



Alþýðusamband Íslands

Alþingi  
Nefndasvið Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 8. desember 2016  
Tilvísun: 201611-0019

**Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017 og frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2017 1. og 2. mál.**

Alþýðusamband Ísland hefur fengið til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017 og frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2017, 1. og 2. mál.

Frumvarp til fjárlaga er sett fram á grundvelli fjármálaáætlunar fyrir árin 2017-2021 sem samþykkt var á Alþingi sl. vor og byggir í meginatriðum á þeirri forgangsröðun sem þar er lögð fram.

Miðstjórn Alþýðusambands Íslands fjallaði um þingsályktun um ríkisfjármálaáætlun á fundi sínum þann 18. maí sl. og sendi frá sér eftirfarandi áætlun:

*Miðstjórn Alþýðusambandsins gagnrýnir harðlega forgangsröðun í ríkisfjármálum sem fram kemur í þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2017-2021. Í áætluninni er hvorki að finna merki þess að efnahagsstefna stjórnvalda til næstu ára muni treysta efnahagslegan stöðugleika né undirbyggja félagslega velferð og aukinn jöfnuð í samfélaginu.*

*Slaki í ríkisfjármálum samhliða vaxandi spennu í hagkerfinu og uppgangi á vinnumarkaði mun ýta undir ofpenslu og óstöðugleika og vinna gegn peningamálastefnunni. Það mun auka verðbólguþrýsting og hækka vexti.*

*Samhliða þessu er misskipting aukin og dregið úr félagslegum stöðugleika með því að veikja mikilvæg stuðningskerfi á borð við barna- og húsnæðisbótakerfin. Brýnar velferðarumbætur eins og uppbygging félagslegs húsnæðiskerfis, innleiðing nýs húsnæðisbótakerfis og endurskoðun almannatrygginga eru án fullnægjandi fjármögnunar í áætluninni.*

*Ekki er tryggð nauðsynleg fjármögnun á þjónustu heilbrigðiskerfisins og lækkun á sjúklinga. Í allt of ríkum mæli byggir framtíðarsýn stjórnvalda í velferðarmálum á þeirri forsendu, að jöfnun byrða eigi að afmarkast við viðkomandi hópa. Þannig á að fjármagna þak á útgjöld til heilbrigðismála með hækkun á almenna þjónustu,*



*fjármagna á félagslegt húsnæðiskerfi og húsnæðisbótakerfi með skerðingum á öðrum þáttum velferðarkerfisins og breytingar á almannatryggingakerfinu eiga í of ríkum mæli að fjármagnast með auknum tekjutengingum.*

*Þessi stefnumörkun stjórnvalda styður á engan hátt við þau markmið sem sett voru fram í rammasamkomulagi aðila vinnumarkaðarins, um bætt og breytt vinnubrögð við gerð kjarasamninga. Rammasamkomulag þessara aðila byggir á sameiginlegri ábyrgð á eflingu kaupmáttar byggðum á efnahagslegum og félagslegum stöðugleika. Verkalýðshreyfingin mun ekki setta sig við að stjórnvöld skili auðu og leggi enn og aftur byrðarnar á herðar launafólks.*

Þær athugasemdir sem settar eru fram í ályktunninni eiga í öllum meginatriðum við um það frumvarp sem nú liggur fyrir um fjárlög fyrir árið 2017.

Alþýðusambandið áréttar því þá afstöðu sína að sú forgangsroðun sem birtist bæði í áætluninni og í frumvarpi til fjárlaga er að mati sambandsins hvorki til þess fallin að styðja nægilega vel við hinn efnahagslega- né hinn félagslega stöðugleika og verður að óbreyttu ekki grundvöllur sáttar á vinnumarkaði.

Mat greiningaraðila er samdóma um að spenna fari hratt vaxandi í hagkerfinu og er í athugasemdum við frumvarp til fjárlaga tekið undir það mat. Samkvæmt nýjum tölum frá Hagstofu Íslands mældist hagvöxtur ríflega 10% á þriðja ársfjórðungi 2016 og spá Hagstofunnar, sem forsendur fjárlaga byggja á, gerir ráð fyrir 4,4% hagvexti á næsta ári, 2,4% verðbólgu, 6,% hækkun launavísitölu og 3% atvinnuleysi. Áfram er því gert ráð fyrir miklum umsvifum og uppgangi á vinnumarkaði sem mun enn auka á spennu í hagkerfinu. Við slíkar aðstæður er brýnt að hagstjórnin ýti ekki undir ofþenslu og óstöðugleika og vinni á móti peningamálastefnunni. Að öðrum kosti verða afleiðingarnar og viðbrögð Seðlabankans fyrirsjáanleg. Verðbólguþrýstingur eykst, vextir hækka og þrýstingur á krónuna eykst. Nú þegar er til staðar slaki í ríkisfjármálunum og sú hagstjórnarstefna sem birtist í fjármálaáætlun og frumvarpi til fjárlaga mun enn auka á hann.

Í mati á áhrifum frumvarpsins er ekki lagt sérstakt mat á áhrif hagsveiflunnar á ríkisreksturinn. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur í nýlegri skýrslu sinni<sup>1</sup> bent á að sé leiðrétt fyrir hagsveiflunni megi áætla að ríkissjóður verði á næsta ári rekin með 1% halla og einungis um 0,2% afgangi á árinu 2018.

Seðlabankinn hefur í Peningamálum<sup>2</sup> jafnframt bent á að sé tekið tilliti til stöðu hagsveiflunnar sé slaki á aðhaldi í ríkisfjármálum og hætta sé á að aðhaldið minnki enn frekar á næstunni. Þá segir jafnframt; „Líkt og reynslan kennir og fjallað hefur verið um í fyrri heftum Peningamála væri það afar óheppilegt á sama tíma og nauðsynlegt er að opinber fjármál leggist á sömu sveif og peningastefnan til að hægja á vexti innlendrar eftirspurnar

<sup>1</sup> IMF Fiscal Monitor

<sup>2</sup> Peningamál 2016/4



*við þær aðstæður sem nú eru uppi í þjóðarbúskapnum. Þannig yrði áraunin á peningastefnuna meiri en það eykur hættuna á neikvæðum hliðaráhrifum óheppilegrar hagstjórnarblöndu peninga og ríkisfjármála. Eins og sjá má í fráviksdæmi í Peningamálum 2016/2 leiðir minna aðhald í ríkisfjármálum til þess að innlend eftirspurn vex hraðar sem kallar á hærri vexti Seðlabankans til að vega á móti auknum verðbólguþrýstingi. Þá verður viðskiptaafgangurinn minni og gengi krónunnar hærra sem veikir samkeppnisstöðu útflutningsgreinanna enn frekar „*

Sú ríkisfjármálastefna sem fylgt hefur verið á liðunum árum hefur byggt á þensluhvetjandi aðgerðum á tekjuhliðinni með skuldalækkunaraðgerðum og skattkerfisbreytingum á borð við afnám auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkana á neyslusköttum og tollum og frekari skattalækkanir eru fyrirhugaðar um ármót. Afleiðingarnar eru að tekjustofnar ríkisins nægja ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld til velferðar og innviða. Á sama tíma er aðhaldi beitt á útgjaldahliðinni með ófjármögnum brýnum velferðarútbótum og innviðaframkvæmdum ásamt veikingu á barna- og vaxtabótakerfinu. Slík stefna, sem byggir á því að sem notar velferðarkerfið sem helsta hagstjórnartækið, er illa til þess fallin að treysta hinn félagslega stöðugleika og stuðla að réttlátri tekjuskiptungu.

Til að treysta efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð leggur ASÍ mikla áherslu á að stjórnvöld beiti sér með tvíþættum hætti. Annars vegar er mikilvægt að heildaryfirbragð ríkisfjármála spennni á móti mikill uppsveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar verði farið í að efla velferðar- og heilbrigðiskerfið með markvissum en fjármögnum aðgerðum. Slík tvíþætt aðgerð gæti skipt sköpum í viðleitni aðila vinnumarkaðar við að skapa sátt um nýja nálgun við gerð kjarasamninga, en óvissa og niðurskurður í velferðarmálum hefur hamlað slíkri vinnu. ASÍ leggur því áherslu á að eftirfarandi verði haft að leiðarljósi í ríkisfjármálum:

- **Skattkerfisbreytinga** verði endurskoðaðar til fjármögnunar á nauðsynlegum velferðarumbótum og þar m.a. horft til þess að.
  - Tekin verði upp auðlegðarskattur að nýju
  - Veiðigjöld verði hækkuð
  - Lagður verði alvöru hátekjuskattur á ofurlaun
- **Barna- og vaxtabótakerfið** verði eflað sem mikilvæg tekjujöfnunartæki ekki síst fyrir ungt fólk.
  - Þrátt fyrir að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að að hækka viðmiðunarfjárhæðir barnabóta um 3% og tekjuskerðingarmörk um 12,5% er áætlað að útgjöld til barnabóta lækki um ríflega 100 milljónir frá yfirstandandi ári. Í því samhengi má benda á að tekjuskerðingarmörk barnabóta hafa lækkað verulega að raungildi en þau hafa verið óbreytt frá árinu 2013 á sama tíma og launavísitala hefur hækkað um tæplega 30%. Útgjöld til barnabóta halda því áfram að dragast saman að raungildi líkt og undanfarin ár en frá árinu 2013 hefur raungildi barnabóta lækkað um ríflega 12% og fjölskyldum sem fá greiddar barnabætur fækkað um nærri 12.000. Nú er svo komið að hjón með tvö börn, sem bæði hafa tekjur við neðri fjórðungsmörk fá saman um 2.000 krónur í



barnabætur á mánuði. Í þessu samhengi má einnig benda á að barneignatíðni hér á landi hefur farið hratt lækkandi á undanförunum árum sem mun hafa afdrifaríkar afleiðingar til framtíðar ef ekki verður breyting á.

- Framlög til **vaxtabóta** lækka jafnframt frá fyrra ári og halda áfram að dragast saman að raungildi líkt og undanfarin ár, en þau eru nú um helmingi lægri að raungildi en á árinu 2013 og heimilum sem fengu fá greiddar vaxtabætur hefur fækkað á sama tíma fækkað um 15.000. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að hækka eignarviðmið í kerfinu um 12,5% þau hafa ásamt viðmiðunar fjárhæðum vaxtabóta rýrnað verulega að raungildi en þau hafa verið óbreytt frá árinu 2010 á sama tíma og íbúðaverð á höfuðborgarsvæðinu hefur t.a.m. hækkað um 65%, almennt verðlag hefur hækkað um fimmtung og launavísitala um ríflega 50%.
- **Almennar íbúðir:** Staðið verði við loforð um fjármagn til uppbyggingar á nýju leiguíbúðakerfi til að leysa húsnæðisvanda tekjulágra heimila.
  - Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga á almennum vinnumarkaði vorið 2015 var veitt loforð um að veitt yrði fjármagn til stofnframlaga frá ríkinu til uppbyggingar á 2.300 íbúðum í almenna íbúðakerfinu á árunum 2016-2019, eða allt að 600 íbúðir á ári. Í fjármálaáætlun og fjárlögum er hins vegar aðeins gert ráð fyrir 1,5 milljarði króna á ári til þessa verkefnis sem dugar einungis stofnframlaga fyrir um 300 íbúðum. Til þess að fjármagna stofnframlög til 600 íbúða á ári þyrfti því að auka framlögin um 1,5 milljarða til viðbóta en skv. mati ASÍ er brýn þörf á að fjölga íbúðum í almenna íbúðakerfinu um a.m.k. 1000 á ári næstu árin til að mæta uppsafnaðir þörf. Til þess að mæta því þyrfti að auka framlög um ríflega 3,5 milljarða til viðbótar. Alþýðusambandið leggur þunga áherslu á að Alþingi tryggi að staðið verði við gefin fyrirheit um framlög til lausnar á húsnæðisvanda tekjulágra heimila.
- **Heilbrigðismál:** Heilbrigðis- og öldrunarþjónustunni verði tryggt nægilegt rekstarfé og dregið verði úr greiðsluþátttöku sjúklinga.
  - Fyrir liggur að það fjármagn sem veitt er til heilbrigðismála í frumvarpinu mun leiða til áframhaldandi rekstarvanda og ekki tryggja nauðsynlegt fé til uppbyggingar, viðhald og tækjakaupa. Stjórnendur **Landspítalans** hafa gert grein fyrir því að spítalanum vanti 11-12 milljarða í aukið rekstrarfé og núverandi áform frumvarpsins munu leiða til þess að skera þarf verulega niður í þjónustu á spítalanum.
  - Sú aukning á útgjöldum til **heilsugæslunnar** sem fram kemur í frumvarpinu fer einkum til sjálfstætt starfandi heilsugæslustöðva á sama tíma og framlög til heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu lækka. Þetta er með öllu óásættanlegt. Alþýðusambandið leggur áherslu á mikilvægi þess að styrkja heilsugæsluna sem grundvallar einingu og fyrst viðkomustað, sem er bæði skilvirt og hagkvæmt fyrir einstaklinginn og ríkissjóð.
  - Ekki er í frumvarpinu gert ráð fyrir framlagi til að draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðiskerfinu líkt og heilbrigðisráðherra gaf fyrirheit um við



afgreiðslu frumvarps um nýtt greiðsluþáttökukerfi í vor. Nýtt greiðsluþáttökukerfi tekur gildi þann 1. febrúar en samkvæmt reglugerðardrögum sem kynnt voru með lagafrumvarpinu í maí var gert ráð fyrir því að almennir notendur greiði að hámarki 95.200 krónur á ári fyrir heilbrigðisþjónustu. ASÍ tók undir þá fyrirætlan að setja hámark á þann kostnað sem sjúklingar þurfa að greiða fyrir heilbrigðisþjónustu en taldi kostnaðarþakið allt of hátt ekki síst í ljósi þess að lyf eru áfram í sérstöku greiðsluþáttökukerfi og sálfræðiþjónusta, sem er mjög dýr fyrir einstaklinga, er áfram undanskilin greiðsluþáttöku sjúkratrygginga. Þar að auki eru þættir eins og tannlækningar, hjálpartæki, ferðakostnaður, o.fl. sem ekki eru hluti af almenna greiðsluþáttökukerfinu. Kostnaður vegna þessara þátta bætist þannig við hámarkskostnað sjúklinga samkvæmt nýju greiðsluþáttökukerfi. Alþýðusambandið telur því brýnt framlög til sjúkratrygginga tryggi að vænt greiðsluþak sjúklinga lækki úr 95.000 á ári í 50.000 krónur líkt og lofað var.

- **Innviðafjárfestingar:** Þrátt fyrir uppsafnaða þörf á fjárfestingum í innviðum eru aðstæður í efnahagslífinu með þeim hætti að óvarlegt væri að efna til mikilla fjárfestinga á vegum hins opinbera á næstu misserum. Þvert á móti er áfram mikilvægt að auka ekki þá spennu sem þegar gætur á bygginga- og verktakamarkaði. Þess í stað er mikiðvægt að tryggja fjármagn til að undirbúa innviða verkefni með því að hanna og framkvæma umhverfismat á nauðsynlegum framkvæmdum þannig að þegar um hægist í efnahagslífinu, sem getur gerst óvænt, eru slík verkefni tilbúin til framkvæmda. Þegar nýafstaðin kreppa skall á hér á landi 2008 og 2009 reyndist það dýrkeypt að afar fá stór innviðaverkefni voru tilbúin til framkvæmda og urðu það ekki fyrr en hagvöxtur var kominn vel á veg. Ábyrg hagstjórn felst ekki síður í því að opinberir aðila séu tilbúnir að axla ábyrgð og hafi getu til að setja innviðaframkvæmdir af stað þegar aðstæður í efnahagslífinu gera kröfu til þess.
- **Almannatryggingar:** Tryggja þarf fjármögnun til að ljúka endurskoðun almannatryggingakerfisins gagnvart einstaklingum með skerta starfsgetu (örorkulífeyrisþegum) í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun almannatrygginga. Þetta er brýnt til að einfalda almannatryggingakerfið gagnvart þessum hóp með sambærilegum hætti og gert hefur verið gagnvart ellilífeyrisþegum, bæta samspilið við lífeyrissjóðina og auka áherslu á starfsgetu og endurhæfingu.
- **Fæðingarorlof:** Fæðingarorlofsgreiðslur verði hækkaðar og fæðingarorlof lengt til samræmis við niðurstöður starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum.
  - Starfshópurinn lagði til að hámarksgreiðslur úr fæðingarorlofssjóði yrðu hækkaðar í 600.000 krónur á mánuði og tekjur upp að 300.000 skerðist ekki. Þá yrði fæðingarorlof lent úr 9 mánuðum í 12 í áföngum á árunum 2019-2021.
  - Kaupmáttur hámarksgreiðslu úr fæðingarorlofssjóði er í dag um 40% lægri en á árinu 2007 og yrði hámarksgreiðslan hækkuð í 600.000 krónur yrði kaupmátturinn enn um 30% lægri en á árinu 2007.
  - Staða atvinnuleysistryggingasjóðs er góð og útlit fyrir að hann skili um 8 milljarða hagnaði á árinu 2017 sem fer til að bæta afkomu ríkissjóðs. Þetta skapar svigrúm til þess að lækka hlutdeild atvinnuleysistryggingasjóðs í



tryggingagjaldinu og færa yfir til fæðingarorlofssjóðs til fjármögnunar á umbótum í fæðingarorlofskerfinu.

Önnur atriði:

- **Sjóðir vinnumarkaðarins verði markaðir tekjustofnar:** Líkt og aðilar vinnumarkaðarins bentu á við breytingu á lögum um opinber fjármál á árinu 2015 er nauðsynlegt að gera breytingu í þá veru að færa sjóði vinnumarkaðarins sem standa undir fjármögnun tiltekinna réttinda úr A-hluta ríkissjóðs yfir í C-hluta. Þessir sjóðir eru hluti af þríhliða samkomulagi milli aðila vinnumarkaðarins og ríkisins fjármanaðir með framlögum sem eru ígildi iðgjalda t.d. atvinnuþryggingagjald, gjald til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, fæðingarorlofsgjald, ábyrgðargjald vegna tryggingar krafna vegna gjaldþrota vinnuveitenda, gjald til starfsendurhæfingarsjóða, markaðsgjald og iðgjald vegna slysatryggingar sjómanna. Með slíkri breytingu er tryggt að framlög til þessara sjóða renni ekki beint í ríkissjóð heldur séu markaðir tekjustofnar sem fjármagni tiltekin réttindi. Góð staða sjóða vinnumarkaðarins á næsta ári leiðir til þess að um 7 milljarðar munu renna úr þeim til að bæta stöðu ríkissjóðs í stað þess að verða eftir í sjóðunum og búa í haginn fyrir því þegar verr árar.
- **Hækkunir á krónutölugjöldum setur slæmt fordæmi:**
  - Krónutölugjöld þ.m.t. vörugjöld á áfengi, tóbak og eldsneyti bifreiðagjald og kílómetragjald hækka um 4,7% skv. frumvarp eða um 2,5% umfram verðlag. Hækkunir á þessum gjöldum hafa áhrif til hækkunar á vísitölu neysluverðs og munu þarf leiðandi auka verðbólgu. Heppilegra væri að nýta aðra þætti skattkerfisins til þess að sporna gegn þenslu en þá sem hafa bein áhrif á verðlag. Slíkt setur auk þess slæmt fordæmi fyrir gjaldskrárhækkunum hjá öðrum aðilum.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz  
hagfræðingur ASÍ