóðasamstarf er Hagstofan þó ekki bundin af þessari aðferðafræði þegar kemur að upplýsingagjöf til innlendra aðila.

Eins og fram hefur komið telur vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar til virkra þátttakenda á vinnumarkaði alla einstaklinga á aldrinum 16–74 ára. Að mati Ríkisendurskoðunar veldur sú aðgerðafræði ákveðnu ofmati á fjölda einstaklinga sem telst til innlends vinnuafls. Annars vegar má ætla að stór hluti yngstu aldurhópanna sé enn við nám, í mörgum tilvikum allt fram á þrítugsaldur. Þá er hins vegar villandi að skilgreina einstaklinga yfir 70 ára að aldri til virks vinnuafls þar sem almennur eftirlaunaaldur miðast við 67–70 ár.

Sé miðað við tölur Hagstofu Íslands jókst framboð vinnuafls töluvert frá árinu 2018 og fram á mitt ár 2024, sér í lagi á síðari hluta umrædds tímabils. Einstaklingum á íslenskum vinnumarkaði fjölgaði úr 199.317 í 236.066, eða um 18,4%. Samdráttar gætti að vísu á tímum Covid-19 faraldursins (2020–2021) en eftir það hefur einstaklingum á vinnumarkaði fjölgað hratt.



ÞRÓUN FRAMBOÐS Á VINNUAFLI 2018 – 2024 skv. mælingum Hagstofu Íslands

Ár*	Karlar	Hlutfall	Konur	Hlutfall	Alls
2018	108.000	54,2%	91.317	45,8%	199.317
2019	110.142	54,3%	92.800	45,7%	202.943
2020	109.677	54,2%	92.517	45,8%	202.195
2021	112.342	53,9%	96.067	46,1%	208.410
2022	117.133	53,8%	100.467	46,2%	217.601
2023	123.883	54,6%	103.033	45,4%	226.917
2024	128.683	54,5%	107.383	45,5%	236.066
Meðaltal	115.694	54,2%	97.655	45,8%	213.350

* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming þess árs.

Heimild: Hagstofa Íslands

Þegar sambærilegar tölur frá Vinnumálastofnun eru rýndar má greina áþekka þróun með tilliti til heildarframboðs vinnuafls. Þó má glögglega sjá að framboð vinnuafls er lægra þegar litið er til heildarfjölda einstaklinga í tölum Vinnumálastofnunar en Hagstofunnar. Samkvæmt mælingum Vinnumálastofnunar nam meðalfjöldi á vinnumarkaði 190.801 samanborið við 213.350 einstaklinga í mælingum Hagstofu Íslands.



ÞRÓUN FRAMBOÐS Á VINNUAFLI 2018 – 2024 skv. mælingum Vinnumálastofnunar

Ár*	Karlar	Hlutfall	Konur	Hlutfall	Alls
2018	100.820	55,3%	81.637	44,7%	182.457
2019	105.125	56,1%	82.409	43,9%	187.534
2020	107.062	56,0%	84.145	44,0%	191.207
2021	105.475	56,0%	82.771	44,0%	188.246
2022	107.070	56,1%	83.783	43,9%	190.853
2023	108.373	56,0%	85.136	44,0%	193.509
2024	114.672	56,8%	87.130	43,2%	201.802
Meðaltal	106.942	56,0%	83.859	44,0%	190.801

* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming árs.

Heimild: Vinnumálastofnun

Þegar litið er til skiptingar vinnuafls eftir kyni hafa karlmenn verið í meirihluta öll ár umrædds tímabils. Samkvæmt tölum Hagstofunnar hefur hlutur þeirra verið á bilinu 54–55% en í tölum Vinnuálastofnunar hefur hlutfallið aldrei farið undir 56% frá og með árinu 2019.

Erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað verulega á íslenskum vinnumarkaði á tímabilinu samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands, en þeir hafa verið um eða yfir fimmtungur af vinnuaflinu og fjölgað hratt frá árinu 2020. Fram á mitt ár 2024 hefur fjölgunin verið um 51,6%. Þegar litið er á kynjaskiptingunni þessa hóps hefur hlutur karla verið meiri eða um 56%.



FJÖLDI, KYNJASKIPTING OG HLUTFALL ERLENDRA RÍKISBORGARA AF VINNUAFLI 2018 – 24
skv. Hagstofu Íslands

Ár	Karlar	Hlutfall	Konur	Hlutfall	Alls	Vinnuafli á Íslandi	Hlutfall innflytjenda af vinnuafli
2018	21.469	57,1%	16.190	43,0%	37.660	199.318	18,9%
2019	21.958	56,5%	16.958	43,6%	38.916	202.943	19,2%
2020	18.676	55,2%	15.156	44,8%	33.832	202.195	16,7%
2021	19.341	54,9%	15.860	45,1%	35.201	208.410	16,9%
2022	24.001	55,6%	19.179	44,4%	43.180	217.601	19,8%
2023	28.132	56,3%	21.864	43,7%	49.996	226.917	22,0%
2024*	29.034	56,3%	22.562	43,7%	51.596	236.067	21,9%
Meðaltal	23.230	56,0%	18.253	44,0%	41.483	213.350	19,4%

* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming árs.

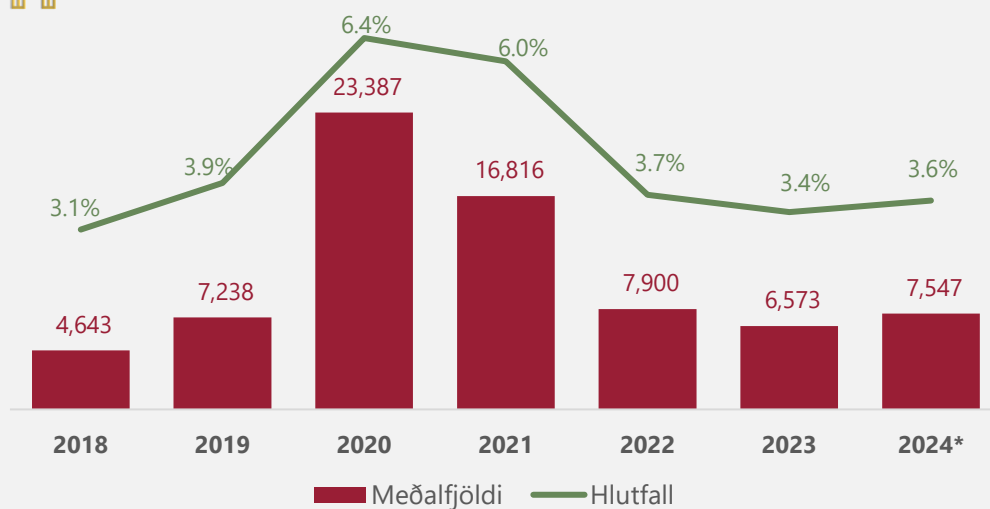
Heimild: Hagstofa Íslands

Þróun atvinnuleysis

Þegar hlutfallsleg þróun atvinnuleysis, frá árinu 2018 og fram á mitt ár 2024 er skoðuð þarf að líta á árin 2020 og 2021 sem frávik vegna Covid-19 faraldursins. Þá jókst hlutfallslegt atvinnuleysi miðað við önnur ár. Með hliðsjón af meðalfjölda þeirra sem skráðir voru á atvinnuleysissskrá á tímabilinu náði fjöldinn hámarki árið 2020 og taldi þá 23.387 einstaklinga að meðaltali. Atvinnulausum fækkaði um 28,1% árið á eftir og fór fjöldi einstaklinga í 16.816 að meðaltali árið 2021 og niður í 7.900 árið 2022 sem er 53% lækkun. Meðalfjöldi atvinnulausra árið 2023 var 6.573 sem jafngildir 3,4% atvinnuleysi.



ATVINNULEYSI Á ÍSLANDI 2018–2024



* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming árs.

Heimild: Vinnumálastofnun

Teikn eru á lofti um að atvinnuleysi fari hækkandi hér á landi. Sé litið á fjölda skráðra atvinnulausra fyrstu sex mánuði ársins 2024, miðað við sama tímabil árið á undan, er merkjanleg aukning atvinnuleitenda milli ára. Meðalfjöldi atvinnulausra fer samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar úr 6.835 í 7.547. Það jafngildir um 10,4% aukningu.

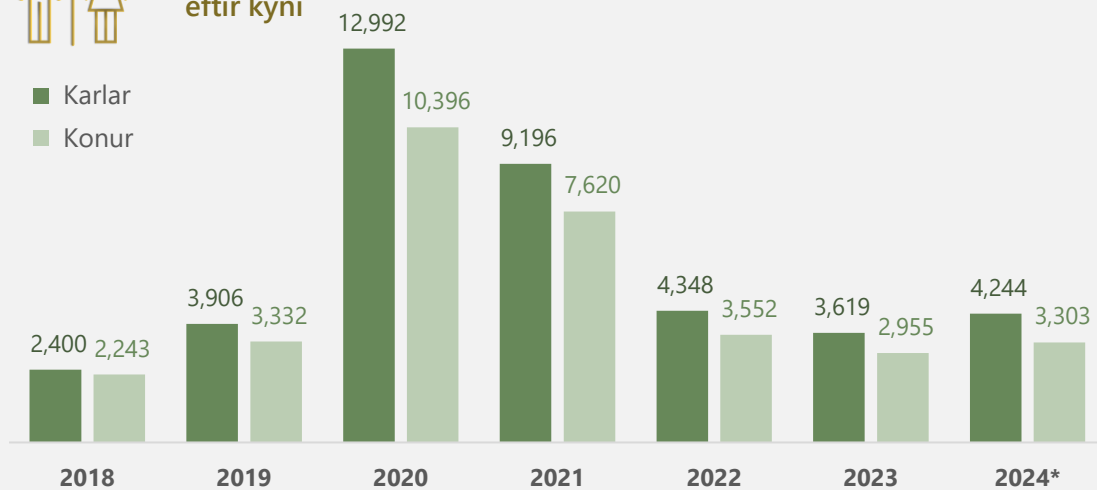
Bakgrunnur atvinnuleitenda

Sé atvinnuleysi á framangreindu tímabili greint eftir kyni, aldri og uppruna atvinnuleitenda má sjá ólíka stöðu einstakra hópa. Karlar eru meirihluti atvinnulausra á tímabilinu og hefur bilið milli kynjanna breikkað undanfarin ár. Eins og sjá má á neðangreindri mynd nam hlutfall karla árið 2018 um 51,7% atvinnuleitenda en það var komið í 56,2% fyrri helming ársins 2024 sem er ívið minna en áætluð hlutdeild þeirra á vinnumarkaði sem mældist 56,8% skv. mælingum Vinnumálastofnunar.



SKIPTING ATVINNULEITENDA 2018–2024* eftir kyni

- Karlar
- Konur



* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming árs.

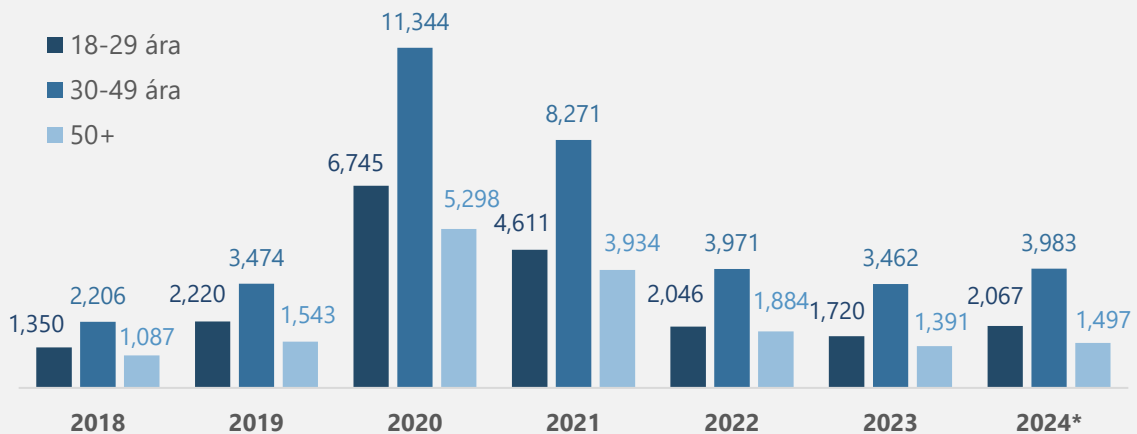
Heimild: Vinnumálastofnun

Þegar skipting atvinnuleitenda eftir aldri er skoðuð út frá meðalfjölda á mánuði í hverjum aldurshóp, sést að atvinnuleysi hefur aukist í öllum aldurshópum frá árinu 2018. Þróunin hefur þó verið sveiflukennd milli ára. Í aldurshópnum 18–29 varð aukning upp á 27,4% milli áranna 2018 og 2023 og 53,1% sé litið til ársins 2024 (miðað við júní það ár). Aukning í aldurshópnum 30–49 ára frá 2018 til 2023 var 57% en 80,5% sé horft fram til júnímánaðar árið 2024. Í elsta aldurshópnum var aukningin 28% frá árinu 2018 til 2023 en 37,7% til ársins 2024 (miðað við júní það ár). Flestir atvinnuleitendur á tímabilinu eru á aldursbilinu 30–49 ára.



SKIPTING ATVINNULEITENDA 2018–2024* eftir aldurshópum

- 18-29 ára
- 30-49 ára
- 50+

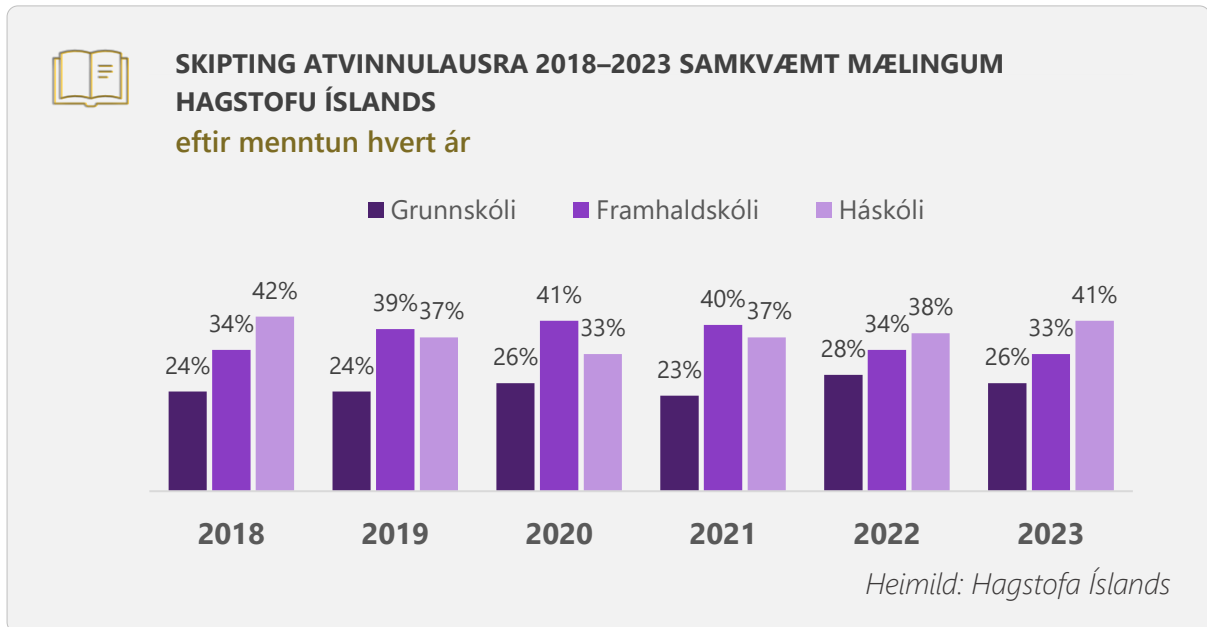


* Meðaltal hvers árs nema 2024 sem er meðaltal fyrri helming árs.

Heimild: Vinnumálastofnun

Hagstofan skoðar [mannfjölda](#) 25–64 ára eftir menntunarstöðu og þátttöku á vinnumarkaði í vinnumarkaðsrannsókn sinni. Þar sést að hlutfall atvinnuleitenda eftir menntun hefur haldist nokkuð stöðugt. Þeir sem voru eingöngu með grunmenntun voru 23–28% atvinnulausra árin 2018–2023, þeir sem voru með starfs- eða framhaldsmenntun voru 33–42% á sama tímabili og

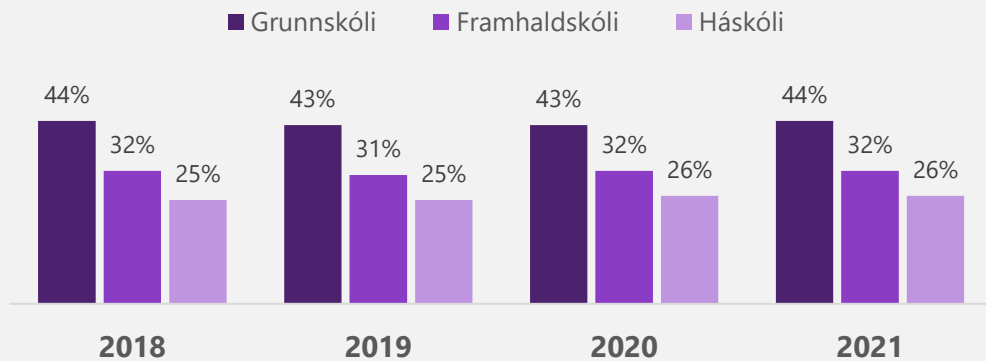
háskólamenntaðir voru 38–42%. Upplýsingum Hagstofu og Vinnumálastofnunar ber þó ekki saman hvað þetta varðar en svo dæmi sé tekið voru háskólamenntaðir 31% atvinnulausra árið 2023 samkvæmt mælingum Vinnumálastofnunar en 41% samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar. Aðferðafræði stofnananna er sem áður sagði ólík og ætla má að þeir sem enn hafa ekki lokið námi mælist í rannsókn Hagstofunnar meðan tölulegar upplýsingar Vinnumálastofnunar taka eingöngu mið af þeim sem eru á atvinnuleysisrá.



Í maí 2022 tók Vinnumálastofnun upp nýtt tölvukerfi og samhliða því nýja aðferðafræði við skráningu upplýsinga um menntun. Hafa upplýsingar um menntun frá þeim tíma verið byggðar á þeim upplýsingum sem atvinnuleitandi skráir sjálfur. Þetta veldur því að upplýsingar um menntun atvinnuleitenda eru illa samanburðarhæfar yfir það tímabil sem hér er til skoðunar. Breytingar voru einnig gerðar á aðferðafræði Hagstofunnar við söfnun á upplýsingum um hæstu menntun árið 2021, en svarendur svara því sjálfir hvort þær upplýsingar sem lágu fyrir um menntun þeirra fyrir þann tíma séu réttar. Litlar sveiflur má greina í þróun á skiptingu atvinnuleitenda árin 2018–2022 eftir menntun. Hins vegar má greina breytingar eftir fjölgun menntunarflokka úr þremur í fimm í mælingum Vinnumálastofnunar frá og með árinu 2022 og er þar um tölverð frávik að ræða frá á niðurstöðum vinnumarkaðsrannsóknar Hagstofu.



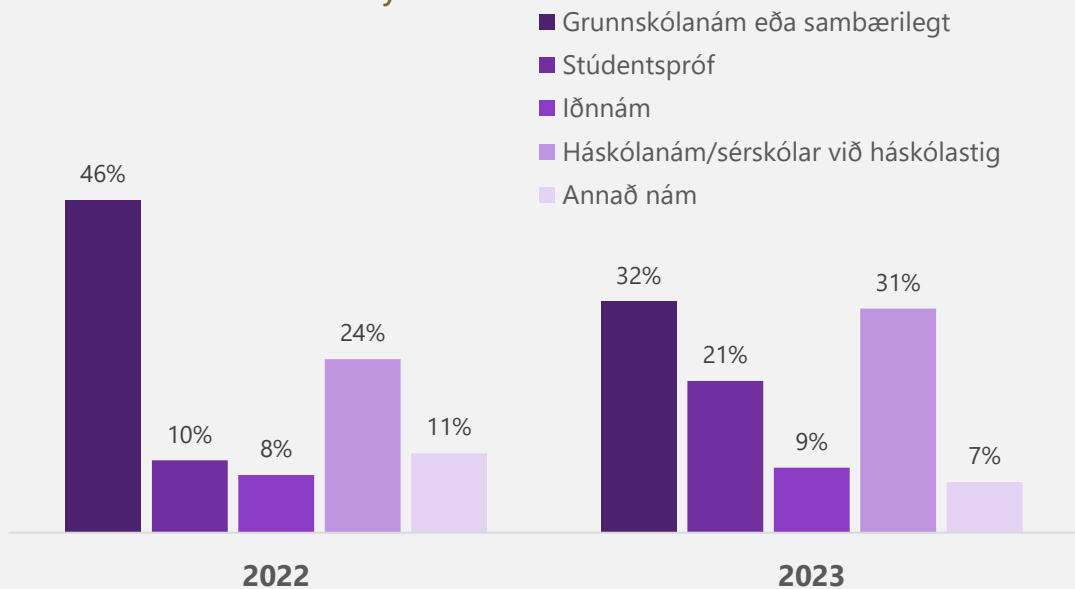
SKIPTING ATVINNULAUSRA 2018 – 2021 SAMKVÆMT MÆLINGUM VINNUMÁLASTOFNUNAR eftir menntun hvert ár



Heimild: Vinnumálastofnun



SKIPTING ATVINNULAUSRA 2022 og 2023 SAMKVÆMT MÆLINGUM VINNUMÁLASTOFNUNAR eftir menntaflokkum fyrir hvort ár

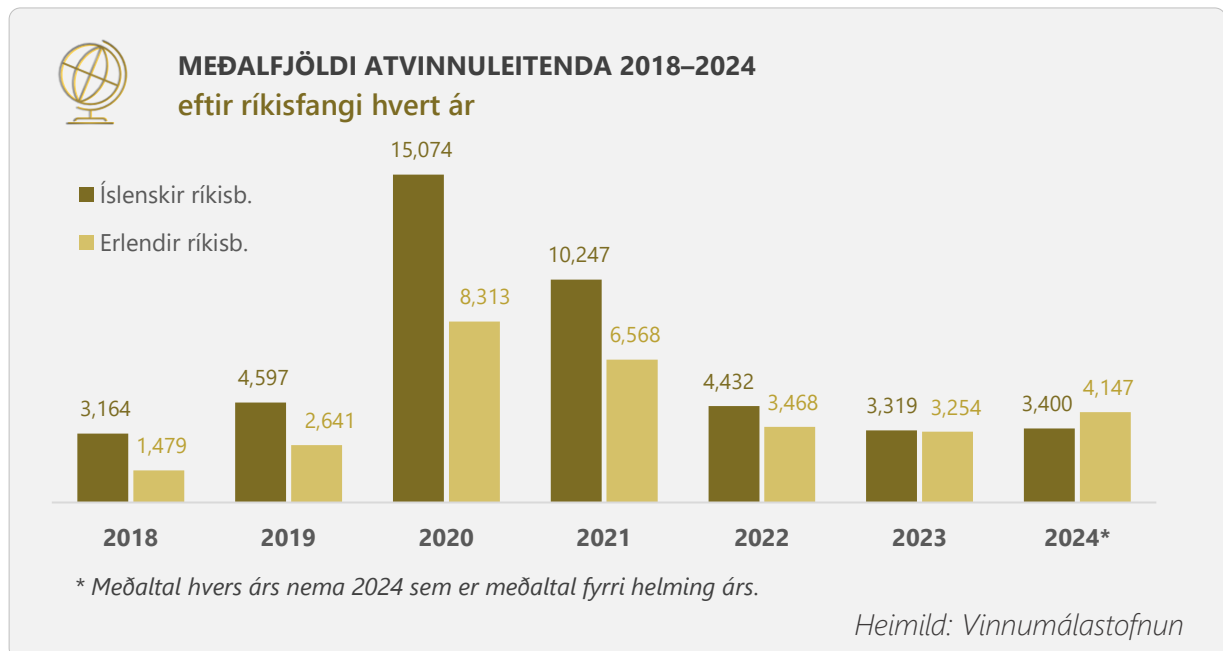


Heimild: Vinnumálastofnun

Þegar mælingar Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar á menntunarsamsetningu atvinnuleitenda eru bornar saman kemur glögglega í ljós verulegur munur. Þegar hlutföll grunn- og háskólamenntaðra atvinnuleitenda eru skoðuð kemur í ljós að stofnanirnar tvær meta hlut þeirra þveröfugt. Í grófum dráttum er öfugt farið með niðurstöðu mælinga á háskólamenntuðum atvinnuleitendum milli stofnananna tveggja eins og sjá má á framagreindum myndum. Ríkisendurskoðun vekur athygli á þessum misvísandi upplýsingum.

Þegar meðalfjöldi atvinnulausra er skoðaður eftir uppruna árin 2018–2024 vekur athygli að um 56% þeirra eru erlendir ríkisborgarar. Hlutdeild þeirra í heildarfjölda vinnuafls í landinu er hins vegar 19,8%. Að sögn Vinnumálastofnunar eru helsta skýring þessa munar þær að þrátt fyrir þennan hlutfallslega mun einkennir meiri hreyfing erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnu- markaði og því algengt að umræddir einstaklingar séu oftár í atvinnuleit til skemmri tíma en íslenskir ríkisborgarar. Þess ber þó að geta að hlutfall erlendra ríkisborgara á atvinnuleysisrák hafa aukist jafnt og þétt undanfarin ár og fór fjöldi þeirra sem skráðir eru atvinnulausir upp fyrir íslenska ríkisborgara í fyrsta sinn í september 2023 skv. mælingum Vinnumálastofnunar.

Í september 2024 birtist [skýrsla frá Efnahags- og framfarastofnun Evrópu \(OECD\)](#) um stöðu innflytjenda á Íslandi, sem m.a. gerði atvinnumál þeirra að umfjöllunarefni. Þar kom fram að þótt atvinnuþáttaka þeirra væri með því besta sem mældist á Vesturlöndum olli það áhyggjum skýrsluhöfunda að atvinnuleysi í þeim hópi færi vaxandi.

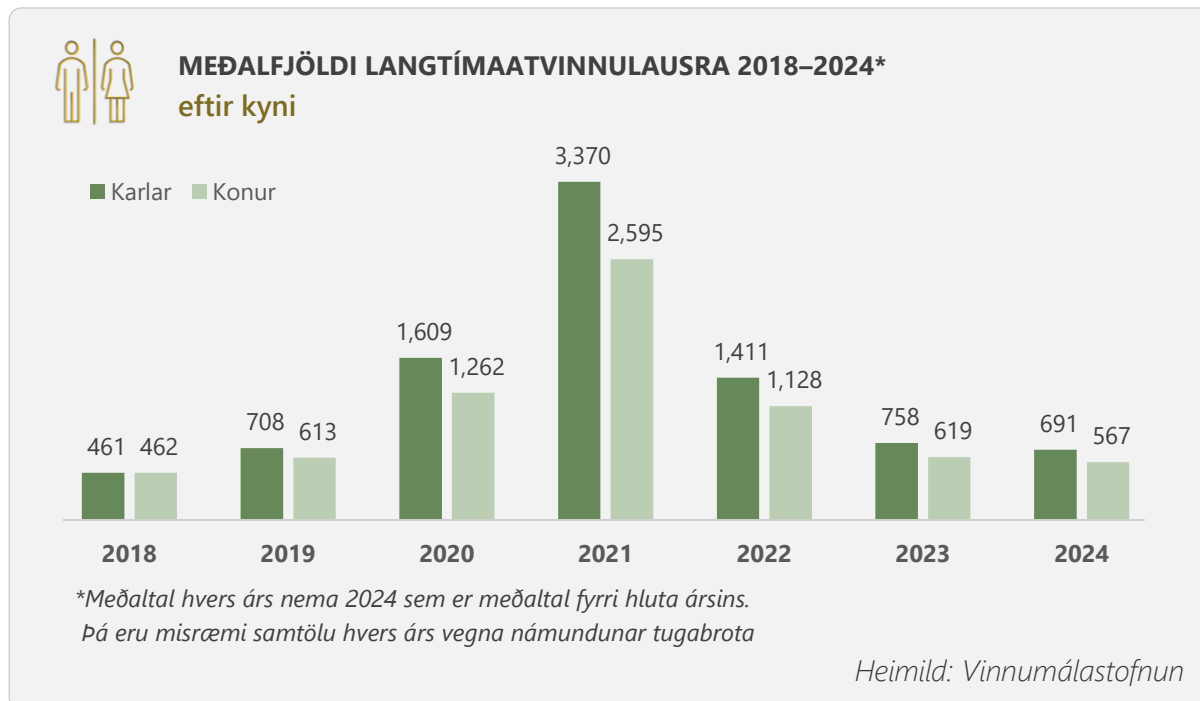


Langtímaatvinnuleysi

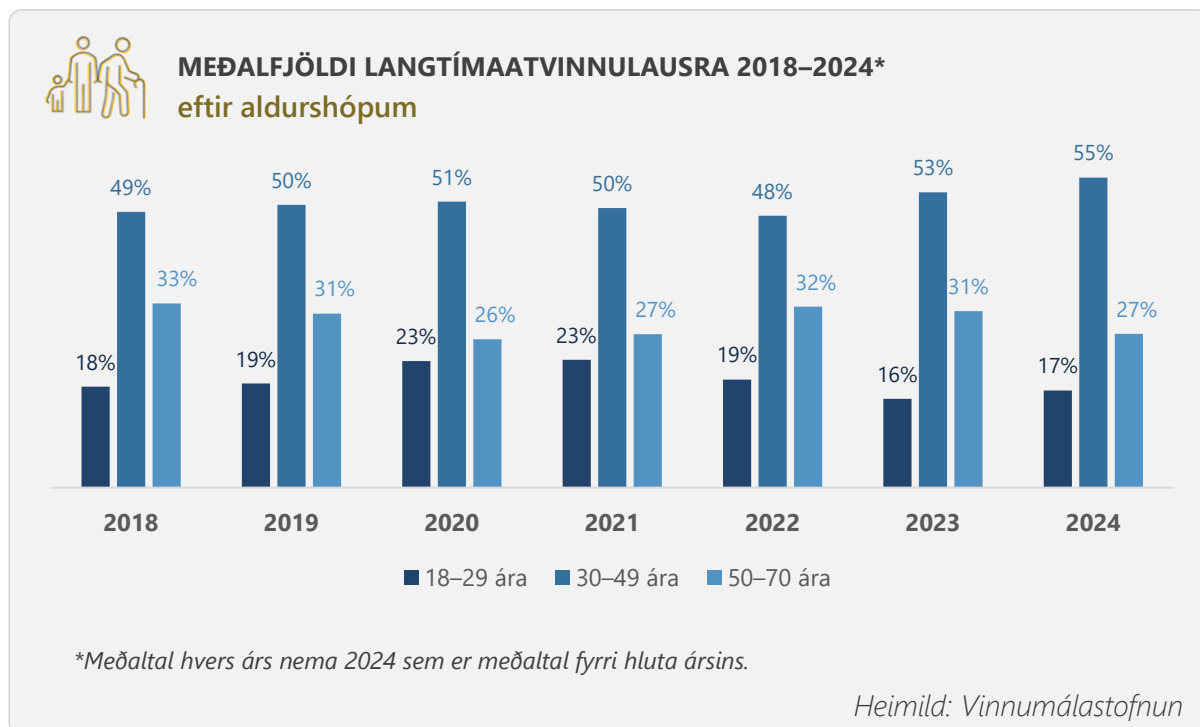
Langtímaatvinnuleysi er samkvæmt skilgreiningu stjórnvalda þegar einstaklingur hefur verið í virkri atvinnuleit í að minnsta kosti 12 mánuði. Lengd bóatímabils hefur verið breytileg undanfarin ár en samkvæmt lögum um atvinnuleysisstryggingar eiga atvinnuleitendur í dag rétt á bótum að hámarki í 30 mánuði. Ekki þarf að fjölyrða um að langtímaatvinnuleysi er í félagslegu og hagrænu samhengi samfélaginu kostnaðarsamt enda getur það haft víðtæk áhrif á þá einstaklinga sem eru lengi án fullrar atvinnu.

Vinnumálastofnun hefur haldið utan um upplýsingar um langtímaatvinnulausa einstaklinga eftir aldursbilum, kyni og ríkisfangi. Menntun umræddra atvinnuleitenda hefur þó ekki verið könnuð.

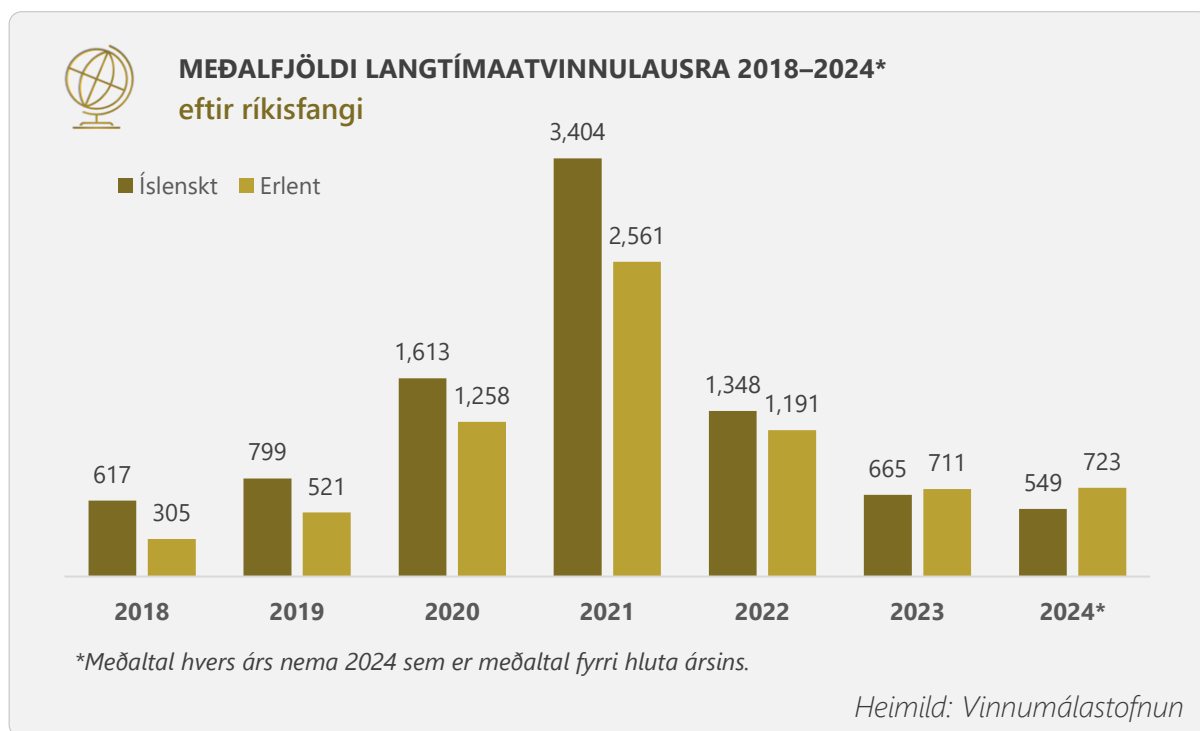
Þegar langtímaatvinnuleysi, frá árinu 2018 til og með júní 2024, er skoðað eftir kyni hefur fjöldi og hlutfall verið almennt í samræmi við hlut hvors kyns á vinnumarkaði. Að meðaltali voru karlar 55,4% þeirra sem höfðu verið án atvinnu lengur en 12 mánuði á móti 44,6% kvenna. Á þessu tímabili voru karlar 54,2% alls vinnuafls og konur 45,8%. Þó vekur athygli að árið 2018 var næstum jafnt milli kynja í þessu tilliti en árið 2021 var munurinn mestur þegar 56,5% langtímaatvinnulausra voru karlar.



Staða mismunandi aldurshópa með hliðsjón af langtímaatvinnuleysi tímabilið 2018–júní 2024 er breytileg en hlutfallslega var um eða yfir helmingur langtímaatvinnulausra á aldrinum 30–49 ára eða 50,5% allt tímabilið. Frá árinu 2022 hefur hlutfall þessa hóps vaxið úr 48% í 55%. Einstaklingar á aldrinum 50–70 ára voru á bilinu 26%–33% af langtímaatvinnulausum en yngsti aldurshópurinn, 18–29 ára, var á bilinu 16%–23%.



Þegar ríkisfang langtímaatvinnulausra er skoðað tímabilið 2018–2024 sést að hlutfall íslenskra ríkisborgara er 56,9% á móti 43,1% erlendra ríkisborgara. Á tímabilinu hefur hlutfall síðarnefnda hópsins þó aukist verulega og voru erlendir ríkisborgarar 33,1% þeirra sem höfðu verið án atvinnu lengur en 12 mánuði árið 2018 en 51,7% árið 2023. Þegar fyrstu sex mánuðir ársins 2024 eru skoðaðir var hlutfall þeirra komið í 56,8%. Þessi þróun er í vissum takti við það sem gildir um almennt atvinnuleysi en árið 2023 urðu erlendir ríkisborgarar í fyrsti skipti í meirihluta atvinnuleitenda. Ríkisendurskoðun telur brýnt að staða og þarfir þessa hóps verði könnuð frekar með það að leiðarljósi að vinna gegn þessari þróun m.a. með því að tryggja að vinnumarkaðs-úrræði Vinnumálastofnunar gagnist erlendum ríkisborgurum jafnt sem íslenskum.



Þótt almennrar fækkunar gæti meðal langtímaatvinnulausra frá ársbyrjun 2023 hefur fjöldi erlendra ríkisborgara í þeirra stöðu aukist lítillega. Hlutur þessa hóps í ljósi almennrar þróunar langtímaatvinnuleysis undanfarin ár vekur athygli Ríkisendurskoðunar.

Í fyrrnefndri skýrslu OECD kemur fram að útgjöld til kennslu í íslensku fyrir fullorðna eru í lágmarki hér á landi miðað við samanburðarríki. Innflytjendum hefur fjölgað hlutfallslega mest á Íslandi síðastliðinn áratug af öllum ríkjum OECD en engu að síður nefnir tæplega helmingur innflytjenda sem átt hefur í erfiðleikum með að fá vinnu á Íslandi skort á íslenskukunnáttu sem aðalástæðu.

Atvinnuleysisbætur og vinnumarkaðsúrræði

Markmið laga um atvinnuleysistryggingar er að tryggja launamönnum eða sjálfstætt starfandi einstaklingum tímabundna fjárhagsaðstoð á meðan þeir leita sér að nýju starfi eftir að hafa misst fyrra starf sitt. Með lögum um vinnumarkaðsaðgerðir er stefnt að því að veita einstaklingum viðeigandi aðstoð til að verða virkir þátttakendur á vinnumarkaði. Þeim er jafnframt ætlað að stuðla að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar vinnuafis í landinu.

Réttur til atvinnuleysisbóta grundvallast á atvinnuþátttöku. Til að eiga rétt á atvinnuleysisbótum þarf umsækjandi að hafa starfað á íslenskum vinnumarkaði í a.m.k. 25% starfshlutfalli í þrjá mánuði á síðustu tólf mánuðum fyrir umsókn. Hann þarf að vera á aldrinum 18–70 ára, í virkri atvinnuleit og með skráð lögheimili á Íslandi auk frekari skilyrða. Uppfylli hann umrædd skilyrði fær hann eftir atvikum fullar eða hlutfallaðar grunnbætur fyrsta hálfra mánuðinn en síðan eru bætur tekjutengdar í þrjá mánuði ef skilyrði um tekjutengingu bóta eru uppfyllt. Atvinnuleitendur eiga rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta samfelt í 30 mánuði frá umsóknardegi að því gefnu að hafa verið í fullu starfi samfelt í a.m.k. 24 mánuði á undan.

Þegar litið er til útfærslu atvinnuleysistrygginga á hinum Norðurlöndunum er hún nokkuð misjöfn milli ríkja. Almennt má þó fullyrða að bóta-tímabilið á Íslandi er með því lengsta í þessum samanburði. Sé litið til annarra Evrópuríkja tekur lengd bótatímabila almennt mið af því hversu lengi bótaþegi var á vinnumarkaði fyrir atvinnu-missi og í mörgum tilvikum er jafnframt litið til lífaldurs við ákvörðun um lengd þess.

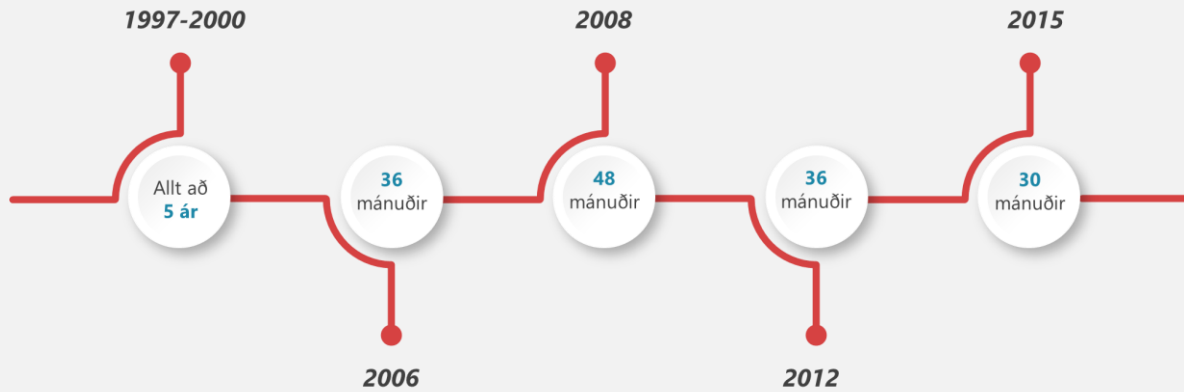
Árið 2024 eru fullar grunnatvinnuleysisbætur **349.851 kr. á mánuði**. Einnig er greidd sérstök viðbót til einstaklinga með framfærsluskyldu gagnvart barni sem nemur **13.251 kr. á mánuði**

Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Hámarksbótatímabil eru 30 mánuðir hafi bótaþegi unnið fulla vinnu 12 mánuði þar á undan. Bótatímabilið endurnýjast ef viðkomandi vinnur í 24 mánuði eftir það. Sé atvinnuleitandi með börn undir 18 ára á sínu framfæri greiðist mánaðarleg upphæð sem nemur 4% af óskertum grunnatvinnuleysisbótum.	Grunnbótaréttur nemur allt að 24 mánuðum á hverju þriggja ára tímabili hafi bótaþegi verið á vinnumarkaði í a.m.k. 12 mánuði. Viðbótargreiðslur fást ef bótaþegi hefur verið samfleytt í vinnu í 48 mánuði.	Hámarksbótatímabil er u.þ.b. 13 mánuðir (400 dagar) hafi bótaþegi verið virkur á vinnumarkaði í a.m.k. þrjú ár á undan, annars um 10 mánuðir (300 dagar). Þá eiga þeir sem hafa náð 62 ára aldri tilkall til u.þ.b. 17 mánaða (500 daga) bótatímabils.	Hámarksbótatímabil eru um 12 mánuðir (52 vikur) ef árstekjur síðasta almanaksárs voru undir 237.240 NOK (um 3m.kr. ÍSK). Ef tekjur sama tímabils eru yfir þeirri upphæð nemur bótatímabilið um 24 mánuðum (104 vikur).	Hámarksbótatímabil nemur annað hvort um 10 mánuðum (300 dögum) eða um 15 mánuðum (450 dögum) eftir því hvort bótaþegar eru með börn undir 18 ára aldri á sínu framfæri. Bótaþegi öðlast réttindi ef hann hefur unnið í a.m.k. 50% starfshlutfalli sex mánuði á undan.

Heimild: Vinnuálastofnun, Arbetsförmedlingen (Svíþjóð) og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (Danmörk)



HÁMARKSBÓTATÍMABIL ATVINNULEYSISBÓTA Tímaás



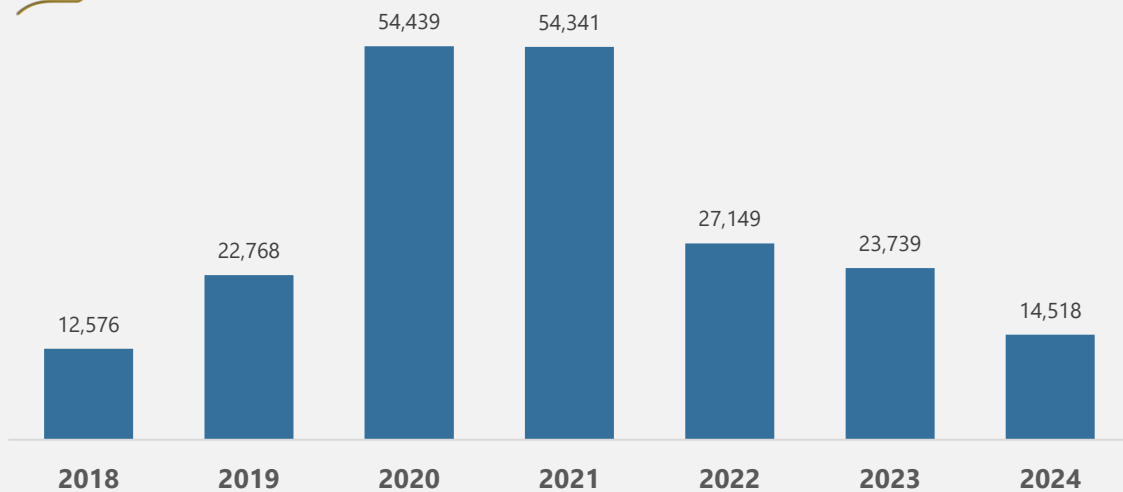
Frá aldamótum hefur hámarksbótatímabil atvinnuleysisbóta tekið nokkrum breytingum. Fram til ársins 2006 nam bótatímabil allt að fimm árum en var við gildistöku laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar stytt í 36 mánuði. Í kjölfar fjármálahrunsins haustið 2008 tók gildi bráðabirgðaákvæði sem heimilaði lengingu í 48 mánuði og gildi það til ársloka 2012. Árið 2015 var bótatímabilið stytt í 30 mánuði og hefur það haldist þannig síðan.

Atvinnuleitendur sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum geta að vissum skilyrðum uppfylltum farið í **atvinnuleit erlendis**, innan evrópska efnahagssvæðisins og haldið greiðslum með því að sækja um svokallað **U2 vottorð**. Það veitir rétt til greiðslu bóta í allt að þrjá mánuði eftir atvikum.

Frá árinu 2018 hefur Vinnumálastofnun greitt ríflega 209 ma. kr. í atvinnuleysisbætur á verðlagi hvers árs. Líkt og sjá má á myndinni hér að neðan skera árin 2020 og 2021 sig úr enda um veruleg frávik að ræða vegna Covid-19 faraldursins.



HEILDARÚTGREIÐSLUR ATVINNULEYSISBÓTA EFTIR ÁRUM 2018–2024* í milljónum króna



* Til og með júní 2024 á verðlagi hvers árs.

Heimild: Vinnumálastofnun

Vinumarkaðsúrræði

Atvinnuleitendum á aldrinum 16–70 ára er heimilt að sækja um þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum. Slík umsókn felur í sér skráningu hjá vinnumiðlun Vinnumálastofnunar og beiðni um aðstoð ráðgjafa stofnunarinnar við atvinnuleit. Atvinnuleitandi skal fylgja eftir áætlun um atvinnuleit og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúrræðum og gera það sem í hans valdi stendur til að bæta vinnufærni sína og verða virkur þátttakandi á vinnumarkaði að nýju. Þar á meðal ber honum að mæta í viðtöl til ráðgjafa Vinnumálastofnunar og taka þátt í þeim vinnumarkaðsúrræðum sem standa honum til boða.

Vinnumálastofnun aðstoðar atvinnuleitendur við að finna störf við hæfi og styður atvinnurekendur við að leita upplýsinga um framboð á vinnuafli og/eða aðstoð við ráðningar. Stofnunin heldur skrá yfir laus störf á landinu og á aðild að vinnumiðlun á Evrópska efnahagssvæðinu. Hún metur vinnufærni atvinnuleitenda og útbýr einstaklingsbundnar áætlanir um atvinnuleit og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúrræðum.

Almennt er fjöldi og beiting vinnumarkaðsúrræða nokkuð stöðugur en við óvenjulegar aðstæður eins og við hrun fjármálakerfisins 2008 og í Covid-19 heimsfaraldrinum hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra og aukinna úrræða til að styðja við bæði atvinnuleitendur og vinnuveitendur, í því skyni að tryggja eins mikla atvinnuþátttöku og hægt var. Vinnumálastofnun býður upp á ýmis vinnumarkaðsúrræði en í sumum tilvikum er framkvæmd þeirra í höndum þriðja aðila, í gegnum þjónustusamninga sem stofnun gerir við viðkomandi.

- **Atvinnutengd endurhæfing**
- **Námsúrræði og námskeið**
- **Ráðningar- og nýsköpunarstyrkir**
- **Starfsúrræði** svo sem vinnustaðapjálfun, starfskynning og starfsþjálfun
- **Þróun eigin viðskiptahugmyndar (Frumkvæði)**
- **Ráðgjöf** sem er stigskipt eftir þjónustuþörf atvinnuleitenda

Atvinnutengd endurhæfing

Vinnumálastofnun er heimilt að gera starfsendurhæfingarsamning við tryggða atvinnuleitendur innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Viðkomandi skuldbindur sig þá til að fylgja starfsendurhæfingaráætlun sem unnin er með ráðgjafa Vinnumálastofnunar og öðrum þjónustuaðilum og greiðir Vinnumálastofnun honum atvinnuleysisbætur meðan á endurhæfingu stendur. Skilyrði er að áætlunin komi til með að nýtast atvinnuleitandanum beint við atvinnuleit og gildir hver samningur í 13 vikur að hámarki með möguleika á einni framlengingu.

Námsúrræði og námskeið

Atvinnuleitendum standa til boða ýmis námskeið sem eiga að auka möguleika þeirra á vinnumarkaði, þeim að kostnaðarlausu. Þá geta atvinnuleitendur sótt um námsstyrk (allt að 80 þús. kr. á ári) til að sækja starfstengd námskeið. Vinnumálastofnun styrkir þó aldrei meira en því sem nemur 75% af námskeiðsgjaldi hverju sinni. Framboð námskeiða sem Vinnumálastofnun býður upp á tekur mið af þörfum atvinnuleitenda og eru þau helst sjálfsstyrkingar-, starfsleitar-

og hvatningarnámskeið auk tölvutengdra námskeiða. Þá geta atvinnuleitendur stundað almennt nám að hluta, en heimilt er að vera í þriðjungi af fullu framhaldsskólanámi, námi í háskóla eða öðru námi sem er lánshæft samkvæmt reglum Menntasjóðs námsmanna (20 af 60 ECTS einingum). Erlendum atvinnuleitendum er boðið upp á tvö 60 klst. íslenskunámskeið á ári og námsstyrk upp í þriðja námskeiðið.

Í áðurnefndri skýrslu OECD um stöðu innflytjenda á Íslandi er bent á hindranir sem innflytjendur mæta við atvinnuleit á Íslandi. Þar er sérstaklega tilgreint að tungumálanám innflytjenda sé lykilþáttur í að brjóta niður hindranir á atvinnumarkaði en opinber stuðningur við íslenskunám hér á landi er lítill miðað við tungumálakennslu í þeim samanburðarríkjum sem rannsóknin náði til. Í skýrslunni kemur fram að stór hluti atvinnuleitenda af erlendum uppruna nefni skort á íslenskukunnáttu sem helstu ástæðu erfiðleika við að fá starf. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að leitað sé leiða til að mæta betur þörfum þessa hóps atvinnuleitenda, m.a. með því að efla tungumálakennslu sem þeim stendur til boða.

Ráðningar- og nýsköpunarstyrkir

Ráðningarstyrkur veitir atvinnurekendum stuðning við ráðningar og getur þannig aukið tækifæri atvinnuleitenda. Atvinnurekendur geta fengið greiddar 100% grunnatvinnuleysisbætur í styrk auk hluta af framlagi í lífeyrissjóð, allt að 390.084 kr., í sex mánuði fyrir hvern starfsmann sem ráðinn er af atvinnuleysisrá. Atvinnuleitandi þarf að hafa verið í virkri atvinnuleit og skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun í a.m.k. þrjú mánuði eftir atvinnumissi. Að mati stofnunarinnar eru þessir styrkir eitt skilvirkasta úrræðið sem í boði er. Nýsköpunarstyrkur er afbrigði af ráðningarstyrk sem felur í sér svipuð skilyrði en er ætlað fyrirtækjum í tengslum við nýsköpunar- eða vöruþróunarverkefni.

Starfsúrræði

Vinnumálastofnun er heimilt að gera samning við fyrirtæki eða stofnun um vinnustaðapjálfun atvinnuleitanda, meti ráðgjafi stofnunarinnar það svo að þjálfunin nýtist viðkomandi við atvinnuleit. Markmiðið er að veita atvinnuleitanda tækifæri til að þjálfra sig og undirbúa fyrir frekari þátttöku á vinnumarkaði. Á gildistíma samningsins fær atvinnuleitandi greiddar atvinnuleysisbætur en gildistími samnings getur að hámarki verið 13 vikur. Að sögn Vinnumálastofnunar er nýting þessa úrræðis hverfandi þar sem hugmyndin um launalaus vinnustaðapjálfun á illa við íslenskan vinnumarkað og þykir ekki aðlaðandi úrræði fyrir atvinnuleitendur. Atvinnuleitendum sem búa við fötlun er jafnframt veittur sérstakur stuðningur (atvinna með stuðningi) við að komast á vinnumarkað.

Þróun eigin viðskiptahugmyndar (Frumkvæði)

Gera má sérstaka samninga við atvinnuleitendur í allt að sex mánuði um vinnu við þróun eigin viðskiptahugmyndar. Markmiðið er að koma henni í framkvæmd. Á samningstíma fær atvinnuleitandi greiddar atvinnuleysisbætur og þarf hann að vera í virkum samskiptum við ráðgjafa stofnunarinnar. Ekki er þó gerð krafa um að hann sé í virkri atvinnuleit.

Frá árinu 2018 og fram til hausts 2021 nýttu um það bil 250 atvinnuleitendur á öllu landinu sér þetta úrræði. Frá hausti 2021 og til hausts 2024 hafa 303 atvinnuleitendur verið skráðir í Frum-

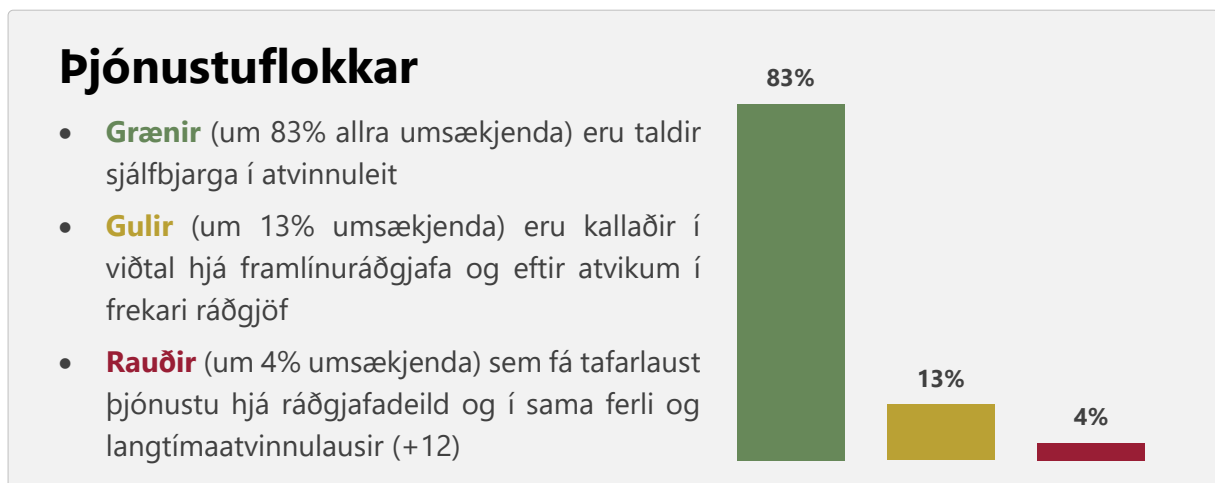
kvæði, þar af 137 einstaklingar af erlendum uppruna. Af þeim öllum hafa 116 stofnað fyrirtæki sem þeir reka ýmist í fullu starfi eða í hlutastarfi. Í september 2024 voru 29 atvinnuleitendur virkir í úrræðinu.

Ráðgjöf

Ráðgjöf Vinnumálastofnunar er stigskipt. Markmiðið er að mæta þjónustupörf atvinnuleitenda á einstaklingsmiðaðan máta og minnka þar með líkur á langtímaatvinnuleysi. Í mars 2023 var innleitt nýtt einstaklingsmiðað verklag þar sem ráðgjafarþjónusta varð stigskipt en með breytingunni var atvinnuleitendum skipt í tvo flokka:

- Þá sem hafa verið skemur en 12 mánuði á atvinnuleysissskrá (-12)
- Þá sem hafa verið atvinnulausir lengur (+12)

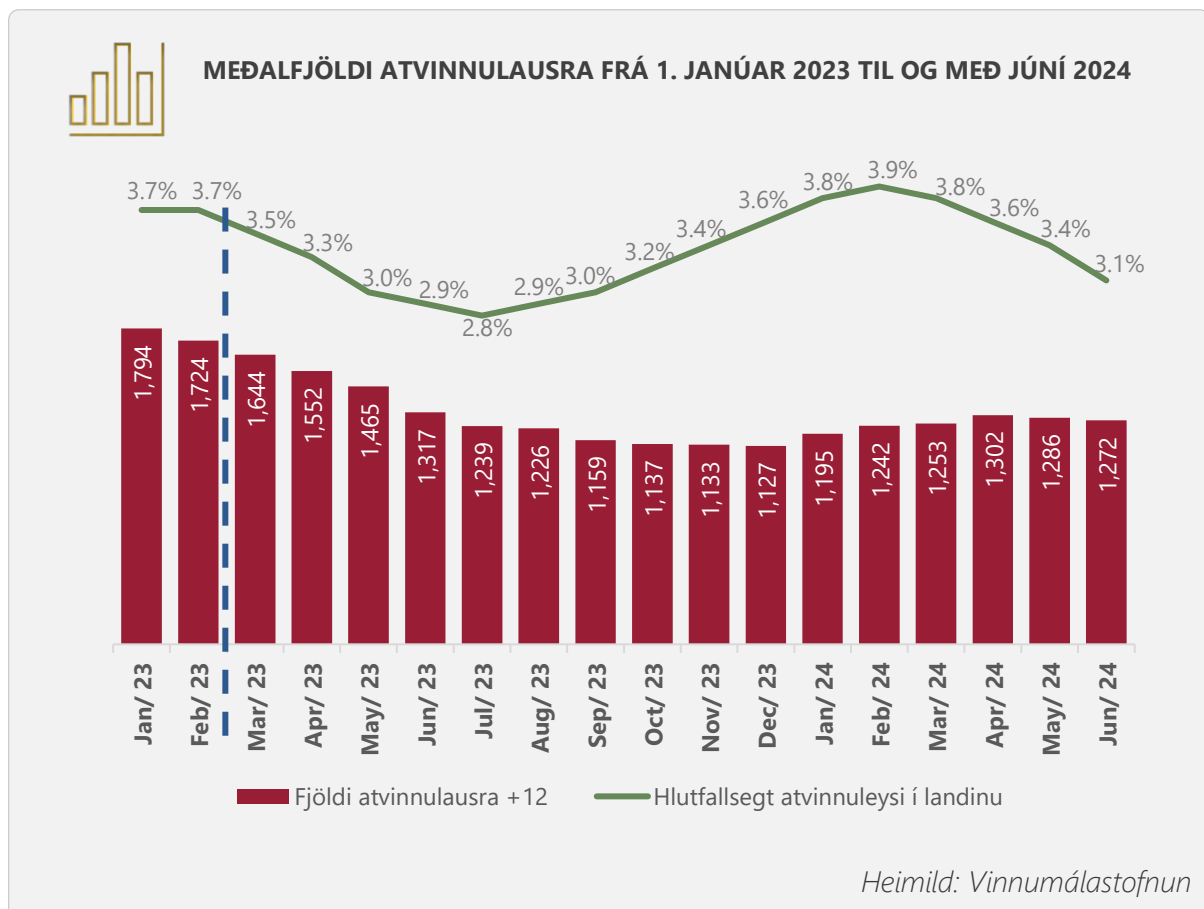
Þjónustupörf er greind snemma í ferlinu og skimað fyrir einstaklingum sem eru í hættu á að verða langtímaatvinnulausir eftir þriggja mánaða samfellt tímabil á atvinnuleysissskrá. Þeim aðilum sem metnir eru líklegir til að verða það er vísað í sérstaka ráðgjafarþjónustu þar sem ráðgjafi leggur fyrir skimunarlista og atvinnuhæfi einstaklings er metið. Í kjölfarið fer atvinnuleitandi í ítarlegt greiningarviðtal þar sem m.a. er farið yfir atvinnuleitina, vinnufærni, vinnusögu, tengslanet og andlega og líkamlega líðan. Niðurstöður greiningar gefa til kynna hvers eðlis og hve mikla þjónustu einstaklingur er talinn þurfa en notast er við litaflokkunarkerfi sem skiptist í þrjá flokka:



Þjónustubörf langtímaatvinnulausra (+12) er flokkuð í 4 hópa eftir þjónustubörf (A, B, C og D):

- A** Er talinn fær um að finna vinnu sjálfur en þarf eftirfylgd í ljósi þess að hafa verið án atvinnu samfelld í 12 mánuði eða meira. Viðkomandi er kallaður í viðtal u.þ.b. þremur mánuðum eftir greiningarviðtal ef hann er enn atvinnulaus.
- B** Er talinn þurfa meiri stuðning og er sendur á námskeið. Hann er kallaður örar inn en sá sem er í flokki A. Þeim sem flokkast í A og B er miðlað í störf.
- C** Er talinn þurfa á endurhæfingu að halda. Gott samstarf er við VIRK og eru samráðs-fundir haldnir á sex vikna fresti um þennan hóp. Einnig er samstarf við SÁÁ vegna þeirra sem viðurkenna fíknivanda.
- D** Hefur ekki mætt í viðtal/námskeið og er mál hans sent til afgreiðslu á Greiðslustofu Vinnumálastofnunar. Honum gefst tækifæri til að senda skýringu á fjarveru en ef ekki eru gildar skýringar á henni þarf viðkomandi að sæta viðurlögum á grundvelli laga um atvinnuleysistryggingar.

Eins og sjá má á neðangreindri mynd eru sterkar vísbendingar um að þessi aðferðafræði hafi gefið góða raun. Langtímaatvinnulausum hefur almennt fækkað á sama tíma og atvinnuleysi hefur aukist lítillega. Nýverið hefur fjöldi þeirra sem hefur verið án atvinnu lengur en 12 mánuði þó aukist samhliða vaxandi atvinnuleysi eins og sjá má fyrstu fjóra mánuði ársins 2024.



Athygli vekur hversu hratt langtímaatvinnulausum fækkaði eftir innleiðingu stigskiptrar ráðgjafarþjónustu í mars 2023. Tölur um langtímaatvinnuleysi á umræddu tímabili gefa til kynna að

einstaklingsmiðuð nálgun gagnvart atvinnuleitendum, sem hafa verið án atvinnu í lengri tíma, sé líklegri til að skila árangri og er það mat Vinnumálastofnunar að svo sé.

Hjá Vinnumálastofnun er boðið upp á einstaklingsmiðaðan stuðning við starfsleit sem kallaður er **IPS ráðgjöf** (e. *Individual Placement and Support*). Um er að ræða gagnreynda aðferðafræði við starfsendurhæfingu sem á að aðstoða atvinnuleitendur inn á vinnumarkað að nýju. IPS ráðgjöf varð hluti af vinnumarkaðsúrræðum Vinnumálastofnunar árið 2023. Hver ráðgjafi er aðeins með 20 einstaklinga í þjónustu hverju sinni og fá atvinnuleitendur þannig einstaklingsmiðaða ráðgjöf við að komast inn á vinnumarkaðinn og stuðning frá þverfaglegu teymi. Markmiðið er að fyrirbyggja ótímabært brotthvarf ungs fólks með geðraskanir af vinnumarkaði, auk þess að auka samfélagslega virkni ungmenna sem tilheyra svokölluðum NEET-hópi, þ.e. ungt fólk sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun.

Kostnaður vinnumarkaðsúrræða

Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun er vissum vandkvæðum háð að meta kostnað framangreindra úrræða með nákvæmum hætti. Þótt bókfærður kostnaður sé vissulega til staðar hjá stofnuninni hefur framkvæmd úrræðanna einnig verið hluti af daglegum rekstri og verkefnum starfsfólks og því hluti af rekstrarkostnaði stofnunarinnar. Sé litið til bókfærðs kostnaðar nam hann ríflega 25,7 ma. kr. á tímabilinu 2019–2024 með áðurnefndum fyrirvara.

Í maí 2023 undirrituðu stjórnvöld viljayfirlýsingu um stórauðna áherslu á einstaklingsmiðaðan stuðning fyrir ungt fólk í viðkvæmri stöðu og hefur Vinnumálastofnun því sérstaklega veitt ungu fólki IPS ráðgjöf frá þeim tíma. Í viljayfirlýsingunni var ákveðið að verja 450 m.kr. til verkefnisins yfir þriggja ára tímabil þar af 150 m.kr. til Vinnumálastofnunar sem er ekki sérstaklega greint frá í þessu yfirliti, því má meta greinanlegan kostnað vinnumarkaðsúrræða um 25,9 ma. kr.

KOSTNAÐUR VIÐ HELSTU VINNUMARKAÐSÚRRÆÐI VINNUMÁLASTOFNUNAR 2018–24 í milljónum króna á verðlagi hvers árs til og með júní 2024

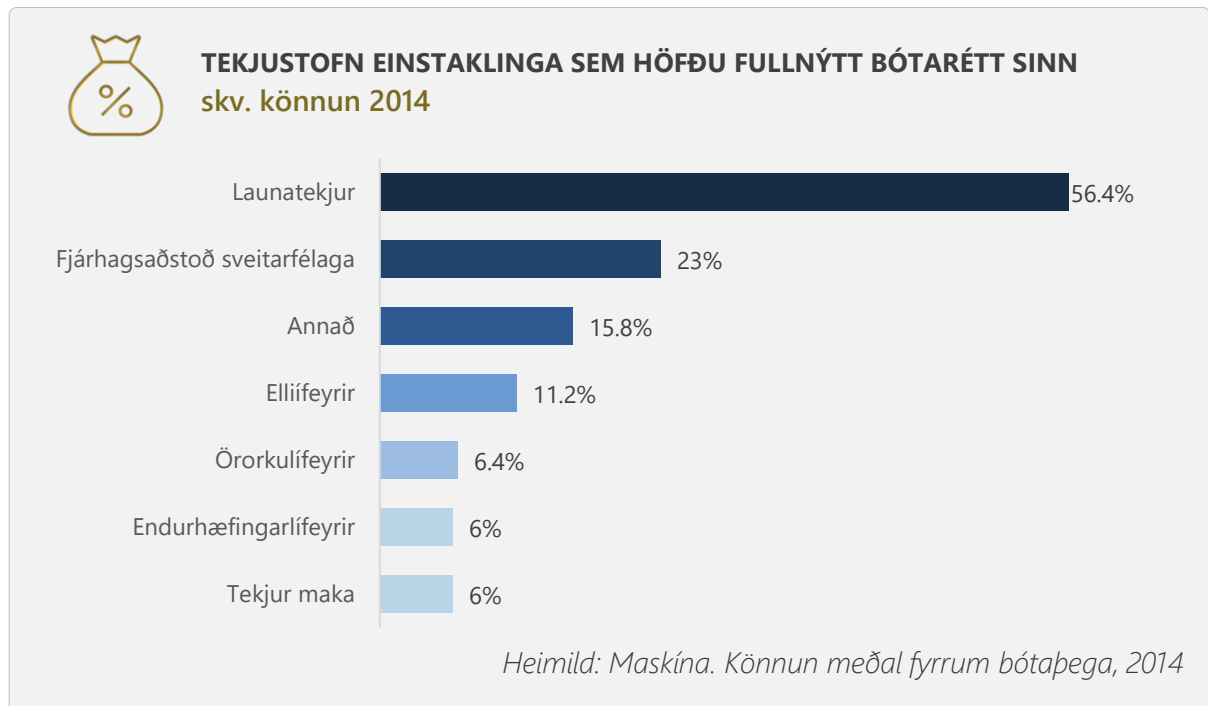
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nám og námskeið	198,3	232,6	401,4	1.129,7	531,8	148,4	272
Ráðningarstyrkur	195,9	236,7	378,4	14.126,0	5.984	1.133,3	584,9
Vinnustaðarþjálfun	26,4	26	16,9	7,8	6,9	10,0	13,1
Þróun viðskiptahugmyndar	0	5,6	10,2	2,8	9,9	8,7	7,3
Samtals	420,6	500,9	806,9	15.266,3	6.532,6	1.300,4	877,3

Heimild: Vinnumálastofnun

Fullnýting bótaréttar

Brotthvarf einstaklinga af atvinnuleysisráðgjöf skýrist alla jafna af því að atvinnuleitandi ræður sig í aðra vinnu en það getur þó átt sér aðrar skýringar, s.s. að hann hefji skólagöngu, verði fyrir veikindum, örorku o.fl. Þá er rétt að vekja athygli á því að eftir að einstaklingur hefur fullnýtt bótarétt sinn (hámark 30 samfelldir mánuðir) er hann skráður af atvinnuleysisráðgjöf og tilheyrir því ekki lengur þeim fjölda sem atvinnuleysi í landinu er reiknað út frá í mælingum Vinnumálastofnunar.

Aðspurð um afdrif þeirra sem fullnýtt hafa rétt sinn til atvinnuleysisbóta upplýsti Vinnumála- stofnun að slíkt væri ekki kannað með skipulögðum hætti. Stofnunin benti þó á könnun sem gerð var í árslok 2014 þar sem m.a. var kannað hvernig framfærslu þátttakenda hafði verið háttáð eftir að þeir hættu að fá greiðslur frá Vinnumálastofnun. Helstu niðurstöður voru á þá leið að ríflega 56,4% svarenda hafði farið í launaða vinnu, 23% þáði fjárhagsstoð frá sveitar- félögum og 11,2% fór á ellilífeyri. Um 6,4% svarenda fór á örorkulífeyri. Við framkvæmd könnunarinnar gátu svarendur tilgreint fleiri en eina leið framfærslu og því má draga þá ályktun að framfærsla svarenda hafi í einhverjum tilvikum byggt á fleiri en einni af þeim forsendum sem nefndar voru.



Þótt niðurstöður gefi vísbendingar um helstu afdrif þeirra sem fullnýta rétt sinn til atvinnuleysisbóta lúta sterk rök að því að kannað verði með nánari og reglubundnari hætti hvernig umræddum einstaklingum hefur vegnað. Rík ástæða er fyrir stjórnvöld að öðlast breiðari yfirsýn um afdrif þessa hóps með hliðsjón af lífsafkomu til lengri tíma litið, t.a.m. með hvaða hætti atvinnutekjur dugi til framfærslu og hvort fleiri einstaklingar fari á örorkulífeyri eftir að framfærslu á borð við launatekjum, fjárhagsaðstoð sveitarfélags eða endurhæfingarlífeyris lýkur. Betri og nákvæmari greining á afdrifum þessa hóps getur m.a. gagnast stjórnvöldum við ákvörðun um og útfærslu á vinnumarkaðsúræðum og lengd bótatímabils.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands hefur stofnunin bæði heimildir og aðgengi að gögnum sem varpað geta frekara ljósi á almenna stöðu og þar með afkomu einstaklinga sem fullnýtt hafa bótarétt sinn. Hér er m.a. átt við upplýsingar sem finna má í skattframtölum einstaklinga og geta m.a. varpað ljósi á það á hverju tekjur þeirra byggja að fullnýttum bótarétti.

RÍKISENDURSKOÐUN

Brítartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is