

18. janúar 2024



Launa- og verðlagsútreikningur fjárlaga

Kynning fyrir fjárlaganefnd Alþingis

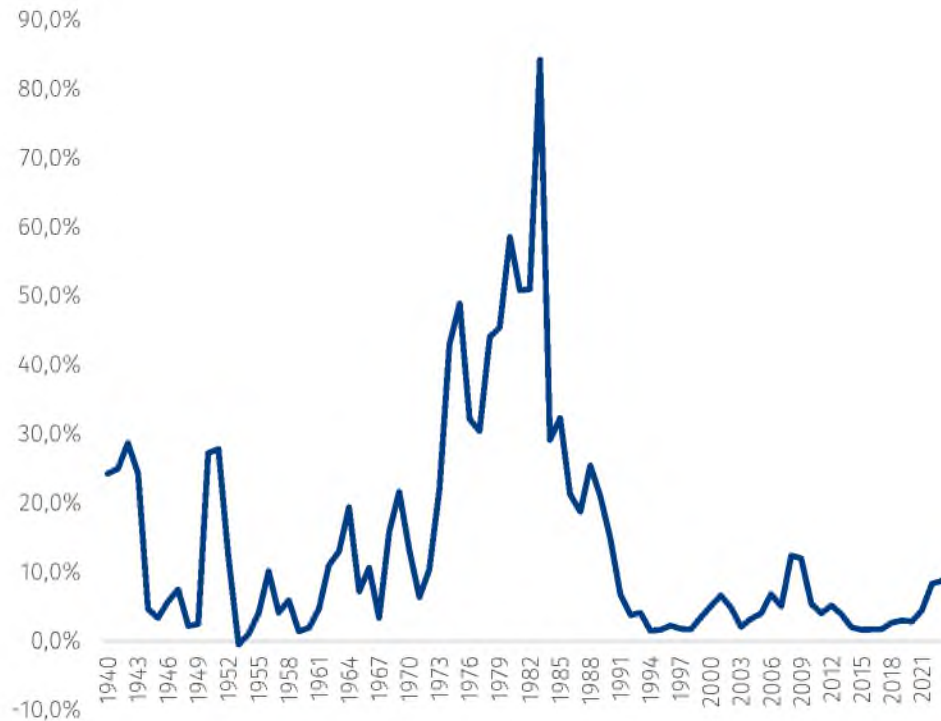
Stjórnarráð Íslands

Fjármála- og efnahagsráðuneytið



Forsaga og markmið

Verðbólga frá 1990 hefur verið um 4% að meðaltali sbr. við 35% á árunum 1970-1990
12 mánaða verðbólga



Forsaga

- Verðbólga og verðlagsbreytingar hafa litað hagsögu Íslands einkum á 8. og 9. áratug síðustu aldar.
- Ársverðbólga mældist að meðaltali 35% á árunum 1970-1990 sbr. við 4% árin 1990-2023.
- Miklar sveiflur í verðlagi torvelda alla áætlanagerð hvort sem um er að ræða einstaklinga, fyrirtæki eða opinbera aðila.
- Unnið var að einföldun á flóknum verðlagsútreikningum fjárlaga á 10. áratug síðustu aldar sem er grunnur þess verklags sem stuðst er við í dag.



Tilgangur og markmið

- Það er ekki lögbundin skylda að framkvæma miðlægan og samræmdan launa- og verðlagsútreikning við gerð fjárlaga.
- Sú venja hefur á hinn bóginn skapast í fjárlagagerðinni á Íslandi að við lokun talnabálks fjárlagafrumvarpsins eru fjárheimildir (nú málefnasviða og málaflokka og fjárveitingar til stofnana og verkefna í fylgiriti) færðar yfir á verðlag komandi fjárlagaárs með miðlægum og samræmdum hætti.
- Með þessu má segja að verið sé að einfalda rammafjárlagagerðina að vissu marki þar sem áherslan verður fyrst og fremst á magnbreytingar ríkisútgjaldanna við tillögugerð ráðuneyta.



Tilgangur og markmið

- Ef verðlagsbreytingar væru ekki reiknaðar með samræmdum hætti og miðlægt þá yrði fjárlagagerðin mun flóknari og samræmdist illa þeirri rammahugsun sem verið var að skerpa á með lögum um opinber fjármál.
- Tillögugerð eftir málefnasviðum og málaflokkum fæli í sér bæði breytingar vegna verðbreytinga (launahækkunar, verðlagshækkunar, gengisbreytingar o.s.frv.) sem væri flókið og tímafrekt fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið að yfirfara og sannreyna sem og magnbreytingar (fjölgun starfsfólks o.s.frv.).
- Enn fremur er mikilvægt að hafa í huga að eftir því sem útgjaldahliðin er sjálfvirkari t.d. með lögfestingu verðlagsákvæða, samningum o.s.frv. er dregið úr áhrifum fjárveitingavaldsins við ákvörðun fjárheimilda í fjárlögum ár hvert og getur það eftir atvikum torvelað hagstjórnarhlutverk ríkisins.



Tilgangur og markmið

Þrátt fyrir einföldun er fyrirkomulagið enn flókið og umfangsmikið

Tækifæri til frekari einföldunar – færa fyrirkomulagið nær því sem tíðkast í öðrum löndum

Almenn launa- og verðlagsstefna í rammafjárlagagerð?



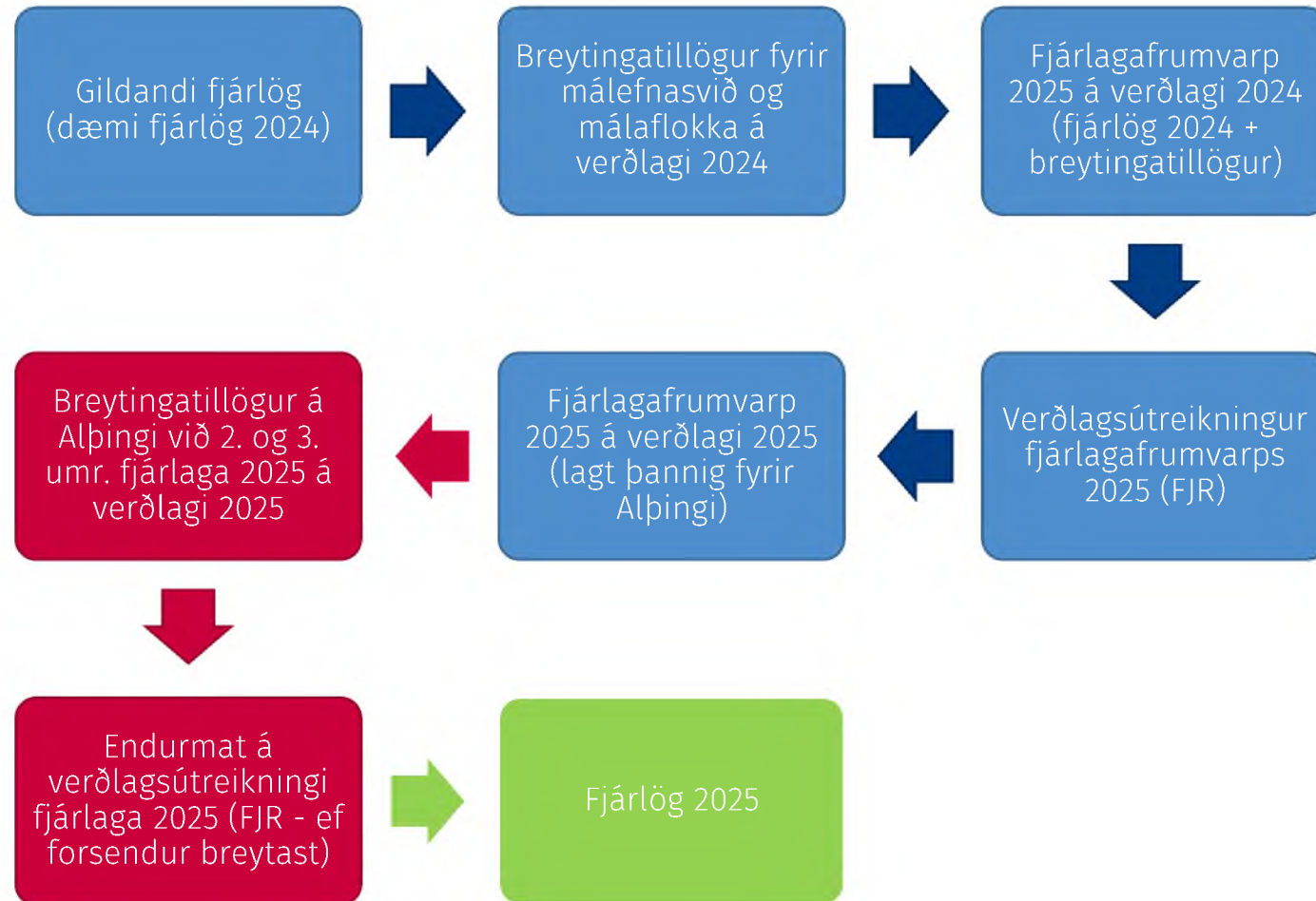
Framkvæmd og aðferðafræði

- Í fjárlagagerðinni eru allar breytingar á útgjaldarömmum málefnasviða og málaflokka gerðar á verðlagi gildandi fjárlaga.
- Verðlagsbreytingarnar eru síðustu breytingarnar sem gerðar eru áður en talnabálki fjárlagafrumvarpsins er lokað.
- Fjárlagafrumvarpið er ávallt lagt fram á verðlagi næsta árs. Eftir að það hefur verið lagt fyrir Alþingi þá eru allar breytingatillögur gerðar á verðlagi komandi fjárlagaárs.
- Ef forsendur frumvarpsins breytast í meðförum þingsins s.s. vegna nýrra kjarasamninga eða endurskoðunar þjóðhagsspár þá er verðlagsútreikningurinn endurskoðaður en á sama grunni og í fjárlagafrumvarpinu.



Framkvæmd og aðferðafræði

Dæmi – undirbúningur fjárlaga 2025





Framkvæmd og aðferðafræði

- Fjármála- og efnahagsráðuneytið metur áhrif launa- og verðlagsbreytinga á útgjöld ráðuneyta með miðlægum og samræmdum hætti í sérstöku reikniverki.
- Þær launa- og verðlagsforsendur eru hluti af ákvörðuðum útgjaldarömmum og verður ekki breytt nema ef fram koma nýir kjarasamningar eða kjaraúrskurðir eftir setningu rammanna eða ef ráðuneytið telur þörf á að leiðrétta fyrri útreikninga.
- Útreikningar eru gerðir niður á einstök fjárlagaviðfangefni sbr. yfirlit í fylgiriti og gerðir skv. reiknireglum útfrá tegundaskiptingu útgjalda (laun, önnur gjöld, eignakaup, tilfærslur). Þessi tegundaskipting er ekki birt sérstaklega en er undirliggjandi forsendum um hagræna skiptingu fjárheimilda í fjárlögum.
- Ráðuneyti bera ábyrgð á að tegundaskipting útgjalda sé rétt og til samræmis við hvernig þau eru færð í bókhaldi.



Hvaða liðir taka breytingum

Liðir sem taka breytingum (almennt)

1. Stofnanir (laun, önnur rekstrargjöld og minni háttar eignakaup)
2. Aðkeypt þjónusta eða rekstrartilfærslur sem byggjast á samningum og þeim verðlagsákvæðum sem þar er að finna
3. Bætur almannatrygginga
4. Samningsbundin útgjöld til Alþjóðastofnana
5. Varasjóðir málaflokka



Hvaða liðir taka ekki breytingum

Liðir sem taka ekki breytingum (almennt)

1. Fjárfesting; bæði hvað varðar sértæk fjárfestingaverkefni (dæmi bygging býs Landspítala) þar sem slík verkefni eru áætluð á endanlegu verðlagi og endurskoðuð með reglubundnum hætti í fjárlagagerðinni og einnig hvað varðar fjárfestingasafnliði (dæmi framlög til samgönguframkvæmda) en ákvörðun um slík framlög eru á endanlegu verðlagi.
2. Ýmsir tilfærsluliðir eða úthlutunarsjóðir þar sem tekin er ákvörðun um umfang stuðnings á endanlegu verðlagi.



Launabætur



Tilgangur mats á áhrifum kjarabreytinga

- Hluti verðlagsbreytinga á útgjöldum málefnasviða og málaflokka er mat á áhrifum kjarabreytinga:
 - Tilgangur þess er að ákvarða launaforsendur fjárveitinga með tilliti til áhrifa af kjarabreytingum starfsmanna.
 - Tilgangurinn er einnig að ná viðunandi **nálgun** við kjarabreytingar bæði fyrir ramma málefnasviða í heild og fyrir einstakar stofnanir.
 - Matið er **ekki hárnákvæm útfærsla** miðað við einstaklingsbundin kjör starfsmanna.
 - Tekur einungis til mats á kjarasamningshækkunum en ekki hækkunum sem einstakar stofnanir kunna að gera í sínum stofnanasamningum. Slíkar hækkningar fara í gegnum hefðbundið fjárlagaferli.



Aðferðarfræðin

- Almennt gildir um hækkanir á launafjárveitingum að metin eru áhrif af kjarasamningum sem eiga við um stéttarfélög eða starfshópa í heild.
- Er það gert með þeim hætti að á launagrunn stofnunar í fjárlögum er reiknuð metin prósentuhækkun miðað við vægi félagsins eða hópsins í heildarlaunum þeirrar stofnunar.
- Einstaklingsbundnar breytingar á launum starfsmanna eru ekki metnar sérstaklega að því marki sem þær eru umfram almennar launaforsendur fjárlaga.
- Skrifstofa opinberra fjármála hefur umsjón launaforsendum og öðrum forsendum fjárlaganna. Kjara- og mannauðssýsla ríkisins hefur hins vegar veg og vanda af hinu eiginlega mati á sjálfum kjarabreytingunum sem slíkum.



Útreikningurinn

$$\text{Launabætur} = \text{Launagrunnur} \times \text{vægi félags} \times \text{metin launahækkun}$$

Í framkvæmd er þetta í raun gert með því að finna vegna meðalhækkun hverrar stofnunar þ.e. margfeldi vægi félaga og metinnar launahækkunar viðkomandi stofnunar og sú % margfölduð með launagrunni

(sjá dæmi á næstu glæru)

Launagrunnurinn

- Byggist á drögum næsta fjárlagafrumvarps þ.e. nýlegasta áætlunin um umfang starfsemi
- Launavelta sem vísir frá grunninum veldur mun á launabótum og launahækkunum.
- Engar launabætur á rekstur umfram fjárlög!

Vægi stéttarféлага

- Byggt á keyrslu úr launabókhaldi síðasta árs fyrir stofnanir í launakerfinu.
- Fyrir stofnanir utan launakerfisins eru notaðar forsendur í þjónustusamningum eða aflað gagna frá þeim ef við á.
- Annars er yfirleitt notuð félagaskipting sambærilegrar stofnunar.

Metin launahækkun

- Er í sumum tilvikum einfaldlega árlegar hlutfallslegar taxtabreytingar skv. ákvæðum samnings.
- Í öðrum tilvikum getur þurft að meta margvíslegar breytingar á uppbygginu launakerfis og vinnufyrirkomulagi og umreikna allt í eina prósentu.



Dæmi

Heiti stofnunar: Ríkisstofnunin
Launagrunnur (m.kr.): 1.000

Félag	Vægi félags
Stéttarfélag 1	10,0%
Stéttarfélag 2	25,0%
Stéttarfélag 3	35,0%
Stéttarfélag 4	20,0%
Stéttarfélag 5	5,0%
Stéttarfélag 6	2,5%
Stéttarfélag 7	2,5%
Samtals	100%
Launagrunnur (m.kr.):	
Launabætur (m.kr.)	

% hækkun launa	Vegið meðatal launahækkunar
-------------------	--------------------------------

3,0%	0,3%
------	------

5,0%	1,3%
------	------

7,0%	2,5%
------	------

6,0%	1,2%
------	------

2,0%	0,1%
------	------

4,0%	0,1%
------	------

4,0%	0,1%
------	------

5,5%

1.000

55



Launabætur – dæmi um flækjustig: Launaforsendur fjárlaga 2019-2021

- **Við vinnslu fjárlaga 2019** (sem voru unnin undir lok árs 2018) voru nær allir kjarasamningar ríkisstarfsmanna lausir sem og samningar á almennum vinnumarkaði og var á þeim tíma ljóst að umsvif nýrra kjarasamninga sem tækju gildi á árinu 2019 myndu ná til nær allra launþega í landinu. Í ljósi þess að hægt hafði á hagkerfinu var gengið út frá þeirri varfærnu forsendu í fjárlögum að hækkun vegna samninga ríkisstarfsmanna yrði í takt við áætlaða verðbólgu eða 3,6% á ársgrundvelli.
- **Við vinnslu fjárlaga 2020** var enn ósamið við stéttarfélög ríkisstarfsmanna en samkvæmt mati sem byggðist á þeim kjarasamningum sem gerðir voru á almennum vinnumarkaði vorið 2019 var áætlað að launahækkanir ríkisstarfsmanna á árinu 2019 yrðu að meðaltali nálægt um 4% á ársgrundvelli. Það var því hækkun frá 3,6% sbr. punktinn að framan og voru launabætur til stofnana endurreiknaðar til samræmis. Þá var áætlað að launahækkanir á árinu 2020 yrðu um 3% að meðaltali m.v. að hækkanirnar tækju gildi 1. apríl.
- **Við vinnslu fjárlaga 2021** voru framangreindar forsendur endurmetnar út frá nýgerðum kjarasamningum á þeim tíma. Í ljósi þess að um var að ræða afturvirkar hækkanir þá þurfti einnig að endurreikna matið á launabreytingum og þar með launabætur til stofnana og verkefna á ársgrundvelli bæði í fjárlögum 2019 og í fjárlögum 2020 til að skoða hvort launagrunnur ársins 2021 væri réttur.



Launabætur – fyrirkomulag í fjárlögum 2023 og 2024

- **Við vinnslu fjárlaga fyrir árið 2023** var tekin ákvörðun um að færa ekki fjárveitingar niður á stofnanir og verkefni miðað við einhverja áætlun um launahækkanir.
- Kjarasamningar við ríkisstarfsmenn lágu ekki fyrir og því var þess í stað ákveðið að setja svigrúm fyrir áætlaðar launahækkanir á almennan varasjóð fjárlaga í stað þess að áætla þær niður og stofnanir og verkefna líkt og gert hafði verið árin á undan. Innan árs 2023 voru launabæturnar svo millifærðar á stofnanir og verkefni til samræmis við mat á launahækkunum innan ársins.
- **Sama fyrirkomulag var einnig viðhaft við gerð fjárlaga 2024** með sömu rökum og við vinnslu fjárlaga 2023.



Aðrar verðlagsbreytingar



Önnur rekstrargjöld og samningar

- Rekstrarframlög ríkisins skiptast annars vegar í launakostnað (sbr. glæsur hér að framan) og hins vegar önnur rekstrargjöld.
- Undir önnur rekstrargjöld fellur m.a. ýmis annar kostnaður við rekstur stofnana s.s. kaup á búnaði og ýmissi aðkeyptri þjónustu. Almennt er miðað við að þessi gjöld fylgi verðbólguþá komandi fjárlagaárs skv. spá Hagstofunnar.
- Þessi gjöld eru ekki leiðrétt innan fjárlagaársins þótt verðbólga reynist vanmetin eða ofmetin. Þess í stað hefur skapast hefð fyrir því að leiðrétta verðlagsbætur eftirá í fjárlögum næsta árs ef ofmat eða vanmat reynist verulegt.



Önnur rekstrargjöld og samningar

- Hluti annarra rekstrargjalda felst einnig í þjónustu- eða rekstrarsamningum.
- Alla jafna eru samningar verðlagsbættir til samræmis við verðlagsákvæði viðkomandi samnings. Slík ákvæði hafa ýmist verið almennt orðuð þar sem miðað er við almennar launa og verðlagsforsendur fjárlaga en í öðrum tilvikum hefur launahluti samningsins miðað við vægi tiltekinna stéttarféлага (dæmi rammamningur um rekstur hjúkrunarheimila)
- Í einhverjum tilvikum eru margir samningar á sama viðfangsefnanúmeri og í þeim tilvikum hefur verið horft til vegins meðaltals samninganna t.a.m. við sameiningu liða/viðfangsefna.



Gengisbreytingar

- Í forsendum fjárlagafrumvarps hefur ekki tíðkast að spá fyrir um þróun á gengi gjaldmiðla. Þess í stað er jafnan byggt á gengisskráningu yfirstandandi árs m.v. tiltekna dagssetningu eða meðaltal mánaðar áður en fjárlagafrumvarpið er lagt fram.
- Byggt er á upplýsingum um gengisskráningu helstu gjaldmiðla fyrir ýmsa liði auk verðbólguþáttar ýmissa landa skv. spá OECD s.s. í tengslum við rekstur sendiráða.
- Meðal liða sem taka breytingum eftir gengi má nefna alþjóðasamstarf og alþjóðlegir samningar, almenn lyf og leyfisskyld lyf og rekstur sendiráða.



Bætur almannatrygginga og atvinnuleysisbætur

- Við verðlagsútreikning fjárlaga er litið til þess að í lögum um almannatryggingar er kveðið á um að bætur almannatrygginga skuli breytast árlega og taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.
- Þessu lagaákvæði var bætt inn í lög um almannatryggingar með lögum nr. 130/1997 um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram sá ásetningur að fjárhæð bótanna yrði framvegis ákveðin í fjárlögum og felur því í sér að ekki er lagaleg skylda að gera breytingar á fjárhæðum bótanna þótt forsendur breytist innan fjárlagaársins.



Bætur almannatrygginga og atvinnuleysisbætur

- Við mat á launaþróun hefur venjan verið að miða við meðalhækkanir í kjarasamningsbundnum hækkunum á almennum vinnumarkaði að teknu tilliti til þess hvenær þær taka gildi á árinu.
- Það hefur því ekki tíðkast í fjárlögum að taka mið af vísitölu launa eða öðrum vísitölum varðandi launaþróunina enda innifelur launavísitala meðal annars launaskrið, t.d. vegna innbyggðra aldurshækkana eða framleiðni- og hagvaxtaraukningar, sem kann að verða á almennum vinnumarkaði en á ekki við að reikna inn í verðlagsbreytingar á bótum almannatrygginga enda eru þær ekki laun fyrir vinnuframlag



Bætur almannatrygginga og atvinnuleysisbætur

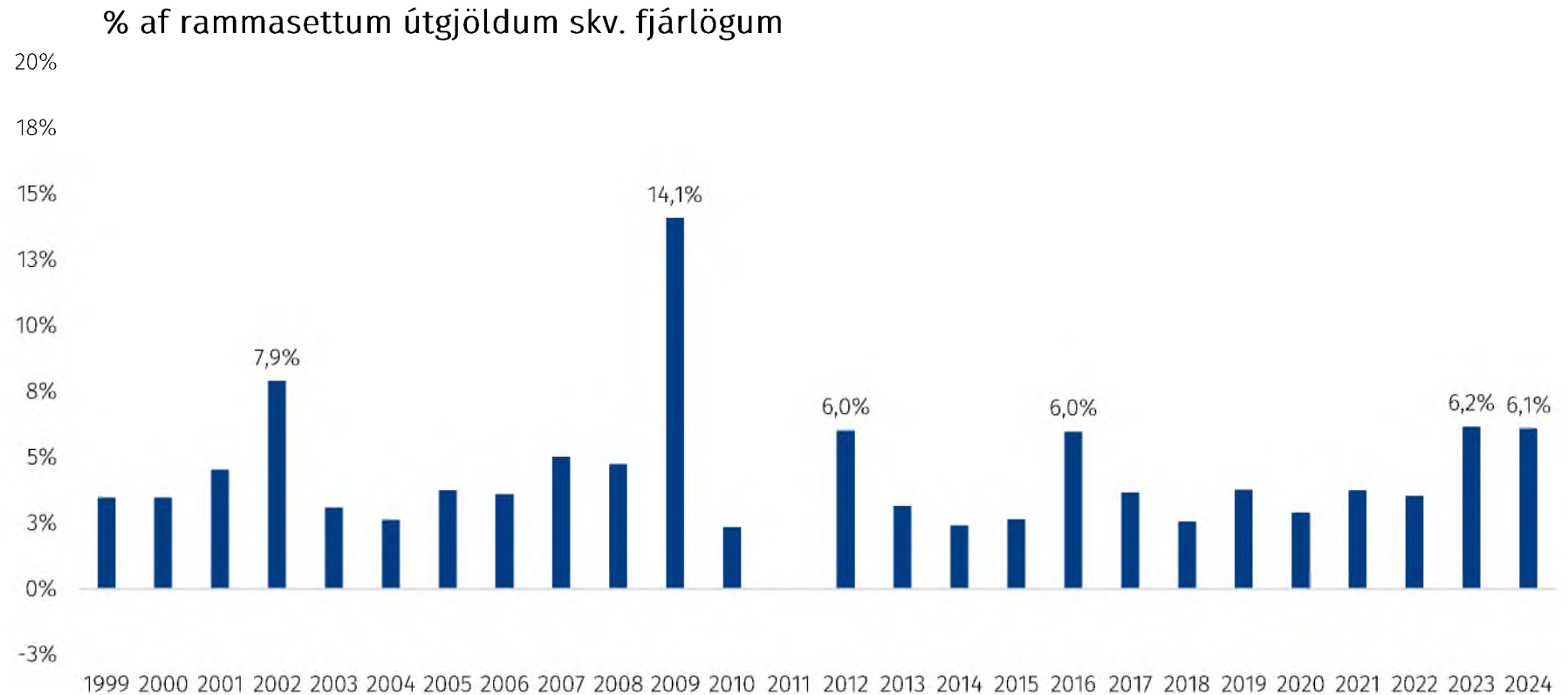
- Framangreint fyrirkomulag hefur verið þrætuepli nær árlega frá því það tók gildi fyrir um aldarfjórðungi síðan.
- Að mati FJR er fullt tilefni að taka þetta fyrirkomulag til endurskoðunar. Ef verðlagsákvæði sem þetta ætti að vera fyrir hendi í lögum væri æskilegra að því væri fyrst og fremst ætlað að tryggja kaupmátt bóta. Það væri síðan pólitísk ákvörðun hverju sinni, líkt og með önnur útgjöld ríkissjóðs, hversu umfangsmikill stuðningur þessara kerfa eigi að vera gagnvart viðkomandi einstaklingum.
- Varðandi atvinnuleysisbætur þá hafa þær jafnan, en þó ekki alltaf og ekki lögbundin skylda, fylgt hækkun bóta almannatrygginga.



Umfang launa- og verðlagsbreytinga



Verðlagsbreytingar fjárlaga 2023 og 2024 eru umfangsmiklar í sögulegu samhengi



* Með verðlagsbreytingum er hér átt við allar launa-, verðlags-, gengis- og bótahækkningar



75% af verðlagsbr. fjárlaga er vegna félags-, heilbrigðis- og mennta- og menningarmála

Verðlagsbreytingar fjárlaga, m.kr. á verðlagi hvers árs

