



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 21.4.2017
Tilvísun: 201704-0024

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-22, 402. mál.

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022, 402. mál.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 er lögð fram á grunni fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar frá því í febrúar sl. Fyrirliggjandi fjármálastefna skapar að mati ASÍ hvorki grundvöll að efnahagslegum stöðugleika né undirbyggir þær velferðarumbætur sem nauðsynlegar eru til að stuðla að félagslegum stöðugleika og jöfnuði. Hvort tveggja eru þetta grundvallarstoðir sem hafa afgerandi áhrif á samskipti og samningagerð á vinnumarkað. Í stjórnarsáttmála lýsa ríkisstjórnarflokkarnir yfir vilja sínum til að styðja við aðila vinnumarkaðarins í frekari umbótum á íslenska vinnumarkaðslíkaninu. Þótt óljóst sé hver afdrif þeirrar samræðu verða er ljóst að viljinn til áframhaldandi samtals ræðst að miklu leyti af þeirri leið sem stjórnvöld velja við hagstjórnina.

Í meginatriðum byggir stefnan á hraðari niðurgreiðslu skulda en áður var áformað með meiri afgangi af rekstri ríkissjóðs og eignasölu. Með því lækki vaxtagjöld ríkisins og afkoman batni. Að baki þeirri áætlun er hins vegar óljós stefna um sölu ríkiseigna og óvissa um söluverðmæti þeirra. **Tekjustofnar ríkisins hafa á undanförnum árum verið veiktir sem dregur úr aðhaldi ríkisfjármálanna og minnkar verulega svigrúm til nauðsynlegra velferðarumbóta.** Engin áform eru þannig uppi um að nýta bætta stöðu sem lægri vaxtagjöld ríkissjóðs skapa til að auka almenna velferð. Á yfirstandandi ári leiða sértækar kerfisbreytingar til lækkunar tekna um 8 milljarða króna sem bætist við þær þensluhvetjandi aðgerðir sem ráðist hefur verið í á tekjuhlið ríkisfjármálanna á undanförnum árum og má þar m.a. nefna skuldalækkunaraðgerðir og skattkerfisbreytingar á borð við afnám auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkanir á tollum og neyslusköttum. Afleiðingarnar verða þær að tekjustofnar ríkisins nægja ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld til velferðar og innviða þrátt fyrir uppsveiflu. Aðhaldið í stefnunni byggir þannig að mati ASÍ á því að nota velferðarkerfið sem helsta hagstjórnartækið með vanrækslu á brýnum velferðarúrbótum og innviðaframkvæmdum



ásamt veikingu á barna- og vaxtabótakerfunum. Fyrirséð er að þegar dragi úr umsvifum muni blasa við niðurskurður í opinberum rekstri og/eða skattahækkanir, þvert á hagsveifluna.

Rekstur í járnnum þegar leiðrétt er fyrir hagsveiflu – minna aðhald í uppsveiflu

Einn helsti veikleiki fyrirleggjandi fjármálastefnu er að ekki er lagt mat á tekjur og útgjöld hins opinbera að teknu tilliti til hagsveiflunnar. Þjóðhagspá Hagstofu Íslands, sem fjármálastefnan byggir á, er samdóma álitni annarra greiningaraðila um að spenna fari vaxandi í hagkerfinu og umsvif verði veruleg á næstu árum, þótt heldur hægi á þegar líða tekur á tímabilið. Við slíkar aðstæður er brýnt að hagstjórnin ýti ekki undir ofpenslu og óstöðugleika og vinni ekki gegn peningamálastefnunni. Að öðrum kosti verða afleiðingarnar og viðbrögð Seðlabankans fyrirsjáanleg. Verðbólguþrýstingur eykst, vextir hækka og þrýstingur á gengi krónunnar eykst. Um þetta er m.a. fjallað í greinargerð með stefnunni. Líkt og Seðlabankinn hefur bent á í riti sínu Peningamálum dregur úr aðhaldsstigi ríkisfjármála á þessu ári og þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir afgangi af ríkissjóði næstu árin felur fjármálastefnan í sér slökun á aðhaldsstigi að teknu tilliti til hagsveiflunnar. Í athugasemdum fjármálaráðs við fjármálastefnu hins opinbera er tekið undir þessar áhyggjur.

Ábendingar fjármálaráðs

Í álitssgerð fjármálaráðs um nýsamþykka fjármálastefnu komu fram alvarlegar athugasemdir við ýmsa þætti stefnunnar s.s. eins og skort á gagnsæi og greiningu á því hvort stefnan uppfylli þau grunngildi sem lögð eru til grundvallar í lögum um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika og festu. Mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála er byggt á röngum forsendum og ekki er tekið tillit til áhrifa hagsveiflunnar á afkomu hins opinbera sem gerir það að verkum að ekki er unnt að leggja raunverulegt mat á hvort afkomumarkmið stefnunnar er nægilega aðhaldssamt. Þá bendir fjármálaráð á að að áætlun um niðurgreiðslu skulda þurfi að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd og skaði ekki sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Alþingi ákvað að bregðast ekki við þessum athugasemdum sem veldur því að veikleikar stefnunnar koma áfram fram í áætluninni. Fjármálaráð ítrekar ábendingar sínar enn fremur í álitssgerð sinni um fjármálaáætlun og bendir þar á ýmsa þætti sem mikilvægt er að tekið verði tillit til við undirbúning og framkvæmd áætlunarinnar. Þar ber helst að nefna mikilvægi þess að mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála verði metið út frá hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði sem mun jafnframt varpa ljósi á þá veikleika sem mikilvægt er að bregðast við. Eins og útreikningar fjármálaráðs benda til mun aðhaldsstig ríkissjóðs halda áfram að slakna stærstan hluta tímabilsins. Þarna endurspeglast sú veiking á tekjuöflunarkerfum ríkissjóðs sem gerð hefur verið á undanförunum árum.



Athugasemdir við einstaka þætti fjármálaáætlunarinnar:

Tekjuöflun

ASÍ tekur undir áform um að færa ferðabjónustutengda starfsemi úr neðra þrepi (11%) í almennt þrep virðisaukaskatts (24%) en telur að nýta eigi það svigrúm sem sú hækkun skapar fremur til uppbygginga samfélagsinnviða í stað áformaðrar lækkunar á almennu þrepi virðisaukaskatts. Tekið er undir álit fjármálaráðs um að lækkun á almennu skattþrepi virðisaukaskatts gangi gegn grunngildum um stöðugleika við þær efnahagsaðstæður sem nú ríkja.

Heilbrigðismál

- **Framlög til sjúkrahúspjónustu** verða aukin um 16 milljarða á tímabilinu til ársins 2022 eða sem nemur um 20%. Þar af nema framlög vegna byggingar nýs Landspítala 8,7 milljörðum og aukin framlög til annarra þátta þ.a.l. 7,3 milljarðar króna sem er 9% raunaukning á tímabilinu. Þessi aukning er langtum minni en sú lágmarks viðbótarfjárförf sem Landspítalinn hefur áætlað að þurfi til reksturs spítalans m.a. vegna mannfjöldapróunar, styttingar biðlista, lágmarks viðhalds og tækjakaupa auka annarra aðkallandi verkefna.
- **Greiðslupátttaka:** Nýtt greiðslupátttökukerfi í heilbrigðisþjónustunni verður tekið í notkun þann 1. maí n.k. en gert er ráð fyrir að kostnaður vegna þess nemi um 1,5 milljarði á ársgrundvelli. Breytingin felur í sér að sett er tæplega 70.000 króna þak á ári á greiðslupátttöku almennra sjúklinga fyrir þjónustu heilsugæslu, sjúkrahúsa, sérgreinalækna, myndgreininga, rannsókna og þjálfunar. Breytingin er að mestu fjármögnuð með tilfærslu á kostnaði frá þeim sem þurfa mikla heilbrigðisþjónustu til þeirra sem þurfa minni þjónustu. Það þýðir að fyrir allflestu sem þurfa tilfallandi þjónustu munu gjöld hjá sérfræðilæknum og fyrir rannsóknir og myndgreiningar hækka umtalsvert, áður en þaki er náð. Við samþykkt laganna gaf heilbrigðisráðherra loforð um að þakið fyrir almenna sjúklinga yrði lækkað í um 50.000 og fjármagnað í fjárlögum fyrir árið 2017. ASÍ hefur stutt umrædda kerfisbreytingu sem setur þak á tiltekinn heilbrigðiskostnað en telur að greiðslupátttaka allra sé nú þegar of mikil í heilbrigðisþjónustunni, aðgerðin sé vanfjármögnuð, þakið of hátt og hætta á að hækkun á kostnaði hjá stórum hluta notenda muni leiða til þess að tekjulægri hópar neiti sér um heilbrigðisþjónustu í enn meira mæli en nú er.
- **Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta:** Áformuð er bygging fimm nýrra hjúkrunarheimila á tímabilinu sem skila munu 261 nýju hjúkrunarrými. Þessi fjölgun nemur einungis helmingnum af áætlaðri viðbótarþörf fyrir ný hjúkrunarrými fram til ársins 2020. Þessi fjölgun er því langt undir áætlaðri þörf



á því tímabili sem áætlunin nær til. Ríkissjóður tekur beinan þátt í fjármögnun þriggja þessara heimila með samtals 3,3 milljarða framlagi auk þess sem áætlað er að rekstur þeirra kosti um 2,5 milljarða á ársgrundvelli þegar þau verða öll komin í fullan rekstur. Ekki er að sjá merki þess í áætluninni að gert sé ráð fyrir viðbótarfjármagni til reksturs hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu á tímabilinu þrátt fyrir viðvarandi rekstrarvanda margra stofnanna á þessu sviði og fyrirsjáanlega fjölgun aldraðra.

Húsnæðisstuðningur

- Gert er ráð fyrir 3 milljörðum króna á ári til stofnframlaga til uppbyggingar á 2.300 íbúðum í almenna íbúðakerfinu á árunum 2016-2019 í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnar vegna kjarasamninga 2015. Á árunum 2020-2022 er hins vegar dregið úr framlögum til verkefnisins og gert ráð fyrir 1,5 milljarði á ári sem dugar að hámarki til stofnframlaga ríkisins til bygginga á 300 íbúðum í almenna íbúðakerfinu fyrir tekjulægri heimili. Fyrir liggur að húsnæðisvandi lágtekjufólks hefur farið mjög vaxandi á undanförunum árum. Þetta eru þeir hópar sem ekki hafa bolmagn til kaupa á eigin húsnæði, hafa ekki átt aðgang að félagslegu húsnæðis sveitarfélaganna og hafa fárra kosta vöð nema leigja á almennum markaði. Húsnæðisöryggi þessa hóps er oft og tíðum lítið og húsnæðiskostnaður um eða yfir helmingur ráðstöfunartekna heimilis sem er langt umfram þau 25% sem talið er ásættanlegt hlutfall húsnæðiskostnaðar. Uppbygging í almenna íbúðakerfinu er besta langtímalausnin til að tryggja þessum hópi húsnæðisöryggi og viðráðanlegan húsnæðiskostnað. Mat ASÍ er að byggja þurfi a.m.k. 1.000 nýjar íbúðir í almenna íbúðakerfinu á ári, næstu fimm árin og um 600 íbúðir á ári eftir það til að tryggja nægilegt framboð fyrir þá hópa sem kerfinu er ætlað að ná til.
- Með auknum stofnframlögum til fjölgunar almennra íbúða geta stjórnvöld aukið framboð af niðurgreiddu húsnæði og unnið gegn þeirri miklu spennu sem nú er á húsnæðismarkaði.
- ASÍ leggst gegn fyrirætlunum um að draga úr húsnæðisstuðningi í vaxtabótakerfinu en viðmiðunarfjárhæðum í kerfinu verður haldið föstum allt tímabilið sem þýðir að fækka mun í hópi þeirra sem fá vaxtabætur og draga enn frekar úr jöfnunarhlutverki kerfisins.
- Óljóst er hvort til standi að frysta húsnæðisbætur til leigjenda sömuleiðis.



Barnabætur

- Markmið er að endurskoða og einfalda barnabótakerfið, þröngja þann hóp sem kerfið nær til og beina bótum einkum til lágtekjuheimila. Vísað er til tillagna IMF um endurskoðun á barnabótakerfinu sem gengu út á að skerðingarhlutfall barnabóta verði eitt og hækki töluvert frá því sem nú. Rætt er um að hefja þurfi heildarskoðun á stuðningi við barnafjölskyldur og skoða hvort ein tegund barnabóta skuli koma í stað almennra barnabóta, barnalífeyris almannatrygginga, mæðralauna og barnabóta atvinnuleysistrygginga.
- Útgjöld til barnabóta halda því áfram að dragast saman að raungildi líkt og undanfarin ár. Fjölskyldum sem fá barnabætur fækkaði um tæplega 12.000 milli árana 2013 og 2016 og mun skv. þessu halda áfram að fækka á næstu árum.
- Tekjuskerðingarmörkum voru óbreytt í barnabótakerfinu frá árinu 2013-2016 og árið 2015 var skerðingarhlutfall tekna aukið. Skerðingarmörk voru hækkuð um 12,5% árið 2017 en frá árinu 2013 hefur launavísitala hækkað um nærri þriðjung. Þannig hafa útgjöld til barnabóta dregist saman að raungildi undanfarin ár og ekki annað að sjá en að stefnan byggji á að draga enn frekar úr stuðningi við barnafjölskyldur. ASÍ mótmælir þeim áformum harðlega.

Fæðingarorlof

- ASÍ fagnar áformaðri hækkun á hámarksgreiðslum til foreldra úr Fæðingarorlofssjóði í 600 þúsund krónur á mánuði í áföngum fram til ársins 2020. Jafnframt leggur ASÍ áherslu á að farið verði að tillögum starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum sem lagði til að tekjur upp að 300.000 krónum á mánuði skerðist ekki og að fæðingarorlof verði lengt úr 9 mánuðum í 12 í áföngum.
- 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.
- Barneignum hefur á síðustu árum fækkað og var frjósemi árið 2016 1,75 barn á ævi hverrar konu sem er sú minnsta sem mælst hefur, en til að viðhalda mannfjölda til lengir tíma þarf frjósemi að vera 2,1. Þessi staða, samhliða hraðri öldrun þjóðarinnar hefur mikil áhrif á aldurssamsetningu til framtíðar og skynsamleg langtímasýn í efnahagsmálum fæli í sér að nýta þau hagstjórnartæki sem geta haft jákvæð áhrif á aldurssamsetninguna til framtíðar, ss. barnabætur, fæðingarorlof og húsnæðiskerfi sem þjónar ungu fólki. Fjármálaáætlun til næstu fimm ára stefnir í þveröfuga átt og stuðlar að rýrari kjörum barnafólks og eykur á vandamál tengd aldurssamsetningu landsmanna til framtíðar.

Almannatryggingar

- **Ellilífeyrir:** Hækkun á frítekjumarki vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega úr 25.000 krónum á mánuði í 100.000 í áföngum á árunum 2018-2022 er breyting sem



eingöngu gagnast þeim ellilífeyrisþegum sem stunda atvinnu og hafa atvinnutekjur umfram 25.000 krónur á mánuði, en einungis lítill hluti ellilífeyrisþega hefur atvinnutekjur. Aðgerðin mun því ekki gagnast tekjulægstu lífeyrisþegunum.

- **Örorkulífeyrir:** Ekki er að sjá að gera eigi löngu tímabærar breytinga á réttindum örorkulífeyrisþega í almannatryggingakerfinu til samræmis við þær breytingar sem gerðar hafa verið á réttindum ellilífeyrisþega, fyrr en á árinu 2019. Á meðan búa örorkulífeyrisþegar áfram við flókin, ógagnsæ réttindi almannatrygginga með krónu á móti krónu skerðingum á þann hóp sem verst standur.

Atvinnuleysi

- **ASÍ mótmælir því harðlega að til standi að stytta á bótatímabil atvinnuleysisbóta** til atvinnuleitenda úr 30 mánuðum í 24 mánuði. Tillagan er lögð til án alls samráðs við aðila vinnumarkaðarins en löng hefð er fyrir samráði við aðila um mikilvæg grundvallarréttindi launafólks eins og hér um ræðir.

Vinnueftirlit

- ASÍ fagnar áherslu á fækkun vinnuslysa og áformum um að sporna við þeim en leggur áherslu á mikilvægi þess að fjármagn fylgi verkefninu.

Það er mat ASÍ að fjármálastefnan og sú fjármálaáætlun sem byggð er á henni stuðli ekki að þeim markmiðum sem sett eru fram í fjármálastefnunni um að hagstjórnin tryggi stöðugleika og vinni með peningamálastefnunni. Fyrir liggur að ef tryggja á nægilegt aðhald og styðja á við peningamálastefnuna samhliða þeim velferðarumbótum sem verkalýðshreyfingin telur nauðsynlegar til treysta hinn félagslega stöðugleika er óumflýjanlegt að styrkja tekjustofna ríkisins.

Alþýðusambandið telur að svo treysta megi efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð þurfi stjórnvöld að beita sér með tvíþættum hætti. Annars vegar þannig að ríkisfjármálin spennu á móti uppsveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar verði ráðist í brýnar úrbætur m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála, almannatrygginga og í stuðningi við barnafjölskyldur með markvissum fjármögnuðum aðgerðum.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ