



Alþingi  
Nefndasvið Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 10.5.2019  
Tilvísun: 201903-0049

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024, 750. mál.**

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024, 750. mál.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024 er lögð fram á grunni fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar frá því í mars 2018 og markar stefnan skv. lögum um opinber fjármál ramma fjármálaáætlunar. Stjórnvöld eru þannig bundin af því að tryggja að afkoma hins opinbera verði í takt við samþykka fjármálastefnu sem gerir ráð fyrir því að afkoma ríkissjóðs verði jákvæð um 26-30 milljarða á ári á tímabilinu.

**Í fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára raungerist að mati ASÍ vandi þeirrar fjármálastefnu sem stjórnvöld hafa mótað á undanförunum árum.** Stefna stjórnvalda í ríkisfjármálum hefur byggt á því að afgangur af ríkisrekstrinum grundvallast fyrst og fremst á tímabundinni aukningu tekna vegna mikilla umsvifa á uppgangstímum sem eiga sér fá fordæmi. Þegar tekið hefur verið tillit til hagsveiflunnar hefur rekstur ríkisins í reynd verið í járnum undanfarin ár. Samhliða þessu hafa tekjustofnar markvisst verið veiktir ss. með afnámi auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkun á neyslusköttum og tollum auk þess sem stjórnvöld hafa látið hjá líða að sækja auknar tekjur t.d. til ferðþjónustunnar. Sá vandi sem nú blasir við er ekki ófyrirséður og hefur ASÍ ítrekað haft uppi varnaðarorð um að afleiðingar þessa muni verða þær að þegar hægir á í efnahagslífinu munu tekjur ríkissjóðs ekki duga til að fjármagna nauðsynleg útgjöld. Til að halda afkomu ríkissjóðs innan fjármálastefnunnar muni blasi við aðhald og niðurskurður í ríkisrekstrinum. Þessi staða raungerist í fyrirliggjandi fjármálaáætlun.

Til að bæta afkomu ríkissjóðs og halda áætluninni innan gildandi fjármálastefnu er gripið til ýmissa aðhaldsráðstafanna auk þess sem svigrúm ríkissjóðs til brýnna velferðarumbóta



verður minna en ella. Sett er fram almenn aðhaldskrafa á stofnanir ríkisins á tímabilinu og kaup á tilteknum vörum og þjónustu eru ekki verðbætt með tilliti til þróunar launa og verðlags sem þýðir í reynd raunlækkun á framlögum sem stofnanir munu að óbreyttu þurfa að mæta með aðhaldi í rekstri og/eða niðurskurði á þjónustu. Þar að auki nema launabætur til stofnanna á árunum 2020-2022 einungis 0,5% umfram verðlag í stað 1,5%. Af þessu leiðir að verði árleg kaupmáttarþróun ríkisstarfsmanna umfram 0,5% á tímabilinu, sem er langt undir sögulegu meðaltali, er ráðuneytum gert að mæta því með aðhaldi. Forsendur og áhrif þessarar aðhaldsaðgerðar eru mjög óljósar og engin grein gerð fyrir því í áætluninni hvernig hún er tilkomin og hversu líklegt er að hún standist. Augljóst er að ráðstöfun sem þessi bitnar þyngst á heilbrigðis- og velferðarþjónustunni þar sem laun vega þungt í rekstrinum. ASÍ mótmælir því harðlega að viðkvæmir þættir velferðarkerfisins séu nýttir með þeim hætti sem hér er boðað til að jafna sveiflur í ríkisrekstrinum.

### Forsendur áætlunarinnar

Rekstur og afkoma hins opinbera eru á hverjum tíma næm fyrir þróun helstu efnahagsstærða. Fyrirliggjandi fjármálaáætlun byggir á efnahagsspá Hagstofunnar frá því í febrúar síðastliðnum sem gerir ráð fyrir að hægja muni á umsvifum í hagkerfinu á næstu misserum og gerir uppfærð spá Hagstofunnar nú ráð fyrir enn minni umsvifum en áður var talið. Frá því sú spá sem forsendur áætlunarinnar hvíla á var lögð fram hefur óvissa aukist umtalsvert í kjölfar gjaldþrot flugfélagsins WOW. Afleiðingar þess fyrir ferðaþjónustuna og horfur í efnahagsmálum næstu misseri eru enn óljósar og sömuleiðis áhrifin á rekstur og afkomu hins opinbera. Í ítarlegri álitsgerð sinni um fjármálaáætlun bendir fjármálaráð á að þrátt fyrir þá bragarbót að setja fram í áætluninni frávíkssviðsmyndir fyrir undirliggjandi hagspá er því ekki fylgt eftir með mati á hversu vel áætlunin stæði af sér breyttar forsendur, hver áhrif þeirra yrðu á rekstur og afkomu hins opinbera og ekki síst hvernig stjórnvöld hafi í hyggju að bregðast við. ASÍ tekur undir áhyggjur fjármálaráðs en mat og áætlun um viðbrögð við breyttum aðstæðum eru einkar mikilvæg við aðstæður eins og nú þegar hægja tekur á og svigrúm fjármálaáætlunar er jafn takmarkað og raun ber vitni. Slíkt hefur úrslitaáhrif um það hvort og hvernig stjórnvöldum tekst að tryggja félagslegan- og efnahagslegan stöðugleika þrátt fyrir umrót í efnahagslífinu.

Aðildarfélög Alþýðusambandsins lögðu í nýafstöðnum kjaraviðræðum ríka áherslu á aðkomu stjórnvalda til lausnar á ýmsum samfélagslegum viðfangsefnum sem hafa veruleg áhrif á lífskjör og afkomu launafólks með aðgerðum m.a. í skattamálum, húsnæðismálum, fæðingarorlofi, lífeyrismálum og aðgerðum til að undirbyggja sanngjarnan vinnumarkað. ASÍ mun því á næstunni fylgja náið eftir þeim loforðum sem gefin voru í yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við nýundirritaða kjarasamninga og tryggja að þau endurspeglit í fjármálaáætlunum og fjárlögum á samningstímanum. ASÍ leggur því höfuðáherslu á að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á framlagðri tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun sem tryggi að svo sé.



## Athugasemdir við einstaka þætti fjármálaáætlunarinnar:

### Tekjuöflun:

Áætlunin byggir á því að þær breytingar sem fjármálaráðherra kynnti á tekjuskattskerfinu í febrúar síðastliðnum verði innleiddar í áföngum til ársins 2022. Tekið verði upp nýtt 32,94% skattþrep á tekjur undir 325.000, skattþrep og og persónuafsláttur hækki eftir innleiðinguna skv. nýrri viðmiðunarvísitölu verðlags og framleiðni og heimild til samnýtingar skattþrepa milli samskattaðra verði felld úr gildi. Umræddar breytingar áttu að skila 6.750 króna skattalækkun til allra með tekjur yfir 325.000 krónur á mánuði þegar þær yrðu allar komnar til framkvæmda á árinu 2022. ASÍ mótmælti þessum hugmyndum harðlega og í ályktun miðstjórnar ASÍ frá 20. febrúar sl. segir m.a.:

*Tillögurnar mæta engan vegin kröfum verkalyðshreyfingarinnar um tekjujöfnunar- og tekjuöflunarhlutverk skattkerfisins og geta að óbreyttu ekki orðið grundvöllur sáttu í samfélaginu*

*Tillögurnar byggja á því að léttu skattbyrði allra tekjuhópa og auka ráðstöfunartekjur láglaunafólks og bankastjóra um sömu krónutölu. Stór hluti af því „svigrúmi“ sem fjármálaráðherra telur til skattalækkana er þannig nýtt til að lækka skatta á tekjuhæstu hópana þvert gegn því sem kallað er eftir í samfélaginu.*

*Stjórnvöld virðast ekki ætla að styrkja aðra tekjustofna ríkisins samhliða breytingunni s.s. með upptöku hátekjuskatts, auðlegðarskatti, hækkun fjármagnstekjuskatts eða afgangi fyrir auðlindanýtingu. Breytingin mun því þýða að minna verður til ráðstöfunar til brýnna úrbóta, t.d. í velferðarkerfinu og í samgöngumálum. Launafólk mun aldrei sætta sig við skattkerfisbreytingar sem það borgar sjálft fyrir með veikara velferðarkerfi, verri innviðum og auknum nefsköttum. Slík stefna hefur verið viðhöfð um langt skeið og kemur alltaf verst niður á þeim tekjulægstu. Launafólk vill sanngjarnt skattkerfi sem eykur jöfnuð og fjármagnar velferð.*

Í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga á almennum vinnumarkaði sem undirritaðir voru þann 3. apríl síðastliðinn var því heitið að nálgast hugmyndir ASÍ um nauðsynlegar breytingar á tekjuskattskerfinu þannig að þær skili tekjulægsta hópnum tíu þúsund krónum í auknar ráðstöfunartekjur á mánuði. Endanleg útfærsla breytinganna liggur ekki fyrir en ASÍ leggur þunga áherslu á að henni verði hraðað og að tryggt verði að það fé sem varið er til skattalækkunar fari fyrst og fremst til lækkunar á skattbyrði lág- og millitekjufólks sem hafa á síðustu áratugum borið sífellt þyngri skattbyrði. Þá telur ASÍ nauðsynlegt að breytingarnar komi að fullu til framkvæmda hið fyrsta en dreifist ekki á þriggja ára tímabil fram til ársins 2022. Láglaunafólk hefur ekki þann tíma til að bíða brýnna kjarabóta og fjármálaáætlun verður að endurspegla þessar áherslur.



Ráðgert er skv. áætluninni að lækka bankaskatt úr 0,376% í 0,145% í fjórum áföngum á árunum 2020-2023 sem ætla má að lækki tekjur ríkissjóðs um 7 milljarða á ári. Breytingunni er skv. greinagerð áætlunarinnar ætlað að veita bönkunum svigrúm til lækkunar útlánavaxta en óljóst er hvernig tryggja á að svo verði.

Þá er fyrirhugað að endurskoða skattstofn fjármagnstekjuskatts til að færa skattlagninguna nær því að skattleggja raunávöxtun. Útfærsla þessara áforma liggur ekki fyrir en ASÍ leggur í þessu sambandi áherslu á að skattkerfið stuðli að auknum tekju- og eignajöfnuði. Liður í því er að skattkerfið ívilni ekki sérstaklega þeim sem hafa tekjur sínar af eignum umfram þá sem framfleyta sér með launatekjum. ASÍ telur því mikilvægt að gerðar verði endurbætur á skattlagningu fjármagns- og eignatekna sem stuðla að auknu samræmi í skattlagningu launa- og eignatekna.

Áform eru skv. áætluninni um skoða leiðir til gjaldtöku á ferðamenn í samráði við haghafa í ferðaþjónustu. Stjórnvöld hafa undanfarin ár haft uppi slíkar fyrirætlanir án þess að til eðlilegrar gjaldtöku á ferðaþjónustuna hafi komið þrátt fyrir gríðarlegan vöxt greinarinnar. Óljóst er á hvaða forsendum stjórnvöld hyggjast nálgast málið nú en þess má geta að núverandi skattaívilnun ferðaþjónustunnar í gegnum lægra virðisaukaskattsþrep nemur um 27 milljörðum króna árlega.

Fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar lækka skv. áætluninni tekjur ríkissjóðs um 15 milljarða króna þegar þær eru allar komnar til framkvæmda á árinu 2023. Það kallar að óbreyttu á aukið aðhald til að halda afkomu ríkissjóðs innan ramma fjármálastefnunnar. ASÍ leggur áherslu á að fyrirhugaðar breytingar á tekjuskattkerfinu og áform um breytingar á öðrum tekjustofnum ríkisins verði ekki til þess að draga úr getu ríkissjóðs til þess að standa undir heilbrigðis- og velferðarþjónustunni og tryggja uppbyggingu nauðsynlegra samfélagsinnviða og leiði ekki til aukinna notendagjalda og nefskatta. Til að styrkja tekjustofa ríkisins og auka jöfnunarhlutverk skattkerfisins telur ASÍ að stjórnvöld eigi að horfa m.a. til upptöku á hátekjuskatti, auðlegðarskatti og sanngjörnu afgangi fyrir auðlindanýtingu.

#### **Barnabætur:**

- Áætlunin gerir ekki ráð fyrir frekari umbótum á barnabótakerfinu og markmið stjórnvalda að barnabótakerfið sé fyrst og fremst ætlað til þess að vinna gegn fátækt barna og styðja tekjulægri fjölskyldur. Í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga er því heitið að skerðingarmörk barnabóta hækki í 325 þúsund krónur á mánuði á árinu 2020 og leggur ASÍ áherslu á að þess sjáist staður í fjármálaáætlun.



- ASÍ leggur þar að auki áherslu á að stuðningur við barnafólk verði áfram aukinn þannig að barnabætur séu ekki fátækrastuðningur heldur náí til allra barnafjölskyldna með lág- og millitekjur. Til að svo verði þarf áfram að draga úr tekjuskerðingum og hækka tekjuskerðingarmörk og tryggja að þau fylgi launaþróun fyrir tíma.

#### Fæðingarorlof:

- ASÍ fagnar áformum sem fram koma í fjármálaáætlun og ítrekuð eru í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga, um að fæðingarorlof verði lengt í 12 mánuði í tveimur áföngum á árunum 2020 og 2021. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að sjálfstæður réttur foreldris verði 5 mánuðir auk sameiginlegs tveggja mánaða réttar sem foreldrar skipta að vild þegar breytingarnar hafa að fullu tekið gildi á árinu 2021. Fæðingarorlofskerfið er eitt mikilvægasta tæki sem stjórnvöld hafa til að stuðla að jafnrétti á vinnumarkaði og brýnt að standa vörð um það hlutverk. Stjórnvöld ættu því að nýta tækifærði nú til þess að tryggja fullt jafnrétti milli foreldra og breyta kerfinu með þeim hætti að foreldrar eigi jafnan sex mánaða sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs.
- Til að markmið fæðingarorlofskerfisins náí fram að ganga er einnig brýnt að réttindi fylgi launaþróun. Ekki er í áætluninni gert ráð fyrir að hækka hámarksgreiðslu úr Fæðingarorlofssjóði sem nú er 600.000 krónur á mánuði. Hámarksgreiðsla úr sjóðnum var um 120% af launum fullvinnandi launafólks á almennum vinnumarkaði á árinu 2007 en nema nú ríflega 75% af meðallaunum. Kaupmáttur hámarksgreiðslna er auk þess enn ríflega þriðjunglægi en á árinu 2007.

#### Húsnæðisstuðningur:

- Þrátt fyrir mikla umræðu og fyrirheit um aðgerðir í húsnæðismálum, m.a. í kjölfar skýrslu átakshóps forsætisráðherra um húsnæðismál frá því í desember sl. og yfirlýsingar stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga vekur athygli að gert er ráð fyrir að húsnæðisstuðningur fari lækkandi á tímabili áætlunarinnar.
- Stofnframlög til almennra íbúða eru samkvæmt áætluninni aukin í 3,8 milljarða króna á ári á árunum 2020-2022 til samræmis við áherslur átakshóps um aðgerðir í húsnæðismálum og loforð í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga. Nauðsynlegt er að stofnframlög fylgi byggingarvísitölu svo tryggt sé að þau dugi sem lögboðið 18% framlag ríkisins til byggingar á þeim 1.800 íbúðum sem yfirlýsingin gerir ráð fyrir að byggðar verði í almenna íbúðakerfinu á tímabilinu.



- Nú þegar liggur fyrir að um 600 milljóna verðuppfærslu vantar vegna stofnframlaga ríkisins fyrri yfirstandandi ár til að standa við loforð um uppbyggingu almennra íbúða sem gefin voru í kjarasamningum 2015.
- Af umfjöllun í áætluninni má ætla að til standi að leggja niður almennan húsnæðisstuðning í gegnum vaxtabótakerfið sem hefur á undanförunum árum veikt verulega.
- Óljóst er hvort til standi að frysta húsnæðisbætur til leigjenda en mikilvægt er að grunnfjárhæðir og tekjumörk í húsnæðisbótakerfinu fylgi leiguverði og launaþróun til að viðhalda jöfnunar- og stuðningshlutverki kerfisins. Þess má geta að grunnfjárhæðir húsnæðisbótakerfisins hafa frá upptöku þess á árinu 2016 hækkað um 4% á sama tíma og greidd húsaleiga hefur hækkað um tæplega fimmtung.
- Ekki er að sjá að aðrar þær tillögur sem átakshópur um húsnæðismál lagði til og ítrekaðar voru í yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga ss. stuðningur við önnur óhagnaðardrífín leigufélög, aukinn stuðningur við fyrstu kaupendur og framlenging á heimild til skattfrjálsrar nýtingar á séreignarsparnaði til niðurgreiðslu húsnæðislána séu fjármagnaðar í áætluninni. ASÍ leggur ríka áherslu á að stjórnvöld kostnaðargreini með fullnægjandi hætti þær aðgerðir sem fyrirheit hafa verið gefin um í húsnæðismálum í tengslum við kjarasamninga og tryggi að fjármögnun þeirra endurspeglar í fjármálaáætlun.

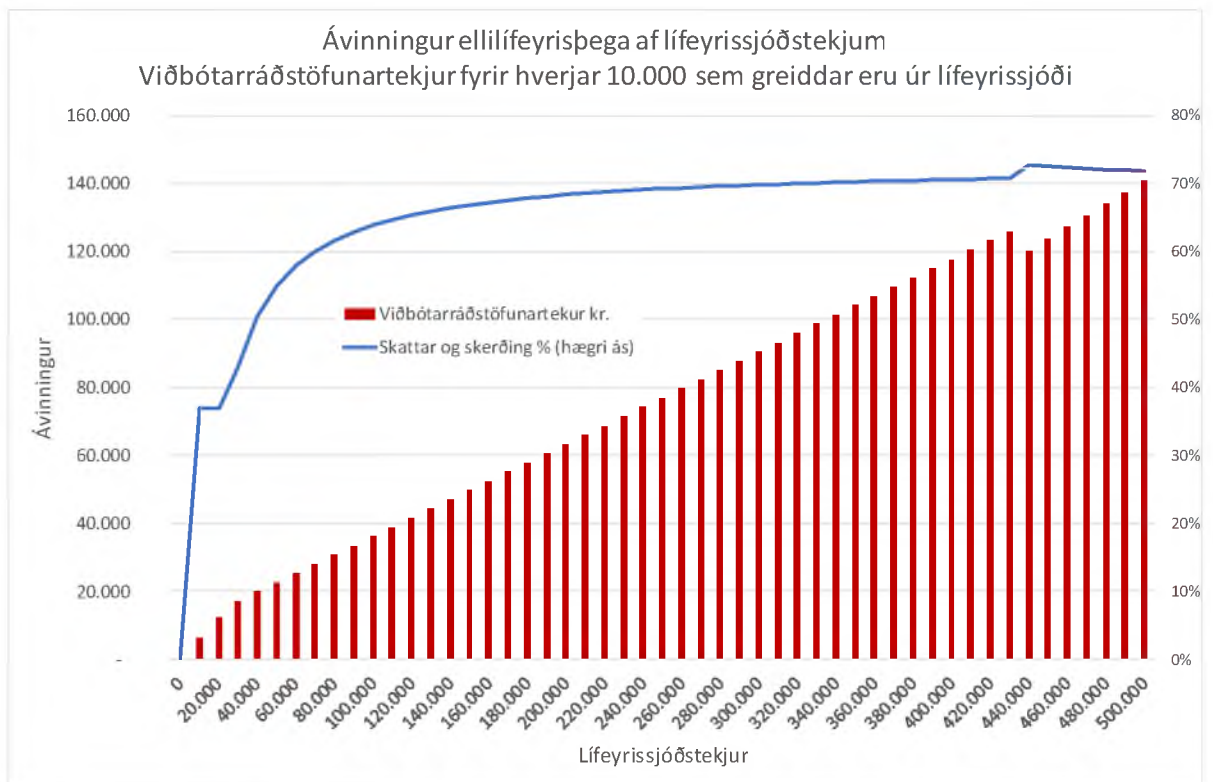
#### **Almannatryggingar:**

- **Örorkulífeyrir:** Gert er ráð fyrir að veita árlega 4 ma.kr. aukalega til örorkulífeyris almannatrygginga vegna fyrirhugaðra breytinga á réttindum örorkulífeyrisþega. Í skýrslu samráðshóps um breytt greiðslukerfi almannatrygginga sem nýverið lauk störfum er gerð tillaga að uppstökkun á réttindum einstaklinga með skerta starfsgetu í almannatryggingarkerfinu með það að markmiði að tryggja samfellu réttinda og auka hvata til og ávinning af atvinnuþátttöku. Fyrir liggur að ef stjórnvöld hyggjast horfa til þessara hugmynda sem grunn að breyttu greiðslukerfi þarf umtalsvert meira viðbótarfjármagn inn í almannatryggingarkerfið auk þess sem styrkja þarf alla umgjörð og þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu og tryggja nægilegt framboð starfa svo unnt sé að undirbyggja breytingarnar. Í þessu samhengi má benda á að kostnaður við breytingar á réttindum ellilífeyrisþega í almannatryggingarkerfinu á árinu 2016 var um 15 milljarðar króna. Gera þarf ráð fyrir nægilegu viðbótarfjármagni til að gera löngu tímabærar breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga sem tryggja einstaklingum með skerta starfsgetu viðunandi



framfærslu og þjónustu með möguleika á virkri þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði.

- **Ellilífeyrir:** Óhóflegar tekjutengingar milli lífeyris úr samtryggingarsjóðum og almannatryggingum draga verulega úr hvata til lífeyrissparnaðar og veikja tiltrú á lífeyrissjóðakerfið. Þannig eru sem dæmi viðbótarráðstöfunartekjur ellilífeyrisþega sem á 200.000 kr. réttindi úr samtryggingarlífeyrissjóði um 63.000 krónur að teknu tilliti til skerðinga og skatta sem jafngilda um 68%.



- ASÍ leggur ríka áherslu á að dregið verði úr tekjutengingum í almannatryggingakerfinu til að tryggja launafólki aukinn ávinning af lífeyrissparnaði sínum. Þetta verði gert með því að lækka almennt skerðingarhlutfall ellilífeyris úr 45% í 30%.

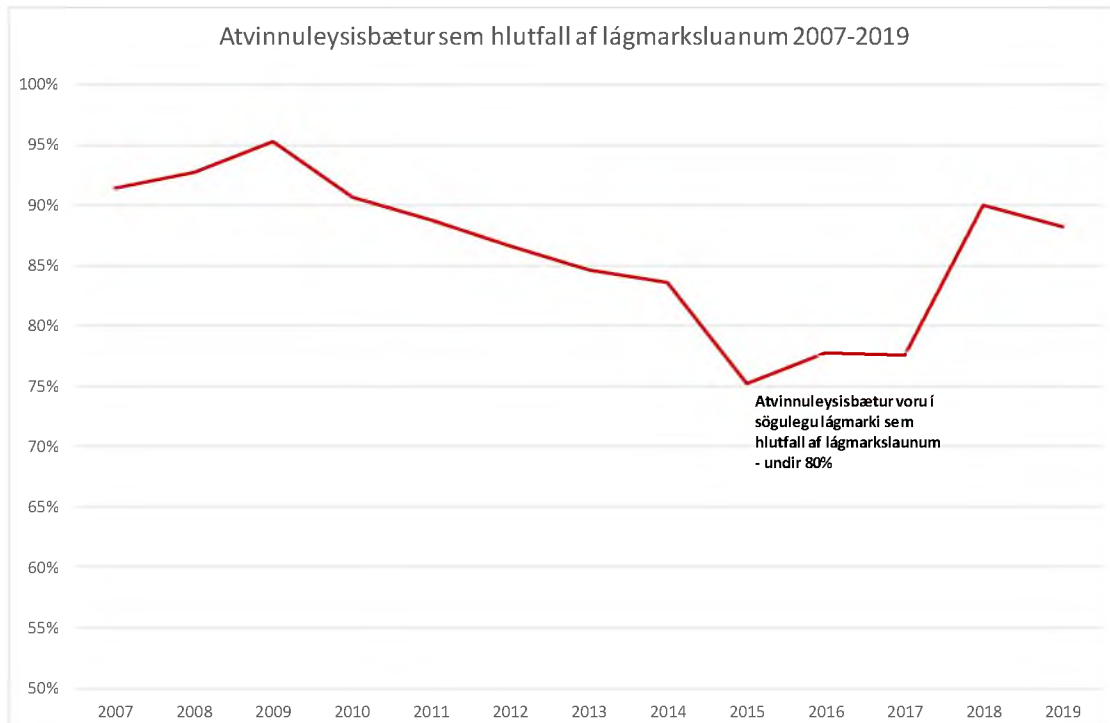
### Vinnumarkaður og atvinnuleysi:

- Útgjöld til atvinnuleysistrygginga þróast samkvæmt áætluninni í takt við spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið.
- Í því samhengi er nauðsynlegt að taka tillit til mikilla breytinga á íslenskum vinnumarkaði á síðustu árum með aðflutningi erlends launafólks í mun meira mæli en áður hefur þekkt. Skráð atvinnuleysi í mars sl. var 3,2% sem jafngildir því að 5.962



hafi að meðaltali verið án atvinnu í mánuðinum. Atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara er umtalsvert meira en meðal íslenskra. Riflega 2.300 erlendir ríkisborgarar voru skv. tölum Vinnumálastofnunnar án atvinnu í mars sem er um 33% allra á atvinnuleysisrá og var atvinnuleysi meðal þessa hóps um 6,6%. Mikilvægt er að Vinnumálastofnun sé í stakk búin til þess að styðja við og þjónusta það erlenda launafólk sem hér býr og starfar með virkum vinnumarkaðsaðgerðum í samræmi við þarfir. Á þetta reynir enn frekar þegar hægja fer um á vinnumarkaði og atvinnuleysi kann að aukast.

- Í aðdraganda endurskoðunar kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í febrúar 2018 lagði ASÍ mikla áherslu á hækkun fjárhæða atvinnuleysisbóta sem þá voru sögulega lágur í hlutfalli við lágmarkslaun. Með *yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í þágu félagslegs stöðugleika í tilefni af mati á kjarasamningum á almennum vinnumarkaði þann 27. febrúar 2018* voru fjárhæðir atvinnuleysisbóta hækkaðar frá 1. maí 2018 þannig að grunnatvinnuleysisbætur urðu 90% af lágmarkslaunum fyrir fulla dagvinnu á vinnumarkaði. Alþýðusambandið leggur áherslu á að atvinnuleysisbætur taki hækkunum í samræmi við lægstu laun svo að tryggt sé að afkomutrygging launafólks í atvinnuleysis rýrni ekki enn á ný en nú þegar er hlutfallið komið úr 90% í 88%.







### Heilbrigðismál:

- ASÍ fagnar því að veita eigi auknu fé til lækkunar á greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðiskerfinu, slíkt er brýnt til að tryggja jöfnuð og jafnt aðgengi allra að heilbrigðisþjónustunni. Hlutfall þeirra sem neita sér um heilbrigðisþjónustu hér á landi er margfalt hærra en í nágrannalöndunum og enn eru ákveðnir þættir undanskildir greiðsluþátttöku sjúkratrygginga og lyf áfram í sérstöku greiðslukerfi.
- Huga þarf sérstaklega að því að draga úr kostnaði þeirra sem sækja þurfa heilbrigðisþjónustu um langan veg með aukinni greiðsluþátttöku sjúkratrygginga vegna ferða, dvalarkostnaðar og vinnutaps.
- Hætta er á að fyrirhugaðar aðhaldsaðgerðir í formi lægri launabóta á næstu þremur árum muni koma illa niður á heilbrigðisstofnunum sem flestar eru nú þegar mjög aðþrengdar í rekstri og mönnun. Slíkt er óásættanlegt að mati ASÍ.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz  
hagfræðingur ASÍ