

## **Þjóðhagsráð**

### **Fundargerð 2. fundar Þjóðhagsráðs**

*Haldinn 6. apríl 2017 kl. 8:30-10:30 í Safnahúsinu við Hverfisgötu*

Forsætisráðherra opnaði fundinn. Hann sagði fyrsta fund Þjóðhagsráðs hafa heppnast vel og að vettvangurinn væri mikilvægur. Sagði hann frá því að samtöl hefðu átt sér stað við ASÍ og BSRB um aðild þeirra að ráðinu í samræmi við rammasamkomulag á vinnumarkaði en þau hefðu hafnað þeirri málaleitan.

#### **Helstu efni sem rædd voru:**

##### Fjármálaáætlun – meginlínur í opinberum fjármálum næstu fimm ára

Fjármála- og efnahagsráðherra gerði grein fyrir fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 sem lögð var fram á Alþingi 31. mars sl. Hann sagði áætlunina endurspegla aukið aðhald frá fyrri áætlun. Lögð væri áhersla á að lækka skuldir á yfirstandandi ári og skapa þannig svigrúm til að koma mikilvægum málum áfram. Mikilvægt væri þó að tímasetja opinberar framkvæmdir skynsamlega og það ætti við um alla opinbera aðila. Fundað hefði verið með sveitarfélögum og stórum ríkisfyrirtækjum eins og Landsvirkjun og Isavia um tímasetningar þeirra framkvæmda. Mikilvægur hluti fjármálaáætlunarinnar væri lækkun skulda og gert væri ráð fyrir að þær lækkuðu ár frá ári. Keyptur var stór hluti af skuldabréfaflokki í Bandaríkjunum sem ber háa vexti. Það var gert til að lækka vaxtagjöld ríkisins næstu árin. Útgjaldaþróun verður samkvæmt áætluninni með þeim hætti að frumgjöld aukast en vaxtagjöld lækka. Einnig er ætlunin að ráðast í mikilvægar skattkerfisbreytingar og verður fyrsta breytingin breikkun virðisaukaskattstofnsins með því að færa gistipjónustu og ýmsa ferðapjónustu úr lægra þrepi í almenna skattþrepið. Á móti verði svo almenna þrepið lækkað. Einnig kemur til álita að gistináttaskattur færist yfir til sveitarfélaga en útfærslur á því hafa ekki verið ræddar. Taldi hann rétt að líta til tillagna Samráðsvettvangs um aukna hagsæld, þ.e. að einfalda skattkerfið og draga úr undanþágum. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur rætt við fulltrúa hagsmunasamtaka launafólks um jöfnun lífeyrisréttinda og fleiri tengd mál. Hann nefndi að verið væri að skipa nefnd um samræmingu launakjara á almennum og opinberum vinnumarkaði eins og kveðið væri á um í samkomulagi um breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna frá september sl.

Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga sagði nýju lögum um opinber fjármál hafa mikla þýðingu fyrir sveitarfélög. Viðhorfsbreyting hefði orðið hjá sveitarfélögunum en ekki skipti síður máli að skilningur á fjármálum sveitarfélaga hefði aukist mikið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Til marks um aukinn skilning mætti nefna framlag ríkisins til sveitarfélaga í tengslum við jöfnun lífeyrisréttinda. Sagði hann sveitarfélögin vinna eftir fjármálareglum sveitarstjórnarlaga sem væru leiðarljós þeirra við fjármálastjórn. Sveitarfélögin hefðu verið að hagræða í rekstri sínum og greiða niður skuldir, en það væri erfitt án

Þess að draga úr fjárfestingum. Það gengi ekki til lengdar að fjárfestingar væru lægri en sem næmi afskriftum. Hann sagði samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um afkomumarkmið og efnahag sveitarfélaga verða undirritað síðar þann dag og sá samningur væri hluti af fjármálaáætluninni. Áréttaði hann þann sameiginlega skilning aðila samkomulagsins að sveitarfélögin skuldbyndu sig til að hlíta fjármála-reglum sveitarstjórnarlaga en ríkið bæri hita og þunga af framfylgd fjármálaáætlunar. Í samkomulaginu væru tiltekin sameiginleg verkefni aðila, m.a. athugun á sjálfbærni sveitarfélaga og tekjustofnum þeirra. Taldi hann miklu skipta að ríki og sveitarfélög ynnu að þessum verkefnum í sameiningu og góðri samvinnu.

Í umræðunni um fjármálaáætlunina sagði fjármála- og efnahagsráðherra að almenn umræða um tekjuhlíð ríkisfjármálanna á næstu mánuðum myndi að líkindum snúast um þrennt. Í fyrsta lagi um tímasetningu virðisaukaskattsbreytinganna, í öðru lagi hvort og þá hvenær lækkun á almenna þrepinu ætti að eiga sér stað og hvort nýta ætti fjármagnið frekar í uppbyggingu innviða og í þriðja lagi hvort vaxtasparnaður vegna uppkaupa á ríkisskuldabréfum ætti að hluta að fara í uppbyggingu innviða.

Forsætisráðherra sagði að aukning ríkisútgjalda á þessu ári væri langt umfram það sem hægt væri að standa undir til lengri tíma. Hann sagði að mikil umræða væri í samfélaginu um nauðsyn aukinna útgjalda en minna færi fyrir umræðu um hvort við hefðum getað mildað ríkisfjármálastefnuna eftir hrun og farið í gegnum kreppuárin með öðrum og mildari áherslum. Jafnframt kom fram hjá forsætisráðherra að lög um opinber fjármál væru farin að hafa mikil áhrif. Umhverfið væri mjög breytt. Í stað þess að ráðstafanir í tekjumálum ríkisins kæmu fram í nóvember til afgreiðslu fyrir árslok kæmu áætlanir nú fram að vori og tækju til margra ára. Því væri mjög mikilvægt að fjármálaáætlun kæmi ætíð fram að vori, eins og lögbundið er, og um hana næðist góð umræða.

#### Vinumarkaður – staða vinnu við nýtt vinnumarkaðslíkan og kjarasamningar á árinu

Framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins sagðist vera nýkominn af fundi með norrænum systursamtökum þar sem upplegg í kjarasamningum landanna hefði verið rætt. Ljóst væri af þeim fundum að þar byggju menn við annan veruleika en við þekkjum hér á landi. Í Svíþjóð hefði t.d. nýlega verið samið um samtals 6,5% hækkun launa næstu þrjú árin og í Noregi hefði verið samið um svipaða hækkun. Þessar þjóðir miðuðu við getu útflutningsgreinanna þegar samið væri um laun. Sagði hann vilja til þess hér á landi að stefna að sama marki en það gengi illa. Salek-samkomulagið væri á ís. Allir væru þó sammála um nauðsyn bættrar launatölfræði sem hann sagði ófullkomna hér á landi og benti á að það væri allra hagur að ákvarðanir væru teknar út frá réttum og áreiðanlegum upplýsingum.

Forsætisráðherra lagði fram greinargerð frá Hallgrími Snorrasyni um launatölfræði í Noregi og á Íslandi. Hallgrímur setti fram tvær tillögur til úrbóta. Annars vegar að stækka það úrtak sem nú er notað í launakönnun Hagstofunnar eða hverfa frá úrtaksathugunum og safna þess í stað upplýsingum frá öllum launagreiðendum á svipaðan hátt og Norðmenn gera. Meginniðurstaða Hallgríms var sú að við ættum að taka upp fyrirkomulag Norðmanna. Fram

kom að fjármála- og efnahagsráðherra hefur rætt við fulltrúa Hagstofunnar og ríkisskattstjóra um mögulega aðkomu stofnananna við söfnun og úrvinnslu launaupplýsinga.

Fjármála- og efnahagsráðherra talaði einnig um stöðuna á vinnumarkaði og þá samninga sem fram undan væru en um þriðjungur ríkisstarfsmanna væri með lausa samninga árið 2017. Hann sagði launahækkanir hafa verið miklar í fyrra en búist væri við hófsamari breytingum í ár í samræmi við rammasamkomulagið. Nú væri rætt um launaskriðstryggingu sem var hluti af rammasamkomulaginu og væru skiptar skoðanir um það mál.

Framkvæmdastjóri Sambands íslenska sveitarfélaga kvaðst telja að nýlega stofnað kjaramálaráð ríkis og sveitarfélaga væri mikilvægt skref til að samræma launastefnuna og að sá vettvangur væri að eflast. Þá taldi hann mikilvægt að tryggja að launaskriðstryggingin yrði virk því að annars safnaðist upp þörf fyrir miklar launahækkanir hjá ýmsum opinberum stéttum sem nytu lítils launaskriðs í samanburði við almenna markaðinn.

Framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins sagði að samtökin hefðu efasemdir um að hluti rammasamkomulagsins gæti gilt en aðrir hlutar þess ekki. Í því sambandi nefndi hann að ASÍ og BSRB væru ekki með í Þjóðhagsráði þrátt fyrir að hafa skrifað undir ramma-samkomulagið. Um lífeyrisréttindi og launaskriðstryggingu yrði rætt áfram. Sagði hann að á þessu ári væru 15 samningar lausir hjá Samtökum atvinnulífsins sem tækju til um 1.700 starfsmanna. Stéttarfélögin tækju ekki mið af rammasamkomulaginu og launakröfur þeirra væru langt umfram það sem þar er gert ráð fyrir. Samtök atvinnulífsins væru skuldbundin, líkt og hið opinbera, til að taka mið af rammasamkomulaginu. Þrátt fyrir fordæmalaus kaupmáttaraukningu undanfarin misseri drægi ekkert úr launakröfum. Í raun hefði náðst fram kaupmáttaraukning á einu ári sem telja mætti eðlilegt að næðist á einum áratug. Vinnumarkaðurinn yrði nú að sýna skynsemi í sinni nálgun ef ekki ætti að fara illa. Kaupmáttaraukningin hefði náðst vegna styrkingar gengis, hagstæðra viðskiptakjara og lágrar innfluttrar verðbólgu. Aðstæður væru einstakar. Ef ætti að varðveita þennan árangur yrði að stíga varlega til jarðar. Brýndi hann ríki og sveitarfélög til að fylgja undirrituðu rammasamkomulagi í þeim samningum sem fram undan væru því að vitað væri hvað gerðist ef því yrði ekki fylgt. Við endurtækjum þá mistök fyrri tíma.

#### Staða efnahagsmála – árangur og áskoranir peningastefnunnar

Seðlabankastjóri fjallaði um stöðu efnahagsmála og áskoranir við framkvæmd peningastefnunnar. Sagði hann helsta vanda hagstjórnar nú vera að farið væri að reyna á þanþol þjóðarbúskaparins hvað varðar nýtingu framleiðsluþátta þótt framleiðslugetan hefði aukist vegna innflutnings vinnuafis. Lagði hann áherslu á að staðan væri um margt ólík því sem var fyrir fjármálakreppuna þar sem nú væri afgangur á viðskiptum við útlönd og þjóðarbúið ekki knúið áfram af útlánþenslu. Engu að síður væri hætta á ofhitnun. Laun og innlent verðlag hefði spennst upp eins og sæist á vinnumarkaði og fasteignamarkaði þótt hækkun á gengi krónunnar og alþjóðleg verðbólga vægi á móti. Atvinnuleysi væri lítið og atvinnuþátttaka orðin jafnmikil og þegar hún varð mest árin fyrir fjármálakreppuna. Sagði hann því ekki rétt að slaka á aðhaldinu. Með aðhaldi peningastefnunnar að undanfögnu hefði tekist að varðveita

verðstöðugleika og skapa verðbólguvæntingum betri kjölfestu. Slökun á aðhaldi opinberra fjármála á undanförunum misserum kallaði hins vegar á að aðhald peningastefnunnar væri meira en ella. Samningar á vinnumarkaði að norrænni fyrirmynd myndu hjálpa til ef af þeim yrði. Benti hann á að í einfaldaðri mynd mætti segja að peningastefnan hefði áhrif á tvennan hátt, í gegnum vaxta- og gengisfarveg. Ef aðhaldið kæmi í gegnum vaxtafarveginn þá hefði það meiri áhrif á innlenda geirann en á útflutnings- og samkeppnisgreinar kæmi það í gegnum hækkun gengis krónunnar. Seðlabankastjóri benti á að 85% af innstreymi á gjaldeyrismarkað árið 2016 hefði átt rætur að rekja til viðskiptaafgangs og viðskipta innlendra aðila sín á milli. Hins vegar hefði fjármagnsinnstreymi vegna nýfjárfestingar inn á innlendan skuldabréfamarkað minnkað verulega eftir að Seðlabankinn fór að beita sérstöku fjárstreymistæki í fyrra sumar.

Umhverfis- og auðlindaráðherra velti upp leiðum til að takast á við vanda einstakra hópa, t.d. ungs fólks á húsnæðismarkaði, án þess að auka spennu í hagkerfinu. Seðlabankastjóri taldi að vandann á húsnæðismarkaði mætti að verulegu leyti rekja til ónógs framboðs og því væri líklegt að eftirspurnarhvetjandi aðgerðir á húsnæðismarkaði hækkuðu verð nema aukið framboð kæmi á móti. Sagði hann að mikilvægt væri fyrir stöðugleika að húsnæðisverð spenntist ekki of mikið upp áður en aukið framboð næði að koma til. Lægri vextir myndu að óbreyttu hækka húsnæðisverð.

Forsætisráðherra sagði umræðuna á fundinum hafa verið gagnlega. Mikilvægt væri að freista þess að stilla saman strengi því að staðan væri flókin.

Næsti fundur Þjóðhagsráðs er áætlaður haustið 2017.

## **Fundarmenn:**

Aðilar að Þjóðhagsráði:

1. Forsætisráðherra (Bjarni Benediktsson)
2. Fjármála- og efnahagsráðherra (Benedikt Jóhannesson)
3. Umhverfis- og auðlindaráðherra (Björt Ólafsdóttir)
4. Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga (Karl Björnsson í forföllum Halldórs Halldórssonar)
5. Seðlabankastjóri (Már Guðmundsson)
6. Framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins (Halldór Benjamín Þorbergsson)

Aðrir fundarmenn:

1. Ragnhildur Arnljótsdóttir, forsætisráðuneyti
2. Benedikt Árnason, forsætisráðuneyti
3. Sigrún Ólafsdóttir, forsætisráðuneyti
4. Guðmundur Árnason, fjármála- og efnahagsráðuneyti
5. Anna Borgþórsdóttir Olsen, fjármála- og efnahagsráðuneyti
6. Sigurður Snævarr, Sambandi íslenskra sveitarfélaga

7. Rannveig Sigurðardóttir, Seðlabanka Íslands
8. Þórarinn G. Pétursson, Seðlabanka Íslands
9. Hannes G. Sigurðsson, Samtökum atvinnulífsins

**Fylgiskjöl:**

1. Dagskrá 2. fundar
2. Glætur fjármála- og efnahagsráðherra um fjármálaáætlun
3. Glætur seðlabankastjóra um stöðu efnahagsmála og áskoranir við framkvæmd peningastefnunnar
4. Ræða seðlabankastjóra á ársfundi Seðlabanka Íslands 30. mars 2017
5. Glætur Hallgríms Snorrasonar um launatölfræði í Noregi og á Íslandi
6. Greinargerð Hallgríms Snorrasonar um launatölfræði í Noregi og á Íslandi

## **Þjóðhagsráð**

### **Dagskrá 2. fundar Þjóðhagsráðs**

Fimmtudagur 6. apríl 2017 kl. 8:45-10:30

Safnahúsið við Hverfisgötu, 3. hæð

8:45 – 8:50 Inngangsorð forsætisráðherra

8:50 - 9:05 Fjármálaáætlun – meginlínur í opinberum fjármálum næstu fimm ár  
Fjármála- og efnahagsráðherra  
Frankvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga

9:05 - 9:20 Vinnumarkaður – staða vinnu við nýtt vinnumarkaðslíkan og kjarasamningar á árinu  
Frankvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins  
Fjármála- og efnahagsráðherra

9:20 - 9:35 Staða efnahagsmála, árangur og áskoranir peningastefnunnar  
Seðlabankastjóri

9:35 - 10:25 Umræður  
Kröftug efnahagsumsvif og hlutverk hagstjórnar  
Er aðhald í opinberum fjármálum nægilegt?  
Hvað kemur í veg fyrir sátt á vinnumarkaði á tímum stóraukins kaupmáttar?  
Hvert verður „merkið“ í kjarasamningum ársins?  
Leiðir stýrivaxtamunur við útlönd til meira innflæðis eða minni þenslu?  
Hverjir eru helstu valkostir við endurskoðun á ramma peningastefnunnar?

10:25 – 10:30 Lok fundar



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Þjóðhagsráð

## Fjögur hagstjórnarmarkmið

Vega á móti  
penslu í  
hagkerfinu

Stuðla að sátt á  
vinnumarkaði

Taka á  
gengisstyrkingu

Efla opinbera  
þjónustu og  
styrkja innviði



# Fjármálastefna 2017-2022

Hlutfall af vergri landsframleiðslu	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Hið opinbera, A-hluti:</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Heildarafkoma	1,0	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	1,0	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Heildarskuldur	37	34	30	28	27	26
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	31	28	24	23	22	21
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	6	6	6	5	5	5

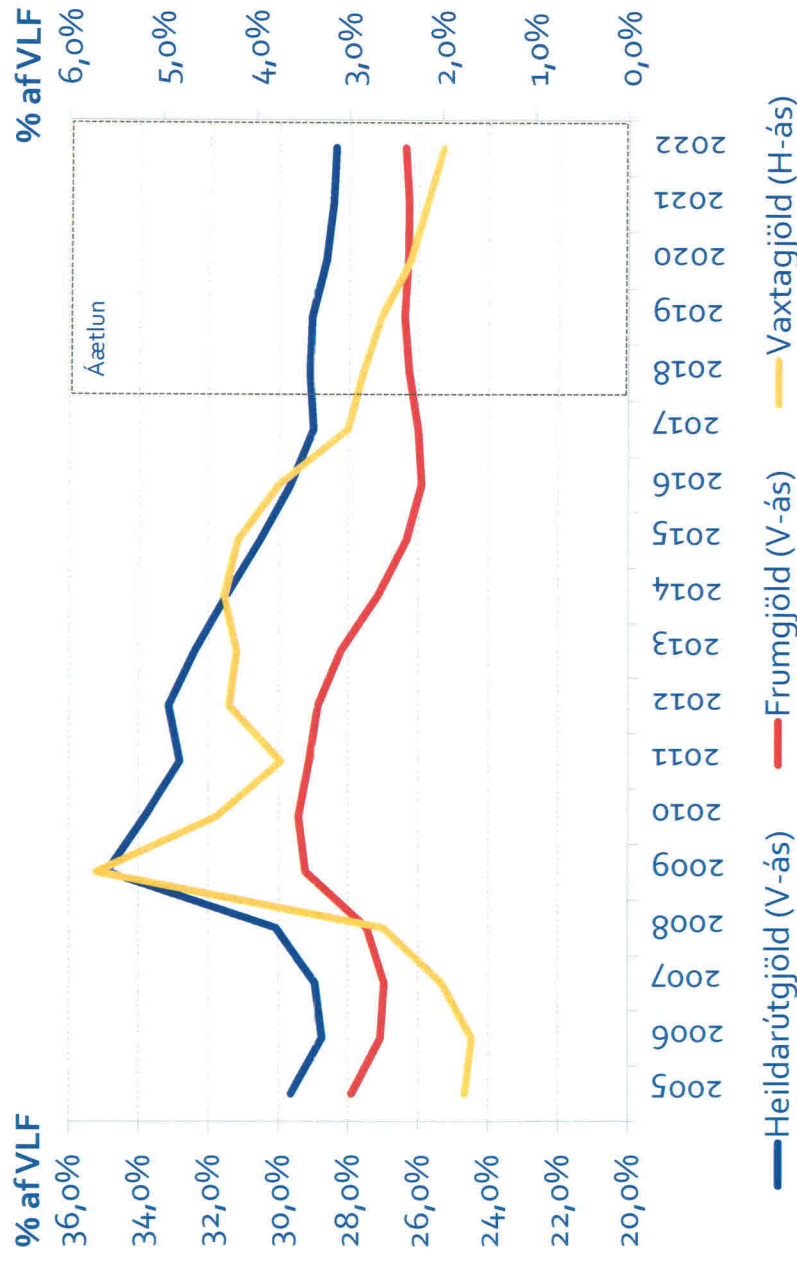
## Opinberir aðilar í heild (ríki, sveitarfélög og fyrirtæki þeirra):

Heildarafkoma	0,5	1,6	2,1	2,5	2,4	2,3
Heildarskuldur	59	55	50	47	45	43

# Útgjaldapróun ríkissjóðs

án óreglulegra liða

- Gert er ráð fyrir að útgjöld til málaflokka vaxi með áþekktum hætti og VLF
- Útgjöld til málaflokka á mann aukast um nálægt 2% á ári, einkum til velferðarmála þar sem aukningin er 3-4% á ári á mann
- Vaxtagjöld lækka um nærri 1,5% af VLF frá árinu 2017
- Þar með myndast svigrúm til uppbyggingar samfélagslegra innviða, fjárfestinga o.fl.



# Skattkerfisbreytingar 2018–2022

## I. Breikkun skattstofns í almennu prepi virðisaukaskatts og skattalækkanir

Ferðapjónustutengd starfsemi færast í almennt virðisaukaskattsprep 1. júlí 2018

Almennt prep virðisaukaskatts lækki úr 24% í 22,5% 1. janúar 2019

Tryggingagjald lækki á seinni hluta tímabilsins. Umfang lækkunar ræðst af afkomusvigrúmi ríkissjóðs

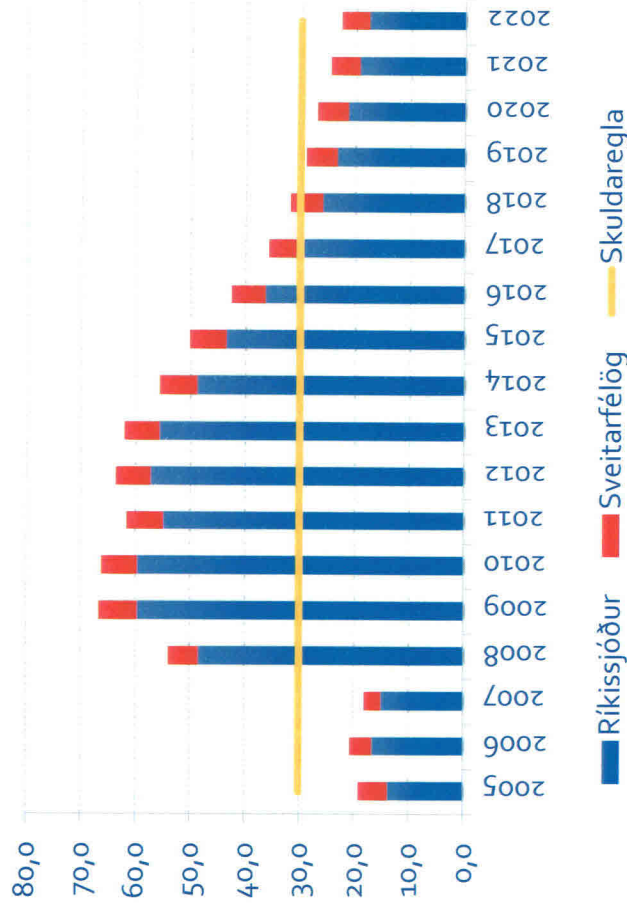
II. Hækkun kolefnisgjalds um 100% 1. janúar 2018. Frekari aðgerðir á sviði grænna skatta koma til skoðunar síðar

# Helstu ráðstafanir í lánamálum 2017 - 2022

- Nýting stöðugleikafamlaga slitabúa
  - Gert er ráð fyrir að nýta 105 ma.kr. á yfirstandandi ári
  - Forsenda þess er að sala á 87% hlut í Arion banka gangi eftir
- Ráðstöfun óreglulegra tekna, s.s. arðgreiðslna og söluandvirdis eigna
  - 140 ma.kr. í óreglulegum tekjum nýttar til niðurgreiðslu skulda
- Lækkandi skuldahlutfall skýrist af vexti landsframleiðslunnar og niðurgreiðslu skulda

Skuldir hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga

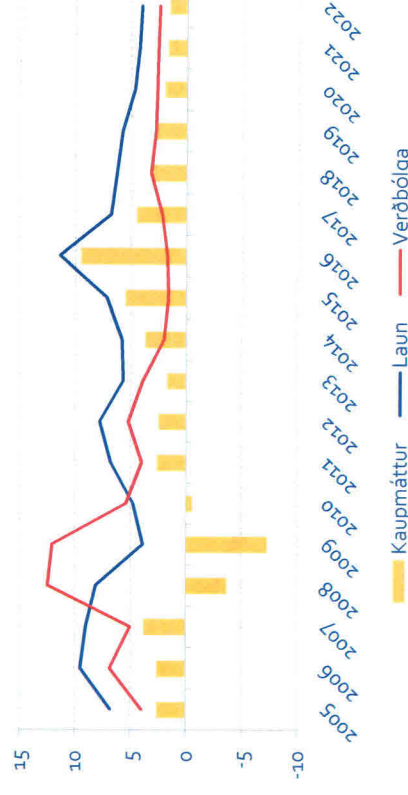
% afVLF



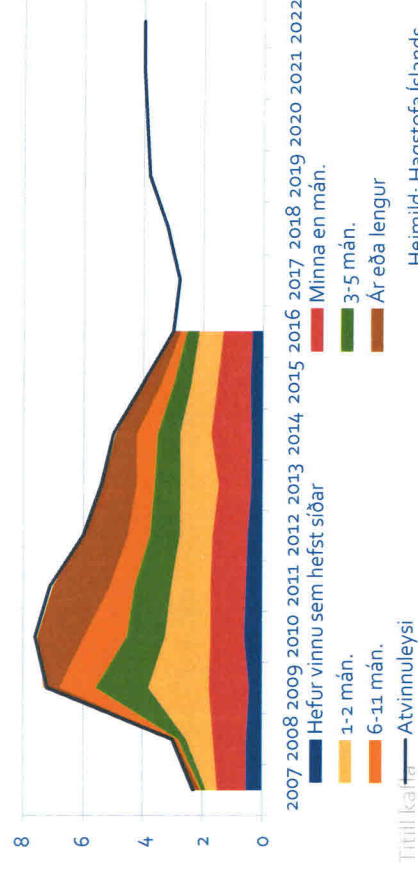
# Mikil kaupmáttaraukning og atvinnupátttaka hefur aldrei verið meiri

- Umtalsverðar launahækkanir hafa ekki komið fram í hærri verðbólgu vegna lágrar innfluttrar verðbólgu og mikillar gengisstyrkingar
- Kaupmáttur hefur því aukist verulega undanfarið, eða 9,5% árið 2016
- Kaupmáttur hefur aldrei aukist eins mikið á einu ári frá því mælingar hófust árið 1989
- Mælt atvinnuleysi hefur minnkað mikið og er komið niður fyrir 3%.
- Ekki er gert ráð fyrir að það minnki meira en nái jafnvægi í kringum 4% þegar framleiðsluspennan tekur að minnka
- Atvinnupátttaka er orðin sögulega mjög há og hefur atvinnupátttaka kvenna aldrei verið meiri
- Langtímaatvinnuleysi er hverfandi

Kaupmáttur, laun og verðbólga, breyting frá fyrra ári



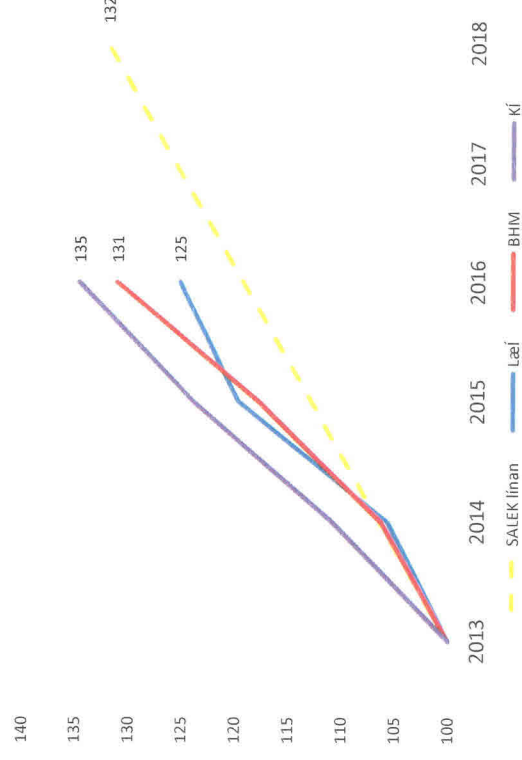
Atvinnuleysi eftir lengd



# Kjarasamningar 2017

- Um þriðjungur ríkisstarfsmanna er með lausa kjarasamninga árið 2017
  - Læknafélag Íslands, 900 ársverk og 19,5 milljarðar kr. í launakostnað árið 2016
  - BHM, 18 stéttarfélag í úrskurði gerðardóms skv. æögum nr. 31/2015. Fjöldi ársverka 3.300 og 34 milljarðar kr. í launakostnað 2016
  - Kennarasamband Íslands, 1.300 ársverk og 14 milljarðar kr. í launakostnað árið 2016
- Ríkið hefur skuldbundið sig til að að fylgja sameiginlegum kostnaðarramma
  - Skv. Rammasamkomulagi milli aðila á vinnumarkaði 27.okt.2015
  - Kostnaðarvísitala 132 í árslok 2018 (100=2013 nóv.)
  - Takmarkað svigrúm til launahækkana
  - Í forsendum um launabróun í fjármálaáætlun 2018-2022 er gengið út frá viðmiði um kaumáttaraukningu launa um 1,5% á ári.

Launabróun á tímabilinu 2013 til 2018



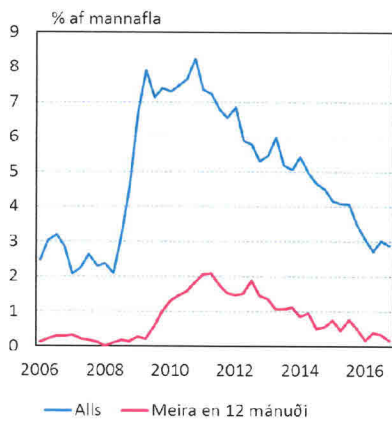
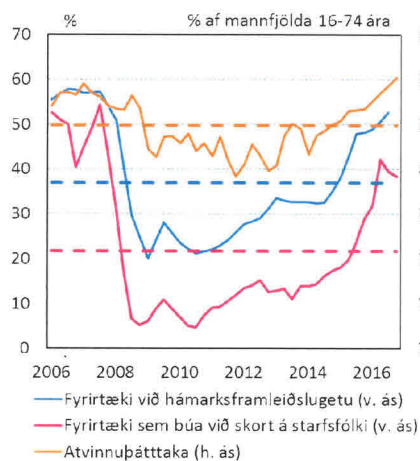
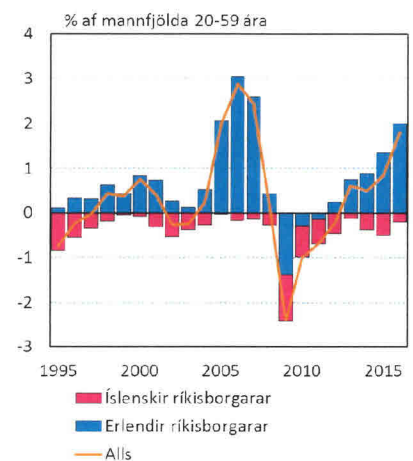
## SEÐLABANKI ÍSLANDS

## Staða efnahagsmála og áskoranir við framkvæmd peningastefnunnar



Fundur Þjóðhagsráðs  
6. apríl 2017

## Farið að reyna á þanþol þjóðarbúskaparins en innflutningur vinnuafls vegur á móti

Atvinnuleysi 2006-2016<sup>1</sup>Nýting framleiðsluþátta og atvinnuþáttaka 2006-2016<sup>2</sup>Aðfluttir umfram brottflutta 1995-2016<sup>3</sup>

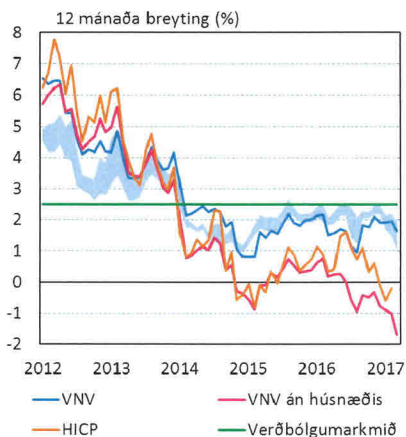
1. Árstíðarleiðréttar tölur fyrir 1. ársfj. 2006 - 4. ársfj. 2016. 2. Mælikvarðar á nýtingu framleiðsluþátta eru úr viðhorfskönnun Gallup meðal 400 stærstu fyrirtækja landsins en atvinnuþáttaka samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar. Árstíðarleiðréttar tölur fyrir 1. ársfj. 2006 - 4. ársfj. 2016. Brotalínur sýna meðalhluftöll tímabilsins. 3. Búferlaflutningar fólks á aldrinum 20-59 ára.  
Heimildir: Gallup, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

## Verðstöðugleiki og traustari kjölfesta verðbólguvæntinga



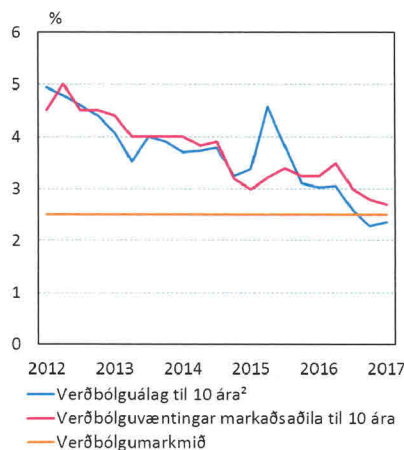
### Mæld og undirliggjandi verðbólga<sup>1</sup>

Janúar 2012 - mars 2017



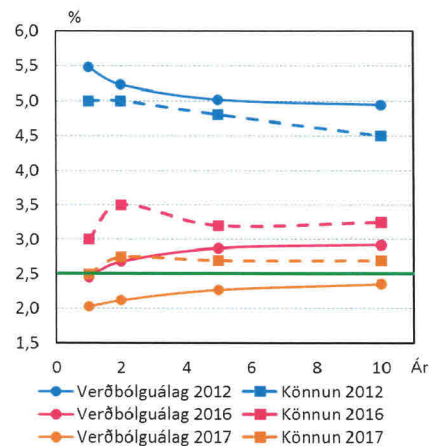
### Langtímavæntingar

1. ársfj. 2012 - 1. ársfj. 2017



### Verðbólguvæntingar til 1-10 ára<sup>3</sup>

Mælingar á 1. ársfj. 2012, 2016 og 2017



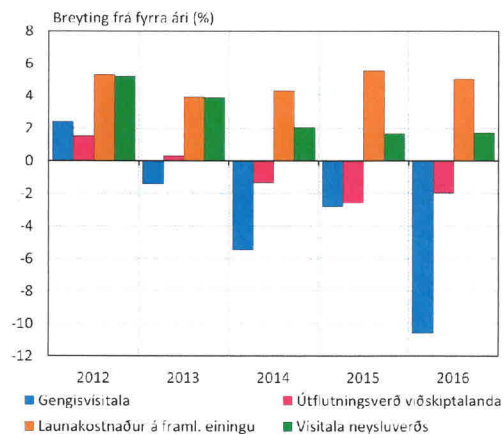
1. Skygðá svæðið inniheldur bil 1. og 3. fjórðungs mats á undirliggjandi verðbólgu þar sem hún er mæld með kjarnavísitölum sem horfa fram hjá áhrifum skattabreytinga, sveiflukenndra matvöruálag, bensins, opinberrar þjónustu og reiknaðrar húsaleigu og með tölræðilegum mælikvörðum eins og vegnu miðgildi, klipptum meðaltölum og kviku þáttalíkani. 2. Talan fyrir 1. ársfjórðung 2017 er meðaltal það sem af er fjórðungnum. 3. Verðbólguvæntingar til 1, 2, 5 og 10 ára út frá verðbólguálagi á skuldabréfamarkaði (ársfjórðungslag meðaltöl) og könnun meðal markaðsaðila.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

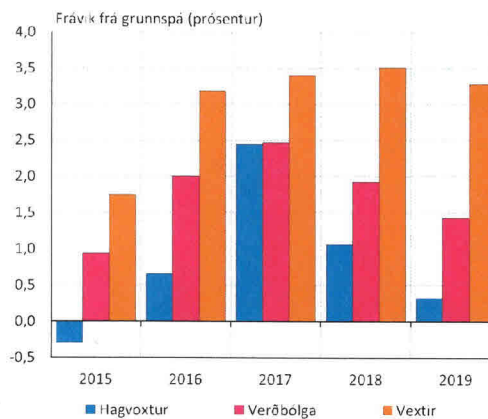
## Gengishækkun hluti efnahagsaðlögunar og hefur vegið á móti innlendum verðbólguþrýstingi



### Verðbólga og innlendir og alþjóðlegir áhrifaþættir 2012-2016<sup>1</sup>



### Hagvöxtur, verðbólga og vextir ef gengi krónunnar hefði verið óbreytt frá 2014<sup>1</sup>



1. Hækkun gengisvísitala endurspeglar lækkandi gengi krónunnar gagnvart meðaltali annarra gjaldmiðla. Launakostnaður á framleiðningu er hlutfall launakostnaðurs og framleiðni vinnuafis. 2. Samanburður á grunnspá PM 2017/1 og hermun með þjóðhagslíkani Seðlabankans þar sem gengisvísitalan helst óbreytt í um 207 stigum frá 2014 og út spátímann.

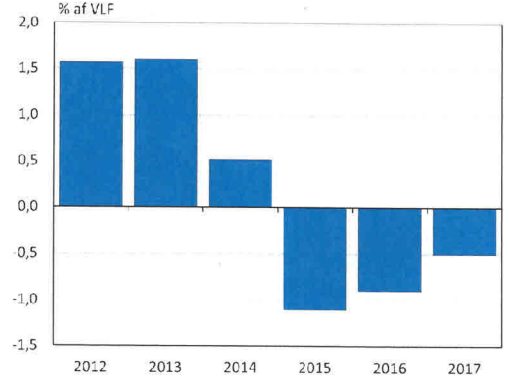
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.



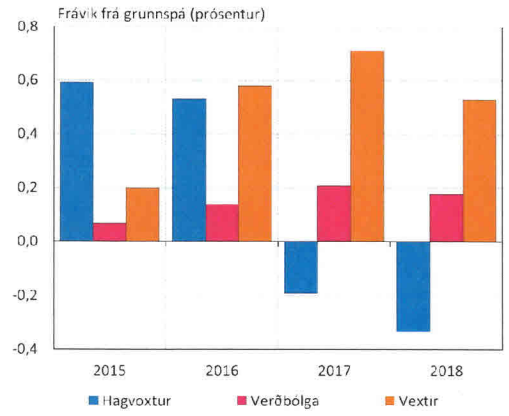


# Slökun á aðhaldi opinberra fjármála ... sem kallar á meira aðhald peningastefnunnar

Breyting á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði ríkissjóðs 2012-2017<sup>1</sup>



Áhrif slökunar á aðhaldsstigi ríkisfjármála 2015-16 á hagvöxt, verðbólgu og vextir<sup>1</sup>



1. Frumjöfnuður er leiðréttur fyrir einkisþis tekjum og gjöldum (t.d. stöðugleikaframlögum og flýtingu niðurgreiðslu verðtryggðra húsnæðislána). Um er að ræða uppfært mat á breytingunni á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði ríkissjóðs frá PM 2016/4. Tekið hefur verið tillit til nýs mats á framleiðsluspennunni á tímabilinu í samræmi við PM 2017/1 auk þess sem sá hluti samgönguáætlunar sem er umfram fjárlög ársins 2017 og fjármálaáætlun hefur verið felldur út. 2. Mat á áhrifum slökunar á aðhaldsstigi ríkisfjármála 2015-2016 um 2% af VLF út frá hermun með þjóðhagslíkani Seðlabankans (sjá nánar umfjöllun í PM 2016/2).  
Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands.



## Flæði á gjaldeyrismarkaði 2016

### Áætlað gjaldeyrisflæði á árinu 2016

	Ma.kr.
Áætlað gjaldeyrisflæði vegna viðskiptajafnaðar	195
Kerfislega mikilvægir bankar (KMB)	205
<i>þar af ný útlán í erlendri mynt til innlendra aðila</i>	71
<i>þar af lækkun á innlánum í erlendri mynt<sup>1</sup></i>	53
<i>þar af lækkun á gnóttstöðu</i>	52
<i>þar af framvirk sala</i>	29
Nýfjárfesting	79
Ný erlend lán nýtt hérlendis, án KMB	15
Breyting á viðskipta- skuldum/kröfum	10
Ýmsir einkisþisliðir	59
Seðlabanki Íslands	-386
Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar séreignarsparnaðar	-68
Afborganir erlendra lána	-60
Mismunur kaup og sölu	49

1. Án eignarhaldsfélaga föllnu bankanna.

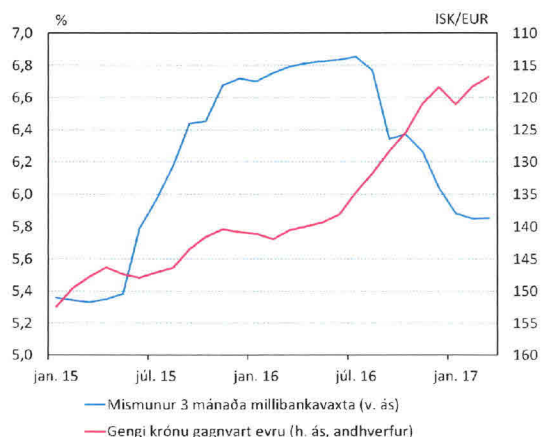
Heimildir: Ársreikningar KMB, Seðlabanki Íslands.

## Vaxtamunur við útlönd, gengi krónunnar og gjaldeyriskaup Seðlabankans



### Vaxtamunur gagnvart útlöndum<sup>1</sup>

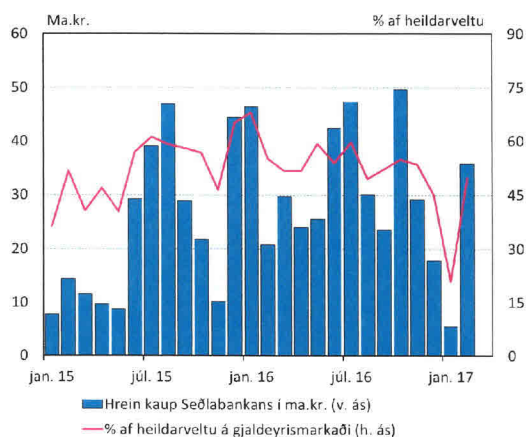
Janúar 2015 - mars 2017



1. Mismunur 3 mánaða millibankavaxta á Íslandi og á evrusvæðinu. Mánaðarleg meðaltöl.  
Heimildir: Macrobond, Seðlabanki Íslands.

### Inngrip Seðlabankans á gjaldeyrismarkaði

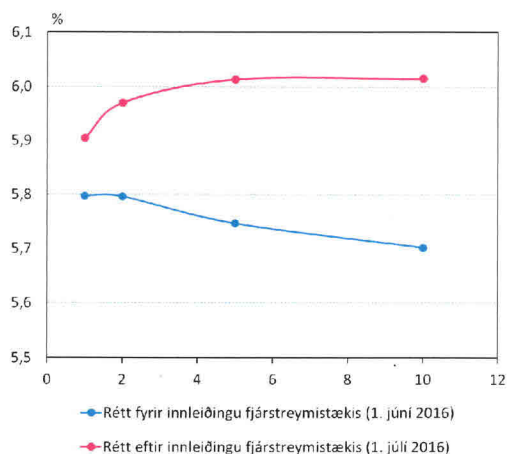
Janúar 2015 - mars 2017



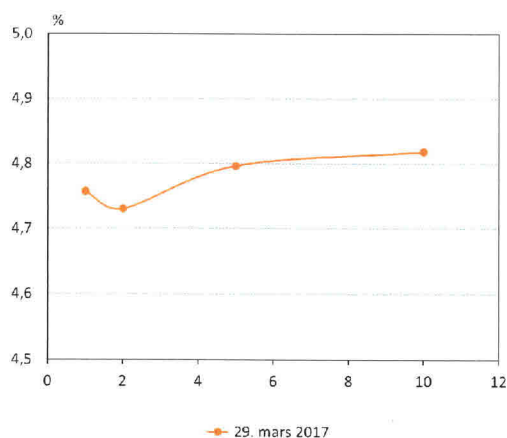
## Fjárstreymistækið og miðlun peningastefnunnar



### Ávöxtunaferill ríkisskuldabréfavaxta



### Ávöxtunaferill ríkisskuldabréfa



Heimild: Seðlabanki Íslands.



30. mars 2017

## Ræða

Más Guðmundssonar seðlabankastjóra.  
Flutt á 56. ársfundi Seðlabanka Íslands, 30. mars 2017.

Forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, forseti Alþingis, bankastjórar, sendiherrar erlendra ríkja og aðrir góðir gestir!

Við komum nú saman til 56. ársfundar Seðlabanka Íslands. Á fundinum fyrir ári þótti staða þjóðarbúskaðarins nokkuð góð. Landsframleiðslan var orðin meiri en hún varð mest fyrir fjármálakreppuna. Þjóðartekjur höfðu aukist enn meira allra síðustu árin vegna bættra kjara okkar í viðskiptum við útlönd. Öfugt við mörg fyrri tímabil fullrar atvinnu var innra og ytra jafnvægi þjóðarbúsins enn með góðu móti eins og birtist í verðbólgu sem hafði verið við eða undir verðbólgu markmiði í tvö ár og í myndarlegum viðskiptaafgangi. Þetta var góð staða en við gerðum okkur líka grein fyrir því að hún gæti verið brothætt þar sem spenna var að byggjast upp í þjóðarbúskapnum og hættan á ofhitnun var raunveruleg. Alþjóðleg þróun hafði verið okkur að mörgu leyti hagstæð, en hún gat snúist. Við þurftum því að vera á varðbergi og hagstjórn þurfti að taka mið af þessari áhættu.

Hvað segjum við þá nú þegar hraði vaxtarins hefur enn aukist, spennan í þjóðarbúskapnum er orðin enn meiri en verðbólgan hefur eigi að síður haldið áfram að vera undir markmiði, verðbólguvæntingar eru orðnar við markmið, viðskiptaafgangurinn í fyrra var í sögulegu hámarki og við eigum meira erlendis en við skuldum? Til viðbótar kemur að á þessu eina ári voru vextir lækkaðir um 0,75 prósentur, gengi krónunnar hefur hækkað um ríflega 16%, Seðlabankinn hefur keypt gjaldeyri sem nemur rúmlega 350 ma.kr., gjaldeyrisforðinn hefur stækkað um rúman þriðjung mælt í erlendum gjaldmiðlum og fjármagnshöft hafa að langmestu leyti verið losuð í þremur stórum skrefum. Þetta eru miklar breytingar á einu ári og væntanlega munu þær skipa sinn sess í hagsögunni.

Hvað skýrir þessa þróun? Hvernig gat þjóðarbúskapurinn vaxið um rúm 7% á síðasta ári án þess að hann ofhitnaði og verðbólga færi á skrið? Fimm þættir skipta hér líklega miklu máli og mikilvægt er að skilja hvernig þeir virka til að geta lagt mat á framhaldið og mótað viðeigandi hagstjórnarviðbrögð.

Í fyrsta lagi er framboðshlið þjóðarbúskaðarins sveigjanlegri en áður vegna aukinnar efnahagslegrar samþættingar við umheiminn. Hér á samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið stóran hlut að máli en einnig aðrir viðskiptasamningar og almenn markaðsdrifin þróun í heimsbúskapnum. Þetta veldur því að þegar spenna byrjar að myndast er auðveldara en áður að létta á henni með því að

flytja inn vinnuafli og aðra framleiðsluþætti, nota erlend aðföng í innlendum framleiðslukeðjum í ríkara mæli eða flytja hluta af starfsemi út úr landinu. Í fyrra var t.d. flutningsjöfnuður erlendra ríkisborgara farinn að nálgast fyrra hámark frá árinu 2006.

Í öðru lagi skiptir máli að skilja eðli stærsta búhnykksins sem okkur hefur hlotnast að undanfögnu og hvernig hann spilar saman við sveiflujöfnunarhlutverk gengis krónunnar. Mikill vöxtur í ferðaþjónustu hefur verið einn meginríkraftur hagvaxtar undanfarin ár. Að hluta til nýtir hún innviði og fjármuni sem voru vannýttir áður en ferðamannabylgjan reis og því voru áhrifin á spennu í þjóðarbúskapnum minni en ef fjárfesting hefði þurft að aukast strax. Nú er hins vegar væntanlega komið að endastöð hvað þetta varðar. Þá fylgir auknum ferðamannastraumi gjaldeyrisinnstreymi sem að öðru óbreyttu þrýstir upp gengi krónunnar. Það dregur úr umsvifum annars staðar, beinir eftirspurn út úr þjóðarbúskapnum og dregur úr verðbólgu. Því myndast að hluta sjálfvirkt mótvægi við spennuáhrif vaxtar ferðaþjónustu eftir að fullri atvinnu er náð.

Í þriðja lagi hefur alþjóðleg efnahagsþróun haldið áfram að vera okkur hagstæð. Viðskiptakjör í vöru- og þjónustuviðskiptum hafa batnað á síðustu árum og innflutningsverð í erlendri mynt hefur lækkað.

Í fjórða lagi hefur stærri hluti tekna verið lagður til hliðar í formi sparnaðar en oftast áður. Á síðasta ári nam nærri þriðjungur sá hluti landsframleiðslu sem ekki fór í einkaneyslu eða samneyslu, þ.e. svokallaður vergur þjóðhagslegur sparnaður. Það er einn mesti þjóðhagslegi sparnaður sem mælst hefur frá upphafi. Hátt sparnaðarstig skýrir af hverju viðskiptaafgangur varð svo mikill á síðasta ári þrátt fyrir að fjárfesting hafi verið komin í sögulegt meðaltal. Að baki liggur svo meiri sparnaður heimila, fyrirtækja og hins opinbera sem skýrist m.a. af aukinni varúð í framhaldi af reynslunni af fjármálakreppunni, bættri afkomu hins opinbera, ástandinu á fasteignamarkaði sem kallar á meira eigið fé í fyrstu íbúðarkaupum og af vaxtastiginu. Meiri sparnaður stuðlar síðan að minni spennu í þjóðarbúskapnum en ella.

Í fimmta lagi er það svo árangur af peningastefnunni síðustu misserin. Þessi árangur birtist m.a. í því að verðbólguvæntingar til lengri og skemmri tíma hafa verið við markmið síðan um mitt ár í fyrra. Kjölfesta þeirra við verðbólgu markmiðið virðist einnig hafa styrkst, sem birtist í því að gengissveiflur og óvæntar breytingar á verðbólgu hafa minni áhrif en áður. Trúverðugleiki markmiðsins hefur aukist. Því þarf meira til að koma verðbólgu frá markmiði en áður og hægt er að halda verðbólgu við markmið til lengri tíma litið með lægri vöxtum en áður. Möguleikar peningastefnunnar til að draga úr sveiflum í efnahagsumsvifum án þess að stefna verðbólgu markmiði í hættu hafa að sama skapi aukist.

Hver er þá staðan nú í ljósi þessara skýringa? Að sumu leyti erum við í svipaðri stöðu og fyrir ári. Því er spáð að hagvöxtur á þessu ári verði áfram yfir langtímavexti framleiðslugetu og að spennu muni enn aukast en verðbólga verði

eigi að síður undir verðbólguþröngunni lungann úr árinu. En þessar horfur eru óvissar og ýmsar breytingar hafa orðið og frekari breytingar gætu verið framundan sem kunna að hafa áhrif á framvinduna. Útflutnings- og samkeppnisgreinar finna nú mun meira fyrir ruðningsáhrifum ferðaþjónustunnar eftir mikinn vöxt síðustu ára. Miklar launahækkunir undanfarin misseri og umtalsverð gengisstyrking á síðasta ári þröngja að afkomu þeirra. Geta þeirra til að taka á sig launahækkunir hefur minnkað. Hækkun gengis krónunnar að undanförmu er afleiðing vaxtar ferðaþjónustunnar og annarrar velgengni en stuðlar að því að beina eftirspurn út úr landinu og draga þannig úr innlendri framleiðsluspennu.

Þótt spár sem eru byggðar á gefnum forsendum og fyrirliggjandi líkönum skili þeirri niðurstöðu að gengið haldi áfram að hækka er rétt að hafa í huga að um þetta ríkir töluverð óvissa. Losun hafta getur bæði stuðlað að herra og lægra gengi til skemmri tíma lítið eftir því hvernig væntingar breytast. Virk sérstök bindiskylda sem í júní sl. var lögð á fjármagnsstreymi erlendis frá inn á skuldabréfamarkað og hávaxtainnstæður hefur haldið aftur af styrkingu gengisins og dregur í framhaldinu úr líkunum á snarpri hækkun gengisins vegna vaxtamunarviðskipta. Frá því að tilkynnt var um losun fjármagnshafta hinn 12. mars sl. og til gengisskráningar í gær lækkaði gengi krónunnar um 3,8%.

Um þessar mundir eru breytingar að verða í alþjóðlegum efnahagsmálum sem munu að einhverju leyti breyta myndinni. Hagvöxtur í heimsbúskapnum er að aukast, einkum í iðnríkjum. Hrávöruverð er farið að hækka og verðbólga í iðnríkjum virðist á uppleið. Vextir hafa þegar verið hækkaðir í Bandaríkjunum og nú virðist sjá fyrir endann á tímabili mjög lágra eða neikvæðra vaxta á evrusvæðinu. Áhrifin af þessu á íslenskan þjóðarbúskap eru ekki á einn veg. Ekki er á vísan að róa með frekari viðskiptakjarabata og draga mun úr innfluttri verðhjöðnun. Verðbólga hér á landi gæti því stefnt hraðar upp fyrir markmið nema innlend spennan hjaðni á móti. Hins vegar mun vaxtamunur gagnvart útlöndum að óbreyttu minnka sem auðveldar framkvæmd peningastefnunnar og dregur úr bókfærðu tapi Seðlabankans vegna gjaldeyrisforða, eins og ég kem nánar að síðar.

Framkvæmd peningastefnunnar er yfirleitt mun flóknari þegar miklar breytingar eiga sér stað en í rólegra ástandi. Viðmiðunarpóstar stefnunnar eins og jafnvægisgildi vaxta, framleiðslu, atvinnuleysis og gengis geta þá farið á hreyfingu. En þar sem þetta eru ekki stærðir sem eru mældar á hverjum tíma heldur þarf að leiða að þeim líkur á grundvelli þróunar annarra stærða er mikil óvissa á líðandi stund um hversu mikið þær hafa breyst eftir að þær fara á annað borð á hreyfingu. Þá breytast hlutfallsleg verð meira en endranær en peningastefnan getur ekki haft áhrif á þau nema til skamms tíma. Stundum getur verið erfitt að greina á milli slíkra hlutfallslegra verðbreytinga og almennrar hækkunar verðlags sem ræðst til lengdar af peningastefnunni. Til viðbótar þessu getur oft verið erfitt að greina á líðandi stund hvaða breytingar eru tímabundnar og má kannski milda með hagstjórn og hverjar eru varanlegar og lítið að gera við, a.m.k. með peningastefnunni.

Þetta eru einmitt aðstæðurnar sem við búum við nú. Skýrar vísbendingar eru um að jafnvægisraungengi hafi hækkað með bættum viðskiptakjörum, meiri þjóðhagslegum sparnaði og stórbættri erlendri stöðu. Þá eru vísbendingar um að jafnvægisvextir hafi lækkað frá því sem var fyrir fjármálakreppu og þeir hafa líklega lækkað enn frekar með auknum trúverðugleika peningastefnunnar og betri kjölfestu verðbólguvæntinga við markmið. Í báðum tilfellum er þeirri spurningu ósvarað hversu mikið.

Hvað gengið varðar benda hefðbundnar mæliaðferðir ekki til þess að raungengið sé augljóslega komið yfir jafnvægisgildi sitt. Það styður þessa niðurstöðu að athugun bankans sem birt verður í *Fjármálastöðugleika* í næstu viku sýnir að um 85% af innstreymi á gjaldeyrismarkað á síðasta ári átti rætur að rekja til viðskiptaafgangs og viðskipta innlendra aðila sín á milli. Fjármagnsinnstreymi frá erlendum aðilum skipti mun minna máli og á seinni hluta ársins þegar gengisstyrkingin var sem mest var fjármagnsinnstreymi tengt vaxtamun nánast ekkert. Mat á jafnvægisgengi er hins vegar háð mikilli óvissu og Seðlabankinn hefur í varúðarskyni lagst gegn mögulegu ofrasi krónunnar með miklum gjaldeyriskaupum.

Í þessu ljósi er erfitt að komast að annarri niðurstöðu en að styrking krónunnar hafi að verulegu leyti verið góðkynja í þeirri merkingu að hún byggðist á undirliggjandi efnahagsaðstæðum og stuðlar að betra jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Sviðsmyndir bankans benda til að ef Seðlabankinn hefði með tækjum sínum stöðvað gengisstyrkingu undanfarinna ára hefði ójafnvægið orðið mun meira í þjóðarbúskapnum og verðbólga töluvert meiri.

Það er langt síðan Seðlabanki Íslands gat einhliða ákveðið gengi krónunnar frá degi til dags. Það ákvarðast á millibankamarkaði og endurspeglar undirliggjandi eftirspurn og framboð á gjaldeyri. En bankinn getur auðvitað haft áhrif á gengið með vaxtaákvörðunum, gjaldeyrisviðskiptum og beitingu fjárstreymistækja eins og þeirri sérstöku bindingu á vissar tegundir fjármagnsinnstreymis sem nú er virk. Gengið væri auðvitað mun hærra ef bankinn hefði ekki beitt þessu tæki og keypt gjaldeyri í miklum mæli.

En hefði hann getað gengið lengra, t.d. með enn meiri gjaldeyriskaupum og lækkun vaxta umfram það sem efnahagsaðstæður og verðbólguhorfur gáfu tilefni til? Vissulega hefði hann getað það og jafnvel í þeim mæli að stöðva gengishækkunina að mestu leyti. Þá hefðu verulegar vaxtalækkunir líklega þurft að bætast við gjaldeyriskaupin jafnvel þannig að raunvextir hefðu orðið neikvæðir sem samræmist reyndar illa þjóðarbúskap í spennu og með mjög mikinn hagvöxt. Ástæðan er sú að til að lækka vexti í þeim mæli að innlendum aðilum finnist af þeim sökum fýsilegt að fjárfesta í erlendum verðbréfum duga í ljósi mikils vaxtamunar engar 0,25 eða 0,5 prósentur. Þá er ekki víst að lengri vextir á skuldabréfamarkaði hefðu fylgt að fullu eftir en þeir skipta meira máli fyrir fjárfestingu lífeyrissjóða og annarra fjárfesta en skammtímavextir Seðlabankans. Ástæðan hefði þá verið sú að verðbólguvæntingar hefðu hækkað og ef lækkun skammtímavaxtanna hefði ekki verið í samræmi við ástand og

horfur í efnahagsmálum gætu hafa myndast væntingar um að þeir hækkuðu fljótlega aftur.

Þetta hefði ekki verið án alvarlegra hliðarverkana. Í því sambandi verður að hafa í huga að seðlabankar geta til lengdar ákvarðað verðbólgu og haft samsvarandi áhrif á nafngengi. En þeir geta ekki til lengdar ákvarðað raungengið. Ef raungengi hækkar vegna hækkunar jafnvægisraungengis og seðlabanki stöðvar nafngengishækkunina mun raungengið eigi að síður hækka að lokum en þá í gegnum meiri launahækkunir og verðbólgu.

Hefði bankinn stöðvað hækkun gengisins hvað sem það kostaði væri verðbólga nú þegar líklega komin þó nokkuð yfir verðbólgu markmið og mjög ólíklegt að verðbólguvæntingar væru við markmið. Slíkt hefði gengið á svig við lögbundið markmið bankans um verðstöðugleika. Það hefði einnig verið dýru verði keypt því að trúverðugleiki peningastefnunnar væri farinn og það myndi kalla á enn hærri vexti síðar til þess að öðlast hann á ný. Ef vilji stendur til að hamla hækkun raungengis og milda ruðningsáhrif mikils vaxtar ferðapjónustunnar á aðrar greinar, sem vissulega er þörf á, en án þess að fórna verðstöðugleika, þá þarf að gera það með tækjum sem geta haft varanleg áhrif á raungengið svo sem eins og með aðhaldssamari stefnu í ríkisfjármálum. Í þessu sambandi er það áhyggjuefni að aðhaldsstig ríkisfjármála mælt með hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði hefur slaknað tvö síðastliðin ár og útlit er fyrir að það sama gerist í ár. Þá er einnig hægt að ráðast að rótum gengisstyrkingarinnar með því að beita því sem sumir talsmenn ferðapjónustunnar hafa svo ágætlega kallað „aðgangstakmarkanir og verðlagningu“.

Margir hafa að undanfögnu kvatt sér hljóðs og talið meginvexti Seðlabankans allt of háa miðað við ríkjandi aðstæður og vísa þá til mun lægri vaxta í helstu viðskiptalöndum, þess að verðbólga hafi verið við eða undir markmiði í þrjú ár og að Seðlabankinn hafi á undanförunum misserum spáð of mikilli verðbólgu. Umræða um hvort aðhaldsstig peningastefnunnar sé í samræmi við markmið bankans og ástand og horfur í efnahagsmálum á hverjum tíma er eðlileg. Sitt sýnist hverjum í því efni, stundum líka innan peningastefnufndarinnar, enda erum við ekki með áreiðanleg gögn um núverandi og nýliðna þróun fyrr en eftir einhvern tíma og framtíðin er alltaf óviss.

Meginnafnvextir bankans eru nú 5% og samsvarandi raunvextir því um 2½%. Miðað við stöðu hagsveiflunnar og verðbólgu undir markmiði jafngildir þetta því að jafnvægisraunvextir séu 1½% sem verður að teljast lágt í ljósi þess að vöxtur framleiðslugetu er til lengdar töluvert meiri. Sögulega eru þetta ekki háir vextir þótt þeir séu það um þessar mundir í alþjóðlegu samhengi. Skýringanna á því er hins vegar að leita í sögulega séð mjög lágum vöxtum erlendis fremur en óeðlilega háum vöxtum hér á landi. Mjög víða um heim hefur verðbólga verið fyrir neðan verðbólgu markmið og seðlabankar hafa ofspáð verðbólgu síðustu misserin og virðist þá ekki skipta miklu máli hvert vaxtastigið er og hvar í hagsveiflunni viðkomandi lönd eru stödd. Það bendir sterklega til þess að um alþjóðlega þætti sé að ræða eins og lágt hrávöruverð og viðnám gegn launahækkunum í iðnríkjum, m.a. vegna aukinnar beinnar og óbeinnar

samkeppni frá vinnuaflí annarra landa og óvissu um framtíðina í framhaldi af fjármálakreppunni.

Aðhaldsstig peningastefnunnar nú markast ekki af fyrri ofspám Seðlabankans á verðbólgu. Peningastefnunefnd tekur mið af spám en setur vextina ekki í blindni eftir þeim og aðlagar aðhaldsstigið í ljósi framvindunnar. Spárnar sjálfar eru svo aðlagðar í hverjum ársfjórðungi. Spár fyrir einum til tveimur árum byggðust á óbreyttu gengi krónunnar og mun lægra gengi en nú er, og á viðsnúningi í alþjóðlegum hrávöruverðum sem átti samkvæmt alþjóðlegum spám að gerast fyrir og meir en raunin hefur orðið. Þessum spám fylgdi vaxtaferill inn í framtíðina sem aldrei varð. Það verður því að meta aðhaldsstigið á hverjum tíma á eigin forsendum. Það hefur peningastefnunefndin gert og heldur áfram að gera. Hvernig nafnvextir og raunvextir munu þróast á næstunni ræðst því af framvindu efnahagsmála og verðbólguhorfum. Á hverjum tíma reynir nefndin að halda vöxtum ekki hærrí en þarf til þess að halda verðbólgu við markmið til lengri tíma lítið. Byggt á þessum sjónarmiðum og að því gefnu að ekki verði miklar óvæntar breytingar á þeirri mynd sem nú blasir við gæti á næstunni skapast svigrúm fyrir frekari lækkun nafnvaxta.

Ríkisstjórnin hefur nú sett af stað ferli til að endurskoða ramma peningastefnunnar. Seðlabanki Íslands styður það ferli og mun taka virkan þátt í því. Mikilvægt er að tekið verði mið af því sem peningastefna getur gert og að gætt verði að því sem hún getur ekki gert. Þá er mikilvægt að hafa í huga að miklar breytingar hafa þegar verið gerðar á framkvæmd peningastefnunnar frá því sem var fyrir fjármálakreppu, eins og ég hef áður rakið ítarlega á þessum vettvangi. Ýmsar frekari breytingar þarf hins vegar að skoða og Seðlabankinn einn getur ekki breytt því sem er með því mikilvægara í þessu sambandi: að peningastefna, ríkisfjármál, önnur hagstjórn og ákvarðanir á vinnumarkaði spili sem best saman. Að lokum legg ég áherslu á mikilvægi þess að sá árangur peningastefnunnar sem ég hef hér gert að umtalsefni verði varðveittur.

Ágætu fundargestir. Gjaldeyrisforði Seðlabankans nam í lok febrúar sl. rúmum 810 ma.kr. eða um 7½ milljarði Bandaríkjadala. Forðinn svaraði til um þriðjungs landsframleiðslu og var yfir þeim lágmarkum sem stefnt var að í aðdraganda losunar fjármagnshafta. Miðað við landsframleiðslu er gjaldeyrisforðinn um þessar mundir hinn stærsti sem íslenska þjóðin hefur átt síðan í lok seinni heimsstyrjaldar.

Enginn vafi er á því að við höfum þegar haft mikinn hag af þessum tiltölulega stóra forða. Það er hann sem hefur gert okkur kleift að losa fjármagnshöftin án þess að taka of mikla áhættu varðandi efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Hann leikur stórt hlutverk í nýlegri hækkun á láns hæfismati eins og sjá má af tilkynningum láns hæfismatsfyrirtækjanna. Það leiðir síðan til þess að lánakjör ríkissjóðs, bankanna og stærri fyrirtækja á erlendum lánamarkaði batna. Síðast en ekki síst gerir stór forði okkur kleift að milda áföll framtíðarinnar. Hann eykur t.d. umtalsvert líkur á því að ef gengið lækkar vegna þess að jafnvægisgengið hefur lækkað aftur og spenna er horfin úr þjóðarbúinu þá verði það með hætti sem ekki ógnar stöðugleika. Margar þjóðir hafa gengið í gegnum



slíka aðlögun og skyndilegt gengishrun af því tagi sem varð hér í fjármálakreppunni er miklu frekar undantekningin heldur en hitt.

Ábatinn af forðanum er því mikill. Vandinn er hins vegar sá að ábatinn dreifist víða en Seðlabankinn ber allan kostnaðinn. Á síðasta ári varð tap á rekstri Seðlabankans sem nam 35 ma.kr. Þetta tap varð vegna nærri 90 ma.kr. gengistaps á gjaldeyrisforða vegna hækkunar gengis krónunnar á árinu. Það tap er hins vegar bókhaldslegt og óinnleyst og myndi ganga til baka færi gengi krónunnar í hina áttina. Engin verðmæti hafa tapast. Forðinn er hinn sami og áður í erlendri mynt og kaupmáttur hans gagnvart því sem hann kann að vera notaður í er óskertur.

Hitt er meira áhyggjuefni að mikill neikvæður vaxtamunur er til staðar sem tengist annars vegar forðanum, þar sem hann er fjárfestur á sögulega lágum vöxtum erlendis, og hins vegar vaxtakostnaði af krónuskuldum Seðlabankans sem bera mun hærri vexti. Af þessum sökum sýna framreikningar til ársins 2025 að afkoma Seðlabankans verði að óbreyttu neikvæð frá og með árinu 2018 um 18 ma.kr. ári og að eigið fé Seðlabankans verður neikvætt í framhaldinu. Það eru í sjálfu sér engin Ragnarök og margir virtir seðlabankar hafa starfað með ágætum með neikvætt eigið fé. Eigi að síður er af margvíslegum ástæðum heppilegra að Seðlabankinn hafi þokkalega eiginfjárstöðu. Framreikningar Seðlabankans sýna að með margvíslegum aðgerðum og eðlilegri dreifingu kostnaðarins af forðanum á milli þeirra aðila sem njóta góðs af honum sé hægt að loka þessu gati. Þar með telst möguleg aukin ávöxtun forðans með því að skipta honum upp í tvo eða fleiri hluta með tilliti til bindingar og ávöxtunar.

Sú spurning hefur vaknað hvort gjaldeyrisforðinn sé orðinn of stór eða með öðrum orðum að ávinningurinn sé orðinn minni en kostnaðurinn. Þegar litið er til sambærilegra landa og þeirrar áhættu sem þau standa frammi fyrir er alls ekki augljóst að svo sé. Þá má ekki gleyma því að gjaldeyrisforði getur aukist hratt hjá litlum löndum eins og saga okkar sýnir en hann minnkar einnig yfirleitt hraðar en hjá stærri löndum þegar áföll verða. Ýmis lítil lönd með eigin gjaldmiðil og sjálfstæða peningastefnu eru með gjaldeyrisforða sem nemur um þriðjungu af landsframleiðslu eða meira. Hér má nefna lönd eins Ísrael, Perú, Singapúr, Sviss og Tékkland. Ísland er nú um miðbik þess þriðjungs landa sem mestan forða hafa en, með einni undantekningu, með hlutfallslega minni gjaldeyriseignir en þau lönd sem hafa sett á laggirnar svokallaða auðlegðarsjóði.

Ágætu gestir. Ég hef að þessu sinni gerst langorður um peningastefnu, gengi og gjaldeyrisforða enda eru þessir málaflokkar mikið í deiglu um þessar mundir. Minna færi hefur að þessu sinni verið á að fjalla um fjármálakerfið, en það fékk meira rými í ræðu minni í fyrra. Ritið *Fjármálastöðugleiki* kemur hins vegar út í næstu viku og þar verður fjallað ítarlega um áhættu í fjármálakerfinu. Því er ekki að leyna að vaxandi áhyggjur eru af aðstæðum á fasteignamarkaði og til þess kann að koma á næstunni að tiltæk þjóðhagsvarúðartæki verði virkjuð til að draga úr áhættu sem tengist þeim. Ritið *Fjármálainnviðir* kemur síðan út snemma í júní en mikil gerjun er á þeim vettvangi í sambandi við endurnýjun greiðslukerfa og áhrif tækniþróunar á banka og greiðslumiðlun.

Ágætu fundargestir. Uppgjöri vegna fjármálakreppunnar er að langmestu leyti lokið. Við göngum nú á vit nýrra tíma óheftra fjármagnshreyfinga. Í því felast bæði tækifæri og áhætta. Við þurfum að grípa tækifærin, greina áhættuna og grípa til viðeigandi ráðstafana. Seðlabankinn mun eftir bestu getu stuðla að því að svo verði þar sem hann á hlut að máli.

Ég vil að lokum þakka bankaráði og peningastefnunefnd samstarf á liðnu ári, hinum margvíslegu samstarfsaðilum Seðlabankans þakka ég einnig fyrir samvinnuna, ekki síst forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjármálaeftirlitinu. Þá þakka ég þeim fjármálastofnunum sem eiga viðskipti við Seðlabankann fyrir samstarfið. Einnig vil ég þakka samstarfið við Alþingi, einkum efnahags- og viðskiptanefnd. Síðast en ekki síst vil ég þakka starfsfólki Seðlabankans fyrir mikið og árangursríkt starf á liðnu ári.

Hallgrímur Snorrason



## Launatölfræði í Noregi og á Íslandi

Erindi á fundi félagsmálaráðherra  
4. apríl 2017

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

1

## Verkefnið



- Unnið fyrir forsætisráðuneyti
- Greinargerð um nýjungar í launatölfræði í Noregi
  - Hvað er a-ordningin?
  - Inntak nýrrar tilhögunar?
  - Innleiðing og útfærsla?
  - Kostir og gallar?
- Gæti svipuð tilhögun átt við hér á landi?
- Gagnaöflun, ferð til Noregs
- Greinargerð í mars 2017

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

2

## Fyrri skipan launatölfræði í Noregi



- Hagstofa Noregs vann vinnumarkaðstölfræði byggt á
  - Úrtaksathugun meðal fyrirtækja á almennum markaði
  - Úrvinnslu úr launaskráum opinberra launagreiðenda
- Aðilar vinnumarkaðarins öfluðu gagna og greindu þau til undirbúnings og eftirfylgni kjarasamninga
- Skattyfirvöld innheimtu gögn um greiðslur launa frá launagreiðendum vegna álagningar skatta, þ.m.t. gjalda á atvinnurekstur
- Tryggingastofnun ríkis og sveitarfélaga aflaði gagna frá launagreiðendum um laun og atvinnu skjólstæðinga sinna og umsækjenda um bætur og styrki

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

3

## Nýskipan launatölfræði í Noregi



- A-ordningen – kerfi/tilhögun um samræmd, mánaðarleg skil allra launagreiðenda á upplýsingum um laun og atvinnu til þriggja stofnana:
  - Skattyfirvalda
  - Tryggingastofnunar ríkis og sveitarfélaga
  - Hagstofu Noregs
- Samstarfið var lengi í bígerð (2002 u.þ.b.), skriður komst á 2008 með ákvörðun um myndun verkefnis um rafræna gagnasöfnun
- Lagasetning 2012
- Gildistaka í ársbyrjun 2015

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

4

## A-opplýsningsloven 2012



- Stutt lög um meginatriði málsins:
- Skylda launagreiðenda til að veita upplýsingar byggist á ákvæðum skattalaga, laga um almannatryggingar og hagskýrslulaga
- Upplýsingar skulu veittar um hvern móttakanda launa
- Rafræn gagnaskil úr launakerfum í upphafi hvers mánaðar
- Þagnarskylda en aðgangur þeirra sem eiga í hlut (launþega)
- Gögnin skulu hagnýtt af skattyfirvöldum, tryggingastofnun og Hagstofunni
- Skattyfirvöld ákvörðunaraðili um sendingu og móttöku gagna, eyðublað (færslulýsingu) og annast sameiginlega þjónustu

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

5

## Tilgangurinn með a-ordningin



- Sameiginleg innheimta gagna um launagreiðslur til að sameina í einn stað, á eitt samræmt eyðublað og eitt tölvukerfi alla skráningu launaupplýsinga
- Launagreiðendum er gert auðveldar að veita upplýsingar: ein skráning, eitt eyðublað, eitt kerfi í stað þriggja stofnana og 5 mismunandi eyðublaða áður
- Bætt upplýsingaflæði til stofnananna þriggja
- Stofnanirnar þrjár fá þær upplýsingar sem þær þarfnast skv. nánari skilgreiningu – Hagstofan fær allt
- Einstaklingsbundnar upplýsingar með kennitölu
- Hagstofan umbreytir kennitölum í einhlít raðnúmer

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

6

## A-ordningen í framkvæmd



- A-ordningen rekin, stjórnað og þróuð af sameiginlegri stjórn skatts, tryggingastofnunar og Hagstofu (Estatenes fellesforvaltning, EFF)
- Tölvukerfið er í umsjá skráarstofnunarinnar í Brønnøysund
- Kerfið nefnist Altinn (alternatívt innberetningssystem)
- Altinn var til staðar, er vefkerfi fyrir rafræn samskipti milli atvinnulífs, einstaklinga og opinberra aðila
- Altinn geymir upplýsingahólf og skjalageymslu fyrir +4 millj. einstaklinga
- +1 millj. fyrirtækja skráð sem notendur á grundvelli fyrirtækjanúmers

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

7

## Skil upplýsinga í a-ordningen



- Grunnaðferð – sjálfvirk skil úr launakerfum fyrirtækja
- Krafðist breytinga á launa- og mannauðskerfum, um 40 launa- og starfsmannakerfi hafa verið löguð að a-ordningen
- Handvirk skráning í kerfið möguleg fyrir launagreiðendur sem greiða til mjög fárra launþega
- Upplýsingar skulu alltaf miðast við greiðslu launa (kontantprincippet), þ.e. þann mánuð sem laun eru greidd, upplýsingar um vinnu miðast við mánuðinn sem vinnan var innt af hendi
- Upplýsingum skal skilað eigi síðar en 5. dag mánaðarins næsta á eftir launagreiðslumánuði

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

8

## Upplýsingar sem veita skal



- Fyrir hvern launþega skal veita upplýsingar um:
  - Ráðningu/starf (arbeidsforhold)
  - Laun og aðrar greiðslur
  - Afdregna skatta
  - Fjölda úthaldsdaga sjómanna
- Sjálfvirk prófun í Altinn – svar til launagreiðandans
- Frávik/villur og meðferð þeirra
- Gögn færð til stofnananna að lokinni villuprófun
  - Hagstofan fær allt
  - Skatturinn fær allt nema upplýsingar um ráðningu/starf
  - Tryggingastofnun fær upplýsingar um ráðningu/starf og tekjuupplýsingar eftir þörfum

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

9

## Gagnahreinsun



- Hagstofan annast alla tölfræðilega villuprófun, leiðréttingu og úrvinnslu gagna
- Sérstakt kerfi fyrir prófun, leiðréttingu og áætlanir (Integreert System for Editering og Estimering, ISEE)
- Eftir hreinsun fara gögn í vöruhús gagna þar sem þau eru samkeyrð með ýmsum tiltækum skráum (fyrirtækjaskrá, þjóðskrá, skrá um menntunarstöðu, skrá um atvinnuleitendur, fólk í atvinnuátaki, í herskyldu, í vinnu erlendis, innflytjendur, fjarvistir v. veikinda o.fl.)
- Myndun þýðis fyrir tölfræðigreiningu, 125 breytur
- Tölfræðiúrvinnslu skilað í sérstakan miðlunargagnagrunn

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

10

## Hagnýting launatölfræði v. kjarasamninga Samstarf samningsaðila og norska ríkisins - TBU



- TBU – tekniska beregningsutvalget
- 50 ára samstarf með TBU í miðju, hófst í Hagstofunni
- Undirbúningsnefnd undir forystu Odd Aukrust, síðan stofnun reglubundinnar samráðsnefndar um hagnýtingu launatölfræði til undirbúnings kjarasamninga
- Nefndina skipa samningsaðilar, ríki og sveitarfélög
- Samkomulag um upptöku og notkun samningalíkans
- Frontfagsmodellen – val á undanfara, aðrir fylgja
- Samningar í mars til tveggja ára
- TBU útbýr tölfræðigrunn v. samninga en tekur engan þátt í þeim

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

11

## Eftir a-ordningin: hagnýting launaskýrsla til undirbúnings kjarasamninga



- Hagstofan vinnur sífellt að villuprófun og leiðréttingum
- Tölfræðiúrvinnsla m.v. laun í september-október
- Hagstofan reiknar árslaun m.v. septembermánuð, skilar niðurstöðum til TBU og birtir á vef 1. febrúar
- Auk þess skilar Hagstofan einu sinni eða oftár á ári hreinsuðum gögnum til þriggja heildarsamtaka á vinnumarkaði
- Atvinnurekendasamtökin NHO eru mikilvægust hér, samningur milli Hagstofu og NHO um afhendingu gagnanna
- NHO gerir áætlun um árslaun m.v. september og m.v. árslok fyrir samningssvið sitt, LO fylgist með
- Tilgangurinn er að mæla stöðuna við upphaf samninga, sérstaklega „snjóhengjuna“, þ.e. þegar orðna breytingu launa

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

12



## Vinna TBU



- TBU undirbýr vinnuna og gerir tímasetta áætlun að hausti
- Tekur við gögnum 1. febrúar
- Heldur fundi og skrifar skýrslu fram til 20. febrúar
- Fjallað er um launaþróun, árslaunaáætlanir, verðlagsþróun, verðlagsspá, þróun samkeppnisstöðu, þróun lífeyristekna, tekjudreifingu, efnahagsþróun í Noregi og samkeppnislöndum
- TBU heldur blaðmannafund 20. febrúar og birtir niðurstöður
- Að loknum kjarasamningum skrifar TBU skýrslu um niðurstöður þeirra
- Fyrstu heildarskil úr a-ordningun 1. feb. sl. vegna 2015-2016
- Kerfið hefur reynst vel, gagnaskil verið góð, hreinsun gagna gengið vel, gæði gagna mikil

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

13

## Reynsla Hagstofu Noregs



- Krefjandi en árangursríkt starf
- Margar nýjungar í prófun og leiðréttingu gagna, samkeyrslu skráa og myndun tölfræðigrunns
- Styrkleiki í gögnum: Krónutölur, nær alltaf réttar
- Veikleikar í gögnum: Upplýsingar um vinnutíma og starfshlutfall lakastar, ennfremur nokkuð um að staðgreiðslureglu hafi ekki verið fylgt nógu vel
- Niðurstaðan:
  - Auknar tölfræðiupplýsingar um laun, störf og vinnumarkað
  - Betri gæði tölfræðiupplýsinga um laun, störf og vinnumarkað
  - Aukin hagnýting á launatölfræði

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

14

## Möguleikar hér á landi



- Hagstofa Íslands vinnur launatölfræði fyrir almenn not og undirbúning kjarasamninga
- Þörf er á úrbótum á núverandi launatölfræði
  - Úrtak launarannsóknar takmarkað við 10 starfsmenn og fleiri
  - Úrtakið nær ekki til alls vinnumarkaðarins (80%)
- Núverandi aðferðir hafa þó ákveðna styrkleika (samræmd flokkun starfa, samsetning launaþátta og vinnutíma)
- Tvær leiðir til úrbóta:
  - Stækka núverandi úrtak og endurbæta launarannsókn Hagstofu
  - Hverfa frá úrtaksathugunum og taka upp heildarsöfnun gagna um laun og atvinnu á svipaðan hátt og Norðmenn hafa gert

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

15

## Samanburður leiða



- Kostur 1 – stækkun úrtaks og endurbætur launarannsóknar:
  - Bætt launatölfræði til hagskýrslugerðar
  - Betri grundvöllur fyrir aðila vinnumarkaðarins
  - Áreiðanlegri og nákvæmari greining á þróun launa í heild, eftir atvinnugreinum, störfum og tímabilum
- Kostur 2 – heildartalning
  - Skilar efnismeiri niðurstöðum
  - Gefur færi á ítarlegri og áreiðanlegri sundurliðun, eftir atvinnugreinum, störfum, samningssviðum, menntun, aldri og svæðum

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

16

## Heildartalning hér á landi



- Staða/hlutverk stofnana svipuð/að og í Noregi
  - Skattur, almannatryggingar, vinnumálastofnun, Hagstofan
  - Mismunandi þarfir stofnana fyrir upplýsingar um laun og atvinnu
- Skattkerfið telur líklega að núverandi gagnasöfnun dugi
- Í núverandi tilhögun felst tiltekin sóun – gagnasöfnun skattsins miðast eingöngu við þrengstu þarfir vegna álagningar skatta en tekur ekki tillit til annarra samfélagsþarfa
- Heildarsöfnun gagna um laun og atvinnu krefst ríkrar þátttöku skattyfirvalda – eina stofnunin sem hefur bolmagn til að framfylgja heildarsöfnun

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

17

## Hugmyndir um aðgerðir ef .....



- Samstarf stofnana – gerð verkáætlunar
- Hagnýta norska fordæmið
  - Samstarf stofnana, samskipti við stjórnvöld og samningsaðila
  - Smíði/upptaka tölvukerfis fyrir rafræn skil
  - Samræming upplýsinga
  - Uppbygging, virkni og rekstur a-ordningen
  - Prófun, hreinsun og leiðrétting gagna
- Kostnaður og fjárförf
  - Heildartalning fjárfrekari en úrbætur núverandi launaramsóknar
  - Upphafskostnaður launagreiðenda, sparnaður í lengd

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

18

## Einfaldar niðurstöður



- **Kostur 1 – stækkun og endurbætur núverandi launaramsóknar**
  - Aukinn áreiðanleiki, minni úrtakssveiflur vegna betri þekju
  - Aukin nákvæmni vegna fleiri mæligilda í stækkuðu úrtaki
  - Aukið notagildi vegna aukins áreiðanleika og nákvæmni
- **Kostur 2 – heildartalning**
  - Aukinn áreiðanleiki (fyrirvari þó um meiri skekkjur í starf flokkun)
  - Aukin nákvæmni – engin takmörk fyrir sundurliðun
  - Niðurstöður tímanlegri en nú
  - Notagildi eykst mikið vegna áreiðanlegri, nákvæmari og tímanlegri upplýsinga

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

19

## Launatölfræði í Noregi og á Íslandi



- **Frekari upplýsingar:**

Hallgrímur Snorrason:  
Greinargerð um launatölfræði í Noregi og á Íslandi,  
20.3.2017  
[www.forsætisraduneyti.is](http://www.forsætisraduneyti.is)

4.4.2017

Hallgrímur Snorrason

20

## Greinargerð um launatölfræði í Noregi og á Íslandi

### Samantekt

Í þessari greinargerð er fjallað um reglubundnar tölfræðiathuganir á launum og atvinnu í Noregi og á Íslandi, nýlegum breytingum í þeim efnunum í Noregi, stöðuna hér á landi og hvort æskilegt sé að nýta fordæmi Norðmanna til breytinga á skipulagi og vinnu við launatölfræði hér. Forsenda þessarar umræðu er sú að notendur innlendrar launatölfræði virðast samröma um að þær hagskýrslur um laun og atvinnu sem hér eru unnar séu ekki fullnægjandi til undirbúnings kjarasamningum, gerð þeirra og eftirfylgni.

Norðmenn hafa nýlega gerbreytt vinnu opinberra stofnana við söfnun gagna um laun, launatekjur og atvinnu. Forsaga þess er sú að fyrir nokkrum árum hófu þær þrjár meginstofnanir sem safna gögnum um laun og atvinnu í Noregi, þ.e. skatt-yfirvöld, tryggingastofnun ríkis og sveitarfélaga og Hagstofa Noregs, að skipuleggja og koma á fót sameiginlegri rafrænni gagnasöfnun sem nýtast myndi stofnunum þremur og leysa af hólmi þá gagnasöfnun sem hver um sig hafði með höndum í eigin þágu. Þetta samstarf leiddi til þess að sett voru lög um skyldu allra launagreiðenda til að skila rafrænum gögnum um launagreiðslur og störf í hverjum mánuði til sameiginlegs kerfis stofnananna þriggja. Á grundvelli þessara laga tóku stofnanirnar þrjár í ársbyrjun 2015 í notkun nýtt gagnasöfnunarkerfi, a-ordningen, sem byggist á einu samræmdu rafrænu eyðublaði sem aðallega er fyllt út beint úr launa- og mannauðskerfum fyrirtækja í hverjum mánuði. Þetta samræmda eyðublað kemur í stað allrar gagnaöflunar skattýfirvalda um launatekjur (á þremur eyðublöðum), gagnasöfnunar tryggingastofnunar um þessi efni svo og launarannsóknar Hagstofunnar en hún var helsta heimild norskra hagskýrslna um laun og störf.

Hin nýja norska tilhögun, a-ordningen, tók gildi í ársbyrjun 2015. Það var því fyrst í ársbyrjun 2017 sem Hagstofa Noregs skilaði niðurstöðum tveggja ára sem gáfu færi á samanburði milli ára og mati á niðurstöðum síðustu kjarasamninga og launabreytinga. Þetta starf þykir hafa verið árangursríkt; gögn hafa innheimst vel og úrvinnsla þeirra skilað trúverðugum niðurstöðum sem eru mun yfirgripsmeiri og ítarlegri en áður var mögulegt. Gögnin eru nú samræmd fyrir vinnumarkaðinn í heild, þeim er safnað mánuð fyrir mánuð og þau má sundurgreina með mun meiri nákvæmni en áður var unnt. Notagildi launatölfræðinnar hefur því aukist að mun, annars vegar við mat á efnahagsframvindu og til uppgjors þjóðhagsreikninga en hins vegar fyrir undirbúning kjarasamninga.

Undanfarin ár hefur launatölfræði hér á landi nær eingöngu verið unnin af Hagstofu Íslands. Hagstofan byggir launatölfræði sína á reglubundinni launarrannsókn, sem er úrtaksathugun meðal fyrirtækja á almennum vinnumarkaði og sveitarfélaga, og á heildarupplýsingum um laun ríkisstarfsmanna. Launatölfræði Hagstofunnar miðast annars vegar við þarfir fyrir reglubundnar upplýsingar um efnahags- og félagsmál en hins vegar við þarfir samningsaðila á vinnumarkaði

fyrir talnaefni um kaup og kjör og þróun þeirra yfir tímann. Eins og nú háttar er það skoðun bæði notenda og Hagstofunnar að þörf sé á úrbótum á núverandi launatölfræði. Þetta gildir bæði um almenn not við mat á stöðu og framvindu í efnahagsmálum og notkun hennar af hálfu samningsaðila á vinnumarkaði til að undirbúa kjarasamninga og fylgjast með launabreytingum.

Samkvæmt þessu er talið brýnt að bæta núverandi gagnasöfnun um laun og atvinnu. Sýnist þá um tvo kosti að velja:

- Stækka núverandi úrtak og endurbæta launarannsókn Hagstofunnar.
- Hverfa frá úrtaksathugunum og safna í þess stað launagögnum frá öllum launagreiðendum á svipaðan hátt og Norðmenn hafa gert.

Fyrri kosturinn, að stækka og styrkja núverandi úrtaksathugun Hagstofunnar, er nærtækur og líklegur til að skila umtalsverðum árangri með áreiðanlegri og nota-drygri launatölfræði en nú er stuðst við. Þessi kostur krefst átaks, aukins vinnuaflds og aukins fjármagns. Ávinningurinn af þessari leið væri helst bætt launatölfræði til hagskýrslugerðar um laun og vinnumarkað og betri grundvöllur fyrir aðila vinnumarkaðarins að fylgjast með þróun launa í heild, eftir atvinnugreinum, störfum og tímabilum.

Síðari kosturinn, að hverfa frá úrtaksathugunum og taka upp heildarsöfnun launagagna, myndi – ef vel tekst til – skila efnismeiri niðurstöðum sem gæfu færi á áreiðanlegri sundurliðun en endurbætt launarannsókn Hagstofunnar; eftir störfum, atvinnugreinum, samningssviðum, menntun, aldri og svæðum. Þessi leið ætti því að vera eftirsóknarverðari en hin fyrri, bæði fyrir almenna og sérgreinda notendur. En hún krefst vafalaust meira átaks og meira fjármagns.

Með a-ordningun hafa Norðmenn sameinað gagnasöfnun skattyfirvalda, almanna-trygginga og Hagstofunnar. Fimmföld gagnaskil launagreiðenda hafa þannig verið sameinuð í ein samræmd skil. Hér á landi koma fjórar stofnanir að söfnun gagna um laun og atvinnu, Ríkisskattsjóri, Tryggingastofnun ríkisins, Vinnuálastofnun og Hagstofa Íslands. Staðan hér sýnist svipuð og var í Noregi, að það séu þessar stofnanir sem ættu að koma að samræmdri gagnasöfnun um laun og atvinnu, ef stefna á að heildarsöfnun frá öllum launagreiðendum. Staðan er enn fremur svipuð að því leyti að slíki söfnun verður ekki komið á og haldið úti nema skattyfirvöld gegni þar lykilhlutverki; þau ein hafa það boðvald og bolmagn sem þarf til að tryggja gagnaskil frá launagreiðendum. Verði afráðið að fara að fordæmi Norðmanna krefst það markviss samstarfs stofnananna fjögurra. Þetta samstarf yrði að byggjast á skýrri stefnumörkun stjórnvalda, lagasetningu og fjármögnun.

Í þessari greinargerð eru fyrrgreindir tveir kostir um endurbætur á íslenskri launatölfræði reifaðir; stækkun á launarannsókn Hagstofunnar og upptaka heildartalningar um greidd laun og störf að norskri fyrirmynd. Niðurstaða þessarar umræðu er sú að stækkun og endurbætur úrtaks í launarannsókn Hagstofunnar væri nægjanleg aðgerð fyrir almenna hagskýrslugerð en ekki ef stefna á að markvissri hagnýtingu launatölfræði við gerð kjarasamninga svipað og gert er í Noregi. Heildartalning að norskri fyrirmynd gæfi færi á aukinni sundurliðun og nákvæmari og tímanlegri upplýsingum en endurbætt launarannsókn Hagstofunnar. Niðurstöður yrðu því trúverðugri og þar með notadrygri en ella. Heildartalning hefði í för með sér mikinn ávinning fyrir hagskýrslugerðina, svo sem vegna viðameiri greiningar með tilliti til kyns, uppruna og menntunar auk frekari sundurliðunar eftir störfum og atvinnugreinum eða störfum og svæðum. Þetta yrði

Því lyftistöng fyrir hagskýrslugerðina og hagnýtingu launatölfræði við gerð kjarasamninga.

### **Inngangur**

Í desember 2016 samdist svo um milli forsætisráðuneytis og mín að ég tækist á hendur að kynna mér nýjungar í öflun launagagna og tölfræði um laun og störf í Noregi svo og notkun tölfræðigagna til undirbúnings kjarasamningum. Í þessu fólst að lýsa hinni norsku tilhögun og ræða hvort fýsilegt væri að koma á svipaðri tilhögun hér á landi. Rætt var um að ég myndi skila forsætisráðuneyti greinargerð þar sem lögð væri áhersla á tvennt:

- Lýsingu á nýjum norskum lögum um öflun gagna um greidd laun (a-ordningen) og nýrri tilhögun um launatölfræði, innleiðingu hennar, útfærslu, inntak, kosti og galla. Leita skyldi til norskra sérfræðinga til að fá sem besta mynd af norska kerfinu og reynslu Norðmanna.
- Hugmyndir um hvort æskilegt væri að taka upp svipað fyrirkomulag á Íslandi og þá með hvaða hætti væri best að staðfæra það. Jafnframt skyldu settar fram hugmyndir um aðrar breytingar á vinnumarkaðstölfræði, t.d. í gegnum skattkerfið, sem gætu uppfyllt þarfir vinnumarkaðarins, Hagstofu Íslands og Vinnumálastofnunar.

Til undirbúnings þessu starfi átti ég fundi með forsætisráðuneyti, ríkissáttasemjara, hagstofustjóra og sérfræðingum Hagstofu Íslands. Þá hef ég aflað ýmissa gagna um þessi mál og kynnt mér þau, en mestrar vitneskju aflaði ég mér í ferð til Noregs um miðjan janúar 2017. Kann ég norskum starfssystkinum miklar þakkir fyrir liðveislu þeirra við þetta verkefni. Við ritun greinargerðarinnar hef ég fengið ýmsar ábendingar frá vinnuhópi forsætisráðuneytis og notið upplýsinga, gagnrýnins yfirlestrar og ábendinga frá sérfræðingum Hagstofunnar.

### **Nýskipan gagnasöfnunar og hagnýtingar launagagna í Noregi**

Árin 2014–2015 varð grundvallarbreyting á allri gagnaöflun um laun og atvinnu í Noregi. Í allmörg ár fyrir þann tíma hafði gagnasöfnun, úrvinnsla og hagnýting launagagna verið sem hér segir:

- Hagstofa Noregs (á norsku: Statistisk sentralbyrå) vann að vinnumarkaðstölfræði á tvenns konar grundvelli í meginatriðum; annars vegar með úrtaksathugun meðal fyrirtækja á almennum markaði og hins vegar með úrvinnslu á einstaklingsbundnum launaskráum opinberra launagreiðenda (ríkis og sveitarfélaga). Vinnumarkaðstölfræði Hagstofunnar var hluti af almennri hagskýrslugerð hennar fyrir norskar og evrópskar þarfir en hún var ennfremur notuð af aðilum vinnumarkaðarins til undirbúnings kjarasamningum.
- Aðilar vinnumarkaðarins, einkum helstu samtök launagreiðenda (Næringslivets hovedorganisasjon – NHO), öfluðu gagna og unnu tölfræðigreiningar fyrir eigin samningssvið og hagnýttu við undirbúning kjarasamninga.
- Ríkisskattstjóri (á norsku: Skatteetaten) innheimti gögn um greiðslur launa frá öllum launagreiðendum og hagnýtti til áritunar á framtöl og til álagningar skatta, bæði tekjuskatta einstaklinga og ýmis gjöld atvinnurekenda.

- Tryggingastofnun ríkis og sveitarfélaga (á norsku: NAV) aflaði gagna frá launagreiðendum um laun og atvinnu skjólstæðinga sinna og allra umsækjenda um bætur og styrki.

Launatölfræði Hagstofunnar hafði lengst af verið fullnægjandi til upplýsinga um meginatriði launaþróunar í Noregi. Hún hafði auk þess verið löguð að kröfum evrópska hagskýrslusamstarfsins um samræmda hagskýrslugerð um launatekjur og atvinnu. Hins vegar gáfu gögn Hagstofunnar síður færi á ítarlegum upplýsingum um laun og launaþróun einstakra hópa launamanna og starfsstétta og ekki heldur um einstök samningssvið. Upplýsingar Hagstofunnar voru því í vaxandi mæli taldar ófullnægjandi sem grunnur fyrir kjarasamninga og greiningu á niðurstöðum þeirra. Tölfræði NHO takmarkaðist eins og áður sagði við samningssvið þeirra. Að öllu samanlögðu var því talinn skortur á ítarlegum launa- og atvinnuupplýsingum sem væru samræmdar fyrir vinnumarkaðinn í heild.

### **Samstarf samningsaðila og norska ríkisins – TBU**

Aðilar norska vinnumarkaðarins, stjórnvöld og Hagstofa Noregs hafa um hálfra aldar skeið átt með sér allnáið samstarf um gerð og hagnýtingu tölfræðigagna um laun til undirbúnings kjarasamningum. Þetta samstarf hefur fyrst og fremst farið fram í sérstakri nefnd sem nefnist „Tekniska beregningsutvalget“ – í beinni þýðingu: tæknilega útreikningsnefndin – en gengur undir skammstöfuninni TBU. Þessi nefnd tók formlega til starfa árið 1967. Undanfari hennar var nefnd sömu aðila sem starfaði undir forystu Odd Aukrust og lagði þær meginlínur um nálgun og aðferðir við undirbúning og gerð kjarasamninga sem síðan hefur verið unnið eftir. Aukrust var um árabíl einn af helstu sérfræðingum Hagstofunnar og var m.a. í forystu um þróun norskra þjóðhagsreikninga. Hann var helsti höfundur samningalíkansins, sem beitt hefur verið í Noregi sleitulaust frá þessum tími, og var jafnframt fyrsti formaður TBU (nefndin var í fyrstu almennt kölluð Aukrust-utvalget). TBU hefur starfað formlega á vegum ráðuneytis atvinnumála, nú Arbeids- og socialdepartementet (ASD), en ævinlega undir forystu hagstofustjóra eða annars þungaviktarmanns innan Hagstofunnar. Núverandi formaður TBU er Ådne Cappelen, fyrrverandi yfirmaður rannsóknardeildar Hagstofunnar.

TBU er vettvangur aðila vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins til að ræða og hagnýta tiltæk tölfræðigögn til undirbúnings kjarasamninga en nefndin tekur engan beinan þátt í kjarasamningum. Í Noregi eru helstu kjarasamningar jafnan gerðir til tveggja ára en endurskoðaðir þegar ár er liðið frá gildistöku þeirra. Um árabíl hafa kjarasamningar helstu samtaka launamanna – Landsorganisasjonen (LO) og launagreiðenda (NHO) – verið gerðir í mars og gilt til jafnlengdar tveimur árum síðar. Samningarnir fylgja ákveðnu samningalíkani sem nefnist „frontfagsmodellen“. Í því felst að fyrst er samið um laun í þeirri atvinnugrein sem er í hvað mestri erlendri samkeppni (frontfaget), og er þá reynt að gæta þess að samkeppnishæfni norsks atvinnulífs sé ekki raskað.

Fyrir upphaf hverrar samningalotu fer fram gagnasöfnun og greining á þróun launa í Noregi, launaþróun í helstu samkeppnislöndum Noregs, stöðu efnahags- og atvinnumála, og horfum um verðbólgu og hagvöxt. Þessi vinna fer í meginatriðum fram innan Hagstofunnar, fjármálaráðuneytisins og hjá fulltrúum atvinnurekenda í TBU (fyrst og fremst NHO í nánú samstarfi við LO) og eru niðurstöður hennar ræddar og birtar af TBU. Þar er ennfremur rætt og raunar að mestu ákveðið við hvaða atvinnugrein eða -greinar skuli miðað sem „frontfag“



eða undanfara í kjarasamningum. Lengst af hefur framleiðsluiðnaður verið skilgreindur sem frontfag og viðmiðunarsamningar (leiðbeinandi samningar) verið gerðir fyrst við verkamenn í framleiðsluiðnaði. Síðustu ár hafa þjónustustörf í framleiðsluiðnaði einnig verið talin sem hluti af undanfaranum.

Á grundvelli greiningar TBU á launaþróun og efnahagshorfum koma helstu samningsaðilar undanfarans, þ.e. LO og NHO, sér saman um tiltekið viðmið um launabreytingar á samningstímanum, þ.e. næstu tvö árin. Þetta viðmið er lagt til grundvallar í kjarasamningum undanfarans. Þegar niðurstaða er fengin í þeim samningum er umsamið viðmið ennfremur lagt til grundvallar í öðrum heildarsamningum á almennum markaði svo og í kjarasamningum ríkis og sveitarfélaga og stofnana þeirra. Þessir samningar eru ævinlega gerðir í framhaldi af heildarsamningum LO og NHO. Hafa ber í huga að í Noregi eru ekki einungis gerðir kjarasamningar milli heildarsamtaka á vinnumarkaði heldur ráðast launaákvæðanir ekki síður af samningum einstakra stéttarfélaga og félaga atvinnurekenda svo og af samningum innan einstakra fyrirtækja. Ramminn sem samið er um í heildarsamningunum, gildir þó í öðrum samningum sem meginviðmið eða hámark fyrir launabreytingar. Athyglisvert er að einstök aðildarfélög NHO hafa ekki fullt sjálfstæði um niðurstöður samninga við einstök stéttarfélög heldur eru niðurstöður samninga háðar samþykki stjórnar NHO. Þá er þess gætt að samningsniðurstöður séu í samræmi við upphafssamning LO og NHO.

Sem fyrr segir er það hlutverk samstarfsnefndarinnar TBU að greina þróun launa og efnahagsmála til undirbúnings kjarasamningum. Að loknum samningum kemur aftur til kasta TBU en þá fer fram á vegum nefndarinnar uppgjör á niðurstöðum samninganna. Niðurstöður af störfum TBU koma einkum fram í tveimur árlegum skýrslum hennar, fyrst skýrslu sem nefnist „Grunnlaget for inntektsoppgjørene“ tiltekið ár og síðar í skýrslunni „Etter inntektsoppgjørene“ sama ár. Fyrri skýrslan kemur jafnan út um 20. febrúar og lýsir hún, eins og heiti hennar segir, talnagrundvellingum fyrir þeim kjarasamningum, sem þá eru rétt að hefjast, eða fyrir endurskoðun samninga. Síðari skýrslan kemur út í júní en í henni eru niðurstöður nýafstaðinna kjarasamninga greindar.

Norska launasamningalíkaninu er nánar lýst í skýrslu Steinar Holden, sem ber heitið „Nytt samningalíkan fyrir Ísland“ og var gefin út af SALEK árið 2015. Samningalíkaníð sem slíkt verður ekki rætt hér frekar en vinnuferlinu við undirbúning samninga verða gerð nokkur skil hér síðar.

### **A-ordningen – aðdragandi og tilgangur**

Núverandi tilhögun um söfnun launagagna í Noregi er sem fyrr segir nefnd a-ordningen. Þetta er sérstakt kerfi eða tilhögun um samræmd og mánaðarleg skil launagreiðenda á launa- og atvinnuupplýsingum til þriggja stofnana ríkisins. Stofnanirnar þrjár eru Ríkisskattstjóri (Skatteetaten), tryggingastofnun ríkis og sveitarfélaga sem nefnist NAV, og Hagstofa Noregs (Statistisk sentralbyrå). Samstarfið um a-ordningen er fremur nýtt af nálinni en var allengi í umræðu og mótun. Samtölin sem urðu kveikjan að núverandi samstarfi, hófust skömmu eftir síðustu aldamót og gengu lengi vel frekar hægt. Breyting varð á þessu á árinu 2008 er ákveðið var að mynda sérstakt verkefni (EDAG projektet) um samræmda, rafræna gagnasöfnun um launagreiðslur sem væri samnýtt af stofnununum þremur. Næstu árin var unnið að undirbúningi þessa hvað varðaði setningu laga og reglna, tæknilega útfærslu, skipulag og rekstur.

Sérstök lög voru sett um málefnið á árinu 2012 (lov om arbeidgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven)). Lög þessi eru stutt og kveða á um meginatriði um skyldu launagreiðenda til að veita upplýsingar um atvinnu- og launamál og skilyrði í því sambandi. Kveðið er á um að skylda til að inna upplýsingar af hendi byggist á ákvæðum skattalaga, laga um almannatryggingar, hagskýrslulaga og Svalbarðslaga. Upplýsingar skulu greindar eftir hverjum og einum móttakenda launa og kennitölu hans en setja megi með reglugerð nánari fyrirmæli um hversu víðtæk upplýsingaskyldan skuli vera. Ríkisskattstjóra er falið að ákvarða eyðublað fyrir skráningu upplýsinga. Þá er kveðið á um að upplýsingar skuli veittar eigi sjaldnar en einu sinni í hverjum mánuði og að þær skuli veita rafrænt til þeirrar móttökumiðstöðvar sem Ríkisskattstjóri ákveði. Ákvæði eru um að Ríkisskattstjóri skuli annast sameiginlega þjónustu vegna rekstrar og stjórnarsýslu kerfisins. Löggin kveða ennfremur á um þagnarskyldu þannig að þeim sem vinna við kerfið eða stjórnarsýslu þess, er gert skylt að koma í veg fyrir að óviðkomandi hafi aðgang að upplýsingunum sem safnað er. Þetta komi þó ekki í veg fyrir að upplýsingarnar séu afhentar stofnunum sem ætlað er að hagnýta þær. Þannig skuli tryggingastofnunin NAV hagnýta upplýsingarnar til ákvörðunar tryggingabóta og stjórnarsýslu almannatrygginga samkvæmt almannatryggingalögum. Ríkisskattstjóri og skattkerfið skuli hafa aðgang að gögnunum til álagningar skatta og tryggingagjalda svo og til eftirlits með útreikningi og uppgjöri frádráttar skatta af launum og tryggingaiðgjalds atvinnurekenda í samræmi við skatta- og tryggingalög. Loks skuli Hagstofa Noregs hafa aðgang að gögnunum til hagskýrslugerðar samkvæmt hagskýrslulögum. Löggin kveða að auki á um rétt hvers launþega til að fá að sjá þær upplýsingar sem safnað er um hann sjálfan, svo og um viðurlög við vanrækslu upplýsingaskyldu og síðbúnum skilum upplýsinga.

Undirbúningi að innleiðingu a-ordningin lauk að mestu árið 2013 og var hin nýja tilhögun reynd með yfirgripsmikilli forkönnun á árinu 2014. Þessi forkönnun skilaði margvíslegum upplýsingum um uppbyggingu og rekstur kerfisins svo og um gögnin sem safnað var. Að fenginni reynslu og niðurstöðu forkönnunarinnar var kerfið endurbætt og ýmsir agnúar sniðir af því. Kerfið tók svo gildi í ársbyrjun 2015 en þá varð öllum launagreiðendum gert skylt að skila upplýsingum um launagreiðslur og atvinnu í einu lagi og á einu rafrænu eyðublaði (a-meldingen) til stofnananna þriggja. Árið 2015 er því fyrsta heila árið sem ný tilhögun launaupplýsinga tekur til, og árin 2015–2016 (sem mynda grunninn fyrir greiningu launaþróunar við endurskoðun kjarasamninga vorið 2017) fyrstu árin sem gefa færi á samanburði nýrra launaskýrslna frá einu ári til annars.

Tilgangurinn með stofnun sameiginlegs innheimtukerfis gagna um launagreiðslur var í meginatriðum að sameina í einn stað, á eitt rafrænt eyðublað og í eitt tölvukerfi alla skráningu launaupplýsinga til þess að auðvelda launagreiðendum að standa skil á upplýsingum og til þess að auka og bæta flæði upplýsinga til þeirra þriggja stofnana sem taka við upplýsingunum. Launagreiðendur þurfa nú einungis að skrá þær upplýsingar, sem skylt er að inna af hendi til þessara þriggja stofnana, á einn hátt og í einu kerfi. Áður þurftu launagreiðendur að standa stofnunum skil á mismunandi launaupplýsingum á 5 mismunandi eyðublöðum.

Einföldun gagnasöfnunarinnar er talin hafa haft mikinn sparnað í för með sér fyrir launagreiðendur, m.a. vegna þess að eftir samræmingu launaupplýsinganna varð mögulegt að byggja upplýsingagjöfina á einn einhlítan hátt inn í launakerfi fyrirtækja. Stofnanirnar þrjár fá með þessu víðtækari og fyllri upplýsingar en ella

um launagreiðslur og öll þau skilyrði sem þeim eru búin, svo sem tegund vinnu, atvinnugrein, eðli og tegund launa, vinnutíma o.s.frv. Þær nýta allar einstaklingsbundnar upplýsingar; NAV til ákvörðunar ýmissa bóta almannatrygginga, Ríkisskattstjóri til álagningar opinberra gjalda og skatteftirlits, og Hagstofan til tölfræðiúrvinnslu um laun og vinnumarkað. Allar stofnanirnar vinna með einstaklingsbundnar upplýsingar á grundvelli kennitölu launþega og launagreiðenda. NAV og Ríkisskattstjóri vinna beinlínis með upplýsingar um þann einstakling og fyrirtæki sem málið varðar hverju sinni, vegna ákvörðunar bóta eða álagningar gjalda. Hagstofan tekur við sömu aðgreinanlegu gögnum en umbreytir kennitölum launþega í einhlít raðnúmer og vinnur síðan með þau til að minnka líkur á að gögnin verði rakin til einstaklinganna sem þau varða.

### **A-ordningen í framkvæmd**

Sem fyrr segir er a-ordningen heiti á samræmdri upplýsingagjöf upplýsingaskyldra aðila (fyrst og fremst launagreiðenda) um launagreiðslur, atvinnu og skattfrádrátt til NAV, Ríkisskattstjóra og Hagstofunnar. A-ordningen er rekin, þróuð og stýrt af sameiginlegri stjórn stofnananna þriggja sem eiga aðild að kerfinu og telja má eigendur þess. Þessi stjórn nefnist „Etatenes fellesforvaltning“ og gegnir skammstöfuninni EFF. EFF er vistuð hjá Ríkisskattstjóra. EFF rekur kerfið, leggur á ráð um viðhald, þróun og endurbætur, er eigandi gagnabankans sem a-eyðublöðin eru skráð í og tekur formlega við og svarar gagnaskilum. EFF deilir ennfremur út gögnum til stofnananna þriggja, skattkerfisins, tryggingastofnunarinnar NAV og Hagstofunnar.

Sjálft tölvukerfið sem tekur við upplýsingunum, er rekið og haldið við af skráa-stofnuninni í Brønnøysund (Brønnøysundsregistrene). Þetta kerfi nefnist Altinn sem er í reynd skammstöfun á „alternativ innberegningssystem“. Altinn er mun eldra fyrirbæri en a-ordningen og gegnir viðtækara hlutverki en því að taka við launaupplýsingum. Altinn er vefkerfi fyrir rafræn samskipti milli atvinnulífs, einstaklinga og opinberra aðila og er samstarfsverkefni margra opinberra stofnana sem geyma upplýsingar í kerfinu og hagnýta þær. Yfir fjórar milljónir einstaklinga eiga upplýsingahólf og skjalasöfn í Altinn sem eru auðkennd með kennitölu. Þá eru yfir ein milljón fyrirtækja skráð sem notendur kerfisins á grundvelli fyrirtækjanúmers.

Grunnaðferðin við skil launaupplýsinga samkvæmt a-ordningen felst í sjálfvirkum skilum launa- og upplýsingakerfa fyrirtækja inn í Altinn. Þetta felur í sér að fyrirtæki hafa orðið að aðlaga launagreiðslukerfi sín að kröfunum um gagnaskil, þ.e. í flestum tilvikum að breyta þeim þannig að launagreiðslukerfi skili launa- og atvinnuupplýsingum á einu samræmdu formi inn á skráarsnið í Altinn í stað þess að láta stofnunum þremur í té mismunandi upplýsingar á fimm eyðublöðum. Ný launaforrit sem samin hafa verið og tekin í notkun frá því kerfið var skilgreint, hafa byggst á kröfum sem a-ordningen gerir, og skilgreiningum og færslulýsingum kerfisins. Alls hafa um 40 launagreiðslu- og starfsmannakerfi verið löguð að a-ordningen. Þótt sjálfvirk skil úr launakerfum sé megináðferðin við skil launa- og atvinnuupplýsinga í a-ordningen, geta launagreiðendur einnig farið inn á Altinn og hlaðið niður rafrænu viðhengi á tilteknu skráarformi. Loks gefst launagreiðendum með fáa starfsmenn (að hámarki 8) og einfaldan rekstur kostur á að skrá upplýsingar um launagreiðslur beint í kerfið, þ.e. að fylla út rafrænt eyðublað á vefnum.

EFF hefur gefið út nákvæmar leiðbeiningar um skil upplýsinga í a-ordningunni. Þar er greint frá hverjir séu upplýsingaskyldir, hvernig beri að senda inn upplýsingar og hvaða upplýsingar skuli veita. Ítarlega er farið yfir hvenær upplýsingar teljist ófullnægjandi og verði því hafnað eða þurfi að leiðrétta svo og hvernig og hvenær beri að leiðrétta upplýsingar. Allar upplýsingar sem um er beðið eru skilgreindar og þeim gefnir kóðar. Upplýsingar um laun skulu alltaf miðast við greidd laun („kontantprinsippet“) í tilteknum mánuði. Launagreiðendur skulu standa skil á upplýsingunum í a-ordningunni ekki síðar en 5. dag mánaðarins næsta á eftir launagreiðslumánuði. Upplýsingar um laun sem greidd eru einhvern dag eða daga í febrúar (óháð því hvenær vinnan, sem greitt er fyrir, var unnin), skulu þannig hafa verið sendar eða skráðar í Altinn í síðasta lagi 5. mars.

Við skil upplýsinga skulu launagreiðendur auðkenna sig með kennitölu. Fyrirtæki (lögáðilar) skulu auðkenna sig með kennitölu samkvæmt fyrirtækjaskrá, en einstaklingar með kennitölu (eða svonefndu D-númeri) samkvæmt þjóðskrá. Sem fyrr segir eru öll fyrirtæki upplýsingaskyld en þess er ennfremur krafist að fyrirtæki, sem eru rekin í aðskildum rekstrareiningum og fengið hafa sérstök auðkennisnúmer (organisasjonsnummur) í fyrirtækjaskrá (enhetsregistret), skili upplýsingum um greidd laun og atvinnu fyrir hverja rekstrareiningu fyrir sig.

Launagreiðendur skila eigi síðar en 5. hvers mánaðar upplýsingum í vefkerfið um launagreiðslur og atvinnu í næstliðnum mánuði. Veita skal upplýsingar fyrir hvern launþega um eftirtalda þætti:

- Ráðningu/starf (arbeidsforhold).
- Laun og aðrar greiðslur.
- Skattfrádrátt.
- Fjöldi úthaldsdaga sjómanna.

Auk þess er óskað upplýsinga um dvöl á Svalbarða, Jan Mayen og öðrum umráðasvæðum Norðmanna í fjarlægum heimshlutum.

Við móttöku upplýsinganna í Altinn fer fram ýmiss konar sjálfvirk prófun á gögnunum. Fyrst og fremst er kannað hvort öll svæði sem skylt er að fylla, séu útfyllt og hvort uppgefnar upplýsingar fái staðist. Eftir að a-eyðublaðið hefur verið mótttekið fær launagreiðandinn (upplýsingagjafinn) svar (tilbakemelding) sem lagt er í pósthólf hans í Altinn. Í svarinu eru veittar upplýsingar um öll frávik frá upplýsingareglum og -kröfum sem hafa komið í ljós við sjálfvirka yfirferð gagnanna. Sé um frávik að ræða, er í svarinu til launagreiðandans greint frá því hversu alvarleg þau teljast. Í versta falli geta verið frávik sem eru svo alvarleg að gagnaskilunum er hafnað. Þess háttar frávik verður launagreiðandinn að leiðrétta tafarlaust og skila nýju a-eyðublaði. Í annan stað kann að vera krafist tafalausrar leiðréttingar vegna frávika sem verður að leiðrétta innan gagnaskilafrests mánaðarins. Í þriðja lagi er bent á atriði sem kunna að fela í sér frávik en í þeim tilvikum er launagreiðandinn beðinn um að kanna hvort um raunverulegar villur er að ræða og leiðrétta ef svo er.

Eins og nærri má geta eru mýmargir möguleikar á villum í þessari upplýsingagjöf. Þess er óskað að launagreiðendur leiðrétti allar villur sem þeir verða varir við. Í handbók (vejledning) er að finna ítarlegar leiðbeiningar um hvernig leiðrétta beri villur. Ennfremur hafa allir launþegar aðgang að upplýsingum um sig sjálfa í kerfinu og gefst þannig kostur á að fylgjast með þeim upplýsingum sem launagreiðendur þeirra hafi veitt um laun þeirra og störf.

Að lokinni villuprófun eru gögnin færð til stofnananna þriggja sem hagnýta þær. Hver stofnun fær þær upplýsingar sem hún á rétt á samkvæmt þeim lögum sem gilda um stofnunina og starfsemi hennar. Þannig fær Hagstofan öll gögnin, þ.e. allar upplýsingarnar sem gefnar eru á a-eyðublaðinu. Ríkisskattstjóri fær allar upplýsingarnar að frátöldum upplýsingum um ráðningu/starf (arbeidsforhold). Tryggingastofnunin NAV fær allar upplýsingar um ráðningu/starf og tekjuupplýsingar eftir því sem þörf krefur.

Eftir að gögnin hafa verið færð til stofnananna fer öll tölfræðileg villuprófun, gagnaleiðrétting og úrvinnsla fram á Hagstofunni. Hagstofan sækir gögn til EFF einu sinni í mánuði og hefst þá nákvæmt ferli gagnaprófunar, hreinsunar og leiðréttingar. Meginhreinsunin fer fram í sérstöku kerfi fyrir gagnaprófun, leiðréttingar og áætlanir (ISEE – Integrert System for Editering og Estimering). Eftir hreinsun er gögnunum komið fyrir í vöruhúsi gagna en þar er einnig að finna ýmis önnur gögn sem eru samkeyrð með gögnunum úr a-ordningen. Hér er um að ræða gögn úr fyrirtækjaskrá, þjóðskrá, gagnagrunni um menntun fólks, skráum um atvinnuleitendur og fólk í atvinnuátaki, skráum um herskyldu, um Norðmenn í vinnu erlendis, innflytjendur, skrár um fjarvistir vegna veikinda, skrár um bótaþega og skjólstæðinga heilbrigðis- og tryggingakerfisins svo og sérstök gögn sem varða kennara og starfsfólk heilbrigðis- og félagsmálastofnana.

Ýmsar samkeyrslur og aðgerðir fara fram í vöruhúsinu til að skilgreina gögnin og gera þau hæf til tölfræðigreiningar. Þessu verki lýkur með myndun þýðis fyrir launatölfræði. Í þetta þýði falla einungis virk störf/virkir starfsmenn í viðmiðunarvikun mánaðarins. Aðeins virk launuð störf reiknast sem atvinna og verða hluti þýðisins sem beitt er við tölfræðigreiningu launa.

Í launatölfræðigögnunum eru u.þ.b. 125 breytur. Tölfræðigreiningin fer fram í SAS. Niðurstöðum tölfræðiúrvinnslunnar er skilað í sérstakan útgáfu- eða miðlunargagnagrunn og er öll upplýsingamiðlun byggð á honum.

Nánar er gerð grein fyrir tæknilegri útfærslu, gagnahreinsun og úrvinnslu í sérstökum viðauka við þessa greinargerð.

### **Notkun launaskýrslna til undirbúnings kjarasamningum í Noregi**

Sem fyrr segir skila launagreiðendur eyðublöðum sínum mánaðarlega í Altinn. Fyrst eftir grófa prófun á gögnunum og leiðréttingu sækir Hagstofan gögnin 15. hvers mánaðar. Þá hefst vinna Hagstofunnar við villuprófun og leiðréttingu, samkeyrslu við önnur gögn og myndun gagnagrunns fyrir tölfræðiúrvinnslu. Tölfræðiúrvinnsla vegna undirbúnings kjarasamninga miðast við laun í september/október en það eru taldir þeir mánuðir ársins sem eru hvað stöðugastir hvað snertir laun og atvinnu. Hagstofan reiknar árslaun miðað við septembermánuð. Þessi vinna fer fram á síðustu mánuðum ársins og í byrjun nýs árs. Allri úrvinnslu skal vera lokið í janúar og hefur Hagstofan skuldbundið sig til að birta niðurstöður og skila til TBU 1. febrúar.

Auk eigin úrvinnslu skilar Hagstofan einstaklingsbundnum gögnum til þriggja heildarsamtaka á vinnumarkaði. Þessi skil eru einskorðuð við félagsmenn hlutað-eigandi samtaka. Mikilvægust í þessu sambandi eru mánaðarleg skil á launagögnum fyrirtækja sem eru aðilar að atvinnurekendasmötökunum NHO. Þessi skil byggjast á þremur stöðum; sérstökum samningi milli Hagstofunnar og NHO, samþykki norsku persónuverndarinnar og samþykki fyrirtækjanna innan NHO. Í samningi Hagstofunnar og NHO er kveðið á um að Hagstofan afhendi

NHO einstaklingsbundnar upplýsingar samkvæmt breytulista sem er hluti af samningnum. Gögnin eru auðkennd með einhlítum raðnúmerum sem svara til kennitalna launþeganna. Utan Hagstofunnar verða gögnin því ekki rakin til einstaklinganna sem að baki búa. Um er að ræða mánaðargögn sem hafa þegar verið hreinsuð.

NHO aflar á rafrænan hátt samþykkis frá aðildarfyrirtækjum fyrir því að mega taka á móti gögnum þeirra, og hefur langstærsti hluti þeirra samþykkt að NHO fái gögnin. NHO framkvæmir eigin hreinsun á gögnunum (þetta verður væntanlega hverfandi verkefni eftir að reynsla hefur fengist af a-ordningun og gagnahreinsun Hagstofunnar) og býr síðan til áætlun um árslaun (m.v. september) og árslokastöðu launa starfsmanna í fyrirtækjum á samningssviði LO og NHO. LO hefur fulla aðkomu að þessum áætlunum og raunar er allt ferlið afar gagnsætt. Tilgangurinn með árslokaáætluninni er að mæla stöðuna við upphaf samninganna, sérstaklega að mæla „snjóhengjuna“ (overhanget) sem er sú hækkun launa sem þegar er orðin og hefur áhrif á meðalhækkun launa á komandi samningstímabili. Viðmiðið um samningsniðurstöðu ræðst því af samkeppnisstöðu undanfarans (frontfagsins), þ.e. hve mikið laun í framleiðsluiðnaði megji hækka án þess að samkeppnisstöðu við helstu viðskiptalönd sé raskað, að frádreginni þegar orðinni hækkun, þ.e. snjóhengjunni.

Hvert haust samþykkir TBU nákvæma og tímasetta áætlun um störf nefndarinnar að launatölfræði til undirbúnings kjarasamningum og gerð bráðabirgðaskýrslu (Grunnlaget for inntektsoppgjørene). Eftir að Hagstofan hefur birt niðurstöður sínar og afhent TBU hefst nefndin handa við að greina þær frekar og vinna að ritun skýrslunnar. Á nákvæmlega tímasettum fundum er farið yfir alla þætti sem málið varðar; launaþróun, árslaunaáætlanir, verðlagsþróun, verðlagsspá og forsendur hennar, þróun samkeppnisstöðu, þróun lífeyristekna, tekjudreifingu, efnahagsþróun í Noregi, þróun og horfur í alþjóðaefnahagsmálum o.s.frv.

Ákveðin verkaskipting er um ritun einstakra kafla í skýrslunni. Drög að 1. kafla skýrslunnar um þróun launa eru lögð af ASD, NHO og starfslíði TBU. Hagstofan leggur til 2. kafla um verðlagsþróun og -horfur. Fjármálaráðuneytið leggur til texta um alþjóðaefnahagsmál í 3. kafla en að öðru leyti er ritun annarra þátta þess kafla á hendi Hagstofunnar (um þróun efnahagsmála í Noregi, vinnumarkaðinn og horfur fyrir komandi ár). Fjórði kafla skýrslunnar er um þróun samkeppnisstöðu Noregs og er ritaður í fjármálaráðuneyti. Fimmti kaflinn fjallar um tekjuþróun í heild og tekjuþróun heimila og er undirbúinn af Hagstofunni en sjötti og síðasti kaflinn, um þróun tekna eftir skatt hjá tilteknum hópum, er undirbúinn af ASD og fjármálaráðuneytinu. Fundir um þessi efni hefjast strax eftir að Hagstofan hefur afhent launaúrvinnslur sínar hinn 1. febrúar og þessari törn lýkur með blaðamannafundi TBU 20. febrúar þar sem niðurstöður og horfur eru kynntar. Sjálf skýrslan er unnin frekar til útgáfa og kemur út fáum vikum síðar í ritröðinni NOU (Noregs Offentlige Utredninger).

Sem fyrr segir er það í fyrsta sinn í febrúar 2017 sem TBU og samningsaðilar styðjast við nýja launatölfræði hvað varðar samanburð milli ára og mat á niðurstöðum síðustu kjarasamninga og launabreytinga. Allt starfið fram til þessa virðist hafa gengið vel; gögn hafa skilað sér vel, gagnahreinsun Hagstofunnar hefur gengið ágætlega og úrvinnsla gagna skilað trúverðugum niðurstöðum sem eru mun yfirgripsmeiri og ítarlegri en áður var mögulegt. Breytingar frá því sem var fyrir tilkomu a-ordningun, felast fyrst og fremst í því að gögnin eru samræmd

fyrir vinnumarkaðinn í heild sinni, þeim er safnað mánuð fyrir mánuð í stað ársfjórðungslega áður og þau má sundurgreina með mun meiri nákvæmni en áður var unnt. Notagildi launatölfræðinnar hefur því aukist að mun, annars vegar við mat á efnahagsframvindu og til uppgjörs þjóðhagsreikninga en hins vegar fyrir undirbúning kjarasamninga.

Í þessu fyrsta heila ferli TBU með gögn úr a-ordningen 2015–2016 hafa allar dagsetningar staðist; Hagstofan birti launaskýrslur sínar á vef sínum 1. febrúar 2017 og afhenti TBU um leið umsamin gögn og keyrslur. TBU, Hagstofan, ráðuneyti og samningsaðilar unnu að greiningu og frágangi bráðabirgðaskýrslu í febrúar og TBU greindi frá niðurstöðum á árlegum blaðamannafundi 20. febrúar 2017.

Þessi gögn er að finna á eftirtöldum stöðum:

Birting Hagstofunnar 1. febrúar 2017 á launaskýrslum 2015–2016:

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt/aar>

Blaðamannafundur TBU 20. febrúar 2017 og bráðabirgðaskýrsla nefndarinnar:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tbu-forelopig-rapport-2017/id2539706/>

### **Reynsla Hagstofu Noregs af a-ordningen**

Upplýsingar og gögn frá norsku Hagstofunni bera með sér að tvö fyrstu árin sem unnið hefur verið með launa- og starfsgögn úr a-ordningen, hafi vinnan verið krefjandi en árangursrík. Tekist hefur verið á við ýmsar nýjungar í prófun og leiðréttingu gagnanna, samkeyrslu við skrár og myndun tölfræðigagnagrunns. Aukinn fjöldi launa- og starfabreyta hefur gert kröfur til mun meiri vinnu en áður og ekki síður til aukinnar þekkingar á breytunum. Gagnameðferðin hefur leitt í ljós bæði styrkleika og veikleika í gögnunum. Þannig hafa krónutölur reynst áreiðanlegri en tölur um vinnutíma. Í reynd hefur lítið þurft að eiga við krónutölur. Þungi gagnahreinsunarinnar hefur falist í leiðréttingu á vinnustundum og starfshlutfalli. Upplýsingar um vinnustundir fólks á tímakaupi hafa reynst fremur slakar og þarfnast talsverðra leiðréttinga. Hið sama gildir um upplýsingar um starfshlutfall. Nokkuð hefur verið um að staðgreiðslureglunni (kontantþrinsippet) hafi ekki verið fylgt nógu vel sem hefur kallað á leiðréttingu á tímasetningu greiðslna. Áhersla hefur verið lögð á að móta reglur um meðferð og leiðréttingu á „öfgastærðum“ (ekstremverdier). Á móti þessum leiðréttingarþörfum hefur vegið að mánaðargögnin gefa færi á eftirliti með gæðum og samkvæmni gagna og leiðréttinga í því ljósi.

Af hálfu Hagstofunnar hefur komið skýrt fram að miklir möguleikar felist í frekari nýtingu hinna nýju heildargagna úr a-ordningen. Þess er því að vænta að vinna megi mun betri tölfræði um laun og störf innflytjenda en áður hefur verið hægt. Þá gefa gögnin færi á bættri vinnslu launa og starfa eftir aldri, atvinnugrein, menntun, landsvæðum o.fl. Sama gildir um tölfræðiúrvinnslu um launadreifingu. Auk þessara markmiða og verkefna Hagstofunnar hefur hið nýja gagnasafn hennar um laun og störf leitt af sér vaxandi eftirspurn stofnana og fyrirtækja eftir tölfræðiupplýsingum um laun og atvinnu.

Að öllu töldu virðist árangurinn af a-ordningen felast í eftirfarandi meginatriðum:

- Auknum tölfræðiupplýsingum um laun, störf og vinnumarkað.
- Nákvæmari og áreiðanlegri tölfræðiupplýsingum um laun, störf og vinnumarkað en áður.

- Aukinni hagnýtingu launatölfræði.

### **Möguleikar á þróun launatölfræði hér á landi**

Undanfarin ár hefur launatölfræði hér á landi nær eingöngu verið unnin af Hagstofu Íslands. Launatölfræði Hagstofunnar byggist annars vegar á reglubundinni launarannsókn, sem er úrtaksathugun meðal fyrirtækja á almennum vinnumarkaði og sveitarfélaga, en hins vegar á heildarupplýsingum um laun ríkisstarfsmanna. Hagstofan safnar einnig gögnum úr staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra og eru þau gögn notuð við töku úrtaks og útreikninga voga í úrvinnslu. Þessu til viðbótar vinnur Hagstofan tekjutölfræði sem byggist á skattframtölum og staðgreiðslugögnum. Lýsigögn fyrir launarannsóknina og hagskýrslur um laun og tekjur er að finna á vef Hagstofunnar <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/laun-og-tekjur/>.

Launatölfræði Hagstofunnar miðast annars vegar við þarfir fyrir reglubundnar upplýsingar um efnahags- og félagsmál en hins vegar við þarfir samningsaðila á vinnumarkaði fyrir talnaefni um kaup og kjör og þróun þeirra yfir tímann. Eins og nú háttar telja bæði notendur og fulltrúar Hagstofunnar að þörf sé á úrbótum á þeirri launatölfræði sem notast hefur verið við hér á landi. Þetta gildir bæði um not launatölfræði við mat á stöðu og þróun í efnahagsmálum og hagnýtingu hennar af hálfu samningsaðila á vinnumarkaði til að undirbúa kjarasamninga og fylgjast með launaþróun.

Fyrir þessu eru ýmsar ástæður. Fyrst má nefna að launarannsókn Hagstofunnar nær einungis til launagreiðenda sem hafa fleiri en 9 starfsmenn. Samkvæmt fyrirtækjaskrá Hagstofunnar eru það um 17% af heildarfjölda launagreiðanda sem hafa 91% launafólks í þjónustu sinni. Í öðru lagi nær launarannsókn Hagstofunnar ekki til alls almenna markaðarins þar sem mikilvægar atvinnugreinar, bæði í framleiðslu og þjónustu, eru ýmist ekki meðtaldar eða aðeins teknar með að hluta. Þær atvinnugreinar sem nú eru hluti af launarannsókn, ná til tæplega 80% af íslenskum vinnumarkaði. Í úrtaki rannsóknarinnar árið 2015 voru um 14% launagreiðenda og tæplega 50% launafólks og er þá eingöngu horft til launagreiðenda sem hafa fleiri en 9 starfsmenn. Takmörkuð þekja úrtaksins og stærð þess eykur óvissu um hversu lýsandi niðurstöður rannsóknarinnar eru í raun fyrir þróun launa. Þetta getur bæði átt við þegar fjallað er um vinnumarkaðinn í heild og um þær atvinnugreinar og starfsstéttir sem takmarkast af þekju rannsóknarinnar.

Styrkur núverandi launagagna felst í mánaðarlegri tíðni, miklu niðurbroti og innra samræmi. Innra samræmi felst í því að flokkun starfa hefur verið samræmd með tilliti til hvers eðlis þau eru og skipulags launagreiðenda þannig að samræmi náist milli fyrirtækja, sveitarfélaga og stofnana án tillits til stærðar eða eðli starfseminnar. Einnig er samsetning launaþátta og vinnutíma samræmd. Hlutverk Hagstofunnar er fyrst og fremst að lýsa vinnumarkaðnum í heild sinni með samræmdum og samanburðarhæfum hætti. Talnaefni til nota fyrir samtök á vinnumarkaði við gerð og eftirfylgni kjarasamninga er unnið á grundvelli samnings Hagstofunnar við aðila vinnumarkaðarins.

Að öllu samanlögðu er niðurstaðan sú að brýnt sé að bæta gagnasöfnun um laun. Tvennt þarf að koma til; víkka þarf út gagnasöfnunina þannig að hún nái til alls vinnumarkaðarins og miða gögnin meira en nú er við þarfir fyrir greiningu fyrir einstök samningssvið. Hér er það einkum fyrsta atriðið sem er afgerandi; hvort og



að hve miklu leyti sé fýsilegt og mögulegt að víkka út gagnasöfnunina svo og hvernig það skuli gert. Sýnist þá um tvo kosti að velja:

- Stækka núverandi úrtak og endurbæta launarannsókn Hagstofunnar.
- Hverfa frá úrtaksathugunum á þróun launa og stefna í þess stað að heildarsöfnun launagagna frá öllum launagreiðendum á svipaðan hátt og Norðmenn hafa gert.

Fyrri kosturinn, að stækka og styrkja núverandi úrtaksathugun Hagstofunnar, er nærtækur og líklegur til að skila umtalsverðum árangri í áreiðanlegri og notadrygri launatölfræði en nú er fyrir hendi. Þessi kostur krefst átaks, aukins vinnuafls og aukins fjármagns. Ávinningurinn af þessari leið væri helst bætt launatölfræði til hagskýrslugerðar um laun og vinnumarkað og betri grundvöllur fyrir aðila vinnumarkaðarins að fylgjast með þróun launa í heild, eftir atvinnugreinum, störfum og tímabilum. Bætt launatölfræði á þennan hátt gæfi færi á áreiðanlegri og nákvæmari greiningu eftir einstökum samningssviðum. Hins vegar er óvíst að þetta þætti fullnægjandi.

Síðari kosturinn sem hér var talinn, að hverfa frá úrtaksathugunum og taka upp heildarsöfnun launagagna, myndi – ef vel tækist til – skila efnismeiri niðurstöðum sem gæfu færi á áreiðanlegri sundurliðun en endurbætt launatölfræði samkvæmt fyrri kostinum, eftir atvinnugreinum, störfum, samningssviðum, menntun, aldri og svæðum. Þessi leið ætti því að vera eftirsóknarverðari en hin fyrri, bæði fyrir almenna og sérgreinda notendur. Þetta kann þó að vera háð því að hve miklu leyti unnt sé að halda til haga styrkleikum núverandi launarannsóknar í kerfi sem byggist á heildarsöfnun gagna. Þetta á einkum við um flokkun starfa og launabátta. Þannig verður að hafa í huga, að ef til þess kemur að breytt verði alfarið um vinnulag þannig að rekstrareiningar flokki sjálfar störf og launabætti, mun skapast hætta á að ósamræmi í flokkun myndi skekkjur í gögnum. Jafnframt er afgerandi að þess sé gætt að upplýsingar um vinnutíma verði af miklum gæðum þar sem ein helstu sérkenni íslensks vinnumarkaðar er mikill fjöldi yfirvinnustunda og að einstaklingar vinni fleiri en eitt starf.

Hér á eftir verður vikið nánar að því hvað ætla megi að til þurfi að koma verði þessi leið valin.

### **Heildartalning að norskri fyrirmynd**

Með a-ordningin voru fimmföld gagnaskil launagreiðenda til þriggja stofnana sameinuð í ein samræmd skil. Stofnanirnar þurftu að koma sér saman um hvaða upplýsingum skyldi safnað og samræma skilgreiningar, tímasetningar o.fl. Ætla má að þarfir stofnananna hafi verið mismiklar. Hagstofan hafði líklega ríkustu þörfina fyrir upplýsingar um laun og störf, ekki síst vegna markmiðsins um hagnýtingu launatölfræði við undirbúning kjarasamninga. Það krafðist nákvæmra upplýsinga um greidd laun, fyrir hvers kyns vinnu var greitt, um mismunandi tegundir launa, vinnutíma, starfsstétt, fjarvistir frá vinnu svo fátt eitt sé talið. Tryggingastofnunin NAV hafði ennfremur þörf fyrir nákvæmar upplýsingar um laun og störf til þess að geta ákvarðað tryggingabætur (þ.m.t. atvinnuleysisbætur), félagslega aðstoð o.fl. þess háttar. Skattyfirvöld höfðu þörf fyrir upplýsingar um greidd laun vegna útfyllingar framtala og álagningar skatta en þó varla bein not af nákvæmum launa- og starfaupplýsingum vegna álagningar skatta. Hins vegar má ætla að skattyfirvöld gætu haft not fyrir nákvæmari upplýsingar um laun til skatteftirlits. Ef til vill var það ein ástæða þess að skattyfirvöld höfðu forgöngu

um að efna til samtala við Hagstofuna um samstarf á þessu sviði á árunum 2001–2002.

Hér á landi safna skattyfirvöld gögnum frá öllum launagreiðendum. Hagstofan safnar launagögnum með úrtaksathugun. Almannatryggingar halda ekki úti kerfisbundinni gagnasöfnun frá launagreiðendum en hagnýta sér beinar upplýsingar frá skjólstæðingum sínum og úr skattframtölum að lokinni álagningu ár hvert. Vinnu-málastofnun safnar upplýsingum frá skjólstæðingum sínum og launagreiðendum þeirra vegna ákvörðunar atvinnuleysisbóta. Staðan hér virðist því vera svipuð þeirri sem var í Noregi, þ.e. þessar fjórar stofnanir ættu að koma við sögu við samræmda gagnasöfnun um laun og atvinnu ef stefna á að heildarsöfnun frá öllum launagreiðendum. Staðan er ennfremur svipuð að því leyti að skattyfirvöld hafa takmarkaða þörf fyrir nákvæm launa- og atvinnugögn til álagningar skatta en gætu hagnýtt ýmis launagögn til skatteftirlits. Tryggingastofnun og Vinnu-málastofnun gætu bætt störf sín við ákvörðun bóta og eftirlit með bótagreiðslum með betri upplýsingum um laun og atvinnu og betri upplýsingar myndu nýtast Hagstofunni til að bæta launatölfræði sína.

Varla er hægt að reikna með því að skattyfirvöld telji brýnt að taka þátt í skipulögðu samstarfi um samræmda gagnasöfnun um laun og atvinnu. Núverandi tilhögun gagnasöfnunar vegna álagningar skatta þykir að líkindum nægjanleg. Á hinn bóginn er ljóst að gagnasöfnun skattyfirvalda um laun og tekjur nýtist ekki sem skyldi. Gagnasöfnunin miðast eingöngu við þrengstu þarfir til álagningar skatta en tekur ekki tillit til annarra samfélagsþarfa. Þannig er aðeins að takmörkuðu leyti hægt að hagnýta launagreiðsluupplýsingar skattsins til hagskýrslugerðar.

Hvernig sem á málið er litið virðist ljóst að heildarsöfnun gagna um laun og atvinnu verður ekki komið á hér á landi án ríkrar þátttöku skattyfirvalda. Ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að Hagstofan ein geti komið á og annast slíka gagnasöfnun. Ástæðan er fyrst og fremst sú að Hagstofan hefur ekki það bolmagn sem þarf til að tryggja að launagreiðendur sinni kröfum um reglubundin skil á nákvæmum gögnum um laun og vinnutíma. Allar þær stofnanir sem hér eiga í hlut starfa samkvæmt lögum sem veita þeim ríkar heimildir til gagnaöflunar. Engu að síður væri lagasetning um skilaskyldu nauðsynleg forsenda þess að samræmdu gagnasöfnunarkerfi yrði komið á. Lagaboð af því tagi myndi ekki duga við aðstæður hér á landi nema því væri framfylgt á kröftugan hátt. Og í því efni hafa skattyfirvöld sérstöðu. Viðhorf til upplýsingagjafar hér á landi er býsna frábrugðið því sem er í Noregi en þar hlíta fyrirtæki og aðrir launagreiðendur yfirleitt lögum og reglum um upplýsingagjöf. Þar er og hefð fyrir sektum vegna vanrækslu við að láta í té upplýsingar til opinberra aðila, þ.m.t. Hagstofunnar, en hún beitir sektum markvisst til að ná nauðsynlegum gögnum frá fyrirtækjum. Telja má að það sé borin von að svipuð tilhögun verði virt hér á landi nema með atbeina skattyfirvalda.

Að því gefnu að ákveðið verði að stefna að heildarsöfnun gagna um laun og vinnutíma má setja fram eftirfarandi hugmyndir um aðgerðir:

#### *Samstarf stofnana – verkáætlun*

Fyrsta skrefið í þessu verki væri að fela ríkisskattstjóra, Tryggingastofnun, Vinnu-málastofnun og Hagstofu Íslands að mynda verkefnishópa til að kanna, undirbúa og stýra því verkefni að koma á fót samræmdri söfnun gagna um laun og atvinnu í þágu þessara stofnana. Lagt er til að þetta verði gert með sérstakri samþykkt

ríkisstjórnar. Áskilið verði að unnið verði að verkinu innan ákveðins, tiltölulega þröngs tímaramma. Þessu fylgi að stofnununum verði veittar sérstakar fjárveitingar til undirbúningsins.

#### *Norska fordæmið*

Beint liggur við að nýta sér fordæmi og fyrirmynd Norðmanna til hins ítrasta. Tímasetningin hentar líka afar vel til þess vegna þess hve skammt er um liðið frá því Norðmenn tóku upp hið nýja kerfi sitt og reynslan því enn fersk í minni. Líklegt er að sækja megi drjúga vitneskju til Noregs, m.a. um eftirtalin atriði:

- Samstarf hlutaðeigandi stofnana um verkefnið, samskipti við stjórnvöld og aðila vinnumarkaðarins.
- Hönnun eða uppsetningu tölvukerfis til að safna upplýsingunum og halda utan um þær. Er þá gert ráð fyrir að hér verði farið að ráði Norðmanna og stefnt að rafrænum skilum gagna með vefþjónustu úr launakerfum skipulagseininga. Boðið verði upp á vefskil fyrir þá launagreiðendur sem ekki eru með launakerfi. Upplýsingaveita sveitarfélaga er dæmi um þetta hér á landi.
- Samræmingu upplýsinga, þ.e. samráð um hvaða upplýsinga skuli aflað í nýju kerfi.
- Uppbyggingu, virkni og rekstur kerfis sem verður áþekkt a-ordningin, móttöku gagna í gagnakerfi, samskipti við gagnaveitendur og miðlun til notenda gagnanna, þ.e. stofnananna sem í hlut eiga.
- Prófun, hreinsun og leiðréttingu gagna svo og virkt eftirlit með gæðum þeirra.

#### *Kostnaður og fjárþörf*

Ljóst er að nýju kerfi gagnasöfnunar um laun og atvinnu fylgir töluverður kostnaður fyrir eigendur kerfisins, þ.e. hið opinbera. Kostnaður launagreiðenda af nýju kerfi yrði nokkur í upphafi en í lengd yrði fremur um sparnað en kostnað að ræða. Kostnaður ríkisins yrði að líkindum aðallega sem hér segir:

- Undirbúningskostnaður, laun verkefnisstjóra og -hópa, ferðakostnaður o.fl.
- Kaup eða hönnun, smíði og uppsetning gagnamóttökukerfis.
- Launakostnaður vegna nýrra starfa hjá ríkisskattstjóra og annar kostnaður við rekstur kerfisins, innheimtu gagna, eftirlit með skilum, gerð leiðbeininga og kynningarefnis o.fl.
- Launakostnaður vegna nýrra starfa hjá Hagstofunni við hreinsun og úrvinnslu launatölfræðigagna.
- Kaup eða hönnun og uppsetning gagnahreinsunarkerfis.

Launagreiðendur myndu þurfa að bera kostnað af aðlögun launakerfa sinna að nýrri gagnasöfnun um laun og atvinnu. Hér yrði fyrst og fremst um að ræða aðlögun að nýrri færslulýsingu með fleiri breytum en nú er krafist. Til lengdar má hins vegar gera ráð fyrir sparnaði fyrir launagreiðendur þar sem upplýsingar til fjögurra stofnana með mismunandi þarfir yrðu samræmdar og veittar á sjálfvirkan hátt úr launakerfum fyrirtækja.

#### **Lokaorð**

Hér á landi verður ekki annað ráðið en að það sé sameiginlegur skilningur framleiðenda og notenda tölfræðiupplýsinga um laun og atvinnu að þörf sé á úrbótum á þessu sviði. Í þessari greinargerð hafa tveir meginþættir í því efni verið reifaðir; stækkun á núverandi launarannsókn Hagstofunnar og upptaka heildartalningar um

greidd laun og störf að norskri fyrirmynd. Það er álit höfundar þessarar greinargerðar að val á leiðum og aðgerðum á þessu sviði eigi að ráðast að talsverðu leyti af áformum aðila að kjarasamningum á vinnumarkaði og ríkisins um hugsanlegar breytingar á skipan kjarasamninga.

Norðmenn hafa um hálfra aldar skeið fylgt tilteknu samningalíkani við árlega kjarasamninga og tengd tekjuuppgjör. Náin samvinna um gerð og beitingu launatölfræði í þessu samhengi er ein af meginforsendum þess að samkomulag sé um samningalíkanið. Samningsaðilar verða að hafa sameiginlega sýn á tölfræðina, veikleika hennar, styrkleika og möguleika, og til þess þarf hún að vera fullkomlega gagnsæ; hvað varðar gögn, aðferðir og framsetningu. Þessu má ná með tölfræði sem byggist á úrtaksathugunum og heildartalningu. Norðmenn höfðu um langt skeið unnið launatölfræði á svipaðan hátt og gert er hér á landi. Ákvörðunin um að hverfa frá úrtaksathugunum og taka upp kerfi heildartalningar var tekin á forsendum aðferða þeirra við gerð kjarasamninga og tekjuuppgjöra. Tilgangurinn var því fyrst og fremst að styrkja samningalíkanið og tryggja að sem mest sátt gæti ríkt um beitingu þess og ákvarðanir um breytingar launa og tekna í þjóðfélaginu.

Ætla verður að til þess að bæta tölfræði um laun og atvinnu hér á landi megi ná talsverðum árangri með stækkun og endurbótum á núverandi launarannsókn Hagstofunnar. Hins vegar er óvíst að það dugi til að efla traust á niðurstöðum þannig að launatölfræðinni sé beitt án tortryggni til að skapa sameiginlegan skilning á svigrúmi til tekjuákvæðana í kjarasamningum, í heild og fyrir einstaka hópa. Af þessu verður þó varla dregin sú ályktun að eingöngu af þessum sökum eigi að ráðast í að koma á fót kerfi heildartalningar að norskri fyrirmynd. Uppbygging og beiting slíks kerfis gæti að öllum líkindum aukið samvinna á þessu sviði, bætt innsýn í tiltæk gögn og aðferðir, og loks stuðlað að því að eyða óþarfa umræðu um sannleiksgildi tölfræðiupplýsinga um laun og launaþróun einstakra hópa. En einar sér duga breytingar á launatölfræði hér á landi tæpast til að eyða landlægru tortryggni á þessu sviði.

Sé að lokum reynt að draga einfaldar niðurstöður af samanburði þeirra tveggja kosta sem hér hafa verið reifaðir, verður útkoman eftirfarandi:

Kostur I: Stækkun og endurbætur núverandi launarannsóknar:

- Aukinn áreiðanleiki og heldur minni úrtakssveiflur vegna bættrar þekju.
- Aukin nákvæmni vegna fleiri mæligilda í stækkuðu úrtaki.
- Tímanleiki óbreyttur.
- Aukið notagildi vegna aukins áreiðanleika og nákvæmni.

Kostur II: Heildartalning:

- Aukinn áreiðanleiki en þó fyrirvari um meiri flokkunarskekkjur og eyður.
- Aukin nákvæmni – engin takmörk fyrir sundurliðun.
- Niðurstöður tímanlegri en nú er.
- Notagildi eykst mikið vegna áreiðanlegri, nákvæmari og tímanlegri upplýsinga.

Samkvæmt þessu má segja að stækkun og endurbætur úrtaks í launarannsókn Hagstofunnar væri nægjanleg aðgerð fyrir almenna hagskýrslugerð.

Með aukinni sundurliðun og nákvæmari og tímanlegri upplýsingum fæst meiri trúverðugleiki í kosti II en í kosti I sem hefur jákvæð áhrif á notagildi. Kostur II hefði í för með sér mikinn ávinning fyrir hagskýrslugerð, svo sem vegna meiri

greiningar með tilliti til kyns, uppruna og menntunar auk frekari sundurliðunar eftir störfum og atvinnugrein eða störfum og svæðum. Þetta yrði því lyftistöng fyrir hagskýrslugerð og hagnýtingu launatölfræði við gerð kjarasamninga.

## Viðauki – Tæknileg útfærsla a-ordningen

### Upplýsingar sem veita skal

Segja má að upplýsingar sem krafist er í a-ordningen, séu veittar í þremur lögum. Í efsta lagi er launagreiðandinn, lögaðili eða einstaklingur. Í öðru upplýsingalaginu er rekstrareining í fyrirtækjum með aðgreindar rekstrareiningar. Í þriðja upplýsingalaginu er launþeginn.

Upplýsingar í efsta laginu lúta að auðkenni launagreiðandans og frádrætti hans á opinberum gjöldum frá launum starfsmanna. Í öðru upplýsingalaginu er greint á milli rekstrareininga fyrirtækja. Þriðja upplýsingalagið hefur að geyma upplýsingar um launþegann, laun hans og vinnu. Upplýsingar sem veita skal í þessu lagi, eru um eftirfarandi þætti fyrir hvern einstakan launþega:

- Auðkennisnúmer launþegans (kennitala, D-númer (sérstakt auðkennisnúmer sem Ríkisskattstjóri úthlutar fólki (útlendingum) utan þjóðskrár) eða erlent auðkenni).
- Ráðning (ráðningartilhögun (arbeidsforhold)).
- Laun og aðrar greiðslur.
- Skattfrádráttur.
- Fjöldi úthaldsdaga sjómanna.
- Dvöl á Svalbarða, Jan Mayen og öðrum umráðasvæðum Norðmanna í fjarlægum heimshlutum.

### *Upplýsingar um ráðningartilhögun (arbeidsforhold)*

Launagreiðendur skulu fyrst tilgreina hvort um er að ræða venjubundið starf í landi eða starf á sjó. Veita skal eftirfarandi upplýsingar um hvern launþega:

- Auðkenni ráðningar/starfs launþegans (hafi hún/hann fleira en eitt starf í fyrirtækinu)
- Tegund starfs
- Dagsetning á upphafi starfs og starfslokum
- Fjöldi stunda í viku sem samsvarar fullu starfi
- Launategund (föst laun, tímakaup, akkorðslaun o.þ.h.).
- Starfakóði (samkvæmt starfaflokkun Hagstofu Noregs (norskri útgáfu af ISCO)).
- Vinnutímatilhögun (dagvinna, vaktavinna, „offshore“ o.s.frv.).
- Starfshlutfall.
- Dagsetning síðustu breytingar á starfshlutfalli.
- Dagsetning síðustu breytingar á launum.
- Starfsaldur.
- Launaþrep.
- Ýmsar upplýsingar um leyfi/orlof (permissjon) og fjarvist frá vinnu vegna tímabundinnar niðurfellingar vinnu (permittering), t.d. vegna hráefnisskorts, svo sem upphafs- og lokadagsetningar, orlofshlutfall og lýsing á leyfi, fjarvist eða niðurfellingu vinnu.

### *Upplýsingar um laun og aðrar greiðslur*

Auk sundurliðunar á greiðslutegund skal vegna hvernar einstakrar greiðslu veita eftirfarandi upplýsingar:

- Hvort um er að ræða launagreiðslu í peningum, hlunnindi eða greiðslu fyrir útlagðan kostnað.
- Hvort um er að ræða launatekjur, greiðslur frá hinu opinbera, eftirlaun eða lífeyri eða tekjur af sjálfstæðri starfsemi.
- Hvað skattaregla á við, þ.e. skattlagning launa vegna vinnu á Jan Mayen og norskum umráðasvæðum á Suðurskautslandinu, staðgreiðsla á tekjuskatti einstaklings, skattlagning nettólauna, skattlagning launatekna á Svalbarða, sérstakur sjómannafrádráttur.
- Hvort skylda sé til að halda eftir skatti frá launum (já/nei).
- Hvort greiðslan myndi grunn fyrir álagningu atvinnurekendagjalds (arbeidsgiveravgift) (já/nei).

Upplýsingar um laun og aðrar greiðslur skulu veittar í eftirfarandi sundurliðun:

- Föst laun.
- Tímakaup.
- Fastir kaupaukar (faste tillegg).
- Óreglulegir kaupaukar háðir vinnutíma/unnum stundum (knyttet til arbeiðet tíð).
- Kaupaukar vegna vinnu á helgidögum (helligdagstillegg).
- Óreglulegir kaupaukar sem tengjast óunnum tímum (dæmi: greiðslur fyrir vaktir utan vinnustaðar, bakvaktir, heimavaktir o.s.frv.).
- Bónusgreiðslur.
- Laun fyrir yfirvinnu.
- Stjórnarlaun og rekstrartengdar greiðslur (godtgjòrelse í forbindelse med verv).
- Umönnunargreiðslur sveitarfélaga (kommunal omsorgslønn og fosterhjemsgodtgjòrelse).
- Greiðslur vegna starfsloka.
- Orlofslaun (feriepenger).
- Annað.

### **Skráning og villuprófun**

Sem fyrr segir eiga launagreiðendur að skila upplýsingum í a-ordningun eigi síðar en 5. dag hvers mánaðar (seinna ef 5. daginn ber upp á helgi). Sami frestur gildir um alla tilhögun upplýsingagjafarinnar, þ.e. burt séð frá því hvort hún byggist á sjálfvirkri yfirfærslu úr launakerfum, rafrænu viðhengi eða beinni innskráningu í móttökukerfið Altinn. Skyllt er að veita upplýsingar um allar breytingar á starfi og allar greiðslur í næstliðnum mánuði. Hefji maður starf í janúarmánuði skal veita upplýsingar um það seinast 5. febrúar án tillits til þess hvort viðkomandi fékk greidd laun í janúar. Sé fyrsta greiðsla launa til þessa starfsmanns í febrúar skal gera grein fyrir henni með gagnaskilum fyrir þann mánuð, þ.e. einhvern fimm fyrstu dagana í mars. Séu laun greidd oftár en einu sinni í mánuði er launagreiðanda í sjálfsvald sett hvenær hann veitir upplýsingar um greiðslurnar svo lengi sem það er gert innan fimm daga frestsins. Launagreiðanda er einnig heimilt að senda inn upplýsingarnar í hvert sinn sem laun eru greidd.

Upplýsingarnar sem berast á hinum rafrænu a-eyðublöðum við vefskil í gagna-skráningarkerfið Altinn sæta ýmsu sjálfvirkri gagnaeftirliti, bæði eftirliti á því hvort öll svæði sem skyllt er að fylla út séu útfyllt og lógískri prófun á því hvort

uppgefnar upplýsingar fá staðist (dæmi: upphafsdagur starfs getur ekki verið síðar en lokadagur starfs eða skiladagur skýrslu).

Eftir að a-eyðublaðið hefur verið mótttekið í a-kerfinu fær launagreiðandinn (upplýsingagjafinn) svar (tilbakemelding) í pósthólf sitt í Altinn. Hafi launagreiðandinn veitt upplýsingarnar beint úr launa- og starfsmannakerfi sínu er svarið (tilbakemeldingen) á xml-formi og er send úr pósthólfinu aftur inn í launakerfið. Hafi launagreiðandinn veitt upplýsingarnar með beinni innskráningu í Altinn, fer svar kerfisins (tilbakemeldingen) á pdf-formi í pósthólf launagreiðandans.

Í svarinu til launagreiðandans koma fram eftirfarandi upplýsingar:

- Heildarfjárhæð frádráttar vegna staðgreiðslu og heildarfjárhæð atvinnurekendagjalda fyrir mánuðinn ásamt greiðsluupplýsingum (reikningsnúmer og auðkenni greiðslu).
- Öll frávík sem hafa komið í ljós við sjálfvirka yfirferð gagnanna (staðsetning frávika á eyðublaðinu, hvaða upplýsingaregla hefur ekki verið virt, lýsing móttökukerfisins á frávikinum).

Sé um frávík frá upplýsingareglum og -kröfum að ræða er í svarinu til launagreiðandans greint á milli flokka frávika eftir því hversu alvarleg þau teljast. Flokkarnir eru „höfnun“, „tafarlaus leiðrétting“ og „möguleg frávík“. Flokkurinn *höfnun* vísar til frávika sem eru svo alvarleg að gagnaskilunum er hafnað. Þess háttar frávík verður launagreiðandinn að leiðrétta tafarlaust og skila nýju a-eyðublaði. Dæmi um þetta er að fyrirtækjanúmer vanti og kóða vanti eða þeir séu rangir. Flokkurinn *tafarlaus leiðrétting* tekur til frávika sem leiðrétta verður innan gagnaskilafrests mánaðarins. Flokkurinn *möguleg frávík* tekur til atriða sem launagreiðandinn er beðinn um að kanna og leiðrétta ef um raunveruleg frávík er að ræða.

Eins og nærri má geta eru mýmargir möguleikar á villum í þessari upplýsingagjöf. Þess er óskað að launagreiðendur leiðrétti allar villur sem þeir verða varir við. Í handbók (vejledning) er að finna ítarlegar leiðbeiningar um hvernig fara beri með villur og koma leiðréttingum inn í kerfið.

### **Hreinsun og úrvinnsla launagagna**

Sem fyrr getur er a-ordningen rekin, þróuð og stýrt af sameiginlegri stjórn stofnananna þriggja sem eiga aðild að kerfinu og telja má eigendur þess. Þessi stjórn nefnist Etatenes fellesforvaltning og gegnir skammstöfuninni EFF. EFF er vistuð hjá Ríkisskattsjóra. EFF rekur kerfið, leggur á ráð um viðhald, þróun og endurbætur, er eigandi gagnabankans sem a-eyðublöðin eru skráð í og tekur formlega við og svarar gagnaskilum. EFF deilir ennfremur út gögnum til stofnananna þriggja, skattkerfisins, tryggingastofnunarinnar NAV og Hagstofunnar. Öll tölfræðileg úrvinnsla, að meðtalinni villuprófun og leiðréttingu gagnanna, fer fram á Hagstofunni. Úrvinnsluferlinu má lýsa sem hér segir:

Hagstofan tekur við gögnum frá EFF 15. hvers mánaðar (þetta er byggt á ákvörðun Hagstofunnar og fullmögulegt er að taka við gögnum oftár, t.d. daglega). Gögnin sem berast Hagstofunni eru þrenns konar:

- Reglubundin gagnaskil hvers mánaðar á a-eyðublöðum.
- Endurtekin gagnaskil á a-eyðublöðum sem leysa af hólmi áður innsend a-eyðublöð.
- A-eyðublöð í eftirdrætti frá fyrri tímabilum.



Auk þessa fær Hagstofan upplýsingar um gagnaskilin, þ.e. um frávik og brot á reglum og fyrirmælum um gagnaskilin.

Úrvinnsluferillinn skiptist í sex undirfasa:

1. Hrágögn.
2. Innkomin gögn – nefnd inngögn.
3. Míkrögögn í samræmdu kerfi fyrir gagnaprófun, leiðréttingar og áætlanir (ISEE – Integrert System for Editering og Estimering).
4. Míkrögögn í vöruhúsi gagna.
5. Tölfræðigögn (statistikdata).
6. Útgáfugrunnur.

#### *Hrágögn – inngögn*

Hrágögnin eru þau gögn sem Hagstofan sækir til EFF. Við móttöku þeirra eru þau lesin inn í grunn þar sem þau mynda yfir 50 töflur. Inngögn skulu vera sönn afrit móttækinnna gagna. Auk þess er hér bætt við fyllri upplýsingum um auðkenni. Í inngögnum hafa endurtekin gagnaskil verið látin leysa upprunaleg gagnaskil af hólmi.

#### *Inngögn – míkrögögn til leiðréttingar*

Inngögn eru samkeyrð með þjóðskrá áður en þau eru yfirfærð í míkrögagnagrunn til leiðréttingar. Þau gögn sem færð eru úr grunni inngagna í míkrögagnagrunn eru eftirfarandi:

- Allir launþegar sem finnast í þjóðskrá og sem hafa með höndum starf eða taka við launum.
- Allar upplýsingar um þessa launamenn sem snerta störf, laun, lífeyri auk upplýsinga um fjarvistir frá vinnu (leyfi/orlof eða fjarvist vegna niðurfellingar vinnu).
- Auðkennisbreytur fyrir fyrirtæki og rekstrareiningar sem hafa skilað gögnum.

#### *Leiðréttingarkerfi míkrögagna*

Leiðréttingarkerfið ISEE er notað til þess að sannreyna, hreinsa og leiðrétta gögn frá a-ordningunni áður en þeim er hlaðið niður í vöruhús gagna. Gögnin eru skipulögð í skemum og töflum. Til marks um gagnamagnið sem unnið er með má nefna eftirfarandi tölur um fjölda færslna í ISEE í hverjum mánuði:

Fyrirtæki, upplýsingaskyldir aðilar	175.000
Rekstrareiningar	230.000
Launþegar	6,5 millj.
Ráðningar/störf (arbeidsforhold)	4,5 millj.
Launategundir (lønnsforhold)	10,3 millj.
Fjarvistir	140.000
Bætur	1 millj.
Lífeyrir, eftirlaun	2,2 millj.

Leiðréttingarkerfið ISEE gegnir eftirfarandi hlutverkum:

- Eftirlit með gæðum gagna:
  - Við stofnun inngagna og val á gögnum til færslu í leiðréttingarkerfi míkrögagna.
  - Fyrir, við og eftir villuprófanir og sjálfvirkra aðgerðir.

- Við stofnun tölfræðigagnasafns (færsla úr vöruhúsi gagna í tölfræðigagnagrunn).
- Prófun gagna:
  - Leiðréttingarkerfið veitir yfirsýn yfir mögulegar villur og eyður í gögnum.
    - Dæmi um eyður: fjöldi tíma í fullu starfi, starfshlutfall, dagsetning upphafs starfs, starfsstéttarmerking.
    - Dæmi um rangar upplýsingar: fjöldi tíma í fullu starfi, starfshlutfall.
- Leiðrétting gagna:
  - Kerfið veitir möguleika á að gera sjálfvirkar leiðréttingar, t.d. á eyðum eða óeðlilegum stærðum svo sem fjölda tíma í fullu starfi og starfshlutfalli.
- Útreikningar, áætlanir.
- Setning kóða.

### *Vöruhús gagna*

Að lokinni leiðréttingu gagnanna eru öll gögn úr a-ordningunni flutt úr leiðréttingarkerfinu ISEE í vöruhús gagna. Skilyrt er þó að gögnin beri gild auðkenni einstaklinga og fyrirtækja. Í vöruhúsinu eru gögnin úr a-ordningunni samkeyrð með ýmsum öðrum gögnum til að auka innihald gagnasafnsins. Gögnin sem eru saman komin í vöruhúsinu, eru eftirfarandi:

- Míkrögögn úr a-ordningunni.
- Gögn úr fyrirtækjaskrá.
- Gögn úr þjóðskrá.
- Gagnagrunnur um menntun fólks.
- Skrá yfir atvinnuleitendur og fólk í sérstöku atvinnuátaki.
- Skrá yfir fólk sem gegnir herskyldu.
- Skrá frá skattstofu erlendra mála um Norðmenn í vinnu erlendis.
- Gagnasafn um innflytjendur.
- Skrá yfir fjarvistir frá vinnu vegna veikinda sem tilkynnt hafa verið lækni.
- Skrá um bótaþega og skjólstæðinga heilbrigðis- og tryggingakerfisins.
- Sérstök gögn sem varða kennara og starfsfólk heilbrigðis- og félagsmála-stofnana.

Ýmsar samkeyrslur og aðgerðir fara fram í vöruhúsinu til að skilgreina gögnin og gera þau hæf til tölfræðigreiningar. Hér má nefna nokkur einstök atriði:

- Ein aðgerðin er úttak á *viðmiðunarviku* en það er þriðja vika hvers mánaðar, sú vika sem 16. dagur mánaðarins fellur í. Staða launþegans í viðmiðunarvikunni ræður því hvort hann telst vera virkur á vinnumarkaði í mánuðinum. Skilyrði þess eru að upphafsdagur vinnunnar sé fyrir viðmiðunarvikuna eða í henni, að ekkert sé fært í reit lokadagsetningar vinnunnar eða lokadagsetningin sé í viðmiðunarvikunni eða eftir hana. Einungis virk störf/virkir starfsmenn eru tekin með í tölfræðigrunn hvers mánaðar.
- *Samlagning launa og starfa*. Hafi starfsmaður fengið útborgað oftari en einu sinni í mánuðinum og fyrir sams konar störf, eru útborganirnar lagðar saman. Gegni starfsmaður fleiri störfum en einu í sömu rekstrareiningu fyrirtækis er það starf valið sem hefur hæsta starfshlutfallið og öll

útborguð laun tengd því. Hið sama gildir raunar um leyfi frá störfum eftir því sem við á.

- *Leiðrétting vinnutíma.* Vinnutími er m.a. leiðréttur þannig að hann fari aldrei yfir 120% starfshlutfall í sömu rekstrareiningu og að hann fari aldrei yfir 160% fyrir hvern einstakling í öllum störfum hans. Séu störf talin oftar en einu sinni sem 100% eru þau álitin tvítalin og samtala þeirra sett sem 100% starfshlutfall. Þá forgangsraðar kerfið þannig að venjubundin launuð störf eru látin hafa forgang fram yfir verktakavinnu og launuðum störfum er gefinn forgangur umfram störf án launa.
- *Myndun þýðis fyrir launatölfræði.* Í þetta þýði falla einungis virk störf/virkir starfsmenn í viðmiðunarviku mánaðarins. Aðeins virk launuð störf reiknast sem atvinna og verða hluti þýðisins (u.þ.b. 68% í úrvinnslunni 2016). Störf sem teljast ekki til atvinnu (u.þ.b. 28% 2016) eru ekki innifalin í þýðinu sem beitt er við tölfræðigreiningu launa.

# A-eyðublaðið (a-meldingen) - færslulýsing

2016

Nafn:  34  
 H:  00000000000000000000  
 Stilling:  9151101  
 Stilling:  9151101  
 Stillingsskildun:  AVISBUD  
 H/D:  55,19  
 Stilling %:  19,59  
 Arb. opr.:  37,50  
 Arb. ful.:  19,59  
 Arb. avt. ar.:  60,94  
 Arb. omr. ar.:  60,94  
 Skift:  1  
 Arb. ordning:  IKKE SKIFT  
 Arb. type:  NORMAL  
 Arb. start:  20100712  
 Arb. slutt:   
 Ansienntet:  6  
 Lønnsendr.:  20100712  
 Fastløn:  0  
 Faste tilleg:  0  
 Faste tilleg ar.:  0  
 Timelønn:  12.614  
 Betalte timer:  84,83  
 Overidsbet.:  0  
 Mnd. lön avtalt:  12.613  
 Bonus:  0  
 Ureq. arb.:  8.029  
 Ureq. ikke arb.:  0  
 Heilidagastill.:  0  
 Ureq.:  8.029  
 Mnd. lön totalt:  20.642  
 TF1:  148,69  
 R4:   
 Vekst TF1:  -2,81  
 TF2:  0,00  
 TF3:  34,16  
 Mnd. lön avtalt:  39.236  
 Bonus:  0  
 Ureq. arb.:  26.080  
 Ureq. ikke arb.:  0  
 Heilidagastill.:  0  
 Ureq.:  26.080  
 Mnd. lön totalt:  65.316  
 TF1:  148,69  
 R3:   
 Vekst TF1:  -9,25  
 TF2:  0,00  
 TF3:  98,84

Samtykke:  1  
 Utvalg:  0  
 Nacekode:  53.200  
 Orgnrbed:  974283603  
 Nacekode:  53.200  
 V\_nr:  33282  
 Virksomhet:  Innlandet Distribusjon  
 Område:  60  
 Næring:  6040  
 Nækelgr:  6040  
 Kommunnr:  0502  
 Innenriks (!):   
 Stratum:  STRATA  
 Avt nr:  457  
 Avtale:  AVISBUDAVTALEN  
 LF nr:  17  
 Landsforening:  Mediebedriftenes Land  
 Nacekode (!):  53.200  
 Nace1:  Andre post- og budtjenes  
 Kiann:  M  
 Alder:  33  
 Aldersgr.:   
 NHOkode:  00000000000000000000  
 Revkode:  000000010  
 Cntkode:  000000000100010001  
 Arbfun:  A  
 ArbfunV:   
 Lærinq:   
 Faarb.:  H  
 Still. opr.:  9151101  
 Stilling:  9151101  
 Stillingsskildun:  AVISBUD  
 H/D:  46,84  
 Stilling %:  16,63  
 Arb. opr.:  35,50  
 Arb. ful.:  16,63  
 Arb. avt. ar.:  54,05  
 Arb. omr. ar.:  57,09  
 Skift:  1  
 Arb. ordning:  IKKE SKIFT  
 Arb. type:  NORMAL  
 Arb. start:  20100712  
 Arb. slutt:   
 Ansienntet:  5  
 Lønnsendr.:  20100712  
 Fastløn:  0  
 Faste tilleg:  0  
 Faste tilleg ar.:  0  
 Timelønn:  11.637  
 Betalte timer:  72,00  
 Overidsbet.:  0  
 Mnd. lön avtalt:  11.639  
 Bonus:  0  
 Ureq. arb.:  4.128  
 Ureq. ikke arb.:  0  
 Heilidagastill.:  0  
 Ureq.:  4.128  
 Mnd. lön totalt:  15.767  
 TF1:  152,99  
 R4:   
 TF2:  0,00  
 TF3:  16,89  
 TF3:  1  
 Mnd. lön avtalt:  40.504  
 Bonus:  0  
 Ureq. arb.:  11.565  
 Ureq. ikke arb.:  0  
 Heilidagastill.:  0  
 Ureq.:  11.565  
 Mnd. lön totalt:  52.069  
 TF1:  163,85  
 R3:   
 TF2:  0,00  
 TF3:  46,78  
 TF3:  2

2015

## **Gögn og heimildir sem tengjast þessari greinargerð**

\* Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-06-22-43>

\* Almennt um a-ordningen og Altinn

<https://www.altinn.no/no/a-ordningen/>

\* A-ordningen – Vejledning for a-meldingen for opplysningspliktig som bruker lønns- og personalsystem

<https://www.altinn.no/Global/a-ordningen/Veiledning%20for%20a-meldingen.pdf>

*Skýrslur TBU:*

\* Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2016/tbu-2016-endelig.pdf>

\* Etter inntektsoppgjørene 2016, Arbeids- og sosialdepartementet, juni 2016

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2016/etter-inntektsoppgjorene-2016-endelig.pdf>

\* Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017, Foreløpig rapport fra TBU, 20. februar 2017

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fe0619326a7e449887310aae71786e28/tbu-2017-pres.pdf>

*Gögn fengin frá Hagstofu Noregs:*

\* Avtale mellom Statistisk sentralbyrå (SSB) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) om utlevering av data fra lønnsstatistikken

\* Produktionsløsning SSB. Lønnsstatistikk etter a-ordningen

Kynning á Hagstofu Noregs 18. janúar 2017

\* SSBs lønnsstatistikk – Etter innføring av a-ordningen – Nye muligheter

Kynning á Hagstofu Noregs 18. janúar 2017

\* A-ordningen. Kynning Hagstofu Noregs á fundi með SCB 26.5.2016

*Gögn fengin frá NHO:*

\* A-ordningen 1/1 2015. Kynning á NHO 19. janúar 2017

## **Minnisblað um ferð til Noregs vegna verkefnis um launatölfræði**

Höfundur greinargerðarinnar um launatölfræði í Noregi og Íslandi dvaldi dagana 17.–20. janúar 2017 í Noregi til að kynna sér nýjungar í öflun gagna um greidd laun, launatölfræði og hagnýtingu tölfræðigagna um laun við undirbúning og uppgjör kjarasamninga. Eftirfarandi var gert í ferðinni:

*Upphafsfundur með Ádne Cappelen á Hagstofu Noregs (Statistisk sentralbyrå) í Oslo.* Cappelen er fyrrverandi yfirmaður rannsóknardeildar Hagstofunnar og núverandi formaður Tekniska beregningsutvalget (TBU) sem annast úrvinnslu launaskýrslna sem mynda grunn við upphaf árlegrar kjarasamningalotu í Noregi. Farið yfir sögu TBU, þróun starfsins og verklag við öflun launagagna, úrvinnslu og hagnýtingu. Þá var rætt um skipulag TBU, samstarf þeirra samtaka og stofnana sem eiga aðild að nefndinni, verkskipulag og hlutverkaskipan.

*Fundur með Harald Lunde og Sigrun Kristoffersen á útibúi Hagstofu Noregs í Kongsvinger.* Útibúið í Kongsvinger tekur við hrágögnum um laun, hreinsar þau og býr undir úrvinnslu og annast loks úrvinnslu og birtingu launaskýrslna. Farið var yfir allt ferlið við skipulag, söfnun og meðferð launagagna, eins og það er nú, rætt um prófun, hreinsun og leiðréttingu gagnanna svo og úrvinnslu og töflugerð til nota við almenna greiningu launa og sérgreinda greiningu vegna kjarasamninga.

*Fundur Með Morten Henningsen og Ragnhild Nersten, starfsfólk TBU og Atvinnu- og tryggingamálaráðuneytisins (Arbeids- og socialdepartementet - ASD).* TBU starfar innan þessa ráðuneytis sem leggur nefndinni til starfsfólk. Rætt var um starfsemi TBU, verkferla ár hvert og samningu og útgáfu árlegra skýrslna um launamál. Sérstaklega var rætt um aðkomu þeirra samtaka og stofnana sem eiga aðild að nefndinni, að skýrslugerðinni og verkaskiptingu í því sambandi.

*Fundur með Ádne Cappelen á Hagstofu Noregs.* Farið var yfir stöðu launatölfræðinnar nú og rætt um ýmis viðfangsefni og álitamál við störf TBU og hagnýtingu launagreininga við undirbúning og gerð kjarasamninga.

*Fundur með Oddbjörn Eidem, aðstoðarframkvæmdastjóra við NHO (Næringslivets hovedorganisasjon) sem eru helstu samtök atvinnurekenda í Noregi.* NHO (og þar á bæ einkum Oddbjörn) hefur um árabil gegnt mikilvægu hlutverki við tölfræðiúrvinnslu og gerð launaskýrslna við undirbúning kjarasamninga. Sérstaklega er mikilvægt að NHO í samráði við LO (Landsorganisasjonen, þ.e. Alþýðusamband Noregs) mótar það meginviðmið sem lagt er upp með við árlega samningagerð þess hluta norska vinnumarkaðarins sem gegnir hlutverki undanfara við hina árlegu samningalotu á vinnumarkaðinum. Á fundinum var rætt um hagnýtingu launagagna Hagstofunnar, úrvinnslu gagnanna fyrir aðildarfélög NHO, greiningu niðurstaðna svo og samstarf og samráð innan TBU og milli NHO og LO.

*Fundur með Steinar Holden, prófessor við hagfræðideild Oslóarháskóla.* Holden hefur stýrt þremur nefndum um norska samningalíkanið og eru nefndirnar og skýrslur þeirra kenndar við hann (Holden I, II og III). Holden kom til Íslands árið 2015, hann kynnti sér verklag við gerð kjarasamninga hér á landi og skrifaði skýrslu um möguleika þess að taka um nýtt samningalíkan fyrir Ísland. Á þessum fundi var rætt almennt um gerð kjarasamninga og sérstaklega um norska samningalíkanið og aðlögun þess.