



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 11. Janúar 2022
Tilvísun: 202112-0012

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026, 2. mál

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026, 2. Mál. Áður hafði sambandið skilað inn umsögn um frumvarp til fjárlaga þar sem að hluta var komið inn á fjármálastefnu.

Samantekt

Alþýðusambandið telur að sú fjármálastefna sem lögð hefur verið fram skapi ekki grundvöll fyrir félagslegan stöðugleika og þar með stöðugleika á vinnumarkaði. Stefnan er ekki í takti við áform stjórnvalda eins og þau eru sett fram í stjórnarsáttmála. Stefnan felur í sér aukið aðhald á næstu árum með það að markmiði að draga úr þenslu í hagkerfinu. Sú tekju- og gjaldastefna sem boðuð er sýnir með skýrum hætti að aukið aðhald mun fyrst og fremst koma fram á útgjaldahliðinni og er því fyrirboði um niðurskurð í velferðarkerfinu. Þá mótmælir ASÍ villandi framsetningu á þróun launa sem fram kemur í greinargerð með fjármálastefnunni.

Niðurskurðarstefna í ósamræmi við stjórnarsáttmála?

Í fjármálastefnunni eru sett fram töluleg viðmið um afkomu og skuldir á árunum 2022-2026. Meginstefnumörkun fjármálastefnunnar er að stöðva eigi hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) eigi síðar en 2026. Það er ári síðar en áætlað var í fjármálaáætlun í fyrra. Töluleg markmið í fjármálastefnunni eru sett fram sem lágmarksafkoma og hámarksskuldir.¹ Í greinargerðinni er fjallað um áætlaða afkomu en það er afkoma sem þykir líklegust miðað við horfur í efnahagsmálum og stefnu í fjármálum hins opinbera. Í varfærnissskyni er lágmarksafkoma fjármálastefnunnar lægri en áætluð afkoma eins og hún kemur fram í greinargerðinni. Útfærslur í árlegri fjármálaáætlun kann því að sýna hagfelldari niðurstöðu en lágmarksafkoman.

Til þess að ná markmiðinu um stöðvun skuldahlutfalls þarf halli hins opinbera að minnka ár frá ári. Samkvæmt greinargerðinni fer áætlaður halli úr tæplega 6% af VLF í ár í tæplega 1% undir lok tímabilsins.

¹ Með afkomu er átt við heildarjöfnuð hins opinbera sem eru heildartekjur að frádrögnum heildargjöldum.



Í því felst að frumjöfnuður verði jákvæður undir lok tímabilsins.² Í greinargerðinni kemur fram sú áætlun að tekjur hins opinbera muni vaxa um 2% af VLF og að útgjöld minnki um 3% af VLF á árunum 2022 til 2026.

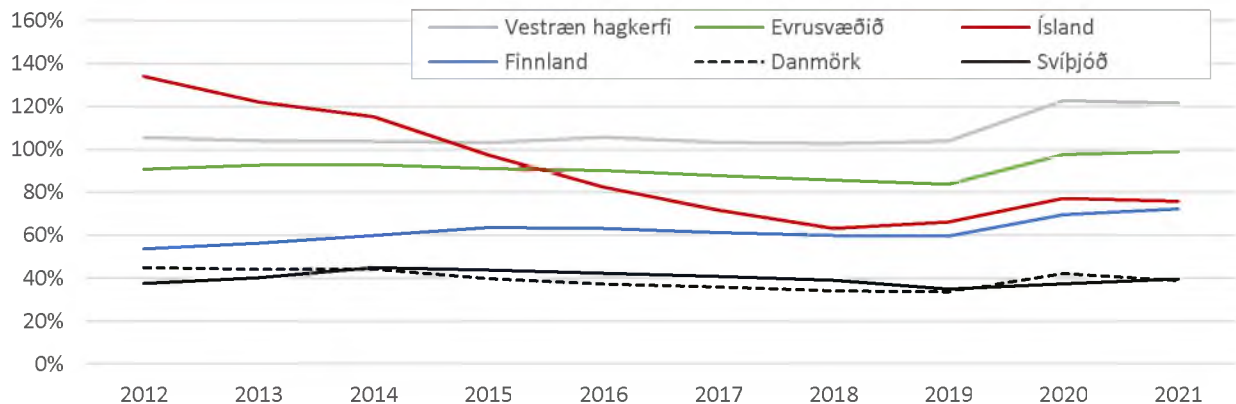
Eins og kemur fram í álitsgerð fjármálaráðs felur áætlun útgjaldaþróun í sér að raunvöxtur útgjalda verði 2,6% frá 2022 til 2026, eða 0,7% á ári, á sama tíma og hagkerfið vex um 10%.³ Í fjármálastefnu kemur ekki fram hvað árleg raunaukning upp á 0,7% hefur í för með sér fyrir opinbera velferðarþjónustu. Að öllu jöfnu hækka opinber útgjöld þótt þjónustustigið haldist óbreytt, t.d. vegna launahækkana. Það er erfitt að sjá hvernig að jafn lágur útgjaldavöxtur geti staðið undir velferðarkerfinu og því eru vísbendingar um að þar geti komið til skerðinga. Út frá fjármálastefnunni er vandasamt að sjá hvort verið sé að boða niðurskurð. Það kemur ekki í ljós fyrr en fjármálaáætlun birtist í vor. Í greinargerð með fjármálastefnu kemur fram að stefnt er að því að auka aðhald á næstu árum með það að markmiði að draga úr þenslu í hagkerfinu. Umfjöllun um tekju- og gjaldastefnu sýnir með skýrum hætti að aukið aðhald mun fyrst og fremst koma fram á útgjaldahlíðinni. Það þýðir að aðhaldið í stefnunni byggir á því að velferðarkerfið verði notað sem helsta hagstjórnartækið. Sú stefna getur aldrei orðið grundvöllur fyrir stöðugleika á vinnumarkaði eða til að ná markmiðum stjórnvalda um velsæld og úrbætur á sviði velferðarmála.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram fyrirheit um ýmsar velferðarúrbætur. Mörg þeirra gefa til kynna að auka skuli útgjöld. Fjármálastefnan rímar ekki við þetta. Alþýðusambandið tekur því undir sjónarmið í fjármálaráðs, í þeirra áliti segir m.a.:

Fjármálaráð saknar þess að sjá ekki með skýrum og gagnsæjum hætti hvernig stjórnarsáttmála er varpað yfir í stefnumörkun í opinberum fjármálum. Slík þjóðhagsleg markmiðasetning hefur áhrif á töluleg viðmið stefnunnar og því væri ákjósanlegt að draga saman stjórnmalalegar og fjármalalegar áherslur til að gefa skýrt til kynna hvernig stjórnvöld hafa hugsað sér að framfylgja stefnumiðum sínum næstu fjögur árin.

Mynd 1. Heildarskuldir hins opinbera, hlutfall af vergri landsframleiðslu

Tölur fyrir 2021 byggja á spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins



Heimild: IMF (2021). *Fiscal Monitor*.

Í sögulegum og alþjóðlegum samanburði er staða opinberra fjármála góð hér á landi. Hlutfall opinberra skulda af VLF minnkaði töluvert á tímabilinu 2012-2018, sjá mynd 1. Árið 2019 voru skuldir hins opinbera

² Frumjöfnuður eru heildartekjur að frádrögnum heildargjöldum án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda.

³ Í greinargerð fjármálastefnunnar kemur fram að bætt afkoma hins opinbera er fyrst og fremst vegna aðhalds í rekstri og að mjög óverulega leyti vegna sjálfvirkra viðbragða skatt- og atvinnuleysisbótakerfisins.



hærri en á hinum Norðurlöndunum en lægri en á evrusvæðinu og í vestrænum hagkerfum á heildina litið. Hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af VLF í kjölfarheimsfaraldurs var heldur meiri en á hinum Norðurlöndunum. Hækkunin var þó minni en á evrusvæðinu og í vestrænum hagkerfum.

Brýnt að styrkja tekjuhliðina

Í greinargerð með fjármálastefnu kemur fram að tekjur muni aukast af tveimur ástæðum. Annars vegar vegna þess að efnahagsþróun stuðli að vexti tekjustofna og hins vegar vegna þess að tekjur af ökutækjum og eldsneyti verði færðar í meðaltal árána 2010-2017 sem hlutfall af VLF. Í greinargerðinni stendur einnig: „Á komandi árum verður áfram unnið að endurbótum á skattkerfinu þannig að tekjuöflun hins opinbera nægir til að standa undir verkefnum þess.“ Það er hins vegar ekki ljóst hvað felst í þessum endurbótum en í stjórnarsáttmála er talað um að skattar verði lækkaðir. Í stjórnarsáttmálanum segir þó í sömu andrá að efla eigi almannajónustu og stefna að skattalækkunum: „Horft verður til frekari eflingar almannajónustu og skattalækkana í samræmi við þróun ríkisfjármála.“ Af fenginni reynslu er hér líklega átt við að ef afkoma verði betri en búist er við vegna betri framvindu í efnahagsmálum verði svigrúmið nýtt til hærri útgjalda eða lægri skatta.⁴ Það er hins vegar ekki í samræmi við umfjöllun í greinargerð fjármálastefnunnar. Þar er fjallað um að auka eigi aðhald til að mæta þenslu. Það er því erfitt að sjá hvernig fjármálastefnan á að standa undir loforðum sem fram koma í stjórnarsáttmálanum. Það á bæði við um tekju- og útgjaldahliðina.

Á undanförunum árum hefur Alþýðusambandið í umsögnum sínum um opinber fjármál gagnrýnt áherslur í ríkisfjármálum, þá sérstaklega veikingu tekjustofna ríkisins í efnahagslegri uppsveiflu þegar jákvæð afkoma skýrðist öðru fremur af tekjum sem ekki eru líklegar til að halda til lengri tíma.

Veiking tekjustofna á síðustu árum hefur þrengt verulega að stöðu ríkissjóðs.⁵ Þannig hefur fjármögnun samfélagslegra innviða ekki verið tryggð með fullnægjandi hætti af stjórnvöldum. Lögfestar skattkerfisbreytingar á tímabilinu 2013-2019 minnkuðu tekjur ríkisins um samanlagt 27 milljarða á ári sé miðað við árið 2019 og eru þá ótalin áhrif af afnámi auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda, breytingum á tekjuskattkerfinu og afnámi bankaskatts.⁶

Í greinargerð með fjármálastefnu er fjallað um langtíma áskoranir í opinberum fjármálum, ekki síst sem tengjast öldrun þjóðarinnar. Að óbreyttu kallar þróunin á aukin útgjöld til heilbrigðismála en samkvæmt langtímaáætlun fjármála og efnahagsráðuneytis munu heilbrigðisútgjöld koma til með að aukast úr 8,2% af VLF árið 2026 í 10,8% árið 2050. Það er hins vegar ekki að sjá að brugðist sé við þessum áskorunum í sjálfri fjármálaáætluninni. Alþýðusambandið tekur því undir sjónarmið fjármálaráðs um að þessar óumdeilanlegu áskoranir kalli á markvissa stefnumörkun.

Áskoranir í opinberum fjármálum skýrast þannig ekki eingöngu af tímabundnum áhrifum heimsfaraldurs, heldur einnig af áhrifum breyttrar aldursamsetningar þjóðarinnar á tekjur og útgjöld ríkisins. Þar er ljóst að skatttekjur hins opinbera munu breytast þar sem draga mun úr vægi tekjuskatta einstaklinga samhliða fækkun einstaklinga á vinnualdri. Vægi neysluskatta mun hins vegar aukast.

⁴ Í umsögn fjármálaráðs segir m.a.: „Með uppsveiflunni sem hefst árið 2013 varð vöxtur útgjalda hins opinbera og ríkissjóðs mikill og erfitt reyndist að halda aftur af honum.“

⁵ Í umsögn Fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2017-2022 var talað um að rekstur ríkissjóðs væri í jánnum ef leiðrétt væri fyrir áhrifum hagsveiflunnar.

⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2019). Sjá Töflu 2.5 „Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum.“



Mikilvægt er að tekjustofnar ríkisins verði styrktir á komandi árum. Afleiðingarnar eru þegar farnar að koma í ljós þar sem tekjustofnar ríkisins nægja ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld til velferðar og innviða.⁷ Styrking tekjustofna myndi tryggja nægilegt aðhald í ríkisfjármálum ásamt því að skapa svigrúm til að ráðast í nauðsynlegar velferðarumbætur.

ASÍ telur gagnrýnivert hversu litla umfjöllun vandi á tekjuhlíð hefur hlotið. Alþýðusambandið saknar þess að ekki sé minnst á skattlagningu fjármagns í samhengi við veikari tekjustofna hins opinbera. Í skýrslu Alþýðusambandsins, *Skattar og ójöfnuður*, er ójöfnuður eigna á Íslandi dregin fram ásamt þeim veikleikum í íslensku skattkerfi sem felast í misræmi skattlagningar tekna og eigna og núverandi hvötum sem ýta undir tekjutilflutning.⁸ Í skýrslunni er bent á að reglur sem takmarka tekjutilflutning gæti aukið árlegar skatttekjur um á bilinu 3-8 milljarða króna og styrkt um leið tekjuöflun sveitarfélaga í gegnum útsvar. Til viðbótar mætti auka jöfnunaráhrif skattkerfisins með skynsamlega útfærðum stóreignaskatti. Í skýrslunni er einnig lagt til að mótaður verði skýr rammi um gjöld vegna nýtingu auðlinda og bent á að árleg veiðigjöld hafi einungis numið broti af auðlindarentu sem metin er á bilinu 30-70 milljarðar á ári á árunum 2008-2020.

Villandi umfjöllun um launaþróun

ASÍ mótmælir framsetningu og staðhæfingum sem settar eru fram um vinnumarkað og launaþróun í greinargerð með fjármálastefnunni, þar segir m.a.:

Laun hér á landi hafa kerfisbundið hækkað umfram það svigrúm sem leiðir af verðbólgu og framleiðnivexti. Afleiðing þess er að hér á landi er hlutfall launa í verðmætasköpun nú með því hæsta sem þekkist í samanburðarríkjum

Því til stuðnings er birt mynd sem ber saman launahlutfall á Íslandi við miðgildi OECD-ríkja og mörk þar sem helmingur OECD ríkja er.⁹ Hér er um mjög villandi samanburð að ræða. Rétt er að launahlutfall hefur hækkað síðan 2009. Hér þarf hins vegar að hafa í huga að launahlutfallið lækkaði um 14 prósentustig frá 2007 til 2009. Síðan þá hefur launahlutfallið hækkað um 10 prósentustig. Það hefur verið markmið verkalyðshreyfingarinnar að hækka lægstu laun og vinna til baka þá lækkun sem varð á launum í kjölfar fjármálahrunsins 2008. Síðan 2016 hafa breytingar á launahlutfallinu einkum verið vegna samsetningaráhrifa þar sem vægi einstakra atvinnugreina hefur tekið breytingum.

Sú mynd sem dregin er upp af launahlutfalli í greinargerð er til þess fallin að gefa í skyn að launahlutfall hér á landi sé ekki í samræmi við þróun í samanburðarlöndum. Líkt og sést á mynd 2 var hlutur launa í verðmætasköpun um 60% á Íslandi árið 2020, sambærilegt við Danmörku og lægra en í Sviss og Þýskalandi. Sé þróunin skoðuð yfir tíma, sker Ísland sig frá samanburðarríkjum að því leyti að fjármálahrunið 2008 hafi gríðarleg áhrif á launahlutfall, í gegnum raunlækkun launa. Í dag er hlutfall launa í samræmi við langtímaeðaltal. Á mynd 4 sést að lokum að ólíkt því sem haldið er fram í greinargerð hafa laun þróast í takt við framleiðnivöxt frá aldamótum.¹⁰

⁷ Í umsögn ASÍ um frumvarp til fjárlaga er m.a. bent á skort á fjárfestingu og litla fjármunamyndun í fastafjármunum heilbrigðiskerfis, sjá <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-311.pdf>

⁸ Sjá https://www.asi.is/media/317372/skattar-og-ojofnudur_skyrsla_070921.pdf

⁹ Launahlutfall er laun og tengd gjalda sem hlutfall af heildarframleiðslu, í fjármálastefnu er miðað við landsframleiðslu á myndum 2 og 3 er miðað við vinnsluvirði.

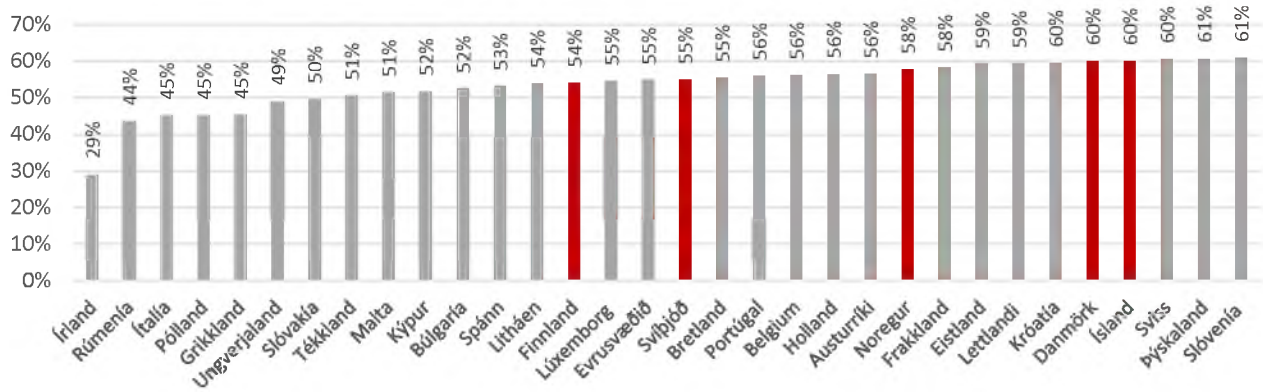
¹⁰ Sjá einnig umfjöllun í skýrslu Kjaratölfræðinefndar, https://65f501ee-1639-4d7b-b353-37ac1ebc2862.filesusr.com/ugd/0497ac_91fa4fe90645493f9b9657a58a9a3c36.pdf og efnahagsúttekt OECD

<https://www.oecd.org/economy/surveys/iceland-2021-OECD-economic-survey-overview.pdf>



Mynd 2. Launahlutfall í Evrópu, 2020

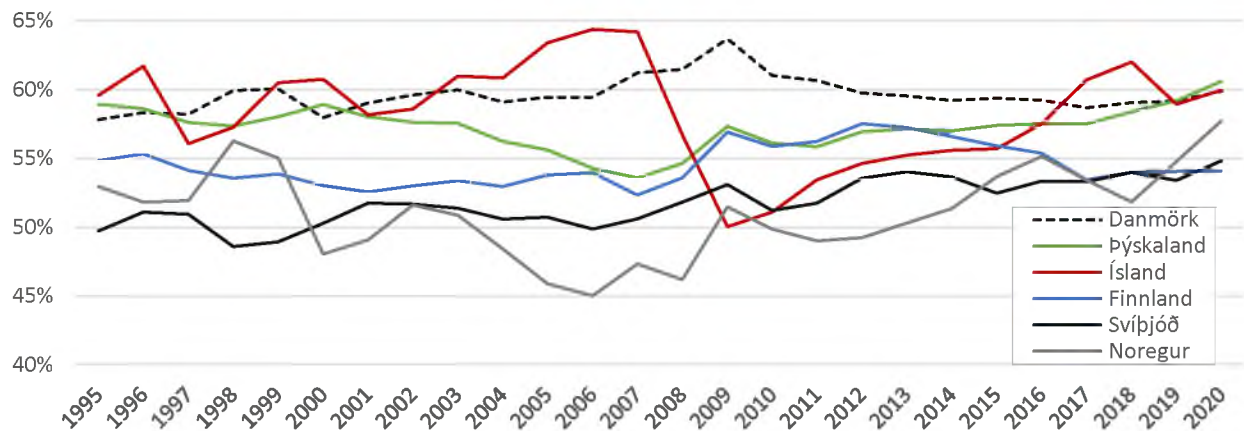
Laun og tengd gjöld sem hlutfall af vinnsluvirði (*gross value added*)



Heimild: Eurostat, útreikningar ASÍ.

Mynd 3. Launahlutfall á Norðurlöndunum og Þýskalandi

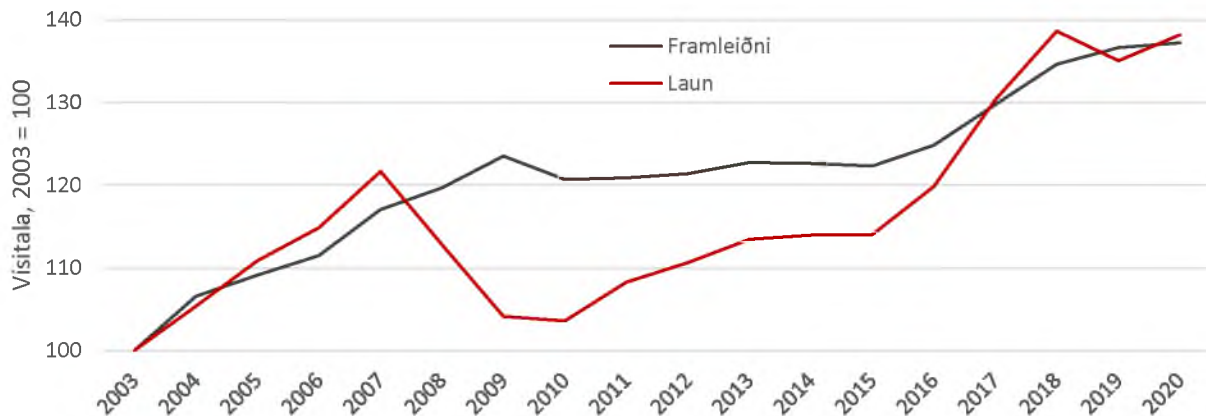
Laun og tengd gjöld sem hlutfall af vinnsluvirði (*gross value added*)



Heimild: Eurostat.

Mynd 4. Laun og framleiðni

Laun og tengd gjöld á vinnustund og verg landsframleiðsla (VLF) á vinnustund



Laun og VLF eru leiðrétt með verðvísitölu VLF. Heimild: Hagstofa Íslands, útreikningar ASÍ



Fjármálastefna sem stuðlar ekki að félagslegum stöðugleika

Ein af kröfum verkalýðshreyfingarinnar í aðdraganda lífsskjarasamninga var að brugðist væri við aukinni skattbyrði launafólks sem á árunum 1998-2016 jókst mest meðal hinna tekjulægstu.¹¹ Skýrðist þróunin af svokölluðu raunskattskriði, þ.e. að persónuafsláttur hafi ekki fylgt launaþróun ásamt því að tilfærslukerfin (þ.e. barna- og vaxtabótakerfin) hafi verið veikt með auknum skerðingum. Þótt nýtt viðmið við þróun persónuafsláttar í síðustu fjárlögum dragi úr raunskattaskriði upp að einhverju marki þá hefur stefna stjórnvalda verið að þrengja verulega þann hóp sem nýtur stuðnings tilfærslukerfanna.¹² Barnabætur eru til að mynda hættar að þjóna því markmiði sínu að létta undir með fólki milli æviskeiða og eru nær því að teljast hrein fátæktaraðstoð. Brattar tekjutengingar hafa víða um Evrópu grafið undan almennum velferðarkerfum og stefna stjórnvalda hvað varðar barnabætur og vaxtabætur sver sig í þá átt. ASÍ mótmælir þessari stefnu og hvetur Alþingi til að hverfa frá henni.

ASÍ telur á mælisvert að í drögum að fjármálastefnu er ekki að finna umfjöllun um hvernig eigi að mæta erfiðum aðstæðum á húsnæðismarkaði. Raunverð húsnæðis stendur nú í sögulegum hæðum, hefur hækkað umfram ráðstöfunartekjur og útlit er fyrir að hækkun vaxta muni gera fyrstu kaupendum erfitt fyrir að koma inn á húsnæðismarkað. Á sama tíma hefur ekki verið ráðist í nauðsynlegar umbætur á leigumarkaði sem m.a. fela í sér bremsu á þróun leiguverðs. Leigjendur verða því berskjaldaðir fyrir markaðsveiflum sem leiða til minna húsnæðisöryggis og hækkun leiguverðs. Þarna hafa stjórnvöld ekki staðið við loforð sem gefin voru í tengslum við síðustu kjarasamninga og þannig grafið undan stöðugleika á vinnumarkaði.

Alþýðusambandið telur að stefna hins opinbera í fjármálum til næstu ára mæti ekki þeim áskorunum sem íslenskt hagkerfi stendur frammi fyrir. Hún skapar ekki vera grundvöll fyrir velferðarumbótum og innviðafjárfestingum sem nauðsynlegar eru til að stuðla að jöfnuði og stöðugleika á vinnumarkaði. ASÍ hafnar stefnu sem krefst þess að eignir hins opinbera séu seldar til þess að fjármagna nauðsynlegar fjárfestingar í innviðum og rekstur félagslegra innviða. Þá er áhyggjuefni hversu mikið ber á milli óljósra fyrirheita í stjórnarsáttmála og þeirrar stefnumörkunar sem lögð er fyrir Alþingi. Sé stjórnarsáttmáli lesinn samhliða drögum að fjármálastefnu og nýjum fjárlögum fjarar hratt undan þeim framfararskrefum sem þó má skilja að stjórnvöld vilji taka.

f.h Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit
Sviðsstjóri

Arnaldur Sölvi Kristjánsson
Hagfræðingur

¹¹ Sjá <https://www.asi.is/media/313671/skattbyrði-launafólks-1998-2016.pdf>

¹² Stefna sem birtist í úttekt IMF á barnabótakerfinu, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15315.pdf>