

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði.

Með bréfi 20. desember 2024 sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um atvinnuleysi og vinnumarkaðsúrræði til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður stjórnýslu-úttektar Ríkisendurskoðunar á stöðu atvinnuleysis hér á landi en úttektin fylgdi verklagi stofnunarinnar um hraðúttektir. Úttektin er unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar.

Nefndin fjallaði um skýrsluna á fundum sínum og fékk til sín gesti frá Ríkisendurskoðun, forsætisráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnun.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun hafa meðal annars það hlutverk að safna gögnum og greina íslenskan vinnumarkað. Til þess nota þær þó ólíkar aðferðir, sem veldur því að niðurstöður um fjölda vinnuafis og atvinnuleysi birtast með mismunandi hætti. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að auka samræmi milli þessara mælinga og að Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun efli samvinnu sín á milli.

Frá 2018 til 2024 greiddi Vinnumálastofnun rúmlega 209 milljarða kr. í atvinnuleysisbætur. Er þá ótalinn rekstrarkostnaður stofnunarinnar og ýmis önnur útgjöld tengd framkvæmd vinnumarkaðsúrræða en beinn bókfærður kostnaður vegna þeirra nemur um 25,9 milljörðum kr.

Á framangreindu tímabili, að undanskildum árum heimsfaraldursins, mældist atvinnuleysi á Íslandi á bilinu 3,1–4,6% sem telst lítið í norrænum og evrópskum samanburði. Staða atvinnuleitenda er þó misjöfn eftir bakgrunni. Staða erlendra ríkisborgara sker sig þar úr. Atvinnuleysi meðal þeirra til skemmri og lengri tíma er tæplega þrefalt hærra en hlutdeild á íslenskum vinnumarkaði. Langtímaatvinnuleysi í þeirra hópi hefur jafnframt aukist verulega frá 2021. Að mati Ríkisendurskoðunar er rík ástæða fyrir stjórnvöld að styðja betur við þennan hóp.

Vinnumálastofnun hefur beitt fjölbreyttum vinnumarkaðsúrræðum og hafa einstaklingsmiðuð úrræði sýnt ágætan árangur. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að leggja meiri áherslu á þarfir atvinnuleitenda af erlendum uppruna, sérstaklega vegna skorts á íslenskukunnáttu.

Afdrif og staða þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn hefur ekki verið könnuð með reglubundnum hætti hér á landi. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að slíkt sé gert með hliðsjón af beitingu og umfangi vinnumarkaðsúrræða og ákvörðun um lengd bótatímabils.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram þrjár ábendingar til úrbóta.

Umfjöllun nefndarinnar.

Samræmd úrvinnsla mælinga á vinnumarkaði.

Lögum samkvæmt ber Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnun að afla gagna um íslenskan vinnumarkað og vinna þau til frekari greiningar. Aðferðafræði þessara tveggja stofnana er

ólík sem veldur því að nokkru munar á niðurstöðum mælinga um íslenskan vinnumarkað. Að mati Ríkisendurskoðunar vinnur þessi munur gegn gagnsæi og markmiðum um rétta upplýsingagjöf um vinnumarkaðsmál og því sé rík ástæða til að auka samræmi í aðferðafræði mælinga og að tækifæri til hagræðingar felist í aukinni samvinnu í þessum efnum.

Fyrir nefndinni voru reifuð sjónarmið um að rétt væri að viðhalda þessum tveimur aðferðum. Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun vinna báðar að gagnaöflun og greiningu á íslenskum vinnumarkaði en hafa hvor sitt hlutverk lögum samkvæmt. Þá eru mælingarnar byggðar á ólíkum aðferðafræðilegum grunni. Upplýsingar Hagstofu Íslands um atvinnuleysi og atvinnuþátttöku byggjast á alþjóðlegri skilgreiningu Alþjóðavinnumálastofnunarinnar og Hagstofu Evrópusambandsins (e. *Eurostat*) og eru hluti af alþjóðlegri mælingu atvinnuleysis. Vinnumálastofnun heldur hins vegar utan um upplýsingar um þá sem uppfylla skilyrði fyrir tímabundinni fjárhagsaðstoð á meðan þeir leita að nýju starfi. Fyrir nefndinni kom fram að stofnanirnar séu þó sammála um mikilvægi þess að auka samvinnu og samstarf til þess að bæta samræmi milli mælinga og stuðla að bættri upplýsingagjöf um íslenskan vinnumarkað.

Nefndin tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun efli samstarf og samráð um mælingar á stöðu og þróun íslensks vinnumarkaðar. Nefndin telur jákvætt að stofnanirnar hafi átt viðræður sín á milli um aukna samvinnu í þessum efnum. Nefndin tekur undir þau sjónarmið að þessar tvær mælingar séu notaðar áfram en telur þó mikilvægt að stofnanirnar vinni betur saman að bættri upplýsingagjöf því ekki verður fram hjá því litið að bil milli mælinga án nánari útskýringa kann að stuðla að óvissu um stöðu íslensks vinnumarkaðar.

Í skýrslunni kemur fram að með aukinni samvinnu og einföldun á fyrirkomulagi mælinga á innlendum vinnumarkaði kunni að felast tækifæri til hagræðingar. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að það skorti nánari umfjöllun í skýrslunni um hvaða möguleikar væru til hagræðingar. Þótt tekið væri undir mikilvægi þess að efla samvinnu stofnananna væri ekki auðséð hvernig slíkt gæti leitt til sérstakrar hagræðingar. Nefndin tekur undir það að nánari útskýringar hefðu verið gagnlegar. Mikilvægt er að tilmæli eða aðrar leiðbeiningar til stjórnvalda séu skýrar en hins vegar verður ekki fram hjá því litið að í viðbrögðum aðila við skýrsludrögum er ekki vakin athygli á þessu sjónarmiði. Nefndin vill því einnig brýna fyrir þeim sem sæta athugun ríkisendurskoðanda að nýta sinn umsagnarrétt og koma slíkum sjónarmiðum á framfæri.

Upplýsingar um afdrif þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn.

Nefndin fjallaði meðal annars um lengd þess tímabils sem atvinnuleysisbætur eru greiddar. Samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, getur sá sem telst tryggður átt rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta samfellt í 30 mánuði frá þeim degi er Vinnumálastofnun tók við umsókn hans um atvinnuleysisbætur nema annað leiði af lögunum. Eins og fram kemur í skýrslunni hefur lengd þessa tímabils verið breytileg undanfarin ár. Ekki þarf að fjölýrða um að langtímaatvinnuleysi er samfélaginu kostnaðarsamt í félagslegu og hagrænu samhengi enda getur það haft víðtæk áhrif á þá einstaklinga sem eru lengi án fullrar atvinnu.

Með lagabreytingum árið 2015 voru gerðar breytingar á lengd tímabilsins og það stýtt úr þremur árum í tvö og hálft ár, þ.e. 30 mánuði. Fyrir gildistöku gildandi laga um atvinnuleysistryggingar hafði tímabilið verið fimm ár. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 54/2006 (þskj. 1078, 742. mál á 132. löggjafarþingi) segir að ástæðan fyrir því að lagt var til að draga úr lengd tímabilsins hafi verið sú að töluverðar líkur væru á að fólk væri ekki í virkri atvinnuleit eftir þriggja ára atvinnuleysi í skilningi laganna. Þótti ástæða til að aðstæður einstaklinga yrðu þá metnar aftur heildstætt til að kanna hvort þeir þyrftu á annars

konar aðstoð að halda. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum sem stytta tímabilið í 30 mánuði (þskj. 3, 3. mál á 144. löggjafarþingi) sagði að með því væri verið að færa íslenska atvinnuleysistryggingakerfið nær því sem þekkist á öðrum Norðurlöndum að því er varðar lengd þess tímabils sem heimilt er að greiða atvinnuleysisbætur til þeirra sem teljast tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfis viðkomandi lands.

Í skýrslunni er að finna yfirlit um útfærslu atvinnuleysistrygginga annars staðar á Norðurlöndunum. Af því má sjá að Ísland er með lengsta tímabilið sem atvinnuleysisbætur eru greiddar. Í skýrslunni kemur fram að ekki liggi fyrir upplýsingar um afdrif þeirra sem fullnýtt hafa rétt sinn til atvinnuleysisbóta að undanskilinni könnun frá 2014 þar sem fram kom að ríflega 56,4% svarenda hafi farið í launaða vinnu.

Að mati nefndarinnar þurfa stjórnvöld að ráðast í markvissa öflun upplýsinga og greiningu á afdrifum þeirra sem fullnýta rétt sinn til atvinnuleysisbóta. Stjórnvöld þurfa að hafa betri yfirsýn yfir afdrif þessa hóps. Með slíkum upplýsingum er stuðlað að traustari stefnumótun í málaflokknum og vitneskju um hvort endurskoða þurfi þætti eins og lengd tímabils sem atvinnuleysisbætur eru greiddar og/eða þess tímabils sem það tekur einstakling að öðlast rétt til atvinnuleysisbóta. Með betri og nákvæmari greiningu megi jafnframt taka ákvarðanir um markvissa beitingu og umfang vinnumarkaðsúræða.

Efning úrræða sem styðja við erlenda ríkisborgara.

Í skýrslunni er að finna yfirlit um meðalfjölda atvinnuleitenda 2018–2024 eftir ríkisfangi. Þar kemur fram að um 56% þeirra eru með erlent ríkisfang en hlutdeild þeirra í heildarfjölda vinnuafls í landinu er hins vegar 19,8%. Þótt almennt hafi færri glímt við langtímaatvinnuleysi frá ársbyrjun 2023 hefur erlendum ríkisborgurum í þeirri stöðu fjölgað lítillega. Hlutfall erlendra ríkisborgara á atvinnuleysisskrá hefur aukist jafnt og þétt undanfarin ár og fór fjöldi erlendra sem skráðir eru atvinnulausir upp fyrir íslenska ríkisborgara í fyrsta sinn í september 2023 samkvæmt mælingum Vinnumálastofnunar. Í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) frá 2024 er jafnframt vakin athygli á að hlutfall atvinnulausra innflytjenda hafi hækkað tiltölulega hratt hér á landi.

Innflytjendum hefur fjölgað hlutfallslega mest á Íslandi síðastliðinn áratug af öllum ríkjum OECD. Þrátt fyrir almennt háa atvinnuþátttöku þeirra er vaxandi atvinnuleysi þeirra á meðal áhyggjuefni. Í áðurnefndri skýrslu OECD er bent á að færni í íslensku sé lykilatriði til að brjóta niður margar þær hindranir sem innflytjendur standa frammi fyrir á vinnumarkaði. Fáir læri þó íslensku en hlutfall þeirra sem segjast hafa góða kunnáttu í málinu er lægst hér á landi á meðal svarenda í OECD-ríkjunum eða 18% samanborið við 60% að meðaltali innan OECD. Opinber stuðningur við íslenskunám er lítill hér á landi og útgjöld til kennslu í íslensku fyrir fullorðna talsvert lægri en í samanburðarríkjum.

Nefndin tekur undir með Ríkisendurskoðun að brýnt sé orðið að staða atvinnuleitenda með erlent ríkisfang verði könnuð frekar. Þá er mikilvægt að leitað sé leiða til að mæta betur þörfum þeirra, meðal annars með því að auka umfang og bæta gæði íslenskukennslu. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að Vinnumálastofnun hafi aukið framboð á úrræðum fyrir einstaklinga af erlendum uppruna og muni leitast við að halda þeirri viðleitni áfram í samræmi við þróun atvinnuleysis. Þá horfir stofnunin til sérstakra vinnumarkaðsúræða fyrir þennan hóp en svokallaðar íslenskusmiðjur hafa gefið góða raun. Slík verkefni séu kostnaðarsöm en skili góðum árangri. Nefndin beinir því til félags- og húsnæðismálaráðuneytis að styðja og efla Vinnumálastofnun til þessara verka.

Bryndís Haraldsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Grímur Grímsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 28. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis, sbr. 2. mgr. 29. gr. þingskapa. Þórarinn Ingi Pétursson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álit þessu.

Alþingi, 3. apríl 2025.

Vilhjálmur Árnason,
form., frsm.

María Rut Kristinsdóttir. Ása Berglind Hjálmarsdóttir.

Grímur Grímsson.

Ingibjörg Davíðsdóttir.

Karl Gauti Hjaltason.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Sigurjón Þórðarson.