

# Mánaðaryfirlit

---

**Stefnumótunar og greiningar**

Janúar 2022



# Innihald

---

**Bls 3. Ríkisfjármalastefnan gagnrýnd**

**Bls 7. Villandi umfjöllun um launapróun í fjármalastefnu**

**Bls 10. Nýtt viðmið um þróun persónuafsláttar og skattþrepa**

**Bls 13. Markmið skattkerfisbreytinga náðist**

**Bls 14. Nýjar tölur um auðlindarentu í sjávarútvegi**

**Bls 15. Herða baráttu við félagsleg undirboð í Noregi**

**Bls 17. Minnsta atvinnuleysi í 13 ár meðal félagsmanna FH í Danmörku.**

# Ríkisfjármálastefna gagnrýnd

Alþýðusambandið hefur að undanförunu skilað inn umsögnum um fjárlagafrumvarp 2022 og fjármálastefnu 2022-2026, sjá tengla fyrir umsagnir í heild sinni.

## Lítill samhljómur milli fjármálastefnu og stjórnarsáttmála

Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg viðmið um afkomu og skuldir á árunum 2022-2026. Fjármálastefna er lögð fram í upphafi kjörtímabils og svo útfærð á hverju ári í fjármálaáætlun sem nær yfir fimm ára tímabil. Meginstefnumörkun þessarar fjármálastefnu er að hækkan skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) sé stöðvuð eigi síðar en 2026.

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. Í því felst að frumjöfnuður verði jákvæður undir lok tímabilsins.. 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.

## Felur stefnan í sér niðurskurð?

Í álitsgerð fjármálaráðs kemur fram að áætluð útgjaldaþróun feli 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%. 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

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.

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 útgjaldahliðinni, þ.e. í gegnum niðurskurð. Það þýðir að aðhaldið í stefnunni byggir á því að velferðarkerfið verði notað sem helsta hagstjórnartækið. Í umsögn ASÍ gagnrýnir ASÍ að slík stefna getur aldrei orðið grundvöllur fyrir stöðugleika á vinnumarkaði eða til að ná markmiðum stjórnvalda um velsæld og úrbætur á sviði velferðarmála.

## **Brýnt að styrkja tekjuhliðina**

Á undanförunum árum hefur Alpýðusambandið 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. 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.

Í greinargerðinni kemur fram að „á komandi árum verði unnið að endurbótum á skattkerfinu þannig að tekjuöflun hins opinbera nægi til að standa undir verkefnum þess“ Ekki er ljóst hvað felst í þessum endurbótum sem eru í ósamræmi við stjórnarsáttmála þar sem segir í sömu andrá að efla eigi almannþjónustu og

stefna að skattalækkunum. 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

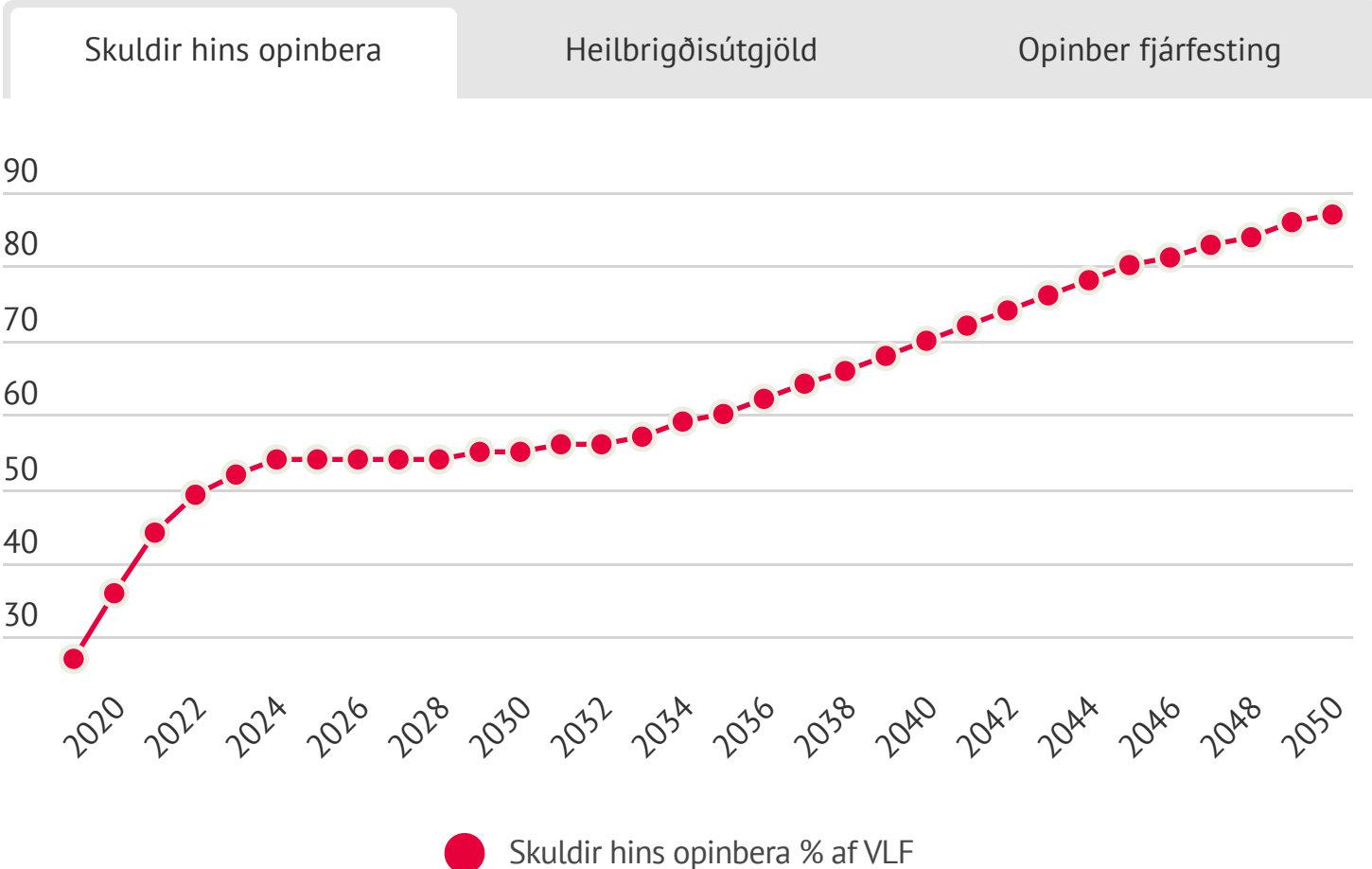
### Stórar áskoranir dregnar fram í fjármálastefnu

Í fjármálastefnu eru dregnar fram stórar áskoranir sem íslenskt hagkerfi og samfélag stendur frammi fyrir. Ein áskorunin felst í því að hægt

hefur á drifkröftum hagvaxtar til lengri tíma. Skýrist þróunin af minni framleiðnivexti og fækkun einstaklinga á vinnualdri sem leiðir til þess að dregið hefur úr mati á vaxtargetu hagkerfisins um 0,4 prósentustig. Þess að dregið hefur úr mati á vaxtargetu hagkerfisins um 0,4 prósentustig. Til viðbótar við minnkandi hagvaxtargetu mun öldrun þjóðar líka hafa veruleg áhrif á útgjöld ríkisins.

### Fjármál hins opinbera

#### Skuldir, heilbrigðisútgjöld og opinber fjárfesting, % af VLF

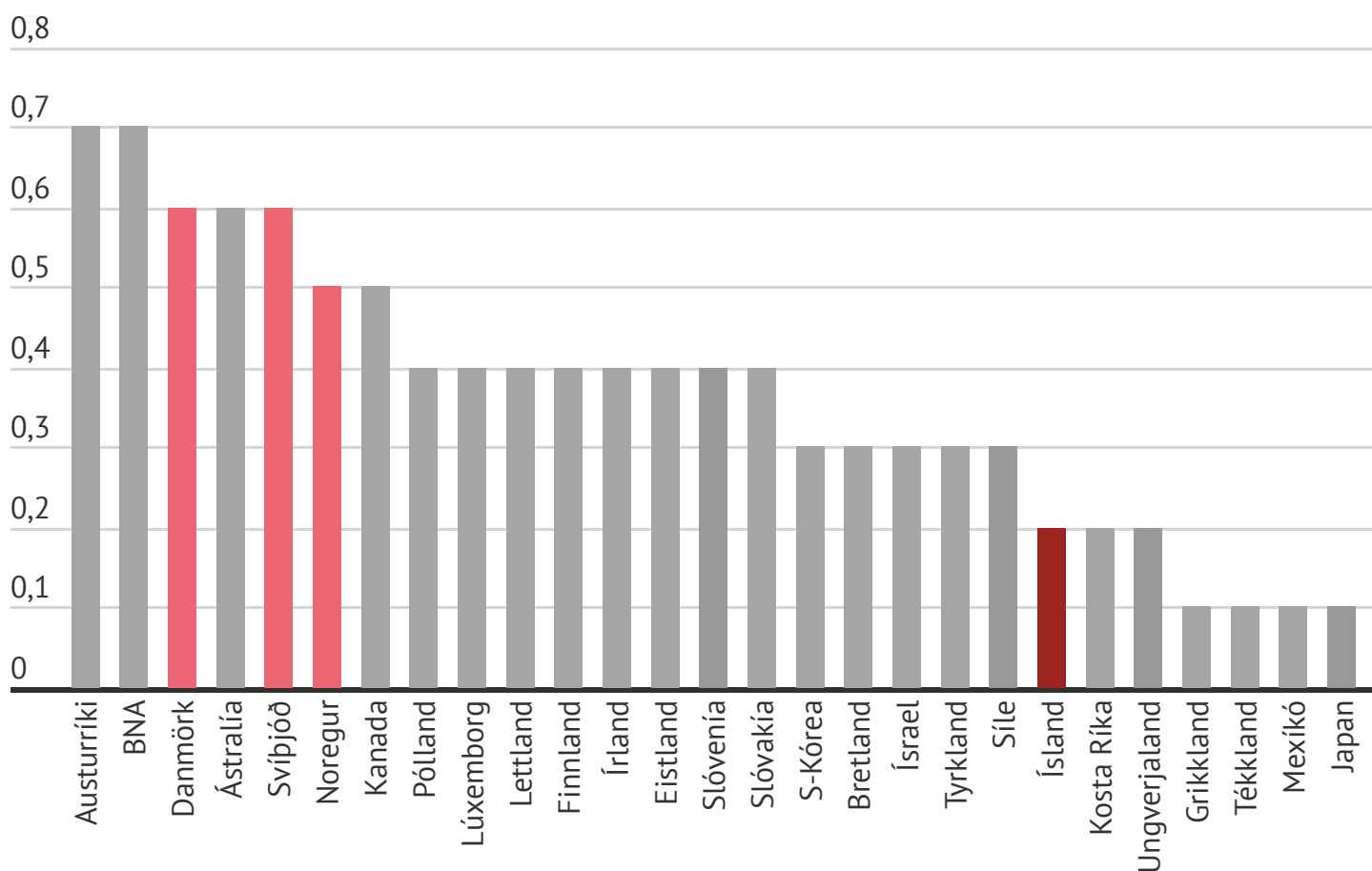


Í langtímaáætlun um opinber fjármál kemur fram að að heilbrigðisútgjöld komi til með að aukast úr 8,2% af VLF árið 2026 í 10,8% árið 2050. Að óbreyttu mun þróunin leiða til aukinna skulda hins opinbera verði ekki farið í aðgerðir til að stuðla að að sjálfbærni ríkisfjármála. Áskoranir í opinberum fjármálum skýrast þannig ekki eingöngu af áhrifum heimsfaraldurs og munu kalla á fjárfestingar í innviðum og

hagvaxtargetu til framtíðar. Í fjármálastefnu er ekki að finna skýra stefnumörkun um hvernig brugðist verði við þeim stóru áskorunum sem hagkerfið stendur frammi fyrir.

Þvert á móti fæst ekki séð hvernig fjármálastefnan, með veikan tekjugrunn og litlar fjárfestingar stuðli við framleiðnivöxt og mæti vaxandi útgjaldþörf vegna öldrun þjóðar.

## Fjárfesting í heilbrigðismálum - % af VLF Fastafjármunir, 2010-nýjustu gögn



# Villandi umfjöllun um launapróun í fjármálastefnu

Í greinargerð með fjármálastefnu eru settar fram staðhæfingar um launapróun á íslenskum vinnumarkaði. 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. 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 verkalýðshreyfingarinnar 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.

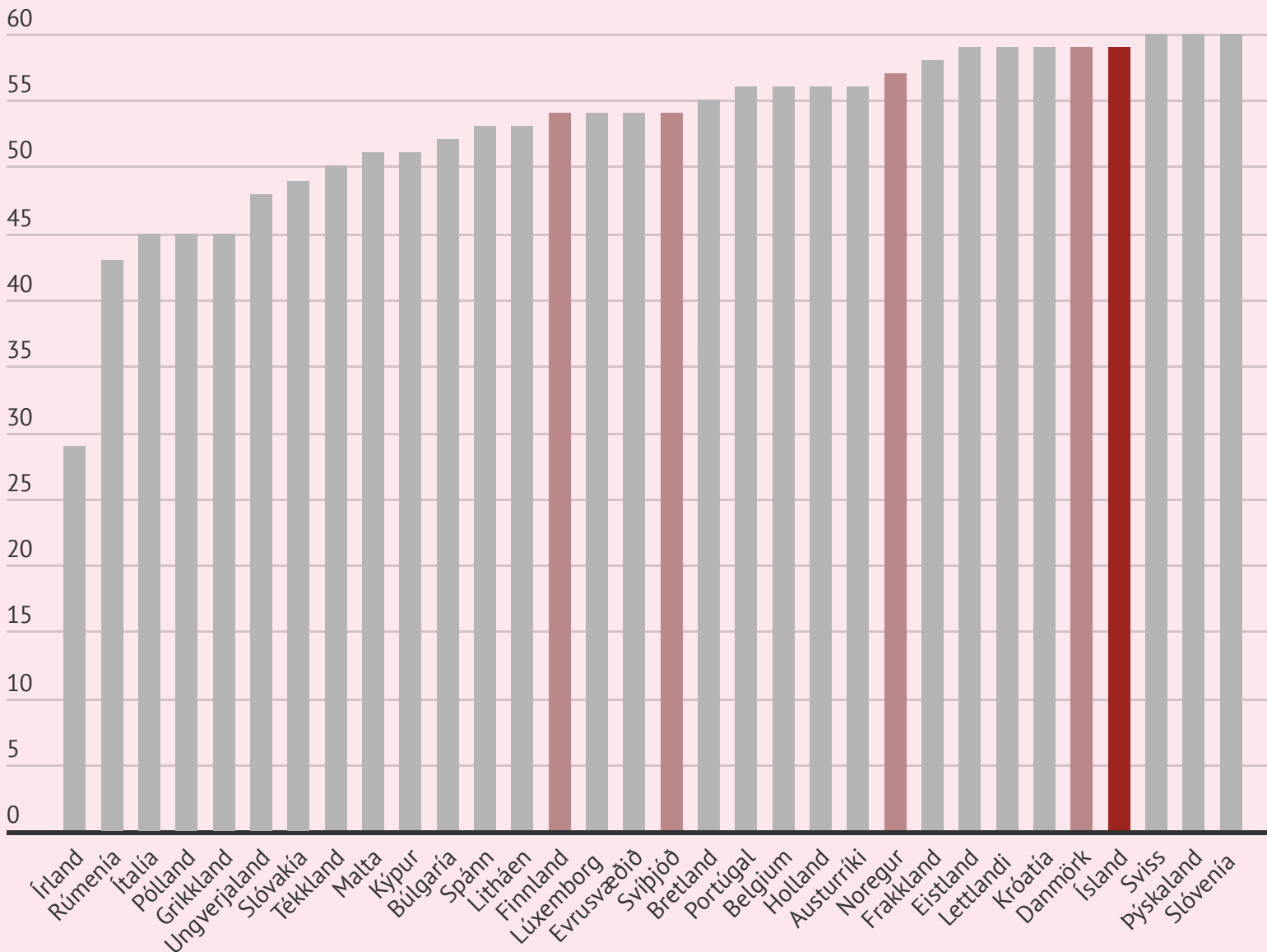
Sú mynd sem dregin er upp af launahlutfalli í greinargerð er til þess fallin að gefa í skyn að launahlutfall hér á landi sé ekki í samræmi við próun í samanburðarlöndum. Líkt og sést á mynd að neðan var hlutur launa í verðmætasköpun um 60% á Íslandi árið 2020, sambærilegt við Danmörku og lægra en í Sviss 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

langtímameðaltal. Á þriðju mynd að neðan sést að lokum að ólíkt því sem haldið er fram í greinargerð hafa laun þróast í takt við framleiðnivöxt frá aldamótum.

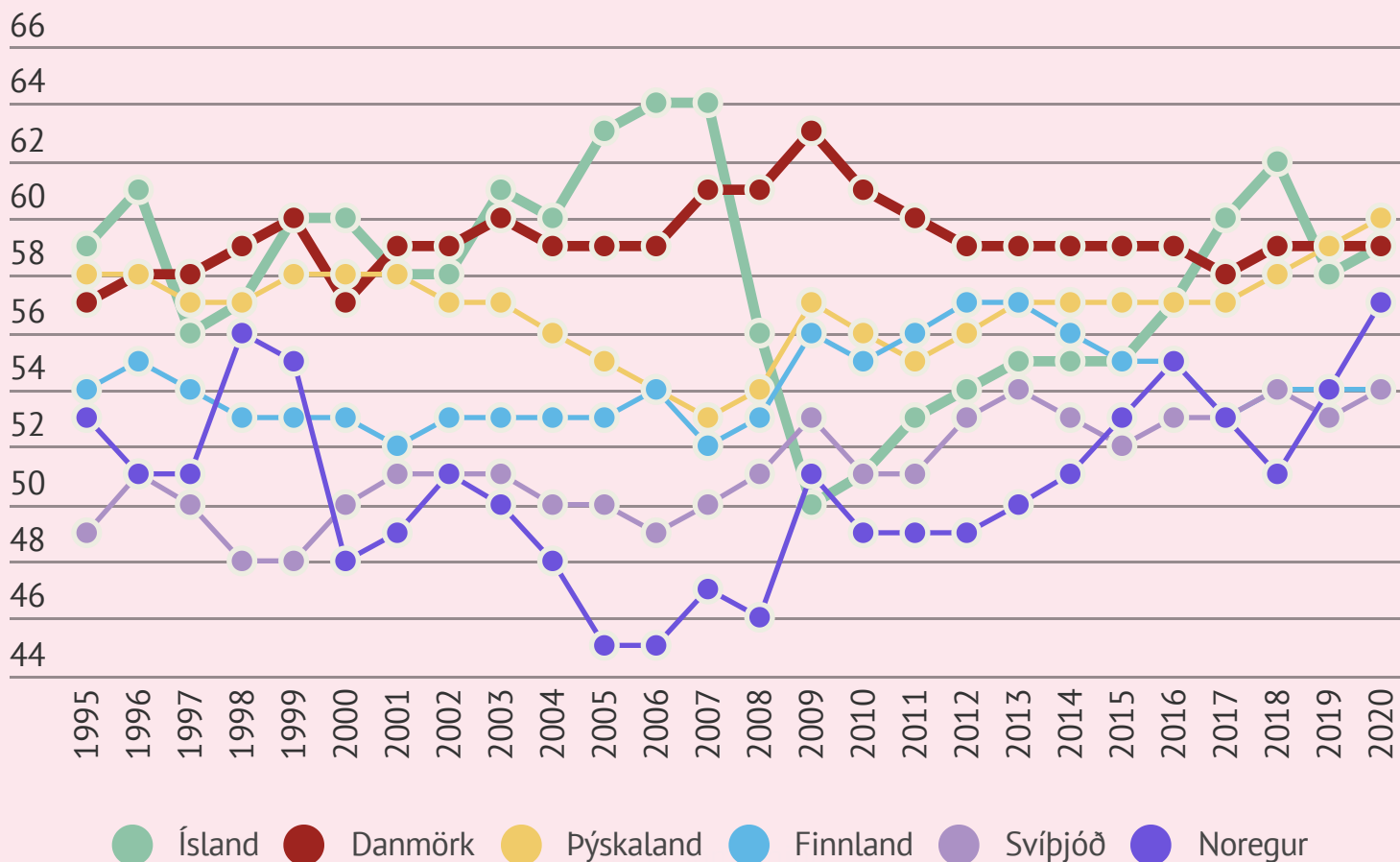
# Launaþróun á Íslandi og í samanburðarríkjum

## Launahlutföll í Evrópu

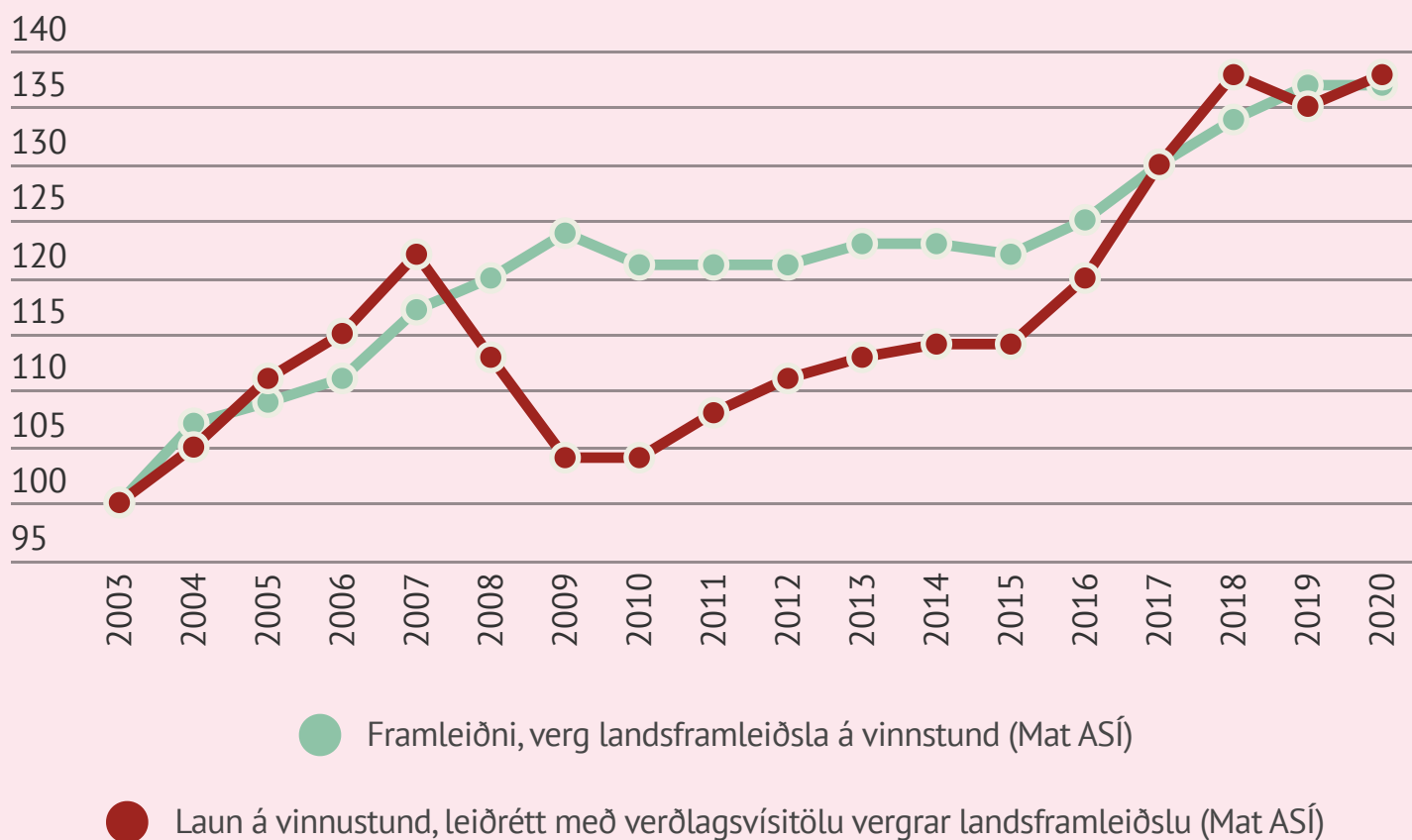




## Launahlutföll í Evrópu - Þróun 1995-2020



## Þróun raunlauna og framleiðni, 2003-2020



# Nýtt viðmið um þróun persónuafsláttar og skattþrepa

Í fjárlagafrumvarpinu er að finna það nýmæli að persónuafsláttur og þrepamörk tekjuskatts séu hækkuð með tilliti til verðbólgu að viðbætti langtímaaukningu á framleiðni. Er þar brugðist við gagnrýni ASÍ á sjálfvirkri hækkun á skattbyrði lægstu tekna undanfarna áratugi en það var ein af kröfunum við gerð kjarasamninganna 2019 að vinna bug á því.

Í frumvarpinu er mat á langtímaframleiðni 1%. Árshækkun vísitölu neysluverðs var 5,1% í desember og því hækkuðu viðmiðunarfjárhæðir í tekjuskattkerfinu um 6,1%. Þessi breyting er gerð með það að markmiði að draga úr raunskattskriði sem hefur verið viðvarandi vandamál frá upptöku staðgreiðslukerfisins 1988. Skattskrið felur í sér sjálfvirka hækkun skattbyrði við hækkun

raunlauna. Hagstofan spáir því að launavísitalan hækki um 4,8% á þessu ári. Raungerist það mun skattbyrði lækka lítillega að meðaltali. Vegna kjarasamningsbundinna hækkana um áramótin og hagvaxtaraukans sem kemur til launahækkunar í maí munu skattgreiðslur lægstu launa hækka um 2-3 þúsund kr. vegna raunskattskriðs fyrir mánaðarlaun á bilinu 330 til 410 þúsund kr. vegna taxtahækkunar sem er samtals 38 þúsund kr.

Persónuafsláttur og þrepamörk tekjuskatts þurfa að hækka til jafns við laun. Að öðrum kosti eykst skattbyrði. Skattbyrðin eykst hlutfallslega mest hjá þeim sem eru nálægt tilteknum þrepamörkum, t.d. nálægt skattleysismörkum. Á tímabilinu 1997-2020 hækkuðu

tekjur að meðaltali um 6,5% og verðlag um 4,4%. Hækkun persónuafsláttar og þrepamarka um 1% umfram verðbólgu hefði því leitt til skattskriðs á því tímabili. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun skattgreiðsla og skattbyrði ef tekjur og verðlag hækka jafn mikið á árunum 2021-2025 og á árunum 2016-2020. Á meðfylgjandi mynd má sjá að slík þróun myndi hækka skattbyrði lægstu launa um u.þ.b. 1

prósentustig. Hærri tekjuhópar myndu hækka minna.

Tillaga um að persónuafsláttur hækki til jafns við verðlag og framleiðni er byggð á tillögu [nefndar um endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa](#) frá 2019. Þar var lagt til að miðað væri við meðalframleiðnivöxt síðustu þriggja ára. Í fjárlagafrumvarpinu er miðað við 10 ára meðaltal þar sem framleiðni er skilgreind sem

## Breyting á skatti ef tekjur og verðlag hækka 2021-2025 jafn mikið og 2016-2020

Miðað er við nýju reglu um uppfærslu persónuafsláttar og þrepamarka, skatthlutföll eru óbreytt

Breyting í skattbyrði (prósentustig)

Breyting í skattgreiðslum á mánuð (þús. kr.)



landsframleiðsla á hverja unna klukkustund. Í umfjöllun með töflu sem hefur mismunandi mælikvörðum stendur að ekki eigi einblína eigi á þann „mælikvarða sem gefur hæstu niðurstöðu heldur líta til lægri enda bilsins sem birtist í töflu 1“.

Megin galli við nýju aðferðarfræðina er að töluvert svigrúm er fyrir valinu á langtímaframleiðnivexti. Ef miðað er við 20 ára meðaltal á framleiðni út frá mælikvarða Seðlabankans er framleiðnivöxtur 1,9%, en miðað er við 1,0%.

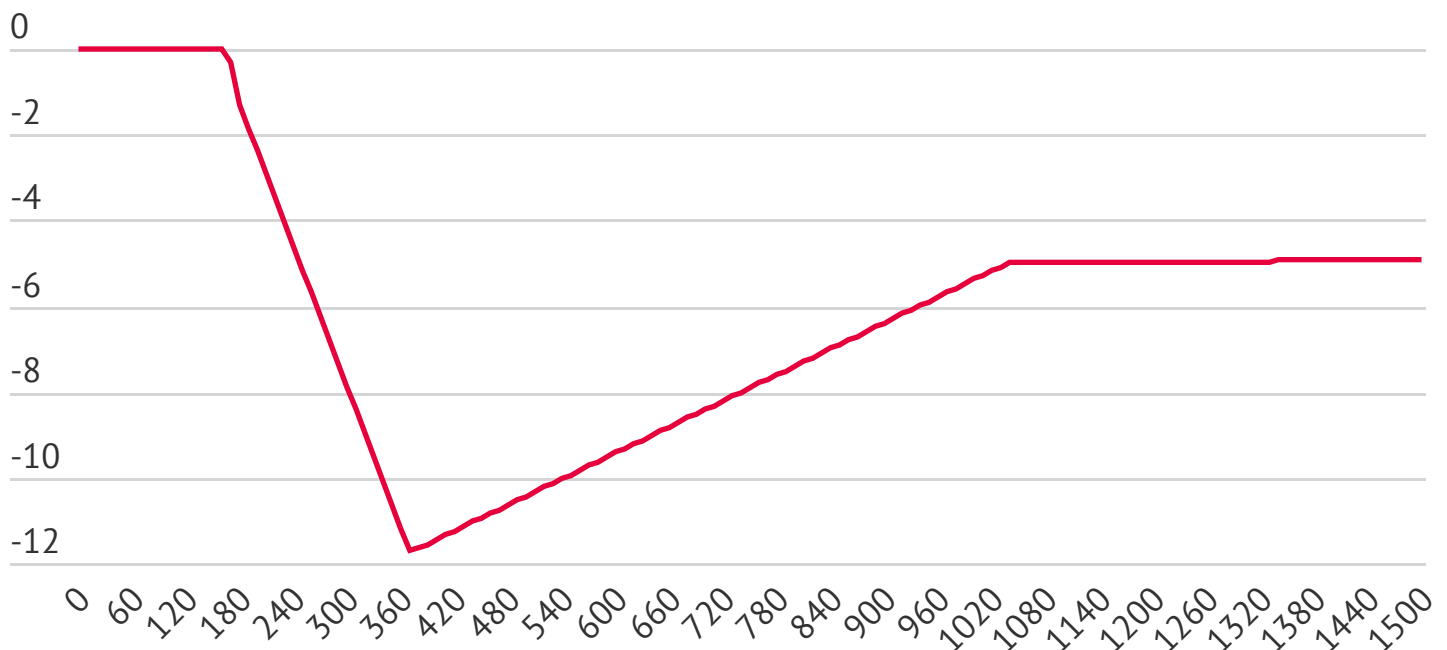
# Markmið skattkerfisbreytinga náðist

Nýtt viðmið persónuafsláttar og þrepamarka er síðasti liður í umfangsmiklum skattbreytingum sem stjórnvöld fóru í til að styðja við kjarasamninga árið 2019. Í breytingum sem kynntar voru við gerð kjarasamningana í apríl 2019 var komið á fót þriggja þrepa skattkerfi. Breytingarnar miðuðu að því að auka ráðstöfunartekjur mest hjá þeim tekjulægstu.

Samanburður á skattgreiðslum í ár í samanburði við óbreytt skattkerfi frá 2019 sýnir að markmið breytinganna náðist. Skattkerfisbreytingin leiddi til lækkunar á skattgreiðslum hjá öllum. Skattalækkunin var hæst hjá einstaklingum með 370 þúsund kr. í mánaðarlaun. Við þau laun nemur lækkunin 11 þúsund kr. á mánuði, sjá meðfylgjandi mynd.

## Samanburður á skattgreiðslum 2022:

Mismunur á skattgreiðslum í núverandi kerfi og óbreyttu kerfi frá 2019 þar sem persónuafsláttur er uppfærður m.v. verðlag (þá væri persónuafsláttur 62,5 þús. í stað 53,7 þús. kr.) (1)



(1) Hér er litið hjá þeirri breytingu að þrepamörk tekjuskattkerfisins myndu fylgja vísitölu neysliverðs í stað launavísitölu, enda var sú breyting ákveðin fyrr, eða í árslok 2018.

# Auðlindarenta í sjávarútvegi áfram mikil

Nýjar tölur frá Hagstofunni um afkomu í sjávarútvegi sýna að auðlindarenta í fyrra er líkt og árinu áður mikil. Mæld auðlindarenta hækkar um 1,4 milljarða milli ára. Á sama tíma lækkaði veiðigjald um 2,1 milljarða.

Búist er við að veiðigjald hækki um 2,9 milljarða í ár en lækki svo að nýju

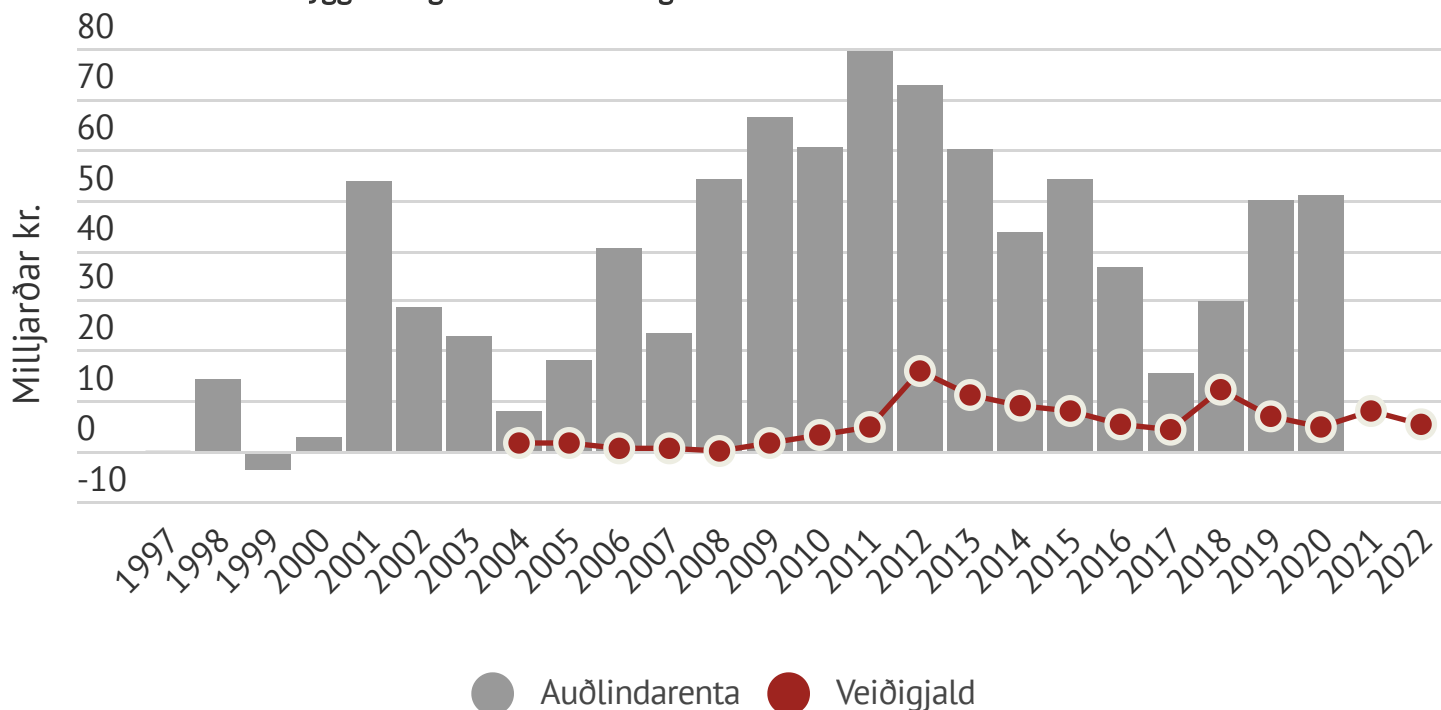
um 2,5 milljarða á næsta ári.

Eftir sem áður mun langstærsti hluti auðlindarentunnar renna til útgerðarinnar.

Í skýrslu ASÍ, Skattar og ójöfnuður, má lesa nánar um gögnin og niðurstöðurnar. Hér er nýjum tölum bætt við niðurstöðu þeirrar skýrslu.

## Auðlindarenta og veiðigjald (á verðlagi 2021)

Mat á auðlindarentu byggir á árgreiðsluaðferð Hagstofunnar.



Veiðigjald 2021 er byggt á tölum frá janúar til september. Tölur fyrir október til desember byggja á einfaldri spá þar sem notast er við árstíðarsveiflu frá 2020.

# Herða baráttu gegn félagslegum undirboðum

Norska ríkisstjórnin hefur boðað hertar aðgerðir gegn félagslegum undirboðum. Það verður gert með innleiðingu nýrra reglna um öll opinber innkaup sem kallast „Norska módelið”.

Að því er fram kemur á vefsíðu Norska alþýðusambandsins (LO) kaupir hið opinbera vörur og þjónustu fyrir meira en 600 milljarða norskra króna á ári. Ríkisstjórn jafnaðarmannsins Jonas Gahr Støre forsætisráðherra hyggst nú hrinda í framkvæmd einu helsta kosningaloforði sínu; að vinna gegn félagslegum undirboðum í Noregi. Markmiðið er réttlátari samkeppni og heilbrigðara atvinnulíf.

Félagsleg undirboð hafa verið deilumál í Noregi um árabíl og fyrir

atvinnulífs hefur iðkað þau. Nú hyggjast Norðmenn snúa þessari þróun við og treysta á samtakamátt verkalýðshreyfingarinnar, atvinnurekenda og stjórnvalda.

Að sögn Jans Christian Vestre vinnumarkaðsráðherra inniheldur „Norska módelið” kröfur um að opinbera eigi eingöngu viðskipti við raunveruleg fyrirtæki sem sannarlega virða lög og reglur á vinnumarkaði. Þetta á t.a.m.við um fagréttindi starfsfólks, kjör lærlinga og aukið eftirlit með fjárreiðum til að koma í veg fyrir svarta atvinnustarfsemi.

Nýju reglurnar verða innleiddar í áföngum og er gert ráð fyrir að byggingaiðnaður og hreingerningaþjónusta verði fyrst tekin fyrir. Gerðar verða hertar kröfur til seljenda

þjónustu með auknu eftirliti og eftirfylgni og til greina kemur að gera kröfur um tungumálakunnáttu starfsfólks. „Með því að nýta það vald sem felst í opinberum innkaupum er unnt að hafa áhrif á markaðinn á þann veg að gera kröfur um aðbúnað og kjör starfsfólks. Nú er unnið að því að útfæra nýjar kröfur um laun og

aðbúnað verkafólks,” segir Hadia Tajik, ráðherra atvinnumála og félagslegrar samlögunar.

„Opinber innkaup munu stuðla að auknu starfsöryggi og með því að gera skýrari kröfur til atvinnulífsins hjálpum við metnaðarfullum fyrirtækjum að stækka,” segir Jan Christian Vestre.



# Minnsta atvinnuleysi í 13 ár meðal félagsmanna FH í Danmörku

Atvinnuleysi hefur ekki mælst minna meðal félaga í Samtökum stéttarféлага (FH), stærstu samtaka launafólks í Danmörku, frá því í nóvember árið 2008. Þetta kemur fram í nýrri greiningu FH (Fagbevægelsens Hovedorganisation).

Atvinnulausum félagsmönnum fækkaði um 6.900 frá október til nóvember 2021 og voru þá 80.600 á atvinnuleyssiskrá. Það svarar til 2,8 prósentu atvinnuleysis innan samtakanna.

Atvinnulausum FH-félögum hefur fækkað um rúmlega 22.000 frá því í febrúar 2020 þegar kórónuveirufaraldurinn braust út.

Minnkandi atvinnuleysi nær til beggja kynja og dreifing er fremur jöfn með tilliti til aldurs.

Innan FH starfa 64 félög og félagsmenn eru um 13 hundruð þúsund.