Alþingi
Erindi nr. Þ 140/143
komudagur 15.11.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og skattanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. nóvember 2011

1111015SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, 195. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 7. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp.

Athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga varða aðeins tvær greinar frumvarpsins, þ.e. 1. gr., um lækkun tryggingargjalds, og 7. gr. um framlengingu ákvæðis sem takmarkar heimild til skuldajöfnunar upp í vangoldnar skatta- og meðlagsskuldir.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að sá hluti tryggingagjalds sem rennur til Atvinnuleysistryggingasjóðs lækki um 1,36 prósentustig. Ástæðan er lægri fjárþörf atvinnuleysistryggingasjóðs samhliða því að atvinnuleysi fer minnkandi. Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa breytingu.

Í greininni er einnig lagt til að almennt tryggingagjald hækki um 0,45 prósentustig, til að mæta fjárþörf almannatrygginga, í tengslum við gerð kjarasamninga sl. vor, og til að vinna á uppsöfnuðum halla Fæðingarorlofssjóðs. Sambandið gerir ekki heldur athugasemd við þessar breytingar.

Til viðbótar framangreindri hækkun almenns tryggingargjalds telur sambandið rétt að hækka almennt tryggingargjald um 0,17 prósentustig til að fjármagna stóraukin útgjöld sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar. Á ársgrundvelli myndi þessi hækkun skila sveitarfélögum um 1.500 m.kr. í auknar tekjur. Einnig leggur sambandið til 0,034 prósentustiga hækkun sem rynni til Vinnumálastofnunar til að standa straum af kostnaði við vinnumarkaðsúrræði í samvinnu við sveitarfélög fyrir atvinnulausa sem ekki eiga bótarétt hjá Avinnuleysistryggingasjóði. Á ársgrundvelli myndi þessi hækkun skila sveitarfélögum um 300 m.kr. í auknar tekjur. Um þessi tvö atriði vísast nánar til meðfylgjandi minnisblaðs formanns og framkvæmdastjóra sambandsins til fjárlaganefndar Alþingis og fjármálaráðherra, dags. 10. nóvember 2011.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að skuldajöfnun barnabóta á móti vangoldnum sköttum og gjöldum, þ.á m. vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, verði áfram óheimil út árið 2012.

Af hálfu sambandsins er talið nauðsynlegt að vara við því að viðhalda þeirri tímabundnu frestun skuldajöfnunar sem nú hefur verið í gildi í þrjú ár. Jafnframt er lögð áhersla á að ákvæðið má alls ekki festast í sessi til

frambúðar. Hætta er á því að úrræðið leiði til þess að kröfur fyrnist, en ljóst er að í mörgum tilvikum er skuldajöfnun skilvirkasta úrræðið til að innheimta vangoldna skatta og gjöld. Í því sambandi má nefna að árið 2008 var skuldajafnað 45 milljónum króna upp í vangoldnar meðlagskröfur Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Að því marki sem slíkar kröfur innheimtast ekki eftir öðrum leiðum leiðir frestun á heimild til skuldajöfnunar til lakari innheimtu meðlaga og samsvarandi aukningar útgjalda Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Á endanum leiðir frestunin því til þess að útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins til sveitarfélaga lækka nokkuð.

Óbein áhrif frumvarpsins á sveitarfélög

Samkvæmt kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins er áætlað frumvarpið leiði til þess að afkoma ríkisins versni samtals um rúmar 900 m.kr. Áhrif á Jöfnunarsjóð sveitarfélaga eru af þeim sökum tekjulækkun um u.þ.b. 20 m.kr. Sambandið minnir á að við gildistöku sveitarstjórnarlaga um næstu áramót verður skylt að kostnaðarmeta öll frumvörp sem hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherra ber ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi:	Fjárlaganefnd Alþingis og fjármálaráðherra	Dags.: 10. nóvember 2011
Sendandi:	Halldór Halldórsson formaður Karl Björnsson framkvæmdastjóri	Málsnr.: 1111003SA Málalykill: 305
Efni:	**Fjármögnun vinnumarkaðsúrræða og aukins kostnaðar sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar**	

I. Inngangur

Minnisblað þetta fjallar annars vegar um mögulega fjármögnun vinnumarkaðsúrræða á vegum sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar fyrir þá einstaklinga sem eru atvinnulausir og ættu að vera í virkri atvinnuleit en eru það ekki vegna þess að þeir njóta ekki atvinnuleysisbóta eða atvinnutryggingar hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Flestir þessara einstaklinga byggja framfærslu sína á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum.

Hins vegar fjallar minnisblaðið um mögulega fjármögnun vegna þeirra einstaklinga sem munu missa atvinnuleysisbótarétt sinn eftir langa veru á atvinnuleysisskrá og munu þar með færast úr atvinnuleysisbótakerfinu í kerfi fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum.

Lögfræðiumfjöllun II. kafla þessa minnisblaðs er samin af Tryggva Þórhallssyni, lögfræðingi á lögfræði- og velferðarsviði sambandsins.

II. Vinnumarkaðsúrræði og ný fjármögnun

Það er ljóst að þeir einstaklingar sem eru atvinnulausir og ættu að vera í virkri atvinnuleit en eru það ekki vegna þess að þeir njóta ekki atvinnuleysisbóta eða atvinnutryggingar hjá Atvinnuleysistryggingasjóði byggja framfærslu sína á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum.

Lagagreinar sem skylda Vinnumálastofnun að veita öllum atvinnuleitendum þjónustu, eins og t.d. atvinnulausum sem ekki eiga bótarétt, og lagagreinar sem fela í sér heimildir til fjármögnunar vinnumarkaðsúrræða hafa verið taldar rekast á svo Vinnumálastofnun hefur ekki sinnt hlutverki sínu gagnvart þessum hópi sem skyldi.

Það er meginregla laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, að allir eigi rétt á vinnumarkaðsaðgerðum, þar á meðal vinnumiðlun og þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum, óháð því úr hvaða greiðslukerfi þeir fá sína framfærslu. Þessi meginregla er ekki sett fram berum orðum í tilteknu ákvæði laganna en leiðir af 1. gr. (skilgr. á atvinnuleitanda), 2. gr. (markmið), 7. gr. (málsmeðferð) og 9. gr. (niðurstaða málsmeðferðar er ákvörðun um réttindi og skyldur einstaklings).

Einstaklingsbundnu réttindin eru veitt í ákveðnum tilgangi og lögin mæla einnig fyrir um stofnanaskipulag til þess að þjóna því meginmarkmiði „að veita fólki sem af einhverjum ástæðum hefur helst úr lestinni á vinnumarkaði tækifæri til þess að taka aftur virkan þátt. Enn fremur er áhersla lögð á að ná til þeirra sem hafa ekki áður náð að fóta sig á vinnumarkaði. Ekki er því gert ráð fyrir að þátttaka í

vinnumarkaðsaðgerðum verði bundin því skilyrði að hlutaðeigandi eigi rétt á greiðslum úr einstökum greiðslukerfum. Einnig er mikilvægt að litið sé á alla þá sem leita til Vinnumálastofnunar sem virka atvinnuleitendur og finna árangursríkar leiðir til að sem flestir verði virkir á vinnumarkaði." (Úr greinargerð með frv.)

Vinnumálastofnun (VMST) ber ábyrgð á framkvæmd laganna (4. gr.) og því að tryggja einstaklingsbundin réttindi samkvæmt þeim og skal þjónusta VMST vera án endurgjalds (16. gr.) Um þessa ábyrgð VMST gildir sú takmörkun sem almennt er við lýði varðandi stofnanir ríkisins og bindur reksturinn við framlög af fjárlögum (sbr. 4. mgr. 4. gr.) Slíkar takmarkanir hafa hins vegar aldrei verið skýrðar þannig að réttindin sjálf séu háð framlögum af fjárlögum, þ.e. engin framlög = engin réttindi. Takmarkanir af þessu toga veita hins vegar löggjafanum svigrúm til þess að ákvarða þjónustustig.

Lagagrein sem bindur hendur stofnunarinnar við þetta verkefni þannig að hún veiti einungis þeim sem rétt eiga á atvinnuleysisbótum þjónustu á þessu sviði af því að þessi vinna stofnunarinnar er fjármögnuð af þeim hluta tryggingagjalds sem er atvinnuleysistryggingin, þ.e. að ekki hefur verið greitt „iðgjald" af þeim atvinnulausu sem eru í fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum

Það er í sjálfu sé ekki lagagrein sem bindur hendur VMST heldur fremur sú staðreynd að vinnumarkaðsúrræði eru nánast eingöngu fjármögnuð úr Atvinnuleysistryggingasjóði (ATS). Sú fjármögnun byggist á heimild í 62. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og þeirri meginreglu að fjármögnun sjóðsins er einungis fyrir þá sem eru tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins.

Vinnumálastofnun fer ekki með framkvæmd laga nr. 54/2006 og verður að byggja aðkomu sína að fjármögnuðum vinnumarkaðsúrræðum á sínum heimildarlögum, þ.e. lögum nr. 55/2006, sem einnig eru réttindalög vinnumarkaðsúrræða sbr. lið 1. Í síðarnefndu lögunum er einungis gert ráð fyrir að VMST komi fram sem stjórnvald gagnvart ATS hvað viðkemur framlagningu árlegra tillagna til stjórnar ATS um fjármagn til greiðslu atvinnuleysisbóta og umsýslu VMST fyrir sjóðinn samkvæmt þjónustusamningi (2. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2006).

Í þessu sambandi er vísað til þess sem efnislega felst í 15. gr. laganna nr. 55/2006, þ.e. að VMST aðstoði atvinnuleitendur, sem eru innan ólíkra greiðslukerfa, á grundvelli þjónustusamninga þar sem gengið er út frá því að viðkomandi greiðslukerfi borgi fyrir úrræðin. ATS er talinn greiðslukerfi í þessu sambandi og af því dregin sú ályktun að VMST sé í raun verktaki gagnvart ATS þegar kemur að fjármögnuðu vinnumarkaðsúrræðunum.

Í þessum skilningi hefur 15. gr. ekki þau áhrif að binda hendur VMST heldur fremur að veita stofnuninni heimild til þess að koma að fjármögnuðu vinnumarkaðsúrræðunum. VMST byggir væntanlega á því að þar sem stofnunin sé verktaki í þessum samskiptum komi ekki til þess að hún þurfi - sem stjórnvald - að tryggja jafnræði og aðrar reglur stjórnsýsluréttarins.

Það má út af fyrir sig gagnrýna þá lagatúlkun sem fram kemur í þessu samspili milli 15. gr. laganna nr. 55/2006 og 62. gr. laga nr. 54/2006 - fyrrnefndu lögin séu einfaldlega gölluð og þurfi breytingar við. Það má einnig setja málið upp sem árekstur milli meginreglna tveggja aðskilinna laga sem leysa beri úr með hefðbundnum lögskýringaraðferðum. Þar er alls ekki sjálfgefið að réttindalögin eigi að víkja í þeim árekstri og afleiðingin eigi að vera sú að VMST sé í raun aðgerðarfrí gagnvart stórum hópum þeirra sem eiga lögvarinn rétt til vinnumarkaðsaðgerða.

Hitt er þó sennilega skynsamlegra að nálgast þetta út frá fjármögnuninni og leitast við að tryggja fjármögnun úrræða fyrir þá hópa sem eru hjá sveitarfélögunum.

Þess vegna er hér lagt til að tekinn verði upp nýr liður í almennu tryggingagjaldi sem nemur 0,034% af stofni með gildistöku 1. janúar 2012, sjá fylgiskjal I. Þessi liður myndi skila um 300 m.kr. beinum tekjum til Vinnumálastofnunar og þeim bæri að verja til vinnumarkaðsaðgerða í samvinnu við sveitarfélögin fyrir atvinnulausa sem ekki eiga bótarétt hjá Atvinnuleysistryggingasjóði og eru á framfæri sveitarfélaga.

III. Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, lækkun atvinnuleysisbóta og ný fjármögnun

Undanfarin ár hafa útgjöld sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar vaxið mikið eða um 1,1 ma.kr. frá árinu 2006 til ársins 2010, en þá nam hún um 3,1 ma.kr. eins og fram kemur í eftirfarandi töflu:

	Þjónustutekjur *	Breyting frá fyrra ári	Rekstrarkostnaður (brúttó)	Breyting frá fyrra ári	Rekstrarútgjöld (nettó)	Breyting frá fyrra ári
2006	19.612		1.939.672		1.920.060	
2007	80.917	313%	1.965.541	1%	1.884.624	-2%
2008	23.341	-71%	1.936.063	-1%	1.912.722	1%
2009	66.805	186%	2.576.760	33%	2.509.954	31%
2010	72.597	9%	3.149.794	22%	3.077.197	23%
Breyting	52.985		1.210.122		1.157.137	
%breyting	270%		62%		60%	

Gert er ráð fyrir áframhaldandi vexti útgjalda á árinu 2011 en nákvæmar fjárhæðir liggja ekki fyrir. Alvarlegast er þó fyrir fjárhag sveitarfélaga að gríðarleg aukning er fyrirsjáanleg á árinu 2012. Sú aukning skýrist að stórum hluta af því, að fjöldi fólks mun missa rétt sinn til atvinnuleysisbóta vegna langrar veru á atvinnuleysisskrá.

Í vinnslugögnum við gerð fjárlagatillagna vegna Atvinnuleysistryggingarsjóðs eru tveir frádráttarliðir vegna þessa og liggur því fyrir fjárhagslegt mat á þessum áhrifum af hálfu ríkisins.

Fjárlagaliður 08-851 vegna Atvinnuleysistryggingasjóðs er lækkaður um **750 m.kr.** frá árinu 2011 og skýring þess er að heimild til greiðslu atvinnuleysisbóta í samtals fjögur ár rennur út 31. desember 2011.

Fjárlagaliður 08-851 vegna Atvinnuleysistryggingasjóðs er lækkaður um **791,4 m.kr.** og skýring þess er annars vegar 3% lækkun vegna ákvörðunar ríkisstjórnarinnar um að draga úr útgjöldum í almennri stjórnsýslu og 1,5% í velferðarmálum og hins vegar að fyrirhugað sé að framlengja tímabundna heimild til greiðslu atvinnuleysisbóta í fjögur ár, en þó þannig að gert er ráð fyrir að eftir að þriggja ára samfelldu bótatímabili lýkur falli bætur niður í þrjá mánuði. Tekið er fram að atvinnuleitendur eigi rétt á framfærslustuðningi frá sveitarfélögum þann tíma sem bætur falla niður.

Ekki er hægt skv. fyrirliggjandi upplýsingum að skipta síðari liðnum nákvæmlega upp en þar sem að hann er að mestu byggður á útgjöldum til atvinnuleysisbóta má reikna með að meginhluti hans verði til þess að útgjöld sveitarfélaga muni aukast. Því má halda því fram með góðum rökum að þessir tveir niðurskurðarliðir hjá Atvinnuleysistryggingasjóði muni kalla á allt að 1,5 ma.kr. ný útgjöld hjá sveitarfélögunum á næsta ári.

Þegar ljóst var í kjölfar bankahrunsins að atvinnuleysi myndi aukast verulega hér á landi brást ríkisstjórnin og Alþingi þannig við að tryggingagjaldið var hækkað og þær tekjur sem af því komu runnu til Atvinnuleysistryggingasjóðs. Þannig voru sjóðnum tryggðar tekjur til að standa undir auknum kostnaði við atvinnuleysi og ríkissjóður kom frá þessari tilteknu þróun útgjaldalaus að undanskilinni hækkun tryggingagjalds hjá ríkinu eins og öðrum. Nú er fyrirséð að útgjöld sveitarfélaga munu aukast að óbreyttu vegna þessa sama atvinnuástands og sökum þess að reglur sem gilda um atvinnuleysistryggingar eru ekki færðar a.m.k. til þess horfs sem var við lýði fram á mitt góðæri. Minnt er á að stytting bótatímabilsins var talin í lagi á sínum tíma sökum þess hve atvinnuleysið var lítið.

Fyrirhugað er að lækka þann hluta tryggingagjaldsins sem fjármagnar Atvinnuleysistryggingasjóð úr 3,81% af stofni í 2,45%. Hluti af þessu lækkandi skráðu atvinnuleysi er vegna þess að þeir sem eru skráðir atvinnulausir missa bótarétt sinn. Þeir þurfa þó að sjálfsögðu áfram fé til framfærslu og er það skylda sveitarfélaga að leggja það fram. Þörfin fyrir bætur er því áfram fyrir hendi en sveitarfélögin eiga að fjármagna þær af núverandi tekjustofnum. Það gengur einfaldlega ekki að óbreyttu miðað við fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Þess vegna er hér lagt til að tekinn verði upp nýr liður í almennu tryggingagjaldi sem nemur 0,17% af stofni með gildistöku 1. janúar 2012, sjá fylgiskjal I. Þessi liður myndi skila um 1,5 ma.kr. til sveitarfélaga til að fjármagna að hluta kostnað þeirra vegna fjárhagsaðstoðar. Ræða þarf betur hvernig fjármagninu verður tæknilega skipt milli sveitarfélaga en útgjöldin til fjárhagsaðstoðar myndu ráða skiptingunni.

IV. Lokaorð

Það er ljóst, að við það að annar hluti hins opinbera þjónustukerfis á Íslandi lækki útgjöld sín, lækka ekki heildarútgjöld hins opinbera nema að kostnaðarvaldurinn hverfi. Í því tilfelli sem hér um ræðir er það ekki svo nema að litlu leyti. Ríkið og Atvinnuleysistryggingasjóður hyggjast einfaldlega létta af sér útgjöldum með því að færa þau yfir á sveitarfélögin. Slíkt gengur ekki í þjóðfélagi sem kennir sig við norræna velferð. Menn verða að horfa á heildarmyndina.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

formaður

framkvæmdastjóri

Tryggingagjald o.fl.

	Tekjuár 2011	
	Alm. launþegar	Launþ. m. E-101
Atvinnutryggingargjald	3,810%	
Almennt tryggingagjald	4,540%	0,332%
Staðlaráð	*0,007%*	*0,007%*
Fæðingarorlofssjóður	*1,080%*	
Framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða	*0,325%*	*0,325%*
Tryggingastofnun	*3,128%*	
Vinnumálastofnun vegna vinnumarkaðsúrræða (*)		
Framlag vegna fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga (*)		
Tryggingagjald alls (alm. + atv.trgj.)	8,350%	0,332%
Markaðsgjald	0,050%	0,050%
Gjald í ábyrgðasjóð launa	0,250%	0,250%
Tryggingagjald og önnur gjöld alls	8,650%	0,632%

*(*) Tillaga um breytingar*

Skattstofn 2012 = 884.008 milljónir króna

Tekjuár 2012		Rekstrar-grunnur	Tekjuár 2012 *með breytingum (*)*		Rekstrar-grunnur
Alm. launþegar	Launþ. m. E-101	Milljónir króna 2012	Alm. launþegar	Launþ. m. E-101	Milljónir króna 2012
2,450%		**21.658**	2,450%		**21.658**
4,990%		**44.112**	**5,194%**		**45.912**
1,280%		11.315	*1,280%*		11.315
0,325%		2.873	*0,325%*		2.873
3,385%		29.924	*3,385%*		29.924
			0,034%		300
			0,170%		1.500
7,440%		**65.770**	**7,644%**		**67.570**
0,050%		442	0,050%		442
0,300%		2.652	0,300%		2.652
7,790%		**68.864**	**7,994%**		**70.664**