



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

# BÆTUM LÍFSKJÖRIN!

*Skýrsla um leiðir til lífskjara-  
bóta með kerfisumbótum*

*atvinnufrelsi, reglubyrði, einkavæðing,  
matvælavæðing, landbúnaðarkerfið,  
menntamál, heilbrigðiskerfið,  
vinnumarkaður*

**apríl 2003**

# Efnisyfirlit

INNGANGUR .....	3
SAMANTEKT .....	5
<b>1. KAFLI. REGLUBYRÐI OG OPINBERT EFTIRLIT .....</b>	<b>8</b>
1. GÆÐASTJÓRNUN OG OPINBERAR EFTIRLITSREGLUR .....	9
2. ÍPYNGJANDI REGLUBYRÐI .....	12
3. KOSTNAÐUR VIÐ EFTIRLITSIÐNAÐINN .....	17
4. EINFALDA ÞARF KERFIÐ .....	19
5. AÐ LOKUM: EINFÖLDUN OG SAMRÁÐ .....	19
<b>2. KAFLI. VINNUMARKAÐURINN .....</b>	<b>20</b>
1. INNGANGUR .....	21
2. LAGAUMGJÖRÐ Á ALMENNUM OG OPINBERUM VINNUMARKAÐI .....	21
3. KOSTIR SVEIGJANLEIKA Á VINNUMARKAÐI .....	29
4. SVEIGJANLEIKI SKILGREINDUR .....	30
5. SVEIGJANLEIKI VINNUMARKAÐAR Á ÍSLANDI .....	32
6. LÍFEYRISKERFIÐ .....	40
7. SAMBYLISVANDI ALMENNIS OG OPINBERS VINNUMARKAÐAR .....	44
<b>3. KAFLI. MATVÆLAVERÐ OG LANDBÚNAÐARKERFIÐ .....</b>	<b>48</b>
1. VIÐFANGSEFNIN Í HNOTSKURN .....	48
2. ALÞJÓÐAHORFUR UM STÖÐU LANDBÚNAÐAR .....	49
3. ERFIÐLEIKAR OG DÖKKAR HORFUR HÉRENÐIS .....	49
4. STUÐNINGSKERFIÐ .....	50
5. ALLT OF HÁTT VERÐLAG .....	50
6. HAGRÆÐINGARÞRÓUN ÓHJÁKVÆMILEG .....	51
7. AÐLAÐANDI STEFNUMIÐ .....	52
<b>4. KAFLI. HEILBRIGÐISKERFIÐ .....</b>	<b>53</b>
1. ANNAÐ HÆSTA HLUTFALL OPINBERRA ÚTGJALDA AF LANDSFRAMLEIÐSLU .....	53
2. GRÍÐARLEGT UMFANG OG HRAÐUR VÖXTUR .....	54
3. VANDINN SEM VIÐ BLASIR .....	55
4. LEIÐIR TIL KOSTNAÐARLÆKKUNAR .....	55
5. VANTAR STEFNUMÓTUN STJÓRNVALDA .....	57
<b>5. KAFLI. MENNTAKERFIÐ .....</b>	<b>58</b>
1. KOSTIR SAMKEPPNINNAR .....	58
2. FÆRRI ÁR Í GRUNN- OG FRAMHALDSSKÓLA .....	60

Skýrsla þessi er skrifuð af starfsfólki Samtaka atvinnulífsins. Efni hennar hefur verið rætt á ýmsum stigum vinnslunnar í stjórn og framkvæmdastjórn SA og í átta málefnaþópum samtakanna. Loks hefur verið fundað með ýmsum aðilum utan samtakanna um efni hennar, meðal annars í stjórnarsýslu og í háskólum. Samtökin þakka öllum þeim sem að gerð skýrslunnar komu.

# INNGANGUR

Góður hagvöxtur, öflugt og arðsamt atvinnulíf, hátt atvinnustig og bætt lífskjör eru mikilvægustu efnahagsmarkmið samfélagsins að mati Samtaka atvinnulífsins. Þessi markmið eru háð fjölmörgum þáttum. Suma þættina hafa landsmenn engin áhrif á, svo sem viðskiptakjör og vexti á erlendum skuldum, en aðrir eru ákvarðaðir á heimaslóðum með efnahagsstefnu stjórnvalda, lögum, reglum og samningum sem saman mynda starfsskilyrði og samkeppnisstöðu atvinnulífsins.

Það er almennt viðurkennt að efnahagsstefna sem stuðlar að stöðugleika örvar hagvöxt vegna þess að mikil og sveiflukennd verðbólga dregur úr fjárfestingum. Mikilvægi fjárfestinga fyrir hagvöxt er augljóst en á síðustu tímum hefur mikilvægi fjárfestingar í mannauði og rannsóknum aukist mikið. Það er einnig almennt viðurkennd staðreynd að háir skattar draga úr hagkvæmni við nýtingu framleiðsluþáttanna. Þá eru virk samkeppni og sveigjanlegur vinnumarkaður einnig talin vera lykilatriði að baki kraftmiklum hagvexti.

## Aukinn kaupmáttur

Við samningsgerð á almennum vinnumarkaði undanfarinn áratug hafa leiðarljósini verið stöðugleiki í efnahagslífi og styrk samkeppnisstaða atvinnulífs. Mennt hafa verið sammála um að bætt kjör byggðust á því að skapa atvinnulífinu góð vaxtarskilyrði. Þessi nálgun hefur átt sinn þátt í þeim árangri sem náðst hefur.

Á undanförunum árum hefur kaupmáttur launa aukist miklu meira á Íslandi en í þeim ríkjum sem við berum okkur yfirleitt saman við. Þetta kemur fram í gögnum Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu, OECD og á bæði við um almennan og opinberan vinnumarkað. Í þessari skýrslu er hins vegar fjallað sérstaklega um enn meiri launabreytingar á opinberum markaði og þá miklu spennu sem munurinn veldur. Þetta misgengi í kjarapróun er meginskýringin á auknum hlut samneyslunnar, það er opinbers rekstrar, í efnahagslífinu undanfarin ár, en samkvæmt nýjustu tölum hefur þetta hlutfall aldrei verið hærra en nú. Þessari þróun þarf að snúa við.

Eðlilega ríkir mikil ánægja í samfélaginu með mikla aukningu kaupmáttar. Hún hefur þó að öllum líkindum gengið of langt með þeim afleiðingum að hlutur launa í verðmætasköpuninni er orðinn hærri en fær staðist til lengdar. Hlutfall launa af svokölluðum þáttatekjum (tekjum framleiðsluþátta, launa og fjármagns) er orðið um 68% en síðastliðin 10 ár hefur það verið um 64% hér á landi og um 60% í nágrannalöndunum. Boginn hefur því verið spenntur til hins ítrasta og leita þarf annarra leiða en launahækkana til að mæta kröfum um bætt lífskjör á næstu árum.

## Kerfisumbætur og framleiðni aukning

Frekari lífskjarabætur en orðið hafa hér á landi þurfa því að byggjast á aukinni verðmætasköpun, meiri framleiðni og minni sóun. Við þurfum að bæta lífskjörin um leið og launagreiðslur fara lækkiandi sem hlutfall af verðmætasköpuninni.

Ýmsar kerfisumbætur hafa verið gerðar á Íslandi á undanförunum árum sem hafa styrkt samkeppnisstöðu landsins og lagt grunn að betri lífskjörum. Þetta er staðfest í ýmsum alþjóðlegum mælingum sem mæla samkeppnisstöðu og lánshæfi landsins. Endalok ríkisrekstrar á viðskiptabönkum munu hafa jákvæð áhrif til framtíðar, en alls hafa um 30 fyrirtæki verið einkavædd síðan á árinu 1991.

Góð vísbending um þær breytingar til batnaðar sem orðið hafa í íslensku þjóðfélagi, í átt til aukins athafnafrelsis, er hvernig Ísland hefur þokast upp listann um frjálsustu þjóðir heims í atvinnumálum.<sup>1</sup> Sá listi byggir á vísitölu sem er sett saman úr sjö meginþáttum. Á 30 árum hefur Ísland færst úr 35. sæti af 57 í 15. sæti af 123.<sup>2</sup>

Reynslan sýnir að þættir á borð við minni umsvif hins opinbera, frjálsara skipulag atvinnulífs og markaða, stöðugt verðlag og fleira sem framangreind vísitala byggir á, hafa bein jákvæð áhrif á hagvöxt, landsframleiðslu á mann, almenn lífskjör, aðgang að heilbrigðisþjónustu og framlög til rannsóknar og þróunar. Þessir þættir draga á hinn bóginn úr tekjumun í samfélaginu.

Þessari þróun ber að halda áfram því með því er verið að leyfa fólki að njóta sín og virkja þannig sköpunarkrafta þess. Þannig er stuðlað að aukinni verðmætasköpun og bættum lífskjörum í landinu.

## Innlegg í umræðuna

Tilgangur þessarar skýrslu er að vera innlegg í umræðu um tiltekin veigamikil svið, þar sem eftir miklu er að slægjast með bættum árangri.

Átaks er þörf til að draga úr reglubyrði og einfalda eftirlit. Kostnaður er gríðarlegur við íþyngjandi reglur sem taka stöðugum breytingum og við eftirlit. Mikilvægt er að varðveita sveigjanleika íslensks vinnumarkaðar, en sú tvískipting í opinberan og almennan vinnumarkað sem er að festast í sessi dregur úr skilvirkni. Frekari skipulagsbreytinga er þörf í innlendri matvælaframleiðslu til að lækka vöruverð. Nýta þarf kosti samkeppni og einkarekstrar við framkvæmd mikilvægra samneysluverkefna á borð við heilbrigðisþjónustu og menntun. Það stefnir að bættri þjónustu og nýtingu fjármuna, auk þess að vera þýðingarmikið skref fyrir þróun vinnumarkaðarins.

Viðfangefnin eru flóknari og ólíkari en svo að mögulegum ávinningi verði slegið fram í einni krónutölu. Þó sést vel á þeim fjárhagslegu stærðum sem reynt er að draga fram í áherslupunktum hvers kafla, að umbætur á þessum sviðum og fleirum geta átt mikið framlag til bættra lífskjara á Íslandi á komandi árum.

<sup>1</sup> Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report.

<sup>2</sup> Hannes Hólmsteinn Gissurarson, *Hvernig getur Ísland orðið ríkasta land í heimi?*, Nýja bókafélagið ehf., Reykjavík, 2001.

# SAMANTEKT

## Minni reglubyrði, einfaldara eftirlit

Fyrirtæki kvarta undan íþyngjandi reglubyrði af svokölluðum „eftirlitsiðnaði,“ öflun starfsleyfa, innheimtuþjónustu fyrir ríkisvaldið og fleira. Beinir greiðslur fyrirtækja vegna „eftirlitsiðnaðarins“ eru um 1,6 milljarðar króna á ári og hafa hækkað um 30% á tíu árum á núvirði. Heildarkostnaður þjóðfélagsins er þó mun hærrí fjárhæð, 15 – 40 milljarðar króna ef viðmið ESB um hlutfall af landsframleiðslu eru yfirfærð yfir á Ísland. Draga þarf úr umfangi opinbers eftirlits og einfalda það, til dæmis með aukinni áherslu á innra eftirlit og á samræmingu rekstrarleyfisveitinga á færri hendur. Umbuna ber fyrirtækjum fyrir að taka upp viðurkennd gæðakerfi, til dæmis með þeim hætti að fella niður eftirlitið og tengd gjöld að hluta eða að öllu leyti.

## Lögum um opinberar eftirlitsreglur ekki framfylgt

Við setningu laga og reglna sem varða starfsumhverfi atvinnulífs ber ávallt að hafa lágmarkun kostnaðar fyrirtækjanna að leiðarljósi. Við innleiðingu EES-reglna ber þannig að nýta það svigrúm sem reglurnar gefa til aðlögunar að þörfum og hefðum á hverjum stað. Öflugt samráð við atvinnulífið gegnir hér lykilhlutverki. Í lagafrumvörpum er oft lagt mat á fjárútlát ríkissjóðs, verði frumvörpin að lögum. Með sama hætti þarf að meta kostnað fyrir atvinnulífið og samfélagið í heild af reglum um eftirlit, líkt og þegar er kveðið á um í lögum um opinberar eftirlitsreglur. Lögin um opinberar eftirlitsreglur eru að mörgu leyti til fyrirmyndar, en að sama skapi er óviðunandi að í reynd er þeim ekki framfylgt. Minni reglubyrði fyrirtækja og hagkvæmari framkvæmd eftirlits stuðlar að hagræðingu í rekstri og þar með samkeppnishæfara atvinnulífi, sem er grunnur að bættum lífskjörum í landinu.

## Skilvirkari vinnumarkaður

Sveigjanlegur vinnumarkaður er lykilforsenda öflugs hagvaxtar og þar með góðra lífskjara. Takmarkanir á sveigjanleikanum draga úr verðmætasköpun þjóðfélagsins. Sveigjanlegur vinnumarkaður á Íslandi hefur skilað mikilli fjölgun starfa og háu atvinnustigi. Þrátt fyrir það á sveigjanleikinn undir högg að sækja. Almennur vinnumarkaður er sveigjanlegri hér en víðast hvar í Evrópu, en undanfarin ár hefur þó dregið úr sveigjanleikanum, einkum vegna Evrópureglna.

## *Sambýlisvandi almenns og opinbers vinnumarkaðar*

Íslenskur vinnumarkaður er hins vegar að miklu leyti tvískiptur. Opinberir starfsmenn hafa ýmis réttindi umfram fólk á almennum vinnumarkaði, til dæmis á sviðum lífeyris-, orlofs- og veikindaréttar, auk uppsagnarverndar. Lengi vel var vísað til hærri launa á almennum markaði í þessu sambandi, en þau rök eiga ekki lengur við þar sem laun opinberra starfsmanna hafa nú árum saman

hækkað meira en laun á almennum vinnumarkaði. Alvarlegur sambýlisvandi ríkir á hinum tvískipta vinnumarkaði, með ólíka launastefnu og ójöfn réttindi. Ljóst er að þessi þróun getur ekki haldið áfram. Svigrúm til launakostnaðarbreytinga verður að skilgreina í samkeppnisgreinum atvinnulífsins og aðrir að taka mið af þeirri þróun. Opinberi vinnumarkaðurinn er greindur frá hinum almenna vinnumarkaði með lögum frá Alþingi. Eðlilegt er að sérreglur fyrir opinbera starfsmenn verði felldar niður og vinnumarkaðurinn þannig gerður einsleitari.

Stjórnendur opinberra fyrirtækja og stofnana kvarta undan hamlandi starfsumhverfi og telja það meiriháttar mál að segja upp fólki. Þessi takmörkun á stjórnunarréttinum dregur úr hvata starfsfólks til að leggja sig fram og kemur í veg fyrir að stjórnandinn hafi ávallt hæfu fólki á að skipa. Sambýlisvandinn styður áhersluna á minnkandi vægi opinbers rekstrar og aukið vægi útboða, þjónustusamninga og einkarekstrar.

### **Lægra matvælaverð**

Viðurkennt er að matvöruverð er allt of hátt á Íslandi. Stuðningur ríkisins við landbúnað stefnir ekki að hámarksnýtingu framleiðsluþátta eða arðsemi í greininni, þar sem erfiðleikar eru miklir og dökkar horfur. Veruleg umskipti eru hins vegar framundan í landbúnaði, ekki síst vegna breytinga sem væntanlegar eru á alþjóðavettvangi.

Kröfur almennra neytenda verða ekki hunsaðar. Lækka þarf matvælaverð og auka fjölbreytni í vöruframboði. Nauðsynlegt er að skilgreina aðlaðandi markmið fyrir matvælaframleiðslu og landbúnað, en meginhagsmunir allra atvinnuvega eru sameiginlegir. Hagkvæmara landbúnaðarkerfi, lægra matvælaverð og fjölbreytilegra framboð á matvælum munu sameiginlega stuðla að stórbættum lífskjörum í landinu. Skipulagsbreytingar í landbúnaði eru ein skilvirkasta leiðin sem þjóðinni er nú fær að því marki.

### **Kostir einkarekstrar nýttir í heilbrigðisþjónustu**

Opinber útgjöld til heilbrigðismála hafa vaxið mikið á undanförunum árum á Íslandi og er hlutfall þeirra af landsframleiðslu það annað hæsta innan OECD, þótt meðalaldur þjóðarinnar sé með þeim lægsta í þessum löndum. Undanfarin ár hefur hlutur heilbrigðisútgjalda jafnframt vaxið mun hraðar en að jafnaði gerist innan OECD. Umfang og vöxtur heilbrigðiskerfisins er því líkur að leiðir til sparnaðar og hagræðingar í kerfinu hljóta að vera í brennidepli.

Stefnumörkun stjórnvalda er hins vegar ábótavant. Hægt er að nýta kosti samkeppni og einkarekstrar til lækkunar á kostnaði, án þess að hlutur hins opinbera í kostnaði við hvern sjúkling minnki, né heldur gæði þjónustunnar. Aukið vægi þjónustusamninga og greiðsla á grundvelli kostnaðargreiningar sjúkdómstílvika hefur skilað góðum árangri víða í nágrannalöndunum. Stjórnvöld þurfa að láta fara fram gagngera endurskoðun á fjármögnunarleiðum heilbrigðisþjónustunnar, með jákvæða reynslu nágrannalöndanna að leiðarljósi. Griðarlegir hagsmunir eru í húfi, hvað varðar hagkvæmni í rekstri, skattbyrði og þar með lífskjör þjóðarinnar.

## **Áframhald samkeppnis- og þjónustuvæðingar í menntakerfinu**

Stefna ber að því að nemendur ljúki grunnskóla ári fyrr en nú er og framhaldsskóla tveimur árum fyrr en nú. Þjóðhagslegur ávinningur af slíkri breytingu hefur verið metinn á níunda milljarð króna fyrst í stað, sem síðan færi vaxandi. Hagsmunir atvinnulífsins af sumarvinnu skólafólks standa ekki í vegi fyrir lengingu skólaársins í þessu skyni, sé hún gerð fyrri hluta sumars.

Áfram ber að halda þeirri þróun til samkeppnis- og þjónustuvæðingar í menntakerfinu sem þegar hefur skilað miklum árangri á háskólastigi. Skipting í skólahverfi á að heyra sögunni til á öllum skólastigum. Opinber fjárframlög á að sérmerkja nemendum og þau þannig að renna til þeirra skóla sem nemendur og eftir atvikum foreldrar þeirra velja. Aukin samkeppni í menntakerfinu leiðir til aukinnar fjölbreytni, þjónustu og gæða og þannig til aukinnar framleiðni og bættra líf skjara.



# 1. KAFLI. REGLUBYRÐI OG OPINBERT EFTIRLIT

- *Fyrirtæki kvarta undan íþyngjandi reglubyrði af svokölluðum „eftirlitsiðnaði,“ öflun starfsleyfa, innheimtubjónustu fyrir ríkisvaldið o.fl.*
- *Beinn kostnaður fyrirtækja vegna „eftirlitsiðnaðarins“ er um 1,6 milljarðar króna á ári og hefur hækkað um 30% á tíu árum á núvirði. Heildarkostnaður samfélagsins er þó mun hærrí fjárhæð, 15 – 40 milljarðar króna ef viðmið ESB eru yfirfærð.*
- *Draga þarf úr umfangi opinbers eftirlits og einfalda það, til dæmis með aukinni áherslu á innra eftirlit og á samþættingu eftirlits og samræmingu rekstrarleyfisveitinga á færri hendur.*
- *Umbuna ber fyrirtækjum fyrir að taka upp viðurkennd gæðakerfi, til dæmis með þeim hætti að fella niður eftirlitið og tengd gjöld að hluta eða að öllu leyti.*
- *Við setningu laga og reglna sem varða starfsumhverfi atvinnulífs ber ávallt að hafa lágmörkun kostnaðar fyrirtækjanna að leiðarljósi. Við innleiðingu EES-reglna ber þannig að nýta það svigrúm sem reglurnar gefa til aðlögunar að þörfum og hefðum á hverjum stað. Öflugt samráð við atvinnulífið gegnir hér lykilhlutverki.*
- *Lágmarkstími þarf að líða frá því að opinberar reglur eru settar og þar til þær taka gildi.*
- *Í lagafrumvörpum er oft lagt mat á fjárútlát ríkissjóðs, verði frumvörpin að lögum. Með sama hætti þarf að meta kostnað fyrir atvinnulífið og samfélagið í heild af reglum um eftirlit, líkt og þegar er kveðið á um í lögum um opinberar eftirlitsreglur.*
- *Lögin um opinberar eftirlitsreglur eru að mörgu leyti til fyrirmyndar, en að sama skapi er óviðunandi að í reynd er þeim ekki framfylgt.*
- *Minni reglubyrði fyrirtækja og hagkvæmari framkvæmd eftirlits stuðlar að hagræðingu í rekstri og þar með samkeppnishæfara atvinnulífi, sem er grunnur að bættum lífskjörum í landinu.*

Nauðsyn þess að hið opinbera móti starfsumhverfi fyrirtækja, meðal annars með setningu laga og reglna, er óumdeild. Hið opinbera setur fyrirtækjum leikreglur sem eiga að vera forsenda fyrir heilbrigðu markaðssamfélagi og eðlilegri samkeppni, þar sem jafnframt er staðinn vörður um hagsmuni neytenda. Hér þarf hins vegar að gæta hófs og hafa lágmörkun á reglubyrði fyrirtækja að leiðarljósi.

Ekki er síður mikilvægt að haft sé samráð við þá aðila sem verða fyrir áhrifum af nýjum reglum og að nýjar reglur séu kynntar tímanlega áður en þær ganga í gildi. Loks ber að gæta þess að eftirlit, sé það talið nauðsynlegt, sé hvorki of umfangsmikið, dreift eða óhagkvæmt. Fara þarf vandlega í

gegnum það hvort framkvæmd eftirlitsins þurfi nauðsynlega að vera á hendi opinberra aðila, hvort aðilar á markaði á borð við faggiltar eða viðurkenndar skoðunarstofur geti séð um eftirlitið, þar sem unnið er eftir skýrum verklagsreglum opinberra aðila, eða hvort fyrirtækin geti jafnvel sjálf séð um eftirlit með ákveðnum þáttum rekstrarins með hjálp viðurkenndra stjórnkerfa. Öflugasta stjórnkerfið er þó án vafa fólgið í því aðhaldi sem kröfur markaðarins veita hverju sinni.

## 1. GÆÐASTJÓRNUN OG OPINBERAR EFTIRLITSREGLUR

Nauðsynlegt er að viðhafa ákveðna gæðastjórnun hvað varðar innihald laga og reglna, tilurð þeirra og framkvæmd eftirlits með að eftir þeim sé farið.

### 1.1 Alþjóðleg þróun

Umbætur á opinberu regluumhverfi hafa verið mikið í deigluinni undanfarna tvo áratugi í nær öllum aðildarríkjum OECD og í fjölmörgum fleiri ríkjum. Framan af var áherslan einkum lögð á að draga úr reglubyrðinni, eða á að hemja vöxt hennar, með misjöfnum árangri. Sú áhersla var smám saman sameinuð áherslunni sem lögð var á að endurskoða reglur og skilvirkni þeirra. Í seinni tíð hefur áhersla ekki síst verið lögð á ákveðna gæðastjórnun hvað varðar tilurð, innihald og framkvæmd opinberra reglna. Innan OECD er reyndar núorðið gjarnan talað um „gæðatryggingu“ í þessu sambandi og er því hugtaki ætlað að ná betur yfir mikilvæg atriði á borð við gegnsæi, ábyrgð, hagkvæmni, einfalda framkvæmd og innra samræmi. Stofnunin hefur sett fram gátlista sem opinberum aðilum ber að taka mið af við reglusetningu.<sup>1</sup> Þar eru talin upp eftirtalin tíu atriði:

1. Er verkefnið rétt skilgreint?
2. Er opinber íhlutun réttlætanleg?
3. Er reglusetning heppilegasta leiðin?
4. Á reglusetningin sér stoð í lögum?
5. Undir hvaða stjórnsýslustig er best að verkefnið heyri?
6. Réttlæta kostir reglusetningar þann kostnað sem af henni hlýst?
7. eru áhrif reglusetningar í samfélaginu gegnsæ?
8. eru reglurnar skýrar, stefnufastar, skiljanlegar og aðgengilegar þeim er þær varða?
9. Hafa allir sem reglurnar varða fengið tækifæri til umsagnar?
10. Hvernig á að tryggja að eftir reglunum verði farið?

Allt eru þetta atriði sem nauðsynlegt er að taka mið af við reglusetningu. Raunar mætti bæta við áherslunni á að líftími reglnanna sé skilgreindur í upphafi, það er hvenær þær beri að fella úr gildi eða taka til endurskoðunar, sem og áherslunni á að nægur tími líði frá því reglurnar eru kynntar þar til þær taka gildi. Þær áherslur er meðal annars að finna í svokallaðri Mandelkern skýrslu ráðherra-

<sup>1</sup> Sjá skýrslu OECD: *Regulatory Policies in OECD Countries – From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG(2001)10.

ráðs ESB um betra regluumhverfi, þar sem stofnunum sambandsins er annars gert að fylgja svipuðum grundvallaratriðum og finna má í gátlista OECD. Þar er jafnframt kveðið á um 16 vikna lágmarkstíma til samráðs við hagsmunaaðila. Í skýrslunni er rík áhersla lögð á sem mesta nálægð eftirlits og mikið af reglusetningu ESB er í formi reglugerða sem eingöngu snúa að grundvallaratriðum eða lágmarkskröfum sem síðar eru útfærðar af aðildarríkjum jafnvel með vísan í alþjóðastaðla. Í sáttmála Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar WTO um tæknilegar viðskiptahindranir eru ítarleg ákvæði um samráð og upplýsingaskyldu gagnvart öðrum ríkjum, hyggist eitt þeirra setja reglur sem haft geta áhrif á viðskiptahagsmuni annarra. Þar er jafnframt lögð mikil áhersla á nauðsyn þess að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum séu þeir til eða í smíðum og rökstyðja vandlega ef svo er ekki.

Íslenska stjórnkerfið þarf að tileinka sér þessar alþjóðlegu áherslur á vinnubrögð gæðastjórnunar við reglusetningu og framkvæmd opinbers eftirlits.

## 1.2 Lög um opinberar eftirlitsreglur

Í raun er flest ef ekki öll þessi stefnumið að finna í lögum um opinberar eftirlitsreglur (nr. 27/1999) og í reglugerð um framkvæmd þeirra (nr. 812/1999). Í þeim segir meðal annars:

*2. gr. Markmið laga þessara er að opinbert eftirlit stuðli að velferð þjóðarinnar, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd. Eftirlit á vegum hins opinbera má ekki leiða til mismununar né takmarka athafnafrelsi nema almannahagsmunir krefjist.*

*3. gr., 1. mgr. Þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skal viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat getur m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.*

*4. gr., 1. mgr. Eftirlitsreglur skulu hafa takmarkaðan gildistíma eða endurskoðunarákvæði. Hámarksgildistími eftirlitsreglna eða hámarkstímabil endurskoðunarákvæða þeirra skal vera fimm ár...*

Með reglugerðinni um framkvæmdina fylgir gátlisti sem í raun tekur til allra þeirra atriða sem nefnd eru á gátlista OECD, þótt framsetningin sé flóknari.

### 1.2.1 Ekki farið eftir lögunum

Vandamálið er hins vegar það að þótt gátlistinn sé fylltur út er sú vinna sem hann mælir fyrir um sjaldan eða aldrei unnin í raun, til dæmis raunverulegt mat á kostnaði fyrirtækis við eftirlitið. Þá styttest í að fimm ár verði liðin frá gildistöku laganna en fáum sögum fer af markvissri endurskoðun á opinberum reglum fyrir fimm ára afmæli laganna.

### 1.3 Samráð og lágmörkun kostnaðar við reglusmíðar

Samráði við atvinnulífið er oft ábótavant þegar sett eru lög og reglur sem snúa að starfsumhverfi þess. Ný lög og reglur eru í seinni tíð oft ættuð frá ESB. Við innleiðingu EES-reglna leggja Samtök atvinnulífsins ávallt megináherslu á að það sé gert með þeim hætti að ekki skapist kostnaður fyrir fyrirtækin umfram það sem leiðir beint af EES-reglunum og að nýtt sé það svigrúm sem reglurnar gefa til aðlögunar að þörfum og hefðum á hverjum stað. Oft er samráði við atvinnulífið ábótavant við reglusetningu sem snýr að starfsumhverfi þess.

Í lagafrumvörpum er oft lagt mat á fjárútlát ríkissjóðs verði viðkomandi frumvarp að lögum. Nauðsynlegt er að leggja jafnframt mat á beinan og óbeinan kostnað af framkvæmdinni fyrir fyrirtækin, ef talið hefur verið nauðsynlegt að leggja á þau auknar skyldur. Þarf jafnvel að ráða sérstakt starfsfólk til að sinna þessum skyldum? Slíkar reglur, meðal annars um samráð og kostnaðarmat, er nú þegar að finna í lögum um opinberar eftirlitsreglur og í reglugerð um framkvæmd þeirra, en því miður eru þær reglur sjaldan í heiðri hafðar. Loks væri til fyrirmyndar ef skilgreindir væru til dæmis tveir tilteknir dagar í árinu sem nýjar reglur gætu gengið í gildi. Þannig er síður hætta á að fyrirtækjum sé ekki kunnugt um breytingar sem þau varða.

### 1.4 Framkvæmd eftirlits

Loks þarf alvarlega að huga að framkvæmdarhlutanum með það að leiðarljósi að eftirlit sé ávallt eins einfalt og hægt er og að það sé samræmt innan einstakra starfsgreina á öllu landinu. Gott dæmi um ósamræmi í eftirliti er matvælaeftirlitið, sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga á tíu eftirlitssvæðum um landið sjá um, án samræmingar þeirra í millum. Innra eftirlit fyrirtækja og stjórnkerfi því tengt gegna lykilhlutverki við framkvæmd eftirlitsins og ber að umbuna fyrirtækjum sem tekið hafa upp og starfa eftir slíkum kerfum, líkt og löggin heimila. Víðast hvar skortir hins vegar á að heimildin sé nýtt og hvatinn er því takmarkaður að þessu leyti fyrir fyrirtæki að taka upp slík kerfi. Nefna má að samkvæmt gjaldskrám flestra heilbrigðisnefnda sveitarfélaga er heimild til að lækka eftirlitsgjöld bundin því að viðkomandi starfsemi hafi síðastliðin þrjú ár haft samning við faggilta skoðunarstofu, vottað gæðakerfi eða rekið innra eftirlit með starfsemi sinni sem viðkomandi eftirlit telur ganga lengra en reglur kveða á um. Engin lagastoð er hins vegar fyrir þessu skilyrði um þriggja ára biðtíma. Og hvers vegna þetta ákvæði um að „gangi lengra en reglur kveði á um“? Annar valkostur er að færa eftirlitið til aðila á markaði, sem starfa eftir skýrum verklagsreglum líkt og gert hefur verið með mjög góðum árangri hvað varðar bifreiðaskoðun, skoðunarstofur í sjávarútvegi og rafmagnseftirlit svo dæmi séu nefnd. Báðir þessir valkostir hafa verið hafðir að fyrirmynd víða í Evrópu.

Eða hvaða ástæða er til dæmis til þess að ríkisstofnun eins og Vinnueftirlit ríkisins hafi með höndum beint eftirlit með öllum lyftum í landinu? Eða markaðseftirlit með persónuhlífum? Að sjálfsgöðu á slíkt eftirlit að framkvæmast af vottuðum aðilum á markaði, eða með innra eftirliti fyrirtækjanna sjálfra.

## 2. ÍPYNGJANDI REGLUBYRÐI

Það getur verið íþyngjandi í rekstri fyrirtækja að þurfa að verja miklum tíma og jafnvel fé til að sækja um rekstrarleyfi, fylla út skýrslur opinberra aðila, standa skil á hinum og þessum skilagreinum við launagreiðslur svo fátt eitt sé nefnt. Þetta er ekki síst íþyngjandi í rekstri lítilla fyrirtækja með mjög litla yfirbyggingu. Stærri fyrirtæki kvarta þó vissulega einnig undan reglubyrði og kostnaði sem henni tengist, enda er algengt að heilu stöðugildin séu eingöngu hugsuð til þess að sinna svokölluðum „eftirlitsiðnaði“ og kröfum hans. En hvernig horfir það við einstaklingi að stofna nýtt fyrirtæki, til dæmis gistiheimili? Hversu margar opinberar stofnanir þarf hann að heimsækja?

Maður, búsettur í Kópavogi, opnar gistiheimili í Reykjavík, rekið sem einkahlutafélag. Hann þarf að sækja um leyfi til að reka gististað til lögreglustjóra. Umsókninni þarf að fylgja vottorð úr fyrirtækjaskrá Hagstofu (700 kr.), vottorð um búsvæði frá Héraðsdómi Reykjavíkur (1.200 kr.), staðfesting á virðisaukanúmeri frá skattstjóra, vottorð frá lífeyrissjóði um skuldastöðu, vottorð um skuldastöðu frá tollstjóra, teikning frá byggingarfulltrúa og starfsleyfi Umhverfis- og heilbrigðisstofu (15.000 kr., og eftirlitsgjald til Umhverfis- og heilbrigðisstofu er kr. 18.000 kr. á ári). Ef húsnæðið hefur ekki verið samþykkt hjá byggingarfulltrúa þarf úttekt á því, leggja inn breytingar á teikningum og tilheyrandi. Þá þarf framkvæmdastjóri að leggja fram sakavottorð frá Sýslumanninum í Kópavogi (1.200 kr.), búsetuvottorð frá Hagstofu, forræðisvottorð frá Héraðsdómi Reykjaness (1.200 kr.), vottorð um skuldastöðu frá tollstjóra og leyfi lögreglustjóra (20.000 kr.). Samtals er því beinn kostnaður við leyfi og vottorð sem gilda í fjögur ár um 57.000 krónur. Ekki vegur þó minna að **gagnvart flestum þessum opinberu aðilum þarf maðurinn að koma á staðinn**, en hjá Hagstofu er hægt að sækja um í tölvupósti, enda fylgi staðfesting á greiðslu með einhverjum hætti. Alls kallar þetta á að minnsta kosti tveggja daga vinnu við snúninga. Að auki koma síðan fulltrúar Vinnueftirlits til að taka út starfsmannaaðstöðu og fulltrúar Eldvarnareftirlits til að fara yfir brunamál. Þeirra heimsókn kostar ekkert, nema í ljós komi að eitthvað þurfi að lagfæra.

Maðurinn hyggst hafa vínveitingar á gistiheimilinu. Til þess þarf hann vínveitingaleyfi hjá Reykjavíkurborg. Til að fá leyfið þarf að leggja fram nánast öll sömu gögn og áður en kostnaðurinn sem fer eftir tímalengd leyfisins er hið minnsta 20.000 krónur fyrir leyfi til sex mánaða eða skemur, en mest 100.000 krónur fyrir leyfi til lengri tíma en tveggja ára. Áður en leyfið er gefið út skal umsækjandi setja fram tryggingu fyrir greiðslu hugsanlegra krafna á hendur honum sem stofnast kunna vegna veitingarekstursins ef til gjaldþrotaskipta eða rekstrarstöðvunar kemur. Trygging getur verið fólgin í ábyrgð viðskiptabanka eða sparissjóðs, eða öðrum sambærilegum tryggingum. Tryggingafjárhæðin fer eftir leyfðum fjölda gesta á veitingastaðnum. Lægst, sé leyfður fjöldi gesta 100 eða færri, skal tryggingin vera 500.000 krónur. Hæst, sé leyfður fjöldi yfir 1.000, skal tryggingin vera 3.000.000 krónur. Ef selja á tóbak er gjald fyrir nýtt tóbakssöluleyfi 13.475 krónur, en 8.085 krónur fyrir endurnýjun. Það fæst hjá Umhverfis- og heilbrigðisstofu.

Þarf þetta virkilega allt saman að vera svona flókið?

## 2.1 Kvartað undan íþyngjandi opinberri reglubyrði

Um 40% forsvarsmanna fyrirtækja kvarta undan opinberri reglubyrði og segja hana íþyngjandi í sínum rekstri, samkvæmt niðurstöðum könnunar sem Samtök atvinnulífsins gerðu í janúar 2003.<sup>2</sup> Einkum eru það fyrirtæki í ferðaþjónustu, útgerð og fiskvinnslu sem kvarta sáran. Í könnuninni voru forsvarsmenn fyrirtækja jafnframt beðnir að nefna dæmi um það sem þeir upplifa sem íþyngjandi reglubyrði. Flokka mætti svör þeirra á tvenna vegu, það er eftir eðli umkvörtunarefna og þeim sviðum sem þau beinast að. Hér er farin sú leið að flokka þau eftir þeim sviðum sem þau beinast að, en ljóst er að nokkur atriði skipta lykilmáli hvað varðar eðli þeirra:

- Að reglur séu ekki of flóknar.
- Að ekki sé of tímafrekt að sinna þessum málum, ekki þurfi til dæmis að hafa samband við marga aðila til að fá rekstrarleyfi.
- Að ekki séu tíðar breytingar á starfsumhverfi, þær trufla áætlanagerð og allan rekstur fyrirtækjanna.
- Að kostnaður sé ekki of mikill, beinn eða óbeinn.

Allt eru þetta lykilatriði sem hafa þarf að leiðarljósi við mótun á regluumhverfi fyrirtækjanna. Víða er til dæmis rík ástæða fyrir samræmingu og samþættingu gildandi fyrirkomulags.

### 2.1.1 „Eftirlitsiðnaðurinn“, innheimta á virðisaukaskatti, erlent starfsfólk...

Það sem flest fyrirtæki kvarta undan er það sem í daglegu tali kallast eftirlitsiðnaðurinn, það er ýmis konar opinbert eftirlit með rekstri, skýrslur sem fylla þarf út vegna þess, tíminn sem fer í það, kostnaður því samfara og þess háttar. Einnig er öflun rekstrarleyfa mjög mörgum fyrirtækjum ofarlega í huga, en þar er að hluta til aftur á ferðinni svokallaður eftirlitsiðnaður, það er önnur mæling á umfangi hans.

Innheimtuþjónusta fyrirtækja fyrir ríkisvaldið er annað mjög algengt umkvörtunarefni, sem snýr meðal annars að umsýslukostnaði við útreikning á virðisaukaskatti og að ýmsum opinberum gjöldum sem fyrirtæki eru látin innheimta fyrir ríkissjóð og skattayfirvöld. Einstakar stofnanir eru einnig nefndar til sögunnar og kvartað undan reglusetningu þeim tengdri og kemur Fiskistofa þar oftast við sögu. Almenn kvarta útgerðarfyrirtæki mikið undan sífelldum breytingum á reglum sem varða rekstur þeirra.

Loks er algengt að fyrirtæki kvarta undan flóknu ferli við að fá til starfa fólk frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins og við að endurnýja atvinnuleyfi þeirra, undan umsýslu vegna viðbótarlífeyrissparnaðar, stimpilgjöldum, þröngum reglum samkeppnislaga og samkeppni við opinbera aðila eða jafnvel félagasamtök, til dæmis í veitingarekstri. Hið síðastnefnda flokkast ef til vill strangt

<sup>2</sup> Könnunin var gerð í janúar 2003 og var hún send til forsvarsmanna 1350 fyrirtækja. Svör bárust frá um 650 þeirra, eða um 48% úrtaksins.



til tekið ekki undir reglubyrði í rekstri fyrirtækjanna, nema þar sem fyrirtæki búa við þær óviðunandi aðstæður að keppa við opinbera aðila eða aðra sem ekki þurfa að standa straum af ýmsum kostnaði sem einkafyrirtækin þurfa að gera eða uppfylla ýmis skilyrði sem þau þurfa að uppfylla.

### 2.1.2 Dæmin sem fyrirtækin nefna

Hér á eftir fara helstu dæmin sem fyrirtækin nefna í könnun Samtaka atvinnulífsins. Í svörum fyrirtækjanna renna saman kvartanir undan flóknum reglum, beinum og óbeinum kostnaði, sífelldum breytingum á starfsumhverfi og þeim tíma sem verja þarf til að mæta kröfum opinbers eftirlits. Þá kvarta fyrirtæki jafnframt undan atriðum sem strangt til tekið flokkast kannski ekki undir reglubyrði heldur snúa almennt að samskiptum þeirra við opinbera aðila. Má þar nefna gjaldtöku án þess að þjónusta fylgi og samkeppni við aðila sem njóta opinberra ívilnana.

Fyrst eru nefnd dæmi um þær kvartanir sem oftast komu fram og svo koll af kolli. Í flestum tilfellum fylgja beinar tilvitnanir (skáletraðar) í ummæli forsvarsmanna fyrirtækjanna úr könnuninni. Ljóst er að mörgum hitnar í hamsi þegar talið berst að þessum málaflokki.

- **Eftirlitsiðnaðurinn.** Hann er sagður vaxa hratt og að jafnvel þurfi sérstakt starfsfólk til að sinna skýrslugerð til opinberra eftirlitsaðila. *Óskilvirkur, illa skilgreindur eftirlitsiðnaður; Það er alltof mikið af óvæntum gjöldum og álögum sem dúkka upp á ólíklegustu tímum. Ég trúi ekki öðru en að hægt sé að einfalda hlutina og gera þá skilvirkari; Skriffinnska er að kæfa okkur; Endalausar álögur vegna eftirlitsgjalda, aftur og aftur eftirlitsgjöld; Sjálfataka heilbrigðisnefnda; Óraunhæfar eftirlitskröfur í engu samræmi við stærð fyrirtækisins eða markaðarins; Reglugerðar- og eftirlitsfargan er allt að drepa og það þarf sérstakan mann til að sinna því; Í útgerð er ástandið þannig að það er að verða meira verk að þjóna ríkinu en viðskiptavinum, sbr. reglugerð um löggildingu ósjálfvirkra voga (793/2002).*
- **Rekstrarleyfi.** Sem fyrr segir er þetta að hluta til önnur mæling á títtnefndum eftirlitsiðnaði. Dæmin fremst í þessum kafla gefa smá innsýn í þennan veruleika. *Rekstrarleyfi sem eru á mismunandi stöðum og í mismunandi ráðuneytum sem gerir ferlið flókið og íþyngjandi; Öflun rekstrarleyfa er hreint út sagt ótrúlegt kapphlaup á milli tuga stofnana um allan bæ; Fáránlegar reglur varðandi vínveitingaleyfi; Óþolandi að þurfa að leggja inn tryggingu fyrir vínveitingaleyfi, eina milljón takk; Þörf er á samræmingu í útgáfu leyfa, æskilegt að eitt leyfi dugi fyrir reksturinn.*
- **Innheimta opinberra gjalda.** Fyrirtæki kvarta mikið undan innheimtu sem þau þurfa að sinna fyrir ríkissjóð, m.a. umsýslukostnaði vegna innheimtu á virðisaukaskatti og ýmsum gjöldum sem fyrirtækjum er gert að innheimta fyrir hið opinbera. *Okkur finnst það ósanngjarnnt að vera innheimtuaðili fyrir hið opinbera á t.d. vsk. Fyrirtæki mitt þarf að greiða endurskoðanda og starfsmanni sérstaklega til að halda utan um þessa innheimtu án þess að fá greitt fyrir það; Launamiðar vegna alls konar innheimtuskyldu vegna starfsmanna.*

- **Erlent starfsfólk.** Mikið er kvartað undan flóknu ferli við öflun atvinnuleyfa fyrir starfsfólk frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. *Umsóknir fara í gegnum Útlendingaeftirlit, Vinnuálastofnun, svæðisvinnumiðlanir og verkalyðsfélög. Tekur of langan tíma og pappírs- og eyðublaðafarganið alltof mikið.*
- **Regluhverfi sjávarútvegsfyrirtækja.** Fyrirtæki í sjávarútvegi kvarta mikið undan sífelldum breytingum á reglum sem snerta þeirra rekstur, sem og undan tvíverknaði og skörun eftirlitsstofnana. *Óöryggi vegna sífelldra ígripa stjórnvalda; Sértækar aðgerðir í kvótamálum, sbr. byggðakvóta, og endalausar færslur aflaheimilda frá einum stað til annars með sértækum reglugerðum; Eftirlitsstofnanir í fiskvinnslu og útgerð virðast eiga greiða möguleika á að leggja kostnað á atvinnurekstur, svo sem Fiskistofa, Verðlagsstofa skiptaverðs, veiðieftirlit, löggildingarstofur, heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, Umhverfisstofnun o.s.frv.; Reglugerðir Fiskistofu og Vinnueftirlits stangast oft á og hvorugur vill víkja; Oft er um tvíverknað að ræða þegar Fiskistofa kannar eftirlit skoðunarstofu í vinnslunni; Siglingastofnun, t.d. það að greiða vitagjald á svæði þar sem engir vitar eru.*
- **Samkeppni við opinbera aðila og félagasamtök.** Talsvert er kvartað undan þessu, einkum í ferðaþjónustu. Fyrirtæki þurfi að keppa við opinbera aðila eða við aðila sem ekki þurfi að uppfylla ýmsar kröfur sem þau þurfa að gera. *Ósamræmi milli félaga með löglegan rekstur og áhugamanna sem fara inn á okkar verksvið án þess að vera með tilskilin leyfi.*
- **Samkeppnislög.** Kvartað er undan of miklum völdum samkeppnisyfirvalda, sem þykja sníða fyrirtækjum alltof þröngan stakk til hagræðingar. *Of mikið vald samkeppnisyfirvalda um þróun og aðlögun markaðarins að eðlilegri samkeppni við útlönd.*
- **Innheimta þungaskatts og reglur um flutninga á vegum.** *Lög um þungaskatt, akstursrita og mörg önnur lög og reglur sem eru að skattleggja atvinnutæki eins og um lúxusvörur væri að ræða.*
- **Fjármálaeftirlitið.** *Kröfur um skýrslur alltaf að aukast. Jafnvel um hluti sem eiga ekki við... Þetta er beinlínis að gera litlu sparisjóðina óstarfhæfa þó ekkert sé að í rekstri.*
- **Viðbótarlífeyrissparnaður.** Kvartað er undan flókinni umsýslu og miklum fjölda skilagreina.

Þá nefndu fyrirtæki STEF-gjöld, þörf á auknu samstarfi toll- og skattyfirvalda, byggingareglugerð, auðlindagjald, fæðingarorlof, skattheimtu – einkum stimpilgjöld, átján ára aldurstakmark við sölu á tóbaki, umhverfismál, flókna kjarasamninga, vökulög á vörubílum og fleira.

### 2.1.3 Umfangið mikið og dæmin kunnugleg

Þótt dæmin hér að framan séu mörg er ljóst að hér er langt því frá að um tæmandi upptalningu sé að ræða. Hér mætti enn fremur fjalla í löngu máli um flest þeirra, sem ekki verður gert í þessari skýrslu. Sum þessara mála hafa Samtök atvinnulífsins og forverar þeirra ítrekað fjallað um og ósk-



að úrbóta á. Má þar nefna gjalddöku ýmissa opinberra aðila, svo sem heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og Umhverfisstofnunar, sem hér kallast einu nafni eftirlitsiðnaðurinn, en SA og forverar þeirra hafa í fjöldamörg ár reynt að sýna þeirri þróun aðhald. SA hafa einnig ítrekað óskað eftir að einfaldað verði ferlið við öflun atvinnuleyfa fyrir erlent starfsfólk, gefið út sérstakar skýrslur um skatta- og samkeppnislög og svo mætti áfram telja.

#### 2.1.4 Samkeppnislög

Fyrir ári síðan gáfu Samtök atvinnulífsins út skýrsluna *Samkeppnishæf samkeppnislög*, þar sem íslensk samkeppnislög eru borin saman við erlend og ítarlegar og rökstuddar tillögur gerðar til úrbóta. Í könnun SA um reglubyrði kvörtuðu fyrirtæki meðal annars undan samkeppnislögum, einkum samrunareglum samkeppnislaga sem þykja hamla gegn eðlilegri hagræðingu á markaði. Samkeppnisyfirvöld hafa til dæmis staðið í vegi fyrir hagræðingu í bankakerfinu, en Íslandsbanki hefur bent á að ef kostnaðarhlutfall væri það sama hér og í nágrannalöndunum væri rekstrarkostnaður bankanna um 15 milljörðum króna lægri á ári. Þarna er augljóslega eftir verulegum upphæðum að slægjast. Ýmislegt fleira mætti þó nefna hvað samkeppnislögin varðar, í samhengi við reglubyrði.

Einkum ber að gagnrýna þá tilhneigingu samkeppnisyfirvalda að biðja um mun meiri gögn en þau þurfa. Þannig þarf að skila mjög ítarlegri skýrslu til Samkeppnisstofnunar við samruna fyrirtækja. Fyrirtækin hafa viku til að skila henni en í henni eiga að vera mjög svo ítarlegar upplýsingar um greiningu á mörkuðum o.fl. Þarna þarf að draga úr skrifinnskunni. Þessi eyðublöð eru tekin beint frá Evrópusambandinu þar sem yfirlitt er átt við mun stærri markaði en hér er. Stofnunin getur til dæmis krafist allra minnisblaða og gagna sem varða tiltekna fyrirspurn en oft er þá um að ræða viðkvæmar markaðsupplýsingar.

#### 2.1.5 Smærri skattar og gjöld

Fyrir tveimur árum síðan gáfu Samtök atvinnulífsins út skýrsluna *Samkeppnishæft skattaumhverfi*, þar sem lagðar voru fram ítarlegar og rökstuddar tillögur um að efla samkeppnishæfni íslensks skattaumhverfis. Fyrir þá skýrslu vann KPMG yfirlit yfir þann mikla fjölda gjalda og skatta sem fyrirtæki þurfa að greiða. Alls voru talin upp rúmlega 70 gjöld og skattar. Vissulega þurfa sjálfsagt engin fyrirtæki að greiða öll þau gjöld, en samantektin er heldur eflaust ekki tæmandi. KPMG hefur uppfært þetta yfirlit og er það að finna á heimasíðu fyrirtækisins.<sup>3</sup> Ekki er að sjá að miklar breytingar hafi orðið á tveimur árum, þótt til dæmis hið merka almanaks-gjald hafi verið fellt niður og er það vel. Í skýrslunni var hvatt til þess að hugað yrði að öllum þeim fjölda smærri gjalda og skatta sem hið opinbera innheimtir og eru þau tilmæli ítrekuð hér.

<sup>3</sup> [www.kpmg.is/external/Tax/skra\\_yfir\\_skatta\\_og\\_gjold\\_juli02.pdf](http://www.kpmg.is/external/Tax/skra_yfir_skatta_og_gjold_juli02.pdf)

## 2.2 Samkeppnisforskot sem ber að viðhalda

En þótt hér sé kvartað undan reglubyrði og eftirlitsiðnaði er sannleikurinn vissulega sá að íslensk stjórnýsla er um margt skilvirkari en víðast hvar annars staðar. Meðal annars hefur skilvirkni í íslenskri stjórnýslu ítrekað mælst í fremsta flokki í könnunum World Economic Forum á samkeppnishæfni þjóða. Sú góða mæling er fagnaðarefni og raunar á ekki að koma á óvart að skilvirkni stjórnýslu sé meiri hér en víða annars staðar, í þessu litla samfélagi með hátt menntunarstig. Þarna er hins vegar á ferðinni ákveðið samkeppnisforskot sem mikilvægt er að hlúa að og treysta í sessi, því íslensk fyrirtæki eru flest hver lítil, hlutfallslega mun minni en keppinautar þeirra erlendis og hafa því lítil tók á að kljást við flóknar eftirlitsreglur.

## 3. KOSTNAÐUR VIÐ EFTIRLITSIÐNAÐINN

Fyrir tíu árum síðan tók Vinnuveitendasamband Íslands saman upplýsingar um beinan kostnað við svokallaðan eftirlitsiðnað, það er þau heildargjöld sem atvinnulífið greiðir í þessu samhengi. Niðurstaða þeirrar úttektar var sú að bein gjöld atvinnulífsins væru alls rúmar 900 milljónir króna á þávirði, eða um 1,2 milljarðar króna á núvirði, en tekið var fram að eflaust væri ekki um tæmandi samantekt að ræða.

### 3.1 Beinn kostnaður atvinnulífsins 1,6 milljarðar á ári

Nú hefur þetta yfirlit verið uppfært af Samtökum atvinnulífsins og þá kemur í ljós að þessi beini mælanlegi kostnaður er nú tæplega 1,6 milljarðar króna á ári, eins og sjá má í meðfylgjandi töflu, eða um 30% hærri á núvirði en fyrir tíu árum síðan. Í þessu samhengi ber þó að leggja áherslu á að þessar tölur segja einungis til um þau lögboðnu eftirlitsgjöld sem greidd eru, ekki um heildarkostnað atvinnulífsins við að mæta kröfum eftirlitsins eða heildarkostnað samfélagsins vegna eftirlitsiðnaðarins.

Þegar hefur til dæmis komið fram í þessum kafla að mörg fyrirtæki segjast þurfa að hafa sérstakt fólk á launaskrá til að sinna skýrslugjöf til opinberra aðila og því ljóst að heildarkostnaðurinn við eftirlitsiðnaðinn er miklum mun hærri en sem nemur þessum beina mælanlega kostnaði. Erlendis er reynslan sú að óbeinn kostnaður fyrirtækja vegna eftirlits er mun hærri en útgjöld opinberra aðila. Í Bandaríkjunum er til dæmis áætlað að kostnaður fyrirtækja sé 55 sinnum hærri en útgjöld opinberra aðila.<sup>4</sup> Þá hefur heildarkostnaður vegna eftirlitsiðnaðarins í ESB verið metinn sem jafnvirði 2 – 5% af samanlagðri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna.<sup>5</sup> Ef sú tala væri yfirfærð beint á Ísland væri heildarkostnaður samfélagsins vegna eftirlitsiðnaðarins hér á bilinu 15 til 40 milljarðar króna. En jafnvel þótt menn gefi sér að hlutfallið sé helmingi lægra hér er ljóst að um verulega fjármuni er að ræða, eða um sjö til tuttugu milljarða króna og því eftir miklu að slægjast í skyni hagræðingar.

<sup>4</sup> Greinargerð nefndar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera, *Opinberar eftirlitsreglur*, forsætisráðuneytið, 2000.

<sup>5</sup> Ráðherraráð ESB: Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, 2001.

## Lögboðin eftirlits- og leyfisgjöld sem lögð eru á atvinnulífið

Eftirlitsstofnanir / eðli gjalda	Eftirlits- og leyfisgjöld þús.kr./ár
Vinnueftirlit ríkisins	343.726
Hollustuvernd ríkisins*	12.800
Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga	157.758
Umhverfis- og heilbr.stofa Rvk.	135.923
Löggildingarstofan	127.500
Fiskistofa	403.693
Skoðunarstofur	192.000
Siglingamálastofnun	68.000
Flokkunarfélög	30.000
Gjöld lögð á veitingahúsarekstur	87.000
<b>Samtals</b>	<b>1.558.400</b>

\*Umhverfisstofnun frá 1. jan 2003

Meðfylgjandi tölur yfir eftirlits- og leyfisgjöld, sem árlega eru lögð á atvinnulífið, eru í allflestum tilvikum fengnar frá viðkomandi eftirlitsstofnunum. Upphæðir eru oftast áætlaðar út frá rekstri ársins 2002 en í einhverjum tilvikum er byggt á rekstraráætlun fyrir árið 2003. Tölurnar endurspeglar í raun aðeins beinar greiðslur atvinnulífsins til viðkomandi eftirlitsstofnana, en gefa á engan hátt til kynna raunveruleg útgjöld atvinnulífsins vegna eftirlits og leyfisveitinga né heildarkostnað samfélagsins vegna eftirlitsiðnaðarins.

### 3.2 Greiðslur fyrir lítið?

Í könnun SA var líka talsvert kvartað undan því að heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna leggðu mismikla vinnu í lögboðið eftirlit hjá fyrirtækjum innan sömu starfsgreinar gegn sama gjaldi. Hugtakið „sjálfataka“ kom oftast en einu sinni fram í því sambandi, sem og hugtakið „mafiuskattur,“ sem best sé að greiða þótt lítil eða engin þjónusta virðist fylgja. Eitt fyrirtæki svaraði þannig:

*Við þurfum að borga eftirlitsgjöld sem engu skila á móti. Greiðum til að mynda eftirlitsgjald vegna mengandi atvinnustarfsemi en á móti kemur ekkert eftirlit, engin þjónusta, ekki neitt.*

Samtökum atvinnulífsins er kunnugt um fjölda dæma þess að fyrirtæki greiði verulegar fjárhæðir vegna eftirlits sem ýmist er lítið eða ekkert í raun. Sem dæmi má nefna fyrirtæki í matvælaframleiðslu með sex aðskildar starfseiningar á litlu svæði. Haustið 2001 fær fyrirtækið heimsókn frá heilbrigðiseftirliti í alls eina klukkustund og 45 mínútur, þar sem skoðað er frárennsli og umhverfi hverrar starfseiningar. Í kjölfarið fær fyrirtækið sex reikninga sem hljóða upp á um 64.000 kr. hver, eða alls um 382.000 krónur. Miðað við þær breytingar sem orðið hafa á gjaldskrá væri þessi sami heildarreikningur nú um 475.000 krónur. Verður það að teljast rífleg þóknun fyrir ómakið, að ferðalögum og vinnu við afgreiðslu vottorða og reikningaskrif meðtöldum. Önnur dæmi eru um að reikningurinn sé einfaldlega sendur án þess að nokkurt eftirlit fari fram. Fyrirtæki geta verið mjög treg til að gera athugasemdir við slíka hluti enda getur hlotist af því mikið tjón ef fréttist að fyrirtæki eigi í útistöðum við heilbrigðiseftirlit, ekki síst þegar um er að ræða fyrirtæki í matvælaframleiðslu. Þetta geta hins vegar ekki talist viðunandi vinnubrögð.

#### **4. EINFALDA ÞARF KERFIÐ**

Að sjálfsgögðu er ekki ætlunin að mæla hér á móti nauðsynlegu eftirliti með ýmsum þáttum atvinnurekstrar, svo sem öryggis- og hollustuháttum vinnustaða, heilbrigðis- og mengunarvarnareftirliti fyrir mengandi starfsemi eða gæðaeftirliti í matvælaframleiðslu. Þess í stað er verið að gagnrýna þetta sundurleita eftirlitskerfi, sem erfitt er að hafa yfirsýn yfir og er örugglega ekki rekið á hagkvæmasta hátt, en atvinnulífinu er svo gert að halda uppi án þess að fá rönd við reist. Eftirlitskerfið þarf að gera einfaldara í framkvæmd og endurskoða þarf gjaldtökuna. Um leið verður atvinnurekandinn einnig að setja sér sín markmið, að komið verði á innra eftirliti í fyrirtækjunum sjálfum, þannig að hið lögboðna eftirlit fari að mestu fram innan veggja fyrirtækjanna af starfsmönnum fyrirtækjanna eða faggiltum skoðunarstofum. Tiltölulega einfalt er að koma upp innra eftirliti í fyrirtækjum sem starfa eftir vottuðum gæðakerfum, enda heimilar löggjafinn að dregið sé úr reglubundnu eftirliti með slíkum atvinnurekstri sem fyrr segir. Víðast hvar skortir hins vegar á að heimildin sé nýtt og er hvatinn því takmarkaður að þessu leyti fyrir fyrirtæki að taka upp slík stjórnkerfi.

#### **5. AÐ LOKUM: EINFÖLDUN OG SAMRÁÐ**

Það er skoðun Samtaka atvinnulífsins að draga þurfi úr umfangi opinbers eftirlits og einfalda það, til dæmis með því að samræma veitingu rekstrarleyfa á færri hendur og gefa þau út til lengri tíma en nú er gert. Jafnframt ber að hvetja fyrirtæki til þess að taka upp eigið innra eftirlit, en til þess að svo megi verða þarf að umbuna þeim fyrir að taka til dæmis upp umhverfisstjórnunarkerfi eða starfa eftir vottuðum gæðakerfum. Sú umbun getur til dæmis verið fólgin í að fella niður viðkomandi eftirlit og tengd gjöld að hluta eða að öllu leyti. Samtökin skora á stjórnvöld að beita sér fyrir slíkum breytingum og lýsa sig reiðubúin til þátttöku í slíku starfi. Loks skora Samtök atvinnulífsins á íslensk stjórnvöld að taka þátt í alþjóðlegri þróun í átt til gæðastjórnunar í regluumhverfi og hefja eigin lög um opinberar eftirlitsreglur til þeirrar virðingar sem þeim ber í framkvæmd. Snýr það meðal annars að gerð kostnaðarmats, samráði við hagsmunaaðila, mati á hagkvæmstu framkvæmd eftirlits hverju sinni og ákvæðum um líftíma reglna og reglubundna endurskoðun þeirra.

Minni reglubyrði fyrirtækja og hagkvæmari skipan á opinberu eftirliti stuðlar að hagræðingu í rekstri og þar með samkeppnishæfara atvinnulífi, sem er grunnur að bættum lífskjörum í landinu.

## 2. KAFLI. VINNUMARKAÐURINN

- Sveigjanlegur vinnumarkaður er lykilforsenda öflugs hagvaxtar og þar með góðra lífskjara. Takmarkanir á sveigjanleikanum draga úr verðmætasköpun.
- Sveigjanlegur vinnumarkaður á Íslandi hefur skilað mikilli fjölgun starfa og háu atvinnustigi. Þrátt fyrir það á sveigjanleikinn undir högg að sækja.
- Almennur vinnumarkaður er sveigjanlegri hér en víðast í Evrópu, en undanfarin ár hefur þó dregið úr sveigjanleikanum, einkum vegna Evrópureglna.
- Íslenskur vinnumarkaður er hins vegar að miklu leyti tvískiptur. Opinberir starfsmenn hafa ýmis réttindi umfram fólk á almennum vinnumarkaði, t.d. á sviðum lífeyris-, orlofs- og veikindaréttar, auk uppsagnarverndar.
- Lengi vel var vísað til hærrí launa á almennum markaði í þessu sambandi, en þau rök eiga ekki lengur við þar sem laun opinberra starfsmanna hafa nú árum saman hækkað meira en laun á almennum vinnumarkaði.
- Hinn tvískipti vinnumarkaður, með ólíka launastefnu og ójöfn réttindi, veldur alvarlegum sambýlissvanda á vinnumarkaði.
- Ljóst er að þessi þróun getur ekki haldið áfram. Svigrúm til launakostnaðarbreytinga verður að skilgreina í samkeppnisgreinum atvinnulífsins og aðrir að fylgja þeirri þróun.
- Opinberi vinnumarkaðurinn er greindur frá hinum almenna vinnumarkaði með lögum frá Alþingi. Eðlilegt er að sérreglur fyrir opinbera starfsmenn verði felldar niður og vinnumarkaðurinn þannig gerður einsleitari.
- Stjórnendur opinberra fyrirtækja og stofnana kvarta undan hamlandi starfsumhverfi og telja það meiriháttar mál að segja upp fólki.
- Þessi takmörkun á stjórnunarréttinum dregur úr hvata starfsfólks til að leggja sig fram og kemur í veg fyrir að stjórnandinn hafi ávallt hæfu fólki á að skipa.
- Sambýlissvandinn styður áhersluna á minnkandi vægi opinbers rekstrar og aukið vægi útboða, þjónustusamninga og einkarekstrar.

## 1. INNGANGUR

Mikilvægustu efnahagsmarkmið samfélagsins eru öflugur hagvöxtur, hátt atvinnustig og bætt lífskjör. Þessi markmið eru háð fjölmörgum þáttum. Suma þættina hafa landsmenn engin áhrif á, svo sem viðskiptakjör og vexti á erlendum skuldum, en aðrir eru ákvarðaðir á heimaslóðum með efnahagsstefnu stjórnvalda, lögum, reglum og samningum sem mynda allir saman starfsskilyrði og samkeppnisstöðu atvinnulífsins.

Það er almennt viðurkennt að efnahagsstefna sem stuðlar að stöðugleika örvar hagvöxt vegna þess að mikil og sveiflukennd verðbólga dregur úr fjárfestingum. Mikilvægi fjárfestinga fyrir hagvöxt er augljóst en á síðustu tímum hefur mikilvægi fjárfestingar í mannauði og rannsóknum aukist mikið. Það er einnig almennt viðurkennd staðreynd að háir skattar draga úr hagkvæmni við nýtingu framleiðsluþáttanna. Þá eru virk samkeppni og sveigjanlegur vinnumarkaður einnig talin vera lykilaðri að baki kraftmiklum hagvexti.<sup>1</sup>

Í þessum kafla verður fjallað um sveigjanlegan vinnumarkað sem OECD telur vera eina af lykilskýringum öflugs hagvaxtar og þar með góðra lífskjara. Þar sem oft er óljóst í umræðu manna á meðal hvað við sé átt með sveigjanleika á vinnumarkaði verður farið yfir skilgreiningar á sveigjanleika og síðan fjallað um vinnumarkaðinn á Íslandi í ljósi þeirra.

Þá er fjallað um sambýli og sambýlisvanda þeirra tveggja vinnumarkaða sem eru í stórum dráttum í landinu, hins almenna og hins opinbera. Í ljósi ólíkra réttindakerfa, einkum hvað lífeyrisréttindi snertir, og ólíkrar launaþróunar á undanförunum áratug er ástæða til að óttast að þessi sambýlisvandi gæti farið vaxandi á komandi árum.

Vinnumarkaðurinn í Bandaríkjunum er talinn vera sá sveigjanlegasti meðal þróaðra ríkja. Vinnumarkaðurinn í hinum stóru meginlandsríkjum Evrópu og ýmsum hinna smærri er hins vegar ósveigjanlegur á marga lund. Hvað sveigjanleika og stífni varðar má líkja almenna vinnumarkaðnum á Íslandi við þann bandaríska og hinum opinbera við það sem algengast er á meginlandi Evrópu.

## 2. LAGAUMGJÖRÐ Á ALMENNUM OG OPINBERUM VINNUMARKAÐI

### 2.1 Almennur vinnumarkaður

Löggjöf um samskipti starfsmanna og vinnuveitenda þeirra eru hluti af rekstrarumhverfi fyrirtækja og ræður miklu um sveigjanleika á vinnumarkaði. Annars vegar er um að ræða leikreglur um sameiginlega hagsmunagæslu, stéttarfélag, kjarasamninga, vinnudeilur og úrlausn ágreinings og hins vegar einstaklingsbundin réttindi launþega. Auk þess er löggjöfin í veigamiklum atriðum ólík eftir því hvort um ræðir fyrirtæki og starfsfólk á almennum vinnumarkaði eða opinbera aðila og starfs-

<sup>1</sup> *The Sources of Growth in OECD Countries*, OECD 2003.

fólk þeirra. Vinnumarkaðnum er þannig skipt í tvennt af hálfu löggjafans án þess að fyrir því séu eðlilegar forsendur.

Lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 með síðari breytingum, sbr. lög nr. 75/1996, fjalla um starfsemi stéttarféлага og ábyrgð, rétt þeirra til tilnefningar trúnaðarmanna, kjarasamninga, vinnudeilur, embætti sáttasemjara ríkisins og Félagsdóm. Þar er að finna þær leikreglur sem aðilar vinnumarkaðar eru bundnir af í samskiptum sínum.

Samnings- og verkfallsréttinn verður einnig að skoða í tengslum við alþjóðlegar skuldbindingar og ný ákvæði stjórnarskrár Íslands sem veita stéttarfélögum vissa vernd<sup>2</sup> og kveða jafnframt á um að í lögum skuli kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.<sup>3</sup> Hæstiréttur hefur með vísan til þess talið verkfallsrétt stéttarféлага njóta vissrar verndar samkvæmt stjórnarskrá.

Umdeilanlegt er hins vegar hvort óheftur verkfallsréttur sé í öllum tilvikum réttlæt看legur í nútíma samfélagi þar sem litlir hópar í lykilstöðu geta lamað stóran hluta þjóðfélagsins og valdið miklu tjóni fyrir aðila sem enga aðkomu eiga að deilunni og þjóðfélagið í heild.

Forgangs- og aðildarskylduákvæði í kjarasamningum hafa verið umdeild.<sup>4</sup> Enn er óljóst hver áhrif nýtt ákvæði stjórnarskrár um að engan megi skylda til aðildar að félagi<sup>5</sup> muni hafa. Skylduáðild er almennt talin vera bönnuð en ekki hefur reynt á það hvort forgangsréttarákvæðin standist. Í reynd er hins vegar lítill eða jafnvel enginn munur á þessu tvennu.<sup>6</sup>

Samkvæmt lögum um starfskjör launafólks nr. 55/1980 ákveða almennir kjarasamningar lágmarkskjör allra launþega í viðkomandi starfsgrein óháð aðild starfsmanns að viðkomandi stéttarfélagi. Samningar einstakra launþega og atvinnurekenda um lakari kjör eru ógildir.

Það er meginregla í íslenskum rétti að vinnuveitanda er frjálst að segja starfsfólki upp störfum án þess að geta ástæðna á sama hátt og starfsmaður getur sagt starfi sínu lausu. Gæta þarf lög- og samningsbundins uppsagnarfrests, sbr. lög nr. 19/1979, og ákvæða í kjarasamningi viðkomandi stéttarfélags. Uppsagnarfrestir eru mislangir eftir starfsaldri og kjarasamningi, eða frá viku á fyrstu starfsmánuðum til þriggja mánaða eftir allt að fimm ára starf. Eldra starfsfólk, 55 – 63 ára, sem starfað hefur 10 ár í sama fyrirtæki hefur 4 – 6 mánaða uppsagnarfrest.

### 2.1.1 Takmarkanir í lögum

Ofangreindar meginreglur eru í öllum aðalatriðum tiltölulega sveigjanlegar. Frá þeim eru þó undantekningar í lögum sem takmarka stjórnunarrétt vinnuveitenda.

<sup>2</sup> Sbr. 1. mgr. 74. gr., sjá stjórnskipunarlög nr. 97/1995.

<sup>3</sup> Sbr. 2. mgr. 75. gr., sjá lög nr. 97/1995.

<sup>4</sup> Forgangsréttarákvæði kjarasamninga hafa verið talin lögmat, sbr. Félagsdóm í máli nr. 1/1945 (II,146).

<sup>5</sup> Sbr. 2. mgr. 74. gr., sjá lög 97/1995.

<sup>6</sup> Benda má á að Félagsdómur hefur talið óheimilt að segja félagsmanni stéttarfélags með forgangsréttarákvæði í kjarasamningi upp störfum á meðan löglega ráðnir félagsmenn annars stéttarfélags séu áfram í starfi hjá sama fyrirtæki, sbr. Fd. í máli nr. 2/2002.



Trúnaðarmenn stéttarféлага<sup>7</sup>, barnshafandi konur, foreldrar í fæðingar- og foreldraorlofi og þeir sem tilkynnt hafa um slíkt orlof<sup>8</sup> njóta vissrar verndar gegn uppsögnum. Að loknu fæðingarorlofi á starfsmaður rétt á að hverfa aftur að starfi sínu eða sé þess ekki kostur, að sambærilegu starfi.<sup>9</sup>

Óheimilt er að segja manni upp störfum eingöngu vegna fjölskylduábyrgðar sem hann ber.<sup>10</sup>

Óheimilt er að mismuna starfsfólki á grundvelli kynferðis við uppsagnir eða segja þeim upp sökum þess að það hafi krafist leiðréttingar á grundvelli jafnréttis laga.<sup>11</sup>

Þá setja lög um réttarstöðu starfsfólks við aðilaskipti að fyrirtækjum einnig vissar skordur við uppsögnum starfsfólks. Uppsagnir eru óheimilar vegna aðilaskipta að fyrirtæki eða hluta þess nema efnahagslegar, tæknilegar eða skipulagslegar ástæður séu fyrir hendi.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Takmarkanir í kjarasamningum

Í kjarasamningum hefur einnig verið samið um ýmsar reglur sem virka takmarkandi fyrir vinnuveitendur. Breytingar í starfsemi fyrirtækja geta líka haft slík áhrif á reglur sem þóttu eðlilegar í upphafi.

Í mörgum samningum er enn stíf afmörkun á dagvinnutíma og neysluhléum auk þess sem samninga um vaktavinnu vantar á mörgum samningssviðum.

Uppsagnarfrestur iðnaðarmanna miðast í flestum tilvikum við tíma frá sveinsprófi en ekki starfstíma hjá viðkomandi atvinnurekanda. Takmarkanir eru einnig í sömu samningum á heimildum til tímabundinna ráðninga.

Forgangsréttur stéttarféлага til starfa hindrar í vissum tilvikum sveigjanleika í skipulagningu vinnu og sameiningu ólíkra starfsþátta.

### 2.1.3 Takmarkanir vegna áhrifa EES-löggjafar

Eftirfarandi reglur eiga uppruna sinn í EES-löggjöf eða samningum og eru hluti af lagaumhverfi EES.

- Reglur um hámarksvinnutíma að meðaltali á viku og daglegan og vikulegan hvíldartíma starfsmanna.<sup>13</sup>
- Lög um aðilaskipti að fyrirtækjum sem fela í sér að við aðilaskipti í skilningi laganna tekur nýr vinnuveitandi við öllum réttindum og skyldum fyrri vinnuveitanda gagnvart starfsfólki.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Sjá 11. gr. laga nr. 80/1938.

<sup>8</sup> Sjá 30. gr. laga um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000.

<sup>9</sup> Sjá 29. gr. sömu laga.

<sup>10</sup> Sjá lög nr. 27/2000 um bann við uppsögnum vegna fjölskylduábyrgðar starfsmanna.

<sup>11</sup> Sjá 24. og 25. gr. jafnréttis laga nr. 97/2000.

<sup>12</sup> Sbr. 4. gr. laga 72/2002.

<sup>13</sup> Sbr. lög um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustað, nr. 46/1980, sem samþykkt voru á Alþingi í mars 2003.

<sup>14</sup> Lög 72/2002.



- Lög um hópuppsagnir starfsfólks sem leggja þá skyldu á vinnuveitendur að eiga samráð um fyrirhugaðar hópuppsagnir við trúnaðarmann starfsfólks.
- Nýjar reglur um heilsuvernd starfsfólks sem gera vinnuveitendum skylt að meta áhættu í störfum og gera áætlun um heilsuvernd starfsfólks sem meðal annars felur í sér forvarnir á grundvelli þess mats.<sup>15</sup>
- Reglur um öryggi og heilbrigði þungaðra kvenna, þeirra sem nýlega hafa alið barn eða eru með barn á brjósti og mat á áhættu í störfum þeirra.<sup>16</sup>
- Þá eru væntanlegar reglur um tímabundna ráðningu sem takmarka rétt vinnuveitanda til að veita starfsfólki endurtekið tímabundna ráðningu.<sup>17</sup>
- Tilskipun ESB um almennan ramma um upplýsingamiðlun til launafólks og samráð við það hefur verið tekin upp í EES-samninginn og á að vera komin til framkvæmda fyrir mitt ár 2005. Tilskipunin setur fram lágmarksskilyrði um rétt starfsmanna til upplýsinga og samráðs innan fyrirtækja en gert er ráð fyrir að aðildarríkin skilgreini nánar hvernig staðið skuli að því.<sup>18</sup>

Í erindi prófessors Sigurðar Líndals á ráðstefnu SA um Evrópuvinnurétt í mars 2001 fór hann yfir þær Evrópureglur sem þá höfðu verið teknar upp í íslenskan vinnurétt og dró þá ályktun að verulegar breytingar séu að verða á íslenskum vinnumarkaði. Upplýsingaskylda sé meðal annars stóruaukin, formkröfur hertar og íhlutun starfsmanna og fulltrúa þeirra um rekstur fyrirtækja aukin verulega. Reglurnar séu einnig að verða umfangsmeiri og flóknari sem gerir reksturinn, sérstaklega fyrir minni fyrirtæki, þyngri í vöfum. Fyrir þjóðfélagið í heild verði afleiðingin ósveigjanlegri vinnumarkaður. Þetta kunni að draga úr samkeppnishæfni fyrirtækja og þegar upp er staðið bitna á launþegum.<sup>19</sup>

ESB hefur sett sér háleit markmið um að verða samkeppnishæfasta hagkerfi veraldar árið 2010 („Lissabon markmið“ ESB árið 2000). Að mati samtaka atvinnurekenda í Evrópu hafa engin raunveruleg skref verið stigin, á fyrstu þremur árunum, til að gera þetta markmið að veruleika.

#### 2.1.4 Staða stéttarfélaga

Staða íslenskra stéttarfélaga er mjög sterk. Félagsgjöld eru innheimt af vinnuveitendum á grundvelli laga og kjarasamninga.<sup>20</sup> Vegna fyrrgreindara ákvæða, að viðbættum forgangsréttarákvæðum kjarasamninga, setja vinnuveitendur nýráðið starfsfólk nokkuð sjálfkrafa í viðkomandi stéttarfélög. Um 85% launþega munu nú vera í stéttarfélögum.

<sup>15</sup> Sjá lög um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustað, nr. 46/1980.

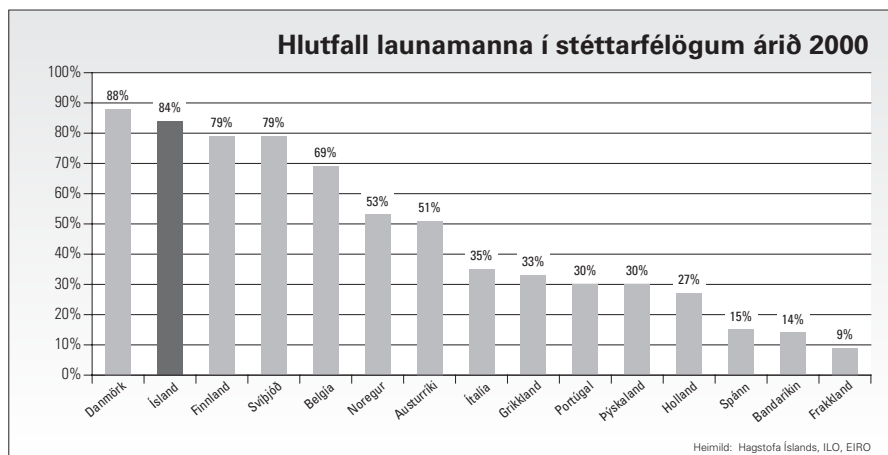
<sup>16</sup> Lög um fæðingarorlof, nr. 95/2000, 11. gr.

<sup>17</sup> Tilskipun 1999/70/EB. Löggjöf er í undirbúningi en ekki náðist samningur milli SA og ASÍ um efnisatriði tilskipunarinnar.

<sup>18</sup> Sjá tilskipun nr. 172/2002.

<sup>19</sup> Sjá vef SA: [www.sa.is/malefni/radstefna\\_dagskra\\_files/erindi\\_radstefnunnar/sigurdur\\_lindal\\_islenskur\\_vinnumarkadur.pdf](http://www.sa.is/malefni/radstefna_dagskra_files/erindi_radstefnunnar/sigurdur_lindal_islenskur_vinnumarkadur.pdf)

<sup>20</sup> Sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks nr. 55/1980.



Við gerð kjarasamninga er mikilvægt að standa vörð um sveigjanleika vinnumarkaðarins og þeirra reglna sem samið er um. Það á ekki síst við í samningum um innleiðingu Evrópureglna í íslenskan rétt þar sem tilhneiging er til að krefjast viðbóta umfram þau lágmarksréttindi starfsmanna sem tilskipunum er ætlað að vernda.

Mikilvægt er að við upptöku Evrópulöggjafar og annarra alþjóðlegra reglna í íslensk lög verði ekki gengið lengra en nauðsyn ber til og að það svigrúm sem reglurnar gefa til aðlögunar að þörfum og hefðum íslensks vinnumarkaðar sé nýtt sem best. Vítin eru til að varast þau og því ber okkur að varðveita sveigjanleika og snerpu íslensks vinnumarkaðar.

## 2.2 Sérreglur um opinbera vinnumarkaðinn

Íslenska ríkið er stærsti vinnuveitandi landsins með um 19.000 stöðugildi. Hjá sveitarfélögum starfar áþekkur fjöldi. Það liggur því nærri að fjórðungur fullvinnandi starfsmanna á vinnumarkaði starfi hjá ríki og sveitarfélögum. Samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands eru 27% starfa í opinberri stjórnarsýslu, fræðslustarfsemi og heilbrigðisþjónustu, en einhver hluti þeirra starfa telst til einkageirans.

### Starfandi fólk árið 2002

Opinber stjórnarsýsla	7.800	5,0%
Fræðslustarfsemi	12.700	8,1%
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	21.600	13,8%
<b>Opinberi geirinn alls</b>	<b>42.100</b>	<b>26,9%</b>
Almennur markaður	114.600	73,1%
<b>Allar atvinnugreinar</b>	<b>156.700</b>	<b>100,0%</b>

Heimild: Vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands

Réttindi þessa stóra hóps launafólks hafa óneitanlega áhrif á hinn almenna vinnumarkað. Kemur það meðal annars fram í auknum kröfum á hendur fyrirtækjum á almennum markaði og lítills flæðis fólks milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins.

Stjórnendur ríkisfyrirtækja hafa undanfarið ítrekað kvartað yfir því hamlandi starfsumhverfi sem þeir búa við. Það sem einkum er talið hamlandi eru reglur um uppsagnir og ráðningar, auk takmarkaðs svigrúms við einstaklingsbundna launasetningu. Þessi viðhorf komu skýrt fram á ráðstefnu Félags forstöðumanna og Stofnunar stjórnarsýslufræða þann 28. mars 2003. Ríkisútvarpið hafði eftir einum forstöðumanni ríkisstofnunar að það væri nokkurn veginn útilokað að segja upp starfsfólki og öðrum að það væri meiriháttar mál.

Sérstaða opinberra starfsmanna lýsir sér best í því að um þá gilda sérlög, bæði almennt og á afmörkuðum sviðum. Má þar helst nefna:

■ Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

*Lögin ná til ríkisstarfsmanna en um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga eru ákvæði í kjarasamningum. Kveðið er á um ráðningar til starfa, réttindi og skyldur, starfslok og fleira. Sérákvæði eru um embættismenn.*

■ Lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna

*Lögin ná jafnt til ríkisstarfsmanna og starfsmanna sveitarfélaga sem eru félagsmenn í stéttarfélagum opinberra starfsmanna. Kveðið er á um aðild að stéttarfélagum, rétt til samningsgerðar við ríki og sveitarfélög, gerð og efni kjarasamninga, verkfallsrétt og fleira.*

■ Lög nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd

*Kjaradómur ákveður laun og önnur starfskjör æðstu embættismanna, þeirra á meðal þingmanna, ráðherra og dómara, en kjaranefnd annarra embættismanna, en þeirra á meðal eru forstöðumenn langflestra ríkisstofnana og fleiri hópar sem ekki njóta samningsréttar við ríkið.*

■ Lög nr. 1/1997 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins

*Lögin fjalla um aðild, iðgjaldagreiðslur og réttindi í A og B deildum lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.*

■ Stjórnarsýslulög nr. 37/1993

*Lögin taka til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsfólks, en þar á meðal eru ákvarðanir er varða upphaf starfs og starfslok hjá ríki og sumu starfsfólki sveitarfélaga. Í lögnum er meðal annars kveðið á um meðferð mála hjá stjórnvöldum, skyldu til að rannsaka mál, meðalhóf við töku ákvarðana, jafnræði, andmælarétt, upplýsingaskyldu, rökstuðning ákvörðunar og fleira.*

■ Upplýsingalög nr. 50/1996

*Lögin taka til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Þar eru meðal annars ákvæði um meðferð upplýsinga um starfsumsækjendur og skráningu upplýsinga um málsatvik.*

Auk þessara laga eru ákvæði í fjölmörgum lögum um réttindi og skyldur tiltekinna hópa opinberra starfsmanna, svo sem kennara, dómara, lögreglumanna og lækna.

### 2.2.1 Ráðning opinberra starfsmanna og starfslok

Kveðið er á um ráðningar ríkisstarfsmanna, skipun embættismanna og starfslok þeirra í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög). Þau tóku gildi 1. júlí 1996 og leystu af hólmi lög frá 1954. Frumvarpi að nýjum lögum var meðal annars ætlað að færa stöðu ríkisstarfsmanna nær því sem gerist á almennum vinnumarkaði en í meðförum Alþingis var dregið verulega úr þeim áformum.

Almennt er skylt að auglýsa lausar stöður hjá ríkinu. Þegar ríkisstarfsmaður er ráðinn til starfa þarf að gæta ákvæða starfsmannalaga, stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga, auk almennra laga svo sem jafnréttis laga. Ríkar kröfur eru gerðar um undirbúning og málsmeðferð. Skylt er að veita upplýsingar um umsækjendur og rökstyðja ákvörðun um ráðningu sé eftir því leitað.

Opinberir starfsmenn eiga aðild að þeim stéttarfélögum sem hafa rétt til samningsgerðar við ríkið og sveitarfélög. Þeir sem kjósa að standa utan stéttarfélags skulu samkvæmt lögum nr. 94/1986 samt sem áður greiða jafnhátt félagsgjald og þeir sem eru fullgildir félagsmenn, enda fari um laun þeirra og önnur starfskjör samkvæmt samningum þess stéttarfélags sem þeir ættu að tilheyra.

Ólíkar reglur gilda um starfslok opinberra starfsmanna eftir því hvort um er að ræða embættismenn, almenna ríkisstarfsmenn eða starfsfólk sveitarfélaga. Einnig gilda ólíkar reglur um almenna ríkisstarfsmenn innbyrðis eftir því hvort þeir voru ráðnir til starfa fyrir eða eftir gildistöku starfsmannalaganna 1. júlí 1996.

Þegar segja á ríkisstarfsmanni, sem ráðinn hefur verið með gagnkvæmum uppsagnarfresti eftir 1. júlí 1996, upp störfum vegna ástæðna sem rekja má til hans sjálfs, svo sem óstundvísi, óhlýðni, van-kunnáttu, óvandvirkni, ófullnægjandi árangurs í starfi, ölvunar, ósæmilegar framkomu eða annarra athafna sem tilgreindar eru í 21. gr. starfsmannalaga, skal fyrst veita honum skriflega áminningu og gefa honum færi á að bæta ráð sitt. Fyrst skal tilkynna starfsmanni um að til standi að veita honum áminningu vegna tilgreindra brota eða annarra málefna ástæðna sem réttlætt geta uppsögn. Er honum gefinn hæfilegur frestur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þegar þau eru fram komin eða frestur liðinn tekur forstöðumaður ákvörðun um áminningu. Forstöðumaður þarf meðal annars að geta sannað grundvöll uppsagnar, að starfsmanni hafi borist boðun um fyrirhugaða áminningu og að reglana um andmælarétt hafi verið gætt.

Reglur um starfslok ríkisstarfsmanna eru flóknar og þungar í vöfum. Því er ekki undarlegt að ríkið hefur ítrekað beðið lægri hlut fyrir dómstólum í ágreiningsmálum um gildi áminninga og uppsagna. Forstöðumenn ríkisstofnana hafa í kjölfarið ekki treyst sér til að segja upp starfsfólki, jafnvel þótt það standi sig ekki í starfi. Þeir telja kröfur um form og sönnun slíkar að uppsögn starfsfólks sé nærri ómöguleg.

Sveitarfélögin hafa í kjarasamningum gengist undir sambærileg ákvæði. Reglurnar eru ólíkar eftir því hvort um er að ræða félagsmenn í stéttarfélögum opinberra starfsmanna samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, eða starfsfólk í stéttarfélögum ASÍ. Í kjarasamningum sveitarfélaga og stéttarfélaga opinberra starfsmanna eru ákvæði um áminningar og andmælarétt starfs-

manns og ef ástæða sé til uppsagnar, vegna ástæðna sem rekja má til starfsmannsins sjálfs, þá skuli áminna hann fyrst skriflega og veita honum tíma og tækifæri til að bæta ráð sitt áður en gripið er til uppsagnar. Skyld er að veita skriflegan rökstuðning sé þess óskað. Óheimilt er að segja starfsmanni upp án málefnalegra ástæðna. Um áminningar, rökstuðning og málsmeðferð að öðru leyti gilda ákvæði stjórnarsýslulaga. Hvað varðar uppsagnir starfsmanna sveitarfélaga sem aðild eiga að stéttarfélögum innan ASÍ þá gilda sömu reglur og á almenna vinnumarkaðnum.

Þessar reglur eru skýrasta birtingarmynd ósveigjanleika á íslenskum vinnumarkaði. Þær takmarka mjög stjórnunarrétt vinnuveitandans og koma í veg fyrir að hann hafi ávallt hæfu starfsfólki á að skipa. Hvatinn til að leggja sig fram minnkar til muna ef starfsmaður er þess fullviss að slakur árangur í starfi hafi engar afleiðingar í för með sér.

Fjármálaráðuneytið hefur brugðist við með útgáfu á upplýsingaefni fyrir forstöðumenn stofnana. Þar er að finna ítarlegar leiðbeiningar um hvernig standa skuli að áminningum og uppsögnum ríkisstarfsmanna, drög að bréfum og fleira.

## 2.2.2 Ýmis réttindi opinberra starfsmanna

Ríkið hefur samið við opinbera starfsmenn um mun meiri réttindi en þekkt á almenna vinnumarkaðnum. Á það meðal annars við um lífeyrisréttindi, veikindarétt, orlofsrétt og slysatryggingar.

Lengi vel var vísað til þess að laun opinberra starfsmanna væru lægri en gerðist á almenna vinnumarkaðnum og að það réttlætti ýmis sérkjör þeirra. Þessi rök eiga ekki lengur við. Laun hjá hinu opinbera hafa hækkað mikið á undanförunum árum og mun meira en á almennum vinnumarkaði, líkt og nánar er fjallað um síðar í þessum kafla. Réttlætning fyrir sérkjörum er ekki til staðar og eykur á tvískiptingu vinnumarkaðarins.

## 2.2.3 Ábyrgð forstöðumanna

Skýr ákvæði eru í starfsmannalögum um ábyrgð forstöðumanna ríkisstofnana á að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu eða veitt honum lausn frá embætti.

Með nýju launakerfi ríkisins og stofnanasamningum var mikil ábyrgð færð yfir til forstöðumanna. Samningar þessir hafa oft á tíðum leitt til mikils launakostnaðarauka og hafa margar stofnanir ríkisins verið reknar með halla. Ríkisstofnanir hafa með þessu getað í mörgum tilvikum greitt hærri laun en fyrirtæki á almennum vinnumarkaði. Sigurður Þórðarson ríkisendurskoðandi hefur sagt í fjölmiðlum að ríkisstofnanir eigi ekki í erfiðleikum við að keppa við almenna vinnumarkaðinn heldur sé baráttan við aðrar ríkisstofnanir erfiðari. Ríkisstofnanir yfirbjóða þannig fyrirtæki á almenna markaðnum með launakjörum og ráðningarvernd til viðbótar við ríkuleg réttindi. Það er óviðunandi að forstöðumönnum ríkisstofnana sé með þessum hætti kleift að ráðstafa skattfé almennings og fyrirtækja og fara á sama tíma fram úr fjárlagaheimildum.

#### 2.2.4 Sótt er að sveigjanleikanum

Alþýðusamband Íslands hefur lagt áherslu á að samþykkt Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar (ILO) nr. 158 um uppsagnir verði fullgilt hér á landi. Meginþættir samþykktarinnar eru:

- Óheimilt er að segja starfsmanni upp störfum nema fyrir liggi gildar ástæður tengdar framferði starfsmanns eða byggðar á rekstraraðstæðum fyrirtækisins.
- Óheimilt er að segja starfsmanni upp störfum vegna framferðis hans nema honum hafi áður gefist kostur á að andmæla ásökunum.

Einungis 31 af rúmlega 190 ríkjum sem aðild eiga að ILO hefur fullgilt samþykktina, þar af aðeins 6 ríki á Evrópska efnahagssvæðinu. Ástæðan er sú að samþykktin gengur mun lengra en gerist í landsrétti flestra Evrópulanda.

Ljóst er að fullgilding ILO samþykktar nr. 158 hefði stórskaðleg áhrif á íslenska vinnumarkaðinn. Með því væri ósveigjanleiki opinbera vinnumarkaðarins færður yfir á hinn almenna. Mikill kostnaður fylgir sterkri uppsagnarvernd og stífar formreglur draga úr viðbragðsflýti og skilvirkni.

#### 2.2.5 Niðurstaða

Mikilvægt er að íslensk lög veiti aðilum vinnumarkaðarins fullt svigrúm til að semja um kaup og kjör í kjarasamningum. Ósveigjanleg lagasetning skaðar vinnumarkaðinn og er hvorki atvinnulíf-inu né launafólki til hagsbóta.

Sérstaða og sérkjör opinberra starfsmanna hefur skaðleg áhrif á frjálst flæði fólks á vinnumarkaði. Rök fyrir sérkjörunum eiga ekki lengur við svo eðlilegt framhald hlýtur að vera að sérreglur fyrir opinbera starfsmenn verði felldar niður þannig að allur vinnumarkaðurinn búi við sömu reglur. Jafnframt eykur þessi staða á mikilvægi þess að dregið verði úr vægi opinbers rekstrar og vægi útboða, þjónustusamninga og þar með einkarekstrar aukið. Einsleitari launakjör milli almenns og opinbers markaðar kallar á einsleitari kjör og reglur að öðru leyti.

Það er algengt að menn geri sér ekki grein fyrir hversu hamlandi sérreglur hins opinbera eru. Sá þekkingarskortur hefur oft valdið þeim misskilningi að við einkavæðingu ríkisfyrirtækja sé hægt að viðhalda öllum eldri reglum og kjörum starfsmanna í hinum einkavæddu rekstrareiningum. Nokkur dæmi á undanförunum árum hafa leitt í ljós að slík loforð stjórnmalamanna við einkavæðingu ganga ekki þar sem starfsskilyrði fyrirtækjanna verða of hamlandi. Misheppnuð einkavæðing Strætisvagna Reykjavíkur á sínum tíma ber þessu glöggt vitni.

### 3. KOSTIR SVEIGJANLEIKA Á VINNUMARKAÐI

Sveigjanleiki er andstæðan við regluveldi.<sup>21</sup> Frjálslýndir menn eru almennt þeirrar skoðunar að sveigjanlegur vinnumarkaður sé eftirsóknarverður vegna þess að þannig skili hann meiri afköstum, betri frammistöðu, meiri hagvexti og betri lífskjörum.

<sup>21</sup> Árelía Eydís Guðmundsdóttir. *Íslenskur vinnumarkaður á umbrotatímum*, 2002.

Þörfin fyrir sveigjanleika er orðuð svo í nýlegri skýrslu UNICE, Evrópusamtaka atvinnulífsins.<sup>22</sup> „Vinnumarkaðurinn verður að vera nægilega sveigjanlegur svo fyrirtæki geti aflað sér réttu færni á réttum tíma á samkeppnishæfu verði og breytt skipulagi vinnunnar til að bregðast við breyttum aðstæðum. Bótakerfi hins opinbera verður að vera þannig úr garði gert að það hvetji einstaklinga til að aðlagast breytingum, ekki að streitast á móti þeim.“

Í skýrslunni segir einnig: „Nútímatækni í atvinnulífinu þarfnast sveigjanlegs vinnumarkaðar. Ný fyrirtæki verða til og þau sem fyrir eru taka sífelldum breytingum og eru endurskipulögð, en önnur hætta starfsemi. Fyrirtæki fjárfesta í nýjum vinnuaðferðum, breyta skipuritum og taka upp ný launakerfi. Tækniþróunin veldur aukinni eftirspurn eftir hæfu og sérhæfðu starfsfólki en minni eftir þeim sem búa yfir takmarkaðri hæfni og þekkingu. Þessi þróun veldur auknum launamun í þjóðfélaginu. Það er nauðsynlegt að nægilegur ávinningur sé fólgin í því að sækja sér æðri menntun og stunda eftirmenntun. Vinnumarkaðir í ESB eru ósveigjanlegri en í Bandaríkjunum vegna úreltra vinnumarkaðsreglna, hárra launatengdra skatta, ónógrar fjárfestingar í þeirri menntun sem spurn er eftir og skorts á landfræðilegum hreyfanleika.“

Reynsla undanfarinna ára sýnir að ríkjum með sveigjanlegan vinnumarkað gengur betur í efnahagslegu tilliti en þeim sem ósveigjanlegri eru. Þau fyrrnefndu hafa náð að hagnýta sér nútímatækni betur en hin síðarnefndu og náð að auka framleiðni og skilvirkni meira en aðrir og hafa þannig orðið samkeppnishæfari.

#### 4. SVEIGJANLEIKI SKILGREINDUR

Ekki er til ein algild skilgreining á hugtakinu sveigjanleiki á vinnumarkaði og hefur það ýmsar merkingar.<sup>23</sup> Í sumum skilgreiningum á sveigjanlegum vinnumarkaði er sjónum beint að breytileika framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli en aðrar líta fyrst og fremst á þær reglur sem í gildi eru á vinnumarkaðnum.

Þegar sveigjanleiki á vinnumarkaði er skilgreindur frá eftirspurnarhlið (eftirspurn eftir starfsfólki) er sjónum beint að fyrirtækinu og því hvernig stjórnendur þess ráða starfsfólk og skipuleggja starf þess. Horft er til möguleika stjórnenda til að bregðast við breytingum í eftirspurn eftir vörum eða þjónustu fyrirtækisins. Frá þessum sjónarhóli skipta máli möguleikar fyrirtækisins og viðbragðsflýttir við að fjölga eða fækka starfsfólki, möguleikar til að auka eða minnka yfirvinnu eða reglubundinn vinnutíma, möguleikar á að breyta launum í takt við breytingar á framleiðslustigi fyrirtækisins, til dæmis bónusgreiðslum, og loks möguleikar til að færa starfsfólk milli verkefna og starfa innan fyrirtækis þegar breytingar verða á tækni eða skipulagi. Sveigjanlegt fyrirtæki samkvæmt þessari skilgreiningu hefur kjarna með fullvinnandi starfsfólki sem gengur milli starfa og jaðarstarfsfólki sem er í hlutastörfum eða er ráðið tímabundið.

<sup>22</sup> *The UNICE Benchmarking Report 2001. The reNEWed Economy. Business for a Dynamic Europe. A more competitive environment.*

<sup>23</sup> *The Contested Meaning of Labour Market Flexibility: Economic Theory and the Discourse of European Integration.* ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge. Working Paper No. 162 ([www.cbr.cam.ac.uk/pdf/wp162.pdf](http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/wp162.pdf)).



Með skilgreiningu á sveigjanleika frá framboðshlið er sjónum beint að hagsmunum starfsmannsins. Á undanförunum árum hefur víða orðið fjölgun á öðrum vinnuformum en ótímabundnum fullum störfum, það er hlutastörfum, verkefnaráðningum og verktökum. Sú þróun speglar nýjar þarfir í nýju og breyttu hagkerfi og nýjar áherslur á heimilunum og í verkaskiptingu kynjanna.

## Ýmsar skilgreiningar á sveigjanleika

**Hagnýtur sveigjanleiki** (e. functional flexibility). Með hagnýtum sveigjanleika er átt við sveigjanlegt skipulag vinnu á vinnustað, þar sem starfslýsingar og mörk milli starfa eru breytileg. Hagnýtur sveigjanleiki byggir á vilja til aðlögunar að nýjum vinnuaðferðum, frjálsu flæði starfsmanna milli verkefna sem byggir á margþættri færni þeirra. Sjálfstýrð hópvinna mjög hæfra starfsmanna er dæmi um sveigjanleika af þessari gerð. Hagnýtur sveigjanleiki er mikilvægur til að bregðast við tæknibreytingum og hvikri eftirspurn.

**Sveigjanleiki í færni** (e. skills flexibility). Sveigjanleg færni krefst öflugs menntakerfis og sameiginlegrar skuldbindingar vinnuveitenda og launafólks til þess að afla nýrrar þekkingar (sem launafólk getur hagnýtt sér hjá öðrum vinnuveitendum). Sveigjanleiki í færni stuðlar að því að mannaflinn nýtist sem best (e. employability) og dregur úr atvinnuleysi af völdum misvægis í framboði og eftirspurn eftir færni og kunnáttu.

**Rekstrarlegur sveigjanleiki** (e. numerical flexibility). Undir þetta hugtak fellur aðlögun starfsmannafjölda og úthýsing verkefna. Þessi tegund sveigjanleika takmarkast af rétti til launa á uppsagnarfresti, vernd gegn óréttmætri meðferð og í sumum ríkjum kröfum um samráð, samninga eða samþykki dómstóla við endurskipulagningu fyrirtækja. Óhóflegar takmarkanir við sveigjanleika af þessari gerð valda ýmiss konar bjögun á vinnumarkaði, eins og háu hlutfalli tímabundinna ráðninga, hvatningu til lágmörkunar á fjölda starfsmanna og fjármagnsfrækum vexti fyrirtækja þess í stað. Á hinn bóginn getur mjög mikið atvinnuóöryggi dregið úr áhuga og hvatningu starfsfólks, sem eru afar mikilvæg fyrir nútíma fyrirtæki, og haft í för með sér ófullnægjandi starfsþjálfun vegna mikillar starfsmannaveltu.

**Sveigjanleiki vinnuferla** (e. flexible working patterns). Í hugtakinu felst fjölbreytileiki vinnutíma, til dæmis hlutastörf, vaktavinna og breyting yfirvinnu í frí eða fjölbreytni ráðningarsamninga, til dæmis ráðningar til tiltekins tíma eða árstíðabundnar ráðningar. Þessi tegund sveigjanleika er mikilvæg til að gera vinnuveitendum kleift að aðlagast breytilegri eftirspurn, einkum á sviði þjónustu. Í framleiðslugreinum gerir þessi tegund sveigjanleika mögulegt að hámarka afrakstur af fjárfestingum í framleiðslutækjum. Sveigjanleg vinnuferli geta komið til móts við þarfir starfsmanna, svo sem að samhæfa vinnu og heimilislíf.

**Sveigjanleiki launa** (e. wage flexibility). Með sveigjanleika launa er átt við aðlögun launa að breytingum í efnahagslegum skilyrðum og að frammistöðu fyrirtækja og starfsfólks.

**Landfræðilegur hreyfanleiki** (e. geographical mobility). Landfræðilegur hreyfanleiki dregur úr svæðisbundnum skorti á starfsfólki og dregur úr atvinnuleysi. Þættir sem áhrif hafa á hreyfanleika eru tungumálakunnátta, millifæranleg eftirlaunaréttindi, gagnkvæm viðurkenning á starfsréttindum og sveigjanlegur húsnæðismarkaður.

Heimild: Confederation of British Industry, *Human Resources Brief*, 1997.



Reglur sem settar eru með lögum eða kjarasamningum ákvarða sveigjanleika vinnumarkaðarins. Almenn er talið að reglusetning hafi valdið „stífni“ (e. rigidity) á vinnumarkaði í mörgum Evrópulöndum. Sveigjanleiki er þannig afurð þess að reglur hafa ekki verið settar sem takmarka hann. Á mörkuðum sem lítt eru bundnir af reglum fær þannig verðmyndunarkerfið að starfa óáreiðt. Frá þessum sjónarhóli má því ná fram aukinni skilvirkni með því að afnema íþyngjandi reglur. Sú stífni sem einkum hefur verið rætt um felst í miðstýrðum kjarasamningum, háu hlutfalli launafólks í stéttarfélögum, háum launatengdum gjöldum, lögum um starfsvernd og atvinnuleysisbótum sem tengjast fyrri launum.

Það er oft ekki skýrt hvað átt er við með stífni vinnumarkaðar enda koma mjög margir þættir við sögu. Það sem yfirleitt er átt við með stífni er:

- Of háar atvinnuleysisbætur eða að bætur séu greiddar í of langan tíma;
- of miklar takmarkanir á svigrúmi vinnuveitenda til að ráða og segja upp starfsfólki;
- of mikil takmörkun á vinnutíma;
- of há laun fyrir yfirvinnu;
- of mikil áhrif verkalýðsfélaga;
- of miklar kröfur um heilsuvernd og öryggi starfsmanna.<sup>24</sup>

Þær reglur sem settar eru á ofangreindum sviðum eiga það sammerkt að vera settar af fólki sem vill láta gott af sér leiða og bæta kjör og hag starfsfólks fyrirtækja og almennings. Hver einasta regla er sett í þeim tilgangi að þjóna einhverju æskilegu, þjóðfélagslegu markmiði. Sumar reglur geta haft áhrif til góðs án þess að þeim fylgi verulegur beinn eða óbeinn kostnaður en aðrar gera það síður. Það er kostnaðurinn sem þessar reglur valda fyrirtækjum og áhrifin á atferli þeirra sem ekki hefur verið nægilega ljós við setningu reglnanna. Reglur sem settar eru hver á fætur annarri í tímans rás geta smám saman myndað þunglamalegt kerfi sem í heild virkar andstætt hagsmunum þeirra sem ætlunin var að styðja. Það er hins vegar ljóst að brottfelling allra þeirra reglna sem valda stífni er hvorki einfalt mál né sjálfsagt. Róttækar breytingar, eða verulegar umbætur á þeim reglum sem máli skipta, eru til dæmis ekki fyrirhugaðar í ESB eða einstökum aðildarríkjum þess þrátt fyrir að valdhafar geri sér grein fyrir þeim vanda sem við er að etja.

## 5. SVEIGJANLEIKI VINNUMARKAÐAR Á ÍSLANDI

Vinnumarkaðurinn á Íslandi er mjög sveigjanlegur miðað við önnur Evrópulönd. Sveigjanleikinn felst í því að vinnumarkaðurinn er ekki eins bundinn af reglum og víða annars staðar gerist. Takmarkanir á vinnutíma eru minni en víðast hvar í nálægum löndum og ákvarðast af vinnutímatilskipun ESB. Íslensk fyrirtæki eru því nokkuð vel í stakk búin til að laga sig að skammtímasveiflum í eftirspurn eftir afurðum þeirra. Engar takmarkanir eru á ráðningum í hlutastörf enda er óvenjulega hátt hlutfall starfsfólks á vinnumarkaði í hlutastarfi, en kjarasamningar tryggja þeim sömu kjör og fólki í fullu starfi í hlutfalli við vinnutíma. Þá eru ekki settar skorður við ráðningum til tiltekens tíma eða verkefna.

<sup>24</sup> Robert M. Solow: „*What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for?*“, The British Academy, 1998 ([www.britac.ac.uk](http://www.britac.ac.uk)).

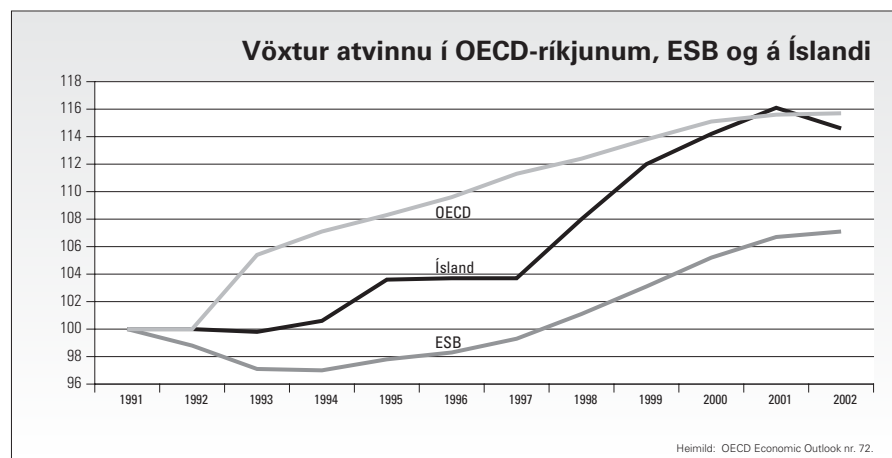
Ráðningarsamband milli launþega og atvinnurekenda er frjálst samningsamband og takmarkanir við slitum ráðningarsamninga felast almennt í því með hvaða fyrirvara uppsögn þarf að eiga sér stað. Um lágmarksuppsagnarfresti er kveðið á um í lögum.

Fyrirtæki hafa þannig greiddan aðgang að starfsfólki og geta tiltölulega áhyggjulítið ráðið nýtt starfsfólk þótt ekki sé endilega víst að um varanleg verkefni sé að tefla. Fyrirtækin geta án mikillar skrifinnsku eða hættu á málaferlum fækkað starfsfólki á nýjan leik ef verkefni dragast saman. Sveigjanleiki vinnumarkaðarins á Íslands á því ótvírætt stóran þátt í því að störfum hefur fjölgað mikið á Íslandi á undanförunum árum og áratugum og atvinnuleysi hefur verið mun lægra á Íslandi en í flestum öðrum ríkjum Evrópu á undanförunum áratugum.

Íslenski vinnumarkaðurinn einkennist af mjög góðri nýtingu á þeim mannafla sem tiltækur er í landinu. Atvinnuleysi hefur verið mjög lítið í alþjóðlegum samanburði. Atvinnuþátttaka er hvergi meiri, hvort sem lítið er til kvenna, ungs fólks eða eldra fólks. Vinnutími á viku er lengri en í flestum löndum, þótt á móti komi að frídagar eru margir á Íslandi og orlof langt í alþjóðlegum samanburði, þannig að ársvinnutími sker sig ekki eins mikið úr. Veikindafjarvistir eru einnig minni en annars staðar. Íslenski vinnumarkaðurinn er þannig um margt til fyrirmyndar og erlendir sérfræðingar og fjölmiðlamenn sem kynna sér þessar staðreyndir undrast þann mikla árangur sem næst á íslenskum vinnumarkaði.

## 5.1 Vöxtur atvinnu – alþjóðlegur samanburður

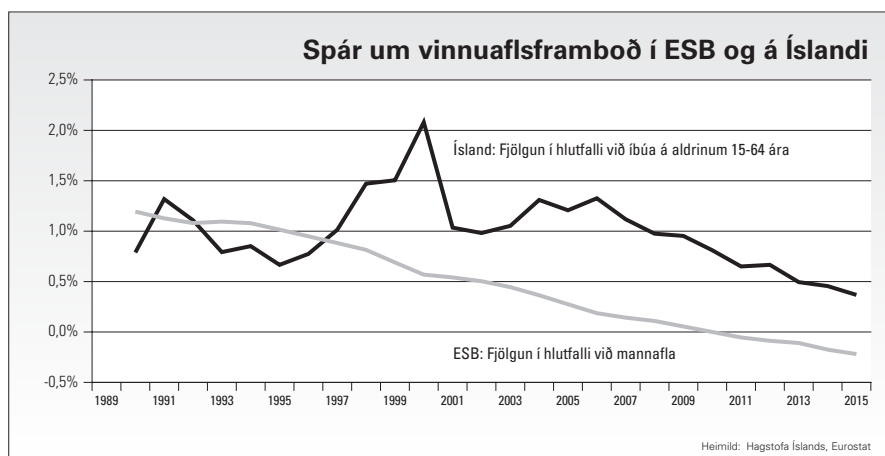
Geta hagkerfisins til að skapa atvinnu er einn mikilvægasti mælikvarðinn á það hvort reglurnar á vinnumarkaðnum eru skilvirkar eða íþyngjandi. Á síðasta áratug fjölgaði störfum á Íslandi svipað hlutfallslega og í OECD-ríkjunum í heild. Fjölgunin nam 15 – 16% og árlegur vöxtur var 1,3 – 1,4% að jafnaði. Hlutfallsleg fjölgun starfa var helmingi minni í ESB-ríkunum eða 8% á tímabilinu. Á undanförunum árum hefur störfum tekið að fjölga aftur í ESB og er það rakið til mikillar fjölgunar starfa í þjónustu. Tveir þriðju hlutar starfa í ESB eru í þjónustu og meðal kvenna starfa fjórar af hverjum fimm í þjónustugreinum. Fjölgun starfa fellur því að stórum hluta í skaut kvenna sem veldur því að körlum fjölgar hlutfallslega í hópi atvinnulausra.



## 5.2 Vinnumarkaðurinn á komandi árum

Í nágrannalöndum okkar fara áhyggjur vaxandi af minnkandi framboði starfsfólks á vinnumarkaði á komandi árum og áratugum. Þær lýðfræðilegu breytingar sem eiga sér stað hafa mikil áhrif á virkni vinnumarkaðarins.<sup>25</sup> Meðalaldur fer hækkandi, þar sem öldruðum fjölgar hlutfallslega og fólki á vinnualdri fækkar. Ungu, vel menntuðu fólki sem bætist við vinnumarkaðinn fer fækkandi og fólk á vinnualdri þarf að standa undir sívaxandi fjölda eftirlaunaþega (þar sem lífeyriskerfin í flestum ríkjum eru gegnumstreymiskerfi og þar af leiðandi ekki byggð á sjóðsmyndun eins og hér á landi).

Áhrifin á vinnumarkaðinn verða þau að þrýstingur fer vaxandi á trygginga- og heilbrigðiskerfið, sem krefst fjármuna til að fjármagna auknar lífeyrisskuldbindingar og heilbrigðisútgjöld, sem hefur í för með sér þörf fyrir að hækka launatengda skatta og tekjuskatta launþega. Það mun síðan hafa í för með sér að það dregur úr fjölgun starfa. Þannig þurfa mörg ríki að gera óumflýjanlegar lagfæringar á tryggingakerfunum (minnka réttindi) þannig að byrðarnar á vinnandi fólki verði ekki of þungar. Önnur hlið á fækkun nýliða á vinnumarkaði er að endurnýjun þekkingar og hæfni verður hægari á sama tíma og hraði tæknibreytinga er meiri en nokkru sinni fyrr. Þessi staðreynd krefst þess að menntakerfið lagi sig að aukinni þörf vinnumarkaðarins fyrir símenntun til handa starfsfólki.



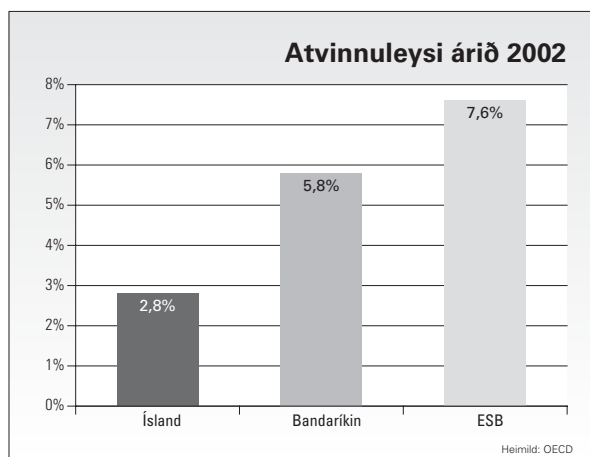
Meðfylgjandi mynd sýnir að það hægir mjög á fjölgun fólks á vinnualdri í ESB um þessar mundir og hefur gert allan síðasta áratug. Með sömu þróun mun fjölgunin stöðvast alveg í kringum árið 2010 og á árunum eftir það mun fólki á vinnualdri taka að fækka. Þetta sýnir ljóslega að Evrópa þarf að reiða sig á erlent starfsfólk í verulegum mæli á komandi árum. Á Íslandi eru jafnframt erfiðleikar framundan sem tengjast hækkandi meðalaldri þjóðarinnar en sú þróun er hér talsvert á eftir öðrum Evrópuríkjum. Framreikningar Hagstofunnar, sem byggja meðal annars á heldur meiri búferlaflutningum til landsins en frá því (177 árlega), sýna 1,0-1,3% fjölgun fólks á vinnualdri allra næstu ár sem gæti farið nærri aukningu eftirspurnar eftir starfsfólki. Frá árinu 2010 hægir mjög á fjölgun fólks á vinnualdri og stefnir í um 0,5% árlega fjölgun á tímabilinu fram til 2015. Sú fjölgun mun vera fjarri því að mæta aukningu eftirspurnar starfsfólks á þeim tíma, þ.e. ef hagvöxtur verður a.m.k. á bilinu 2-3% að jafnaði.

<sup>25</sup> UNICE 2000, *Releasing Europe's employment potential. Companies' views on European Social Policy beyond 2000.*

Lítill fjölgun starfsfólks í náninni framtíð og hugsanlegur skortur þess kallar á enn skilvirkari vinnu-  
markað. Í því samhengi er afar brýnt að reglur á vinnumarkaði hindri ekki að starfsfólk flytjist á  
milli atvinnugreina og að starfsmenn flæði óhindrað á milli almenns og opinbers vinnumarkaðar.

### 5.3 Atvinnuleysi

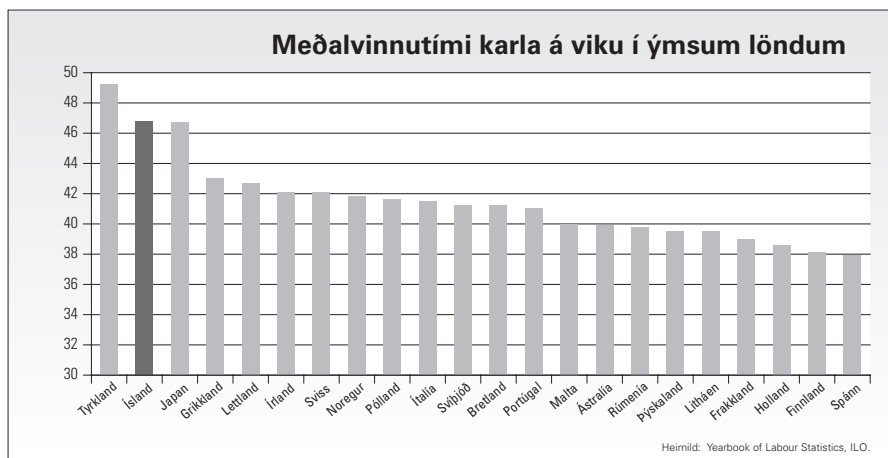
Lítið atvinnuleysi er merki um að vinnumark-  
aðurinn starfi eðlilega og að framleiðsluþætt-  
irnir séu ekki vannýttir. Atvinnuleysi er nú, og  
hefur lengi verið, með því lægsta sem gerist  
meðal þeirra þjóða sem við berum okkur sam-  
an við. Á síðasta ári var atvinnuleysi 2,8% af  
mannafla í samanburði við 5,8% í Bandaríkjun-  
um og 7,6% í ESB-ríkjunum í heild. Þau lönd  
fyrirfinnast í V-Evrópu þar sem atvinnustig er  
ámóta hátt og á Íslandi. Þau eru Lúxemborg,  
Holland og Sviss, en þessi ríki eru einmitt í hópi  
þeirra sem búa við tiltölulega sveigjanlegan vinnumarkað.



### 5.4 Vinnutími

Samkvæmt kjarasamningum og lögum um vinnuvernd er hámark sett á vinnutíma í samræmi við  
ákvæði vinnutímatilskipunar ESB. Tilskipunin er útfærð þannig í kjarasamningum að hámarkið er  
rúmar 50 virkar stundir á viku að meðaltali á sex mánuðum og að teknu tilliti til neysluhléa er mið-  
að við rúmar 53 greiddar stundir á viku. Þessi ákvæði komu inn í kjarasamninga árið 1997 og hafa  
ekki sýnilega haft áhrif á umfang yfirvinnu á Íslandi. Í því ljósi verður að telja að þessar reglur séu  
rúmar. Í mörgum löndum ganga takmarkanir við yfirvinnu mun lengra en tilskipun ESB. Sem  
dæmi má nefna Svíþjóð en í lögum þar í landi er hámark yfirvinnu á ári sett við 200 stundir og við  
48 stundir á fjögurra vikna tímabili. Vinnuveitendur sem gerast brotlegir við vinnutímalögin geta  
átt von á sektum og allt að eins árs fangelsi.

Í meðfylgjandi yfirliti yfir meðalvinnutíma karla á viku í ýmsum löndum kemur fram að vinnutími  
er hvergi lengri en á Íslandi, að Tyrklandi undanskildu. Ástæðan fyrir því að tölur fyrir karla eru  
valdar eru þær að meðaltölin fyrir konur, og þar með kynin samtals, markast mjög af háu hlutfalli  
hlutastarfa. Í þessu sambandi er rétt að áréttta að orlof hér á landi er lengra en víða og sérstakir  
frídagar eru margir. Ársvinnutíminn í heild er því ekki eins mikið lengri hér á landi en annars stað-  
ar og vikulegur meðalvinnutími gefur til kynna.



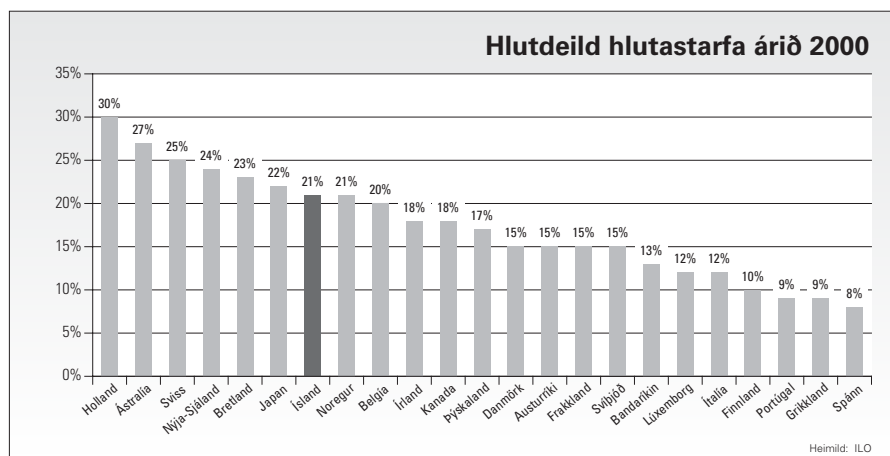
Umfang yfirvinnu á Ísland sýnir að vinnuveitendur kunna vel að meta og nýta sér það svigrúm sem tiltölulega rúmar heimildir til yfirvinnu skapa, þrátt fyrir að yfirvinnan sé mjög dýr. Mikil yfirvinna endurspeglar ástand fullrar atvinnu og nánast viðvarandi umframeftirspurnar á vinnumarkaði. Ljóst er að takmarkanir við yfirvinnu á borð við þær sem víða eru við lýði myndu hafa verulega neikvæð áhrif á atvinnulífið og draga úr verðmætasköpun.

## 5.5 Hlutastörf

Umfang hlutastarfa er einn mælikvarðinn á sveigjanleika vinnumarkaðar. Sveigjanleikinn fyrir fyrirtæki felst í því að betur er unnt að mæta mismikilli þörf fyrir starfsfólk eftir tímum dagsins eða vikunnar með því að manna toppa með hlutastarfsfólki. Sveigjanleikinn við hlutastörf af hálfu einstaklinganna felst á hinn bóginn í því að þannig er betur unnt að samræma starf og fjölskylduábyrgð, nám, áhugamál eða frítíma. Ljóst er að ríkulegt framboð af hlutastörfum í misháu starfshlutfalli gefur mörgum einstaklingum aukin færi á þátttöku í atvinnulífinu sem stuðlar að mikilli atvinnuþátttöku og betri nýtingu mannauðsins en ella.

Hlutastörf eru skilgreind sem störf þar sem vinnutími er styttri en samnings- eða lögbundin skilgreining á fullu starfi segir til um, en á hinn bóginn er ekki til nein alþjóðleg skilgreining á hversu lágt starfshlutfallið getur orðið. Það er því mismunandi hvernig ríki skilgreina hlutastörf sem gerir talnasamanburð ónákvæman. Hvað sem því líður þá hefur hlutastörfum farið fjölgandi í flestum löndum á síðustu árum. Mikill munur er hins vegar eftir löndum á því hvert hlutfall hlutastarfa er af heildarfjölda starfa.

Þótt ekki séu línur mjög skýrar í þessu efni þá virðast þau ríki sem búa við sveigjanlegan vinnumarkað oft hafa hærra hlutfall hlutastarfa. Holland er með hæsta hlutfallið en næstu ríki þar á eftir eru öll á meðal þeirra sem búa við mestan sveigjanleika. En þetta er ekki algilt. Noregur sem ekki er þekktur fyrir sveigjanleika á vinnumarkaði er með svipað hlutfall og Ísland, og vel fyrir ofan meðaltal, en Bandaríkin eru nokkuð undir meðaltali.



## 5.6 Launasveigjanleiki

### 5.6.1 Sveigjanleiki raunlauna

Kaupmáttur launa hefur verið mjög sveiflukenndur á Íslandi á undanförunum áratugum. Breytileiki í kaupmætti launa er þannig hluti af sveigjanleika á vinnumarkaði. Kaupmáttarsveiflurnar hafa átt rætur sínar í hagvexti á hverjum tíma en þær hafa þó oft verið mun meiri en tilefni. Miklar sveiflur í kaupmætti hér á landi hafa verið skýrðar með skipulagi vinnumarkaðarins, en hann einkennist af mikilli þátttöku launafólks í stéttarfélögum, launatengingum milli ólíkra atvinnugreina og tíðri aðkomu stjórnvalda að samningsgerð.<sup>26</sup> Í ljósi þessara þátta er vinnumarkaðurinn talinn vera tiltölulega miðstýrður. Kaupmáttur launa hefur haft tilhneigingu til að sveiflast til beggja átta umfram tilefni, það er framleiðnibreytingar annars vegar og búhnykkir eða áföll hins vegar. Miklar sveiflur í kaupmætti launa á undanförunum áratugum, og meðfylgjandi áhrif á innlenda eftirspurn og framkvæmdastig hafa því oft og tíðum valdið óstöðugleika í efnahagslífinu.

Sveiflur í kaupmætti launa hafa minnkað eftir að verðbólga komst niður á svipað stig og í viðskiptalöndunum á síðasta áratug. Fyrir þann tíma voru ástæður kaupmáttarsveiflnanna einkum miklar gengislækkunar krónunnar eða framkvæmd fastgengisstefnu um lengri eða skemmri tíma sem ætlað var að kveða niður verðbólgu, án þess að það tækist.

### 5.6.2 Sveigjanleiki nafnlauna

Í rannsókn sem unnin var fyrir SA árið 2002 var sýnt fram á að sveigjanleiki nafnlauna væri allmikill hér á landi.<sup>27</sup> Í rannsókninni kom fram að dagvinnulaun lækkuðu hjá fjórðungi verkafólks á árunum 1993 og 1994, en þá áraði illa í atvinnulífinu. Umtalsverðar greiðslur til viðbótar launatöxtum hér á landi, hvort sem um er að ræða bónusa eða aðrar greiðslur, gefa fyrirtækjunum færi á að draga úr launakostnaði án formlegra samninga ef að kreppir. Það mun hafa gerst í nokkrum mæli á þessum árum. Þá lækkaði meðaltímakaup í um þriðjungi fyrirtækja á þessu tímabili, en meðaltímakaup lækkar þegar yfirvinna minnkar. Rannsóknin leiddi í ljós að laun eru sveigjanlegri í minni fyrirtækj-

<sup>26</sup> OECD Economic Surveys, Iceland, OECD 1990.

<sup>27</sup> Sveigjanleiki á vinnumarkaði og upptaka evrunnar, Ásgeir Jónsson og Sigurður Jóhannesson, maí 2002.

um en þeim stærri og sama á við um fyrirtæki sem eru í óvægnu samkeppnisumhverfi, en launin stóðu í stað eða lækkuðu hjá helmingi launafólks sem starfaði í fyrirtækjum í alþjóðlegri samkeppni á þessum tíma. Sveigjanleiki launa gegndi þannig mikilvægu hlutverki á þessum tíma í því að halda uppi atvinnu og koma í veg fyrir enn verri atvinnubrest en raunin varð á.

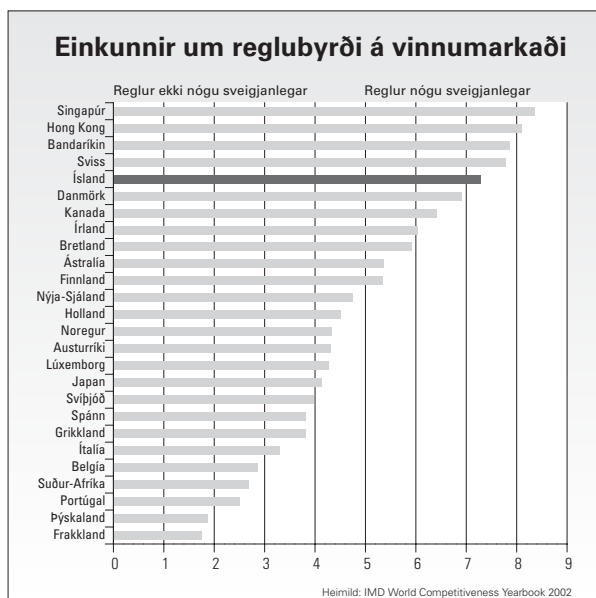
### 5.6.3 Launasveigjanleiki og upptaka á nýjum gjaldmiðli

Eftir upptöku evrunnar er litið á aukinn sveigjanleika á vinnumarkaði ESB-ríkjanna sem lykilþátt í efnahagsstefnunni. Áhersla á verðstöðugleika og jafnvægi í ríkisfjármálum gera sveigjanlegan vinnumarkað enn mikilvægari en áður og þörfin fyrir minnkun reglubyrðar er orðin mjög aðkallandi í mörgum Evrópuríkjum. Umbæturnar, sem felast í því að reglum sé aflétt eða dregið sé úr réttindum, eru einkum á sviði starfsverndar og bótakerfa. Í efnahagspólitískum leiðbeiningum, sem samþykktar voru af ráðherraráðinu í mars 1999, sagði að verulegt svigrúm væri fyrir aukna virkni á vinnumörkuðum í ESB og ef það gerðist myndi draga marktækt úr atvinnuleysi. Endurbætur á bótakerfum og endurskoðun á löggjöf um starfsvernd eru áberandi í leiðbeiningum sem ESB beinir að einstökum aðildarríkjum. Forysta ESB virðist því fylgja þeirri stefnu að aflétta reglubyrði á vinnumarkaðssviðinu í þeim tilgangi að auka sveigjanleika.

## 5.7 Alþjóðlegur samanburður á reglum um ráðningar og uppsagnir

Á vettvangi stjórn mála hér á landi, og reyndar í flestum öðrum ríkjum sem við berum okkur við, er togast á um tvenns konar þjóðfélagsfyrirmyndir. Annars vegar er norður-evrópska líkanið sem ein-kennist af miklum stöðugleika, samstöðu og reglusetningu. Hins vegar er engilsaxneska líkanið þar sem áhersla er lögð á einkavæðingu, minnkun reglubyrðar og sveigjanleika á vinnumarkaði. Ísland liggur nær engilsaxneska líkaninu, að minnsta kosti hvað vinnumarkaðsreglur á einkamarkaði varðar, og hefur ásamt mörgum öðrum ríkjum verið að fjarlægjast norður-evrópska líkanið á mörgum sviðum.

Árbók IMD viðskiptaháskólans í Sviss um samkeppnishæfni, The World Competitiveness Yearbook, nýtur alþjóðlegrar virðingar fyrir vandaðar greiningar á samkeppnishæfni ríkja, röðun þeirra eftir ýmsum mælikvörðum og mati á því hversu vel er búið að samkeppnishæfni fyrirtækja. Árið 2002 var Ísland í 13. sæti í hópi 49 þjóða hvað samkeppnishæfni í heild varðaði, en niðurstaðan byggir á 314 mælikvörðum. Mælikvarðarnir eru flokkaðir í fimm meginflokka og er einn þeirra skilvirkni atvinnulífs, þar sem Ísland lendir í fjórða sæti. Þeir þættir sem liggja að baki mælikvarðanum á skilvirkni atvinnulífs eru framleiðni, reglur á





vinnumarkaði, fjármálaumhverfi, stjórnunarhættir og alþjóðavæðing. Mælikvarðanum er ætlað að sýna hversu vel fyrirtæki standa sig við nýsköpun, arðbæran rekstur og ábyrgja stjórnun. Sá þáttur sem Ísland stendur sig einna best í varðar reglur um uppsagnir og ráðningar og eru þær taldar einna minnst hamlandi á Íslandi. Þar er Ísland í hópi ríkja eins og Bandaríkjanna, Sviss og Danmerkur. Ljóst er af þessari einkunnagjöf að sveigjanlegar vinnumarkaðsreglur vega upp ýmsa þætti þar sem frammistaða Íslands er fremur slök þannig að heildarniðurstaðan verður allgóð.

## 5.8 Kerfi atvinnuleysisbóta

Samkvæmt lögum um atvinnuleysistryggingar<sup>28</sup> eru bætur ákvarðaðar í tengslum við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála. Þó er félagsmálaráðherra heimilt, að fengnu samþykki ríkisstjórnar, að breyta bótafjárhæð ef verulegar breytingar verða á launaþróun og þjóðhagsforsendum frá afgreiðslu fjárlaga. Þessa heimild nýtti ráðherra sér í upphafi ársins 2003 og ákvað að bæturnar skyldu hækka um 5% en almenn launahækkun verkafólks var 3,15%. Umsamdir launataxtar verkafólks hækkuðu þó meira en sem nam almennum hækkunum og hækkuðu lágmarkslaunin mest. Atvinnuleysisbætur nema nú 77.450 krónum fyrir heilan mánuð og að auki er hinum atvinnulausa greidd 4% af fjárhæð bóta, 3.100 kr. á mánuði, fyrir hvert barn undir 18 ára á framfæri hans. Atvinnuleysisbæturnar eru þannig ekki tengdar fyrri launum hins atvinnulausa heldur gilda sömu upphæðir fyrir alla.

Rétt til bóta eiga þeir sem eru reiðubúnir til að ráða sig til allra almennra starfa. Hámarksbætur fá þeir sem verið hafa í fullu starfi síðastliðna tólf mánuði. Bótatímabil er að hámarki fimm ár og myndast bótaréttur á ný að liðnum tólf mánuðum eigi maður að baki að minnsta kosti sex mánaða launaða vinnu eftir að bótatímabili lauk.

Eftir mikla hækkun lágmarkslauna í upphafi ársins, en þau hækkuðu um 8,9% og eru nú 88.794 krónur, eru atvinnuleysisbætur nú 13% lægri en lágmarkslaun. Regluleg laun verkafólks fyrir umsaminn vinnutíma eru nú um 136.000 krónur á mánuði þannig að atvinnuleysisbætur nema 57% af reglulegum launum verkafólks.

Núverandi tilhögun við ákvörðun bóta er tiltölulega nýleg og var tekin upp við gildistöku laganna árið 1997. Fyrir þann tíma voru bæturnar lengi tengdar við tiltekið aldursþrep í launataxta fiskvinnslufólks (eftir fimm ára starf í faginu) og voru þannig um það bil 7% hærri en sammingsbundin lágmarkslaun. Að viðbættum greiðslum vegna barna á framfæri gátu því bæturnar orðið umtalsvert hærri en lágmarkslaun.

Atvinnuleysisbætur eru lágar og gegna því hlutverki að vera til lágmarksframfærslu. Þær eru ekki hugsaðar sem raunverulegur valkostur á móti launaðri vinnu. Í þessu bótakerfi er því öflugur hvati til endurkomu á vinnumarkaðinn fólgin og sú staðreynd á stóran þátt í því að koma í veg fyrir að kerfislægt langtímaatvinnuleysi skjóti rótum.

Þótt atvinnuleysisbæturnar einar séu þannig ekki valkostur á móti vinnu getur félagsleg aðstoð sveitarfélaga bæst við og breytt þessari mynd gagnvart tekjulægri hópunum.

<sup>28</sup> Lög nr. 130/1997.



## 6. LÍFEYRISKERFIÐ

Mikill munur er á réttindum þeim sem lífeyrissjóðir veita eftir því hvort starfsfólk vinnur á almennum vinnumarkaði eða hjá hinu opinbera. Sá mikli munur sem er á þessum mikilvægu réttindum launafólks getur haft slæm áhrif á virkni vinnumarkaðarins.

Lífeyriskerfi starfandi manna á Íslandi byggir nú á þremur stöðum. Grunninn myndar lífeyrir almannatrygginga, við hann bætast réttindi í lífeyrissjóðum og loks kemur til lífeyrir úr valfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði sem nýtur skattfríðinda og mótfamlags vinnuveitenda samkvæmt kjarasamningum.

Hér á eftir fer lýsing á helstu atriðunum í réttindamyndun lífeyriskerfisins.

### 6.1 Lífeyrir almannatrygginga

Einstaklingur fær liðlega 94.000 kr. á mánuði í ellilífeyri frá Tryggingastofnun ef hann hefur engar aðrar tekjur. Þessar hámarksbætur skipast í grunnlífeyri,<sup>29</sup> 20.630 kr., tekjutryggingu, 38.500 kr., tekjutryggingarauka (áður sérstök heimilisuppbót) 18.000 kr. og heimilisuppbót,<sup>30</sup> 16.960 kr. Grunnlífeyririnn er óháður tekjum en hinar bótategundirnar eru tekjutengdar og er skerðingarhlutfallið 45%. Tekjutryggingaraukinn skerðist strax við innkomu tekna og fellur niður þegar tekjur nema 40.000 krónum á mánuði. Tekjutryggingin og heimilisuppbótin taka hins vegar að skerðast við 37.742 krónur á mánuði og falla niður við 123.298 krónur.<sup>31</sup>

#### Ellilífeyrir almannatrygginga til einstaklinga árið 2003

Lífeyrir frá lífeyrissjóði	Grunn-lífeyrir	Tekju-trygging	Tekjutr.-auki	Heimilis-uppbót	Heildar-tekjur
0	20.630	38.500	18.000	16.960	94.090
37.500	20.630	38.500	1.125	16.960	114.715
50.000	20.630	32.984	0	15.770	119.384
100.000	20.630	10.484	0	5.012	136.126
125.000	20.630	0	0	0	145.630

### 6.2 Almennu lífeyrissjóðirnir

Samkvæmt lögum<sup>32</sup> er öllu launafólki og sjálfstætt starfandi skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá 16 ára aldri. Lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs skal vera að minnsta kosti 10% af iðgjaldsstofni. Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir miðað við 40 ára greiðslutíma iðgjalds skal fela í sér 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af í mánaðarlegan ellilífeyri ævi-

<sup>29</sup> Lög um almannatryggingar, nr. 117/1993.

<sup>30</sup> Heimilisuppbót á sér stoð í lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993.

<sup>31</sup> Með lögum nr. 149/2002 sem voru afrakstur samkomulags ríkisstjórnarinnar og Félags eldri borgara var hlutfall skerðingar vegna tekna lækkuð úr 67% í 45%. Þá var tekjutrygging hækkuð um 12% (3.028 kr. á mánuði) og tekjutryggingarauki um 18% (2.255 kr. á mánuði) frá 1. jan. 2003. Samkvæmt lögnum verður aftur sérstök hækkun um 2.000 kr. á mánuði á báðum þessum liðum 1. jan. 2004.

<sup>32</sup> Lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

langt frá þeim tíma sem taka hans hefst (það er fyrir hvert ár sem greitt er í lífeyrissjóð skapast réttur til ellilífeyris sem nemur að jafnaði 1,4% af mánaðarlaunum). Miðað er við að lífeyristaka hefjist við 70 ára aldur.

Í reglugerðum lífeyrissjóðanna er taka ellilífeyris almennt miðuð við 67 ára aldur, en hægt er að fresta töku lífeyris til 70 ára aldurs og hækkar hann þá um 0,6% fyrir hvern mánuð sem líður frá 67 ára aldri, eða um 7,2% á ári. Einnig er hægt að hefja töku ellilífeyris við 65 ára aldur og lækkar hann þá um 0,6% – 0,67% fyrir hvern mánuð fyrir 67 ára aldur sem töku er flýtt. Réttindaávinningur lífeyrissjóðanna er yfirleitt nokkuð hærri en lágmarkið samkvæmt lögnum. Þannig er árlegur réttindaávinningur Lífeyrissjóðs verzlunarmanna 1,65% og Lífeyrissjóðsins Framsýnar og Sameinaða lífeyrissjóðsins 1,5%. Á ársfundi Lífeyrissjóðs Norðurlands, sem haldinn var í byrjun apríl 2003, var hins vegar samþykkt að lækka réttindastuðul úr 1,6 í 1,4 en hækka áunnin stig sjóðfélaga á móti um 12%. Þessar breytingar fólu í sér að réttindaávinnsla í framtíðinni var lækkuð um 12,5% en áunnin réttindi voru skert um 2%.

Samkvæmt lögnum skal tryggingafræðileg athugun fara fram árlega á fjárhag sjóðanna með það að markmiði að bera saman eignir og skuldbindingar. Leiði athugun í ljós að sjóður standi ekki við skuldbindingar sínar er hlutaðeigandi lífeyrissjóði skylt að gera nauðsynlegar breytingar á samþykktum sínum og gera Fjármálaeftirlitinu viðvart.

Slök raunávöxtun á eignum lífeyrissjóða undanfarin þrjú ár og hækkandi meðalaldur landsmanna hefur hvort tveggja haft það í för með sér að margir sjóðir standa frammi fyrir því að þurfa að draga úr lífeyrisloforðum sínum og sumir þeirra eru komnir að lögbundnu lágmarki tryggingaverndar, það er 1,4% áunnum réttindum á ári. Á vettvangi lífeyrissjóða opinberra starfsmanna eru slíkar skerðingar hins vegar ekki á dagskrá þar sem slök ávöxtun eða auknar lífslíkur leiða einfaldlega til þess að iðgjald launagreiðenda hækkar. Viðbrögð almenna markaðarins við þessum aðstæðum eru að hvetja til aukins lífeyrissparnaðar í séreignarsjóðum með samningsbundnu mótframlagi launagreiðenda gegn séreignarsparnaði launamanns.

### 6.3 Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins

Árið 1997 var gerð mikil breyting á skipan lífeyrismála ríkisstarfsmanna.<sup>33</sup> Sett var á stofn ný deild, A-deild, sem allir nýir ríkisstarfsmenn eiga aðild að en aðild að B-deild eiga þeir sem voru í starfi hjá ríkinu árið 1996 og fyrr. Deildirnar eru fjárhagslega aðskildar. Í nýju deildinni standast eignir og skuldbindingar á, en því fer hins vegar fjarri í eldri deildinni þar sem safnast hafa upp miklar framtíðarskuldbindingar.

Réttindi ávinnast í A-deild þannig að fyrir hvert ár sem greitt er í lífeyrissjóð skapast réttur til ellilífeyris sem nemur að jafnaði 1,9% af mánaðarlaunum. Miðað við 40 ára greiðslutíma iðgjalds skapast þannig réttur til lífeyris sem nemur 76% af meðaltali mánaðarlauna. Miðað er við lífeyristöku við 65 ára aldur en þó er heimilt að hefja töku lífeyris við 60 ára aldur og skerðist þá lífeyrir um

<sup>33</sup> Lög nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

0,5% fyrir hvern mánuð sem vantar á 65 ára aldur. Heimilt er að fresta töku lífeyris til 70 ára aldurs. Upphæð ellilífeyris vegna réttinda sem sjóðfélagi ávann sér fram til 65 ára aldurs skal þá hækka um 0,5% fyrir hvern mánuð sem töku lífeyris er frestað fram yfir 65 ára aldurinn.

Samkvæmt lögnum skal launamaður greiða 4% af heildarlaunum í iðgjald til sjóðsins og launagreiðandi greiða að lágmarki 6%. Ef tryggingafræðileg athugun leiðir í ljós að iðgjöld dugi ekki til greiðslu á skuldbindingum sjóðsins skal stjórn sjóðsins hækka framlag launagreiðenda í samræmi við niðurstöðu athugunarinnar. Mótframlag launagreiðanda hefur frá upphafi verið 11,5%.

Í B-deild ávinnast réttindi til lífeyris þannig að fyrir tólf mánaða iðgjaldagreiðslu ávinnst réttur til ellilífeyris sem nemur 2% af viðmiðunarlaunum. Viðmiðunarlaunin eru hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu, persónuuppþót og orlofsuppþót samkvæmt kjarasamningum sem við starfslok fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélagi gegndi síðast (eftirmannsregla). Frá þessari reglu er það frávik að hafi sjóðfélagi gegnt herra launuðu starfi í að minnsta kosti tíu ár fyrr á starfsferli sínum hjá ríkinu miðast lífeyririnn við herra launaða starfið.

Réttur til töku lífeyris hefst almennt við 65 ára aldur. Þó er í gildi svokölluð 95 ára regla sem felur í sér að þegar sjóðfélagi hefur náð því að samanlagður lífaldur og iðgjaldagreiðslutími sé 95 ár, hann er orðinn 60 ára og lætur af störfum á hann rétt á lífeyri úr sjóðnum.

Í B-deild greiða sjóðfélagar 4% af föstum launum sínum fyrir dagvinnu og vaktaálagi til sjóðsins og launagreiðandi 6% af sama stofni. Þegar sjóðfélagi hefur greitt iðgjald í 32 ár til sjóðsins falla greiðslur hans niður.

Á 40 ára starfstíma hjá ríkinu ávinnst þannig lífeyrisréttur í B-deild sem nemur 80% af föstum launum fyrir dagvinnu í því starfi sem starfsmaður gegndi síðast. Sú þróun í kjarasamningum ríkisstarfsmanna að færa yfirborganir inn í grunnlaun hefur haft í för með sér gífurlega aukningu lífeyrisskuldbindinga. Á tímabilinu 1998–2003 hafa áætlaðar skuldbindingar ríkissjóðs vegna lífeyrisloforða aukist úr rúmum 97 milljörðum króna í 170 milljarða eða um 73 milljarða króna. Í árslok 2001 námu skuldbindingar LSR vegna B-deildar, Lsj. hjúkrunarfræðinga, alþingismanna og ráðherra 146 milljörðum króna en eignir þessara deilda námu 91 milljarði króna. Krafa á ríkið umfram eignir nam því á þessum tíma 55 milljörðum króna. Í fjárlögum fyrir þetta og síðasta ár hefur ríkið greitt tæpa 5 milljarða hvort ár til að grynnka á þessum skuldbindingum. Það hefur þó dugað skammt og nemur skuldbinding umfram eignir að minnsta kosti 60 milljörðum króna á þessu ári. Það eru rúmar 400 þús. kr. á hvern fullvinnandi mann á landinu (miðað við 145.000 ársverk).

#### **6.4 Samanburður á lífeyrisloforðum**

Samkvæmt lögnum um lífeyrissjóði skal ellilífeyrir nema að lágmarki 56% af mánaðarlaunum að meðaltali á starfsævinni miðað við lífeyristöku við 70 ára aldur og iðgjaldagreiðslu í 40 ár. Lögin heimila lífeyristöku frá 65 ára aldri en ekki er kveðið á um skerðingu við snemmtöku lífeyris. Samanburður við lágmark laganna verður því ekki gerður nema á grundvelli lífeyristöku við 70 ára aldur. Miðað við ofangreindar forsendur lofar Lífeyrissjóður verzlunarmanna 80% af launum við 70 ára aldur og LSR 99%. Munurinn á lífeyrisloforðum þessara tveggja sjóða er því 19% af meðallaun-

um á starfsævinni en í ljósi þess að Lífeyrissjóður verzlunarmanna er meðal þeirra almennu sjóða sem veita hvað mest réttindi þá er munurinn enn meiri í heild milli almenns markaðar og hins opinbera. Grundvallarmunurinn er þó sá að lífeyrisloforðin eru gefin stærð hjá ríkinu en háð ávöxtun og fleiru á almennum markaði og í ljósi slakrar ávöxtunar á fjármunum lífeyrissjóða undanfarin ár þá hefur munurinn milli réttinda þessara tveggja sjóða vaxið síðustu tvö árin.

### Samanburður á lífeyriskjörum á almennum markaði og hjá ríkisstarfsmönnum.

#### Mánaðarlegur ellilífeyrir m.v. 40 ára iðgjaldagreiðslur af 100 þús. kr. mánaðartekjum að meðaltali alla starfsævina

	Taka lífeyris hefst					
	65 ára		67 ára		70 ára	
	Kr. á mánuði	% af launum	Kr. á mánuði	% af launum	Kr. á mánuði	% af launum
Lágmark skv. lögum					56.000	56%
Lífeyrissjóður verzlunarmanna	56.496	56%	66.000	66%	80.256	80%
Lífeyrissj. starfsmanna ríkisins, A-deild	76.000	76%	85.120	85%	98.800	99%

Þær fjárhæðir sem hér hafa verið gerðar að umtalsefni eru allar fyrir greiðslu tekjuskatts, en í ljósi tekjujöfnunareðlis skattkerfisins þá verður munurinn hlutfallslega minni eftir skatt. Þegar tölur um lífeyrisréttindi eru skoðaðar vaknar sú spurning hvort hlutfall lífeyris sé ekki orðið of hátt, það er þegar 70 ára ríkisstarfsmaður fær sama lífeyri og hann hafði í laun. Ganga verður út frá því að eftirlaunafólk þurfi ekki að koma sér upp þaki yfir höfuðið og framfleyta fjölskyldu eins og yngra fólk og því hlýtur að skjóta skökku við að ráðstafa fjármunum með þessum hætti. Það vekur einnig furðu að ríkið skuli hafa samið við starfsfólk sitt um mótframlag gegn lífeyrissparnaði þar sem með slíkum viðbótarsparnaði geta ríkisstarfsmenn á eftirlaunum búið við mun betri kjör en þeir höfðu meðan þeir voru í starfi.

#### 6.5 Hækkun á hlutfalli lífeyris af launum með tilkomu viðbótarsparnaðar

Þriðja stoð lífeyriskerfisins, frjálsi lífeyrissparnaðurinn, sem hvatt er til með skattfríðindum og mótframlagi vinnuveitenda, skapar launafólki möguleika til þess að draga úr kjararárnum þegar til lífeyristöku kemur. Sé dæmi tekið af 100 þús. kr. meðaltals mánaðarlaunum á starfsævinni, 4% viðbótar lífeyrissparnaði launamanns og 2,4% mótframlagi vinnuveitanda og ríkis, 3,5% raunvöxtum og lífeyristöku við 67 ára aldur þá fæst eftirfarandi niðurstaða. Ef launamaður sparnaði síðustu 10 árin fyrir lífeyristökuna og sparnaðurinn er greiddur út á 10 árum, þá hækkar hlutfall lífeyris af meðallaunum um 9 prósentustig en ef hann er tekinn út á 15 árum þá hækkar hlutfallið um 6 prósentustig. Ef sparnaðurinn náði yfir 20 síðustu starfsárin þá hækkar hlutfallið um 19 prósentustig, ef sparnaðurinn er greiddur út á 10 árum, og um 14 prósentustig ef hann er greiddur út á 15 árum.

Maður sem hefur lífeyristöku 67 ára hjá Lífeyrissjóði verzlunarmanna getur því hækkað hlutfall ellilífeyris af meðaltekjum sínum á starfsævinni úr 66% í 75% með því að spara í 10 ár í séreignarsjóði og taka lífeyrinn út á 10 árum, samanber dæmin hér að framan. Ef sparnaðurinn nær yfir 20 ár getur hlutfall ellilífeyris af meðaltekjum á starfsævinni hækkað í 85%.

**Dæmi um áhrif viðbótarlífeyrissparnaðar á hækkun lífeyris sem hlutfall af launum**

	Sparnaður greiddur út á 10 árum	Sparnaður greiddur út á 15 árum
Sparað síðustu 10 árin	9%	6%
Sparað síðustu 20 árin	19%	14%

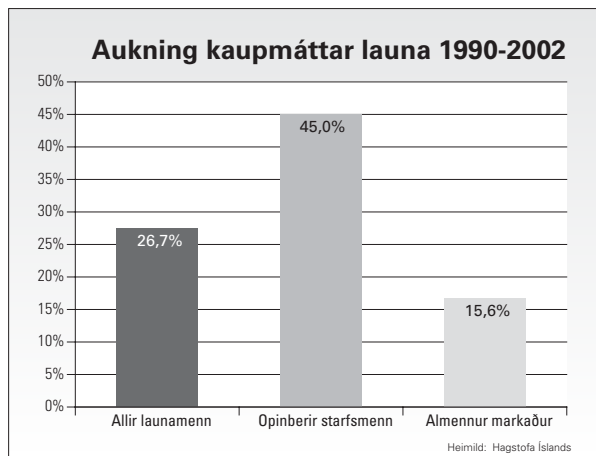
Forsendur: Sparnaður nemur 6,4% af launum, raunvextir eru 3,5% og taka lífeyris hefst við 67 ára

**7. SAMBYLISVANDI ALMENNIS OG OPINBERS VINNUMARKAÐAR**

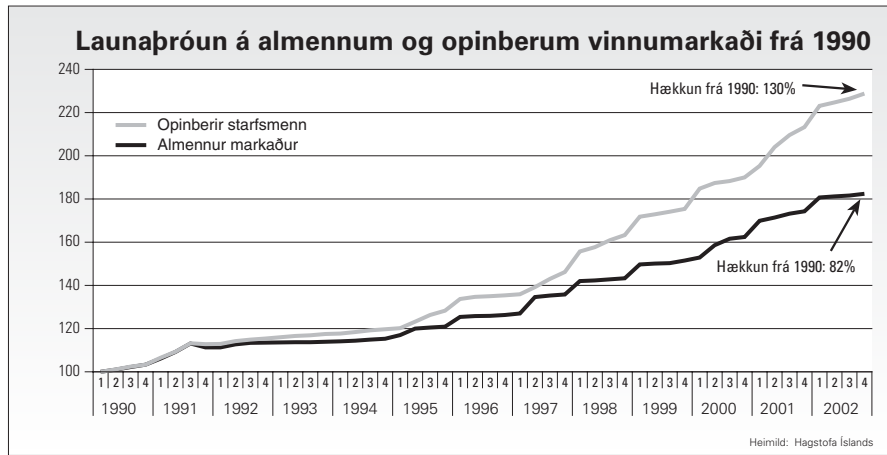
**7.1 Launaþróun á almennum og opinberum markaði**

Í ársbyrjun 1990 voru gerðir kjarasamningar til tveggja ára sem kenndir voru við þjóðarsátt. Þeir fjölmörgu kjarasamningar sem gerðir voru í hverri samningalotu, voru þá í meginatriðum eins hvað launabreytingar varðaði enda var samræmd launastefna ein forsenda þeirra. Segja má að þjóðarsáttarsamningarnir hafi verið framlengdir til loka ársins 1992 með miðlunartillögu Ríkissáttasemjara í maí það ár en hún steypiti allflesta samninga í sama mót. Síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar. Frá ársbyrjun 1990 til ársloka 2002 tvöfölduðust laun samkvæmt launavísitölu Hagstofu Íslands. Á sama tímabili hækkaði vísitala neysliverðs um tæp 58% og jókst kaupmáttur launa samkvæmt því um 27% á þessum þrettán árum. En mikill munur var á þessari kaupmáttaraukningu eftir því hvort litið er til almenna eða opinbera vinnumarkaðarins því hún nam 45% hjá opinberum starfsmönnum<sup>34</sup> en tæpum 16% hjá launafólki á almennum markaði.

Að baki þessum mikla mun í kaupmáttarþróun eru vitaskuld mismiklar launahækkanir. Á þessu tímabili hækkuðu laun opinberra starfsmanna um 130% að meðaltali en um rúm 80% á almennum vinnumarkaði, sem þýðir að almenni vinnumarkaðurinn þyrfti að hækka um 25% til þess að jafna launaþróun opinbera markaðarins. Það ber hins vegar ávallt að hafa í huga þegar fjallað er um þá þróun sem talnaefni þetta lýsir að gögnin eru miklum annmörkum háð þar sem þau ná ekki til sjómanna og starfsfólks tölvufyrirtækja, auk þess sem starfsfólk fjármálafyrirtækja er flokkað með opinberum starfsmönnum. Munurinn kann því að vera minni í heild en fram kemur í launavísitölum, þar sem líklegt er að launahækkanir umræddra starfsgreina hafi verið meiri en almennt gerðist á síðustu árum.



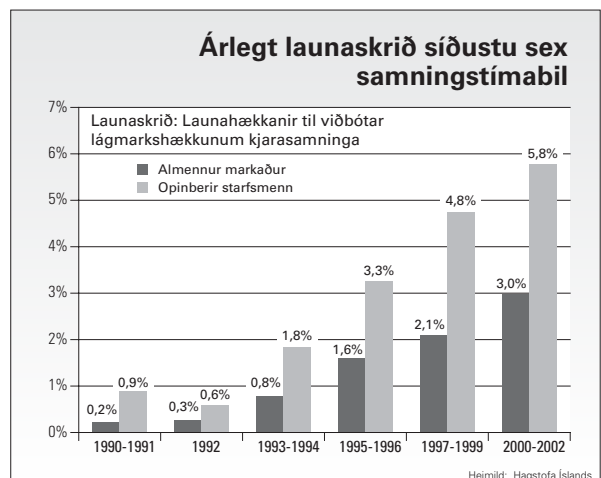
<sup>34</sup> Launavísitala fyrir opinbera starfsmenn tekur einnig til bankamanna, af sögulegum ástæðum. Til einföldunar í framsetningu er því sleppt að taka það sífellt fram. Þá er rétt að taka hér fram að sterk rök hníga til þess að í launavísitölu Hagstofunnar hafi launaþróun á almennum vinnumarkaði verið vanmetin á árunum 1997–1999, þar sem launakönnun Kjararannsóknarnefndar sýnir meiri hækkanir. Þessi munur hefur minnkað verulega undanfarin ár með nánara samstarfi um gagnavinnslu milli þessara aðila.



Gliðnunin í launaþróun á þessum tveimur vinnumörkuðum er mynstur sem hefur endurtekið sig á hverju samningstímabili sem gögnin hér ná yfir, en launavísitalan nær aftur til ársins 1990. Í upphafi síðasta áratugar voru hækkarnir launa hjá opinberum starfsmönnum umfram almenna markaðinn fremur litlar en frá árinu 1993, þegar miklir erfiðleikar steðjuðu að í atvinnulífinu og svonefndir „núll samningar“ voru gerðir til tveggja ára, sýnast umframhækkarnir opinberra starfsmanna hafa hafist að marki. Um þverbak keyrði á síðasta samningstímabili, sem með nokkrum undantekningum var þriggja ára langt á almennum vinnumarkaði en vel á fjórða ár hjá opinberum starfsmönnum. Á þessum þremur árum hækkuðu laun um 20% á almennum markaði en um 30% hjá hinu opinbera. Yfirfærsla í nýtt launakerfi fyrir ríkisstarfsmenn mun hafa átt stóran þátt í þessari þróun. Umframhækkarnir opinberra starfsmanna hafa haldið áfram á þessu samningstímabili og að þessu sinni munu svokallaðir stofnanasamningar eiga stóran þátt í skýringunni. Mjög miklar hækkarnir í samningum við kennara á öllum skólastigum skýra einnig hluta umframhækkanna á báðum tímabilunum.

Það má einnig lýsa þessari ólíku launaþróun á almennum og opinberum vinnumarkaði með því að bera saman árlegt launaskrið. Árlegt launaskrið er í þessu sambandi skilgreint sem hækkarnir umfram almennar launahækkarnir kjarasamninga sem yfirleitt falla til við gildistöku nýrra samninga og síðan í upphafi hvers árs síðar á samningstímanum. Eftirfarandi mynd sýnir launaskrið sem þannig er skilgreint.

Á myndinni kemur fram að árlegt launaskrið á almennum markaði var nánast ekkert í upphafi síðasta áratugar, jókst í 1,5% um miðbik áratugarins og síðan í 2% í lok hans. Á yfirstandandi samningstímabili er skriðið 3% sem að stærstum hluta má rekja til ársins 2000. Launaskrið hjá opinberum starfsmönnum hefur öll samningstímabilin sem skoðuð eru hér verið mun meira en á almennum markaði. Strax á tímabili þjóðarsáttarinnar 1990–1991 var launaskriðið 1% á ári en úr því dró á árinu 1992. Eftir það

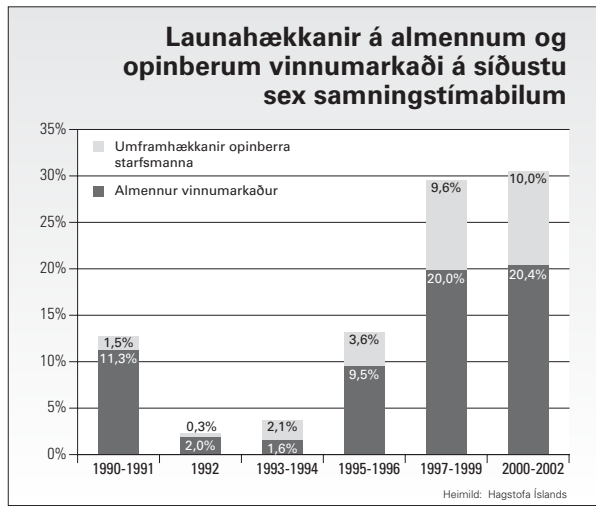




hefur launaskriðið stigið jafnt og þétt með hverju samningstímabili. Á samningstímabilinu 1995–1996 var það rúmlega 3% árlega, á næsta samningstímabili fór það upp í tæp 5% árlega og stefnir í tæp 6% á yfirstandandi samningstímabili.

Ljóst er að þessi þróun veldur mikilli spennu í launamyndun, bæði innan opinbera geirans sjálfs en ekki síst á almennum vinnumarkaði. Í ársbyrjun 2000 voru skilyrði til gerðar nýrra kjarasamninga á almennum vinnumarkaði mjög erfið með þessa þróun að baki. Ýmiss konar misgengi í launaþróun innan hins opinbera var einnig erfið úrlausnarefni fyrir samningsaðila á þeim vettvangi. Launaþróunin á yfirstandandi samningstíma bendir til þess að þessi vandi hafi enn aukist.

Misgengi í launaþróun milli opinbers og almenns vinnumarkaðar á sér ugglaut margar skýringar. Vera kann að laun opinberra starfsmanna hafi verið lág miðað við almennan markað í



upphafi síðasta áratugar sem kallað hafi á leiðréttingu, án þess að hér sé dæmt um réttmæti þeirrar skýringar. Önnur skýring sem nefnd hefur verið af hálfu stjórnvalda er aukin áhersla á jafnrétti og jöfnun launa milli karla og kvenna og þar sem konur eru hlutfallslega fleiri hjá hinu opinbera en á almennum markaði þá geta í slíkri áherslu falist meiri launahækkningar hjá hinu opinbera. Í þriðja lagi kann þessi þróun að endurspeglar að einhverju leyti að endurgjald fyrir menntun hafi aukist, en háskólagengnir eru mun fjölmennari hlutfallslega hjá hinu opinbera en á almennum markaði. Loks er tölfræðilegur grundvöllur að baki mismunar í launaþróun ekki nægilega traustur. Hvað sem slíkum skýringum kann að líða er ljóst að þessi þróun er staðreynd sem hefur valdið vaxandi spennu á milli almenns og opinbers vinnumarkaðar og getur ekki haldið áfram.

## 7.2 Nauðsyn að almennur vinnumarkaður leiði launaþróun

Stjórnvöld hafa sett þá almennu stefnu að almenni markaðurinn eigi að vera launaleiðandi. Svigrúm til launahækkana í þjóðfélaginu eigi að skilgreina í samkeppnisgreinum atvinnulífsins og þeirri niðurstöðu eigi aðrir að líta. Eins og staðreyndir sýna er niðurstaðan þveröfug. Því fer einnig fjarri að allir aðilar séu sammála um það hverjir skuli skilgreina svigrúmið hverju sinni. Stéttarfélög opinberra starfsmanna taka því til dæmis fjarri að kjarasamningar á almennum vinnumarkaði setji þeirra samningum takmörk. Það sama má einnig segja um ýmis stéttarfélög á almennum vinnumarkaði með félagsmenn í greinum sem þau telja ósnortnar af alþjóðlegri samkeppni. Félagsmenn þessara stéttarféлага og stéttarféлага opinberra starfsmanna eiga það því sammerkt að þurfa ekki að hafa miklar áhyggjur af gjaldþrotum vinnuveitenda sinna eða að störfin flytjist til útlanda vegna kostnaðarhækkana af völdum kjarasamninga. Þeir leitast því við að knýja fram launa- og kjarabreytingar sem eru umfram þá launastefnu sem myndast hverju sinni í samskiptum Samtaka atvinnulífsins annars vegar og landssambanda ASÍ og stærstu stéttarfélaganna hins vegar. Innbyggt inn í þetta atferli er að smærri hópar reiða sig á samfélagslega ábyrgð stóru viðsejendanna og byggja samningslega ávinninga sína



á þeirri forsendu. Ef stærri hópar tækju sömu afstöðu og sumir þeirra smærri, sem hér eru gerðir að umtalsefni, væri efnahagslegur stöðugleiki settur í uppnám og þar með lífskjör allra.

Atvinnuöryggi opinberra starfsmanna er ein ástæðan fyrir fleiri verkfallsdögum og tíðari vinnudeilum hjá hinu opinbera en á einkamarkaði. Önnur veigamikil ástæða fyrir meiri vinnudeilum er að ekki gefst kostur á persónubundinni launamyndun með ábyrgum hætti, eins og algengast er á almennum vinnumarkaði. Það veldur því að spenna þarf upp laun allra starfsmanna í tilteknum hópi þótt markaðsaðstæður kalli ef til vill á mun takmarkaðri breytingar.

Tíðar vinnudeilur í fiskveiðum bera þess vitni að í þeirri atvinnugrein hafi stéttarfélögin ekki áhyggjur af gjaldþrotum vinnuveitenda umbjóðenda sinna. Þótt einstök útgerðarfélög geti orðið fyrir miklu tjóni og orðið gjaldþrota af völdum vinnudeilna, þá mótast atferli stéttarfélaganna af þeirri fullvissu að fiskurinn verði veiddur áfram og atvinnutækifærin hverfi ekki. Þá hafa stéttarfélög sjómanna vanist því að geta reitt sig á inngrip ríkisvaldsins í kjaradeilur vegna hins stórfellda tjóns sem þær valda samfélaginu í heild. Að þessu leyti er því margt líkt með atferli stéttarféлага fiskimanna og opinberra starfsmanna.

### **7.3 Lítil hreyfing milli almenns og opinbers vinnumarkaðar**

Vegna meiri réttinda á ýmsum sviðum, til dæmis á lífeyrissviðinu, getur starfsfólk ríkis og sveitarfélaga verið tregt til að taka störf sem bjóðast á almennum vinnumarkaði þegar hann hefur þörf fyrir það, vegna uppsveiflu í efnahagslífi eða nýrra tækifæra og þar af leiðandi verður skortur á starfsfólki meiri en ella í vaxtagreinum. Það kann að vera örðugt fyrir einkafyrirtæki að laða til sín opinberan starfsmann vegna þess mats sem starfsmaðurinn leggur á til dæmis umframlífeyrisréttindin sín og vegna þess kostnaðar sem fyrirtæki þurfa að taka á sig til að brúa bilið. Ef fyrirtæki mæta þessu verðmati með hærri launum en tíðkast þá kann það að valda launaskriði hjá öðru starfsfólki. Þessar aðstæður, auk þeirrar launaþróunar sem hér hefur verið lýst, virðast valda því að mjög lítil hreyfing er á milli almenns og opinbers vinnumarkaðar.

Það er almennt mat starfsmannastjóra hjá fyrirtækjum á almennum markaði að fátítt sé að starfsumsóknir berist frá opinberum starfsmönnum. Af því er dregin sú ályktun að þeir sem hefja starfsferil sinn hjá hinu opinbera séu ólíklegir til þess að söðla um og hefja nýjan starfsferil á einkamarkaði. Það ríkir tregða á tilfærslu starfsmanna á milli þessara vinnumarkaða. Þetta virðast að mestu vera tveir aðskildir markaðir þar sem algengast er að menn hefji og ljúki starfsævinni á öðrum hvorum án viðkomu á hinum. Ástæða er til að ætla að þessi skipan sé óskilvirk og ósveigjanleg og haldi niðri frammistöðu og afköstum þjóðarbúsins.

Sérstaða og sérkjör opinberra starfsmanna hefur sem fyrr segir skaðleg áhrif á frjálst flæði fólks á vinnumarkaði. Rök fyrir sérkjörunum eiga ekki lengur við svo eðlilegt framhald hlýtur að vera að sérreglur fyrir opinbera starfsmenn verði felldar niður þannig að allur vinnumarkaðurinn búi við sömu reglur. Jafnframt eykur þessi staða á mikilvægi þess að dregið verði úr vægi opinbers rekstrar og vægi útboða, þjónustusamninga og þar með einkarekstrar aukið. Einsleitari launakjör milli almenns og opinbers markaðar kalla á einsleitari kjör og reglur að öðru leyti.

### 3. KAFLI. MATVÆLAVERÐ OG LANDBÚNAÐARKERFIÐ

- *Viðurkennt er að matvöruverð er allt of hátt á Íslandi.*
- *Stuðningur ríkisins við landbúnað stefnir ekki að hámarksnýtingu framleiðsluþátta eða arðsemi í greininni.*
- *Miklir erfiðleikar eru í landbúnaði og dökkar horfur.*
- *Veruleg umskipti eru framundan í landbúnaði, ekki síst vegna breytinga sem væntanlegar eru á alþjóðavettvangi.*
- *Kröfur almennra neytenda verða ekki hunsaðar.*
- *Lækka þarf matvælaaverð og auka fjölbreytni í vöruframboði.*
- *Nauðsynlegt er að skilgreina aðlaðandi markmið fyrir matvælaframleiðslu og landbúnað.*
- *Meginhagsmunir allra atvinnuvega eru sameiginlegir.*
- *Hagkvæmara landbúnaðarkerfi, lægra matvælaaverð og fjölbreytilegra framboð á matvælum munu sameiginlega stuðla að stórbættum lífskjörum á landinu.*
- *Skipulagsbreytingar í landbúnaði eru ein skilvirkasta leiðin sem þjóðinni er nú fær að því marki.*

Það er sameiginlegt þjóðfélagsmarkmið að borgararnir fái tækifæri til að njóta sín, sjá árangur erfiðis síns og njóta ávaxta af því. Leið að þessu markmiði er ekki síst sú að grundvallarlögmál frjáls markaðsbúskapar séu virt og að framleiðendur og neytendur mætist á frjálsum markaði án opinberrar íhlutunar. Reynslan og fræðikenningar benda eindregið til þess að þannig verði nýting framleiðsluþáttanna og afkoma heildarinnar best.

Þótt verulegar breytingar séu í vændum er drjúgur aðlögunartími nauðsynlegur og er skylt að huga að hagsmunum þeirra samfélagshópa sem eiga hlut að máli.

#### 1. VIÐFANGSEFNIN Í HNOTSKURN

Almennt er viðurkennt að verðlag sé allt of hátt á matvörum hérlendis, einkum á íslenskum landbúnaðarvörum. Verðlag er mjög hátt hvort sem það er sett í samhengi við önnur lönd eða kaupgetu lágmarksframfærslueyris. Því er haldið fram að stuðningur ríkisvaldsins við íslenskan landbúnað og afurðavinnslu stefni ekki að markmiðum bættrar nýtingar framleiðsluþátta, sjálfsbjargar og arðsemi. Atvinnugreinin einkennist af lítilli arðsemi, lágum launum, óöryggi og fyrir liggur að hluti bænda býr við fátæktarkjör.

## 2. ALÞJÓÐAHORFUR UM STÖÐU LANDBÚNAÐAR

Íslendingar eru aðilar að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, WTO. Ákvarðanir og áhrif WTO munu ráða miklu um framtíðarþróun hérlendis, meðal annars í landbúnaðarmálum. Innan WTO er nú fjallað um nýjar tillögur um að draga úr ríkisstuðningi aðildarlanda við landbúnað, að lækka útflutningsstyrki með landbúnaðarvörum og að draga úr innflutningshindrunum á landbúnaðarvörum í aðildarlöndunum. Tillögur Evrópusambandsins ganga einna skemmst, en þær miða að því að draga úr stuðningi innanlands um 55%, úr stuðningi við útflutning um 45% og að draga úr innflutningshindrunum um 36% að meðaltali. Þess má vænta að ákvarðanir WTO komi til framkvæmda innan þriggja ára og verði framkvæmdar á sex árum.

Óvíst er að róttækustu tillögur nái fram að ganga, og er það mat margra að ákvarðanir WTO verði svipaðar tillögum ESB, og síðan muni stofnunin á hverjum áratug framundan knýja fram samdrátt á bilinu 20 til 33% í ríkisstuðningi aðildarlanda við landbúnað og álíka mikinn samdrátt í innflutningshindrunum og samkeppnishömlum.

Áhrif WTO annars vegar og kröfur neytenda um lægra matvælaverð hins vegar herða að íslenska landbúnaðarkerfinu og þessi þrýstingur mun aukast á næstu árum. Aftur á móti njóta ýmsar nýjar stuðningsleiðir vaxandi fylgis á alþjóðavettvangi, einkum hvað varðar landgræðslu, jarðvegs- og gróðurumbætur, landvörslu, viðhald þjóðháttá og byggðar og þess háttar, svonefndir „grænir“ styrkir.

## 3. ERFIÐLEIKAR OG DÖKKAR HORFUR HÉRLENDIS

Í landbúnaði á Íslandi störfuðu um 4% vinnandi manna 2001 og talsvert færri í afurðastöðvum landbúnaðarins. Hröð fækkun á sér stað í bændastétt og nýliðun er lítil og erfið. Flestir bændur á Íslandi fást við kúa- eða sauðfjárbúskap. Búrekstur í öðrum greinum hefur gengið í gegnum róttæka hagræðingarþróun á liðnum árum. Langflestir bændur í kúa- og sauðfjárbúskap eru með mjög lítinn rekstur, en tiltölulega fáir stunda umfangsmikinn búrekstur. Tekjur flestra bænda, einkum í sauðfjárrækt, eru mjög lágar. Mjög margir þeirra afla sér viðbótartekna í annarri vinnu og meðalaldur er hár. Beingreiðslur úr ríkissjóði eru verulegur hluti af framleiðslutekjum bænda í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt.

Afurðastöðvum landbúnaðarins hefur fækkað mjög. Margar þeirra teljast einu atvinnuúrræði launþega í héraði. Hagræðing hefur gengið erfiðlega í afurðastöðvunum. Markaðstenging er veik í íslenskum landbúnaði og fer ríkisvaldið með ráðandi hlutverk. Það hefur viðgengist að telja að landbúnaður og afurðastöðvarnar eigi að bera ábyrgð á byggðapróun víða í landinu. Sú opinbera stefnumörkun hefur ekki orðið atvinnugreininni til heilla.

#### **4. STUÐNINGSKERFIÐ**

Samkvæmt mati Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar nam heildarstuðningur við íslenskan landbúnað og afurðavinnslu um 13,7 milljörðum króna árið 2000, á verðlagi þess árs, og eru það nýjustu staðfestar tölur. Eru þá tekin saman bæði bein ríkisframlög, þar á meðal til fræðslu og menntamála á þessu sviði, og einnig mismunur á heimsmarkaðsverði og verði á landbúnaðarvörum á markaði hérlendis.

Beinn stuðningur íslenska ríkisins við landbúnað nemur árið 2003 um 8,5 milljörðum króna á fjárlögum, eða rúmlega 1% af vergri landsframleiðslu. Þá eru framlög til fræðslumála og fleira á þessu sviði ekki tekin með. Alls renna 9,9 milljarðar króna til landbúnaðarráðuneytis á fjárlögum 2003.

Stuðningur íslenska ríkisins við landbúnað skiptist í nokkra undirflokka. Nokkrir mikilvægir undirflokkar 2003 eru: Beingreiðslur til mjólkurframleiðenda 3,9 milljarðar kr., beingreiðslur til sauðfjárbænda 1,8 milljarðar kr., greiðslur vegna gæða- og þróunarmála 0,6 milljarðar kr. og greiðslur til félagskerfis bænda 0,4 milljarðar kr. Beingreiðslur ríkisins miðast ekki sérstaklega við tekjulágar bænda fjölskyldur.

#### **5. ALLT OF HÁTT VERÐLAG**

Samkvæmt könnun Hagstofu Noregs voru matvörur almennt 4,3% dýrari á Íslandi en í Noregi árið 2000, enda þótt virðisaukaskattur í Noregi væri 23% en 14% hérlendis. Könnun Hagstofu Noregs byggist á sambærilegum kaupmáttargrunni („ppp“) og miðast við rökstutt úrval verslana í hverju landi, en ekki við lægsta verð. Hafa ber í huga að verðbil, það er munur á hæsta og lægsta verði, í helstu dagvöruverslunum á Íslandi er um 22%. Samkvæmt sömu könnun var matvöruverð hér á landi árið 2000 31% hærra en í Danmörku, en virðisaukaskattur er 25% í Danmörku á móti 14% á matvörum hér.

Í samanburði Baugs hf. frá 6. nóvember 2002 á verði í Bónusi hér á landi og í Netto í Kaupmannahöfn, kom fram að útsöluverð án virðisaukaskatts var um 9% hærra hér en þar. Þessar verslanir bjóða lægsta verð á markaði, en aftur á móti var verðmismunur í öðrum stórmörkuðum miklu meiri milli landanna. Í samanburðinum kemur einnig fram að mjólkurvörur voru 76% dýrari hér og kjötvörur 36% dýrari hér. Af þessu má draga þá ályktun að hærra verðlag á matvörum hér á landi en í nágrannalöndum stafi að verulegu leyti af íslenskum landbúnaðarvörum, í skjóli verndarstefnu ríkisvaldsins.

##### **5.1 Langt umfram áhrifaþætti**

Matvörur almennt vega 16,8% í vísitölu neysluverðs og innlendar landbúnaðarvörur vega 6,8%. Verðlag á þessum vörum ræður mjög miklu um lífskjör barnafjölskyldna og þeirra tekjulægstu. Talið er að tekjulægstu barnafjölskyldur verji um 30% tekna sinna í matvörur.

Talið er að matvöruverð verði ævinlega hærra hér á landi en í nágrannalöndum. Helstu ástæður eru nefndar þessar: Kostnaður við vöruflutninga og kostnaður sem tengist þeim, svo sem geymsla, tryggingar, fjármagn, rýrnun og fleira; smæð markaðarins og innkaupamagn sem verkar á alla þætti; skilgreind áhrif náttúruaðstæðna á innlenda framleiðslu.

Raunverð á innfluttum matvörum hér á landi sýnir að verðmunur í heild er langt umfram slíka áhrifaþætti. Í verðkönnun Baugs hf, sem áður er nefnd, eru margar innfluttar matvörur ódýrari hér en í Kaupmannahöfn. Með öðru styður þetta að þeirri ályktun að áhrif af verði á innlendum landbúnaðarvörum ráði hér úrslitum. Þá er ljóst að hátt verðlag á innlendum landbúnaðarvörum hefur einnig óbein áhrif á aðrar vörur sem keppa við þær um hylli neytenda.

## **6. HAGRÆÐINGARÞRÓUN ÓHJÁKVÆMILEG**

Horfur í íslenskum landbúnaði og hjá afurðastöðvum landbúnaðarins mótast mjög af stefnu og áhrifum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO. Áhrif af hugsanlegri aðild að Evrópusambandinu hníga í sömu átt en yrðu líklega mun minni en áhrif WTO. Horfur benda með öðrum orðum eindregið til frekari hagræðingar, fækkunar bændabýla, fækkunar afurðastöðva og með breytinga á búsháttum þar sem allmargir bændur muni hverfa að öðrum störfum eða að töku lífeyris.

Þær búgreinar sem virðast viðkvæmastar fyrir áhrifum af Alþjóðaviðskiptastofnuninni og Evrópusambandinu eru úrvinnsla mjólkurafurða, blóma-, ávaxta- og grænmetisrækt og alifugla- og svínarækt.

### **6.1 Kröfur neytenda**

Útlit er fyrir vaxandi kröfur neytenda um aukið vöruúrval, meira innflutningsfrelsi og miklu minni verðmismun milli Íslands og nágrannalandanna. Þar sem núverandi verðmismunur felst einkum í verðlagi á innlendri landbúnaðarvöru er fyrirsjáanlegt að athygli muni beinast að skipulagsmálum landbúnaðar í þessu sambandi. Skipulag afurðastöðva landbúnaðarins ræður miklu um verðlag á íslenskum landbúnaðarvörum nú. Með tilliti til vægis þeirra í verðmyndun mun athygli sjálfsagt beinast sérstaklega að hagræðingu í afurðastöðvunum.

Um leið og stuðningur við landbúnaðarframleiðslu og úrvinnslu minnkar kemur til greina að svonefndur „grænn“ stuðningur aukist.

## 7. AÐLAÐANDI STEFNUMIÐ

Skilgreina má jákvæð og aðlaðandi stefnumið í landbúnaðarmálum. Þeirra á meðal eru þessi:

- Virk markaðstenging, að minnsta kosti svipuð og í nágrennalöndum,
- Markaðslausnir með auknum innflutningi,
- Lækkað vöruverð, áhrif verðlækkunar á verð annarrar vöru,
- Hagræðing, með fækkun óhagkvæmra rekstrareininga og vaxandi arðsemi,
- Sólarlagsákvæði um stuðning við rekstrareiningar tengd kynslóðaskiptum,
- Aukið viðskiptafrelsi og fjölbreytni í vöruframboði, samkeppni, aðhald markaðarins,
- Hærri tekjur bænda og launþega í afurðastöðvum, í kjölfar hagræðingar,
- Aukin gæði og fjölbreytni í matvælaíðnaði,
- Ný störf á landsbyggðinni, byggðaþróun án þvingunar, öflug atvinnu- og samfélagsþróun,
- Ný störf meðal annars við landgræðslu, skógrækt og landvernd,
- „Grænn“ stuðningur í samræmi við alþjóðlega þróun enda landspjöll mikil á Íslandi,
- Miklu minni kostnaður ríkissjóðs vegna landbúnaðar.

Þessi þróun útheimtir aðlögunartíma. Sársaukafullar breytingar eru nú þegar í fullum gangi. En þessi stefna er í fullu samræmi við það sem vitað er um stefnu og tillögur á vettvangi Alþjóða-  
viðskiptastofnunarinnar. Sameiginleg markmið í öllu atvinnulífi eru skynsamleg leiðarljós í þessari þróun: Fullnýttir og vel nýttir framleiðsluþættir.

Bændur eiga sameiginlega hagsmuni með öðrum hlutum atvinnulífs og eiga samleið með öðrum í sókn að þeim markmiðum að allir fái að njóta sín og njóta ávaxta af erfiðri sínu og hafi valtækifæri í lífinu. Hagkvæmara landbúnaðarkerfi, lægra matvælaverð og fjölbreyttara framboð matvæla munu sameiginlega stuðla að stórbættum lífskjörum á landinu. Skipulagsbreytingar í landbúnaði eru ein skilvirkasta leiðin sem þjóðinni er nú fær að því marki.

## 4. KAFLI. HEILBRIGÐISKERFIÐ

- *Opinber útgjöld til heilbrigðismála hafa vaxið mikið á undanförunum árum og er hlutfall þeirra af landsframleiðslu það annað hæsta innan OECD, þótt meðalaldur þjóðarinnar sé með því lágsta af þessum löndum.*
- *Umfang og vöxtur heilbrigðiskerfisins er þvílíkur að leiðir til sparnaðar og hagræðingar í kerfinu hljóta að vera í brennidepli.*
- *Stefnumörkun stjórnvalda er ábótavant.*
- *Hægt er að nýta kosti samkeppni og einkarekstrar til lækkunar á kostnaði, án þess að hlutur hins opinbera í kostnaði við hvern sjúkling minnki, né heldur gæði þjónustunnar.*
- *Aukið vægi þjónustusamninga og greiðsla á grundvelli kostnaðargreiningar sjúkdómstílvika hefur skilað góðum árangri víða í nágrannalöndunum.*
- *Stjórnvöld þurfa að láta fara fram gagngera endurskoðun á fjármögnunarleiðum heilbrigðisþjónustunnar, með jákvæða reynslu nágrannalandanna að leiðarljósi.*
- *Gríðarlegir hagsmunir eru í húfi, hvað varðar hagkvæmni í rekstri, skattbyrði og þar með lífskjör þjóðarinnar.*

Á Íslandi er rík samstaða um mikilvægi þess að öllum landsmönnum sé tryggð fyrsta flokks heilbrigðisþjónusta, án tillits til efnahags. Almennar kröfur um hagræði og kostnaðaraðhald eiga þó að gilda um heilbrigðiskerfið ekki síður en önnur svið þjóðlífsins, jafnvel frekar ef eitthvað er sökum umfangs þess.

Útgjöld heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis eru áætluð rúmir eitt hundrað milljarðar króna árið 2003, eða 12,6% af vergri landsframleiðslu. Þau voru rúmir 65 milljarðar króna árið 1995, á föstu verðlagi (ársins 2003), og námu þá 11% af vergri landsframleiðslu. Inni í þeirri tölu eru útgjöld Tryggingastofnunar ríkisins, en eiginleg útgjöld til heilbrigðismála voru rúmir 57 milljarðar króna árið 2001, samkvæmt ríkisreikningi. Þau höfðu þá vaxið um tæpa sex milljarða frá árinu áður. Umfang og vöxtur þessa kerfis, í krónum talið, er þvílíkur að augljóslega er brýnt að leita allra leiða til að hagræða í kerfinu og spyrna fótum við útgjaldaþenslunni.

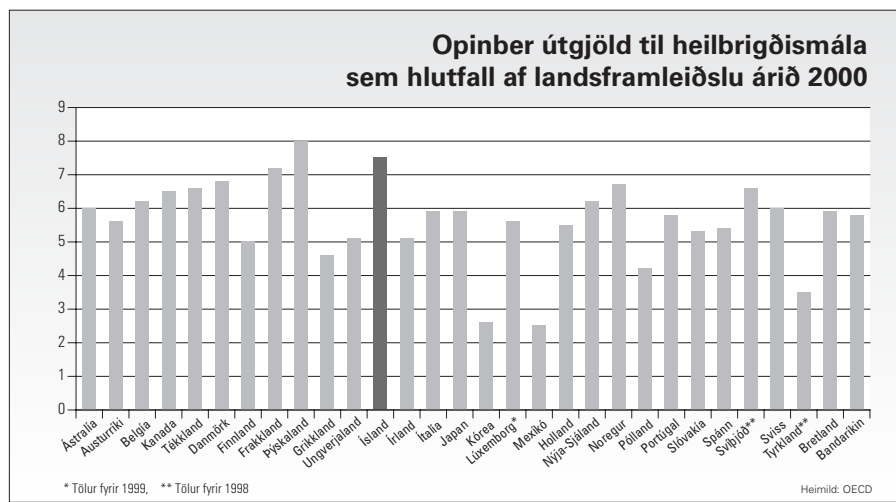
### 1. ANNAÐ HÆSTA HLUTFALL OPINBERRA ÚTGJALDA AF LANDSFRAMLEIÐSLU

Samkvæmt tölum OECD voru *opinber* útgjöld hérlendis til heilbrigðismála 7,5% af vergri landsframleiðslu árið 2000, sem er annað hæsta hlutfallið innan OECD á eftir Þýskalandi (8%).<sup>1</sup> Sé hins

<sup>1</sup> Tölur þessa kafla frá OECD eru fengnar af heimasíðu stofnunarinnar, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), health, statistics, og miðast við árið 2000, nema annað komi fram.



vegar horft til heildarútgjalda OECD-þjóða til heilbrigðismála sem hlutfalls af landsframleiðslu, er hlutfallið hæst í Bandaríkjunum (13%) en Ísland er í 5. sæti með 8,9% og er með hæsta hlutfall af Norðurlöndunum. Hlutfallið hefur hækkað um 4% af landsframleiðslu á síðustu 30 árum, á meðan meðaltalshækkunin innan OECD hefur verið um 2,5%.<sup>2</sup> Langmestur hluti útgjalda til heilbrigðismála hér á landi eru opinber útgjöld eða um 84,5% og er það fjórða hæsta hlutfallið innan OECD á eftir Tékklandi, Slóvakíu og Noregi. Í Bandaríkjunum er hlutfallið hins vegar lægst en þar eru opinber útgjöld einungis 44,3% af heilbrigðisútgjöldum.



Loks er Ísland með 3,1 lækni á hverja 1.000 íbúa, sem er 5. hæsta hlutfallið innan OECD og í öðru sæti með næstflesta hjúkrunarfræðinga á eftir Finnlandi. Allar eru þessar tölur athyglisverðar í ljósi þess að aldursskipting hér er með því hagstæðasta sem þekkt er innan OECD. Hlutfall eldri borgara fer hins vegar hækkanandi og eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu þar með.

## 2. GRÍÐARLEGT UMFANG OG HRAÐUR VÖXTUR

Í nýlegri grein eftir Ágúst Einarsson prófessor við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands um heilsuhagfræði á Íslandi<sup>3</sup> er að finna afar fróðlegar upplýsingar um rekstrarumfang Landspítala – háskólasjúkrahúss (LSH) í samanburði við fyrirtæki hérlendis. Þar kemur í ljós að árið 2001 var spítalinn með flest ársverk og hæstar launagreiðslur. Árið 2001 var LSH með 3.883 ársverk, en næst honum komu Baugur með 3.656 ársverk og Flugleiðir með 2.487. Launagreiðslur LSH námu 12.399 milljónum króna, en næst komu Flugleiðir með 8.336 milljónir.

Sem fyrr segir námu útgjöld til heilbrigðismála árið 2001 rúmum 57 milljörðum króna sem er hækkan um nær sex milljarða frá árinu á undan. Ef útgjöld heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis

<sup>2</sup> OECD Economic Surveys, Iceland, April 2003.

<sup>3</sup> Heilsuhagfræði á Íslandi, *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*, Útgáfa 2003, www.efnahagsmal.hi.is

eru hins vegar skoðuð í heild (það er að útgjöldum Tryggingastofnunar meðtöldum) kemur í ljós að útgjöld heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis eru áætluð rúmir eitt hundrað milljarðar króna árið 2003, eða 12,6% af vergri landsframleiðslu. Þau voru rúmir 65 milljarðar króna árið 1995, á föstu verðlagi (ársins 2003) og námu þá 11,0% af vergri landsframleiðslu.

### 3. VANDINN SEM VIÐ BLASIR

Engar líkur eru á að þessari þróun stöðugt vaxandi hlutdeildar opinberra útgjalda til heilbrigðismála verði snúið við með núverandi kerfi. Sífelld dýrari tæki, dýr lyf og sífelld vaxandi eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu, meðal annars sökum hækkandi hlutfalls eldri borgara, eru hluti vandans. Þá hefur launaþróun hjá hinu opinbera verið mjög ör undanfarin ár, mun hraðari en á almennum vinnumarkaði, líkt og fjallað er um í 2. kafla þessarar skýrslu. Óvíst er hvort sú þróun haldi áfram, en vísbendingar eru að minnsta kosti engar um annað. Raunhæfasta lausnin á þeim vanda hlýtur að vera sú að fjölga vinnuveitendum á þessu sviði með auknu vægi þjónustusamninga við aðila á markaði, sem jafnframt eru lausir við það hamlandi starfsumhverfi sem stjórnendur hjá hinu opinbera kvarta undan og fjallað er um í 2. kafla þessarar skýrslu. Annar hluti vandans hér á landi er hins vegar það sem óhætt er að kalla gamaldags kerfi fjármögnunar í heilbrigðiskerfinu. Ýmis önnur kerfi og samspil kerfa er að finna í löndunum í kringum okkur. Flest eiga þau sameiginlegt að leita lausna á þeim vanda að í heilbrigðiskerfi sem fjármagnað er af hinu opinbera eru það þrjár aðilar sem koma að viðskiptunum: seljandi þjónustunnar, kaupandi með takmarkaða möguleika á að dæma um gæði eða nauðsyn þjónustunnar og loks þriðji aðili sem greiðir reikninginn að mestu. Ekki eru til einfaldar heildarlausnir við þessum vanda, en ýmsar leiðir hafa þó verið farnar í nágrannalöndunum til að mæta síðastnefndu atriðunum.

### 4. LEIÐIR TIL KOSTNAÐARLÆKKUNAR

Opinber framlög til sjúkrahúsa, sem eru langdýrasti þáttur heilbrigðisþjónustunnar, byggjast hér á landi í meginatriðum á föstum fjárframlögum, þótt önnur kerfi séu einnig í notkun í minna mæli. Þannig fá sérfræðingar á stofum greitt samkvæmt samningi við Tryggingastofnun fyrir hverja skoðun eða aðgerð og einstakar umönnunarstofnanir eru reknar á daggjaldakerfum. Í nágrannalöndunum er samhliða föstum fjárlögum greitt fyrir afmarkaða þætti kerfisins á grundvelli kostnaðargreiningar sjúkdómstilvika. Fjármögnun með blöndu af föstum og breytilegum fjárveitingum og þjónustusamningum hefur margvíslega kosti umfram kerfi sem byggist nær eingöngu á föstum fjárlögum, líkt og ítarlega er rakið í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um *Fjármögnunarleiðir heilbrigðisþjónustu*.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands nr. C98:11. Umfjöllunin hér um kerfi fastra fjárframlaga og um DRG-kerfi er að mestu byggð á skýrslunni.

#### 4.1 Föst fjárframlög framleiðniletjandi

Kerfi fastra fjárframlaga til einstakra sjúkrahúsa eða sviða innan þeirra hefur ýmsa galla, líkt og rakið er í skýrslu Hagfræðistofnunar. Þannig eru fjárlögin að mestu ákveðin með tilliti til fjárframlaga og kostnaðar fyrri árs og endurspegla þannig útgjaldadreifingu fyrri ára í stað þess að taka tillit til breyttrar eftirspurnar og breyttra kostnaðarhlutfalla. Líttill hvati er fyrir stjórnendur til kostnaðar- aðhalds þar sem afgangur af rekstri þýðir eingöngu lægri fjárframlög að ári, og kerfið því í raun framleiðniletjandi.

#### 4.2 Greiðslur byggðar á kostnaðargreiningu sjúkdómstilfella

Í svokölluðu DRG-kerfi (e. Diagnosis Related Groups) fær veitandi heilbrigðisþjónustu greitt fyrir hvert *tilfalli* með fyrirfram ákveðinni upphæð sem ákvarðast af sjúkdómstilfellinu, aldri sjúklings og öðru sem áhrif hefur á kostnað við meðhöndlun. Slíkt kerfi skapar hvata fyrir þá sem veita heilbrigðisþjónustu til að lágmarka útlagðan kostnað vegna hvers sjúkdómstilfellis, ekki síst ef um er að ræða aðila í einkarekstri sem ekki hefur möguleika á að fá rekstrarhalla leiðréttan með fjárukalögum. Til þess að slíkt kerfi skili kostnaðarlækkun án þess að hætta sé á að gæði þjónustunnar minnki þarf að viðhafa virkt gæðaeftirlit, auk þess sem flokka þarf sjúkdómshætti með þeim hætti að komið sé í veg fyrir að unnt sé að velja úr kostnaðarminni sjúklinga. Loks þarf að viðhafa eftirlit með greiningu á þjónustupörf sjúklinganna. Jafnframt er ljóst að samkeppni milli veitenda þjónustunnar er mikilvægur þáttur í slíku kerfi og styður við eftirlit með gæðum þjónustunnar.

#### 4.3 Blönduð kerfi í nágrannalöndunum

Undanfarin ár hafa þjónustusamningar sem byggðir eru á slíku kerfi rutt sér til rúms í heilbrigðiskerfum nágrannalöndanna, meðal annars Norðurlandanna. Heilbrigðisyfirvöld semja þá við einstakar sjúkrahússtofnanir með ýms rekstrarform um að þær framkvæmi tiltekinn fjölda aðgerða eða skoðana og fái greitt fyrir samkvæmt kostnaðargreiningu. Á grundvelli samninganna fá sjúkrahússtofnanirnar rekstrarfé frá heilbrigðisyfirvöldum. Með þessum hætti er rekstrarumhverfið fært nær markaðskerfi í hagræðingarskyni, án þess að kostnaðarhlutdeild hins opinbera sé skorin niður. Starfsemi sjúkrahússtofnana takmarkast ekki við þröngan stakk fastra fjárlaga heldur felur kerfið í sér meira svigrúm til að veita fjármunum þangað sem raunverulega er verið að veita þjónustuna.

Í öllum nágrannalöndum okkar hafa verið farnar ýmsar blandaðar leiðir í þessum efnum, þar sem afmarkaðir þættir heilbrigðiskerfisins eru fjármagnaðir með þessum hætti en aðrir með föstum fjárlögum. Ólíkar útfærslur henta við ólíkar aðstæður. Árangurinn hefur víða verið góður, til dæmis í Svíþjóð sem nú státar af um tólf ára reynslu af slíku kerfi og hvergi hafa menn kosið að hverfa aftur alfarið til kerfis fastra fjárframlaga. Viðast hvar geta aðilar á markaði keppt um tiltekna þjónustusamninga. Með því að nýta kosti einkarekstrar hefur ýmsum nágrannalöndum okkar þannig tekist að auka framleiðni í heilbrigðiskerfinu án þess að hlutur hins opinbera í kostnaði við hvern sjúkling hafi minnkað, það er án þess að horfið hafi verið frá samhjálpinni.

Framleiðnikostir afkastahvetjandi kerfa eru ótvíræðir. Þannig hefur Ríkisendurskoðun rakið hvernig afköst lækna minnkuðu á heilsugæslunni í Reykjavík við launakerfisbreytingu þar sem kerfi sem var að verulegu leyti afkastahvetjandi var skipt út fyrir það sem að mestu er fastlaunakerfi.<sup>5</sup> Í þessu samhengi ber þó að ítreka mikilvægi öflugss gæðaeftirlits og samkeppnisskilyrða.

## 5. VANTAR STEFNUMÓTUN STJÓRNVALDA

Þótt sú stefna hafi ekki verið mótuð af stjórnvöldum sem tæki við fjárlagagerð hefur LSH gert tilraun með kostnaðargreiningu á afmörkuðum hluta starfsemi sinnar. Almennt séð hefur opinber stefnumörkun ekki verið skýr og ýmis tregða við umræður um leiðir til hagræðingar og aukinnar framleiðni í kerfinu. Af reynslu nágrannalandanna að dæma virðist sem endurskipulagning á fjármögnunarkerfi sjúkrastofnana sé vænleg leið til að ná fram aðhaldi í kostnaði. Í afmörkuðum tilfellum geta þá aðilar á markaði keppt um veitingu þjónustunnar og þannig stuðlað að lækkun kostnaðar, enda sé viðhaft nauðsynlegt eftirlit með gæðum þjónustunnar. Stefnumörkun stjórnvalda í þessum efnum er hins vegar nauðsynleg.

Menn eiga ekki að vera feimnir við að ræða hagræðingu í rekstri í heilbrigðiskerfinu. Hægt er að hagræða í kerfinu, færa þjónustuna nær markaðshugsun og nýta í auknum mæli kosti einkarekstrar, án þess að dregið sé úr gæðum þjónustunnar né samhjálpinni í kerfinu. Stjórnvalda er ábyrgðin að láta fara fram gagngera endurskoðun á fjármögnun heilbrigðiskerfisins, með jákvæða reynslu nágrannalandanna að leiðarljósi. Öðru vísi er ekki hægt að stemma stigu við vaxandi kostnaði af heilbrigðiskerfinu. Umfang þess og vöxtur er því líkur að gríðarlegir hagsmunir eru í húfi hvað varðar hagkvæmni í rekstri, skattbyrði og þar með lífskjör þjóðarinnar. Takist ekki að hemja vöxt þess hlutfalls sem heilbrigðiskerfið er af þjóðarframleiðslunni er ljóst að það mun kalla á síaukna skattheimtu og þannig draga úr verðmætasköpun og lífskjörum þjóðarinnar.

<sup>5</sup> „Fyrsti viðkomustaður í heilbrigðiskerfinu“ – stjórnsluúttekt á rekstri Heilsugæslunnar í Reykjavík, september 2002.

## 5. KAFLI. MENNTAKERFIÐ

- Áfram ber að halda þeirri þróun til samkeppnis- og þjónustuvæðingar í menntakerfinu sem þegar hefur skilað miklum árangri á háskólastigi.
- Skipting í skólahverfi á að heyra sögunni til á öllum skólastigum.
- Opinber fjárframlög á að sérmerkja nemendum og þau þannig að renna til þeirra skóla sem nemendur og eftir atvikum foreldrar þeirra velja.
- Stefna ber að því að nemendur ljúki grunnskóla ári fyrir en nú er og framhaldsskóla tveimur árum fyrir en nú. Þjóðhagslegur ávinningur af slíkri breytingu hefur verið metinn á níunda milljarð króna fyrst í stað, sem síðan færir vaxandi.
- Hagsmunir atvinnulífsins af sumarvinnu skólafólks standa ekki í vegi fyrir lengingu skólaársins í þessu skyni, sé það gert fyrri hluta sumars.
- Aukin samkeppni í menntakerfinu leiðir til aukinnar fjölbreytni, þjónustu og gæða og þannig til aukinnar framleiðni og bættra lífskjara.

Menntakerfið er grunnur að samkeppnishæfni atvinnulífsins og öflugt menntakerfi er hagsmunamál fyrirtækja, einstaklinga og þjóðfélagsins alls. Í Áherslum atvinnulífsins, sem gefnar voru út í tengslum við aðalfund Samtaka atvinnulífsins í maí 2001 er meðal annars fjallað um menntamál. Samantekt kaflans hljómar þannig:

### *Samkeppnishugsun í menntakerfið*

*Menntakerfið er grunnur að samkeppnishæfni atvinnulífsins. Innleiða þarf hugsunarhátt samkeppni í menntakerfið og efla möguleika til umbunar framsæknum skólum og kennurum. Áhersla er lögð á mikilvægi sveigjanlegs menntakerfis sem getur aðlagð sig hratt að þörfum atvinnulífsins hverju sinni. Skilgreina þarf svigrúm til skólagjalda fyrir aukna þjónustu og leita ber nýrra leiða hvað snertir rekstrarform skóla.*

### 1. KOSTIR SAMKEPPNINNAR

Jákvæð áhrif samkeppnisumhverfis hafa á undanförunum árum sýnt sig í menntakerfinu, einkum á háskólastigi. Síðastliðið sumar mátti þó jafnframt greina jákvæð áhrif þess að landið hefur nú verið gert að einu skólasvæði á framhaldsskólastiginu. Ríkisvaldið greiðir áfram rekstrarkostnað skólanna en áhrif þessarar breytingar voru engu að síður þau að skólarnir tóku að keppast um nemendur sem aldrei fyrr og í því skyni voru meðal annars dregnir fram meintir styrkleikar og sérstaða viðkomandi skóla. Þetta verður til þess að stjórnendur skólanna og kennarar leggja aukna áherslu á að brydda

upp á nýjungum, skapa skólunum sérstöðu og efla þá í samkeppninni, nemendum og þjóðfélaginu öllu til heilla.

## 1.1 Nýir háskólar

Á undanförnum árum hefur átt sér stað ör þróun á háskólastiginu. Nýir háskólar hafa tekið til starfa og rekstrarform þeirra er með ýmsu sniði. Meðal annarra má nefna Háskólann í Reykjavík og Viðskiptaháskólann á Bifröst, sem setja sér það meginmarkmið að efla samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Aðsókn að þessum háskólum hefur verið gríðarleg, þrátt fyrir að þar þurfi nemendur að greiða hundruð þúsunda króna í skólagjöld (lánshæft hjá LÍN), sem ekki þarf við til dæmis Háskóla Íslands. Áhersla er lögð á verkefnavinnu í tengslum við atvinnulíf, góða vinnuáðstöðu, persónulega þjónustu og sveigjanlegar leiðir fjarnáms og náms með vinnu. Nemendur gera eðli málsins samkvæmt miklar kröfur, sem og kennarar og stjórnendur. Þarna hefur samkeppnishugsunin skilað aukinni fjölbreytni og aukinni þjónustu við nemendur, þarfir atvinnulífsins og þjóðfélagið í heild.

## 1.2 Jákvæð áhrif á aðra háskóla

Þessi þróun hefur augljóslega haft jákvæð áhrif á aðra háskóla, ekki síst á Háskóla Íslands. Nærtækustu dæmin eru lagadeild og ekki síður viðskipta- og hagfræðideild HÍ, þar sem orðið hafa miklar breytingar á undanförnum árum. Viðskipta- og hagfræðideildinni hefur verið hrósað fyrir miklar framfarir, meðal annars með tilkomu sveigjanlegs meistaranáms og MBA-náms í samstarfi við Endurmenntun HÍ, sem felur í sér breytt rekstrarform, aukið námsframboð og innheimtu skólagjalda. Þarna mætast framboð og eftirspurn og augljóslega er um að ræða jákvæð áhrif utanaðkomandi samkeppni. Eins og dósent við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands orðaði það á morgunverðarfundum Samtaka atvinnulífsins, þá „ríkir engin lognmolla þegar menn þurfa að vera á tánnum allan ársins hring.“<sup>1</sup>

## 1.3 Skólagjöld

Samtök atvinnulífsins hafa áður lýst því, í *Áherslum atvinnulífsins*, að skilgreina þurfi svigrúm til skólagjalda fyrir aukna þjónustu menntafyrirtækja, sem ekki komi í stað lögbundinna framlaga hins opinbera til menntamála. Ljóst er að kostnaðarþátttaka nemenda vinnur gegn mögulegri offjárfestingu í menntakerfinu og að þúsundir nemenda á háskólastigi hafa verið reiðubúnir að taka með þessum hætti þátt í fjármögnun eigin náms. Sama á við um til dæmis Verzlunarskóla Íslands, þar sem nemendur hafa áratugum saman greitt hærri innritunargjöld en í flestum öðrum framhaldsskólum og aðsóknin að skólanum jafnan verið mikil.

## 1.4 Breytt rekstrarform

Með gæði, þjónustu og hagkvæmni í rekstri að leiðarljósi ber stjórnvöldum að kaupa þjónustu á sviði menntunar og fræðslu af þeim sjálfsábyrgu menntafyrirtækjum sem hæfust eru. Réttarform slíkra fyrirtækja getur verið með ýmsu móti. Auka þarf stjórnunarrétt og svigrúm stjórnenda í skól-

<sup>1</sup> Gylfi Magnússon, á fundi Samtaka atvinnulífsins um samkeppnishugsun í menntakerfið, Hótel Sögu 20. mars 2002.

um og öðrum menntafyrirtækjum sem nú eru í opinberum rekstri. Þar með losna þeir til dæmis undan því hamlandi umhverfi sem stjórnendur hjá hinu opinbera kvarta undan og fjallað er um í 2. kafla þessarar skýrslu.

Í nýlegri skýrslu á vegum Adam Smith Institute í Bretlandi, sem ítarlega hefur verið fjallað um af hálfu Morgunblaðsins, er meðal annars fjallað um menntakerfið í Hollandi. Telur skýrsluhöfundur að þar hafi tekist „með aðferðum markaðarins að skapa val fyrir foreldra og samkeppni milli skóla, en slíkt fyrirkomulag þjóni mun betur þeim óumdeildu markmiðum menntakerfisins að veita góða menntun, tryggja jöfn tækifæri og aðgang og hagkvæmni í rekstri heldur en skipulag þar sem skólarnir séu undir ósveigjanlegri stjórn stjórn mála- og embættismanna.“<sup>2</sup> Í skýrslunni kemur fram að í Hollandi sé löng hefð fyrir því að skólastarf sé fjármagnað af hinu opinbera en jafnframt fyrir því að aðilar óháðir ríki og sveitarfélögum veiti þjónustuna. Foreldrar geta valið um skóla fyrir börnin sín, ríkisrekna eða sjálfstæða, og skólarnir hafa talsvert svigrúm til að mæta óskum og þörfum foreldra og nemenda, en eru þó allir undir opinberu eftirliti. Ríkið greiðir skólum, ríkis- jafnt sem einkaskólum, tiltekna fjárhæð með hverjum innrituðum nemanda. Til að halda fjárveitingum sínum verða skólarnir því að leggja sig fram um að höfða til foreldra og nemenda. Þetta hefur að mati skýrsluhöfundar tryggt mikla fjölbreytni í hollenska menntakerfinu og stuðlað að talsverðri samkeppni milli skóla. Hollenska menntakerfið kemur mjög vel út í alþjóðlegum samanburði á árangri grunnskólanemenda. Að mati skýrsluhöfundar er lykillinn að velgengni kerfisins sá að valfrelsi foreldra sé spyrt saman við fjármögnunarkerfi þar sem peningarnir fylgi nemendum.

Sjálfstæði skóla og réttur einkaaðila til að stofna grunnskóla til að mæta tiltekinni eftirspurn eða bjóða upp á aukna og/eða aðra þjónustu eru lykilatriði. Sjálfstæðir skólar eiga að fá sömu fjárframlög á hvern nemanda og skólar í opinberum rekstri. Það er svo foreldra og nemenda að velja hvert féð rennur en hagsmunir allra skólanna að laða til sín nemendurna. Skipting í skólasvæði á að heyrja sögunni til, á öllum skólastigum.

## 1.5 Þjónustuvæðing menntakerfisins – bætt lífskjör

Með aukinni fjölbreytni og aukinni samkeppni í menntakerfinu fylgja aukin gæði menntunar, aukið framboð námsbrauta, betri þjónusta við atvinnulíf og einstaklinga, aukin framleiðni og bætt lífskjör. Þessa þróun má nefna þjónustuvæðingu menntakerfisins.

## 2. FÆRRI ÁR Í GRUNN- OG FRAMHALDSSKÓLA

Loks hafa SA, í *Áherslum atvinnulífsins*, lagt til að nemendur hefji nám einu ári fyrir í framhaldsskóla og tveimur árum fyrir á háskólastigi. Samhliða því þarf að nýta betur hvert skólaár og gera auknar kröfur til nemenda og kennara. Með þessu yrði íslenskt menntakerfi sambærilegra menntakerfum bæði austan hafs og vestan, tími nemenda yrði betur nýttur og íslenska menntakerfið yrði allt samkeppnishæfara.

<sup>2</sup> Reykjavíkurbref Morgunblaðsins, 21. júlí 2002.

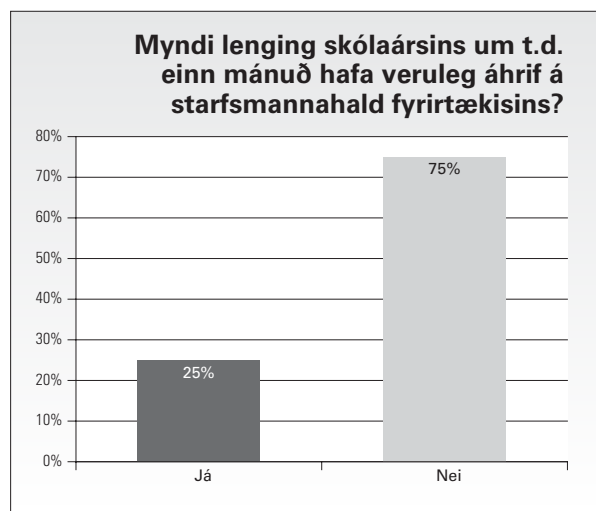


Hér er um mjög mikilvægt samfélagsmál að ræða. Ekki verður komið auga á rök fyrir því að íslenskir nemendur ljúki til dæmis stúdentsprófi einu til tveimur árum síðar en nemendur í nágrannalöndum. Upplýsingar benda ekki til að íslenskir nemendur hafi meiri menntun eftir lengri tíma. Þetta fyrirkomulag felur í sér kostnað fyrir þjóðfélagið jafnt sem nemendur. Verulegir fjármunir fara til skólakerfisins og ævitími uppvaðandi kynslóðar er dýrmætur. Í athyglisverðri skýrslu sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði fyrir Verzlunarmannafélag Reykjavíkur og gefin var út í janúar 2002, er meðal annars sýnt fram á að þjóðhagslegur ávinningur yrði talsverður með styttingu grunn- og framhaldsskóla. Ávinningurinn fælist meðal annars í hærri ævitekjum nemenda og í aukinni þjóðarframleiðslu. Í skýrslunni er talað um á níunda milljarð króna í því sambandi fyrst í stað sem síðan færi vaxandi. Þá standa líkur til að þessi breyting myndi draga verulega úr brottfalli úr námi á framhaldsskólastigi.

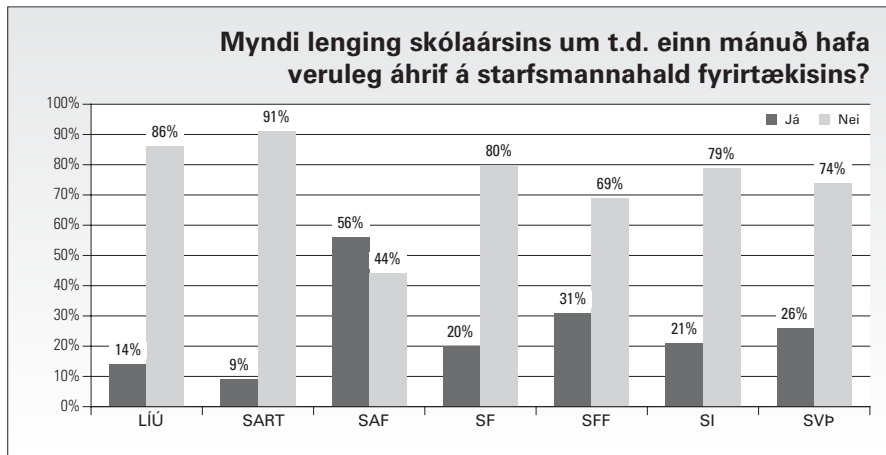
## 2.1 Lengra skólaár

Stytting námstímans í árum talið myndi væntanlega hafa í för með sér lengingu skólaársins. Hagsmunir atvinnulífsins af sumarvinnu skólafólks standa ekki í vegi fyrir slíkri lengingu fyrri hluta sumars. Samtök atvinnulífsins könnuðu afstöðu aðildarfyrirtækja sinna í þeim efnum fyrir tæpu ári síðan.<sup>3</sup> Fyrirtækin voru spurð hvort lenging skólaársins um til dæmis einn mánuð myndi hafa veruleg áhrif á starfsmannahald þeirra. Einungis fjórðungur fyrirtækja sagði svo vera en skólafólk gegnir sífellt minna hlutverki á vinnumarkaði á sumrin, þar sem störf sem þeim buðust áður eru nú í auknum mæli mönnuð sérhæfðu starfsfólki.

Ef horft er til einstakra starfsgreina er það eingöngu í ferðaþjónustu sem meirihluti fyrirtækja telur að lenging skólaársins myndi hafa veruleg áhrif á sitt starfsmannahald, eða 56%. Samtökum atvinnulífsins er hins vegar kunnugt um það úr öðrum athugunum að þessi afstaða í greininni snýr einkum að síðari hluta sumars, þannig að lenging skólaársins fyrri hluta sumars myndi ekki valda erfiðleikum í ferðaþjónustunni. Þessi áhersla á lengingu skólaársins fyrri hluta sumars fremur en síðari hluta þess á reyndar nokkuð almennt við um hagsmuni atvinnulífsins af sumarvinnu skólafólks, ekki vegna álagstíma heldur vegna orlofstöku fastráðins starfsfólks sem er tíðust í júlí og ágúst.



<sup>3</sup> Könnunin var gerð í júní 2002 og var birt á vef SA og í rafræna fréttabréfinu *Af vettvangi* 4. júlí 2002. Rúmlega þrettán hundruð aðildarfyrirtæki Samtaka atvinnulífsins fengu sendar spurningar í netpósti. Svör bárust frá tæpum sex hundruð, sem er rúmlega 44% svarhlutfall.



Stytting námstímans í árum talið myndi hafa í för með sér aukna samkeppnishæfni íslenska menntakerfisins, auknar ævitekjur nemenda og aukna þjóðarframleiðslu. Með öðrum orðum, bætt lífskjör og aukna framleiðni. Hún myndi einnig hafa í för með sér lengingu skólaársins. Hagsmunir atvinnulífsins af sumarvinnu skólafólks standa ekki í vegi fyrir slíkri lengingu fyrri hluta sumars. Samtök atvinnulífsins leggja því til að hafist verði handa við fækkun ára á grunn- og framhaldsskólastigi, um eitt ár á hvoru stigi.







# SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Borgartún 35, 105 Reykjavík  
[www.sa.is](http://www.sa.is)