

Greinargerð um afkomuöryggi

Sendandi: ASÍ, BHM og BSRB

Viðtakandi: Þjóðhagsráð

Dagsetning: 9. mars, 2022.



Tilfærslukerfin leika lykilhlutverk í afkomuöryggi einstaklinga, fjölskyldna, öryrkja og aldraðra. Þessi kerfi hafa verið veikt á síðustu árum og standa því verr undir því grunnhlutverki sínu að tryggja afkomuöryggi ólíkra hópa. Þau eru ennfremur flókin, ógagnsæ og ófyrirsjáanleg. Þannig liggur t.a.m. ekki fyrir með hvaða hætti bætur almanna- og atvinnuleysistrygginga þróast ár hvert. Það sama á við um barnabætur. Niðurstaðan birtist meðal annars í kjaragliðnun milli lífeyrisþega og launafólks¹ og erfiðri stöðu launafólks. Öryrkjar eiga almennt erfitt með að ná endum saman og tæplega þriðjungur aðspurðra í nýlegri könnun Vörðu glímur við erfiða fjárhagsstöðu.²

Hér að neðan eru settar fram helstu áherslur heildarsamtaka launafólks, ASÍ, BHM og BSRB varðandi atvinnuleysistryggingar, almannatryggingar og barnabótakerfið. Í greinargerðinni er fjallað frekar um einkenni kerfanna og helstu vankanta.

Atvinnuleysistryggingar

Íslenskt launafólk býr við minni ráðningarvernd en þekktist í mörgum löndum. Að sama skapi er víðtæk vernd launafólks gagnvart afkomumissi órjúfanlegur hluti af samfélagsáttmálanum. Við endurskoðun atvinnuleysistryggingakerfisins þarf að gera eftirfarandi breytingar:

- Grunnbætur atvinnuleysistrygginga verði 95% af tekjutryggingu framvegis en ekki 85% eins og er í dag.
- Tekjutenging taki gildi frá fyrsta degi atvinnuleysis og gildi í 6 mánuði.
- Verkalýðshreyfingin leggst gegn frekari styttingu bótatímabilsins.
- Atvinnuleysistryggingakerfið verði gert þannig úr garði að það geti tekist á við framtíðaráskoranir á vinnumarkaði.
 - Aðlaga þarf atvinnuleysikerfið að breyttum vinnumarkaði m.a. að sjálfstætt starfandi og einstaklingum með blandaða tekjuöflun. Koma þarf í veg fyrir skattalega hvata sem takmarka réttindasöfnun sjálfstætt starfandi.
 - Beita þarf skimunum í auknum mæli til að koma í veg fyrir langtímaatvinnuleysi. Veita þarf áhættuhópum aukna ráðgjöf og meiri eftirfylgni. Bregðast þarf sérstaklega við stöðu þeirra ungmenna sem hvorki eru í skóla eða námi (NEET).
 - Fjárfest verði í nýjum mennta- og færniúrræðum sem taka mið af færniþörf á vinnumarkaði og stutt verði við nýsköpun og fjölgun grænna starfa.
 - Efla þarf þjónustu við innflytjendur á atvinnuleysisskrá.
 - Stuttum námskeiðum og námsúrræðum verði fjölgað fyrir atvinnuleitendur og íslenskunám fyrir innflytjendur, bæði á vinnumarkaði og á atvinnuleysisskrá verði endurskoðað og stóreflt.

¹ <https://kjarninn.is/skyring/2019-03-14-oryrkjar-skildir-eftir-i-fataekragildru/>

² <https://www.rannvinn.is/%C3%BAtgefi%C3%B0-efni>

Almannatryggingar

Ellilífeyriskerfið var einfaldað mikið frá og með árinu 2017 en fjárhæðir þess hafa ekki haldið í við þróun lágmarkslauna og á síðari árum hefur flækjustig kerfisins verið aukið aftur. Örorkulífeyriskerfið hefur ekki verið endurskoðað með sama hætti en nauðsynlegt er að sú endurskoðun fari fram á þessu ári:

- Tryggja þarf með lögum að hámarksgreiðslur almannatrygginga séu ekki lægri en lágmarkslaun.
- Hækka þarf ellilífeyri svo að hlutfall greiðslna til þeirra sem búa með öðrum hækki sem hlutfall af greiðslum til þeirra sem búa einir og fái heimilisuppbót.
- Taka þarf mismunandi frítekjumörk tekna ellilífeyris til endurskoðunar og hækka almennt frítekjumark.
- Tryggja þarf með lögum árlega hækkun frítekjumarka vegna tekna elli- og örorkulífeyrisþega.
- Skerðingarhlutföll vegna ellilífeyris og heimilisuppbótar verði endurskoðuð til lækkunar.
- Gera verður sambærilegar breytingar á örorkulífeyriskerfinu og samþykktar voru á ellilífeyriskerfinu árið 2016.
- Í stað þess að leggja allt kapp á að þróa starfsgetumat ætti að leggja áherslu á að auka atvinnutækifæri fólks með skerta starfsgetu.

Barnabótakerfið

Markmið norrænna barnabótakerfa er að þjóna sem tilfærsla milli tímabila í lífinu. Íslenska barnabótakerfið hefur hins vegar þróast yfir í að vera eingöngu til þess gert að draga úr sárri fátækt meðal barnafjölskyldna, sem ætti að vera hlutverk annara kerfa. Þessi breyting hefur átt sér stað yfir nokkurt tímabil og að mestu án pólitískrar umræðu eða upplýstrar ákvarðanatöku þar sem kostir og gallar eru vagnir og metnir.

Þótt óskertar barnabætur séu hærrí hér en á öðrum Norðurlöndum þá hefjast skerðingar barnabóta litlu yfir lágmarkslaunum á vinnumarkaði. Það leiðir til þess að stuðningur er óverulegur við barnafjölskyldur á vinnumarkaði, samanborið við hin Norðurlöndin. Kerfið er þannig ólíkt öðrum norrænum kerfum þar sem meginmarkmiðið er að jafna stöðu barnafjölskyldna við barnlausa og styðja við ungt fólk á sama tíma og það býr við lægri tekjur en aðrir hópar, tekur á sig aukin útgjöld vegna barneigna og kemur sér þaki yfir höfuð.

Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu ver Íslandi hlutfallslega jafn miklu til fjölskyldustuðnings og hin Norðurlöndin og 40% meiru en OECD löndin að meðaltali. Ísland sker sig þó úr í samanburðinum þegar kemur að hlutdeild tilfærslu í fjölskyldustuðningnum en hún er mun minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Þennan mun má m.a. greina í barnabótakerfum landanna.

- Markmið barnabótakerfisins verði að jafna stöðu barnafjölskyldna við barnlausa og þjóna sem tilfærsla milli ólíkra tímabila í lífinu.
- Ráðast þarf í heildarendurskoðun á barnabótakerfinu með það að markmiði að það þjóni tilgangi sínum. Þannig þarf að draga úr tekjutengingum og tryggja um leið að önnur kerfi komi í veg fyrir fátækt barnafjölskyldna.
- Endurskoða þarf hlutfallslegar bótafjárhæðir m.t.t. aldurs, sambúðarforms og fjölda barna.
- Setja þarf langtímaáhrif um árlega þróun bótafjárhæða og skerðinga.
- Gera þarf úttekt á þróun í skattbyrði barnafjölskyldna að teknu tilliti til tilfærslu, í samanburði við hin Norðurlöndin.

1. Atvinnuleysistryggingar

Íslenskur vinnumarkaður er almennt talinn sveigjanlegur þannig að fyrirtæki og atvinnugreinar geta brugðist við og aðlagast óvæntum áföllum með fremur skömmum fyrirvara. Á Íslandi felst þessi sveigjanleiki einkum í minni ráðningarvernd en þekkist í mörgum löndum. Hér er fremur einfalt að segja upp starfsfólki við breyttar efnahagslegar aðstæður og hafa atvinnurekendur lengi litið á sveigjanleikann sem styrk íslensks vinnumarkaðar.

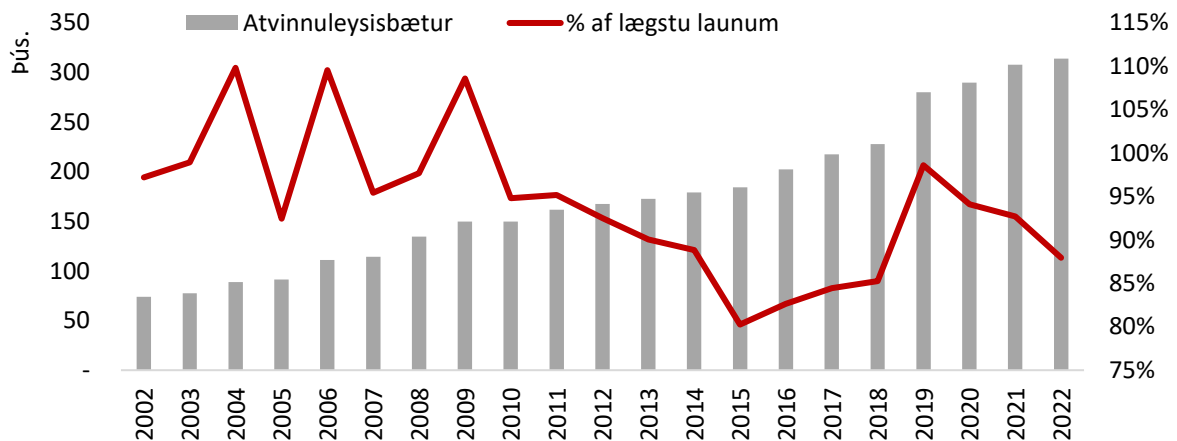
Víðtæk vernd launafólks gagnvart atvinnumissi er órjúfanlegur hluti af sveigjanleikanum. Atvinnuleysistryggingakerfið hér á landi tryggir ekki eingöngu afkomu þeirra sem missa atvinnuna, heldur styður atvinnuleitendur og þjónustar með ýmsum úrræðum til eflingar og virkni og aðstoðar fólk við að komast aftur til vinnu. Árangur kerfisins endurspeglast meðal annars í að jafnaði lágu atvinnuleysi hér á landi og hárrí atvinnuþátttöku.

Sá veikleiki er til staðar í atvinnuleysistryggingakerfinu er varðar tryggingar sjálfstætt starfandi þar sem bótaréttur tekur mið af viðmiðunarfjárhæðum ríkisskattstjóra í viðkomandi starfsgreinum. Þetta getur valdið því að aðilar sem ná viðmiðunarfjárhæðum, t.d. vegna lágra tekna öðlist og lítinn bótarétt og hafi ekki fullnægjandi tryggingar gegn atvinnumissi.

Grunnbætur atvinnuleysistrygginga nema í dag 88% af lágsta taxa á vinnumarkaði og 85% af tekjutryggingu. Hlutfallið hefur rýrnað frá 2019. Svipuð þróun átti sér stað eftir fjármálahrun þegar bótafjárhæðir rýrnuðu yfir sex ára tímabil. Þetta má sjá á mynd að neðan.

Atvinnuleysistryggingar

Bótafjárhæðir



Heimild: Vinnumálastofnun

Því hefur verið haldið fram að styttra bótatímabil og lægri atvinnuleysisbætur myndu auka hvata einstaklinga til atvinnuleitar. Lítið er um reynslugögn sem styðja þessa kenningu en ljóst er að margir þættir hafa áhrif á lengd atvinnuleitar. Má nefna stöðu hagsveiflu, stofnaumhverfi vinnumarkaðar og ástæðu eða eðli atvinnuleysis sem hafa mikið að segja um lengd atvinnuleitar.

Mikilvægt er einnig að hafa í huga að það er ekki endilega efnahagslega hagkvæmt að einstaklingar þurfi af brýnni nauðsyn að taka fyrsta starfið sem þeim býðst. Betri atvinnuleysistryggingar gera einstaklingum kleift að finna betri störf sem hentar þeirra færni. Það stuðlar að góðum ráðningum sem koma atvinnuleitanda, fyrirtækjum og hagkerfinu í heild til góða.

2. Almennatryggingar

Almennatryggingakerfið hefur verið gagnrýnt fyrir að vera of flókið og ógagnsætt, einkum varðandi lífeyri öryrkja. Þannig hafa samtök launafólks ítrekað bent á að fjárhæðir lífeyris, bæði elli- og örorkulífeyris séu of lágar og árlega kemur upp ágreiningur um hver hækkunin skuli vera. Enn fremur eru frítekjumörk og skerðingarhlutfall tekna atvinnuleytandi og í þriðja lagi er þörf á heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu til að tryggja megi að kerfið þjóni markmiðum sínum.

Fjárhæðir lífeyris, frítekjumörk og skerðingarhlutföll

Árið 2017 tóku gildi breytingar á ellilífeyrishluta almennatrygginga. Kerfið var einfaldað til muna og í stað þriggja bótaflokka, grunnlífeyris, tekjutryggingar og framfærsluviðmiðs, var komið á einum bótaflokki, ellilífeyri. Fyrir breytinguna voru frítekjumörk og skerðingarhlutföll lífeyrissjóðstekna, fjármagnstekna og atvinnutekna mismunandi fyrir bótaflokkana þrjá, en breytingin fól í sér eitt 25.000 kr. frítekjumark fyrir allar tekjur og 45% skerðingarhlutfall. Frítekjumarkið er óbreytt frá 2017. Breytingarnar voru til mikilla bóta og leiddu til umtalsverðrar hækkunar ellilífeyrisgreiðslna til tekjulægstu lífeyrisþeganna.

Þegar frumvarpið var til umfjöllunar á Alþingi krafðist verkalýðshreyfingin þess að lífeyrir almennatrygginga yrði jafnhár lágmarkslaunum. Brugðist var við kröfunni að hluta en ekki að öllu leyti. Frumvarpið var samið á grundvelli nefndar sem hafði lagt til að ellilífeyrisþegi með óskertan ellilífeyri sem héldi heimili með öðrum fengi rúmlega 86% af greiðslum ellilífeyrisþega með óskertan lífeyri og heimilisuppbót. Til að gera ellilífeyrisgreiðslur jafnstæðar lágmarkslaunum var heimilisuppbótin hækkuð en ekki ellilífeyririnn. Þar að auki voru skerðingarhlutföll heimilisuppbótarinnar hækkuð úr 7,5% í 11,9% til viðbótar við 45% skerðingu. Eftir þessa breytingar urðu fullar greiðslur ellilífeyrisþega sem búa með öðrum aðeins um 81% af greiðslum ellilífeyrisþega sem búa einir. Þetta hlutfall er nú tæplega 80%.

Frítekjumarkið, sem nemur 25.000 kr., hefur verið óbreytt frá árinu 2017 og því rýrnað verulega að verðgildi og miðað við launaþróun. Hins vegar var bætt við sérstöku 100.000 kr. frítekjumarki á atvinnutekjur árið 2018 sem var síðan hækkað frá og með 2022 í 200.000 kr. Sú hækkun náði þó eingöngu til 3% aldraðra, eða um 1300 einstaklinga³. Í núverandi kerfi er úttekt séreignasparnaðar einu tekjunnar sem ekki skerða ellilífeyri, sem aftur gagnast fremur tekjuhærri lífeyrisþegum.

Taflan hér fyrir neðan sýnir þróun fjárhæða elli- og örorkulífeyris frá árinu 2017. Ef litið er til ellilífeyris má sjá að óskertur ellilífeyrir þeirra sem bjuggu einir árið 2017 var 100% af lágmarkslaunum og 82% hjá þeim sem bjuggu með öðrum. Þessi hlutföll hafa farið lækkandi og eru nú 95% og 76%. Óskertar ellilífeyrisgreiðslur, og örorkulífeyrisgreiðslur sömuleiðis, eru því hlutfallslega mun lægri í dag en þær voru fyrir fimm árum ef miðað er við lágmarkslaun. Þetta skýrist m.a. af því að árlegar hækkanir almennatrygginga eru tilviljanakenndar og fylgja ekki launaþróun lágmarkslauna.

Tafla 1. Hlutdeild af lágmarkslaunum.

	Örorkulífeyrir		Ellilífeyrir	
	Framfærsluviðmið	Framfærsluviðmið með heimilisuppbót	Ellilífeyrir	Ellilífeyrir með heimilisuppbót
2017	81%	100%	82%	100%
2018	80%	100%	80%	100%
2019	78%	98%	78%	98%
2020	76%	96%	77%	96%
2021	76%	95%	76%	95%
2022	76%	96%	76%	95%

³ Sjá <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-317.pdf>

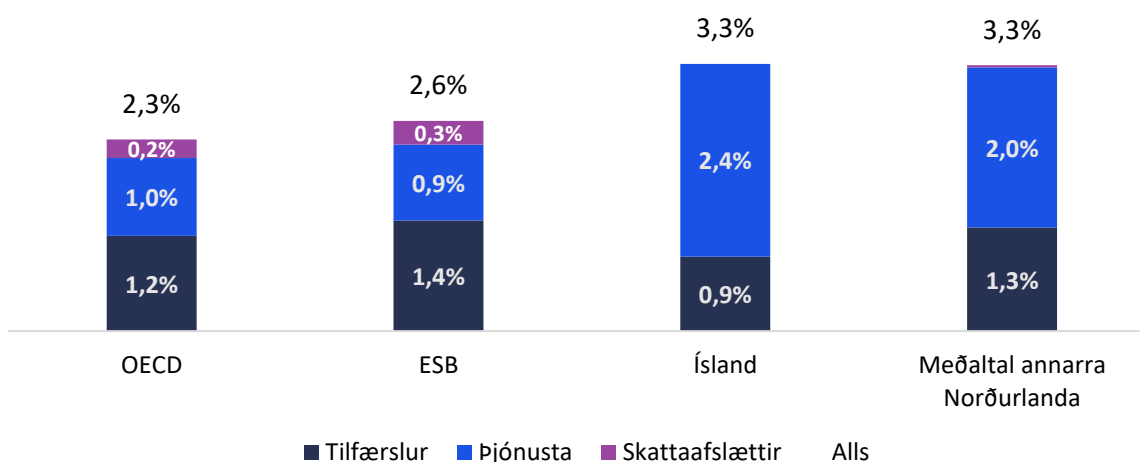
Örorkulífeyriskerfið

Lengi hefur staðið til að endurskoða örorkulífeyriskerfið en ágreiningur um starfgetumat hafa valdið töfum. Í síðari tíð hefur skilningur á atvinnuvanda öryrkja aukist og ljóst er að fá störf við hæfi eru í boði fyrir fólk með skerta starfsgetu sem bjóða upp á nægilegan sveigjanleika. Þá hefur frítækjumark atvinnutekna örorkulífeyrisþega verið óbreytt frá 2009 og er um 109.000 kr. á mánuði. Þar að auki skerða atvinnutekjur framfærsluviðmið örorkulífeyris um 65% án frítækjumarka og því eiga tekjulægstu öryrkjarnir mjög erfitt með að gera tilraunir til að fóta sig á vinnumarkaði hafi þeir heilsu til, enda eiga þeir þá á hættu að tapa framfærslu fremur en að bæta hag sinn.

3. Stuðningur við barnafjölskyldur

Íslenska barnabótakerfið sker sig frá þeim norrænu að því leyti að skilgreint markmið þess er að draga úr fátækt en ekki að jafna stöðu barnafjölskyldna, óháð efnahag. Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu ver Íslandi hlutfallslega jafn miklu til fjölskyldustuðnings og hin Norðurlöndin og 40% meiru en OECD löndin að meðaltali. Með fjölskyldustuðningi er átt við tilfærslur, þjónustu (t.d. leikskóla) og skattaávilnanir fyrir fjölskyldur eins og sjá má á myndinni hér að neðan.

Útgjöld hins opinbera til fjölskyldustuðnings skv. samræmdu mati OECD, %VLF, 2017 tölur



Heimild: OECD Family Database.

Ísland sker sig þó úr í samanburðinum þegar kemur að hlutdeild tilfærslna í fjölskyldustuðningnum en hún er mun minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum og öðrum ESB og OECD ríkjum, að meðaltali. Þetta má einnig greina í samanburði OECD á tilfærslum eftir heimilistekjum í töflu 2. Þar sést að stuðningur við barnafjölskyldur í formi tilfærslna er mun ríkari á hinum Norðurlöndunum en á Íslandi.

Tafla 2. Tilfærslur til fjölskyldna sem hlutfall af meðallaunum fullvinnandi, 2018 samanburður.*

	Ísland	Norðurlönd**	OECD meðaltal
Einstætt foreldri (50% af miðgildi tekna fullvinnandi)	8%	15%	14%
Hjón (bæði aðilar útivinnandi (150% af miðgildi tekna))	1%	5%	5%
Hjón (annar aðili útivinnandi, topp 10% í tekjum)	0%	5%	4%

*Þó svo að kerfið hafi tekið nokkrum breytingum frá 2018 með hækkun bóta og skerðingarmarka er ekki ástæða til að ætla að samanburðurinn milli Íslands og Norðurlanda hafi riðlast að miklu leyti.

**Önnur en Ísland.

Heimild: OECD Family Database.

Áhrif fjölskyldutengdra tilfærslna á skattbyrði heimila með meðaltekjur eru þá meiri á hinum Norðurlöndunum en Íslandi. Skattbyrði einstæðs foreldris með meðaltekjur var þannig hæst á Íslandi í samanburði við Norðurlönd á árinu 2020. Þetta má sjá í töflu 3 að neðan.

Tafla 3. Skattar* á heimili sem aflar meðaltekna árið 2020, með og án fjölskyldutengdra tilfærslna.

	Einstætt foreldri		Hjón, annað í vinnu**	
	Barnlaus	Tvö börn	Barnlaus	Tvö börn
Ísland	28%	22%	21%	13%*
Meðaltal annarra Norðurlanda	29%	19%	28%	23%
Danmörk	35%	16%	31%	25%
Finnland	30%	22%	30%	25%
Noregur	27%	20%	27%	23%
Svíþjóð	25%	18%	25%	18%

*"Personal income tax rate at average wage"

**Muninn milli sambúðarforma má líklega rekja til áhrifa samsköttunar.

Heimild: OECD Tax Database

Taka verður bótafjárhæðir til endurskoðunar

Endurskoða þarf bótafjárhæðir m.t.t. raunkostnaðar við framfærslu barna eftir aldri, sambúðarformi og fjölda barna en afar óljóst er hvernig fjárhæðirnar eru ákvarðaðar m.t.t. þessa. Sem dæmi má nefna:

- i. Fyrir börn undir 18 ára aldri eru bætur 67% hærri með fyrsta barni hjá einstæðum foreldrum en sambúðarfólki. Með öðru barni eru þær síðan 44% hærri hjá einstæðum en sambúðarfólki. Þessi hlutföll hafa verið eins frá 1998.
- ii. Greiðslur með börnum yngri en 7 ára eru 60% hærri en greiðslur með eldri börnum hjá sambúðarfólki en 36% hærri hjá einstæðum foreldrum.

Auknar bætur til barna undir 7 ára aldri gera m.a. að verkum að Ísland sker sig úr í alþjóðlegum samanburði þegar kemur að aldurstengdum skerðingum í barnabótakerfinu. 34 lönd af 40 löndum í samanburði OECD auka eða halda stuðningnum óbreyttum á aldrinum 3-9 ára en aðeins örfá lönd skerða stuðninginn á því aldursbili. Ísland er þar á meðal, með hæstu aldurstengdu skerðinguna í alþjóðlegum samanburði eða 72%. Í töflu 4 má sjá Norðurlandasamanburð að þessu leyti.

Tafla 4. Barnabætur fyrir hjón með 2 börn árið 2018, eftir aldri yngsta barns (% af meðallaunum fullvinnandi)*

	3 ára	9 ára	15 ára
Danmörk	6,7%	5,3%	2,6%
Svíþjóð	6,0%	6,0%	5,5%
Finnland	5,5%	5,5%	2,6%
Ísland	3,9%	1,1%	1,1%
Noregur	3,9%	3,9%	3,9%

*Miðað er við hjón sem afla sér heimilistekna sem svara til 150% af miðgildi tekna fullvinnandi. Annar aðili vinnur úti.

Heimild: OECD Family Database