



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 19. okt 2020
Tilvísun: 202010-0002

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021, þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 og breytingu á lögum um opinber fjármál, Mál 1,2 og 6.

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021, 1. Mál, þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025, 2. Mál, og breytingu á lögum um opinber fjármál, 6. mál. Áður hefur ASÍ skilað umsögn um breytingar á fjármálastefnu¹.

Frumvarp til fjárlaga er lagt fram við dökkan horfur í efnahagsmálum og þegar atvinnuleysi er í sögulegum hæðum. Það er mat ASÍ að stjórn ríkisfjármála muni gegna lykilhlutverki í að koma í veg fyrir verstu afleiðingar farsóttarinnar á samfélag, vinnumarkað og efnahagslíf. Líkt og fram kemur í umsögn ASÍ um breytingar á þingsályktunartillögu um fjármálastefnu verður að draga lærdóm af síðustu kreppu og neikvæðri reynslu þeirra þjóða sem réðust í niðurskurð og veikingu félagslegra innviða. Styrkja þarf öryggisnetin fremur en að ráðast í niðurskurð og aðhaldsaðgerðir sem myndu dýpka og lengja kreppuna.

ASÍ telur að rétt hafi verið að víkja fjármálaeðlum skv. lögum um opinber fjármál tímabundið til hliðar til að takast á við efnahagskrísuna, enda hefði harkaleg aðlögun að reglunum unnið gegn efnahagslegri viðspyrnu. Samfélagslegir hagsmunir verða að vera í fyrirrúmi við mat á því hvenær ríkið geti hætt að auka á skuldir sínar.

Fjárlagafrumvarp og áætlun benda til þess að ákveðin viðhorfsbreyting hafi orðið hjá stjórnvöldum sem nú stefna á að beita ríkisfjármálum til að vinna gegn skaðlegum áhrifum kreppunnar. Í greinargerðum með fjárlagafrumvarpi og fjármálaáætlun er rætt um mikilvægi ríkisfjármála við það að styðja hagkerfið úr efnahagslegum þrengingum fremur en að brugðist verði við með niðurskurði. Þar segir m.a.:

„Viðbrögð ríkisfjármálastefnunnar eru í samræmi við áherslur flestra annarra ríkja og alþjóðastofnana. Eru viðbrögðin nokkuð ólík því sem almennt var ráðlagt í kjölfar fjármálaáfallsins 2007/2008. Á þeim tíma var gjarnan lögð áhersla á að með því að vinna bug á hallarekstri ríkissjóðs og stöðva þannig eða snúa við skuldaförnun væri unnt að auka tiltrú markaða á hagkerfinu og stuðla að vexti efnahagssumsvifa. Var gjarnan vísað í rannsóknir sem sýndu að háar ríkisskuldir kæmu niður á hagvexti og að skilvirkasta leiðin til að koma hjólum efnahagslífsins í gang væri að skera niður útgjöld fremur en að

¹ Sjá <https://www.althingi.is/alttext/erindi/150/150-2484.pdf>



hækka skatta. Síðar sýndu rannsóknir, m.a. rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, að svokallaðir ríkisfjármála-margfaldarar, sem lýsa sambandi ríkisfjármála og hagvaxtar, væru mun hærrí en áður var talið þegar hagkerfi ganga í gegnum efnahagskreppur. Þannig kom í ljós að aðhald í opinberum fjármálum á botni fjármálakrisunnar og síðar evrukrisunnar hafði neikvæð fremur en jákvæð áhrif á hagvöxt. Opinber stuðningur við hagkerfi í árdaga krisanna hafði sérstaklega jákvæð áhrif á efnahag.“

Alþýðusambandið fagnar þessum breyttu áherslum en þær eru í anda þess sem ASÍ hefur lagt áherslu á m.a. í *Réttu leiðinni* sem kom út í vor².

Líkt og sjá má í fjárlagafrumvarpi og í fjármálaáætlun verður samdrætti mætt með auknum ríkisútgjöldum þar sem svigrúm opinberra fjármála verður nýtt. Það merkir að skuldum ríkisins verður leyft að aukast en þó ekki umfram 59% á árinu 2025. Það markmið kallar hins vegar á afkomubætandi aðgerðir af hálfu stjórnvalda upp á 35–40 milljarða á ári fyrir árin 2023–2025. Verði efnahagslegur bati hægari en samkvæmt forsendum yrði þörfin enn meiri en miðað við núverandi efnahagshorfur er raunveruleg hætta á að slík sviðsmynd raungerist. Þá myndi fjölgun ferðamanna verða minni en gert er ráð fyrir í forsendum og hjöðnun atvinnuleysis hægari.

ASÍ ítrekar afstöðu sína að velferð og grunnþjónusta verði ekki notuð sem afkomubætandi aðgerð í ríkisfjármálum og að niðurgreiðsla skulda verði á forsendum kröftugrar viðspyrnu. Um þessi atriði mun þurfa að eiga sér stað pólitísk stefnumörkun á næstu misserum.

Greina má áherslur stjórnvalda í fjárlagafrumvarpinu í áherslu á nýsköpun, rannsóknir og þróun. ASÍ telur mjög jákvætt að framlög til nýsköpunar séu aukin með það að markmiði að stuðla að verðmætasköpun framtíðar. Mikilvægt er að hafa í huga að árangur af slíkri fjárfestingu kemur fram á löngum tíma og leysir ekki þann bráðavanda sem nú ríkir á vinnumarkaði. Horfa þarf einnig til fjárfestinga og aðgerða sem fjölga störfum til skemmri tíma.

ASÍ telur mikilvægt að mótuð sé stefna í atvinnumálum Íslands. Skýr stefna í atvinnumálum er mikilvægt skref til að styðja við efnahagsbata og mæta áskorunum sem felast í hnattrænni hlýnun og tæknibreytingum.

² <https://www.asi.is/um-asi/hlutverk-og-saga/stefna/retta-leidin/>



Tekjuöflun ríkissjóðs

Ljóst er að ríkissjóður verður fyrir verulega tekjufalli í kjölfar efnahagslegra áhrifa útbreiðslu Covid-19. Tekjuskattar einstaklinga og virðisaukaskattar vega þyngst í tekjuöflun ríkisins en þeir tekjustofnar eru verulega háðir efnahagslegri starfsemi. Þó nokkrar skattkerfisbreytingar hafa áhrif á tekjuáætlun næsta árs. Bæði er um að ræða breytingar sem þegar hafa verið lögfestar en einnig eru breytingar sem enn á eftir að lögfesta og minna hefur farið fyrir í umræðunni. Alls nema áhrif af skattkerfisbreytingum 37,8 milljörðum króna til lækkunar á tekjum ríkisins á næsta ári, þar af 25,6 milljarðar vegna þegar lögfesta breytinga og 12,2 vegna ólögfesta breytinga.

ASÍ fagnar að boðaðar breytingar á tekjuskattskerfinu komi til framkvæmda en ítrekar, sbr. umsögn við breytingar á fjármálastefnu, að breytingarnar eigi ekki að verða 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. Enn fremur telur ASÍ nauðsynleg að samhliða þessum 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, hátekjuprepi á fjármagnstekjuskatti, auðlegðarskatti og samngjörnu afgjaldi fyrir auðlindanýtingu

ASÍ gagnrýnir áform um breytingar á fjármagnstekjuskatti sem boðuð eru í fjárlagafrumvarpi. Breytingar myndu fela í sér lækkun á tekjum ríkissjóðs um 2,1 milljarð á ári en endanleg útfærsla liggur ekki fyrir. Stjórnvöld hafa áður boðað endurskoðun á fjármagnstekjuskatti en ASÍ gagnrýnir að sú endurskoðun hafi ekki verið í samráði við samtök launafólks og telur að skattalækkun um 2,1 milljarð til fjármagnseigenda eigi ekki að vera í forgangi við núverandi aðstæður. Verkefni stjórnvalda á núna að vera að tryggja afkomu fólks. Einnig er gert ráð fyrir hækkun skattleysismarka erfðafjárskatts án þess að fyrir liggji útfærsla á því hvernig stjórnvöld sjá fyrir sér þróun á erfðafjárskatti. Þótt vel geti verið réttlætanlegt að hækka skattleysismörk erfðafjárskatts eigi sú aðgerð ekki að vera í forgangi við núverandi aðstæður. Þá ítrekar ASÍ þá afstöðu sína að færa þurfi skattlagningu annarra tekna þ.m.t. fjármagnstekna nær skattlagningu launa.

Mikilvægt verður að huga að styrkingu tekjustofna á komandi árum þannig að eðlilegur viðsnúningur geti náðst í ríkisrekstrinum án þess að ráðist verði í niðurskurð á grunninnviðum samfélagsins. Alþýðusambandið hefur um árabíl í umsögnum sínum um opinber fjármál varað við veikingu tekjustofna á þenslutímum líkt og fram kom í umsögn um fjármálaáætlun 2020-2024.

„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 járnnum 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 ferðþjómustunnar. Sá vandi sem nú blasir við er ekki ófyrirséður og hefur ASÍ itrekað haft uppi varnaðarorð um að áfleiðingar 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 blasa við aðhald og niðurskurður í ríkisrekstrinum.“³

Atvinnuleysi er stærsta efnahagsáskorunin

Alvarlegar aðstæður ríkja á vinnumarkaði og eru horfur dökkar fyrir veturinn eins og fram kemur í nýlegri skýrslu ASÍ um áhrif heimsfaraldurs á íslenskan vinnumarkað⁴. Ólíkt aðstæðunum sem ríktu á vinnumarkaði fyrir hrun íslensku bankanna haustið 2008 hafði atvinnuleysi farið vaxandi á síðasta ári og langtímaatvinnulausum, þ.e. einstaklingum sem hafa verið án atvinnu í meira en ár, farið fjölgandi. Í byrjun árs, áður en gripið er til víðtækra sóttvarnaaðgerða til að hemja útbreiðslu Covid-19, voru um 10 þúsund einstaklingar atvinnulausir og um 1800 langtímaatvinnulausir. Í september var þessi fjöldi orðinn yfir 18 þúsund atvinnulausir og þar af yfir 3 þúsund langtímaatvinnulausir. Á sama tíma eru einnig merki um að einstaklingum fjölgi utan vinnumarkaðar vegna atvinnuástands ásamt því að ungmennum sem hvorki eru starfandi eða í námi hefur fjölgað.

Ljóst er að aðgerða er þörf til að afstýra að atvinnuleysi leiði til greiðsluvanda heimila, fátæktar og ójöfnuðar með tilheyrandi kostnaði fyrir samfélagið. Mikilvægt er að hafa í huga að um 40% atvinnulausra eru erlent launafólk sem að stórum hluta býr í leiguhúsnæði. Þessi hópur hefur haft ekki úrræði sambærileg við eigendur húsnæðis, t.d. greiðsluhlé, og ekki notið á sama hátt góðs af lækkun vaxta á húsnæðislánnum. Skilvirkasta leiðin til að styðja við atvinnuleitendur er með hækkun grunnbóta atvinnuleysistrygginga ásamt því að lengja bótatímabilið til að mæta fyrirséðri aukningu langtímaatvinnuleysis.

Í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir 3,6% hækkun atvinnuleysisbóta. Er þar vísað til þess að bæturnar taki mið af meðaltaxtaþróun á vinnumarkaði en í lögum um almannatryggingar er kveðið á um að bæturnar skuli taka mið af launaþróun. ASÍ telur vert að gagnrýna framangreint viðmið en að óbreyttu munu atvinnuleysisbætur og bætur almannatrygginga dragast aftur úr almennri launaþróun. Í Lífskjarasamningunum var samið um sérstakar taxtahækkanir umfram almenna launaþróun og sú leið að hækka laun um krónutölu gerir það að verkum að hlutfallslega er mest hækkun á lægstu taxta. Líkt og sést á meðfylgjandi mynd

³ Sjá nánar <https://www.althingi.is/alttext/erindi/149/149-5507.pdf>

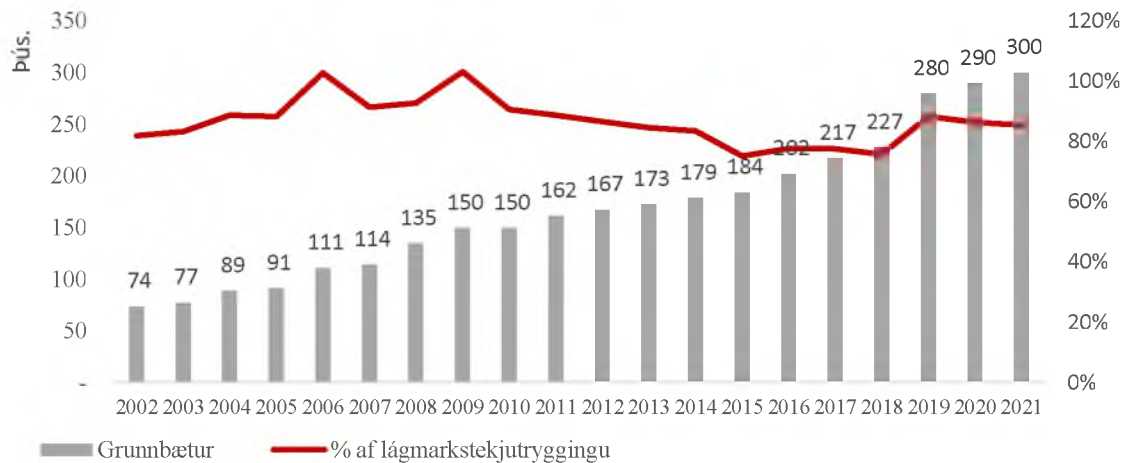
⁴ Sjá https://www.asi.is/media/316799/vinumarkadsskyrsla-asi_2020.pdf



verða grunnbætur að óbreyttu um 85% af lágmarkstekjutryggingu og því lægri en þær voru á árunum 2008–2012.

Atvinnuleysistryggingar

Bótafjárhæðir



Ísland hefur góða reynslu af því að eflingu atvinnuleysistrygginga á krepputímum og beitingu virkra vinnumarkaðsaðgerða. Eftir bankahrunið voru bótafjárhæðir hækkaðar og bótatímabil lengt. Bættar atvinnuleysistryggingar voru studdar af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum í hruninu, t.d. í Bandaríkjunum og á Íslandi, til að draga úr brýnasta vanda atvinnulausra. Hagkvæmnisrök (e. efficiency argument) um að lenging tryggingatímabils myndi letja atvinnuleitendur þykja veik á tímum mikils samdráttar. Reynslan eftir bankahrunið var að betri atvinnuleysistryggingar löttu fólk ekki til að sækja út á vinnumarkaðinn samhliða auknum vexti þegar staðan batnaði.

Helstu áherslur:

- Lengja þarf tímabil atvinnuleysistrygginga úr 30 mánuðum í 36 mánuði til að bregðast við fyrirséðri aukningu langtímaatvinnuleysis.
- Hækka þarf grunnbætur atvinnuleysistrygginga í 95% af dagvinnutekjutryggingu til að verja afkomuöryggi atvinnuleitenda.
- Tryggja þarf að einstaklinga sem kláruðu þriggja mánaða tekjutengt tímabil áður en það var lengt í sex mánuði fái fulla tekjutengingu í sex mánuði
- Hlutabætur verði virkt úrræði svo lengi sem þörf er á því, minnst til 1. júní 2021.

Almannatryggingar

Líkt og í bótum atvinnuleysistrygginga er gert ráð fyrir því að bætur almannatrygginga, þ.e. örorku- og ellilífeyrisbætur hækki um 3,6% þar sem miðað er við meðaltaxtahækkanir á vinnumarkaði. ASÍ telur varhugavert að nota meðaltaxtahækkanir sem viðmið fyrir lægstu kjör. Líkt og atvinnuleysisbætur munu bætur almannatrygginga að óbreyttu dragast aftur úr lágtekjuhópum. ASÍ telur þá þróun óásættanlega.



Menntamál

Áherslur stjórnvalda koma fram í auknum framlögum til nýsköpunar, rannsóknar, þróunar og menntamála. Útgjöld til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina aukast um 62,5% frá gildandi fjárlögum eða um 9,5 ma.kr. að meðtöldum verðlags og launabreytingum. Rekstrarframlög til háskólastigsins aukast í takt við markmið stjórnvalda um að framlög til háskóla verði nær þess sem gerist á öðrum Norðurlöndum. Framlög til málaflokksins aukast um 1,6 ma.kr. og til viðbótar bætast verðlags- og launauppfærslur upp á 1,2 ma.kr.

ASÍ ítrekar mikilvægi úrræða á borð við *Nám er tækifæri* en þar gefst atvinnuleitendum kostur á að sækja starfs-, iðn- og tækniám ásamt völdum fögum í háskóla. Ekki fæst þó séð að tillögur SAM hópsins hafi að fullu verið fjármagnaðar í frumvarpinu ásamt því að framlög til vinnustaðanámssjóðs hafa ekki verið aukin í takt við yfirlýsingar stjórnvalda. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi munu framlög til sjóðsins dragast saman um 12,5% frá reikningi og haldast óbreytt frá fjárlögum síðasta árs.

ASÍ telur einnig vert að benda á að framlög til framhaldsfræðslukerfisins hafa um langt skeið dregist saman og munu að óbreyttu dragast saman milli ára. Ein stærsta áskorun næstu ára er áhrif tækniþróunar á vinnumarkað en í skýrslu forsætisráðuneytisins um fjórðu iðnbyltinguna var bent á að einstaklingar með litla færni væru í mestri áhættu að verða fyrir neikvæðum áhrifum að tæknibreytingum á komandi árum⁵. Þarna verður fjármagn að fylgja þeirri greiningu sem gerð hefur verið á áskorunum til að koma í veg fyrir framtíðarvanda. Í fjármálaáætlun er boðuð mótum hæfnistefnu fyrir vinnumarkað ásamt þeirri vinnu að spá fyrir um færniþörf á vinnumarkaði. ASÍ telur þau áform löngu tímabær en stjórnvöld hafa um árabíl skort stefnu um menntun og færni einstaklinga á vinnumarkaði.

ASÍ hefur um langt skeið kallað eftir skýrri stefnumótun og bent á að Ísland sé eftirbátur flestra Evrópuríkja þegar kemur að málaflokknum. Reynsla annarra ríkja hefur sýnt fram á mikilvægi þess að fjárfesta í réttri menntun og færni, ekki eingöngu á skólaaldri heldur yfir allan starfsaldurinn. Stefnumótun og aðgerðir sem draga úr færnimisræmi á vinnumarkaði, endurbæta framhaldsfræðslu og símenntun ásamt því að efla færni mannauðs myndu eingöngu auka og styðja við efnahagslegan ávinning af nýsköpun, rannsóknun og þróun.

Fjárfestingar

Stjórnvöld hafa boðað sókn í innviðafjárfestingu og fjárfestingu hins opinbera á næstu árum. Eftir bankahrunið 2008 var opinber fjárfesting um langt skeið í sögulegu lágmarki og ljóst að mikil þörf var á aukinni opinberri fjárfestingu áður en útbreiðsla Covid-19 gerði vart við sig. ASÍ tekur undir ábendingar fjármálaráðs um að nauðsynlegt sé að skýr forgangsröðun sé á

⁵ Sjá <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=03be6340-3bfc-11e9-9436-005056bc4d74>



fjárfestingarkostum hjá hinu opinbera en við núverandi aðstæður er einnig mikilvægt að horfa til mannaflsfrekra verkefna sem hafa jákvæð áhrif á atvinnustig.

Í frumvarpi til fjárlaga er gert ráð fyrir að 75 ma.kr. verði ráðstafað í fjárfestingaframlög á árinu 2021 eða um 25 ma.kr. aukning frá gildandi fjárlögum. Langstærstur hluti, eða 37 ma.kr. er vegna fjárfestinga í samgönguinnviðum á vegum Vegagerðarinnar. Aðrar stórar fjárfestingar ríkisins eru bygging nýs Landspítala (12 ma.kr.) og ýmis önnur verkefni t.d. bygging dvalarheimila (3,7 ma.kr.), Hús Íslenskunnar (1,3 ma.kr.), bygging nýs Hafrannsóknarskips (2,9 ma.kr.), framkvæmdir við flugvelli (1,9 ma.kr.) o.fl.

ASÍ telur ástæðu að kalla eftir meiri stöðugleika þegar kemur að fjárfestingum hins opinbera og framlögum til fjárfestinga í innviðum. Þar geti reynst samfélaginu kostnaðarsamt ef ekki er hugað að nauðsynlegri fjárfestingu og viðhaldi. Jafnframt hefur skort langtímasýn í fjárfestingum sem mæta lýðfræðingum áskorunum, t.d. öldrun þjóðar og fjárfestingum í innviðum sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eða rafrænum innviðum.

Fyrir hönd ASÍ,
Róbert Farestveit
Hagfræðingur