



Alþingi  
Nefndasvið Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 3.10.2019  
Tilvísun: 201909-0005

**Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020, frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlag fyrir árið 2020 og frumvarpi til laga um breytingar á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, 1., 2. og 3. mál.**

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020, frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlag fyrir árið 2020 og frumvarpi til laga um breytingar á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, 1., 2. og 3. mál.

ASÍ leggur í mati sínu á stefnu og framkvæmd opinberra fjármála áherslu á að sé stutt við markmið kjarasamninga í efnahags- og peningamálum, þar endurspeglist þau loforð sem stjórnvöld gáfu launafólki í yfirlýsingu sinni í tengslum við samningana og að félagslegt öryggi og framþróun sé ávallt í forgrunni.

Miðstjórn ASÍ fjallaði um fjárlagafrumvarpið á fundi sínum þann 18. september síðastliðnum. Í ályktun fundarins segir:

*Miðstjórn ASÍ fagnar því að loks liggja fyrir nýjar tillögur stjórnvalda að breytingum á tekjuskattkerfinu sem beðið hefur verið með mikilli eftirvæntingu. **Breytingarnar skila sér hins vegar of seint í vasa launafólks og stjórnvöld bregðast hlutverki sínu við að láta þá sem eru aflögufærir greiða réttlátan hlut til samfélagsins til að tryggja viðunandi fjármögnun velferðar og samfélagsinnviða.***

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020 er lagt fram á grundvelli breyttrar fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022 sem samþykkt var á Alþingi í júní síðastliðnum. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður



verði á komandi ári rekinn í jafnvægi sem er umtalsverð breyting frá fyrri áætlun sem gerði ráð fyrir hátt í 30 milljarða króna afgangi af ríkisrekstrinum. Vegna innbyggðra veikleika í fjármálastefnu undanfarinna ára var stjórnvöldum síðastliðið vor nauðugur einn kosturinn að leggja fram breytingar á þeirri fjármálastefnu sem samþykkt var við upphaf kjörtímabilsins og bregðast þannig við afkomuvanda sem fyrirséð var að kæmi upp um leið og hægði á umsvifum í efnahagslífinu. Endurmat á afkomuhorfum hins opinbera leiddi þá í ljós að nauðsynlegt yrði að grípa til víðtækra aðhaldsaðgerða til að halda afkomu ríkissjóðs innan ramma fjármálastefnunnar.

ASÍ hefur verið í hópi þeirra sem gagnrýnt hafa fjármálastefnuna og ítrekað bent á að áætlanir í opinberum fjármálum hafi á síðustu árum byggt á mjög hagfelldum forsendum um efnahagsþróun og treyst hefur verið á tímabundna aukningu tekna í uppsveiflu. Lítið hefur þannig mátt út af bregða til þess að áætlanir stæðust ekki og tekjur dygðu ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld. Í ljósi þessa hefur ASÍ einnig verið gagnrýnið á að í uppgangi síðustu ára hafi tekjustofnar verið veiktir um of t.d með afnámi auðlegðarskatts og lækkun veiðigjalda auk þess sem látið hefur verið hjá líða að sækja auknar tekjur t.a.m. til ferðarþjónustunnar. Afleiðingar þessarar stefnu birtast með skýrum hætti í fjármálaáætlun og frumvarpi til fjárlaga fyrir komandi ár þar sem beitt er aðhaldsaðgerðum og takmörkun á launabótum sem í reynd leiðir til raunlækkunar á fjárframlögum sem stofnanir munu að óbreyttu þurfa að mæta með aðhaldi í rekstri og/eða niðurskurði á þjónustu. Slíkar aðgerðir munu hafa mest áhrif í viðkvæmri starfsemi heilbrigðis- og velferðarþjónustunnar. ASÍ ítrekar því gagnrýni sína á að opinber grunnþjónusta sé nýtt sem hagstjórnartæki til að jafna sveiflur í ríkisrekstrinum. Slíkt samrýmist ekki hugmyndum um ábyrga hagstjórn og félagslegar framfarir.

Efnahagsforsendur frumvarpsins byggja á spá Hagstofu Íslands frá því í maí síðastliðnum sem gerir ráð fyrir lítilsháttar samdrætti í ár en að hagvöxtur taki við sér strax á næsta ári. Verði efnahagsþróun óhagfelldari er lítið sem ekkert svigrúm í ríkisrekstrinum til að mæta því. Gert er ráð fyrir að verðlag hækki um 3,2% á komandi ári og launavísitala um 5,5%. Þá gerir launaforsenda frumvarpsins ráð fyrir því að laun ríkisstarfsmanna hækki um 3% á árinu 2020 en við mat á þeirri forsendu er rétt að hafa hugfast að ósamið er við þorra ríkisstarfsmanna sem hafa verið með lausa kjarasamningar frá því í vor og forsendan byggir á því að kaupmáttarþróun opinberra starfsmanna verði neikvæð.

## **Tekjuöflun – Skattalækkun skilar sér of seint til lágtekjufólks og of lítilla tekna aflað**

Áformaðar eru verulegar breytingar á tekjuskattskerfi einstaklinga til að mæta loforðum stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga á almennum vinnumarkaði sl. vor. Tekið verði upp



Þriggja þrepa tekjuskattskerfi með nýju lágtekjuþrepi sem taki gildi í tveimur áföngum á árunum 2020 og 2021. Þannig er áætlað að þriðjungur breytinganna taki gildi á árinu 2020 og tveir þriðju 2021. **ASÍ mótmælir því harðlega að ekki standi til að efna loforð um skattalækkanir til handa tekjulægstu hópum samfélagsins fyrir en núgildandi kjarasamningstímabil er hálfnað.** Fyrir liggur að skattbyrði þessa hóps hefur aukist langt umfram aðra á síðustu árum og loforð um leiðréttingu þar á vógu þungt við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði síðatliðið vor. Í ályktun miðstjórnar ASÍ frá 18. september sl. segir m.a.:

*Miðstjórn ASÍ fagnar því að loks liggja fyrir nýjar tillögur stjórnvalda að breytingum á tekjuskattkerfinu sem beðið hefur verið með mikilli eftirvæntingu. Breytingarnar skila sér hins vegar of seint í vasa launafólks og stjórnvöld bregðast hlutverki sínu við að láta þá sem eru aflögufærir greiða réttlátan hlut til samfélagsins til að tryggja viðunandi fjármögnun velferðar og samfélagsinnviða.*

*Lág- og millitekjufólki sem hefur á síðustu árum borið sífellt þyngrri skattbyrðar var í kjölfar kjarasamninga síðastliðið vor lofað umbótum á skattkerfinu til að auka ráðstöfunartekjur og snúa þessari óheillaþróun við. Að ekki standi til að efna loforðið að fullu fyrir en um mitt samningstímabilið veldur þess vegna verulegum vonbrigðum. Launafólk, öryrkjar og aldraðir sem hafa lágar tekjur hafa ekki tíma til að bíða svo lengi – þau þurfa léttari skattbyrði strax.*

ASÍ telur að umræddar tillögur um breytingar á tekjuskattkerfinu séu fyrsta skref í átt að nauðsynlegum endurbótum á skattkerfinu en leggur áherslu á að áfram þurfi að vinna að úrbótum sem auka jöfnuð og bæta tekjuöflun. Í því samhengi er nauðsynlegt að horfa einnig til samspils tekjuskattkerfisins og tilfærslukerfa vaxta-, húsnæðis- og barnabóta svo tryggt sé að breytingarnar skili tilætlaðir lækkun á skattbyrði lág- og millitekjufólks. Lækkun vaxtabóta á árinu 2020 verður t.a.m. til þess að ávinningur lágtekjufólks, sem á lítið eigið fé í sínu húsnæði, af breytingum á tekjuskattkerfinu þurrkast út þannig að skattbyrði eykst í reynd. Þá áréttar ASÍ mikilvægi þess að fulltrúar launafólks hafi aðkomu að áframhaldandi vinnu og tillögugerð um breytingar á skattkerfinu.

Samkvæmt tillögunum verður áfram heimild til samsköttunar sambúðaraðila en með nýju grunnþrepi dregur úr áhrifum heimildar til samnýtingar skattþrepa. Ísland er eitt fárra ríkja þar sem samsköttun er enn við lýði og hefur það annars staðar þótt brjóta í bága við markmið um jafnrétti kynjanna. Markmiðið ætti að vera að skattkerfið stuðli að fjárhagslegu sjálfstæði einstaklinga innan sambúðar.



Tillögur um breytingar á tekjuskattskerfi einstaklinga lækka tekjur ríkissjóðs um 5,5 milljarða á árinu 2020 samkvæmt tekjuáætlun frumvarpsins og um 21 milljarð á ári þegar þær verða að fullu komnar til framkvæmda á árinu 2021.

Ráðgert er samkvæmt frumvarpi til fjárlaga að leggja á nýja græna skatta vegna urðunar úrgangs og flúoraðra gróðurhúsalofttegunda sem skila eiga 1,5 milljarði í auknar tekjur á árinu 2020 og 2,5 milljörðum þegar þeir verða að fullu komnir til framkvæmda á árinu 2021. Áætlað er að urðunarskatturinn nemi um 6.000 kr. á fjögurra manna fjölskyldu á árinu 2020 en útfærsla á innheimtu urðunarskatts sem vinna þarf í samráði við sveitarfélögin liggur ekki fyrir.

Þá er í forsendum frumvarpsins gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist um 900 milljónir kr. á árinu 2020 vegna breytinga á skattlagningu ökutækja og eldsneytis en vinnu við útfærslu á þeim breytingum er ólokið. Óljóst er hvort og þá hvernig þær breytingar sem hér um ræðir tengjast fjármögnun samgönguframkvæmda sem kveðið er á um í nýundirrituðum samgöngusáttmála ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Að því er fram kemur í upplýsingum frá stjórnvöldum er fyrirhugað að fjármagna 60 milljarða af þeim 120 milljarða króna framkvæmdum sem farið verður í á næstu 15 árum með s.k. sérstakri fjármögnun sem m.a. felur í sér endurskoðun gjalda af ökutækjum og umferð í tengslum við orkuskipti. ASÍ leggur áherslu á að fyrirkomulag gjaldtöku af umferð og ökutækjum er verulegt hagsmun- og kjaramál fyrir allan almenning og því mikilvægt að sjónarmið launafólks séu höfð að leiðarljósi við þá endurskoðun sem framundan er. Þá áréttar ASÍ mikilvægi þess að stjórnvöld tryggi að fjármögnun opinberra þjónustu og innviðaf framkvæmda miði ávallt að því að dreifa birgðunum og stuðla að jöfnuði.

Áform eru samkvæmt tekjuáætlun frumvarpsins um að gjaldtaka af ferðamönnum skili 2,5 milljörðum í auknar tekjur á árinu 2020. Sú gjaldtaka er með öllu óútfærð og í greinagerð frumvarpsins er fjallað um að áformin kunni að koma til endurskoðunar. Stjórnvöld hafa nú um árabíl haft uppi fyrirætlanir um gjaldtöku á ferðapjónustuna án þess að til hennar hafi komið þrátt fyrir gríðarlegan vöxt greinarinnar á undanförunum árum. Enn er óljóst hvernig nálgast á málið og hvort raunveruleg áform eru um gjaldtöku en núverandi skattaívilnun til ferðapjónustunnar í gegnum lægra þrep virðisaukaskatts nemur tæpum þrjátíu milljörðum króna árlega.

Heildaráhrif áformaðra skattkerfisbreytinga á árinu 2020 og þegar samþykktu breytinga sem taka gildi á árinu eru metin 6 ma.kr. til hækkunar á tekjum sem til eru komnar vegna hækkunar kolefnagjalds, nýrra grænna skatta, gjaldtöku á ferðamenn, auknu skattaeftirliti og breytingum á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Lækkun tryggingargjalds, breyting á tekjuskattskerfinu og aukinn stuðningur við orkuskipti lækka tekjur um 9,7 milljarða. Áætlað er því að skattkerfisbreytingar lækki tekjur ríkissjóðs um samtals 3,7 milljarða króna á árinu



2020 en vegna óljósra áforma varðandi gjaldtöku af ferðamönnum má ætla að sú fjárhæð gæti numið um 6 ma.kr. Til viðbótar þessu koma um 23 ma.kr. áhrif af breytingum á tekjuskattskerfinu og grænum sköttum sem verða að fullu innleiddar árið 2021.

ASÍ hefur ítrekað lýst áhyggjum sínu af því að of langt hafi verið gengið í að rýra tekjustofna ríkisins á undanförunum árum. Fyrirhugaðar breytingar munu ganga enn lengra í þeim efnum án þess að áform séu um að styrkja aðra tekjustofna ríkisins á móti. **ASÍ hefur í kröfum sínum um umbætur á tekjuskattskerfinu lagt ríka áherslu á að breytingarnar verði ekki nýttar til þess að lækka tekjur ríkissjóðs, draga úr getu hans til þess að standa undir velferðarþjónustu og nauðsynlegri uppbyggingu samfélagsinnviða og/eða auka áherslur á notendagjöld og nefskatta sem draga úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins.**

Nú þegar hægir á umsvifum í hagkerfinu duga tekjustofnar ríkisins ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum til velferðar og innviða og er gert ráð fyrir talsverðum aðhaldsaðgerðum til að vinna á móti tekjutapi ríkissjóðs bæði vegna minni umsvifa og skattalækkunaráforma. Þannig er gerð almenn 2% aðhaldskrafa á öllum sviðum að heilbrigðis-, öldrunarstofnunum og skólum undanskildum þar sem aðhaldskrafan er 0,5% auk þess sem launabætur til stofnanna hafa verið takmarkaðar við 3% á árinu 2020.

ASÍ telur því nauðsynleg að samhliða ofangreindum skattkerfisbreytingum verði aðrir tekjustofnar ríkisins styrktir með það að markmiði að styrkja tekjuöflunar- og jöfnunarhlutverk skattkerfisins. Í því miði telur ASÍ að stjórnvöld eigi að horfa m.a. til upptöku á ofurlaunaskatti, auðlegðarskatti og sanngjörnu afgjaldi fyrir auðlindanýtingu.

Þessa afstöðu áréttar miðstjórn ASÍ í ályktun sinni um fjárlagafrumvarpið:

*Verkalýðshreyfingin áréttar mikilvægi samspils tekjujöfnunar- og tekjuöflunarhlutverks skattkerfisins og ítrekar afstöðu sína um nauðsyn þess að breytingu á tekjuskattskerfinu fylgi áform um að styrkja aðra tekjustofna s.s. með upptöku hátekjuskatts á ofurlaun, hækkun fjármagnstekjuskatts og sanngjörnu afgjaldi fyrir auðlindanýtingu. Vandí ríkisfjármálastefnunnar sem byggt hefur á því að treysta á auknar tekjur í uppsveiflu og veikja tekjustofna hefur nú raungerst. Til að halda afkomu ríkissjóðs í jafnvægi reynist nauðsynlegt að beita aðhaldi og svigrúm til nauðsynlegra samfélags- og velferðarumbóta verður takmarkað. Þetta birtist m.a. í fjárlagafrumvarpinu í ófullnægjandi fjármögnun sjúkrahúspjónustunnar sem stöðugt glímir við rekstrarvanda og niðurskurðarkröfu sem bitnar á þjónustu við sjúklinga og veldur óhóflegu álagi á starfsfólk ár eftir ár. Lífeyrisþegar og atvinnuleitendur sitja eftir og fá langt um minni kjarabætur en lágtekjufólk á vinnumarkaði. Engum fjármunum er varið í marglofaðar umbætur á greiðslukerfi almannatrygginga og þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu. Þrátt fyrir vaxandi atvinnuleysi og*



*brýna þörf fyrir stuðning við atvinnuleitendur af erlendum uppruna eru engin áform um auknar vinnumarkaðsaðgerðir og þjónustu við atvinnuleitendur. Framlög til framhaldsfræðslukerfisins sem þjónustar þá hópa á vinnumarkaði sem hafa minnsta menntun lækka umtalsvert á sama tíma og við blasir að umbreytingar sem nú eiga sér stað á vinnumarkaði munu koma verst niður á þessum hópum. Við þetta bætast fréttir af fyrirhuguðum vegtollum vegna samgönguumbóta sem munu leggjast þyngst á tekjulægstu hópanna.*

*Við sættum okkur aldrei við skattkerfisbreytingu sem lág- og millitekjufólk greiðir sjálft fyrir með veikara velferðarkerfi, verri innviðum, notendagjöldum og auknum nefsköttum. Við viljum sanngjarnt skattkerfi sem eykur jöfnuð og fjármagnar velferð.*

### **Athugasemdir við einstaka greinar í frumvarpi til laga um tekjuskatt og staðgreiðslu opinberra gjalda, 3. mál**

#### **5. gr. – Athugið að í greininni eru tilgreind röng innheimtuhlutföll tekjuskatts**

Í a og b lið eru breytinga á innheimtuhlutfalli í staðgreiðslu frá og með 1. janúar 2021 og lagt til að innheimtuhlutfall í fyrsta þrepi fari úr 22,5% í 20,6% og nýtt miðþrep verði 22,75%. Þessi hlutföll eru í ósamræmi við breytingar í 1. gr. frumvarpsins og eiga við um innheimtuhlutföll í staðgreiðslu á árinu 2020 sem tilgreind eru í 7 gr. Rétt innheimtuhlutföll til samræmis við ákvæði í 1.gr. eru í a-lið 17% og í b-lið 23,5%.

#### **3. og 4. gr. – Viðmið um þróun fjárhæðarmarkna og persónuafsláttar eftir 2021 vantar**

Þá vekur ASÍ athygli á því að samkvæmt frumvarpi um breytingar á lögum um tekjuskatt og staðgreiðslu, 3. máli er í 3 gr. framlengt ákvæði til bráðabirgða um breytingar á viðmiðum fjárhæðarmarkna tekjuskattsstofns sem kveður á um að fjárhæðarmörk breytist í hlutfall við vísitölu neysliverðs í stað launavísitölu til ársins 2021. Sömuleiðis er í b-lið 4.gr. kveðið á um þau viðmið sem hafa skuli til grundvallar við breytingu á fjárhæð persónuafsláttar vegna áranna 2020 og 2021. Hins vegar er ekki að finna í frumvarpinu nein ákvæði um þróun fjárhæðarmarkna tekjuskattsstofns og persónuafsláttar eftir árið 2021 og þau munu því að óbreyttu aftur taka breytingum skv. nógildandi lögum, þ.e. fjárhæðarmörk skv. launavísitölu og persónuafsláttur skv. vísitölu neysliverðs. Í greinagerð með frumvarpinu og við kynningu fjármálaráðherra á tillögum um breytingar á tekjuskattskerfinu er fjallað um að eftir árið 2021, þegar breytingarnar hafi að fullu verið innleiddar, skuli fjárhæðarmörk og persónuafsláttur þróast skv. sama viðmiði sem verði verðbólga að viðbættri framleiðniaukningu. Útfærsla þessa liggur ekki fyrir en ASÍ leggur ríka áherslu á að svo sé og



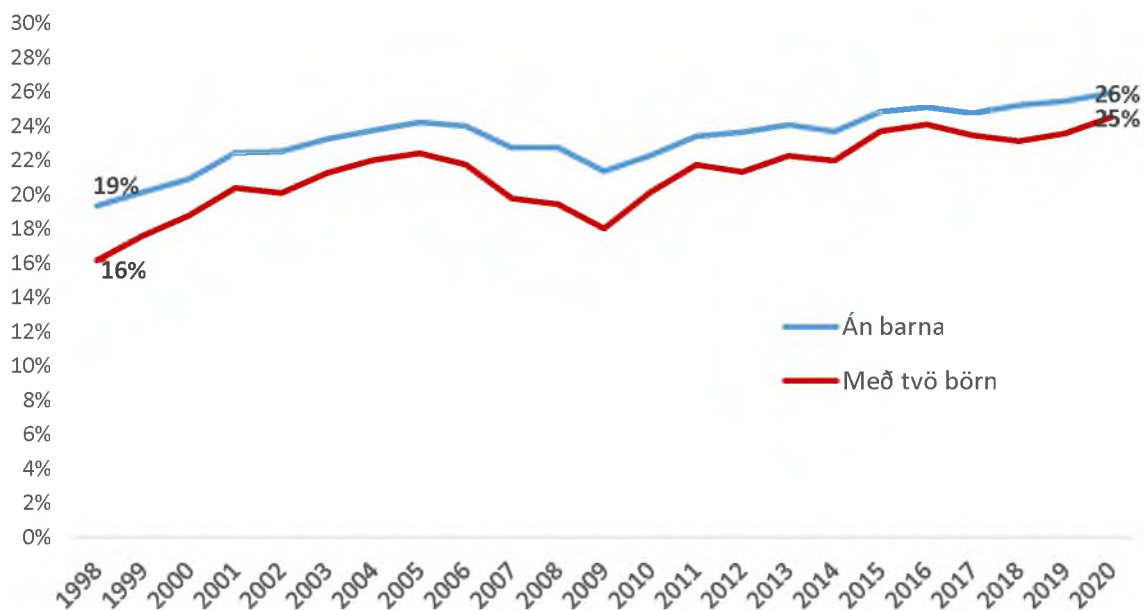
tryggt að ekki myndist að nýju það misræmi í þróun tekjumarka og persónuafsláttar sem á stóran þátt í því að skattbyrði tekjulægstu hópanna hefur aukist mun meira en þeirra tekjuhærri á síðustu árum.

### Barnabætur

- Framlög til barnabóta aukast um 1 milljarð króna að nafnvirði frá fjárlögum yfirstandandi árs. Að raunvirði hafa framlög til barnabóta heldur aukist á síðustu tveimur árum eftir mikla lækkun á árunum eftir 2010 en eru þó enn nokkuð lægir en þá. Til samræmis við yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga síðastliðið vor gerir frumvarpið ráð fyrir hækkun á skerðingarmörkum barnabóta úr 300.000 kr. í 325.000 kr. á mánuði. Frumvarpið gerir hins vegar ekki ráð fyrir að grunnfjárhæðir barnabóta hækki sem þýðir að grunnbætur rýrna að raungildi og einungs þeir foreldrar sem hafa tekjur yfir 325.000 kr. á mánuði fá hækkun barnabóta.
- ASÍ leggur áhersla á að barnabótakerfið verði eftir frekar til að jafna framfærslubyrði lág- og millitekjufjölskyldna með börn. Til að svo megi verða þarf að draga frekar úr tekjuskerðingum og tryggja að bótafjárhæðir og skerðingarmörk fylgi verðlags- og launaþróun yfir tíma.
- Skattbyrði þara sem hafa tekjur við neðri fjórðungsmörk og hafa tvö börn á framfæri er nú rétt um 1 prósentustigi lægri en barnlausra þara með sömu tekju. Skattbyrði tekjuhærri þara með og án barna er hin sama.

### Samanburður á skattbyrði þara með og án barna

Tekjur við neðri fjórðungsmörk

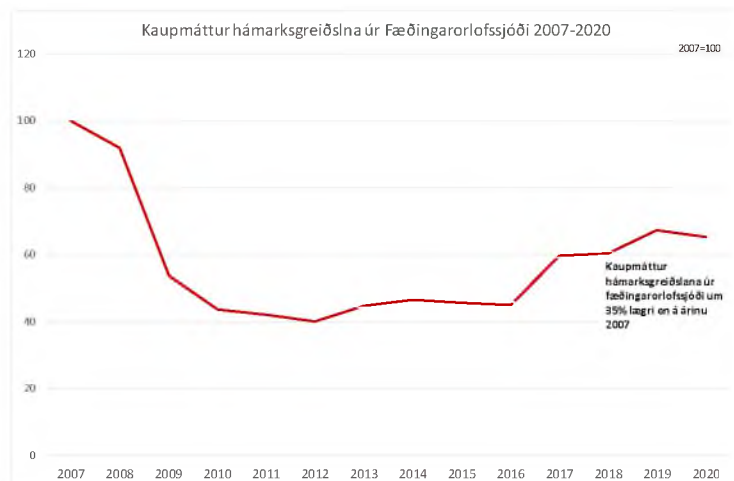


Heimild: RSK, Hagstofa Íslands, Þjóðskrá, útreikningar ASÍ



## Fæðingarorlof – nýtum tækifærið til að jafna réttindi foreldra til fulls

- ASÍ fagnar áformum um að fæðingarorlof verði lengt úr 9 í 12 mánuði til samræmis við loforð í yfirlýsingu stjórnvalda vegna kjarasamninga. Breytingin tekur gildi í tveimur áföngum, sá fyrri á árinu 2020 þegar orlofið fer úr 9 í 10 mánuði og hinn síðari á árinu 2021 úr 10 í 12 mánuði. Þegar breytingin hefur að fullu tekið gildi árið 2021 verður sjálfstæður réttur foreldris til fæðingarorlofs 5 mánuðir auk sameiginlegs tveggja mánaða réttar sem foreldrar skipta að eigin ósk. Fæðingarorlofskerfið er eitt mikilvægasta verkfæri sem stjórnvöld hafa til þess að stuðla að kynjajafnrétti á vinnumarkaði og mikilvæt að standa vörð um það hlutverk. ASÍ telur því að stjórnvöld ættu að nýta tækifærið sem felst í lengingu fæðingarorlofsins og taka skrefið til fullt í að jafna réttindi foreldra í kerfinu með því að hvort foreldri eigi sjálfstæðan sex mánaða rétt til fæðingarorlofs.
- Til að markmið fæðingarorlofskerfisins nái fram að ganga er sömuleiðis nauðsynlegt að fjárhæðir fylgi launaþróun. Ekki er í frumvarpinu gert ráð fyrir að hámarksgreiðsla úr sjóðnum hækki en hún nemur nú 600.000 krónum á mánuði sem jafngildir um 75% af meðallaunum fullvinnandi launafólks. Kaupmáttur hámarksgreiðslunnar

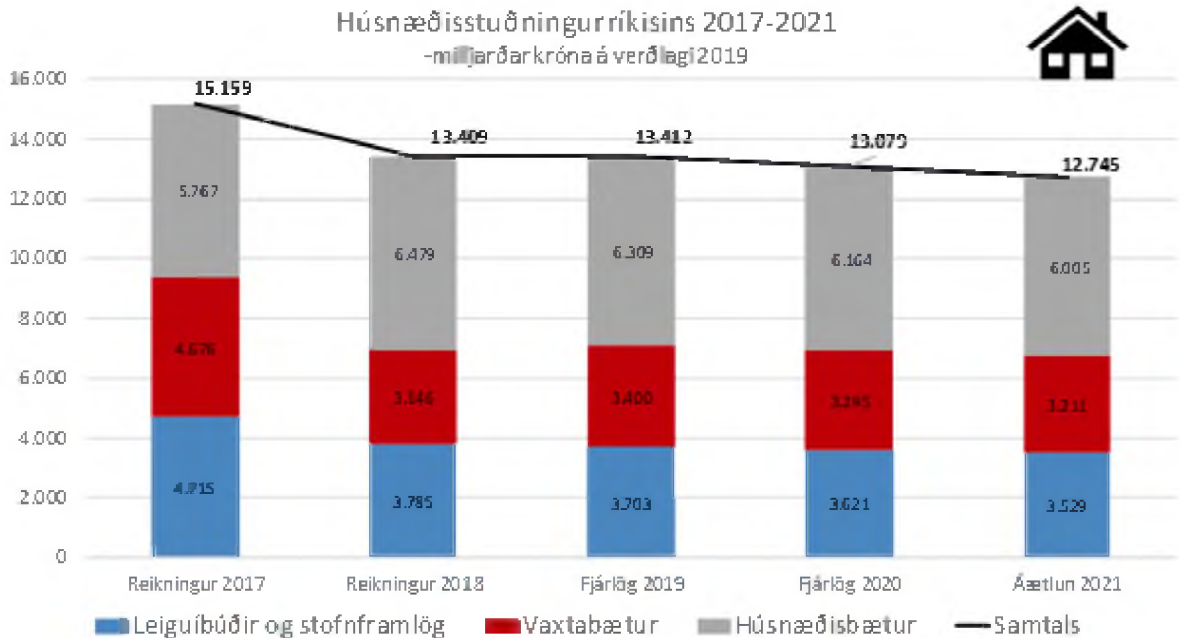


lækkar um ríflega 3% á milli ára og verður á árinu 2020 enn um 35% lægri en á árinu 2007 en þá nam hámarksgreiðslan um 120% af meðallaunum fullvinnandi .

## Húsnæðisstuðningur – Lækkun þrátt fyrir loforð og þörf

- Húsnæðisöryggi, viðráðanlegur húsnæðiskostnaður og jafnt aðgengi að húsnæðismarkaði voru meðal helstu áherslna verkalyðshreyfingarinnar í viðræðum við stjórnvöld í aðdraganda kjarasamninga síðastliðið vor. Sérstaka athygli vekur því að þrátt fyrir mikla umræðu um hlutverk stjórnvalda á húsnæðismarkaði og fyrirheit um víðtækar aðgerðir í húsnæðismálum m.a. í kjölfar skýrslu átakshóps forsætisráðherra um húsnæðismál og yfirlýsingar stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga, gerir frumvarpið ráð fyrir að húsnæðisstuðningur fari lækkandi að raunvirði milli ára og áætlanir gera ráð fyrir að svo verði áfram.





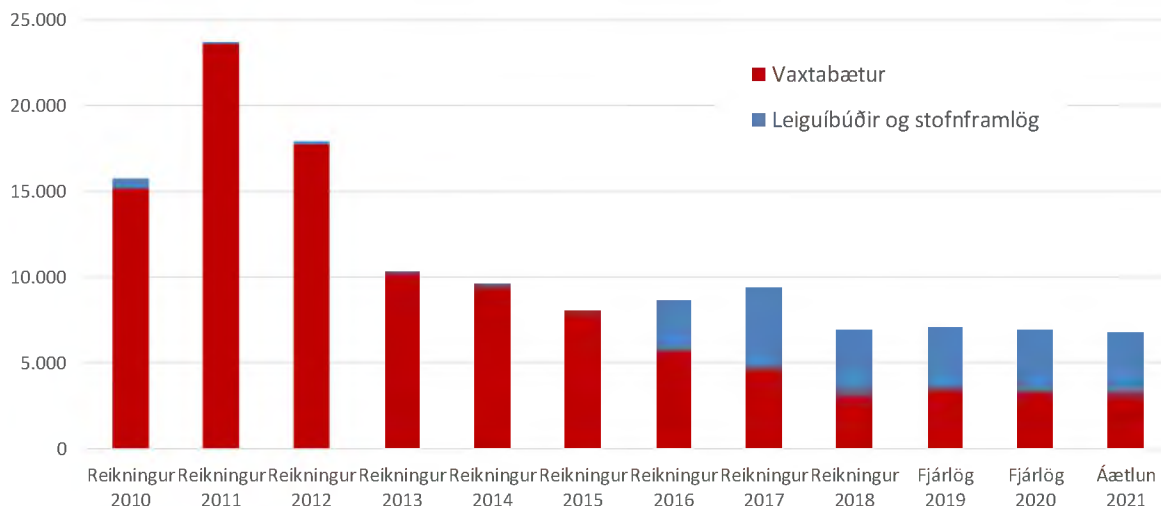
- Stofnframlög** til almennra íbúða eru áætluð ríflega 3,7 milljarðar króna á árinu 2020 sem er svipað og í fjárlögum yfirstandandi árs en aukning frá fyrri áformum til samræmis við loforð stjórnvalda vegna kjarasamninga. Framlaginu er skv. yfirlýsingunni ætlað að standa undir stofnframlögum til byggingar 600 íbúða í almenna íbúðakerfinu á árinu. Nauðsynlegt er að tryggja að framlagið fylgi þróun byggingakostnaðar til þess að svo megi verða og að gerðar verði upp verðlagsbreytingar á þeim styrkjum sem nú þegar hafa verið greiddir út þannig að stjórnvöld standi að fullu við fyrri skuldbindingar um fjölda íbúða og markmið laga um almennar íbúðir.
- Framlög til **vaxtabóta** halda áfram að rýrna líkt og undanfarin ár og eru áætluð 3,4 milljarðar á árinu 2020 sem er sama fjárhæð og gert var ráð fyrir í fjárlögum yfirstandandi árs. Viðmiðunarfjárhæðir og eignamörk hafa rýrnað verulega í samanburði við laun og fasteignaverð á undanförunum árum sem hefur leitt til þess að heimilum sem fá stuðning í gegnum vaxtabótakerfið hefur fækkað verulega undanfarin ár. Ekki er gert ráð fyrir neinum breytingum á viðmiðunarfjárhæðum og eignarmörkum vaxtabóta á árinu 2019. Í heild hefur húsnæðisstuðningur í gegnum vaxtabótakerfið rýrnað að raungildi um ríflega 70% frá árinu 2013 og heimilum sem fengu vaxtabætur fækkaði um 27.000 milli árunna 2013 og 2018. Eignarviðmið (eignarskerðingarmörk) hafa einungis hækkað um 25% hjá einstæðum og 23% hjá einstæðum foreldrum og sambúðarfólki frá árinu 2010 á sama tíma og fasteignaverð



á höfuðborgarsvæðinu hefur t.a.m. hækkað um ríflega 100%. Þá höfðu bótafjárhæðir (hámarksbætur) verið óbreyttar frá árinu 2010 þar til í fyrra þegar þær hækkuðu um 5%. Til samanburðar má nefna að verðlag hefur frá árinu 2010 hækkað um tæplega 30% og launavísitala um ríflega 83%. Þetta gerir það að verkum að kerfið styður við sífellt færri heimili og jafnvel tekjulág heimili með takmarkað eigið fé í húsnæði detta út úr stuðningskerfinu. Barnafólk við neðri fjórðungsmörk tekna sem á lítið eigið fé í sínu húsnæði (20%) fær í dag t.a.m. lítinn sem engan stuðning í gegnum vaxtabótakerfið.

- Lækkun vaxtabóta verður til þess að þurrka út ávinning lágtekjufólks sem á lítið eigið fé í sínu húsnæði af breytingum á tekjuskattskerfinu á árinu 2020 þannig að skattbyrði að teknu tillit til tilfærsla eykst í reynd.
- Sé horft til þróunar á framlögum til vaxtabóta síðastliðinn áratug má sjá að samhliða tilkomu almenna íbúðakerfisins og vexti stofnframlaga til bygginga hagkvæmra leiguíbúða fyrir tekjulága hafa framlög til vaxtabóta dregist saman um svipaða fjárhæð á sama tíma. Stofnframlögin hafa þannig ekki verið aukin framlög til húsnæðismála eins og þeim var ætlað heldur í reynd greidd með lækkun á öðru stuðningsformi.

Framlög til leiguíbúða/stofnframlaga og vaxtabóta 2010-2021  
- milljarðar króna á verðlagi 2019 -



- **Húsnæðisbætur til leigjenda** eru áætlaðar 6,3 milljarðar króna á árinu 2020 og lækka að raunvirði um ríflega 2%. Ætla má því að ekki sé gert ráð fyrir hækkingu á bótafjárhæðum húsnæðisbóta sem þýðir að stuðningur við leigjendur minnkar



hlutfallslega. Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hafa hækkað einu sinni, um 4,7%, frá því kerfinu var komið á í upphafi árs 2017 á sama tíma og húsleiga hefur hækkað um ríflega 13% skv. Hagstofu Íslands. Þannig lækkar húsnæðisstuðningur sem hlutfall af húsleigu og húsnæðiskostnaður sem hlutfall af launum hækkar. Vísendingar um þetta má sjá í tölum frá Íbúðalánasjóði um greiddar húsnæðisbætur en samkvæmt þeim hefur húsnæðiskostnaður að teknu tilliti til húsnæðisbóta að meðaltali farið úr því að vera um 24% af tekjum fyrir skatt í um 27%. ASÍ leggur áherslu á að húsnæðisbótakerfið sem styður við veikustu hópana á húsnæðismarkaði og á í samspili við almenna íbúðakerfið að tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað fyrir tekjulægstu heimili landsins, fylgi þróun launa og leiguverðs.

- Ekki er gert ráð fyrir því að neinu fé sé varið í aðrar aðgerðir í húsnæðismálum sem fram koma í yfirlýsingu stjórnvalda vegna kjarasamninga þ.m.t. aukinn stuðningur við fyrstu kaupendur og stuðningur við óhagnaðardröfin leigufélög en aðgerðir hvað þetta varðar hafa enn ekki verið útfærðar eða kostnaðargreindar.

#### **Almannatryggingar - Kjör lífeyrisþega dragast aftur úr**

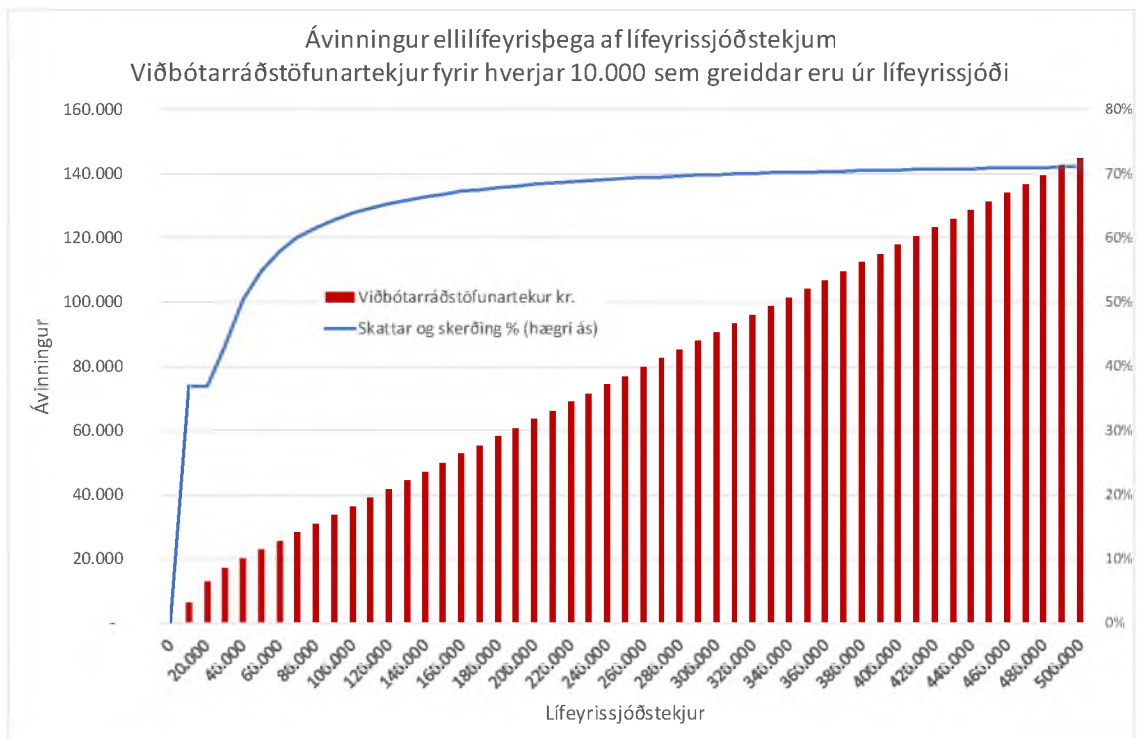
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að elli- og örorkulífeyrir almannatrygginga hækki annað árið í röð umtalsvert minna en lægstu laun og kjör lífeyrisþega dragast því aftur úr öðrum hópum. Lagt er til að lífeyrir almannatrygginga hækki um 3,5% í upphafi árs 2020 en lægstu laun hækka skv. kjarasamningum um 5,7% á árinu 2020. Lágmarksframbærsla almannatrygginga fyrir einstakling sem býr einn verður skv. þessu 321.687 kr. á árinu 2020 og hefur þá frá árinu 2018 hækkað úr 300.000 eða um 7,2% á sama tíma og lægstu laun munu hafa hækkað um 11,7% og verða 335.000 kr. Fyrir einstakling sem býr með öðrum verður lágmarksframbærslutrygging um 256.000 kr. og hefur þá hækkað um 7,2% frá árinu 2018. ASÍ telur með öllu óásættanlegt að kjör elli- og örorkulífeyrisþega dragist aftur úr öðrum lágtekjuhópum og mælist til þess að bætur almannatrygginga taki hækkunum til samræmis við lægstu laun á vinnumarkaði.

#### **Aldraðir**

- 100 milljónum er skv. frumvarpinu varið til þess að bæta kjör eldri borgara sem eiga takmörkuð réttindi í almannatryggingum hér á landi vegna stuttrar búsetu. Breytingin er til samræmis við tillögur starfshóps um kjör aldraðra sem skilaði tillögum sínum í desember sl. ASÍ styður framgang málsins en bendir á að ekkert kostnaðarmat fylgir tillögunni og með öllu óljóst hvort umrædd fjárhæð dugar til að gera fyrirhugaðar umbætur.



- Gera á breytingar á lögum um almannatryggingar sem auka möguleika til töku á hálfum ellilífeyri almannatrygginga en skilyrði fyrir því eru í dag mjög þröng og heimildin nýtist fyrst og fremst þeim sem verið hafa tekjuháir á vinnumarkaði og eiga góð lífeyrisréttindi úr lífeyrissjóðum. Þetta hefur ASÍ ítrekað gagnrýnt á síðustu árum og leggur áherslu á að breytingunni verði hraðað svo tryggt sé að möguleiki til aukins sveigjanleika við starfslok með töku á hálfum lífeyri standi tekjulægra fólki, sem margt hefur stundað erfiðisvinnu, einnig til boða.
- Ekki er gert ráð fyrir að draga úr óhóflegum tekjutengingum milli lífeyris úr samtryggingarlífeyrissjóðum og almannatrygginga sem draga úr hvata til lífeyrissparnaðar og veikja tiltrú á lífeyrissjóðakerfið. Tekjuskerðingar almannatrygginga gera það að verkum, í samspili við tekjuskattskerfið, að áratuga söfnun lífeyrisréttinda í lífeyrissjóð skilar mörgum óverulegri viðbót í ráðstöfunartekjum. Þannig fær einstaklingur sem býr einn og á 100.000 krónur í lífeyrir úr samtryggingarlífeyrissjóði einungis um 36 þúsund krónur í auknar ráðstöfunartekjur umfram þann sem engin réttindi á þegar tekið hefur verið tillit til tekjuskerðinga almannatrygginga og staðgreiðslu skatta. Eigi viðkomandi 200.000 kr. í lífeyrisréttindi aukast ráðstöfunartekjurnar um 63 þúsund krónur. Þegar lífeyrir úr samtryggingarlífeyrissjóði nær ríflega 570.000 kr. hefur allur réttur til greiðslna úr almannatryggingum þurrkast út og ráðstöfunartekjur nema þá um 417 þúsund krónum á mánuði.





- ASÍ telur mikilvægt að dregið verði úr tekjutengingum milli almannatrygginga og lífeyris úr samtryggingarhluta lífeyriskerfisins til að tryggja launafólki aukinn ávinning af þeim lífeyrissparnaði sem það hefur safnað á starfsævinni.

### Öryrkjar

- Gert er ráð fyrir 1 milljarði króna aukalega til örorkulífeyris almannatrygginga til að bæta kjör öryrkja með breytingum á bótakerfi almannatrygginga þar sem tekið verður upp einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi vegna skertrar starfsetu. Samráðshópur um breytt greiðslukerfi almannatrygginga sem lauk störfum í maí sl. lagði til verulega uppstokkun á greiðslukerfi almannatrygginga. Hyggist stjórnvöld horfa til þeirra hugmynda við breytingar á kerfinu þarf umtalsvert meira viðbótarfjármagn inn í almannatryggingakerfið auk þess sem forsenda breytinganna er að styrkja alla umgjörð og þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu og tryggja nægilegt framboð starfa. ASÍ leggur áherslu á að nægilegu fjármagn verði veitt til að gera löngu tímabærar breytingar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga sem tryggja einstaklingum viðunandi framfærslu og þjónustu eftir þörfum. Einn milljarður króna dugur skammt í það verkefni.

### Atvinnuleysi og vinnumarkaður – Atvinnuleysisbætur rýrna og of lítið í úrræði

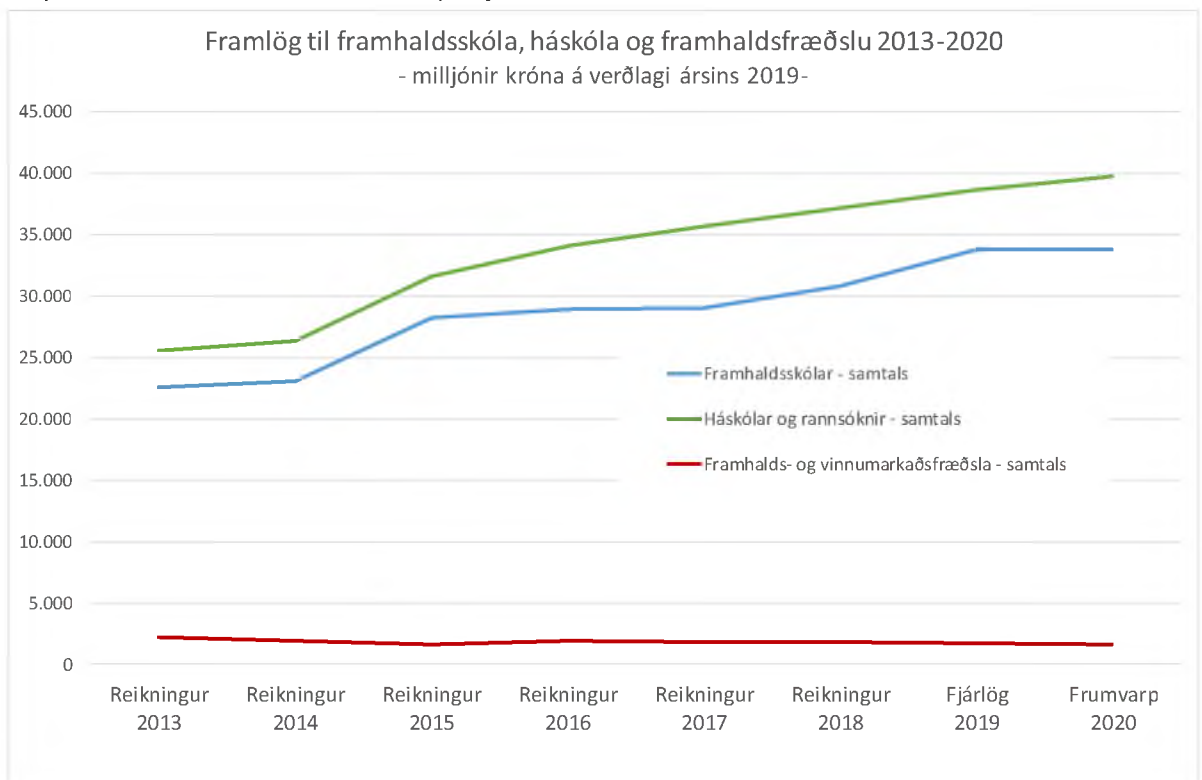
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að atvinnuleysisbætur hækki um 3,5% á árinu 2020 sem er umtalsvert minna en lægstu laun sem hækka um 5,7%. Í aðdraganda endurskoðunar kjarasamninga í febrúar 2018 lagði ASÍ ríka áherslu á hækkun fjárhæða atvinnuleysisbóta sem þá voru sögulega lágar sem hlutfall af lágmarkslaunum. Stjórnvöld féllust í kjölfarið á að hækka grunnatvinnuleysisbætur í 90% af lágmarkslaunum fyrir fulla dagvinnu. Til að halda því hlutfalli er nauðsynlegt að fjárhæðir atvinnuleysisbóta hækki til samræmis við lægstu laun en vegna misræmis í hækkun bóta og lægstu launa hefur hlutfallið nú farið lækkanði á ný og er nú um 88% og fer niður í 86% á árinu 2020.
- Þrátt fyrir vaxandi atvinnuleysi og aukna þörf fyrir stuðning við atvinnuleitendur sem Vinnumálastofnun hefur takmarkaða getu til að sinna nú þegar er engu viðbótarfé veitt til vinnumarkaðsaðgerða og úrræða til að styðja við atvinnuleitendur.
- Þetta er verulegt áhyggjuefni, einkum í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á íslenskum vinnumarkaði með fjölgun erlends launafólks og þeim hröðu umbreytingum sem nú eiga sér stað vegna tæknibreytinga á ýmsum sviðum.
- ASÍ leggur ríka áherslu á að veitt verði auknu fjármagni til virkra vinnumarkaðsaðgerða svo tryggt sé að Vinnumálastofnun hafi getu til þess að þróa og byggja upp þjónustu og úrræði sem mæta þörfum þessara hópa. Verð það ekki



gert er veruleg hætt á að einstaklingar festist í auknum mæli í langtímaatvinnuleysi og tapi tengslum sínum við vinnumarkaðinn.

### Framhaldsfræðsla – Niðurskurður til menntunar fyrir viðkvæmstu hópanna

- Framhaldsfræðslukerfið þjónustar þá hópa á vinnumarkaði sem hafa minnsta formlega menntun. Þetta eru jafnframt þeir hópar sem talið er að séu í mestri hættu á að missa störf sín vegna tæknibreytinga á næstu árum. Geta framhaldsfræðslukerfisins til að aðstoða einstaklinga við að byggja upp nýja hæfni er því eitt af lykilatriðunum næstu ára. Það skýtur því skökku við að í frumvarpi til fjárlaga skuli framlög til framhalds- og vinnumarkaðsfræðslu fara lækkanði en gert er ráð fyrir um 5% raunlækkun til málflokksins milli ára. Frá árinu 2013 hafa framlög til framhaldsfræðslunnar dregist saman að raunvirði um ríflega fjórðung á sama tíma og framlög til annarra skólastiga hafa aukist um 50%. ASÍ mótmælir þessu harðlega og mælist til þess að stjórnvöld efli þennan hluta menntakerfisins, sem þjónustar þá hópa sem minnsta menntun hafa, til jafns við aðra.





### Heilbrigðis- og öldrunarþjónusta – rekstrargrunnurinn of veikur

- ASÍ fagnar því að fjármagni sé veitt til að hraða uppbyggingu á nýjum Landspítala en lýsir verulegum áhyggjum af því að rekstrarfé til sjúkrahússins sé ófullnægjandi. Fyrir liggur að rekstur sjúkrahússþjónustunnar er nú þegar þungur á mörgum sviðum, mönnun ófullnægjandi og biðlistar óhóflegir. Við það bætist að grípa þarf til viðamikilla aðhaldsaðgerða til að halda rekstri innan fjárheimilda. Ljóst er að miðað við umfang og eðli starfsemi sjúkrahússins er sá rekstrargrunnur sem honum er ætlað að starfa innan of þröngur. Alþjóðlegur samanburður á fjármögnun heilbrigðisþjónustu og samanburður á rekstri sambærilegra stofnanna erlendis hefur ítrekað staðfest þetta. Óbreytt staða mun fyrr eða síðar hafa alvarleg áhrif á sjúklinga og starfsfólk í heilbrigðisþjónustu. Stjórnvöldum ber að svara ítrekuðu ákalli þjóðarinnar um fullnægjandi fjármögnun heilbrigðisþjónustunnar.
- Ósamið er við þorra starfsfólks í heilbrigðisþjónustu en aðhaldsaðgerðir í formi lægri launabóta á árunum 2020-2022 munu koma verst niður á heilbrigðis- og velferðarþjónustunni sem þegar eru víða undirmannaðar. Að auki glíma sjúkrahúsinn enn við vanda vegna vangreiddra launabóta í kjölfar kjarasamninga frá árinu 2015 sem hafa umtalsverð áhrif á reksturinn. Óásættanlegt er að fjármagna eigi kjarabætur til heilbrigðisstarfsmanna með niðurskurði á þjónustu og auknu álagi á starfsfólk.
- Gert er ráð fyrir fé til uppbyggingar nýrra hjúkrunarheimila sem er vel auk viðbótarfjármagns til rekstur þeirra. Ekki er þó að sjá að bæta eigi rekstrargrunn hjúkrunarheimila sem flest eiga í umtalsverðum rekstrarvanda. Þá vekur athygli að tíu árum eftir efnahagshrun er enn gert ráð fyrir að framlengja tímabundna undanþáguheimild til að nýta fé úr Framkvæmdasjóði aldraðra til reksturs hjúkrunarheimila. Sjóðurinn sem fjármagnaður er með nefskatti hefur það hlutverk að fjármagna byggingar stofnana fyrir aldraða, mæta kostnaði við nauðsynlegar breytingar og viðhalda slíku húsnæði auk annarra verkefna sem stuðla að uppbyggingu öldrunarþjónustunnar. Eðlilegt er að rekstur öldrunarþjónustunnar sé tryggður með fullnægjandi rekstrarframlögum úr ríkissjóði og Framkvæmdasjóðurinn nýttur í þeim tilgangi sem til hans var stofnað, enda full þörf á því.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz  
hagfræðingur ASÍ