

# *Fjármála- og efnahagsráðuneytið*

## *Minnisblað*

Viðtakandi: **Ríkisstjórn Íslands**  
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðherra**  
Dagsetning: **20.03.2018**  
Málsnúmer: **FJR18010018**  
Bréfalykill: **1.1.8**

Efni: Samráð um jafnaðaratvinnuþryggingagjald

Hér á landi starfrækir hið opinbera þrjá vinnumarkaðssjóði: Atvinnuleysistryggingasjóð, Fæðingarorlofssjóð og Ábyrgðasjóð launa. Líta má á sjóðina annars vegar sem bótakerfi til að tryggja launþegum tilteknar tekjur í tengslum við atvinnumissi eða orlofstöku og hins vegar sem fyrirkomulag til að jafna kostnaði við slíkt tímabundið brotthvarf launþega af vinnumarkaði á milli vinnuveitenda. Sjóðirnir eru fjármagnaðir að fullu með álagningu gjalda á gjaldstofn tryggingagjalds og eru hluti af gjaldtöku á sama stofn, svonefndu tryggingagjaldi, sem einnig er ætlað að standa undir kostnaði við nokkur önnur verkefni en þar vegur þyngst fjármögnun á hluta af lífeyris- og slysatryggingum almennatrygginga.

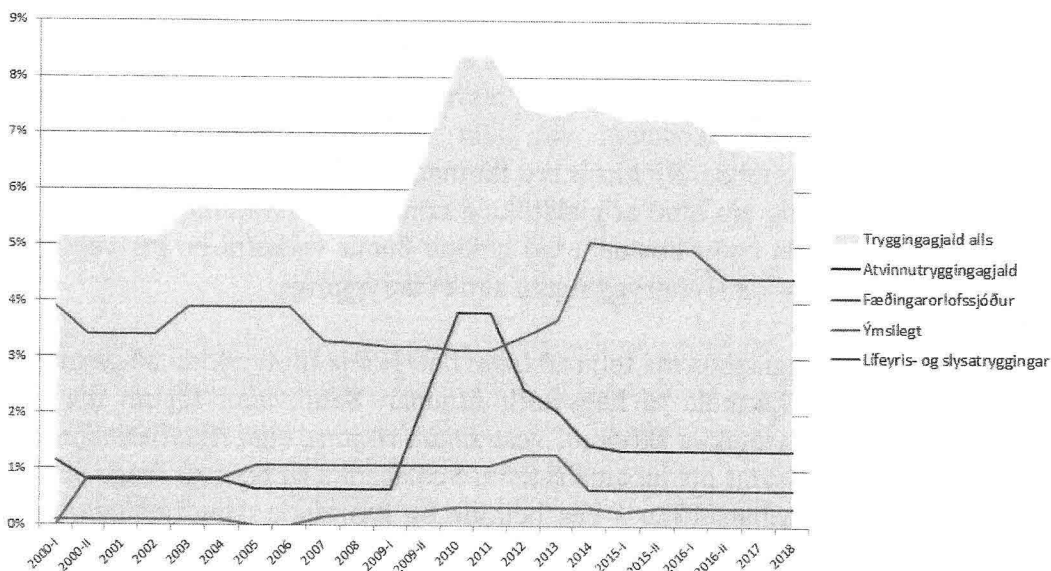
Í tilviki Atvinnuleysistryggingasjóðs má telja að hann hafi þriðja hlutverkinu að gegna en það snýr að beitingu opinberra fjármála til hagsveiflujöfnunar. Samkvæmt lögum um opinber fjármál, og eins og telja má viðtekna skoðun í vestrænum ríkjum, eiga ríkisfjármálin að geta gegnt veigamiklu hlutverki ásamt peningamálastefnu Seðlabanka til þess að draga úr áhrifum af þenslu og samdrætti í efnahagslífinu á hag heimila og fyrirtækja. Hagfræðingar og aðrir sem láta sig hagstjórnarleg málefni varða eru almennt sammála um að í því sambandi hafi sjálfvirkir sveiflujafnarar á tekju- og útgjaldahlið ríkisfjármála einna mesta þýðingu, t.d. skattar á tekjur einstaklinga og hagnað fyrirtækja. Er þá einkum litið til þess að sjálfvirk áhrif þeirra koma að miklu leyti fram samhliða þróun hagsveiflunnar ólíkt því sem á við um sérstakar ráðstafanir stjórnvalda í ríkisfjármálum, t.d. hækkað fjárfestingastig, sem getur tekið talsverðan tíma að undirbúa og hrinda í framkvæmd. Í flestum blönduðum markaðshagkerfum felst einn af þessum sveiflujöfnurum í samspili einhvers konar atvinnuþryggingagjalds eða annarrar sértækrar tekjuöflunar og útgjalda hins opinbera vegna atvinnuleysisbóta.

Hér á landi gæti Atvinnuleysistryggingasjóður gegnt því hlutverki að vera einn helsti sjálfvirki sveiflujafnarinn á útgjaldahlið ríkissjóðs gagnvart efnahagsþróuninni. Sveiflujöfnunin ætti að felast annars vegar í því að útgjöld ríkissjóðs vegna bótagreiðslna til einstaklinga aukast í takt við atvinnuleysi í niðursveiflu en dragast saman þegar hagvöxtur glæðist, og hins vegar í því að skattur á launaveltu atvinnulífsins til fjármögnunar á kerfinu, svonefnt atvinnuþryggingagjald, getur í reynd verið umfram bótaútgjöldin á hagvaxtarskeiðum en lægri en hann þyrfti að vera í samdrætti. Stuðlar það að því að draga úr hagsveiflunni með því að jafna áhrifin á heildareftirspurn. Slíkt fyrirkomulag felur í sér að þegar vel árar myndast inneign á viðskiptareikningi kerfisins hjá ríkissjóði sem getur hlaupið á milljörðum króna og öfugt þegar ríkissjóður greiðir með kerfinu á tímum aukins atvinnuleysis. Þessi sveiflujöfnunarvirkni atvinnuleysisbótakerfisins væri hins vegar í reynd aftengd ef fjármögnun bótanna með atvinnuþryggingargjaldi væri jafnan látin fylgja útgjaldastiginu. Með því móti mundi bótakerfið jafnan taka jafn mikið fjármagn út úr hagkerfinu og dælt væri inn í

það.

Raunin hefur hins vegar verið sú að breytingar á tryggingagjaldi verið nokkuð tíðar frá síðustu aldamótum, bæði á heildargjaldinu og innbyrðis samsetningu þess til fjármögnunar á vinnumarkaðssjóðum, almannatryggingum og öðrum verkefnum. Tilefni hafa verið af nokkrum toga, s.s. efnahagsaðstæður, fjármögnun á nýjum sjóði eða sérverkefni eða lækkan launakostnaðar til að milda áhrif kjarasamninga. Þessar breytingar á gjaldprósentum hafa einnig tekið til atvinnutryggingagjaldsins, sem varð lægst 0,65% á tímabilinu og fór hæst í 3,81%, en með þessu móti hefur kerfið ekki gengt sveiflujöfnunarhlutverki sínu sem skyldi.

## Hlutfall tryggingagjalds og skipting þess 2000-2018



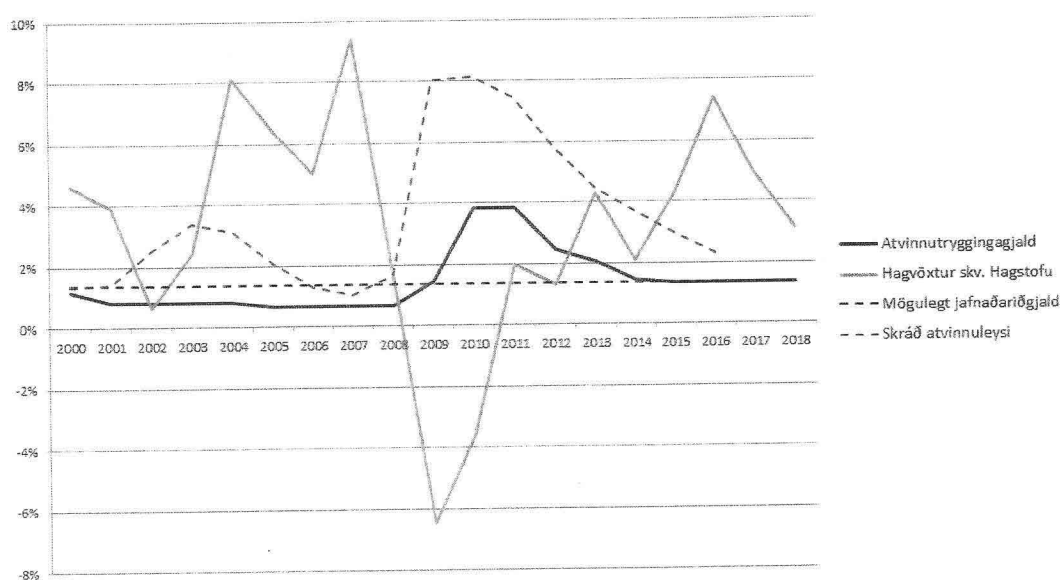
Framangreindur óstöðugleiki í atvinnutryggingagjaldinu og öðrum hlutum tryggingagjaldsins, sem ekki eru til umfjöllunar hér en koma fram í grafi hér á undan, hefur verið uppspretta að langvarandi umræðum og ágreiningi á milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Í ljósi þeirrar umræðu má telja að til nokkurs væri vinnandi að skapa meiri festu og fyrirsjáanleika í umgjörð þessarar tekjuöflunar með því að taka upp ný viðmið fyrir ákvörðunum stjórnvalda um breytingar á tryggingagjöldum, sem samkomulag gæti tekist um á milli sem flestra hagsmunaaðila. Að fenginni reynslu virðist ástæða til þess að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins taki upp viðræður og samstarf um hvernig haga megi atvinnuleysistryggingakerfinu þannig að það skili betur sveiflujöfnunarhlutverki sínu og stuðli jafnframt að sem mestum stöðugleika og fyrirsjáanleika í þessari skattlagningu á atvinnulífið. Jafnframt ætti slíkt samráð að tryggja að almennar hækkningar á grunnbótunum verði að jafnaði fjármagnaðar með ábyrgum hætti þannig að kerfið verði áfram sjálfbært til framtíðar.

Í slíku samstarfi gætu komið til skoðunar sjónarmið um hvernig stilla megi af prósentustig atvinnutryggingagjaldsins þannig að bótakerfið verði sjálfbært yfir eðlilegar hagsveiflur miðað við það sem þekkt er úr hagsögunni og langtímaspám um efnahagsþróunina. Með öðrum orðum kæmi þá til skoðunar hvort unnt væri að ná samstöðu um eins konar hagsveifluleiðrétt jafnaðargjald gagnvart breytilegum kostnaði við atvinnuleysisbætur, sem tæki einungis breytingum miðað við tilteknar forsendur, t.d. vegna ákvarðana um breytingar á

bótarétti, og þá jafnan í samráði milli aðila. Einnig þyrfti þá að skilgreina vikmörk jafnaðaratvinnuleysis og meta við hvaða aðstæður gæti þurft að endurmeta það og þar með jafnaðargjald atvinnutrygginga. Til álita gæti komið að útfæra opinbert reiknilíkan í þessu skyni.

Í tengslum við og e.a. í framhaldi af þessari skoðun kynni e.t.v. einnig að koma til álita að sameina gjaldtöku til fjármögnunar á fæðingarorlofi við atvinnutryggingargjaldið. Sama gæti hugsanlega átt við um gjald vegna Ábyrgðarsjóðs launa. Á hinn bóginn kynni skoðun á því að leiða til þess að heppilegra þætti að aðskilja gjald til fjármögnunar á Fæðingarorlofssjóði frá almennu tryggingagjaldi þar sem útgjöld sjóðsins sveiflast ekki á sama hátt eftir efnahagslegu árferði og á við um atvinnuleysistryggingar. Í öllu falli standa rök til þess að viðmið fyrir gjaldtöku vegna allra þriggja vinnumarkaðssjóðanna verði til skoðunar í þessu samhengi. Takist að skerpa á og ná sameiginlegum skilningi á slíkum viðmiðum þannig að ekki verði teljandi ágreiningur um þá gjaldtöku á komandi árum stæði eftir sá þáttur þessara mála sem snýr að álagningu á almennu tryggingagjaldi, einkum í tengslum við fjármögnun á vaxandi fjárförf almennatrygginga samhliða rýmkuðum bótarétti og hraðari öldrun þjóðarinnar. Mikilvægt er að einnig verði hugað að því á næstunni hvernig leiða megi slíka umfjöllun til lykta með ábyrgum hætti.

## Hlutfall atvinnutryggingagjalds og hagvaxtar 2000-2018



**Lagt er til að fjármála- og efnahagsráðherra í samráði við félagsmálaráðherra leiti eftir því við aðila vinnumarkaðarins að komið verði á fót samráðshópi um hagstjórnarleg viðmið og reiknilíkan fyrir jafnaðaratvinnutryggingagjaldi til langs tíma. Hópurinn taki einnig til skoðunar hvort heppilegt væri að gera breytingar á viðmiðum og lagagrundvelli fyrir gjaldtöku vegna allra þriggja vinnumarkaðssjóðanna í því samhengi.**

Gengið er út frá því að viðræður um jafnaðaratvinnutryggingagjald einskorðist við gjaldtökuna sem slíka og taki ekki til stjórnsýslu, þjónustu eða uppbyggingu á bótarétti.