

# **Staða og horfur á vinnumarkaði í aðdraganda kjarasamninga**

**Júní 2022**

Katrín Ólafsdóttir dósent

Háskólinn í Reykjavík

Þetta rit er skrifað að beiðni forsætisráðuneytisins í aðdraganda kjarasamninga vorið 2022. Skýrslunni er ætlað að lýsa þjóðhagslegu umhverfi samninganna, sérstaklega stöðu á vinnumarkaði, og fjalla um svigrúm til launahækkana á haustmánuðum. Greiningin byggist á gögnum sem lágu fyrir í lok maí 2022.

Höfundur þakkar Arnóri Sighvatssyni, Rannveigu Sigurðardóttur, Róberti Farestveit, Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur og Vilhjálmi Hilmarssyni fyrir athugasemdir. Auk þess þakkar hún athugasemdir sem fram komu á fundi þjóðhagsráðs 2. júní síðastliðinn. Allar ályktanir og niðurstöður eru á ábyrgð höfundar.

## 1. Efnisyfirlit

1. Efnisyfirlit.....	2
2. Ágrip.....	3
3. Inngangur.....	3
4. Þróun launa og kaupmáttar hér á landi og í nágrennaríkjunum.....	3
5. Samhengi launa, kaupmáttar og verðbólgu í opnu hagkerfi, hlutverk hagstjórnar.....	8
6. Hlutfallsleg launaþróun .....	10
7. Laun, sparnaður og skuldir .....	14
8. Húsnæðiskostnaður.....	17
9. Þróun ójafnaðar og fátæktar .....	21
10. Vinnumarkaður á Covid-tímabilinu .....	23
11. Horft til framtíðar.....	27
12. Staða þjóðarbúsins í aðdraganda kjarasamninga .....	29
13. Mögulegar áherslur í samningaviðræðum .....	39
14. Heimildir .....	42

## 2. Ágrip

Í aðdraganda kjarasamninga er staða þjóðarbúsins um flest góð, en viðvörunarljós loga víða. Þannig er þjóðarbúskapurinn að ná þenslumörkum, atvinnuleysi er lægra en fyrir Covid-19 faraldurinn og fjöldi lausra starfa hefur aukist mjög og nærri helmingur fyrirtækja býr við skort á starfsfólki. Aftur á móti er verðbólga hér á landi hærri en hún hefur verið í 12 ár. Þá eru blikur á lofti í umheiminum. Ekki hafði verið bitið úr nálinni með hnökra í framleiðslukeðjum á alþjóðavísu vegna Covid-19 faraldursins þegar innrás Rússa í Úkraínu breytti stöðu efnahagsmála til muna. Afleiðinga stríðsins gætir langt út fyrir landamæri Úkraínu og Rússlands, auk þess sem mikil óvissa ríkir um framvindu þess.

Kaupmáttur launa hefur aukist töluvert á yfirstandandi kjarasamningstímabili, en efnahagsumhverfi kjarasamninga býður ekki upp á miklar nafnlaunahækkanir, því hætta er á að þær hverfi í aukinni verðbólgu. Aftur á móti er mikilvægt að kaupmáttaraukning síðustu ára týnist ekki á næsta samningstímabili og því er nú tækifæri til að leita annarra leiða til að bæta stöðu fólks á vinnumarkaði og huga að sértækum aðferðum sem snúa ekki síst að þeim er verst standa.

Kjarasamningar á Íslandi virðast fastir í viðjum höfrungahlaupsins þar sem alltaf þarf að semja um örlítið meira en síðasti samningur hljóðaði upp á. Það verður því skrið á launahækkunum og eftir stendur nafnlaunahækkun sem minnkar óðum í meiri verðbólgu. Vinna þarf markvisst að því að bæta umgjörð samninganna, auka traust og setja ramma um launahækkanir sem aðilar skuldbinda sig til að standa við.

## 3. Inngangur

Í skýrslu þessari, sem unnin er að beiðni forsætisráðuneytisins, eru reifuð ýmis atriði sem ég tel mikilvægt að hafa í huga við gerð kjarasamninga í haust. Við slík tímamót væri lag að meta árangurinn af Lífskjarasamningunum sem undirritaðir voru í apríl 2019. En á þeim tíma sem síðan hefur liðið hefur efnahagsþróunin mótast mjög af atburðum á alþjóðavísu og innlendum viðbrögðum við þeim, sem veldur því að nær ógerningur er að leggja raunhæft mat á áhrif kjarasamninganna sem slíkra.

Oft hafa kjarasamningar verið gerðir í erfiðu efnahagsástandi, en sjaldan hefur staðan verið jafnflókin og nú. Þjóðarbúið er óðum að ná sér eftir Covid-19 faraldurinn og útlit er fyrir að hagkerfið fari úr slaka í spennu um mitt þetta ár. Hagvöxtur er stöðugur, atvinnuleysi hefur minnkað og húsnæðisverð fer hækkandi. Á sama tíma fer verðbólga vaxandi. Rekja má stóran hluta verðbólgunnar til vaxandi fasteignaverðs, en fleira kemur til. Þannig er hluti hennar vegna þenslu innanlands, ekki síst í þjónustugreinum, en hluta má rekja til ytri aðstæðna eins og hækkandi olíu- og hrávöruverðs. Vaxtahækkanir Seðlabankans geta unnið á móti innlenda hluta verðhækkanna en hafa lítið að segja gagnvart ytri áhrifum. Í þessu umhverfi er svigrúm til nafnlaunahækkana takmarkað, því hætt er við að sú hækkun færi að mestu út í verðlag. Verðbólga er mikil og því fyrirsjáanlegt að kaupmáttur launa rýrni. Því er æskilegast í þessari samningalotu að leita leiða til að tryggja kaupmátt þeirra sem verst standa á vinnumarkaði fremur en að leggja áherslu á nafnlaunahækkanir.

Heimsbúskapurinn hefur ekki enn náð sér á strik eftir Covid-19 farsóttina og í febrúar 2022 bættist við innrás Rússa í Úkraínu. Enn eru hnökrar á framleiðsluferlum og síðan bætast við afleiðingar stríðsins, viðskiptabann á Rússland og skortur á útflutningi frá Úkraínu. Því hefur komið bakslag í væntan vöxt heimsbúskaparins og enn er hætt á því að ný afbrigði Covid-19 skjóti upp kollinum. Vegna hækkandi verðs á hrávöru hefur verðbólga víða um heim hækkað og mælist víða hærrí en síðustu fjóra áratugi.

Áhrifin af Covid-19 faraldrinum urðu mikil hér á landi sem annars staðar. Efnahagsáhrifin lýstu sér í því að mun færri ferðafólk kom hingað til lands, sem birtist í minni utanríkisviðskiptum, og atvinnuleysi jókst. Félagslegu áhrifin voru einnig mikil þar sem fólk fór að vinna heima í mun ríkari mæli. Aftur á móti var lögð áhersla á að halda skólum opnum eftir því sem hægt var. Á tímabili var öll starfsemi sem krafðist persónulegrar nálægðar bönnuð og grímuskylda var almenn. Nú eru flestir Íslendingar þrífólusettir og því mun betur settir gagnvart veirunni, þótt ekki sé bitað úr nálinni með það hvort farsóttinni sé lokið. Þannig geysar Covid-19 enn í Kína og því ekki útlit fyrir að hnökrarnir í virðiskeðjunni leysist í bráð.

Almennt er töluverður munur á stöðu kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði. Óleiðréttur launamunur kynjanna mældist 12,6% á árinu 2020. Þótt leiðrétt sé fyrir flestu því sem ætla má að gæti skýrt launamuninn, mælist enn óskýrður launamunur kynjanna. Konur vinna almennt styttri vinnudag en karlar en taka meiri ábyrgð á heimili, börnum og öldruðum foreldrum. Þetta sést skýrt í því að það er líklegra að mæður brúi umönnunartímabilið á milli fæðingarorlofs og leikskóla en feður. Þá eru mun færri konur en karlar í valdastöðum í íslensku þjóðfélagi.

Í lok fjármálakreppunnar sem hófst 2008 tók ferðaþjónusta að vaxa hratt og fór hún úr 3,4% af landsframleiðslu á árinu 2010 í 8,0% á árinu 2019. Samhliða fjölgaði útlendingum til muna á íslenskum vinnumarkaði. Sumir komu í gegnum starfsmannaleigur og stöldruðu stutt við, en aðrir hafa sest hér að. Þegar Covid-19 faraldurinn skall á í byrjun árs 2020 stöðvaðist ferðaþjónusta næstum algerlega og útlendingum á íslenskum vinnumarkaði fækkaði. Að undanfögnu hefur spurn eftir starfsfólki orðið til þess að útlendingum hefur tekið að fjölga á ný.

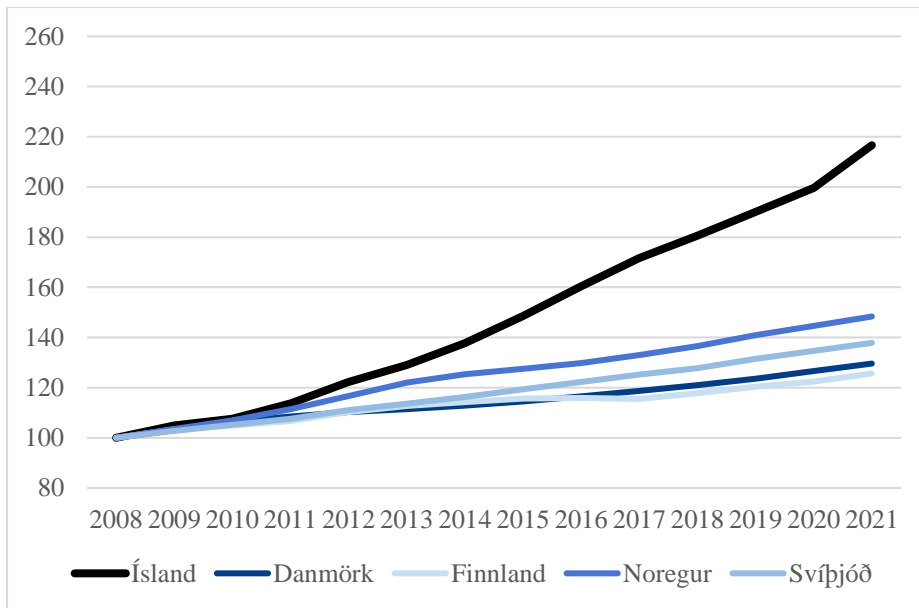
#### **4. Þróun launa og kaupmáttar hér á landi og í nágrannaríkjunum**

Við samanburð á launaþróun á milli landa yfir tíma kemur iðulega í ljós að nafnlaun vaxa hraðar hér á landi en í nágrannaríkjunum. En þótt nafnlaun vaxi hraðar hér á landi hefur vöxtur kaupmáttar ekki endilega verið meiri þar sem meiri verðbólga hefur jafnan eytt þessum mun. Því má spyrja hvers vegna ekki sé lögð áhersla á minni launabreytingar og minni verðbólgu, og þar með stefnt að því að tryggja hægan en stöðugan vöxt kaupmáttar.

Þessa þróun má sjá á myndunum hér á eftir. Á mynd 1 má sjá vöxt nafnlauna á Norðurlöndunum 2008-2021. Vöxtur nafnlauna á þessu tímabili er langmestur á Íslandi, eða 116%, samanborið við 25-48% á hinum Norðurlöndunum.<sup>1</sup>

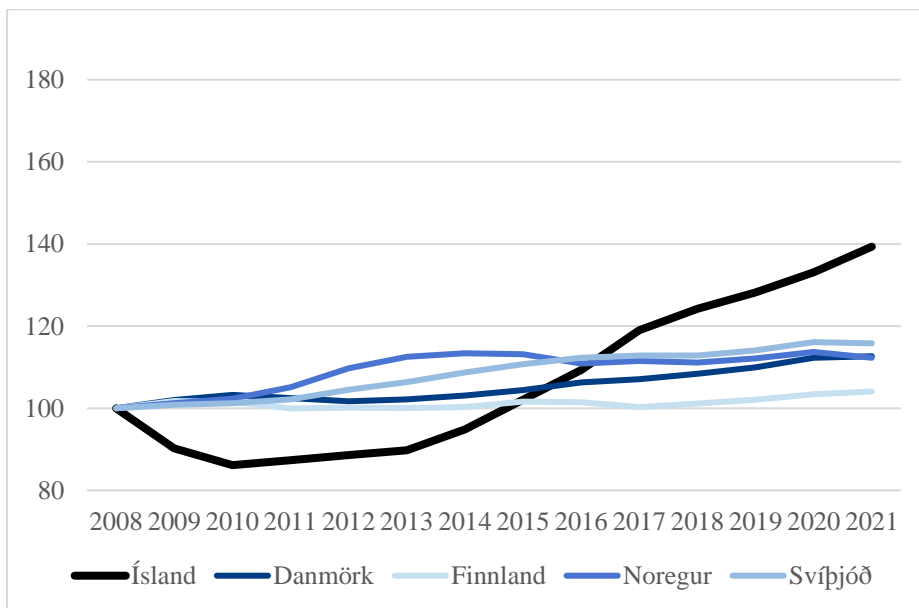
---

<sup>1</sup> Hér eru notuð gögn frá Eurostat fyrir Labour cost index, wages and salaries. Miðað er við 2008 sem upphafsár þar sem gögnin í þessum gagnabanka fyrir Ísland ná aftur til ársins 2008.

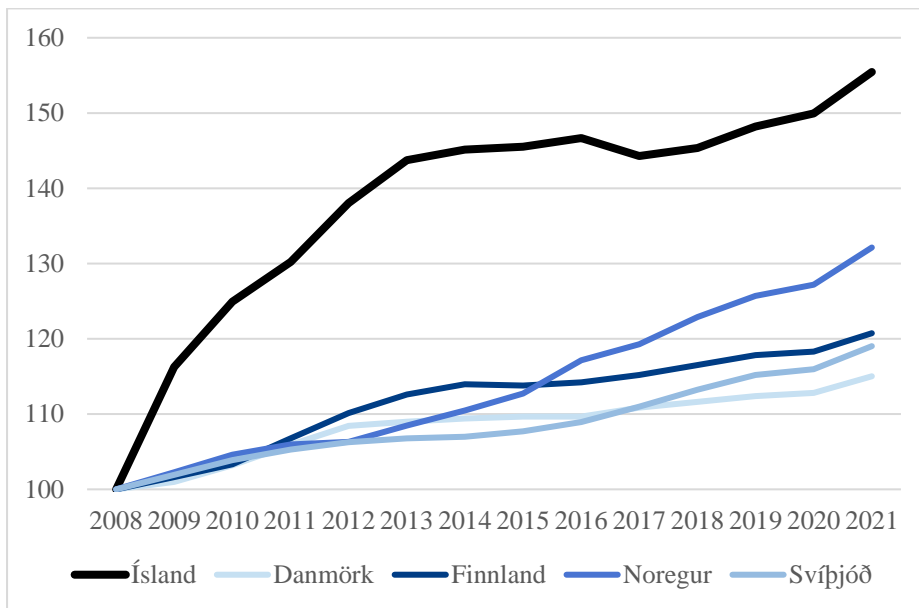


Mynd 1. Nafnlaunavöxtur á Norðurlöndunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat.

En það er ekki vöxtur nafnlauna sem skiptir mestu máli þegar upp er staðið, heldur hvað hægt er að gera með launin og því er á mynd 2 borinn saman vöxtur kaupmáttar á Norðurlöndunum á sama tíma. Meiri vöxtur nafnlauna á Íslandi skilar sér í meiri vexti kaupmáttar á þessum tíma. Hann var 39% frá 2008 til 2021 á meðan hann var 4-16% á hinum Norðurlöndunum. Aftur á móti er kaupmáttarþróunin önnur hér á landi en á hinum Norðurlöndunum. Þannig má sjá að kaupmáttur launa dróst saman frá 2008 til 2010, en tók þá að vaxa hraðar en á hinum Norðurlöndunum. Ef við horfum eingöngu á tímabilið frá 2012 þá er kaupmáttaraukning á Norðurlöndunum á bilinu 2-10% samanborið við 57% á Íslandi.



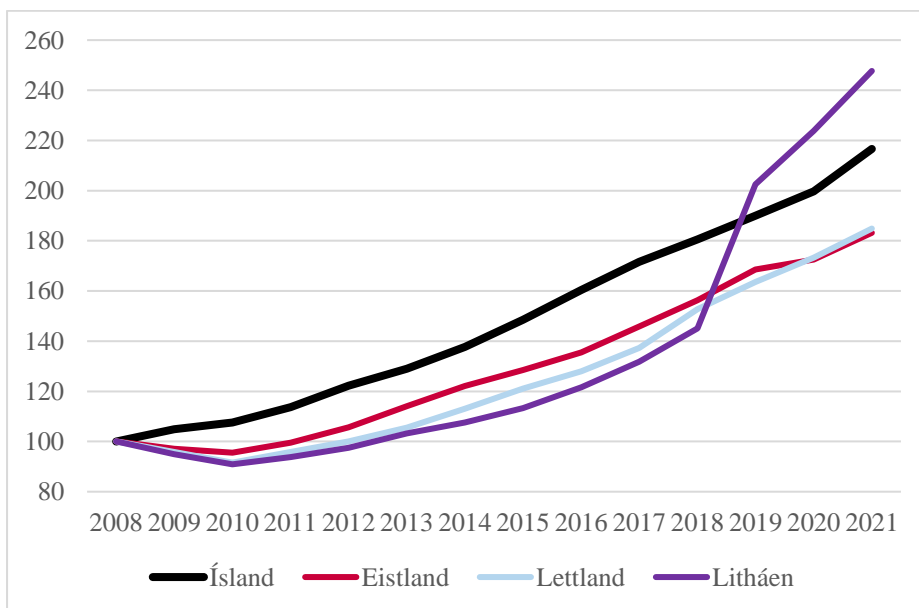
Mynd 2. Vöxtur kaupmáttar launa á Norðurlöndunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat og útreikningar höfundar.



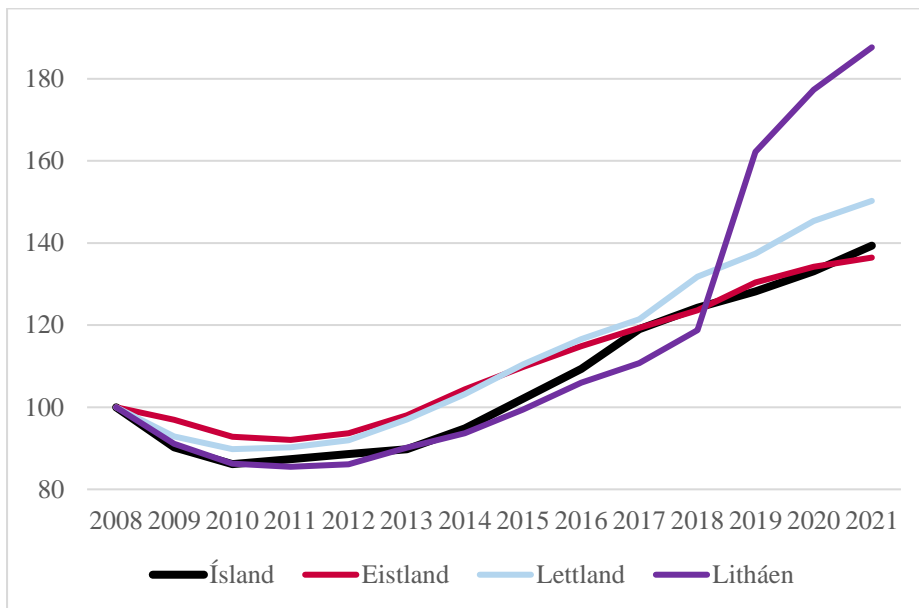
Mynd 3. Verðlagsþróun á Norðurlöndunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat.

Þennan mun á þróun nafnlauna og þróun kaupmáttar launa meðal Norðurlandanna má skýra með mismunandi verðbólguþróun. Ekki kemur á óvart að verðlagshækkun á Íslandi sé meiri en á hinum Norðurlöndunum, eins og sjá má á mynd 3. Verðlag hækkaði um 55% frá 2008-2021 en hækkunin nam 15-32% á hinum Norðurlöndunum á sama tímabili.

Launaþróun á hinum Norðurlöndunum er því töluvert frábrugðin launaþróun hér á landi. Í raun á launaþróunin hér meira sameiginlegt með Eystrasaltsríkjunum. Mynd 4 sýnir vöxt nafnlauna á Íslandi samanborið við Eistland, Lettland og Litháen frá 2008-2021. Vöxtur launa var meiri í Litháen en á Íslandi, en ívið minni í Eistlandi og Lettlandi.

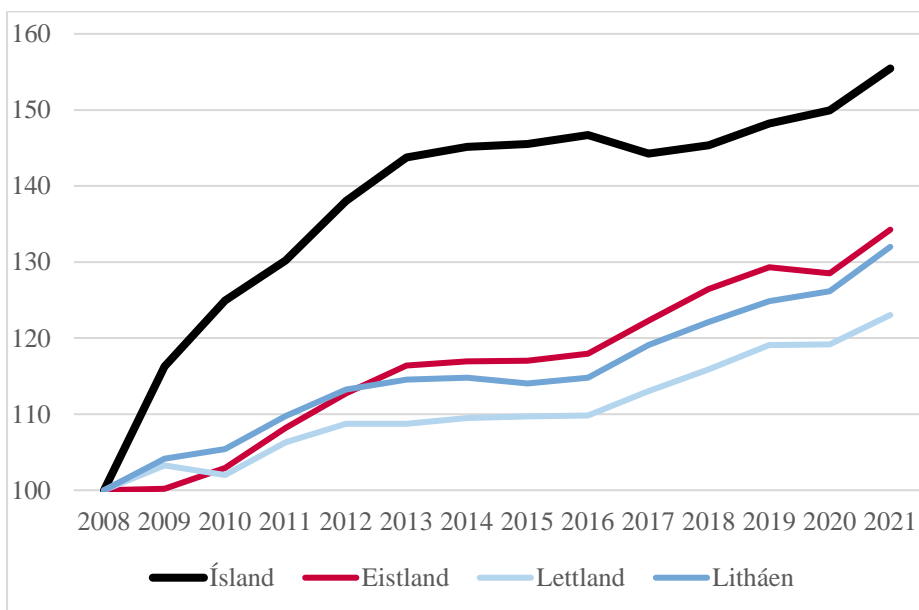


Mynd 4. Vöxtur nafnlauna á Íslandi og í Eystrasaltsríkjunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat.



Mynd 5. Vöxtur kaupmáttar launa á Íslandi og í Eystrasaltsríkjunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat og útreikningar höfundar.

Kaupmáttur allra fjögurra landanna minnkaði í fjármálakreppunni, en tók svo að vaxa og hefur vaxið stöðugt síðan (mynd 5). Kaupmáttur launa óx meira í Litháen (87%) og Lettlandi (50%) en hér á landi, en vöxturinn var svipaður í Eistlandi (36%) og hér á landi (39%). Það vekur athygli að þótt nafnlaunahækkningar hafi verið minni í Lettlandi en á Íslandi er vöxtur kaupmáttar launa þar meiri en hér á landi.



Mynd 6. Verðbólga á Íslandi og í Eystrasaltsríkjunum, 2008-2021. Vísitala 2008=100. Heimild: Eurostat.

En þrátt fyrir að Ísland líkist meira Eystrasaltsríkjunum en Norðurlöndunum hvað varðar þróun nafnlauna og kaupmáttar, eru verðlagshækkunarir einnig meiri hér á landi en þar (mynd 6). Verðlag hækkaði hér um 55% frá 2008 til 2021 en á sama tímabili var hækkunin í Eystrasaltsríkjunum á bilinu 23-34%, sem er nær verðlagshækkunum á hinum Norðurlöndunum en hér.

Tekjur á mann á Íslandi eru sambærilegar tekjum á Norðurlöndunum. Landsframleiðsla á mann er hærri í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, en lægri í Finnlandi. Landsframleiðsla á mann á Norðurlöndunum er aftur á móti töluvert meiri en í Eystrasaltsríkjunum. Þannig er landsframleiðsla á mann 40% meiri á Íslandi en að meðaltali í Eystrasaltsríkjunum. Það er því eðlilegt að sjá meiri kauphækkunarir í löndum sem teljast nýmarkaðsríki en þróuðum ríkjum og því kemur ekki á óvart að launahækkunarir í Eystrasaltsríkjunum séu meiri en á Norðurlöndunum. Ísland er aftur á móti í sérflokki þegar kemur að verðbólgu.

## **5. Samhengi launa, kaupmáttar og verðbólgu í opnu hagkerfi, hlutverk hagstjórnar**

Í kjarasamningum er samið um nafnlaun, en þegar upp er staðið eru það raunlaun og jafnvel enn frekar kaupmáttur ráðstöfunartekna sem skiptir launafólk mestu máli. Það er því keppikefli að á vinnumarkaði náist samningar sem miða við kaupmátt í stað þess að miða við nafnlaunahækkun sem gæti horfið í aukinni verðbólgu.

Sögulega hafa sveiflur í hagvexti hér á landi verið miklar og þar með sveiflur í kaupmætti, ekki síst vegna sveiflna í fiskveiðum og -verði, en síðustu áratugi hafa sveiflur í afkomu sjávarútvegs minnkað og að sama skapi áhrif sjávarútvegs á þjóðarhag.

Í sinni einföldustu mynd má segja að ef þjóðarþúskapur er í jafnvægi og laun hækka um sem nemur verðbólgu auk framleiðniaukningar haldist jafnvægið. Hægt er að víkja frá þessu jafnvægi til skamms tíma en ekki til lengri tíma. Launahækkunarir umfram verðbólgu og framleiðniaukningu ýta á þolmörk hagkerfisins, nema annað komi til á borð við viðskiptakjarabata. Að öðrum kosti kemur þrýstingurinn fram sem meiri verðbólga og/eða þrýstingur á frekari framleiðniaukningu. Þessi áhrif gætu komið fram í aukinni vélvæðingu eða sjálfvirknivæðingu eða í samdrætti í framleiðslu og fækkun vinnustunda.

Ekki er gefið að allar atvinnugreinar búi við sömu skilyrði og má í þessu samhengi líta á þróun allra síðustu ára þar sem einstakar atvinnugreinar eins og ferðaþjónusta hafa horft á eftirspurnina nánast hverfa á sama tíma og aðrar atvinnugreinar hafa búið við næstum óbreytt ástand eða jafnvel aukna eftirspurn. Mikil eftirspurn eftir vinnuafli í einstökum greinum getur ýtt undir launaskrið í þeim greinum eða innflutning vinnuafli, sé það valkostur. Við þessar aðstæður getur verið erfitt að mæta þörfum einstakra atvinnugreina í miðlægum kjarasamningum.

Ef við flækjum myndina aðeins þá er fyrst að nefna að í mörgum atvinnugreinum hér á landi ríkir fákeppni. Nefna má að þrír bankar hafa yfirburðastöðu á bankamarkaði, þrjár keðjur dagvöruverslana hafa yfirburðastöðu á dagvörumarkaði, þrjú olíufyrirtæki hafa yfirburðastöðu á bensínmarkaði og svona mætti áfram telja. Almennt gildir að þar sem fákeppni ríkir er



hagnaður fyrirtækja meiri en í samkeppni og því gætu einstök fyrirtæki ráðið við launahækkunar umfram verðlag og framleiðni með því að ganga á hagnað fyrirtækisins. Þar sem fákeppni ríkir er nauðsynlegt að eftirlit með samkeppni sé virkt og það leitist við að gæta hagsmuna neytenda í hvívetna.

Íslenskt hagkerfi er lítið og opið og reiðir sig á viðskipti við önnur lönd. Viðskiptakjör skipta því miklu máli sem og samkeppnisstaða sem hægt er að mæla á einfaldastan hátt með raungengi. Viðskiptakjör mæla muninn á verðlagi innflutningsvara og verðlagi útflutningsvara. Ef verð útflutningsvara hækkar meira en verð innflutningsvara þá batna viðskiptakjör. Batnandi viðskiptakjör eru því einn grundvöllur bættra lífskjara hér á landi. Verði verð- og/eða launahækkunar hér á landi meiri en í viðskiptalöndunum, að teknu tilliti til gengis, hækkar raungengið og samkeppnishæfni landsins versnar. Við það verður grundvöllur lífskjara hér á landi ótraustur til lengdar. Til að halda samkeppnisstöðunni eða bæta hana þarf annaðhvort að koma til launalækkun eða lækkun á gengi krónunnar. Það er algengt mynstur í íslenski hagsögu að gengið láti undan sem síðan leiðir til meiri verðbólgu og rýrnun kaupmáttar.

Hlutverk hagstjórnar er að styðja við þróun í átt til batnandi lífskjara og tryggja eins og framast er unnt að þau séu sjálfbær til framtíðar. Fjármálastjórnun, sem að mestu leyti er í höndum Alþingis og ríkisstjórnar, er ætlað að tryggja að ríkið bjóði þá þjónustu sem íbúar landsins hafa ákveðið, þ.e. atriði á borð við menntun, heilbrigðisþjónustu, lögreglu og dómskerfi auk traustra innviða. Til fjármögnunar innheimti ríkið þær tekjur sem nauðsynlegar eru til að standa undir þeim kostnaði á réttlátan og sem hagkvæmastan hátt. Þegar þjóðarbúskapurinn er við jafnvægi er nauðsynlegt að rekstur ríkisins standi undir sér og safni ekki skuldum til framtíðar.

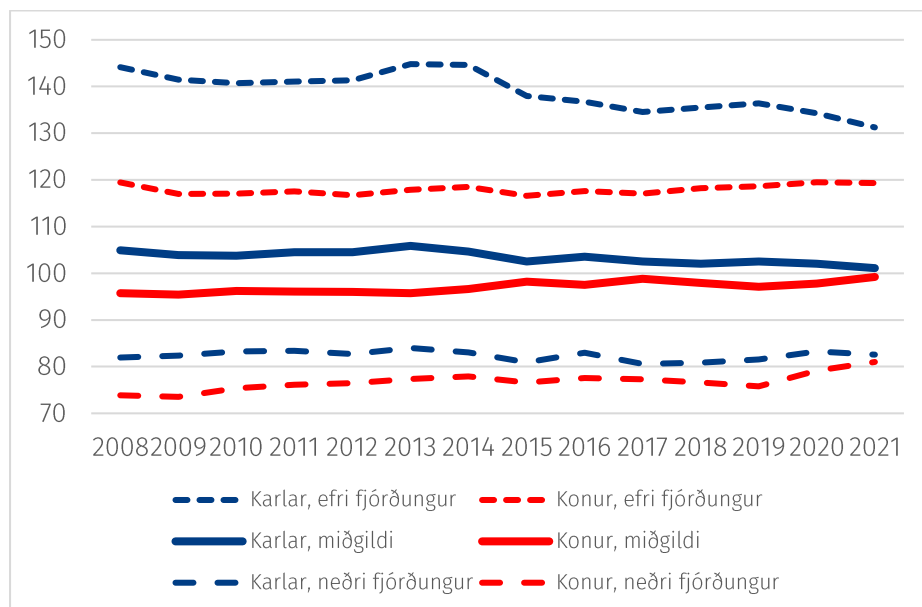
Aftur á móti er það hlutverk ríkisfjármálastjórnar þegar áföll dýnja á að bregðast við þeim áföllum. Ef um er að ræða neikvætt áfall ætti að mæta þeim sem verst verða úti með auknum stuðningi og getur það réttlætt tímabundinn hallarekstur. Ef aftur á móti áfallið er jákvætt er eðlilegt að ríkið noti þann tekjuafgang til að greiða niður skuldir og vinna í haginn fyrir framtíðina.

Hitt hagstjórnartækið, sem er peningamálastjórn, er í höndum peningastefnunefndar Seðlabanka Íslands. Hún er skipuð þremur fulltrúum úr Seðlabankanum og tveimur utanaðkomandi nefndarmönnum. Hún er því ekki pólitískt skipað vald. Nefndin hefur yfir nokkrum stjórnartækjum að ráða, en algengast er að hún beiti vaxtatækinu, þ.e. stýrivöxtum Seðlabankans. Sá munur er á þessum tveimur hagstjórnartækjum að ríkisfjármálastjórnin getur haft áhrif á raunhagkerfið, þ.e. framleiðslugetu hagkerfisins, og hún getur einnig mætt þörfum einstakra hópa innan samfélagsins. Peningastefnunni er fyrst og fremst ætlað að halda verðbólgu við verðbólguþröngmið. Hún getur haft áhrif á raunhagkerfið, en eingöngu til skemmri tíma. Þá eru tæki hennar ósérhæfð og geta einungis haft áhrif á hagkerfið í heild, ekki einstaka hópa.

## 6. Hlutfallsleg launaþróun

Í þessum kafla er skoðuð hlutfallsleg launaþróun frá árinu 2008 til 2021. Hagstofan birtir sambærileg gögn um launaþróun einstakra hópa frá 2008.<sup>2</sup>

Í stað þess að skoða þróun nafnlauna yfir tíma er miðgildi launa í heild fyrir hvert ár stillt á 100. Gildi fyrir einstaka hópa sýna því frávik frá miðgildi heildarinnar á hverju ári. Hér er um að ræða regluleg laun fyrir fullvinnandi einstaklinga.

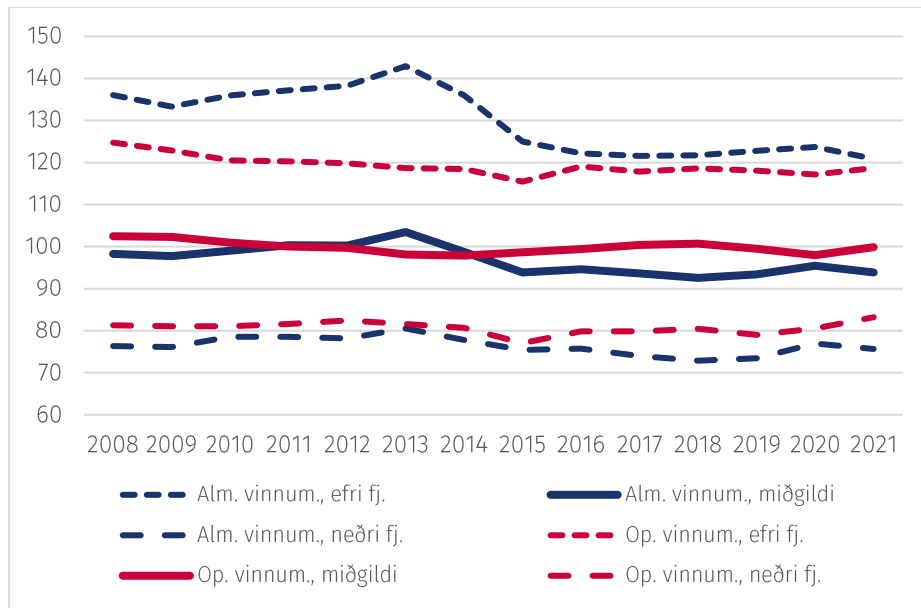


Mynd 7. Launadreifing eftir kyni, 2008-2021. Miðgildi=100. Heimild: Hagstofa Íslands.

Á mynd 7 má sjá að miðgildi launa karla liggur fyrir ofan 100 en miðgildi launa kvenna fyrir neðan (heilar línur). Einnig má sjá að munurinn fer minnkandi þegar líður á tímabilið og er næstum horfinn á árinu 2021. Myndin sýnir jafnframt dreifingu launa karla og kvenna. Neðri launafjórðungur liggur undir miðgildinu og má einnig sjá að laun kvenna liggja neðar en laun karla, en munurinn minnkar eftir því sem líður á tímabilið og munurinn er jafnvel minni en munur miðgilda á árinu 2021.

Þegar kemur að efri launafjórðungi launa karla og kvenna er launamunur kynjanna talsvert meiri. Hann hefur þó minnkað yfir tíma, aðallega vegna þess að laun karla hafa nálgast laun kvenna, fremur en að launadreifing hafi aukist.

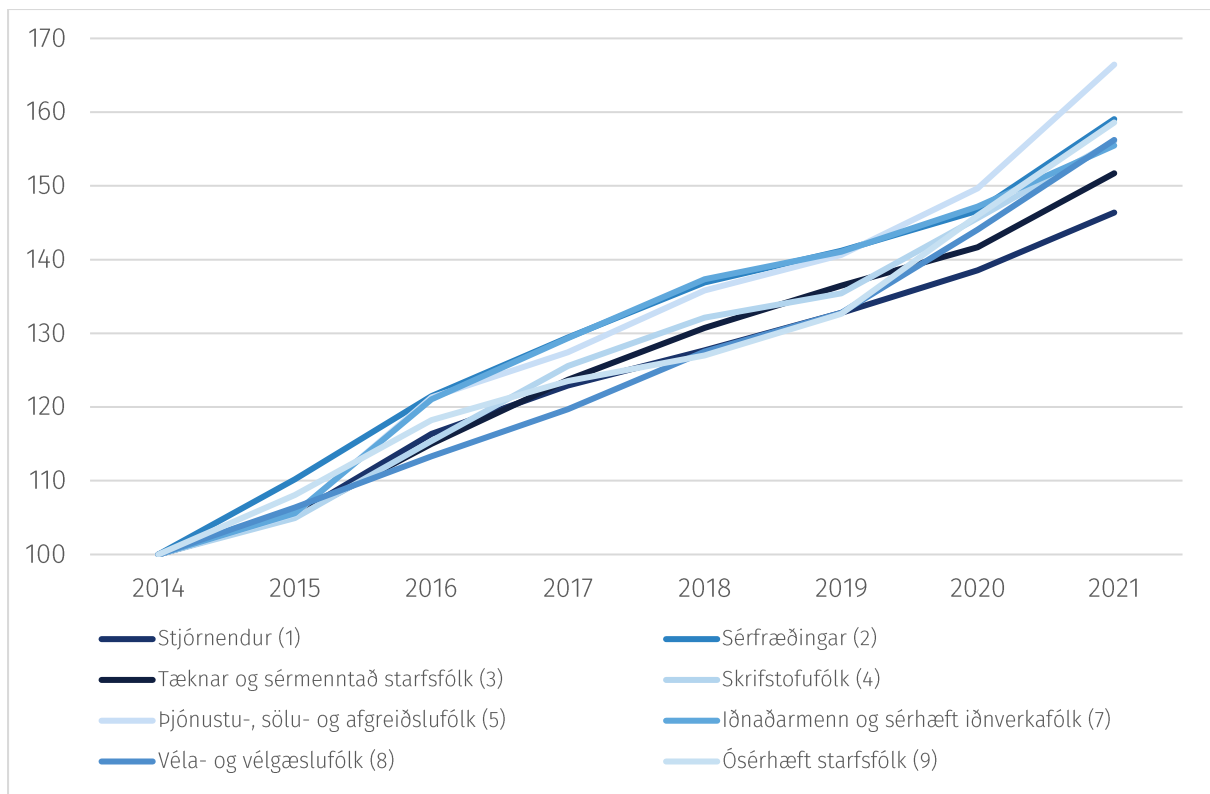
<sup>2</sup> Reyndar er brot í röðinni á árinu 2014, en hér eru raðirnar tengdar saman með því að nota meðaltal mats frá 2014, en ekki munaði miklu á milli raða.



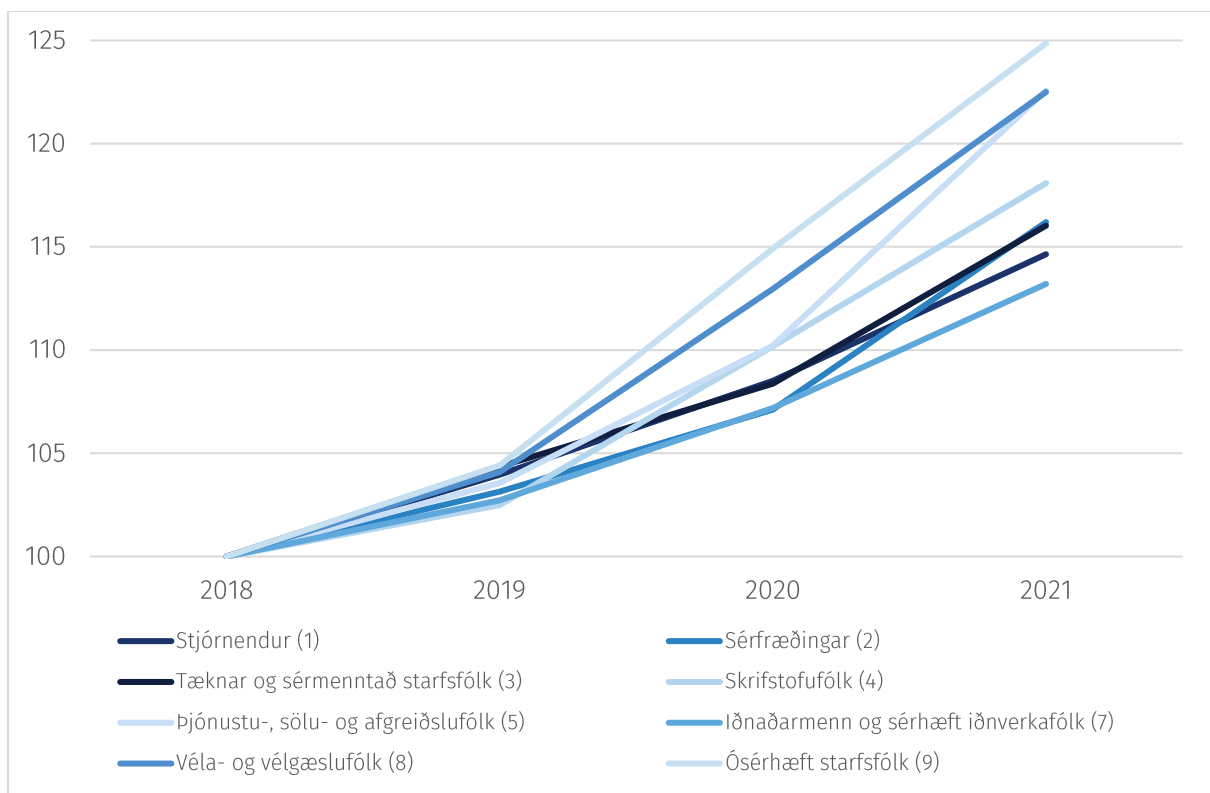
Mynd 8. Launadreifing eftir mörkuðum, 2008-2021. Miðgildi=100. Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 8 sýnir samanburð á almennum og opinberum vinnumarkaði. Ekki er mikill munur á miðgildi launa eftir því hvort um er að ræða almennan vinnumarkað eða hið opinbera. Síðustu ár hefur miðgildi launa verið ívið herra hjá hinu opinbera en á almennum vinnumarkaði. Þennan mun má að öllum líkindum skýra með mismunandi samsetningu þessara hópa, en sem dæmi þá er menntunarstig almennt herra hjá hinu opinbera en á almennum markaði. Aftur á móti er dreifing launa á almennum vinnumarkaði meiri en hjá hinu opinbera. Þannig er neðri fjórðungur lægri á almennum markaði en hjá hinu opinbera og jafnframt er efri fjórðungur hærri en hjá hinu opinbera, þótt sá munur hafi minnkað á tímabilinu.

Til að meta hvort launahækkningar einstakra starfsstétta hafi verið mismunandi síðustu ár er launþróun einstakra starfsstétta frá 2014 til 2021 sýnd á mynd 9. Á myndinni má sjá að laun þjónustu-, sölu- og afgreiðslufólks hafa hækkað mest, en laun stjórnenda hafa hækkað minnst. En eins og á við um allan launasamanburð þá skiptir tímabilið sem skoðað er miklu máli, hvaða ár er grunnár og hversu langt tímabil er valið. Á mynd 10 er einungis litið á tímabilið 2018-2021 og má þannig sjá hversu mikið laun hafa hækkað hjá einstökum starfsstéttum á yfirstandandi kjarasamningstímabili. Með samanburði á myndum 9 og 10 sést hvað viðmiðunartímabilið skiptir miklu máli, en á frá 2018 til 2021 eru hækkningar mestar meðal ósérhæfðs starfsfólks. Þeir hópar sem hafa hækkað minnst eru iðnaðarmenn og sérhæft iðnverkafólk.

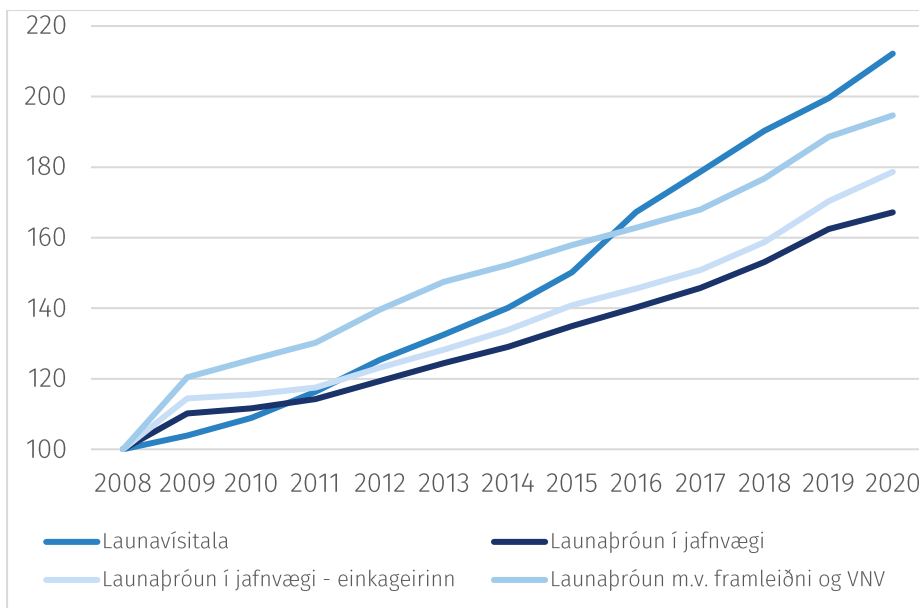


Mynd 9. Launaþróun eftir launþegahópi, 2014-2021. Vísitala 2014=100. Heimild: Hagstofa Íslands.



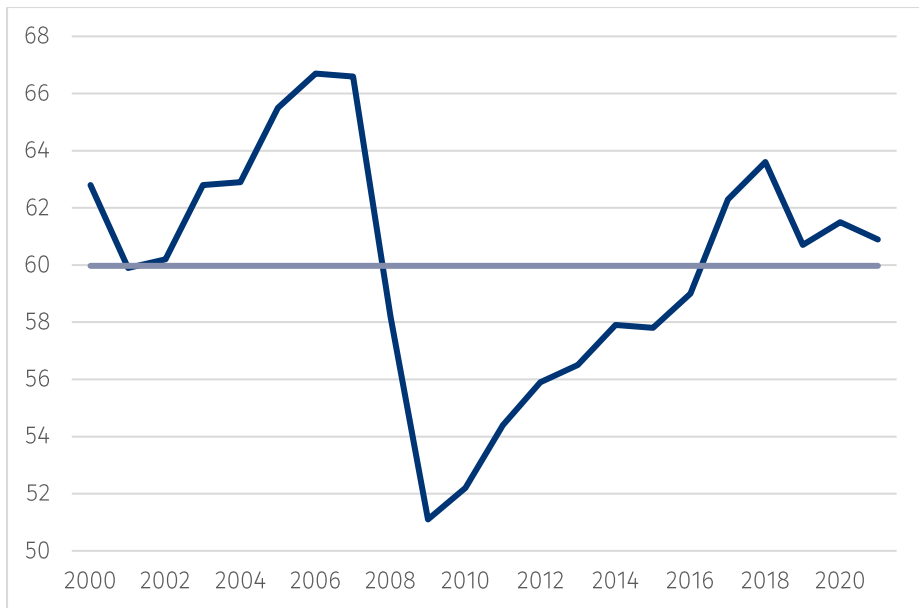
Mynd 10. Launaþróun eftir launþegahópi, 2018-2021. Vísitala 2018=100. Heimild: Hagstofa Íslands.

Hér að framan ræddi ég um að til að viðhalda jafnvægi þyrftu launabreytingar í sinni einföldustu mynd að taka mið af verðbólguþáttum og framleiðibreytingu. Þá er í nýlegri úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (2022) bent á að í næstu kjarasamningsviðræðum ætti að huga að því að bæta tengsl launa og framleiðnivaxtar. Því er fróðlegt að skoða hvort launaþróun síðustu ára endurspeglir þróun framleiðni og verðbólgu undanfarin ár. Á mynd 11 má sjá þróun launavísitölu og tvo ferla sem sýna hver launaþróun hefði verið ef þróunin hefði verið í samræmi við framleiðni og verðbólguþáttum. Framleiðni má reikna á mismunandi vegu. Annar ferillinn byggist á gögnum sem Hagstofan birtir um framleiðni sem reiknuð er út frá landsframleiðslu á vinnustund. Í skýrslu sinni birti ASÍ (2022) eigin útreikninga á framleiðni sem byggist á framleiðnivexti í einkageiranum. Þriðji ferillinn byggist á þeirri tímaröð. En það er sama hvor leiðin er valin við útreikning á framleiðni, launabreytingar samkvæmt launavísitölunni sýna töluvert meiri launabreytingar frá 2008 til 2020 en markast af margfeldi vaxtar framleiðni og verðbólguþáttum. Fjórði ferillinn sýnir síðan launabreytingar sem miðast við framleiðnivöxt og raunverulegan vöxt verðbólgu. Sá ferill sýnir meiri hækkunir á fyrri hluta tímabilsins, en frá 2016 hækkar launavísitala umfram þennan tilbúna feril. Taka þarf þessum dæmum með fyrirvara þar sem um mikla einföldun er að ræða. Fleiri atriði skipta auðvitað máli, eins og rætt er um í umfjöllun Arnórs Sighvatssonar aftar í þessari skýrslu.



Mynd 11. Hækkun launavísitölu, launaþróun miðað við framleiðni og verðbólguþáttum og launaþróun miðað við framleiðni og verðbólgu, 2008-2020. Vísitala 2008=100. Heimild: Hagstofa Íslands, ASÍ og útreikningar höfundar.

Til að setja heildarlaunagreiðslur í þjóðhagslegt samhengi er gjarnan horft til svokallaðs launahlutfalls, þ.e. launa og tengdra gjalda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, sem sýnt er á mynd 12. Þar er sýnt launahlutfallið frá 2000 til 2021 og lárétta línan sýnir meðaltal launahlutfallsins yfir þetta tímabil. Þarna sést vel hversu hátt hlutfallið var orðið fyrir fjármálakreppuna 2008 og hve mikið það lækkaði næstu ár á eftir. Frá 2009 hefur hlutfallið farið hækkandi og er nú yfir langtímadeðaltalinu, en þó lægra en hámarkið 2008.

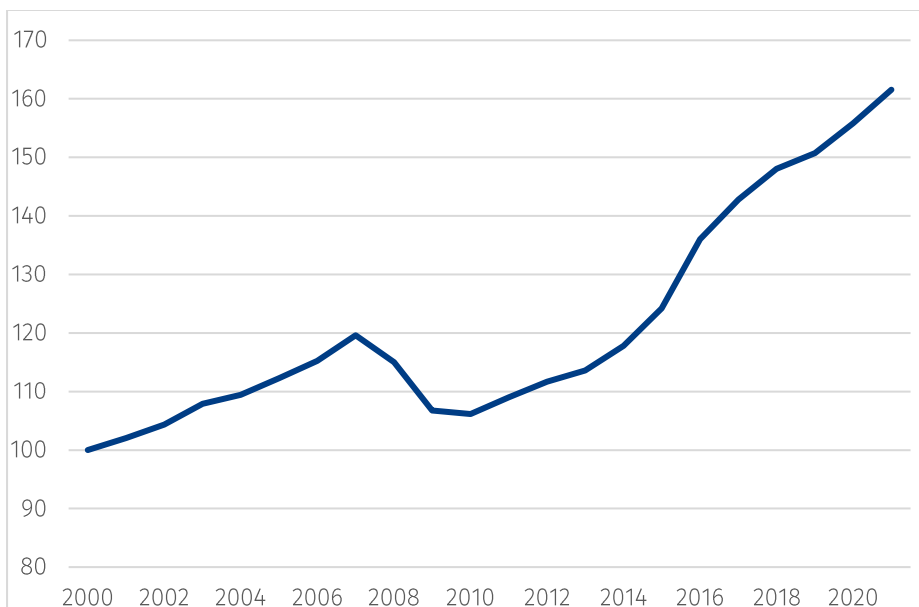


Mynd 12. Laun og tengd gjöld, 2000-2021. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar höfundar.

## 7. Laun, sparnaður og skuldir

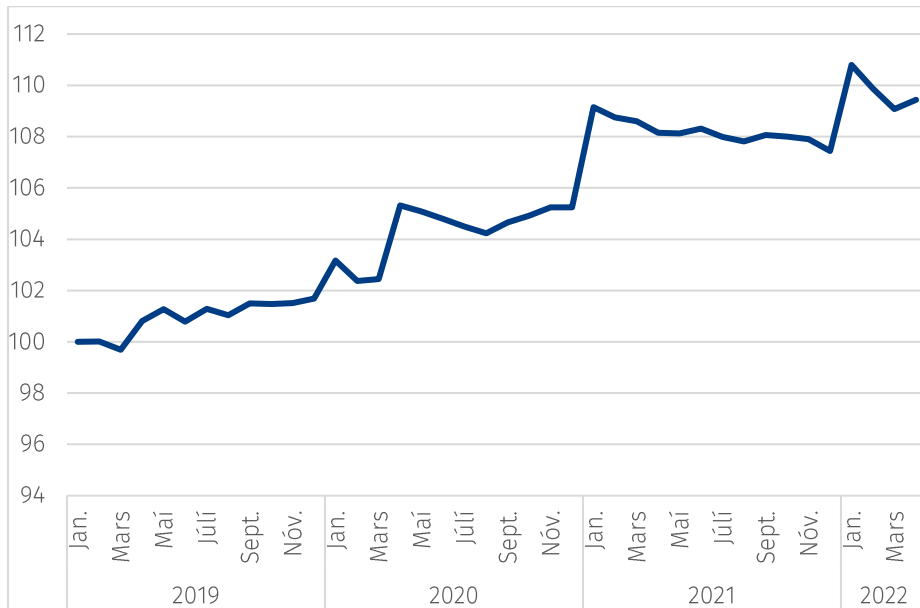
Markmið heilbrigðs hagkerfis er að lífsgæði fjölskyldna séu sem mest. Í þessum kafla er litið á efnahagslega stöðu einstaklinga og heimila og hún sett í lengri tíma samhengi.

**Kaupmáttur launa.** Launaþróun var rædd framar í þessari skýrslu, en það sem skiptir mestu máli fyrir launþega er hversu mikið hægt er að fá fyrir launin. Mynd 13 sýnir þróun kaupmáttar launa frá árinu 2000. Þar má sjá að kaupmáttur óx á fyrstu árum þessarar aldar en bakslag varð á vexti hans í fjármálakreppunni 2008, en síðan hefur kaupmáttur launa vaxið á hverju ári og er nú 60% meiri en á árinu 2000.



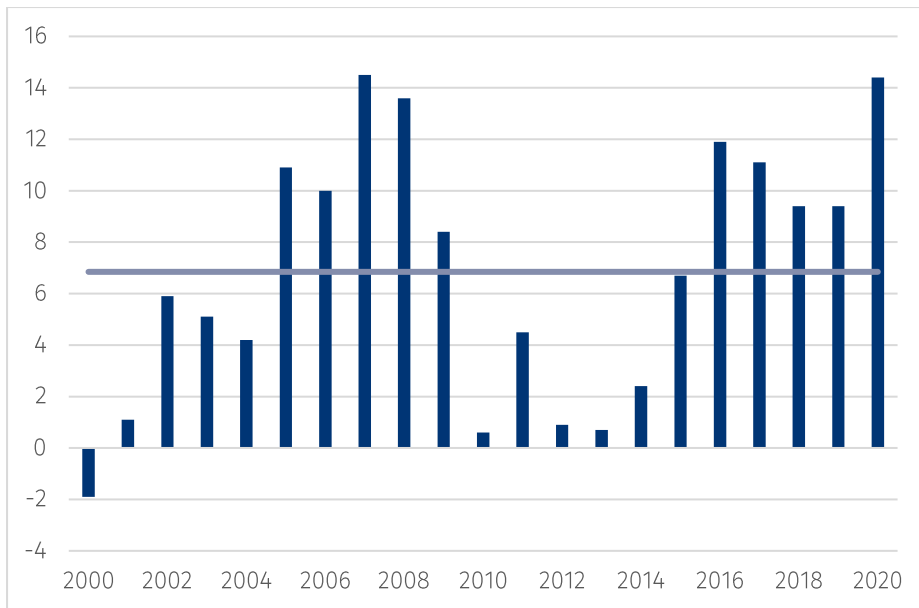
Mynd 13. Kaupmáttur launa, 2000-2021. Vísitala 2000=100. Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar höfundar.

Ef litið er á yfirstandandi kjarasamningstímabil (mynd 14) hefur kaupmáttur launa í heild aukist jafnt og þétt, jafnvel þótt hagvöxtur hafi tekið stórt bakslag á þessum tíma vegna Covid-19 farsóttarinnar. Reyndar má greina bakslag í kaupmætti á allra síðustu mánuðum, en þrátt fyrir það mælist kaupmáttur launa miðað við launavísitölu nú ríflega 9% meiri en hann var í ársbyrjun 2019.



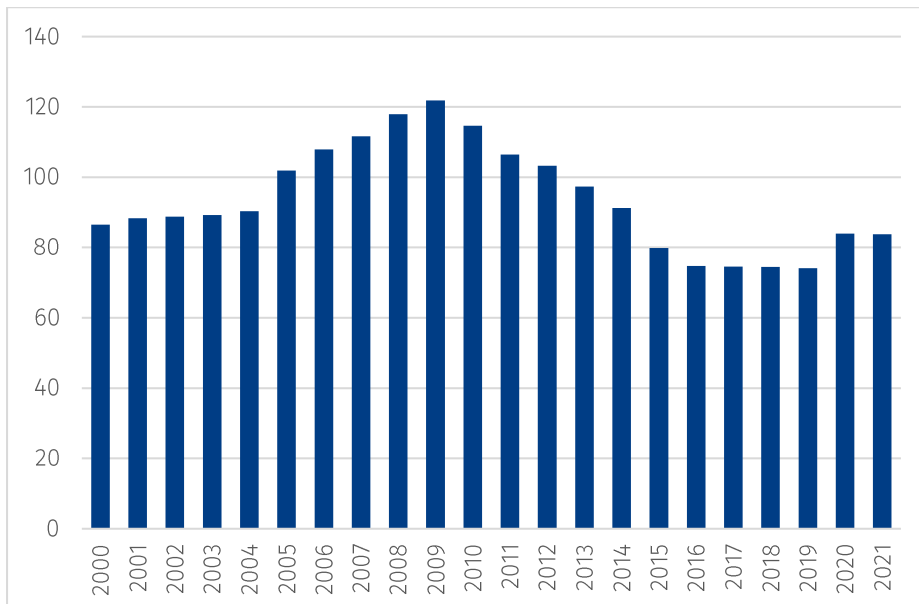
Mynd 14. Kaupmáttur launa, janúar 2019 til apríl 2022. Vísitala jan. 2019=100. Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar höfundar.

Stærstur hluti tekna einstaklinga fer í neyslu, en það sem umfram verður mælist sem sparnaður heimilanna. Fari neysla eða fjárfestingar heimilanna umfram tekjur kemur það fram í auknum skuldum heimilanna.



Mynd 15. Vergur sparnaður heimilanna, 2000-2020. Hlutfall af ráðstöfunartekjum. Heimild: Hagstofa Íslands.

Vergur sparnaður heimilanna sem hlutfall af ráðstöfunartekjum, eins og hann birtist í tekjuskiptingaruppgjöri, er sýndur á mynd 15. Á árinu 2020 mældist hann svipaður og árið 2007, eða 14,4% af ráðstöfunartekjum, og langt umfram langtímameðaltal sem er 6,8%. Þarna gætir eflaust áhrifa Covid-19 þar sem neysluútgjöld til þjónustu, bæði persónulegrar þjónustu og ferðalaga, drógust mikið saman. Annars vegar var ekki möguleiki á að njóta þessarar þjónustu og hins vegar ríkti óvissa um framvindu farsóttarinnar. Frá 2016 til 2020 hefur vergur sparnaður mælst töluvert umfram langtímameðaltal eða 11,2% að meðaltali.



Mynd 16. Skuldir heimilanna, 2000-2021. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.



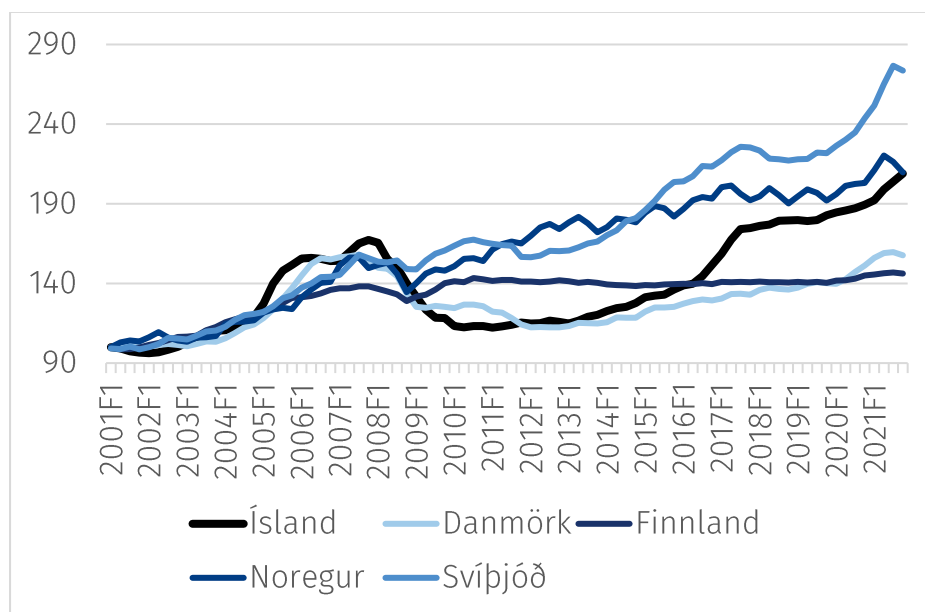
Skuldir heimilanna náðu hámarki á árinu 2009, voru ríflega 120% af landsframleiðslu sem rekja má til áhrifa fjármálakreppunnar (mynd 16). Skuldirnar lækkuðu í kjölfarið og fóru niður í 75% af landsframleiðslu á árunum 2016-2019. Á árunum 2020 og 2021 hafa skuldir heimilanna aukist að nýju og standa nú í 84% af landsframleiðslu. Líklegast er að rekja megi ástæður hækkanna til samblands af áhrifum af lægri landsframleiðslu og aukinni eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði til kaups, ekki síst vegna lágra vaxta.

Í heild má því segja að staða heimilanna sé nú betri en oft áður. Kaupmáttur launa hefur aukist sem og sparnaður, en á móti hafa skuldir aukist aðeins. Þó verður að taka tillit til þess að þessar tölur endurspeglar einungis hópinn í heild.

## 8. Húsnæðiskostnaður

Það hefur væntanlega ekki farið fram hjá neinum að fasteignaverð hefur hækkað mjög síðustu mánuði. Þessi þróun er þó ekki bundin við Ísland, heldur hefur hækkana fasteignaverðs gætt víða um heim síðustu misseri. Ýmsar skýringar hafa verið gefnar. Ein skýring er sú að fólk hafi endurskoðað húsnæðisþörf sína í ljósi Covid-19 áhrifa. Margir hafa unnið heiman frá sér og finna þar með þörf fyrir stærra húsnæði. Þá hafa margar fjölskyldur meira á milli handanna þar sem tekjur hafa ekki minnkað en möguleikar á neyslu verið takmarkaðir vegna faraldursins. Einnig hafa vextir húsnæðislána víða verið í lágmarki.

Mynd 17 sýnir þróun húsnæðisverðs hér á landi og á Norðurlöndunum frá 2001 til 2021 og má sjá að húsnæðisverð hefur hækkað svipað hér og í Noregi, en minna en í Svíþjóð. Hækkarnir húsnæðisverðs voru heldur minni í Danmörku og Finnlandi á sama tíma.

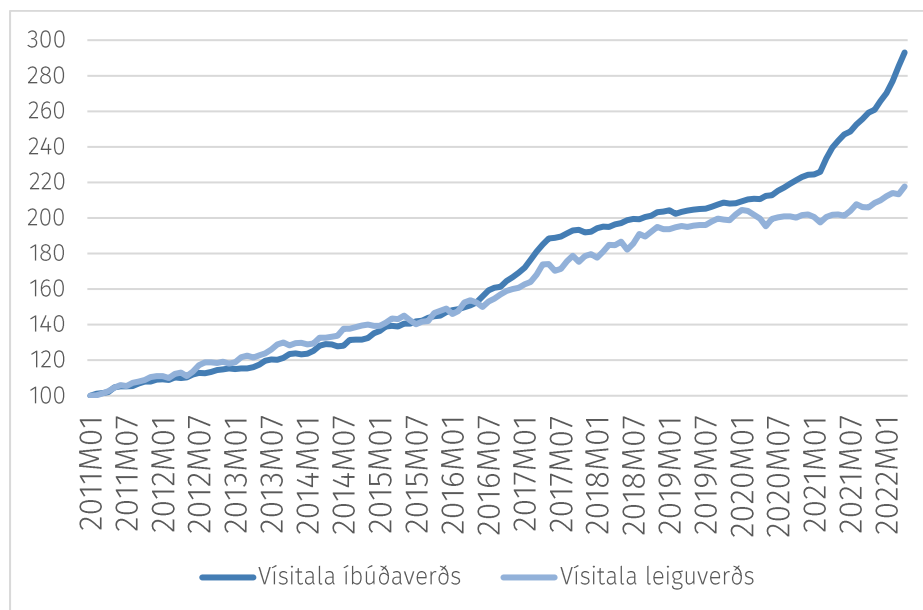


Mynd 17. Raunverð húsnæðis á Norðurlöndunum, 2001-2021. Vísitala 1. ársfj. 2001=100. Heimild: Seðlabanki Íslands.

Þótt húsnæðisverð hafi hækkað til muna hefur leiguverð ekki hækkað að sama skapi að undanfögnu. Mynd 18 sýnir vísitölu íbúðaverðs og vísitölu leiguverðs, hvort tveggja á höfuðborgarsvæðinu. Verðbreytingar fylgjast að frá ársbyrjun 2011 og fram til 2016. Þá

hækkaði húsnæðisverð umfram leiguverð og hélst munurinn óbreyttur um tíma. En á miðju ári 2020 tekur íbúðaverð að hækka umfram leiguverð og hefur sú þróun haldist. Frá ársbyrjun 2020 hefur íbúðaverð hækkað um 40% á sama tíma og leiguverð hefur hækkað um 6,5%. Til samanburðar hefur vísitala neysluverðs hækkað um 14% á sama tíma.

Upp úr 2019 fjölgaði íbúðum á leigumarkaði sem eru í eigu leigufélaga sem rekin eru án hagnaðarmarkmiða á borð við Bjarg og Bríet. Með fjölgun ferðafólks fjölgaði þeim íbúðum sem voru í skammtímaleigu, en þegar Covid-19 faraldurinn skall á datt sú eftirspurn niður í nánast ekki neitt og fóru því margar þessara íbúða í almenna leigu. Því má ætla að aukið framboð leiguíbúða hafi haldið aftur af hækkunum, allavega tímabundið. Með komu aukins fjölda ferðafólks til landsins er líklegt að leiguverð taki að hækka að nýju.



Mynd 18. Vísitala íbúðaverðs og vísitala leiguverðs, janúar 2011-apríl 2022. Vísitala janúar 2011=100. Heimild: Þjóðskrá Íslands.

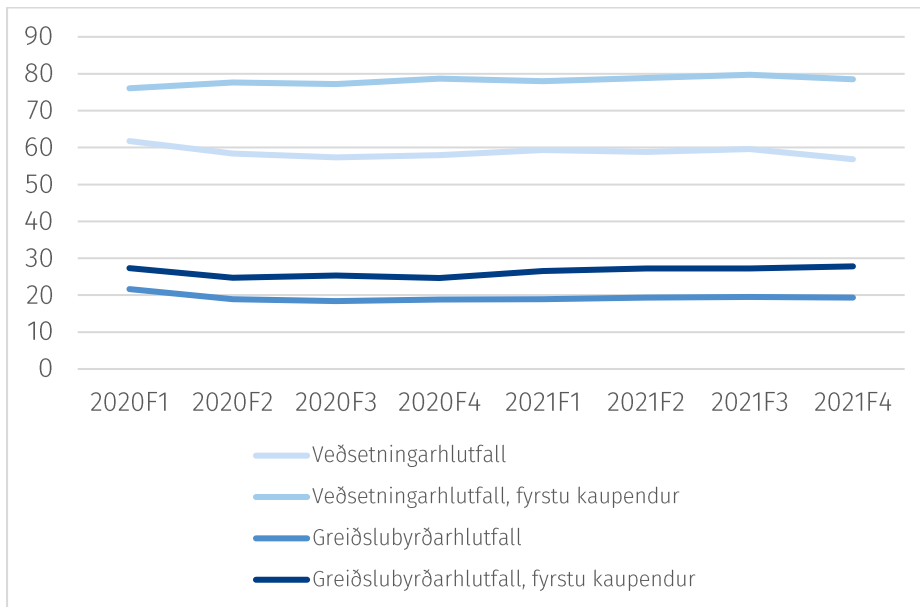
Mikil umræða hefur átt sér stað undanfarin ár um lánaform fasteignalána, hvort miða eigi við nafnvexti eða raunvexti, hvort festa eigi vexti tímabundið eða ekki, eða hvort lánið eigi að vera jafngreiðslulán eða lán með jöfnum afborgunum. Ekki er eitt lánaformið réttara en annað. Það fer allt eftir efnun og aðstæðum hvaða lánaform hentar best og ekki síður hvað lántakandi telur að framtíðin beri í skauti sér. Þegar litið er í baksýnispegilinn er auðvelt að meta hvaða lán hafi verið hagstæðast, en það hefur litla þýðingu þegar litið er fram á veginn.

Það lánaform sem var algengast hér til langs tíma, þ.e. verðtryggð jafngreiðslulán, hafði þann kost að lántakendur gátu auðveldlegar ráðið við sveiflur í afborgunum þar sem hækkanir dreifðust yfir það sem eftir lifði lánstímans. Þetta lánaform varð til við aðstæður óstöðugleika í þjóðarþúskapnum þar sem verðbólga var mikil og erfitt var að spá fyrir um framvindu hennar.

Ef tekið er lán með breytilegum nafnvöxtum þar sem afborganir eru fastar getur greiðslubyrði sveiflast mikið og ljóst að tekjuminni heimili með minni möguleika á að vinna sér inn aukatekjur ráða illa við slíkar breytingar á greiðslum. Það var því engin tilviljun að jafngreiðslulánin urðu ofan á á sínum tíma. Ef stöðugleiki ríkir er minni áhætta falin í því að

taka lán á breytilegum vöxtum og enn minni við að festa vexti til 3-5 ára, og því ekki sama þörf á verðtryggðum lánum til langs tíma, þótt í sumum tilfellum geti þau verið ákjósanlegur valkostur. Lykilatriði er að stöðugleiki ríki í þjóðarbúskapnum.

Við hækkandi fasteignaverð aukast líkur á því að íbúðakaupendur lendi í vanda við að greiða af lánum sínum, ekki síst ef skuldsetning og greiðslubyrði er þung. Ef vextir fara síðan hækkandi aukast líkurnar enn. Því var það að í september 2021 ákvað Fjármálastöðugleikanefnd Seðlabanka Íslands að setja hámark á veðsetningarhlutfall og hámark á greiðslubyrði þeirra sem kaupa fasteignir. Hámark veðsetningarhlutfalls er nú almennt 80%, en 85% fyrir fyrstu kaupendur. Greiðslubyrði lána er almennt 35% af ráðstöfunartekjum, en 40% fyrir fyrstu kaupendur. Þessum reglum er ætlað að takmarka kerfisáhættu til lengri tíma í ljósi ört hækkandi fasteignaverðs. Á þessum tíma voru stýrivextir Seðlabanka Íslands í lágmarki og því buðust hagstæð húsnæðislán. Í ljósi þess að stýrivextir Seðlabankans hafa hækkað töluvert síðan reglurnar voru innleiddar má reikna með að áhrifin fari vaxandi á næstunni.

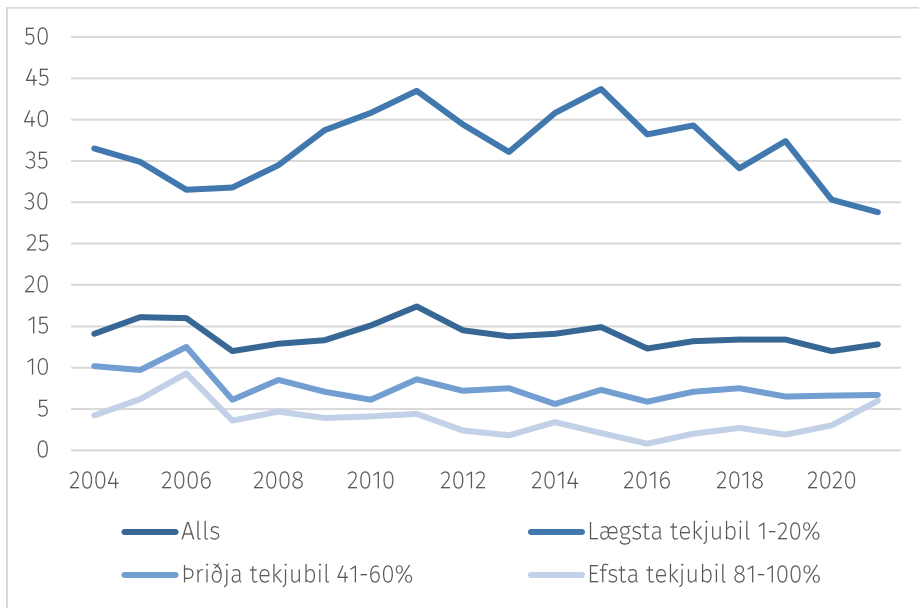


Mynd 19. Meðaltal veðsetningar- og greiðslubyrðarhlutfalls nýrra fasteignalána til neytenda, ársfjórðungstölur 2020-2021. Heimild: Seðlabanki Íslands.

Meðaltal veðsetningarhlutfalls almennra kaupenda var um 57% á þriðja ársfjórðungi 2020 þegar hámarkið um 80% var sett (mynd 19). Það hækkaði aðeins (í 60%), en var á fjórða ársfjórðungi síðasta árs komið í 57% að nýju. Veðsetningarhlutfall fyrstu kaupenda er nálægt 80% miðað við hámarkið 85%. Haldi fasteignaverð áfram að hækka er líklegt að þeim sem lenda í þessu þaki fari fjölgandi. Hvað varðar greiðslubyrðarhlutfallið, þá er það um 19% hjá almennum kaupendum miðað við hámark sem er 35%, en fyrstu kaupendur eru með greiðslubyrðarhlutfall að meðaltali 28% miðað við 40% hámark.

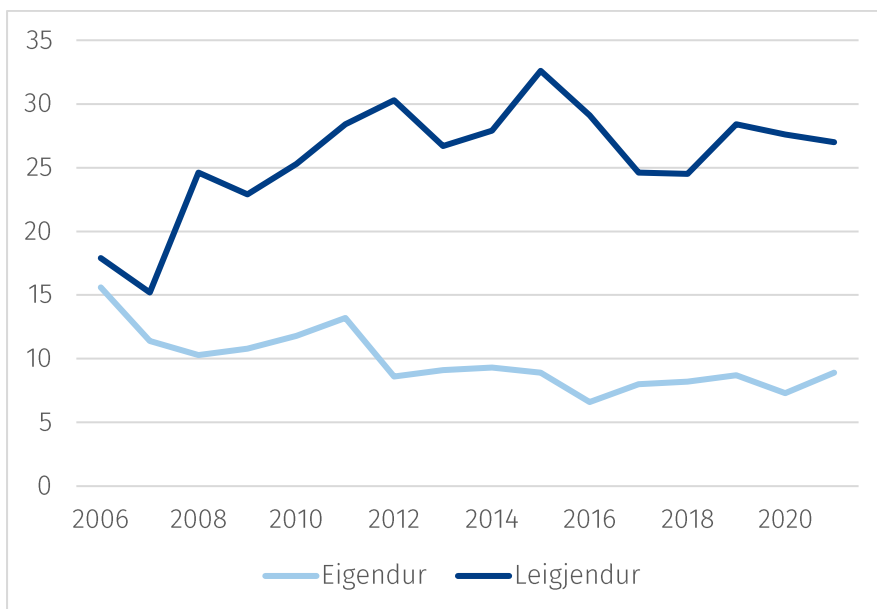
Þótt flestir ráði við greiðslubyrði af húsnæðislánum eða húsaleigu eru einstakir hópar útsettir fyrir íþyngjandi húsnæðiskostnaði. Húsnæðiskostnaður telst íþyngjandi þegar heildarkostnaður húsnæðis nemur meira en 40% af ráðstöfunartekjum heimilisins. Það er áberandi að meðal

þeirra sem eru í lágsta tekjuhópi (1–20%) búa 25% við íþyngjandi húsnæðiskostnað, en hlutfallið á meðal annarra hópa er mun minna, eða 5-10%, eins og sést á mynd 20. Ekki er teljandi munur á milli kynja.



Mynd 20. Íþyngjandi húsnæðiskostnaður eftir tekjufimmtungum, 2004-2020. Hlutfall.  
Heimild: Hagstofa Íslands.

Ekki kemur heldur á óvart að hlutfall þeirra sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað er herra meðal leigjenda en eigenda íbúða, eins og sjá má á mynd 21.



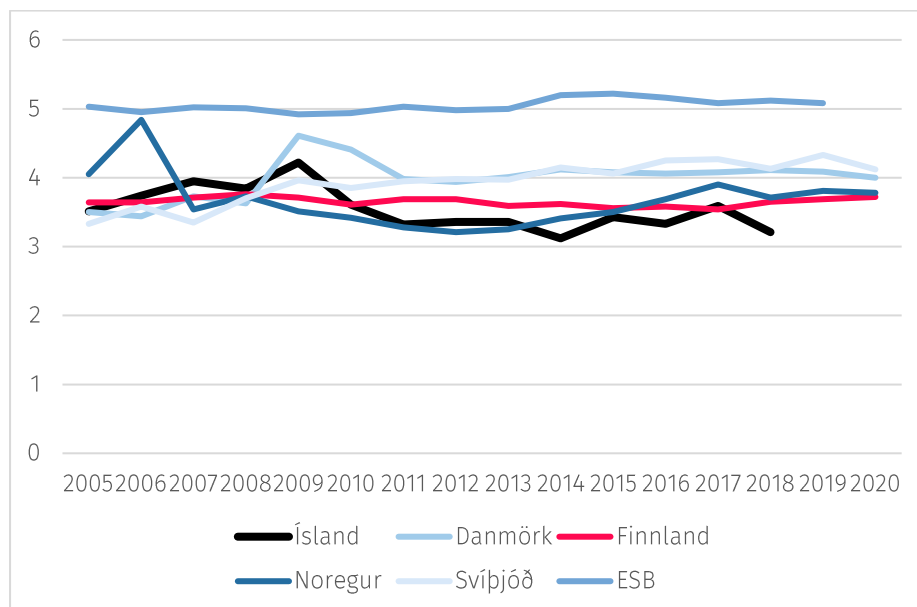
Mynd 21. Íþyngjandi húsnæðiskostnaður eftir stöðu á húsnæðismarkaði, 2006-2020. Hlutfall.  
Heimild: Hagstofa Íslands.

Í nýlegri skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á vinnumarkaði (2022) eru lagðar fram fjölmargar tillögur að úrbótum á húsnæðismarkaði. Þar eru meðal annars tillögur um að tryggja fjölda íbúða í byggingu, efla almenna íbúðakerfið á leigumarkaði. Þá verði húsnæðisstuðningur

bættur og fylgst vel með greiðslubyrði húsnæðis fyrstu kaupenda og einstaklinga á leigumarkaði. Jafnframt verði húsaleigulög endurskoðuð með það fyrir augum að auka húsnæðisöryggi leigjenda.

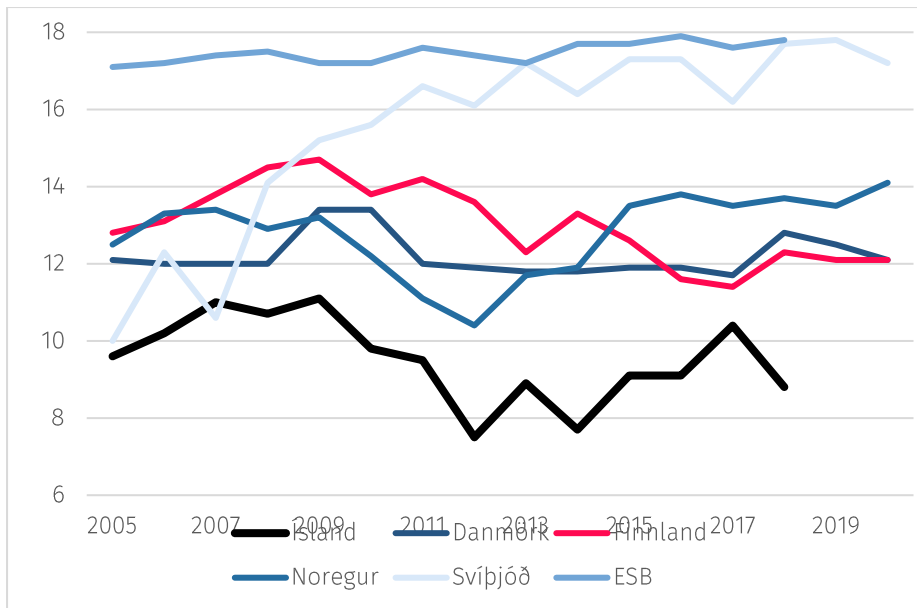
## 9. Þróun ójafnaðar og fátæktar

Ójöfnuð og tekjudreifingu má mæla með ýmsum hætti, til dæmis með því að reikna staðalfrávik eða gini-stuðul, en hér er miðað við svokallaðan fimmtungastuðul. Þá er tekjum einstaklinga raðað frá lágstu til hæstu tekna. Fimmtungastuðull mælir hlutfallið á milli heildarsummu ráðstöfunartekna á neyslueiningu sem 20% tekjuhæstu einstaklinganna fá og sambærilegra tekna þeirra 20% tekjulægstu og tekið hlutfallið þar á milli. Þetta einfalda hlutfall gefur góða mynd af tekjudreifingu einstakra ríkja. Meðal Evrópuríkja er tekjudreifing einna minnst á Norðurlöndunum og meðal Norðurlandanna eru Ísland, Finnland og Noregur með minnstu tekjudreifinguna. Þannig hafa 20% tekjuhæstu einstaklinganna þrefalt hærra tekjur en 20% þeirra tekjulægstu. Eins og sjá má á mynd 22 er tekjudreifing nokkru ójafnari að meðaltali í ríkjum ESB en á Norðurlöndunum þar sem mælist fimmfaldur munur á milli hæsta tekjuhópsins og þess lægsta. Ekki kemur á óvart að tekjudreifing sé jafnari á Norðurlöndunum en í öðrum Evrópuríkjum, þar sem minni tekjudreifing og mikil aðild að stéttarfélögum fer iðulega saman. Hæsta hlutfall aðildar að stéttarfélögum er einmitt að finna á Norðurlöndunum og er Ísland þar fremst meðal jafningja.

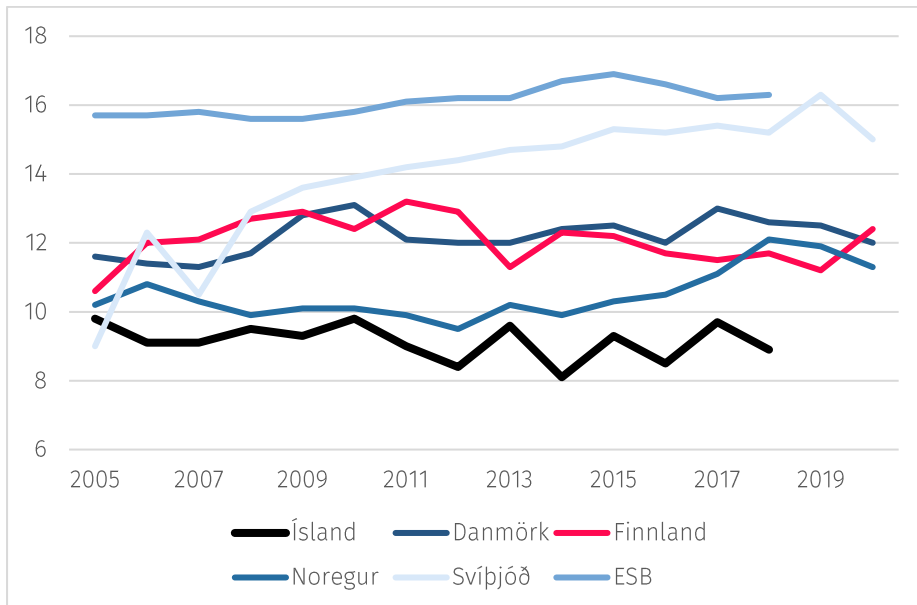


Mynd 22. Fimmtungastuðull á Norðurlöndunum og að meðaltali í Evrópusambandsríkjunum, 2005-2020. Heimild: Eurostat.

Einn mælikvarði á félagslega stöðu er svokallað lágtekjuhlutfall. Það er skilgreint sem hlutfall einstaklinga sem eru með lægri ráðstöfunartekjur en sem nemur 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Á myndum 23 og 24 sést hvernig Ísland stendur í samanburði við Norðurlöndin og meðaltal ESB-ríkja. Ísland stendur vel að vígi á þennan mælikvarða bæði hvað varðar konur og karla. Engu að síður er meðaltalið yfir tímabilið hér á landi 9,5% fyrir konur og 9,2% fyrir karla.



Mynd 23. Lágtekjuhluutfall kvenna, 2005-2020. Heimild: Eurostat.



Mynd 24. Lágtekjuhluutfall karla, 2005-2020. Heimild: Eurostat.

Eins og ég nefndi hér að ofan er tekjudreifing iðulega jafnari í ríkjum með hátt hlutfall starfsfólks í stéttarfélögum en í ríkjum með lægri stéttarfélagsaðild. En tekjuskattskerfið gegnir einnig lykilhlutverki í tekjujöfnun. Í skýrslu stýrihóps um endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa (2019) er tekjuskattkerfið skýrt með eftirfarandi hætti:

Tekjuskattskerfið á Íslandi telst í grunninn til svokallaðra tvíþættra kerfa (e. dual income taxation) en hreint tvíþætt skattkerfi felur í sér að helstu tekjuflokkar (atvinnu-, fjármagns-, lífeyristekjur og fyrirtækjahagnaður) bera álíka grunnprósentu. Síðan bætist við viðbótarálagsþrep (skattþrep) með hækkandi atvinnutekjum. Þeir tekjuhærri í atvinnutekjum greiða því hlutfallslega meira af tekjum sínum í opinber gjöld en hinir tekjulægri. Með þessu fyrirkomulagi borga þeir sem

búa við áþekkar aðstæður álíka skatta þó svo að kerfið sé ekki hlutlaust með tilliti til tekjufyrirkomulags (Owens, 2005).

Við mat á skattkerfi sem þessu er meðal annars litið til skattbyrði, jaðarskatta og samspils þessara þátta. Skattbyrði, eða meðalskatthlutfall, vísar til hlutfalls greiddra skatta af skattskyldum tekjum eftir frádráttarliði frá skattstofni (t.d. lífeyrissjóðs-iðgjöld) en jaðarskattur er það hlutfall tekna sem framteljandi greiðir í tekjuskatt af hverri viðbótarkrónu sem hann aflar. Jaðarskatturinn gefur til kynna þann hvata sem einstaklingurinn stendur frammi fyrir áður en tekin er ákvörðun um aukið vinnuframlag (bls. 4).

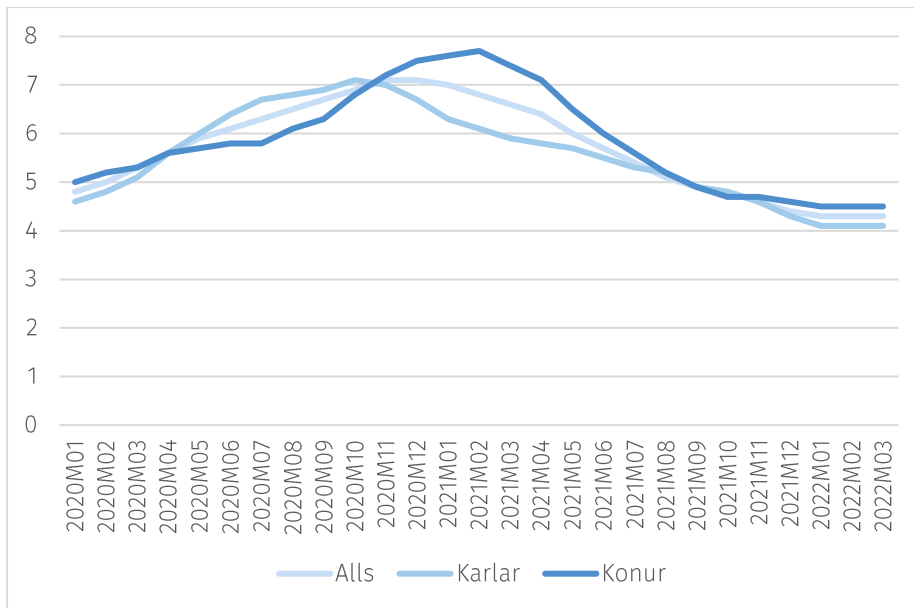
Í skýrslunni er samspili persónuafsláttar og skattprósentu lýst og bent á að það geti verið villandi að einblína á annaðhvort persónuafslátt eða skattprósentu án samhengis, heldur þurfi að skoða samspil þeirra. Persónuafslátt sé ekki hægt að skoða án þess að taka tillit til þess hversu há skattprósentan er og skattleysismörkin er ekki hægt að skoða án þess að taka tillit til skattþrepsins sem tekur við þegar skattleysismörkum sleppir. Eftir því sem tekjur hækka hækkar skattprósentan og þar með jaðarskatturinn. Þannig er hægt að beita tekjuskattskerfinu til aukinnar jöfnunar tekna.

## 10. Vinnumarkaður á Covid-tímabilinu

Íslenskur vinnumarkaður gekk í gegnum miklar hremmingar í upphafi Covid-19 faraldursins, en jafnframt var gripið til ýmissa ráðstafana til að minnka áfallið. Hér er skoðuð þróun á vinnumarkaði frá ársbyrjun 2020, áður en Covid-19 faraldurinn skall á, þar til í byrjun þessa árs.

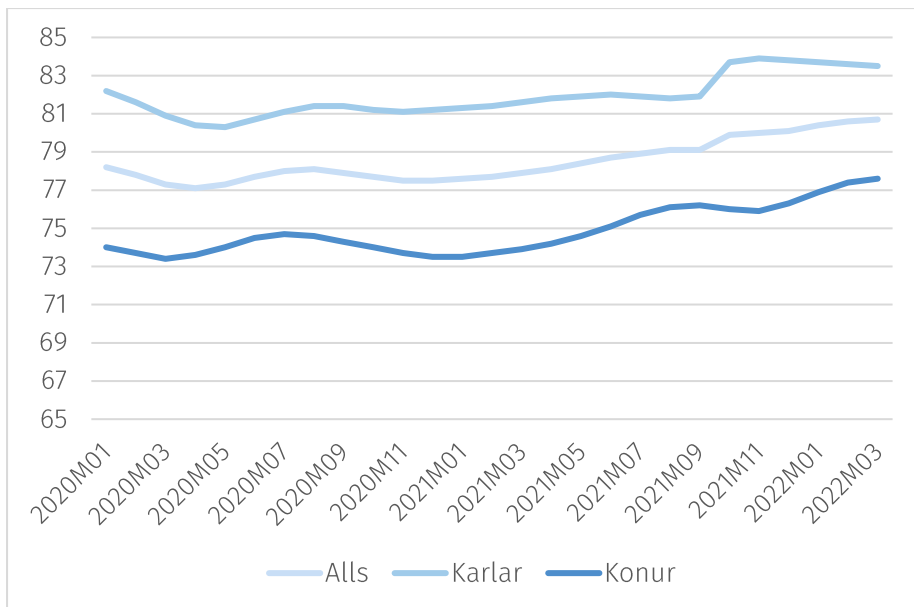
Stjórnvöld gripu til ýmissa aðgerða til að minnka áhrif Covid-19 faraldursins. Þær sem helst höfðu áhrif á vinnumarkað voru að greiddar voru hlutabætur. Þannig gátu einstaklingar sem fóru í lægra starfshlutfall vegna Covid-19 fengið atvinnuleysisbætur að hluta. Þá var tímabil atvinnuleysisbóta framlengt tímabundið og lengdur sá tími sem hægt var að fá tekjutengdar atvinnuleysisbætur. Jafnframt var fyrirtækjum gert auðveldara að segja upp starfsfólki og ríkið greiddi laun á uppsagnarfresti. Einnig fékk starfsfólk greidd laun á meðan það var í sóttkví. Þessu til viðbótar var átakið „Allir vinna“ útvíkkað og endurgreiðsla virðisaukaskatts hækkuð í 100% tímabundið. Allar þessar aðgerðir miðuðu að því að minnka það áfall sem Covid-19 var fyrir vinnumarkaðinn og styðja við tekjur fólks.

Mest áhrif hafði Covid-19 faraldurinn á atvinnuleysi, en það jókst nokkuð hratt í byrjun faraldursins og fór úr 4,8% í janúar 2020 (árstíðarleiðréttar tölur) í 7,1% í lok árs 2020 (sjá mynd 25). Frá þeim tíma hefur atvinnuleysi farið minnkandi og var komið í 4,3% í mars 2022, eða niður fyrir það sem það var fyrir Covid-19. Atvinnuleysið var heldur meira meðal kvenna en karla, atvinnuleysi meðal kvenna fór hæst í 7,7% (febrúar 2021) en atvinnuleysi meðal karla í 7,1% (október 2020).



Mynd 25. Atvinnuleysi eftir kyni, janúar 2020 til mars 2022. Hlutfall af vinnuafli, árstíðarleiddrétt. Heimild: Hagstofa Íslands.

Atvinnuþátttaka minnkaði um eitt prósentustig í byrjun Covid-19 faraldursins en tók fljótt við sér að nýju (mynd 26). Viðbrögðin voru meiri meðal karla en kvenna þar sem atvinnuþátttaka karla minnkaði um tvö prósentustig en var næstum óbreytt meðal kvenna. Minni atvinnuþátttaka endurspeglar svartsýni um útlit á vinnumarkaði í byrjun faraldursins. Atvinnuþátttaka tók fljótt við sér og á vormánuðum 2021 var hún komin yfir það sem hún var í byrjun Covid-19 tímabilsins og hefur verið þar síðan.

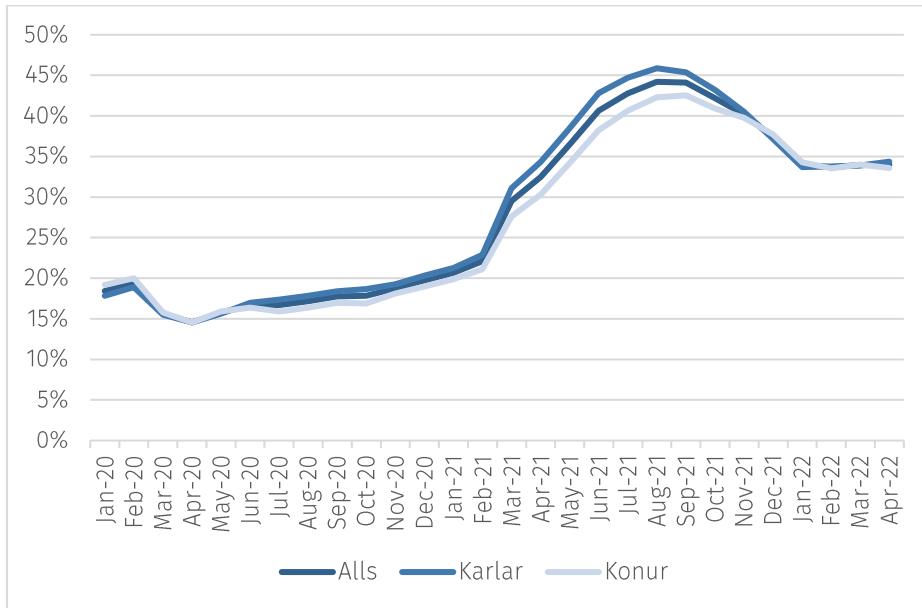


Mynd 26. Atvinnuþátttaka eftir kyni, janúar 2020 til mars 2022. Hlutfall af vinnuafli, árstíðarleiddrétt. Heimild: Hagstofa Íslands.

Jafnframt auknu atvinnuleysi jókst langtímaatvinnuleysi vegna Covid-19. Í ársbyrjun 2020 höfðu um 20% atvinnulausra verið án vinnu í ár eða lengur, en þetta hlutfall fór hæst í 45% á

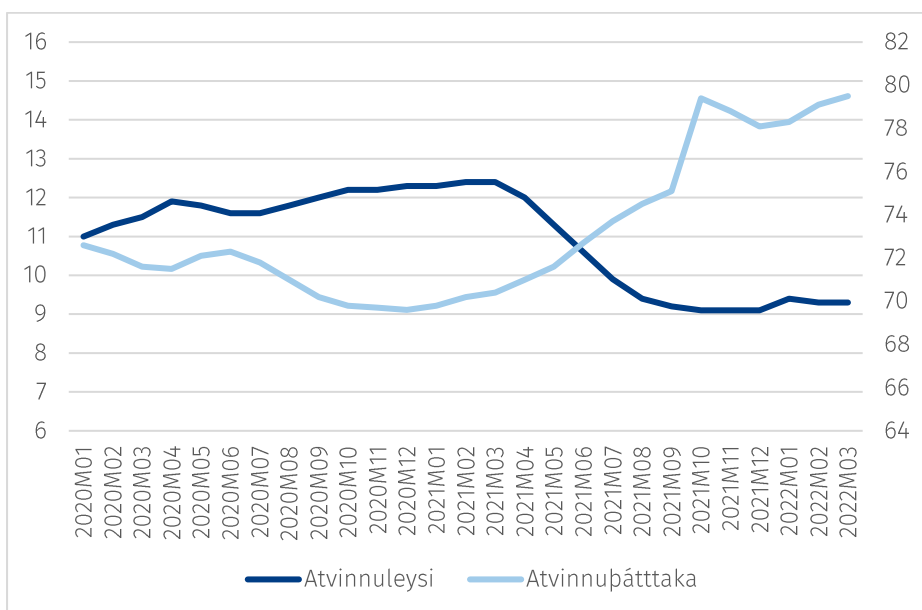


haustmánuðum 2021 (mynd 27). Hlutfallið hefur lækkað síðan, en er engu að síður 10 prósentustigum hærra en við upphaf Covid-19.

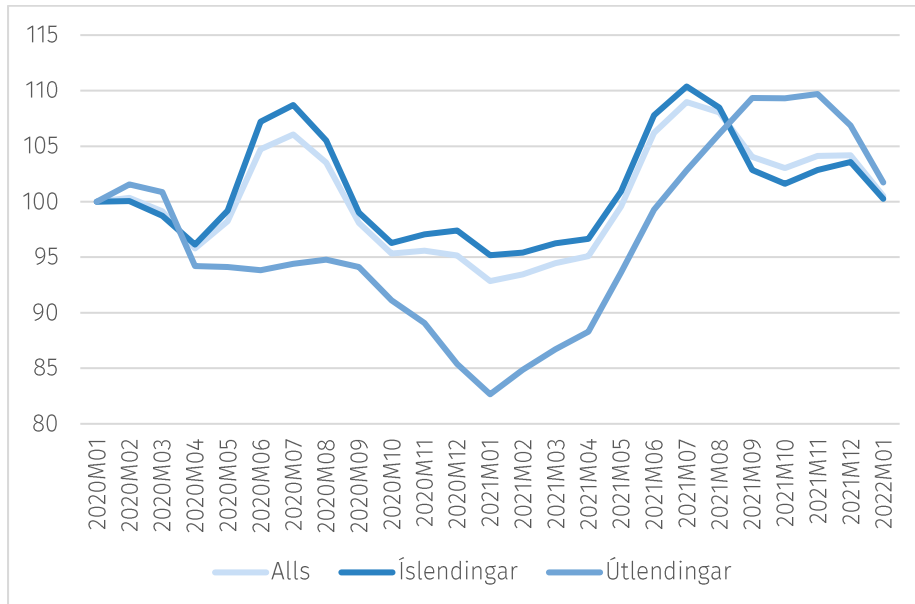


Mynd 27. Langtímaatvinnuleysi eftir kyni, janúar 2020 til apríl 2022. Hlutfall atvinnulausra sem hefur verið án atvinnu í ár eða lengur. Heimild: Vinnumálastofnun.

Atvinnuleysi er jafnan mest meðal yngsta hópsins á vinnumarkaði, 16–24 ára, og því er rétt að gefa honum sérstakan gaum. Það mældist 11% í ársbyrjun 2020, en það hækkaði ekki mikið af völdum Covid-19 þar sem það fór í 12,4% í byrjun árs 2021. Aftur á móti má sjá meiri áhrif á atvinnuþátttöku þessa hóps. Hún dróst saman um þrjú prósentustig. Svo virðist sem einstaklingar í yngsta hópnum hafi frekar farið út af vinnumarkaði en að leita að atvinnu, enda mörg þeirra væntanlega í hlutastarfi með námi. Líklega vann stór hluti þessa hóps við þjónustu, t.d. á veitingahúsum. Í mars var atvinnuþátttaka þessa hóps komin langt umfram það sem hún var í byrjun árs 2020, eins og sjá má á mynd 28.

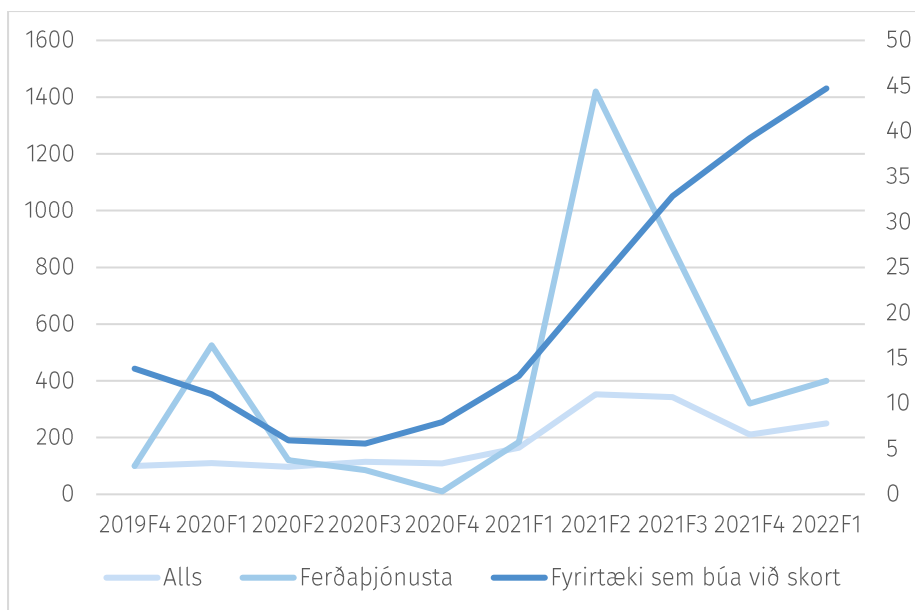


Mynd 28. Þátttaka ungs fólks (16-24 ára) á vinnumarkaði. Atvinnuleysi (vinstri ás) og atvinnuþátttaka (hægri ás), janúar 2020 til mars 2022, árstíðarleiddrétt. Heimild: Hagstofa Íslands.



Mynd 29. Fjöldi starfandi eftir ríkisfangi, janúar 2020 til mars 2022. Vísitala janúar 2020=100. Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 29 sýnir fjölda starfandi eftir ríkisfangi sem vísitölu frá janúar 2020. Athygli vekur að vorið og sumarið 2020 fjölgaði Íslendingum á vinnumarkaði á meðan útlendingum fækkaði um 5% frá ársbyrjun 2020 fram í apríl 2020. Útlendingum hélt áfram að fækka þar til í ársbyrjun 2021. Þá hafði útlendingum starfandi á íslenskum vinnumarkaði fækkað um 17%. Eftir það tók útlendingum að fjölga og um mitt ár 2021 var fjöldi útlendinga starfandi hér á landi kominn á sama stig og hann var í byrjun árs 2020, og hefur verið umfram það síðan. Fjöldi Íslendinga á vinnumarkaði jókst sumarið 2020, en fækkaði síðan en fór aldrei umfram 5% undir það sem hann var í byrjun árs 2020. Fjöldi Íslendinga á vinnumarkaði var í mars 2022 svipaður og í ársbyrjun 2020.



Mynd 30. Fjöldi lausra starfa (vísitala 2019F4=100, vinstri ás) og hlutfall fyrirtækja sem búa við skort á starfsfólki (árstíðarleiðrétt, hægri ás). Heimild: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Með minnkandi atvinnuleysi, meiri atvinnuþátttöku og auknum fjölda starfandi eru þenslumerki farin að sjást á vinnumarkaði. Á mynd 30 má sjá ársfjórðungstölur yfir fjölda lausra starfa. Þar má sjá að fjöldi lausra starfa breyttist lítið fram á árið 2021, en hefur fjölgað til muna 2021 og 2022. Fjöldi lausra starfa í ferðapjónustu jókst á vormánuðum 2020 en dróst strax saman aftur, en á miðju ári 2021 óx fjöldi lausra starfa í ferðapjónustu til muna og voru á fyrsta fjórðungi þessa árs fjórum sinnum fleiri en í lok árs 2019. Þá hafa fulltrúar margra fyrirtækja í ferðapjónustu rætt um hversu erfitt hefur reynst að manna störf í sumar.

Myndin sýnir einnig upplýsingar úr könnun Gallup meðal 400 stærstu fyrirtækja landsins. Þar má sjá að í vorkönnuninni kemur fram að 45% stjórnenda fyrirtækja vilja fjölga starfsfólki á næstu sex mánuðum (árstíðarleiðrétt). Það er því ljóst að aukinnar þenslu gætir á vinnumarkaði.

## 11. Horft til framtíðar

Hér á landi virðist þróun á svokölluðu harkhagkerfi (e. gig economy) vera komin skemmra á veg en í Bandaríkjunum og á Norðurlöndunum. Að vísu er ekki til nein ein skilgreining á því hvað átt er við með harkhagkerfi og ekki hafa heldur verið gerðar rannsóknir á umfangi harkhagkerfisins hér á landi. Hér styðst ég við þá skilgreiningu að með harkhagkerfi sé átt við einstaklinga sem vinna sjálfstætt og taki að sér einstök verkefni fyrir mismunandi aðila og fái greitt sem sjálfstæðir atvinnurekendur. Annars vegar er um að ræða störf sem eru staðbundin og jafnan ósérhæfð, t.d. á veitingastöðum, eða óstaðbundin störf sem yfirleitt fela í sér sérhæfingu, t.d. forritun eða þýðingar.

Það getur hentað mörgum vel að vinna sjálfstætt þar sem það veitir ákveðið frelsi og sveigjanleika, en það getur auðveldlega snúist upp í andhverfu sína þar sem tekjur geta verið stopular og oft þora einstaklingar ekki að neita verkefnum ef ske kynni að ekki yrði leitað til

þeirra að nýju. Þarna skiptir menntunarstaða miklu máli. Einstaklingur sem hefur yfir að ráða sérþekkingu sem er eftirsótt af fyrirtækjum er í allt annarri stöðu en einstaklingur sem vinnur við að sendast með tilbúinn mat eða vinna tilfallandi vaktir á hjúkrunarheimilum. Staða þessara einstaklinga á vinnumarkaði er mun veikari. Á hinum Norðurlöndunum kemur í ljós að þessi störf eru gjarnan unnin af námsfólki og innflytjendum.

Staða þessara einstaklinga hvað varðar réttindi sem aðrir vinna sér inn á vinnumarkaði er um margt óljós. Í flestum löndum eiga þeir sem vinna sjálfstætt ekki rétt á félagslegum úrræðum eins og atvinnuleysisbótum og fæðingarorlofi. Hér er því þó ekki svo farið þar sem sjálfstætt starfandi einstaklingar geta unnið sér inn rétt til atvinnuleysisbóta og fæðingarorlofs og þeim er gert að greiða í lífeyrissjóð. Því má ætla að staða sjálfstætt starfandi einstaklinga sé betri hér á landi en víða annars staðar. Aftur á móti gilda reglur um vinnutíma ekki um sjálfstætt starfandi einstaklinga.

Samkvæmt skýrslu nefndar forsætisráðuneytisins um fjórðu iðnbyltinguna (2019) er líklegast að áhrif hennar á vinnumarkað verði mest í þeim greinum þar sem mögulegt er að gervigreind taki við verkefnum. Í skýrslunni kemur fram að í 28% starfa séu miklar líkur á sjálfvirknivæðingu, í 58% séu miðlungslíkur á sjálfvirknivæðingu og í 14% starfa séu litlar líkur á sjálfvirknivæðingu miðað við fjölda og skiptingu starfa árið 2017. Þessar líkur fara mjög eftir menntun. Þannig eru mestar líkur á að einstaklingar sem eru eingöngu með grunnenntun finni fyrir sjálfvirknivæðingu, en minnstar líkur meðal þeirra sem eru með háskólamenntun. Í skýrslunni er rætt um að mikilvægustu færni- og hæfnisþættir einstaklinga til framtíðar séu gagnrýnin og skapandi hugsun og að leysa flókin verkefni.

Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að með fjórðu iðnbyltingunni verði til öflug tækni sem muni hafa víðtæk áhrif. Ný tegund sjálfvirknivæðingar mun leiða til uppbrots og verulegar breytingar á vinnumarkaði eru í vandum. Uppbrot vegna tæknibreytinga fjórðu iðnbyltingarinnar mun jafnframt skapa siðferðileg álitamál. Opinber stefna þarf að bregðast við þessum breytingum og getur haft mikil áhrif á hvernig samfélög aðlagast og nýta sér nýju tæknina. Jafnframt er stuðningur við að auka færni í grunntækni fjórðu iðnbyltingarinnar nauðsynlegur. Í niðurstöðum skýrslunnar kemur jafnframt fram að Ísland sé tæknilega vel í stakk búid til að taka þátt í fjórðu iðnbyltingunni.

Þegar rætt er um atvinnulíf framtíðarinnar er athyglinni oftast beint að tæknibreytingum og þeim störfum sem hverfa vegna hennar. Sögulega hefur tilkoma nýrrar vinnusparandi tækni haldist í hendur við aukna verðmætasköpun og atvinnu. En það er fleira sem þarna skiptir máli. Í samstarfsverkefninu The Future of Work hafa yfir 30 norrænir vísindamenn dregið fram mikilvægustu áskoranirnar sem norrænar ríkisstjórnir og aðilar vinnumarkaðarins þurfa að takast á við næstu áratugi (Alsos and Dølvik, 2021). Þar ber hæst stafrænu byltinguna, loftslagskreppuna, öldrun þjóða og alþjóðavæðingu. Við þetta bætast síðan afleiðingar kórónukreppunnar og stríðs í Úkraínu.

**Skortur á vinnuafli.** Þörf fyrir vinnuafli við hjúkrun og umönnun mun tvöfaldast á næstu áratugum. Þetta gerir það að verkum að nauðsyn ber til að virkja betur það vinnuafli sem fyrir

er en er utan vinnumarkaðar, greiða fyrir hlutastörfum með stuttan vinnutíma og seinka því að fólk fari á eftirlaun, meðal annars með því að tryggja sjálfbært starfsumhverfi.

**Það getur orðið skortur á störfum.** Þótt störfum í iðnaði hafi fækkað frá því á áttunda áratugnum hefur aukið þjónustuframboð stuðlað að áframhaldandi fjölgun starfa. Margar greinar þjónustu eru vinnuaflsfrekar og lítið svigrúm til aukinnar framleiðni. Þar sem laun í þjónustugreinum að norrænni fyrirmynd fylgja launaþróun í iðnaði er hætt við að sú þjónusta sem veitt er verði það dýr að eftirspurn og atvinna minnki (e. cost-disease). Áframhaldandi vöxtur starfa í þjónustugreinum krefst þess að kaupmáttur viðskiptavina – neytenda, fyrirtækja og hins opinbera – vaxi hraðar en kostnaðurinn við þjónustuna. Þetta gæti orðið krefjandi í framtíðinni.

**Meiri munur á hæfni og hærri þröskuldur inn á vinnumarkaðinn.** Tæknibreytingar þýða að sum störf hverfa og önnur verða til. Tvær sviðsmyndir eru líklegastar. Annars vegar gæti verið um pólung (e. polarisation) að ræða þar sem starfsgreinar með litlar og miklar hæfniskröfur vaxa á meðan störfum með hæfniskröfur þarna á milli fækkar. Hins vegar gæti verið um uppfærslu (e. upskilling) að ræða þar sem störfum með litlar og miðlungs hæfniskröfur fækkar á sama tíma og störfum þar sem gerðar eru auknar hæfniskröfur fer fjölgandi. Margt bendir til þess að uppfærsla samsvari best þróuninni á Norðurlöndum fram til þessa. En þessi þróun þýðir jafnframt að mikilvæg sprotastörf gætu horfið, en þau störf hafa helst nýst fólki sem á í erfiðleikum með að hasla sér völl á vinnumarkaði. Þá mun aukin samkeppni um ófaglærð störf auka hættuna á jaðarsetningu, en jafnframt munu flest starfsfólk standa frammi fyrir auknum kröfum um símenntun og hreyfanleika til að ná tókum á þeim breytingum sem fylgja stafrænni þróun og þróun í átt að grænu samfélagi.

**Ójöfnuður og jaðarhópar.** Aukinn ójöfnuður hvað varðar atvinnu, laun og auð, aukinn fjöldi starfa með lélega vinnuvernd og launþegar sem hafa litla möguleika á að njóta réttinda á vinnumarkaði eru merki um að þróunin á Norðurlöndunum stefni í átt að meiri sundrunu í atvinnulífi. Lög og reglur taka ekki alltaf mið af nýjum ráðningarformum sem fela í sér laustengdara samband starfsfólks og atvinnurekenda, til dæmis þar sem verkefni sem áður voru leyst af starfsfólki fyrirtækis eru nú unnin af sjálfstætt starfandi einstaklingum í gegnum stafrænan vettvang.

Það er því að mörgu að hyggja þegar horft er fram á veginn á vinnumarkaði og mikilvægt að stjórnvöld taki afstöðu og myndi sér stefnu til framtíðar.

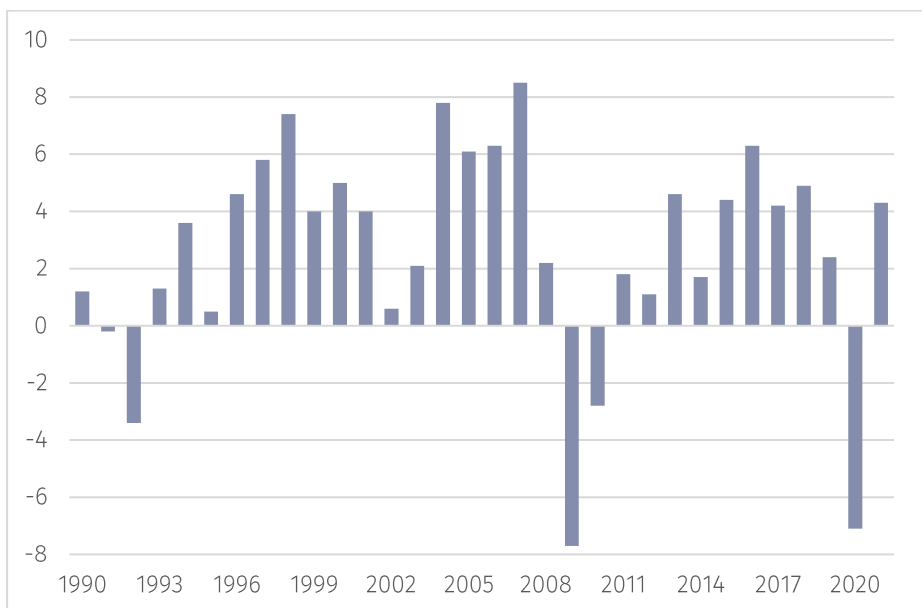
## 12. Staða þjóðarbúsins í aðdraganda kjarasamninga

Sjaldan hefur staða efnahagsmála verið jafn snúin og einmitt nú. Staðan á vinnumarkaði er góð, en útlit fyrir að margt breytist þegar horft er lengra fram í tímann. Staða íslenska þjóðarbúsins er almennt góð og nokkuð vel hefur gengið að vinna sig út úr Covid-19 kreppunni. Hluti hagkerfisins er við þenslumörk og verðbólga er meiri en hún hefur verið um áráraðir. Þá er staðan í efnahagsmálum á alþjóðavísu mjög viðsjárverð.

**Alþjóðlegt umhverfi.** Þegar Covid-19 faraldurinn geysaði mynduðust hnökrar í framleiðslu á ýmsum vörum á mismunandi tímum í mismunandi löndum. Í kjölfarið hækkaði

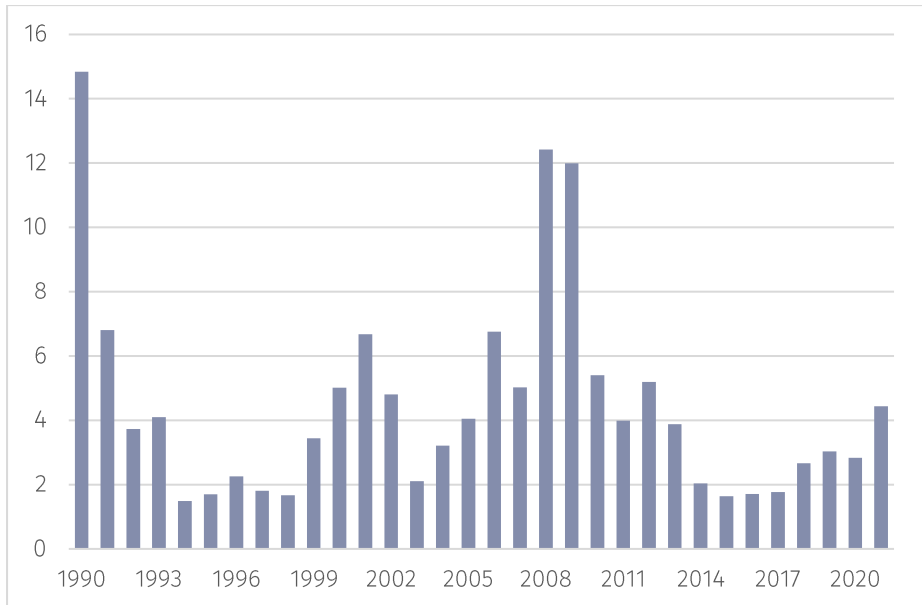
flutningskostnaður margfalt og truflanir urðu á ýmsum framleiðsluferlum. Þetta hefur valdið verðhækkunum víða um heim. Á þessu ári bættust síðan við áhrif af innrás Rússa í Úkraínu og viðskiptabann á Rússland. Í þessu ljósi hafa spár um hagvöxt víða verið lækkaðar og fer hún eftir því hversu háð hagkerfi eru innfluttri orku og viðskiptum við Úkraínu. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) hefur nýlega lækkað hagvaxtarspá sína fyrir heiminn fyrir þetta ár úr 4,4% í 3,6% og spáir einnig 3,6% hagvexti 2023 (Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, 2022). AGS gerir ráð fyrir að áhrifin verði langvinn og framleiðsla verði undir framleiðslugetu út árið 2026. Jafnframt er tekið fram að óvissa í efnahagsmálum hafi sjaldan verið eins mikil og óvissan sé mun meiri til lækkunar en hækkunar. Verðbólga er á uppleið um heim allan og gert ráð fyrir að verðbólga verði mikil næstu árin. Gert er ráð fyrir að hún verði 5,7% í þróuðum ríkjum og 8,7% í þróunar- og nýmarkaðsríkjum. Þetta er hækkun um 1,8% og 2,8% frá fyrri spá sem gerð var í janúar. Seðlabankar víða um heim hafa hafið hækkunarferli vaxta, t.d. hækkaði Federal Reserve í Bandaríkjunum vexti um 0,75% í júní og Seðlabanki Evrópu hefur tilkynnt vaxtahækkun í júlí.

**Hagvöxtur.** Þjóðarsáttarsamningarnir voru gerðir 1990. Þá náðist samkomulag meðal aðila vinnumarkaðarins um að gera samstillt átak í að ná niður verðbólgu og fá meiri stöðugleika í íslenskan þjóðarbúskap. Við tók tímabil þar sem verðbólga minnkaði til muna, en stöðnun ríkti í hagvexti (mynd 31). Eftir skipulagsbreytingar í þjóðarbúskapnum tók hagvöxtur við sér að nýju upp úr 1995. Við tók langt hagvaxtarskeið sem stóð fram yfir árið 2000, þegar bakslag kom í hagvöxt. Það bakslag varði ekki lengi, heldur tók við eitt kröftugasta hagvaxtarskeið Íslandssögunnar. Hluti þess hagvaxtar var tekinn að láni og því ekki sjálfbær til framtíðar. Hagvaxtarskeiðinu lauk á árinu 2008 þegar fjármálakreppan skall á og við tók djúp efnahagslægð. Upp úr 2010 tók að gæta vaxtar í ferðaþjónustu hér á landi og ríkti hagvöxtur fram að því að Covid-19 faraldurinn tók yfir á árinu 2020. Eftir mikinn samdrátt á árinu 2020 hefur hagvöxtur tekið vel við sér og Seðlabankinn spáir áframhaldandi hagvexti næstu árin, þótt heldur dragi úr.



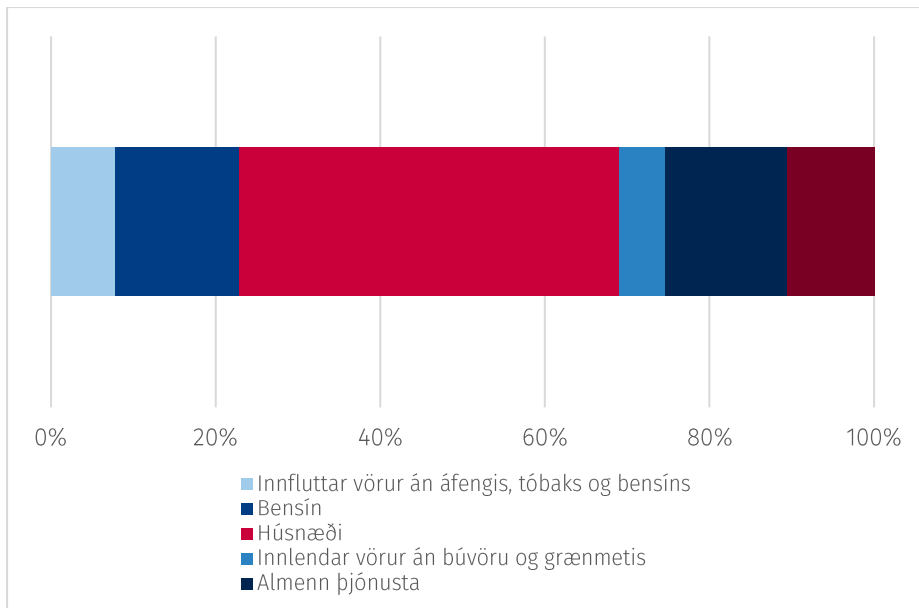
Mynd 31. Hagvöxtur, 1990-2021. Hlutfallsbreyting landsframleiðslu á föstu verði. Heimild: Hagstofa Íslands.

**Verðbólga og gengisþróun.** Frá því gengið var frá þjóðarsáttarsamningunum 1990 hefur verðbólga hér á landi ekki náð fyrri stigum og hefur að mestu haldist undir 5% frá þeim tíma. Þá gekk ágætlega að halda verðbólgu við 2,5% verðbólguþröskulmið undanfarinn áratug. Verðbólga tók kipp í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 (mynd 32) en lækkaði fljótt aftur.



Mynd 32. Verðbólga, 1990-2021. Ársbreyting vísitölu neysluverðs. Heimild: Hagstofa Íslands.

Aftur á móti hefur verðbólguþróun síðustu mánuði verið afar óhagstæð. Verðbólga er nú nálægt 8% (7,6% í maí) og hefur ekki verið jafnhá síðan í apríl 2010 (8,3%). Seðlabankinn gerir ráð fyrir að verðbólga verði um 8% á síðari helmingi þessa árs. Á mynd 33 má sjá samsetningu verðbreytinga síðustu tólf mánuði. Stærsta hluta verðbólgunnar má rekja til hækkunar fasteignaverðs (Hlutdeild í hækkun: 46%), en fleira kemur til. Þannig hefur almenn þjónusta hækkað töluvert (Hlutdeild í hækkun: 15%) en þar veða launagreiðslur þungt. Í heild hefur yfir helmingur einstakra vöruflokka vísitölu neysluverðs hækkað umfram 2,5% síðustu tólf mánuði. Þetta bendir til þess að almennur verðlagsþrýstingur sé í þjóðarbúskapnum. Það er því ljóst að auk hækkunar fasteignaverðs gæti þenslu í innlendum þjóðarbúskap.



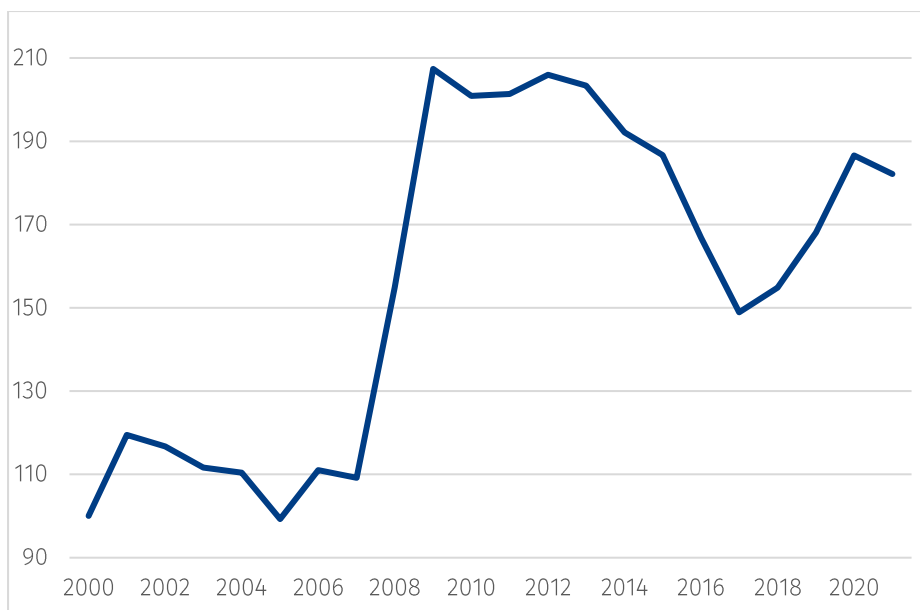
Mynd 33. Framlag einstakra liða til hækkunar vísitölu neysluverðs, tólf mánaða hækkun í maí 2022. Heimild: Hagstofa Íslands.

Hluta verðbólgunnar má jafnframt rekja til utanaðkomandi áhrifa. Þar má nefna hækkun hrávöruverðs og hækkun flutningskostnaðar, en þessi atriði má rekja til Covid-19 faraldursins. Við þetta bætast síðan áhrif stríðs Rússa í Úkraínu sem valdið hefur frekari hækkun á hrávöru- og orkuverði. Þannig er hlutdeild bensíns í verðhækkun síðustu 12 mánaða 15%. Við þetta má bæta að Úkraína er einn stærsti landbúnaðarframleiðandi heims og má því búast við að áhrifin verði langvarandi þar sem víða í Úkraínu er ekki verið að sinna landbúnaði sem stendur og má því búast við skertri uppskeru meðan á stríðinu stendur. Það er lítið sem hægt er að gera til skamms tíma til að mæta slíkum verðhækkunum, þótt til lengri tíma mætti sjá orkuskipti og breytt neyslumunstur.

Það er sérstakt áhyggjuefni að verðbólguvæntingar á alla mælikvarða hafa farið hækkandi að undanförunu. Verðbólguvæntingar fyrirtækja til tveggja ára hafa hækkað úr 3% í 4% á þessu ári og verðbólguvæntingar markaðsaðila hafa farið úr 2,5% í 3,5%. Þá hafa verðbólguvæntingar heimila hækkað úr 4% í 5% á síðustu mánuðum. Jafnframt hafa verðbólguvæntingar til fimm ára hækkað síðustu mánuði og ef horft er lengra fram í tímann þá hafa verðbólguvæntingar þokast upp á við, jafnvel til tíu ára. Reikna má með að vaxtahækkunir muni draga úr verðbólguvæntingum þegar frá líður, en því lengra sem verðbólguvæntingar víkja frá 2,5% verðbólgu markmiði, því erfiðara gæti reynst að ná verðbólgu og verðbólguvæntingum aftur niður að settu markmiði.

Á verðbólgutímum fyrri ára var stærsti sökudólgurinn veiking á gengi íslensku krónunnar. Sú er ekki raunin í þetta sinn (mynd 34). Í upphafi Covid-19 faraldursins veiktist gengi krónunnar, en frá haustmánuðum 2020 hefur krónan fremur styrkst en veikst og var gengisvísitalan 3% hærri í maí en í upphafi árs 2020.



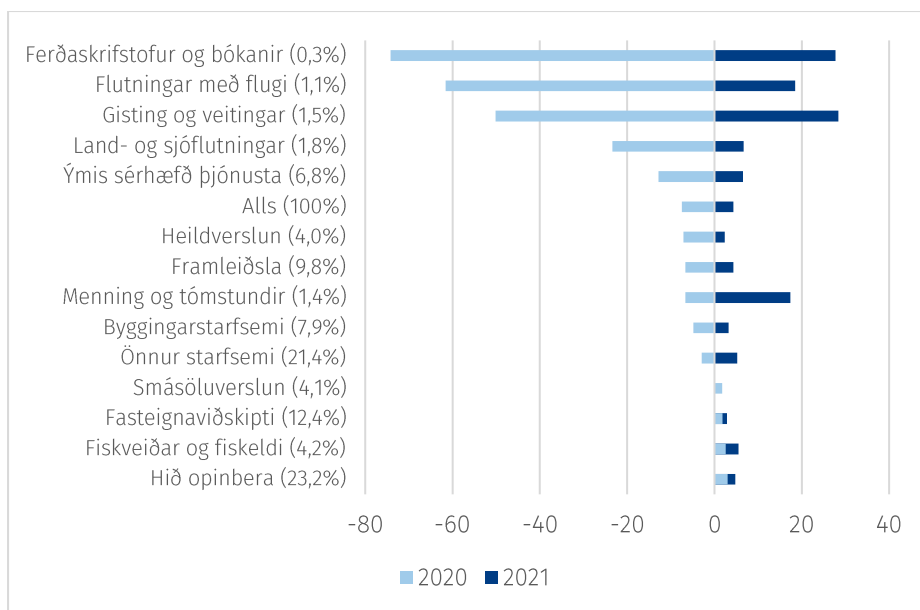


Mynd 34. Gengisvísitala, 2000-2021. Vísitala 2000=100. Heimild: Seðlabanki Íslands.

**Vinumarkaður.** Yfirleitt breytist samsetning starfa á vinnumarkaði í kjölfar niðursveiflu. Í þessari kreppu töpuðust flest störf í ferðaþjónustu og tengdum greinum en lítil breyting varð á öðrum störfum. Að vísu fjölgaði störfum hjá hinu opinbera um hríð vegna sýnatöku og þess háttar. Í uppsveiflunni virðast flest ný störf hafa orðið til í ferðaþjónustu og því er líklegt að ekki verði miklar breytingar á samsetningu vinnuafls eftir þessa kreppu.

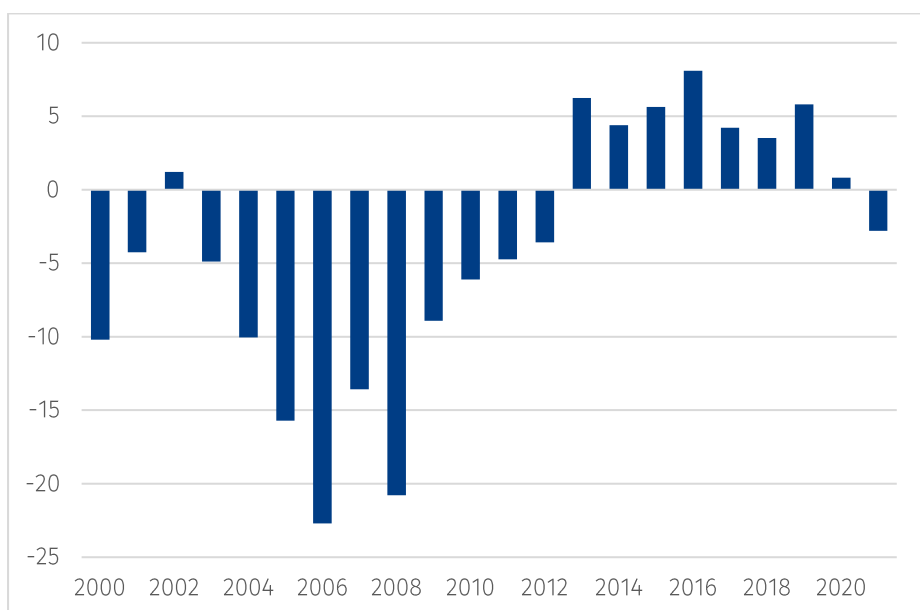
**Afkoma einstakra atvinnugreina.** Óhætt er að segja að þróun einstakra atvinnugreina frá upphafi ársins 2020 hafi verið mjög mismunandi. Þannig varð ferðaþjónustan fyrir miklu áfalli. Ýmsar aðrar atvinnugreinar urðu fyrir miklum tímabundnum skellum vegna lokana, t.d. í persónulegri þjónustu, en aðrar áttu erfitt með að mæta eftirspurn, eins og dæmin um aukna veltu í byggingavöruverslunum sanna.

Eins og sjá má á mynd 35 varð gríðarlegur samdráttur í þáttatekjum þeirra greina er tengjast ferðaþjónustu milli árana 2019 og 2020 þegar þær drógust saman um 7,1%. Vergar þáttatekjur mæla tekjur allra aðila sem koma að framleiðslunni og eru jafnar vergri landsframleiðslu leiðréttri fyrir óbeinum sköttum og framleiðslustyrkjum. Vergar þáttatekjur tóku að vaxa að nýju á árinu 2021 eða um 4,4%.



Mynd 35. Breyting vergra þáttatekna eftir atvinnugrein 2020 og 2021. Hlutdeild atvinnugreinar í nafnvirði vergra þáttatekna 2020 í sviga. Heimild: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

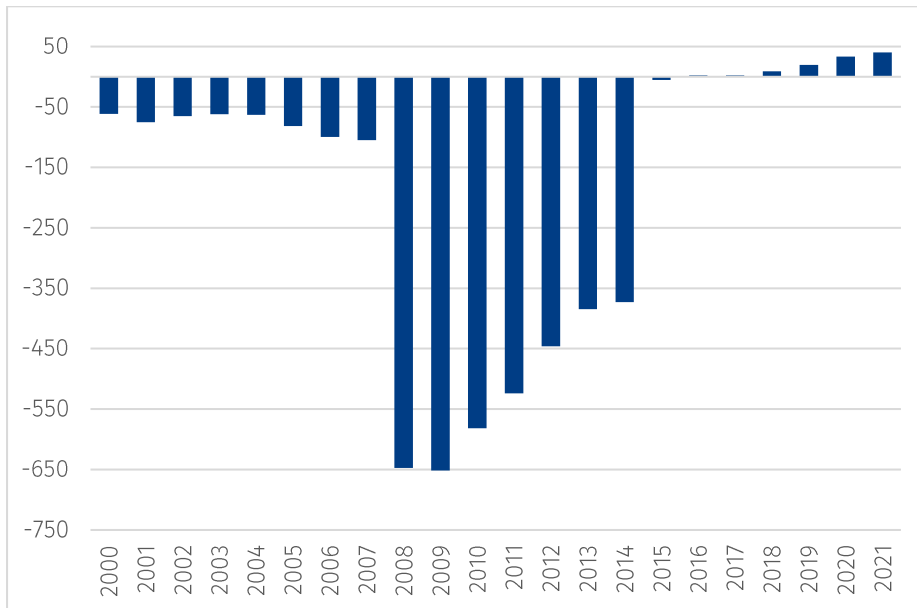
**Utanríkisviðskipti.** Umsvif í utanríkisviðskiptum drógust mikið saman í kjölfar Covid-19 faraldursins, bæði þar sem ferðafólk kom ekki til landsins og Íslendingar ferðuðust ekki til útlanda. Frá því ferðaþjónusta tók að vaxa upp úr 2010 hefur jöfnuður á viðskiptum með þjónustu verið jákvæður og vegið upp halla á viðskiptum með vörur. Því hefur viðskiptajöfnuður verið jákvæður síðustu ár. Afgangur á viðskiptum með þjónustu minnkaði mjög í kjölfar Covid-19, en halli á viðskiptum með vörur óx á síðasta ári og því varð viðskiptajöfnuður neikvæður í fyrsta sinn í mörg ár, eins og mynd 36 sýnir.



Mynd 36. Viðskiptajöfnuður, 2000-2021. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands.

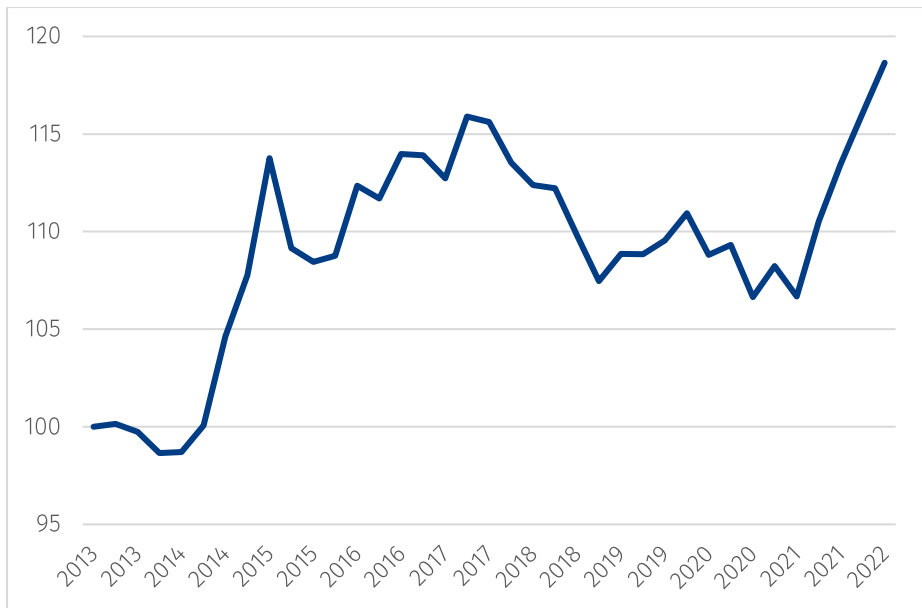
Meðan á Covid-19 faraldrinum stóð breyttist neyslumynstur um allan heim. Ferðalög lögðust af að miklu leyti en neysla á ýmsum varanlegum neysluvörum jókst. Fréttir berast nú um miklar bókanir í ferðaþjónustu í sumar, en ekki er ljóst hvort stríðsrekstur í Evrópu muni draga úr ferðavilja fólks almennt á næstu misserum eða beina ferðalögum frá Austur-Evrópu hingað til lands.

Afgangur á viðskiptajöfnuði hefur skilað sér í bættri erlendri stöðu þjóðarbúsins, en staðan hefur verið jákvæð frá 2016 eftir að uppgjöri föllnu bankanna lauk (mynd 37).

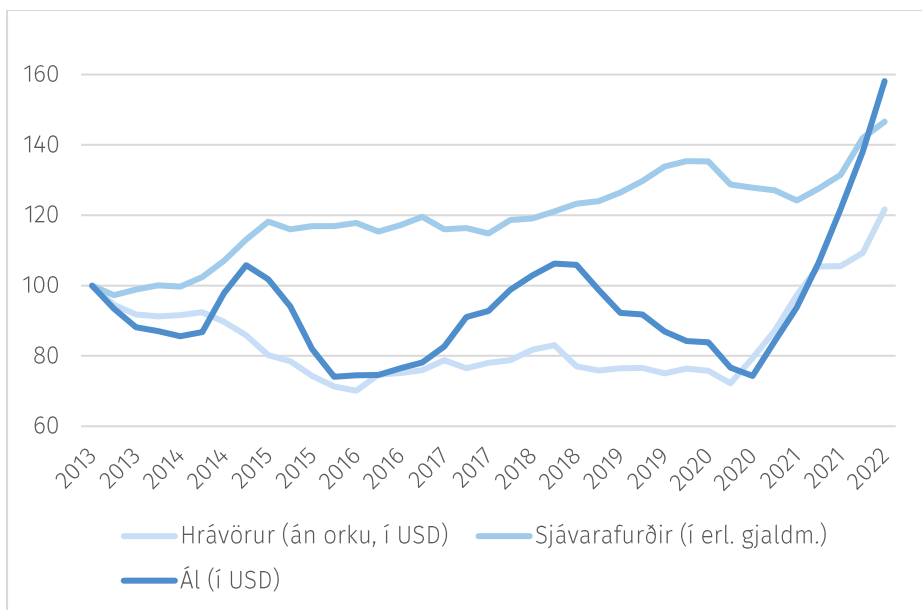


Mynd 37. Erlend staða þjóðarbúsins, 2000-2021. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands.

Viðskiptakjör eru mælikvarði sem ber saman mun á innflutnings- og útflutningsverði. Bætt viðskiptakjör þýða að hlutfallslega betra verð fæst fyrir útflutningsvörur en innflutningsvörur. Viðskiptakjör hafa batnað að undanfögnu, ekki síst vegna hækkunar á verði sjávarafurða og hækkandi álverðs (myndir 38 og 39). Þótt batnandi viðskiptakjör séu ánægjuefni að vissu leyti þarf líka að gæta þess að útflutningsvörur Íslands verði ekki verðlagðar út af markaði. Þannig berast tíðindi frá Bretlandi þess efnis að þjóðarréttur þeirra „fish and chips“ hafi hækkað mjög í verði, sem gæti haft áhrif á útflutningseftirspurn þegar fram líða stundir.



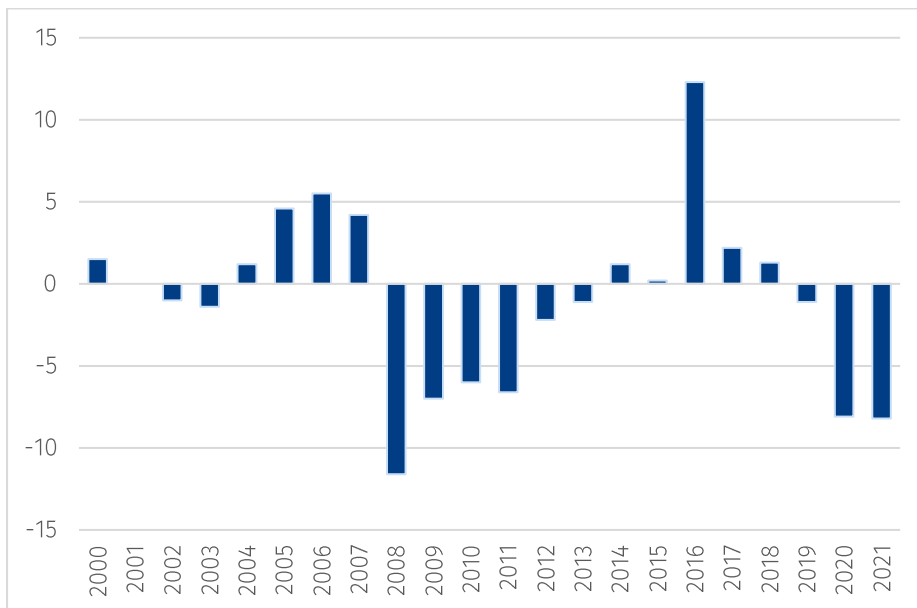
Mynd 38. Viðskiptakjör, 2013-2021. Vísitala 1. ársfj. 2013=100. Heimild: Seðlabanki Íslands.



Mynd 39. Hárvöruverð, 2013-2021. Vísitala 1. ársfj. 2013=100. Heimild: Seðlabanki Íslands.

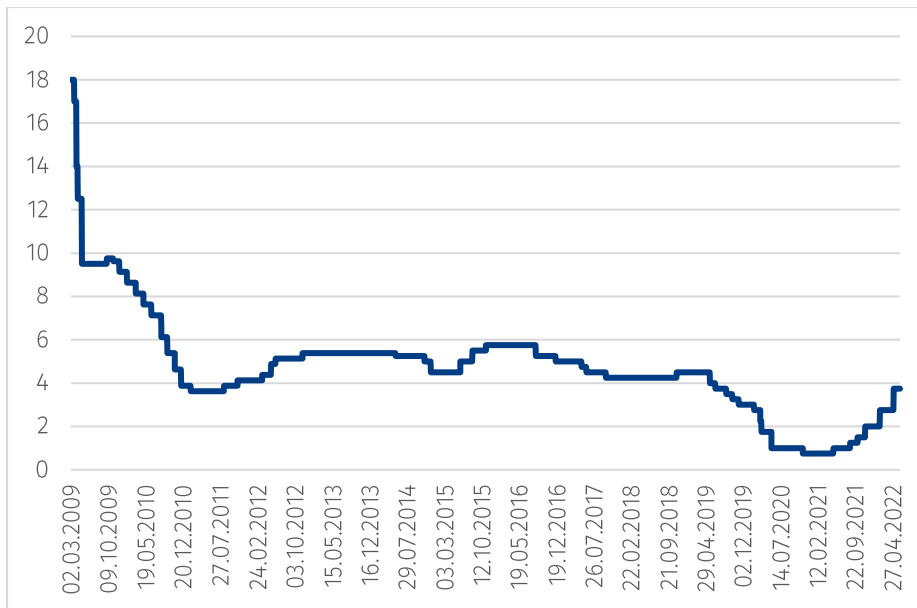
**Hagstjórn.** Hagstjórn síðustu missera hefur einkennst af viðbrögðum við Covid-19 faraldrinum. Þannig hefur ríkisfjármálastefna miðað að því að minnka áfallið sem þjóðarbúskapurinn varð fyrir með alls kyns sértækum aðgerðum bæði fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Á sama tíma dró mjög úr aðhaldi peningastefnunnar. Stýrivextir Seðlabankans fóru niður í 0,75% og fleiri tækjum var beitt til að tryggja nægt fjármagn á markaði. Útgjöld ríkissjóðs jukust mjög vegna Covid-19 faraldursins, enda hlutverk ríkissjóðs að bregðast við slíkum aðstæðum og gera það sem í hans valdi stendur til að minnka áfallið, bæði á samfélagið og þjóðarbúskapinn. Á sama tíma drógust tekjur ríkissjóðs saman vegna minni umsvifa í hagkerfinu. Þetta leiddi óhjákvæmilega til meiri hallareksturs ríkissjóðs (mynd 40) og þar með

skuldasöfnunar. Ríkissjóður hefur því verið rekinn með halla og nam hann yfir 8% af landsframleiðslu síðustu tvö ár.



Mynd 40. Afkoma ríkissjóðs, 2000-2021. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands.

Nú sér vonandi fyrir endann á Covid-19 faraldrinum og þenslumerki eru farin að sjást á vinnumarkaði. Því er kominn tími til að snúa við stefnunni. Reyndar hóf Seðlabankinn hækkunarferli stýrivaxta í maí í fyrra og eru þeir komnir yfir það stig sem þeir voru í í byrjun árs 2020 og standa í 3,75% (mynd 41). Engu að síður er aðhaldsstig peningastefnunnar ekki nægjanlegt miðað við verðbólgu og stöðu þjóðarbúskaparins þar sem raunskýrivextir eru neikvæðir. Reikna má með því að afkoma ríkissjóðs batni á næstunni þar sem ýmsar aðgerðir sem gripið var til hafa runnið sitt skeið og á sama tíma má búast við aukinni innheimtu skatttekna samfara auknum umsvifum í þjóðarbúskapnum. Samt má reikna með að halli verði áfram á rekstri ríkisins, nema gripið verði til sérstakra aðgerða.



Mynd 41. Stýrivextir Seðlabanka Íslands, %, mars 2019 til júní 2022.

Stór hagsmunamál liggja til grundvallar hagstjórn næstu misseri. Það er nauðsynlegt að vinna gegn verðbólgunni eftir því sem hægt er og gæta þess að missa ekki tókin á verðbólguvæntingum. Það mun reyna mjög á trúverðugleika peningastefnu Seðlabankans við að vinna á móti verðbólgunni, því erfitt mun reynast að ná henni niður ef verðbólguvæntingar haldast yfir verðbólgu markmiði. Þá þarf hagstjórn að styðja við þá sem fara verst út úr hækkandi verðbólgu en á sama tíma þarf að hefja vinnu við að snúa ofan af halla á rekstri ríkisins í ljósi vaxandi skulda hins opinbera. Fyrstu skrefin hafa verið stigin í nýsamþykktu fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Seðlabankinn metur það svo að framleiðsluslaki breytist í -spennu á miðju þessu ári og hlutverk stjórnvalda verður á næstunni að feta þann vandrataða veg að draga úr halla á ríkissjóði án þess að draga úr nauðsynlegri þjónustu eða kæfa hagvöxt.

Framtíðin er alltaf óviss, en óvissan nú er önnur og meiri en oftast áður. Það dregur úr hagvexti í heimsbúskapnum og þótt stríðið í Úkraínu hafi minni áhrif hér á landi en víða annars staðar er útlit fyrir að þau verði nokkuð langvinn. Áhrifa Covid-19 mun einnig gæta áfram. Fleiri afbrigði veirunnar gætu skotið upp kollinum. Á alþjóðamarkaði hafa líkur aukist á skorti á eldsneyti og einstökum matvælum og sumir spá hungursneyð meðal þeirra er veikast standa. Sérfræðingar eru langt frá því að vera sammála um hvernig skuli bregðast við aðstæðum. Alþjóðlegar verðbólguþáttir hafa hækkað mikið síðustu mánuði og hagvaxtarþáttir lækkað. Líkur á skarpri niðursveiflu hafa aukist til muna, þótt fáir séu enn tilbúnir að spá slíku.

Það er mikilvægara en oft áður að fjármálastjórn og peningamálastjórn styðji hvor aðra og stefni að sama markmiði í þeirri erfiðu stöðu sem uppi er í þjóðarbúskapnum. Þá er mikilvægt að hagstjórn bregðist skjótt og vel við breyttum aðstæðum, en búast má við breytingum á næstu misserum. Jafnframt samvinna við aðila vinnumarkaðarins að vera góð til að tryggja raunverulega kjarabót í næstu kjarasamningum í stað þess að samið verði um háar nafnlaunahækkanir sem fara beint út í verðlag og úr verði gamalkunnar víxlhækkanir verðlags og launa.

### 13. Mögulegar áherslur í samningaviðræðum

Það er staðreynd að nafnlaunahækkningar hér á landi eru meiri en víðast annars staðar, þótt kaupmáttaraukning sé ekki endilega meiri. Ein leið sem hefur verið skoðuð hér á landi til úrbóta er hvort hið svokallaða norræna samningalíkan ætti við hér á landi. Fyrir nokkrum árum fór fram vinna meðal aðila vinnumarkaðarins sem nefndist Salek-samstarfið. Þar voru skoðaðar leiðir til þess að taka upp staðfærða útgáfu af norræna launalíkaninu á Íslandi, en ekki náðist samkomulag um leiðir til þess.

Mikilvægi norræna líkansins liggur í því að settur er rammi um launahækkningar sem aðilar vinnumarkaðarins skuldbinda sig til að standa við. Í skýrslu Steinars Holden, Nýtt samningalíkan fyrir Ísland (e.d.), er því lýst að innleiðing slíks samningalíkans fari fram í þremur skrefum. Fyrst þarf að tryggja sameiginlegan skilning aðila vinnumarkaðarins á þeim efnum sem bíða úrlausnar á vinnumarkaði og nauðsyn þess að tryggja sjálfbæra launaþróun. Síðan þarf að velja undanfara, þ.e. þá aðila sem semja fyrst og gefa þar með merkið um launaþróun á vinnumarkaðinum öllum. Að lokum þarf að tryggja að merkinu fyrir launaþróun sé fylgt í öllum greinum.

Samkvæmt hagfræðikenningum mætti ætla að útflutningsgreinar ættu að vera undanfarar til að tryggja að launaþróun væri í samræmi við samkeppnisstöðu greinanna. Á Norðurlöndunum er það gjarnan framleiðsluáætlunin sem hefur þetta hlutverk þar sem þessi geiri er hlutfallslega stór og telst jafnframt góður fulltrúi útflutningsgreina. Samkvæmt skýrslu Steinars Holden er ekki skilyrði að framleiðsluáætlunin taki að sér þetta hlutverk, né að einhver ein atvinnugrein geri það. Merkið mætti gefa með öðrum hætti. Þannig mætti ákvarða það af hópi sérfræðinga eða nefnd sem skipuð væri aðilum vinnumarkaðarins, fulltrúum stjórnvalda og óháðum sérfræðingum. Merkið má ákvarða á ýmsan hátt, en skilyrði þess að það virki er annars vegar að það samræmist sjálfbærri þróun hagkerfisins þar sem grunnforsendan er að nafnlaunavöxturinn sé ekki of mikill með tilliti til verðbólguþröngu. Hins vegar þarf merkið að vera samþykkt af aðilum vinnumarkaðarins svo að það hafi tilætluð áhrif á launaþróun.

Grundvöllur slíkrar skuldbindingar er traust, en skortur á því hefur lodað við íslenskan vinnumarkað. Þetta kemur skýrt fram í könnun sem Ríkissáttasemjari (2021) lagði fyrir þá sem tóku þátt í samningaviðræðum í samningalotunni sem hófst 2019. Einungis um þriðjungur svarenda (37%) taldi traust ríkja á milli aðila við samningaborðið. Enn lægra hlutfall svarenda (35%) taldi samskiptin við samningaborðið vera uppbyggileg og jafnmargir (35%) töldu sig finna fyrir samstarfsvilja hjá viðsemjanda. Enn færri (26%) töldu viðsemjandann vera sanngjarnan. Athygli vekur að fjögur af hverjum fimm svöruðu því til að þau gætu hugsað sér að sitja aftur í samninganefnd, en einungis 32% þeirra myndu vilja semja við sömu samninganefnd aftur.

Til þess að auka traust á markaði er fyrsta skrefið að bæta upplýsingar. Það þýðir að góð launatölfræði liggi fyrir og almenn þekking sé á því meðal samningafólks hvaða upplýsingar felast í þeim. Fyrsta skrefið í þessa átt var stigið með stofnun Kjaratölfræðinefndar. En betur má ef duga skal. Bæta þarf umgjörð nefndarinnar og tryggja að hún hafi nægilegt aðgengi að sérfræðingum til að vinna úr þeirri launatölfræði sem til er. Þá þarf að bæta launatölfræðina og

huga að því að taka upp hina svokölluðu norsku leið sem felst í því að í stað þess að taka úrtak eins og nú er gert í launavísitölunni þá sé safnað ítarlegum launaupplýsingum fyrir vinnumarkaðinn í heild (Hallgrímur Snorrason, 2017).

Þá er hægt að gera samningaviðræður skilvirkari. Síðustu ár virðist sem samningaloturnar hafi dregist sífellt meira á langinn og varla er búið að klára eina samningalotu þegar hefjast skal handa við þá næstu. Það heyrir til undantekninga ef nýr samningur tekur við þegar sá eldri rennur út. Mikill tími margra fer í að sitja samningafundi, en yfir helmingur þeirra sem svöruðu könnun Ríkissáttasemjara (2021) taldi sig hafa varið yfir 30 klukkustundum í samninga í síðustu lotu. Því er til mikils að vinna að auka skilvirkni í samningagerð. Á undanförunum árum hefur verið lögð æ ríkari áhersla á fræðslu samningafólks og Ríkissáttasemjari stendur þessa dagana fyrir námsstefnum víða um land til að auka þekkingu samningafólks og mun það vonandi skila sér í komandi viðræðum.

Í síðustu samningum var samið um krónutöluhækkanir sem hækkuðu hlutfallslega mest laun þeirra lægst launuðu. Því til viðbótar var samið um svokallaðan hagvaxtarauka, sem var nýmæli. Það var talið jákvætt að í samningunum væri tekið tillit til stöðu þjóðarbúskaparins á þann hátt að yrði hagvöxtur meiri en áætlað var myndi það skila sér í meiri launahækkunum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2019) sagði í skýrslu sinni að tenging launa við landsframleiðslu á mann væri jákvæð leið til að tengja laun og vöxt framleiðni. Það sem ekki sást fyrir var að fyrst yrði skörp niðursveifla og hagvöxturinn sem mældist væri fyrst og fremst vegna þess að landsframleiðsla væri að taka við sér en væri í raun minni en hún var fyrir.

Það er allra hagur að samningaviðræður verði skilvirkari og taki betra mið af aðstæðum í þjóðarbúskapnum á hverjum tíma, en mikilvægast er þó að setja ramma utan um samningaviðræðurnar svo að ekki hefjist nýtt höfrungahlaup í næstu samningum. Í ljósi þess að afkoma einstakra atvinnugreina síðustu ár hefur verið afar misjöfn er jafnframt rétt að taka tillit til þess í komandi samningum. Þótt ekki hafi tekist að finna leið til að taka upp einhverja útgáfu af norræna líkaninu í gegnum Salek-samstarfið ætti ekki að gefa það upp á bátinn að hugmyndafræði norræna líkansins verði gefið meira pláss í kjarasamningum framtíðarinnar.

En auk þess að bæta umhverfi kjarasamninganna mætti einnig leggja áherslu á einstök atriði sem lúta að öðru en beinum launahækkunum.

a. Áhrif styttri vinnuviku.

Í síðustu kjarasamningum var í mörgum tilfellum samið um styttri vinnuviku. Misjafnt er hversu mikil sú stytting var og hvernig hún er útfærð. Rannsóknir hafa sýnt að styttri vinnuvika eykur starfsánægju, að minnsta kosti til skemmri tíma, og virðist ekki hafa afgerandi áhrif á afköst. Þessi áhrif eru væntanlega háð útfærslu á hverjum stað og tíminn mun jafnframt leiða í ljós hvort áhrifin séu varanleg. Mesta stytting vinnutímans var gerð hjá vaktavinnufólki hjá ríkinu, enda var algengt hjá þeim hópi að fólk ynni í hlutastarfi.

b. Umönnunartímabilið frá fæðingarorlofi til leikskóla.

Fæðingarorlof er núna samtals tólf mánuðir. Börn byrja á leikskóla á bilinu frá 9 mánaða aldri til tveggja ára, flest í kringum 18 mánaða aldur. Því eru að jafnaði sex mánuðir sem foreldrar



þurfa að brúa frá fæðingarorlofi til leikskóla. Þótt þetta bil sé í mörgum tilfellum brúað af dagforeldrum er það oftast brúað af foreldrum sem annaðhvort lengja fæðingarorlof eða minnka við sig vinnu. Ekki þarf að hafa mörg orð um að það fellur mun oftast í hlut móður en föður. Þetta varðar því jafnrétti kynja á vinnumarkaði.

c. Þak á yfirvinnu og aukafrídagar.

Í skýrslu Gylfa Zoega (2018) er reifuð sú hugmynd að setja þak á yfirvinnugreiðslur og tryggja að tímabundnum vinnutoppum sé mætt með því að yfirvinna gefi aukinn frítíma. Þetta væri í anda þess að stytta vinnutíma en hafa jafnframt svigrúm til að mæta sveiflum í vinnutíma.

d. Kulnun og endurkoma á vinnumarkað.

Kulnun hefur verið mikið til umræðu síðustu misseri. Kulnun í starfi er þó engin nýjung, en nýmæli er að hún sé rædd og úrræði hafa verið þróuð. Mikilvægt er að þeir sem upplifa kulnun fái viðeigandi aðstoð, en enn mikilvægara er að koma í veg fyrir að fólk upplifi kulnun, eða hafi tækifæri til að bregðast við þegar fyrstu merki hennar koma fram. Styttri vinnuvika er ein leið að því marki, en einnig væri hægt að leiða hugann að breytingum á vinnustað eða veita námsleyfi í meira mæli eða rýmka möguleika á að taka leyfi um lengri eða skemmri tíma.

e. Sí- og endurmenntun.

Eftir því sem tækni vindur fram verður sífellt meiri þörf á símenntun, ekki síst meðal þeirra er minnsta hafa menntunina. Þá væri hugsanlega hægt að koma í veg fyrir einhver tilfelli kulnunar með því að aðstoða einstaklinga við að skipta um starfsvettvang eða bæta við sig námi. Þörf vinnumarkaðar fyrir einstaklinga með þekkingu á nýrri tækni mun vaxa hratt á næstu árum.

f. Fjarvinna eftir Covid.

Fjarvinna er ekki ný af nálinni, en þegar Covid-19 faraldurinn skall á þurftu mörg okkar að læra á ný forrit og nýja vinnuhætti til að geta unnið að heiman. Nú þegar faraldurinn er vonandi á enda er rétt að taka stöðuna og skoða hvað er jákvætt og neikvætt við fjarvinnu.

Fjarvinna getur aukið sveigjanleika í starfi. Í mörgum tilfellum getur verið kostur að geta sinnt vinnunni heiman frá. Þannig geta foreldrar sinnt vinnu þótt þeir séu heima með veiku barni. En það eru jafnframt gallar við fjarvinnu. Erfiðara er að stilla saman strengi þar sem margir einstaklingar vinna saman. Einstaklingar geta einangrast félagslega ef þeir fara ekki reglulega til vinnu. Einnig getur verið erfitt að skilja á milli heimilis og vinnu þegar vinnu er sinnt heima. Gæta þarf sérstaklega að stöðu kvenna í þessu sambandi þar sem konur eru líklegri til að sinna umönnun barna og eru þar með líklegri til þess að missa tengsl við vinnustaðinn.

Mörg álitamál hafa komið upp varðandi framhald fjarvinnu sem eðlilegt væri að taka upp í kjarasamningsviðræðum.

g. Sérstakt átak til að jafna launamun kynjanna.

Eins og kom fram hér að framan mælist enn marktækur launamunur kynjanna. Því væri hægt að fara í átak til að bæta kjör kvennastétta. Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvennastarfa (2021) eru lagðar fram tillögur um hvernig hægt sé að meta virði

kvinnastarfa, en til þess að leiðrétta þetta vanmat á kerfisbundinn hátt þarf fyrst að greina í hverju vanmatið er fólgið með því að greina hvaða þættir hafa áhrif á launamyndun og verðmætamat á störfum sem kvinnastéttir inna af hendi.

h. Bættara eftirlit með fákeppnisfyrirtækjum, efling Samkeppniseftirlits.

Fyrirtæki í fákeppni hafa meiri möguleika á að mynda hagnað en þau sem eru í samkeppni. Það þýðir ekki að hagnaður þeirra sé meiri, heldur að ástæða er til að hafa eftirlit með þessum fyrirtækjum svo að þau nýti ekki stöðu sína á markaði til að auka hagnað og tryggja að aukin skilvirkni í rekstri skili sér til neytenda. Þetta á sérstaklega við um fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu og er sérstaklega mikilvægt þegar verðbólga fer vaxandi og einstakar vörur hækka mikið eins og OECD (2020) hefur bent á. Það gæti orðið öllum neytendum í hag að bæta almennt eftirlit með fyrirtækjum í fákeppni, ekki síst þeim sem eru á mörkuðum þar sem stórum hluta tekna einstaklinga er varið, t.d. dagvöruvörufyrirtækjum, bensínfyrirtækjum, bönkum og tryggingafyrirtækjum.

i. Úrræði fyrir einstaka hópa.

Staða heimila er um margt góð, kaupmáttur hefur aukist undanfarin ár, sem og sparnaður. Atvinnuleysi er minna en fyrir Covid-19. Staðan í heildina er góð, en bæta mætti stöðu einstakra hópa. Sem dæmi má nefna þá einstaklinga sem eru undir lágtekjumörkum og leigjendur á húsnæðismarkaði sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað.

## 14. Heimildir

Alsos, K. og Dølvik, J. (2021). The Future of Work in the Nordic countries: Opportunities and Challenges for the Nordic working life models.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2022). World Economic Outlook, April 2022. [World Economic Outlook, April 2022: War Sets Back The Global Recovery \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/01/wEO-apr-2022).

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2015), Optimal Reform and Distributional Analysis of the Personal Income Tax.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2022), Iceland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission. [Iceland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Concluding-Statements/Issues/2022/04/01/scs-2022-iv)

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2019), Iceland: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission. [Iceland: Staff Concluding Statement of the 2019 Article IV Mission \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Concluding-Statements/Issues/2019/04/01/scs-2019-iv)

ASÍ (2022). Greinargerð um launaþróun og framleiðni. [greinargerð-thjodhagsrad-laun-og-framleidni-1.pdf \(asi.is\)](https://asi.is/media/2022/04/01/greinargerd-thjodhagsrad-laun-og-framleidni-1.pdf).

Forsætisráðuneytið (2021). Verðmætamat kvinnastarfa. Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvinnastarfa. Drög til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda. [Verðmætamat Kvinnastarfa - Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvinnastarfa \(stjornarradid.is\)](https://stjornarradid.is/verdmatamat-kvinnastarfa-tillogur-starfshops-forsetisradherra-um-endurmat-a-virdi-kvinnastarfa)

- Forsætisráðuneytið (2019). Skýrsla nefndar forsætisráðuneytisins um fjórðu iðnbyltinguna: Ísland og fjórða iðnbyltingin. [Fjórða-iðnbyltingin-skýrsla.pdf \(stjornarradid.is\)](#)
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2019). Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum. Skýrsla stýrinefndar og sérfræðihóps undir formennsku Axels Hall. [Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa.pdf \(stjornarradid.is\)](#).
- Hagstofa Íslands, talnaefni. [www.hagstofa.is](#)
- Hallgrímur Snorrason (2017). Greinargerð um launatólfræði í Noregi og á Íslandi. [greinargerð-um-launatoelfraedi-i-noregi-og-a-islandi-hallgrimur-snorrason.pdf \(sa.is\)](#)
- OECD (2020). Exploitative pricing in the time of COVID-19. [Exploitative pricing in the time of COVID \(oecd.org\)](#)
- Ríkissáttasemjari (2021). Könnun Ríkissáttasemjara 2021. [Ríkissáttasemjari | Könnun á upplifun samninganefndarfólks \(rikissattasemjari.is\)](#)
- Seðlabanki Íslands, Peningamál, ýmsar útgáfur. [www.sedlabanki.is](#)
- Starfshópur um aðgerðir og umbætur á vinnumarkaði (2022). Niðurstöður. [Starfshópur um umbætur á húsnæðismarkaði - skýrsla - lokaeintak.pdf \(stjornarradid.is\)](#).
- Steinar Holden (e.d.), Nýtt samningalíkan fyrir Ísland, [salek skýrsla a4 hq-loka.pdf \(stjornarradid.is\)](#).