

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 innlendirar 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 skattyfirvalda 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 launarannsókn, 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 notadrygri launatölfræði en nú er stuðst við. Þessi kostur krefst átaks, aukins vinnuafis 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-ordningin 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 svipuð að því leyti að slíkri 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 norski 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 norski 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 yfirlstrar 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 hvernar 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, talnagrundvellingnum 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 „Nýtt samningalíkan fyrir Ísland“ og var gefin út af SALEK árið 2015. Samningalíkanin sem slíkt verður ekki rætt hér frekar en vinnuferlinu við undirbúning samninga verða gerð nokkur skil hér síðar.

A-ordningin – aðdragandi og tilgangur

Núverandi tilhögun um söfnun launagagna í Noregi er sem fyrr segir nefnd a-ordningin. 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-ordningin 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 stjórnýslu kerfisins. Lögin kveða ennfremur á um þagnarskyldu þannig að þeim sem vinna við kerfið eða stjórnýslu 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 stofnununum sem ætlað er að hagnýta þær. Þannig skuli tryggingastofnunin NAV hagnýta upplýsingarnar til ákvörðunar tryggingabóta og stjórnýslu 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. Lögin 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 sniðnir 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 stofnununum skil á mismunandi launaupplýsingum á 5 mismunandi eyðublaðum.

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 tölfraeðiúrvinnslu 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 skráastofnuninni 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 víðtækara 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 lögð 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 (lögaðilar) 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 (organisasjonsnúmer) 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.
- Fjölda úthaldsdaga sjómanna.

Auk þess er óskað upplýsinga um dvöl á Svalbarða, Jan Mayen og öðrum umræðasvæðum 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 móttakið 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 tafarlausrar 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-ordningunni. 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 viðmiðunarvikunni 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 atvinnurekendasmökunum 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-ordningen og gagnahreinsun Hagstofunnar) og býr síðan til áætlun um árslau (m.v. september) og árslokastöðu launa starfsmanna í fyrirtækjum á samnings sviði 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 framleiðsluðnaði megi 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, árslauaáætlanir, verðlagsþróun, verðlagsspá og forsendur hennar, þróun samkeppnisstöðu, þróun lífeyristekna, tekjudreifingu, efnahagsþróun í Noregi, þróun og horfur í alþjóðæfnahagsmálum 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 alþjóðæfnahagsmál 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-ordningen, 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 tölfræði-upplýsingum 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 launagreiðenda 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 aferandi; 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 notadrýgri 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 launþátta. Þannig verður að hafa í huga, að ef til þess kemur að breytt verði alfarið um vinnulag þannig að rekstrareiningar flokki sjálfar störf og launþætti, mun skapast hættu 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. Skattýfirvöld 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 skattýfirvöld gætu haft not fyrir nákvæmari upplýsingar um laun til skatteftirlits. Ef til vill var það ein ástæða þess að skattýfirvöld 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 enn fremur 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 meginkostir 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 samvinnu 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-ordningin

Upplýsingar sem veita skal

Segja má að upplýsingar sem krafist er í a-ordningin, 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.
- Launþrep.
- 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 hverrar 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/unnnum stundum (knyttet til arbeiðet tíð).
- Kaupaukar vegna vinnu á helgidögum (helligdagstillegg).
- Óreglulegir kaupaukar sem tengjast óunnnum tímum (dæmi: greiðslur fyrir vaktir utan vinnustaðar, bakvaktir, heimavaktir o.s.frv.).
- Bónusgreiðslur.
- Laun fyrir yfirvinnu.
- Stjórnarlaun og rekstrartengdar greiðslur (godtgjörrelse í forbindelse med verv).
- Umönnunargreiðslur sveitarfélaga (kommunal omsorgslönn og fosterhjemsgodtgjörrelse).
- Greiðslur vegna starfsloka.
- Orlofslaun (feriepengar).
- 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 oftar 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 gagnaskráningarkerfið Altinn sæta ýmsu sjálfvirku 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 (tilbakemelding) á xml-formi og er send úr pósthólfinu aftur inn í launakerfið. Hafi launagreiðandinn veitt upplýsingarnar með beinni innskráningu í Altinn, fer svar kerfisins (tilbakemelding) 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 frávíkinu).

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 tölfraðileg 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 (statistikkdata).
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 móttekinna 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-ordningen 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 tölfraeðigagnasafns (færsla úr vöruhúsi gagna í tölfraeðigagnagrunn).
- 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 bótáþega og skjólstaðinga 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 tölfraeðigreiningar. 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 tölfraeðigrunn hvers mánaðar.
- *Samlagning launa og starfa*. Hafi starfsmaður fengið útborgað oft 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 oftast 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

Númer: **M** 34
 NHO-kode: 00000000000000000000
 NHO-kode (2): 0000000000
 NHO-kode (3): 000000000100000000

Arbfunk: **A** ArbfunV: **H** Læring: **H** Fagarb: **9151101** Stilling: **9151101** Stillingsskildring: **ÁVISBUD**

H/D: **D** Stilling %: **55,19** Arb. opr.: **19,59** Arb. ful.: **37,50** Arb. avt.: **19,59** Arb. omr.: **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: **20100712** Ansiennitet: **6** Lønssendr.: **20100712** Fastlenn: **0** Faste tillegg ar.: **0** Faste tillegg ar.: **0** Timelenn: **12.614** Betalte timer: **84,83** Overtidsbet.: **0** Overt:

| | | | | | | | | | | | |
|------------------|--------|------------|-----------------|------------------|-------|------------------|--------|-----|------------|------|-------|
| Mnd.lenn avtalt: | Bonus: | Ureq arb.: | Ureq ikke arb.: | Helligdagstill.: | Ureq: | Mnd.lenn totalt: | TF1: | R4: | Vekst TF1: | TF2: | TF3: |
| 12.613 | 0 | 8.029 | 0 | 0 | 8.029 | 20.642 | 148,69 | | -2,81 | 0,00 | 34,16 |

| | | | | | | | | | | | |
|------------------|--------|------------|-----------------|------------------|--------|------------------|--------|-----|------------|------|-------|
| Mnd.lenn avtalt: | Bonus: | Ureq arb.: | Ureq ikke arb.: | Helligdagstill.: | Ureq: | Mnd.lenn totalt: | TF1: | R3: | Vekst TF1: | TF2: | TF3: |
| 39.236 | 0 | 26.080 | 0 | 0 | 26.080 | 65.316 | 148,69 | | -9,25 | 0,00 | 98,84 |

Samtykke: **1** Utvalg: **0**

Nacekode: **53.200** Orgnrbed: **974283603** Nacekode: **53.200** V_nr: **33282** Virksomhet: **Innlandet Distribusjon** Område: **60** Næring: **6040** Nøkkelgr.: **6040** Kommunnr.: **0502** Innenriks (I): **STRATA** Stratanr.:

Avt.nr: **457** Avtale: **ÁVISBUDAVTALEN** LF.nr: **17** Landsforening: **Mediebedriftenes Land** Nacekode (I): **53.200** Nace1: **Andre post- og budtjenest**

Kjenn: **M** Alder: **33** Aldersgr.: **00000000000000000000** NHO-kode: **0000000000** Revkode: **0000000010** Cntkode: **000000000100010001**

Arbfunk: **A** ArbfunV: **H** Læring: **H** Fagarb: **9151101** Stilling: **9151101** Stillingsskildring: **ÁVISBUD**

H/D: **D** Stilling %: **46,84** Arb. opr.: **16,63** Arb. ful.: **35,50** Arb. avt.: **16,63** Arb. omr.: **17,57** Arb. avt. ar.: **54,05** Arb. omr. ar.: **57,09** Skift: **1** Arb. ordning: **IKKE_SKIFT** Arb. type: **NORMAL**

Arb. start: **20100712** Arb. slutt: **20100712** Ansiennitet: **5** Lønssendr.: **20100712** Fastlenn: **0** Faste tillegg ar.: **0** Faste tillegg ar.: **0** Timelenn: **11.637** Betalte timer: **72,00** Overtidsbet.: **0** Overt:

| | | | | | | | | | | |
|------------------|--------|------------|-----------------|------------------|-------|------------------|--------|-----|------|-------|
| Mnd.lenn avtalt: | Bonus: | Ureq arb.: | Ureq ikke arb.: | Helligdagstill.: | Ureq: | Mnd.lenn totalt: | TF1: | R4: | TF2: | TF3: |
| 11.639 | 0 | 4.128 | 0 | 0 | 4.128 | 15.767 | 152,99 | | 0,00 | 16,89 |

| | | | | | | | | | | |
|------------------|--------|------------|-----------------|------------------|--------|------------------|--------|-----|------|-------|
| Mnd.lenn avtalt: | Bonus: | Ureq arb.: | Ureq ikke arb.: | Helligdagstill.: | Ureq: | Mnd.lenn totalt: | TF1: | R3: | TF2: | TF3: |
| 40.504 | 0 | 11.565 | 0 | 0 | 11.565 | 52.069 | 163,85 | | 0,00 | 46,78 |

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 med Ådne 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 Ådne 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 árabíl 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.

