

Inngangur

Atvinnuþátttaka á Íslandi hefur lengi verið ein sú mesta sem þekktist í alþjóðlegum samanburði. Hún er há meðal karla og kvenna, í öllum aldurshópum og bæði meðal innflytjenda og innfæddra. Árið 2024 voru 286 þúsund einstaklingar á vinnualdri, 16–74 ára. Af þeim voru 235 þúsund virkir á vinnumarkaði, sem jafngildir 82% atvinnuþátttöku. Mikil atvinnuþátttaka hefur þannig stutt við efnahagslega velsæld og lífsgæði hér á landi.

Mikil atvinnuþátttaka er ekki sjálfgefin og ræðst af samspili margra þátta, bæði aðgengi að fjölbreyttum störfum og vinnuafleiðingum, sem og lýðfræðilegum og kerfislegum þáttum sem móta möguleika fólks til þátttöku. Þar má nefna skattkerfi sem hvetur til þátttöku og menntakerfi sem tengist þörfum vinnumarkaðar. Sérstaklega mikilvægt er hlutverk fæðingarorlofs, leikskóla, atvinnuleysistrygginga, virkra vinnumarkaðsaðgerða og starfsendurhæfingar en slík kerfi hafa verið grundvallarforsenda fyrir þátttöku foreldra, sérstaklega mæðra og kvenna, á vinnumarkaði, auk þess sem þau styðja fólk til að komast aftur til starfa eftir atvinnuleysi eða heilsubrest.

Undanfarið hafa verið gerðar og boðaðar grundvallarbreytingar á þeim kerfum sem stutt hafa við þátttöku fólks á vinnumarkaði. Má þar nefna breytingar á örorkulífeyriskerfinu, breytingar á gjaldtöku leikskóla og boðaðar breytingar á atvinnuleysistryggingakerfinu.

Í þessari skýrslu er fjallað um þróun og stöðu atvinnuþátttöku, atvinnuleysis og samsetningar þess, ásamt þeim kerfum sem gegna lykilhlutverki í að styðja við atvinnuþátttöku og afkomu launafólks. Umfjöllunin sýnir að þrátt fyrir sterka stöðu íslensks vinnumarkaðar standa þessi kerfi frammi fyrir áskorunum og breytingum sem geta haft áhrif á atvinnuþátttöku og jafnrétti til framtíðar. Breytingar á slíkum kerfum þurfa að byggja á heildstæðri greiningu og vera settar í samhengi við samfélagsleg og efnahagsleg áhrif til lengri tíma.

Meginniðurstöður skýrslunnar:

Íslenskur vinnumarkaður

- Ísland er með mestu atvinnuþátttöku innan OECD.
- Sérstaðan felst í að þátttaka er mikil meðal allra hópa, þ.e. kvenna, ungs fólks, eldra fólks og innflytjenda.
- Atvinnuleysi er lágt og langtímaatvinnuleysi lítið.
- Samsetning langtímaatvinnulausra eftir aldri, menntun og bakgrunni er svipuð og hjá atvinnulausum almennt, enginn hópur er þar í meirihluta.

Afkomutrygging og stuðningur við atvinnuleitendur

- Tekjuvernd atvinnuleysistrygginga er veik: grunnbætur eru í sögulegu lággildi í hlutfalli við lágmarkslaun og tekjutengdar bætur aðeins greiddar í þrjá mánuði.
- Flestir atvinnuleitendur verða fyrir 30–60% tekjufalli við atvinnumissi. Tekjufallið eykst með hærri tekjum.
- Bótatímabilið er lengra en í öðrum löndum, en þátttaka í vinnumarkaðsúrræðum er lítil og fjármögnun þeirra veik í samanburði við önnur lönd.
- Óvissa er um að hvaða marki vinnumarkaðsúrræði styðji við markmið laganna um að stuðla að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli. Ráðast þarf í ítarlega úttekt á umfangi, gæðum, beitingu og árangri vinnumarkaðsúrræða.
- Nýtt örorkuverki felur í sér aukið hlutverk Vinnuálastofnunar með áherslu á virkniúrræði.
- ASÍ hefur ítrekað bent á mikilvægi þess að vinnumarkaðsúrræði séu nægilega fjármögnuð, vel hönnuð og að hluta til klæðskerasniðin að þörfum ólíkra hópa.

Stuðningur við atvinnuþátttöku foreldra

- Samfella milli fæðingarorlofs og leikskóla er ekki tryggð og bil getur dregið úr þátttöku, einkum kvenna.
- Hlutfall foreldra sem hafa tekjur yfir þak greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði hefur hækkað, sem veikir jafnréttisáhrif kerfisins. Ísland gengur þó lengst í alþjóðlegum samanburði með sjálfstæðan rétt feðra. Þrátt fyrir átak um hækkun þaksins með síðustu kjarasamningum þarf að tryggja kaupmátt fæðingarorlofsins og viðhalda réttindum.
- Vanfjármögnun leikskóla hefur leitt til manneklu og viðbrögð sveitarfélaga birtast í skertri þjónustu og hærri gjöldum fyrir foreldra, til að bregðast við manneklu.
- Kostnaðarbyrði leikskólagjalda er misjöfn eftir sveitarfélögum og hópum. OECD leggur áherslu á að gjaldtaka sé hófleg til að tryggja aðgengi barna og atvinnuþátttöku foreldra.

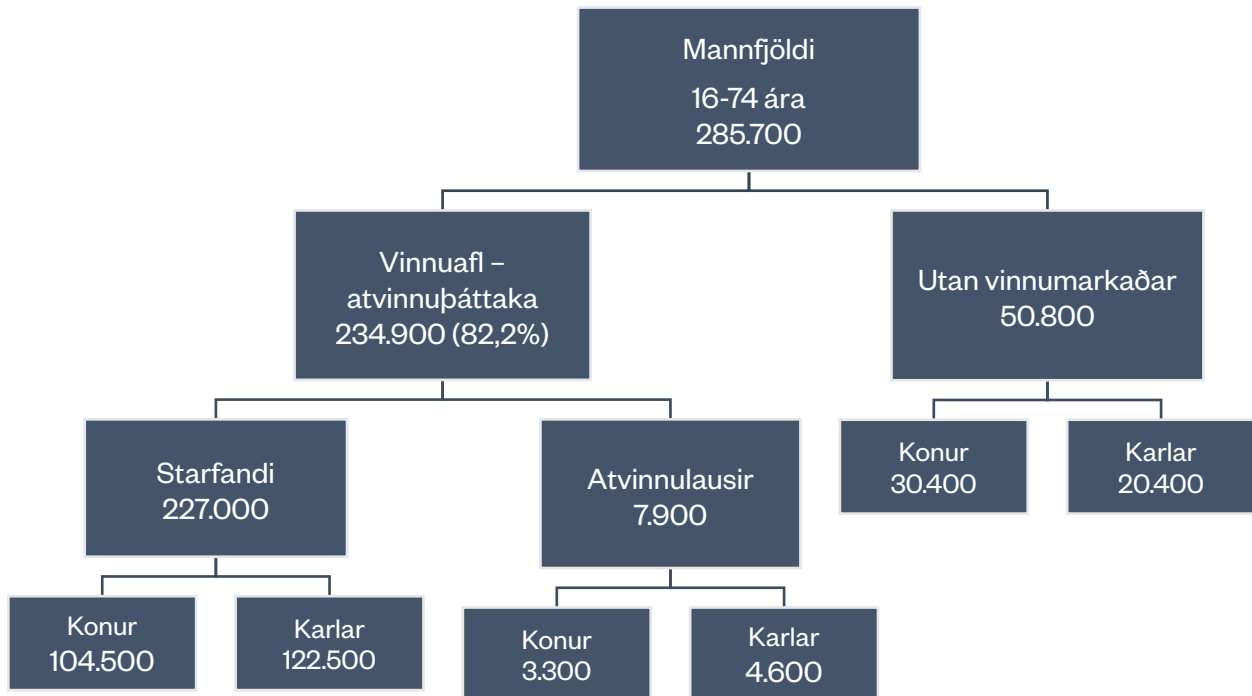
1. Íslenskur vinnumarkaður

Árið 2024 voru um 286 þúsund einstaklingar á vinnualdri á Íslandi, þ.e. á aldrinum 16–74 ára. Af þeim voru 235 þúsund virkir á vinnumarkaði, sem jafngildir 82% atvinnuþátttöku. Samkvæmt skilgreiningu Alþjóðavinnuáráðs (ILO), sem Hagstofa Íslands fylgir, teljast bæði starfandi og atvinnulausir sem virkir á vinnumarkaði. Starfandi eru allir sem unnið hafa eina klukkustund eða lengur í viðmiðunarviku, frá mánudegi til sunnudags, en atvinnulausir þeir sem eru án vinnu, leita sér að starfi og eru tilbúnir að hefja störf.

Í alþjóðlegum samanburði er atvinnuleysi á Íslandi lágt og hlutfall starfandi hátt. Meðal þeirra sem voru virkir á vinnumarkaði voru 227 þúsund starfandi og tæplega 8 þúsund atvinnulausir. Um 51 þúsund einstaklingar, eða rúmlega 18% fólks á vinnualdri (16-74 ára), voru utan vinnumarkaðar. Af þeim er stærsti hlutinn kominn á eftirlaun, svipað hlutfall eru öryrkjar, fatlaðir, veikir eða tímabundið óvinnufærir, en um 15% þeirra eru námsmenn.

Á undanförunum tíu árum hefur fjöldi vinnuafslins aukist um nær 50 þúsund manns, sem undirstrikar vöxt og virkni íslensks vinnumarkaðar á þessum tíma.

Mynd 1 - Íslenskur vinnumarkaður, 2024



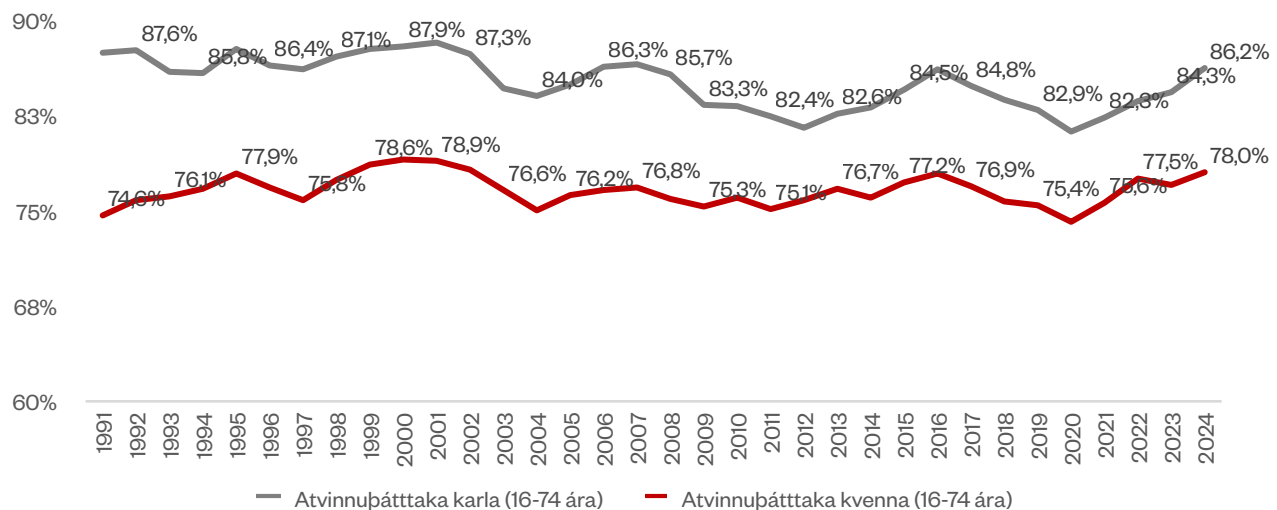
Heimild: Hagstofa Íslands

Þróun atvinnuþátttöku á Íslandi

Atvinnuþátttaka endurspeglar hlutfall fólks á vinnualdri sem annaðhvort er í vinnu eða í virkri atvinnuleit og er notuð sem mælikvarði á virkni þjóða á vinnumarkaði. Íslenskur vinnumarkaður einkennist af háu atvinnuhlutfalli meðal beggja kynja og í flestum aldurshópum, þó með ákveðnum mun eftir kyni og aldri.

Atvinnuþátttaka hér á landi hefur sveiflast í takt við hagsveiflur og nær jafnan hámarki á þenslutímum en minnkar tímabundið á samdráttarskeiðum. Þó geta kerfislægir og lýðfræðilegir þættir óháðir hagsveiflu haft áhrif á atvinnuþátttöku bæði til skemmri og lengri tíma. Þrátt fyrir tímabundin áföll og þróun hagsveiflunnar hefur atvinnuþátttaka jafnan náð sér fljótt á strik hér á landi. Þetta á bæði við um tímabilið eftir fjármálahrunið 2008 og frá lokum COVID-heimsfaraldursins. Árið 2024 fór hún yfir meðaltal síðustu þriggja áratuga og mældist 82,2%.

Mynd 2 - Atvinnuþátttaka karla og kvenna (16-74 ára), 1991-2024



Heimild: Hagstofa Íslands

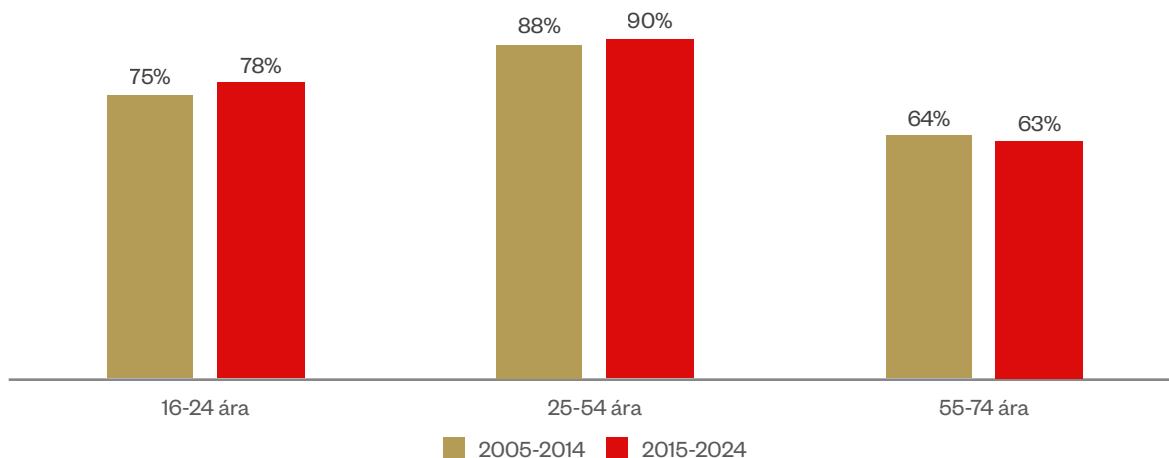
Mikil atvinnuþátttaka endurspeglar eftirspurnarþætti, þ.e. framboð starfa og framboðsþætti, m.a. félagslega umgjörð, uppbyggingu skattkerfis og fleiri sem styðja við atvinnuþátttöku. Atvinnuþátttaka bæði karla og kvenna hefur lengi verið mikil hér á landi. Við upphaf tíunda áratugarins mældist þátttaka karla 87,4% og kvenna 74,6% en atvinnuþátttaka karla hefur verið stöðug síðustu áratugi en hefur aukist hjá konum, þar sem atvinnuþátttaka mældist 78% árið 2024. Hlutastörf eru þó algengari hjá konum en körlum, en um fjórðungur kvenna er í hlutastarfi.

Sérstaka athygli vekur hve hratt atvinnuþátttaka kvenna jókst eftir miðja 20. öld, úr aðeins 34% árið 1960 í rúm 65% tveimur áratugum síðar og þar var aukningin aðallega í þátttöku giftra kvenna á vinnumarkaði, sem hækkaði úr 19% í 64% á sama tíma¹. Á sama tíma var atvinnuþátttaka karla stöðug, tæplega 90%. Þessi þróun endurspeglar bæði breytt samfélagsviðhorf og vaxandi tækifæri kvenna til þátttöku á vinnumarkaði. Þar skipta máli kerfi eins og fæðingarorlofskerfið og dagvistunarúrræði sem gera foreldrum kleift að taka þátt á vinnumarkaði og hið félagslega öryggisnet atvinnuleysisbóta og örorkutrygginga.

Atvinnuþátttaka eftir aldurshópum

Atvinnuþátttaka á Íslandi er mikil þegar litið er til allra aldurshópa, en þróunin hefur verið ólík eftir aldurshópum. Þegar litið er til þróunar síðustu tuttugu ára hefur atvinnuþátttaka ungs fólks aukist, á meðan hún hefur dregist lítillega saman í aldurshópnum 55-74 ára líkt og sjá má á mynd 3, sem sýnir meðalþátttöku eftir aldurshópum á tveimur tímabilum, 2005-2014 og 2015-2024.

Mynd 3 - Meðalatvinnuþátttaka eftir aldurshópum, 2005-2014 og 2015-2024

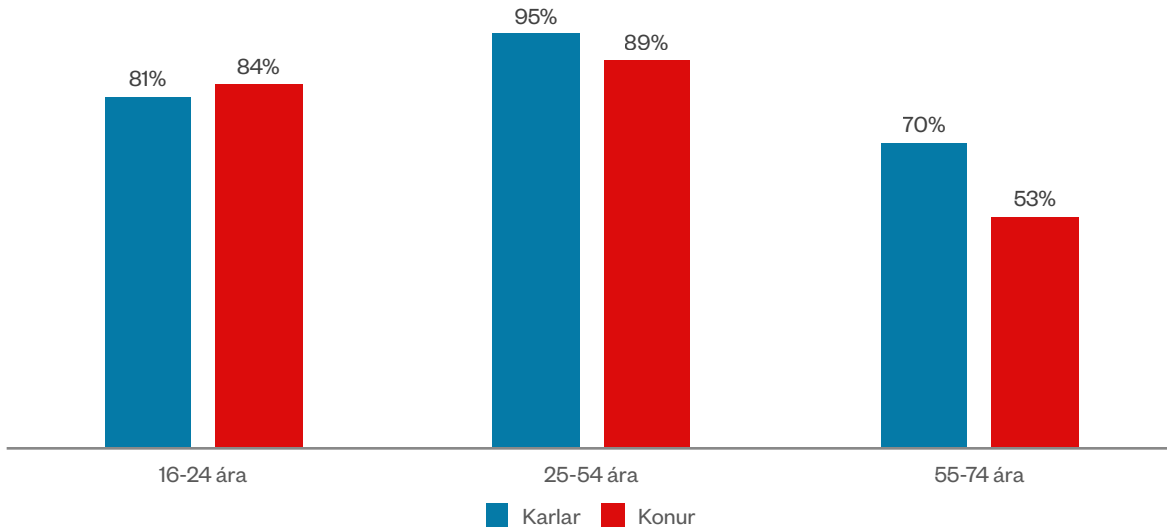


Heimild: Hagstofa Íslands

Atvinnuþátttaka karla er yfirleitt meiri en kvenna, en í yngsta aldurshópnum 16–24 ára er því öfugt farið þar sem atvinnuþátttaka kvenna mældist 80% á árunum 2015–2024, samanborið við 76% hjá körlum. Það er athyglisvert í ljósi þess að hærra hlutfall kvenna en karla er í framhalds- og háskólanámi á þessum aldri.

¹ Hagstofa Íslands, 2004. Sjá https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/c4a9d8e5-cda8-4b84-b984-744cfd7ec82b/pub_doc_xziv4ss.pdf

Mynd 4 - Meðalatvinnuþátttaka eftir aldurshópum og kynjum, árið 2024



Heimild: Hagstofa Íslands

Mest er atvinnuþátttaka Íslendinga á aldrinum 25-54 ára, bæði meðal karla og kvenna, sem er sá aldur þegar flestir eru virkir á vinnumarkaði. Einkennandi fyrir íslenskan vinnumarkað er jafnframt að þátttaka bæði yngra og eldra fólks er mikil í alþjóðlegum samanburði.

Einn hópur sker sig úr þegar litið er á atvinnuþátttöku á Íslandi en það eru konur í aldurshópnum 55-74 ára. Hluti af þessum aldurshóp eru einstaklingar sem eru komnir á ellilífeyrisaldur en tæplega helmingur kvenna í þessum aldurshóp var utan vinnumarkaðar árið 2024 en aðeins um 30% karla. Munur á atvinnuþátttöku milli kynja er langtum meiri í aldurshópnum 55-74, eða 17 prósentustig borið saman við 6 prósentustig í 25-54 ára hópnum. Í þessu sambandi má benda sérstaklega á að mun fleiri konur en karlar eru öryrkjar og þeim fjölgar hraðar með hækkandi aldri eins og rannsókn sem unnin var fyrir ÖBÍ 2019 leiddi í ljós². Ný skýrsla Félagsvísindastofnunar varpar ljósi á þetta. Í henni kemur fram að konur, sem urðu öryrkjar seint á starfsævinni, hafa búið við erfiðari starfsaðstæður og oftast borið ábyrgð á börnum með langvarandi veikindi eða fötlun en jafnöldur þeirra, sem og karlar á örorku í sama aldurshópi³.

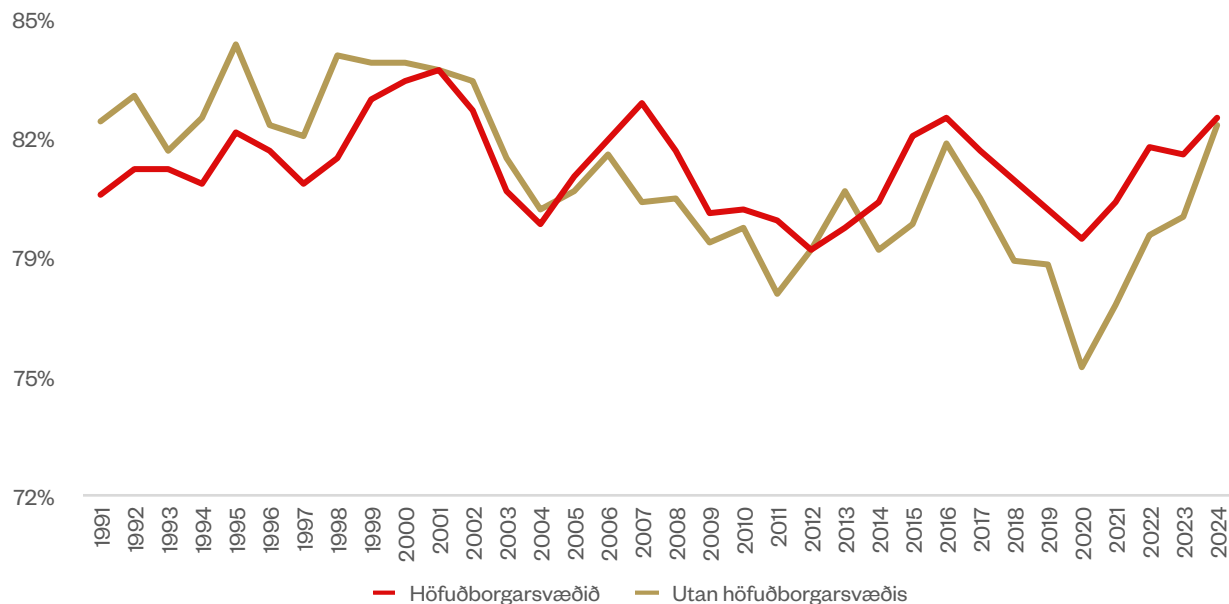
² Kolbeinn H. Stefánsson, 2019. <https://www.obi.is/static/files/skjol/pdf-skjol/2019-09-sky-rsla-fjo-lathro-un-o-bi-khs-utg-1.pdf>

³ Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2025. https://fel.hi.is/sites/fel.hi.is/files/2025-08/tr_reynsla_kvanna_med_ororku.pdf

Atvinnupátttaka eftir búsetu

Viðsnúningur hefur orðið á atvinnupátttöku eftir búsetu. Á tíunda áratugnum var atvinnupátttaka að jafnaði mest utan höfuðborgarsvæðisins. Á þessu varð breyting í aðdraganda efnahagshrunsins, m.a. með brotthvarfi hersins sem hafði veruleg áhrif á atvinnuástand á Suðurnesjum. Skýringar eru þó margvíslegar. Með fjölgun þekkingar- og þjónustustarfa, auknum umsvifum í ferðaþjónustu og fækkun starfa í landbúnaði og sjávarútvegi hefur orðið breyting á atvinnuháttum.

Mynd 5 - Atvinnupátttaka eftir búsetu (16-74 ára)



Heimild: Hagstofa Íslands

Áhrif heimsfaraldursins 2020 urðu einnig sýnileg í ólíkri þróun atvinnupátttöku eftir búsetu. Atvinnupátttaka dróst þannig saman bæði á höfuðborgarsvæðinu og utan þess, en áhrifin voru meiri á landsbyggðinni og vöruðu lengur.

Þróunin á síðustu árum sýnir þó að munurinn milli svæða hefur jafnast út á ný, og árið 2023 var atvinnupátttaka sambærileg innan og utan höfuðborgarsvæðisins.

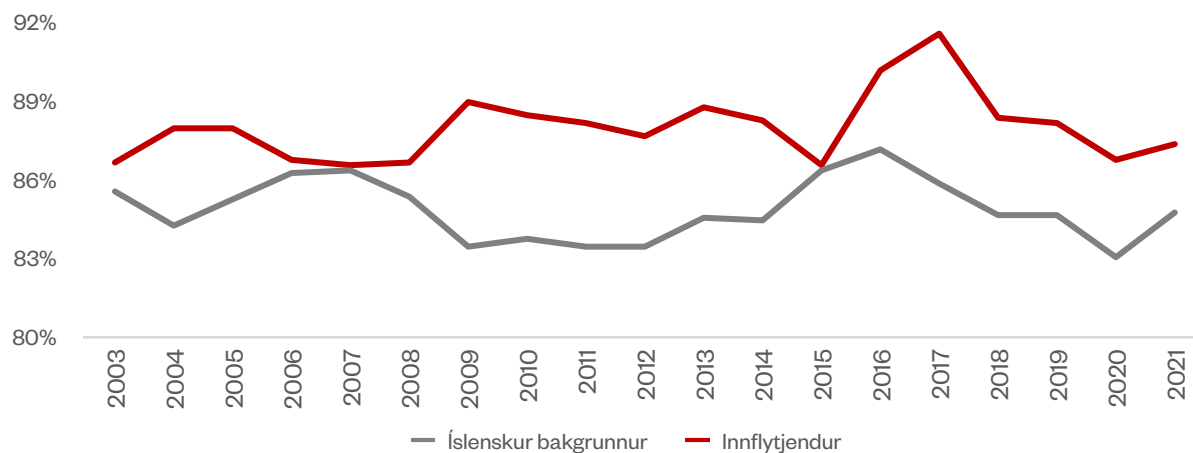
Atvinnupátttaka eftir bakgrunni

Atvinnupátttaka innflytjenda á Íslandi hefur verið mikil og jafnvel meiri en fólks með íslenskan bakgrunn. Samkvæmt Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands mældist þátttaka innflytjenda á

árunum 2016–2021 hærrí en hjá fólki með íslenskan bakgrunn. Nýjustu tölur um atvinnuþátttöku innflytjenda ná hins vegar aðeins til ársins 2021 og því liggja ekki enn fyrir niðurstöður fyrir síðustu ár. Þetta er í takt við niðurstöður skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar frá 2019 sem sýndi að Ísland var eina Norðurlandið þar sem atvinnuþátttaka aðfluttra var meiri en innfæddra. Í haustskýrslu Kjaratölfræðinefndar 2024⁴ kemur jafnframt fram að innflytjendum á íslenskum vinnumarkaði hafi fjölgað hratt á síðustu árum og að þátttaka þeirra sé ein sú mesta meðal OECD-riksa. Þar sé lítil munur á hlutfalli starfandi innflytjenda og þeirra sem hafa íslenskan bakgrunn.

Rétt er að benda á að þetta tengist að hluta til ólíkri aldurssamsetningu hópanna. Atvinnuþátttaka er hæst meðal fólks á aldrinum 25–54 ára og rúmlega 70% innflytjenda voru í þeim aldurshópi árið 2021, en aðeins 37% innfæddra. Hlutfall innflytjenda er hins vegar lægra í yngri (16–24 ára) og eldri (55–74 ára) aldurshópum þar sem þátttaka er almennt minni.

Mynd 6 - Atvinnuþátttaka eftir bakgrunni (16-74 ára), 2003-2021



Heimild: Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands

Þróunin yfir lengra tímabil, frá 2003–2021, sýnir að þátttaka innflytjenda hefur nær undantekningalaust verið meiri. Aðeins árin 2007–2008 og 2016 var hún sambærileg milli hópa, en árið 2021 nam munurinn 2,6 prósentustigum, þar sem atvinnuþátttaka innflytjenda mældist 87,3%.

Heimsfaraldurinn hafði þó mismunandi áhrif á stöðu innflytjenda og innfæddra á vinnumarkaði. Þótt atvinnuþátttaka innflytjenda hafi haldist há á árunum 2020–2021 jókst atvinnuleysi þeirra hlutfallslega meira, meðal annars vegna þess að stærri hluti þeirra starfar í greinum sem urðu fyrir meira höggi, svo sem ferðaþjónustu og þjónustustörfum.

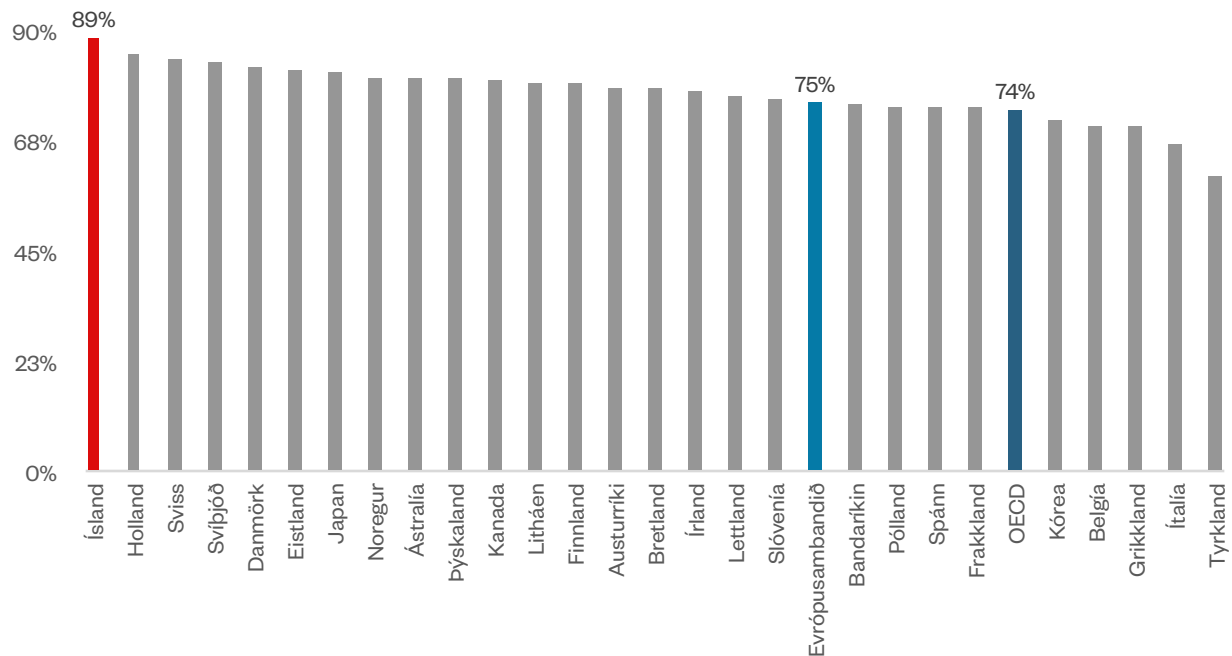
⁴ Sjá https://www.ktn.is/_files/ugd/cdf5cd_c1fd7d2aed114ce59064fe56bf3d63de.pdf

Atvinnuþátttaka í alþjóðlegum samanburði

Atvinnuþátttaka mælist hæst á Íslandi meðal OECD-ríkja. Líkt og rakið er að framan skýrist þetta einkum af mikilli atvinnuþátttöku kvenna sem og mikilli atvinnuþátttöku bæði ungmenna, eldri aldurshópa og innflytjenda.

Árið 2024 mældist þátttaka fólks á aldrinum 15–64 ára tæplega 89% hér á landi, samanborið við 75,4% að meðaltali í Evrópusambandinu og 74% innan OECD. Ísland er þar í efsta sæti meðal OECD-ríkja, með Holland, Sviss, Svíþjóð, Eistland og Japan í kjölfarið, öll með þátttöku yfir 80%. Athuga ber að hér er miðað við aldurshópinn 15–64 ára í samræmi við skilgreiningu OECD, en tölur Hagstofu Íslands sem vísað hefur verið til hér að framan miða við 16–74 ára.

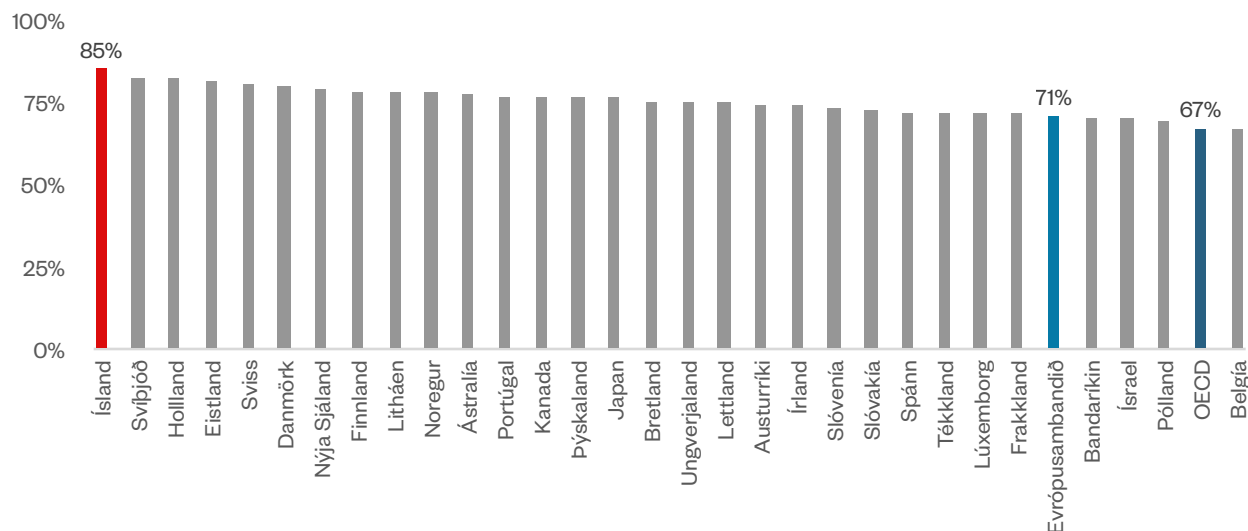
Mynd 7 Atvinnuþátttaka í alþjóðlegum samanburði, 2024 (15–64 ára)



Heimild: OECD

Sé horft sérstaklega til atvinnuþátttöku kvenna er Ísland einnig í fararbroddi. Árið 2024 tóku 85% íslenskra kvenna á aldrinum 15–64 ára þátt á vinnumarkaði, samanborið við 71% í Evrópusambandinu og 67% að meðaltali innan OECD.

Mynd 8 - Atvinnuþátttaka kvenna í alþjóðlegum samanburði, 2024 (15-64 ára)



Heimild: OECD

Mikil atvinnuþátttaka Íslendinga á ekki síst við um yngri og eldri aldurshópana á vinnumarkaði, þar sem íslenskt launafólk er að jafnaði lengur á vinnumarkaði en jafnaldrar þeirra á hinum Norðurlöndunum og atvinnuþátttaka ungs fólks er mikil, t.d. meðfram námi. Munurinn er mestur hjá aldurshópunum 65–74 ára og 15-25 ára, þar sem atvinnuþátttaka á Íslandi er 35% meðal 65-74 ára og 82,1% meðal 15-24 ára og verulega meiri en á hinum Norðurlöndunum. Lífeyrisaldur er þó sambærilegur á Norðurlöndunum, 67 ára í Danmörku, Noregi og á Íslandi en 65 ára í Svíþjóð og Finnlandi.

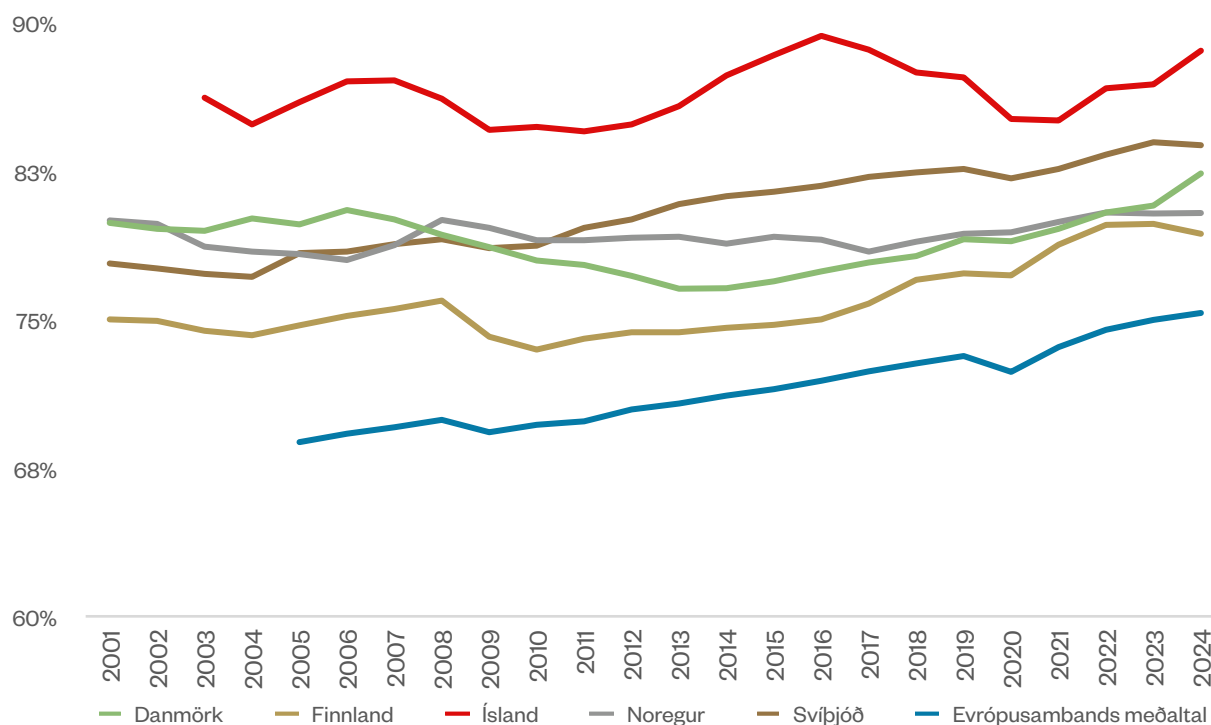
Tafla 1 - Atvinnuþátttaka einstaklinga á Norðurlöndum og í Evrópusambandinu, eftir aldurshópum árið 2024

	Atvinnuþátttaka 15-24 ára	Atvinnuþátttaka 25-54 ára	Atvinnuþátttaka 55-64 ára	Atvinnuþátttaka 65-74 ára
Evrópusambandið	41,6%	87,2%	68,2%	11,5%
Ísland	82,1%	91,9%	82,8%	34,9%
Noregur	66,1%	86,3%	74,8%	22,4%
Svíþjóð	56,8%	92,1%	83,0%	21,8%
Danmörk	69,1%	88,1%	78%	22,8%
Finnland	54,8%	87,4%	77,7%	15,0%

Heimild: OECD

Þegar litið er lengra aftur í tímann má sjá að atvinnuþátttaka hefur verið meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Þrátt fyrir sveiflur í kjölfar efnahagshrunsins 2008 og heimsfaraldursins 2020 hefur atvinnuþátttaka jafnan náð sér hratt aftur og verið meiri en í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

Mynd 9 Atvinnuþátttaka í alþjóðlegum samanburði, 2003-2024 (15-64 ára)



Heimild: OECD

Forsendur mikillar atvinnuþátttöku

Atvinnuþátttaka ræðst af samspili margra þátta. Aðgengi að fjölbreyttum störfum og vinnuafleiðingum hvetur til þátttöku á vinnumarkaði. Á framboðshlið hafa lýðfræðilegir þættir eins og aldurssamsetning áhrif, ásamt samspili og hönnun lífeyriskerfis og lífeyristökualdurs sem geta ýmist aukið eða dregið úr þeim áhrifum. Kerfislegir þættir og stofnanaumhverfi leika lykilhlutverk í að stuðla að atvinnuþátttöku, sérstaklega meðal tiltekinna hópa. Þar skipta þættir eins og skipulag skattkerfis, samspil menntakerfis við þarfir vinnumarkaðar, ákvæði kjarasamninga, aðgengi að dagvistun barna, tilvist fæðingarorlofs, fyrirkomulag atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðs-úrræða mestu.

Hvað atvinnuþátttöku kvenna varðar hafa sérstök kerfi og þjónusta hins opinbera verið lykilforsenda virkrar þátttöku á vinnumarkaði. Efnahags- og framfarastofnunin (e. OECD)⁵ hefur bent á að hönnun skattkerfis geti skapað neikvæða hvata til atvinnuþátttöku. Þetta á við þegar skattlagning byggir á fjölskyldueiningu fremur en einstaklingstekjum þar sem samsköttun og samnýting skattþrepa getur skapað háa jaðarskatta fyrir tekjulægri maka, oftast konur sem líklegri eru til að vera í hlutastarfi eða með lægri tekjur.

Aðgengi að leikskólum og dagvistun er megindrifkraftur atvinnuþátttöku kvenna að mati OECD⁶ ásamt launuðu fæðingarorlofi. Slík kerfi stuðla að auknum jöfnuði en gæta þurfi að hóflegri gjaldtöku dagvistunarúrræða til að skapa ekki hindrun fyrir tekjulægri foreldra. Stuðningur við foreldra í gegnum fæðingarorlof og dagvistun gerir foreldrum kleift að samræma launað starf og fjölskyldulíf. Hjá eldri hópum skiptir aðgengi að umönnun aldraðra og sjúklinga einnig máli þar sem umönnunarbyrði getur lagst á einstaklinga, þá sérstaklega konur. Niðurstöður OECD eru í samræmi við rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem benda til þess að aðgerðir stjórnvalda geti haft markviss áhrif á atvinnuþátttöku meðal kvenna, m.a. með hönnun skattkerfis, aðgengi að dagvistun ungra barna og aðgengi að virkum vinnumarkaðsaðgerðum og atvinnuleysistryggingum⁷.

Mikil atvinnuþátttaka hér á landi er því afleiðing samspils margra þátta, líkt og efnahagslegra skilyrða en einnig velferðar- og tryggingakerfa sem hafa gert fólki kleift að taka virkan þátt á vinnumarkaði og samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Til að viðhalda þessum árangri þarf að hlúa áfram að þessum kerfum, tryggja samfellu þeirra, aðgengi og næga fjármögnun.

Atvinnuleysi

Atvinnuþátttaka samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar samanstendur bæði af einstaklingum sem eru starfandi og einstaklingum sem eru atvinnulausir.

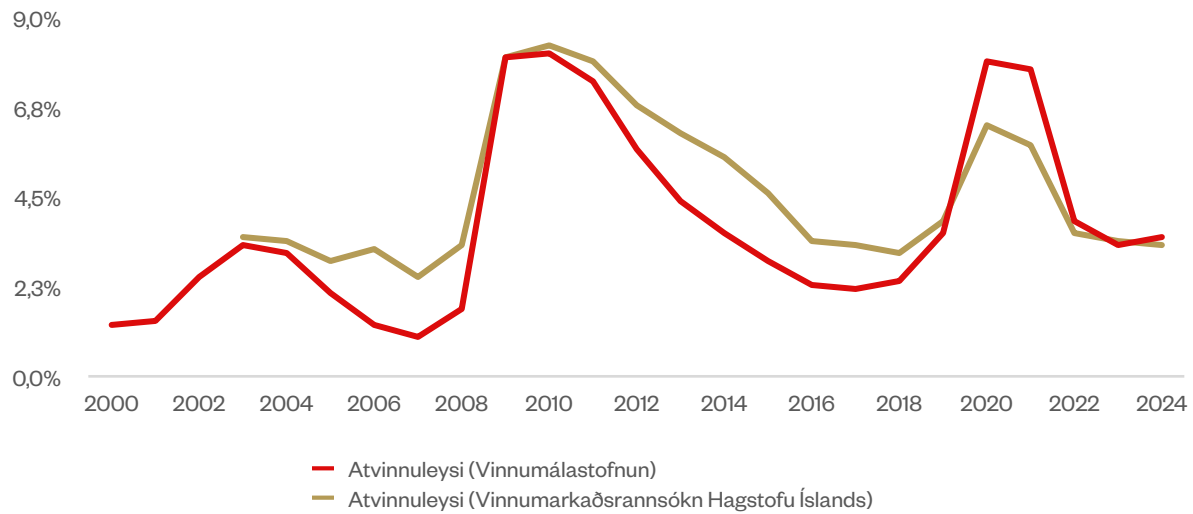
Við mælingar á atvinnuleysi notast Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun við ólíka aðferðafræði, sem skýrir mismunandi niðurstöður, sjá mynd 9. Hagstofan telur þá atvinnulausa sem eru án atvinnu, eru í virkri leit að starfi og geta hafið störf innan tveggja vikna. Vinnumálastofnun byggir sínar tölur hins vegar á skráðum atvinnuleitendum sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum og reiknar atvinnuleysi út frá þeim fjölda.

⁵ Sjá https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2003/12/female-labour-force-participation_g17a1491/082872464507.pdf og <https://www.oecd.org/en/blogs/2023/03/The-impact-of-personal-income-taxation-on-womens-labour-force-participation.html>

⁶ Sjá https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/03/how-does-access-to-early-childhood-education-services-affect-the-participation-of-women-in-the-labour-market_89c9e453/232211ca-en.pdf

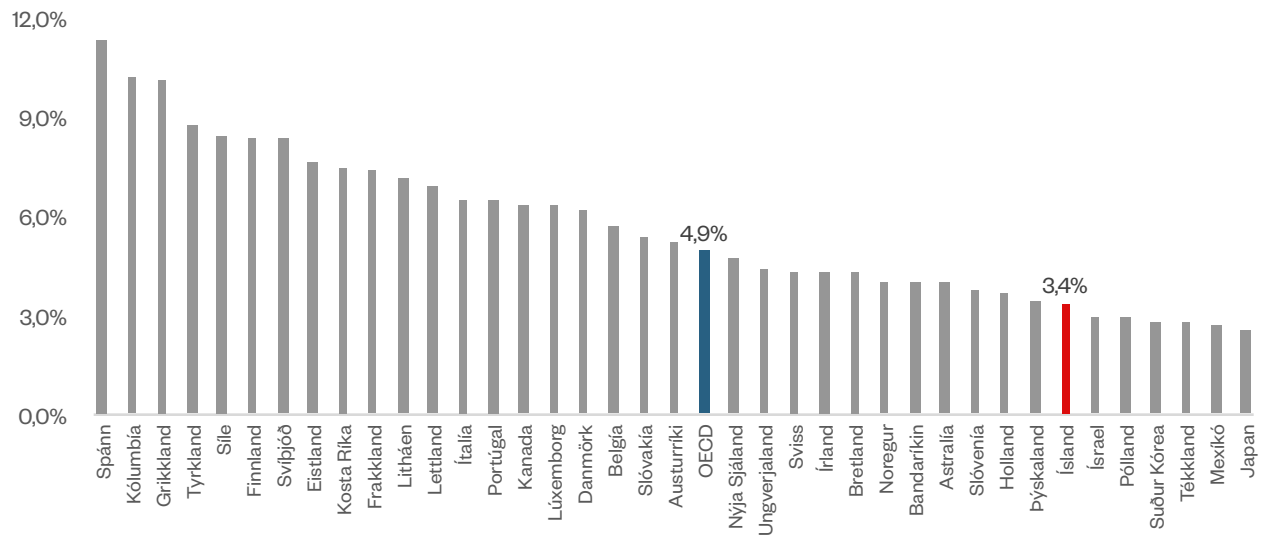
⁷ Sjá <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/08/The-Role-of-Structural-Fiscal-Policy-on-Female-Labor-Force-Participation-in-OECD-Countries-538956>

Mynd 10 - Árlegt atvinnuleysi, 2000-2024



Heimild: Vinnumálastofnun og Hagstofa Íslands

Mynd 11 - Atvinnuleysi í OECD, 2024.



Heimild: OECD

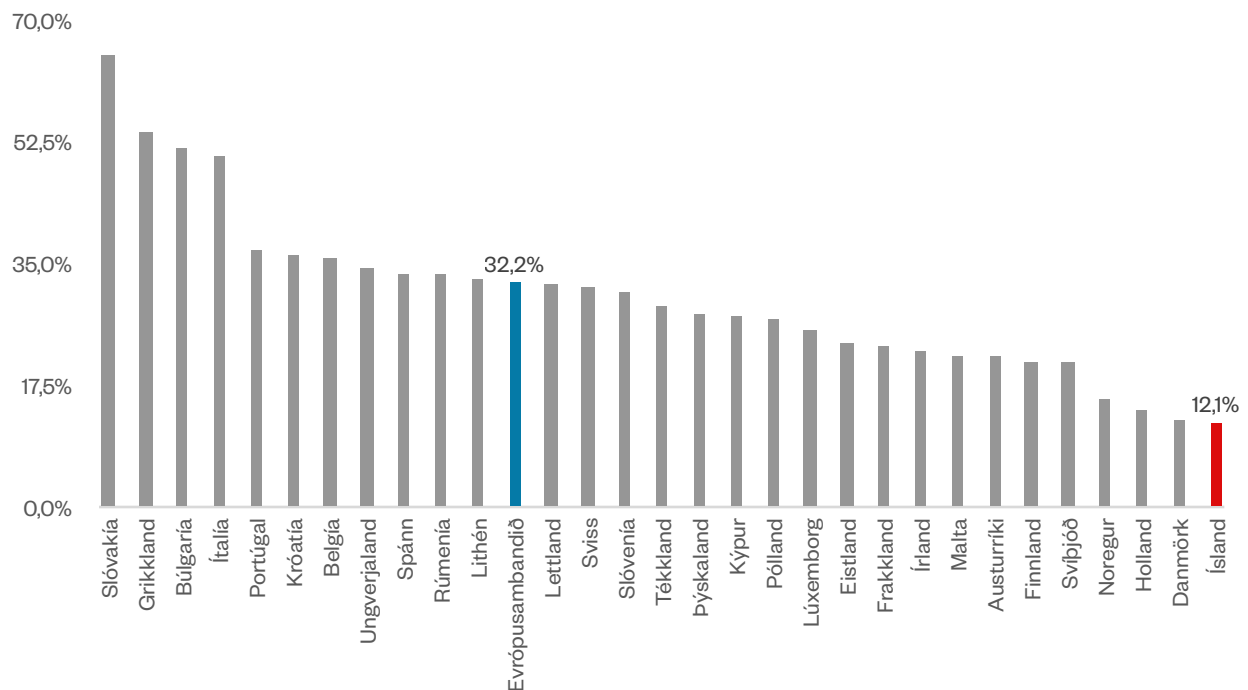
Líkt og atvinnuþátttaka hefur þróun atvinnuleysis einkennst af stöðu hagsveiflunnar, bæði þenslu og samdráttartímabíla líkt og sjá má á mynd 10. Í kjölfar bankahrunsins árið 2008 náði atvinnuleysi sögulegu hámarki og var rúmlega 8% árið 2009 og 2010. Atvinnuleysi minnkaði samhliða efnahagsbata og auknum umsvifum fram til ársins 2018. Gjaldþrot lággjaldaflugfélagsins WOWair

og minni efnahagsumsvif höfðu áhrif vinnumarkaði á árinu 2019 en atvinnuleysi átti eftir að aukast markvert á árinu 2020, í kjölfar heimsfaraldurs þegar það náði 8%, samkvæmt gögnum Vinnumálastofnunar. Vinnumarkaðurinn náði sér þó hratt á strik í kjölfar afléttinga ferðatakmargana og lækkaði atvinnuleysi skarpt á árunum 2021-2022 og mældist 3,5% árið 2024. Þegar þróun síðustu þriggja ára er skoðuð má sjá að atvinnuleysi á Íslandi hefur verið á bilinu 3–4%. Til samanburðar mældist atvinnuleysi að meðaltali um 6% í Evrópusambandsríkjum árið 2024 og 4,9% í OECD ríkjunum.

Langtímaatvinnuleysi

Langtímaatvinnuleysi hér á landi er lítið í alþjóðlegum samanburði, langt undir Evrópusambandsmeðaltali og minna en á hinum Norðurlöndunum. Alls hafa 12,1% atvinnulausra verið án atvinnu í meira en eitt ár borið saman við 32,2% innan Evrópusambandsins. Ísland er þar í hópi með Norðurlöndunum og Hollandi þar sem langtímaatvinnuleysi mælist með minnsta móti samkvæmt gögnum Eurostat. Tölur Eurostat byggja á gögnum úr vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar en til alþjóðlegrar samræmingar horfir Eurostat fram hjá ákveðnum hópum, þ.e. atvinnulausum námsmönnum og aðilum sem búsettir eru á sambýlum en teljast atvinnulausir. Þeir aðilar eru taldir með í tölum Hagstofunnar og því getur verið munur þar á.

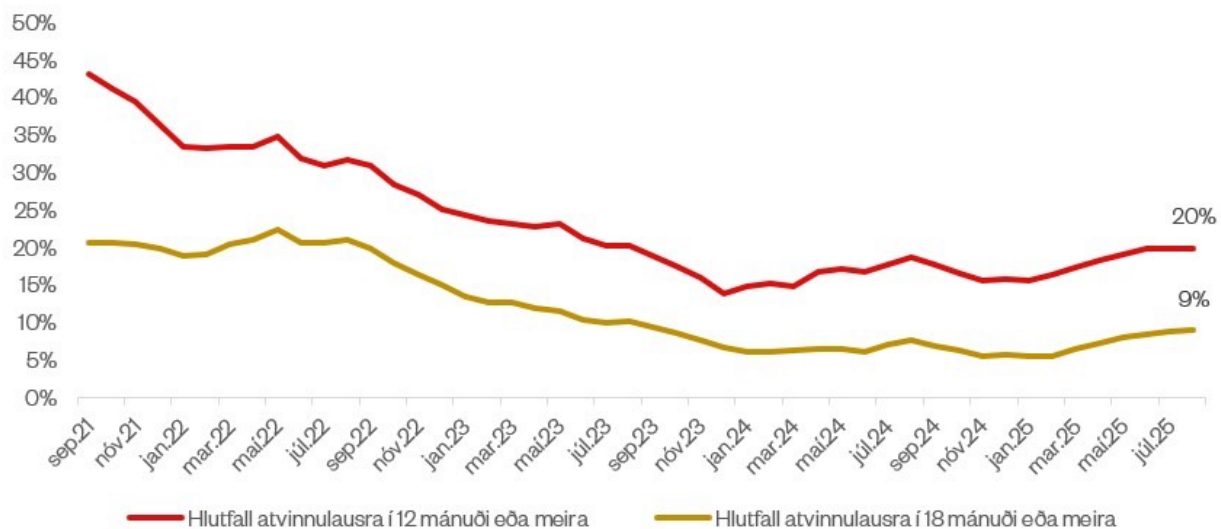
Mynd 12 - Hlutfall langtímaatvinnulausra af fjölda atvinnulausra, 2024.



Heimild: Eurostat

Tölfræði í vinnumarkaðsrannsókninni byggir ekki á rétti til atvinnuleysisbóta og því hefur lengd bóttatímabils ekki bein áhrif á samanburðinn. Tölur Vinnumálastofnunar gefa innsýn í samsetningu atvinnulausra eftir mismunandi lengd atvinnuleysis. Samkvæmt skrá Vinnumálastofnunar höfðu 20% viðtakenda atvinnuleysisbóta verið án atvinnu í 12 mánuði eða lengur og undir 10% höfðu verið án atvinnu lengur en 18 mánuði. Aðeins um 2-3% atvinnulausra eru atvinnulaus lengur en 24 mánuði.

Mynd 13 - Hlutfall langtímaatvinnulausra af fjölda atvinnulausra, 2021-2025

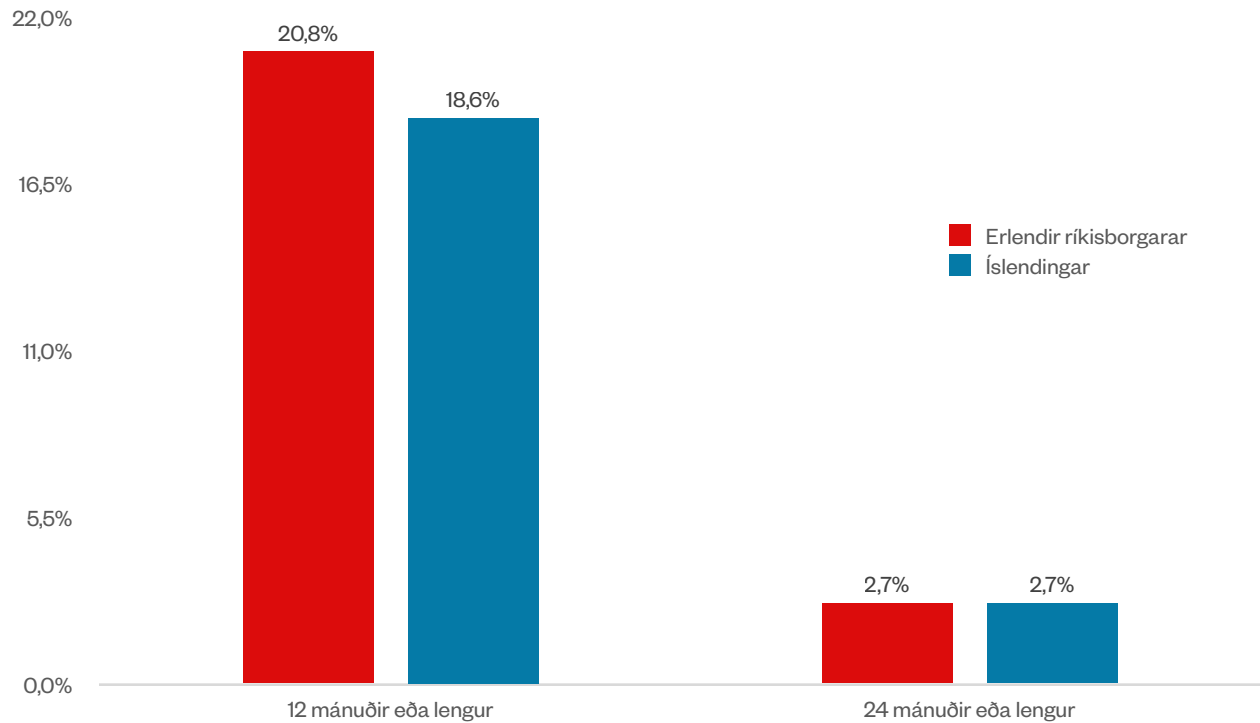


Heimild: Vinnumálastofnun

Um 56% atvinnulausra eru með erlent ríkisfang. Hlutfallið hefur sveiflast nokkuð í kjölfar heimsfaraldurs en skömmu eftir hann voru Íslendingar stærri hluti atvinnulausra. Frá þeim tíma hefur hlutur erlendra ríkisborgara vaxið af heild. Vinnumálastofnun áætlar að atvinnuleysi erlendra ríkisborgara sé 7,4% borið saman við 2% meðal Íslendinga.

Sé samsetning langtímaatvinnulausra skoðað eftir bakgrunni mælist tíðni langtímaatvinnuleysis sambærileg milli hópa. Af atvinnulausum Íslendingum hefur tæplega fimmtungur verið án atvinnu lengur en eitt ár, eða 18,6%. Hlutfallið er um 20,8% hjá erlendum ríkisborgurum. Sé litið á þá sem hafa verið án atvinnu lengur en 24 mánuði er hlutfallið sambærilegt.

Mynd 14 - Hlutfall langtímaatvinnulausra eftir bakgrunni, ágúst 2025

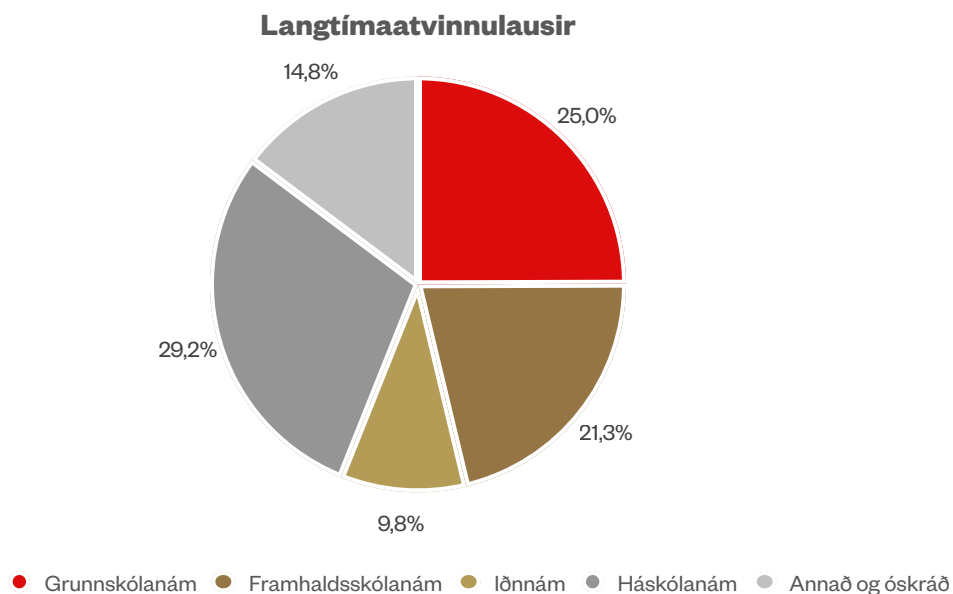
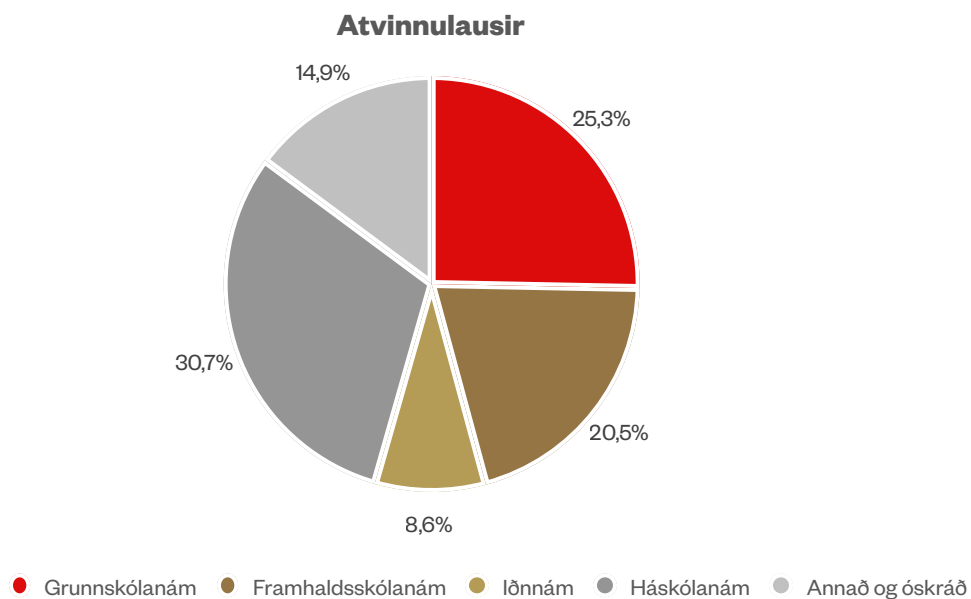


Heimild: Vinnumálastofnun

Atvinnuleysi eftir menntun

Í skýrslunni Íslenskur vinnumarkaður sem ASÍ gaf út árið 2021, var vinnumarkaður eftir heimsfaraldur til umfjöllunar. Þar var bent á að samsetning atvinnulausra eftir menntun hefði tekið breytingum síðustu tíu ár. Helstu breytingar fólust í stækkandi hlutfalli háskólamenntaðra á atvinnuleysisskrá, sem árið 2020 voru orðnir 26% atvinnuleitenda borið saman við 15% árið 2010. Sama þróun gerði vart við sig þegar horft var á langtímaatvinnulausa. Þróunin er til marks um aukið menntunarstig þjóðarinnar en getur líka bent til misræmis milli færni atvinnuleitenda og eftirspurnar eftir vinnuafli sem skýrir hvers vegna menntunarstig hefur ekki ráðandi áhrif á lengd atvinnuleitar.

Mynd 15 - Samsetning atvinnulausra eftir menntun, ágúst 2025



Heimild: Vinnumálastofnun

Frá þeim tíma hefur ekki orðið stór breyting á samsetningu atvinnulausra m.t.t. menntunar. Hluttur háskólamenntaðra er þó stærstur á meðan hlutfall iðnmenntaðra er lægst á atvinnuleysisrá. Ekki er merkjanlegur munur á samsetningu atvinnulausra og langtímaatvinnulausra.

2. Afkomutrygging og stuðningur við atvinnuleitendur

Atvinnuleysistryggingakerfið tryggir launafólki fjárhagslegt öryggi við tímabundinn atvinnumissi. Því er einnig ætlað að styðja virka atvinnuleit til að koma í veg fyrir langtímaatvinnuleysi. Kerfið er fjármagnað með atvinnutryggingagjaldi og er því allt vinnandi fólk tryggt í kerfinu að uppfylltum skilyrðum. Kerfið hefur einnig hlutverk sem sjálfvirkur sveiflujafnari í hagkerfinu.

Samkvæmt lögum um annars vegar atvinnuleysistryggingar og hins vegar vinnumarkaðsaðgerðir hefur kerfið þrjúþætt markmið: að veita fjárhagsstuðning við atvinnumissi, styðja fólk í atvinnuleit og stuðla að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði. Félagsmálaráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins, en Vinnumálastofnun annast bótagreiðslur, vinnumiðlun og utanumhald virkra vinnumarkaðsúrræða.

Atvinnuleysistryggingum var upphaflega komið á fyrir baráttu verkalýðshreyfingarinnar eftir mikil átök og langt verkfall. Alla tíð síðan hefur kerfið þróast með hliðsjón af breytingum og þörfum vinnumarkaðarins og að langmestu leyti í nánú samráði við aðila vinnumarkaðarins.

Hlutverk Vinnumálastofnunar

Vinnumálastofnun (VMST) annast umsýslu atvinnuleysistryggingakerfisins. Stofnunin sér um skráningu atvinnulausra og greiðslur til þeirra, auk vörslu atvinnutryggingasjóðs. Annar hluti starfseminnar er framkvæmd og utanumhald vinnumarkaðsaðgerða en það hugtak nær utan um vinnumiðlun og skipulag virkra vinnumarkaðsaðgerða. Virkar vinnumarkaðsaðgerðir er samheiti þeirra úrræða sem standa atvinnuleitendum til boða annars vegar með hvötum til ráðninga eða úrræða sem efla færni þeirra. Þá sinnir stofnunin einnig þjónustu og stuðningi við atvinnuþáttöku og atvinnuleit fólks með skerta starfsgetu. Vinnumálastofnun gegnir einnig rannsóknar- og þekkingarmiðlunarhlutverki og á að veita nauðsynlegar upplýsingar og leggja grundvöll að aðgerðum sem auka jafnvægi á vinnumarkaði. Stofnuninni ber því að stuðla að aðgerðum sem vinna gegn kerfislægu atvinnuleysi og stuðla að því að samræmis gæti milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði. Þar á meðal skal stofnunin horfa til svæðisbundinnar stöðu og huga að horfum í atvinnugreinum, samræmi við menntastefnu og stöðu mannauðs í landinu til lengri og skemmri tíma. Þessu til viðbótar annast stofnunin skráningu þeirra sem koma erlendis frá og þurfa atvinnuleysi til að starfa á íslenskum vinnumarkaði. Vinnumiðlunarhluti starfseminnar og úrræði hafa þannig mikla skörun við starfsemi í menntamálum, einkum á sviði sí- og endurmenntunar.

Atvinnuleysistryggingakerfið

Atvinnuleysistryggingakerfið tryggir öllum einstaklingum sem starfa á íslenskum vinnumarkaði og eru á aldrinum 18-70 ára, framfærslu við atvinnumissi. Auk þess á fólk sem hefur starfað innan EES og flyst hingað til lands án þess að hafa stundað atvinnu hérlendis, rétt til atvinnuleysistrygginga að

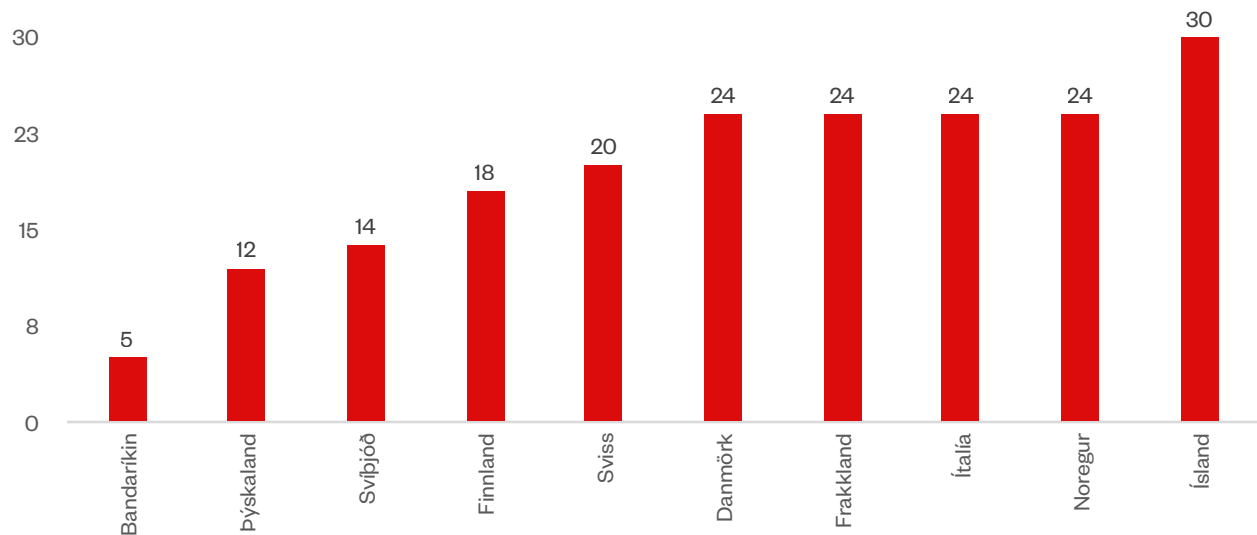
ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Réttindin eru útlustuð í lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysisstryggingar og ná bæði til launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga.

Réttur til atvinnuleysisbóta tekur mið af fyrra starfshlutfalli og lengd starfstíma, þannig að fullur réttur næst eftir tólf mánaða fullt starf á vinnumarkaði en lágmarksréttur (25%) fæst eftir þrjá mánuði í fullu starfi. Kerfið nær einnig til sjálfstætt starfandi einstaklinga, að því tilskildu að þeir hafi greitt tryggingagjald og staðgreiðslu af reiknuðu endurgjaldi og er þá miðað við starfshlutfall til samræmis við viðmiðunarfjárhæðir ríkisskattstjóra eftir starfsgrein.

Skilyrði fyrir bótarétti er að einstaklingur sé í virkri atvinnuleit. Þeir sem fá greiddar atvinnuleysisbætur þurfa að sækja störf, taka boði um starf hvar sem er á landinu óháð starfshlutfalli og taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum að beiðni Vinnumálastofnunar. Umsækjendur skulu staðfesta atvinnuleit mánaðarlega og veita nauðsynlegar upplýsingar um umsóknir sínar. Þá er óheimilt að greiða atvinnuleysisbætur samhliða öðrum greiðslum, svo sem fæðingarorlofi, sjúkraeða endurhæfingarlífeyri, námslánnum eða greiðslum vegna starfsloka.

Hámarksbótatímabil er í dag 30 mánuðir og endurnýjast eftir 24 mánuði í starfi eftir að réttur hefur verið fullnýttur. Frá aldamótum hefur hámarksbótatímabil atvinnuleysisbóta tekið nokkrum breytingum. Fram til ársins 2006 nam bótatímabilið allt að fimm árum en var þá stytzt í 36 mánuði með breytingum á lögum. Í kjölfar fjármálahrunsins haustið 2008 var sett bráðabirgðaákvæði sem heimilaði lengingu í 48 mánuði og gildi það til ársloka 2012. Árið 2015 var bótatímabilið stytzt í 30 mánuði og hefur það haldist þannig síðan.

Mynd 16 - Bótatímabil atvinnuleysisstrygginga



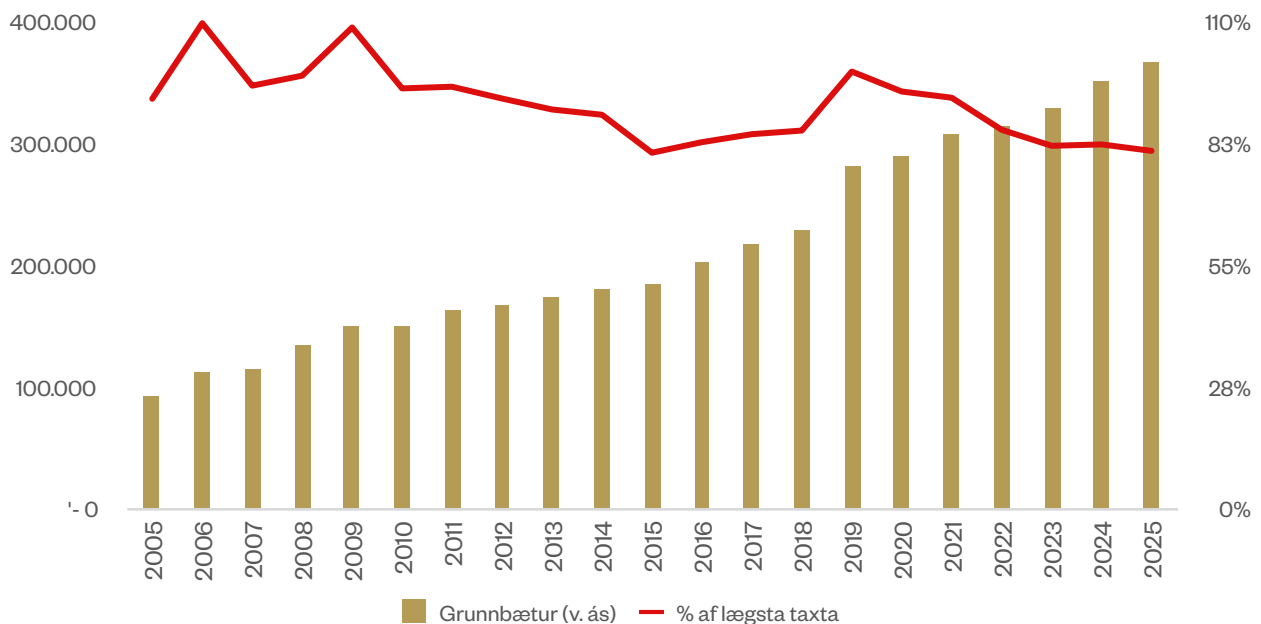
Heimild: OECD

Nokkur munur er á atvinnuleysistryggingum á Norðurlöndunum. Almennt bótatímabil er lengst á Íslandi 30 mánuðir, borið saman við 10 til 13 mánuði í Svíþjóð og Finnlandi, og 24 mánuði í Danmörku og Noregi. Hámarksbótatímabil eru þó breytileg á hinum Norðurlöndin og geta verið mislöng eftir aldri eða tekjum⁸.

Bótatímabil og bótafjárhæðir eru breytileg á hinum Norðurlöndum þar sem finna má lagskiptari kerfi þar sem hluti af atvinnuleysistryggingum er á forræði hins opinbera og hluti í viðbótarvernd í valkvæðum atvinnuleysistryggingum. Danmörk er eina landið á Norðurlöndunum þar sem atvinnuleysistryggingar eru valkvæðar tryggingar á forræði aðila vinnumarkaðarins. Hér þarf þó að merkja að í hinum Norðurlöndunum eru til staðar fjárhagsstuðningskerfi önnur en atvinnuleysistryggingar, gjarnan tekjutengd, sem vernda einstaklinga fyrir tekjumissi.

Atvinnuleysisbætur skiptast annars vegar í grunnbætur sem allir atvinnuleitendur eiga rétt á, og hins vegar í tekjutengdar bætur sem greiddar eru í takmarkaðan tíma. Grunnbætur eru greiddar frá fyrsta degi atvinnumissis í tvær vikur þegar þriggja mánaða tímabil tekjutengdra bóta tekur við sem nema 70% af fyrri heildarlaunum, þó með hámarki. Að því loknu eru greiddar grunnbætur að nýju. Að auki er greiddur barnabótaauki til þeirra sem hafa börn á framfæri.

Mynd 17 - Atvinnuleysistryggingar, grunnbætur sem hlutfall af lágmarkslaunum, 2005-2025



Heimild: Vinnumálastofnun, útreikningar ASÍ

⁸ Sjá nánar <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2025/09/04/Breyttu-fyrirkomulagi-vegna-atvinnuleysistrygginga-aetlad-ad-hvetja-folk-til-virkni/>

Bótafjárhæðir taka breytingum í samræmi við fjárlög ár hvert. Séu grunnfjárhæðir atvinnuleysis-trygginga skoðaðar í samhengi við lægstu taxta kjarasamninga nema grunnbætur nú um 81%. Hlutfallið hefur ekki verið lægra frá árinu 2005 að undanskildu árinu 2015 þegar það hafði lækkað í hlutfalli við launaþróun í kjölfar efnahagshrunsins. Bótafjárhæðir voru í sögulegu lággildi á árunum 2015-2019 þegar þær voru hækkaðar verulega í aðdraganda lífskjarasamningana að kröfu verkalýðshreyfingarinnar. Frá þeim tíma hafa bótafjárhæðir að nýju dregist aftur úr lágmarkshækkunum kjarasamninga.

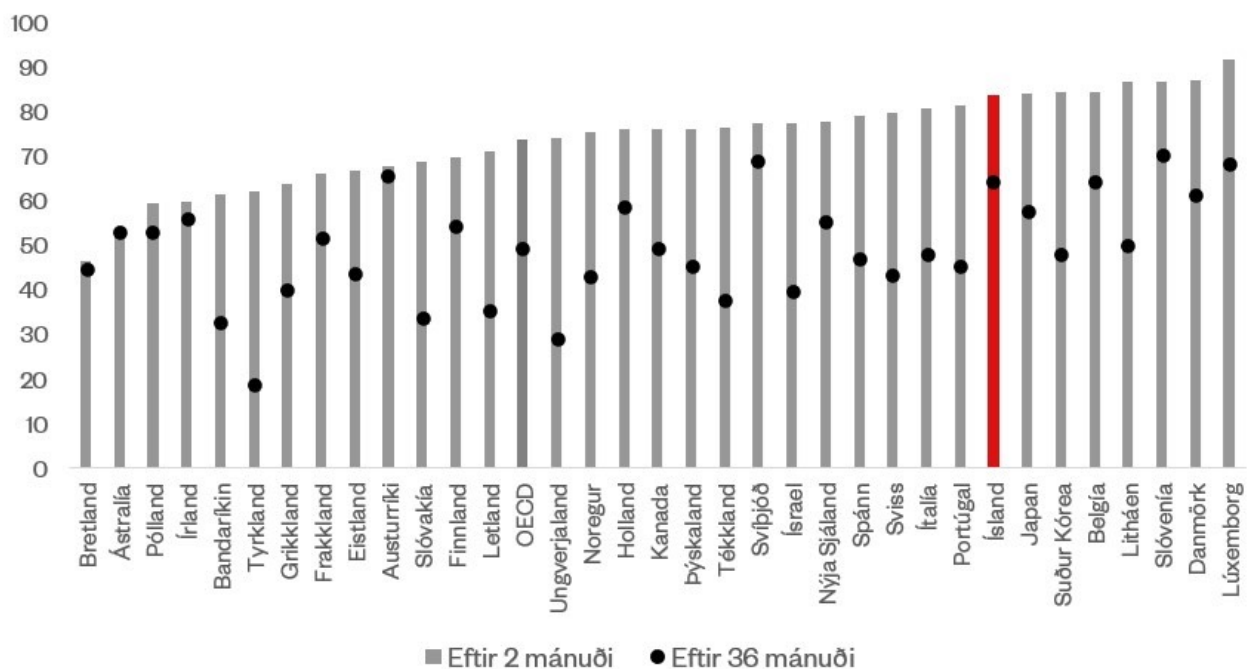
Bótafjárhæðir einar og sér segja lítið um lítið um þann stuðning sem þær veita við atvinnumissi. Þó bótafjárhæðir í samhengi við lágmarkslaun gefi ákveðna mynd þarf einnig að setja þær í samhengi við tekjur fyrir atvinnumissi til að endurspegla það tekjufall sem atvinnuleitendur verða fyrir. Í skýrslunni Íslenskur vinnumarkaður 2021⁹ voru bótafjárhæðir skoðaðar í samhengi við tekjudreifingu á vinnumarkaði. Yfirgnæfandi meirihluti atvinnuleitenda varð fyrir 30-60% tekjufalli við atvinnumissi þar sem tekjufall eykst með hærri tekjum. Tekjufallið skýrist af þrennum ástæðum. Í fyrsta lagi eru grunnatvinnuleysisbætur lægri en lágmarkslaun. Í öðru lagi nema tekjutengdar bætur 70% af fyrri launum upp að ákveðnu hámarki, og greiðast einungis í þrjú mánuði. Í þriðja lagi er bótaréttur sumra skertur miðað við fullar bætur.

Í skýrslu OECD frá árinu 2023¹⁰ eru atvinnuleisistryggingar á Norðurlöndum settar í samhengi við hraðan efnahagsbata eftir heimsfaraldurinn. Þar er notast við mælikvarðann *net replacement rate*, sem metur tekjuvernd við atvinnumissi út frá samspili atvinnuleysisbóta, skattkerfisins og annarra tilfærslna, svo sem barnabóta. Niðurstöðurnar sýna í fyrsta lagi að Norðurlöndin veita almennt meiri tekjuvernd en meðaltal OECD. Í öðru lagi er stuðningurinn lágtekjumiðaður þannig að tekjufall verður hlutfallslega meira hjá þeim sem hafa hærri tekjur. Í þriðja lagi er tekið tillit til annarra úrræða sem koma til sögunnar þegar bótatímabil atvinnuleysis rennur út. Í samanburði Norðurlandanna er tekjuverndin mest í Danmörku tveimur mánuðum eftir atvinnumissi, en mest í Svíþjóð ef atvinnuleysi varir í 36 mánuði, eða þrjú ár.

⁹ Sjá https://asi.is/wp-content/uploads/2024/06/vinnumarkadsskyrsla_2021.pdf

¹⁰ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/03/nordic-lessons-for-an-inclusive-recovery-responses-to-the-impact-of-covid-19-on-the-labour-market_46bbfa2c/2aa7bcc1-en.pdf

Mynd 18 - Tekjuvernd gegn atvinnumissi hjá ólíkum fjölskyldueiningum með 67% af meðaltekjum



Heimild: OECD¹¹

Undirbúningur að endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar

Um árabíl hefur ASÍ kallað eftir heildarendurskoðun á lögum um atvinnuleysistryggingar í ljósi breytinga sem orðið hafa á vinnumarkaði frá gildistöku þeirra árið 2006. Árið 2021 skipaði þáverandi félagsmálaráðherra nefnd um endurskoðun atvinnuleysistrygginga með fulltrúum aðila vinnumarkaðarins sem ætlað var að skila ráðherra tillögum að lagabreytingum. ASÍ tók virkan þátt í starfi nefndarinnar og lagði fram áherslur í samræmi við stefnu og sýn sambandsins um að atvinnuleysiskerfið sé einn af hornsteinum afkomuverndar launafólks og að réttindakerfið eigi fyrst og fremst að vera uppbyggilegt, tryggja afkomu, veita ráðgjöf og stuðning við virkni og atvinnuleit vinnandi fólks. Áherslur ASÍ lúta að ýmsum veigamiklum atriðum til að bæta kerfið í samræmi við þessar áherslur.

Annars vegar má nefna mikilvægar tillögur um breytta tilhögun greiðslna og réttinda. Nánar tiltekið á þá leið að réttindakerfið verði einfaldað til muna, stuðst við meðaltalslaun frekar en starfshlutfall og samfellda atvinnuþátttöku eins og kerfið er nú. Núverandi framkvæmd ásamt vísun í

¹¹ Sjá <https://stat.link/tej04v>

viðmiðunarfjárhæðir ríkisskattstjóra draga úr tryggingavernd og hafa neikvæð áhrif á fólk með óreglubundnar tekjur. Jafnframt hefur ASÍ lagt áherslu á að réttur til tekjutengingar atvinnuleysisbóta eigi að koma frá fyrsta degi en ekki eftir tvær vikur á skrá eins og nú er. Auk framangreinds hefur ASÍ lagt til að liðkað verði fyrir réttindum fólks á atvinnuleysissskrá til að geta verið tímabundið undanþegið kröfunni um virka atvinnuleit ef sérstakar tímabundnar aðstæður eru uppi.

Hins vegar hefur ASÍ, í samræmi við markmið kerfisins og þá sérstaklega laga um vinnumarkaðsaðgerðir, ítrekað bent á nauðsyn þess að vinnumarkaðsúrræði séu nægilega fjármögnuð, vel hönnuð og í tilfellum klæðskerasniðin að tilteknum hópum. Er þar meðal annars horft til tillagna sem fram komu í skýrslunni Íslenskur vinnumarkaður 2021 þar sem bent var á mikilvægi þess að atvinnuleysistryggingakerfið þróist í átt að aukinni áherslu á virkni atvinnuleitenda. Þar skipti aukið fjármagn í vinnumarkaðsaðgerðir, snemmtæk íhlutun, aukin skimun fyrir áhættuhópum, aukin þjónusta við erlenda atvinnuleitendur og aukin áhersla á hnitmiðuð menntunar- og færniúrræði lykilmáli. Slíkar aðgerðir geti leitt til þjóðhagslegs ávinnings og sparnaðar til lengri tíma.

Nefnd sem skipuð árið 2021 til að endurskoða atvinnuleysistryggingakerfið hefur ekki lokið störfum. ASÍ leggur áherslu á að nefndin fái tækifæri til að ljúka vinnu sinni og skila heildstæðum tillögum sem unnar eru í þríliða samstarfi að norrænni fyrirmynd, líkt og hefð er fyrir í slíkum málum.

Félags- og húsnæðismálaráðherra kynnti í haust, 2025, áform stjórnvalda um breytingar á lögum um atvinnuleysistryggingar sem fela í sér að bótatímabil verði stytta úr 30 mánuðum í 18 mánuði og að lágmarksskilyrði fyrir ávinnslu réttinda verði hert. Í stað þess að hlutfallslegur réttur myndist eftir þrjú mánuði í starfi, munu atvinnuleitendur þurfa að hafa starfað í að minnsta kosti 12 mánuði áður en réttur skapast.

Breytingarnar voru kynntar sem hagræðingaraðgerð sem geti sparað ríkissjóði um 3,5–6 milljarða króna á ári, en það er óljóst hvort sparnaðurinn náist í raun. Á móti geta breytingarnar ýtt undir kerfislægt atvinnuleysi, kallað á aukin útgjöld sveitarfélaga eða leitt til þess að fólk þurfi ítrekað að leita aftur til atvinnuleysistryggingakerfisins. Ekki er heldur ljóst hvernig stytting bótatímabils eitt og sér eigi að stuðla að aukinni virkni atvinnuleitenda þar sem engin áform hafa t.a.m. verið kynnt um aukið fjármagn til virkra vinnumarkaðsaðgerða.

Vinnumarkaðsaðgerðir

Vinnumarkaðsaðgerðir má skilgreina sem óvirkar (e. passive) og virkar (e. active). Með óvirkum aðgerðum er átt við hefðbundin stuðning í formi atvinnuleysisbóta eða annars konar fjárhagsstuðning við tekjumissi. Með virkum vinnumarkaðsaðgerðum er átt við aðgerðir og úrræði sem miða að því að stuðla að því að aðstoða einstaklinga aftur út á vinnumarkaði, t.d. vinnumiðlun, ráðgjöf, úrræði tengd menntun og færni ásamt ráðningastyrkjum og niðurgreiðslum á störfum

tiltekinna hópa. Lög um vinnumarkaðsaðgerðir skilgreina þennan þátt atvinnuleysis-tryggingakerfisins en skilgreint markmið laganna er að veita einstaklingum viðeigandi aðstoð til að verða virkir þátttakendur á vinnumarkaði ásamt því að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli í landinu.

Vinnumálastofnun annast framkvæmd laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Annars vegar ber stofnunin ábyrgð á vinnumiðlun með skráningu á lausum störfum um land allt og sinnir jafnframt greiningarhlutverki, ráðgjöf, eftirfylgni og eftirliti með atvinnuleitendum. Hins vegar ber stofnunin ábyrgð skipulagningu og framkvæmd ólíkra úrræða.

Almenn vinnumarkaðsúrræði

Vinnumálastofnun býður atvinnuleitendum upp á ýmis úrræði sem miða að því að styðja við endurkomu þeirra á vinnumarkaðinn. Helstu úrræðin eru:

- ▶ Ráðning með styrk: samningur við atvinnurekanda til allt að sex mánaða, þar sem Vinnumálastofnun greiðir styrk sem miðast við grunnatvinnuleysisbætur. Úrræðið er einkum ætlað þeim sem hafa verið lengi án vinnu.
- ▶ Námsúrræði: t.d. námssamningar til einnar annar (ekki á háskólastigi), styrkir vegna starfstengdra námskeiða og verkþjálfunarsamningar við óhagnaðardröfn setur.
- ▶ Starfsendurhæfing: tímabundin endurhæfing í samræmi við áætlun, að hámarki í þrjá mánuði, með atvinnuleysisbótum.
- ▶ Sjálfboðastörf: samningar við frjáls félagasamtök þar sem atvinnuleitandi heldur atvinnuleysisbótum á meðan.
- ▶ Búferlastyrkur: styrkur til flutningskostnaðar ef atvinnuleitandi þarf að flytjast vegna nýrrar ráðningar.

Vinnumarkaðsúrræði og stuðningur við atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu

Með breytingum á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga sem tóku gildi 1. september 2025 var Vinnumálastofnun falin aukin ábyrgð á þjónustu og virkniúrræðum fyrir fólk með skerta starfsgetu. Eitt megin markmið nýs örorkulífeyriskerfi almannatrygginga er að auka möguleika einstaklinga með skerta starfsgetu til virkni og þátttöku á vinnumarkaði með áherslu á snemmtæka íhlutun, bættu og samhæfða endurhæfingarþjónustu og aukna hvata til atvinnuþátttöku. Sérhæfð þjónusta og stuðningur í formi virkra vinnumarkaðsaðgerða fyrir þennan hóp eru lykilþættir til þess að tryggja að markmið breytinganna um aukna virkni á vinnumarkaði nái fram að ganga.

Þau vinnumarkaðsúrræði sem einkum er ætlað að stuðla að atvinnuþátttöku þessa hóps eru ráðningarstyrkir til atvinnurekenda og stuðningur við vinnustaðapjálfun sem hafa að markmiði að veita fólki með skerta starfsgetu tækifæri á vinnumarkaði. Þá annast Vinnumálastofnun umsýslu með virknistyrk sem greiddur er til atvinnuleitenda með hlutaörorku og annast stuðning og þjónustu við þá í atvinnuleitinni.

Sérstök átaksverkefni

Á tímabilum hafa stjórnvöld ráðist í sérstök átaksverkefni vegna mikils atvinnuleysis til að styðja betur við virkni á vinnumarkaði með fjölbreyttum úrræðum. *Hefjum störf* var sérstakur ráðningarstyrkur sem bauðst í kjölfar heimsfaraldurs og byggði í meginatriðum á úrræðinu *Lidsstyrkur* sem sett var af stað árið 2013 til að bjóða ráðningastyrk með þeim atvinnuleitendum sem voru við það að fullnýta bótarétt sinn¹².

Sérstök menntaúrræði hafa einnig gefist vel. Að loknu efnahagshruninu var sett af stað úrræðið *Nám er vinnandi vegur*, sem gaf atvinnuleitendum tækifæri til náms með stuðningi atvinnuleysistrygginga. Markmið þess var að draga úr brotthvarfi úr framhaldsskólum og efla starfsmenntun. Síðar var sett á laggirnar sambærilegt úrræði, *Nám er tækifæri*, þar sem áherslan var á starfs- og tækninám til að mæta skorti á vinnuafli í ákveðnum greinum. Bæði úrræðin voru þannig í samræmi við markmið laga um vinnumarkaðsaðgerðir um að stuðla að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði.

Þátttaka í vinnumarkaðsúrræðum

Í skýrslu Alþýðusambandsins frá árinu 2021 voru vinnumarkaðsaðgerðir til umfjöllunar í kjölfar heimsfaraldurs. Hlutfall atvinnuleitenda sem nýtir úrræði Vinnumálastofnunnar er breytilegur yfir tíma, og háður atvinnuástandi hverju sinni. Um helmingur atvinnuleitenda tók þátt í úrræðum á árunum eftir efnahagshrunið en á þeim tíma voru sett á sérstök úrræði til viðbótar við almenn úrræði Vinnumálastofnunnar. Eftir 2013 dró úr þátttöku atvinnuleitenda í vinnumarkaðsúrræðum og á árunum 2016–2019 tók um þriðjungur atvinnuleitenda þátt í þeim. Flestir sóttu grunnúrræði líkt og starfsleitarnámskeið og sjálfstyrkingarnámskeið, en einnig námskeið á borð við meirapróf, íslenskunám fyrir útlendinga og tölvunámskeið. Miklu færri tóku þátt í úrræðum á borð við atvinnutengd úrræði og starfsleiðir. Tölurnar byggja á gögnum frá Vinnumálastofnun sem safnað var við gerð skýrslu árið 2021, en nýrri upplýsingar um þátttöku liggja ekki fyrir frá Vinnumálastofnun. Við mótun stefnu er mikilvægt að það liggja fyrir gögn um hverjir sækja vinnumarkaðsúrræði, hvaða úrræði og hvernig þau nýtast, til að tryggja að þau styðji við markmið laga um vinnumarkaðsaðgerðir um jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði.

¹² Sjá <https://www.stjornarradid.is/gogn/raeda/2013/01/17/Lidsstyrkur/>

Tafla 2 - Kostnaður við vinnumarkaðsúrræði, 2018- júní 2024, milljónir króna á verðlagi ársins 2024.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Nám og námskeið	265,4	303,2	507,8	1.389,7	626,4	161,4	272,0
Ráðningarstyrkur	262,1	308,5	478,7	17.376,8	7.048,1	1.232,5	584,9
Vinnustaðarþjálfun	35,3	33,9	21,4	9,6	8,1	10,9	13,1
Próun viðskiptahugmyndar	0,0	7,3	12,9	3,4	11,7	9,5	7,3
Samtals	562,8	652,9	1.020,8	18.779,5	7.694,3	1.414,2	877,0

Heimild: Ríkisendurskoðun, útreikningar ASÍ.

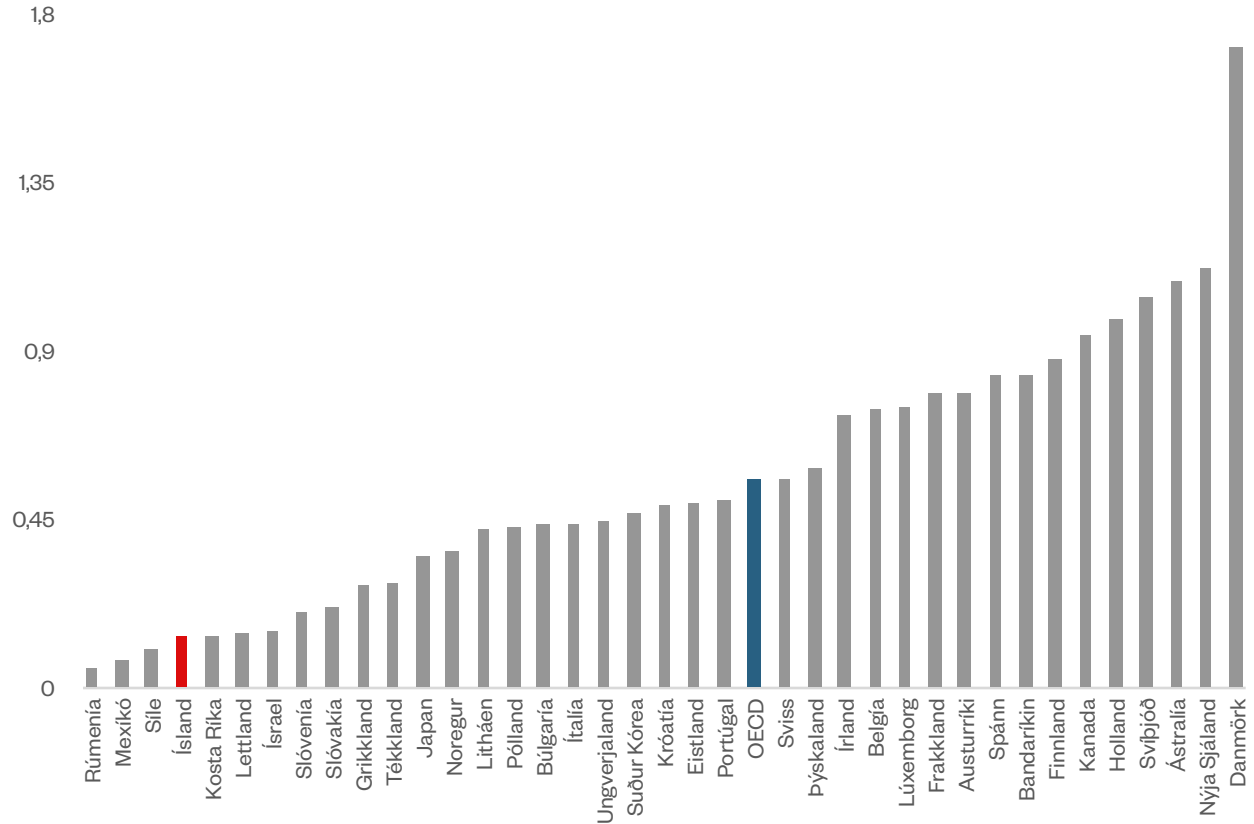
Hraðúttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2024¹³ gefur nokkra innsýn inn í þróun fjármagns sem varið hefur verið til vinnumarkaðsúrræða yfir tímabilið 2018-2024. Áhrif heimsfaraldurs á vinnumarkaðinn settu mark sitt á útgjöld til málaflokksins á tímabilinu, en þar námu útgjöld vegna ráðningastyrkja um 24,4 milljörðum á árunum 2021-2024. Framlög til náms og námskeiða voru þannig sambærileg á fyrri hluta 2024 og árið 2018 miðað við fast verðlag en ráðningarstyrkir hafa riflega tvöfaldast. Skýrist það að hluta af sérstökum ráðningastyrkjum og IPS ráðgjöf til að þjónusta NEET-hóp (16-24 ára einstaklingar sem eru ekki í námi, þjálfun né starfi). Úrræðið var fjármagnað tímabundið til þriggja ára, 450 milljónir á ári.

ASÍ hefur ítrekað bent á að vinnumarkaðsúrræði verði að vera fjármögnuð, vel hönnuð og sniðin að þörfum ólíkra hópa. Þrátt fyrir áform um styttra bótatímabil og aukna ábyrgð Vinnumálastofnunar er ekkert sem bendir til þess að nú verði tryggð næg fjármögnun til að efla nægilega þessi úrræði.

¹³ Sjá https://www.ríkisendurskodun.is/reskjol/files/Skyrslur/2025_atvinnuleysi_og_vinnumarkadsurraedi.pdf

Mikilvægi virkra vinnumarkaðsaðgerða

Mynd 19 - Fjármunir í virkar vinnumarkaðsaðgerðir, meðaltal 2018-2023 (% af VLF)



Heimild: OECD

Útgjöld Íslands til virkra vinnumarkaðsaðgerða eru með því lægsta sem þekkt innan OECD ríkja ef litið er á meðaltalsútgjöld árána 2018-2023 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Tímabilið nær því yfir atvinnuleysistímabilið 2019-2022.

Þrátt fyrir að atvinnuleysi hafi gengið hratt niður í kjölfar heimsfaraldurs stendur vinnumarkaðurinn frammi fyrir áskorunum. Síðbreytilegur vinnumarkaður, aukin sjálfvirkni og krafa um sérhæfðari færni og menntun skapar áskoranir við að tryggja jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar. Til að mæta þessum áskorunum eru atvinnuleysistryggingakerfi á alþjóðavísu að taka breytingum, m.a. með mati á færniþörf á vinnumarkaði og samskiptum við fleiri hópa en atvinnulausa, þ.m.t. starfandi einstaklinga og atvinnulausa sem eiga ekki bótarétt. Í auknum mæli eru stjórnvöld að leggja áherslu á virkar vinnumarkaðsaðgerðir til viðbótar áherslu á hefðbundna vernd gegn tekjumissi. Þetta

kemur fram í úttekt OECD á virkum vinnumarkaðsaðgerðum frá árinu 2021¹⁴. Önnur skýrsla stofnunarinnar frá sama ári benti á að margir jaðarsettir hópar rati ekki endilega á borð vinnumálastofnana. Af þeim sökum þurfi stofnanir í auknum mæli að skima fyrir áhættuhópum og hafa frumkvæði að því ná til jaðarsettra hópa og í mörgum tilfellum klæðskerasniðnar lausnir til að aðstoða þá til þátttöku á vinnumarkaði¹⁵. Dæmi um slík úrræði er áður nefnd IPS ráðgjöf. Í rannsókn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2023 er bent á marktæk áhrif útgjalda í virkar vinnumarkaðsaðgerðir á atvinnuþátttöku kvenna en jafnframt bent á mikilvægi þess að aðgerðir séu rétt hannaðar til að ná árangri¹⁶.

¹⁴ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/who-does-what-for-active-labour-market-policies_a0c298bc/d8d6868d-en.pdf

¹⁵ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/building-inclusive-labour-markets-active-labour-market-policies-for-the-most-vulnerable-groups_2a05fe71/607662d9-en.pdf

¹⁶ Sjá <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/08/The-Role-of-Structural-Fiscal-Policy-on-Female-Labor-Force-Participation-in-OECD-Countries-538956>

3. Stuðningur við atvinnuþátttöku foreldra

Fæðingarorlofskerfið og leikskólakerfið eru tvö lykilkerfi sem gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldulíf og atvinnuþátttöku. Þau hafa þróast samhliða frá miðri 20. öld og skapað grundvallarforsendur fyrir aukinni atvinnuþátttöku kvenna og jafnari skiptingu umönnunarábyrgðar milli foreldra.

Markmið fæðingarorlofsins er tvíþætt. Því er ætlað að tryggja barni samvistir við báða foreldra sem og gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Það er jafnframt hannað til að jafna umönnunarábyrgð milli kynja og gera báðum foreldrum kleift að samræma fjölskyldulíf og atvinnuþátttöku.

Leikskólakerfið sem sinnir menntun og umönnun ungra barna gegnir ekki síður mikilvægu hlutverki við að styðja við jöfn tækifæri foreldra til atvinnuþátttöku. Þróunin hérlendis, líkt og í löndunum í kringum okkur, hefur verið sú að þátttaka kvenna á vinnumarkaði hefur aukist á sama tíma og ábyrgð á heimilinu hefur dreifst jafnar milli foreldra. Þessa þróun má að stórum hluta rekja til aukins framboðs á hagkvæmri dagvistun barna.

Samfella milli fæðingarorlofs og leikskóla er lykilatriði, dagvistun verður að taka við af fæðingarorlofi til að gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldulíf og atvinnuþátttöku. Rannsóknir sýna að þegar bíl myndast milli fæðingarorlofs og leikskóladvalar getur það hindrað atvinnuþátttöku, einkum kvenna.

Uppbygging fæðingarorlofs- og leikskólakerfis

Uppbygging dagvistunar hér á landi á rætur að rekja til grasrótarstarfs kvenfélaga í upphafi 20. aldar. Þau, ásamt góðgerðarfélögum, ráku fyrst leikskóla sem félagslegt úrræði í þéttbýli til að koma í veg fyrir eftirlitslaus börn á götum borgarinnar. Smám saman spruttu upp dagheimili, leikskólar, vistheimili og vöggustofur þar sem báðir foreldrar voru farnir að vinna utan heimilis. Framanaf voru heilsdagspláss á dagheimilum aðeins í boði fyrir einstæða foreldra og námsfólk, en önnur börn höfðu einungis kost á gæslu hluta úr degi. Fyrsta löggjöfin um almenna barnagæslu var sett hér á landi árið 1973 og fyrstu lög um fæðingarorlof vinnandi mæðra árið 1975, þegar þeim var tryggður réttur til þriggja mánaða greiðslna. Með lögum frá 1980 var rétturinn lengdur og feður fengu í fyrsta sinn takmarkaðan rétt til orlofs¹⁷.

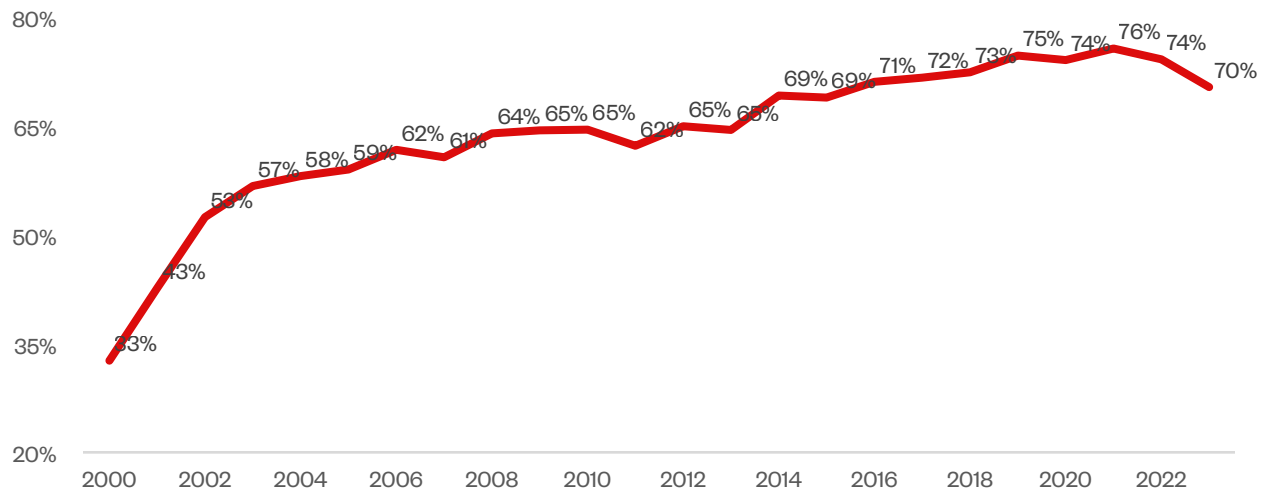
Á níunda og tíunda áratugnum jókst þrýstingur á breytingar þar sem rannsóknir sýndu að atvinnuþátttaka kvenna dróst verulega saman eftir fæðingu barns en feður héldu óbreyttu

¹⁷ Friða Rós Valdimarsdóttir, 2005. Þróun löggjafar um fæðingarorlof á Norðurlöndum og reynsla þjóðanna. <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/ff05.pdf>

starfshlutfalli¹⁸. Á sama tíma gerði ASÍ réttindi foreldra að forgangsmáli og beitti sér fyrir lagabreytingum. Þessi þróun lauk með tímamótalögunum árið 2000 sem lengdu fæðingarorlof í níu mánuði og veittu báðum foreldrum sjálfstæðan rétt, þar af í fyrsta sinn óframseljanlegan rétt feðra. Ísland vakti athygli fyrir að vera brautryðjandi í jafnréttismálum!

Líkt og annars staðar á Norðurlöndum þróast leikskólaþjónusta hér á landi á vettvangi sveitarfélaga, með það tvíþætta markmið að tryggja börnum örugg og góð uppvaxtarskilyrði og gera báðum foreldrum kleift að taka þátt á vinnumarkaði. Meðaldvalartími barna hefur lengst jafnt og þétt, einkum á fyrstu árum eftir aldamót þegar foreldrum bauðst heilsdagsvistun. Leikskólastigið hefur tekið miklum breytingum sem bæði hafa styrkt hlutverk þess innan velferðarkerfisins og skapað nýjar áskoranir svo sem vegna fjölgunar barna og breyttra þarfa fjölskyldna og innri þátta sem snúa að starfsaðstæðum og rekstri leikskóla. Þetta hefur kallað á aukinn mannafla og faglegt starf. Samhliða þessu hefur þörf fyrir sérstakan stuðning aukist og fjöldi barna með annað móðurmál en íslensku hefur fimmfaldast frá aldamótum, sem kallar á nýjar áherslur í kennslu og stuðningi. Á sama tíma hefur dagforeldrum fækkað og þörf á leikskólaláttum fyrir yngstu börnin aukist, líkt og sjá má á mynd 19 hefur hlutfall barna á öðru og þriðja ári á leikskóla aukist frá 33% um aldamót í um 75%.

Mynd 20 - Hlutfall barna á öðru og þriðja ári (1-3 ára) á leikskóla, 2000-2023



Heimild: Hagstofa Íslands

Fæðingarorlofskerfið stóð að mestu óbreytt í tvo áratugi frá aldamótum, þó með þeirri breytingu að árið 2004 var sett þak á greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði. Haustið 2016 hófu BSRB og ASÍ

¹⁸ Guðný Björk Eydal, 2004. Hvernig samhæfa íslenskar barnafjölskyldur atvinnuþátttöku og umönnun ungra barna?

sameiginlega herferðina *Betra fæðingarorlof* með kröfu um 12 mánaða orlof, hærra greiðsluþak og tryggt leikskólapláss að fæðingarorlofi loknu. Kröfurnar urðu grunnur að heildarendurskoðun fæðingarorlofslaganna sem samþykkt var árið 2020 (lög nr. 144/2020). Orlofið var lengt í 10 mánuði árið 2020 og síðan 12 mánuði frá 2021.

Tafla 2 - Lengd sjálfstæðs réttar foreldra til töku fæðingarorlofs

	Sjálfstæður réttur annars foreldris	Sjálfstæður réttur hins foreldris	Sameiginlegur réttur	Framseljanlegur réttur
Löggjöfin frá 2000-2019	3	3	3	-
Löggjöfin frá 2020	4	4	2	-
Löggjöfin frá 2021	6	6	-	1,5 mánuður hvort foreldri

Foreldrar eiga nú rétt á sex mánuðum hvort um sig. Heimilt er að framselja sex vikur af sjálfstæðum rétti til hins foreldris. Breytingarnar styrktu jafnframt rétt einstæðra foreldra í erfiðum aðstæðum til að leysa til sín fæðingarorlofsrétt hins foreldrisins og fjölskyldna í erfiðum aðstæðum, meðal annars með nýjum rétti til sorgarleyfis, leyfi frá launuðum störfum eftir barnsmissi, árið 2022.

Alþjóðlegur samanburður

Norðurlöndin hafa öll framsækin fæðingarorlofskerfi, sem hafa þróast með svipuðum hætti og hér á landi, þ.e. með áherslu á rétt beggja foreldra og jafnrétti á vinnumarkaði. Greitt orlof er að jafnaði 12–16 mánuðir á Norðurlöndunum og feður eiga óframseljanlegan rétt til töku hluta þess. Minnstur er kvóti feðra í Danmörku, 9 vikur, en í Finnlandi og Noregi er hann um 15–19 vikur. Í Svíþjóð er rétturinn 13 vikur en þar er heildarlengd orlofsins mest, eða 69 vikur. Ísland sker sig úr með því að tryggja jafnasta skiptingu allra Norðurlandanna, sex mánuði fyrir hvort foreldri, þar sem sex vikur eru framseljanlegar, sem samsvarar um 20 vikum í óframseljanlegum rétti feðra af 52 vikna heild. Í flestum norrænu löndunum eru þök á greiðslum í fæðingarorlofi, þó útfærslan sé ólík. Þökin eru víðast tengd vísitölu eða launaþróun og þannig uppfærð reglulega, ólíkt því sem hér hefur tíðkast.

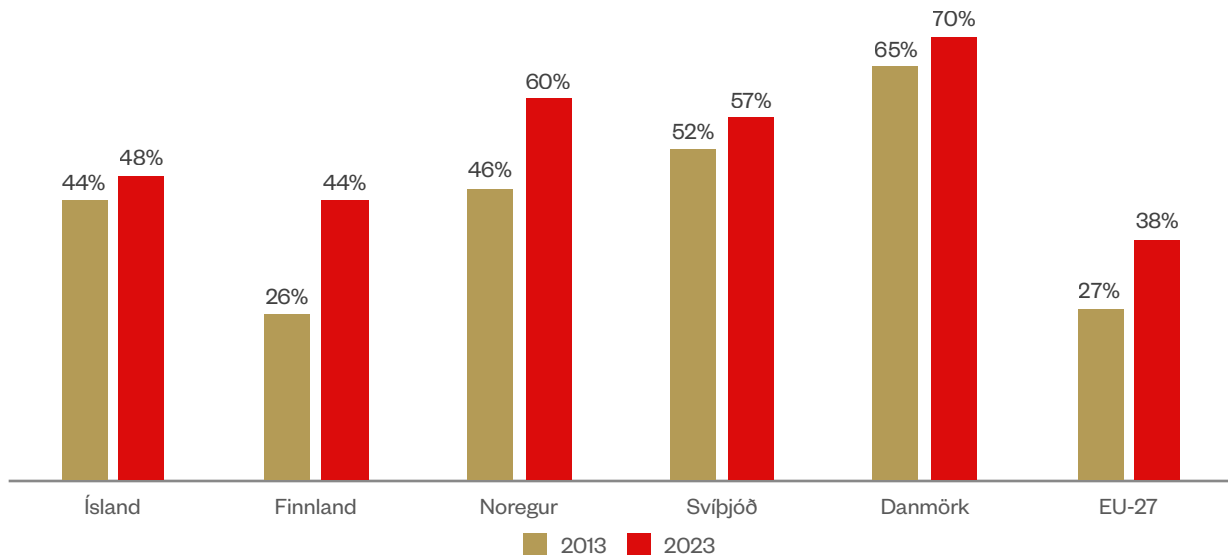
Tafla 3 - Samanburður á fæðingarorlofskerfum Íslands og Norðurlandanna 2025, í vikum

	Heild	Eingöngu feður	Faðir með móður
Ísland	52	20	0
Danmörk	52	9	2
Noregur	49/59*	15/19*	2
Svíþjóð	69	13	1,5
Finnland	60	16	3

Heimild: Skýrsla Norrænu ráðherranefndarinnar¹⁹ *Í Noregi: 80% launagreiðslur í stað 100% lengja orlofstímann

Ísland sker sig frá hinum Norðurlöndunum, því öll nema Ísland tryggja með lögum rétt barna til dagvistunar að loknu fæðingarorlofi. Með því er komið á samfelldum rétti frá fæðingarorlofi fram að grunnskóla sem gerir báðum foreldrum kleift að vera virkir þátttakendur á vinnumarkaði. Á Íslandi er hins vegar aðeins tryggður réttur til fæðingarorlofs, en ekki til leikskólapláss. Sveitarfélög bera enga lagalega skyldu til að veita leikskólaþjónustu og í lögum um leikskóla nr. 90/2008 er ekki kveðið á um við hvaða aldur börn eigi rétt á plássi. Þetta veldur því að foreldrar þurfa sjálfir að finna lausnir fyrir tímabilið milli orlofs og leikskóla, sem skapar álag og tekjutap, einkum meðal kvenna.

Mynd 21 - Leikskólaþátttaka barna undir 3 ára (0-3 ára), 2013 til 2023



Heimild: Skýrsla Eurydice og Hagstofa Íslands

¹⁹ <https://pub.norden.org/temanord2025-547/index.html>

Í norrænum samanburði sést jafnframt að Ísland er ekki í fararbroddi þegar kemur að leikskólapátttöku yngstu barna. Árið 2023 voru 48% barna yngri en þriggja ára í leikskóla hér á landi. Það er hærra en meðaltalið í Evrópusambandinu (38%), en lægra en á hinum Norðurlöndunum, að Finnlandi undanskildu. Þetta skýrist að mestu af því að börn fá sjaldnast leikskólaláss fyrir en vel er liðið á annað aldursárið, þó nær öllum börnum sé tryggt pláss eftir tveggja ára aldur.

Samspil fæðingarorlofs og leikskóla

Áskoranir kerfanna tengjast ekki aðeins hvoru fyrir sig heldur líka samspili þeirra. Þegar ekki er tryggt samfella milli fæðingarorlofs og leikskóla dregur það úr virkni fæðingarorlofsins sem jafnréttistækis og setur foreldra í ólíka stöðu eftir efnahag, baklandi, búsetu og öðrum aðstæðum. Þetta undirstrikar að báðum kerfum ber að styðja hvort annað svo markmið um jafna atvinnupátttöku og jafna ábyrgð foreldra nái fram að ganga.

Áskoranir fæðingarorlofskerfisins

Þrátt fyrir framfarir og árangur fæðingarorlofskerfisins, þar sem miklar breytingar hafa orðið á skiptingu umönnunar ungra barna milli foreldra²⁰, börn njóta því í meira mæli samvistar við báða foreldra og atvinnupátttaka kvenna hefur aukist, standa eftir áskoranir sem takmarka áhrif þess.

Ein áskorun snýr að tekjutapi foreldra. Greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði nema að hámarki 80% tekna. Þetta bitnar harðar á láglaunafólki sem má síður við skerðingu tekna, en á sama tíma veldur greiðsluþakið því að margir foreldrar verða fyrir meira en 20% tekjutapi. Slíkar fjárhagslegar hindranir geta dregið úr nýtingu fæðingarorlofs þeirra foreldra sem verða fyrir meira tekjutapi. Gögn frá Fæðingarorlofssjóði sýna að feður með tekjur í hæsta fjórðungi nýta færri daga en feður með lægri tekjur²¹. Þetta getur grafið undan jafnréttismarkmiðum kerfisins.

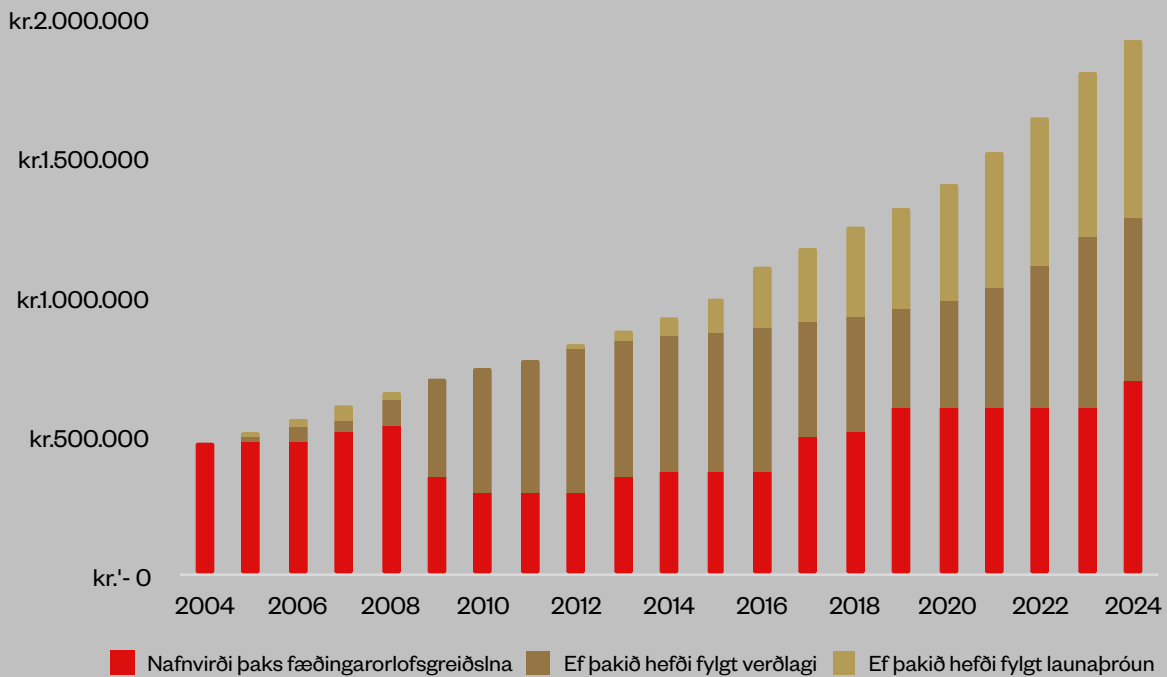
ASÍ hefur ítrekað bent á að fæðingarstyrkurinn er of naumt skammtaður og hið sama á við fæðingarorlofsgreiðslur til handa láglaunafólki²². Þá hefur sambandið einnig varað við áhrifum greiðsluþaksins. Þakið var fyrst sett árið 2004, 480.000 kr. á mánuði, til að tryggja stöðugleika sjóðsins þegar þátttaka feðra reyndist meiri en áætlað var.

²⁰ Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, 2021. Fæðingar- og foreldraorlof: Aðdragandi, breytingar og árangur laga sem er ætlað að stuðla að orlofstöku beggja foreldra. Sjá: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.2.5>

²¹ <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/2Q0AyOmTF4o6lmjNkk8obc/1f0741c2e4c94f91e5b639e9f51d945d/VMS-arsskyrsla-faedingarorlofsjods-2024-220725.pdf>

²² <https://www.althingi-is.webpkgcache.com/doc/-/s/www.althingi.is/alttext/erindi/153/153-4776.pdf>

Þróun þaks á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði



Þakið á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði var fyrst sett árið 2004. Rauðu súlurnar sýna nafnvirði þaksins eins og það hefur verið ákveðið af stjórnvöldum hverju sinni, án þess að byggja á skýrri reglu um þróun frá ári til árs. Gráu súlurnar sýna hins vegar hvernig þakið hefði þróast ef það hefði frá upphafi fylgt þróun launavísitölu og vísitölu neysluverðs.

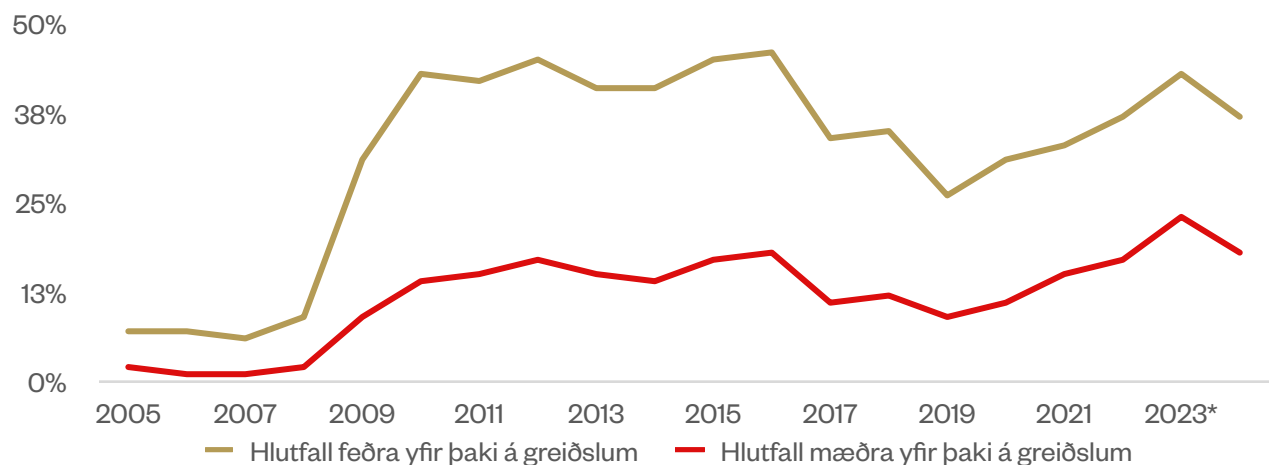
Myndin sýnir þannig hvernig raunvirði þaksins hefur rýrnað á síðustu tveimur áratugum, sem hefur leitt til þess að sífellt stærri hópur foreldra hefur tekjur sem rekast á þakið og verður fyrir meira tekjutapi en upphaflega var lagt upp með. Eðlilegt væri að þakið fylgdi almennri launaþróun yfir tíma, til að tryggja að kerfið haldi virkni sinni og að markmið þess um jöfn tækifæri foreldra á vinnumarkaði nái fram að ganga.

Við efnahagshrunið 2008 hófust markvissar skerðingar á þaki greiðslna. Það var lækkað úr 480.000 kr. í 400.000 kr. í lok árs 2008, í 350.000 kr. árið 2009 og í 300.000 kr. árið 2010. Þessar lækkanir höfðu mikil áhrif á nýtingu feðra, en fjöldi feðra sem fullnýttu ekki framseljanlegan rétt sinn tvöfaldaðist milli 2009 og 2011. Á meðan tekjur innan við tíu prósent feðra voru yfir þaki sjóðsins í upphafi, var hlutfallið komið í tæplega helming feðra árið 2010 líkt og sjá má á mynd 21. Meðal dagfjöldi feðra í orlofi lækkaði á sama tíma úr 103 dögum árið 2008 í 79 daga árið 2012.

Síðustu ár hefur nýting feðra þó aukist að nýju, ekki síst eftir breytingarnar 2020 og 2021 sem juku sjálfstæðan rétt hvors foreldris. Þá voru mæður að jafnaði um 220 daga í fæðingarorlofi og feður 130 daga árin 2021–2022. Bráðabirgðatölur 2023 og 2024, sem óvarlegt er að draga ályktanir út frá, gefa þó vísbendingu um að hlutfall feðra sem ekki fullnýta rétt sinn fari aftur vaxandi, samhliða hækkandi hlutfalli feðra sem fer yfir þak sjóðsins. Þetta þýðir að fæðingarorlofstímabil mæðra er að jafnaði mun lengra og fjarvera þeirra af vinnumarkaði meiri. Þegar fjárhagslegar hindranir standa í vegi fyrir því að foreldrar nýti rétt sinn er grafið undan meginmarkmiðum kerfisins: að tryggja börnum samveru við báða foreldra og stuðla að jafnari ábyrgð á heimilislífi og atvinnuþátttöku.

Þak á greiðslum hafði fram til 2024 staðið í stað, í 600 þúsund, frá 2019 sem sést á mynd 21 þegar hlutfall foreldra yfir þaki fer hækkandi. Árið 2024 hækkuðu greiðslurnar í 700 þúsund, 800 þúsund árið 2025 og hækkar í 900 þúsund krónur árið 2026, sem hluti af aðgerðum stjórnvalda í tengslum við síðustu kjarasamninga²³.

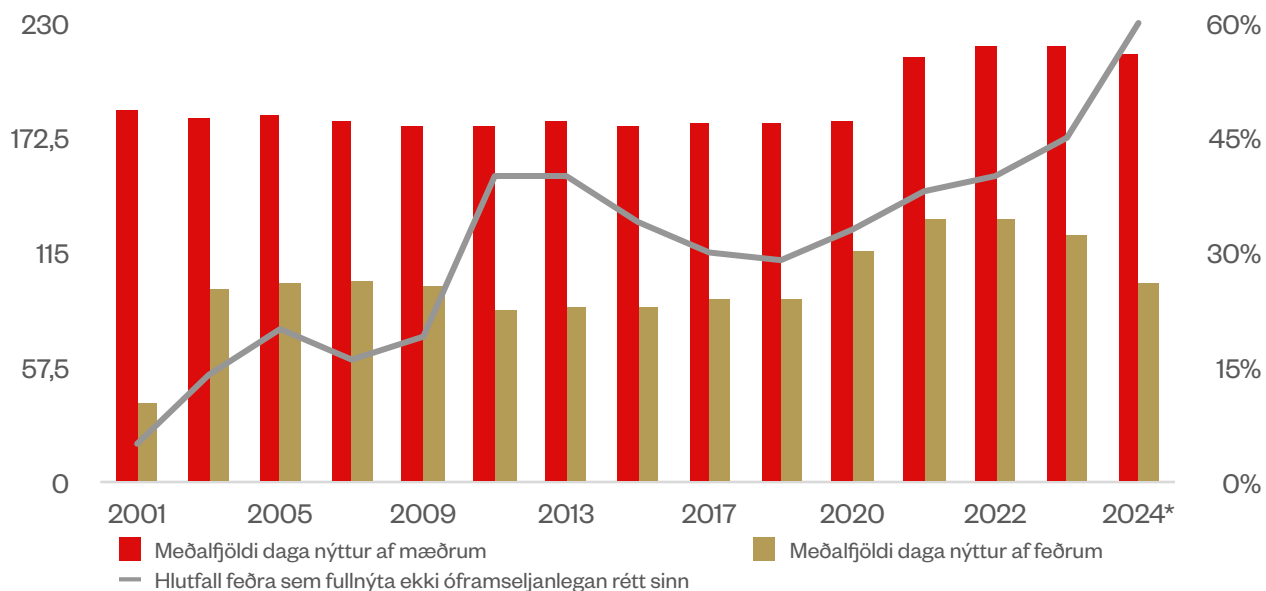
Mynd 22 - Hlutfall mæðra og feðra með tekjur yfir þaki greiðslna Fæðingarorlofssjóðs, 2005-2024



Heimild: Ársskýrsla fæðingarorlofssjóðs 2024

²³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/03/07/Vaxandi-velsaeld-Adgerdir-stjornvalda-til-studnings-fjogurra-ara-kjarasamningum/>

Mynd 23 - Fæðingarorlofsnýting mæðra og feðra og hlutfall feðra sem ekki nýta óframseljanlegan rétt sinn, 2001-2024



Heimild: Ársskýrsla fæðingarorlofssjóðs 2024

Í gögnum Fæðingarorlofssjóðs má sjá að nýting aukins réttar, sem snýr að tilfærslu réttinda milli foreldra í sérstökum aðstæðum sem styrkt var með lagabreytingum árið 2020, hefur verið lítil sem vekur spurningar um hvort þessi mikilvæga réttarbót nýtist þeim sem hún var ætluð.

Kerfið getur einnig reynst ófullnægjandi fyrir fólk er ekki í reglubundnu starfi. Til að eiga rétt á greiðslum úr Fæðingarorlofssjóði þurfa foreldrar að hafa verið á vinnumarkaði í að minnsta kosti sex mánuði fyrir fæðingu barnsins og unnið í a.m.k. 25% starfshlutfalli. Hjá launafólki miðast það við vinnustundir fulls starfs samkvæmt kjarasamningi, en hjá sjálfstætt starfandi við reiknað endurgjald samkvæmt ákvörðun Ríkisskattstjóra. Foreldrar sem ná ekki lágmarksviðmiðum um sex mánaða atvinnupátttöku í a.m.k. 25% starfi fyrir fæðingu barns fá aðeins fæðingarstyrk í stað fæðingarorlofs. Þetta getur bitnað á þeim sem t.d. vinna í lotum eða á ákveðnum álagstímum yfir árið, og auk þess getur viðmið um reiknað endurgjald til samræmis við ákvörðun Ríkisskattstjóra um viðmiðunartekjur starfsgreinar verið sjálfstætt starfandi foreldrum íþyngjandi.

Áskoranir leikskólakerfisins

Breyttri samfélagsgerð og breytingum í starfsemi leikskólanna á undanförunum árum hefur ekki fylgt nauðsynlegt fjármagn til að treysta starfseminu og viðhalda þjónustunni. Skortur á viðhaldi á

húsnæði leikskóla hefur verið viðvarandi og fjölda leikskóla og deilda lokað vegna myglu með tilheyrandi raski, álagi og skertri þjónustu.

Eins hafa breytingar á kjarasamningum, til að bæta starfsaðstæður og faglegt starf á leikskólum, haft áhrif á rekstur kerfisins. Frá 2019 hefur vinnuvika leikskólastarfsfólks styst um 4 klst., orlofsdögum starfsfólks fjölgað í 30 á ári og undirbúningstími aukist. Þessum breytingum hefur ekki fylgt nægilegt fjármagn til að viðhalda þjónustunni sem víða hefur leitt til aukins álags sem m.a. birtist í hárrí veikindatíðni starfsfólks og manneklu.

Sveitarfélög hafa brugðist við áskorunum á leikskólastiginu með skammtímalausnum í stað heildstæðrar stefnu og aukinnar fjármögnunar. Viðbrögðin hafa oft falist í skertri þjónustu eða auknum kostnaði fyrir foreldra, með það að markmiði að mæta manneklu eða bæta starfsaðstæður starfsfólks.

Stærri sveitarfélög hafa gert breytingar á borð við *Kópavogsmódelið* svokallaða, þar sem sex tíma vistun var gerð gjaldfrjál á meðan gjöld fyrir lengri dvöl hækkuðu verulega. Önnur sveitarfélög hafa í kjölfarið ráðist í sambærilegar breytingar þar sem teknir eru upp ýmsir fjárhagslegir hvatar til styttri vistunar. Slíkar lausnir hafa aukið ánægju starfsfólks en á sama tíma hækkað kostnað fullvinnandi foreldra og skapað erfiðleika þeim sem reiða sig á heilsdagsvistun. Reykjavíkurborg hefur jafnframt víða unnið eftir svokallaðri *fáliðunarstefnu*, þar sem hluti barna er sendur heim þegar öryggi þeirra er talið í hættu vegna manneklu. Þessar aðgerðir skapa óstöðugleika og draga úr fyrirsjáanleika fyrir foreldra.

Foreldrar eru misvel í stakk búnir til þess að stytta vistunartíma barna sinna og sitja þá uppi með hærri gjöld, en sama má segja um það þegar þjónusta bregst með stuttum fyrirvara eða er skert. Hvort tveggja er til þess fallið að auka álag á foreldra og getur aukið ójöfnuð og dregið úr jafnrétti á vinnumarkaði. Rannsókn Vörðu um stöðu launafólks 2024 sýnir til dæmis að innflytjendur eru þrisvar sinnum líklegri en innfæddir foreldrar til að geta ekki greitt leikskólagjöld (9% innflytjenda en 3,1% innfæddra)²⁴. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að gjaldskrár séu hóflegar og að gjaldtaka sé útfærð með jöfnuði að leiðarljósi.

Alþjóðlegar rannsóknir undirstrika að aðgengi að leikskólum eða annarri dagvistun gegn hóflegri gjaldtöku sé lykilforsenda leikskólaþátttöku allra barna sem og atvinnuþátttöku foreldra, einkum kvenna, og að samfella milli fæðingarorlofs og leikskóla sé nauðsynleg til að koma í veg fyrir brotthvarf af vinnumarkaði²⁵.

²⁴ Varða, 2024. Staða launafólks 2024: https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_83957a23b0a7423e86439aeacfa73cc9.pdf

²⁵ https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2025/01/KeyData_ECEC_2025_full_report.pdf

Samanburður á byrði leikskólakostnaðar

Í alþjóðlegum samanburði, til dæmis hjá OECD, birtist Ísland sem land með lága kostnaðarbyrði vegna leikskólagjalda²⁶. Þetta hefur fest í sessi hugmyndina að leikskólaþjónusta hér á landi sé almennt ódýr. Nánari athugun sýnir þó að OECD miðar við gjaldskrá Reykjavíkurborgar, sem hefur lengi verið með ein lægstu leikskólagjöld allra sveitarfélaga. Þar hefur einnig gilt einfalt afsláttarkerfi með afslætti fyrir einstæða foreldra, öryrkja og námsmenn, auk 100% afsláttar fyrir systkini.

Leikskólagjaldskrár sveitarfélaga eru orðnar mun flóknari og samanburður milli þeirra erfiður. Afsláttarkerfi eru misjöfn; sumar gjaldskrár hafa tekjutengda afslætti, aðrar hafa skráningardaga sem borga þarf sérstaklega og dvalartími er einnig misjafn eftir sveitarfélögum. Munur á kostnaði foreldra eftir búsetu hefur því aukist verulega og getur munað tugþúsundum króna á mánaðargjöldum fyrir sambærilega dagvistun.

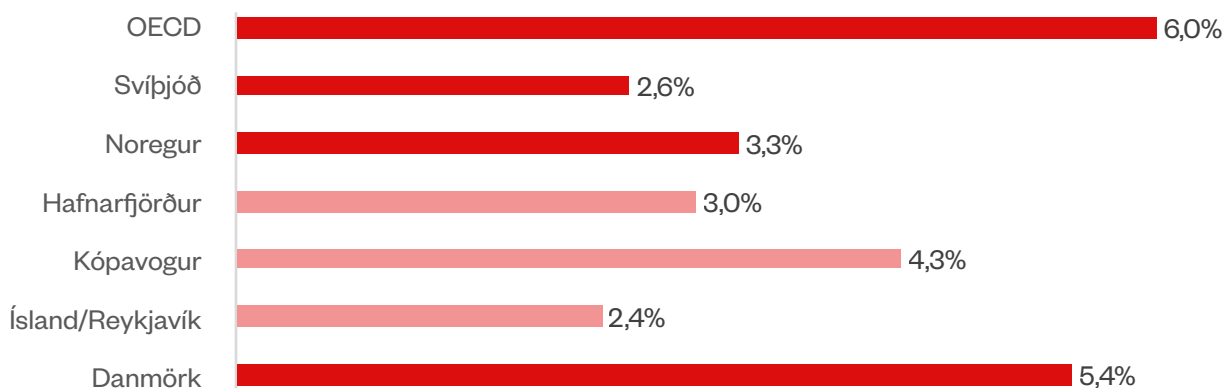
Til að fá skýrari mynd af stöðunni er því gagnlegt að bera saman gjaldskrár næststærstu sveitarfélaganna, Kópavogs og Hafnarfjarðar. Kópavogur tók upp gjaldskrá sem byggir á skýrum hvötum til styttri vistunar árið 2023. Hafnarfjörður fylgdi í kjölfarið með sína útfærslu af slíkum hvötum en þó ekki með sömu gjaldskrárhækkunum og í Kópavogi.

Allur samanburður hér að neðan miðast árið 2023 og kostnað við 8 klst. leikskólavistun á dag, sem OECD skilgreinir sem fullan dag. Í samanburðinum er stuðst við gjaldskrár Kópavogs og Hafnarfjarðar við áramótin 2023/2024, til að ná inn áhrifum þessara breytinga og tekið tillit til mismunandi afsláttarkerfa vegna systkina sem sækja leikskóla. Árið 2023 var afslátturinn 30% í Kópavogi en 75% í Hafnarfirði. Reykjavík er eitt fárra sveitarfélaga þar sem vistun barns númer tvö er gjaldfrjáls. Þar sem samanburður OECD miðar við fjölskyldur með tvö börn á leikskóla hefur þessi munur töluverð áhrif.

Í alþjóðlegum samanburði kemur Ísland vel út þegar litið er til kostnaðar sambúðarfólks af leikskólaþjónustu. Fyrir sambúðarfólk með tvö börn þar sem báðir foreldrar eru meðallaunum nemur kostnaðurinn í Reykjavík 2,4% af heildartekjum heimilisins. Það er lægra en í öllum samanburðarlöndunum: Svíþjóð (2,6%), Noregi (3,3%), Danmörku (5,5%), Finnlandi (7,8%) og OECD að meðaltali (6%). Þessar niðurstöður styðja við hugmyndina um að leikskólaþjónusta á Íslandi sé almennt ódýr. Árið 2023 var kostnaðarbyrði fyrir sambærilega fjölskyldu 4,4% í Kópavogi og 3% í Hafnarfirði.

²⁶ <https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-childcare-costs.html>

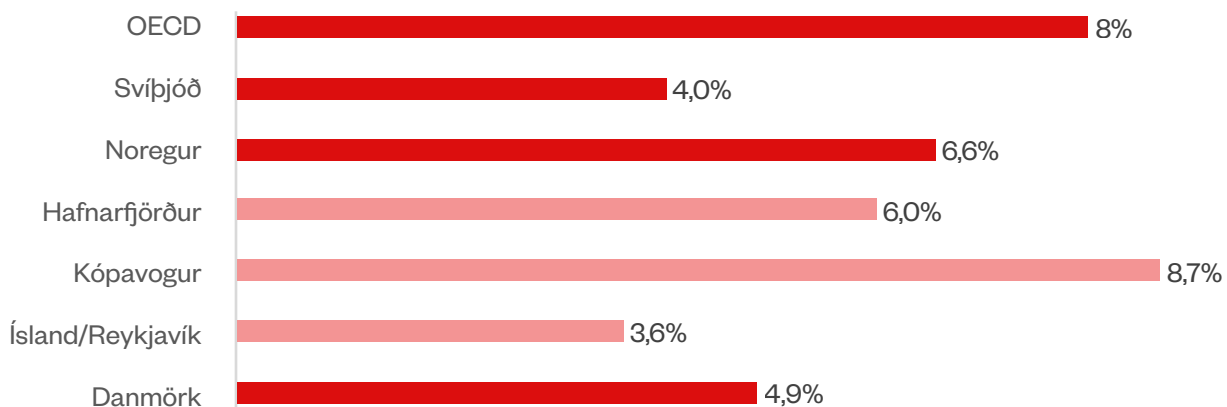
Mynd 24 - Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfalls af tvennum meðaltekjum) sambúðarfólks með tvö börn á leikskóla



Heimild: OECD, gjaldskrár sveitarfélaga og útreikningar ASÍ

Myndin lítur þó öðruvísi út þegar samanburður er gerður á kostnaðarbyrði leikskólagjalda meðal einstæðra foreldra. Einstætt foreldri með meðaltekjur og tvö börn á leikskóla borgar um 3,7% af heildartekjum í leikskólagjöld í Reykjavík sem er lægra en í öllum samanburðarlöndunum. Foreldri í sömu stöðu í Kópavogi og Hafnarfirði greiðir þó mun meira, eða það sem nemur 8,7% tekna í Kópavogi og 6% í Hafnarfirði. Af þessum samanburði, á mynd 4, má sjá að kostnaðarbyrði einstæðs foreldris á meðaltekjum er hærri í Kópavogi en að meðaltali í OECD ríkjunum og öllum Norðurlöndunum.

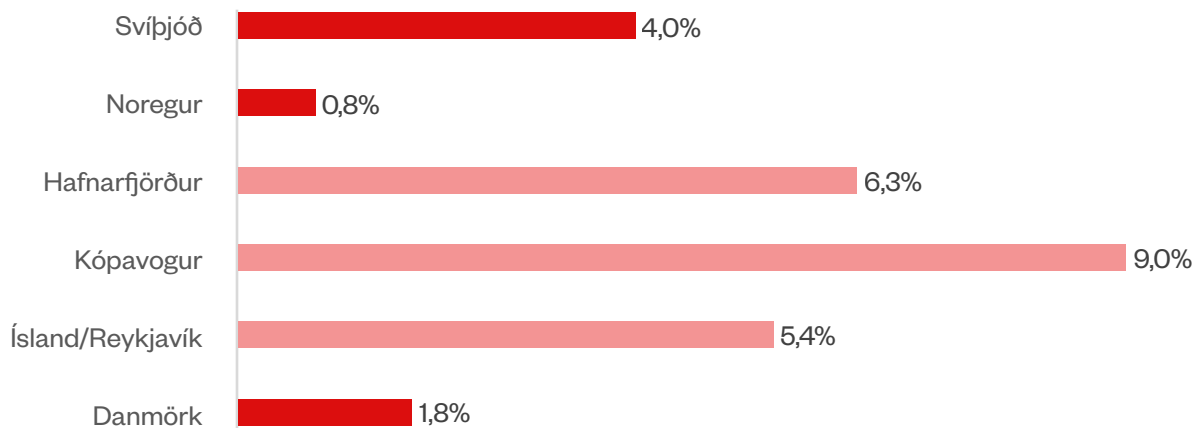
Mynd 25 - Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfalls af meðaltekjum) einstæðs foreldris með tvö börn á leikskóla



Heimild: OECD, gjaldskrár sveitarfélaga og útreikningar ASÍ

Þegar borin er saman kostnaðarbyrði leikskólagjalda hjá einstæðum foreldrum með 67% af meðaltekjum (lágtekjuviðmið OECD) kemur Ísland illa út úr samanburðinum, sama til hvaða sveitarfélags er litið. Þar er kostnaðarbyrði einstæðs tekjulágs foreldris lang mest í Kópavogi, eða 9%, þegar tekið hefur verið tillit til tekjutengds afsláttar. Byrði kostnaðar í Hafnarfjarðarbæ er 6,3% og 5,5% í Reykjavík og byrðin því mest á Íslandi meðal Norðurlandanna en í Noregi og Danmörku er byrði þessa hóps undir 2%.

Mynd 26 - Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfall af 67% af meðaltekjum) einstæðs foreldris með tvö börn á leikskóla



Heimild: OECD, gjaldskrár sveitarfélaga og útreikningar ASÍ

Nú liggja fyrir nýjar tillögur í Reykjavík sem snúa hvötum til styttri dvalartíma, skráningarskyldu og hækkun gjaldskrár. Slíkar breytingar endurspeglar þann vanda sem blasir við á leikskólastiginu: kerfið býr við vanfjármögnun og skort á langtímastefnu. Í stað þess að ráðast í lausnir til að fjölga starfsfólki og styrkja grunn er hættu á að kostnaðarbyrði foreldra aukist, sérstaklega hjá einstæðum foreldrum og tekjulægri hópum, líkt og samanburðurinn hér að ofan sýnir. Hófleg gjaldtaka og gott aðgengi að leikskólum eru lykilforsendur þess að leikskólinn geti gegnt hlutverki sínu sem jöfnunartæki og stutt við atvinnuþátttöku allra foreldra.