

## Umsögn BSRB um „Verum hagsýn í ríkisrekstri“ í samráðsgátt stjórnvalda

BSRB styður mörg þeirra markmiða sem fram koma í stefnuýfirlýsingu Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins. Mikilvæg baráttumál BSRB eru þar nefnd eins og aukið húsnæðisöryggi, efling heilbrigðisþjónustu, endurmat á virði kvennastarfa, fjölgun lögreglumanna, umbætur á fæðingarorlofi og barnabótakerfinu auk áherslu á aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi og mansali.

Í þessari umsögn verður fjallað um áhrif ríkisfjármálanna á líf fólks, einkum kvenna, áhrif viðvarandi hagræðingaraðgerða á þjónustuna og starfsfólk og að lokum meginvanda íslensks ríkisrekstrar, þ.e. vanfjármögnun sem veldur kerfislægum halla.

### Hagræðingarkrafan er kynjuð

Launafólk í aðildarfélögum BSRB, stærstu heildarsamtökum opinberra starfsmanna, þekkir hvað best hvernig viðvarandi niðurskurðar- eða aðhaldskrafa hefur grafið undan opinberri þjónustu og gert starfsaðstæður erfðari vegna manneklu og skorts á fjárfestingu í húsnæði og viðeigandi búnaði og tækjum. Þau starfa flest í heilbrigðiskerfinu, menntakerfinu, velferðarþjónustu, löggæslu og stjórnsýslu.

Í umræðu um opinber fjármál er mikilvægt að hafa í huga að, samkvæmt skrágögnum Hagstofu Íslands, starfa yfir [40% allra kvenna](#) á aldrinum 25-64 ára á íslenskum vinnumarkaði hjá hinu opinbera, um 17% hjá ríkinu og 23% hjá sveitarfélögum. Konur eru 72% þeirra sem starfa á opinbera vinnumarkaðnum.

Þegar rætt er um fjárhag hins opinbera er því verið að fjalla um starfsvettvang og starfsaðstæður kvenna og þjónustu og tekjutilfærslur sem konur njóta í meira mæli en karlar. Til að skýra þetta nánar má benda á að örugg dagvistun fyrir börn, auk umönnunar eða þjónustu við sjúka, aldraða og fatlað fólk, er forsenda atvinnuþátttöku kvenna og fjárhagslegs sjálfstæðis svo ekki sé talað um [aukinnar verðmætasköpunar](#) í hagkerfinu.

Konur á vinnumarkaði eru að jafnaði með lægri laun en karlar og reiða sig því meira á tekjutengd stuðningskerfi eins og húsnæðisstuðning og barnabætur auk þess sem þær taka hærra hlutfall fæðingarorlofsdaga en karlar. Konur eru í miklum meirihluta þeirra sem starfa innan menntakerfisins ([78%](#)) og mennta sig líka í meira mæli en karlar. Þær lifa lengur en njóta færri heilbrigðra ára að meðaltali en karlar og eru því í meiri þörf fyrir heilbrigðisþjónustu en hún eykst verulega eftir 65 ára aldur. Konur eru líka í miklum meirihluta þeirra sem starfa í heilbrigðis- og félagsþjónustu ([72%](#)).

Konur eru að jafnaði með lægri ævitekjur en karlar sem þýðir minni réttindi kvenna utan vinnumarkaðar til lífeyrisgreiðslna. Af þessum sökum reiða þær sig í meira mæli á greiðslur

almannatrygginga. Jafnframt sýna tölur að nýgengi örorku er hæst meðal eldri kvenna. Öll umræða um opinber fjármál er því mjög kynjuð þó það sé sjaldan dregið fram í opinberri umræðu og áhrif efnahagsaðgerða ekki rædd í því ljósi.

### **Viðvarandi hagræðingarkrafa er rót félagslegs óstöðuleika**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að hagræðing, einfaldari stjórnsýsla og sameining stofnana verði forgangsverkefni. Hagræðing í ríkisrekstri hefur allt frá aldamótum verið sjálfstætt markmið allra ríkisstjórna. Þar sem þessi hugmyndafræði er síendurtekið stef eru mörg farin að líta á hana sem hálfgerð náttúrulögmál. Minna fer fyrir umræðu um að eitt af meginverkefnum ríkis og sveitarfélaga er að halda uppi öflugu velferðarkerfi þar sem öll búa við örugga framfærslu, framúrskarandi heilbrigðis- og félagsþjónustu, menntun, jafnrétti og öryggi óháð búsetu og efnahag. Þetta endurspeglast meðal annars í því að umfangsmestu verkefni ríkisins á hverjum tíma eru velferðarmál, heilbrigðismál, menntamál, innanríkismál og menningarmál. Upplaggið á hverjum tíma ætti því að felast í því hvernig þjónustu sé stefnt að því að veita og hvernig megi ná þeim markmiðum í stað þess að byrja á þeim öfuga og ómarkvissa enda að velta fyrir sér hvernig megi skera niður. Þessi öfuga markmiðssetning, niðurskurður og vanfjármögnun þjónustunnar um árabil er rótin að þeim félagslega óstöðugleika og óróa sem gætt hefur hér á landi sem og annars staðar í heiminum á þessari öld.

#### *Hagræðing*

Undanfarna áratugi hefur starfsfólk ríkis og sveitarfélaga búið við fjöldann allan af hagræðingaaðgerðum eða niðurskurðaraðgerðum sem fela yfirleitt í sér flatan niðurskurð á stofnanir sem ber þess merki að ekki hafi verið tekið tillit til verkefnanna sem sinna á innan stofnunarinnar. Allar breytingar koma að ofan og eru sjaldan ræddar við fólkið á gólfinu sem þekkir störfín eða starfssemina best til undirbúnings ákvörðuninni – fólkinu sem þarf að hlaupa hraðar, gefur allt í störfín sín og er að miklum meirihluta til konur. Ár eftir ár er niðurskurði, eða flatri hagræðingakröfu bætt ofan á starfsemi þar sem þegar eru of fáir við störf og erfitt er að fá fólk til starfa, vegna skorts á fjármagni eða vegna mikilla veikinda starfsfólks. Innlendar sem erlendar rannsóknir sýna að starfsfólk í velferðarþjónustu upplifir verri líkamlega og andlega heilsu og minni starfsánægju samanborið við aðrar starfsstéttir, sjá t.d. rannsóknina: [Einkenni starfa, vinnuumhverfi og ástæður brotthvarfs af íslenskum vinnumarkaði](#)<sup>1</sup>:

Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að álag í starfi var töluvert misjafnt eftir því hvort um konur eða karla var að ræða og hvort fólk starfaði á kvenna- eða karlavinnustað. Konur voru til dæmis líklegri en karlar til að þurfa að kljást við erfiða viðskiptavini, þjónustunotendur eða nemendur í sínu starfi. Þá var algengast að kvennastéttir á borð við ófaglærða í umönnun, háskólamenntaða sérfræðinga í kennslu eða uppeldisfræði og sérfræðinga í heilbrigðisvísindum þyrftu að klást við krefjandi viðskiptavini og notendur. Sömu hópar voru líklegastir til að segjast vera í tilfinningalegum erfiðum aðstæðum í vinnunni. Þá höfðu hlutfallslega fleiri konur en karlar of mikið að gera í vinnunni og meira var um að þær þyrftu að vinna á miklum hraða. Afleiðingar mikils álags geta verið alvarlegar, enda voru konur og kvennastéttir líklegri en karlar og karlastéttir til að hafa einhvern tíma verið frá vinnu í tvo mánuði eða meira vegna veikinda.

Auk veikinda sem rekja má til þess að starfsfólk er undir stöðugu álagi og þarf að hlaupa hraðar til að sinna öllum verkefnum, hefur mygla uppgötvast á fjölda vinnustaða þar sem viðhald hefur

---

<sup>1</sup> Sjá einnig umfjöllun um herra hlutfall veikindafjarveru kvenna en karla vinnumarkaði og rannsóknina í umfjöllun Kastljóss 25. apríl 2023: <https://www.ruv.is/ungruv/spila/kastljoss/33550/9vukos>

verið vanrækt í sparnaðarskyni. Þá eru jafnvel dæmi um slys sem má rekja til skorts á viðhaldi. Þar til viðbótar hefur slysatiðni verið mikil hjá stéttum eins og [lögreglu](#) bæði vegna skorts á fjármagni til að tryggja fullnægjandi þjálfun en líka vegna skorts á fólki til starfa. Ríkisstjórnin hefur lýst því yfir að lögreglumönnum verði fjölgað sem er jákvætt en mikilvægt er að hafa í huga að önnur megináskorun lögreglunnar, líkt og fjölda annarra ríkisstofnana, er að halda fólki í starfi og vinna gegn mikilli starfsmannaveltu.

[Rannsóknir](#) sýna að þættir í vinnuumhverfinu sem hafa neikvæð andleg áhrif bera með sér gríðarlegan samfélagslegan kostnað auk kostnaðar vegna veikindafjarveru. BSRB hvetur nýja ríkisstjórn til að setja sér háleit markmið um gæði opinberrar þjónustu og gera starfsaðstæður starfsfólks ríkisins að forgangsmáli og draga þannig úr veikindakostnaði og þeim kostnaði sem felst í starfsmannaveltu. Með þessum aðgerðum má ná fram verulegri hagræðingu til lengri tíma, auk þess sem ríkisstjórnin myndi sýna hugrekki og marka árangursrík spor í sögu þar sem hagræðingaradgerðir hafa reynst árangurslitlar og oft skaðlegar.

#### *Einfaldari stjórnýsla*

Mikill metnaður hefur verið lagður í þróun stafrænnar þjónustu og stafrænna ferla af íslenskum stjórnvöldum. BSRB styður markmið um bættu þjónustu en hefur ítrekað bent á að mikilvægt sé að haft sé samráð við starfsfólk í þróunarferlinu sem þekki störfin best og hvaða lausnir geti mest létt undir með þeim og bætt þjónustuna. Þá verður ríkið að setja fram áætlun um hvernig það hyggist gefa starfsfólki sínu tækifæri til að auka færni og þekkingu til að takast á við breytt störf eða ný ef svo ber undir. Innleiðingu nýrrar tækni og fræðslu- og þjálfunaráætlun þarf að vinna í samráði við viðkomandi stéttarfélög og starfsfólk. Misbrestur hefur orðið á þessu hjá ríkinu, t.d. við innleiðingu Starfræns Íslands, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar frá BSRB.

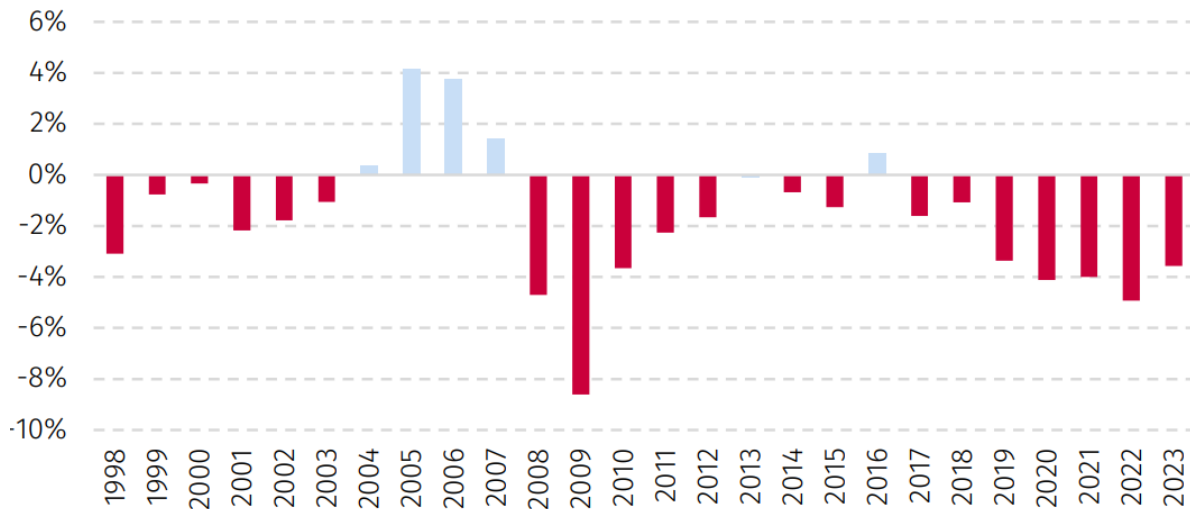
#### *Sameining stofnana*

Áform um sameiningu stofnana hafa almennt verið sjálfstæð markmið en ekki byggð á skýrri framtíðarsýn um hvaða verkefnum eigi að sinna og hvernig. Fjöldi rannsókna sýna að sameiningar skila ekki alltaf þeim árangri sem að er stefnt – s.s. vegna skorts á undirbúningi, skipulagningu, skýrri markmiðasetningu og þess að ekki er hugað nægilega að starfsmannamálum eða menningu þeirra stofnana sem á að sameina. Reynslan sýnir að það er kostnaðarsamt í upphafi að sameina stofnanir og því er enn mikilvægara að vera með skýra langtímasýn um hvernig megi auka árangur og bæta þjónustuna. Þá má ekki gleymast mikilvægi þess að samhæfa þjónustu þvert á stofnanir og samvinnu þeirra en almennt hefur lítill gaumur verið gefinn að því.

#### **Kerfislægur halli er hinn raunverulegi vandi ríkissjóðs**

Fjármálaráðuneytið gaf út [Umræðuskýrslu um fjármálareglur](#) í apríl 2024. Þar má finna meðfylgjandi mynd, sem sýnir þróun hagsveifluleiðréttrar/undirliggjandi afkomu hins opinbera, birta til að sýna fram á mikilvægi þess að fjármálareglur styðji við „sjálfbærni opinberra fjármála, þ.e. varanlegra ráðstafana varðandi skatta og útgjaldastig“.

## Hagsveifluleiðrétt heildarafkoma hins opinbera án einskiptisliða, % af VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Eins og myndin sýnir glögglega þá hefur halli verið á undirliggjandi afkomu ríkissjóðs 20 af 26 undangengnum árum. Ef litið er fram hjá árunum eftir hrun skera síðustu ár sig úr varðandi mikinn halla. Myndin sýnir að afkoma ríkissjóðs hefur verið ósjálfbær til langs tíma. Stjórnvöld hafa kallað eftir niðurskurði til að mæta þessum halla í stað þess að horfast í augu við að afla þurfi meiri tekna.

Fjárlög yfirstandandi árs gera ráð fyrir því að ríkissjóður verði rekinn með [59 milljarða halla](#) sem áætlað er að verði fjármagnaður með frekari skuldsetningu, sölu eigna og áframhaldandi hagræðingu. Því vaknar spurningin hvort ásættanlegt sé að auka skuldsetningu og fresta þannig vandanum. Enn fremur hvort eðlilegt sé að selja gullegg sem skila ríkissjóði árlegum arði. Skuldsetning er mikilvæg og sjálfsgöð fyrir arðbærar fjárfestingar hins opinbera. Eðli slíkra fjárfestinga er að þær skila sér í aukinni framleiðni til framtíðar og þar með auknum tekjum í ríkissjóð. Skuldsetning er einnig nauðsynleg til að bregðast við aðsteðjandi efnahagsvá, en nýleg dæmi eru t.d. hrun fjármálakerfisisns og krónunnar 2008, gjaldþrot WOW 2019, heimsfaraldrinum 2020-2022, eldsumbrot á Reykjanesi á síðustu árum og viðbrögð við alvarlegum aflabresti. BSRB bendir á að lengi hefur legið fyrir að tekjuhlíð ríkissjóðs hafi ekki verið nógu sterk. Þrátt fyrir það hafa frá árinu 2018 veiðigjöld verið lækkuð og bankaskattur, tryggingagjöld, erfðafjárskattur, fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur lækkaðir og víðtækir skattafslættir veittir til ferðaþjónustunnar og kaupa á hreinorkubílum án þess að tekna væri aflað á móti.

Fjármálaáðuneytið kortlagði skattalækkunar og hækkunar á tímabilinu 2018-2022 í [svari við skriflegri fyrirspurn](#) í júní 2023. Þar kemur fram að áhrifin af skattalækkunum að frádregnum skattalækkunum á tímabilinu námu 54 ma.kr. lækkun tekna á árinu 2022 og þá eru tímabundnar skattalækkunar vegna heimsfaraldurs ekki taldar með. Það jafngildir um 61 ma.kr. á verðlagi í árslok 2024. Ef þessar skattalækkunar hefðu verið fjármagnaðar á sínum tíma yrði rekstur ríkissjóðs án halla á yfirstandandi ári í stað tæplega 60 ma.kr. halla. Hér er vissulega verið að draga upp mjög einfalda mynd af stöðunni þar sem hluti skatta hafa lækkað síðan og aðrir hækkað auk þess sem tekjur ríkissjóðs verða fyrir áhrifum af hagsveiflunni hverju sinni. En upplýsingarnar sýna með skýrum hætti að skuldasöfnun ríkissjóðs má að stórum hluta rekja til

ófjármagnaðra skattalækkana. Mikilvægasta verkefnið sem við blasir á sviði ríkisfjármálanna er því að afla frekari tekna.

Fjármálaráðuneytið og Fjármálaráð hafa undanfarin ár ítrekað bent á afkomuvanda ríkissjóðs. Hér eru nokkur dæmi:

- Í [minnisblaði](#) sem fjármálaráðuneytið sendi fjárlaganefnd Alþingis haustið 2024 vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2025 bendir ráðuneytið á: að „[u]ndirliggjandi afkoma ríkissjóðs, á mælikvarða hagsveifluleiðrétts frumjafnaðar, er þrátt fyrir aðhald undanfarinna missera enn töluvert lakari en hún var að jafnaði árin fyrir heimsfaraldurinn. Hún er ekki nægilega sterk til þess að drífa ein og sér lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs ...“. Þarna var ráðuneytið enn eina ferðina að benda á að tekjuhliðin standi ekki undir útgjöldum ríkissjóðs.
- Fjármálaráðuneytið benti á afkomuvanda ríkissjóðs árið 2020 í þingsályktun um [fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2024](#). Þar kemur fram að viðvarandi undirliggjandi afkomuhalla megi „m.a. rekja til áður lögfesta skattkerfisbreytinga og útgjaldarvaxtar árið 2021 umfram þann sem leiðir með beinum hætti af aðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldursins, t.d. útgjaldaaukningu vegna lýðfræðilegrar þróunar.“ Hér bendir fjármálaráðuneytið s.s. á að skattalækkanir hafi valdið halla á ríkisrekstri og að vanfjármögnun á útgjaldaaukningu vegna fólksfjölgunar og fjölgunar aldraðra hafi aukið hallann enn frekar.
- Í [tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árið 2023-2027](#) sem lögð var fram á Alþingi vorið 2022 segir fjármálaráðuneytið m.a. „Kerfislægur halli á rekstri ríkissjóðs er helsta ástæða áframhaldandi skuldasofnunar hins opinbera fram til 2025.“ [Fjármálaráð](#) benti einnig á þetta í álitgerð sinni um sömu fjármálaáætlun. Þar eru færð rök fyrir því að „þjóðhagslegt jafnvægi hafi ríkt árið 2019 við 2,4% hagvöxt í kjölfar uppgangsskeiðs. Afkoma hins opinbera að frádregnum einskiptisliðum við slíkar aðstæður í hagkerfinu mætti því með réttu teljast undirliggjandi afkoma. Það ár, 2019, var hún neikvæð um 2,2% af VLF sem endurspeglar undirliggjandi misræmi tekna og gjalda.“

BSRB ítrekar þá afstöðu sína að aukin tekjuöflun er eina raunhæfa leiðin til að rétta af undirliggjandi halla ríkissjóðs og til að fjármagna loforð nýrrar ríkisstjórnar. Annars verða efnahagsmál og staða ríkissjóðs áfram það mál sem yfirtekur umræðuna vegna vanfjármögnunar hans, ófullnægjandi þjónustu og neikvæðum áhrifum álags sem af því hlýst hvort heldur fyrir þau sem treysta á þjónustuna eða þau sem starfa við að veita hana. Í raun væri þá verið að fylgja efnahagsstefnu ríkisstjórnanna sem hér réðu ríkjum frá 2017-2024.

BSRB og aðildarfélög þess lýsa sig boðin og búin til samstarfs og samráðs um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem eru til þess fallnar að bæta opinbera þjónustu.

Virðingarfyllt,

*Sonja Ýr Þorbergsdóttir*

Sonja Ýr Þorbergsdóttir  
formaður BSRB