



Nefndasvið Alþingis  
við Austurvöll  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 04.05.2018  
Tilvísun: 201804-0029

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019 – 2023.**

Óskað hefur verið eftir umsögn Alþýðusambands Íslands um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019 – 2023. Skoðun ASÍ um þróun opinberra fjármála hefur áður verið komið á framfæri og má þar vísa í umsögn um fjármálastefnu 2018-2022 og nýlega yfirlýsingu Miðstjórnar ASÍ þar sem áherslur fjármálaáætlunar voru gagnrýndar harðlega.

Fyrirliggjandi fjármálaáætlun byggir á fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022 en í umsögn sem ASÍ gaf um fjármálastefnuna var bent á að það væri „*tvísýnt hvort sú fjármálastefna sem hér væri sett fram muni styðja við efnahagslegan og félagslegan stöðugleika á komandi árum sökum þeirra annmarka sem á henni eru*“, og að „*samkvæmt stefnunni á fyrst og fremst að auka útgjöld með því að draga úr afgangi af ríkisrekstrinum á sama tíma og dregið er úr tekjuöflunaráformum*“.

Undanfarin ár hefur ASÍ ítrekað gagnrýnt þróun ríkisfjármála og verið þeirra skoðunar að fjármál hins opinbera muni ekki tryggja félagslegan stöðugleika hér á landi. ASÍ hefur í því sambengi áður varað við þensluaukandi aðgerðum hins opinbera, veikingu nauðsynlegra tekjustofna og vanrækslu félagslegra innviða. Það er skoðun ASÍ að með fyrirliggjandi fjármálaáætlun sé haldið áfram á sömu braut, þar sem tekjustofnar séu veiktir frekar sem dragi úr getu stjórnvalda til velferðarumbóta. Hætta er á því að verði efnahagshorfur veikari en gert er ráð fyrir muni tekjustofnar hins opinbera ekki standa undir nauðsynlegri velferð hér á landi.

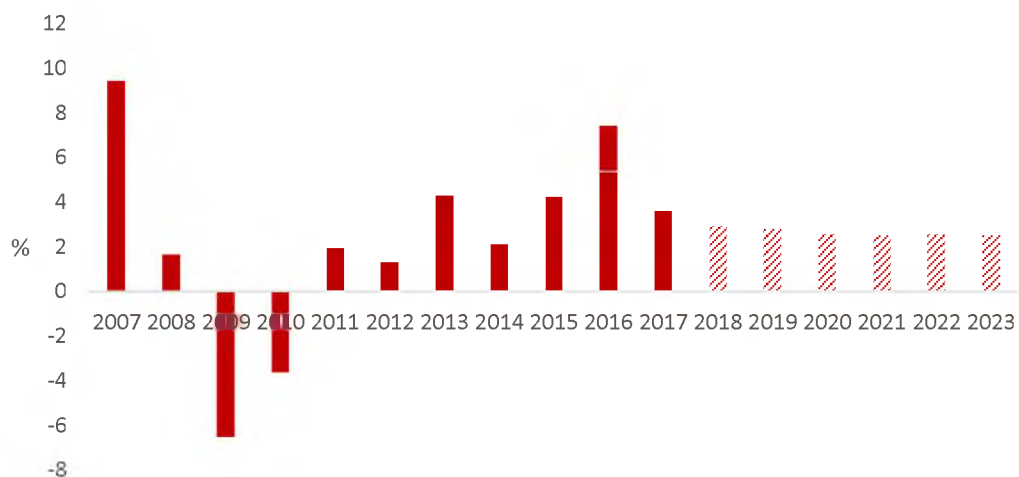
ASÍ telur mikilvægt að horft sé til ábendinga fjármálaráðs. Fjármálaráð hefur kallað eftir því að spáferli sé endurskoðað, skoðaðar séu fleiri sviðsmyndir og að afkoma sé leiðrétta fyrir áhrifum hagsveiflunnar. Fjármálaráð bendir einnig á að þeirri spurningu sé ósvarað hvemig hið opinbera eigi að bregðast við ófyrirséðum áföllum. ASÍ vill líka taka undir ábendingu um mikilvægi fjölbreytts atvinnulífs en fjármálaráð nefnir að stefnumörkun skorti um hvemig hið opinbera ætli að stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi. ASÍ tekur undir þetta og telur skýra stefnu í atvinnumálum vanti hér á landi.



## Efnahagshorfur

Eftir hraðan vöxt efnahagslífsins undanfarin ár bera hagvísar þess merki að helstu drifkraftar hagvaxtar undanfarinna ára séu að hægja á sér. Hægt hefur á fjölgun ferðamanna ásamt því að dregið hefur úr vexti einkaneyslu og fjármunamyndunar. Svipuð þróun á sér stað á vinnumarkaði en þar hefur hægt á fjölgun starfandi einstaklinga. Flestir greiningaraðilar telja þó forsendur fyrir því að hér geti verið allnokkur hagvöxtur á næstu árum og sama gildir um forsendur fjármálaáætlunar. Ef efnahagsforsendur fjármálaáætlunar raungerast mun hagvaxtartímabil hafa staðið yfir samfellt í þrettán ár. Ennfremur merkir það að hér muni verða hóflegur vöxtur einkaneyslu, fjárfestinga og útflutnings.

### Hagvöxtur og forsendur Fjármálaáætlunar



Það yrði afar hagfelld þróun ef forsendur fjármálaáætlun verða að veruleika. Hinsvegar er það ekki æskilegt að áætlanir séu gerðar út frá of bjartsýnum forsendum. Sú sviðsmynd er vissulega fyrir hendi að óvænt áföll leiði til neikvæðari þróunar en spár gera ráð fyrir. Í slíkri sviðsmynd yrði einkaneysla mögulega minni og atvinnuleysi meira með tilheyrandi áhrifum á afkomu ríkisins, m.a. tekju- og virðisaukaskatts. Þess ber að geta að engin tilraun er gerð til að meta áhrif af slíku fráviki í fjármálaáætlun né heldur gerð grein fyrir því hvernig stjórnvöld hygðist bregðast við.

### Tekjuöflun ríkisins

Helstu skattstofnar ríkisins eru tengdir efnahagslegum umsvifum, þ.e. þeir eru háðir því hvernig laun þróast, hversu margir eru á vinnumarkaði, hve mikið neysla eykst o.s.frv. Af þeim sökum hafa tekjur hins opinbera vaxið hratt undanfarin ár. Aðgerðir á tekjuhlið koma flestar til framkvæmda árið 2019. Breytingar á tekjuskattkerfinu vega þyngst en



einnig er stefnt að lækkun tryggingagjalds og hækkun kolefnisgjalds. Gert er ráð fyrir því að samanlögð áhrif þeirra breytinga séu um 7,2 ma. kr. til lækkunar á tekjum ríkisins. Heildaráhrif allra breytinga á tekjuhlíð eru áætluð um 25 ma. kr. til lækkunar þegar þær hafa allar komið til framkvæmda árið 2023.

- Breytingar á tekjuskattkerfinu eru boðaðar í fjármálaáætlun. Talað hefur verið um að einfalda þurfi kerfið og auka skilvirkni þess sérstaklega til þess að skapa hvata fyrir aukinni atvinnuþátttöku. ASÍ telur þó rétt að benda á að atvinnuþátttaka hér á landi sé með því mesta sem gerist á heimsvísu. ASÍ telur að greina þurfi betur aðstæður þeirra sem eru utan vinnumarkaðar og að þær geti í mörgum tilfellum verið flóknari en svo að breyting á jaðarskatti hafi ráðandi áhrif. Það er rétt að áretta að skoðun ASÍ er sú tekjuskattkerfið þurfi að styðja við tekjujöfnuð hér á landi, með þrepaskiptingu nær því sem þekktist á Norðurlöndum. Hluti af endurskoðun yrði endurskoðun bótakerfa, breytingar á persónuafslætti og að horfið verði frá samnýtingu skattþrepa og persónuafsláttar. Að sama skapi hefur verið nefnt að bætur verði í auknum mæli miðaðar að hinum tekjulægstu. Samhliða endurskoðun er svo einnig boðuð tekjuskattlækkun sem gengur gegn ákalli verkalýðshreyfingarinnar um endurreisn tilfærslukerfanna og aukna velferð.
- Kolefnisgjald var hækkað í upphafi árs en fyrirhugað er að gjaldið hækki um 10% árið 2019 og aftur um 10% árið 2020. Gert er ráð fyrir að hvort hækkun skili ríkissjóði um 600 m.kr. árlega. Það er fagnaðarefni að stjórnvöld hafi sett aukna áherslu á umhverfismál. Með kolefnisgjaldi á eldsneyti er m.a. verið að hvetja til orkuskipta, t.d. rafbílavæðingu. Þó ber að nefna að innviðauppbygging fyrir rafbíla er enn í dag afar takmörkuð. Hætta er á því að hækkun kolefnisgjalda setji auknar byrðar á einstaklinga sem geta síður breytt samgöngumáta, m.a. út af fjárhag eða lélegum innviðum. Setja þarf aukinn kraft í að byggja upp innviði og almenningssamgöngur samhliða slíkum úrræðum.
- Stefnt er að álagningu brottfaragjalds á flugfarþega frá og með árinu 2020. Alþýðusambandið hefur tekur undir gjaldtöku á ferðaþjónustu, m.a. til að standa undir fjárfestingu á innviðum. Óvissa er þó um þessi áform og rétt að benda á að slík gjaldheimta hefði verið betur tímasett ef hún hefði verið lögð á fyrir til að mæta hröðum vexti greinarinnar.

## Húsnæðismál

Erfiðar aðstæður ríkja á húsnæðismarkaði og mikill fjöldi einstaklinga býr við óviðunandi húsnæðiskjör. Það er mat Íbúðalánasjóðs að um 50 þús. einstaklingar séu á leigumarkaði og af þeim séu tekjulágir og ungt fólk í meirihluta. Vísendingar úr könnunum stéttarfélaganna ASÍ benda jafnframt til þess að allt að 70% erlenda félagsmanna sumra



stéttarfélagu séu á leigumarkaði, að þeir borgi hærri leigu en íslenskumælandi og að þeir geti síður gert tilkall til húsnæðisbóta. Samkvæmt skýrslu ÍLS ná leigjendur síður að safna sparifé og tekjulágir leigjendur búa að jafnaði við íþyngjandi húsnæðiskostnað og þurfa að greiða yfir 50% af ráðstöfunartekjum í leigu. Hlutfallið er hið hæsta á Nordurlöndum.

Aðstæður sem þessar munu skapa fátæktargildirur verði ekki við þeim brugðist og ýta undir vaxandi ójöfnuð. Fjármagnskostnaður margra eigenda húsnæðis hefur lækkað undanfarin ár á meðan staða leigjenda hefur ekki batnað. Margir sitja því fastir á erfiðum leigumarkaði með íþyngjandi húsnæðiskostnað og óöruggt húsnæði.

Með kjarasamningunum í maí 2015 náðist samkomulag um að hefja aftur uppbyggingu félagslegs íbúðahúsnæðis með byggingu 2300 íbúða á árunum 2016-2019, að hámarki 600 íbúðir á ári, með 30-40% niðurgreiðslu ríkis og sveitarfélaga til þess að tryggja að leiga að frádregnum húsnæðisbótum verði ekki hærri en 25% af tekjum. Að mati sérfræðinga var talið að til þess að geta byggt 600 íbúðir á ári þurfi framlag ríkisins að vera 3 mia.kr. á ári. Hefur þessi fjárhæð verið á fjárlögum og ríkisfjármálaáætlun síðan.

Komið hefur í ljós að þessi framlög duga ekki til þess að hægt verði að byggja þessar 600 íbúðir. Skýrist þetta af aukinni uppbyggingu íbúða fyrir námsmenn og öryrkja sem rétt eiga á allt að 40% framlagi ríkis og sveitarfélaga og vegna þess að raunkostnaður við byggingu íbúðarhúsnæðis hefur vaxið um ríflega 12%

Ef ríkisstjórnin hefur það að markmiði að efna þau loford, sem gefin voru við gerð kjarasamninganna 2015 er ljóst að auka verður þessi framlög um 600 m.kr. bæði á gildandi fjárlögum og í fjármálaáætluninni ásamt því að gera ráð fyrir eðlilegri hækkun byggingakostnaðar á næstu árum. Í fjármálaáætluninni er síðan gert ráð fyrir að dregið verði verulega úr framlögum til almennra íbúða þrátt fyrir knýjandi þörf fyrir fjölgun íbúða. ASÍ hefur lagt áherslu á að byggja þurfi a.m.k. 1000 íbúðir á ári til þess að hægt verði að mæta þessum þörfum, en til þess þurfa framlögin að hækka um 2.400 mill.kr. á ári. Fleiri almennar íbúðir er besta lausnin við vanda verst setta hópsins á húsnæðismarkaði og ýta undir stöðugari og heilbrigðari húsnæðismarkaði. ASÍ krefst þess að stjórnvöld stígi inn með afgerandi hætti til að leysa þann vanda sem er á húsnæðismarkaði.

Gert er ráð fyrir óbreyttu kerfi vaxtabóta og viðmiðunarupphæðum næstu árin, þ.e. áfram verður dregið úr stuðningi að raunvirði og einungis vísað til endurskoðunar á tekjuskattkerfi.

### **Barnabætur og fæðingarorlof**

ASÍ fagnar áformaðri hækkun á hámarksgreiðslum til foreldra úr Fæðingarorlofssjóði í 600 þúsund krónur á mánuði frá og með 1. janúar 2019. Þó ber að nefna að sú upphæð var sett fram fyrir tveimur árum, hefði þurft að vera 645 þús. um síðustu áramóti og enn



hærrí við þau næstu. Ekki er farið 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. Þessi stefnubreyting er í andstöðu við ákall í samfélaginu um að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Flestar ungbarnafjölskyldur lenda í alvarlegum dagvistunarvanda þegar fæðingarorlofi lýkur og ríki jafnt sem sveitarfélög verða að leggja sitt af mörkum til að búa betur að yngstu íbúum landsins og fjölskyldum þeirra.

Stefnt er að breytingu á barnabótakerfinu samhliða endurskoðun tekjuskattkerfisins. Í fjármálaáætlun er eitt að markmiðum að bæta afkomu efnalítilla barnafjölskyldna m.a. með því að endurskoða „greiðslur almannatryggingakerfisins með börnum til að barnabætur, barnalífeyrir og aðrar greiðslur vegna barna komi betur til móts við þarfir tekjulágra barnafjölskyldna sem og til að minnka skerðingar vegna samspils bótakerfa, skattkerfis og atvinnutekna“.

Alþýðusambandið mótmælir þeirri þróun að barnabótakerfinu sé breytt í styrk sem einungis rennur til hinna allra tekjulægstu. Undanfarin ár hefur barnabótakerfið verið veikt. Tekjuskerðingarmörk voru óbreytt á árunum 2013-2016 og árið 2015 var skerðingarhlutfall aukið. Niðurstaðan var að fjölskyldur sem fengu barnabætur fækkaði um tæplega 12 þús. á árunum 2013-2016. Þrátt fyrir að skerðingarmörk hafi verið hækkuð um 12,5% árið 2017 og 7,4% árið 2018 byrja barnabætur að skerðast vegna tekna umfram 240 þús. þ.e. langt undir lágmarkslaunum sem nú eru 300 þús.

Það er rétt að benda á að ráðgjöf IMF um samspil bóta og skatta byggðist meðal annars á þeirri forsendu að markmið barnabóta væru að draga úr brýnni fátækt en ekki að hafa áhrif á fæðingartíðni. Fæðingartíðni hefur dregist hratt saman á Íslandi undanfarna áratugi og hefur aldrei mælst lægri en árið 2016 þegar frjósemi var 1,75 barn á ævi hverrar konu. Gjarnan er talað um að fæðingartíðni yfir 2,1 til að viðhalda mannfjölda til lengri tíma. ASÍ telur að við þessari þróun þurfi að bregðast og þurfi að skoða í samhengi við aðrar vísbendingar um að staða ungs fólks hafi versnað yfir lengri tíma<sup>1</sup>.

## Heilbrigðismál

Framlög til sjúkrahúspjónustu aukast um 11% á tímabilinu, úr rúmum 86 mö. kr. 2018 í rúmlega 95 ma. kr. í lok tímabilsins 2023 og aukning til heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa verður um 21% á tímabilinu, úr rétt um 48 mö.kr 2018 í rúmlega 58 ma.kr. árið 2023. Undanfarin ár hefur aukningin í útgjöldum verið hlutfallslega mest hjá sjálfstætt starfandi sérgreinalæknum en þá þróun þarf að stöðva til að ná markmiðunum um heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað og betri samhæfingu og skipulag í heilbrigðisþjónustunni. Stefnt er að fjölgun rýma í hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu

<sup>1</sup> Sjá greinargerð um stöðu ungs fólks eftir Friðrik Má Baldursson og Axel Hall. <http://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1652.pdf>



á tímabilinu. Fjölga á hjúkrunarrýmum um 562 og dvalarrýmum um tæplega 100. Eftir því sem best verður séð af áætluninni er ekki verið að auka fé til rekstrar þessarar þjónustu nægilega. Það er jákvætt að veita eigi 8,5 ma. til að lækka greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðiskerfinu sem við teljum allt of mikla.

Aukin útgjöld til ellilífeyris á tímabilinu má fyrst og fremst rekja til fjölgunar ellilífeyrisþega. Þá er það yfirlýst markmið að fjölga þeim sem fresta töku ellilífeyris og auka atvinnuþátttöku ellilífeyrisþega. Þar er sérstaklega vísað til sveigjanlegra starfsloka sem lögfest voru við breytingar á kerfinu en ASÍ telur þá breytingu algerlega mislukkaða í ljósi þess að sú reglugerð sem sett hefur verið gerir ráð fyrir að aðeins tekjuhæstu ellilífeyrisþegarnir hafi tök á að taka hálfan ellilífeyri. Sveigjanleg starfslok eru því að óbreyttu ekki í boði fyrir venjulegt launafólk.

Örorkulífeyrisþegar hafa búið við mun verra kerfi og lakari kjör en ellilífeyrisþegar frá því að nýtt kerfi ellilífeyris almannatrygginga tók gildi í ársbyrjun 2017. Til stendur að koma á nýju kerfi árið 2019 og á það að vera einfaldara og sveigjanlegra og leggja á áherslu á getu fólks til starfa. Erfitt er að meta hversu mikið fé á að renna til kerfisbreytingarinnar en svo virðist sem það séu rúmlega 5,5 ma. kr. Það er hlutfallslega mun minna en breytingin á ellilífeyrishlutanum kostaði.

## Menntamál

Fjórða iðnbyltingin fær mikið vægi í umræðunni um þessar mundir. Undanfarin ár hefur störfum fjölgað hratt á Íslandi en á sama tíma sjást vísbendingar um vaxandi misræmi m.t.t. menntunar og fæmi. Griðarlegur skortur er á iðnmenntuðum á meðan staða ákveðinna hópa háskólamenntaðra á vinnumarkaði hefur versnað. Flest Evrópuríki leggja aukna áherslu á að kortleggja vinnumarkað til framtíðar þannig að stjórnvöld geti haft réttar upplýsingar við stefnumótun í mennta- og atvinnumálum. ASÍ kallar eftir því að stjórnvöld móti hæfni- og atvinnustefnu fyrir Ísland en aukið fjármagn í háskólamenntun tryggir ekki eitt og sér aukna verðmætasköpun, lykilatriðið sé að fjárfesta í réttri menntun.

Í skýrslu World Economic Forum, *The Future of Jobs*<sup>2</sup> var því spáð að til ársins 2020 geti 7,1 milljón starfa tapast vegna tækniþrífara á meðan einungis tvær milljónir starfa verða til. Ein af meginmáttökum skýrslunnar var sú að menntun, símenntun og endurmenntun sé nauðsynleg til að draga úr neikvæðum áhrifum örra tæknibreytinga.

Í nýrri rannsókn OECD reyndust áhrif tækniþróunar á vinnumarkaðinn afar breytileg eftir löndum, einungis 6% starfa voru í hættu í Noregi miðað við 33% í Slóvakíu. Staðreyndin er sú að allt of lítið er gert af því að leggja mat á lengri tíma þróun á vinnumarkaði og enn minna gert af því að bregðast við því sem þó er fyrirsjáanlegt.

<sup>2</sup> The Future of Jobs, 2016, <http://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs>



Samkvæmt gögnum Hagstofunnar eru um 40 þús. einstaklingar á vinnumarkaði sem hafa eingöngu grunnmenntun. Þar standa einstaklingar og þá sérstaklega konur og fólk á landsbyggðinni höllustum fæti. Mikilvægt er að þessum fjölda einstaklinga verði boðin úrræði við hæfi. Það er forsenda þess að þeir hafi raunhæf tækifæri til að taka þátt í þeirri þróun varðandi tækni og atvinnulíf sem þegar er hafin og mun aðeins aukast í fjórirsjáanlegri framtíð. Fjöldi fólks af erlendum uppruna hefur vaxið gífurlega á undanförunum árum. Mikilvæg forsenda þess að þessir einstaklingar njóti þeirra kjara og lífsgæða sem þeim ber er stóruvinnu stuðningur við íslenskukennslu fyrir útlendinga og að kerfisbundið verði farið í að meta og viðurkenna þá hæfni og þekkingu sem þeir búa yfir og tryggja þeim úrræði í framhaldinu með sama hætti og öðrum á vinnumarkaði.

Góður árangur hefur náðst með öflugum starfi á sviði framhaldsfræðslunnar undanþinginn ár. ASÍ fagnar því að Ísland verði hluti af PIAAC rannsókninni en hún er mikilvæg fyrir frekari stefnumótun á sviðinu. Eftir standa þó mikilvæg úrlausnarefni sem taka verður á með markvissum aðgerðum.

Í núverandi fjármálaáætlun er bent á ýmsar aðgerðir en engin útgjöld virðast fylgja neinum af þeim verkefnum sem tilgreind eru. Þegar á heildina er litið er dregið úr framlögum til málefna sviðsins „önnur skólastig“ á tímabilinu um 4% að nafnvirði (mun meira á raunvirði). ASÍ telur það óásættanlegt, einkum í ljósi þess að efla þarf hæfni á vinnumarkaði.

Í stjórnsáttmála er boðað að iðn-, verk- og starfsnám verði eflt í þágu öflugra samfélags. ASÍ fagnar þeim áherslum en aðgerðir skortir um hvernig eigi að ná tilætluðum árangri. Haustið 2016, gerðu stjórnvöld samkomulag við aðila vinnumarkaðarins og háskólana um þróun fagháskólanáms. Í samkomulaginu var viðurkennt að þróun fagháskólanáms í samstarfi framangreindra aðila væri eitt brýnasta verkefnið á sviði háskólamenntunar hvort heldur litið er til hagsmuna nemenda á háskólastigi, atvinnulífsins eða samfélagsins alls. Þá er ljóst að öflugt fagháskólanám er ein að mikilvægustu forsendum þess að auka áhuga og aðsókn nemenda að verk- og starfsnámi á framhaldsskólastigi. Í fjármálaáætlun er ekkert að finna um þróun fagháskólanáms né hvernig til standi að efla iðnnám á framhaldsskólastigi. Með fjármálaáætlunin er þannig boðað að ekki eigi að standa við samkomulagið frá 2016.

f.h. ASÍ  
Róbert Farestveit  
Hagfræðingur