

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 7. mars 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, þingskjal 241,167. mál.

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins (SA) um ofangreint frumvarp. Með frumvarpinu er lagt til að ýmis ákvæði um markaðar skatttekjur ríkissjóðs verði felld brott, að teknu tilliti til ákvæða laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Sambærilegt frumvarp var lagt fram af meiri hluta fjárlaganefndar á 143. löggjafarþingi 2013–2014, sbr. þskj. 588, 306. mál, og hlaut ekki afgreiðslu á þinginu.

Í umsögn SA um það frumvarp var því mótmælt að 0,05% markaðsgjald af gjaldstofni tryggingagjalds væri aftengt rekstri Íslandsstofu.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er komið til móts við áhyggjur SA í síðasta málslið 1. gr. með því að taka fram að tekjur Íslandsstofu verði „aldrei lægri en sem nemur markaðsgjaldi“. Í skýringum er tekið fram að fjármögnun Íslandsstofu af hálfu ríkisins verði efnislega eins og verið hefur, utan þess að markaðsgjaldið renni í ríkissjóð en samsvarandi fjárhæð verði ráðstafað til stofnunarinnar með fjárveitingu á grundvelli heimildar í fjárlögum. Gert er ráð fyrir að fjárveiting hvers árs taki mið af áætluðum tekjum af markaðsgjaldi á viðkomandi fjárlagaári. SA telja þetta ásættanlega niðurstöðu.

Í umsögn SA um frumvarpið frá árinu 2014 var því einnig mótmælt „að í frumvarpinu sé lagt til að breyta ráðstöfun tryggingagjalds. Tryggingagjaldi er ætlað að fjármagna lögbundin iðgjöld sem tengjast réttindum launafólks á grundvelli samkomulags ríkisins og aðila á vinnumarkaði. Um tryggingagjaldið gilda allt önnur lög mál en um aðra markaða tekjustofna ríkisins og tengist það samningum um kaup og kjör á vinnumarkaði“.

Þau réttindi sem um ræðir og samið hefur verið um fjármögnun á í kjarasamningum eru eftirfarandi: Atvinnuleysisbætur, greiðslur í fæðingarorlofi, greiðslur til launamanna og lífeyrissjóða vegna vangoldinna krafna við gjaldþrot vinnuveitanda, réttindi til starfsendurhæfingar og framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Í athugasemdum með frumvarpinu eru athugasemdir SA við frumvarpið frá árinu raktar og segir í tölulið 5.1, staflíð d., að tekið hafi verið „tillit til sjónarmiða samtakanna að stóru leyti í þessu frumvarpi“. Þá segir í lok töluliðar 5.1 að í „frumvarpi þessu hefur verið komið til móts við framangreind sjónarmið að því er varðar Atvinnuleysistryggingasjóð, Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga og Fæðingarorlofssjóð.“

Samkvæmt þessu eru ekki í frumvarpinu gerðar breytingar á ákvæðum gildandi laga um Atvinnuleysistryggingasjóð og Fæðingarorlofssjóð, en breytingar gerðar á ákvæðum laga um Ábyrgðasjóð launa, starfsendurhæfingarsjóði og framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða.

SA gera ekki athugasemd við 53. gr. og 54. gr. sem báðar fjalla um breytingar á lögum um Ábyrgðasjóð launa. Í 54. gr. er fjármögnun réttinda tryggð með ákvæði sem segir: „Tekjur Ábyrgðasjóðs launa eru árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum, sem nemur að

lágmarki áætlun fjárlaga um innheimtu tekna af ábyrgðargjaldi“. SA telja þetta ásættanlega niðurstöðu.

SA gera heldur ekki athugasemd við 45. gr. frumvarpsins þar sem niður er felldur 1. tölul. 2. mgr. 3 gr. laga nr. 113/1990 um tryggingargjald sem segir að starfsendurhæfingarsjóðir, sem starfræktir eru á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, fái í sinn hlut 0,13% af gjaldstofni tryggingagjalds. Sú breyting er í samræmi við samkomulag milli stjórnvalda og stofnaðila Virk-Starfsendurhæfingarsjóðs og framkvæmd fjárlaga undanfarin ár. Að sama skapi er ekki gerð athugasemd við 48. gr. þar sem gerð er samsvarandi breyting á lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

SA hafa áhyggjur af þeirri tillögu í 46 .gr. frumvarpsins að brott falli 1. másl. 18. gr. laga 113/1990 um tryggingagjald sem kveður á um að fjárframlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða skuli nema 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds og að í stað þess komi: „Árlegt framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða skal ákvarðað á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum.“ Um þetta jöfnunarframlag var samið milli ASÍ og SA annars vegar og stjórnvalda hins vegar í tengslum við endurskoðun á forsendum kjarasamninga, sbr. yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þann 15. nóvember 2005. Framlagið kom fyrst til framkvæmdar í fjárlögum 2007 og var hækkað í áföngum úr 0,15% af tryggingagjaldstofni í núgildandi hlutfall.

Í skýringum með frumvarpinu segir eftirfarandi um þennan þátt: „Á hinn bóginn er lagt til að framlög til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða og gjald til starfsendurhæfingarsjóða verði ákveðin í fjárlögum hvers árs. Ekki er gert ráð fyrir að sú breyting hafi áhrif á umfang framlaga til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða eða á rekstrarumfang og -hæfi starfsendurhæfingarsjóða. Hið opinbera mun áfram standa við gerða samninga og stuðla að jafnvægi á vinnumarkaði í samræmi við skuldbindingar sem stofnað hefur verið til þótt framlög til verkefna verði ákveðin í fjárlögum hvers árs.

Þrátt fyrir fögur orð um að hið opinbera muni áfram standa við gerða samninga er ljóst að með frumvarpinu er verið að stofna til óvissu um raunvirði jöfnunarframlagsins í framtíðinni. Samningsaðilar lögðu frá upphafi áherslu á að þeirri óvissu yrði eytt með tengingu framlagsins við gjaldstofn tryggingagjaldsins. Niðurfelling tengingarinnar teflir framtíð jöfnunarframlagsins í tvísýnu. Rétt er að minna á að örorkubyrði lífeyrissjóðanna er afar misskipt og er núverandi framlag fjarri því að jafna örorkubyrðina til fulls. Af þeim sökum bjóða lífeyrissjóðir með mikla örorkubyrði sjóðfélögum sínum upp á lakari ellilífeyri en sjóðir með minni örorkubyrði, að öðru jöfnu. Þá hefur örorkubyrði lífeyrissjóðanna farið stöðugt vaxandi undanfarin ár og áratugi og eiga stjórnvöld þátt í þeirri þróun með aðgerðaleyfi á sviði fyrirbyggjandi aðgerða. Af framangreindum ástæðum telja SA það slæman kost að fella niður tengingu jöfnunarframlagsins við gjaldstofn tryggingagjalds og leggja til að 45. og 46. gr. laganna falli brott.

Að lokum vilja SA taka fram að lög nr. 125/2015 um opinber fjármál eru ekki hærra sett en önnur lög. Þau koma ekki í veg fyrir að mörkuð sé sérstök umgjörð um tiltekna tekjustofna, t.a.m. þá sem tryggja vinnumarkaðsleg réttindi sem um hefur samist milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Hannor G. Sigurðsson

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. mars 2018

Efni: Viðbótarumsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, þingskjal 241, 167. mál.

Á fundi fulltrúa SA og fjárlaganefndar þann 12. mars síðastliðinn óskaði nefndin eftir minnisblaði um afstöðu Samtaka atvinnulífsins til þeirrar stefnu stjórnvalda að fella niður markaða tekjustofna, þ.m.t. þá tekjustofna sem tengjast tryggingagjaldi og fjármagna félagsleg réttindi sem samið hefur verið um í tengslum við kjarasamninga í þríhliða samstarfi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.

Í umsögn sinni um frumvarp til laga um opinber fjármál í október 2015 gerðu Samtök atvinnulífsins alvarlegar athugasemdir við 50. gr. frumvarpsins sem miðaði að því að draga úr mörkun tekjustofna.

Var þar bent á að stór hluti markaðra tekna stafi af álögðum gjöldum á ákveðna hópa til að standa undir kostnaði við tiltekið eftirlit eða þjónustu. Samhengi hafi þannig verið á milli gjaldtökunnar og raunverulegs kostnaðar við verkefni. Ef verkefni hafi krafist aukinna fjármuna hafi það réttlætt hækkun gjalda og á sama hátt hafi ónýttað fjárheimildir gefið tilefni til lækkunar gjalda. Þá var lögð áhersla á einfaldleika og gegnsæi skattheimtu til að stuðla að samfélagslegri sátt um nauðsyn hennar. Forsendur fyrir gjaldtöku myndu breyta við aftengingu sambandsins milli slíkra tekjustofna og undirliggjandi verkefna.

Stefnumörkun þessari var andmælt sérstaklega varðandi ráðstöfun á tryggingagjaldi eða öðrum mörkuðum tekjustofnum sem aðilar vinnumarkaðarins hefðu samið um og væru í gildi iðgjalda. Ætti þetta við um atvinnuþryggingagjald, gjald til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, fæðingarorlofsgjald, ábyrgðargjald vegna tryggingar krafna vegna gjaldþrota vinnuveitenda, gjald til starfsendurhæfingarsjóða, markaðsgjald og iðgjald vegna slysatryggingar sjómanna. Var bent á að um slík gjöld gilda allt önnur lögmál en um aðra markaða tekjustofna ríkisins enda fælu þau í sér útfærslu á samkomulagi sem væri í gildi við aðila vinnumarkaðarins um fjármögnun tiltekinna réttinda á vinnumarkaði. Um væri að ræða grundvallarbreytingu á íslenska vinnumarkaðslíkaninu en þríhliða samstarf stjórnvalda, Samtaka atvinnulífsins og verkalýðshreyfingar byggði oftast en ekki á mörkuðum tekjustofnum til að fjármagna viðkomandi verkefni. Þetta væri fyrirkomulag sem þróast hefði á undanförunum 3-4 áratugum og væri órjúfanlegur hluti vinnumarkaðslíkansins.

Í umsögn sinni um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur frá því 7. mars sl. kom fram að SA gætu fellt sig við útfærslu sem fæli í sér að lagaákvæði tryggði að markaðar tekjur tiltekinna verkefna yrðu „aldrei lægri en sem nemur“ þeim markaða tekjustofni sem liggur til grundvallar, enda leiði það efnislega til sömu niðurstöðu og ef fjárhæðinni hefði verið ráðstafað beint til þess aðila sem fer með verkefnið. Samtökin ítrekuðu þó þær athugasemdir sem þau höfðu áður gert um að tryggingagjaldi væri ætlað að fjármagna iðgjöld sem tengdust réttindum launafólks á grundvelli samkomulags ríkisins og aðila á vinnumarkaði og því gildi um það allt önnur lögmál en um aðra markaða tekjustofna ríkisins, enda tengdist það kjarasamningum með aðkomu stjórnvalda.

Í nýlegu nefndaráliti fjárlaganefndar um þingsályktunartillögu um stofnefnahagsreikning fyrir ríkissjóð (65. mál, 148. löggjafarþing) kom fram að alþjóðlegir reikningsskilastaðlar (IPSAS) feli í sér að svokallaðar markaðar tekjur, þ.e. að tilteknir tekjustofnar ríkisins sem eru markaðir ákveðnum stofnunum eða verkefnum á gjaldahlið fjárlaga, renni framvegis beint í ríkissjóð í stað þess að vera eyrnamerktir til tilteknum útgjöldum. Staðlarnir stangist þannig á við margvísleg sérlög sem kveða á um mörkun tekna.

Samtökin telur þessa röksemdafærslu byggða á misskilningi enda séu reikningsskilareglur, þ.m.t. alþjóðlegir reikningsskilastaðlar, reglur sem segja til um hvernig reikningsskil þeirra aðila sem þau ná til skuli gerð. Tilgangur reikningsskila er að greina frá liðnum atburðum sem endurspeglar hagrænar ákvarðanir sem teknar voru á því tímabili sem reikningsskilin ná til. Reglurnar segi til um hvernig beri að skrá viðskipti eða aðra atburði og hvernig segja skuli frá þeim í reikningsskilunum, en leggja hvorki skyldur né hömlur á það hver viðskiptin eru eða á hvaða grundvelli þau eru byggð. Ekki verður því séð að ákvæði þeirra reikningsskilareglna, sem beitt er eða verður beitt hjá ríkissjóði eða einstökum ríkisstofnunum, geti haft áhrif á ákvörðun löggjafans um hvort tekjur ríkisins skuli markaðar eða ekki.

Af framangreindum ástæðum er ekki nauðsynlegt að fara þá leið sem lagt er upp með í framangreindu frumvarpi. Í stað þess megi einfaldlega mæla fyrir um sérstök ákvæði um mörkun þeirra tekna sem mynda tryggingagjald, þrátt fyrir að hin almenna stefnumótun laga um opinber fjármál gildi um aðrar markaðar tekjur.

Samtök atvinnulífsins ítreka þá afstöðu sína að ekkert standi í vegi fyrir því að þeim gjaldstofnum sem mynda tryggingagjald verði mörkuð sérstaða og þau verði undanþegin almennti stefnumörkun hvað varðar aðra markaða tekjustofna. Samtökin telja það nauðsynlegt svo ekki komi til röskunar á samstarfi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um þau mikilvægu verkefni sem samið hefur verið um í kjarasamningum á grundvelli þríhliða samstarfs.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

