



Akureyri, 23. október 2024
2024100308 / 01-108

Efni: Bókun bæjarráðs Akureyrarbæjar vegna fyrirhugaðs afnáms tollfrelsis skemmtiferðaskipa

Á fundi sínum þann 17. október 2024 gerði bæjarráð Akureyrarbæjar eftirfarandi bókun:

Lagt fram til kynningar erindi dagsett 27. september 2024 frá Cruise Iceland til fjármála- og efnahagsráðherra vegna afnáms tollfrelsis.

Pétur Ólafsson hafnastjóri sat fund bæjarráðs undir þessum lið.

Það er óásættanlegt að afnema tollfrelsi skemmtiferðaskipa í hringsiglingum án þess að mat sé lagt á efnahagsleg áhrif aðgerðarinnar, eða að ákvörðunin byggji á langtíma stefnumótun um móttöku skemmtiferðaskipa. Bæjarráð leggur þunga áherslu á að gildistökkunni verði frestað um tvö ár á meðan sú vinna fer fram, enda gæti verið um að ræða verulega vanhugsaðan landsbyggðarskatt sem muni hafa mikil áhrif á móttöku skemmtiferðaskipa m.a. á Akureyri, Hrísey og Grímsey.

Lög um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987

Í frumvarpi til fjárlaga komandi árs, 2025 er lagt til að sóknargjöld lækki um u.þ.b. 5% eða úr kr. 1.192 á mann á mánuði í kr. 1.133.

Frá því fljótlega eftir hrun hafa sóknargjöld verið rétt helmingur af því sem þau voru fyrir bankahrunið 2008. Því hafa söfnuðir Þjóðkirkju og starfsstöðvar annarra lífsskoðunarfélög þurft að sníða stakk sinn þröngt vegna þessa undanfarin 16 ár. Þessa skerðingu tóku lífsskoðunarfélög á sig tímabundið. Hrunið er löngu yfirstaðið og ekki fæst séð réttlæting frekari skerðingar.

Skerðingin hefur sannarlega komið niður á æskulýðsstarfi sem og almennu starfi og þjónustu lífsskoðunarfélaga. Að sama skapi hafa framkvæmdir og viðhald við húsnæði og eignir setið á hakanum. Hér í Hveragerði hefur verið unnið fallett og gott æskulýðsstarf, haldið fallega utan um nýbakaða foreldra ásamt því að íbúar og gestir eru ávallt velkomnir í kirkjuna á viðburði með trúarlegu ívafi og/eða aðra þá sem auka menningu og samveru.

Það er ljóst að ekki er hægt að reka söfnuði og lífsskoðunarfélög til lengdar á hálfu framlagi og ljóst að festa þarf betri lausn í lög en lagt hefur verið til.

Undirrituð leggur til að sóknargjöld verði hækkuð og sú tala sem verður ofan á verði vísitölutengd. Það myndi auðvelda ábyrga fjárhagsáætlanagerð lífsskoðunarfélaga sem og að auka fyrirsjáanleika starfsumhverfis þeirra.

Alda Pálsdóttir
Hveragerði



Alþingi
Nefndasvið
Tjarnargötu 9
150 Reykjavík

Reykjavík: 7. október 2024
Tilvísun: 202409-0424

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025, 1. mál, og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál.

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025. Áður hefur sambandið skilað umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029¹.

Á undanförunum árum hefur Alþýðusambandið séð ástæðu til að gagnrýna veika afkomu hins opinbera, sérstaklega þegar horft er til stöðu hagsveiflunnar. Aukin útgjöld hafa þannig ekki verið fjármögnuð á tekjuhlið, og tekjum sem leiða af miklum efnahagslegum umsvifum og stöðu hagsveiflunnar hefur verið ráðstafað í aukin útgjöld. ASÍ hefur varað við því að slík stefna sé ósjálfbær og að afkoma verði í járum þegar hægir á efnahagslegum umsvifum.

Í umsögn um fjármálaáætlun var þannig gagnrýnt að afkomubatinntíðni á bókhaldslegum breytingum, minni framlögum í varasjóð, óútfærðum eignasölum og svo óútfærðum afkomubætandi ráðstöfunum. Jafnframt var varað við því að tekjur kunni að vera ofmetnar nú þegar hægir á vexti í hagkerfinu. Í fyrirbyggjandi frumvarpi til fjárlaga liggur fyrir hin pólitíska forgangsráðgjöf. Stjórnvöld kjósa að ná afkomumarkmiðum með því að færa auknar byrðar á viðkvæma hópa fremur en að ráðast í skynsamlegar aðgerðir í tekjuöflun. Afkomubætandi aðgerðir felast m.a. í því að skerða framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða, skerða fjárframlög til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs og fella einhliða niður greiðslur atvinnuleysistrygginga til starfsmanna í fiskvinnslu sem lenda í tímabundinni vinnslustöðvun vegna hráefnisskorts.

Alþýðusamband Íslands gagnrýnir harðlega framangreind áform og samráðsleysi stjórnvalda við ákvörðunartökuna. Á það skal bent að stjórnvöld geta farið aðrar leiðir til að bæta afkomu. Í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun var kallað eftir skynsamlegum aðgerðum í tekjuöflun og skýrar tillögur settar fram. ASÍ mótmælir því að viðkvæmir hópar séu látnir bera þyngstu byrðarnar af því að rétta af stöðu ríkissjóðs á sama tíma og skattkerfið ívilnar fjármagnstekjum umfram launatekjur og glufur eru til staðar í skattkerfinu sem ýta undir skattasniðgöngu.

Þörf á skynsamlegum aðgerðum í skattamálum

Samkvæmt fjárlagafrumvarpi nemur umfang lögfestra og ólögfestra skattbreytinga alls 20,8 milljörðum króna á árinu 2025. Þyngst vegur seinna skref upptöku kílómetragjalds á ökutæki sem áætlað er að skili 8 milljörðum og svo tímabundin aukning tekjuskatts lögaðila á árinu 2025 sem nemur 6,7 milljörðum.

Í umsögnum ASÍ um fjármálaáætlanir hefur sambandið bent á leiðir til að styrkja tekjuöflun hins opinbera með það að markmiði að stuðla að réttlátara skattkerfi en einnig til að ekki verði gripið til niðurskurðar sem kemur niður á viðkvæmum hópum í samfélaginu. Ekki verður betur séð af

¹ <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2482.pdf>



fjárlagafrumvarpinu en að sú leið sé fremur valin að setja byrðar á viðkvæma hópa, m.a. með skerðingu á jöfnunarframlagi vegna örorkubyrði, frekar en með sanngjörnum og réttlátum aðgerðum í skattkerfinu.

Alþýðusambandið hefur á undanförunum árum kallað eftir því að fyrirkomulag reiknaðs endurgjalds verði endurskoðað. Í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi er boðað að reglum um reiknað endurgjald verði breytt. Endurskoðun á fyrirkomulaginu var boðuð í stjórnarsáttmála frá árinu 2021 og hefði ASÍ viljað sjá þá vinnu fara af stað mun fyrr.

Í skýrslu ASÍ frá árinu 2021² var bent á þá veikleika sem eru í íslensku skattkerfi og felast í þeim hvötum sem ýta undir tekjutilflutning, þ.e. að launatekjur séu ranglega skráðar sem fjármagnstekjur. Skýrar vísbendingar eru um að slíkt viðgangist hér á landi og var það mat ASÍ að slík skattasniðganga kostaði hið opinbera um 3-8 milljarða á ári á verðlagi þess tíma. Sú tala felur ekki í sér kostnað hins opinbera af oftöldum kostnaði fyrirtækja. Fleiri hafa bent á þennan veikleika í íslensku skattkerfi. Þannig hafa ábendingar komið fram í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2012³ og í skýrslu sérfræðingahóps sem vann fyrir Fjármála- og efnahagsráðuneytið⁴. Í frumvarpi til fjárlaga er áætlað að breyttar reglur um reiknað endurgjald muni skila 500 milljónum í auknar tekjur. Það umfang gefur til kynna að ekki sé verið að fara sambærilega leið til að koma í veg fyrir tekjutilflutning og tíðkast á Norðurlöndum sem felur í sér að tryggja hlutleysi milli launatekna og fjármagnstekna, heldur mun vægari leið.

Í frumvarpinu eru einnig boðaðar breytingar á gjaldtöku ferðamanna, veiðigjaldi og fiskeldisgjaldi. ASÍ styður aukið umfang auðlindagjalda, og að lögð verði komugjöld á ferðamenn og dregið verði úr skattastyrkjum til ferðaþjónustu. Sambandið kallar þó eftir því að mótaður sé heildarrammur um gjaldtöku auðlinda sem nær yfir nýtingu ólíkra auðlinda hvort sem er fiskveiði, fiskeldi og orkuvinnsla. Snýst þetta ekki einungis um tekjuöflun heldur að skapa mikilvæga sátt um skiptingu þeirrar rentu sem verður til við nýtingu auðlinda og tryggja að hluti hennar verði eftir í nærsamfélaginu. Það er mat ASÍ að gjaldheimta auðlinda eigi heima undir einu ráðuneyti. Á það skal bent að með fiskveiðistjórnunarkerfinu varð mikil verðmætasköpun sem að hluta er renta sem til varð vegna takmörkunar á veiðum. Þessi renta var metin á 85 milljarða árið 2022 eftir að tekið hefur verið tillit til 6% árgreiðslu upp á 35 milljarða⁵. Árið 2021 var rentan metin á 56 milljarða.

Skilað auðu í húsnæðismálum - húsnæðiskreppa viðheldur verðbólguþrýstingi

Nokkuð hefur dregið úr verðbólgu undanfarið ár. Nú mælist hún 5,4% borið saman við 7,7% í ágúst 2023. Hjöðnunin hefur verið hraðari sé horft á undirliggjandi verðbólgu. Án húsnæðis mælist verðbólga 2,8% og hefur lækkað úr 7,6% á rúmu ári. Þróunin er til marks um minni þenslu í hagkerfinu og minni almennan verðbólguþrýsting. Ytri þættir hafa einnig stutt við hjöðnun verðbólgunnar en dregið hefur úr innfluttri verðbólgu og hækkunum á alþjóðlegu hrávöruverði.

Þeir kjarasamningar sem gerðir voru á almennum vinnumarkaði miðuðu að því að stuðla að lækkun verðbólgu og skapa forsendur fyrir lækkun vaxta. Aðkoma stjórnvalda að samningunum var mikilvæg og skapaði grundvöll fyrir lægri nafnlaunahækkunir í umhverfi hárrar verðbólgu og mikillar óvissu. Sértækar aðgerðir, t.d. vaxtastuðningur, auknar barnabætur og hækkun húsnæðisbóta, studdu þannig við viðkvæma hópa á tímum hárrar verðbólgu, aukinnar vaxtabyrði og vaxandi húsnæðiskostnaðar.

² Sjá https://asi.is/wp-content/uploads/2024/06/skattar-og-ojofnudur_skyrsla_070921.pdf

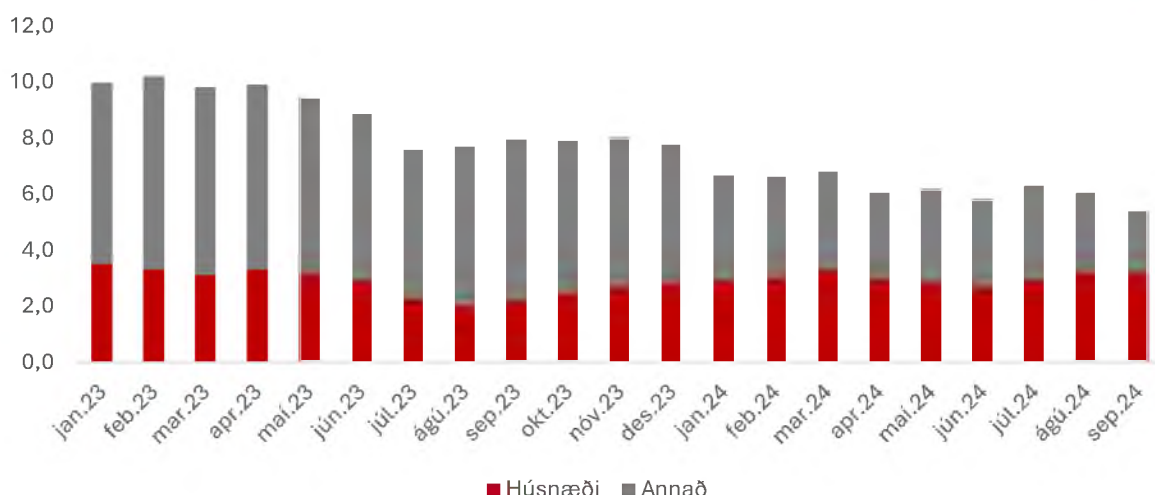
³ Sjá <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12263.pdf>

⁴ Sjá <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Endursko%C3%B0un%20tekjujuskatts%20og%20bo%CC%81takerfa.pdf>

⁵ Sjá <https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2023/f066b565-ae6b-4daa-b98e-b826b0a1e31b.pdf>



Verðbólga - samsetning



Í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun var varað við því að verðbólga geti reynst þrálátari vegna aðstæðna á húsnæðismarkaði, þ.e. undirliggjandi verðbólga hjaðni en húsnæðisverðbólga verði ráðandi og ýti undir verðbólgu. Sú þróun er að raungerast en nú um stundir skýrir húsnæðiskostnaður meira en helming af ársverðbólgu.

Húsnæðisvandi á Íslandi er margþættur. Uppbygging íbúða hefur verið mikil undanfarin ár en á móti hefur hröð fólksfjölgun orðið til þess að framboðsskortur ríkir engu að síður á húsnæði víða um land. Húsnæðisverð er hátt, í sögulegi tilliti og með tilliti til ráðstöfunartekna. Hátt vaxtastig og þrengri lánþegaskilyrði hafa að hluta dregið úr veltu á húsnæðismarkaði, en áhrif á verð húsnæðis hafa verið takmörkuð vegna misræmis framboðs og eftirspurnar. Þessi vandi hefur varað um árabíl en nýlegar jarðhræringar í Grindavík hafa orðið til þess að auka á vandann.

Stjórnvöld hafa gripið til fjölda aðgerða til að reyna að bregðast aðstæðum á húsnæðismarkaði. Bæði er um að ræða aðgerðir á eftirspurnarhlið (t.d. auknar húsnæðisbætur, sérstakur vaxtastuðningur) og aðgerðir á framboðshlið (t.d. aukin stofnframlög, takmörkun á Airbnb).

Með rammasamkomulagi um aukið framboð íbúða á árunum 2023-2032 voru stigin skref með það að markmiði að uppbygging verði í samræmi við þörf og að skilgreint hlutfall nýrra íbúða verði félagslegt og hagkvæmt húsnæði. Markmið stjórnvalda var að byggja 4.000 íbúðir á ári á fyrstu fimm árum samkomulagsins og 3.500 á ári á síðari fimm. Um nokkurt skeið hefur verið fyrirséð að erfitt verði að ná metnaðarfullum markmiðum um húsnæðisuppbyggingu. Skýrist þetta m.a. af því að hátt vaxtastig hefur neikvæð áhrif á byggingaráform en einnig af þeirri staðreynd að sveitarfélög hafa ekki aukið framboð byggingarhæfra lóða. Gangi spá HMS um nýjar íbúðir eftir, munu einungis 10.612 nýjar íbúðir bætast við á árunum 2023-2026 en ekki 16.000 eins og vonir stóðu til.

Aðstæður á húsnæðismarkaði kalla á tafarlaugar aðgerðir af hálfu ríkisstjórnar og sveitarfélaga. Þar er brýnt að ríki og sveitarfélög leggi til byggingarhæfar lóðir svo hraða megi uppbyggingu á húsnæðismarkaði þannig að markmið um aukið framboð náist. ASÍ telur einnig að gera þurfi breytingar á skipulagslögum þannig að ráðast megi í tímabundna uppbyggingu á færanlegu húsnæði á óskipulögðum svæðum.

Ljóst er að húsnæðisvandinn verður ekki leystur nema með aðgerðum sem draga úr misræmi framboðs og eftirspurnar. Almenn tóki ekki pólitískur ágreiningur um að auka þurfi framboð á húsnæði hér á landi en hafa verður í huga að óraunhæft er að jafnvægi náist á stuttum tíma.

Stjórnvöld geta þó gripið til aðgerða sem myndu stuðla að heilbrigðari húsnæðismarkaði til skemmri tíma. Við núverandi aðstæður lítis framboðs og mikillar eftirspurnar er hætta á að spákaupmennska



leiði til hækkunar á húsnæðisverði. ASÍ hefur í umsögnum um fjármálaáætlanir 2024-2028 og 2025-2029 bent á að skattalegir hvatar séu til staðar sem ýti undir ásælni fjárfesta í húsnæði, t.d. skattalegur afsláttur af leigutekjum í gegnum 50% frítekjumark og skattlagning söluhagnaðar húsnæðis.

Alþýðusambandið telur ástæðu til að taka þessar reglur til endurskoðunar og tryggja að skattaleg umgjörð vinni ekki gegn húsnæðisöryggi og heilbrigðum húsnæðismarkaði. Söluhagnaður íbúðarhúsnæðis er skattfrjálss á Íslandi að því gefnu að seljandi hafi átt íbúðarhúsnæðið í full tvö ár og eigi undir 600 rúmmetra af húsnæði, eða 1.200 m³ hjá hjónum. Ekki er gerð krafa um að eigandi hafi búið í eigninni að undangenginni sölu líkt og gert er í mörgum löndum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur einnig tekið undir þessar áherslur⁶. Það er einnig mat ASÍ að leita þurfi frekari leiða til að draga úr umfangi skammtímaleigu til ferðamanna.

Óréttlát lækkun framlags til jöfnunar á örorkubyrði

Jöfnunarframlagi ríkis vegna misjafns umfangs örorku milli lífeyrissjóða var komið á til að mæta mismunandi þunga af örorkulífeyri á samtryggingu lífeyrissjóða. Saman hafa ASÍ og SA þegar skilað sérstakri umsögn um áformin til efnahags- og viðskiptanefndar⁷.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnar fyrir árin 2024-2028 var boðuð endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Kom fram að gert væri ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Sagði í áætluninni að ráðgert væri að nýta framlag til jöfnunar til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga. ASÍ gerði alvarlegar athugasemdir við þessi áform í umsögn sinni og benti á að ekkert samráð hefði verið við verkalýðshreyfinguna.⁸

Miðstjórn Alþýðusambands Íslands hefur lýst yfir þungum áhyggjum vegna áforma ríkisstjórnarinnar um skerðingu á lífeyrisréttindum verka- og láglaunafólks. Í nýlegri ályktun miðstjórnar segir hún framgöngu ríkisstjórnarinnar í þessu efni ótæka með öllu. Áhrif skerðingar muni koma þyngst niður á sjóðum verka- og láglaunafólks innan ASÍ sem áfram muni standa undir sínum hlut varðandi örorkutryggingar. Ljóst sé að Alþýðusambandið getur aldrei samþykkt einhliða ákvörðun stjórnvalda um að skerða stórlega lífeyrisréttindi þess sem fólks sem vinnur erfiðustu störf og ber minnst úr bótum.⁹ Líkt og kemur fram að ofan hafa stjórnvöld margar leiðir til að fjármagna breytingar á örorkulífeyriskerfinu.

Alþýðusambandið ítrekar áherslu sína á að ólík örorkubyrði lífeyrissjóða verði áfram jöfnuð. Jafnframt telur ASÍ mikilvægt að bæta kerfið og tryggja sem besta ráðstöfun fjármuna. Þannig leggur ASÍ áherslu á að samráð og samtal sé átt við aðila vinnumarkaðarins sem eru bakhjarlar lífeyrissjóðanna og samningsaðilar um lífeyrisréttindi launafólks. Aðilar vinnumarkaðarins hafa í gegnum lífeyrissjóðina, með forgöngu sinni um stofnun Virk og þátttöku í vinnu og samtali um endurskoðun örorkulífeyriskerfisins, verið virkir þátttakendur við mótnun réttinda og þjónustu við þennan hóp. Mikilvægt er að tryggja með áframhaldandi samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins að gott samspil sé á milli réttindakerfa lífeyrissjóðanna og almannatrygginga og lýsir ASÍ sig reiðubúið til þátttöku í því starfi.

Ítrekuð skal í lokin sú afstaða Alþýðusambandsins að afnám jöfnunarframlagsins sem boðað er í fjárlagafrumvarpinu felur beinlínis í sér ásetning um að skerða réttindi félaga í lífeyrissjóðum og að frekari mótmæla og aðgerða má vænta verði ekki fallið frá þessum áformum.

⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/07/15/Iceland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-551849>

⁷ Sjá <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-44.pdf>

⁸ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf>

⁹ <https://vinnan.is/sidlausri-skerdingu-rettinda-motmaelt>



Víxlverkanir örorkulífeyrisgreiðslna lífeyrissjóða og almannatrygginga

Bráðabirgðaákvæði sem lýtur að samspili örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða hefur verið endurtekið framlengt frá því var fyrst komið á árið 2011. Í athugasemdum þess frumvarps, 763. mál af 139. löggjafarþingi 2010–2011, kom fram að ríkisstjórnin hefði staðfest að vilji sé til þess að efna til endurskoðunar á samspili bóta almannatrygginga og lífeyris úr lífeyrissjóðum. Stór áfangi náðist á síðasta þingi varðandi endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Enn á þó eftir að leysa hvernig það spilar saman varðandi örorkulífeyri lífeyrissjóða. Í endurskoðuðu kerfi almannatrygginga er ljóst að vandi varðandi víxlverkun mun koma aftur upp verði ekkert aðhafst. Ekki er réttlætanlegt að láta örorkulífeyrisþega verða fyrir víxlverkunum skerðinga þó tekið sé upp nýtt örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. ASÍ leggur áherslu á að koma í veg fyrir að víxlverkanir hefjist að nýju til óþæginda og ama fyrir örorkulífeyrisþega. Vilji ASÍ er sá sami og ríkisstjórnar þess tíma sem kom á bráðabirgðaákvæðinu að endurskoða samspil bóta almannatrygginga og lífeyris úr lífeyrissjóðum. Tekur ASÍ undir með því sem segir í umsögn Landssamtaka Lífeyrissjóða um að vonast til þess að nú þegar verði hafin markviss vinna við að móta heildstæða sýn á málaflokkinn í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins.¹⁰ Dragist sú vinna er að minnsta kosti þarft að forða víxlverkunum áfram með bráðabirgðaákvæðum.

Brottfall laga um greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna fiskvinnslufólks

Stefnt er að því að fella á brott greiðslur atvinnuleysistrygginga til fiskvinnslufólks vegna tímabundinnar vinnslustöðvunar sem rekja má til hráefnisskorts. Eins og bent er á í umsögn Starfsgreinasambands Íslands¹¹ mun einhliða niðurfelling á lögum 51/1995 og breytingar á lögum 54/2006 hafa í för með sér töluverð áhrif á fiskvinnslufólk um allt land ásamt áhrifum á kjör þeirra í gegnum samspil við kjarasamninga.

Ljóst er að sjávarútvegur og fiskvinnsla hefur tekið verulegum breytingum frá því löggin voru sett og ekki er útilokað að ástæða sé til að endurskoða úrræðið. Staða fyrirtækja er hins vegar misjöfn og því gagnrýnivert að stjórnvöld áformi einhliða breytingu án samtals við hagaðila og án þess að fyrir liggi hver áhrif breytinga á launafólk verða. Að svo stöddu leggst ASÍ gegn áformunum.

Dregið úr framlagi til starfsendurhæfingar

ASÍ hefur þegar skilað inn sérstakri umsögn sem snýr að framlagi ríkisins til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs¹². Rétt er að ítreka þau sjónarmið sem koma fram í umsögninni og þá þversögn að dregið sé úr framlögum til starfsendurhæfingar á sama tíma og nýtt örorkulífeyriskerfi tekur gildi þar sem megin áhersla er á að auka endurhæfingu og þátttöku á vinnumarkaði.

f.h Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit

Hagfræðingur

Sviðsstjóri hagfræði og greiningasviðs

¹⁰ <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-30.pdf>

¹¹ <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-24.pdf>

¹² <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-31.pdf>



Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Smiðja, Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. október 2024

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál 155. löggjafarþing – umsögn Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins

Alþýðusamband Íslands (hér eftir „**ASÍ**“) og Samtök atvinnulífsins (hér eftir „**SA**“ og saman nefnd „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, XII. kafla, breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990. Með frumvarpinu er lagt til að ráðstöfun hluta tryggingagjalds til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða, sbr. VI. kafla laganna, verði 0,107% af gjaldstofni skv. III. kafla á árinu 2024. Þá er jafnframt lagt til að þrátt fyrir ákvæði 17., 18. og 19. gr. laganna skuli fjárframlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða á árinu 2025 eingöngu renna til lífeyrissjóða þar sem hlutfall örorkuskuldbindinga af framtíðarskuldbindingu er einu prósentustigi hærra en meðaltal örorkuskuldbindinga sjóðanna, miðað við næstliðið ár, líkt og nánar greinir í frumvarpinu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur að auki fram að fjármagna eigi að hluta breytingar á örorkuhluta almannatryggingakerfisins með því að fella niður framlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna og hækka samsvarandi hlutdeild lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga í tryggingagjaldinu í kjölfarið.

Samtökin leggjast gegn fyrirhugaðri lækkun framlagsins sem kynnt er í frumvarpinu sem og fyrirætlunum þess efnis að afnema framlagið til frambúðar frá og með árinu 2026. Telja samtökin að afnám framlagsins muni leiða til þess að ávinnsla lífeyris launafólks þeirra sjóða þar sem örorka er algengust verði takmarkaðri og lífeyrisgreiðslur skertar til elli- og örorkulífeyrisþega sömu sjóða. Muni það koma sérstaklega niður á sjóðum verkafólks innan ASÍ. Í þessu efni skiptir meginmáli að jöfnunarframlag ríkisins nýtist til þess að stéttir verka- og láglaunafólks beri ekki ábyrgð umfram sjóðsfélaga annarra lífeyrissjóða á afkomu þess viðkvæma hóps sem reiðir sig á framfærslu örorkutryggingar.

Skýlt er að inna af hendi sérstakt gjald, tryggingagjald, af greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eftir því sem nánar greinir í lögum nr. 113/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 113/1990 um tryggingagjald. Tekjum af atvinnutryggingagjaldi skal ráðstafað til Atvinnuleysistryggingasjóðs og tekjum af almennu tryggingagjaldi skal ráðstafað til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, til fæðingarorlofssjóðs og til Tryggingastofnunar ríkisins og sjúkratryggingastofnunnar til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga, sbr. nánar ákvæði 3. gr. laganna. Tryggingagjaldið má rekja til vinnumarkaðar og skal því ráðstafað með nánar tilteknum hætti, þ. á m. til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða samkvæmt núgildandi lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald.

Þess ber einnig að gæta að almenn samstaða er um að ríkið beri meginábyrgð á málaflokki örorku í íslensku samfélagi en hluti kostnaðar vegna örorku er hins vegar greiddur úr



lífeyrissjóðum og léttir þar með byrðinni af hinu opinbera. Aðild að lífeyrissjóðum á samningssviðinu er kjarasamningsbundin, sem veldur því að misjöfn örorkubyrði leggst þyngra á suma sjóði. Til þess að skapa einingu um lífeyriskerfið hefur því þótt mikilvægt að ríkið rækta hlutverk sitt í örorkumálum m.a. með því að jafna örorkubyrði. Að framangreindum gættu vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum.

Forsaga jöfnunarframlagsins

Vaxandi örorkutiðni í byrjun aldarinnar og ólík áhrif á lífeyrissjóði urðu til þess að ASÍ og SA hófu viðræður við stjórnvöld um mögulega jöfnun á örorkubyrði sjóðanna en tíðni örorku er afar misjöfn á milli sjóða. Viðræðurnar leiddu til þess að ríkisstjórnin sendi frá sér yfirlýsingu í nóvember 2005, við endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, þess efnis að íslenska ríkið myndi greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA með framlagi sem svaraði til 0,25% af tryggingagjaldstofni. Liður í þessari vinnu var m.a. að skoða leiðir til að samræma viðmið um örorkumat á milli almannatrygginga og lífeyrissjóða og skoða leiðir til að efla starfsendurhæfingu og þjónustu við þau sem detta út af vinnumarkaði.

Í viðræðum við stjórnvöld í kjölfarið lögðu samtökin áherslu á að við skiptingu framlagsins þyrfti að ná fram tvíþættu markmiði, þ.e. almennri lækkun á örorkubyrði hjá öllum sjóðunum og jöfnun byrðarinnar á milli þeirra. Jafnframt lögðu samtökin áherslu á að framlagið fengi varanlegan sess í lögum um tryggingagjald þannig að unnt væri að taka tillit til þess við tryggingafræðilegt mat og að ekki yrði um tiltekna fjárhæð að ræða heldur fasta hlutdeild í tryggingargjaldstofni til að bregðast við stöðugt vaxandi neikvæðum áhrifum örorkugreiðslna á tryggingafræðilega stöðu sjóða á samningssviðinu.

Framlagið var lögfest með lögum nr. 177/2006 um breytingu á lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald. Fjármála- og efnahagsráðuneytið birtir árlega reglugerð um skiptingu jöfnunarframlagsins, sbr. t.a.m. reglugerð 1406/2023. Árin 2007 – 2009 nam framlagið 0,15%, 0,20% og 0,25% af gjaldstofni tryggingagjalds og var aðeins greitt til lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA.

Í meðferð þingsins á frumvarps þáverandi fjármálaráðherra um lækkun tryggingagjalds og jöfnun örorkubyrði lífeyrissjóða sem varð að lögum nr. 177/2006 var jöfnunarframlagið hækkað í 0,325% af tryggingagjaldstofni. Í frumvarpinu, sem lítilega breytt varð að lögum, var lagt til að jöfnunin næði til allra lífeyrissjóða en í yfirlýsingu ríkisstjórnar í tengslum við kjarasamninga árið áður var einungis kveðið á um að jöfnunin myndi taka til sjóða á samningssviði ASÍ og SA. Í greinargerð með frumvarpi til laganna er einnig lagt til að jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða eigi sér stað til frambúðar.

Óumdeilt mikilvægi framlagsins

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnar fyrir árin 2024-2028 var boðuð endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Kom fram að gert væri ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Sagði í áætluninni að ráðgert væri að nýta framlag til jöfnunar til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga. ASÍ gerði alvarlegar athugasemdir við þessi áform í umsögn sinni um áætlunina og bentu á að ekkert samráð hefði verið haft við verkalýðshreyfinguna.¹ Samtökin hafa þó ítrekað lýst yfir vilja til þess að taka þátt í rýni á jöfnunarframlaginu til að það nýtist sem best en hluti framlagsins

¹ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf>



rennur til lífeyrissjóða með takmarkaða örorkubyrði.

Þeir lífeyrissjóðir sem bera mestu örorkubyrðina eru samsettir af stéttum verkafólks og mun afnám jöfnunarframlags hafa mest áhrif á þá sjóði. Þeir fimm lífeyrissjóðir sem hafa hærri örorkubyrði en meðaltal lífeyrissjóða eru allir á samningssviði ASÍ og SA, nánar tiltekið er um að ræða Gildi, Festu, Stapa, Lífeyrissjóð Vestmannaeyja og Lífeyrissjóð Rangæinga. Samkvæmt upplýsingum samtakanna munu allir þessir sjóðir þurfa að skerða almenn réttindi sjóðfélaga umtalsvert ef stjórnvöld hverfa frá því að jafna byrðina á milli sjóða. Misjöfn örorkubyrði mun því draga úr getu framangreindra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum varðandi greiðslur ellilífeyris til sjóðfélaga.

Bætt örorkukerfi almannatrygginga

Nýlega samþykktar breytingar á örorkulífeyriskerfinu taka gildi eftir um ár. Vonir standa til jákvæðra áhrifa á málaflokkinn og minnkandi nýgengni örorku í samfélaginu en ekkert bendir til þess að hið nýja kerfi leiði til breytinga á ólíkri örorku á milli starfsgreina. Samtökin telja ljóst að fyrirhugaðar breytingar á örorkukerfinu muni ekki jafna örorkubyrði á milli sjóða, þó viðleitnin til að draga úr örorku sé jákvæð.

Samtökin taka hins vegar undir mikilvægi þess að bæta örorkuhluta almannatryggingakerfisins og tryggja sem besta ráðstöfun fjármuna. Leggja samtökin áherslu á að samráð verði haft við aðila vinnumarkaðarins sem eru bakhjarlar lífeyrissjóðanna og samningsaðilar um lífeyrisréttindi launafólks. Aðilar vinnumarkaðarins hafa í gegnum lífeyrissjóðina, með forgöngu sinni um stofnun Virk og þátttöku í vinnu og samtali um endurskoðun örorkulífeyriskerfisins verið virkir þátttakendur við mótun réttinda og þjónustu við þennan hóp.

Um viðkvæman málaflokk er að ræða og samtökin telja ekki rétt að afnema jöfnunarframlagið án frekari umræðu um hvernig hið nýja kerfi muni reynast í framkvæmd og þá sér í lagi hvernig það muni koma til með að hafa áhrif á ólíka örorkubyrði sjóðanna.

Ábyrgð ríkisvaldsins

Reglulega koma fram hugmyndir um að nýta sjóði lífeyrissjóða í önnur verkefni en þau sem lúta að skilgreindu hlutverki þeirra; að greiða lífeyri til sjóðsfélaga. Allar eignir lífeyrissjóða mynda skuldbindingu sömu stærðar gagnvart sjóðsfélögum. Umfang eigna lífeyrissjóða endurspeglar þannig skuldbindingar þeirra og ábyrgð. Vangaveltur um að lífeyrissjóðir jafni örorkubyrði sín á milli í ljósi stærðar eignasafna ganga af þessum sökum ekki upp. Ríkisvaldið verður áfram að standa undir þeirri ábyrgð sem það hefur tekið á sig hvað varðar örorkutryggingar.

Uppbygging lífeyrissjóða er eitt af því sem best hefur tekist hjá Íslendingum undanfarin ár og áratugi. Í sjóðunum eru nú samtals tæplega 7.500 milljarðar króna og fáar þjóðir hafa byggt upp sambærilegan sparnað til þess að standa undir lífeyrisgreiðslum í framtíðinni. Sparnaður Íslendinga í lífeyrissjóðum nemur nú um 171% af vergri landsframleiðslu en önnur ríki standa okkur langt að baki í þessum efnum. Ef ríkið hættir að jafna örorkubyrði með þeim hætti sem lagt er til hér, getur það grafið undan samstöðu um lífeyriskerfið, sem hefur þótt eitt það albesta í heiminum. Samtökin leggja því áherslu á að misjöfn örorkubyrði lífeyrissjóða verði áfram jöfnuð.

Mikilvægt er að tryggja með áframhaldandi samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins að gott samspil sé á milli réttindakerfa lífeyrissjóðanna og almannatrygginga og lýsa samtökin sig reiðubúin til þátttöku í því starfi. Samtökin telja að samráð í þessu máli hafi



verið ófullnægjandi en ASÍ og SA eru reiðubúin til samtals um framtíðarfyrirkomulag á jöfnun örorkubyrði, enda má finna ýmislegt að núverandi fyrirkomulagi, þ.m.t. að sjóðir sem ekki búa við háa örorkubyrði fái einnig greitt jöfnunarframlag að einhverju marki.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telja samtökin forsendur afnáms jöfnunarframlagsins séu vanreifaðar og kunni að hafa þau áhrif að lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ og SA, muni þurfa að skerða almenn réttindi sjóðfélaga. Leggjast samtökin því gegn áformum þess efnis að lækka og síðar afnema jöfnunarframlagið sem boðuð eru í fjárlagafrumvarpi og ofangreindu frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga.

Virðingarfyllst,

f.h. Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins

Þórir Gunnarsson
Hagfræðingur ASÍ

Sigurður Helgason
Lögmaður á málefnasviði SA

Alþingi
Nefndasvið
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Reykjavík, 30. september 2024

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025 og þakkar fyrir að fá tækifæri til þess.

Í umsögninni verður fjallað um þær breytingar sem BSRB gerir athugasemdir við. Það eru atriði sem varða samspil greiðslna lífeyrissjóða og almannatrygginga, framlög úr ríkissjóði til jöfnunar örorkubyrði, vaxtabætur, barnabætur og atvinnuleysistryggingar fiskvinnslufólks.

Breytingar sem snerta réttindi launafólks í lífeyrissjóðum

BSRB leggst alfarið gegn 22. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða fyrir árið 2024 verði lækkað úr 0,325% í 0,107% af gjaldstofni tryggingargjalds og að reiknireglu verði breytt. Þá er lagt til að framlagið falli alfarið niður frá og með árinu 2026. Verði breytingin samþykkt mun hún draga úr getu lífeyrissjóðanna til að greiða lífeyri. Ekki var haft samráð við BSRB varðandi þessa breytingu þrátt fyrir að miklar líkur séu á að hún muni hafa áhrif til skerðingar á lífeyrisréttindum sjóðsfélaga sem eru eða hafa verið í aðildarfélögum bandalagsins. BSRB hafnar því að nýtt örorkulífeyriskerfi almannatrygginga verði að hluta til fjármagnað með skerðingu réttinda sjóðsfélaga í lífeyrissjóðum og krefst þessa að þessi breyting á ákvæði til bráðabirgða III í lögum um tryggingagjald verði ekki samþykkt en ákvæðið framlengt óbreytt miðað við núgildandi lög út árið 2025.

Í köflum VI. – VIII. í frumvarpinu er m.a. verið að framlengja bráðabirgðaákvæði í lögum um almannatryggingar, félagslega aðstoð og skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða til 31. ágúst 2025. Bráðabirgðaákvæðunum, sem fyrst komu inn í lögin árið 2011, er ætlað að koma í veg fyrir víxlverkandi skerðingar hjá örorkulífeyrisþegum sem eiga örorkulífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum. Nú er lagt til að ákvæðin haldi aðeins gildi sínu fram til þess tíma sem nýtt örorkulífeyriskerfi almannatrygginga tekur gildi. Ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvað taki við þá. Ekki var hugað að áhrifum víxlverkana við breytingar á lögum um örorkulífeyri almannatrygginga og nú virðist löggjafinn ætla að gefast upp fyrir verkefninu og láta víxlverkanir hefjast að nýju haustið 2025. BSRB leggur áherslu á að tíminn fram að því verði notaður til að rýna samspil kerfanna til að finna varanlega lausn.

Vaxtabætur og barnabætur

Í frumvarpinu er lagt til að bráðabirgðaákvæði um vaxtabætur verði framlengt óbreytt. Það mun hafa í för með sér að hámarksfjárhæð vaxtabóta og hámark vaxtagjalda til útreikings bóta munu haldast óbreytt sjöunda árið í röð eða frá álagningarárinu 2019. Skerðingarmörk vegna eigna munu einnig haldast óbreytt þriðja árið í röð þrátt fyrir að t.d. vísitala íbúðaverðs hafi hækkað

um 30% á tímabilinu frá janúar 2022 til ágúst 2024. BSRB leggur til að fjárhæðir vaxtabóta og hámark vaxtagjalda til útreikings bótanna verði hækkuð í samhengi við hækkun vaxtagjalda heimilanna vegna húsnæðislána og að eignamörk kerfisins verði hækkuð til samræmis við hækkun húsnæðisverðs á undangengnum árum. Fram kemur í greinagerð með frumvarpinu að útgjöld ríkissjóðs vegna vaxtabóta á árinu 2025 verði 2,1 ma.kr. en BSRB telur það mikið ofmat því útgjöld vegna bótanna voru rétt rúmir 2 ma.kr. árið 2023 og með óbreyttum forsendum eins og lagðar eru til í frumvarpinu þá munu útgjöld vegna vaxtabóta verða langt innan við 2 ma.kr. á árinu 2025 ef skerðingarmörk vegna eigna verða óbreytt.

Í 26. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á barnabótakerfinu í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna kjarasamninga í mars 2024. Stefna BSRB er að barnabætur byrji ekki að skerðast fyrr en við meðaltekjur. BSRB fagnar því þessum breytingum og telur þær mikilvægt fyrsta skref í átt að því að tryggja viðunandi stuðning við barnafjölskyldur. Hins vegar gerir bandalagið athugasemdir við að breytingin sé gerð með bráðabirgðaákvæði. Skilningur heildarsamtaka launafólks var sá að um varanlega breytingu væri að ræða enda kom aldrei annað til tals. BSRB leggur því til að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu verði gerðar á 4. mgr. A-liðar 68. gr. laga nr. 90/2003 en ekki með breytingum á bráðabirgðaákvæði.

Breyting sem skerðir vinnumarkaðstengd réttindi launafólks

Í 43. gr. frumvarpsins er lagt til að lög um greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna fiskvinnslufólks verði felld brott. BSRB leggst alfarið gegn þessari breytingu enda var ekki haft samráð við ASÍ um þessa breytingu en fiskverkafólk er í aðildarfélögum sambandsins. Það er fráleitt að skerða vinnumarkaðstengd réttindi launafólks með einhliða ákvörðun stjórnvalda.

BSRB gerir ekki fleiri athugasemdir við frumvarpið.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in blue ink, reading 'Sigr. Ingibj. Ingad.'.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur

Reykjanesbær, 26. september 2024

Efni: Umsögn Festu lífeyrissjóðs um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál, sérilagi 22. gr., lækkun á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Í frumvarpinu eru nokkrar mikilvægar breytingar sem varða lífeyrissjóði með beinum eða óbeinum hætti. Festa lífeyrissjóður vill koma sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri varðandi 22. gr. frumvarpsins er varðar lækkun á framlagi til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða.

Framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða kom til framkvæmda árið 2007, í kjölfar viðræðna aðila vinnumarkaðarins við ríkisstjórn árin þar á undan. Það var afstaða samningsaðila á vinnumarkaði að framlagið yrði ótímabundið, en það hefur síðan verið ákveðið með reglugerð sem sett er árlega af Fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Markmið framlagsins er að jafna mismunandi örorkubyrði á milli lífeyrissjóða. Örorkubyrðin er afar mismunandi á milli lífeyrissjóða. Hún er hæst hjá lífeyrissjóðum sem þjónusta ófaglært verkafólk sem stundar erfiðisvinnu.

Hærri örorkutíðni hefur áhrif á skuldbindingar lífeyrissjóða og dregur úr getu þeirra til að greiða lífeyri. Ávinnsla réttinda sjóðfélaga sjóða með háa tíðni örorku er að jafnaði minni en sjóða með lága tíðni að öðru óbreyttu (s.s. rekstrarkostnaði, langtímaávöxtun, o.s.frv.).

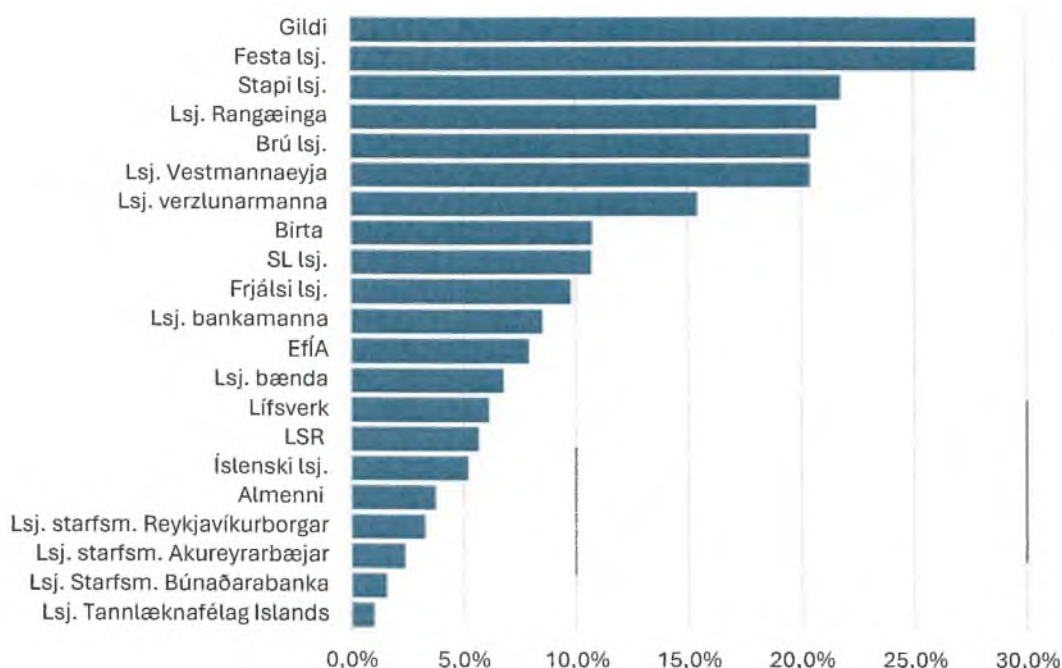
Festa hefur nýtt framlag til jöfnunar örorkubyrði til réttindaaukningar fyrir sjóðfélaga og greiðsluþega sjóðsins. Sjóðfélagar fá uppbót á innvinnslu réttinda í hverjum mánuði sem svarar 3,9% iðgjalda. Jafnframt er greiddur viðbótarlífeyrir í hverjum mánuði sem svarar til 3,0% af lífeyri greiðsluþega.

Einungis tveir lífeyrissjóðir, Festa og Gildi, hafa nýtt framlagið á þennan hátt en þessir sjóðir eru jafnframt með hæsta hlutfall örorkulífeyris af heildargreiðslum lífeyris.

Festa fékk næst hæstu fjárhæð framlagsins vegna ársins 2023 en hún dugði ekki til að jafna þann aðstöðumun sem er milli sjóða. **Allar breytingar á framlaginu til lækkunar leiða því til beinnar lækkunar réttinda og/eða lífeyrisgreiðslna sjóðfélaga Festu.**

Lífeyrissjóðir með litla örorkubyrði njóta góðs af framlaginu og leiðir það af þeim úthlutunarreglum sem eru í reglugerð. Markmið framlagsins ætti að vera í þá veru að sjóðir með háa örorkubyrði geti boðið sömu réttindi og meðaltals sjóður en svo er ekki raunin.

Hlutfall örorkulífeyris af heildarlífeyrisgreiðslum 2023



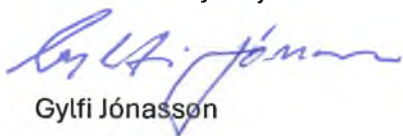
Svo virðist sem í frumvarpinu sé verið að blanda saman jöfnunarframlaginu við þann kostnað sem breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga munu hafa í för með sér. Þó að breytingar á almannatryggingakerfinu myndu hugsanlega draga úr umfangi örorku yrði það ekki til þess að jafna örorkubyrði milli sjóða enda samsetning sjóðfélaga og tíðni örorku eftir sem áður ólík milli sjóða.

Hér er því um ólíka hluti að ræða og ekkert sem bendir til þess að umræddar breytingar komi til með að leiða til þess að örorkubyrði milli lífeyrissjóða muni jafnast samhliða slíkum breytingum. Jöfnunarframlaginu er ætlað að draga úr þeim mismun sem fylgir því að misjöfn örorkubyrði getur dregið úr getu einstakra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum til greiðslu ellilífeyris til sinna sjóðfélaga.

Sú lækkun framlags til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða sem boðuð er í frumvarpinu mun leiða til skerðingar réttinda sjóðfélaga Festu lífeyrissjóðs.

Virðingarfyllt,

f.h. Festu lífeyrissjóðs


Gylfi Jónasson

Framkvæmdastjóri

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. september 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) vísar til umsagnarbeiðni efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 17. september sl., um ofangreint mál á þingskjal 2. FA gerir eftirfarandi athugasemdir.

1. gr. Áfengisskattur

Líkt og áður kýs félagið að beina sjónum sínum að áfengis- og tóbakssköttum. Áfengisskattar hafa um langt skeið verið langhæstir í Evrópu en engu að síður taka þeir hækkunum ár eftir ár – og virðist engin undantekning vera gerð núna.

Árið 2023 gerði FA greiningu á breytingum á áfengissköttum í Evrópuríkjum um áramótin 2023-2024. Af þeim ríkjum sem breyttu sköttum á áfengi var það aðeins Ísland sem hækkaði þá um meira en sem nemur samræmdri vísitölu neysluverðs. Enn og aftur er gripið til þess að hækka áfengisskatta án þess að horft sé til áhrifa á atvinnulífið, að ekki sé talað um buddu neytenda. Hæstu áfengisskattar í Evrópu bitna á þeirri hraðvaxandi grein, sem áfengisframleiðsla er, en hún skapar fjölda starfa um allt land. Skattlagning sem er út úr öllu korti á sinn þátt í að Ísland á í vök að verjast sem ferðamannaland vegna hækkandi verðlags. Löngu er tímabært að hverfa frá þessari skattlagningarpólítík, enda skortir öll rök fyrir því að áfengisskattar séu hér miklu hærri en í öðrum Evrópulöndum.

FA hefur áður bent á að allan rökstuðning skorti jafnframt fyrir því fyrirkomulagi að áfengisskattur á hvern sentilítra vínanda í bjór sé um 10% hærri en áfengisskattur á sambærilega einingu í léttvíni. Eins og fram kemur að ofan er framleiðsla bjórs blómleg og vaxandi innlend atvinnugrein en léttvinsframleiðsla er engin á Íslandi.

FA leggur til að gerð verði sú breyting á frumvarpinu að hætt verði við hækkun áfengisskatts, að minnsta kosti á bjór þannig að skattlagning á léttvíni og bjór jafnist.

2. gr. Tóbaksskattur

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir hækkun á tóbakssköttum á vindlingum, neftóbaki og öðru tóbaki. Hækkun á skatti á tóbaki er einnig næstum árleg ásamt hækkun á áfengissköttum.

Nú liggur fyrir skv. þingmálaskrá að heilbrigðisráðherra hyggist leggja fram frumvarp í febrúar nk. er varðar tóbaksvarnir, rafrettur og nikótínvörur (heildarlög). Fjallað er um í þingmálaskránni að með frumvarpinu verði gerðar breytingar sem lúta að því að lagt verði til að sambærilegt gjald verði lagt á tóbaksvörur og tóbakslíkar vörur eins og nikótínþúða. Eins og

staðan er núna er mikill verðmunur á einum sígarettupakka sem inniheldur 20 sígarettur, sem kostar í kringum 1.500 kr.,¹ og einni dollu sem inniheldur 20 nikótínþúða, sem kostar í kringum 690-990 kr.² Verði frumvarp heilbrigðisráðherra að lögum getur svo orðið að 50-117% hækkun verði á einni dollu af nikótínþúðum ef leggja á sambærilegt gjald á nikótínvörur og tóbaksvörur. Þessi gífurlega hækkun, verði hún að veruleika, tekur ekki tillit til hækkunar sem lögð er til í frumvarpi þessu, og má því vænta þess að verð á nikótínvörum gæti hækkað enn meira samhliða hækkunum á tóbaksvörum.

FA leggur til að gerð verði sú breyting á frumvarpinu að hætt verði við hækkun tóbaksskatts.

20. gr. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir

FA fagnar því að fjárhæð losunargjalds fyrir starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum fari lækkandi skv. frumvarpsdrögum. Mikilvægt er fyrir rekstraraðila sem eru með minni losun að kostnaður rjúki ekki upp úr öllu valdi. Lækkun kostnaðar milli ára, líkt og er lagt upp með hér, gæti jafnvel hvatt aðra rekstraraðila til að minnka losun og greiða heldur losunargjaldið.

24. gr. Atvinnutengd starfsendurhæfing og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða

FA fagnar einnig þeirri framlengingu sem er lögð til með frumvarpsdrögum í XII. kafla þess og varðar iðgjald atvinnurekenda og sjálfstætt starfandi. Með framlengingunni er iðgjaldið 0,10% af stofni í stað 0,13% út árið 2025.

Það er staðreynd að nær öll fyrirtæki hér á landi eru lítil eða meðalstór og þá hefur Evrópusambandið lagt sérstaka áherslu á að efla slík fyrirtæki sem speglast yfir í EES-samninginn.³ Vegna smæðar fyrirtækja á Íslandi er mikilvægt að stuðla að hagsæld fyrirtækjanna sem skilar sér til baka til samfélagsins og felst það m.a. í því að fyrirtæki þurfi ekki að telja krónur og aura í hin ýmsu gjöld til ríkisins. Margt smátt gerir eitt stórt og því einkar jákvætt að framlengja eigi III. ákvæði til bráðabirgða út árið 2025.

Að lokum

FA áskilur sér rétt til þess að koma á framfæri frekari athugasemdum við frumvaroið og tengd mál á síðari stigum. Þá er félagið að sjálfsögðu reiðubúið að funda með nefndinni.

Virðingarfyllst,
f.h. FA



Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur

¹ Verðið miðast við einn pakka sem er til sölu í matvöruverslunum og sérsverslunum.

² Verðið miðast við eina dollu sem er til sölu í matvöruverslunum og sérsverslunum.

³ Utanríkisráðuneytið, Lítil og meðalstór fyrirtæki, <https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/skyrslur/18kafla.pdf>

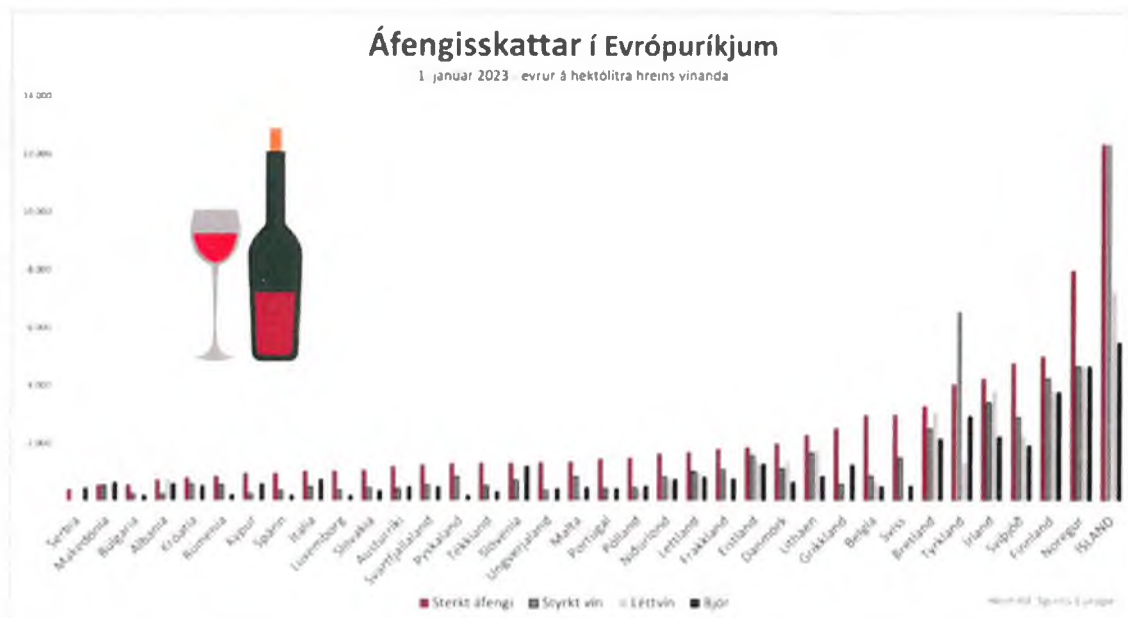
Minnisblað til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis
Frá Félagi atvinnurekenda
10. október 2024

Eftirfarandi minnisblað frá Félagi atvinnurekenda er sent að beiðni formanns efnahags- og viðskiptanefndar, sem sett var fram á fundi nefndarinnar með hagsmunaaðilum 10. október 2024. Annars vegar var beðið um ýtarlegri upplýsingar um greiningu FA á hækkun áfengisskatta í ársbyrjun 2023 og hins vegar um nánari skýringar varðandi þá mismunandi skattlagningu léttvins og bjórs sem FA gagnrýnir.

I. Greining á breytingu áfengisskatta í Evrópuríkjum í ársbyrjun 2023

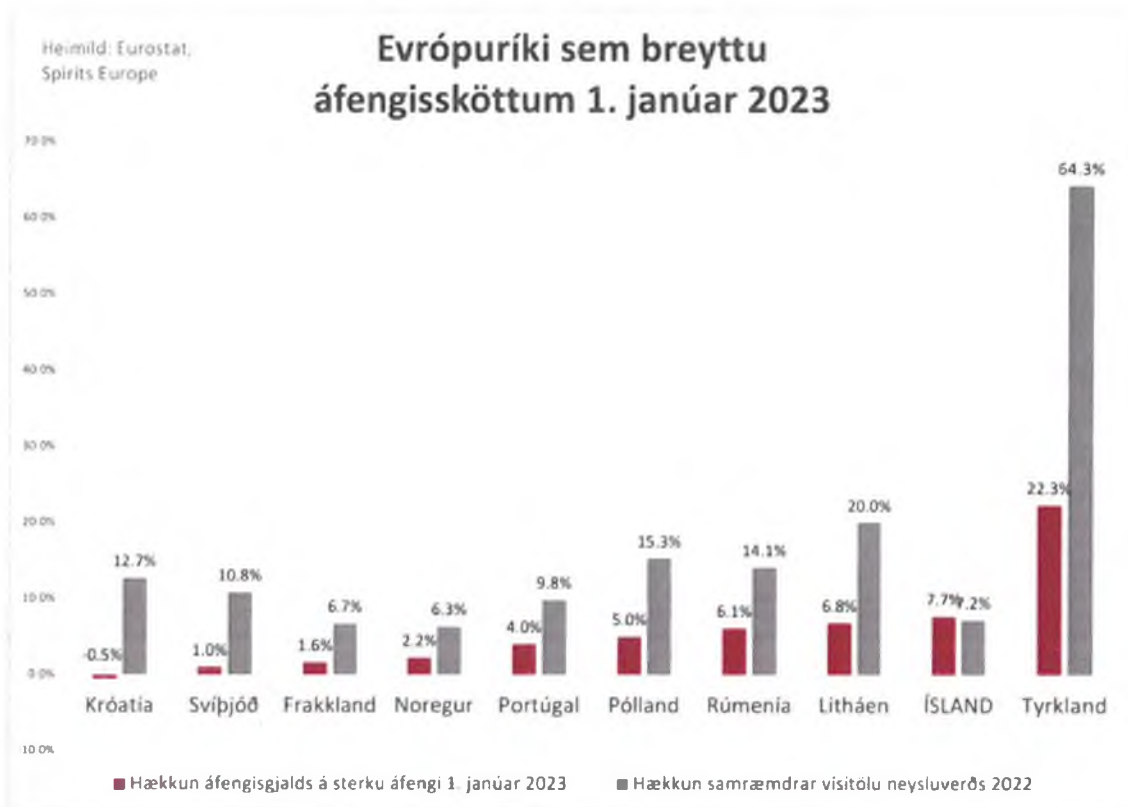
Ísland bætti enn Evrópumet sitt í áfengissköttum í byrjun ársins 2023, en þá hækkuðu áfengisskattar á Íslandi langt umfram það sem gerðist í öðrum Evrópuríkjum, samkvæmt samanburði Spirits Europe, Evrópusamtaka áfengisframleiðenda. Flest Evrópuríki héldu sköttum á áfengi óbreyttum um áramótin 2022/2023 en af þeim tíu ríkjum sem breyttu sköttum hækkaði Ísland áfengisskatta langmest miðað við verðbólgu. Eingöngu eitt Evrópuríki hækkaði áfengisskatta meira en Ísland. Það var Tyrkland, þar sem verðbólgan á árinu 2022 var 64,3% miðað við samræmda vísitölu neysluverðs.

Áfengisskattar hér á landi hækkuðu almennt um 7,7% í ársbyrjun 2023. Auk þess hækkaði áfengisskattur á áfengum drykkjum í frihafnarverslunum um 169%. Af þessu leiddi að Ísland jók enn forskot sitt á nágrannalöndin í fjárhæð áfengisskatta, sem yfirleitt eru föst fjárhæð sem leggst á hvern sentílítra hreins vínanda. Í samanburði Spirits Europe er notuð eininginn evrur á hektólítra hreins vínanda.



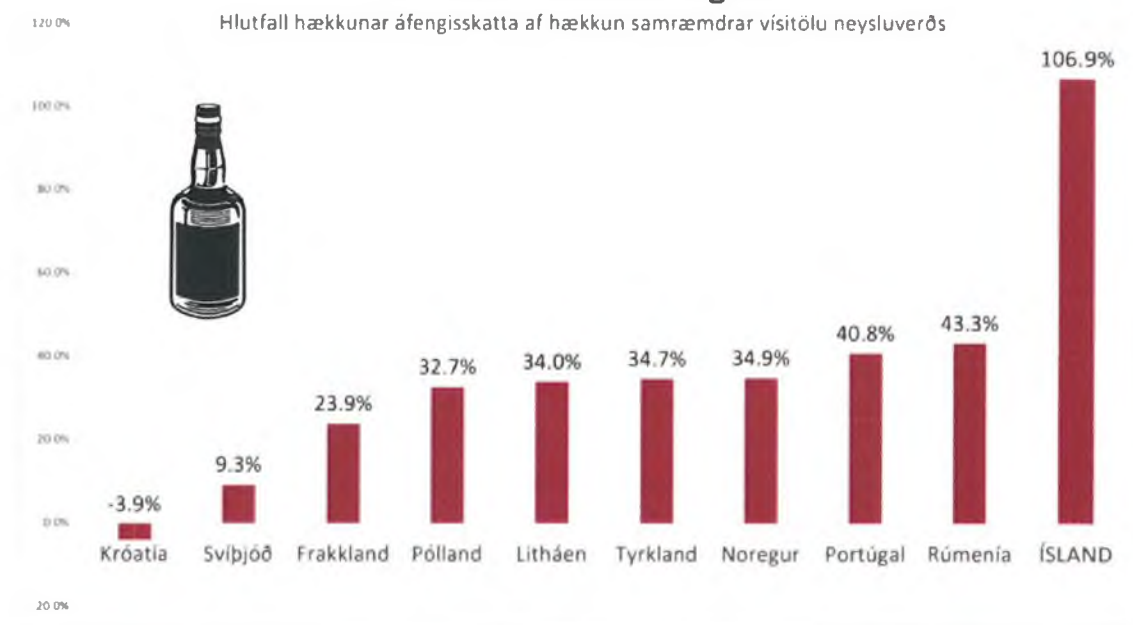
Áfengisskatturinn á sterku áfengi á Íslandi er þannig u.þ.b. sexfaldur á við Danmörku, 2,5-faldur sænski skatturinn og hátt í fjórum sinnum hærri en í Bretlandi. Skatturinn á léttvín er rúmlega fimm sinnum hærri en í Danaveldi og skatturinn á bjór meira en áttfaldur.

Á móti kemur að virðisaukaskattur á áfengi er lægri á Íslandi en víðast hvar í Evrópu, eða 11%. Í öðrum Evrópuríkjum er algengt að hann sé í kringum 20%. Það breytir ekki því að eina tilvikið sem finna má um að samanlögð skattlagning á áfengum drykkjum sé meiri í evrópsku ríki en á Íslandi er skattur á bjór í Noregi. Áfengisskattar á aðrar tegundir áfengis í Noregi eru hins vegar langtum lægri en á Íslandi eins og sést á myndinni að framan.



Samanburður Spirits Europe tekur til 36 Evrópuríkja. Langflest héldu þau áfengissköttum óbreyttum í byrjun ársins 2023 þrátt fyrir að verðbólga hefði verið sögulega mikil í öllum löndum álfunnar árið 2022. Hækkanir á áfengissköttum á Íslandi voru réttlættar með vísan til verðbólgu. Tíu ríki breyttu áfengissköttum. Króatía lækkaði þá lítið eitt en önnur hækkuðu. Næstmesta hækkunin var á Íslandi eða 7,7%. Tyrkland hækkaði mest, um heil 22,3% en horfa verður til þess að þar í landi hefur ríkt óðaverðbólga, var 64,3% árið 2022 mæld með samræmdri vísitölu neysluverðs. Sú vísitala mælir með samræmdum hætti breytingar á verðlagi á Evrópska efnahagssvæðinu.

Hvað hækkaði áfengisskattur á sterku áfengi mikið miðað við verðbólgu?



Verðbólga á Íslandi var á árinu 2022 7,2% samkvæmt samræmdu vísitölunni og var því hækkun áfengisskatta umfram verðbólgu, nánar tiltekið var hún um 7 prósent umfram hækkun verðbólgunnar, sbr. myndina að ofan. Þegar litið er til annarra landa sem hækkuðu áfengisskatta nam hækkunin í öllum tilvikum langtum lægra hlutfalli af verðbólgu ársins eins og sjá má á myndinni að ofan, sem sýnir breytingar á skatti á sterku áfengi sem hlutfall af verðbólgunni. Hækkanir á sköttum á öðrum áfengistegundum voru alla jafna svipaðar.

Vart þarf að fjölýrða um það hversu illa þessi mikla hækkun áfengisskatta umfram önnur Evrópuríki hefur komið niður á t.d. hagsmunum veitingageirans og samkeppnisstöðu íslenskrar ferðaþjónustu.

II. Mismunun bjór- og vínframleiðenda

Líkt og FA hefur áður vakið athygli nefndarinnar á, er áfengisgjald á hvern sentilítra hreins vínanda í lítra af bjór um 10% herra en skattur á sömu áfengiseiningu í léttvíni. Í frumvarpi því sem var til umræðu á fundi nefndarinnar er lagt til að á næsta ári verði áfengisgjald á sentilítra hreins vínanda í bjór **150,85 kr.** en í léttvíni verði skatturinn **137,40 kr.** Munurinn er 9,8%.

Allan rökstuðning skortir fyrir þessu fyrirkomulagi. Það kemur sérstaklega hart niður á innlendum bjórframleiðendum, enda er framleiðsla bjórs blómleg og vaxandi innlend atvinnugrein en léttvinsframleiðsla er engin á Íslandi. Þegar kemur að svokölluðum handverksbjórum, sem margir hverjir eru með sambærilega áfengisprósentu og ýmis léttvín, hefur þessi mismunur í skattlagningu enn ríkari áhrif.

Tökum dæmi af Snæfríði, handverksbjór með 8% áfengisprósentu frá Brugghúsinu Borg. Áfengisskatturinn sem leggst á hvern lítra af þeim bjór, verði frumvarpið óbreytt að lögum, er 867,40 kr. Til samanburðar er ítalska rauðvínið Lambrusco, með sömu áfengisprósentu. Þar yrði áfengisskatturinn á hvern lítra 790,05 kr., eða 77,35 krónum lægri.



Snæfríður

Nr. 112 – Wild ale
Styrkleiki: 8%
Framleiðandi: Brugghúsið Borg
Framleiðsluland: Ísland

Áfengisskattur á lítra*
867,40 kr.



Riunite Lambrusco

Lambrusco
Styrkleiki: 8%
Framleiðandi: Cantine Riunite
Framleiðsluland: Ítalía

Áfengisskattur á lítra*
790,05 kr.

*Að því gefnu að tillaga um breytingu áfengisgjalds nái fram að ganga

Sú breyting sem gerð var með lögum 102/2023 á síðasta löggjafarþingi, að veita smærri brugghúsum afslátt af áfengisgjaldi, var skref í rétta átt en útrýmir engan veginn þessari mismunun í skattlagningu, enda voru stærðarmörk fyrirtækja sem notið geta afsláttarins stillt það lágt, að stærstur hluti íslenskrar bjórframleiðslu fellur utan heimildarinnar, þar með talinn bjórinn sem notaður er í dæminu hér að ofan.

Í október í fyrra sendi FA fjármála- og efnahagsráðherra beiðni um rökstuðning fyrir þessari mismunun í skattlagningu og hvaða markmiðum hún ætti að ná (sjá fylgiskjal 1). Svarbréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins barst 15. nóvember sl. og bendir eindregið til þess að ráðuneytið hafi sjálft ekki hugmynd um af hverju áfengisgjald á bjór er hærra en á léttvíni (sjá fylgiskjal 2). Ráðuneytinu tekst ekki að útskýra hvernig sjónarmið um neyslustýringu, sem fram komu við framlagningu og flutning frumvarps um áfengisskatta á Alþingi, réttlæti að með skattlagningu sé neyslu beint úr léttara áfengi (bjór) í sterkara (léttvín). „Fjármála- og efnahagsráðuneytinu er ekki unnt, umfram það sem að framan er rakið, að tilgreina frekar þau sjónarmið og þau markmið sem stefnt var að með umræddri skiptingu áfengisgjaldsins né leggja mat á hvernig hin mismunandi skattlagning hafi náð þeim markmiðum,“ segir í svari ráðuneytisins, sem verður að teljast heldur endasleppt.

Í ljósi þess að engin rök eru fyrir áðurnefndri mismunun í skattlagningu á bjór og léttvíni hefur FA gert það að tillögu sinni að Alþingi jafni áfengisgjald á hverja einingu hreins vínanda í bjór og léttvíni. Það má gera í skrefum, til dæmis með því að við afgreiðslu 2. máls á yfirstandandi þingi verði áfengisgjaldi á bjór haldið óbreyttu og jöfnunin síðan kláruð á næstu tveimur árum. Þessi breyting kæmi innlendra áfengisframleiðslu til góða.

Fylgiskjöl:

- 1) Erindi FA til fjármála- og efnahagsráðherra, dags. 31. október 2023
- 2) Svarbréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 15. nóvember 2023

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir ráðherra
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2023

Efni: Mismunandi skattlagning léttis áfengis – beiðni um rökstuðning

Líkt og ráðherra mun kunnugt, er framleiðsla áfengis hraðvaxandi atvinnugrein á Íslandi og sérstaklega mikil grózká í bjórframleiðslu. Áfengt öl er nú bruggað hjá hátt í 30 brugghúsum á Íslandi, stórum og smáum. Í flestum eða öllum tilvikum hefur orðið til ferðaþjónusta í kringum reksturinn og þessi starfsemi skapar störf og verðmæti víða um land.

Áfengt öl er í beinni samkeppni við léttvín, bæði sem drykkur einn og sér og með mat. Félagi atvinnurekenda (FA) þykir skjóta skökku við að áfengisgjald leggist þyngra á áfengiseiningu í áfengu öli en í léttvíni. Þannig hefur það verið allt frá gildistöku laga nr. 93/1998. Samkvæmt núgildandi lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, er áfengisskattur á hvern sentilítra vínanda í lítra af bjór umfram 2,25 cl 142,15 krónur. Skattur á sentilítra vínanda í lítra af léttvíni, umfram 2,25 cl., er hins vegar 129,50 krónur. Munurinn er um 10%.

Þessi munur skekkir augljóslega samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu gagnvart innflutningi, enda er ekkert léttvín framleitt á Íslandi. Á síðustu árum hefur áhugi neytenda á handverksbjórum með hærri áfengisprósentu vaxið, en oft er lítill munur á áfengisinnihaldi slíkra bjóra og vína í léttari kantinum. Mismunandi skattlagning hamlar hins vegar eðlilegri þróun markaðarins.

FA beinir því eftirfarandi beiðni um rökstuðning til ráðherra:

Óskað er eftir rökstuðningi fyrir því hvaða sjónarmið, ef einhver, búi að baki mismunandi skattlagningu á áfengu öli annars vegar og léttvíni hins vegar, sbr. 1. og 2. tölulið 3. gr. laga nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, hvaða markmiðum sé stefnt að og hvernig hin mismunandi skattlagning nær þeim markmiðum.

FA leyfir sér að minna á það ítrekaða álit umboðsmanns Alþingis að það sé óskráð meginregla í íslenskum stjórnsýslurétti að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi rétt á að fá skriflegt svar nema erindið beri með sér að svars sé ekki vænt, en við setningu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið gengið út frá því að þessi regla gildi. Svares við erindi þessu er óskað hið fyrsta.

Virðingarfyllt,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA



Félag atvinnurekenda
Vt. Ólafur Stephensen
Skeifunni 11
108 Reykjavík

Dagsetning 15. nóvember 2023
Málsnúmer FJR2023110043

Efni: Svar við bréfi Félags atvinnurekenda, dags. 31. október 2023

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur móttengið erindi Ólafs Stephensens, dags. 31. október 2023, fyrir hönd Félags atvinnurekenda (FA), þar sem óskað er eftir rökstuðningi fjármálaráðherra fyrir því hvaða sjónarmið, ef einhver, búi að baki mismunandi skattlagningu á áfengu öli annars vegar og léttvíni hins vegar, sbr. 1. og 2. tölul. 3. gr. laga nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki. Þá sé óskað eftir rökstuðningi um hvaða markmiðum sé stefnt að og hvernig mismunandi skattlagning nái þeim markmiðum.

Þá er jafnframt rakið í erindinu að framleiðsla áfengis sé hraðvaxandi atvinnugrein á Íslandi og að mikil gróska sé í bjórframleiðslu. Sé áfengt öl nú bruggað hjá hátt í 30 brugghúsum og í flestum tilvikum hafi orðið til ferðaþjónusta í kringum reksturinn sem skapi störf og verðmæti víða um land.

Þá kemur enn fremur fram að FA þyki það skjóta skökku við að áfengisgjald leggist þyngra á áfengiseiningu í áfengu öli en í léttvíni en þannig hafi það verið allt frá gildistöku laga nr. 93/1998. Sé 10% munur skv. núgildandi lögum á bjór umfram léttvín sem skekki augljóslega samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu gagnvart innflutningi, enda sé ekkert léttvín framleitt á Íslandi. Hamli mismunandi skattlagning þannig eðlilegri þróun markaðarins.

Varðandi hvaða sjónarmið hafi búið að baki skattlagningu á áfengu öli annar vegar og léttvíni hins vegar þá er því til að svara að bæði í almennum athugasemdum við lagafrumvarp það sem varð að lögum nr. 93/1998 sem og í athugasemdum við 2. gr. þess kom fram að tilgangur með þeirri flokkun sem tekin var upp hafi verið að gera löggjafanum kleift að beita mismunandi gjalddöku á einstaka flokka áfengis og hafa áhrif á áfengisneyslu. Var sérstaklega tekið fram að ekki stæði til að breyta gjaldi af öli en lagt til að áfengisgjald af víni myndi lækka um 10% frá því sem áður var. Í þessum breytingum fólst einnig lækkun á öðru áfengi en öli og víni en á móti kom að áfengisgjaldið skyldi leggjast á allt vínandamagn í þeim flokki.

Í framsöguræðu Friðriks Sophussonar, þáverandi fjármálaráðherra, sem mælti fyrir frumvarpinu á Alþingi, kom fram að tilgangurinn með umræddri flokkun væri að gera löggjafarvaldinu kleift að beita mismunandi gjalddöku á einstaka flokka áfengis og beina neyslu frá þeim vörum sem þættu skaðlegri en aðrar út frá áfengisvarnasjónarmiðum. Lagði þáverandi fjármálaráðherra áherslu á að sú breyting sem gerð væri á öðru áfengi en víni og öli leiddi til nokkurrar hækkunar á áfengi. Hækkunin yrði mest á veiku áfengi, til að mynda áfengisblöndum og áfengum gosdrykkjum, en með auknum styrkleika áfengis myndi draga úr áhrifum breytingarinnar. Fjármálaráðherra tók þá sérstaklega fram af þessu tilefni að stuttu áður hefði innflutningur á gosdrykkjavörum sem væru

blandaðar áfengi hafist og miðað við fyrra verðlagningakerfi þá hefðu þessar tegundir sloppið betur en aðrar.

Þá þykir vert að nefna að við 1. umræðu frumvarpsins beindi Siv Friðleifsdóttir, þáverandi þingmaður Framsóknarflokksins, þeirri spurningu til fjármálaráðherra hverjar væru ástæður þess að álögur á bjór hefðu ekki jafnframt verið lækkaðar og svaraði fjármálaráðherra því til að tilgangur umræddra breytinga væri fyrst og fremst til að koma á flokkun þannig að hægt væri að taka ákvörðun um lækkun á hverjum flokki fyrir sig.

Áhersla frumvarpsins virðist því öðru fremur hafa beinst að því að lækka álögur á léttvín og auka þær á áfengisblöndur og áfenga gosdrykki. Þá var leiðarstef í umsögnum Kaupmannasamtaka Íslands, Sambands veitinga- og gistihúsa, Verslunarráðs Íslands og Samtaka iðnaðarins, sem lagðar voru fram eftir 1. umræðu, á sömu nótum og fram kemur í fyrirliggjandi erindi FA en í stuttu máli komu fram óskir um að lækka jafnframt álögur á bjór. Í umsögn Verslunarráðs sagði orðrétt: „Þá má að lokum benda á, að með mismunun milli öls og léttvíns eru innlendir bjórframleiðendur settir í aðra og verri stöðu en seljendur erlends léttvíns“. Í umsögn Samtaka iðnaðarins sagði síðan: „Það vekur athygli að í þeim eina flokki áfengis þar sem um umtalsverða íslenska framleiðslu er að ræða er ákveðið að láta gjaldið verða óbreytt“. Skemmst er frá því að segja að athugasemdir þessar urðu ekki tilefni til breytinga á álagningarhlutfalli í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar sem gerði þó breytingartillögur er sneru fyrst og fremst að flokkun vöruliða. Frumvarpið var að lokum samþykkt með 31 atkvæðum, hinn 4. júní 1998, og tóku gildi 1. júlí sama ár.

Ljóst má vera að umrædd löggjöf um flokkun áfengis í gjaldflokka hafi þannig hvort tveggja verið ætlað að afla ríkinu tekna og stýra neyslu áfengis með verðlagningu og hafi vilji löggjafans staðið til þess að hafa álögur á áfengi með þeim hætti sem að lokum birtist í þeim lögum sem samþykkt voru á árinu 1998. Fjármála- og efnahagsráðuneytinu er ekki unnt, umfram það sem að framan er rakið, að tilgreina frekar þau sjónarmið og þau markmið sem stefnt var að með umræddri skiptingu áfengisgjaldsins né leggja mat á hvernig hin mismunandi skattlagning hafi náð þeim markmiðum.

Í tilefni af fyrirliggjandi beiðni þykir þó ástæða til að nefna að fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. sem heimila mun, verði frumvarpið samþykkt, 50% lækkun á áfengisgjaldi fyrir tiltekið magn áfengra drykkja sem falla undir 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 96/1995 um gjald á áfengi og tóbaki, og framleiddir eru af litlum og sjálfstæðum framleiðendum.

F.h. ráðherra
Guðlaug María Valdemarsdóttir

F.h. ráðherra
Brynhildur Kr. Aðalsteinsdóttir



Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Smiðja, Tjarnargötu 9 101 Reykjavík

Reykjavík 04.10.2024

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál 155.
löggjafarþing – umsögn Félags skipstjórnarmanna**

Stjórn Félags skipstjórnarmanna skorar á alþingismenn að samþykkja ekki boðaða lækkun og í framhaldi afnám jöfnunarframlags til lífeyrissjóða, skv. framlögðu fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2025.

Samkvæmt útreikningum Gildi lífeyrissjóðs sem tók við skuldbindingum Lífeyrissjóðs sjómanna, þýðir afnám jöfnunarframlagsins um 5,7% lækkun lífeyris til lífeyrisþega sjóðsins sem er óásættanlegt.

Markmið örorkuframlagsins er að jafna mismunandi örorkubyrði á milli lífeyrissjóða. Því meiri sem örorkutiðni er hjá lífeyrissjóði, því minni er geta viðkomandi sjóðs til þess að greiða ellilífeyri.

Lífeyrissjóðurinn Gildi er með einna hæstu örorkuskuldbindingu lífeyrissjóða, tæp 20% lífeyrisgreiðslna sjóðsins eru vegna örorku.

Stjórnin ítrekar áskorun um að jöfnunarframlagið verði ekki skert.

Virðingarfyllt,

f.h. Félags skipstjórnarmanna

Árni Sverrisson
Formaður



Viðtakandi	Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis	Dagsetning	7. nóvember 2024
Sendandi	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála	Málsnúmer	FJR24060027

Breytingartillaga við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025 – þingskjal 2, 2. mál.

Í tengslum við breytingar á örorkuhluta almannatryggingarkerfisins er lagt til í 22. gr. frumvarpsins að framlag ríkissjóðs til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða fyrir árið 2024 verði lækkað úr 0,325% í 0,107% af gjaldstofni tryggingagjalds. Þá er lagt til að á árinu 2025 renni framlagið eingöngu til lífeyrissjóða með þyngstu örorkubyrðina en þar er átt við lífeyrissjóði þar sem hlutfall örorkuskuldbindingar af framtíðarskuldbindingu er einu prósentustigi hærra en meðaltal örorkuskuldbindingar sjóðanna.

Með breytingartillögunni er lagt til að fjárhæð framlags af tryggingagjaldi fyrir árið 2024 verði 4,5 milljarðar kr. í stað 2,5 milljarðar kr. eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Tillagan um lækkun framlags ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða af gjaldstofni tryggingagjalds fyrir árið 2024 leiðir til þess að framlag ríkissjóðs lækkar úr rúmum 7,1 milljarði kr. árið 2024 í um 4,5 milljarða kr. á árinu 2025 en framlagið hefur hækkað um 6 milljarða kr. frá árinu 2007 samhliða auknum tekjum ríkissjóðs af gjaldstofni tryggingagjalds.

Breytingartillagan:

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. frumvarpsins sem breytir ákvæði til bráðabirgða III í lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990:

- Í stað „0,107%“ í 1. mgr. kemur: 0,193%.
- Í stað „einu prósentustigi“ í 2. mgr. kemur: tveimur prósentustigum.

Rekjanlegar breytingar:

Breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990. 22. gr.

Ákvæði til bráðabirgða III í lögnum orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 4. tölul. 2. mgr. 3. gr. og 18. gr. skal ráðstöfun hluta tryggingagjalds til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða, sbr. VI. kafla, vera 0,193% af gjaldstofni skv. III kafla á árinu 2024.

Þrátt fyrir ákvæði 17., 18. og 19. gr. skal fjárframlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða á árinu 2025 eingöngu renna til lífeyrissjóða þar sem hlutfall örorkuskuldbindingar af framtíðarskuldbindingu er tveimur prósentustigum hærra en meðaltal örorkuskuldbindingar sjóðanna, miðað við næstliðið ár. Hjá lífeyrissjóðum sem veita lágmarkstryggingarvernd með blöndu af samtryggingu og séreign skal framtíðarverðmæti iðgjalda til bundinnar séreignar talið með skuldbindingum. Fyrir lífeyrissjóð sem öðlast rétt til jöfnunar örorkubyrði skal reikna örorkuskuldbindingu sjóðsins umfram meðaltalið og ákvarðar sú stærð hluta lífeyrissjóðsins í framlagi ársins.



Viðtakandi	Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis	Dagsetning	8. nóvember 2024
Sendandi	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála	Málsnúmer	FJR24060027

Breytingartillaga við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025 – þingskjal 2, 2. mál.

Í 41. gr. frumvarpsins er lagt til að tímabundið verði gerð breyting á heimild stjórnar Náttúruhamfaratryggingar Íslands til innheimtu álags á iðgjöld til náttúruhamfaratryggingar. Skv. 2. mgr. 11. gr. laga um stofnunina er stjórn heimilt, fari hrein eign stofnunarinnar niður fyrir 1% af áætluðum váttryggingarfjárhæðum í lok almanaksárs, að innheimta iðgjöld með 50% álagi þar til 2% hlutfalli er náð. Í frumvarpinu er lagt til að heimild stjórnar taki gildi fyrr en samkvæmt gildandi lögum, þ.e. þegar hrein eign Náttúruhamfaratryggingar Íslands er hærri hlutfall áætlaðra váttryggingarfjárhæða, eða 4% í stað 1%, og að heimildin til innheimtu álagsins gildi lengur en samkvæmt gildandi lögum, þ.e. þar til 4% hlutfalli hreinnar eignar af áætluðum váttryggingarfjárhæðum er náð í stað 2%. Ástæða þess að breytingin er lögð til er þau áhrif sem jarðhræringarnar á Reykjanesi hafa haft og munu hafa á gjaldþol Náttúruhamfaratryggingar Íslands í nánustu framtíð. Eigið fé stofnunarinnar hefur dregist saman og greiðslugeta hennar því versnað.

Lögð er til breytingartillaga á gildistöku 41. gr. frumvarpsins þannig að í stað þess að greinin öðlist gildi 1. janúar 2025 þá öðlist hún þegar gildi. Þannig skapast svigrúm fyrir stjórn Náttúruhamfaratryggingar Íslands til að geta innheimt álag á iðgjald til náttúruhamfaratryggingar frá og með 1. janúar 2025. Stór hluti iðgjalda vegna ársins 2025 er á gjalddaga 1. janúar 2025. Til að gæta jafnræðis væri æskilegt að hækkunin á iðgjaldagreiðslum gæti gilt fyrir allt árið 2025 en ekki aðeins hluta.

Breytingartillagan:

Eftirfarandi breytingar verða á gildistökuákvæði frumvarpsins:

Við 44. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 41. gr. þegar gildi.

Rekjanlegar breytingar:

44. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 41. gr. þegar gildi.



Minnisblað til fjárlaganefndar

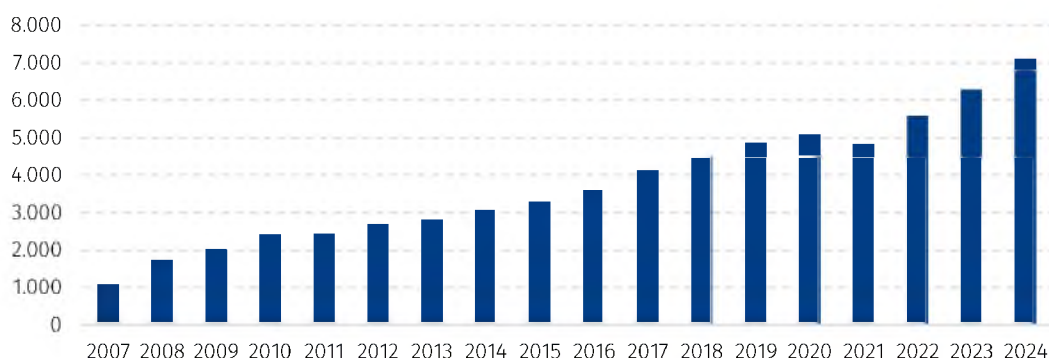
Viðtakandi	Fjárlaganefnd	Dagsetning	8. október 2024
Sendandi	Fjármála- og efnahagsráðherra	Málsnúmer	
		Jafnréttismat	Nei

Breyttar forsendur fyrir ríkisframlagi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna

Í tengslum við gerð samkomulags Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi kjarasamninga, gaf þáverandi ríkisstjórn út yfirlýsingu hinn 15. nóvember 2005 þar sem fjallað var um aðgerðir til að draga úr vaxandi örorkubyrði lífeyrissjóða. Aðgerðirnar voru þríþættar og fólu m.a. í sér að í sér að fjármunum yrði veitt á fjárlögum sem svaraði til 0,25% af gjaldstofni tryggingagjalds til að greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða. Hlutfallið var síðar hækkað og er nú 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds. Í annan stað yrði unnið að samræmingu á viðmiðunum til örorkumats í almannatryggingakerfinu annars vegar og lífeyrissjóðakerfinu hins vegar þar sem fyrst og fremst yrði horft til vangetu einstaklinga til að afla sér tekna. Í þriðja lagi yrði leitað leiða til að efla starfsendurhæfingu í því skyni að hjálpa einstaklingum sem af einhverjum ástæðum hafa ekki fest rætur á vinnumarkaði eða þurft að hverfa af vinnumarkaði vegna skertrar starfsgetu.

Átján ár eru nú liðin frá yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Á þeim tíma hefur tveimur aðgerðum af þremur verið komið til framkvæmda. Starfsendurhæfing hefur verið eflað til muna með tilkomu VIRK starfsendurhæfingarsjóðs en sjóðurinn útskrifar árlega um 1.700 manns og benda rannsóknir til þess að sjóðurinn hafi átt sinn þátt í því að dregið hefur úr nýgengi örorku.¹ Á þessum átján árum hafa verið veitt framlög úr ríkissjóði til starfsendurhæfingar sem samtals nema 17,3 ma.kr. á núverandi verðlagi.² Þá hefur frá árinu 2007 tæplega 70 ma.kr. á föstu verðlagi verið varið úr ríkissjóði til að greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóðanna. Samhliða auknum tekjum ríkissjóðs af gjaldstofni tryggingagjalds á þessu tímabili hefur árlegt framlag til lífeyrissjóðanna hækkað úr um 1 ma.kr. í ríflega 7 ma.kr. á þessu ári eins og sést á mynd 1.

Jöfnunarframlag ríkissjóðs hefur sjöfaldast að umfangi frá 2007



Mynd 1. Framlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna 2007-2024.

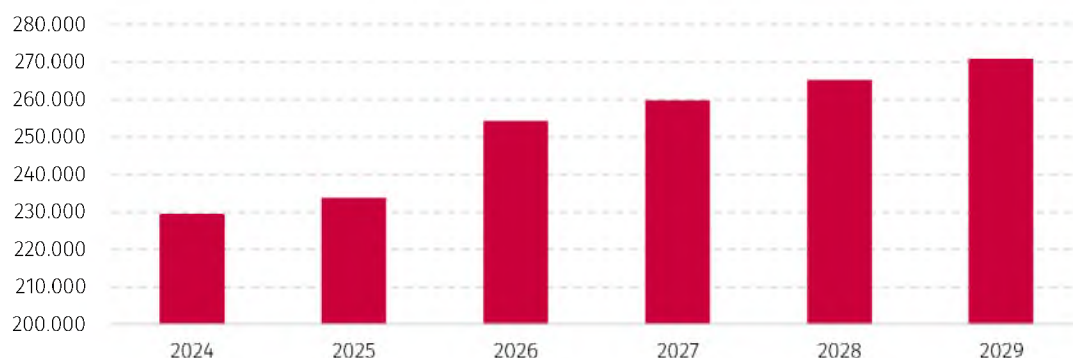
¹ Heildarúttekt á þjónustu VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs (2022). Skýrsla nefndar um heildarúttekt á þjónustu VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs, skipaðrar af félags- og barnamálaráðherra. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Heildaruttekta_a_thjonustu_VIRK.pdf

² Hér er bæði átt við framlög til VIRK og til annarra starfsendurhæfingarúrræða. Hér er ekki meðtalin kostnaður ríkissjóðs vegna vinnusamninga öryrkja eða vegna verndaðra vinnustaða. Alls nemur uppsafnaður kostnaður vegna þessara úrræða 15,6 ma.kr. á núverandi verðlagi frá árinu 2007.

Samræming á viðmiðunum til örorkumats í almannatryggingakerfinu og lífeyriskerfinu hefur hins vegar ekki gengið eftir en unnið er að upptöku og innleiðingu þverfagslegs matstækis samhliða nýju örorku-kerfi og standa vonir til þess að það geti nýst til samræmingu viðmiðana til örorkumats almannatrygginga og lífeyrissjóða. Er það eitt af því sem nú er rætt í samskiptum ríkisins og lífeyrissjóðanna.

Samhliða vaxandi greiðslum ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna hafa heildarútgjöld vegna almannatrygginga, starfsendurhæfingar og vinnumála öryrkja³ farið ört vaxandi og taka þessir málaflokkar til sín sífellt meira af skatttekjum ríkissjóðs. Gera má ráð fyrir að við lok gildandi fjármálaáætlunar nemi árlegur kostnaður ríkissjóðs vegna þessara málaflokka 270 ma.kr. á verðlagi ársins 2025 en það er að jöfnunarframlaginu undanskildu. Væri framlagið látið byggjast á óbreyttum forsendum myndi það nema ríflega 9,5 ma.kr. á árinu 2029.

Útgjöld ríkissjóðs vegna almannatrygginga og starfsendurhæfingar munu aukast um 40 ma.kr. að raunvirði á tímabili fjármálaáætlunar að öllu óbreyttu.



Mynd 2. Útgjöld ríkissjóðs vegna elli- og örorkulífeyris, umönnunargreiðslna, starfsendurhæfingar og vinnumála öryrkja (á verðlagi 2025 án jöfnunarframlags ríkissjóðs).

Ástæða þykir nú til að taka fyrirkomulagið til endurskoðunar

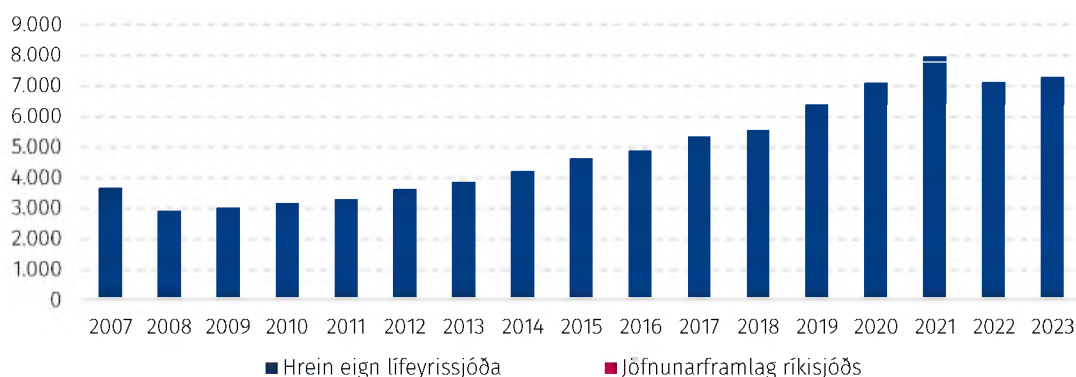
Í gildandi fjármálaáætlun kemur fram að framlag ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna í núverandi mynd, falli niður í tveimur skrefum. Er það megin forsenda fyrir því að ráðist verði í jafn umfangsmikla uppstokkun á örorkulífeyriskerfinu og gengið er út frá í fjármálaáætluninni. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 er gert ráð fyrir að framlagið lækki um 4,7 ma.kr. og verði 2,5 ma.kr. sem samsvorar 0,107% af gjaldstofni tryggingagjaldsins. Samhliða því verði reglum um úthlutun framlagsins breytt þannig að það renni eingöngu til þeirra sjóða þar sem hlutfall örorkuskuldbindingar af framtíðarskuldbindingu sjóðanna er yfir meðaltali. Ráðgert er að framlagið verði aflagt að fullu árið 2026. Upphaflega var miðað við að lækka framlagið um helming á næsta ári en við útfærslu afkomubætandi ráðstafana í fjárlagafrumvarpi næsta árs var tekin ákvörðun um að ganga lengra í lækkuninni og ráðstafa framlaginu eingöngu til þeirra sjóða sem bera hæstu örorkubyrðina.

Forsendur hafa breyst umtalsvert frá yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar árið 2005. Fjárhagsstaða lífeyrissjóðanna hefur almennt batnað mikið á síðari árum og eignir þeirra hafa meira en tvöfaldast að raunvirði á tímabilinu enda er íslenska lífeyrissjóðakerfið nú talið vera eitt það öflugasta í heiminum. Örorkubyrðin ásamt skuldbindingum vegna maka- og barnalífeyris er nú almennt innan þeirra marka sem lágmarkstryggingavernd sjóðanna miðast við. Sé miðað við heildareignir lífeyrissjóðanna er framlag ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði óverulegt, eða einungis tæplega 0,1% af hreinni eign þeirra og um 2% sé miðað við árlegar iðgjaldagreiðslur í samtryggingarhluta sjóðanna. Það getur varla talist vera veigamikil ástæða fyrir milligöngu ríkissjóðs um dreifingu á fjármagni af stærðargráðu sem er hverfandi í hlutfalli við fjárhagslegt bolmagn lífeyrissjóðakerfisins. Einnig er ástæða til að hafa í huga að þótt árlega framlagið sé aðeins lítið brot af eignasafni lífeyrissjóðanna þá er það frávik frá því fyrirkomulagi sem kveðið er á um í lögum um starfsemi þeirra, og gengið er út frá í kjarasamningum á

³ Hér er átt við útgjöld vegna bóta skv. lögum um almannatryggingar, bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, bætur vegna veikinda og slysa, aðrar örorkugreiðslur og útgjöld vegna starfsendurhæfingar og vinnumála öryrkja.

vinnumarkaði, að sjóðakerfið fjármagni sig sjálft af eigin tekjum sem stafa frá iðgjöldum sjóðfélaganna en ekki með ríkisframlögum.

Framlagið er lítið brot af hreinni eign lífeyrissjóðanna



Mynd 3. Jöfnunarframlag ríkissjóðs og hrein eign lífeyrissjóðanna

Endurskoðun framlagsins er meðal annars gerð til að mæta stóru auknum útgjöldum við nýtt örorkukerfi almannatrygginga sem kosta mun ríkissjóð um 18 ma.kr. á ársgrundvelli, enda var framlaginu upphaflega komið á til að bregðast við vaxandi örorkubyrði. Markmiðið með nýju kerfi er ekki eingöngu að bæta kjör örorkulífeyrisþega heldur er því einnig ætlað að draga úr örorkubyrði bæði lífeyrissjóða og almannatrygginga með aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun og samvinnu þjónustukerfa, vinnumarkaðsaðgerðir og upptöku þverfaglegs örorkumats. Það mun jafnframt stuðla að því að örorkulífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna verði minni en ella. Þessar aðgerðir styðja við aukna áherslu stjórnvalda á starfsendurhæfingu á undanförunum árum, sem einnig hefur leitt til lækkunar á kostnaði lífeyrissjóða vegna örorku.

Samanburður á tímabilunum fyrir og eftir stofnun starfsendurhæfingarsjóðsins VIRK sýnir að á árunum 2015-2019 lækkaði örorkubyrði lífeyrissjóða um 13,7% miðað við tímabilið 2000-2004, aðallega vegna lægra nýgengis. Þessi þróun hefur skilað umtalsverðum ávinningi, þar sem reiknaður sparnaður lífeyrissjóða vegna lægra nýgengis nam um 4,4 ma.kr. árið 2022.⁴ Útgjöld ríkissjóðs hafa hins vegar ekki lækkað að sama skapi þar sem kostnaður vegna endurhæfingarlífeyris hefur þrefaldast frá 2015 og er áætlaður 12 ma.kr. á yfirstandandi ári. Lífeyrissjóðirnir bera hins vegar ekki beinan kostnað af endurhæfingarlífeyri þar sem þeir hafa ekki heimildir til greiðslu slíks lífeyris.⁵ Þetta þýðir að ríkissjóður hefur tekið á sig auknar byrðar af skertri starfsgetu.

Fyrir liggur að þörf lífeyrissjóða fyrir jöfnun á örorkubyrði er mismunandi og að núverandi fyrirkomulag á útteilingu ríkisframlaga til sjóðanna nær ekki að jafna þann mun. Því er í raun um að ræða beint framlag ríkissjóðs til lífeyrissjóða án þess að framlagið þjóni því hlutverki sem því var ætlað í upphafi. Núverandi fyrirkomulag felur því í sér óskynsamlega ráðstöfun m.t.t. markmiða framlagsins. Þá kalla þær breytingar sem gerðar hafa verið á tryggingafræðilegum forsendum við mat á réttindum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum á endurskoðun á fyrirkomulagi jöfnunarframlagsins. Þessar breytingar fela í sér að lífslíkur eru nú metnar á grundvelli félagaþýðis hvers sjóðs um sig, sem haft hefur mismunandi áhrif á tryggingafræðilega stöðu einstakra sjóða, auk þess sem teknar hafa verið upp nýjar lífslíkutöflur. Óhjákvæmilegt er að líta til áhrifa þessara breytinga í tengslum við ívilnanir úr ríkissjóði gagnvart lífeyrissjóðunum.

Í þessu samhengi er jafnframt bent á að örorkubyrðin er ekki það eina sem veldur misvægi milli sjóðanna. Aldurssamsetning sjóðfélaga hefur bein áhrif á fjárhagsstöðu þeirra þar sem sjóðir með hátt hlutfall eldri sjóðfélaga bera þyngrri byrðar vegna hærri ellilífeyrisgreiðslna. Ójöfnuður í aldursskiptingu getur valdið því að sumir sjóðir þurfa að greiða út meira í lífeyri en þeir fá í iðgjöld frá yngri

⁴ Talnakönnun (2024). Breytingar á jöfnunarframlagi ríkissins til lífeyrissjóða vegna misjafnar örorkubyrði. Unnið fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁵ Sumir sjóðir hafa úrræði til greiðslu tímabundins örorkulífeyris.

sjóðsfélögum, sem dregur úr sjálfbærni þeirra til lengri tíma. Til að tryggja jafnvægi á milli sjóðanna er nauðsynlegt að uppbygging og fyrirkomulag lífeyriskerfisins taki tillit til þessara mismunandi þátta án aðkomu ríkissjóðs.

Ólík örorkubyrði lífeyrissjóðanna á sér aukinheldur ekki eingöngu skýringar í misjafnri örorkutíðni eftir starfstéttum heldur einnig að þrátt fyrir sameiginlega „rammalöggjöf“ eru áherslur og uppbygging sjóðanna mismunandi s.s. hvað varðar hlutdeild viðbótartryggingarverndar eða tryggingaverndar umfram lágmark í heildartryggingaverndinni. Lífeyrisjóðirnir hafa auk þess ríkar heimildir til að hafa áhrif á vægi örorku í heildarskuldbindingum sínum og hafa útfært þær á ólíkan hátt í samþykktum sínum. Það á þátt í mismunandi stöðu sjóðanna, en endurspeglar jafnframt möguleika þeirra sjálfra til að jafna örorkubyrðina. Þetta þýðir að sjóðirnir hafa heimild til að setja eigin samþykktir og reglur varðandi það hvernig þeir skipuleggja og greiða út lífeyri, þar með talið örorkulífeyri. Í samþykktum þeirra geta þeir sett reglur um hvernig örorkumat er metið og hvaða réttindi sjóðfélagar með skerta starfsgetu hafa.

Þá er mikilvægt að benda á að framlag ríkisins til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna var í reynd ófjármagnað frá upphafi þar sem tryggingagjaldið var ekki hækkað sem því nam. Þessi mörkun teknanna til lífeyrissjóðanna hefur því komið til skerðingar á þeim hluta fjármagnsins sem varið hefur verið til almannatrygginga og þar með á getu ríkissjóðs til að standa undir þeim útgjöldum en hluti lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga er fjármagnaður með almenna tryggingagjaldinu. Þannig fjármagnaði hlutdeildin í tryggingagjaldinu á bilinu 65% til 75% af útgjöldunum á árunum fram að falli viðskiptabankanna árið 2008. Eftir það féll fjármögnunarhlutfallið umtalsvert og fór lægst niður í 38% árið 2021 og er nú áætlað 49%. Í krónum talið endurspeglast þessi þróun í fjármögnuninni í því að fjárförf almannatrygginga umfram tryggingagjaldið, sem hafði verið á bilinu 5-14 ma.kr. árin fyrir bankahrunið er 84 ma.kr. á þessu ári.

Nýta þarf fjármuni betur ef draga á úr örorkubyrði

Í ljósi framangreinds er talin full ástæða til að endurskoða forsendur fyrir greiðslu ríkisframlags til jöfnunar á örorkubyrði og nýta betur þá verulegu fjármuni sem varið er til málaflokksins, með það að markmiði að draga úr kostnaði hins opinbera og lífeyrissjóðanna vegna skertrar starfsgetu. Samkvæmt útreikningum, getur 5% lækkun á örorkubyrði lífeyrissjóðanna leitt til 50 ma.kr. lækkunar á heildarskuldbindingum þeirra og árlegar greiðslur lækkað um 1,5 ma.kr. Þar af munu greiðslur örorkuþyngstu sjóðanna lækka um 1 ma.kr.⁶

Að þessu sögðu er ljóst að afnám framlagsins mun hafa mismikil áhrif á lífeyrissjóðina. Mest verða áhrifin á þá sjóði sem eru með hlutfallslega háa örorkubyrði. Sé litið til ársins 2023 þá eru það einkum fimm sjóðir sem afnám framlagsins hefur mest áhrif á ýmist beint eða óbeint.⁷ Alls fengu þessir sjóðir um 4,5 ma.kr. úr ríkissjóði 2023 og því ljóst að um talsverða lækkun framlagsins er að ræða á árinu 2025. Tveir þessara sjóða, Festa og Gildi hafa varið framlaginu til að auka lífeyrisréttindi sinna sjóðfélaga beint, annars vegar með því að auka réttindaávinnslu og hins vegar með greiðslu viðbótarlífeyris mánaðarlega.

Því hefur verið haldið fram að falli framlagið til Gildis að fullu niður, en það er sá lífeyrissjóður sem fengið hefur stærstan hluta jöfnunarframlagsins eða um 40% á síðastliðnu ári, muni það þýða að sjóðurinn þurfi að skerða ellilífeyrisgreiðslur sjóðsfélaga um 300 þús.kr. á ári.⁸ Gerð er athugasemd við þessa útreikninga þar sem hér er verið að miða við að greiðslur lækki um 5,7% og því um ofmat að ræða þar sem þessi prósentu felur bæði í sér áhrif á lífeyrisgreiðslur til þeirra sem þegar hafa hafið töku lífeyris og áhrif á réttindaávinnslu þeirra sem hafa ekki hafið töku lífeyris.

⁶ Talnakönnun (2024). Breytingar á jöfnunarframlagi ríkisins til lífeyrissjóða vegna misjafnar örorkubyrði. Unnið fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

⁷ Miðað við árið 2023 eru það Festa, Gildi, Stapi, Lífeyrissjóður Rangæinga og Lífeyrissjóður Vestmannaeyja.

⁸ Miðað við 550 þús.kr. mánaðarlaun við 25 ára aldur með hóflegum hækkunum fram til 65 ára aldurs og 5,7% hækkun lífeyrisgreiðslna.

Líta þarf til þess hvernig Gildi hefur ákveðið að verja jöfnunarframlaginu til sinna sjóðsfélaga við mat á áhrifum. Annars vegar greiðir sjóðurinn viðbótarlífeyri til lífeyrisþega annarra en barnalífeyrisþega sem nemur 3% af lífeyri þeirra. Hins vegar fela reglur sjóðsins í sér að réttindaávinnsla þeirra sem ekki hafa hafið töku lífeyris eykst um 3,6% af iðgjaldi sjóðsfélaga. Greiðsluáhrifin fara því eftir hvort að taka lífeyris sé þegar hafin en í þeim tilvikum geta mánaðarlegar greiðslur lækkað um 3%. Þessir lífeyrisþegar verða hins vegar ekki fyrir áhrifum af 3,6% lækkun réttindaávinnslu. Skerðingin á réttindaávinnslu fer eftir aldri sjóðfélaga, þar sem hún gildir aðeins fyrir þau ár sem eftir eru fram að eftirlaunum. Því lengra sem er til eftirlaunaaldurs, því meiri verða áhrifin af niðurfellingu jöfnunarframlagsins. Það er því ekki er rétt að halda því fram að greiðslur til ellilífeyrisþega lækki að meðaltali um allt að 300 þús.kr. á ári við niðurlagningu framlagsins. Þá er bent á að komi til þess að lífeyrissjóðsgreiðslur lækki þá hækka greiðslur frá TR og vega að hluta á móti þessari lækkun eða um 45%. Taka þarf tillit til þess við mat á áhrifum á sjóðsfélaga. Ef litið er til þeirra áhrifa sem gætu komið fram strax á næsta ári, miðað við sjóðsfélaga Gildis sem fær 444 þús.kr. á mánuði í ellilífeyrisgreiðslur úr sjóðnum er um að ræða lækkun sem nemur um 88 þús.kr. á ári að teknu tilliti til greiðslna TR. Þetta er að meðaltali um 7.300 kr. á mánuði.⁹

Að þessu sögðu er ljóst er að leita þarf leiða til að koma til móts við þá sjóði sem bera mestu örorkubyrðina. Til lengri tíma litið ættu sjóðirnir sjálfir með samþykktum sínum að geta stýrt samspili iðgjalda og réttindum til elli- og örorkulífeyris þannig að hagur allra sjóðfélaga verði góður. Einnig mætti horfa til þess að koma á innbyrðis jöfnun á milli sjálfra lífeyrissjóðanna með fyrirkomulagi sem beinist meira að þeim sjóðum sem bera hlutfallslega þyngstu byrðarnar, með eða án aðkomu ríkisins. Þá þarf að skilgreina hversu langt eigi að ganga í jöfnuninni og taka ákvörðun um hvert umfang hennar eigi að vera. Eins þarf að leggja betur fyrir hversu mikið örorkubyrðin skýrist af misjafnri stöðu lífeyrissjóðanna verði tekin ákvörðun um áframhaldandi aðkomu ríkissjóðs að jöfnun lífeyrisréttinda í einhverri mynd. Það getur ekki verið hlutverk ríkisins að bæta upp misjöfn ellilífeyrisréttindi milli lífeyrissjóða sem skýrast af öðrum þáttum en örorkubyrðinni.

⁹ Hér er litið til þess að Gildi ver hluta framlagsins til hækkunar á greiðslum til sinna sjóðsfélaga og nemur mánaðarlegur viðbótarlífeyrir 3% af lífeyri sjóðsfélaga. Greiðslur til núverandi lífeyrisþega m.v. 443.865 kr./mán. gætu lækkað um 13.316 kr./mán. Á móti vegur hækkun greiðslna frá TR upp á 5.992 kr./mán. eða um 45% af lækkun lífeyristeknanna.



30. október 2024

Samantekt um umsagnir og breytingatillögur

Efni

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025.
Þingskjal 2 – 2. mál á 155. löggjafarþingi 2024–2025.

Fjöldi umsagna

23.

Umsagnaraðilar

Akureyrarbær, Alda Pálsdóttir, Alþýðusamband Íslands, Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins, BSRB, Festa – lífeyrissjóður, Félag atvinnurekenda (umsögn og minnisblað), Félag skipstjórnarmanna, Gildi – lífeyrissjóður, Gísli Stefánsson, Kirkjuþing Íslensku þjóðkirkjunnar, Landssamtök hjólréiðamanna, Landssamtök lífeyrissjóða, Landssamtökin Þroskahjálp, Ragnheiður Perla Hjaltadóttir, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Starfsgreinasamband Íslands (tvær umsagnir), Svavar Kjarrval, ÖBÍ réttindasamtök.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Eftirfarandi eru svör fjármála- og efnahagsráðuneytisins og félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins við þeim umsögnum sem tilefni þykir til að bregðast við.

1. Verðlagsuppfærsla krónutöluskatta

Í umsögn Félags atvinnurekenda kemur fram gagnrýni á hækkun áfengis- og tóbaksgjalda og er þeim áformum frumvarpsins mótmælt. Áfengisskattar hér á landi hafi um langt skeið verið langhæstir í Evrópu en engu að síður taki þeir hækkunum ár eftir ár. Þá er bent á að allan rökstuðning skorti jafnframt fyrir því fyrirkomulagi að áfengisskattur á hvern sentilítra vínanda í bjór sé um 10% hærri en áfengisskattur á sambærilega einingu í léttvíni. Lagt er til að fallið verði frá hækkun áfengisgjalds a.m.k. á bjór þannig að skattlagning á léttvíni og bjór jafnist. Hvað tóbaksgjald varði þá liggi fyrir að til standi að leggja sambærilegt gjald á tóbaksvörur og tóbakslíkar vörur eins og nikótínþúða. Verði af því gæti orðið 50-117% hækkun á verði á einni dós af nikótínþúðum, þ.e. ef leggja eigi sambærilegt gjald á nikótínvörur og tóbaksvörur. Lagt er til að fallið verði frá hækkun tóbaksgjalds.

Bæði áfengis- og tóbaksgjaldið eru krónutöluskattar sem eru föst krónutala á magneiningu og eru ekki bundnir við verð vörunnar. Hvorugt gjaldið er vísitölubundið í lögum og er því ákvörðun um hækkun þeirra tekin árlega. Í frumvarpinu er lagt til að hækkunin verði 2,5% sem er töluvert lægra en áætluð verðbólga og er því ekki um raunhækkun að ræða. Þetta er gert til að stuðla að minni verðhækkunum og minni verðbólgu en ella.

2. Barnabætur og vaxtabætur

BSRB leggur til að fjárhæðir vaxtabóta og hámark vaxtagjalda til útreiknings bótanna verði hækkuð í samhengi við hækkun vaxtagjalda heimilanna vegna húsnæðislána og að eignamörk kerfisins verði hækkuð til samræmis við hækkun húsnæðisverðs á undangengnum árum. BSRB leggur jafnframt til að þær breytingar sem lagðar eru til á barnabótum verði gerðar á 4. mgr. A-liðar 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en ekki með breytingum í bráðabirgðaákvæði við löginn.

ÖBÍ leggur í fyrsta lagi til að útgjöld vegna vaxtabóta verði hækkuð um 6% að lágmarki til að mæta fyrirhuguðum verðlagsbreytingum. Í öðru lagi leggja réttindasamtökin til að eignamörk vaxtabóta verði

hækkuð um 4% að lágmarki til að halda í við áhrif af hækkun fasteignamats fyrir árið 2025. Að lokum er lagt til í þriðja lagi að viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta verði uppfærðar frá árinu 2008.

Uppbygging vaxtabótakerfisins hefur haldist óbreytt undanfarinn áratug. Viðmiðunarfjárhæðum hefur verið lítillega verið viðhaldið að undanskildu milli álagningaráranna 2022 og 2023 þegar eignatenging viðmiðunarfjárhæða til skerðingar og niðurfellingar vaxtabóta var hækkuð um 50%. Eins og hefur komið fram, t.a.m. í fjármálaáætlun er stefna stjórnvalda að beina húsnæðisstuðningi í annan farveg en í gegnum vaxtabætur. Það er í samræmi við niðurstöðu t.d. AGS um neikvæða hagræna hvata vaxtabóta. Eðli vaxtabótakerfisins er þannig að þegar parametrum þess er ekki viðhaldið til samræmis við ytri stærðir, þá kemur það fyrst niður á efstu tíundinni og svo koll af kolli. Nefna má að sérstakur vaxtastuðningur til heimila með íbúðalán var greiddur út á liðnu ári, gunnfjárhæðir húsnæðisbóta og eignaskerðingarmörk í húsnæðisbótakerfinu voru hækkuð umtalsvert og stuðningur við barnafjölskyldur stórefldur. Eins og fram kemur í frumvarpi til fjárlaga 2025 nemur umfang aðgerðanna um 14 milljörðum kr. á árinu 2025. Þá er gert ráð fyrir að skipaður verði starfshópur sem leggur mat á fyrirkomulag húsnæðisstuðnings hér á landi í samanburði við Norðurlöndin og geri tillögur að framtíðarfyrirkomulagi, sbr. fjármálaáætlun 2025-2029.

Þeim breytingum sem lagðar eru til á barnabótum í bráðabirgðaákvæði við lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, er ætlað að hækka grunnfjárhæðir og skerðingarmörk barnabóta til samræmis við þróun verðlags og launa og heildarútgjöld til barnabóta verða þá orðin 21 milljarður kr. á árinu 2025. Verðlags- og launatenging barnabóta er ekki til staðar í A-lið 68. gr. laga um tekjuskatt og því eðlilegt að kveðið sé á um slíkar breytingar í bráðabirgðaákvæði við lögin hverju sinni.

3. Gjald vegna reksturs umboðsmanns skuldara

Landssamtök lífeyrissjóða gera athugasemdir við ákvæði frumvarpsins sem snúa að gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara. Vísað er til 8. og 14. gr. frumvarpsins en á væntanlega að vera vísun til 9. gr. frumvarpsins. Í umsógninni kemur m.a. fram að löngu sé orðið tímabært að yfirfara hverjir það eru sem standi straum af kostnaði við rekstur embættisins þar sem núverandi skipting gjaldsins sé með þeim hætti að mjög lítil hluti mála sem séu til meðhöndlunar hjá UMS hafi tengsl við starfsemi lífeyrissjóða og langtum minni en það hlutfall í gjaldinu sem sjóðunum sé gert að greiða. Jafnframt er lögð áhersla á að mikilvægt þyki að tryggð verði að gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara sé eingöngu ráðstafað til þess rekstrar.

Um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara gilda lög nr. 166/2011. Í 1. mgr. 4. gr. laganna er kveðið á um álagningarstofn árlegs gjalds sem gjaldskyldum aðilum er gert skylt að greiða skv. 1. mgr. 5. gr. Breytingartillagan sem er tilefni athugasemda Landssambands lífeyrisjóða er að breyta gjaldinu úr 0,006436% af álagningarstofni skv. 1. mgr. 4. gr. í 0,007%. Ekki virðist vera gerð bein athugasemd við það. Rétt er að taka fram að samkvæmt upplýsingum frá embætti umboðsmanns skuldara 1. október 2024 er hlutfall húseigenda í hópi umsækjenda 15% það sem af er árs 2024. Þetta hlutfall er því nokkuð hærra nú en verið hefur undanfarin ár.

Um embætti umboðsmanns skuldara gilda lög nr. 100/2010 og um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara gilda lög nr. 166/2011 eins og áður sagði. Ekki eru uppi áform um að breyta embættinu eða fyrirkomulagi við greiðslu kostnaðar vegna reksturs þess. Telja verður að ef breyta ætti gildandi lögum um embætti umboðsmanns skuldara og lögbundnu fyrirkomulagi um greiðslu kostnaðar við rekstur embættisins þá þyrfti að liggja fyrir pólitísk ákvörðun um það.

Að lokum má benda á það að gjald vegna reksturs umboðsmanns skuldara rennur í ríkissjóð enda hefur frá samþykkt laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, alfarið verið fallið frá mörkun tekna. Samkvæmt lögnum er tekjustofn tengdur málaflökki í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því ber að láta tekjurnar af honum renna í ríkissjóð en það er hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflökks hverju sinni. Í samræmi við ákvæði laganna hafa ákvæði um markaðar skatttekjur ríkissjóðs verið felld brott. Samræmi hefur verið undanfarin ár í gjalddöku vegna reksturs umboðsmanns skuldara og úthlutun í fjárlögum hvers árs og er rekstraráætlun stofnunarinnar löguð að því.

4. Greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs til fiskvinnslufólks

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS), Starfsgreinasamband Íslands, BSRB og ASÍ leggja gegn niðurfellingu á lögum nr. 51/1995 og breytingu á lögum nr. 54/2006 og telja að breytingarnar muni hafa í för með sér töluverð áhrif á fiskvinnslufólk um land allt ásamt áhrifum á kjör þeirra í gegnum samspil við kjarasamninga.

Atvinnuleysistryggingasjóður greiðir styrki til fiskvinnslufyrirtækja sem eru í tímabundinni vinnslustöðvun vegna hráefnisskorts og er það gert til að tryggja dagvinnulaun starfsmanna þessara fyrirtækja og byggir á lögum nr. 51/1995. Á árinu 2024 er gert ráð fyrir að styrkir til fiskvinnslustöðva nemi 230 m.kr. Áform stjórn-

valda fela í sér niðurfellingu þessara styrkja en aðgerðin er hluti af afkomubætandi ráðstöfunum stjórnvalda sem miða að því að bæta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og vinna gegn skuldasöfnun.

Ríkisendurskoðun hefur bent á að innra eftirlit með þessum styrkjagreiðslum sé veikt og mikilvægt að aukið verði við eftirlitsgreiðslur vegna útgreiðslu styrkjanna. Þá er bent á að fiskvinnslufólk, líkt og annað launafólk hefur rétt á atvinnuleysisbótum úr Atvinnuleysistryggingasjóði ef það missir vinnu vegna hráfnis-skorts eða annars konar vinnslustöðvunar.

Á síðustu 5 árum hefur árleg útgreiðsla úr Atvinnuleysistryggingasjóði til fiskvinnslufyrirtækja verið á bilinu 80-160 m.kr. Á árinu 2023 var útgreiðslan 119 m.kr. og þar af fengu Ísfélagið, Hraðfrystihús Hellissands, Svalpúfa, Sjávariðjan Rífi, Guðmundur Runólfsson, KG Fiskverkun og Leo Seafood ríflega 60% af heildinni og skiluðu öll þessi fyrirtæki hagnaði langt umfram upphæð styrksins að Svalpúfu undanskildu.

Í þessu samhengi er vert að benda á að fyrirtæki í öðrum atvinnugreinum njóta ekki ríkisstuðnings með sambærilegum hætti vegna óstöðugleika í starfsumhverfi enda hlýtur það að vera á ábyrgð hvers fyrirtækis að stýra eigin áhættu og vera undirbúið til að bregðast við sveiflum í rekstri. Sérstakar ívilnanir fyrir fiskvinnslu geta því talist ósanngjarnar og skekk samkeppnisskilyrði milli atvinnugreina.

5. Greiðsla kostnaðar vegna opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og reksturs skilavalds

Landssamtök lífeyrissjóða áréttu í umsögn sinni að vaknað hafi spurningar eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands í eina stofnun sem snúi að almennum grundvelli álagningar sérstaks eftirlitsgjalds. Annars vegar um það hvort almennt eigi að vera sérstakt eftirlitsgjald eftir sameininguna og hins vegar ef gjaldtöku sé viðhaldið þá eigi að nást fram hagræði í rekstri sem ætti að birtast í umtalsverðri lækkun gjaldsins. Heildarhækkun þess hluta sem falli á lífeyrissjóði hækki samkvæmt frumvarpinu um 6,5% en sé þó mismikil milli sjóða. Afar umdeilt hafi verið meðal lífeyrissjóða hvernig gjaldið skiptist þeirra á milli og sú ólíka sýn hafi komið fram í umsögnum þeirra um breytingar á lögum er tengjast fjárlögum fyrri ára.

Þær breytingar á fjárhæðum og fyrirkomulagi eftirlitsgjaldsins sem lagðar eru til í frumvarpinu samræmast tillögum Seðlabankans til ráðuneytisins. Tillögurnar byggjast á áætluðum rekstrarkostnaði næsta árs vegna Fjármálaeftirlitsins og skilavaldsins til samræmis við lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

6. Sóknargjöld

Í umsögn Svavars Kjarrvals er bent á að lífsskoðunarfélög vanti í upptalningu bráðabirgðaákvæðis 19. gr. frumvarpsins. Samkvæmt lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, skuli þjóðkirkjusöfnuðir, skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti álögðum samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Ráðuneytið tekur undir tillöguna.

Í umsögnum Gísla Stefánssonar, Ragnheiðar Perlu Hjaltadóttur og Öldu Pálsdóttur er lagt til að sóknargjöld verði hækkuð og vísitölutengd. Í umsögn kirkjuþings íslensku þjóðkirkjunnar er skerðingu sóknargjalda mótmælt. Áformuð skerðing sé meira en helmingur þess gjalds sem kveðið sé á um í lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987. Athygli er vakin á því að á sama tíma og verðbólga og vextir hafi hækkað verulega á síðustu þremur árum, sé gjaldið skv. frumvarpinu 59 kr. lægra á mánuði en það var árin 2023 og 2024 og aðeins 26 kr. hærra en það var árið 2022. Það sé 2,3% hækkun á þremur árum á meðan neysluvísitalan hafi hækkað um 22% og launavísitalan um 20,9%. Skorað er á efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis að leggja til þá breytingu á fjárhæð í 19. gr. frumvarpsins að sóknargjald verði eins og lög nr. 91/1987 bjóði, þ.e. 2.310 kr. á mánuði árið 2025.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ítrekar það sem fram kemur í svari við umsögn sama efnis við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 á 154. löggjafarþingi 2023-2024, þingskjal 2 – 2. mál.

Hvað varðar fyrirkomulag sóknargjalda þá gera lög um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, ráð fyrir að ríkissjóður greiði mánaðarlegt framlag til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og lífsskoðunarfélaga miðað við tiltekið einingarverð fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri. Lögin kveða á um að greiðslur til þessara aðila skuli byggja á fjölda einstaklinga samkvæmt skráningu í trúfélög og lífsskoðunarfélög í lok undangengins árs auk þess sem fjárhæð gjaldsins skal taka breytingu sem nemur hækkun á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára. Þrátt fyrir að í lögum sé kveðið á um að framlagið sé ákveðin hlutdeild í tekjuskatti þá hefur sú framsetning þó ekki haft sérstaka þýðingu fyrir fyrirkomulag þessara mála þar sem engin sérgreind sóknargjöld eru innheimt af ríkinu, hvorki af þeim sem greiða tekjuskatt af almennu skattfé og öðrum tekjum ríkisins, óháð innheimtu tekjuskatts og kerfisbreytingum á honum. Þetta kemur m.a.

fram í því að framlögin eru greidd úr ríkissjóði þrátt fyrir að umtalsverður hluti framteljenda greiði engan tekjuskatt til ríkisins.

Í kjölfar bankahrunsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs var með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum gripið inn í lögin um sóknargjöld með bráðabirgðaákvæðum þar sem krónutala sóknargjaldsins hefur verið fastsett árlega til samræmis við þær fjárheimildir sem gert er ráð fyrir að veita vegna sóknargjalda á fjárlögum hverju sinni samkvæmt útfærslu viðkomandi ráðuneytis á sínum útgjaldaramma að teknu tilliti til þeirra aðhaldsmarkmiða sem sett hafa verið. Sama fyrirkomulag er enn við lýði þ.e. að krónutala sóknargjaldsins ræðst af þeim fjárveitingum sem veittar eru á grundvelli fjárheimilda viðkomandi málefnasviðs og málaflokks í fjárlögum ár hvert.

Vakin er athygli á því að mjög veruleg aukning varð í framlögum vegna sóknargjalda allra trúfélaga á fyrstu tveimur áratugunum eftir að nágildandi lög voru sett, eða um 106% á föstu verðlagi á milli árána 1988 og 2008. Þá má nefna að á verðlagi ársins 2023 námu heildarframlög vegna trúfélaga og lífsskoðunarfélaga 112 milljörðum kr. frá árinu 1988 til ársins 2014. Á tilteknum hluta þessa tímabils þurftu stjórnvöld að standa fyrir miklu útgjaldaaðhaldi og lækkingu framlaga til ríkisstofnana til að draga úr eða varna halla á ríkisrekstrinum, einkum vegna efnahagssamdráttar í upphafi níunda áratugar síðustu aldar og síðan í nokkru minni mæli árin 2002 og 2003. Þessi aukning framlaga til trúfélaga og lífsskoðunarfélaga varð því umtalsvert meiri en átti almennt við um önnur rekstrarframlög til stjórnsýslustofnana ríkisins.

Í kjölfar hruns bankakerfisins haustið 2008 afréðu stjórnvöld, m.a. í ljósi þess að framlög til trúfélaga höfðu hækkað miklu meira en framlög til flestra almennra ríkisstofnana áratuginn á undan, að draga umtalsvert úr framlögum til trúfélaga og að fella á brott ákvæði um sérstök framlög til Háskóla Íslands vegna þeirra sem standa utan trúfélaga. Um var að ræða ákvarðanir um meiri aðhaldsaðgerðir á tilteknum liðum en öðrum, sem var hluti af forgangsróðun stjórnvalda, sbr. t.d. samdrátt í framlögum til samgönguframkvæmda, þróunaraðstoðar eða stjórnsýslunnar, enda var ekki beitt flötum niðurskurði í þessum ráðstöfunum ríkisstjórnar og Alþingis. Gert var ráð fyrir að þessar aðhaldsráðstafanir væru varanlegar eins og áþekkar hagræðingarkröfur sem gerðar hafa verið til ríkisstofnana og annarra aðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði.

Þegar þróun síðustu ára er skoðuð þá er ljóst að framlög til sóknargjalda hafa hækkað meira en viðmiðunarforsendur fjárlaga gera ráð fyrir. Tímabundin framlög voru veitt til þjóðkirkjunnar til að mæta aðhaldskröfu sóknargjalda árin 2009-2012 sem námu 45 m.kr. árið 2013 og 100 m.kr. árið 2014. Árið 2015 voru viðbótarframlög veitt varanlega til sóknargjalda og 167 m.kr. fóru til þjóðkirkjunnar. Sama gerðist árið 2016 þegar árleg varanleg viðbótarframlög voru veitt til sóknargjalda og þá fóru 132,9 m.kr. til þjóðkirkjunnar.

Við gerð fjárlaga fyrir árið 2020 voru 150 m.kr. veittar varanlega í sóknargjöld. Það var gert samhliða miklum breytingum á fjármögnun á starfsemi þjóðkirkjunnar þegar gerður var viðbótarsamningur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2021 samþykkti Alþingi tímabundna hækkun sóknargjalda um 280 m.kr. til eins árs og féll sú hækkun niður árið eftir. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2022 samþykkti Alþingi aftur tímabundna hækkun sóknargjalda til eins árs og þá um 272,4 m.kr. og féll sú hækkun niður árið eftir. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2023 samþykkti Alþingi enn og aftur tímabundna hækkun sóknargjalds til eins árs og þá um 383,5 m.kr. og féll sú hækkun niður árið eftir. Lækkun frá fyrra ári kemur því til af niðurfellingu þessarar tímabundnu hækkunar eins og stóð til. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2024 samþykkti Alþingi tímabundið að sóknargjaldið yrði óbreytt milli árána 2023 og 2024. Á árinu 2025 fellur því niður 241,1 m.kr. tímabundin hækkun sóknargjalda.

Í lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, segir að gjald vegna einstaklings, sem skráður er í þjóðkirkjuna, greiðist til þess safnaðar sem hann tilheyrir og miðast við 1. desember næst á undan gjaldári. Við útreikning sóknargjalda á einstakling í tengslum við fjárlagavinnu að hausti þarf að áætla fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember á liðandi ári. Ef áætlaður fjöldi er umfram raunfjölda þá er reiknað gjald of lágt á hvern einstakling og sóknirnar fá lægri heildarfjárframlög til sín miðað við raunfjölda. Eins ef áætlaður fjöldi er lægri en raunfjöldi þá er reiknað gjald of hátt á hvern einstakling og þá fara heildarfjárframlög til sókna umfram fjárheimild í fjárlögum. Alla jafna er fjárlagagerð langt á veg komin, jafnvel lokið, þegar upplýsingar um fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember ár hvert eru birtar.

Í forsendum fjármálaáætlunar er gengið út frá því að aðhaldsmarkmið sé hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að fagræðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni. Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa á útgjaldahlið ríkissjóðs samkvæmt forsendum fjárlagafrumvarps 2025. Heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skólar, löggæsla, dómstólar, bótakerfi og sjúkratryggingar eru undanskilin almennri aðhaldskröfu. Auk almenns aðhalds eru gerðar sértækar ráðstafanir í fjárlagafrumvarpi 2025 til að hægja á útgjaldavexti og bæta afkomu ríkissjóðs. Sóknargjöld heyra undir málefnasvið *10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála*. Málefnasviðið er ekki undanskilið almennri aðhaldskröfu ríkissjóðs og er

það því á ábyrgð dómsmálaráðuneytis með hvaða hætti það útfærir aðhaldskröfu frumvarpsins á einstaka málaflókka innan málefnaviðsins og loks niður á einstakar stofnanir og verkefni fyrir fylgirit fjárlaga. Í tilviki sóknargjalda þá útfærði ráðuneytið 1% almenna aðhaldskröfu á þann lið fyrir árið 2025.

Loks er rétt að benda á að þegar fjárframlög til þjóðkirkjunnar og þjónusta hennar eru skoðuð að hlutfall sóknargjalda sem fer til þjóðkirkjunnar ræðst af fjölda meðlima. Á undanförunum árum hefur hlutfall Íslendinga í þjóðkirkjunni lækkað. Skv. tölum Hagstofu Íslands voru 58,6% Íslendinga skráðir í þjóðkirkjuna í janúar 2023. Sambærilegt hlutfall var 80% árið 2008 og 90% árið 1998. Fjöldi þeirra sem eru í þjóðkirkjunni og ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna (einstaklingar 16 ára og eldri áður en gjaldár hefst) hefur farið lækkandi á liðnum áratug. Árið 1998 var þessi fjöldi einstaklinga 182 þúsund en fjöldi einstaklinga náði hámarki árið 2009 þegar þeir voru 196 þúsund. Síðan þá hefur heildarfjöldi þeirra einstaklinga sem ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna í þjóðkirkjunni fækkað um 11 þúsund og voru 185 þúsund árið 2022.

7. Lækkun á framlagi ríkissjóðs til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sent fjárlaganefnd sérstakt minnisblað um lækkun á framlagi ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Minnisblaðið verður einnig sent efnahags- og viðskiptanefnd.

8. Samspil örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða

ASÍ, Landssamtök lífeyrissjóða og ÖBÍ réttindasamtök gera athugasemdir tengdar samspili örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. ASÍ telur ljóst að í endurskoðuðu kerfi almannatrygginga muni vandi varðandi víxlverkun koma aftur upp verði ekkert aðhafst. Landssamtök lífeyrissjóða benda á að mikilvægt sé að rýna breytingar á greiðslum frá lífeyrissjóðum samhliða því að umfangsmiklar breytingar séu gerðar á greiðslum almannatrygginga. Afar brýnt sé að finna framtíðarlausn á víxlverkunum á greiðslum þessara tveggja kerfa. ÖBÍ réttindasamtök leggja mikla áherslu á að vinna verði hafin hið allra fyrsta við að finna framtíðarlausn á málinu svo ekki ríki óvissa um stöðu örorkulífeyristaka.

Vegna þessa má geta þess að samtal er hafið við aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóði vegna samspils örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða og gert er ráð fyrir að niðurstaða fáið með nægjanlegum fyrirvara fyrir gildistöku nýs greiðslukerfis örorku.

9. Hækkun almenns frítekjumarks ellilífeyrisþega

Landssamtök lífeyrissjóða benda á mikilvægi þess að tekið verði á þeim miklu tekjutengingum/skerðingum á greiðslum almannatrygginga sem leiða af greiðslum frá lífeyrissjóðum. ÖBÍ réttindasamtök leggja til að viðmiðunarfjárhæðir frítekjumarka vegna örorku- og endurhæfingalífeyris verði uppfærð frá árinu 2009.

Stjórnvöld hafa ákveðið að hækka almennt frítekjumark ellilífeyris til samræmis við hækkun bóta frá því það var lögfest. Við gildistöku nýs greiðslukerfis örorku þann 1. september 2025 verður tekið upp nýtt almennt frítekjumark, þ.e. 100.000 kr. mánaðarlega vegna örorkulífeyris og er það mun hærra en núverandi frítekjumörk sem eru sértæk og ná til sumra bótaflokka örorku.

10. Starfsendurhæfingarsjóðir

Landssamtök lífeyrissjóða og ASÍ leggjast gegn tímabundinni lækkun á framlagi úr ríkissjóði til VIRK - starfsendurhæfingarsjóðs. Telja báðir aðilar þversögn fölgna í því að dregið sé úr framlögum til starfsendurhæfingar á sama tíma og nýtt örorkulífeyriskerfi tekur gildi þar sem megin áhersla er á að auka endurhæfingu og þátttöku á vinnumarkaði.

Undanfarin ár hefur framlag ríkisins til starfsendurhæfingarsjóðs VIRK legið á bilinu 0,8-1,1 ma.kr. Framlagið hefur tekið mið af lögbundnu 0,05% framlagi af stofni til tryggingagjalds fyrir næstliðið ár. Í frumvarpi til fjárlaga árið 2025 er gert ráð fyrir að framlagið verði lækkað tímabundið í eitt ár um 600 m.kr. og verði 554,7 m.kr. Ákvörðun um lækkun er tekin á grundvelli þess að skv. ársreikningi VIRK voru 5,1 ma.kr. í varasjóði árið 2023.

Í skýringum við ársreikninginn kemur fram að skv. mati ráðgjafafyrirtækisins Talnakönnun hf. þurfi varasjóðurinn að lágmarki að vera 3,3 ma.kr., sem tryggir 50% öryggi þess að sjóðurinn geti staðið við samninga og skuldbindingar sem VIRK hefur samkvæmt lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Að gefnum þeim forsendum ætti tímabundin lækkun framlags úr ríkissjóði ekki að skerða þjónustu VIRK á næsta ári.

Lækkun framlags úr ríkissjóði til starfsendurhæfingarsjóðs VIRK í frumvarpi til fjárlaga 2025 er liður í afkomubætandi ráðstöfunum fyrir ríkissjóð með því að draga úr ríkisumsvifum og útgjaldavexti og stemma stigu við skuldasöfnun ríkisins.

11. Kílómetragjald, virðisaukaskattur á útleigu hreinorkubílaleigubíla, tollfrelsi skemmtiferðaskipa og gistináttaskattur

Samtök ferðapjónustunnar gera m.a. athugasemdir í umsókn sinni við fyrirhugaða upptöku kílómetragjalds á allan bílaflotann og leggja til að lög um gistináttaskatt, nr. 87/2011, verði felld brott. Einnig eru gerðar athugasemdir við virðisaukaskatt sem lagður er á hreinorkubílaleigubíla. Þá gera Samtök ferðapjónustunnar og Akureyrarbær athugasemdir við afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa.

Hvað athugasemdir um kílómetragjald varðar vill fjármála- og efnahagsráðuneytið benda á að bílaleigur hafa frá 1. janúar 2024 getað sótt um styrk úr Orkusjóði vegna kaupa á rafmagnsbílum líkt og einstaklingar og önnur fyrirtæki. Þá nýtist bílaleigum vel sú heimild að reikna sérstakt fyrningarálag í tekjuskatti á stofnverð hreinna eigna sem aflað er á árunum 2021-2025 og teljast umhverfisvænar. Auk þess nýtast bílaleigum vel þeir sérstöku styrkir sem Orkusjóður hefur veitt vegna uppbyggingar á hleðslustöðvum við gististaði og fjölsóttu ferðamannastaði. Skattkerfisbreytingar í formi kílómetragjalds á akstur er liður í því skjóta styrkari stoðum undir tekjuöflun ríkisins og koma á skilvirkara og sanngjarnara gjaldakerfi fyrir eigendur og umráðamenn ökutækja. Markvisst samtal hefur átt sér stað með Samtökum ferðapjónustunnar og forsvarsmönnum bílaleigna innan samtakanna vegna áforma stjórnvalda um innleiðingu á kílómetragjaldi fyrir öll ökutæki um næstu áramót.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sent fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis minnisblað um tollfrelsi skemmtiferðaskipa. Þá ber að geta þess að breytingar á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011, eru lagðar til í öðru frumvarpi sem lagt hefur verið fram á 155. löggjafarþingi, 300. mál.

Breytingatillögur

Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggur til eftirfarandi breytingatillögur við frumvarpið að höfðu samráði við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og innviðaráðuneyti:

A. Úrvinnslugjald

Í 36. gr. frumvarpsins er lögð til 50% lækkun á úrvinnslugjaldi sem lagt er á iðnaðarrafhliður og iðnaðarrafgema í viðauka XI A við lög um úrvinnslugjald, nr. 162/2002. Komið hefur í ljós að gera þarf eftirfarandi breytingar á frumvarpinu þar sem leiðréttu þarf tilvísun til tollskrárnúmera til að tryggja samræmi við tollskrá:

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. frumvarpsins:

1. Í stað b-liðar 36. gr. kemur nýr liður svohljóðandi: Eftirfarandi tollskrárnúmer og samsvarandi upphæð úrvinnslugjalds falla brott:
8507.2031 8 kr./kg.
8507.2032 11 kr./kg.
2. Á eftir b-lið kemur nýr liður svohljóðandi og tekur tölusetning eftirfarandi liða breytingum í samræmi við það: Við viðaukann bætast tvö ný tollskrárnúmer og samsvarandi upphæð úrvinnslugjalda, svohljóðandi:
8507.2091 4 kr./kg.
8507.2092 6 kr./kg.

B. Kostnaður sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna:

Með lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, var nýju bráðabirgðaákvæði aukið við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, þess efnis að við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 8. gr. a laganna á árunum 2022–2024 bætist árlegt framlag úr ríkissjóði sem skuli, þrátt fyrir 9. gr. laganna, ráðstafa með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Bráðabirgðaákvæðið XXV mun að óbreyttu renna sitt skeið í árslok 2024. Þar sem í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 er áfram gert ráð fyrir greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna er lagt til að ákvæðið verði framlengt um eitt ár, eða út árið 2025.

Við frumvarpið bætist nýr kafli, svohljóðandi:

XXI. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

44. gr.

Í stað „2024“ í ákvæði til bráðabirgða XXV við lögin kemur: 2025.

Alþingi
Nefndasvið
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Reykjavík 26. september 2024

Umsögn Gildis-lífeyrissjóðs um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, mál 2 – fjárframlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, þskj. nr. 2., 2. mál þingsins, er lagt til að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða fyrir árið 2024 verði lækkað úr 0,325% í 0,107% af gjaldstofni tryggingagjalds. Þá er lagt til að á árinu 2025 renni hið skerta framlag eingöngu til lífeyrissjóða með þyngstu örorkubyrðina.

Gildi-lífeyrissjóður gerir ekki athugasemdir við breytta nálgun á nýrri úthlutun örorkuframlagsins til þeirra sjóða sem bera þyngstu örorkubyrðina. Hin nýja nálgun er markvissari framkvæmd til jöfnunar á mismikilli örorkubyrði lífeyrissjóðanna. Gildi telur hins vegar rétt að koma á framfæri alvarlegum athugasemdum við lækkun framlagsins í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi og hugmyndir um afnám framlagsins til frambúðar frá og með árinu 2026.

Forsaga og tilgangur framlagsins

Miðað við upplýsingar úr ársskýrslum íslenskra lífeyrissjóða fyrir árið 2023 er hlutfall örorkuskuldbindingar af heildarskuldbindingum afar mismunandi. Í tilfelli Gildis-lífeyrissjóðs nam þetta hlutfall um 16,6% í árslok 2023. Sama hlutfall er t.d. 17% hjá Festu lífeyrissjóði, 13,5% hjá Stapa lífeyrissjóði, 7,2% hjá Lífeyrissjóði verzlunarmanna og 2,7% hjá Lífsverk lífeyrissjóði. Í ljósi þess hve misþunga örorkubyrði lífeyrissjóðirnir hafa þótti rétt að jafna þann aðstöðumun sem sjóðirnir búa við með einhverjum hætti. Ástæðan er að hver króna sem fer í að greiða örorkulífeyri minnkar samsvarandi getu sjóðanna til að greiða ellilífeyri. Það þýðir að því hærri sem örorkubyrði lífeyrissjóðs er, því færri krónur eru í sjóðnum til að greiða ellilífeyri. Ellilífeyrisréttindi eru því lægri hjá sjóðum með háa örorkubyrði. Þetta myndar ójöfnuð milli lífeyrissjóða, þar sem hallar sérstaklega á lífeyrissjóði þeirra atvinnugreina sem hafa hærra hlutfall örorku (sjá mynd).

	Meðalréttindasöfnun per 10 þús kr. milli 25-65 ára	Munur á milli réttindataflna hjá Gildi og samanburði
Gildi m.v. núverandi réttindatöflur	1.050	
Gildi með 5,7% álagi	1.110	5,7%
Gildi miðað við staðlaðar lífs- og örorkulíkur (ef Gildi væri meðalsjóður)	1.126	7,3%
LIVE & SL meðaltal (sjóðir með lága örorku)	1.191	13,4%

	Lífeyrir á mánuði kr.*	Munur á lífeyri hjá Gildi og samanburði
Gildi m.v. núverandi réttindatöflur	443.865	
Gildi með 5,7% álagi	469.166	5,7%
Gildi miðað við staðlaðar lífs- og örorkulíkur (ef Gildi væri meðalsjóður)	472.532	6,5%
LIVE & SL meðaltal (sjóðir með lága örorku)	494.768	11,5%

* Miðað er við 550 þús kr. mánaðarlaun við 25 ára aldur með hóflegum hækkunum fram til 65 ára.

Þetta ójafnvægi hefur legið fyrir áratugum saman og vegna þess samþykktu stjórnvöld að greiða fyrir samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi

kjarasamninga við lok árs 2005. Þar lýstu stjórnvöld því yfir að þau væru reiðubúin að greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA með framlagi sem svaraði til hluta af tryggingagjaldsstofni.

Síðar var lagt til að jöfnun á örorkubyrði ætti sér stað til frambúðar, enda um sanngirnismál að ræða gagnvart þeim lífeyrissjóðum sem hallaði mest á. Þó örorkubyrði lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA væri meiri en örorkubyrði annarra lífeyrissjóða var lagt til að fjárframlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði rynni í framtíðinni til allra lífeyrissjóða.

Stjórnvöld hafa áður lagt til að fella framlagið á brott

Rétt er að rifja upp að í frumvarpi til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015 var lögð til 20% árleg lækkun á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði uns hún félli á brott á árinu 2019. Í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar fyrir 3. umræðu kom fram að tilefni væri til þess að skapa betra svigrúm til endurskoðunar á núverandi fyrirkomulagi jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða. Því var lögð til sú breyting að falla frá árlegri 20% lækkun næstu 5 árin og þess í stað lagt til að framlagið lækkaði úr 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds í 0,260%, eða um 20%. Jafnframt var bent á að nauðsynlegt væri að endurskoðun á þáverandi fyrirkomulagi ætti sér stað hið fyrsta.

Með yfirlýsingu stjórnvalda um ráðstafanir til að greiða fyrir gerð kjarasamninga, dags. 28. maí 2015, lýstu stjórnvöld því yfir að þau myndu beita sér fyrir því að draga til baka þá ákvörðun sem tekin hefði verið um lækkun framlags til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Áframhaldandi jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða væri mikilvæg en æskilegt væri að finna fyrirkomulag sem byggði á skýrum hlutlægum forsendum, sem væri sjálfbært og ekki háð framlögum á fjárlögum.

Gildi-lífeyrissjóður bendir á að ekkert slíkt fyrirkomulag liggur fyrir nú þegar lækka á framlagið verulega á næsta ári og fella það á brott fyrir árið 2026.

Með hliðsjón af verulega misjafnri örorkubyrði lífeyrissjóða, líkt og fram hefur komið, telur Gildi ófært að frumvarp um lækkun og/eða afnám framlags til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða geti gengið fram án þess að ljóst liggi fyrir hvaða fyrirkomulag taka eigi við svo sjóðfélagar Gildis-lífeyrissjóðs sitji við sama borð og sjóðfélagar annarra sjóða þegar kemur að réttindaöflun.

Misskilningur að örorkubyrði lífeyrissjóða sé minni og staða þeirra góð

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hin síðari ár hafi þörf lífeyrissjóðanna til jöfnunar á örorkubyrði minnkað auk þess sem fjárhagsstaða sjóðanna hafi almennt batnað. Því væru rök fyrir því að jöfnunarframlaginu væri fremur varið til breytinga á örorkukerfi almannatrygginga auk þess sem vægi skuldbindinga vegna örorkulífeyris í heildarskuldbindingum lífeyrissjóða hefði á síðustu árum farið lækkandi.

Gildi-lífeyrissjóður fær ekki séð að forsendur þær sem frumvarpið byggir á standist skoðun.

Þess ber að geta að svo virðist sem þess misskilnings gæti í umræðum um lífeyrissjóði að þeir eigi næga peninga sem þeir geti ráðstafað að vild. Það virðist gleymast í umræðunni að öllum fjármunum lífeyrissjóða fylgir samsvarandi skuldbinding um greiðslu elli- eða áfallalífeyris hvort sem kerfið er þúsund milljarðar eða 8 þúsund milljarðar. Fjárhagsstaða lífeyrissjóða fer ekki eingöngu eftir þeim fjármunum sem þeir hafa undir höndum heldur þarf einnig að líta til samsvarandi skuldbindinga þeirra.

Líkt og áður hefur komið fram er hlutfall örorku af heildarskuldbindingum Gildi-lífeyrissjóðs miðað við síðustu tryggingafræðilegu úttekt 16,6%. Á sama tíma er það hlutfall 2,7% hjá Lífsverk

lífeyrissjóði, sem hefur einna lægstu örorkutíðnina miðað við síðustu tryggingafræðilegu úttekt hjá sjóðunum. Með hliðsjón af framangreindum tölum og líkt og meðfylgjandi línurit sýnir er ljóst að forsenda frumvarpsins að þörf lífeyrissjóða til jöfnunar á örorkubyrði hafi minnkað á ekki við rök að styðjast.

Í tryggingafræðilegri úttekt fyrir árið 2010 var hlutfall örorku af heildarskuldbindingum 18,0% en sama hlutfall var 18,5% fyrir árið 2020. Við tryggingafræðilega úttekt fyrir árið 2021 var í fyrsta sinn notast við lífslíkur byggðar á spá, í stað reynslu áður. Við þessar nýju forsendur við útreikning á skuldbindingum lífeyrissjóða jukust ellilífeyrisskuldbindingar verulega á meðan skuldbindingar vegna örorku stóðu í stað. Þetta lækkaði vissulega hlutfall örorku af heildarskuldbindingum lífeyrissjóða en ekki af þeirri ástæðu að örorkubyrði lífeyrissjóða hefði minnkað heldur vegna þess að ellilífeyrisbyrði lífeyrissjóða hafði aukist verulega með hinu nýja reiknilíkani. Greinargerð frumvarpsins virðist gefa til kynna að stjórnvöld hafi ekki kynnt sér nægjanlega vel hvað olli því að hlutfall örorkuskuldbindinga lífeyrissjóða lækkaði sem hlutfall af heildarskuldbindingum þeirra frá 2020 til 2023.

Talnasamanburður á árunum 2010 og 2020 (sjá meðfylgjandi línurit sem sýnir hlutfall örorkuskuldbindingar af heildarskuldbindingum lífeyrissjóða), gefur til kynna að örorkubyrði Gildis-lífeyrissjóðs og annarra háörorkusjóða hafi staðið í stað eða aukist frá því að núverandi fyrirkomulagi um jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða var komið á. Á sama tíma virðist örorkubyrði hjá öðrum sjóðum á almennum vinnumarkaði sem ekki höfðu háa örorkubyrði hafa farið lækkandi. Þörfin fyrir framlagi til jöfnunar á örorkubyrði og réttlátari úthlutun á því framlagi hefur þannig aukist frá því að framlaginu var komið á.

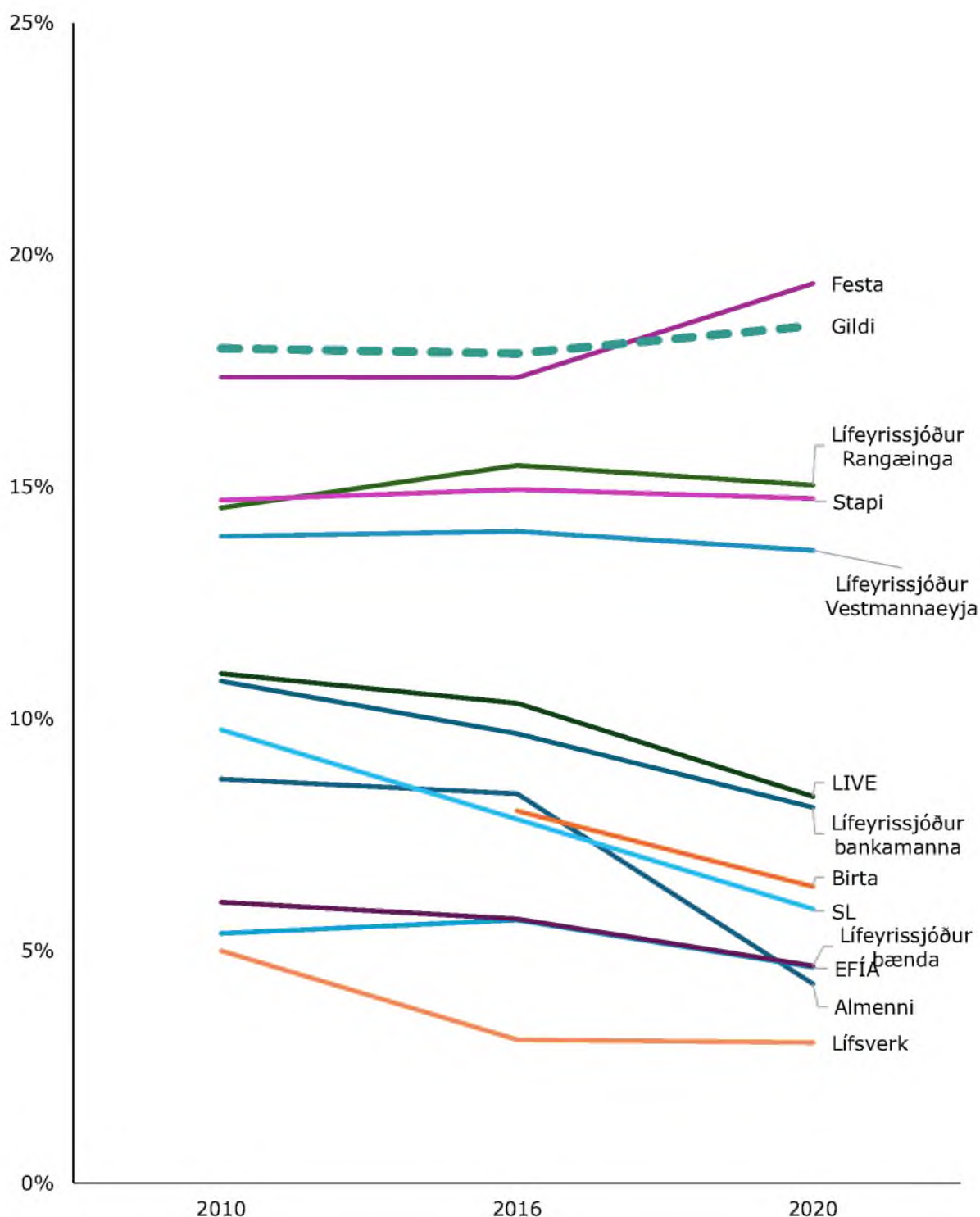
Áhrif þess að fella framlagið á brott fyrir Gildi-lífeyrissjóð

Gildi-lífeyrissjóður nýtir framlag ríkisins til jöfnunar á örorkubyrði annars vegar til hækkunar á réttindaöflun greiðandi sjóðfélaga og hins vegar til hækkunar á lífeyrisgreiðslum sjóðfélaga sem komnir eru á lífeyri. Samanlagt hækkaði framlag ríkisins á síðasta ári réttindi sjóðfélaga Gildis um 5,7%. Miðað við fyrirliggjandi frumvarp yrði hækkun réttinda sjóðfélaga einungis 2,85% á næsta ári og 0% til frambúðar. Það þýðir með öðrum orðum að verði framlag til jöfnunar örorku lagt niður mun það leiða til þess að ellilífeyrisréttindi sjóðfélaga Gildis skerðast að óbreyttu um 5,7%.

Niðurlag

Framlag ríkisins til jöfnunar örorkubyrði er afar mikilvægt, þrátt fyrir að það hafi ekki verið nægilegt til að jafna út þann mikla mun sem er örorkubyrði lífeyrissjóða. Að mati sjóðsins er málefnalegt að endurskoða úthlutunarfyrirkomulag framlagsins til raunverulegrar jöfnunar á örorkubyrði milli sjóða. Að sama skapi er afar mikilvægt að skerða ekki umrætt framlag til jöfnunar örorku til þeirra sjóða sem hafa háa örorkubyrði, a.m.k. ekki fyrr en aðrar lausnir liggja fyrir hvað það varðar, ella mun það leiða til skerðingar á lífeyri sjóðfélaga.

Hlutfall örorkuskuldbindinga af heildarskuldbindingum



Undirritunarsíða

Davíð Rudolfsson



Undirritað af:
Davíð Rudolfsson
0308783299
Dags: 26.09.2024
Tími: 17:40:32
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: ea8318e8-
c757-4a33-a778-
061a697243da

Vegna laga nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl.

Í frumvarpi til fjárlaga komandi árs, 2025 er lagt til að sóknargjöld lækki um u.þ.b. 5% eða úr kr. 1.192 á mann á mánuði í kr. 1.133.

Frá því fljótlega eftir hrun hafa sóknargjöld verið rétt helmingur af því sem þau voru fyrir bankahrunið 2008. Því hafa söfnuðir Þjóðkirkju og starfsstöðvar annarra lífsskoðunarfélög þurft að sníða stakk sinn þröngt vegna þessa undanfarin 16 ár. Þessa skerðingu tóku lífsskoðunarfélög á sig tímabundið. Hrunið er löngu yfirstaðið og tel ég erfitt að réttlæta frekari skerðingar.

Sannarlega hefur þetta komið niður á æskulýðsstarfi sem og almennu starfi og þjónustu lífsskoðunarfélaga. Að sama skapi hafa framkvæmdir og viðhald við húsnæði og eignir setið á hakanum. Til marks um þetta getur sóknarnefnd Landakirkju í Vestmannaeyjum, þar sem um 75% íbúa eru í þjóðkirkjunni aðeins gert ráð fyrir kr. 2.000.000 til framkvæmda á ári þrátt fyrir að vera ábyrg fyrir húsnæði sem er friðað að hluta og telur rúma 1.000 m².

Sami söfnuður sér fram á tekjuskerðingu í kringum 2.000.000 milljónir á komandi ári vegna ráðgerðrar lækkuna. Þetta er dæmi sem má auðveldlega færa yfir á aðra sem þiggja sóknargjöld.

Það er ljóst að ekki er hægt að reka söfnuði og lífsskoðunarfélög til lengdar á hálfu framlagi og ljóst að festa þarf betri lausn í lög en lagt hefur verið til.

Undirritaður leggur til að sóknargjöld verði hækkuð og sú tala sem verður ofan á verði vísitölutengd. Það myndi auðvelda ábyrga fjárhagsáætlanagerð lífsskoðunarfélaga sem og að auka fyrirsjáanleika starfsumhverfis þeirra.

Gísli Stefánsson
Framkvæmdastjóri Landakirkju í Vestmannaeyjum

Reykjavík, 3. október 2024

Til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, þingskjal 2 - 2. mál á 155. löggjafarþingi 2024-2025, IX. kafli, 19. gr.

Samkvæmt 1. málsl., 1. mgr. 7. gr. laga um þjóðkirkjuna nr. 77/2021 hefur kirkjuþing æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar, þar með talið fjárstjórnarvald, nema lög kveði á um annað.

Forseti kirkjuþings kemur því hér með á framfæri við háttvirta efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, að mikið áhyggjuefni er að skerða eigi enn einu sinni skilaskyld sóknargjöld til þjóðkirkjunnar. Tillögu þar um er hér með andmælt. Áformuð skerðing er meira en helmingur þess gjalds sem kveðið er á um í lögum um sóknargjöld o.fl. nr. 91/1987, með síðari breytingum. Athygli er vakin á því að á sama tíma og verðbólga og vextir hafa hækkað verulega á síðustu þremur árum, er gjaldið skv. frumvarpinu 59 kr. lægra á mánuði en það var árin 2023 og 2024 og aðeins 26 kr. hærra en það var árið 2022. Það er 2,3% hækkan á þremur árum á meðan neysluvísitalan hefur hækkað um 22% og launavísitalan um 20,9%.

Í meðfylgjandi töflum eru fram settar fram upplýsingar um skerðingar sóknargjalda frá árinu 2008.

- a) Þróun sóknargjalds þjóðkirkjusafnaða á landinu öllu 2008 – 2025
- b) Þróun sóknargjalds allra safnaða og lífsskoðunarfélaga 2008 – 2025
- c) Yfirlit yfir skerðingu sóknargjaldsins 2008 – 2025
 - Samanburður á sóknargjaldi skv. lögum
 - Hlutfall af gjaldi skv. lögum skilað.

Skorað er á efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis að leggja til þá breytingu á fjárhæð í 19. gr. frumvarpsins að sóknargjald verði eins og lög nr. 91/1987 bjóða, þ.e. 2.310 kr. á mánuði árið 2025.

Virðingarfyllst,



Forseti kirkjuþings

Fylgigögn með erindi forseta kirkjuþings, dags. 3. október 2024, vegna 19. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025. Þingskjal 2 – 2. mál 155. löggjafarþings 2024 – 2025.

Þróun sóknargjalds þjóðkirkjusafnaða á landinu öllu 2008-2025

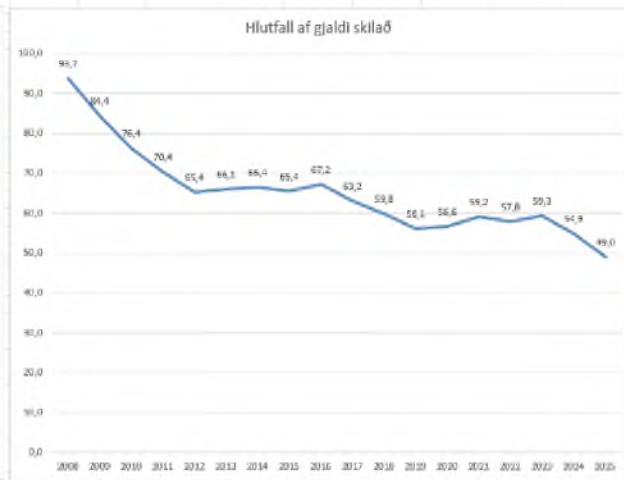
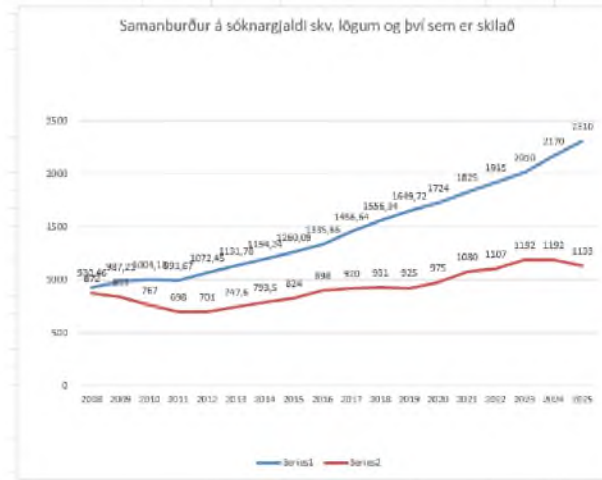
Ár:	Fjöldi gj.	Sóknargj. með skerðingu:		Sóknargj. skv. lögum:		Skerðing í kr.
		Pr. gj. pr. mál	Heildarupphæð:	Pr. gj. pr. mánuð:	Heildarupphæð:	
2008	194544	872	2.035.708.416 kr	930,46	2.172.184.923 kr	136.476.507 kr.
2009	195576	833	1.954.977.696 kr	987,21	2.316.894.996 kr	361.917.300 kr.
2010	194903	767	1.793.887.212 kr	1004,18	2.348.612.334 kr	554.725.122 kr.
2011	191656	698	1.605.310.656 kr	991,67	2.280.714.066 kr	675.403.410 kr.
2012	190734	701	1.604.454.408 kr	1072,45	2.454.632.140 kr	850.177.732 kr.
2013	191258	728	1.670.829.888 kr	1131,78	2.597.543.751 kr	926.713.863 kr.
Eingr. 2013	191258	19,60702	45.000.000 kr			881.713.863 kr.
2014	191455	750	1.723.095.000 kr	1194,24	2.743.718.630 kr	1.020.623.630 kr.
Eingr. 2014	191455	43,52633	100.000.000 kr			920.623.630 kr.
2015	190878	824	1.887.401.664 kr	1260,09	2.886.281.508 kr	998.879.844 kr.
2016	187410	898	2.019.530.160 kr	1335,66	3.003.792.487 kr	984.262.327 kr.
2017	187092	920	2.065.495.680 kr	1456,64	3.270.308.291 kr	1.204.812.611 kr.
2018	186477	931	2.083.321.044 kr	1556,34	3.482.659.370 kr	1.399.338.326 kr.
2019	185081	925	2.054.399.100 kr	1649,72	3.663.981.928 kr	1.609.582.828 kr.
2020	184594	975	2.159.749.800 kr	1724	3.818.880.672 kr	1.659.130.872 kr.
2021	184451	1080	2.390.484.960 kr	1815	4.017.342.780 kr	1.626.857.820 kr.
2022	184884	1107	2.455.999.056 kr	1905	4.226.448.240 kr	1.770.449.184 kr.
2023	184527	1192	2.639.474.208 kr	2010	4.450.791.240 kr	1.811.317.032 kr
2024	184500	1192	2.639.088.000 kr	2170	4.804.380.000 kr	2.165.292.000 kr.
2025	184450	1133	2.507.782.200 kr	2310	5.112.954.000 kr	2.605.171.800 kr.
Heildarskerðing 2009 til 2025 að teknu tilliti til eingreiðslu 2013og14:						22.079.655.701 kr.

Þróun sóknargjalds allra safnaða og lífskoðunarfélaga 2008-2025

Ár:	Fjöldi gj.	Sóknargj. með skerðingu:		Sóknargj. skv. lögum:		Skerðing í kr.
		Pr. gj. pr. mál	Heildarupphæð:	Pr. gj. pr. mánuð:	Heildarupphæð:	
2008	218758	872	2.289.083.712 kr	930,46	2.442.546.824 kr	153.463.112 kr.
2009	221691	833	2.216.023.236 kr	987,21	2.626.266.865 kr	410.243.629 kr.
2010	221933	767	2.042.671.332 kr	1004,18	2.674.328.159 kr	631.656.827 kr.
2011	220351	698	1.845.659.976 kr	991,67	2.622.185.714 kr	776.525.738 kr.
2012	220482	701	1.854.694.584 kr	1072,45	2.837.471.051 kr	982.776.467 kr.
2013	221980	728	1.939.217.280 kr	1131,78	3.014.790.293 kr	1.075.573.013 kr.
Eingr. 2013	221980	19,60702	52.000.000 kr			1.023.573.013 kr.
2014	223925	750	2.015.325.000 kr	1194,24	3.209.042.304 kr	1.193.717.304 kr.
Eingr. 2014	223925	43,52633	117.500.000 kr			1.076.217.304 kr.
2015	224804	824	2.222.861.952 kr	1260,09	3.399.279.268 kr	1.176.417.316 kr.
2016	225507	898	2.430.063.432 kr	1335,66	3.614.408.155 kr	1.184.344.723 kr.
2017	226561	920	2.501.233.440 kr	1456,64	3.960.213.780 kr	1.458.980.340 kr.
2018	226953	931	2.535.518.916 kr	1556,34	4.238.592.384 kr	1.703.073.468 kr.
2019	227199	925	2.521.908.900 kr	1649,72	4.497.776.811 kr	1.975.867.911 kr.
2020	228351	975	2.671.706.700 kr	1724	4.724.125.488 kr	2.052.418.788 kr.
2021	229465	1080	2.973.866.400 kr	1825	5.025.283.500 kr	2.051.417.100 kr.
2022	231001	1107	3.068.617.284 kr	1915	5.308.402.980 kr	2.239.785.696 kr.
2023	232113	1192	3.320.144.352 kr	2010	5.598.565.560 kr	2.278.421.208 kr.
2024	233725	1192	3.343.202.400 kr	2170	6.086.199.000 kr	2.742.996.600 kr.
2025	235000	1133	3.195.060.000 kr	2310	6.514.200.000 kr	3.319.140.000 kr.
Heildarskerðing 2009 til 2025 að teknu tilliti til eingreiðslu 2013og14:						27.083.856.130 kr.

Yfirlit yfir skerðingu sóknargjaldsins 2008 - 2025 (Upphæðin fyrir árið 2025 er miðuð við fyrirbyggjandi tillögu til fjárlaga)

Ár	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sóknargjaldið skv. lögum	930,46	987,21	1004,38	991,67	1072,45	1131,78	1194,24	1260,09	1335,66	1456,64	1556,34	1649,72	1724	1825	1915	2010	2170	2310
Sóknargjaldið greitt	872	883	767	698	701	747,6	795,5	824	898	920	951	925	975	1080	1107	1192	1192	1193
Mismunur	58,46	104,21	237,18	293,67	371,45	384,18	400,74	436,09	437,66	536,64	625,34	724,72	749	745	808	818	978	1117
Hlutfalli skerðingar	6,3	15,6	23,6	29,6	34,6	33,9	33,6	34,6	32,8	36,8	40,2	43,9	43,4	40,8	42,2	40,7	45,1	51,0
Hlutfalli af gjaldi skilað	93,7	84,4	76,4	70,4	65,4	66,1	66,4	65,4	67,2	63,2	59,8	56,1	56,6	59,2	57,8	59,3	54,9	49,0





Landssamtök hjólreiðamanna

Efnahags- og viðskiptanefnd

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 23. október 2024

Frumvörp til fjárlaga og breytinga á ýmsum lögum vegna fjárlaga, 1. og 2. mál.

Landssamtök hjólreiðamanna (LHM) gera eftirfarandi umsögn um frumvörp til fjárlaga og breytinga á ýmsum lögum vegna fjárlaga, 1. og 2. mál. á 155. þingi.

Frumvörpin:

<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/155/1/?ltq=155&mnr=1>

<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/155/2/?ltq=155&mnr=2>

Landssamtök hjólreiðamanna leggja til að reiðhjól og rafmagnshjól njóti fyrirgreiðslu með sambærilegum hætti og kaupendur rafmagnsbíla fá hjá ríkinu en við kaup á rafmagnsbílum geta kaupendur fengið allt að 900.000 kr. styrk frá ríkinu. Við setningu fjárlaga og við breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga verði gert ráð fyrir þessari fyrirgreiðslu.

Annars vegar kemur til greina að framlengja ívilnun með niðurfellingu virðisaukaskatts eins og hefur verið undanfarin ár í eitt eða fleiri ár eða hins vegar að láta reiðhjól og rafmagnsreiðhjól njóta samskonar styrkja og rafmagnsbílar hjá Orkusjóði. Ívilnun eða styrkir fyrir fjölskyldu eða farangurshjól verði hækkuð miðað við venjuleg rafmagnsreiðhjól. Sami stuðningur verði veittur sérstökum reiðhjólum ætluðum hreyfihömluðum, en erfiðlega hefur gengið hjá þessum hópi að fá styrki til kaupa á þannig farartækjum.

Greinargerð:

Reiðhjól og rafmagnsreiðhjól ásamt ýmsum öðrum smáfarartækjum í skilningi umferðarlaga hafa notið ívilnunar með lækkun eða niðurfellingu á virðisaukaskatti á svipaðan hátt og rafmagnsbílar síðastliðin ár. Íslensk stjórnvöld ætla að halda áfram að styðja þjóðfélagið til orkuskipta í samgöngum og þá er það réttlætismál að eigendur fararskjóta, sem skapa sömu samgöngur en með brotabroti af menguninni, njóti samskonar styrkja og rafbílaeigendur.

Við notkun menga þessi ökutæki mun minna en hreinorkubílar og minni mengun fylgir framleiðslu þeirra en fylgir framleiðslu hreinorkubíla. Hreinorkubílar eru um 100 sinnum þyngri og krefjast samsvarandi meiri orku við námugróft, efnisvinnslu, framleiðslu og flutning. Í notkun valda þeir umfangsmikilli mengun með örplasti sem verður til við slit á hjólbörðum og mengun af svifryki frá dekkjasliti og sliti á malbiki. Reiðhjól og rafmagnsreiðhjól og önnur

svo kölluð smáfarartæki valda aðeins agnarögn af þeirri mengun sem fylgir bílum af þessari þyngd, vélarstærð og ökuhraða sbr. samanburð með umhverfismat í töflu hér að neðan.

Í væntanlegri reglugerð um Orkusjóð þarf hugsanlega að skýra verklag og upphæðir sem koma til greina sem styrkir fyrir mismunandi flokka hreinorkuökutækja. LHM vill mjög gjarnan hafa tækifæri til að gera umsögn um þau drög.

Tafla 1. Samanburður á hreinorkuökutækjum.

Hlutfallsleg áhrif á heilsu notenda, umferðaröryggi annarra vegfarenda og mengun.

Ökutæki	Þyngd (kg)	Afl (KW)	Hraði (km/klst)	Áhrif á heilsu notenda	Hætta fyrir aðra í umferð	Mengun
Hreinorkubílar	2000	100-300	90	(-)	(- - -)	(- - -)
Reiðhjól	15	0,2	20	(+++)	(0)	(0)
RafmagnsR.	25	0,25	25	(++)	(0)	(-) ²
Smáfarartæki	25	0,25	25 (- 70)	(+)	(-) ¹	(-) ²

VÆGI ÁHRIFA SKÝRING

Jákvæð áhrif (+) á viðkomandi umhverfispátt.

Engin eða óveruleg áhrif (o) á viðkomandi umhverfispátt.

Neikvæð áhrif (-) á viðkomandi umhverfispátt.

(1) Áhrif fyrst og fremst vegna mikils ökuhraða á óleyfilega breyttum tækjum.

(2) Áhrif vegna framleiðslu og förgun rafhlaðna.

Virðingarfyllt
f.h. stjórnar LHM



Árni Davíðsson
formaður

Um Landssamtök hjólréiðamanna

Landssamtök hjólréiðamanna (LHM) eru hagsmunasamtök sem hafa að markmiði m.a. að efla hjólréiðar á Íslandi sem heilsusamlegan lífsmáta og sem samgöngumáta. Öll helstu hjólréiðafélög landsins eiga aðild að LHM. Samtökin eru þó ekki aðeins málsvári félagsmanna hinna ýmsu hjólréiðafélaga sem telja yfir 2000 manns heldur eru þau jafnframt málsvári allra sem hjóla á Íslandi. LHM er aðildarfélag að European Cyclists' Federation, sem eru heildarsamtök fyrir hjólréiðafélög til samgangna og ferðalaga í Evrópu. Aðildarfélag ECF er að finna í flest öllum löndum Evrópu. LHM hlaut samgönguviðurkenningu Reykjavíkurborgar 2012 fyrir virka þátttöku og áhrif í að efla hjólréiðar á Íslandi.

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent í umsagnargátt Alþingis og á netfangið: umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 1. október 2024

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 17. september sl., var Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) sent til umsagnar 2. mál, frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025.

Í frumvarpinu eru nokkrar mikilvægar breytingar sem varða lífeyrissjóði með beinum eða óbeinum hætti sem LL vilja koma sjónarmiðum og athugasemdum við.

Eftirlitsgjald, III. kafli frumvarpsins, breyting á I. 99/1999

Með ákvæðum í III. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir nokkrum breytingum á ákvæðum í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Í tengslum við álagningu á eftirlitsgjaldi ber að árétta það sem áður hefur komið fram af hálfu LL að vaknað hafa spurningar eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við Seðlabanka Íslands sem snúa að almennum grundvelli álagningar sérstaks eftirlitsgjalds. Annars vegar um það hvort almennt eigi að vera sérstakt eftirlitsgjald eftir sameininguna og hins vegar ef gjaldtöku er viðhaldið þá eigi að nást fram hagræðing í rekstri sem ætti að birtast í umtalsverðri lækkun gjaldsins.

Heildarhækkun þess hluta sem fellur á lífeyrissjóði hækkar nú skv. frumvarpinu um 6,5% en er þó mismikil milli sjóða. Afar umdeilt hefur verið meðal lífeyrissjóða hvernig gjaldið skiptist þeirra á milli og sú ólíka sýn hefur komið fram í umsögnum þeirra um breytingar á lögum er tengjast fjárlögum fyrri ára.

Breyting á gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara, 14. gr. frumvarpsins

Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 166/2011 um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara.

Hér vilja LL áréttta það sem áður hefur komið fram að þau mál sem hafa verið að berast UMS sl. ár eru fyrst og fremst vegna neyslulána eða annarra skulda, oft ótryggðra, sem eru við aðra aðila en þá sem veita fasteignalán. Á síðustu árum hefur hlutfall húseiganda verið undir 10% af þeim sem leita til UMS og því erfitt að réttlæta að gjald sem miðast við hlutfall fasteignalána á markaði, fjármagni rekstur embættisins.

Má rekja greiðsluvanda skjólstæðinga UMS fyrst og fremst til erfiðleika við að standa skil á öðrum skuldbindingum en fasteignalánnum, s.s. skuldum tengdum neyslulánnum eða opinberum gjöldum og tengjast í flestum tilfellum hópum sem glíma við félagslega erfiðleika. Er því löngu orðið tímabært að yfirfara hverjir það eru sem standa straum af kostnaði við rekstur embættisins þar sem núverandi skipting gjaldsins er með þeim hætti að mjög lítill hluti mála sem eru til meðhöndlunar hjá UMS hafa tengsl við starfsemi lífeyrissjóða og langtum minni en það hlutfall í gjaldinu sem sjóðunum er gert að greiða.

Jafnframt vilja LL leggja áherslu á að mikilvægt þykir að tryggt verði að gjaldi vegna reksturs umboðsmanns skuldara sé eingöngu ráðstafað til þess rekstrar og þykir rétt að vekja sérstaka athygli á því sem segir í umsögn samráðsnefndar gjaldskyldra aðila, dags. 14. júní 2024 en þar segir m.a:

„Gjald vegna UMS, sem lagt er á lánastofnanir, váttryggingarfélög og lífeyrissjóði, rennur nú í ríkissjóð, en framlag ríkissjóðs til UMS er ákveðið með fjárlögum eftir lögum var breytt. Mikilvægt er, ef misræmi verður milli álagðs gjalds og kostnaðar við rekstur embættisins, að það verði leiðrétt við ákvörðun gjalds (gjaldahlutfalls) næsta árs. Skýrt kemur fram í 5. grein laga um Umboðsmann skuldara að tilgangur gjaldsins er að standa straum af rekstri UMS.“

Auk þessa vekja LL athygli á tillögum samráðsnefndarinnar er varðar mögulegt samstarf eða samruna UMS við annan opinberan aðila enda hafa verkefni stofnunarinnar dregist mikið saman undanfarin ár. Í fyrrnefndri umsögn samráðsnefndar kemur eftirfarandi fram:

„Að mati Samráðsnefndar mætti skoða hvort ráðlegt væri að sameina rekstur embættis Umboðsmanns skuldara við aðra opinbera aðila sem eru með skyld verkefni t.d. Neytendastofu og endurskoða samhliða skiptingu gjaldtöku vegna rekstursins. Þá væri einnig hugsanlegt að fella starfsemi UMS inn í félagsþjónustu sveitarfélaga sem ef til vill hafa fleiri úrræði sem leyst geta vanda þessa hóps sem nú leitar aðallega til UMS. Fyrirmynd af slíku er t.d. í Noregi.“

Þá leggur samráðsnefndin til að vinnuhópur verði skipaður til að endurskoða fyrirkomulag UMS og fjármögnun embættisins. LL taka undir þá tillögu enda hefur sá hópur sem leitar til embættisins gjörbreytt frá því að það var sett á laggirnar.

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007

Með 13. gr. frumvarpsins er lögð til hækkun á almennu frítekjumarki ellilífeyris úr kr. 300.000 á ári í kr. 438.000 kr. en um er að ræða löngu tímabæra hækkun en það hefur staðið óbreytt í krónutölu frá árinu 2017. Í tengslum við frítekjumörk ellilífeyris er vert að minnast þess að með

18. gr. laga nr. 131/2021 var sérstakt frítekjumark á atvinnutekjur hækkað í 2.400.000 kr. Hækkun þessi var afar jákvæð en þó verður ekki hjá því komist af hálfu LL sem hefur það hlutverk að gæta að hagsmunum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum að benda á mikilvægi þess að tekið sé á þeim miklu tekjutengingum/skerðingum á greiðslum almannatrygginga sem leiða af greiðslum frá lífeyrissjóðum. Telja LL afar mikilvægt að komið verði til móts við sjóðfélaga en þaðan heyras réttmætar óánægjuraddir þar sem almenna frítekjumarkið er mjög lágt og jaðarskattaáhrif lífeyrisgreiðslna úr hófi. Í þessu sambandi skal bent á að færa má afar sterk rök fyrir því að greiðslur úr lífeyrissjóðum séu frestun á greiðslum atvinnutekna. Ekkert ákvæði er að finna í frumvarpinu sem gerir ráð fyrir því að komið sé til móts við sjóðfélaga sem ekki hafa atvinnutekjur en fá sambærilegar greiðslur úr lífeyrissjóðum. LL leggja áherslu á að málið fái skoðun en eins og fyrr greinir eru háværar raddir sjóðfélaga sem telja hér ríkja hrópandi óréttlæti sem taka verði á.

Undanþága frá reglum um eignir í hlutfalli við skuldbindingar, 16. gr.

Með 16. gr. frumvarpsins er lagt til að lífeyrissjóðir sem njóta bakabyrgðar ríkis og sveitarfélaga séu undaþegnir þeirri reglu að eiga eignir í sama gjaldmiðli og skuldbindingar sem jafngilda væntum lífeyrisgreiðslum sameignarhluta hans til næstu þriggja ára. Eins og ítarlega er útlistað í greinargerð með frumvarpinu er B-deild LSR og Brúar með ákveðna sérstöðu þar sem umræddar deildir/sjóðir eru að mestu leyti gegnumstreymi með ábyrgð launagreiðenda. LL setur sig ekki upp á móti þessari undantekningu fyrir umræddar deildir og styðja hana.

Framlenging á bráðabirgðaákvæði um víxlverkun á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða 14., 15. gr. og 17. gr. frumvarpsins

Með frumvarpinu er lögð til framlenging á bráðabirgðaákvæðum sem ítrekað hafa verið framlengd eða allt frá 1. janúar 2011 en ákvæðin varða samspil örorkulífeyrisgreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. Ákvæðin hafa fram til þessa verið framlengd um eitt ár í senn en nú er gert ráð fyrir því að þau verði framlengd til og með 31. ágúst 2025 en þá taka gildi umfangsmiklar breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga.

Miklar vonir standa til þess að breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga verði til hagsbóta fyrir þá sem hafa skerta starfsorku. Í þessu sambandi verður þó ekki litið fram hjá þeirri staðreynd að ekki er heillavænt að gera breytingar á almannatryggingakerfinu án þess að líta samhliða til þess hvernig samspili greiðslna verður háttað við greiðslur lífeyrissjóða. Því er nú brýnt að vinna hratt og vel að því að meta greiðslukerfi þeirra sem eru með skerta starforku heildstætt og líta þar bæði til lífeyris frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum.

Um helmingur þeirra sem fá greiðslur frá almannatryggingum vegna skerrar starfsorku fá samhliða greiðslur úr lífeyrissjóðakerfinu. Því skiptir miklu máli að fram fari greining á áhrifum breytinga á samspil greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða í þeim tilgangi að tryggja að kerfin vinni saman. LL hafa ítrekað bent á það að mikilvægt sé að rýna breytingar á greiðslum frá lífeyrissjóðum samhliða því að umfangsmiklar breytingar séu gerðar á greiðslum almannatrygginga. Er því afar brýnt að nú verði unnið hratt og örugglega að því að finna

fram tíðarlausn á víxlverkunum á greiðslum þessara tveggja kerfa. Að slíkum breytingum ber að vinna í nánú samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og óska LL eftir því að eiga aðkomu að slíkri vinnu við að móta heildstætt greiðslukerfi örorkulífeyris.

Því er það von LL að nú þegar verði hafin markviss vinna við að móta heildstæða sýn á málaflokkinn í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og vilja LL benda á að hjá lífeyrissjóðum er fyrir að finna mikla þekkingu sem vert er að nýta.

Lækkun á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða, 22. gr.

Lengi hefur legið fyrir að örorkugreiðslur vega misþungt í heildargreiðslum lífeyris milli sjóða. Því er afar brýnt að ekki verði hróflað við jöfnunarframlagi sem ríkið greiðir til lífeyrissjóða vegna örorku án þess að líta til uppruna framlagsins og þess tilgangs sem því er ætlað að þjóna.

Virðist sem verið sé að blanda saman jöfnunarframlaginu við kostnað sem breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga munu hafa í för með sér. Þó að breytingar á almannatryggingakerfinu myndu draga úr umfangi örorku yrði það ekki til þess að jafna örorkubyrði milli sjóða enda samsetning sjóðfélaga og tíðni örorku eftir sem áður ólík milli sjóða.

Hér er því um ólíka hluti að ræða og ekkert sem bendir til þess að umræddar breytingar komi til með að leiða til þess að örorkubyrði milli lífeyrissjóða muni jafnast samhliða slíkum breytingum. Jöfnunarframlaginu er ætlað að draga úr þeim mismun sem fylgir því að misjöfn örorkubyrði getur dregið úr getu einstakra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum til greiðslu ellilífeyris til sinna sjóðfélaga. Örorkubyrðin skapar misvægi innan lífeyriskerfisins og lækkun framlagsins mun að öllum líkindum leiða til þess að skerða þurfi réttindi sjóðfélaga í ákveðnum sjóðum. Á þetta einkum við um sjóði sem starfa á samningssviði ASÍ og SA. Einsýnt þykir að lækkun framlagsins án aðkomu samningsaðila að slíkum breytingum er varhugaverð aðgerð og ekki til þess fallin að skapa traust og trúverðugleika til stjórnvalda.

Fjármögnun starfsendurhæfingar

Enn og aftur er lögð til framlenging á ákvæði sem kveður á um að starfsendurhæfingasjóðir fái ekki hlutdeild í almennu tryggingagjaldi, 23. gr. frumvarpsins. Ríkið hefur ekki greitt framlög til starfsendurhæfingar til samræmis við þá skiptingu sem upphaflega var lagt upp með og er nú stefnt að því að lækka framlög ríkisins til málaflokksins enn frekar og umfram það sem verið hefur.

Þykir það skjóta skökku við að skerðing þessi sé sögð tilkomin, m.a. vegna fjármögnunar á nýju örorkulífeyriskerfi sem byggist aðalega á þeirri forsendu að fyrir sé að fara öfluggu kerfi starfsendurhæfingar. Um þennan lið vísast nánar til sameiginlegrar umsagnar ASÍ, SA, BHM, BSRB, KÍ og LL um frumvarp til fjárlaga 2025, 1. mál. Er þar fyrirhuguðum skerðingum á fjárfamlögum ríkisins til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs harðlega mótmælt.

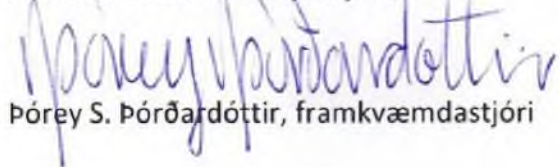
18. gr. frumvarpsins kveður á um framlengingu á ákvæði XV til bráðabirgða í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 en ákvæðið kveður á um að framlag lífeyrissjóða til starfsendurhæfingarsjóða skuli ekki núvirt við tryggingafræðilega athugun á fjárhag sjóðanna. LL styðja þessa framlengingu ákvæðisins enda þarf að vinna að framtíðarstefnu í málaflokknum á heildstæðan hátt, þ.e. huga að samspili greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða með það að markmiði að draga úr örorku. Þeirri vinnu er ólokið.

Eins og ofangreindar ábendingar bera glöggst með sér er löngu tímabært að unnið sé markvisst að lausn á samspili á greiðslum almannatrygginga og lífeyrissjóða. Samþykktar hafa verið breytinga á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga sem taka gildi 1. september n.k. og er því afar brýnt að unnið verði hratt og örugglega við að móta framtíðar hlutverk lífeyrissjóða í greiðslum örorkulífeyris.

LL hafa greiðan aðgang að starfandi sérfræðingum sem hafa yfirgripsmikla þekkingu á íslenska lífeyrissjóðakerfinu. Með það í huga óska LL eftir því að fá aðkomu að þeirri vinnu sem varðar endurbætur og þróun lífeyrismála í landinu.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða



Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent í umsagnargátt Alþingis og á netfangið: umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 12. nóvember 2024

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) við minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu dags. 7. nóvember sl. við breytingatillögum við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 8. nóvember sl., var LL sent til umsagnar minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu dags. 7. nóvember sl. við breytingatillögum við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, 2. mál.

Í ofangreindu minnisblaði frá ráðuneytinu er lagt til að ekki verði gengið eins langt í lækkun á jöfnunarframlagi örorkulífeyris eins og upphaflega frumvarpið gerir ráð fyrir en þar var gert ráð fyrir lækkun úr 7,1 ma.kr. í 2,5 ma.kr. Með breytingartillögu ráðuneytisins við frumvarpið yrði ekki gengið eins langt í lækkuninni og yrði framlagið 4,5 ma.kr. á árinu 2025 og gert ráð fyrir að það renni aðeins til þeirra sjóða sem eru hvað þungstir í örorku.

Í umsögn LL um upphaflega frumvarpið segir um þennan lið (22. gr. frvp):

„Lengi hefur legið fyrir að örorkugreiðslur vega misþungt í heildargreiðslum lífeyris milli sjóða. Því er afar brýnt að ekki verði hróflað við jöfnunarframlagi sem ríkið greiðir til lífeyrissjóða vegna örorku án þess að líta til uppruna framlagsins og þess tilgangs sem því er ætlað að þjóna.

Virðist sem verið sé að blanda saman jöfnunarframlaginu við kostnað sem breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga munu hafa í för með sér. Þó að breytingar á almannatryggingakerfinu myndu draga úr umfangi örorku yrði það ekki til þess að jafna örorkubyrði milli sjóða enda samsetning sjóðfélaga og tíðni örorku eftir sem áður ólík milli sjóða.

Hér er því um ólíka hluti að ræða og ekkert sem bendir til þess að umræddar breytingar komi til með að leiða til þess að örorkubyrði milli lífeyrissjóða muni jafnast samhliða slíkum breytingum. Jöfnunarframlaginu er ætlað að draga úr þeim mismun sem fylgir því að misjöfn örorkubyrði getur dregið úr getu einstakra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum til greiðslu ellilífeyris til sinna sjóðfélaga. Örorkubyrðin skapar misvægi innan lífeyriskerfisins og lækkun framlagsins mun að öllum líkindum leiða til þess að skerða þurfi réttindi sjóðfélaga í ákveðnum sjóðum. Á þetta einkum við um sjóði sem starfa á samningssviði ASÍ og SA. Einsýnt þykir að lækkun framlagsins án aðkomu

samningsaðila að slíkum breytingum er varhugaverð aðgerð og ekki til þess fallin að skapa traust og trúverðugleika til stjórnvalda.“

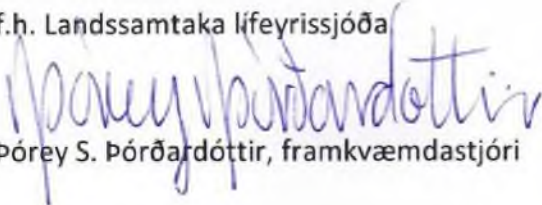
Umrædd breytingartillaga frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu er skref í rétta átt en jafnframt er gert ráð fyrir umtalsverðri breytingu á því hvernig framlaginu yrði skipt milli sjóða og fengju aðeins fimm sjóðir hlutdeild í framlaginu. Innan vébanda LL eru ólíkir sjóðir og hefur þessi tillaga um breytta skiptingu framlagsins milli sjóða því miður ekki fengið umræðu sem skyldi. LL er því á þessu stigi ekki í færum um að tjá sig með afgerandi hætti um þá skiptingu sem lögð er til á framlaginu.

LL vilja ítreka að umrædd breytingartillaga um að jöfnunarframlag lækki úr 7,1 ma.kr. í 4,5 ma.kr. í stað 2,5 ma.kr. er skref í rétta átt og með það í huga fær þessi tillaga fullan stuðning samtakanna.

Að lokum ber að árétta það mikilvæga hlutverk sem jöfnunarframlaginu er ætlað við að jafna örorkubyrgði milli sjóða og óbreytt framlag upp á liðlega 7 ma.kr. hefði ekki náð að jafna þann mun.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða



Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025

1. október 2025

Landssamtökin Þroskahjálpar taka undir það sem fram kemur í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka um frumvarpið.

Virðingarfyllt.

Unnur Helga Óttarsdóttir, formaður Þroskahjálpar

Anna Lára Steindal, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar

Vegna laga nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl.

Í frumvarpi til fjárlaga komandi árs, 2025 er lagt til að sóknargjöld lækki um u.þ.b. 5% eða úr kr. 1.192 á mann á mánuði í kr. 1.133.

Frá því fljótlega eftir hrun hafa sóknargjöld verið rétt helmingur af því sem þau voru fyrir bankahrunið 2008. Því hafa söfnuðir Þjóðkirkju og starfsstöðvar annarra lífsskoðunarfélög þurft að sníða stakk sinn þröngt vegna þessa undanfarin 16 ár. Þessa skerðingu tóku lífsskoðunarfélög á sig tímabundið. Hrunið er löngu yfirstaðið og tel ég erfitt að réttlæta frekari skerðingar.

Sannarlega hefur þetta komið niður á æskulýðsstarfi sem og almennu starfi og þjónustu lífsskoðunarfélaga. Að sama skapi hafa framkvæmdir og viðhald við húsnæði og eignir setið á hakanum. Til marks um þetta getur sóknarnefnd Landakirkju í Vestmannaeyjum, þar sem um 75% íbúa eru í þjóðkirkjunni aðeins gert ráð fyrir kr. 2.000.000 til framkvæmda á ári þrátt fyrir að vera ábyrg fyrir húsnæði sem er friðað að hluta og telur rúma 1.000 m².

Sami söfnuður sér fram á tekjuskerðingu í kringum 2.000.000 milljónir á komandi ári vegna ráðgerðrar lækkuna. Þetta er dæmi sem má auðveldlega færa yfir á aðra sem þiggja sóknargjöld.

Það er ljóst að ekki er hægt að reka söfnuði og lífsskoðunarfélög til lengdar á hálfu framlagi og ljóst að festa þarf betri lausn í lög en lagt hefur verið til.

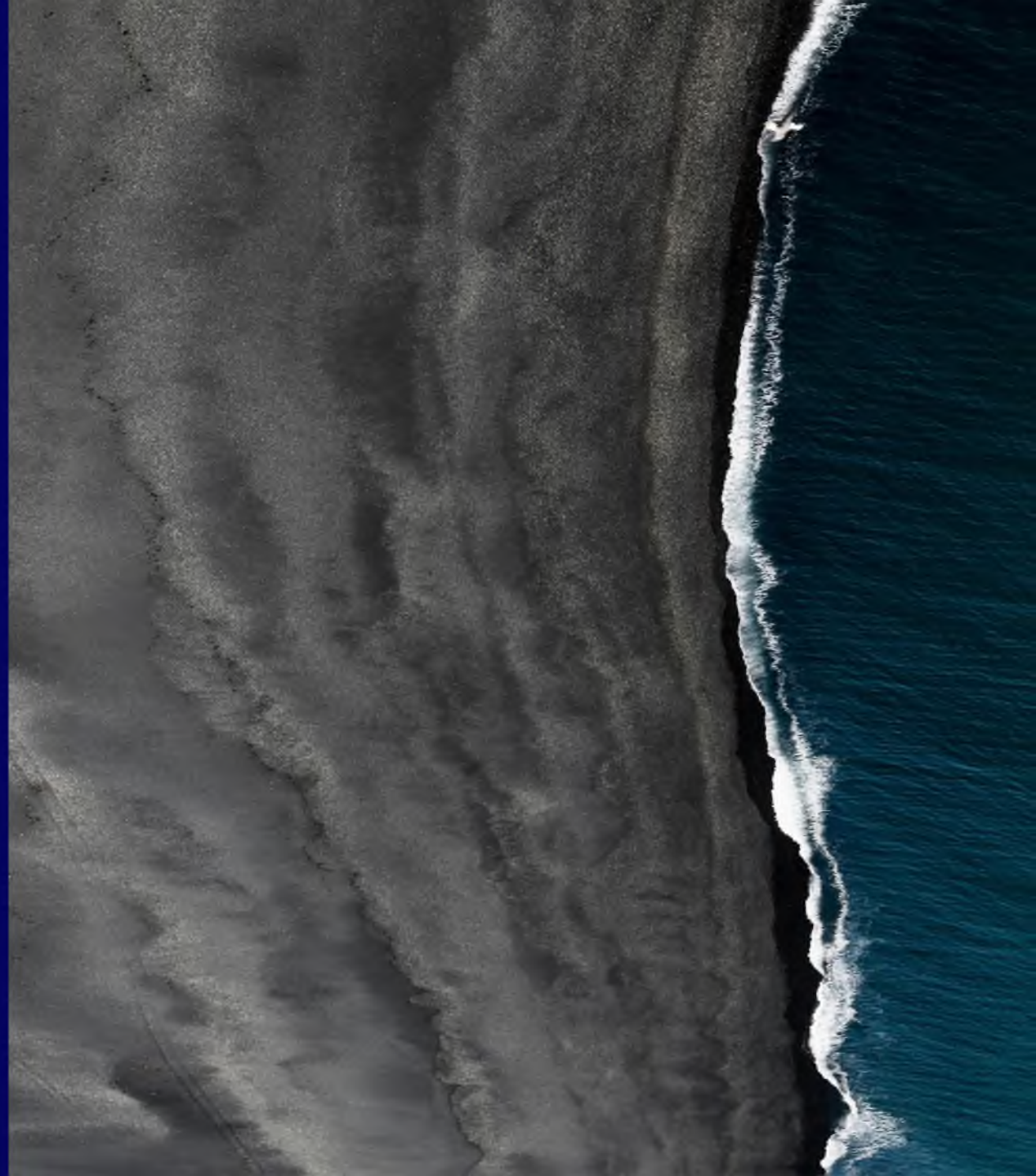
Undirrituð leggur til að sóknargjöld verði hækkuð og sú tala sem verður ofan á verði vísitölutengd. Það myndi auðvelda ábyrga fjárhagsáætlanagerð lífsskoðunarfélaga sem og að auka fyrirsjáanleika starfsumhverfis þeirra.

Ragnheiður Perla Hjaltadóttir
Nefndarmaður í sóknarnefnd Landakirkju í Vestmannaeyjum

Á vendipunkti

Frumvarp til fjárlaga 2025

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – október 2024





Samantekt

Helstu atriði umsagnar SA um fjárlagafrumvarp 2025

Frá kreppu til þenslu til jafnvægis

Merki eru um kólnun og meira jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Það horfir til betri vegar í ríkisfjármálum þó enn sé nokkuð í að afgangur náist á heildarjöfnuði.

Talsverð skekkja hefur verið frá áætlunum og raunniðurstöðu. Afkoma hefur verið umfram væntingar á undanförunum árum. Þó tekjur hafi vaxið langt umfram áætlanir fjárlaga hafa útgjöld gert það einnig. Auðveldara ætti að vera að hafa stjórn á útgjaldahlið ríkisfjármála en tekjuhlið. Rýna þarf betur hvað skýrir miklar framúrkeyrslur á útgjaldahlið.

Þó útgjöld hafi að hluta vaxið vegna verðbólgu þýðir það ekki að ríkissjóður þurfi ekki að gæta sérstaks aðhalds þegar svo ber undir. Ríkissjóður stendur fyrir stórum hluta eftirspurnar í hagkerfinu og í verðbólguumhverfi þurfa yfirvöld að spyrna á móti þar sem hægt er til að auka ekki frekar á verðbólguþrýsting. Fylgjast þarf betur með þróuninni í rauntíma og bregðast við framúrkeyrslum tímanlega.

Skuldsetning er sérlega dýr hér á landi

Framúrkeyrslur á útgjaldahlið leiða til meiri skuldsetningar en ella sem er sérlega dýrkeypt á Íslandi þar sem vaxtastig er hátt.

Þó skuldahlutfallið sé mun lægra en svartsýnar spár í heimsfaraldri gerðu ráð fyrir en enn útlit fyrir að það verði yfir lögbundnu hámarki skv. lögum um opinber fjármál á tímabili fjármálaáætlunar.

Skattgreiðendur eiga mikið undir því að áfram sé haldið á vegferð skuldalækkunar og þ.a.l. minnkunar vaxtabyrði. Það er áhyggjuefni að forsendur um lækkun skuldahlutfalls velti á sölu ríkiseigna í stað þess að meira sé að gert til að ná meiri afgangi á frumjöfnuði til niðurgreiðslu þeirra skulda sem mynduðust í heimsfaraldrinum.

Meira svigrúm þarf í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir. Til að forsendur fjárlagafrumvarp standist þarf sú launastefna sem mörkuð var á almenna vinnumarkaðinum að halda í þeim samningum sem eftir eru á opinbera markaðinum.



Samantekt

Helstu atriði umsagnar SA um fjárlagafrumvarp 2025

Áframhaldandi umbætur í ríkisfjármálum

Lög um opinber fjármál sem tóku gildi 2016 voru stórt framfaraskref þegar kemur að ábyrgð í opinberum rekstri.

Enn er þó mikið verk óunnið í þeim efnum.

Til að tryggja gæði og virkni grunnútgjalda ættu yfirvöld að ráðast í endurmat útgjalda eins og tilkynnt var um árið 2018.

Árangursmiðuð fjárlagagerð ætti einnig að vera aðferðafræði sem stuðst er við í auknum mæli þar sem skýrir árangursmælikvarðar varða veginn að mælanlegum árangri ríkisútgjalda í samhengi við forgangsroðun stjórnvalda.

Þá þyrfti að fara fram umræða um kosti útgjaldareglu og hvort slík regla gæti komið aukinni festu á ríkisfjármál hér á landi eins og verið hefur víða annars staðar. Ríkisfjármál hafa tilhneigingu til að leggjast á sveif með hagsveiflunni en útgjaldaregla gæti dempað slíkar sveiflur.

Skattar til að brúa bilið?

Huga þarf sérstaklega að þeim áhrifum sem boðaðar skattahækkanir gætu haft á samkeppnishæfni íslenskra undirstöðuútflutningsgreina.

Þó Samtök atvinnulífsins styðji breytta tilhögun hvað varðar skattlagningu ökutækja þar sem „þeir borga sem nota“ skortir nánari rökstuðning fyrir fyrirhugaðri leið. Stórfelld hækkun kolefnisgjalds er hrein skattahækkun fremur en hvati til orkuskipta í þeim atvinnugreinum sem fáanlegar lausnir til orkuskipta eru ekki til staðar.

Áformuð hækkun veiðigjalds er til þess fallin að rýra samkeppnisstöðu greinarinnar, minnka landsframleiðslu og draga þannig úr skatttekjum ríkissjóðs til lengri tíma lítið.

Þrátt fyrir gert sé ráð fyrir auknum tekjum vegna skattlagningar á ferðapjónustu strax á næsta ári, þrátt fyrir viðkvæma stöðu greinarinnar, liggur ekki fyrir hvers konar breytingar um ræðir. Breytingar á skattlagningu í ferðapjónustu þarf að eiga sér stað með góðum fyrirvara þar sem ferðir eru jafnan bókaðar vel fram í tímann.



Efnisyfirlit

- Staðan í hagkerfinu
- Afkoma ríkissjóðs
- Skuldir og vaxtabyrði ríkissjóðs
- Umbætur í ríkisrekstri
- Launastefnan þarf að halda
- Bilið brúað með sköttum?





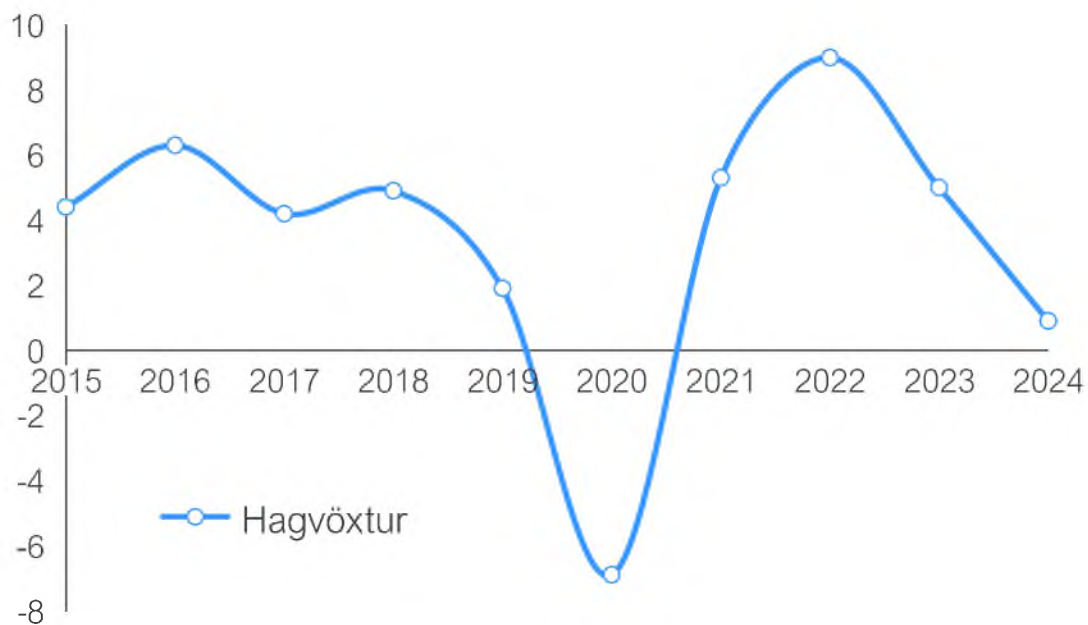
Staðan í hagkerfinu

Skýr merki eru nú um kólnun í hagkerfinu. Eftir kröftugan hagvöxt er gert ráð fyrir dræmum vexti á þessu ári.

Þrátt fyrir að verðbólga þokist í átt að markmiði hafa stýrivextir þó enn ekki verið lækkaðir.

Samhliða þessari þróun dala væntingar heimila og fyrirtækja skarpt.

Hagkerfið er á vendipunkti



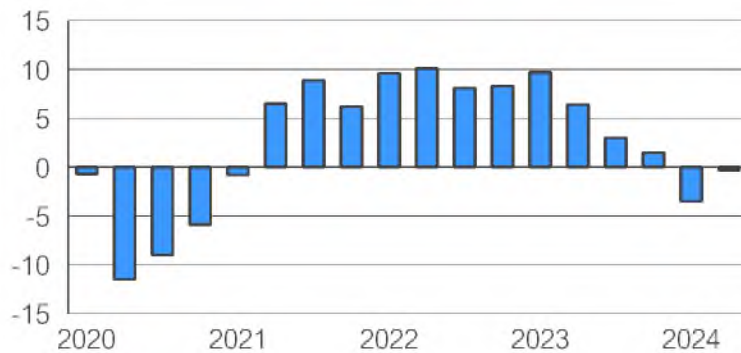


Hagkerfið nálgast jafnvægi eftir kreppu- og þensluár

Verðbólga hjaðnar samhliða minnkandi spennu í hagkerfinu. Seðlabankinn hefur loks tekið varfærin skref.

Hagvöxtur

Ársfjórðungslegur vöxtur frá fyrra ári (%)



Nú dregur úr hagvexti eftir kröftuga viðspyrnu í kjölfar heimsfaraldurs. Miklum hagvexti fylgdu auknar tekjur í ríkiskassann en einnig áskoranir svo sem spennu á vinnumarkaði.

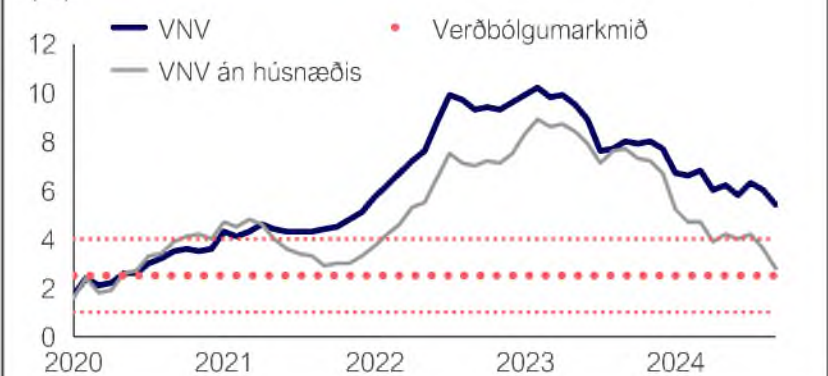
Þjóðhagsspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að atvinnuleysi fari lítilla vaxandi og atvinnurekendur telja nú fremur að starfsfólki muni fækka en fjölga í fyrsta sinn í fjögur ár.

Spennu í hagkerfinu fylgdi einnig mikil og þrálát verðbólga sem stefnir nú í átt að markmiði Seðlabankans. Án húsnæðis er verðbólga þó nálægt markmiði. Verðbólguvæntingar eru enn of háar og Seðlabankinn hefur því kosið að taka varfærin upphafsskref í vaxtalækkunarferlinu.

Fáum við mjúka lendingu?

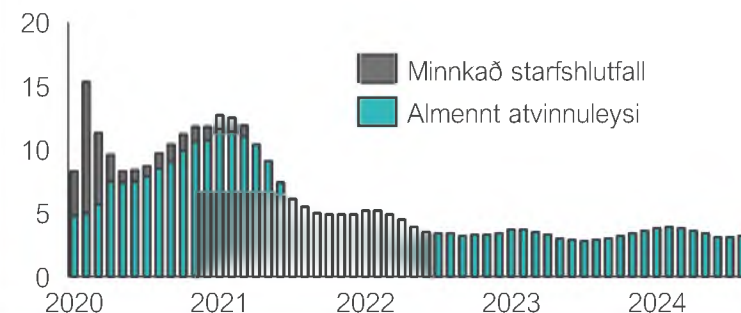
Verðbólga

(%)



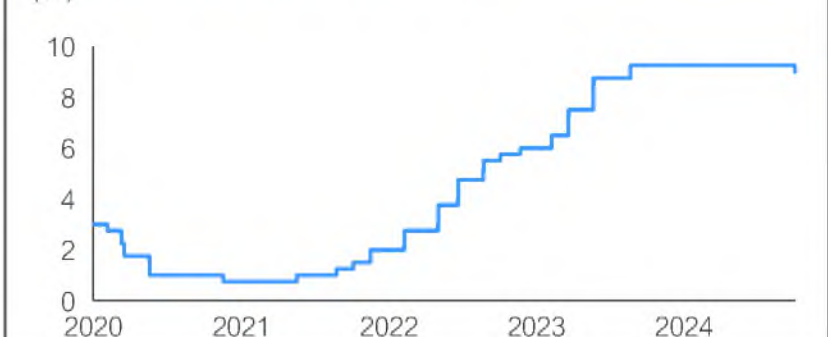
Atvinnuleysi

Hlutfall af mannafla á vinnumarkaði (%)



Meginvextir Seðlabankans

(%)





Væntingar atvinnurekenda og almennings dala skarplega

Glögglega mátti merkja viðsnúning í væntingum bæði fyrirtækja og heimila með haustinu.

Væntingar atvinnulífs og almennings

Vísitölur samkvæmt Gallup



Svartsýni eykst

- Væntingar atvinnurekenda tóku dýfu í seinustu könnun Gallup fyrir Samtök atvinnulífsins og Seðlabanka Íslands meðal 400 stærstu fyrirtækja landsins.
- Væntingavísitala Gallup sem endurspeglar mat almennings á efnahagsaðstæðum hefur hrunið og ekki verið lægri síðan í miðjum heimsfaraldri.
- Í báðum tilvikum eru talsvert fleiri svartsýnir en bjartsýnir á horfurnar.





Afkoma ríkissjóðs

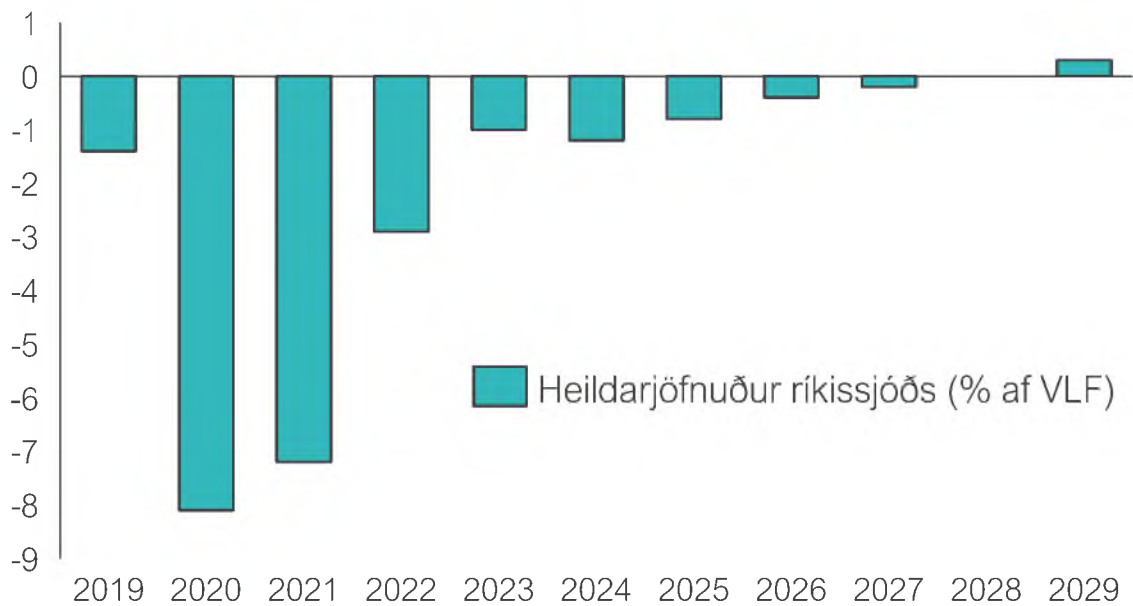
Hallarekstur er fyrirséður til ársins 2028.

Aukinn afgangur á frumjöfnuði mun ekki duga til að létta á vaxtabyrði svo neinu nemur.

Þó afkoma hafi verið umfram væntingar vegna skekkna í þjóðhagsspá er það alfarið vegna aukinna tekna. Gjöld hafa einnig verið talsvert umfram áætlanir.

Greina þarf betur hvað veldur svo bregðast megí við til að tryggja sjálfbærni í ríkisrekstri.

Hallarekstur í áratug?



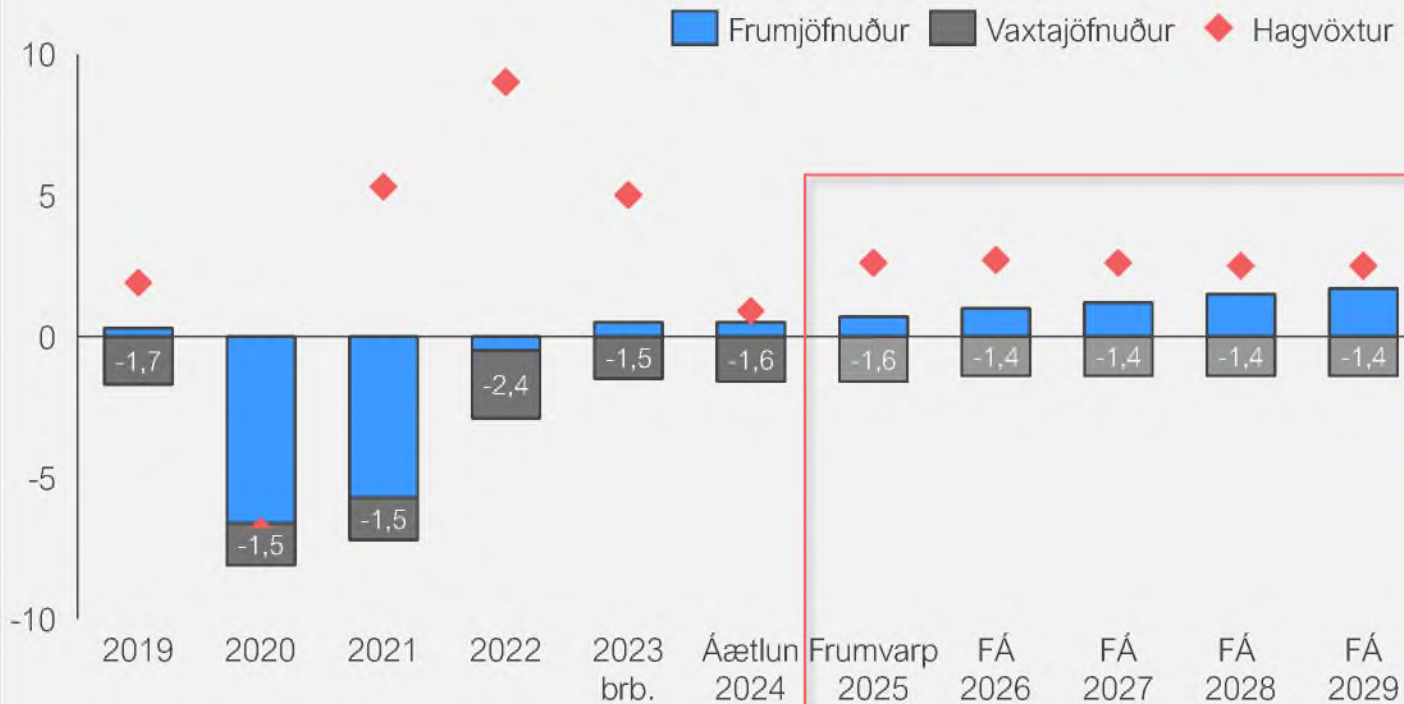


Frá hörmungum til hagvaxtar – seinustu metrarnir ætla að reynast erfiðir

Þó útlit sé fyrir afgangi á frumjöfnuði verður heildarjöfnuður enn neikvæður allt til ársins 2029 – vaxtabyrðin léttist lítið sem ekkert

Afkoma ríkissjóðs

Frumjöfnuður og vaxtajöfnuður (% af VLF)



Ekki er fyrir séð að afgangur náist á heildarjöfnuði fyrr en undir lok tímabils fjármálaáætlunar og má þá ekki mikið út af bregða.

Bæði forsendur um frumjöfnuð og vaxtajöfnuð hafa dalað lítið eitt frá því sem gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun.

Vaxtajöfnuður ríkissjóðs mun samkvæmt fjárlaga-frumvarpi vera neikvæður um 1,6% af VLF á næsta ári en neikvæður um 1,4% öll þau ár sem eftir lifir fjármálaáætlunar. Vaxtabyrðin er þung.

Forsendur um skuldalækkun byggja á sölu ríkiseigna til viðbótar við vaxandi frumjöfnuð.

Meiri afgang þarf á frumjöfnuði til að tryggja frekari niðurgreiðslu skulda

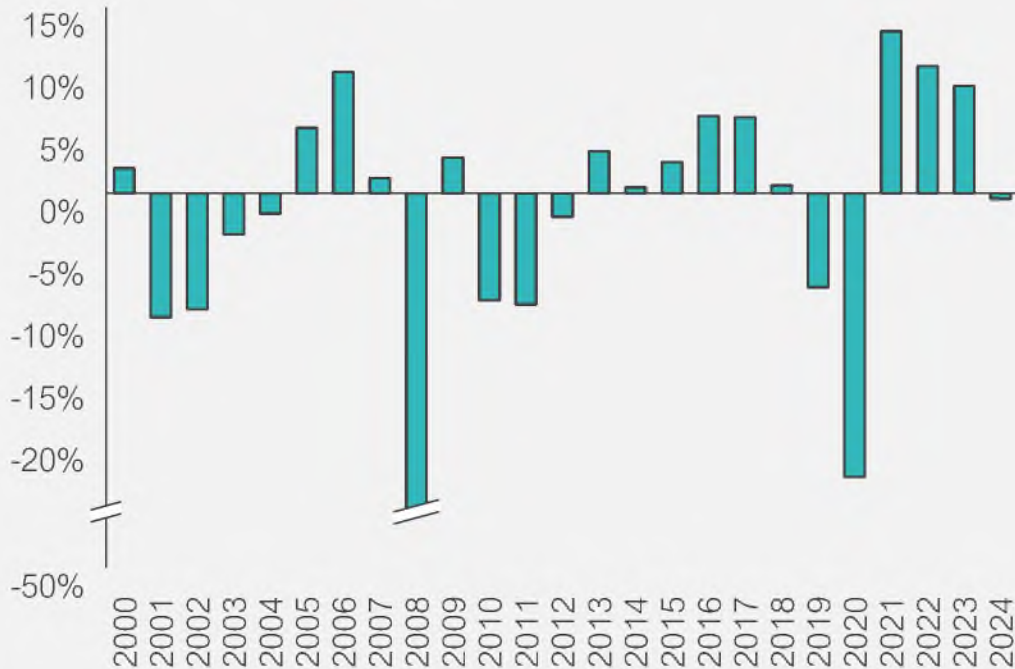


Áætlanir í ríkisfjármálum byggja á þjóðhagsspá Hagstofunnar

Hagstofan vanspáði hagvexti á árunum 2021-2023 sem hefur leitt til talsverðra frávika í ríkisrekstri miðað við áætlanir.

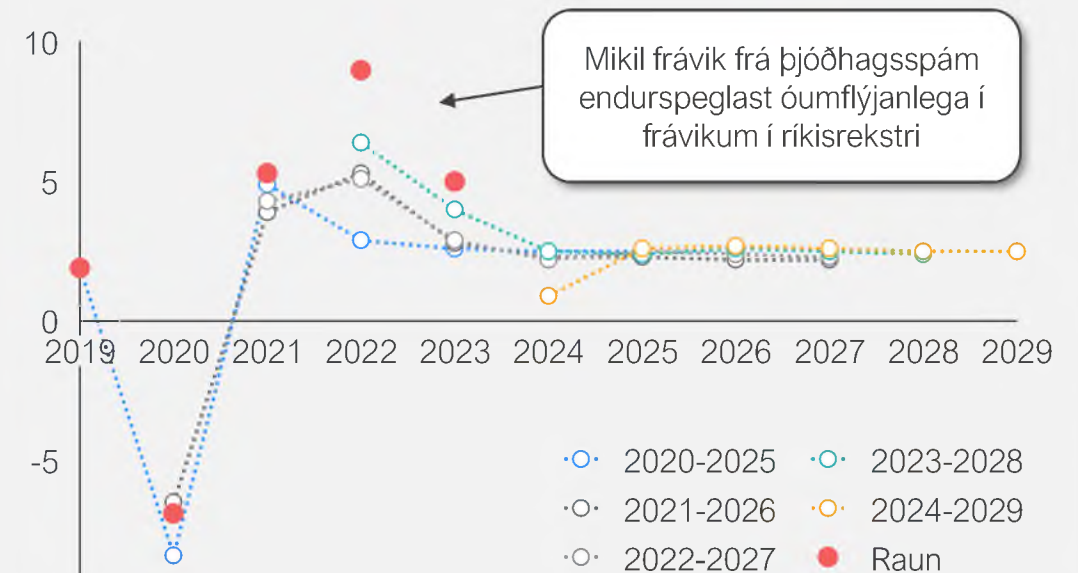
Skekkja frá fjárlögum til ríkisreiknings

Afkoma sem hlutfall af tekjum



Þjóðhagsspár og hagvöxtur

%





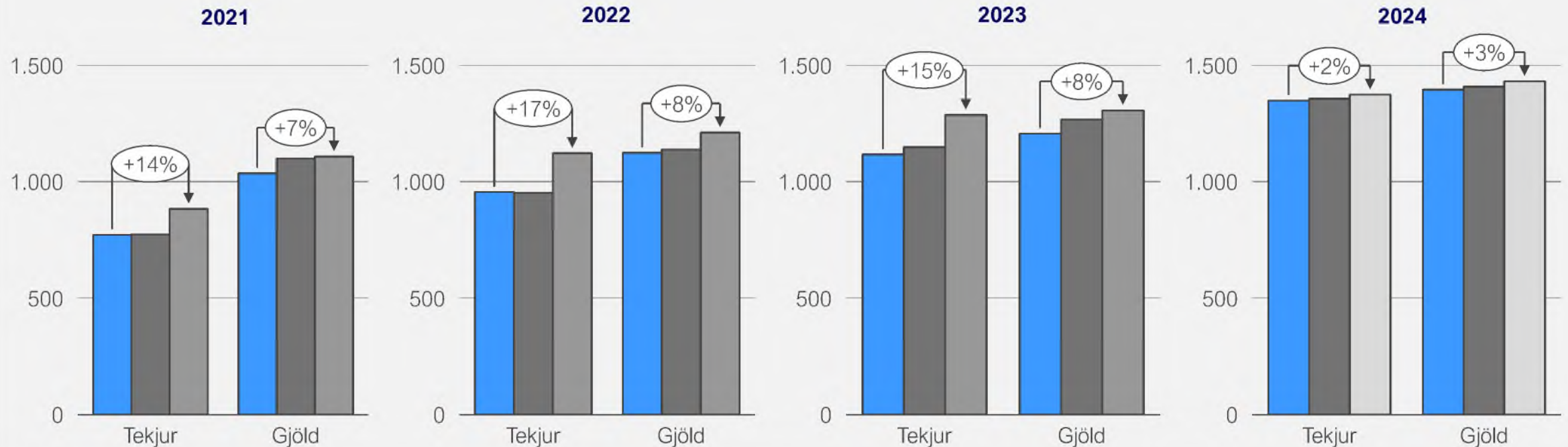
Tekjur á árunum 2021-2023 voru verulega umfram fjárlög... en útgjöld voru það einnig

Auðveldara er að hafa stjórn á útgjaldahlið ríkisfjármálanna en tekjuhlið – hvað skýrir viðvarandi framúrkeyrslur?

Tekjur og útgjöld ríkissjóðs

Frá fjárlagafrumvarpi til ríkisreiknings (ma.kr.)

Fjárlagafrumvarp Fjárlög Ríkisreikningur Áætlun 2024





Ógjörningur er að spá fyrir um framvindu efnahagsmála í kreppu eða þensluástandi

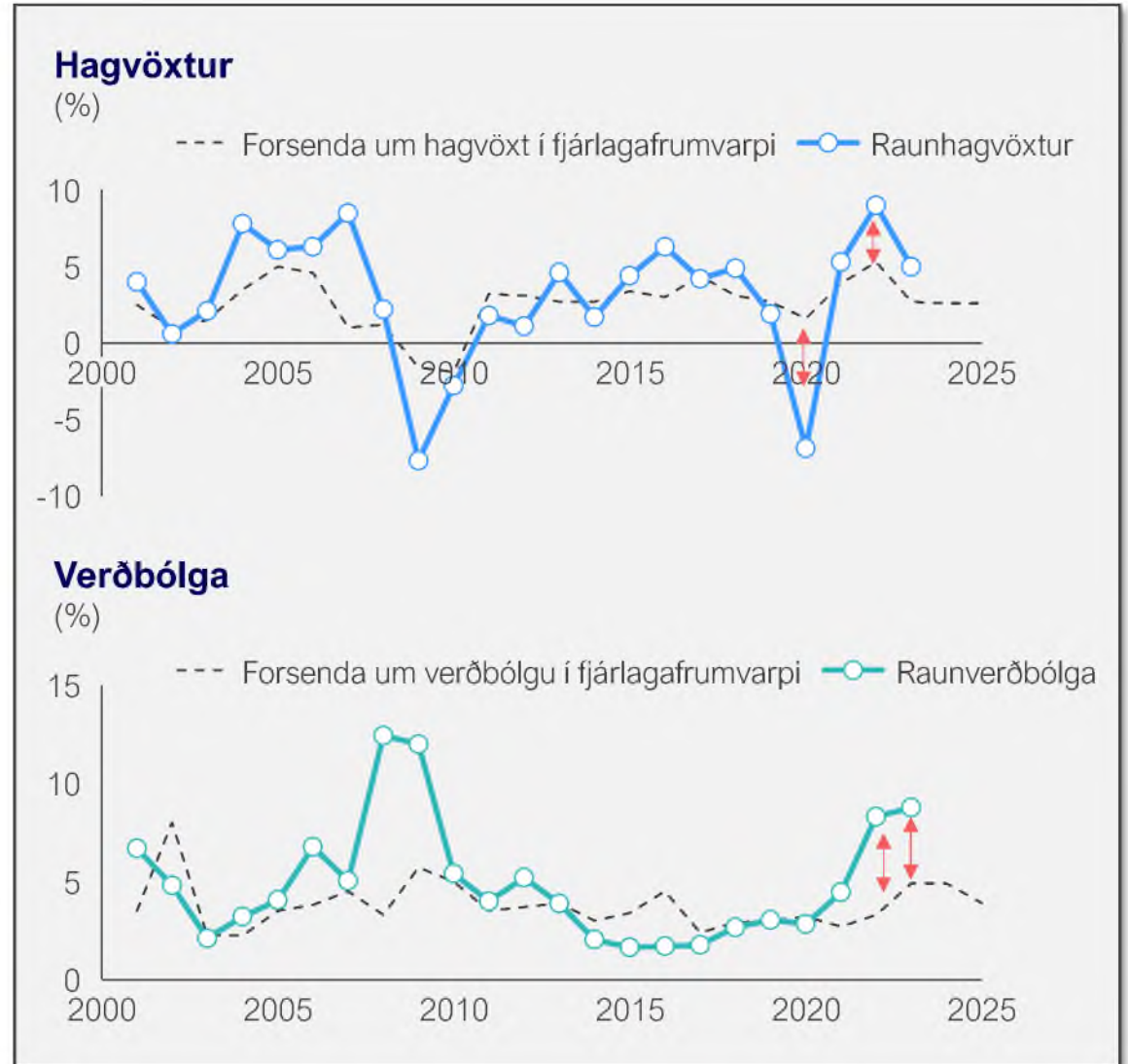
Enda hafa frávikin verið allveruleg á slíkum tímum

Viðbragð ríkisfjármála við hagsveiflunni getur verið tvenns konar;

1. Annars vegar er um að ræða svokallaða **sjálfvirka sveiflujafnara** sem valda breytingum í skatttekjum eða útgjöldum án þess að gripið sé til sérstakra ákvarðana. Dæmi: aukin útgjöld vegna atvinnuleysisbóta í niðursveiflu þegar efnahagsástand er slæmt eða auknar skatttekjur í uppsveiflu án þess að skatthlutföll hafi breyst.
2. Hins vegar geta stjórnvöld beitt sér með sértækum hætti og tekið **sjálfstæðar ákvarðanir** um breytingar. Dæmi: tímabundinn stuðningur til heimila og fyrirtækja vegna áhrifa sóttvarnaraðgerða í heimsfaraldri.

Mikilvægt er að gera greinarmun á þessum þáttum þegar kemur að auknum útgjöldum. Varhugavert er að styðjast um of við sértækar ákvarðanir til að bregðast við hagsveiflunni. Oft tekur tíma að frá því að aðstæður raungerast þar til ákvarðanir eru teknar og enn lengri tími getur svo liðið þar til ákvarðanir komast til framkvæmda. Aðstæður kunna þá að hafa breyst eða verið í reynd aðrar en talið var, eins og nýleg dæmi sanna. **Sértæk viðbrögð geta aukið hagsveifluna fremur en að dempa hana og geta þannig haft skaðleg áhrif þegar upp er staðið**

Að draga slíkar ákvarðanir til baka getur einnig verið pólitískt krefjandi. Í einhverjum tilvikum kann að hafa verið stofnað til nýrra, varanlegra útgjalda án þess að nýjar og varanlegar tekjur hafi myndast á móti, sem ógnar sjálfbærni opinberra fjármála. Að sama skapi er erfiðara að gæta aðhalds í uppsveiflum. Þetta er þekkt fyrirbæri sem nefnt er hallabjögum (e. deficit bias) og má segja að hafi birst með nokkuð skýrum hætti í opinberum rekstri á undanförunum árum.



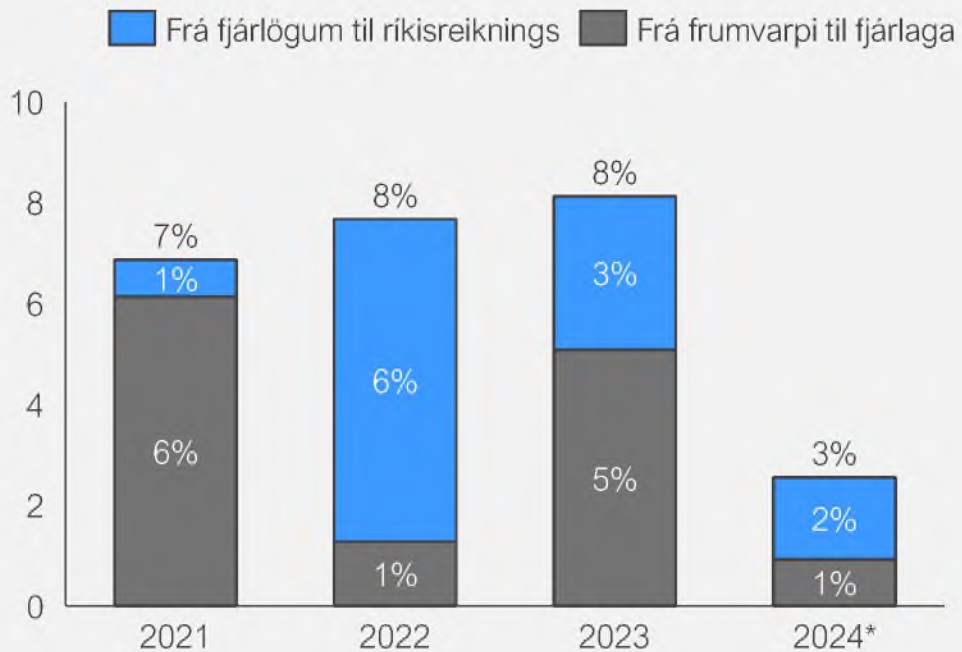


Stöðugur þrýstingur er á aukin útgjöld hvort sem er frá Alþingi eða við framkvæmd fjárlaga

Viðvarandi hallarekstur og þung vaxtabyrði gefa hins vegar tilefni til fyllsta aðhalds á útgjaldahlið.

Breyting í útgjöldum

Frá fjárlagafrumvarpi til fjárlaga til ríkisreiknings (%)



Bæði þingheimur og stofnanir hins opinbera hafa veigamiklu hlutverki að gegna þegar kemur að því að sýna festu í ríkisfjármálum. Ekki er nóg að leggja til hóflegan útgjaldavöxt ef sú er ekki niðurstaðan þegar upp er staðið.

Útgjöld umfram þau sem lögð eru til í fjárlagafrumvarpi hverju sinni eiga sér fjölmargar skýringar. Í einhverjum tilvikum tekur frumvarpið talsverðum breytingum í meðförum þingsins, þar sem jafnan er þrýstingur til aukinna útgjalda frekar en aðhalds, en einnig hefur reynst erfitt að fylgja því eftir að raunútgjöld haldist innan fjárheimilda. Kanna þarf betur hverjar helstu ástæður þess eru og fylgjast betur með þróun innan ársins svo grípa megi til viðeigandi aðgerða.

Ákjósanlegt væri ef frekari merki sæjust hvarvetna í ríkisrekstri um skuldbindingu gagnvart því að gæta fyllsta aðhalds á útgjaldahlið – enda mætti ætla að viðvarandi hallarekstur og þung vaxtabyrði gæfu ekki tilefni til annars.

Trúverðugleiki laga um opinber fjármál hangir á framkvæmd þeirra og eftirfylgni stjórnmalanna með þeim markmiðum sem þar eru lögð fram

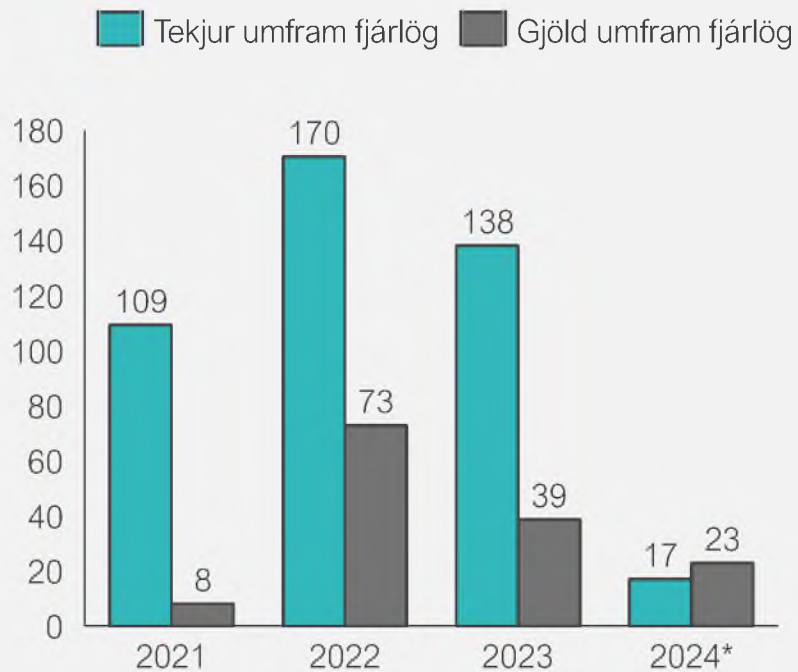


Afkomubati skýrist alfarið af verulegum frávikum á tekjuhlið

Gera þarf greinarmun á ástæðum frávika á útgjaldahlið svo unnt sé að móta viðeigandi viðbragð. Er útgjaldaaukningin viðvarandi eða tímabundin?

Tekjur og útgjöld ríkissjóðs

Frá fjárlagafrumvarpi til Ríkisreiknings (ma.kr.)



Í greinargerð með fjárlagafrumvarpi er tekið fram að tekjur umfram áætlanir hafi verið lagðar til hliðar, þvert á það sem gagnrýnisraddir hafa haldið fram. *Hluti* tekna umfram áætlanir hefur vissulega verið lagður til hliðar enda voru frávik á tekjuhlið svo veruleg að í raun hefði verið óhugsandi að afkoma væri undir áætlunum. Á árunum 2021-2023 voru tekjur **14-17% prósentum yfir forsendum fjárlagafrumvarps**. Skýrast frávikin bæði af meiri hagvexti og meiri verðbólgu en spáð hafði verið.

Þó verðlagsbreytingar skýri hluta útgjaldaaukningarinnar á árunum 2022 og 2023, þar sem verðbólga var vanáætluð rétt eins og hagvöxtur, má spyrja hvort slík þróun hefði ekki gefið tilefni til þess að draga úr eftirspurn til að sporna gegn frekari verðhækkunum. Ríkissjóður stendur með beinum hætti fyrir stórum hluta eftirspurnar í hagkerfinu, hvort sem það er eftir vinnuafli eða vöru og þjónustu, eða óbeint með eftirspurnarhvetjandi aðgerðum. Vaxtahækkanir Seðlabankans hafa miðað að því að draga úr eftirspurn þar sem erfiðara er að hækka verð ef eftirspurn minnkar við verðbreytingarnar. Ríkissjóður leikur mikilvægt hlutverk í slíkum aðstæðum.

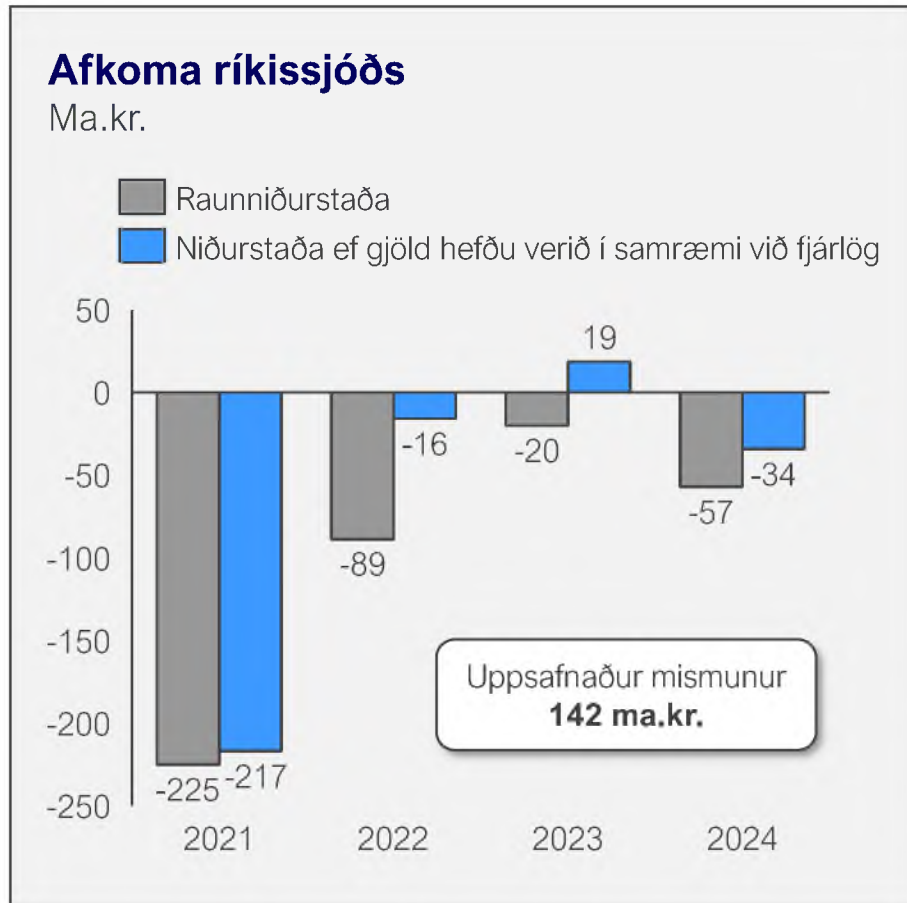
Álitaefnið erhversu mikill afkomubatininn hefði getað verið ef frekari ráðdeild hefði verið sýnd á útgjaldahliðinni, en útgjöld voru að jafnaði **7-8% yfir forsendum fjárlagafrumvarps** á þessum árum. Slík framúrkeyrsla ætti alltaf að vera áhyggjuefni, hvort sem er út frá hallarekstri og tilheyrandi skuldasöfnun eða verðlagsþróun. Til bóta væri ef greining á helstu ástæðum verulegra frávika kæmi fram með skýrum hætti við gerð fjárlaga þar sem skýr greinarmunur er gerður á áhrifum verðlagsbreytinga, sjálfvirkra sveiflujafnara og sjálfstæðra ákvarðana um aukin útgjöld.

Tryggja þarf að ekki sé verið að verja tímabundið auknum tekjum til varanlega aukinna útgjalda.



Auðveldara er að stýra þróun á útgjaldahlið en tekjuhlið

Ef útgjöld ríkisjóðs hefðu verið í takti við samþykkt fjárlög væri uppsafnaður ávinningur 142 ma.kr. og tilheyrandi vaxtagjöld hefðu sparast. Það munar um minna.



„Undanfarin ár hefur verið gert gott betur en að standa við gerðar áætlanir“ segir í greinargerð með fjárlagafrumvarpi. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að ekki er nægilegt að horfa til þess hvort heildarniðurstaðan hafi verið í samræmi við áætlanir. **Mun auðveldara er fyrir yfirvöld að hafa stjórn á útgjaldahlið ríkisfjármála en tekjuhlið.**

Staðreyndin er sú að á árunum 2021-2023 voru gjöld talsvert umfram áætlanir – því er hæpið að halda því fram að staðið hafi verið við áætlanir og „gott betur“. Bætt afkoma hefur *alfarið* verið vegna tekna sem voru langt umfram áætlanir en ekki umbóta á útgjaldahlið.

Í greinargerðinni segir einnig að þensla og umsvif í hagkerfinu hafi ekki birst fyrr en eftir á. Verðbólgu- og hagvaxtarspár breyttust ört á þessum tíma auk þess sem frávik ættu að birtast í milliuppgjörum. Eðlilegt væri að útgjöldum væri fylgt fastar eftir innan ársins og brugðist við frávikum með því að draga úr útgjöldum á móti þar sem það er hægt, bæði til að tryggja að staðið sé við gerðar áætlanir en jafnframt til að styðja við peningastefnuna.

Einfaldað dæmi

Ef gjöld hefðu verið í samræmi við fjárlög hefði verið hægt að spara um 11 ma.kr. á ári fyrir mismuninn í formi lægri vaxtagreiðslna.

142 ma.kr. * ávöxtunarkrafa á óverðtryggðum ríkisbréfum (8%)
≈ **11 ma.kr.**



Hættan er að við séum komin á vendipunkt – tekjum sé ofspáð en gjöldum áfram vanspáð

Æskilegt væri að þingið myndi fremur stuðla að bættri afkomu en auknum hallarekstri undir þessum kringumstæðum

Sjá má ýmis merki þess að hagkerfið sé á vendipunkti eins og áður hefur verið rakið; hagvaxtarhorfur hafa dalað, spenna á vinnumarkaði minnkar og verðbólga hjaðnar. Stýrivextir Seðlabankans eru þó enn háir og raunstýrivextir ekki verið hærri um langa hríð. Samhliða þessari þróun fara væntingar almennings og atvinnurekenda dvinandi.

Í ljósi þessa og áframhaldandi hallarekstrar ríkisins væri sérlega varhugavert að gera ráð fyrir því að tekjur verði áfram umfram áætlanir, auknar líkur eru á því að tekjur séu ofáttaðar að þessu sinni.

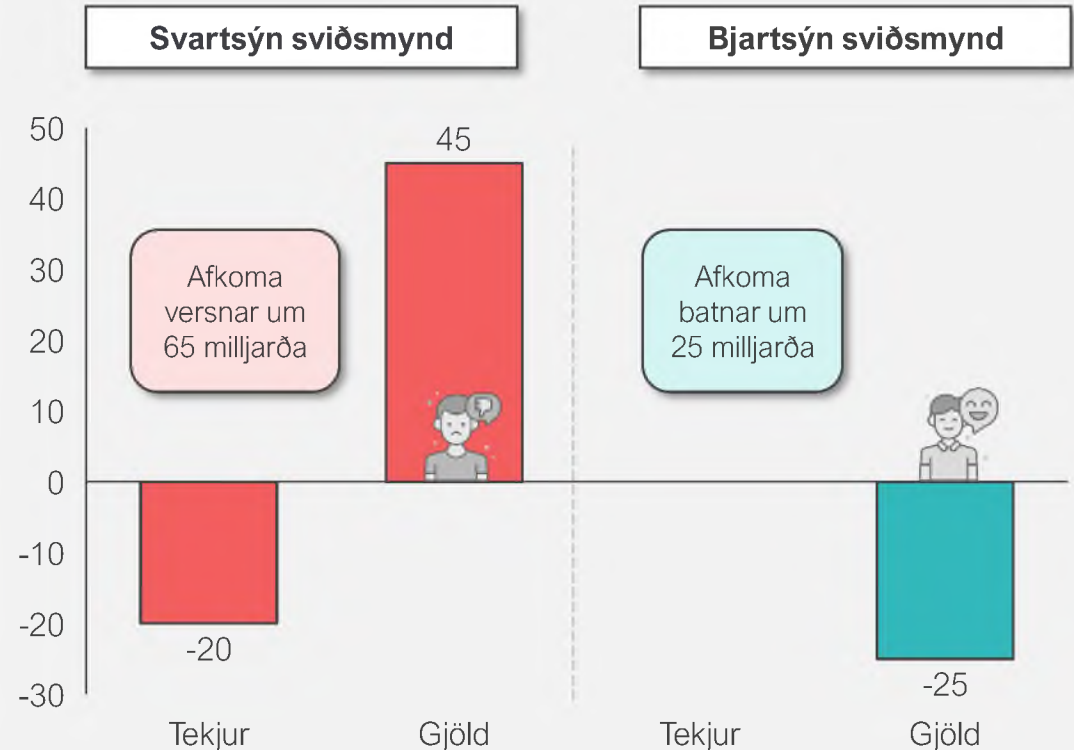
Sviðsmyndagreining í greinargerð með frumvarpinu ber þess raunar merki að aukinna tekna sé ekki að vænta, en jafnvel í bjartsýnni sviðsmynd er ekki gert ráð fyrir neinni tekjuaukningu ríkissjóðs og áfram yrði um hallarekstur að ræða. Hins vegar er gert ráð fyrir talsvert auknum útgjöldum í svartsýnni sviðsmynd.

Á umliðnum árum hefur verið tilhneiging til því að auka áætlanir um útgjöld í meðförum þingsins sem og í framkvæmd. Verði þróunin sú í núverandi efnahagsumhverfi má ætla að markmiðið um hallalaus fjárlög fjarlægist enn.

Óvarlegt væri að gera ráð fyrir því að tekjur vaxi umfram væntingar í núverandi efnahagsástandi.

Fjárlagafrumvarp 2025

Frávik í sviðsmyndagreiningu um þróun verðbólgu (ma.kr.)





Skuldir og vaxtabyrði ríkissjóðs

Skuldahlutfall ríkissjóðs er mun hóflegra en svartsýnar spár í heimsfaraldri gáfu til kynna.

Horfur hafa þó farið versnandi á ný að undanfögnu.

Vaxtabyrði ríkissjóðs er ekki síður mikilvægur mælikvarði en skuldahlutfall þegar kemur að ríkisrekstri. Við glímum við þyngri vaxtabyrði en samanburðarríki.

Meiri afgang þarf á frumjöfnuði til að tryggja frekari niðurgreiðslu skulda, auk sölu á eignum ríkisins.

Ávöxtunarkrafa ríkisbréfa





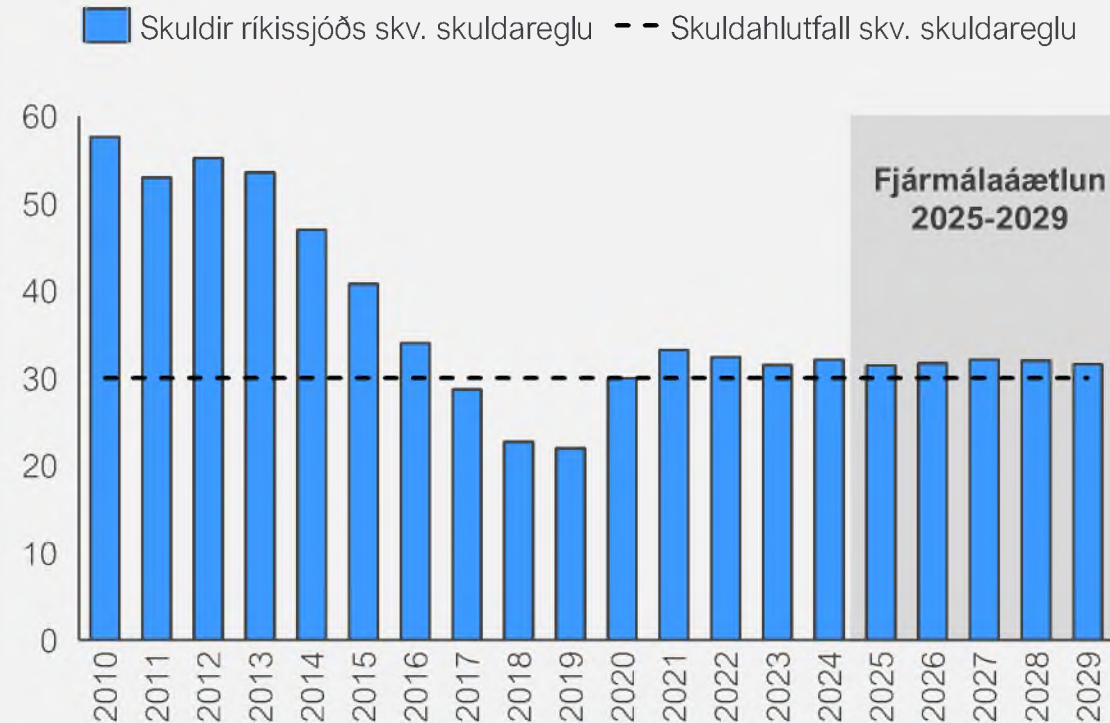
Ekki er útlit fyrir að lögbundið viðmið um skuldahlutfall náist á tímabili fjármálaáætlunar

Þrátt fyrir að til lands sjáist ætla seinustu metrarnir að reynast erfiðir.



Skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu

% af VLF



Þegar svartsýni ríkti við upphaf heimsfaraldurs var áætlað að skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu í lögum um opinber fjármál gætu leitað á eftir-hrunsslóðir. Til allrar hamingju hefur raunin verið önnur og skuldahorfur stórbatnað frá þeim tíma. Horfurnar hafa hins vegar farið versnandi á ný að undanfögnu og ætlar að reynast þrautinni þyngra að ná lögfestum viðmiðum þó til lands sjáist. Þá hafa horfur um vaxtabyrði ekki batnað hlutfallslega jafnmikið og um skuldahlutfall.

Ekki er gert ráð fyrir að skuldahlutfallið nái að uppfylla það viðmið sem sett er í lögum um opinber fjármál á öllu tímabili fjármálaáætlunar og er í raun ekki gert ráð fyrir að hlutfallið lækki sem neinu nemur á því tímabili. Ætla mætti að meiri áhersla væri lögð á að ná frekari afgangi á frumjöfnuði þegar svo ber undir, svo tryggja megir að markmið um skuldahlutfall náist og samsvarandi vaxtakostnaður sparist.

Lækkun skuldahlutfallsins á komandi ári sem og næstu árum er háð því að sala á eignum ríkisins nái fram að ganga.

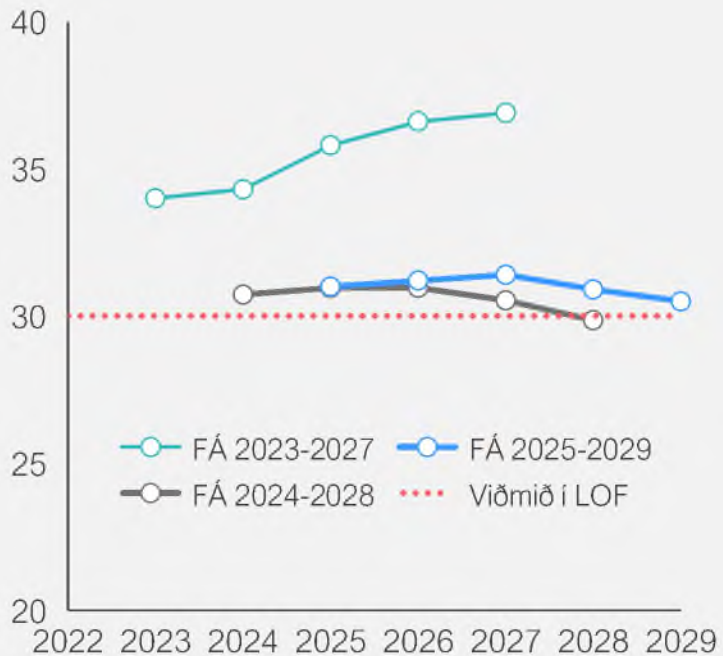


Skuldahorfur hafa farið versnandi að undanfögnu

Forsenda um skuldalækkun í fjárlagafrumvarpi hangir á sölu ríkiseigna.

Skuldir skv. skuldareglu

% af VLF

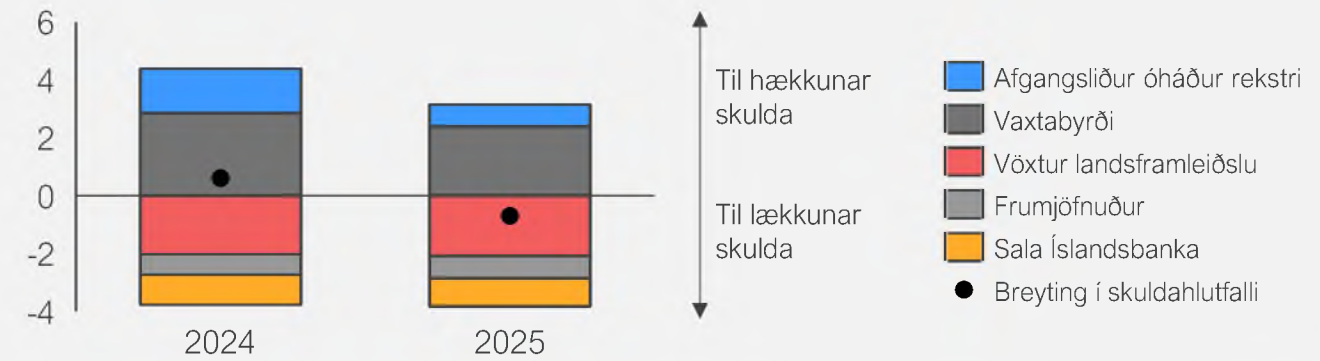


„Rétt er að geta þess að ef ekki yrði af fyrirhugaðri sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka á þessu og næsta ári færu skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál lítillega hækkandi sem hlutfall af VLF á milli ára í stað þess að lækka... Þessi undirliggjandi staða lánsfjárfatnaðar undirstrikar mikilvægi þess að halda áfram á þeirri braut að bæta afkomu ríkissjóðs á komandi árum til þess að tryggja sjálfbær ríkisfjármál og lækka skuldahlutfall í átt að langtímamarkmiði.“

- Fjárlagafrumvarp 2025

Lækkun skuldahlutfalls næst ekki án sölu eigna

Framlag liða til breytinga í skuldahlutfalli ríkissjóðs milli ára (prósentustig af VLF)





Þó frumjöfnuður sé orðinn jákvæður þarf meiri afgang til að grynna frekar á skuldum

Vaxtabyrðin er okkur óþægur ljár í þúfu – erfitt reynist að ná jafnvægi í heildarjöfnuði sökum mikillar vaxtabyrði.

Nettó vaxtagjöld

% af VLF (2023)

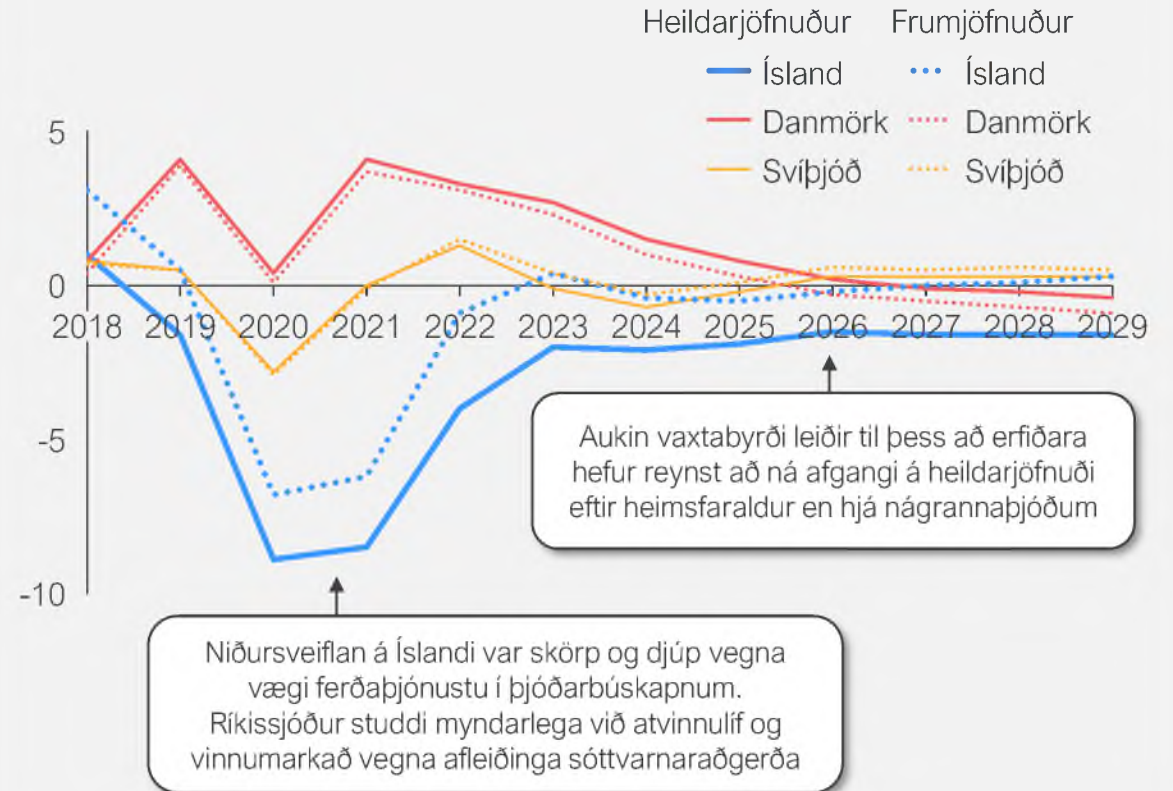


Eftir sögulega lága vexti á tímum heimsfaraldurs hefur vaxtastig hækkað verulega undanfarin ár. Umtalsverður munur er á þeim fjármagnskostnaði sem ríkinu stóð til boða þá og nú. Skuldasöfnun ríkissjóðs er dýru verði keypt í formi hárra vaxtagjalda. Óvarlegt er að treysta alfarið á hagvöxt, minnkun verðbólgu, lækkun vaxta eða eignasölu til að létta á vaxtabyrði. Frekari umbætur í ríkisrekstri gætu skapað svigrúm fyrir lækkun skulda og þannig skapað rými fyrir betri nýtingu þeirra takmörkuðu fjármuna sem ríkið hefur yfir að ráða.

Í ljósi verulega neikvæðs vaxtajöfnuðar þarf að nást meiri afgangur á frumjöfnuði en áætlanir gera ráð fyrir til að grynna á skuldum.

Heildarjöfnuður og frumjöfnuður

% af VLF



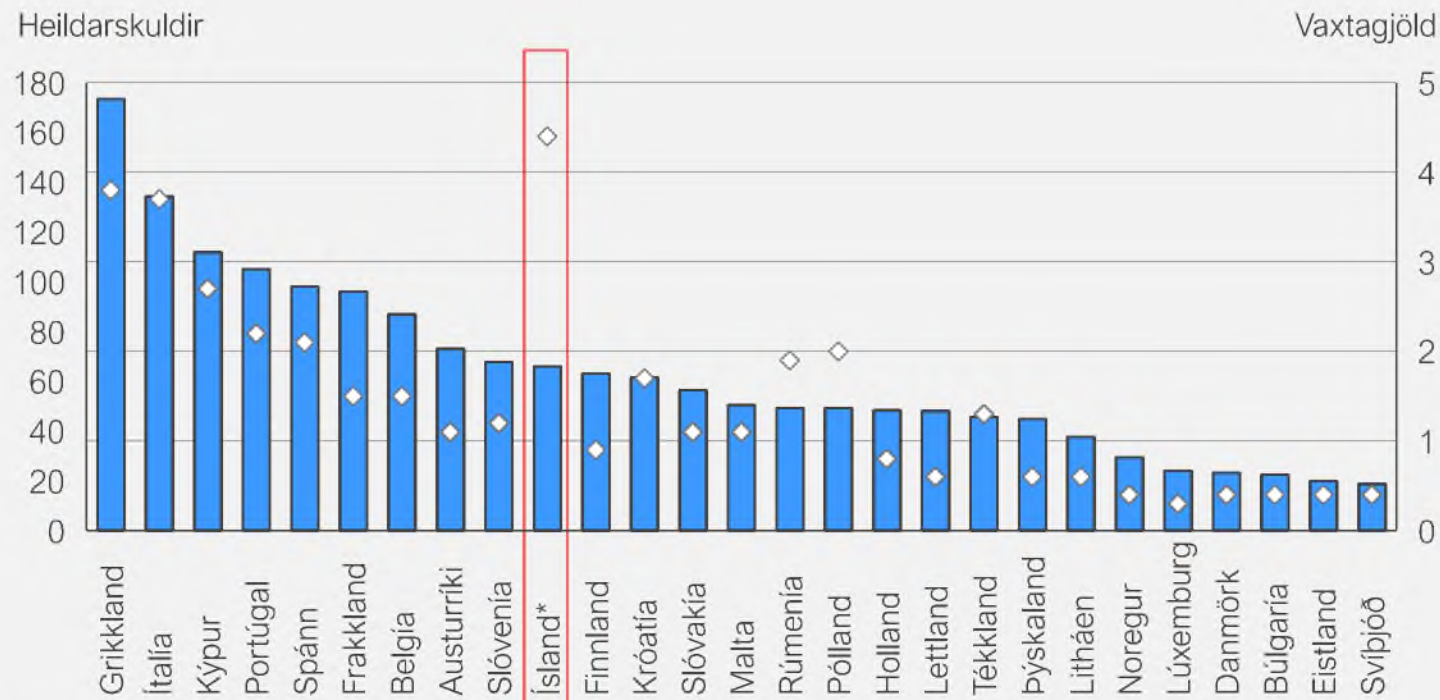


Vaxtabyrði ríkissjóðs er mikil í alþjóðlegum samanburði

Háir vextir og mikil verðbólga gera það að verkum að vaxtakostnaður ríkissjóðs er umtalsvert meiri hér en í samanburðarríkjum.

Heildarskuldir og vaxtagjöld ríkissjóða ólíkra landa

% af VLF - 2023



Þrátt fyrir að skuldahlutfall ríkissjóðs sé ekki hátt í alþjóðlegum samanburði, þá liggur vandinn í þeim mikla vaxtakostnaði sem ríkið stendur frammi fyrir.

Ólík samsetning skulda hefur hér áhrif en einnig þarf að hafa í huga að Ísland er lítið og sveiflukennt hagkerfi með minni fjölbreytni en flest önnur. Þátttaka erlendra aðila á íslenskum skuldabréfamarkaði er lítil, meðal annars af þessum sökum. Fáir aðilar geta þannig haft mikil áhrif á verðmyndun á íslenska markaðinum. Þessar staðreyndir munu halda áfram að lita þau vaxtakjör sem ríkinu bjóðast.

Meðal annars vegna þessa er viðmið okkar um skuldahlutfall samkvæmt lögum um opinber fjármál lægra en víðast hvar annars staðar og er það vel.



Vextir hafa hækkað skarpt síðastliðin ár með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð

Sveiflukenndir markaðir hafa sýnt fram á mikilvægi hóflegra skulda til að lágmarka áhættu í rekstri

Þrátt fyrir ágætis láns hæfismat ríkissjóðs og hóflegt skuldahlutfall er ávöxtunarkrafa íslenskra ríkisskuldabréfa há og hefur farið stöðugt hækkanði frá því að vextir náðu sögulegu lágmarki í heimsfaraldrinum. Eins og SA bentu á í [umsögnum sínum á þeim tíma](#) var varhugavert að treysta á áframhaldandi lágt vaxtastig enda efnahagsóvissa allveruleg og fjármagnsmarkaðir geta breyst mikið á skömmum tíma.

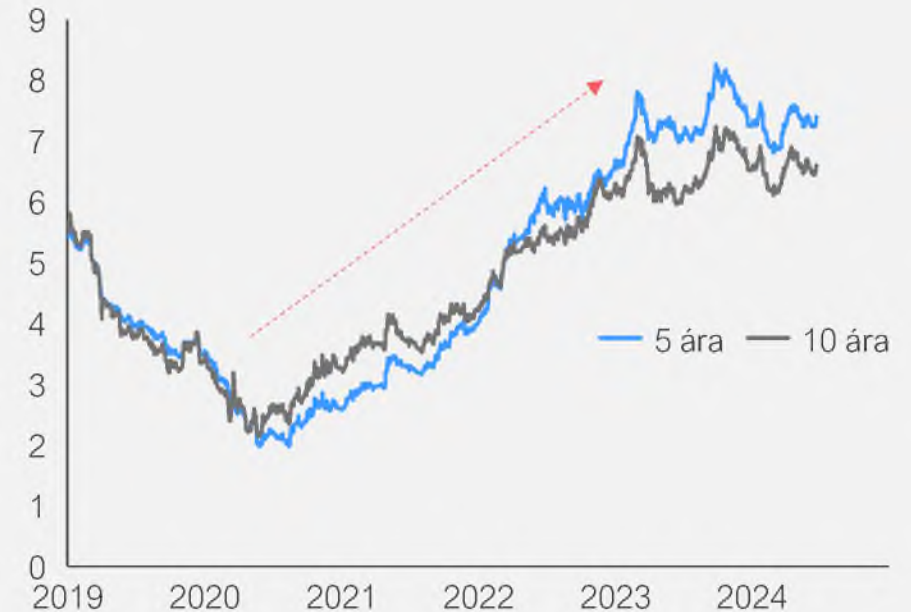
Moody's Ratings gaf nýverið út nýtt láns hæfismat fyrir ríkissjóð þar sem láns hæfiseinkunn ríkissjóðs var hækkuð úr A2 í A1. Helstu forsendur fyrir þessari hækkun voru jákvæðar horfur í ríkisfjármálum með lækkandi skuldahlutfalli og minnkandi hallarekstri. Telur fyrirtækið fjármálaáætlun stjórnvalda trúverðuga og að staða ríkisfjármála muni styrkjast á næstu árum í samræmi við hana. Fylgja þarf þessu trausti eftir í verki – miklir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi, enda er tekið fram að einkunnin geti lækkað á ný muni yfirvöld víkja verulega frá fyrirliggjandi áætlunum.

Úrvinnsla skuldbindinga ÍL-sjóðs ásamt sölu á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka munu leiða til einskiptis lækkunar á skuldahlutfalli, nái þær fram að ganga. Þá er einnig bent á að upptaka útgjaldareglu, sem SA hafa talað fyrir á umliðnum árum, myndi styrkja umgjörð ríkisfjármála og leiða til meiri efnahagslegs stöðugleika.

Mikilvægt er að stjórnvöld sýni vilja í verki, víki ekki frá settum markmiðum og stuðli að efnahagslegum stöðugleika.

Ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa

Óverðtryggt (%)



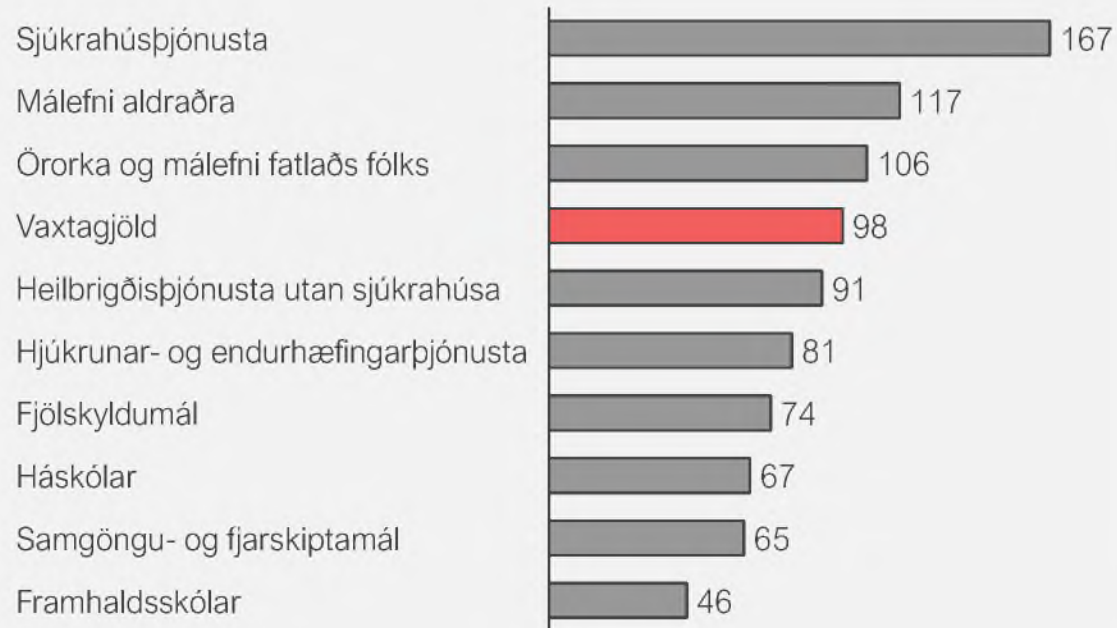


Vaxtagjöld eru fyrirferðarmikill útgjaldaliður ríkisins

Aukna áherslu þyrfti á skuldalækkun til að draga úr kostnaði og áhættu ríkissjóðs.

10 stærstu útgjaldaflokkar ríkissjóðs 2025

Á rekstrargrunni (ma.kr.)



Vaxtagjöld ríkissjóðs eru áætluð 98 milljarðar króna á árinu 2025 á rekstrargrunni samkvæmt fjárlagafrumvarpi, sem samsvarar um 8% af heildartekjum ríkissjóðs. Eru þá lífeyrisskuldbindingar ekki meðtaldar. Þetta er eilítil samdráttur frá samþykktum fjárlögum ársins 2024, eða um 1%.

Á umliðnum árum hafa vaxtagjöld verið meðal stærstu útgjaldaliða ríkisins. Til að mynda er áætlaður fjármagnskostnaður næsta árs litlu minni en framlög til framhaldsskóla og háskóla samanlagt. Þá er þessi fjárhæð einnig á pari við heildarframlög til málefna örorku og fatlaðs fólks.

Vaxtagjöld þarf að fjármagna með auknum tekjum, minnkun annarra útgjalda eða frekari lántöku. Eðli máls samkvæmt sitja þarfari verkefni á hakanum þegar fjármagnskostnaður tekur til sín aukið súrefni úr ríkisrekstrinum. Stjórnvöld standa ávallt frammi fyrir mati á hagsmunum nútíðar og framtíðar. Aukin lífsgæði dagsins í dag mega ekki koma um of niður á lífsgæðum komandi kynslóða.

Til að skapa svigrúm til þarfari útgjalda og/eða skattalækkana þarf að halda aftur af vaxtakostnaði.



Umbætur í ríkisrekstri

Stór tækifæri eru til úrbóta þegar kemur að upplýstri ákvarðanatöku í ríkisfjármálum svo auka megi skilvirkni og skerpa á forgangsriðun í takt við nýja tíma og breyttar þarfir.

Samtök atvinnulífsins ítreka ábendingar sínar varðandi tækifæri til umbóta í ríkisrekstri sem snúa að:

- Endurmati útgjalda
- Árangursmiðaðri fjárlagagerð
- Útgjaldareglu





Það er sameiginleg áskorun ríkja að auka skilvirkni opinberra útgjalda

Stjórnvöld ættu að endurnýja fögur fyrirheit um endurmat útgjalda – þar liggja stór tækifæri en vinnan þarfnast eftirfylgni



Sameiginlegar áskoranir

Vaxtastig hefur hækkað skarpt sem þýðir að hlutfallslega meiri fjármunir fara í vaxtagreiðslur en áður. Þetta setur aukinn þrýsting á ríkisfjármálin, sérstaklega hjá mjög skuldsettum ríkjum.

Seinustu ár hafa einkennst af krísum á borð við heimsfaraldur og stríðsátök, sem hafa í flestum tilvikum leitt til verulega aukinna ríkisútgjalda.

Metnaðarfull markmið ríkja í loftslagsmálum hafa breytt nálgun margra þeirra þegar kemur að opinberri fjárfestingu þar sem aukinn slagkraftur hefur farið í nýja tegund innviðaupbyggingar.

Þetta hefur leitt til þess að skuldahlutföll hafa víða farið hækkanði, svigrúm í ríkisfjármálum hefur minnkað og mörg Evrópuríki huga í auknum mæli að því hvernig verja megi fjármunum á skilvirkari hátt.

Samtök atvinnulífsins hafa í umsögnum sínum um opinber fjármál á umliðnum árum lagt áherslu á að ráðist verði í endurmat útgjalda [eins og tilkynnt var um](#) árið 2018.

Að mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er endurmat útgjalda mikilvægt verkfæri til að auka sjálfbærni ríkisfjármála. Endurmati útgjalda er ætlað að kanna hvort núverandi útgjaldaliðir séu enn forgangsmál og ef svo er hvort verið sé að verja fjármunum á eins skilvirkan og hagkvæman hátt og unnt er. Þessi vinna gerir yfirvöldum kleift að ákvarða hvort þörf sé á að bæta skilvirkni ákveðinna verkefna eða hvort opinberum fjármunum sé hreinlega betur varið til annarra mála. Þannig er hægt að líta á endurmat útgjalda sem verkfæri til að draga úr skuldsetningu eða hallarekstri.

Vilji yfirvöld forðast að ráðast í flatan niðurskurð til að ná tökum á útgjaldahlið er skynsamlegt að nýta endurmat útgjalda til að draga úr kostnaði án þess að skerða mikilvæga þjónustu. Þá getur endurmat útgjalda verið gagnlegt innlegg í áætlanagerð til lengri tíma en eins árs, s.s. fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Jafnan er árangur endurmatsins ekki ljós samstundis og unnt að bera kennsl á sparnaðartækifæri einhver ár fram í tímann, fremur en að nýta endurmatið eingöngu til fjárlagagerðar til eins árs í senn.

OECD aðstoðar aðildarríki sín við hönnun og innleiðingu á endurmati útgjalda. Ef til vill væri ráð að leita stuðnings frá erlendum aðilum með sérfræðiþekkingu á hönnun og innleiðingu endurmats útgjalda hér á landi þar sem innleiðingin hefur ekki gengið sem skyldi. Gagnlegt væri að læra af reynslu annarra þjóða í þessum efnum.



Endurmat útgjalda gæti skilað verulegum ávinningi og byggt undir sjálfbærni ríkisfjármála

Endurmati útgjalda er ætlað að kanna á kerfisfundinn hátt hvort hægt sé að ná fram sparnaði í grunnútgjöldum ríkissjóðs

Athuga þarf

Hvort útgjaldaliðirnir séu:



Enn forgangsmál



Skilvirkir til að ná yfirlýstum markmiðum



Hagkvæmir

Hvað varð um áætlanir yfirvalda?

“Á árinu 2018 ákvað ríkissjórnin/íjármála- og efnahagsráðuneytið að innleiða endurmat útgjalda (e. spending reviews) inn í árlegt áætlanagerðarferli ríkissjóðs. Tilgangurinn með endurmatinu er að greina kerfisbundið útgjöld til tiltekinnar verkefna eða málaflokka í þeim tilgangi að skoða hvaða undirliggjandi þættir valda því að útgjöld hafa þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður matsins gera sjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna ríkisins og veitir gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur. Sjálfvirkni í útgjöldum er ekki til þess fallin að tryggja almenna velferð heldur þarf að skoða hvernig hægt er að bæta forgangsroðun útgjalda út frá þörfum samfélagsins og í þágu skilgreindra markmiða. Útgjaldaendurmat getur því reynst mikilvægt tól fyrir ríkissjórnir til að forgangsraða takmörkuðum íjármunum sem hún hefur til ráðstöfunar og gera henni kleift að veita þessum íjármunum til þeirra verkefna sem eru hagkvæm og skila auknum ávinningi fyrir samfélagið.”

- Af vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins í febrúar 2019

Endurmatið einblínir á útgjaldaliði sem þegar eru til staðar fremur en tillögur að nýjum útgjöldum og er ætlað að bera kennsl á tækifæri til aukinnar skilvirkni fremur en eingöngu sparnaðar.



Fleiri lönd hafa lent í erfiðleikum við að innleiða endurmat útgjalda

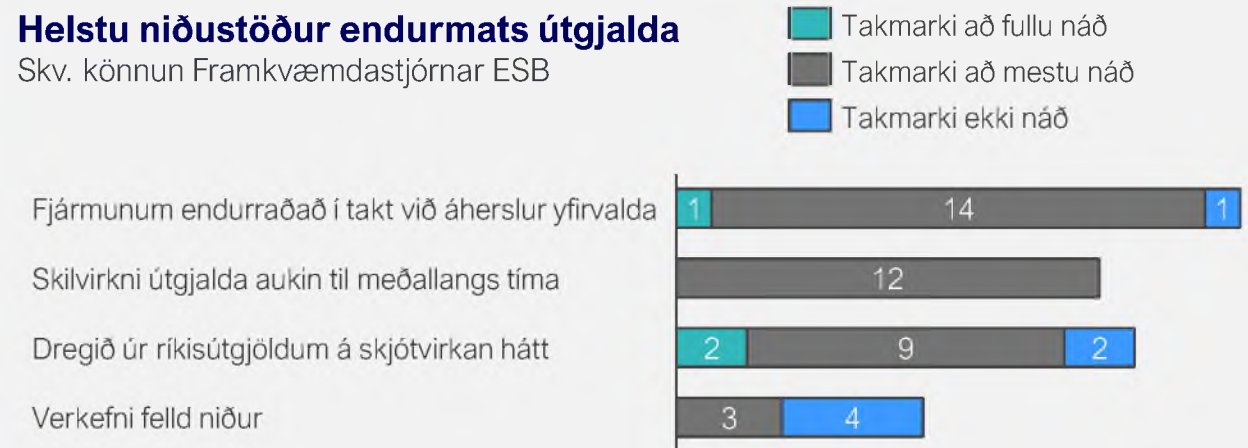
Lærum af reynslu annarra ríkja og höldum áfram á vegferðinni til umbóta í grunnrekstri ríkisins

Fjórar meginreglur

1. Pólitískur stuðningur
2. Vönduð hönnun og innleiðing
3. Skýr eftirfylgni og samskipti
4. Samræming við fjárlagagerð

Helstu niðurstöður endurmats útgjalda

Skv. könnun Framkvæmdastjórnar ESB



Helstu ástæður þess að sumum löndum hefur ekki tekist að fylgja endurmati útgjalda eftir:



- Pólitískur stuðningur dvínar á seinni stigum ferlisins – ráðgjöf er ekki fylgt þegar upp er staðið.
- Illa tekst að samræma vinnuna við fjárlagagerð, aðallega vegna skorts á gögnum, sérfræðipækkingu, skýrum markmiðum og leiðsögn.
- Skortur á eignarhaldi verkefnisins og samstarfi við stofnanirnar sem verið er að rýna.
- Skortur á tíma eða starfsfólki, sem getur komið í veg fyrir að niðurstöðurnar séu samþættar inn í fjárlög eða lengri tíma áætlanir.



Hægt er að bera kennsl á verðmæt tækifæri skjótt ef vönduð greining er til staðar

Lönd styðjast við ólíka aðferðafræði. Danir hafa náð góðum árangri – við getum lært af þeirra reynslu, meðal annarra.

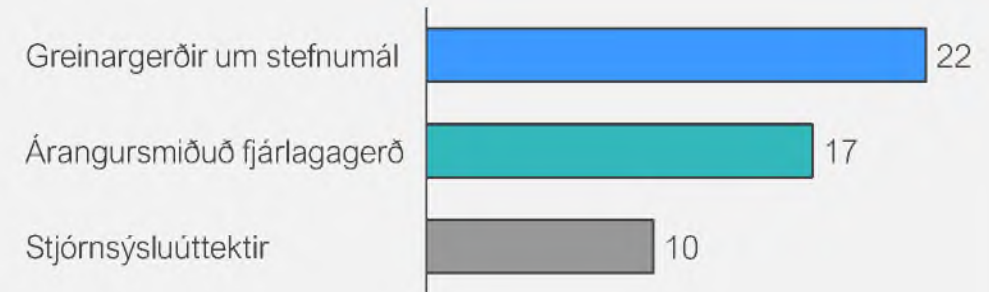


Reynsla Dana

- ✓ Danmörk hóf endurmat útgjalda á áttunda áratug seinustu aldar í kjölfar áskorana í ríkisfjármálum eftir oliukrisuna.
- ✓ Ekki er gerð lagaleg krafa um endurmat útgjalda en hefðin er orðin sterk
- ✓ Tíðni endurmats útgjalda hefur verið mismunandi í gegnum árin en endurmat hefur farið fram jafnvel þegar ágætis svigrúm hefur verið til staðar í ríkisrekstri
- ✓ Efnahagsleg samhæfingarnefnd (Economic Coordination Committee - ECC) hittist vikulega og samanstendur af ráðherrum sem bera ábyrgð á efnahagsmálum. Formaður nefndarinnar er fjármálaráðherra.
- ✓ Fjármálaráðuneytið er með starfsmenn í beinu samstarfi við önnur ráðuneyti, varðandi fjárlagagerð og endurmat útgjalda, sem greiða fyrir umræðum og spurningum milli ráðuneytanna og efnahagslegu samhæfingarnefndarinnar.
- ✓ Endurmat útgjalda er orðinn óaðskiljanlegur hluti af fjárlagagerðinni og hefst tímanlega með skýrri skilgreiningu á verkefninu, tímalínu og skiptingu ábyrgðar.
- ✓ Fjármálaráðuneytið og hlutaðeigandi ráðuneyti eru virkir þátttakendur í ferlinu, þar á meðal innleiðingu þeirra tillagna sem staðfestar eru af þinginu.

Gögn notuð til endurmats útgjalda

Fjöldi landa innan OECD (af 35) sem styðst við eftirfarandi gögn



Endurmat útgjalda byggir á ýmiss konar gögnum og aðferðafræði, þar á meðal vinnu sem kann þegar að hafa verið unnin í tengslum við greiningu á stefnumálum yfirvalda, árangursmiðaða fjárlagagerð og stjórnsýsluúttektir.



Séu fyrirbyggjandi gögn rýnd með hliðsjón af gögnum um þróun útgjalda er hægt að bera kennsl á tækifæri til sparnaðar eða skynsamlegrar hliðrunar fjármuna með tiltölulega skjóttum hætti.



Lærum af langri reynslu annarra þjóða

Danir hafa áratugareynslu af endurmati útgjalda – horfum til þess sem vel er gert hjá nágrannabjóðum.

Lykillærdómur frá reynslu Dana



Vinnan við endurmat þarf að hefjast tímanlega svo niðurstöður liggi fyrir í tæka tíð fyrir fjárlagagerðina. Skýr tímalína og verkaskipting þurfa að liggja fyrir frá upphafi.



Nefndin sem fer fyrir vinnunni þarf að vera mönnuð af starfsmönnum Fjármálaráðuneytis og mótaðilum úr hlutaðeigandi ráðuneytum til að styrkja eignarhald á verkefninu.



Ef lagagrundvöll skortir er engin trygging fyrir því að vinnan sé unnin þegar pólitískur vilji dalar, s.s. þegar vel árar. Án lagagrundvallar þarf að skapast rík hefð fyrir endurmatinu.

Verkefni

	jan.	feb.	mar.	apr.	maí	jún.	júl.	ágú.	sep.	okt.	nóv.	des.	
FJR safnar tillögum að endurmati útgjalda													Ár 1
FJR og ráðuneyti útbúa endurmat og erindisbréf													
ECC ákveður viðfangsefni og samþykkir erindisbréf													
Endurmat útgjalda fer fram													
Endurmat útgjalda fer fram													Ár 2
Lokahönd lögð á endurmat, tillögur að viðbrögðum undirbúnaðar													
ECC ákveður hvaða viðbrögð skuli innleiðð													
Innleiðing er undirbúin. Þing kýs um lagabreytingar + fjármögnun													
Valdar tillögur innleiddar í viðeigandi ráðuneytum													Ár 3

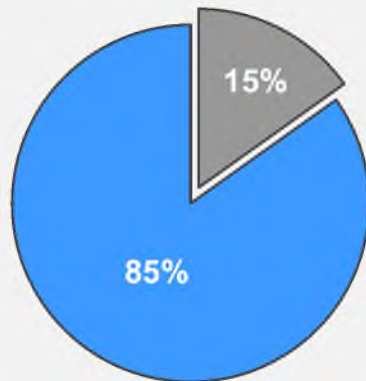


Skýrt samræmi þarf milli árangursmælikvarða, fjárheimilda og endaniðurstöðu

Árangursmiðuð fjárlagagerð setur samhengi milli fjárheimilda og þess árangurs sem þeim er ætlað að ná.

Notkun árangursmiðaðrar fjárlagagerðar

Meðal 33 landa innan OECD



Samkvæmt OECD fellur Ísland í flokk þeirra landa sem styðjast við árangursmiðaða fjárlagagerð. Er það í orði eða á borði?

- Ekki stuðst við árangursmiðaða fjárlagagerð
- Stuðst við árangursmiðaða fjárlagagerð í einhverju formi

Samkvæmt 20. grein laga um opinber fjármál skal hver ráðherra setja fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til a.m.k. fimm ára.

Í lögunum segir: „Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu iðarmuna og áherslum við innkaup.“

Eitthvað er um árangursmælikvarða í fjármálaáætlun en torvelt getur verið að lesa úr þessum upplýsingum nákvæmlega hvernig breytingum í fjárheimildum er ætlað að styðja við sett markmið. Nokkuð vantar upp á að skýrt samræmi sé milli þess hver árangur fjárveitinga er í samræmi við áherslur málefnasviða eins og birta skal í ársskýrslum ráðherra ár hvert.

Til að bæta yfirsýn um árangur í ríkisrekstri í samhengi við fjárheimildir þyrfti að vera betri samfella milli fjármálaáætlunar, fjárlaga og ársskýrslna ráðherra um það hverjar niðurstöður forgangsroðunar og markmiða raunverulega eru.

Til að stuðla að bættri umræðu skiptir máli að allar upplýsingar séu settar fram á greinargóðan og skilmerkilegan hátt.



Árangursmiðuð fjárlagagerð byggir á vel skilgreindri skiptingu ábyrgðar

Hlutverk hagaðila í árangursmiðaðri fjárlagagerð þarf að vera skilgreint og skýrt

Fjármálaráðuneytið

- Þróa umgjörð árangursmiðaðrar fjárlagagerðar
- Þróa viðmið fyrir innleiðingu árangursmiðaðrar fjárlagagerðar
- Þróa sniðmát fyrir gagnaöflun sem snýr að upplýsingum um árangur
- Tryggir samræmingu
- Greinir afrakstur aðila með fjárheimildir
- Stuðlar að því að geta og færni sé til staðar
- Á frumkvæði að uppfærslu hugbúnaðar sem þarf til við vinnuna

Aðilar með fjárheimildir

- Stilla upp aðgerðum og markmiðum, þróa árangursmælikvarða og markmið í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneytið
- Tryggja að árangursmiðaðri fjárlagagerð sé framfylgt (vöktun og skýrslugerð)
- Ákvarða viðeigandi mælikvarða sem endurspegla áherslur yfirvalda
- Tryggja að háttsettur embættismaður (ráðherra og/eða ráðuneytisstjóri) staðfesti upplýsingarnar til að tryggja pólitíska vigt

Alpingi

- Eftirlit og ábyrgð
- Greinir og staðfestir fjárlög
- Notast við upplýsingar um árangursmælikvarða til að ræða og ákvarða fjárheimildir
- Notast við upplýsingar um árangursmælikvarða til að draga ráðherra til ábyrgðar
- Eru í virku samtali við haghafa til að stuðla að bættum upplýsingum í tengslum við fjárlagagerð
- Nefndir Alþingis gegna sérstöku hlutverki við að rýna árangursmælikvarða í tengslum við þeirra málaflokka.

Endurskoðunaraðilar

- Meta uppbyggingu og styrkleika allrar umgjarðarinnar um árangursmiðaða fjárlagagerð
- Meta hvort birtar upplýsingar varðandi árangur og niðurstöður séu réttar og rökstuddar
- Tryggja að lög og reglur séu uppfyllt í tengslum við árangursmiðaða fjárlagagerð.



Upptaka útgjaldareglu/stöðugleikareglu gæti aukið efnahagslegan stöðugleika

Útgjaldaregla er til þess fallin að koma betra jafnvægi á ríkisfjármál og þar með efnahagslífið í heild. Samtök atvinnulífsins vísa til fjölda fyrri umsagna um fjárlög, fjármálaáætlun og fjármálastefnu fyrir ítarlegri umfjöllun um kosti útgjaldareglu.

Ólíkir kostir fjármálareglna

Reglurnar styðja misvel við grunngildi laga um opinber fjármál

		Sjálfbærni	Stöðugleiki	Framkvæmd
Í gildandi lögum	Afkomuregla	✓	✗	✓
	Skuldaregla	✓	✗	✓
	Skuldalækkunarregla	✓	✗	✓
Aðrar mögulegar reglur	Hagsveifluleiðrétt afkomuregla	✓	✓	✗
	Afkomuregla án vaxtajöfnuðar	✗	✗	✓
	Afkomuregla án fjárfestingar	✗	✗	✓
	Stöðugleikaregla	✓	✓	✓

Í álitni sendinefndar AGS frá því í júní kom fram að endurupptaka fjármálareglna á árinu 2026 bæri með sér tækifæri til að meta hvort núverandi hönnun regnanna væri sú ákjósanlegasta.

„Til að draga úr mögnun hagsveiflunnar og auka sjálfbærni stefnu í ríkisfjármálum ættu yfirvöld að íhuga að taka upp útgjaldareglu í stað reglunnar um heildarjöfnuð. Aukinn stuðningur við Fjármálaráð og sterkara umboð til ráðsins myndi styrkja trúverðugleika í fjármálareglunna.“

Í uppfærðu lánshæfismati Moody's í september birtist beinn stuðningur við upptöku útgjaldareglu (eða stöðugleikareglu)

„Sú staðreynd að yfirvöld íhuga nú að skipta út núverandi afkomureglu fyrir reglu sem setur útgjaldavexti mörk (stöðugleikareglu) er jákvætt fyrir lánshæfismat, þar sem slík breyting myndi styrkja umgjörð opinberra fjármála enn frekar með því að stuðla sterkar að efnahagslegum stöðugleika.“



Æ fleiri lönd hafa tekið upp útgjaldareglu samhliða öðrum fjármálareglum

Einfaldara er að spá fyrir um, hafa áhrif á og stjórna endanlegum útgjöldum ríkissjóðs en tekjum hans. Minni óvissa ríkir að jafnaði um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.

Þó áætlanir yfirvalda miði almennt að hallalausum fjárlögum geta ófyrirséðar breytingar á efnahagsaðstæðum ásamt stefnubreytingum stjórnvalda haft áhrif á niðurstöðuna. Frávik geta átt sér stað hvort sem er á tekju- eða útgjaldahlið.

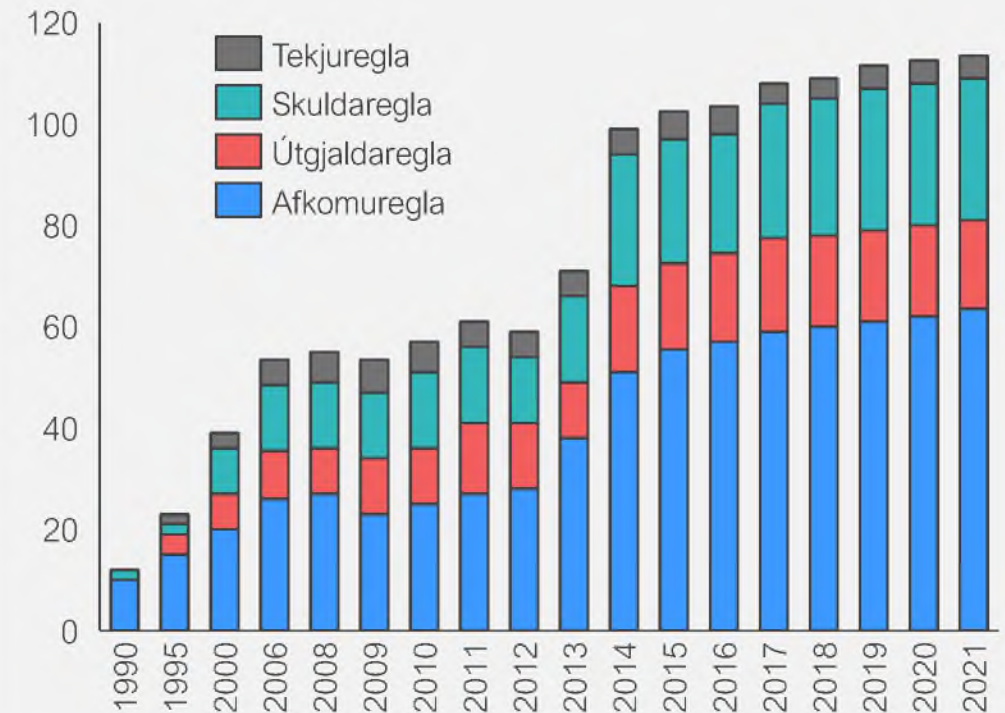
Tekjuhlið: Þar sem skatttekjur hins opinbera velta að miklu leyti á efnahagsumsvifum getur niðurstaðan orðið æði ólík því sem áætlanir og spár gerðu ráð fyrir. Þar hafa hagrænir hvatar meðal annars áhrif – þó skatthlutföll séu hækkuð er ekki þar með sagt að það skili auknum tekjum í opinbera sjóði og þá óljóst að hve miklu leyti. Erfitt getur því reynst að áætla af nákvæmni tekjur ríkissjóðs.

Útgjaldahlið: Opinber útgjöld eru einnig sveiflukennd upp að vissu marki, til dæmis eykst greiðsla atvinnuleysisbóta þegar atvinnuástand er slæmt. Þó hafa yfirvöld jafnan meiri stjórn á útgjöldum en tekjum með sinni stefnumörkun.

Minni óvissa ríkir um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.

Rannsóknir hafa sýnt að frumástæða hallarekstrar er framúrkeyrsla á útgjaldahlið, fremur en ónæg tekjuöflun. Í greiningum á fjármálareglum ríkir samhljómur um að æskilegra sé að fjárlagahalli sé réttur af með aðgerðum á útgjaldahlið enda hafi slíkar aðgerðir fyrirsjáanlegri afleiðingar og eru líklegri til árangurs. Meðal annars af þessum sökum hafa sífellt fleiri ríki séð hag sinn í upptöku útgjaldareglu til hliðar við aðrar fjármálareglur. Nokkur reynsla er komin á slíkar reglur og gefa rannsóknir til kynna að þær hafi reynst vel.

Fjöldi fjármálareglna í löndum Evrópusambandsins





Launastefnan þarf að halda

Stór hluti hins opinbera vinnumarkaðar á enn eftir að semja. Þeir hópar sem samið hefur verið við hingað til hafa að mestu fylgt þeirri launastefnu sem mörkuð hefur verið. Það þurfa þeir hópar einnig að gera sem eftir eru.

Í fjárlagafrumvarpi eru forsendur um hóflegan vöxt launakostnaðar. Þær forsendur munu ekki halda ef launaþróun ríkisstarfsmanna verður umfram almenna markaðinn.





Forsendur um launakostnað þurfa að halda

Bresti forsendur um launakostnað í fjárlagafrumvarpi hefði það neikvæð áhrif á rekstur ríkissjóðs sem og frið á vinnumarkaði

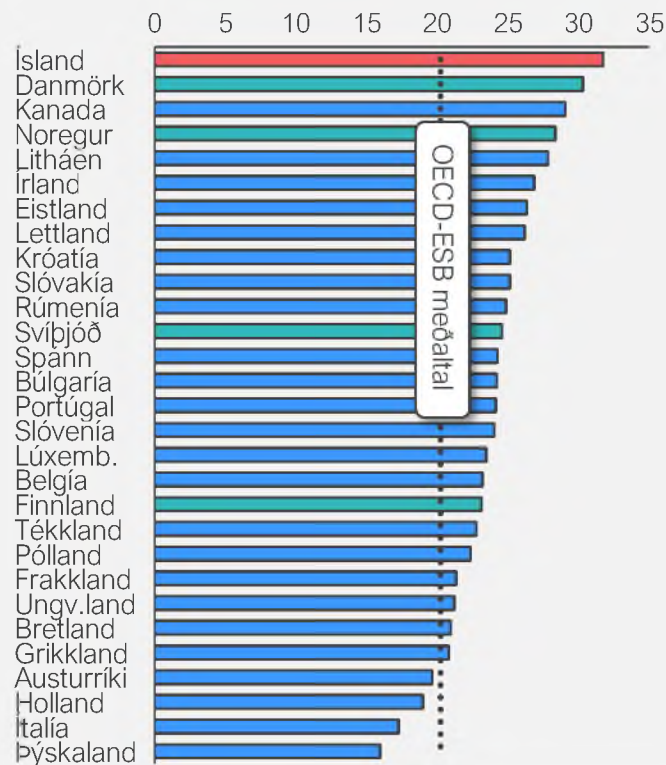
Laun og tengd gjöld eru einn stærstu útgjaldaliður ríkissjóðs og nemur hann jafnan um 20-25% af heildarútgjöldum hans. Launakostnaður hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) sem hlutfall af heildarútgjöldum eru hvergi hærri en hér á landi. Gögn skortir hins vegar um fjölda opinberra starfsmanna í hlutfalli við vinnumarkaðinn í heild og var Ísland eina landið innan OECD sem sá sér ekki fært að skila inn slíkum gögnum fyrir árið 2021.

Samkvæmt forsendum um launaþróun í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir tæplega 5% hækkun launa og launatengdra gjalda milli ára. Gera má ráð fyrir að einhver fjölgun starfsmanna ríkisins muni eiga sér stað á því tímabili. Því má vera ljóst að hvorki er svigrúm fyrir launaþróun umfram aðra né launaskrið meðal ríkisstarfsmanna eigi forsendur að halda. Slík þróun myndi að auki tefla í tvísýnu þeim friði og stöðugleika sem náðist á hinum almenna vinnumarkaði sl. vor með gerð fjögurra ára kjarasamninga.

Forsendur fjárlagafrumvarps um launaþróun þurfa að halda

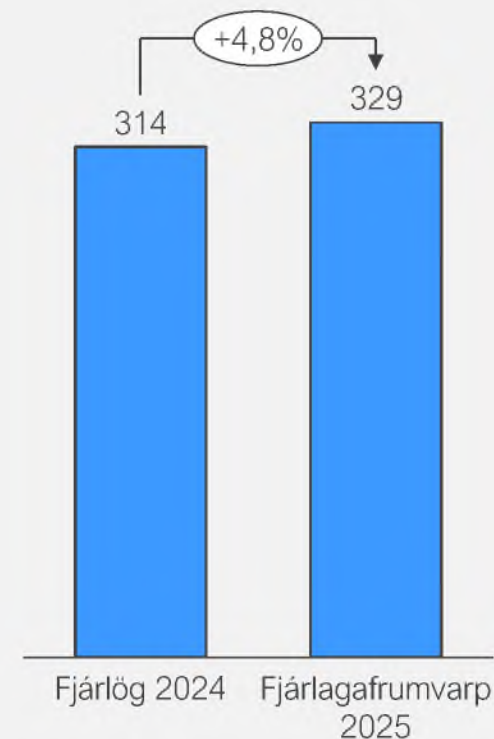
Launakostnaður hins opinbera

Sem hlutfall af heildarútgjöldum (%)



Laun og launatengd gjöld

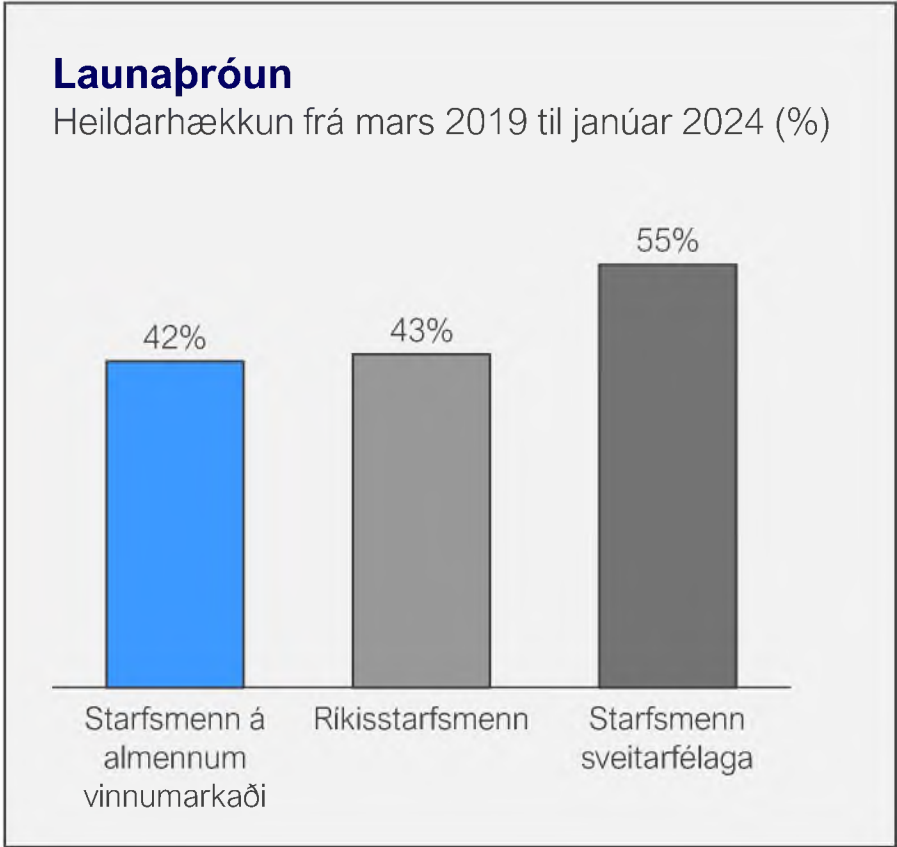
(ma.kr.)





Opinberir starfsmenn njóta ríkulegra réttinda umfram almenna vinnumarkaðinn

Almenni markaðurinn er í harðri samkeppni við hið opinbera um starfsfólk. Réttindi opinberra starfsmanna hafa þar sitt að segja. Tryggja þarf jafnari samkeppnisgrundvöll milli almenna og opinberra vinnumarkaðarins.



Réttindi og skyldur milli markaða		
	Almenni	Opinberi
Viðveruskylda	Skrifstofumaður*: 39,25 klst. Lönaðarmaður*: 39,75 klst. Verkamaður*: 40,75 klst.	36 klst. á viku með matar- og kaffihléum
Orlof	24/25 – 30 dagar	30 dagar
Veikindaréttur	Hámarksréttur 3-6 mánuðir í almennum kjarasamningum	Allt að 360 daga réttur á ári
Uppsagnir	Frjáls uppsagnarréttur meginregla	Skrifleg áminning eða að sýnt sé fram á að starfsmaður hafi ekki staðið undir þeim kröfum sem starfið gerir er almennt forsenda uppsagna

Heimildir: Hagstofa Íslands, Samtök atvinnulífsins, *þar sem starfsmaður tekur 30 mín í mat og 15 mín í kaffi daglega



Enn á eftir að semja við stóra hópa

✓ Hingað til hefur launastefnunni verið fylgt

- Ríkið hefur samið við um 1/3 af sínu starfsfólki.
- Sveitarfélög hafa einnig endurnýjað marga samninga.
- Þessir samningar hafa að mestu fylgt þeirri launastefnu sem mörkuð var á hinum almenna vinnumarkaði með Stöðugleikasamningunum.
- Samningaviðræður halda áfram á opinbera markaðinum.

✗ Horfurnar eru óljósar

- Verkalýðsleiðtogar stórra opinberra bandalaga eða félaga innan þeirra, svo sem BHM, KÍ, Læknafélags Íslands og VFÍ, hafa sumir hverjir komið með fremur djarfar yfirlýsingar að undanfögnu.
- Óljóst er hverjar niðurstöður þessara samninga verða.
- Fylgja verður þeirri launastefnu sem mörkuð hefur verið, í þágu ríkissjóðs sem og íslensks vinnumarkaðar í heild.



BHM



**LÆKNAFÉLAG
ÍSLANDS** STOFNAD 1918

Icelandic Medical Association



**KENNARASAMBAND
ÍSLANDS**



Aðkoma yfirvalda að gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði

Æskilegt er að draga úr hlutverki ríkisins við gerð almennra kjarasamninga til að viðhalda heilindum við gerð fjárlaga.

Við endurnýjun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði sl. vor tóku yfirvöld ákvörðun um að verða við kröfum verkalýðshreyfingarinnar um sérstakan stuðning til heimilanna. Eins og kemur fram í yfirlýsingu stjórnvalda munu aðgerðirnar* „auka ráðstöfunartekjur fjölskyldna verulega á samningstímanum, eða um allt að 500 þúsund krónur á ári“*.

Eins og fjárlagafrumvarpið ber með sér hafa þessar aðgerðir talsverðan kostnað í för með sér, auk þess sem þær eru í eðli sínu eftirspurnarhvetjandi. Þær vinna því að einhverju leyti á móti peningastefnunni en stýrivextir hafa verið háir um langt skeið. Vegna þessa töldu SA mikilvægt að fjármunir til þessa verkefnis fengjust með forgangsroðun annarra fjármuna en ekki aukinni lántöku eða frekari skattheimtu.

SA vilja árétta að þau voru ekki þátttakendur í þessum kröfum. Þá veltu samtökin upp þeirri spurningu hvort tillögur verkalýðshreyfingarinnar samræmdust markmiðum samningsaðila um minnkun verðbólgu og lækkun vaxta.

SA viðruðu einnig áhyggjur af fjármögnun fyrirhugaðra aðgerða. Yrðu þær fjármagnaðar með aukinni skattheimtu á fyrirtæki væri eðlilegt að taka tillit til þess við kostnaðarmat samninganna fyrir atvinnulífið.

Að mati SA á kjarasamningagerð að snúa að kjörum launafólks á vinnumarkaði þar sem samningsaðilar eru stéttarfélög og atvinnurekendur.

Heimild: *[Stjórnarráðið](#)

Réttast sé að aðgerðir yfirvalda, s.s. þær sem snúa að breytingum á sköttum eða tilfærslukerfum, mótist af yfirlýstri stefnu þeirra í tengslum við það umboð sem þeim er falið í lýðræðislegum kosningum, sem og svigrúmi í ríkisrekstri til að ráðast í slíkar aðgerðir.

Vel má vera að ýmsar breytingar sem gerðar hafa verið, að sögn yfirvalda í tengslum við kjarasamninga, hafi verið til bóta og í samræmi við áherslur stjórnvalda. Eðlilegt er hins vegar að álykta að ráðast hefði mátt í slíkar úrbætur óháð gerð kjarasamninga og þá alfarið á forsendum stjórnvalda hvers tíma.

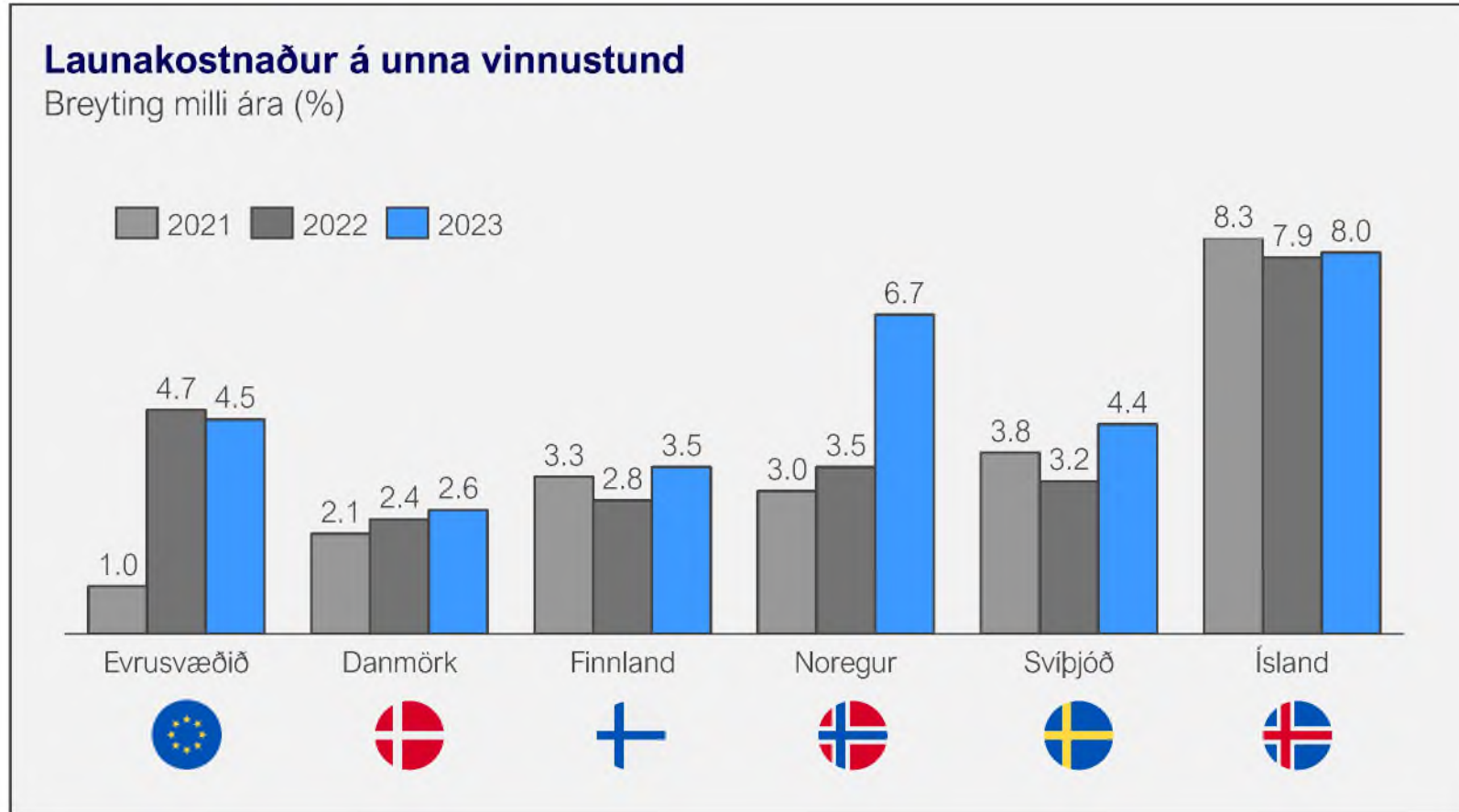
Fjöldi og tegundir loforða ríkisstjórna við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði

	1990-'94	1995-'99	2000-'04	2005-'09	2010-'14	2015-'19
Efnahags- og peningamál	7	2	2	8	4	7
Opinber fjármál og skattamál	10	6	3	7	7	10
Vinnumarkaðs- og félagsmál	5	5	3	10	5	18
Starfsmennta- og atvinnumál	5	1	1	6	10	7
Húsnæðismál	0	0	0	3	0	14
Samráð við aðila á samningstíma	1	0	0	1	1	3
Samtals	28	14	9	35	27	59



Vöxtur launakostnaðar hefur verið mun meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum

Ekki ný þróun en hvað veldur? Hagkerfin eru ólík en kjarasamningaumhverfið einnig



Ekki er hægt að sannreyna að aðkoma stjórnvalda hafi sjáanlega stuðlað að hóflegri kjarasamningum en ella í gegnum tíðina, enda ekki mögulegt að vita hver þróunin hefði orðið hefði ekki til þeirra komið.

Hins vegar hefur launaþróun á Íslandi að jafnaði verið umfram efnahagslegt svigrúm og langt umfram launaþróun á hinum Norðurlöndunum, með tilheyrandi verðbólguþrýstingi, um áratuga skeið.

Erfitt er að sjá að almennt hafi verið þörf á sérstökum stuðningsaðgerðum í tengslum við gerð kjarasamninga þegar launaþróun á Íslandi hefur verið með þessum hætti.

Hlutverk stjórnvalda þegar kemur að kjarasamningum á almennum vinnu-markaði er fyrst og fremst að skapa umgjörð sem stuðlar að skilvirkri samningagerð.



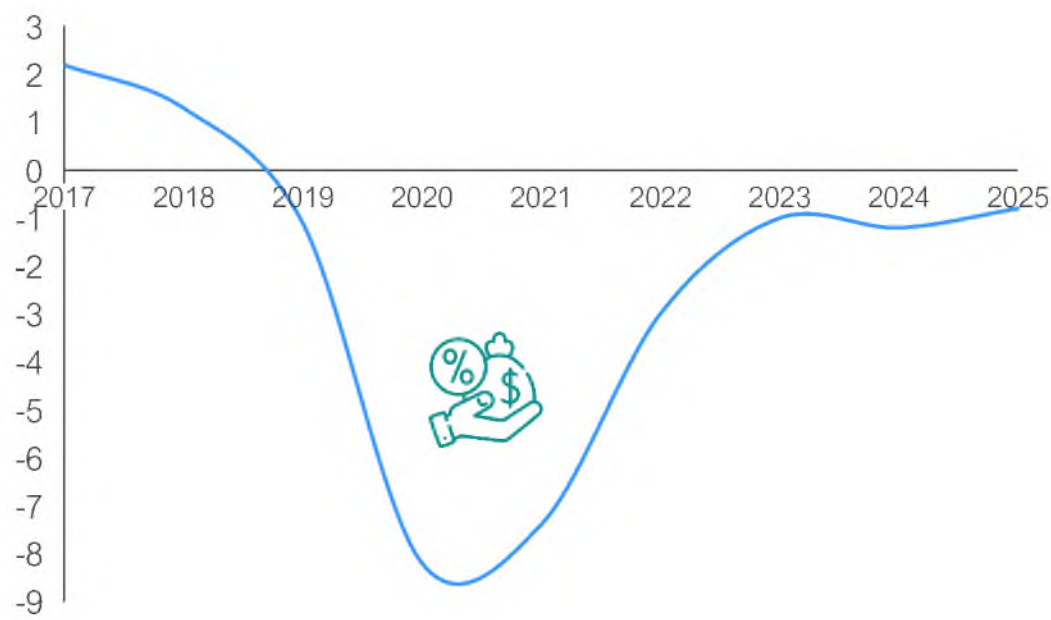
Bilið brúað með sköttum?

Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir að ríkissjóður muni afla 21 milljarði króna í nýjum sköttum á næsta ári.

Til stendur að hækka skatta á undirstöðuútlutningsatvinnuvegi landsins og draga þannig úr samkeppnishæfni þeirra.

Slíkar aðgerðir geta grafið undan tekjuöflun ríkissjóðs í framtíðinni þó breytingarnar geti skilað auknum tekjum tímabundið.

Afkoma ríkissjóðs (% af VLF)





Aukin skattheimta í stað tiltektar á útgjaldahlið

Helstu skattabreytingar sem taka gildi árið 2025 eiga að skila ríkissjóði 20.800 milljónum króna. Huga þarf að áhrifum skatta og opinberra gjalda á hegðun og ákvarðanir – álagning skatta og gjalda getur haft neikvæðar afleiðingar fyrir verðmætasköpun.



Veiðigjald

- Endurskoðun á lögum um veiðigjald sem leiðir til hækkunar gjaldsins.

2.000 milljónir króna



Skattlagning á ökutæki og eldsneyti

- Bensín og olíugjöld falla niður.
- Greiðslur verði í auknum mæli tengdar við notkun á vegakerfinu.

8.000 milljónir króna



Gjaldtaka í ferðaþjónustu

- Gistináttaskattur? Annað?
- Upplýsingar skortir um eðli skattabreytinga á ferðaþjónust.

1.900 milljónir króna



Verðmætagjald sjókvíaeldis

- Verðmætagjald hækkað úr 4,3% í 5% af markaðsverði afurða.

300 milljónir króna



Tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila

- Kemur til framkvæmda í álagningu 2025
- Álagningar% hækkuð: 20% í 21%.

6.700 milljónir króna



Krónutölugjöld

- Krónutölugjöld hækka um 2,5%.
- Bensín- og olíugjöld falla niður – umfang því minna en ella

1.400 milljónir króna



Breyttar reglur um reiknað endurgjald

- Hlutfall fjármagnstekna þeirra sem nær eingöngu hafa fjármagnstekjur talið fram sem laun.

500 milljónir króna



15% lágmarksskattur á alþjóðleg fyrirtæki

- Ísland hefur samþykkt að innleiða alheimslágmarksskattinn og mun hann taka gildi í ársbyrjun 2025
- Áætlað er að skatturinn skili auknum tekjum frá árinu 2026.



Breytt tekjuöflun vegna notkunar ökutækja þarfnast ítarlegri rökstuðnings

Til að tryggja fjárhagslega hvata til notkunar hreinorkubifreiða þarf að tryggja nægt framboð grænnar orku í stað þess að hækka kolefnisgjaldið. Ekki er hægt að treysta á græna skatta til sjálfbærrar tekjuöflunar til framtíðar.

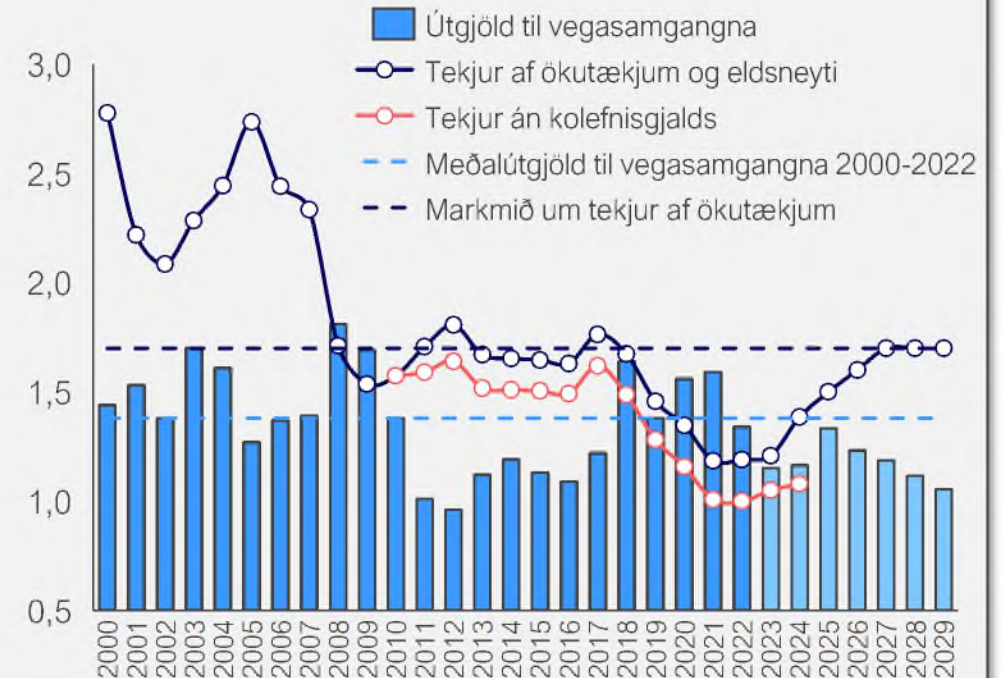
SA ítreka [fyrri athugasemdir](#) samtakanna um áform um frumvarp til laga um kílómetragjald vegna notkunar ökutækja. Svo virðist sem viðmiðið um að skatttekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti verði 1,7% af VLF byggi ekki á neinu öðru en meðaltali tiltekinna ára í fortíð. Þá er skattheimtan ekki sett í samhengi við fjármögnunarþörf vegakerfisins þrátt fyrir að skattlagningin virðist vera undir þeim formerkjum.

Útgjöld ríkissjóðs vegna vegasamgangna hafa numið að meðaltali um 1,4% af VLF frá aldamótum. Útgjöld til samgöngu- og fjarskiptamála munu skv. fjármálaáætlun nema 1-1,3% af VLF á næstu fimm árum. Af hverju miðað er við að tekjur af ökutækjum og eldsneyti skuli vera 1,7% af VLF til að fjármagna megi vegakerfið er óljóst. Græni skatturinn kolefnisgjald ætti að auki ekki að leika lykilhlutverk í „sjálfbærri tekjuöflun af ökutækjum til framtíðar“. Mikilvægt er að tryggja nægt framboð grænnar orku í stað þess að hækka kolefnisgjald til að viðhalda bili í kostnaði við notkun raforku og jarðefnaeldsneytis.

Þá ber einnig að hafa í huga að áhrif kolefnisgjalds á olíunotkun í atvinnugreinum eins og sjávarútvegi er talin vera tiltölulega lítil. Slíkt gjald án aðgengilegri lausna til orkuskipta veldur því að gjaldið verður hrein skattheimta frekar en hvati til breytinga. Fyrirtæki í sjávarútvegi hafa þegar fjárfest í tækni til að minnka olíunotkun, en olía er enn óhjákvæmileg fyrir starfsemi greinarinnar. Hækkun kolefnisgjalds mun því hamla frekari fjárfestingum í grænum lausnum og veikja samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs, sem er nú þegar undir mikilli skattbyrði.

Tekjur og útgjöld vegna vegasamgangna

Hlutfall af vergri landsframleiðslu (%)





Hækkun veiðigjaldsins væri óheillaskref fyrir ríkissjóð og þjóðarbúið þegar fram í sækir

Hækkun gjaldsins er til þess fallin að skerða samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs og rýra þannig tekjur ríkissjóðs þegar til lengdar lætur.

SA ítreka þær athugasemdir sem komu fram í umsögn samtakanna um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um veiðigjöld og vísa jafnframt til [skýrslu Hagrannsóknna sf.](#) fyrir Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS): *Veiðigjald, landsframleiðsla og tekjur hins opinbera: Hagræn greining.*



Veiðigjald ekki frádráttarbært frá tekjuskatti

Veiðigjald telst nú hluti rekstrarkostnaðar og er það frádráttabært frá tekjuskatti. Í drögunum er gert ráð fyrir því að veiðigjöld teljist ekki lengur sem hluti rekstrarkostnaðar og verði því ekki lengur frádráttarbær. **Verði ákvæðið samþykkt leiðir það til aukinnar skattbyrði til viðbótar við áformaða hækkun veiðigjalds.**

Veiðigjöldin sjálf munu þannig hækka en einnig tekjuskatturinn. SA telja ljóst að þessi tillaga frumvarpsins miði eingöngu að því að afla frekari skatttekna. Engin lagaleg rök standa í vegi fyrir því að Alþingi ákveði að veiðigjaldið geti áfram talist til rekstrarkostnaðar.

Hækkun veiðigjalds af uppsjávarfiski

Með frumvarpsdrögunum er lagt til að veiðigjald á uppsjávartegundir, þ.e. síld, loðnu, kolmuna og makríl verði hækkað úr 33% í 45% af reiknistofni hverrar uppsjávartegundar.

Hækkunin nemur 12 prósentustigum og felur því í sér um 36,36% hækkun á gjaldinu frá fyrri árum eða rúmlega þriðjungs hækkun. Samhliða er þó lagt til að fellt verði niður 10% álag á tekjur af uppsjávarfiski í reiknistofni.

Verði frumvarpið samþykkt verður virkur tekjuskattur, þ.e. samanlagður tekjuskattur og veiðigjald, á **fiskveiðar frá tæplega 71% upp í tæplega 83%** eftir því hvort botnfiskveiðar eða uppsjávarveiðar eiga í hlut.

Veiðigjald minnkar hagnað, eykur rekstraráhættu, hækkar fjármagnskostnað og dregur úr fjárfestingum í sjávarútvegi sem veikir greinina.

Auknar álögur á sjávarútveg, þar sem einblínt er á að auka tekjur ríkissjóðs án þess að gæta að samkeppnisstöðu greinarinnar, eru ekki endilega til þess fallnar að afla aukinna skatttekna til lengri tíma litið.

Samandregnar niðurstöður skýrslu Hagrannsóknna sf. eru þær að **hækkun veiðigjalds muni nánast örugglega minnka verga landsframleiðslu, draga úr hagvexti og þar með rýra efnahag landsmanna. Jafnframt bendir greiningin til þess að hækkun veiðigjalds muni draga úr skatttekjum hins opinbera þegar fram sækir.**



Hækkun verðmætagjalds á fiskeldi

Hækkun gjaldsins er til þess fallin að skerða samkeppnishæfni fiskeldis og rýra þannig tekjur ríkissjóðs þegar til lengdar lætur.



Frekari hækkun hafði ekki verið boðuð

Í frumvarpinu er boðuð hækkun á fiskeldisgjaldi:

„Verðmætagjald sjókvíaeldis hækkar úr 4,3% í 5% af markaðsverði afurða. Gert hafði verið ráð fyrir að hækka gjaldið úr 3,5% í 5% í fjárlögum ársins 2024 en ákveðið var að áfangaskipta hækkuninni. Því kemur seinni áfanginn til framkvæmda í fjárlögum ársins 2025 og er gert ráð fyrir að tekjur aukist um 300 m.kr. vegna breytingarinnar.“

Það að ákveðið hafi verið að áfangaskipta hækkuninni á sér ekki stoð. Rétt er að lögð var til hækkun á efsta þrepi fiskeldisgjalds úr 3,5% í 5% af alþjóðlegu markaðsverði á Atlantshafslaxi í frumvarpi til fjárlaga ársins 2024 og tilheyrandi bandormi.

Breytingar urðu á upphaflegum áformum í meðförum þingsins og **skv. meirihlutaáliti efnahags- og viðskiptanefndar var talið of langt gengið að hækka gjaldið um 1,5% og því ákveðið að hækka það um 0,8% þannig að það yrði 4,3%**. Ekki voru frekari hækkunar boðaðar, hvorki í álitinu eða öðrum lögskýringargögnum frumvarpsins.

Óhófleg gjaldtaka og skert samkeppnishæfni

SA telja ekki æskilegt að leggja til frekari gjaldhækkanir á atvinnugrein sem er í mótun og uppbyggingu. Eðlilegt er að gjald sé tekið af starfseminni sem skilar tekjum í ríkissjóð og til sveitarfélaga sem meðal annars standi undir stjórnsýslu, rannsóknum og eftirliti með greininni ásamt nauðsynlegri innviðaupbyggingu. SA telja hins vegar að fyrirhuguð gjaldtaka taki ekki mið af raunverulegu rekstrarumhverfi íslenskra fiskeldisfyrirtækja og þeirri fjárfestingarþörf sem nauðsynleg er til sjálfbærs vaxtar á komandi árum.

Frá upptöku fiskeldisgjalds hefur verið gert ráð fyrir því að það yrði innleitt með árlegum stigvaxandi þrepum fram til ársins 2026. Til viðbótar við þrepaskipta hækkun hefur Alþingi þegar samþykkt tvær lagabreytingar til hækkunar gjaldsins, árið 2022 með breytingum á viðmiðunartímabili og árið 2023 með hækkun efsta gjaldþreps úr 3,5% í 4,3%. Á þeim fjórum árum sem liðið hafa frá því að fiskeldisgjald var fyrst lagt hafa fiskeldisfyrirtæki þegar mátt þola alls sex aðskildar gjaldhækkanir. Heilt yfir hefur fjárhæð gjalds á hvert framleitt kílógramm rúmlega tuttugufaldast frá árinu 2020, þar með talið rúmlega tvöfaldaðist gjaldið milli áranna 2023 og 2024. Þá er gjaldið rúmlega 55% hærra árið 2024 en verið hefði að ef gjaldið hefði ekki tvívegis sætt viðbótarhækkunum.

Óhófleg skattheimta á fiskeldi í uppbyggingarfasa er til þess fallin að skekkja samkeppnishæfni íslensks fiskeldis á alþjóðlegum vettvangi.

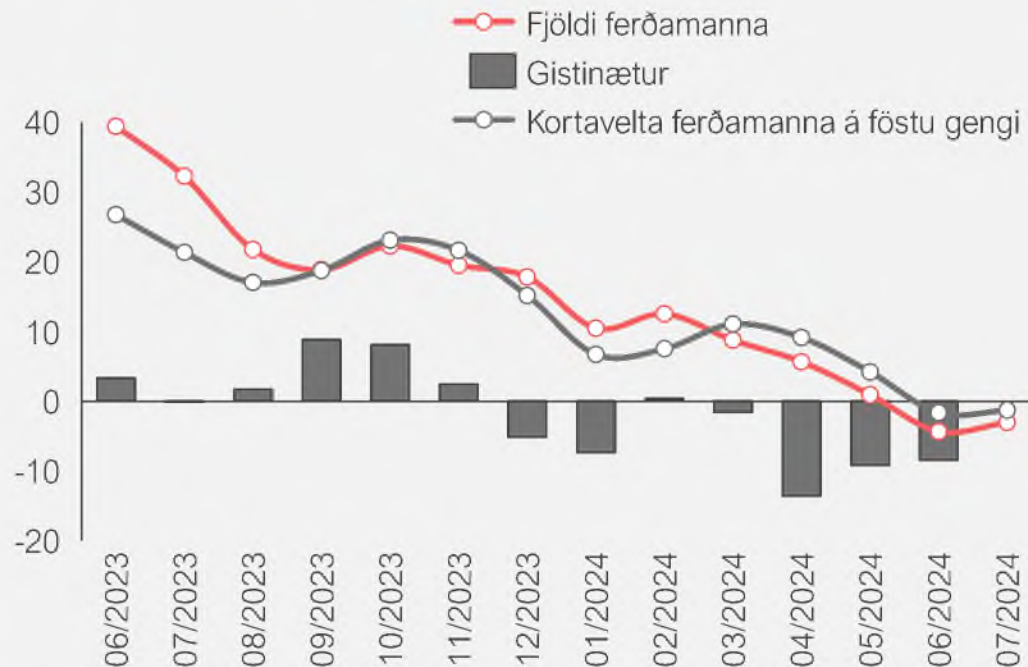


Varasamt er að draga enn frekar úr samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar

Gæta þarf sérstaklega að rúmunum fyrirvara þegar kemur að breytingum á sköttum og gjöldum í ferðaþjónustu.

Visbendingar um umsvif í ferðaþjónustu

Breyting frá fyrra ári (%)



Miklar kostnaðarhækkanir undanfarinna ára hafa dregið úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu. Raungengi á mælikvarða launa og verðlags er sögulega hátt, enda eru merki um dalandi horfur í greininni. Dregið hefur úr fjölgun ferðamanna að undanförmu sem og neyslu þeirra og dvalartíma hérlandis.

Skattahækkanir á greinina væru ekki til þess fallnar að bæta úr þeirri stöðu en auk þess ber að nefna að afar takmarkaðar upplýsingar er að finna í frumvarpinu um það hvers konar skattabreytingar ræðir, jafnvel þó fyrir liggi áætlun um það hversu miklum tekjum þeim er ætlað að skila í ríkissjóð strax á næsta ári.

Almennt er slæmt að gera breytingar á skattkerfinu með skömmum fyrirvara og á það sérstaklega við um ferðaþjónustu, þar sem verð eru jafnan birt og ferðir bókaðar mánuði ef ekki ár fram í tímann. Breytingar á sköttum og gjöldum sem beinast að ferðaþjónustu þyrftu þess vegna að eiga sér stað með 12-18 mánaða fyrirvara samkvæmt viðhorfsskönnun meðal félagsmanna [Samtaka ferðaþjónustunnar](#).



Ný og aukin verkefni fara fram úr boðuðu aðhaldi og skattahækkunum

Þær aðgerðir sem boðaðar eru sem aðhaldsráðstafanir þarfnast nánari skýringa

Ný og aukin verkefni

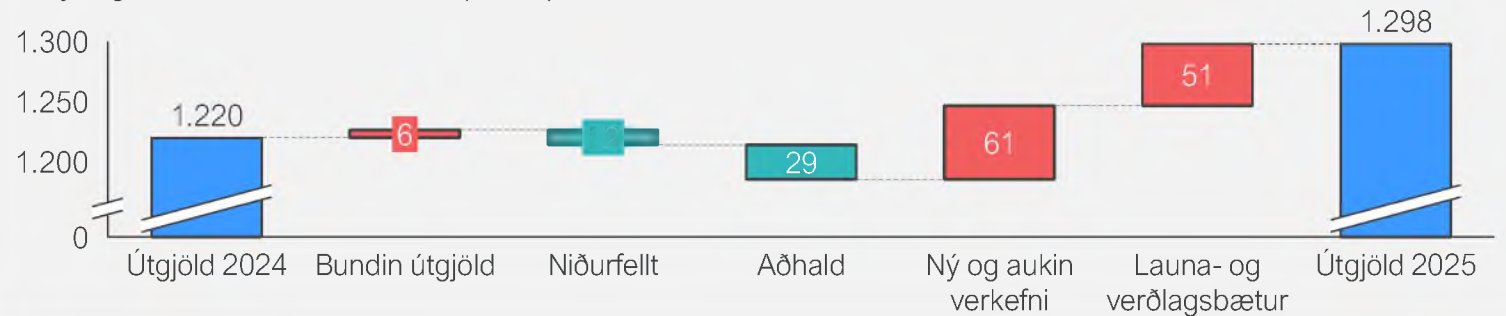
- Framlög til nýs örorkulífeyriskerfis
- Aðgerðir vegna aðkomu ríkisins að kjarasamningum á almennum markaði
- Aukin framlög til Betri samgangna
- Hækkun almenns frítekjumarks ellilífeyris
- Framlög vegna aukins stuðnings í Úkraínu

Aðhald

- Almennt aðhaldsmarkmið (2,2 ma.kr.)
- Afkomubætandi ráðstafanir (9 ma.kr.)
 - Fjárveitingar á varasjóðum málaflokka felldar niður
 - Framlög til nýrra og aukinna verkefna skv. FÁ 2025-2029 lækkuð um 4%
 - Fjárheimildir sjóða lækkaðar um 10%
 - Framlag til VIRK lækkað í 1 ár (600 m.kr.)
 - Styrkir til fiskvinnslustöðva lagðir niður
 - Lækkun til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða aukin (1.ma.kr.)
- Sértækar ráðstafanir (17 ma.kr.)
 - Forgangsroðun, hagræðing eða betri nýting fjármuna

Rammasett útgjöld ríkissjóðs eftir tilefnum

Breyting milli ára 2024-2025 (ma.kr.)



VIRK: Samkvæmt frumvarpinu verður árlegt framlag ríkisins til VIRK skert varanlega um tæp 50% frá og með árinu 2025. Í greinargerð er því hins vegar haldið fram að framlagið verði lækkað tímabundið í eitt ár. Þetta ósamræmi þarfnast nánari skýringa. Skerðingin vekur auk þess athygli í ljósi áherslna um aukna endurhæfingu. Hætta er á að samdráttur VIRK stuðli að auknum útgjöldum í gegnum örorkukerfið til lengri tíma lítið, því gæti skammtímaaðhald valdið langtímaaukningu ríkisútgjalda.

Fiskvinnslustöðvar: Með breytingunni myndi kostnaður falla á atvinnuleysistryggingasjóð í þeim tilvikum sem starfsfólk yrði fellt af launaskrá og því ekki um aðhaldsaðgerð að ræða.

Lækkun til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða: Jafnvel þó breytt kerfi almannatrygginga myndi draga úr umfangi örorku, verður áfram ólík örorkubyrði milli lífeyrissjóðanna. Breytingar á kerfinu þurfa að eiga sér stað í sátt og samstarfi við aðila vinnumarkaðarins, að öðrum kosti er samstöðu um kerfið stefnt í hættu.

Auknar gjaldheimildir eftirlitsstofna: Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að auknum útgjöldum Umboðsmanns skuldara og Fjármálaeftirlits SÍ sé mætt með aukinni gjaldtöku. Samtökin telja að réttara hefði verið að gera hagræðingarkröfu á stofnanirnar til að ná fram aðhaldi.



Afnám framlags til jöfnunar örorkubyrði mun skerða getu sjóðanna til að greiða lífeyri

Fyrirhugaðar breytingar á örorkulífeyriskerfinu munu jafnframt ekki jafna örorkubyrði á milli sjóða.

Vaxandi örorkutíðni í byrjun aldarinnar og ólík áhrif á lífeyrissjóði urðu til þess að ASÍ og SA hófu viðræður við stjórnvöld um mögulega jöfnun á örorkubyrði sjóðanna en tíðni örorku er afar misjöfn á milli sjóða. Hærri örorkutíðni hefur áhrif á skuldbindingar lífeyrissjóða og dregur úr getu þeirra til að greiða lífeyri. Ávinnsla réttinda sjóðfélaga sjóða með háa tíðni örorku er að jafnaði lægri en sjóða með lága tíðni að öðru óbreyttu.

Viðræðurnar leiddu til þess að stjórnvöld lýstu því yfir við endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í lok árs 2005, að þau myndu greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA með framlagi sem svaraði til 0,25% af tryggingagjaldsstofni. Framlagið var lögfest með lögum nr. 177/2006 um breytingu á lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald og var samhliða hækkað í 0,325% af tryggingagjaldsstofni auk þess sem jöfnuninni var ætlað að taka til allra lífeyrissjóða.

Þeir lífeyrissjóðir sem bera mestu örorkubyrðina eru samsettir af stéttum verkafólks og mun afnám jöfnunarframlags hafa mest áhrif á þá sjóði.

Þeir fimm lífeyrissjóðir sem hafa hærri örorkubyrði en meðaltal lífeyrissjóða eru allir á samningssviði SA, nánar tiltekið er um að ræða Gildi, Festu, Stapa, Lífeyrissjóð Vestmannaeyja og Lífeyrissjóð Rangæinga. Samkvæmt upplýsingum samtakanna munu allir þessir sjóðir þurfa að skerða almenn réttindi sjóðfélaga umtalsvert ef stjórnvöld hverfa frá því að jafna byrðina á milli sjóða. Misjöfn örorkubyrði mun því draga úr getu framangreindra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum varðandi greiðslur ellilífeyris til sjóðfélaga.

Nýlega samþykktar breytingar á örorkulífeyriskerfinu taka gildi eftir um ár. Vonir standa til jákvæðra áhrifa á málaflokkinn og minnkandi nýgengni örorku í samfélaginu en ekkert bendir til þess að hið nýja kerfi leiði til breytinga á ólíkri örorku á milli starfsgreina. Samtökin telja ljóst að fyrirhugaðar breytingar á örorkukerfinu muni ekki jafna örorkubyrði á milli sjóða, þó viðleitnin til að draga úr örorku sé jákvæð. Leggjast samtökin því gegn áformum þess efnis að lækka og síðar afnema jöfnunarframlagið, sbr. nánar sameiginleg umsögn SA og ASÍ um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025.



Samtök atvinnulífsins lýsa yfir stuðningi við umsagnir aðildarsamtaka sinna

Vísað er til nánari greininga sem þar má finna. SA hvetja til þess að litið verði til þeirra athugasemda sem og þeirra sem hér má finna áður en frumvarp til fjárlaga er samþykkt.

SA ítreka að huga þurfi að áhrifum skattabreytinga

Þegar sértækir skattar eru lagðir á atvinnugreinar þarf að huga að samkeppnishæfni greinanna. Skattar og gjöld hafa almennt neikvæð áhrif á samkeppnishæfni og framtakssemi, því eru áhrif þeirra á mögulegar framtíðartekjur ríkissjóðs frá þeim atvinnugreinum sem fyrir barðinu verða óvissar í besta falli. Sérstaklega þarf að gæta að skattlagningu á atvinnugreinar sem eru í uppbyggingarfasa og á viðkvæmu stigi eða í harðri alþjóðlegri samkeppni. Einnig þarf að huga að því að skattar og gjöld séu ekki lögð á fyrirvaralaust, sér í lagi á atvinnugreinar þar sem rekstur er almennt skipulagður langt fram í tímann. Breytingar sem gerðar eru á skattkerfinu með litlum fyrirvara setja áætlanir fyrirtækja í uppnám og mynda óstöðugleika og óvissu í rekstrarumhverfi þeirra.

Þá er vakin sérstök athygli á eftirfarandi umsögnum þar sem finna má ítarlegri athugasemdir um einstaka þætti frumvarpsins:

- Umsögn SA, ASÍ, BHM, BSRS, KÍ og LL um starfsemi VIRK.
- Umsögn SFS um greiðslur til fiskvinnslufólks í hráefnisskortu, verðmætagjald af fiskeldi og hækkun kolefnisgjalds.
- Umsögn SA og ASÍ um jöfnun örorkubyrði milli lífeyrissjóða.



Samtök orku- og
veitufyrirtækja



Samtök verslunar
og þjónustu



Samtök fyrirtækja
í sjávarútvegi



Samtök fyrirtækja
í fjármálaþjónustu



Samtök
iðnaðarins



Samtök
ferðaþjónustunnar



Samtaka um aukna hagsæld og tækifæri

Samtök atvinnulífsins

Nefndarsvið Alþingis,
b.t. Efnahags- viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10,
101 Reykjavík



Reykjavík 9. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa tekið fyrirbyggjandi frumvarp til athugunar og með umsögn þessari vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum.

Orkuskipti bílaflotans í vaskinn

Um síðustu áramót áttu eftirfarandi breytingar sér stað hjá ökutækjaleigum:

- Kílómetragjald var lagt á hreinorkubíla.
- Undanþága VSK á útleigu hreinorkubíla var afnumin. Nú þurfa bílaleigur að innheimta VSK af útleigu hreinorkubíla, sem áður var undanþegin.
- Bílaleigum var hins vegar kleift að fá undanþágu frá VSK við endursölu hreinorku að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Árið 2023 þegar ekkert kílómetragjald var innheimt og enginn VSK var á útleigu keyptu bílaleigur inn 1.117 hreinorkubíla fyrstu níu mánuði ársins. Við áramót var hins vegar sett á kílómetragjald og VSK settur á útleigu bílaleigubíla. Á þessu ári hafa bílaleigur keypt inn 213 hreinorkubíla. Það er 80,9% samdráttur milli ára fyrir fyrstu níu mánuði ársins. Neikvæð áhrif breytinganna á orkuskipti í vegasamgöngum eru því komin skýrt í ljós nú þegar.

Kílómetragjaldið

Þegar lögin um kílómetragjald var til meðferðar þingsins og í ráðuneytinu undir lok árs 2023 þá gerðu bílaleigur og SAF athugasemdir við frumvarpið. Samtökin lögðu til breytingar til að áhrif gjaldsins kæmu ekki niður á útleigu hreinorkubíla, já umsögn SAF [dags. 6. desember 2023](#). Til að gera langa sögu stutta þá var ekki hlustað á rök SAF um að koma til móts við bílaleigur til að takmarka áhrif gjaldsins.

Með tilliti til skorts á samráði hingað til gjalda SAF varhug við áformuðu KM gjaldi á allan bílaflotan en samtökin sendu inn umsögn um áformin í Samráðsgátt dags. [12. ágúst 2024](#). Áformin gera ráð fyrir að færa gjalddöku af löggildum mælum við bensíndælu yfir á

kílómetramæla í yfir 300.000 ökutækjum af öllum gerðum, sem engin leið er að fylgjast með og auðvelt er að eiga við.

Verði kílómetragjald lagt á mun bæði eftirspurn eftir Íslandi sem áfangastað skerðast sem og vilji ferðamanna að sækja heim fjarlægari áfangastaði á bílaleigubílum sem og með hópþifreiðum. Álag á Suðurland og Suðvesturland er þó líklegra til að aukast. Í samanburði við önnur lönd mun ferð til Íslands verða enn dýrari en áður þar sem sá grunnkostnaður sem ferðamenn horfa yfirleitt til við ákvörðun um Íslandsferð (flug + gisting + bílaleigubíll) mun hækka umtalsvert við álagningu kílómetragjalds.

VSK á útleigu hreinorkubílaleigubíla

Frá síðustu áramótum var bílaleigum gert skylt að leggja virðisaukaskatt á útleigu hreinorkubíla. Það hafði þau áhrif að hreinorkubílar urðu almennt 24% dýrari í útleigu frá árinu á undan. Það dró úr samkeppnishæfni hreinorkubíla gagnvart öðrum bílaleigubílum. Líkt og SAF höfðu varað við þá dró það úr þegar lítilli eftirspurn eftir útleigu á hreinorkubílum

Við það að bæta kílómetragjaldinu og VSK á útleiguna urðu hreinorkubílar ekki raunhæfur kostur fyrir leigjendur bílaleigubíla. Áhrif þessarar aðgerðar urðu þau að bílaleigur sáu sér ekki fært að kaupa inn fleiri hreinorkubíla enda er vilji viðskiptavina til að leigja slíkan bíl ekki lengur fyrir hendi.

Stjórnvöld þurfa að læra af reynslunni

Í nýkynntri [Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum](#) sem birt var á Samráðsgátt stjórnvalda er aðgerð um stigvaxandi kröfu um hlutfall hreinorkuökutækja hjá ökutækjaleigum. Í Aðgerðaráætluninni er umfjöllun um það bakslag sem orðið hefur í sölu rafbíla (hreinorkuökutækja) til bílaleiga. Þar er nefnt að stjórnvöld þurfi að stíga inni og skapa hvata sem stuðli að því að bílaleigur kaupi, leigi út og endurselji rafmagnsökutæki frekar en ökutæki sem eru knúin áfram af jarðefnaeldsneyti.

Hver hefði trúað því að setja neikvæða hvata á útleigu hreinorkuökutækja (kílómetragjald) og afnema jákvæða hvata á sömu útleigu (afnám VSK undanþágu af útleigu) hefði neikvæð áhrif á kaup, leigu og endursölu hreinorkuökutækja?

Samtökin skiluðu m.a. inn [umsögn um Aðgerðaráætlunina](#) þar sem bent var á þennan vanda. Það er ein af fjölmörgum umsögnum og samskiptum við stjórnvöld síðustu misseri þar sem bent hefur verið á einmitt þessi áhrif. Samtökin telja að nú sé kominn tími til að stjórnvöld læri af fyrri reynslu. Orkuskipti gengu vel hjá bílaleigum þegar stjórnvöld veittu jákvæða hvata til leigjenda bílaleigubíla. Þegar útleiga bílaleigubíla var undanþegin VSK þá keyptu bílaleigur hreinorkubíla í meiri mæli, enda gátu þær komið þeim í útleigu. Í dag er engin eftirspurn eftir útleigu slíkra bíla vegna annars vegar aðgerða stjórnvalda (kílómetragjald) og hins vegar skorts á aðgerðum frá stjórnvöldum (jákvæðum hvötum sem ýta undir útleigu – VSK undanþága).

Ferðamenn leigja bíla í því umhverfi sem þeir þekkja nema þeim séu veittir jákvæðir hvatar til að gera annað. Þeir hvatar verða að vera í formi lægri leigu og í fyrirsjáanlegu umhverfi.

Stjórnvöld hafa reynslu af þessu og þetta hefur áður gefist vel. Þess vegna hvetja samtökin stjórnvöld til að afnema VSK á útleigu hreinorkuökutækja líkt og var gert í bráðabirgðaákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt. Ef það er ekki gert hafa stjórnvöld valið að hafna orkuskiptum frá bílaleigum þar til eftirspurnin komi frá leigjendum. Slík eftirspurn mun koma þegar slíkir bílar verða ráðandi í þeirra heimalandi. Ísland mun því elta í stað þess að leiða í orkuskiptum fólksbíla.

Tillaga að lagabreytingu:

Samtökin leggja til að stjórnvöld endurveki bráðabirgða ákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.

Tollfrelsi skemmtiferðaskipa

Um síðustu áramót var tollfrelsi þeirra skemmtiferðaskipa sem skráð eru erlendis og notuð eru í innanlandssiglingum hér við land í allt að fjóra mánuði á ári á hverju tólf mánaða tímabili afnumið með gildistöku frá og með næstu áramótum. Í umsögnum um málið kom fram að lagasetning sem þessi gæti haft neikvæð áhrif enda væri um ræða skemmtiferðarskip sem stoppa helst á smærri áfangastöðum á landsbyggðinni. Fyrirvarinn væri stuttur og engin leið fyrir fyrirtæki til að bregðast við enda selja þau þessar ferðir með allt að 24 mánaða fyrirvara. Í nefndaráliti þingnefndar um breytinguna segir eftirfarandi um breytinguna:

„Áhrif afnáms tollfrelsisins hafi ekki verið að fullu metin, en fram kemur í frumvarpinu að breyting þessi kunni að varða fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs. Þær fjárhæðir liggi þó ekki fyrir. Að þessu gættu leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að gildistöku ákvæðisins verði frestað um eitt ár og beinir því til stjórnvalda að taka málið aftur til skoðunar í samráði við hagsmunaaðila. Þá sé brýnt að fjárhagslegar afleiðingar verði metnar.“

Í fjárlagafrumvarpinu nú er ekki gert ráð fyrir neinum tekjum af þessari breytingu. Helsta ástæða þess er sú að stjórnvöld hafa ekki tekið málið til skoðunar. Fjárhagslegar afleiðingar þessara breytinga hafa ekki verið metnar frekar. Engin skoðun hefur farið fram á því hvaða afleiðingar breytingin hefur.

Bakgrunnur

Samtökin vilja benda nefndinni á að fyrir rúmum áratug hafi íslensk stjórnvöld innleitt fyrrgreint tollfrelsi fyrir skemmtiferðarskip, skráð erlendis, í innanlandssiglingum, í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Ástæðan var til þess að:

- Að auka farþegaskipti (e. turnarounds).
- Dreifa skipunum á fleiri hafnir og halda þeim lengur á Íslandi.

Í dag er siglt til 31 hafna og átta landeiganda á Íslandi á tímabilinu maí til september.

Ef tollfrelsið verður afnumið mun það hafa neikvæðar fjárhagslegar afleiðingar

Með afnámi tollfrelsisins krefjast stjórnvöld þess að skipafélög greiði virðisaukaskatt, toll og áfengisgjald frá og með 1. janúar 2025 á siglingum sem eru innan íslenskrar lögsögu frá byrjun til enda („Iceland-only itineraries“). Enn skortir þó nákvæmar upplýsingar um framkvæmd og innheimtu. Það er alveg ljóst að það verður erfitt að framkvæma slíka innheimtu af hálfu skipafélaganna við núverandi tímaramma.

Samtökin leggja til að þingið fresti gildistöku um að minnsta kosti 18 mánuði til þess að skoða hvaða fjárhagslegar afleiðingar afnám tollfrelsisins enda er brýnt að fjárhagslegar afleiðingar verði metnar líkt og kom fram í nefndarálitinu. Slík frestun gefur rekstraraðilum jafnframt nægan tíma til að aðlagast breytingunni.

Ef ekkert er að gert er líklegt að afnám tollfrelsisins hafi neikvæðar afleiðingar fyrir margar af þeim 31 höfnum, sem margar hverjar eru smáar hafnir á landsbyggðinni. Það þarf að hafa það í huga að skipin eru færanlegar einingar sem geta auðveldlega farið annað. Stjórnvöld verða að hafa í huga við ákvarðanir sem þessar að ferðaþjónustan starfar í alþjóðlegu umhverfi og samkeppnishæfni áfangastaðarins er mikilvæg fyrir efnahagslegan stöðugleika og vöxt. Því þarf að gera allar breytingar með nægilega löngum fyrirvara til að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri ferðaþjónustufyrirtækja og takmarka neikvæð áhrif á virðiskenndu atvinnugreinarinnar.

Tillaga að lagabreytingu

Samtökin leggja til að 2. málsl. b. liðar 1. mgr. 6. gr. Tollalaga haldi gildi sínu út árið 2026.

Gistináttaskattur

Gistináttaskattur er sértækur skattur lagður á gistaðði. Samkvæmt lögum um gistináttaskatt er hann lagður á hverja selda gistináttaeiningu. Fjárhæð hans fer eftir því hvers eðlis gistingin er, sjá nánar í 2. gr. laganna. Þegar skatturinn var lagður á upphaflega var „...[markmið hans] að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins.“

Boðaðar breytingar á gistináttaskatti

Á samráðsgátt eru boðaðar ákveðnar breytingar á gistináttaskatti við breytingar á lögum um skatta og gjöld. Samtökin leggja hins vegar til að nefndin taki af skarið og afnemi gistináttaskattinn.

Í áformaskjalinu kemur hins vegar eftirfarandi fram:

Breytingar á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011. Til skoðunar er að gera breytingar á gjaldtöku ferðamanna í samræmi við nýsamþykktu ferðamálafestefni.

Í fjárlögum er lítil umfjöllun um fyrirhugaðar breytingar en þar kemur fram að ólögfestar breytingar á gjaldtöku á ferðapjónustu eru 1,9 ma.kr. fyrir ríkissjóð á næsta ári. Ekki er um frekari umfjöllun að ræða. Það er því hægt að draga þá ályktun að til standi að hækka skattinn um 1,9 ma.kr. Sambærileg umfjöllun í fjárlagafrumvarpi síðastliðið haust og niðurstaða fjárlaga fyrir árið 2024 rennir stoðum undir þá ályktun.

Í fjármálaáætlun stjórnvalda sem birt var sl. vor kom eftirfarandi fram: „...til skoðunar að setja á fót gjaldtöku sem stuðlar að sjálfbærni ferðamannastaða þannig að fjöldi þeirra verði í samræmi við þolmörk náttúruauðlinda, innviða og samfélagsins í heild. Samhliða þeirri vinnu er gert ráð fyrir endurskoðun á gistináttagjaldi“.

Því er tilefni til að árétta að gistináttaskattur hefur afar lítið með sjálfbærni ferðamannastaða að gera enda hefur hann ekki áhrif á það hvernig ferðamenn sem komnir eru til landsins á hverjum tíma ferðast um einstaka ferðamannastaði heldur er hann eingöngu tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Tillaga til þingsályktunar um ferðamálafestun og aðgerðaáætlun til ársins 2030

Menningar- og viðskiptaráðherra lagði fram fyrrgreinda stefnu og aðgerðaráætlun fyrir Alþingi 15. apríl sl. en sú aðgerðaáætlun var unnin í samráði við atvinnugreinina sjálfa og aðra haghafa. Niðurstaða þeirrar vinnu var að leggja til afnám gistináttaskatts, til þess að jafna samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í ferðapjónustu og efla samkeppnishæfni og verðmætasköpun.

Í greinargerðinni sem fylgdi með var m.a. tekið fram:

„Bent hefur verið á að þörf sé á að endurmeta hvernig gistináttaskattur nái upphaflegum markmiðum sínum um uppbyggingu og verndun náttúru lands og þjóðar. Almennt skerðir gistináttaskattur samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í ferðapjónustu og eykur óhagræði á milli ólíkra tegunda gististaða.“

Dæmi um verkþætti aðgerðar:

Ákvæði laga um gistináttaskatt, nr. 87/2011, verða tekin til endurskoðunar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðapjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð.“

Í meðferð þingsins var orðalaginu þó breytt með eftirfarandi hætti:

„Ákvæði laga um gistináttaskatt verði tekin til endurskoðunar með það til hliðsjónar að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð. Kostir þess að afnema gistináttaskattinn verði kannaðir í samhengi við endurskoðun á gjaldtöku af ferðapjónustu. Samhliða verði hlutdeild sveitarfélaga í gjaldtöku af ferðapjónustu tekin til skoðunar.“

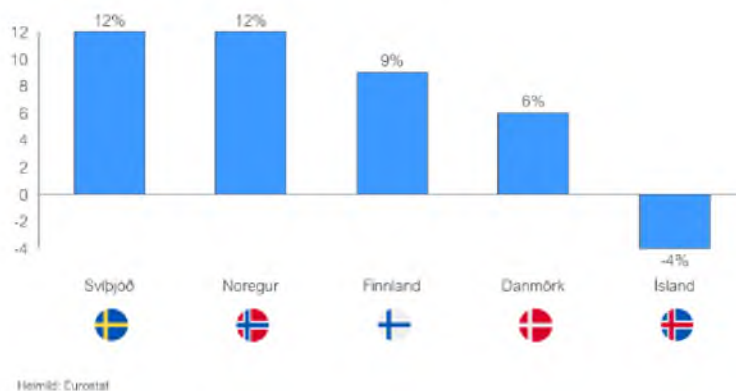
Gistinóttum fækkar

Samtökin benda á tölulegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands og Eurostat um gistinætur á öllum tegundum gististaða fyrstu átta mánuði ársins. Þegar litið er til fyrri árshelminga hefur gistinóttum erlendra ferðamanna á öllum tegundum gististaða fækkað um 4% á milli ára skv. Eurostat, og á hótélum um 6% á milli ára skv. Hagstofunni. Það er sérstakt áhyggjuefni að erlendum gistinóttum á hótélum fækkaði mun meira á Austurlandi á þeim tíma eða um 24% á milli ára sem þýðir að ferðamenn ferðast ekki jafn víða um land og áður. Umferðartalning Vegagerðarinnar sýnir einnig sömu þróun. Þessi þróun gengur þvert á markmið stjórnvalda um lengri dvalartíma erlendra ferðamanna og að þeir ferðist víðar um landið og styðji þannig við byggðir utan höfuðborgarsvæðisins.

Það eru blikur á lofti hjá hótélum og öðrum gististöðum hér á landi. Á meðan rekstrarumhverfi versnar á Íslandi fer staðan batnandi í okkar helstu samkeppnislöndum, m.a. á hinum Norðurlöndunum. Þar hefur erlendum gistinóttum á öllum tegundum skráðra gististaða fjölgað milli ára á fyrri helmingi ársins um 6-12% á meðan þeim hefur fækkað um 4% hér á landi skv. gögnum Eurostat.

Þróun erlendra gistinátta á öllum tegundum skráðra gististaða

Hlutfallsleg breyting milli ára (%) 2024 1H



Stjórnvöld verða að huga í meiri mæli en áður að alþjóðlegri samkeppnishæfni áfangastaðarins og íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Gistináttaskattur er ekki innheimtur á hinum Norðurlöndum. Álagning slíks skatts skerðir nú þegar samkeppnishæfni landsins gagnvart þeim og myndi hækka hans skerða hana enn frekar.

Afnema á gistináttaskattinn

Samtökin fagna því að endurskoða skuli gistináttaskattinn enda skerðir hann samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar. Þau telja réttast að afnema skattinn í stað þess að hækka hann líkt og kom skýrt fram í aðgerðaáætlun greinarinnar og annarra haghafa fyrir á þessu ári. Samtökin ítreka því það sem þar kom fram:

Að gistináttaskatturinn verði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðapjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð.

Tillaga að lagabreytingu:

Samtökin leggja til að lög um gistináttaskatt nr. 87/2011 falli brott.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllt

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jóhannes Þór Skúlason'.

Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri Samtaka ferðapjónustunnar

Nefndasvið Alþingis

b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Smiðju við Tjarnargötu

101 Reykjavík



Þingskjal 2 — 2. mál

Reykjavík, 1. október 2024

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir SFS eða samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum á lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025. Í frumvarpinu er lagt til að lög um greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna fiskvinnslufólks, nr. 51/1995, verði felld úr gildi. Í þeim lögum er kveðið á um greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs til fiskvinnslufyrirtækja sem greiða starfsmönnum laun meðan á tímabundinni vinnslustöðvun stendur sökum hráefnisskorts, enda séu uppfyllt skilyrði laganna fyrir slíkum greiðslum. Með erindi þessu gera SFS þær athugasemdir sem hér fara á eftir.

Hráfnisskortur í fiskvinnslu er vandamál sem getur haft veruleg áhrif á störf starfsfólks í greininni, sérstaklega hjá minni fiskvinnslum, og hefur úrræðið verið mikilvægt fyrir þessi fyrirtæki. Samtökin eru af þeim sökum andvíg þessum breytingum, þar sem ljóst er að verði úrræðið afnumið gæti þurft að grípa til annarra ráðstafana sem koma til muna verr niður á starfsfólki fiskvinnsla. Til dæmis gæti orðið nauðsynlegt að fella starfsfólk af launaskrá samkvæmt 3. gr. laga 19/1979 um rétt verkafólks til uppsagnarfrests og launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla.

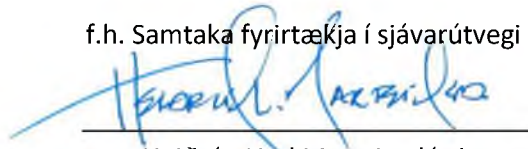
Þá tengjast þessar greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs kjarasamningsbundnum réttindum þar sem í kjarasamningi Starfsgreinasambandsins og Samtaka atvinnulífsins er kveðið á um kauptryggingu fyrir fiskvinnslufólk, enda fái fiskvinnslustöðvar á móti endurgreiðslur frá sjóðnum í samræmi við ákvæði laga nr. 51/1995 og reglugerð. Sú breyting sem hér er boðuð mun því hafa áhrif á kjarasamninga þessara aðila.

Kauptrygging fiskvinnslufólks nær yfir störf við verkun og vinnslu sjávarafla, þar á meðal slægingu, ferskfiskvinnslu, frystingu, söltun, fiskþurrkun og vinnslu rækju og skeldýra. Samkvæmt kjarasamningi er vinnuveitandi skuldbundinn til að greiða starfsfólki föst laun fyrir dagvinnu í formi kauptryggingar, jafnvel þótt hráfnisskortur valdi vinnslustöðvun. Atvinnuleysistryggingasjóður endurgreiðir þá fyrirtækjunum vegna tímabundinna vinnslustöðvana fyrir starfsfólk með kauptryggingu. Ef starfsfólk er felld af launaskrá, sem leiða mun af þessari lagabreytingu, þá þarf það sjálft að leita til Vinnumálastofnunar. Slíkt eykur verulega á flækjustig og óhagræði aðila, þá sérstaklega fyrir starfsfólkið.

Rétt er einnig að gagnrýna sérstaklega algeran skort á samráði við hagaðila vegna þessara fyrirhuguðu breytinga. Á engum tímapunkti hafa SFS verið upplýst um boðaða fyrirætlan, þrátt fyrir að hér sé um að tefla verulega hagsmuni og breytingu á framkvæmd sem hefur ekki sætt sérstakri gagnrýni áður.

SFS telur af ofangreindum sökum öllum mikilvægt að viðhalda núverandi úrræði.

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Heiðrún Linn Marteinsdóttir

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
150 Reykjavík

Akranesi 27. september 2024

Efni: Umsögn Starfsgreinasambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál. -Brottfall laga nr. 51/1995 og breytingar á lögum nr. 54/2006

Starfsgreinasamband Íslands (SGS) leggst gegn einhliða niðurfellingu á lögum 51/1995 og breytingar lögum nr. 54/2006 án samtals eða samráðs við aðila vinnumarkaðarins. Slíkt mun valda fiskvinnslufólki vött og breitt um landið óvissu, óþægindum og tekjumissi ef til vinnslustöðvunar kemur vegna tímabundins hráefnisskorts.

Mikilvægt er að átta sig á því að í kjarasamningi milli SGS og SA eru nokkrar greinar sem fjalla um kauptryggingu þegar til vinnustöðvunar kemur vegna hráefnisskorts. Í gr. 18.4.8.1 sem gildir fyrir fiskvinnslufólk segir orðrétt:

„Vinnuveitandi skuldbindur sig til þess að greiða starfsmanni sem nýtur kauptryggingarréttar föst laun fyrir dagvinnu skv. samningi þessum þótt hráfnisbrestur valdi vinnslustöðvun, svo og á grunnnámskeiðum fyrir fiskvinnslufólk sem Fræðslumiðstöð atvinnulífsins viðurkennir og staðfest er af mennta- og menningarmálaráðuneytinu, enda sé það í samræmi við reglur um endurgreiðslu atvinnuleysisbóta í fiskvinnslu sbr. l. nr. 51/1995 með síðari breytingum og reglugerð sett skv. þeim.“

Með brottfalli laga nr. 51/1995 er verið að stefna lífsafkomu fiskvinnslufólks í hættu þegar til vinnustöðvunar kemur vegna hráefnisskorts enda skýrt kveðið á um að kauptryggingarréttur fiskvinnslufólks hvað föst laun varðar kemur ekki til ef það sé ekki samræmi við endurgreiðslu atvinnuleysisbóta í fiskvinnslu sbr. lög nr. 51/1995.

Það er ljóst að félagsmenn SGS verða fyrir tekjufalli ef þessi lög verða felld úr gildi áður en SGS nær samkomulagi við Samtök atvinnulífsins um hvernig aðkoma fyrirtækja í fiskvinnslu verður gagnvart starfsfólki komi til vinnustöðvunar vegna hráefnisskorts. Í dag eru fiskvinnslufólki tryggð föst laun, þ.e.a.s. fullt dagvinnukaup auk vaktaálags, bónuss og annarra afkastahvetjandi eða sambærilegra álagsgreiðslna vegna vinnu miðað við 8 klst. á dag eða 40 klst. á viku miðað við fullt starf.

SGS vill þó árétta að almennt sé ekki óeðlilegt að fiskvinnslur greiði sínu fólki laun þegar kemur til vinnslustöðvunar vegna hráefnisskorts, eins og aðrar atvinnugreinar þurfa að gera gagnvart sínum starfsmönnum ef það kemur til tímabundinnar stöðvunar á rekstri. Upplýsinga er þörf um fjölda og stærð þeirra fyrirtækja sem nýta þetta úrræði, því hafa þarf í huga að fyrir fiskvinnslur í smærri byggðalögum sem berjast í bökkum að halda atvinnu á svæðinu getur þetta úrræði skipt sköpum.

SGS vekur einnig athygli á að b-liður í 1. mgr. 13. gr. laga um atvinnuleysistryggingar nr. 54/2006 kemur í veg fyrir að allt fiskvinnslufólk sem lendir í vinnustöðvun vegna hráefnisskorts hafi tryggan rétt til atvinnuleysisbóta, en hann kveður á um að launafólk þurfi að vera orðið 18 ára til að öðlast rétt. Hvað með unga fiskvinnslufólkið okkar sem ekki hefur náð 18 ára aldri?

Það er því ljóst að SGS getur ekki fallist á áform um brottfall laga nr. 51/1995 og téðar breytingar á lögum nr. 54/2006 að svo stöddu. Tryggja þarf afkomu fiskvinnslufólks þegar kemur til vinnslustöðvunar vegna hráefnisskorts og slíkt krefst samtals og samráðs við aðila vinnumarkaðarins.

Virðingarfyllt,

Vilhjálmur Birgisson formaður SGS

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
150 Reykjavík

Akranesi 27. september 2024

Efni: Umsögn Starfsgreinasambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál. -Fjárframlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Starfsgreinasamband Íslands (SGS) lítur á þessi áform um lækkun á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða sem grófa aðför að lífeyrisréttindum verkafólks.

Það á að vera öllum ljóst að örorkubyrði lífeyrissjóða verkafólks sem vinnur erfiðisvinnu er langtum meiri en hjá öðrum lífeyrissjóðum. Um þessa staðreynd þarf ekki að deila enda liggja þessar tölur frá lífeyrissjóðunum fyrir. SGS vill árétta að það framlag sem núna er við lýði dugar ekki einu sinni til að standa undir því hlutverki að jafna örorkubyrði á milli lífeyrissjóða. Því er það fráleitt að ætla að skerða þetta framlag enn frekar og leggja því frekari byrðar á þá sem höllustum fæti standa á íslenskum vinnumarkaði.

Lífeyrissjóðir eru samtryggingarsjóðir og má alveg varpa þeirri spurningu upp hvaða sanngirni er fólgin í því að smala vinnandi fólki eftir starfsgreinum í lífeyrissjóði, í ljósi þeirrar bláköldu staðreyndar að hjá verkafólki er örorkubyrði margfalt meiri en hjá öðrum starfsgreinum. Hvaða samtrygging er það? Framlag til jöfnunar á örorkubyrði hefur verið til þess fallið að jafna þennan óréttláta mun á milli lífeyrissjóða með aukna örorkubyrði en nú á að fella það niður með umtalsverðri skerðingu hjá lífeyrissjóðum verkafólks sem nú þegar búa við skerta réttindaávinnslu vegna mikillar örorkubyrði.

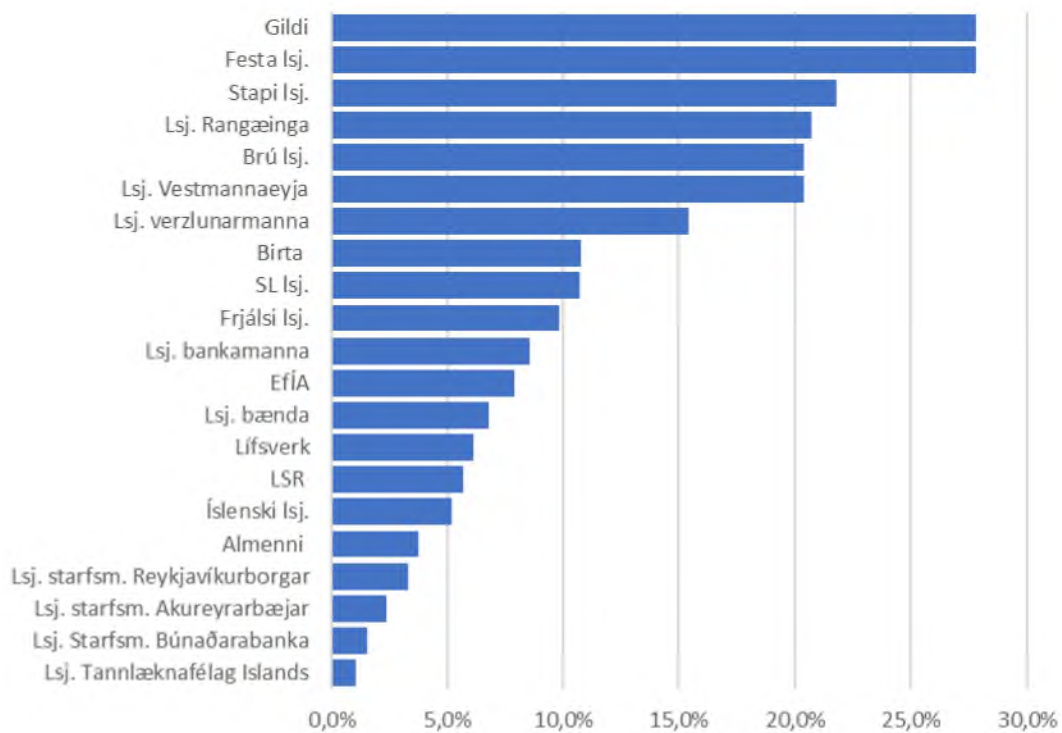
Þessi skerðing og niðurfelling á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði er fyrst og fremst áráð á lífeyrisréttindi verkafólks innan Starfsgreinasambands Íslands. Það liggur fyrir að þetta mun bitna illilega á sjóðsfélögum þeirra lífeyrissjóða sem starfa á samningssviði SGS. Það blasir við að ef þessi áráð stjórnvalda á lífeyrissjóði verkafólks verður að veruleika þá mun þurfa að skerða núverandi lífeyrisgreiðslur til sjóðsfélaga sem og réttindaávinnslu um allt að 4%.

Það er ljóst að SGS mun ekki geta látið þetta átölulaust. Verði þetta að veruleika er um að ræða verulega kerfisbreytingu og útilokað að leggja þær byrðar á verkafólk eitt og sér að framlag til jöfnunar á örorkubyrði verði skert og fellt niður.

Virðingarfyllt,

Vilhjálmur Birgisson formaður SGS

Hlutfall örorkulífeyris 2023



Umsögn um 2. mál á 155. löggjafarþingi, um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025.

Sendandi: Svavar Kjarrval

Dagsetning: 21. september 2024

Vil benda á galla sem 19. gr. frumvarpsins orsakar en hann felst í því að takmarka einvörðungu gjaldið hvað varðar þjóðkirkjusöfnuði og skráð trúfélög, en ekki lífsskoðunarfélög. Ég sendi þessa ábendingu einnig vegna 2. þingmáls á 153. löggjafarþingi, sbr. dbnr. 3706 það þing, en nefndin virðist hafa hunsað þá ábendingu þar sem nafn mitt var ekki talið upp í lista yfir umsagnaraðila á sínum tíma. Texti ábendingarinnar fylgir hér aðeins breyttur og aðlagður svo hann eigi betur við um þetta frumvarp:

Í 19. gr. frumvarpsins, eins og það er á þingskjali 2, er kveðið á um undantekningu á upphæð sóknargjaldsins sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga. Þess ber að geta að lífsskoðunarfélög eiga einnig hlutdeild í þeim greiðslum. Með þessu orðalagi er því í raun verið að segja að lífsskoðunarfélög séu utan þessarar undantekningar.

Sé litið yfir bráðabirgðaákvæðin sem eru þá þegar í lögum um sóknargjöld, nr. 91/1987, er eingöngu einu sinni minnst á lífsskoðunarfélög í því sambandi, þ.e. árið 2014. Lagatúlkun á þessu sviði, og vegna þess eðlis að þetta er undantekning, hallast að því að túlka áhrifin þröngt og þar hafa greinargerðir og yfirlýsingar á þingi miklu minni áhrif. Þá spilar einnig inn gagnályktun um að löggjafinn hafi tekið afstöðu til lífsskoðunarfélaga árið 2014 en ekki gert það síðar. Lífsskoðunarfélög gætu því með réttu sóst eftir að sóknargjöld þeirra verði endurreiknuð miðað við þróun frá árinu 2014 líkt og bráðabirgðaákvæðin frá og með 2015 eigi ekki við um þau.

Í frumvarpi þessu virðast ætlunin vera að viðhalda þessum áframhaldandi mistökum.

Mín ágiskun er að einhver í ráðuneytinu hafi ekki litið til frumvarpstextans er varð að ákvæði til bráðabirgða VII þegar gerð var tillaga um nýtt bráðabirgðaákvæði vegna upphæðar gjaldsins fyrir árið 2015. Þetta hafi svo haldið áfram öll þessi ár. Von mín var að ráðuneytið myndi taka eftir umsögninni og leiðrétta þetta að eigin frumkvæði í framtíðarfrumvörpum af þessari tegund, en virðist ekki hafa gert það.

Svavar Kjarrval

Reykjavík, 1. október 2024

Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka (ÖBÍ) um frumvarp um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025

1. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 13. gr. – Frítekjumörk lífeyris

- ÖBÍ leggur til að viðmiðunarfjárhæðir frítekjumarka vegna örorku- og endurhæfingarlífeyris verði uppfærð frá árinu 2009

Í 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að almennt frítekjumark ellilífeyris verði hækkað um 45,6% eða úr 300.000 kr. í 438.000 kr. á ári þar sem sanngjarnt þykir að frítekjumarkið fylgi þróun hækkunar almannatrygginga frá þeim tíma sem frítekjumarkið var innleitt árið 2017. Tekið er undir mikilvægi þess að þetta frítekjumark, eins og önnur frítekjumörk, séu hækkuð og fylgi þróun verðlags. Á sama hátt væri sanngjarnt að frítekjumörk við útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris, sem hafa verið óbreytt frá árinu 2009, fengju sambærilega hækkun. Er hér annar vegar vísað til frítekjumarks vegna lífeyrissjóðstekna sem er 328.800 kr. en væri með samskonar uppfærslu kr. 713.516. Hins vegar til frítekjumarks vegna fjármagnstekna sem er 98.640 kr. á ári en væri með samskonar uppfærslu kr. 214.464.

Um 14. gr., 15. gr. og 17. gr. - Víxlverkun örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða

- ÖBÍ leggur megin áherslu á að komið verði í veg fyrir tjón örorkulífeyristaka og að víxlverkun komi ekki í veg fyrir þær kjarabætur sem ætlað er að felast í hinum nýsamþykktu lögum um breytingar á örorkulífeyriskerfinu. ÖBÍ leggur mikla áherslu á að vinna verði hafin hið allra fyrsta við að finna framtíðarlausn á málinu svo ekki ríki óvissa um stöðu örorkulífeyristaka

Breytingar sem lagðar eru til í 14., 15., og 17. gr. frumvarpsins varða framlengingu á bráðabirgðaákvæðum sem koma í veg fyrir víxlverkun örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. Framlengingin er með sama hætti og fyrri ár nema að því leiti að hún nær ekki til alls ársins heldur aðeins til 31. ágúst 2025, þ.e. fram til þess að breytt örorkulífeyriskerfi tekur gildi 1. september 2025. Hins vegar er hvergi tekið fram í frumvarpinu um hvernig standi til að koma í veg fyrir slíka víxlverkun eftir að breytingar á örorkulífeyriskerfinu taka gildi. Þegar frumvarp um breytingar á örorkulífeyriskerfinu var til meðferðar á vörpingi 2024 lýstu stjórnvöld ítrekað yfir mikilvægi þess að fundin yrði framtíðarlausn á víxlverkuninni fyrir gildistöku

laganna. Kom það m.a. fram í minnisblaði félagsmálaráðherra til velferðarnefndar Alþingis dags. 22. maí 2024¹ og í nefndaráli meirihluta velferðarnefndar dags. 10. júní 2024.²

ÖBÍ telur mikilvægt að stjórnvöld hefji þegar vinnu við að finna framtíðarlausn á víxlverkun milli örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða. ÖBÍ telur ljóst að ef ekki verður fundin slík lausn fyrir 1. september 2025 munu fjölmargir örorkulífeyristakar verða fyrir tekjuskurðingu vegna almennra hækkana³ og einnig vegna hækkana sem felast í gildistöku laga um endurskoðun örorkulífeyriskerfisins. Þrátt fyrir að bráðabirgðaákvæðin yrðu framlengd til lengri tíma en að framan greinir telur ÖBÍ ljóst að í núverandi mynd myndu ákvæðin aðeins koma í veg fyrir víxlverkun vegna almennra hækkana en ekki hækkana vegna lagabreytinganna.⁴ Til að svo megi verða þurfi að gera efnislegar breytingar á ákvæðunum.

Um 22. gr. - Lækkun og brottfall framlags ríkissjóðs til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða

- ÖBÍ leggur megin áherslu á að komið verði í veg fyrir að breytingar á jöfnunarframlaginu komi niður á kjörum örorkulífeyristaka

Sú breyting sem lögð er til með 22. gr. frumvarpsins varðar lækkun og síðar brottfall á framlagi ríkissjóðs til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum hér að neðan er um að ræða sparnað sem að hluta á að fjármagna hið breytta örorkulífeyriskerfi sem tekur gildi 1. september 2025. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu stendur til að lækka framlagið um 4,7 milljarða, þ.e. úr 7,2 milljörðum í 2,5 milljarða. Frá og með tímabili næstu fjárlaga falli það niður. Bent hefur verið á að framlaginu var upprunalega ætlað að hafa þann tilgang að jafna út þá örorkubyrði sem fylgir útgreiðslu örorkulífeyris þar sem örorkutíðni er mismikil milli lífeyrissjóða. Einnig hefur verið bent á að fimm lífeyrissjóðir eru með örorkutíðni yfir meðallagi og hljóta um 66% framlagsins. Þannig renni stór hluti framlagsins til annarra lífeyrissjóða sem þjónar ekki markmiði framlagsins um jöfnun á örorkubyrði. ÖBÍ óttast að lækkun og síðar brottfall framlagsins til sjóða með hæstu örorkutíðnina muni leiða af sér

¹ <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-2670.pdf>. „Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið hafa átt viðræður um það með hvaða hætti megi leysa þetta vandamál til framtíðar en það hefur á undanförunum árum verið gert með ákvæðum til bráðabirgða í lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. [...] Ekki hefur enn náðst niðurstaða um hvaða leið beri að fara í þessum efnum og því er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpi því sem nú er til umfjöllunar en mikilvægt er að framtíðarlausn verði fundin áður en hin breyttu lög koma til framkvæmda 1. september 2025.“

² <https://www.althingi.is/altext/154/s/1848.html>. „Tekið er undir með ráðuneytinu að mikilvægt sé að finna framtíðarlausn áður en gert er ráð fyrir að lögin öðlist gildi 1. september 2025.“

³ Sýrsla starfshóps um víxlverkanir milli örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða, 2014, bls. 3-4. „Verði samkomulagið ekki framlengt og ekki gripið til neinna annarra aðgerða til mótvægis, eru það fyrst og fremst örorkulífeyristakar sem verða fyrir tekjutapi. Segja má að þær gagnkvæmu skerðingar sem voru við lýði þar til samkomulagið var gert hafi leitt til þess að þegar hækkarnir urðu, annað hvort á greiðslur lífeyrissjóða eða aalmannatrygginga, þá hafi stór hluti þeirra hækkana ýmist haft þau áhrif að greiðslur almannatrygginga lækkuðu (ef lífeyrissjóðir hækkðu) eða greiðslur lífeyrissjóða lækkuðu (ef greiðslur almannatrygginga hækkðu). Lífeyrissjóðir skertu sínar greiðslur um krónu á móti krónu að því leyti sem þær greiðslur voru umfram tekjuviðmiði lífeyrissjóðs fyrir orkutap en Tryggingastofnun samkvæmt þeim lögbundnu reglum sem giltu. Eftir að samkomulagið tók gildi hafa þessar hækkarnir aftur á móti skilað sér beint til lífeyrisþeganna. Greiðslur frá Tryggingastofnun til þeirra sem samkomulagið nær til muni í mörgum tilfellum lækka umtalsvert. Flestir fengu óbreyttar greiðslur frá lífeyrissjóðum en hlutdeild ríkisins í greiðslum til tekjulágra örorkulífeyrisþega myndi hækka. Þeir sem eru með greiðslur yfir framfærsluviðmiði almannatrygginga fengu aftur á móti lækkun. Heildaráhrifin yrðu lækkun á greiðslur til lífeyrisþega.“

⁴ Frumvarp til laga nr. 106/2011, <https://www.althingi.is/altext/139/s/1330.html>. „Hér er t.d. átt við hækkarnir sem verða á greiðslum vegna vísitöluhækkunar eða hækkunar á hámarki viðmiðunartekna fyrir orkutap lífeyrisþega.“

umtalsverðar lækkanir á örorkulífeyrisgreiðslum lífeyrissjóða. Samkvæmt framangreindu sé ljóst að hluti af fjármögnun hins breytta örorkulífeyriskerfis sé fengin beint frá einstaklingum sem ætlunin var að myndu njóta góðs af þeim hækkunum sem felast í hinu breytta örorkulífeyriskerfi. ÖBÍ telur að falla verði frá áformum sem fela í sér kjaraskerðingu lífeyristaka. ÖBÍ hvetur til að í stað þess að jöfnunarframlagið verði fellt niður verði farin leið sem tryggir að framlagið skili sér í meiri mæli til sjóðanna með hæstu örorkutíðnina eða önnur leið farin sem tryggir að framlagið þjóni raunverulegum tilgangi sínum. Í öllu falli verði tryggt að breytingar á framlaginu skerði ekki kjör lífeyrisþega.

Um 25. gr. – Áhrif vaxtabóta

ÖBÍ leggur til að:

- Útgjöld vegna vaxtabóta hækki um 6% að lágmarki til að mæta fyrirhugðum verðlagsbreytingum
- Eignamörk vaxtabóta verði hækkuð um 4% að lágmarki til að halda í við áhrif af hækkun fasteignamats fyrir árið 2025
- Að viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta verði uppfærðar frá árinu 2008

Óbreytt fjárframlög leiða til raunlækkunar vaxtabóta sem bitnar verst á tekjulægstu hópum samfélagsins. Samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofu Íslands myndu 2,1 milljarðar í september 2023 samsvara u.þ.b. 2,2 milljörðum í ágúst 2024 eða 5,7%. Snarpar stýrivaxtahækkanir og hátt verðlag bitnar mest á þeim sem verst standa. Sérstaklega á þetta við um fatlað fólk á örorkulífeyri, sem hefur lítil sem engin tækifæri til að vænka hag sinn. Því þurfa stjórnvöld að hækka útgjöld vegna vaxtabóta um að lágmarki 5,7% til að styðja við húsnæðisöryggi lágtekjufólks og örorkulífeyristaka.

Á heimasíðu Skattsins kemur fram að hafi einstaklingur að mestu sömu tekjur og afborganir og árið áður, þá sé hækkun fasteignamats eigna ein algengasta skýring lækkunar vaxtabóta á milli ára. Miklar sviptingar hafa verið á íslenskum fasteignamarkaði á síðastliðnum tveimur árum. Árið 2024 hækkaði heildarmat fasteigna á Íslandi um 11,7% frá árinu áður og fasteignamat fyrir árið 2025 gerir ráð fyrir 4,3% hækkun. Sú hækkun samsvarar um 16% hækkun á tveimur árum. Hækkun fasteignamats felur hvorki í sér lægri afborganir af húsnæðislánum né auknar mánaðarlegar tekjur. Mikilvægt er að eignamörk séu í takt við breyttar forsendur svo einstaklingar sem búa í eigin fasteign en standa höllum fæti fjárhagslega fái ekki skertar vaxtabætur sökum þenslu á húsnæðismarkaði.

Til viðbótar bendir ÖBÍ á að viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta miðast við eignamörk frá árinu 2008. Þannig miðast eignamörk vaxtabóta fyrir einstakling við 7.119.124 kr. árið 2008, en ætti að vera 14.694.419 kr. m.v. ágúst 2024. Sama gildir um hjón eða sambýlisfólk, en eignamörk vaxtabóta miðaðist við 11.390.599 kr. árið 2008, en ættu að vera 23.508.179 í ágúst 2024.

2. Almennar athugasemdir

Í lið 3.17 í greinargerð frumvarpsins segir m.a. að útgjöld vegna innleiðingar á breyttu örorkulífeyriskerfi muni auka útgjöld ríkisins um 18 milljarða á ári frá og með árinu 2026. Fjármagna á breytingu á örorkulífeyriskerfinu m.a. með því að fella niður framlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna og hækka samsvarandi hlutdeild lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga í tryggingagjaldi í kjölfarið. ÖBÍ réttindasamtök vilja taka

fram að í aðdraganda breytinga á örorkulífeyriskerfinu var því ítrekað haldið fram að hið nýja örorkulífeyriskerfi væri fullfjármagnað. Að ÖBÍ vitandi er það fyrst með framlagningu þess frumvarps sem hér er til umsagnar sem fram koma upplýsingar um að fjármögnun hins nýja kerfis yrði á kostnað jöfnunarframlags til lífeyrissjóða vegna örorkubygðí.

Í lið 3.1 í greinargeð frumvarpsins kemur fram að samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sé gert ráð fyrir að verðbólga fyrir árið 2024 verði 5.2%. Þessi tala er mun lægri en fram kemur í fjárlagafrumvarpinu. Í því er líka stuðst við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands en þar segir að verðbólga ársins verði 6%. Gera verður kröfu um að gætt sé samræmis og nákvæmni um grundvallar forsendur fjárlaga. Hið rétta er að í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands⁵ er gert ráð fyrir að verðbólga ársins verði 6%.

ÖBÍ minnir á áskilnað Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks um að stjórnvöld hafi virkt samráð við heildarsamtök fatlaðs fólks þegar þau vinna að ákvarðanatöku um málefni fatlaðs fólks. ÖBÍ er reiðubúið til samráðs, ráðgjafar og samvinnu á öllum stigum málsins.

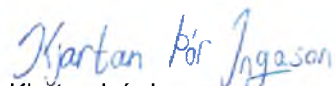
Ekkert um okkur án okkar!



Alma Ýr Ingólfssdóttir
Formaður ÖBÍ réttindasamtaka



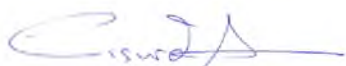
Gunnar Alexander Ólafsson
Hagfræðingur ÖBÍ réttindasamtökum



Kjartan Þór Ingason
Verkefnastjóri ÖBÍ réttindasamtökum



Sigríður Hanna Ingólfssdóttir
Félagsráðgjafi ÖBÍ réttindasamtökum



Sigurður Árnason
Lögfræðingur ÖBÍ réttindasamtökum

⁵ <https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2024/283b6468-816a-462b-a986-56a455c5a8f5.pdf>