

14

Sveigjanleiki og stofnanaumhverfi vinnumarkaðar

14.1 Inngangur

Hversu sveigjanlegur vinnumarkaður er skiptir máli fyrir aðlögunarhæfni innlends þjóðarbúskapar. Sveigjanleikinn verður enn mikilvægari ef Ísland verður aðili að myntbandalagi eða tekur upp annan gjaldmiðil, þar sem þá verður ekki lengur hægt að beita sjálfstæðri peningamálastefnu til að bregðast við sérstökum efnahagsskellum með því að breyta verði gjaldmiðilsins eða skammtímaþöxtum (sjá nánar umfjöllun í köflum 5 og 7). Hversu sveigjanlegur innlendur vinnumarkaður er hefur því töluvert um það að segja hvort hagkvæmt sé fyrir Ísland að gerast aðili að stærra myntsvæði, t.d. evrusvæðinu.

Með sveigjanleika vinnumarkaðar er vísað til virkni hans og aðlögunarhæfni, bæði þegar litið er til fyrirtækja og starfsmanna. Skilgreiningar á sveigjanleika eru margvíslegar (sjá m.a. breska fjármálaráðuneytið, 2003, Soltwedel, Dohse og Krieger-Boden, 1999, og Pissarides, 1997). Hér verður annars vegar fjallað um sveigjanleika á vinnumarkaði út frá þeim þáttum sem að staðaldri hafa áhrif á afköst og hagkvæmni hans og hins vegar út frá því hversu hratt og vel íslenskur vinnumarkaður bregst við breyttum efnahagsaðstæðum eða áföllum, eins og t.d. því sem íslenskur þjóðarbúskapur varð fyrir við gengis- og fjármálakreppuna árið 2008.

Kaflinn er þannig skipulagður að næst er fjallað um aðlögun vinnumarkaðar að efnahagsskellum í gegnum laun, vinnuafleiftirspurn og -framboð. Í kafla 14.3 er fjallað um stofnanaumhverfi innlends vinnumarkaðar, þ.e. hvernig launamyndun á sér stað og hvernig verkalýðsfélög eru skipulögð. Að auki er fjallað um fyrirkomulag lágmarkslauna, launaskatta og að síðustu um uppsagnarvernd, fyrirkomulag atvinnuleysisbóta og um ýmis vinnumarkaðsúrræði. Í kafla 14.4 er þróunin á vinnumarkaði evrusvæðisins rakin og í kafla 14.5 eru helstu niðurstöður kaflans teknar saman.

14.2 Aðlögun vinnumarkaðarins að efnahagsskellum

Með aðlögun vinnumarkaðar að breyttum efnahagsaðstæðum eða áföllum er vísað til þess hvernig hann bregst við breytingum í heildareftirspurn eða heildarframboði, hvort sem er vegna utanaðkomandi áhrifaþátta eða breytinga innanlands. Eftir því sem sveigjanleikinn er meiri, því auðveldara á vinnumarkaðurinn með að aðlagast krefjandi breytingum í efnahagslegu umhverfi og viðhalda þannig háu atvinnustigi, litlu atvinnuleysi, lítilli verðbólgu og stöðugum vexti kaupmáttar.

Í grein sinni um mikilvægi sveigjanleika á vinnumarkaði fyrir ríki innan Efnahags- og myntbandalags Evrópu (EMU) greinir Pissarides (1997) aðlögun vinnumarkaðar út frá þremur þáttum: sveigjanleika launa, aðlögun eftirspurnar eftir vinnuafli og aðlögun framboðs vinnuafls. Í þessum kafla er aðlögunarhæfni íslensks vinnumarkaðar að skellum metin út frá þessum sömu þáttum. Fyrst er fjallað um hversu hratt og auðveldlega laun lagast að breyttum aðstæðum. Í öðru lagi er fjallað um eftirspurn eftir vinnuafli og nýtingu þess, þ.e. hvernig fyrirtæki aðlaga þörf sína fyrir vinnuafli yfir hagsveifluna. Að síðustu er fjallað um aðlögun framboðs vinnuafls, þ.e. hversu hratt og auðveldlega vinnuafli bregst við breyttri eftirspurn bæði með breyttri atvinnuþátttöku og fólksflutningum.

14.2.1 Sveigjanleiki launa

Sveigjanleiki raunlauna (e. real wage flexibility) mælir hversu hratt raunlaun bregðast við ójafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli. Sveigjanleiki raunlauna er jafnan talinn einn af grunnþáttum kenningarinnar um hagkvæm myntsvæði (sbr. Mundell, 1961, og McKinnon, 1963, sjá nánar í kafla 5).

Að jafnaði ætti aukið atvinnuleysi að veikja stöðu launafólks við gerð launasamninga en að sama skapi að styrkja samningsstöðu atvinnurekenda (sbr. líkan Layard, Nickell og Jackman, 1991, af samspili aðstæðna á vinnumarkaði og útkomu kjarasamninga). Af auknu atvinnuleysi leiðir því lækkun raunlauna sem jafnframt gerir það að verkum að eftirspurn eftir vinnuafli eykst. Vaxandi eftirspurn eftir vinnuafli eykur atvinnu og færir atvinnuleysi aftur í átt að langtíma jafnvægisgildi sínu. Ef atvinnuleysi er minna en það sem samræmist langtíma jafnvægi, styrkist á hinn bóginn samningsstaða launafólks sem veldur hækkun raunlauna. Hún gerir það að verkum að eftirspurn eftir vinnuafli dregst saman og atvinnuleysi eykst uns það nær jafnvægi að nýju. Samkvæmt þessu samspili atvinnuleysis og raunlauna verður mikill raunlaunasveigjanleiki til þess að frávik atvinnuleysis frá jafnvægi vara að jafnaði í skamman tíma. Séu raunlaun hins vegar tregbreytanleg verður aðlögun vinnumarkaðarins í meira mæli að fara fram í gegnum framboð og eftirspurn eftir vinnuafli og þar með að einhverju leyti í gegnum sveiflur í atvinnuleysi.

Aðlögun raunlauna getur átt sér stað með tvennum hætti: í fyrsta lagi í gegnum breytingar á verðlagi og í öðru lagi í gegnum breytingar á nafnlaunum. Eftir inngöngu í myntbandalag þar sem verðlag er tiltölulega stöðugt verður erfiðara að breyta raunlaunum í gegnum

breytingar á verðlagi og því verður aðlögun raunlauna fyrst og fremst í gegnum breytingar nafnlauna.¹ Nafnlaunastífni (e. nominal wage rigidity) skiptir því meira máli í myntbandalagi en þar sem hægt er að beita sjálfstæðri peningastefnu og sveigjanlegu gengi til að framkalla samsvarandi breytingar raunlauna.

Sveigjanleiki raunlauna

Sá mælikvarði sem algengast er að nota við mat á sveigjanleika raunlauna er að meta hversu mikið raunlaun bregðast við breytingum í atvinnuleysi. Lækki raunlaun auðveldlega við það að atvinnuleysi eykst, er það t.d. vísbending um töluverðan sveigjanleika raunlauna (sjá t.d. Layard, Nickell og Jackman, 1991, og Seðlabanka Íslands, 1997). Matið á þessu sambandi fyrir Ísland og 29 önnur OECD-ríki er sýnt á mynd 14.1 (matið er skýrt í rammagrein 14.1). Þar má sjá að á þennan mælikvarða mælist sveigjanleiki raunlauna mestur hér á landi en samkvæmt því lækka raunlaun að jafnaði um 4,8% ef atvinnuleysi eykst um eina prósentu umfram það atvinnuleysi sem samræmist langtímajafnvægi. Þetta er sambærileg niðurstaða og fékkst í skýrslu Seðlabanka Íslands (1997).

Rammagrein 14.1 Mat á sveigjanleika raunlauna

Til þess að meta sveigjanleika raunlauna, þ.e. hversu mikið raunlaun bregðast við breytingum í atvinnuleysi, má nota eftirfarandi aðfallsgreiningu:

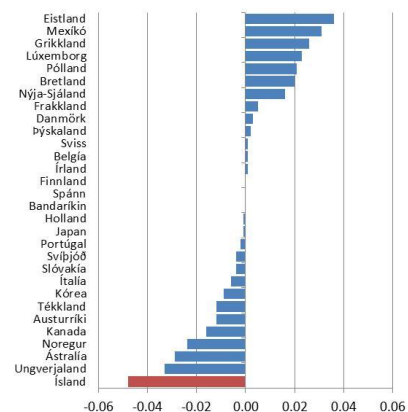
$$(1) \quad \ln \Delta(W/P)_t = \alpha + \beta u_{t-1} + \phi \Delta \ln Z_{t-1} + \gamma \ln \Delta(W/P)_{t-1} + \epsilon_t$$

þar sem W eru nafnlaun, P er verðlag, u er frávik atvinnuleysis frá jafnvægisatvinnuleysi, Z er framleiðni og ϵ er afgangslíður. In tákna náttúrulegan lógariþma og $\Delta x_t = x_t - x_{t-1}$. Stikinn β gefur mat á sveigjanleika raunlauna. Neikvætt stikamat gefur til kynna að raunlaun lækki að jafnaði þegar atvinnuleysi eykst umfram jafnvægisgildi sitt og eftir því sem stikinn er meira neikvæður teljast raunlaunin sveigjanlegri.

Einnig er hægt að skoða samhengi raunlauna og hagvaxtar (mynd 14.2). Sé litið til árána 1998-2011 er samtímafylgni breytinga í raunlaunum og hagvaxtar tiltölulega lág eða aðeins ríflega 0,2. Til þess að varpa nánara ljósi á þetta samband er hægt að skoða hlutfall staðalfráviks raunlaunabreytinga og hagvaxtar. Staðalfrávik raunlaunabreytinga eitt og sér myndi aðeins gefa til kynna hversu tregbreytanleg raunlaun eru en hlutfallið gefur til kynna hvort stærð sveiflna í raunlaunum sé sambærileg hagsveiflunni. Mynd 14.3 sýnir slíkt hlutfall fyrir Ísland og 29 önnur OECD-ríki til samanburðar. Ólíkt mælikvarðanum í mynd 14.1 virðist sveigjanleiki raunlauna hér á landi vera tiltölulega lítill á þennan mælikvarða, enda hagsveiflur töluvert ýktar hér á landi á þessu tímabili (sjá nánar í kafla 10). Þessi mælikvarði tekur þó ekki tillit til mögulegra tímatafa í sambandi hagsveiflunnar og

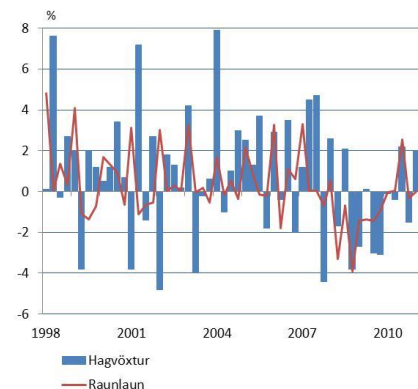
¹ Arnór Sighvatsson, Már Guðmundsson og Þórarinn G. Pétursson (2001) og Axell Hall o.fl. (1998) hafa, meðal annarra, bent á sterkt neikvætt samband milli innlendra raunlauna og gengis krónunnar. Í sögulegu samhengi hafa gengisfellingar hérlandis verið notaðar til að auka útflutningsverðmæti í íslenskum krónum samhliða því að lækka raunlaun.

Mynd 14.1
Sveigjanleiki raunlauna¹



1. Stuðull við frávik atvinnuleysis frá jafnvægisatvinnuleysi í jöfnu (1) í rammagrein 14.1. Ársfjórðungsleg gögn, 1997-2011.
Heimildir: Hagstofa Íslands, OECD og Seðlabanki Íslands.

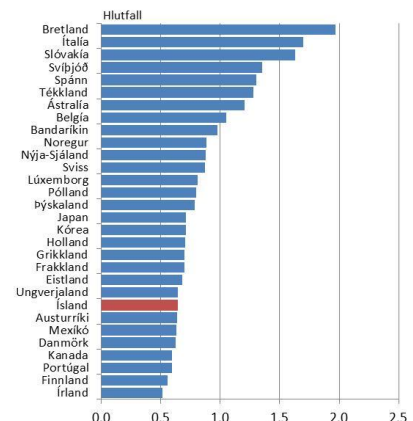
Mynd 14.2
Raunlaun og hagvöxtur¹



1. Raunlaun eru mæld með breytingu á þriggja mánaða meðaltali vísitölu kaupmáttar. Hagvöxtur er mældur með ársstöðarleiðréttri breytingu VLF milli ársfjórðunga.

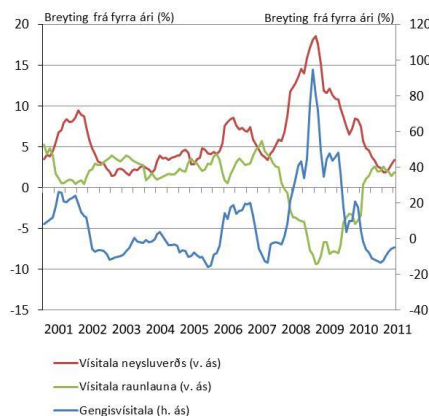
Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 14.3
Hlutfall staðalfráviks breytinga raunlauna og staðalfráviks hagvaxtar 1997-2011¹



1. Ársfjórðungsleg gögn. Breytingar frá sama ársfjórðungi síðasta árs.
Heimildir: Hagstofa Íslands, Macrobond, OECD og Seðlabanki Íslands.

Mynd 14.4
Verðbólga, gengisþróun og raunlaun



Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

sveigjanleika raunlauna með sama hætti og sá fyrri sem ætti því að gefa áreiðanlegra mat á sveigjanleika raunlauna en sá seinni.

Sveigjanleiki nafnlauna

Eins og áður hefur verið rakið, reynir mun meira á sveigjanleika nafnlauna ef Ísland verður hluti af stærra mynsvæði þar sem ekki er lengur hægt að reiða sig á lækkun raunlauna í gegnum lækkun nafngengis og aukna verðbólgu. Þessi leið til lækkunar raunlauna hefur einmitt gegnt mikilvægu hlutverki hér á landi um langa hríð eins og sést á mynd 14.4. Í sögulegu samhengi hafa því gengislækkunarir og verðlagshækkunarir gert það að verkum að hlutfallslegt verð á vinnuafli hefur lækkað þegar á hefur bjátað í innlendum þjóðarþúskap. Til að mynda varð mikill samdráttur í raunlaunum á samdráttarskeiðinu við upphaf tíunda áratugarins og í efnahagskreppunni 2008-2010. Innan myntbandalags mun aðlögun raunlauna hins vegar ekki geta átt sér stað með þessum hætti. Af þeim sökum skiptir sveigjanleiki nafnlauna töluverðu máli fyrir mat á hversu heppileg þátttaka í myntsamstarfi telst vera. Ef nafnlaun eru t.a.m. tregbreytanleg niður á við (e. downward nominal rigidity) getur það komið í veg fyrir að raunlaun lækki nægjanlega til þess að tryggja megi fulla nýtingu framleiðsluþátta, þ.e.a.s. aðlögun að efnahagsáfalli þarf í meira mæli að eiga sér stað í formi aukins atvinnuleysis og minni framleiðslu.

Í nýlegri rannsókn leggja Jósef Sigurðsson og Rannveig Sigurðardóttir (2011) mat á tregbreytanleika nafnlauna og skoða hvaða þættir hafa áhrif á launaákvörðanir. Þar kemur í ljós að breytingar nafnlauna á Íslandi eru fremur fátíðar, enda gerir mikil og breytileg verðbólga það að verkum að lítið reynir á sveigjanleika nafnlauna til að aðlaga raunlaun að áhrifum efnahagsskella. Tíðni launabreytinga er að meðaltali um 11% í mánuði sem jafngildir því að launabreytingar eigi sér stað að meðaltali á um níu mánaða fresti. Í flestum tilfellum breytast laun með árs millibili og algengast er að breytingar eigi sér stað í upphafi árs eða í tæplega helmingi tilfella. Ennfremur benda niðurstöður þeirra til þess að launaákvörðanir eigi sér stað með reglubundnu millibili, þ.e. séu háðar tíma (e. time-dependent), en séu ekki háðar þróun aðstæðna í efnahagslífinu (e. state-dependent). Líkt og Nickell og Quintini (2003) benda á er slíkt form launaákvörðana, þar sem launasamningar eru gerðir til lengri tíma og ekki endurskoðaðir fyrr en að ákveðnum tíma liðnum, dæmigerð birtingarmynd nafnlaunastífní.

Í rannsóknum hefur um langa hríð verið fjallað um það hvort tregbreytanleiki nafnlauna sé ósamhverfur, þ.e. hvort að laun séu tregbreytanlegri niður á við en upp á við. Ástæðan fyrir slíkri ósamhverfu er meðal annars sögð sú að fyrirtæki virðast treg til að lækka nafnlaun þar sem það hafi neikvæð áhrif á framleiðni vinnuafis. Samkvæmt niðurstöðum Jósefs og Rannveigar eru nafnlaunalækkunarir aðeins 0,5% launabreytinga í hverjum mánuði. Niðurstöður þeirra sýna jafnframt að jákvætt samband er á milli tíðni og stærðar nafnlaunalækkana annars vegar og atvinnuleysis hins vegar. Það þýðir að aukið atvinnuleysi leiðir til þess að tilfellum nafnlaunalækkana fjölga og lækkunarir verða meiri. Sé lítið til einstakra mjög stórra efnahagsáfalla, líkt og þess sem íslenskur þjóðarþúskapur gekk í gegnum á haustmánuðum 2008, sést að aðlögun

vinnumarkaðarins á sér að einhverju leyti stað í gegnum nafnlaunalækkunarir. Til að mynda lækkuðu 3,3% nafnlauna í nóvember 2008 en aðeins 2% nafnlauna hækkuðu. Þessar niðurstöður eru ekki síst áhugaverðar í ljósi þess að miklu gengisfalli krónunnar fylgdi töluverð aukning verðbólgu, sem náði hámarki í 18,6% í desember 2009 sem leiddi til mikillar lækkunar raunlauna.

14.2.2 Sveigjanleiki vinnuafslnotkunar

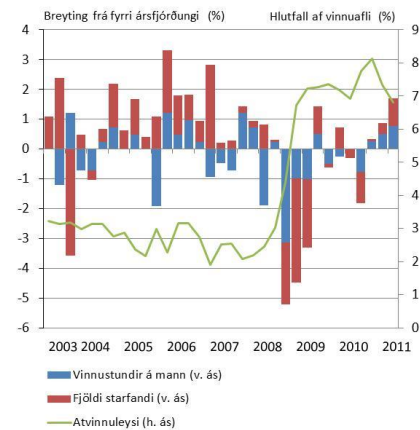
Ef laun eru ósveigjanleg geta fyrirtæki brugðist við breyttri eftirspurn eftir vörum þeirra og þjónustu með því að fjölga eða fækka starfsfólki eða breyta vinnutíma þeirra sem þegar eru í vinnu. Þannig geta breytingar í nýtingu vinnuafsls (e. employment flexibility) komið í stað sveigjanlegra launa við aðlögun þjóðarþúsins að efnahagsskellum.

Heildarvinnumagn samanstendur af fjölda vinnandi einstaklinga og fjölda vinnustunda þeirra. Til þess að auka framleiðslu getur fyrirtæki því annað hvort aukið fjölda vinnustunda þeirra sem eru við vinnu (e. intensive margin) eða ráðið til sín fleira starfsfólk (e. extensive margin). Þetta má sjá á mynd 14.5 en þar kemur t.d. fram að samdráttur í heildarvinnustundum hér á landi haustið 2008 var fyrst í stað í meiri mæli í gegnum fækkun vinnustunda á mann en síðar í gegnum fækkun starfandi.

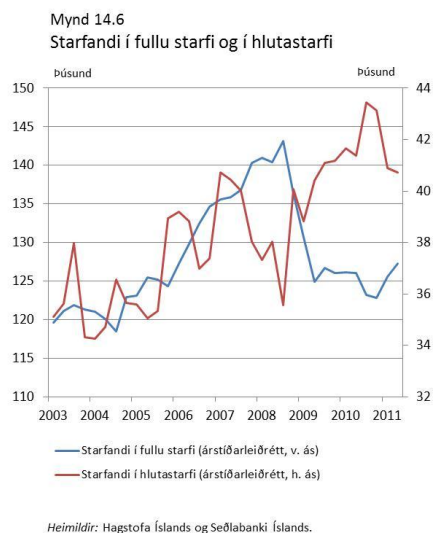
Þar sem ráðningar eru jafnan tímafrekar og kostnaðarsamar fyrir fyrirtæki og það tekur atvinnuleitendur yfirleitt einhvern tíma að finna sér vinnu, getur aðlögun að nýju jafnvægi orðið hraðari ef fyrirtæki hafa tök á að bregðast við tímabundinni breytingu á eftirspurn með því að aðlaga vinnutíma starfsmanna. Það leiðir einnig til minni kostnaðar fyrir starfsmenn sem ella þyrftu að leggjast í atvinnuleit á tímum samdráttar í eftirspurn og fyrir fyrirtækin sem þyrftu að ráðast í kostnaðarsamar ráðningar þegar eftirspurn tekur við sér á ný. Því er það hagkvæmt bæði fyrir starfsmenn og fyrirtæki að aðlögun að tímabundinni breytingu geti átt sér stað í gegnum fjölda vinnustunda. Sé breyting á eftirspurn hins vegar viðvarandi eða ekki næst að draga nægilega úr vinnumagni með fækkun vinnustunda er þó nauðsynlegt að aðlögunin eigi sér einnig stað í gegnum fækkun starfsmanna.

Jósef Sigurðsson (2011) skoðar þróun heildarvinnustunda á íslenskum vinnumarkaði yfir hagsveifluna og hvernig aðlögun á sér stað í gegnum breytingar á vinnustundum á mann og fjölda starfandi. Niðurstöður hans benda til þess að aðlögunin eigi sér stað eftir báðum leiðum en 56% af breytileika heildarvinnumagns er vegna breytinga í fjölda starfandi og 44% vegna breytinga í vinnustundum á mann. Einnig styðja niðurstöður Jósefs þá kenningu að nokkur staðkvæmd sé á milli vinnustunda á mann og fjölda starfandi yfir hagsveifluna þar sem fylgni milli þessara tveggja þátta er um 0,5. Jákvæð fylgni bendir m.a. til þess að fyrirtæki bregðist við samdrætti í eftirspurn með því að segja upp fólki og draga úr vinnutíma á mann. Líklegt er því að skjótt megi bregðast við aukinni eftirspurn með því að fjölga vinnustundum á mann. Niðurstöður Rogersons og Shimers (2010) benda til þess að breytingar heildarvinnustunda í Bandaríkjunum eigi sér stað með sams konar hætti og á Íslandi, þ.e. í gegnum breytingar í bæði vinnustundum á mann og

Mynd 14.5
Undirliðir heildarvinnustunda



Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.



fjölda starfsmanna, en að breytingar í heildarvinnumagni virðast fyrst og fremst eiga sér stað í gegnum breytingar í fjölda starfsmanna í öðrum OECD-ríkjum.

Önnur vísbending um sveigjanleika í atvinnu er hversu auðvelt fyrirtæki eiga með að breyta starfshlutfalli hjá starfsmönnum. Sé slíkur sveigjanleiki til staðar geta þau dregið úr starfshlutfalli á samdráttarskeiðum fremur en að segja upp starfsfólki. Jafnframt kann slíkur sveigjanleiki að draga úr tregðu við ráðningar og þar með leiða til þess að sköpun nýrra starfa í upphafi efnahagsbata verði fyrr en ella þar sem fyrirtæki þurfa ekki að óttast mikinn kostnað vegna mistaka við ráðningar. Þannig getur sveigjanleiki í starfshlutfalli aukið framleiðni vinnuaflsins og hagkvæmni á vinnumarkaði. Þegar þetta er skoðað fyrir Ísland (sjá mynd 14.6), sést að fyrirtæki auka jafnan starfshlutföll í uppsveiflum og fækka ráðningum í hlutastörf en samdráttur í vinnuafleifstirspurn í niðursveiflum endurspeglar í því að fyrirtæki lækki starfshlutföll eða ráði starfsmenn frekar í hlutastörf.

14.2.3 Sveigjanleiki í framboði vinnuafls

Sveigjanleiki í framboði vinnuafls getur einnig bætt upp ósveigjanleika launa við aðlögun vinnumarkaðar að efnahagsáfalli og dregið úr áhrifum áfallsins á atvinnuleysi. Innan mynsvæðis skiptir þetta máli því að ef eitt ríki innan mynsvæðis verður fyrir áfalli en önnur ekki, ætti vinnuafli að flytja sig þaðan sem kjör hafa rýrnað í kjölfar áfallsins til ríkja þar sem vinnumarkaðurinn er nú betur á sig kominn (sjá Mundell, 1961, og kafla 5). Önnur birtingarmynd sveigjanleika framboðs á vinnuafli felst í sveigjanleika atvinnuþátttöku. Sem dæmi má nefna að í uppsveiflum vinna margir hlutastörf sem ella væru utan vinnumarkaðarins og þegar samdráttur verður í þjóðarþúskapnum og fyrirtæki fækka störfum endurspeglar það ekki að fullu í auknu atvinnuleysi þar sem einhverjir fara af vinnumarkaði t.d. í nám eða flytja af landi brott.

Hægt er að meta hversu sveigjanlegt vinnuframboðið er yfir hagsveifluna með því að meta svokölluð Okun-sambönd (Okun, 1962). Tafla 14.1 sýnir niðurstöður slíks mats fyrir samband atvinnuleysis, atvinnuþátttöku og fólksflutninga annars vegar og hagvaxtar hins vegar (sjá nánar í rammagrein 14.2).

Tafla 14.1 Mat á Okun-samböndum fyrir Ísland 1991-2010

	Atvinnuleysi	Atvinnu- þátttaka	Fólksfl. ísl. Ríkisborgara	Fólksfl. erl. ríkisborgara
Fasti	0,009* (4,40)	-0,001 (-0,48)	-0,002* (-2,20)	-0,004 (-1,67)
Áhrif hagvaxtar	-0,248* (-5,53)	0,053 (0,88)	0,054* (2,64)	0,127* (2,65)
R ²	0,64	0,04	0,29	0,29

Lýsingu á metnu jöfnunum er að finna í rammagrein 14.2. * táknað að stikamatíð sé tölfræðilega marktækt við 5% öryggismörk. t-gildi eru í sviga. Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og Vinnuálastofnun.

Eins og sjá má í töflu 14.1 er tiltölulega sterkt samband milli sveiflna í atvinnuleysi og hagvexti og bendir tölfræðimatið til þess að 1 prósentu aukning hagvaxtar fari saman við lækkun atvinnuleysis um sem

nemur 0,25 prósentum (sjá einnig mynd 14.7).² Mun veikara samband fæst hins vegar á milli sveiflna í atvinnuþátttöku og hagvexti, þótt á mynd 14.8 megi sjá að atvinnuþátttaka dróst umtalsvert saman í efnahagslæggðunum í upphafi og í lok síðasta áratugar. Samband fólksflutninga og hagvaxtar er hins vegar náð og vekur athygli hversu sterkt samband fólksflutninga erlendra ríkisborgara er við hagsveifluna. Samkvæmt stikamatinu fer jafnan saman að þegar hagvöxtur eykst um 1 prósentu, aukist flutningar erlendra ríkisborgara til landsins um 0,13 prósentur en flutningur íslenskra ríkisborgara um rúmar 0,05 prósentur. Þessi munur þarf þó ekki að koma á óvart þar sem ætla má að stærstur hluti erlendra ríkisborgara komi til Íslands í atvinnuleit, en stór hluti Íslendinga flyst búferlum af öðrum ástæðum, t.d. til náms. Af mynd 14.9 má sjá að þetta samband var sérstaklega sterkt í síðustu hagsveiflu, en ætla má að það skýrist af tveimur þáttum: Í fyrsta lagi varð mikil aukning í fólksflutningum frá ríkjum í Mið- og Austur-Evrópu til Vestur-Evrópu við það að tíu ríki urðu aðilar að Evrópusambandinu (ESB) árið 2004. Vegna frjálsra fólksflutninga innan ESB og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) færðust búferlaflutningar ríkisborgara nýju aðildarríkjanna til ríkja í Vestur-Evrópu í aukana, enda lífskjör þar betri en í þeirra heimalandi. Ísland fór ekki varhluta af þessari þróun.³ Á sama tíma var mikil umframeftirspurn eftir vinnuafli hér á landi sem hafði í för með sér verulega hækkun raunlauna og má ætla að það hafi laðað að fleiri erlenda ríkisborgara en ella. Ætla má að áfram verði náð samband á milli hagvaxtar og fólksflutninga erlendra ríkisborgara þar sem Ísland er aðili að víðfeðmum evrópskum vinnumarkaði, þar sem fólksflutningar eru frjálsir.

Rammagrein 14.2 Okun-sambönd vinnuframboðs og hagvaxtar

Okun (1962) sýndi fram á að náð samband er jafnan á milli hagvaxtar og atvinnu. Aukning framleiðslu kallar að öðru óbreyttu á aukna eftirspurn eftir framleiðsluþáttum, þ.m.t. vinnuafli, sem dregur þar með úr atvinnuleysi. Þessu einfalda sambandi má lýsa með eftirfarandi hætti:

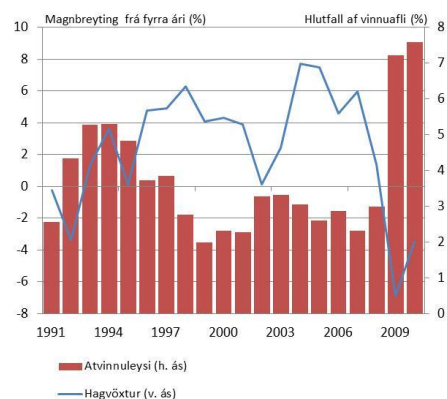
$$(1) \quad \Delta u_t = \alpha_u + \beta_u \Delta y_t + \epsilon_{ut}$$

þar sem Δu_t stendur fyrir breytingu í atvinnuleysi, Δy_t stendur fyrir hagvöxt og ϵ_{ut} er afgangslíður. Neikvætt formerki á β_u myndi þá gefa til kynna að jafnan færi saman aukinn hagvöxtur og minnkandi atvinnuleysi. Til þess að meta sveigjanleika í vinnuafslframboði má meta sams konar Okun-sambönd fyrir bæði atvinnuþátttöku og fólksflutninga. Sambandi atvinnuþátttöku og hagvaxtar má þá lýsa sem:

² Athugað var hvort að tafir gildi hefðu einnig áhrif en þau mældust tölræðilega ómarktæk.

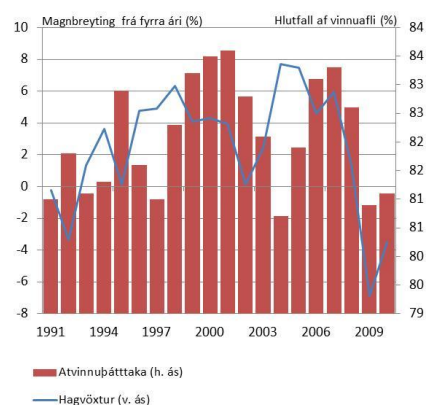
³ Ríkin sem gengu í ESB 1. maí 2004 voru: Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. Reglur um frjálsa för launafólks tóku strax gildi hér á landi gagnvart Kýpur og Möltu en ákveðið var að fresta gildistöku þeirra gagnvart Eistlandi, Lettlandi, Litháen, Póllandi, Slóvakíu, Slóveníu, Tékklandi og Ungverjalandi. Tóku þær formlega gildi 1. maí 2006 gagnvart þessum ríkjum, en höfðu í raun verið í gildi frá því í september 2005. Íslensk stjórnvöld ákváðu að nýta sér heimild sem setur skorður við frjálsri för ríkisborgara frá Rúmeníu og Búlgaríu til atvinnuþátttöku í aðildarríkjum EES-samningsins til ársins 2012. Frjálsir flutningar hafa verið milli Norðurlandanna frá árinu 1956.

Mynd 14.7
Atvinnuleysi og hagvöxtur



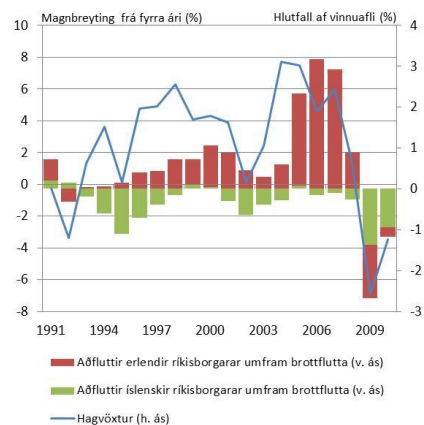
Heimildir: Hagstofa Íslands og Vinnuálfstafnun.

Mynd 14.8
Atvinnuþátttaka og hagvöxtur



Heimildir: Hagstofa Íslands og Vinnuálfstafnun.

Mynd 14.9
Fólksflutningur og hagvöxtur



Heimild: Hagstofa Íslands.

$$(2) \quad \Delta pa_t = \alpha_{pa} + \beta_{pa} \Delta y_t + \epsilon_{pat}$$

þar sem Δpa_t stendur fyrir breytingu í atvinnuþátttöku, þ.e. hlutfall vinnuafls af fjölda einstaklinga á vinnufærum aldri. Með sambærilegum hætti má lýsa sambandi fólksflutninga við hagsveifluna, bæði íslenskra og erlendra ríkisborgara, með eftirfarandi hætti:

$$(3) \quad \Delta mi_t = \alpha_{mi} + \beta_{mi} \Delta y_t + \epsilon_{mit}$$

$$(4) \quad \Delta me_t = \alpha_{me} + \beta_{me} \Delta y_t + \epsilon_{met}$$

þar sem Δmi_t er breyting á fólksflutningum íslenskra ríkisborgara, skilgreint sem aðfluttur umfram brottflutta sem hlutfall af vinnuafli, og Δme_t er sams konar hlutfall fyrir erlenda ríkisborgara. Sveigjanlegt vinnuframboð gefur til kynna fylgni framboðs vinnuafls við hagsveifluna, þ.e.a.s. framboð á vinnuafli eykst í uppsveiflum en dregst saman í niðursveiflum. Fyrirfram má því búast við að formerki stikanna β_{pa} , β_{mi} og β_{me} séu jákvæð.

14.3 Stofnanaumhverfi vinnumarkaðar

Það sem kalla má einu nafni stofnanaumhverfi vinnumarkaðarins, þ.e. bæði stofnanir hans, skipulag þeirra og það laga- og regluverk sem um hann gildir, hefur áhrif á hversu sveigjanlegur hann er. Stofnanaumhverfi vinnumarkaðar getur haft áhrif á viðbragð hans við efnahagsskellum og kerfisbreytingum og þannig á atvinnuleysi og atvinnustig. Þar sem mismunandi stofnanagerðir geta leitt af sér mismunandi þróun á vinnumarkaði (sjá rammagrein 14.3), jafnvel þótt ríki verði fyrir sömu áföllum, skiptir stofnanaumhverfi innlends vinnumarkaðar miklu máli við mat á kostum og göllum þess að Ísland gerist aðili að stærra mynatsvæði á borð við evrusvæðið.

Rannsókn Nickell (1997) hefur verið mikilvægur vegvísir að þeim stofnanaþáttum sem mikilvægt er að líta til en það eru stofnanir sem áhrif hafa á verð- og launaákvæðanir og þar með vinnuaflsframboð, eftirspurn eftir vinnuafli og þörun atvinnulausra við laus störf. Þeir stofnanaþættir sem virðast helst skipta máli snúa að launamyndun og gerð kjarasamninga, ákvæðum um lágmarkslaun, atvinnuleysisbótarétti, skattlagningu launatekna, uppsagnarvernd og miðlun atvinnulausra í laus störf. Fjölmargar rannsóknir hafa síðan verið gerðar á áhrifum og samspili stofnana vinnumarkaðarins á atvinnu og atvinnuleysi. Þrátt fyrir að niðurstöður þessara rannsókna séu ekki allar á eina lund, eiga þær það flestar sammerkt að benda á stofnanaumhverfið sem einn af grundvallarákvörðunarþáttum atvinnuleysis.⁴

Rammagrein 14.3 Stofnanagerð vinnumarkaða og áhrif efnahagsskella

Áhugavert að skoða hvernig mismunandi hegðun og viðbrögð stofnana vinnumarkaðar í myntbandalagi geta leitt til ólíkra niðurstæðna þrátt fyrir að

⁴ Yfirlit yfir rannsóknir á áhrifum stofnanaumhverfis má finna í Blanchard (2005) og Eichhorst, Feil og Braun (2008).

þau verði fyrir sams konar áfalli. Frá árinu 1983 voru Austurríki, Belgía og Holland t.d. í hálfgildings myntbandalagi við Þýskaland þar sem þau höfðu fest gengi gjaldmiðla sinna við þýska markið. Við sameiningu þýsku ríkjanna tveggja varð Þýskaland fyrir verulegum eftirspurnarskelli. Á tímabilinu 1983-1999 jókst launakostnaður um 40% í Austurríki og Belgíu, en það var 10 prósentum meiri hækkun launa en í Þýskalandi. Á sama tíma jókst launakostnaður í Hollandi aðeins um 10%. Samkeppnisstaða Hollands batnaði því töluvert á meðan hún versnaði í hinum tveimur ríkjunum.

Mismunandi þróun launakostnaðar í ríkjunum þremur má að mestu skýra með mismunandi raunlaunaþróun. Þau hækkuðu lítið í Hollandi vegna frystingar nafnlauna í byrjun níunda áratugarins, en einnig skiptir máli að á sama tíma og samruni Austur- og Vestur-Þýskalands átti sér stað, á uppsveiflutímunum í lok níunda áratugarins og byrjun þess tíunda, var launaaðhald einnig töluvert. Þar voru jafnframt gerðar mikilvægar breytingar á stofnunum vinnumarkaðarins sem talið er að hafi hjálpað til við að bæta samkeppnisstöðu landsins: skattar á laun voru lækkaðir, lágmarkslaun fyrir ungt fólk voru einnig lækkuð og dregið var smám saman úr upphæðum og tímalengd atvinnuleysisbóta.

Laun í Austurríki og Belgíu voru hins vegar nánast beintengd við launaþróun í Þýskalandi, en í þessum ríkjum hækkuðu laun töluvert umfram framleiðni. Töluvert dró því úr samkeppnishæfni Austurríkis og Belgíu, eins og í Þýskalandi. Vegna launaaðhalds var Holland því mun betur í stakk búið til þess að mæta áfallinu sem löndin urðu fyrir við sameiningu Þýskalands. Aðlögunin í Austurríki og Belgíu varð hins vegar að fara fram með fækkun starfa en atvinna í Hollandi jókst um 30% á því tímabili sem fastgengisfyrirkomulagið varði.

Í þessum hluta kaflans verður lítið til stofnana íslensks vinnumarkaðar og þær bornar saman við vinnumarkaðsstofnanir annarra ríkja. Farið er yfir helstu lög og reglur sem gilda um íslenskan vinnumarkað, sérstaklega það sem snýr að lágmarkslaunum, uppsagnarvernd, atvinnuleysisbótakerfinu og skattlagningu launatekna. Fjallað er um hvernig launamyndun er háttað á íslenskum vinnumarkaði og hlutverk verkalýðs- og atvinnurekendafélaga í kjarasamningum. Í lokin er hlutverk endurmenntunar og vinnumarkaðsúrreða fyrir atvinnulausa skoðað, en mikilvægi þessara þátta hefur aukist verulega í kjölfar fjármálakreppunnar vegna mikils atvinnuleysis.

14.3.1 Launamyndun og verkalýðsfélög

Á vinnumarkaði þar sem ríkir fullkominn sveigjanleiki ættu laun að ráðast af framboði og eftirspurn eftir vinnuafli. Í raun ráðast laun almennt hins vegar ekki á fullkomnum markaði, tregða er til staðar bæði varðandi ráðningar og uppsagnir, og þeim sem eru atvinnulausir bjóðast bætur sem dregið geta úr hvata til atvinnuleitar. Skipulag verkalýðshreyfingar og miðstýring kjarasamninga hefur einnig áhrif á launamyndun. Calmfors og Driffill (1988) telja samband miðstýringar kjarasamninga og raunlauna annars vegar og atvinnu hins vegar ekki línulegt heldur kryppulaga. Þegar miðstýring er mjög lítil eða mjög mikil eru raunlaun lægri og atvinnuleysi minna en þegar miðstýring er þarna á milli og mörg öflug verkalýðsfélög reyna að ná sem hæstum raunlaunum fyrir sína félagsmenn verða raunlaun hærrí og atvinnuleysi meira. Tveir þættir vegi hvor á móti öðrum: annars vegar hversu einráð verkalýðsfélög eru um

launabreytingar og hins vegar hver áhrif ákvarðana þeirra eru á verð þeirra afurða sem fyrirtækin selja. Samkvæmt Calmfors og Driffill er sveigjanleiki vinnumarkaðarins mestur þegar miðstýring er alger og þegar fullkomið dreifræði ríkir. Rökin eru þau að ef miðstýring er engin og kjarasamningar eru gerðir í hverju fyrirtæki fyrir sig taki launakröfur mið af afkomu fyrirtækisins, þar sem starfsmenn viti að verði samið um hærri laun en fyrirtækið geti staðið undir þurfi það að hækka verð sem leiði til þess að fyrirtækið verði af viðskiptum og þurfi því að segja upp starfsfólki. Sé miðstýring hins vegar alger og kjarasamningar gerðir af heildarsamtökum launafólks fyrir atvinnulífið í heild sinni er líklegra að forsvarsmenn verkalýðsfélaga horfi til áhrifa kjarasamninga á allt efnahagslífið og varist að beita sér fyrir samningum sem geti leitt til verðbólgu og atvinnuleysis. Versta niðurstaðan, samkvæmt rannsókn Calmfors og Driffill, er sambland miðstýringar og dreifræðis, þ.e. þegar launasamningar eru t.d. gerðir sameiginlega fyrir alla starfsmenn einstakrar atvinnugreinar. Þá viti starfsmenn að launahækkunir umfram það sem hvert fyrirtæki geti staðið undir draga ekki úr eftirspurn í einstaka fyrirtæki, þar sem það sama eigi við um öll fyrirtæki innan greinarinnar, heldur komi fram í verðhækkunum fyrir kaupendur vörunnar.

Danthine og Hunt (1994) benda á að aukin alþjóðleg samkeppni og samruni í Evrópu hafi dregið úr möguleikum atvinnugreinastéttarfélagum í hverju ríki til að hækka laun umfram það sem fyrirtæki geta staðið undir (þ.e. kryppan sem Calmfors og Driffill ræddu um hafi minnkað) þar sem þau þeki bæði lítinn hluta atvinnugreinarinnar og lítinn hluta vinnumarkaðarins á svæðinu. Framleiðsla atvinnugreinar í hverju ríki er í auknum mæli í samkeppni við framleiðslu sömu atvinnugreinar í öðru ríki. Verkalýðsfélög þurfi því að taka mið af afkomu atvinnugreinarinnar í landinu og séu því í sambærilegri stöðu og félög sem semja í hverju fyrirtæki fyrir sig. Samkvæmt niðurstöðum þeirra ætti samrunaþróunin á evrusvæðinu því að leiða til aukinnar hófsemi í launakröfum á vinnumarkaði evrusvæðisins.

Soskice (1990) benti á að það sé ekki einugis þátttaka í verkalýðsfélögum og umfang sameiginlegra kjarasamninga sem skipti máli. Hann útvíkkar skilgreiningu Calmfors og Driffill (1988) á miðstýringu við launamyndun og tekur einnig með samstillingar aðila við samningagerð (e. bargaining co-ordination). Hann telur að dreifræði við kjarasamningagerð geti leitt til sams konar niðurstöðu og miðstýrðir kjarasamningar ef samningsaðilar eru samstilltir þar sem þeir taki tillit til áhrifa launasamninga á allt efnahagslífið. Dæmi um slíka samstillingu er ef kjarasamningar eru gerðir fyrir hverja atvinnugrein fyrir sig en forsvarsmenn verkalýðsfélaga allra atvinnugreina stilla sig saman í kröfum sínum eða ef verkalýðsfélögin eru aðili að stærri regnhlífarsamtökum þar sem grunnur að kröfum er mótaður.

Niðurstöður rannsókna eru ekki á einn veg um það hvort samband miðstýringar og samhæfingar við atvinnuleysi sé kryppulaga, en flestar benda þær þó til þess að mikil miðstýring og/eða samhæfing í kjarasamningum hafi í för með sér tilhneigingu til hóflegri launakrafna og minna atvinnuleysis (OECD, 2006). Niðurstöður Nickell, Nunziata og

Ochel (2005) sýna að fleiri þættir, eins og skipulag atvinnuleysisbótakerfis og uppsagnarverndar, hversu háir skattar á vinnu eru og hversu auðvelt vinnuaflið á með að færa sig milli svæða, skipta einnig máli fyrir þróun atvinnuleysis. Þeir sýna einnig fram á að sambandið milli atvinnuleysis og samhæfingar geti verið línulegt en ekki kryppulaga, þ.e. aukin samhæfing á vinnumarkaði fari saman við meira atvinnuleysi en ella.

Við það að margir seðlabankar tóku upp verðbólguþröskulmörk á tíunda áratug síðustu aldar var einnig farið að skoða áhrif samspils samhæfingar í kjarasamningum og peningastefnunnar. Cukierman og Lippi (1999) sýna fram á að kryppulaga samband samhæfingar við launaþrýsting og atvinnuleysi getur horfið þegar seðlabankinn nýtur fulls sjálfstæðis, þar sem verkalýðshreyfingin þurfi þá ekki lengur að taka mið af verðbólgunni þegar hún semur um laun því að treyst er á að seðlabankinn muni sjá um að ná henni niður. Töldu Cukierman og Lippi að aðild að EMU með sjálfstæðum seðlabanka gæti því haft í för með sér minna aðhald fyrir verkalýðshreyfinguna við kjarasamningsgerð. Samkvæmt þessu er besta fyrirkomulagið í myntbandalagi þar sem mikil miðstýring er á vinnumarkaði og verkalýðshreyfingin hefur áhyggjur af verðlagi að seðlabankinn hafi nokkurt umburðarlyndi gagnvart verðbólgu og hræði þannig verkalýðsfélögin til að semja um laun sem samræmast verðstöðugleika. Rannsókn Posen og Gould (2006) sýnir að aðild að EMU hefur haft í för með sér jafn mikla eða meiri hófsemi í launakröfum verkalýðsfélaga. Ástæðan sé þó ekki aðild að EMU sem slík, heldur aukinn trúverðugleiki peningastefnunnar við að halda verðbólgu lítili. Það sama hafi einnig átt sér stað í Bretlandi og Svíþjóð í kjölfar upptöku verðbólguþröskulmörks um miðjan tíunda áratug síðustu aldar.

Tafla 14.4 sýnir vísitölu samstillingar launasamninga fyrir 25 OECD-ríki ásamt mælikvörðum á miðstýringu kjarasamninga. Vísitala samstillingar tekur bæði til samstillingar starfsmanna og atvinnurekenda og liggur á bilinu 1-5 þar sem 1 þýðir að lítil sem engin samstilling eigi sér stað við samningaviðræður en 5 þýðir að kjarasamningar séu algerlega samstilltir.⁵ Þar sem launasamningar eiga sér almennt stað innan einstakra fyrirtækja eða stofnana, líkt og t.d. í Bandaríkjunum og Bretlandi, tekur vísitalan gildið 1. Á Norðurlöndunum, þar sem hefð er, eða hefur verið, fyrir heildstæðum kjarasamningum milli samtaka atvinnurekenda og samtaka launafólks, tekur vísitalan hins vegar gildi á bilinu 4-5.

Eins og sjá má í töflunni er miðstýring og samstilling á íslenskum vinnumarkaði töluverð. Talið er að rúm 86% þeirra sem eru starfandi á íslenskum vinnumarkaði séu skráðir í verkalýðsfélög (e. trade union density) og að um 88% launafólks fái greidd laun sem byggð eru á kjarasamningum verkalýðsfélaga (e. collective bargaining coverage). Mæling á vísitölu samstillingar kjarasamninga (e. bargaining co-ordination) er hins vegar ekki til fyrir Ísland. Þó má ætla að íslenskur vinnumarkaður falli í sama flokk og hin Norðurlöndin þar sem einkenni vinnumarkaða þeirra landa eru, eða hafa verið, um margt mjög svipuð einkennum þess íslenska.

⁵ Frekari umfjöllun um vísitölu samstillingar launasamninga og greiningu á umfangi samstillingar er að finna í OECD (1997, 2004) og Visser (1990).

Tafla 14.2 Verkalýðsfélög og umfang sameiginlegra kjarasamninga

	Pátttaka í stéttarfélögum ¹	Umfang sameiginlegra kjarasamninga ²	Samstilling kjarasamninga ³
Ástralía	18,5	60	2,0
Austurríki	30,8	99	4,0
Bandaríkin	11,6	13	1,0
Belgía	52,9	96	4,5
Bretland	27,9	35	1,0
Chile	13,6	24	-
Danmörk	69,1	82	4,0
Finnland	70,3	90	5,0
Frakkland	7,6	95	2,0
Grikkland	24,5	85	-
Holland	19,3	82	4,0
Írland	32,4	-	4,0
Ísland	86,4	88	-
Ítalía	33,5	80	4,0
Japan	18,3	16	4,0
Kanada	27,3	32	1,0
Kórea	10,6	12	1,0
Lúxemborg	38,7	60	-
Noregur	53,7	72	4,5
Nýja-Sjáland	21,5	30	1,0
Portúgal	20,8	62	4,0
Pólland	15,2	35	1,0
Slóvakía	18,8	35	2,0
Spánn	14,2	80	3,0
Sviss	18,7	48	4,0
Svíþjóð	70,8	92	3,0
Tékkland	20,5	44	1,0
Tyrkland	6,6	24	-
Ungverjaland	16,9	35	1,0
Þýskaland	19,9	63	4,0
Meðaltal OECD-ríkja	29,7	57,6	2,8
Meðaltal evruríkja	29,5	77,3	3,7
Meðaltal ESB-ríkja	31,8	69,1	3,0

1. Pátttaka í verkalýðsfélögum (e. trade union density) er mæld sem hlutfall af starfandi á vinnumarkaði (í %). Tölur um pátttöku í verkalýðsfélögum miðast við árið 2007. 2. Umfang sameiginlegra launasamninga (e. collective bargaining coverage) er mæld sem hlutfall launafólks sem sameiginlegir launasamningar ná til (í %). Tölur um umfang sameiginlegra launasamninga miðast við árið 2007 nema fyrir Austurríki, Japan, Lúxemborg, Noreg, Portúgal, Pólland, Slóvakíu, Spán, Sviss, Svíþjóð og Tékkland sem miðast við árið 2006, fyrir Grikkland og Ungverjaland sem miðast við árið 2005 og Nýja-Sjáland sem miðast við árið 2000 (sjá Venn, 2009). 3. Samstilling kjarasamninga (e. bargaining co-ordination) er vísitala sem tekur gildi á bilinu 1-5, þar sem hærra gildi táknar samstilltari kjarasamninga (sjá umfjöllun í OECD, 2004). *Heimildir:* OECD og ILO.

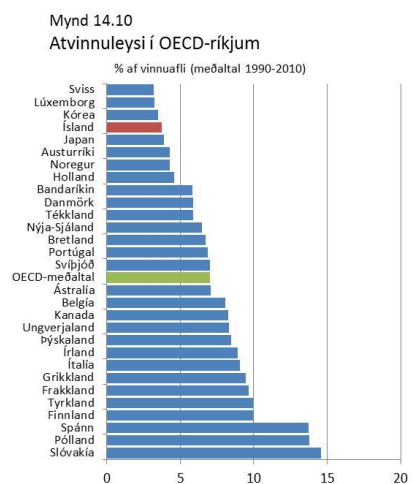
Kjarasamningar á íslenskum vinnumarkaði eru þannig í grunninn mjög samstilltir beggja vegna borðsins. Í samningaviðræðum Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Samtaka atvinnulífsins (SA) er gjarnan samið um kjör fyrir stóran hluta atvinnulífsins auk þess sem kjarasamningar hjá hinu opinbera taka oftast en ekki mið af niðurstöðum þessara samninga. Katrín Ólafsdóttir (2008) hefur bent á að þrátt fyrir töluverða miðstýringu og samstillingu beri innlendur vinnumarkaður einnig einkenni dreifræðis sem auki sveigjanleika þar sem samningar geti þannig tekið mið að aðstæðum hverju sinni, sem er nær því sem tíðkast

t.d. á bandarískum vinnumarkaði (sjá rammagrein 14.4). Miðstýrðir kjarasamningar leggja því grunninn að launastigi innlends atvinnulífs en töluvert svigrúm er fyrir samninga milli verkalýðsfélaga, einstakra hópa eða einstaklinga um laun umfram kjarasamningsbundnar hækkanir sem byggjast á ýmsum þáttum á borð við vinnuframlag, afköst og eftirspurn. Almennt eru launabreytingar grunntaxta ákvarðaðar í kjarasamningum þótt töluvert svigrúm sé til að taka mið af aðstæðum fyrirtækja með launabreytingum umfram þær sem samið er um þar. Við þetta bætist oft töluvert launaskrið (e. wage drift) þegar umframeftirspurn er eftir vinnuafli eða misvægi skapast milli afkomu útflutnings- og innanlandsgreina.

Rammagrein 14.4 Samanburður íslensks og bandaríks vinnumarkaðar

Athyglisvert er að bera saman vinnumarkaði Íslands og Bandaríkjanna í ljósi kenninga Calmfors og Driffill (1988) um samspil miðstýringar vinnumarkaðar og launaþróunar. Við fyrstu sýn virðast megineinkenni íslensks vinnumarkaðar vera að hann er miðstýrður, stærstur hluti vinnuafldsins eru meðlimir í verkalýðsfélögum og flestir fá greitt eftir almennum kjarasamningum. Til samanburðar er þessu þveröfugt farið í Bandaríkjunum. Á bandarískum vinnumarkaði ríkir dreifræði, verkalýðsfélög eru lítil og fámenn og launasamningar eru í flestum tilfellum gerðir innan einstakra fyrirtækja. Því virðist Ísland, ásamt öðrum Norðurlöndum, vera nær öðrum enda kryppunnar sem Calmfors og Driffill (1988) lýsa, en Bandaríkin vera nær hinum endandum.

Mynd 14.10 sýnir meðaltalsatvinnuleysi í OECD-ríkjunum á árunum 1990 til 2010. Í bæði Bandaríkjunum og á Íslandi er atvinnuleysi lítið og nokkuð undir meðaltali OECD-ríkjanna. Lítið atvinnuleysi á þessu tímabili, bæði á Íslandi og í Bandaríkjunum, bendir til mikils sveigjanleika á vinnumarkaði þrátt fyrir að stofanaumhverfi sé mjög ólíkt. Að einhverju leyti kann þetta að endurspegla að þrátt fyrir töluverða miðstýringu íslensks vinnumarkaðar að forminu til virðist hafa skapast töluvert svigrúm til að aðlaga samninga að afkomu einstakra fyrirtækja og atvinnugreina.



1. Meðaltal fyrir Tyrkland, Slóvakíu, Pólland, Ungverjaland og Austurríki miðast við styttri tímabil.
Heimild: OECD.

Í ljósi þessara einkenna innlends vinnumarkaðar má spyrja hvort miðstýring og samhæfing hans hafi alltaf haft kosti miðstýringar í för með sér eða hvort íslenskur vinnumarkaður beri fremur einkenni þess fyrirkomulags sem Calmfors og Driffill (1988) telja leiða til sístu niðurstöðu varðandi launamyndun, þ.e. sambland miðstýringar og dreifræðis. Ljóst er t.d. að oft hefur verið samið miðlægt um nafnlaunahækkanir umfram það sem sumar eða allar atvinnugreinar gátu staðið undir. Aðlögun hlutfallslegs verðs á vinnuafli hefur í kjölfarið þurft að eiga sér stað í gegnum gengis- og verðlagshækkanir. Þetta kom glögglega í ljós í kjarasamningnum sem gerður var um mitt ár 2011 (sjá rammagrein 14.5).

Rammagrein 14.5 Kjarasamningurinn 2011

Áhugavert er að skoða niðurstöður þeirra kjarasamninga sem gerðir voru árið 2011 í ljósi kenninga um miðstýrða og samhæfða kjarasamninga en einnig samspils verkalýðshreyfingar og peningastefnunnar. Í þessum samningum var samið miðlægt um launahækkanir sem voru nokkuð umfram það sem til lengdar samrýmdist verðbólguþröngun Seðlabankans. Aðstæður voru að

vísu ólíkar eftir atvinnugreinum þar sem lágt raungengi hafði styrkt stöðu útflutningsatvinnuveganna og þeirra atvinnugreina sem kepptu við erlend fyrirtæki á innlendum markaði. Þróun verðbólgu í kjölfar kjarasamninganna árið 2011 sýnir að stærstum hluta af kostnaðarhækkunum vegna mikilla launahækkana í samningunum var velt út í verðlag. Niðurstöður algerrar miðstýringar við gerð kjarasamninga, þ.e. kjarasamninga sem voru gerðir af heildarsamtökum launafólks og atvinnurekenda, skilaði því ekki niðurstöðu í samræmi við kenningu Calmfors og Driffill (1988) sem fjallað er um í megintextanum. Samningsaðilar virtust því ekki taka tillit til áhrifa kjarasamninga á verðbólgu og atvinnuleysi líkt og búast hefði mátt við þegar um algera miðstýringu er að ræða. Þvert á móti virðist niðurstaðan sú sem búast má við þegar á vinnumarkaði er sambland miðstýringar og dreifræðis og samið er um launahækkunar umfram það sem hvert fyrirtæki innan atvinnugreinar getur staðið undir sem kemur svo fram í almennum verðhækkunum á afurðum þeirra.

Þessi niðurstaða er einnig áhugaverð þegar hún er skoðuð í ljósi kenninga um samspil verkalýðshreyfingar og peningastefnu. Ein túlkun á niðurstöðu kjarasamningsins gæti verið sú að hún hafi byggist á trausti á að Seðlabankinn myndi sjá um að ná verðbólgunni niður (í samræmi við tilgátu Cukiermans og Lippis, 1999). Önnur túlkun, gæti verið er að peningastefnuna hafi skort trúverðugleika og verðbólguvæntingar trausta kjölfestu. Fyrirtækin hafi því samþykkt launahækkunar umfram framleiðnivöxt í trausti þess að þau myndu öll geta velt kostnaðarhækkunum út í verðlag án þess að það kæmi niður á samkeppnisstöðu eða markaðshlutdeild hvers og eins þeirra (sem hefði gerst ef einungis eitt fyrirtæki gerði slíkt). Hér þarf þó að hafa í huga að þessar kenningar um samspil verkalýðshreyfingar og peningastefnu byggjast yfirleitt á þeirri forsendu að hagkerfið sé einsleitt og þar sé bara ein atvinnugrein. Misvægi á milli útflutnings- og samkeppnisgreina annars vegar og heimagreina hins vegar vegna lágs raungengis lék hins vegar líklega afgerandi hlutverk í niðurstöðu kjarasamninganna.

Eins og áður hefur verið rakið verður sveigjanleiki nafnlauna meginleiðin til þess ná fram sveigjanleika í raunlaunum innan myntbandalags. Rannsóknir benda hins vegar til þess að til staðar sé nokkur tregða við lækkun nafnlauna hér á landi, þótt jákvætt samband virðist á milli tíðni og stærðar nafnlaunalækkana annars vegar og atvinnuleysis hins vegar. Þessi einkenni gætu hins vegar tekið breytingum við inngöngu í annað myntsvæði eða í kjölfar stórfelldra efnahagsáfalla. Efnahagsáfallið sem íslenskur þjóðarbúskapur gekk í gegnum á haustmánuðum 2008 sýndi t.d. að aðlögun vinnumarkaðarins átti sér stað að einhverju leyti í gegnum nafnlaunalækkanir, þótt minni þörf væri fyrir aðlögun í gegnum nafnlaun vegna verulegrar raunlaunalækkunar í kjölfar gengisfalls og aukinnar verðbólgu. Sú aðlögun nafnlauna sem þó átti sér stað fór fram innan einstakra fyrirtækja en ekki miðlægt fyrir vinnumarkaðinn í heild.⁶

14.3.2 Lágmarkslaun

Löggjöf um lágmarkslaun er til staðar í einhverju formi í allflestum þróuðum ríkjum. Markmiðið með þeim er yfirleitt að koma í veg fyrir að laun lækki meira en talið er félagslega ásættanlegt. Bindandi lágmarkslaun geta hins vegar leitt til aukins atvinnuleysis ef þau koma í

⁶ Þó var eitthvað um samræmdar lækkunar í opinbera geiranum.

veg fyrir að laun lækki nægilega mikið við efnahagsáfall til að þau leiði saman framboð og eftirspurn á vinnumarkaði. Lágmarkslaun kunna einnig að hækka þröskuld fyrir ráðningu úr hópum starfsmanna sem hafa lága framleiðni, þ.e. yngri starfsmanna og starfsmanna með litla menntun. Einnig geta bindandi lágmarkslaun haft í för með sér að vinnuafisframboð eykst vegna þess að fleiri ná þeim launþröskuldi sem þeir setja sem fyrirvara um þátttöku á vinnumarkaði.

Í um helmingi OECD-ríkja eru lágmarkslaun ákvörðuð með lagasetningu. Innan ESB eru lágmarkslaun lögbundin í flestum tilfellum eða 20 af 27 ríkjum. Á Íslandi, eins og t.d. á hinum Norðurlöndunum, eru lágmarkslaun ákveðin í kjarasamningum en eru ekki bundin í lög. Þar sem samningsrétturinn hér á landi er hjá hverju stéttarfélagi eru lágmarkslaun ekki þau sömu fyrir vinnumarkaðinn í heild heldur eru þau mismunandi eftir atvinnugreinum, starfsstéttum og atvinnusvæðum. Hér á landi, eins og í mörgum öðrum ríkjum, má einnig greiða fólki undir ákveðnum aldri lægri laun. Líkt og lögbundin lágmarkslaun mynda slík lágmarkslaun gólf fyrir þau laun sem greidd eru á vinnumarkaði.

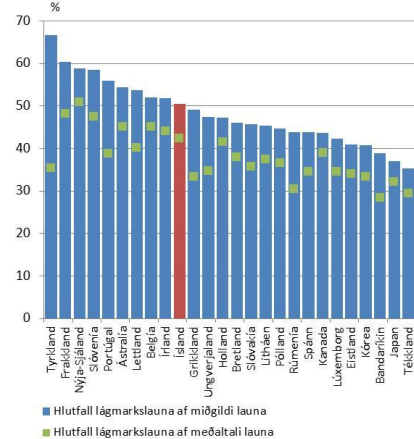
Þrátt fyrir að fræðileg rök hnígi að því að bindandi lágmarkslaun geti leitt til aukins atvinnuleysis eru niðurstöður tölfræðirannsókna ekki ótvíræðar og margar þeirra benda til þess að áhrifin séu lítil eða engin (sjá t.d. OECD, 1998, og Dolton, Bondibene og Wadsworth, 2012). Nokkrar þeirra gefa þó til kynna að lögbundin lágmarkslaun hafi neikvæð áhrif á atvinnu meðal yngstu aldurshópanna.

Áhrif lágmarkslauna á atvinnu eru talin ráðast mest af því hversu há þau eru miðað við jafnvægislaun á almennum vinnumarkaði. Til að varpa ljósi á slíkan samanburð sýnir mynd 14.11 hlutfall lágmarkslauna af meðallaunum og miðgildi launa (svokallaða Kaitz-vísitölu) árið 2010 í þeim ríkjum þar sem lágmarkslaun eru ákvörðuð með lögum en hlutfall lágmarkstekjutryggingar fyrir Ísland.⁷ Tveir aðrir mælikvarðar gefa einnig vísendingar um áhrif lágmarkslauna: hlutfall fólks á vinnumarkaði með laun sem eru jafn há eða lægri en lágmarkslaun og hlutfall þeirra sem fá greidd laun nálægt lágmarkslaunum.

Á Íslandi er lágmarkstekjutryggingin sem hlutfall af miðgildi launa um 50%, en rúmlega 40% sem hlutfall af meðaltali launa. Í samanburði við þau lönd sem eru með lögbundin lágmarkslaun tilheyrir Ísland því efsta þriðjungi ef miðað er við miðgildi launa en efsta fjórðungnum miðað við meðaltal launa.

Ein skýring sem nefnd hefur verið á því að áhrif lágmarkslauna mælast lítil eða engin í rannsóknum er sú að lágmarkslaun séu í raun mun sveigjanlegri en þau virðast vera þegar þau eru skoðuð sem hlutfall af meðal- eða miðgildi launa, þar sem þau ná ekki til margra og sitji oft eftir þegar þörf er á (OECD, 1998). Aðeins eru til upplýsingar frá örfáum löndum um hversu margir eru á lágmarkslaunum, en í þeim samanburði

Mynd 14.11
Hlutfall lágmarkslauna af meðallaunum og miðgildi launa
%



Heimildir: Hagstofa Íslands, OECD og Seðlabanki Íslands.

⁷ Í alþjóðlegum samanburði er ákjósanlegra að bera saman hlutfall lágmarkslauna og miðgildis launa fremur en meðaltals launa vegna þess hversu ólík launadreifing getur verið milli landa. Í ríkjum með lág lágmarkslaun er tilhneigingin sú að mikill munur sé á milli hæstu og lægstu launa. Af þeim sökum myndi það ýkja mismun í samanburði á lágmarkslaunum milli landa að nota meðaltal fremur en miðgildi.

er Ísland á róli með þeim ríkjum þar sem þetta hlutfall er hvað lægst, en um 1½% starfsmanna fengu greidd lágmarkslaun árið 2011.⁸

14.3.3 Launaskattar

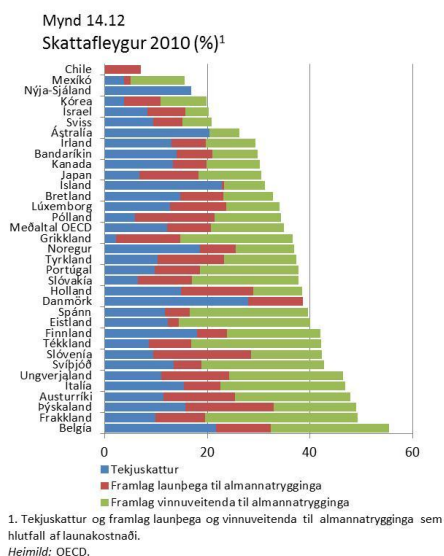
Tekjuskattar og aðrar álögur ríkisins á atvinnutekjur eru almennt taldir draga úr sveigjanleika vinnumarkaðarins. Ástæðan er sú að skattheimta rekur fleyg (e. tax wedge) á milli launakostnaðar fyrirtækja og launatekna starfsfólks sem raskar jafnvægi í framboði og eftirspurn eftir vinnuafli. Fyrirtæki sjá hag sínum betur borgið með því að ráða færri starfsfólk og fleiri einstaklingar velja að halda sig utan vinnumarkaðar þar sem ábati vinnuframlags er minni en ella. Afleiðing skattlagningar á vinnumarkaðinn í heild verður því að öðru óbreyttu meira atvinnuleysi og minni atvinnuþátttaka en ella. Eins og Nickell, Nunziata og Ochel (2005) benda á eru niðurstöður rannsókna þó ekki einhlítar og sýna þær bæði afgerandi áhrif skatta á atvinnuleysi og áhrifaleysi þeirra. Rannsókn þeirra sjálfra á atvinnuleysi meðal OECD-ríkja á árunum 1960-1990 gefur þó til kynna að áhrifin séu nokkur. Þannig komast þeir að þeirri niðurstöðu að 10 prósentna hækkun launaskatta hafi í för með sér langtímaáhrif á atvinnuleysi sem nemur einni prósentu.

Mynd 14.12 sýnir skattaflæg á Íslandi og OECD-ríkjum samkvæmt mælikvarða OECD fyrir árið 2010. Skattaflægurinn er mældur sem tekjuskattsgreiðslur launafólks að viðbættum greiðslum launafólks og atvinnurekenda til almannatrygginga vegna launa sem hlutfall af launakostnaði fyrirtækja. Miðað við stöðuna eins og hún var árið 2010 var Ísland í tólfta neðsta sæti af 34 OECD-ríkjum með skattaflæg sem nemur 31%, en meðaltalið fyrir OECD-ríkin var 35%.⁹ Til samanburðar er sambærilegt hlutfall fyrir meðaltal þeirra ríkja í töflunni sem eru í ESB um 42%. Skattaflægurinn er öllu minni á Íslandi en meðal hinna Norðurlandanna en hann er hæstur í Svíþjóð, tæplega 43%.

Áhugavert er að skoða samsetningu fleygsins, en tæplega ¾ hans hér á landi stafa af tekjuskattsgreiðslum og var Ísland í næst efsta sæti hvað þetta varðar árið 2010, en þá nam hlutfall tekjuskattsgreiðslna af launakostnaði 22,8% en meðaltal OECD-ríkja var þá 12,2% og 12,9% meðal ESB-ríkja. Í þessu sambandi er áhugavert að líta til rannsóknar Bianchi, Björns R. Guðmundssonar og Gylfa Zoëga (2001) sem skoðar áhrif skattlausa ársins 1987 á vinnuframboð hér á landi. Almennt benda niðurstöður þeirra til þess að launaskattar hafi merkjanleg neikvæð áhrif á atvinnu á Íslandi, sérstaklega meðal karla en síður meðal kvenna. Niðurstöður þeirra benda jafnframt til þess að viðbrögð við skattleysi hafi verið mest meðal þeirra sem verið hafi við vinnu á þeim tíma þegar skattbreytingarnar áttu sér stað.

14.3.4 Uppsagnarvernd

Uppsagnarvernd er ætlað að auka starfsöryggi með því að koma í veg fyrir að fyrirtæki geti sagt upp starfsmönnum þegar tímabundnir



⁸ Miðað er við 18 ára og eldri þar sem greiða má þeim sem eru yngri en 18 ára lægri laun.

⁹ Hafa þarf í huga að bæði hlutfallið og samsetningin geta breyst töluvert milli ára.

erfiðleikar steðja að. Þessu fylgir ákveðinn kostnaður fyrir fyrirtæki en starfsfólk fær einhvers konar tryggingu fyrir tekjumissi við uppsagnir. Slík vernd getur því verið hvati til endurmenntunar og þannig leitt til aukinnar framleiðni vinnuafsisins. Hafi uppsagnarvernd hins vegar áhrif á ákvarðanir fyrirtækja um að ráða eða segja upp starfsfólki og endurskipuleggja starfsemi sína eða dragi hún úr hvata starfsmanna til að flytja sig á milli starfa eða atvinnugreina, dregur hún úr sveigjanleika á vinnumarkaði.

Uppsagnarvernd er því talin geta haft tvíþætt áhrif á atvinnu. Eins og henni er ætlað, dregur hún úr möguleikum fyrirtækja á að segja upp starfsfólki en hún getur jafnframt dregið úr möguleikum atvinnulausra á að fá vinnu vegna þess að fyrirtæki horfa fram á kostnað við að segja upp fólki. Það letur þau við nýráðningar og getur því haft í för með sér meira atvinnuleysi en ella. Aukin tregða við ráðningar og uppsagnir dregur því úr aðlögunarhæfni fyrirtækja og takmarkar svigrúm þeirra til aðlögunar að tímabundnum sveiflum í eftirspurn og kann jafnframt að auka á launaþrýsting frá þeim sem eru í vinnu. Heildaráhrifin af uppsagnarvernd á atvinnu eru því óviss og þær rannsóknir sem gerðar hafa verið hafa ekki gefið einhlítt svar við því hvor ofangreindra áhrifa eru sterkari (sjá t.d. OECD, 2004). Niðurstöður þó nokkurra rannsókna benda til þess að uppsagnarvernd hafi marktæk áhrif til aukningar atvinnuleysis (t.d. Lazear, 1990, og Elmeskov, Martin og Scarpetta, 1998). Hins vegar benda niðurstöður annarra rannsókna til þess að áhrif uppsagnarverndar á atvinnuleysi séu lítil og tölfræðilega ómarktæk (sjá t.d. Nickell, 1997, Nickell, Nunziata og Ochel, 2005, OECD, 1998, og Boeri, 1999). Rannsóknir hafa einnig sýnt neikvæð áhrif á hópa sem oftast mæta aðgangshindrunum á vinnumarkaði, t.d. ungt fólk (OECD, 2006).

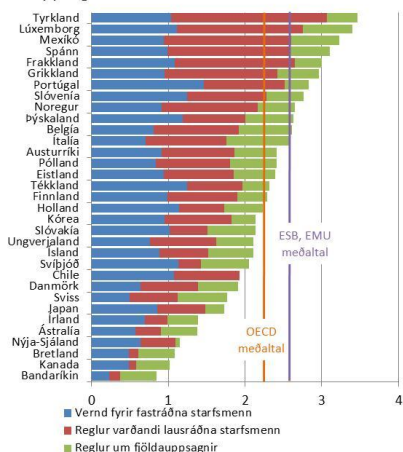
OECD hefur metið umfang uppsagnarverndar í OECD-ríkjum þar sem tekið er tillit til reglna sem snúa að vernd fyrir fastráðna starfsmenn, reglur varðandi lausráðna starfsmenn og þeirra reglna sem gilda um fjöldauppsagnir (sjá mynd 14.13). Mælikvarðinn er á bilinu 1 til 6, þar sem hærra gildi þýðir strangari löggjöf. Nýjasta mat þeirra er frá árinu 2008 og sýnir að íslensk fyrirtæki hafa meiri sveigjanleika til að segja upp starfsfólki en evrópsk fyrirtæki. Vísitala uppsagnarverndar mælist 2,1 hér á landi, sem er heldur lægra gildi en að meðaltali innan ESB- og EMU-ríkja (2,5) en svipað og meðal OECD-ríkja (2,2). Þó er uppsagnarvernd hérlandis töluvert meiri en í enskumælandi OECD-ríkjum þar sem vísitölugildið er að meðaltali 1,1.

Annar mælikvarði á áhrif uppsagnarverndar er meðallengd fastráðninga, þ.e. sá tími sem starfsmenn hafa starfað óslitið í núverandi starfi eða hjá núverandi atvinnurekanda. Eins og fram kemur á mynd 14.14 er meðallengd fastráðninga lítið lengri hér á landi en í Danmörku þar sem uppsagnarvernd er talin lítil (OECD, 2004) og mun lægri en t.d. á Ítalíu og í Portúgal.

14.3.5 Atvinnuleysisbætur

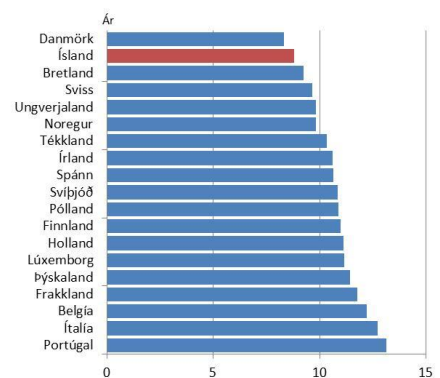
Út frá sjónarmiði einstaklinga er hlutverk atvinnuleysisbóta að bæta að hluta tímabundið tekjutap á meðan leitað er að nýju starfi. Hin hliðin á atvinnuleysisbótum eru þau áhrif sem þær hafa á umsvif í efnahagslífinu,

Mynd 14.13
Uppsagnarvernd 2008¹



1. Vísitala sem mælir kostnað og vandkvæði við að segja upp starfsmanni og ráða nýjan starfsmann tímabundið (gildi á milli 1-6, hærra gildi táknar meiri uppsagnarvernd). Heimild: OECD.

Mynd 14.14
Meðallengd fastráðninga



1. Lengd fastráðninga er sá tími sem starfsmenn hafa starfað óslitið í núverandi starfi eða hjá núverandi vinnuveitanda.

Heimild: OECD.

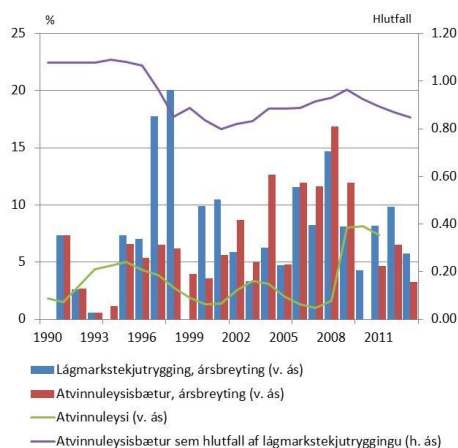
þar sem atvinnuleysisbætur virka eins og sjálfvirkur sveiflujafnari í niðursveiflum og hafa m.a. í för með sér að samdráttur einkaneyslu verður ekki eins mikill og ella. Mikilvægt er hins vegar að uppbygging atvinnuleysisbótakerfisins sé þannig að það dragi ekki úr hvata atvinnulausra til að leita að starfi og taka þeim störfum sem í boði eru en slíkt gæti aukið langtímaatvinnuleysi. Því skiptir hlutfall atvinnuleysisbóta af launum (e. replacement ratio) máli við mat á sveigjanleika vinnumarkaðar en einnig hve víðtækur bótarétturinn er, lengd hans og hvernig reglum um hann er framfylgt.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar bæði á bótarétti og fjárhæðum bóta hér á landi. Jafnan hafa þær breytingar verið gerðar á tímabilum þegar atvinnuleysi hefur mælst meira en jafnvægisatvinnuleysi. Bótaréttur var t.d. aukinn töluvert árið 1993,¹⁰ en hann hefur einnig verið stytur, fyrst úr því að vera í raun ótakmarkaður niður í fimm ár árið 1997¹¹ og aftur árið 2006 þegar hann var takmarkaður við þrjú ár. Rökin fyrir styttingu bótatímabilsins árið 2006 voru þau að ólíklegt væri að fólk væri virkt í atvinnuleit eftir þriggja ára atvinnuleysi. Árið 2006 var einnig sú breyting gerð að tengja atvinnuleysisbætur við fyrri laun fyrstu þrjá mánuði bótatímabilsins, en þó með ákveðnu hámarki.¹²

Hlutfall bóta af launum hefur einnig sveiflast nokkuð á þessum tíma, oftast í tengslum við gerð kjarasamninga (sjá mynd 14.15). Eftir að tengslin á milli launa og bóta voru rofin árið 1997, þegar samið var um verulega hækkun lægstu launa umfram almenn laun í kjarasamningum, hafa atvinnuleysisbætur ekki haldið í við hækkun lægstu launa. Lægst varð hlutfall bóta af lágmarkstekjutyrggingu árið 2001 þegar það var 80%, en eftir að atvinnuleysi jókst í upphafi síðasta áratugar tók hlutfallið aftur að hækka þar sem bætur voru hækkaðar umfram lægstu laun. Var hlutfallið komið í 96% árið 2009, en hefur lækkað sl. tvö ár og mun enn lækka á næstu tveimur árum og verða 87% árið 2013.

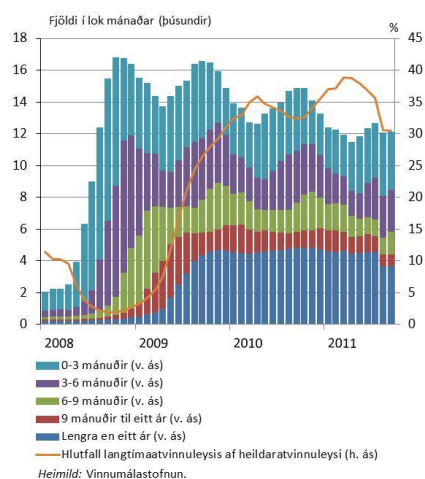
Sögulega hefur atvinnuleysi mælst lítið hér á landi. Frá árinu 2000 (frá þeim tíma sem upplýsingar ná til) hefur langtímaatvinnuleysi einnig verið óverulegt á Íslandi (sjá mynd 14.16). Á þessu varð breyting við og í kjölfar efnahagssamdráttarins á árunum 2008-2010. Aukið langtímaatvinnuleysi dregur úr virkni vinnumarkaðar þar sem virkni atvinnulausra við atvinnuleit hefur tilhneigingu til að minnka eftir því sem fólk er lengur án atvinnu og kann því að auka á tregðu við miðlun atvinnulausra í laus störf. Aukið langtímaatvinnuleysi er einnig líklegt til að draga úr færni vinnuafslisins og gera það erfiðara að leiða saman starfsfólk með ákveðna þekkingu og fyrirtæki sem þurfa á slíkri þekkingu að halda (sjá t.d. Blanchard og Wolfers, 2000, Gianella o.fl., 2009, og Mueller og Krueger, 2010). Aukið langtímaatvinnuleysi hefur því

Mynd 14.15
Atvinnuleysisbætur og lágmarkstekjutyrgging



Heimildir: Samtök atvinnuflísins og Vinnuálastofnun.

Mynd 14.16
Langtímaatvinnuleysi



Heimild: Vinnuálastofnun.

¹⁰ Þá öðluðust einyrkjar og launafólk utan stéttarféлага einnig bótarétt en fram að þeim tíma hafði bótaréttur verið bundinn við þá sem voru félagsmenn í stéttarfélögum.

¹¹ Bætur höfðu áður verið greiddar í 52 vikur en féllu svo niður í 16 vikur en þá myndaðist nýr bótaréttur. Ef bótaþegi fór á námskeið eða tók þátt í vinnumarkaðsaðgerð hélt hann bótum meðan hann var atvinnulaus.

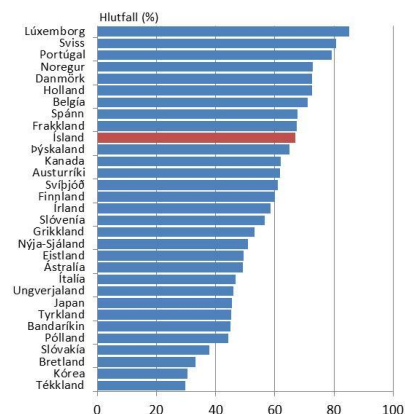
¹² Fyrstu þrjá mánuði bótatímabils eru greiddar bætur sem nema 70% af meðaltali heildarlauna fram að atvinnumissi en þó aldrei hærri fjárhæð en sem nemur um 255 þ.kr. (meðaltal ársins 2011) á mánuði miðað við fullar bætur.

tilhneigingu til að leiða til aukins jafnvægisatvinnuleysis (sjá t.d. umfjöllun í *Peningamálum* 2011/4).

Ísland, eins og meirihluti OECD-ríkja, greip til úrræða eins og að hækka atvinnuleysis- eða félagslegar bætur eða auka bótarétt til að bæta öryggisnet atvinnulausra í kjölfar efnahagskreppunnar sem hófst árið 2008. Í samanburði OECD (2011) á viðbrögðum aðildarríkja við auknu atvinnuleysi kemur fram að Ísland tilheyrir þeim þriðjungi OECD-ríkja þar sem hlutfall atvinnuleysisbóta af launum, að teknu tilliti til skatta og annarra bóta, hækkaði milli 2007 og 2011. Hækkunin hér á landi var tæpar 7 prósentur og var hlutfallið tæplega 67% árið 2009 borið saman við um 44% í OECD-ríkjum (sjá mynd 14.17). Ísland tilheyrir einnig þeim þriðjungi OECD-ríkja þar sem hlutfall bóta af launum er hvað hæst.

Rannsóknir sýna að lenging bótaréttar og hækkun bóta á samdráttarskeiðum getur haft áhrif á virkni í atvinnuleit, lengd atvinnuleysis og þar með atvinnuleysisstig (sjá t.d. OECD, 2011). Til að langtímaatvinnuleysi festist ekki í sessi hér á landi skiptir því máli að þær breytingar sem gerðar eru á bótakerfinu á tímum atvinnuleysis til að tryggja afkomu atvinnulausra séu tímabundnar eins og reyndin var með helstu breytingar sem gerðar hafa verið á bótarétti hér á landi frá haustinu 2008. Sú breyting sem skiptir mestu máli er tímabundin lenging bótaréttar úr þremur í fjögur ár árið 2011, sem var aftur framlengd um eitt ár fyrir árið 2012. Eins og áður hefur komið fram gæti hátt hlutfall atvinnuleysisbóta af lægstu launum einnig haft áhrif á þróun langtímaatvinnuleysis. Þótt hlutfallið hafi lækkað og eigi enn eftir að lækka á næstu árum er það enn hátt. Efnahagslegur hvati til þess að fara af bótum í vinnu kann því að vera minni en æskilegt er, sérstaklega þegar tekið er tillit til viðbótarkostnaðar sem jafnan fylgir því að vera í vinnu, t.d. fyrir fólk með börn á leikskólaaldri.

Mynd 14.17
Hlutfall atvinnuleysisbóta af launum¹



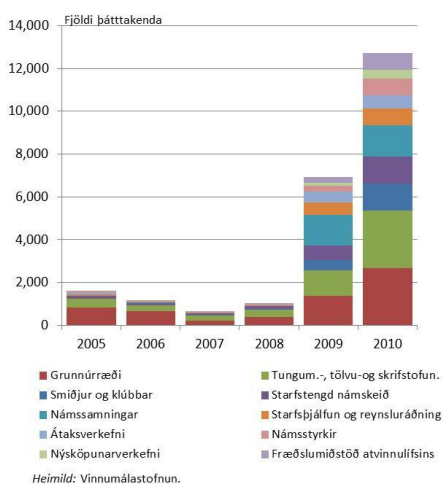
1. Hlutfall atvinnuleysisbóta af 12 mánaða meðaltali heildarlauna á vinnumarkaði (e. net replacement ratio) árið 2009.
Heimild: OECD.

14.3.6 Vinnumarkaðsúrræði, vinnumiðlun og endurmenntun vinnuafslisins

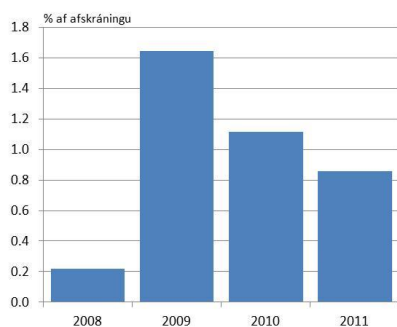
Markviss stefna í endurmenntun vinnuafslisins og stuðningur við fólk í atvinnuleit getur haft veigamikil áhrif á þróun atvinnuleysis og komið í veg fyrir að tímabundið atvinnuleysi festist í sessi. Vinnumarkaðsúrræði eru því mikilvægur liður í því að draga úr langtímaatvinnuleysi þar sem þau geta haft viðtæk áhrif á miðlun atvinnulausra í laus störf með því að auka framboð á virku vinnuafli. Þar sem atvinnuleysi til lengri tíma getur haft í för með sér að atvinnulausir glati þekkingu sinni, vinnutengdar venjur gleymist og drifkraftur dvíni, kunna atvinnurekendur í leit að starfskrafti að skilja langtímaatvinnulausa frá öðrum umsækjendum um starf. Þetta skilur eftir minni hóp umsækjenda þannig að fyrirtæki sem eiga erfitt með að finna starfsfólk þurfi að bregðast við með því að hækka laun til að laða til sín starfsfólk. Að sama skapi munu fyrirtæki skapa fleiri störf þar sem vænt arðsemi þeirra að frádregnum kostnaði er meiri.

Fjöldmargar erlendar rannsóknir hafa verið gerðar á virkni vinnumarkaðsúrræða (sjá t.d. yfirlitsgrein Heckmans, Lalondes og Smiths, 1999, og Kluve, 2010). Card, Kluve og Weber (2010) bera t.d. saman 97 rannsóknir sem skoðuðu samanlagt 199 átaksverkefni á árunum 1995-2007 (e. meta analysis). Metin voru áhrif átaksverkefna á þátttakendur,

Mynd 14.18
Þátttaka í vinnumarkaðsúrræðum



Mynd 14.19
Afskráning atvinnulausra vegna vinnumarkaðsúrræða¹



1. Afskráning ársins 2011 er fyrir tímabilið janúar-mars.
Heimild: Vinnumálastofnun.

bæði til skemmri tíma, þ.e. um einu ári eftir lok verkefna, og lengri tíma. Niðurstöður þeirra eru í samræmi við niðurstöður fyrri rannsókna og benda til þess að atvinnuúrræði á vegum ríkisstofnana hafi takmörkuð áhrif en að aðstoð við fólk í atvinnuleit og annars konar tengd vinnumiðlun hafi jákvæð og marktæk áhrif, sérstaklega til skemmri tíma. Niðurstöður þeirra benda einnig til þess að námsúrræði og reynsluráðningar eða sambærileg úrræði sem fela í sér starfsþjálfun hafi takmörkuð áhrif til skemmri tíma en jákvæð og marktæk áhrif á þátttakendur til lengri tíma litið.

Við áföll eins og það sem íslenskur þjóðarbúskapur varð fyrir í efnahagssamdrættinum á árunum 2008-2010 reynir verulega á framboð endurmenntunar og úrræði fyrir atvinnulausa. Þörf fyrir endurmenntun verður einnig sérstaklega brýn þegar störfum í geirum á borð við bygginga- og mannvirkjagerð fækkar verulega eins og raun varð á. Vinnumálastofnun hefur boðið upp á margs konar úrræði til viðbótar við almenna atvinnumiðlun í núverandi niðursveiflu. Algengustu úrræðin hafa verið starfstengd, t.d. starfsþjálfun, átaksverkefni og reynsluráðningar. Sérstök áhersla hefur einnig verið lögð á að koma í veg fyrir langtímaatvinnuleysi meðal ungs fólks, en reynsla annarra ríkja er sú að ungt fólk sé sérstaklega viðkvæmt fyrir afleiðingum langtímaatvinnuleysis og að það geti haft varanleg áhrif á starfsferilinn. Eins og fram kemur á mynd 14.18 hefur þátttaka í þessum úrræðum verið töluverð eftir að atvinnuleysi tók að aukast haustið 2008. Í samræmi við það sem kemur fram í erlendum rannsóknum hefur orðið nokkur árangur af þessum úrræðum, því að samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar hefur hlutdeild afskráninga af atvinnuleysissskrá í framhaldi af vinnumarkaðsúrræðum aukist (sjá mynd 14.19).

14.4 Þróunin á vinnumarkaði evrusvæðisins

Eins og fjallað hefur verið um fyrr í þessum kafla auðveldar sveigjanleiki vinnumarkaðar aðlögun þjóðarbúsins að efnahagsskellum innan myntbandalags. Hér á eftir er því rýnt í þróun vinnumarkaða og atvinnu innan evrusvæðisins og skoðað hvort breytingar hafi orðið á vinnumarkaðsstofnunum evrusvæðisins eftir að það tók til starfa.

14.4.1 Umbætur á stofnunum vinnumarkaða á evrusvæðinu

Verulega skorti á sveigjanleika á vinnumörkuðum margra Evrópuríkja þegar undirbúningur að evrusamstarfinu hófst á síðasta áratug síðustu aldar (sjá t.d. Blanchard, 2005). Ýmis áföll, að mestu sameiginleg (t.d. olíuverðshækkanir og framleiðniskellir), höfðu haft í för með sér að atvinnuleysi jókst mikið í Evrópu. Í kjölfarið gripu stjórnvöld víða í Evrópu til ýmissa úrræða til að reyna að draga úr atvinnuleysi eða milda neikvæð áhrif þess á tekjur einstaklinga, svo sem með því að auka uppsagnarvernd og örlæti atvinnuleysisbótakerfisins. Þegar á leið kom í ljós að þessar breytingar viðhéldu háu atvinnuleysi og reyndu stjórnvöld þá að vinda ofan af þessum breytingum eða jafnvel afnema þær (Blanchard, 2005). Árangurinn var hins vegar misjafn og eru flestir sammála um að meginhluta mismunandi atvinnuleysis í Evrópu megi skýra með því hvort

og hve mikið stjórnvöldum hafði tekist að vinda ofan af þeim tilslökunum sem upphaflega voru ákveðnar (sjá t.d. Blanchard, 2005).¹³

Eins og kemur fram í rammagrein 14.6 má færa rök fyrir því að aðild að myntbandalagi geti aukið hvata til að gera breytingar á stofnunum vinnumarkaðar en einnig að aðild geti virkað letjandi á slíkar breytingar. Í takt við það hafa niðurstöður rannsókna verið nokkuð mismunandi,¹⁴ en flestar benda til að aðild að evrusvæðinu hafi ekki haft marktæk áhrif á hraða breytinga á vinnumörkuðum þess, hvorki aukið hann né dregið úr honum (sjá t.d. Duval og Elmeskov, 2005, Alesina, Ardagna og Galasso, 2008 og Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2006a). Í einhverjum evruríkjum virðist hafa verið lagður aukinn kraftur í ákveðnar umbætur, svo sem breytingar á uppsagnarvernd og bótum (sjá t.d. Bertola og Boeri, 2002, Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2006b, og Bertola, 2008) en aðrar rannsóknir benda til þess að þær hafi almennt verið minni en meðal ríkja utan evrusvæðisins og einnig minni en í öðrum ESB-ríkjum (sjá t.d. Duval, 2005, og Van Poeck og Borghijs, 2001).

Rammagrein 14.6 Er aðild að myntbandalagi hvati til breytinga á stofnunum vinnumarkaðar?

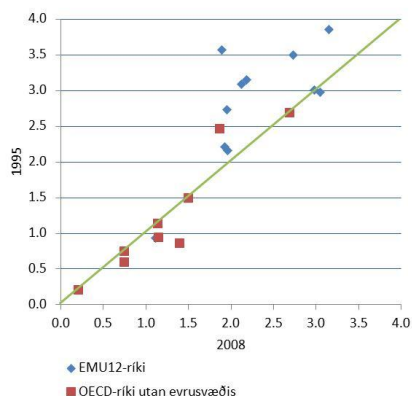
Fræðimenn hafa sett fram ýmis rök fyrir því að aðild að myntbandalagi geti ýmist ýtt undir eða dregið úr hvata til breytinga á stofnunum vinnumarkaðar (sjá t.d. Duval og Elmeskov, 2005 og Arpaia og Mouree, 2005). Helstu rökin fyrir því að aðild að myntbandalagi geti leitt til umbóta á stofnunum vinnumarkaðar hafa vísað í að í raun sé ekki um neinn valkost að ræða: þar sem sjálfstæð peningastefna er ekki lengur til staðar verður aðlögun þjóðarbúskaparins að fara fram eftir öðrum leiðum, þ.e. með breytingu á verði vinnuafslisins, þ.e. launum eða magni atvinnu og það þrýsti á um stofnanabreytingar. Einnig hefur verið bent á að sameiginlegur gjaldmiðill auki verðgagnsæi og leiði til aukinnar samkeppni sem minnki rentu og rentusókn í fyrirtækjum sem hafi haft sterka markaðsstöðu. Andstaða stéttarfélag, sem áður nutu rentunnar ásamt fyrirtækjunum, og voru þess vegna andsnúin breytingum, minnki því og breytingar verði auðveldari.

Helstu rök gegn því að aðild að myntbandalagi auðveldi umbætur á vinnumarkaði snúa að því að breytingar á stofnunum vinnumarkaðar séu ákveðnar í hverju ríki fyrir sig en peningastefnan hins vegar ákveðin út frá hagsmunum alls svæðisins. Breytingar á stofnunum, t.d. uppsagnarvernd og atvinnuleysisbótum, geta oft haft neikvæð áhrif til skamms tíma en fyrir ríki með sjálfstæða peningastefnu gætu lægri innlendir vextir komið á mót. Það gerist hins vegar síður innan myntbandalags, nema að seðlabanki myntsvæðisins telji verðbólguhorfur á myntsvæðinu í heild hafi lagast. Önnur skýring sem nefnd hefur verið til sögunnar er að við kerfisumbætur á vinnumarkaði vaxi framleiðslugeta þjóðarbúsins án þess að eftirspurn aukist í sama mæli. Búi ríki við sjálfstæða peningastefnu sé hægt að lækka vexti og ýta þannig undir eftirspurn. Í myntbandalagi verður aðlögunin hins vegar að gerast í gegnum lækkun raungengis vegna meiri slaka og lægri verðbólgu.

¹³ Áhugavert er að í fjármálakreppunni nú gripu stjórnvöld margra Evrópuríkja til svipaðra aðgerða, en þau virðast hafa lært af reynslunni og leggja áherslu á að þessar breytingar verði einungis tímabundnar.

¹⁴ Hafa þarf í huga að niðurstöðurnar geta verið mismunandi eftir því hvaða svæði og lönd eru skoðuð, við hvaða lönd er miðað og hvaða tímabil eru borin saman.

Mynd 14.20
Uppsagnarvernd 1995 og 2008 hjá EMU12-
og OECD-ríkjum¹

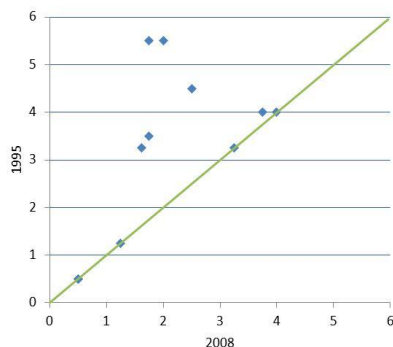


1. Vísitala sem mælir kostnað og vandkvæði við að segja upp starfsmanni (gildi á milli 1-6, hærra gildi táknar meiri uppsagnarvernd).
Heimild: OECD.

Mynd 14.20 sýnir breytingar á uppsagnarvernd í EMU12-ríkjunum.¹⁵ Eins og kom fram fyrr í þessum kafla getur ströng uppsagnarvernd dregið úr sveigjanleika vinnumarkaðar þar sem hún eykur tregðu við ráðningar og uppsagnir og dregur þannig úr aðlögunarhæfni fyrirtækja og takmarkar svigrúm þeirra til aðlögunnar að tímabundnum sveiflum í eftirspurn, og kann jafnframt að auka á launaþrýsting frá þeim sem þegar eru í vinnu. Á lóðrétta ásnum er sýnt mat OECD á umfangi uppsagnarverndar árið 1995 (hærra tala táknar meiri vernd). Á lárétta ásnum er samsvarandi mat fyrir árið 2008. Inn á myndina hefur einnig verið teiknuð 45° lína sem sýnir þá punkta þar sem uppsagnarverndin er jafn mikil á bæði árin. Fyrir ofan línuna eru punktar þar sem verndin var meiri árið 1995 en árið 2008, þ.e. punktar þar sem uppsagnarverndin hefur minnkað. Fyrir neðan 45° línuna eru punktar þar sem uppsagnarverndin hefur aukist. Myndin sýnir að þótt uppsagnarverndin hafi minnkað lítillega hjá flestum ríkjanna eftir aðild að evrusvæðinu, er hún enn tiltölulega há hjá þeim öllum (meðaltalið fyrir evruríkin árið 2008 er 2,3 en um 1,3 meðal annarra OECD-ríkja).¹⁶ Jafnframt virðist lítið sambengi á milli þess hvar þörfin á umbótum er mest og hvar mestar breytingar voru gerðar (sjá Duval og Elmeskov, 2005). Miðað við þennan mælikvarða hafa fyrirtæki í flestum evruríkjum takmarkaðan sveigjanleika til að aðlagast skellum með því að fækka starfsfólki.

Þessi mælikvarði á sveigjanleika vinnumarkaðar segir þó aðeins hálfa söguna. Alesina, Ardagna og Galasso (2008) hafa bent á að þeir mælikvarðar sem notaðir eru til að meta stofnanaumgjörð vinnumarkaðar gefi takmarkaða mynd af breytingum á evrópskum vinnumörkuðum þar sem hún horfi framhjá þeirri tvískiptingu sem smám saman hefur myndast á vinnumörkuðum margra evruríkja, sérstaklega í Suður-Evrópu þar sem regluverndin er hvað mest. Mæld breyting á stofnanaumgjörð vinnumarkaðar nái því ekki til „óskipulagða“ hluta vinnumarkaðarins (e. secondary labour market) sem hefur þróast til hliðar við hinn „skipulagða“ hluta hans (e. primary labour market). Á þessum hliðarmarkaði er reglan sú að ráðningar eru tímabundnar, engar eða fáar hindranir eru í vegi fyrir uppsögnum starfsmanna og lítið er um aðra vernd og lágmarkslaunatryggingar. Skýringin á því hversu lítil fyrirstaða var gegn því að hliðarmarkaður með lakari réttindum yxi fram er að í mörgum Evrópuríkjum eru stéttarfélögin orðin félög eldri starfsmanna, ríkisstarfsmanna og eftirlaunaþega og beiti sér í þágu þessara félagsmanna sinna (e. insiders) en hirði lítt um hagsmuni ungs fólks sem er nýkomið á vinnumarkaðinn (e. outsiders). Þetta unga fólk hefur því þurft að taka þeim ráðningarkjörum sem bjóðast á hliðarmarkaðnum til að fá vinnu. Mynd 14.21 sýnir að umbætur á vinnumörkuðum EMU12-ríkja virðast heldur meiri þegar horft er til

Mynd 14.21
Vernd fyrir lausráðna starfsmenn EMU12-
ríkja 1995 og 2008¹



1. Vísitala sem mælir hversu auðvelt er að ráða vinnuafli á tímabundnum samningum (gildi á milli 1-6, hærra gildi táknar meiri uppsagnarvernd).
Heimild: OECD.

¹⁵ Þar sem áherslan hér er á hvaða breytingar verða á vinnumarkaði við inngöngu í myntbandalag, verður umfjöllunin einskorðuð við þau 11 lönd sem tóku þátt í myntbandalaginu frá upphafi, þ.e. Austurríki, Belgía, Finnland, Frakkland, Holland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Portúgal, Spánn og Þýskaland að viðbættu Grikklandi (EMU12-ríki). Sjá nánar umfjöllun um ríkjahópinn í köflum 2 og 24.

¹⁶ Þetta eru Ástralía, Bandaríkin, Bretland, Danmörk, Ísland, Japan, Kanada, Noregur, Nýja-Sjáland, Sviss og Svíþjóð.

mats á uppsagnarvernd fyrir starfsmenn með tímabundnar ráðningar á tímabilinu. Á tímabilinu 1995-2008 lækkaði uppsagnarvernd á þennan mælikvarða í meirihluta ríkjanna úr 3,3 að meðaltali árið 1995 í rétt yfir 2 árið 2008.

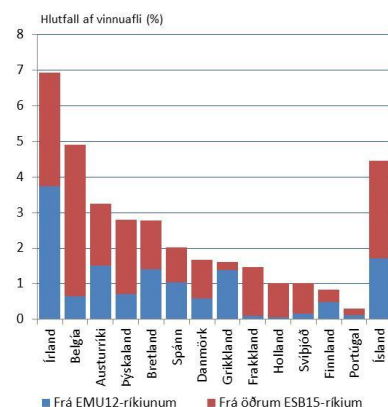
14.4.2 Aðlögun vinnumarkaðar í gegnum hreyfanleika vinnuaflsins

Samkvæmt kenningunni um hagkvæm mynsvæði getur hreyfanleiki vinnuafls innan myntbandalags leikið mikilvægt hlutverk í aðlögun þjóðarbúsins að efnahagsáfalli, þar sem vinnuafli flyst frá svæðum bandalagsins þar sem að kreppir til svæða þar sem hagsæld er meiri (sjá kafla 5).

Með stækkun ESB frá árinu 2004, sérstaklega eftir að opnað var á frjálst flæði fólks frá svo kölluðum ESB8+2-ríkjum (sjá neðanmálgrein 3), hefur flutningur fólks frá ríkjum Austur-Evrópu aukist verulega. Skýringin á miklum flutningum fólks frá þessum löndum er sú að verulegur munur er á tekjustigi þessara ríkja og hinna ESB-ríkjanna, en kaupmáttarleiðréttar tekjur á mann voru meira en helmingi minni að meðaltali í ESB8-ríkjunum en innan ESB og meira en þriðjungu minni í Búlgaríu og Rúmeníu. Til samanburðar voru tekjur á mann í Grikklandi, Portúgal og á Spáni um tveir þriðju af meðaltali ESB-ríkja við inngöngu þeirra í bandalagið á níunda áratug síðustu aldar.

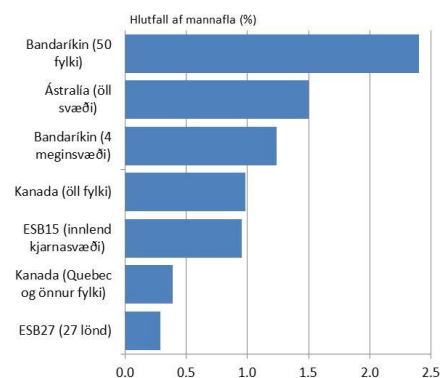
Þegar horft er framhjá þessum fólksflutningum tengdum samþættingu vinnumarkaða Austur- og Vestur-Evrópu virðist hreyfanleiki vinnuafls innan Evrópu eða evrusvæðisins tiltölulega lítill. Þannig býr t.d. aðeins um 3% ríkisborgara ESB-ríkja á vinnufærum aldri í öðru ríki en því sem það hefur ríkisborgararétt í.¹⁷ Þetta er nokkuð lágt hlutfall, sérstaklega í ljósi þess að ríkisborgarar frá ríkjum utan ESB eru töluvert fleiri, eða um 5% fólks á vinnualdri. Eins og sést á mynd 14.22 er fjöldi innflytjenda sem hlutfall af vinnuafli mestur á Írlandi meðal evruríkja en nokkru minni meðal ríkja í suðurhluta álfunnar. Hlutfallið er einnig nokkuð hátt hér á landi, eða svipað og í Belgíu. Flutningar ríkisborgara ESB-ríkjanna milli kjarnasvæða er einnig lítill í alþjóðlegum samanburði. Að meðaltali flytur um 1% ríkisborgara ESB15-ríkjanna innanlands á ári hverju en aðeins um 0,3% milli ESB-ríkja. Eins og sjá má á mynd 14.23 er þessi hreyfanleiki milli ESB-ríkja talsvert minni en t.d. hreyfanleiki fólks innan Bandaríkjanna (2,4%), Ástralíu (1,5%) og Kanada (1%). Hann er hins vegar mun nær því sem tíðkast á milli Quebec-fylkis og annarra fylkja í Kanada (0,4%), en Quebec-fylki er annað málsvæði en er í hinum fylkjum Kanada. Þetta bendir til þess að ólík tungumál og menning innan evrusvæðisins hafi töluvert um það að segja hve hreyfanleiki vinnuafls innan myntbandalagsins er lítill. Það er í takt við niðurstöður Bartz og Fuchs-Schündeln (2012) sem benda til þess að ólík tungumál séu meiri hindrun á fólksflutninga en landamæri ríkja, eins og t.d. í Belgíu og Sviss þar sem eru fleiri en eitt málsvæði. Þau komast einnig að því að þrátt fyrir tilkomu evrusamstarfsins og frjáls flæðis vinnuafls milli aðildarríkjanna (EES-samningurinn) og Schengen-samningsins sem gerðu

Mynd 14.22
Innflytjendur í ESB15-ríkjum og á Íslandi árið 2009¹



1. Erlendir ríkisborgarar. Tölur fyrir Danmörk, Finnland, Þýskaland, Portúgal og Spánn eru fyrir árið 2008, 2007 fyrir Holland, 2006 fyrir Írland og Svíþjóð og 2009 fyrir Ísland.
Heimild: OECD.

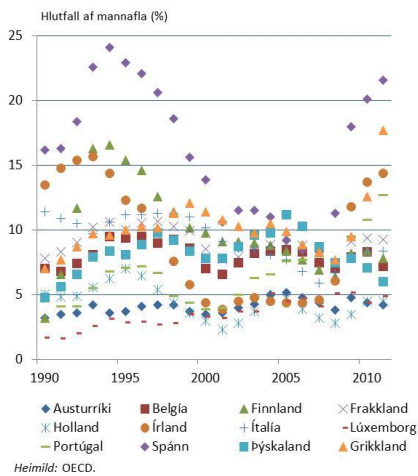
Mynd 14.23
Flutningar milli landa/svæða 2010¹



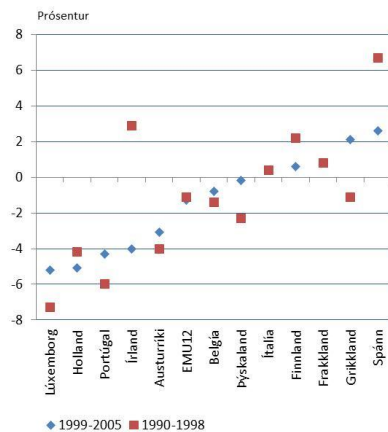
1. Mannfjöldaflutningar fyrir Ástralíu, Kanada og Bandaríkin en vinnuafli flutningar fyrir ESB-ríkin.
Heimild: OECD.

¹⁷ Tölurnar í þessum hluta byggja á OECD (2012b). Þótt þær séu ekki sérstaklega fyrir EMU-ríkin má gera ráð fyrir að það sama gildi fyrir þau, eða ef eitthvað er að hreyfanleiki vinnuafls þar sé minni.

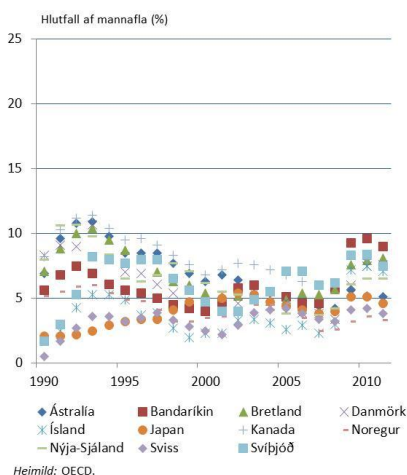
Mynd 14.24
Atvinnuleysi meðal EMU12-ríkja



Mynd 14.25
Atvinnuleysi meðal EMU12-ríkja - frávik frá EMU-meðaltali



Mynd 14.26
Atvinnuleysi meðal þróaðra OECD-ríkja utan evrusvæðis



hreyfanleika vinnuafis milli aðildarríkja samninganna enn auðveldari, hafi lítil aukning orðið á flutningi fólks milli Evrópuríkja á tímabilinu 1986-2006. Ýmsar aðrar ástæður en ólík tungumál geta þar leikið hlutverk. Þetta geta verið hindranir er lúta að stjórnsýsluákvörðunum, t.d. erfiðleikum við að fá viðurkenningu á atvinnuréttindum og öðrum opinberum skjölum, og erfiðleikum við að flytja ýmis áunnin réttindi eins og eftirlaunarétt milli landa. Kostnaður vegna húsnæðis getur einnig verið hindrun í vegi fyrir flutningum fólks, sérstaklega á samdráttartímum þegar erfitt getur verið að selja húsnæði. Fólksflutningar innan evrusvæðisins virðast því tiltölulega litlir og eru enn ein birtingarmynd ósveigjanleika vinnumarkaðar flestra evruríkja. Nú er t.d. mikið atvinnuleysi víða á evrusvæðinu, sérstaklega meðal ungs fólks, á sama tíma og skortur er á starfsfólki á sumum svæðum. Nánar er fjallað um atvinnuleysisþróunina á evrusvæðinu hér á eftir.

14.4.3 Ólík þróun á vinnumörkuðum evrusvæðisins

Þróun atvinnuleysis

Ósveigjanleiki vinnumarkaðar flestra evruríkja og takmarkaðir fólksflutningar milli ríkjanna birtist í ólíkri atvinnuleysisþróun innan myntbandalagsins (sjá mynd 14.24). Þegar evrusamstarfið hófst árið 1999 var atvinnuleysi t.d. allt frá 3½% í Austurríki, Hollandi og Lúxemborg upp í um 10% í Finnlandi og Frakklandi, 11% á Ítalíu, um 12% í Grikklandi og um 15½% á Spáni. Myndin sýnir að nokkuð dró saman með ríkjunum í aðdraganda þess að evran var tekin upp. Á mynd 14.25, sem sýnir frávik atvinnuleysis meðal EMU12-ríkjanna frá ríkjameðaltalinu, annars vegar á tímabilinu fyrir upptöku evrunnar (árin 1990-1998) og síðan á tímabilinu 1999-2005, má einnig sjá að frávikið minnkar lítillega eftir upptöku evrunnar. Munurinn á atvinnuleysi hélst þó töluverður og var að meðaltali á bilinu 3½-11 prósentur á árunum 1999-2007. Eins og sést á mynd 14.26 er þessi munur einnig nokkru meiri en í þróuðum OECD-ríkjum utan evrusvæðisins þar sem hann var á bilinu 2-7 prósentur á sama tíma.

Síðan fjármálakreppan skall á hefur aftur dregið sundur með EMU12-ríkjunum og er sundurleitnin enn að aukast og hefur aukist meira en meðal annarra þróaðra ríkja. Eins og OECD (2012a) bendir á er það áhyggjuefni að þessi munur meðal EMU12-ríkjanna skýrist ekki af hagvaxtarþróuninni einni saman heldur einnig af mismunandi þörf fyrir tilfærslu milli atvinnugreina (aðallega frá byggingariðnaði til útflutningsgeira), mismunandi leiðum við aðlögun vinnutíma og síðast en ekki síst mismunandi stofnanaumgjörð á vinnumörkuðum evrusvæðisins.

Þróun launakostnaðar

Veigamikill þáttur í viðvarandi háu atvinnuleysi í mörgum Evrópuríkjum og mikilli aukningu þess í kjölfar fjármálakreppunnar er hve laun eru jafnan ósveigjanleg. Aðlögun á vinnumarkaði í kjölfar efnahagsfallsins hefur því í meira mæli þurft að eiga sér stað í gegnum minnkandi atvinnu og aukið atvinnuleysi í stað þess að gerast í gegnum lækkun launakostnaðar.

Þetta má t.d. sjá á mynd 14.27 sem sýnir að mismunur í þróun launakostnaðar virðist ekki hafa minnkað við upptöku evru. Ef eitthvað er, hefur mismunurinn heldur aukist á seinna tímabilinu, þótt hækkun launakostnaðar á evrusvæðinu í heild sé nánast sú sama á báðum tímabilum. Þetta er í samræmi við niðurstöður Alesina, Ardagna og Galasso (2008) sem finna að í aðdraganda upptöku evru, á meðan ríkin reyndu að draga úr verðbólgu og aðlaga ríkisfjármálin að Maastricht-skilyrðunum, hafi hófsemi launahækkana aukist en þeir finna engin merki um að sú þróun hafi haldið áfram eftir árið 1999. Arpaia og Pichelmann (2007) finna einnig lítil merki um aðlögun launa og launakostnaðar eftir upptöku evru og benda á að aðlögunin hafi ekki endilega átt sér stað þar sem mest þörf var fyrir hana. Angeloni, Aucremanne and Ciccarelli (2006) komast að svipaðri niðurstöðu og jafnframt að ekki hafi orðið marktæk breyting á tregbreytanleika launa við evruaðild.

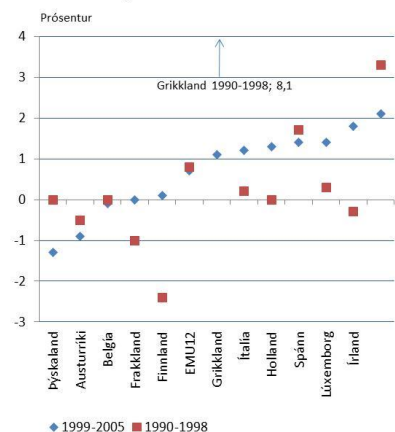
Mynd 14.27 sýnir að ástæða þess að launakostnaður á framleidda einingu á evrusvæðinu í heild hækkar ekki meira eftir upptöku evrunnar liggur fyrst og fremst í hóflegum launahækkunum í Þýskalandi og Austurríki, en hækkanirnar voru mun meiri í suðurhluta álfunnar og á Írlandi. Þetta sést enn frekar á mynd 14.28 sem sýnir skiptingu hækkana á launakostnaði á framleidda einingu í nafnlaunahækkunir og framleiðnibreytingar sem vega þar á móti. Þar sést að framleiðni jókst töluvert í Grikklandi og á Írlandi á þessu tímabili, en nafnlaun hækkuðu hins vegar þrisvar sinnum meira. Framleiðnivöxturinn var töluvert minni á Spáni og Portúgal en hækkun nafnlauna tók ekki mið af því.

Að síðustu sýnir mynd 14.29 þróunina frá því að fjármálakreppan skall á hér á landi árið 2008. Eins og sjá má hefur launakostnaður á framleidda einingu hækkað í flestum evruríkjum, jafnvel meðal þeirra sem verst hafa komið út úr kreppunni eins og Grikklandi og Ítalíu (sjá t.d. OECD, 2012a). Launakostnaður á framleidda einingu hefur hins vegar lækkað lítillega á Spáni en töluvert á Írlandi.¹⁸ Eins og rakið er í kafla 2 hefur þessi mikla hækkun launakostnaðar á framleidda einingu í suðurhluta álfunnar hægt og bítandi leitt til versnandi samkeppnisstöðu þessara ríkja sem á stóran þátt í þeirri miklu kreppu sem þessi ríki og myntbandalagið í heild á nú við að stríða (sjá einnig kafla 16). Ljóst er að mikilla breytinga er þörf á skipulagi vinnumarkaðar evrusvæðisins til að auka sveigjanleika hans, þ.á m. með viðtækum breytingum á stofnanaupbyggingu hans, til að stuðla að auknum sveigjanleika launa og auknum hreyfanleika vinnuafslisins og til að auka framleiðni vinnuafslisins.

14.5 Lokaorð

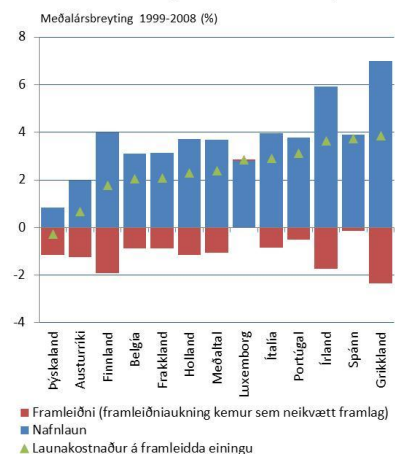
Á heildina litið er íslenskur vinnumarkaður töluvert sveigjanlegur. Raunlaun á íslenskum vinnumarkaði virðast t.d. mjög sveigjanleg í samanburði við önnur lönd. Þessi sveigjanleiki er til staðar þrátt fyrir nokkurn tregbreytanleika nafnlauna til lækkunar. Nafnlaunum er jafnan

Mynd 14.27
Launakostnaður á framleidda einingu meðal EMU12-ríkja - frávik frá EMU-meðaltali



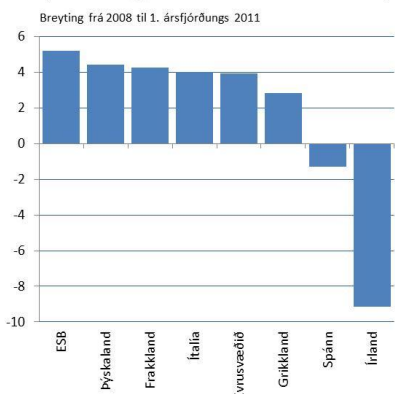
Heimild: ESB (2006).

Mynd 14.28
Samsetning breytinga launakostnaðar á framleidda einingu meðal EMU12-ríkja



Heimild: OECD.

Mynd 14.29
Launakostnaður á framleidda einingu í kjölfar fjármálakreppunnar meðal nokkurra evruríkja



Heimild: OECD.

¹⁸ Samkvæmt niðurstöðum Evrópusambandsins (2007) virðist lítil breyting hafa orðið á því hvernig launakostnaður á framleidda einingu bregst við yfir hagsveifluna, hann eykst enn meira á tímum framleiðsluspennu en slaka.

breytt með föstu millibili hér á landi þótt jákvætt samband virðist á milli tíðni og stærðar launalækkana annars vegar og atvinnuleysis hins vegar. Stærsti hluti raunlaunasveigjanleikans hér á landi á sér stað vegna gengisbreytinga og verðbólgu. Að öðru óbreyttu myndi því draga úr sveigjanleika raunlauna við upptöku gengismarkmiðs eða inngöngu í myntbandalag. Nauðsynlegt er því að aðlögun raunlauna geti átt sér stað eftir öðrum leiðum.

Hreyfanleiki vinnuafls hefur áhrif á sveigjanleika vinnumarkaðarins. Niðurstöður þessa kafla sýna að mikill sveigjanleiki er til staðar í nýtingu vinnuafls hér á landi. Fyrirtæki eiga auðvelt með að bregðast við breyttri eftirspurn með því bæði að fjölga eða fækka starfsfólki eða vinnustundum þeirra sem þegar eru í vinnu. Fjöldi starfandi í hlutastörfum og fjöldi í fullu starfi fylgja hagsveiflunni náíð. Sveigjanleiki í framboði vinnuafls er einnig nokkur. Sérstaklega virðist vera sterkt samband á milli hreins brottflutnings íslenskra ríkisborgara og hagvaxtar auk þess sem fólksflutningar erlendra ríkisborgara í takt við hagsveifluna hafa aukist verulega með stækkun samevrópsks vinnumarkaðar. Hins vegar virðast lítil tengsl á milli atvinnuþátttöku og hagsveiflunnar hér á landi sem kann að vera vegna mikils sveigjanleika raunlauna.

Annar áhrifapáttur á virkni vinnumarkaðarins og sveigjanleika hans er innlend stofnanaumgjörð. Þótt niðurstöður rannsókna á áhrifum stofnanaumhverfis vinnumarkaðar á launaþróun og atvinnuleysi séu ekki einhlítar, benda þær almennt til þess að miðstýrðir kjarasamningar, þar sem mikil samhæfing er meðal hagsmunaaðila, dragi úr launaþrýstingi og atvinnuleysi. Kjarasamningagerð hér á landi er bæði afar miðstýrð og samhæfð, þótt hún beri einnig margvísleg einkenni blandaðs fyrirkomulags, sem m.a. hefur komið fram í kjarasamningagerð sem ekki hefur tekið nægilegt mið af neikvæðum áhrifum umsaminna launabreytinga á allt efnahagslífið í formi verðbólgu og atvinnuleysis.

Aðrir stofnanapættir sem kunna að hafa áhrif á atvinnuleysi og sveigjanleika vinnumarkaðar eru ákvæði um lágmarkslaun, uppsagnarvernd, skattlagning launatekna, atvinnuleysisbætur og bótaréttur, auk endurmenntunar atvinnulausra og aðstoðar við atvinnuleit þeirra. Áhrif lágmarkslauna á atvinnu eru talin ráðast mest af því hversu há þau eru miðað við jafnvægislaun á almennum vinnumarkaði. Á Íslandi er hlutfall lágmarkslauna af miðgildi launa nokkuð hátt en á móti kemur að þau ná ekki til stórs hluta vinnumarkaðarins. Þótt heildaráhrif uppsagnarverndar á atvinnu virðist óviss, sýnir samanburður við önnur OECD-ríki að íslensk fyrirtæki hafa töluverðan sveigjanleika við uppsagnir starfsfólks. Skattlagning launatekna á Íslandi er einnig minni en að meðaltali meðal OECD-ríkja, Evrópusambandsríkja og hinna Norðurlandanna.

Að lokum sýna rannsóknir að úrræði sem miða að því að koma atvinnulausum í vinnu draga að jafnaði úr atvinnuleysi og að atvinnuleysi sé meira þar sem atvinnuleysisbætur eru háar og bótatímabil langt. Þær breytingar sem gerðar hafa verið hér á landi til að tryggja afkomu atvinnulausra í kjölfar efnahagskreppunnar sem hófst haustið 2008 hafa verið tímabundnar en það er talið skipta máli svo að langtímaatvinnuleysi festist ekki í sessi. Hins vegar er hlutfall atvinnuleysisbóta af lægstu

launum tiltölulega hátt hér og gæti það haft áhrif á þróun langtímaatvinnuleysis. Í samræmi við það sem erlendar rannsóknir sýna að gefist vel við að vinna gegn langtímaatvinnuleysi, hafa stjórnvöld hér á landi lagt áherslu á starfstengd úrræði, þ.e. starfsþjálfun, átaksverkefni og reynsluráðningar, sérstaklega meðal yngri aldurshópa.

Að öllu samanteknu virðist sveigjanleikinn á íslenskum vinnumarkaði allnokkur í samanburði við önnur lönd stærra myntbandalags. Fyrirtæki hafa t.d. svigrúm til að bregðast fljótt við áföllum með breyttum vinnutíma, breyttu starfshlutfalli eða uppsögnum. Breytingar í atvinnupátttöku og fólksflutningar hjálpa einnig til við aðlögun þjóðarbúsins eftir efnahagsskelli. Nafnlaun virðast hins vegar nokkuð tregbreytanleg niður á við, sem bendir til þess að erfitt gæti orðið að laga þjóðarbúskapinn að nýjum aðstæðum eftir stór efnahagsáfall með því að lækka almennt kostnaðarstig í landinu. Að sama skapi hefur launakostnaður kerfisbundið hækkað meira en sem nemur framleiðniaukningu vinnuaflsins en á móti hefur gengi krónunnar lækkað til að viðhalda samkeppnisstöðu atvinnuveganna. Innan myntbandalags er sá kostur ekki lengur fyrir hendi. Því myndi myntbandalagsaðild kalla á breytingar á ákvörðunum um nafnlaun hér á landi eigi samkeppnisstaða þjóðarbúsins ekki smám saman að veikjast sem gæti endað með alvarlegum vanda svipuðum þeim sem sum ríki á evrusvæðinu glíma nú við.

Reynslan af evrusvæðinu sýnir að ekki er tryggt að myntbandalagsaðild knýi sjálfkrafa á um umbætur á vinnumarkaði. Vinnumarkaðir evrusvæðisins voru töluvert ósveigjanlegir fyrir stofnun myntbandalagsins og litlar breytingar hafa verið gerðar eftir að myntbandalagið tók til starfa, þótt sveigjanleiki hafi að einhverju leyti verið aukinn í sumum ríkjum með tvískiptingu vinnumarkaðar þar sem hluti hans nýtur lakari kjara og minni uppsagnarverndar. Nafnlaun á evrusvæðinu eru enn mjög ósveigjanleg og mismunur í þróun launakostnaðar milli evruríkja hefur jafnvel aukist eftir aðild. Fólksflutningar innan evrusvæðisins eru tiltölulega litlir og töluvert minni en t.d. innan Bandaríkjanna. Þessir fólksflutningar virðast ekki hafa aukist þrátt fyrir samninginn um frjálst flæði vinnuafls (samninginn um Evrópska efnahagssvæðið) og Schengen-samninginn, sem áttu að auðvelda hreyfanleika vinnuafls. Aðlögun á vinnumarkaði hefur því í auknum mæli þurft að eiga sér stað í gegnum sveiflur í atvinnu og atvinnuleysi með tilheyrandi efnahags- og félagslegum vandamálum.

Heimildaskrá

- Alesina, A., S. Ardagna og V. Galasso (2010). The Euro and structural reforms. Í bókinni *Europe and the Euro*. Ritstjórar A. Alesina og F. Giavazzi. Chicago: University of Chicago Press.
- Angeloni, I., L. Aucremanne og M. Ciccarelli (2006). Price setting and inflation persistence: Did EMU matter? European Central Bank, *Working Paper Series* nr. 597.
- Arnór Sighvatsson, Már Guðmundsson og Þórarinn G. Pétursson (2001). Val á hagkvæmustu gengisstefnu fyrir Ísland. *Fjármálatíðindi*, 48, 20-49.
- Arpaia, A., og G. Mourre (2005). Labour market institutions and labour market performance; A survey of the literature. European Commission, *Economic Papers*, nr. 238.
- Arpaia, A., og K. Pichelmann (2007). Nominal and real wage flexibility in EMU. European Commission, *Economic Papers*, nr. 281.
- Axel Hall, Gylfi Magnússon, Gylfi Zoëga, Sigurður Ingólfsson, Sveinn Agnarsson og Tryggvi Þór Herbertsson (1998). Áhrif EMU á íslenskan vinnumarkað. *Fjármálatíðindi*, 45, 29-52.
- Bartz, K., og N. Fuchs-Schündeln (2012). The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labour market intergration. *CEPR Discussion Paper* nr. 8987.
- Bertola, G., (2008). Labour markets in EMU: What has changed and what needs to change. *CEPR Discussion Paper*, nr. 7049.
- Bertola, G., og T. Boeri (2002). EMU labour markets two years on: Microeconomic tensions and institutional evolution. Í bókinni *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*. Ritstjórar M. Buti and A. Sapir. London: Edward Elgar.
- Bianchi, M., Björn Rúnar Guðmundsson og Gylfi Zoëga (2001). Iceland's natural experiment in supply-side economics. *American Economic Review*, 91, 1564-1579.
- Bils, M., (1985). Real wages over the business cycle: Evidence from panel data. *Journal of Political Economy*, 93, 666-688.
- Blanchard, O., (2005) European unemployment: The evolution of facts and ideas. *NBER working paper*, nr. 11750.
- Blanchard, O. J., og J. Wolfers (2000). The role of shocks and institutions in the rise in European unemployment: The aggregate evidence. *Economic Journal*, 110, 1-33.
- Boeri, T., (1999). Enforcement of employment security regulations, on-the-job search and unemployment duration. *European Economic Review*, 43, 65-89.
- Breska fjármálaráðuneytið (2003). *EMU and Labour Market Flexibility – EMU Report*. London: HM Treasury.
- Calmfors, L., (2001). Wages and wage-bargaining institutions in the EMU – A Survey of the issues. *CESifo Working Paper*, nr. 690.
- Calmfors, L., (2003). *Submission on EMU from Leading Academics*. London: HM Treasury.
- Calmfors, L., og J. Driffill (1988). Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic Policy*, 6, 16-61.

- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2010). Active labor market policy evaluations: A meta-analysis. *Economic Journal*, 120, 452-477.
- Cukierman, A., og F. Lippi (1999). Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment: Theory and some evidence. *European Economic Review*, 43, 1395-1434.
- Danthine, J. P., og J. Hunt (1994). Wage bargaining structure, employment and economic integration. *Economic Journal*, 104, 528-541.
- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis og C. Teuling (1996). The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy*, 11, 317-372.
- Dotton, P., C. Rosazza-Bondibene og J. Wadsworth (2012). Employment, inequality and the UK national minimum wage over the medium-term. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 74, 78-106.
- Duval, R., (2005). Fiscal positions, fiscal adjustment and structural reforms in labour and product markets. *Proceedings from the ECFIN Workshop: The Budgetary Implications of Structural Reforms*. Ritstjórar Deroose, S, E. Flores og A. Turrini. Brussel: European Commission.
- Duval, R., og J. Elmeskov (2005). The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets. *OECD Economics Department Working Paper*, nr. 438.
- Eichhorst, W., M. Feil og C. Braun (2008). What have we learned? Assessing labor market institutions and indicators, *IZA Discussion Paper*, nr. 3470.
- Elmeskov, J., J. P. Martin og S. Scarpetta (1998). Key lessons for labor market reforms: Evidence from OECD countries' experience. *Swedish Economic Policy Review*, 5, 205-252.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2006a). *Annual progress Report on Growth and Jobs*. European Commission.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2006b). *The EU economy: 2006 Review*. European Commission.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2007). *Labour Market and Wage Developments in 2006, With Special Focus on Relative Unit Labour Cost Developments*. European Commission.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli og O. Chatal (2009). What drives the NAIRU? Evidence from a panel of OECD countries. *OECD Economics Department Working Paper*, nr. 649.
- Heckman, J. J., R. J. Lalonde og J. A. Smith (1999). The economics and econometrics of active labour market programs. Í bókinni *Handbook of Labour Economics Vol. 3A*. Ritstjórar O. Ashenfelter og D. Card. Amsterdam og New York: Elsevier.
- Jósef Sigurðsson (2011). Unemployment dynamics and cyclical fluctuations in the Icelandic labour market. *Seðlabanki Íslands, Working Paper*, nr. 56.
- Jósef Sigurðsson og Rannveig Sigurðardóttir (2011). Evidence of nominal wage rigidity and wage setting using Icelandic microdata. *Seðlabanki Íslands Working Paper*, nr. 55.

- Katrín Ólafsdóttir (2008). Er íslenskur vinnumarkaður sveigjanlegur? Viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labour market programs. *Labour Economics*, 17, 904-918.
- Lazear, E. P., (1990). Job security provisions and unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, 105, 699-726.
- McKinnon, R. I., (1963). Optimum currency areas. *American Economic Review*, 53, 717-725.
- Mueller, A., og A. B. Krueger (2010). Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data. *Journal of Public Economics*, 94, 298-307.
- Mundell, R. A., (1961). A theory of optimal currency areas. *American Economic Review*, 51, 657-665.
- Nickell, S., (1997). Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*. 11, 55-74.
- Nickell, S., (2003). Labour market institutions and unemployment in OECD countries. *CESifo DICE Report*, 1, 13-26.
- Nickell, S., L. Nunziata og W. Ochel (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s: What do we know? *Economic Journal*, 115, 1-27.
- Nickell, S., og G. Quintini (2003). Nominal wage rigidity and the rate of inflation. *Economic Journal*, 113, 762-781.
- OECD (1997). Economic performance and the structure of collective bargaining. *Employment Outlook 1997*. OECD Publishing.
- OECD (1998). Making the most of the minimum: Statutory minimum wages, employment and poverty. *Employment Outlook 1998*. OECD Publishing.
- OECD (1999). *EMU: Facts, Challenges and Policies*. OECD Publishing.
- OECD (2004). Employment protection and labour market performance. *Employment Outlook 2004*. OECD Publishing.
- OECD (2006). Reassessing the role of policies and institutions for labour market performance: A quantitative analysis. *Employment Outlook 2006*. OECD Publishing.
- OECD (2011). *Employment Outlook 2011*. OECD Publishing.
- OECD (2012a). *OECD Economic Surveys: The Euro Area*. OECD Publishing.
- OECD (2012b). *OECD Economic Surveys: European Union*. OECD Publishing.
- Okun, A. M., (1962). Potential GNP: Its measurement and significance. *American Statistical Association (Proceedings of the Business and Economic Statistics Section)*, 192, 98-103.
- Pissarides, C. A., (1997). The need for labor-market flexibility in a European economic monetary union. *Swedish Economic Policy Review*, 4, 513-546.
- Posen, A., og D. Gould (2006). Has EMU had any impact on the degree of wage restraint? *Peterson Institute Working Papers*, nr. 06-6.
- Rogerson, R., og R. Shimer (2010). Search in macroeconomic models of the labor market. Í bókinni *Handbook of Labour Economics Vol. 4A*. Ritstjórar O. Ashenfelter og D. Card. Amsterdam og New York: Elsevier.

- Seðlabanki Íslands (1997). Efnahags- og myntbandalag Evrópu – EMU, aðdragandi og áhrif stofnunar EMU. *Sérrit* nr. 2.
- Soltwedel, R., D. Dohse og C. Krieger-Boden (1999). EMU challenges European labor markets. *IMF Working Paper*, nr. 99/131.
- Soskice, D., (1990). Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 36-61.
- Van Poeck, A., og A. Borghijs, (2001). EMU and labour reform: Needs, incentives and realisations. University of Antwerp, *Research Paper*, nr. 2001-22.
- Venn, D., (2009). Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators. *OECD Working Papers*, nr. 89.
- Visser, J., (1990). In search of inclusive unionism. *Bulletin of Comparative Labour Relations Series*, nr. 18. Kluwer Law International.

