



Íslenska velferðarríkið nær ekki máli sem „norrænt velferðarríki“

Útgjöld til velferðarríkisins á Íslandi eru minni að vöxtum en á hinum Norðurlöndunum á nær öllum sviðum velferðarmála (almannatrygginga og heilbrigðismála), mælt sem hlutfall af landsframleiðslu. Á sumum sviðum munar verulegu. Þetta dregur stórlega úr réttmæti þess að kalla Ísland „norrænt velferðarríki“.

Þetta er sérstaklega áberandi hvað snertir tekjutilfærslur til heimilanna, bæði lífeyrisgreiðslur og greiðslur til heimila vinnandi fólks. Raunar eru opinber útgjöld til lífeyrisgreiðslna óvenju lág á Íslandi í samanburði við öll OECD-ríkin. Barnabætur til lágtekju fjölskyldna eru einnig óvenju lágar á Íslandi.

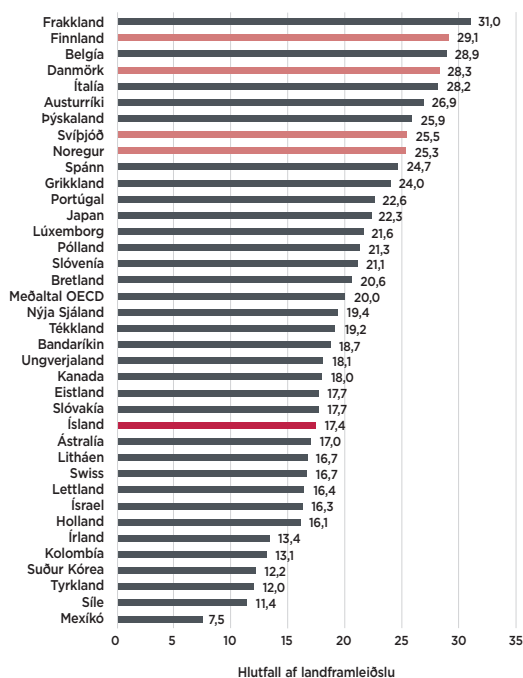
Áður stóð Ísland betur að vígi í samanburði á útgjöldum til velferðarþjónustu, en þar hefur hallað á eftir að útgjöld til heilbrigðisþjónustu hafa dregist umtalsvert saman á síðasta einum og hálfum áratugnum.

Sjálfstæðisflokkurinn hefur alla jafna veitt mest viðnám gegn því að auka útgjöld til velferðarmála og hefur hann náð talsverðum árangri á því sviði. Þar eð þrýstingur annarra stjórnmálaflokka á eflingu velferðarríkisins hefur verið ófullnægjandi er mikilvægt að verkalyðshreyfingin láti sig þessi mál meiru varða.

I. Óeðlilega lág útgjöld til velferðarríkisins

Á mynd 1 má sjá samanburð OECD á opinberum útgjöldum til velferðarmála, sem % af landsframleiðslu.

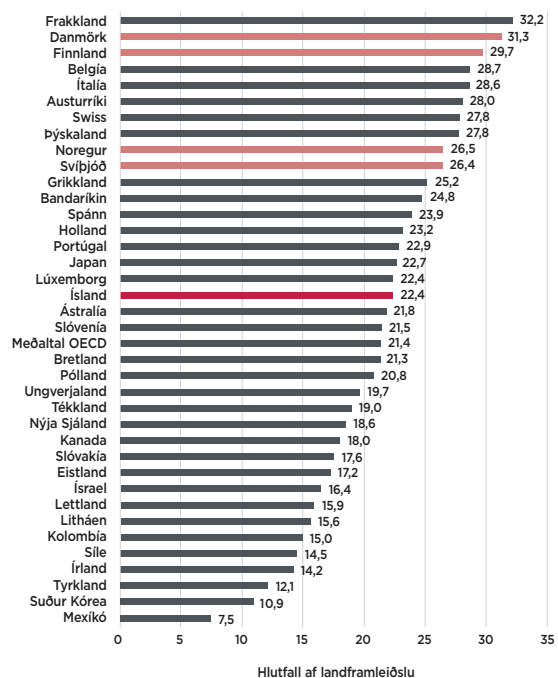
Opinber útgjöld til velferðarmála 2019



Mynd 1 Opinber útgjöld til velferðarmála, sem % af landsframleiðslu árið 2019. Heimild: OECD.

Heildarútgjöld til velferðarmála 2017

Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild meðtalin



Mynd 2 Heildarútgjöld til velferðarmála: Hið opinbera og lífeyrissjóðir samanlögð. Hlutfall af landsframleiðslu árið 2017. Heimild: OECD.

Ísland er í þrettánda neðsta sæti af 37 OECD-ríkjum. Hinar norrænu þjóðirnar eru hins vegar í hópi níu efstu, með á bilinu 25-29% af landsframleiðslu á meðan Ísland er með rúmlega 17%. Þarna munar mjög miklu. Ísland er annars vegar í félagsskap enskumælandi þjóða sem þekktar eru fyrir veikburða velferðarríki og hins vegar minna þróaðra og mun fátækari ríkja. Ísland er sem sagt í röngum félagsskap hvað þetta varðar.

Það er eitt af skilgreinandi einkennum norræna velferðarlíkansins að hið opinbera hefur stórt hlutverk við fjármögnun kerfisins og jafnvel við veitingu þjónustunnar, þó það síðarnefnda sé ekki ófrávikjanlegt. Ísland vikir því langt frá þessu einkenni norrænu velferðarríkjanna.

Margir hugsa sjálfsgagt að þetta sé eðlilegt vegna þess að Ísland er með mjög stóra lífeyrissjóði. Á mynd 2 má sjá heildarútgjöld til velferðarmála þar sem opinber útgjöld eru lögð saman við útgjöld lífeyrissjóða með skylduáðild. Samt er Ísland langt fyrir neðan hinar norrænu þjóðirnar og rétt í meðallagi OECD-ríkjanna.

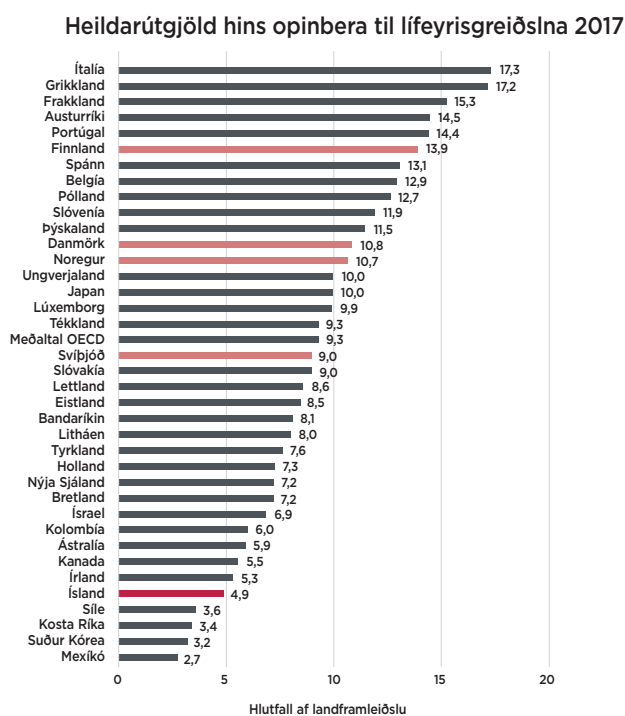
Hinar norrænu þjóðirnar eru með á bilinu 26% til 31% af landsframleiðslu í heildarútgjöld til velferðarmála á meðan Ísland er með rúm 22%. Frakkland er efst og mörg ríkjanna á norðurhluta meginlands Evrópu eru með mun meiri útgjöld til velferðarmála en Íslands, þegar allt er talið. Bandaríkin sem eru með umtalsverðan hlut starfstengdra lífeyrissjóða eru reyndar talsvert fyrir ofan Ísland, en Bandaríkin eru þekkt af því að hafa veikburða opinbert velferðarríki, sérstaklega fyrir tekjulægra fólki.

Hins vegar er ekki sjálfsgagt að Ísland sé með svona lág opinber útgjöld til velferðarmála þó hér séu stórir lífeyrissjóðir. Danir og Finnar eru einnig með stóra lífeyrissjóði en samt með mun meiri opinber velferðarútgjöld en Íslendingar.

Þegar heildarmyndin er skoðuð, með og án lífeyrissjóða, þá nær Ísland ekki máli sem "norrænt velferðarríki". Skoðum nánar útgjöld til einstakra þátta velferðarmálanna.

II. Undarlega lág útgjöld í lífeyrisgreiðslur almannatrygginga

Lífeyrisútgjöld eru alls staðar stór hluti opinberra velferðarútgjalda - nema á Íslandi, eins og sjá má á mynd 3.



Mynd 3 Heildarútgjöld hins opinbera til lífeyrisgreiðslna (elli- og örorkulífeyrir almannatrygginga samanlagður) árið 2017. Hutfall af landsframleiðslu. Heimild: OECD.

Þarna eru sýnd samanlögð opinber útgjöld vegna örorku- og ellilífeyris. Ísland er með fimmtu lægstu útgjöldin. Við erum þar í félagsskap með þróunarlöndum eins og Mexíkó, Costa Rica og Síle annars vegar, og hins vegar með enskumælandi þjóðum eins og Írlandi, Kanada og Ástralíu, sem eru þekkt fyrir takmörkuð velferðarríki sín. Meira að segja Bandaríkin og Bretland eru talsvert ofar en Ísland, með 8,1% og 7,2% á móti 4,9% í opinber lífeyrisútgjöld.

Ef við tækjum eingöngu opinber útgjöld vegna ellilífeyris þá væri Ísland í allra lægsta sæti. Hinar norrænu þjóðirnar eru þar langt fyrir ofan Ísland, með á bilinu 7% til tæplega 12% á móti 2,4% Íslands.

Menn gætu sagt aftur að opinber útgjöld til lífeyris séu lág á Íslandi vegna þess að lífeyrisjóðirnar séu stórir. En jafnvel þó ellilífeyrisgreiðslur þeirra væru lagðar við greiðslur lífeyrissjóðanna er Ísland samt talsvert fyrir neðan meðaltal OECD-ríkjanna (með 6,2% á móti 7,2%). Hinar norrænu þjóðirnar eru enn hærra en Ísland.

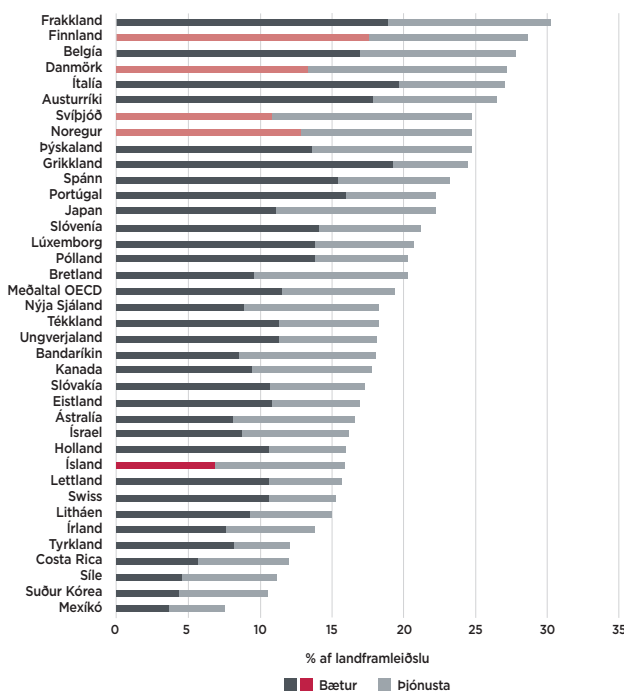
Óvenju lág opinber útgjöld til lífeyrisgreiðslna almennt og til ellilífeyris sérstaklega draga athyglina að því að framlag ríkisins á Íslandi til afkomu eftirlaunafólks er óvenju lítið. Lífeyrissjóðirnir á almennum markaði voru stofnaðir í kjarasamningum árið 1969 til að hækka lífeyri eftirlaunafólks og öryrkja en ekki fyrst og fremst til að losa ríkið út úr lífeyrisgreiðslum almannatrygginga, en sú hefur orðið raunin með sívaxandi skerðingum á síðustu áratugum.

III. Lág útgjöld í tekjutilfærslur til heimilanna

Næst beinum við sjónum að tekjutilfærslum velferðarríkisins til heimila. Þar er einkum um að ræða greiðslur barnabóta og húsnæðisstuðnings (vaxtabóta og húsaleigubóta), auk lífeyrisgreiðslna, en einnig niðurgreiðslu á þjónustu (svo sem leikskólum).

Mynd 4 sýnir opinber útgjöld í allar slíkar tilfærslur (bætur og þjónustu) en mynd 5 sýnir svo einungis tilfærslur (bætur) til heimila vinnandi fólks.

Opinber útgjöld í tekjutilfærslur: Bætur og þjónusta aðskilin % af landframleiðslu



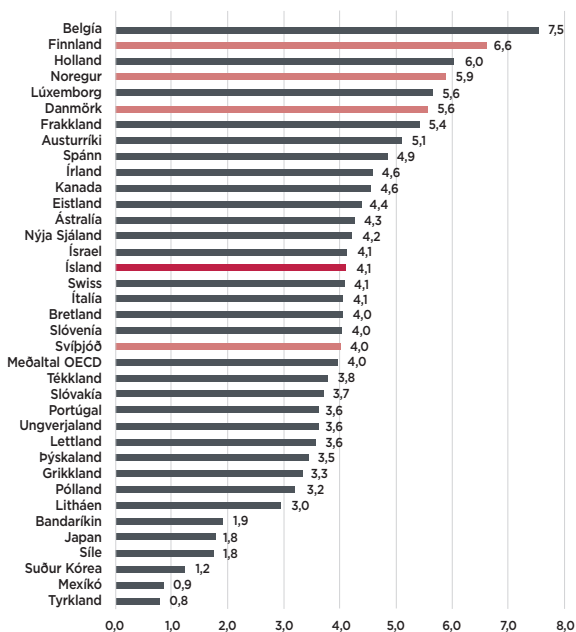
Mynd 4 Opinber heildarútgjöld í tekjutilfærslur til heimila. Bætur og niðurgreiðsla þjónustu aðskilin. Hutfall af landsframleiðslu 2017. Heimild: OECD.

Ísland er í tíunda neðsta sæti af 37 OECD-ríkjum á meðan hinar norrænu þjóðirnar eru í hópi átta efstu þjóðanna í samanlagðar tekjutilfærslur til heimila, bæði í bætur (beinar greiðslur) og niðurgreiðslu þjónustu. Ísland er með rúmlega 7% í bætur alls á móti 12% til tæplega 18% á hinum Norðurlöndunum. Í þjónustu fara um 9% á Íslandi en á bilinu 12% til 15% á hinum Norðurlöndunum. Þarna er afgerandi munur. Það er sérstakt umhugsunarefni að bæði Bretland og Bandaríkin skuli vera ofar en Ísland á þessum lista.

Á mynd 5 er sjónarhornið þengt og lífeyrisgreiðslur teknar út úr myndinni, þannig að eftir standa útgjöld vegna tekjutilfærslna til heimila vinnandi fólks. Þar er einkum um að ræða greiðslur barnabóta og húsnæðisstuðnings (vaxtabóta og húsaleigubóta) og fæðingarorlofs.

Tekjutilfærslur til vinnandi fólks 2017

% af landsframleiðslu



Mynd 5 Útgjöld í tekjutilfærslur til heimila vinnandi fólks, einkum barnabætur, húsnæðisstuðningur og fæðingarorlof. Hlutfall af landsframleiðslu 2017. Heimild: OECD.

Í þessum málaflokki er útkoman heldur skárr fyrir Ísland, því í fyrsta skiptið í þessum samanburði er eitt hinna norrænu ríkjanna lægra en Ísland, það er Svíþjóð, þó ekki muni miklu. Ástæðan fyrir því er sú að örlæti slíkra greiðsla var lækkað umtalsvert á síðustu tveimur áratugum í Svíþjóð, einkum í tíð hægri stjórna Reinfeldts (2006 til 2014). Hins vegar eru Finnar, Norðmenn og Danir talsvert fyrir ofan Ísland.

Hér hafa vaxtabætur lækkað mjög mikið á síðustu árum en húsaleigubætur og barnabætur hafa haldið sér betur. Þær eru hins vegar ekki sérstaklega háar. Greiðslur vegna fæðingarorlofs hafa hækkað.

Skoðum örlæti barnabóta nánar.

IV. Lakar barnabætur til lágtekjufólks

Eins og nánar var sýnt í *Kjarafréttum Eflingar nr. 1* ("Barnabætur eru of lágar á Íslandi") þá er Ísland með óvenju miklar tekjutengingar og skerðingar á barnabótum. Þó óskertar barnabætur séu frekar háar á Íslandi þá er byrjað að skerða þær við lágmarkslaun á vinnumarkaði svo nær engar fullvinnandi fjöl-

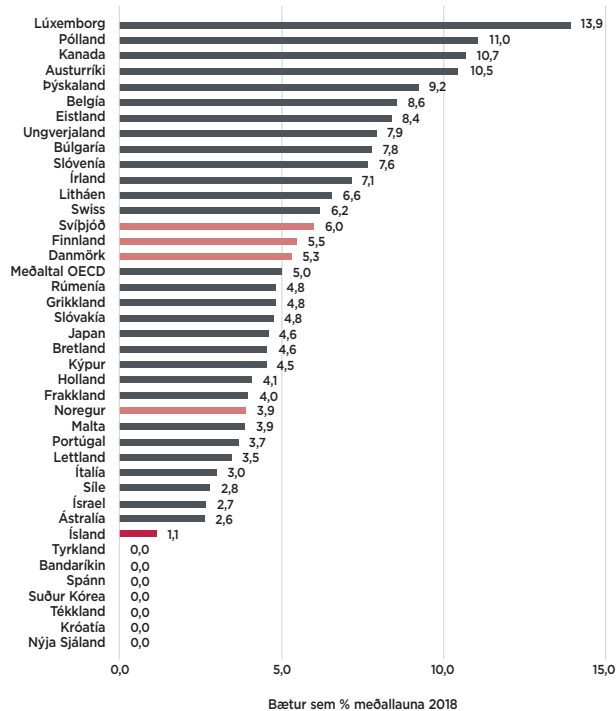
skyldur fá óskertar barnabætur. Danir eru eina önnur þjóðin á Norðurlöndum sem skerðir barnabætur en þeir byrja að skerða þær við um 1,3 milljónir í mánaðarlaun þegar Íslendingar byrja að skerða við 378.000 kr. á mánuði.

Útkoman verður sú að jafnvel þó fólk sé vel undir meðallaunum á Íslandi þá fær það verulega skertar barnabætur og kjarabótin sem þeim fylgir er því markvert minni en á hinum Norðurlöndunum. Mynd 6 sýnir samanburð á örlæti barnabóta fyrir hjón eða sambúðarfólk með tvö börn þar sem fjölskyldutekjur eru miðja vegu milli fátæktarmarka og meðallauna.

Útkoman er sú að Ísland er með lægstu barnabæturnar (sem % af meðallaunum) af þeim þjóðum sem á annað borð veita barnabætur til þess þjóðfélagshóps. Örlæti barnabóta til þessara lágtekjuhjóna er frá rúmlega þrisvar til um fimm sinnum meira á hinum Norðurlöndunum og mun herra í mörgum landanna á meginlandi Evrópu.

Barnabætur: Hjón með 2 börn

Tvær fyrirvinnur, önnur í fullu starfi á meðallaunum, hin í hlutastarfi á meðallaunum



Mynd 6 Örlæti barnabóta til fjölskyldna undir meðallaunum (með 75% af meðallaunum). Barnabætur sem % meðallauna árið 2018. Heimild: OECD.

Í ofangreindum *Kjarafréttum Eflingar nr. 1* var einnig sýnd útkoman fyrir einstæða foreldra með tvö börn og í fullri vinnu á lágmarkslaunum. Það er sá hópur sem fær hæstu barnabæturnar á Íslandi. Þar er niðurstaðan sú að Ísland greiddi 8,4% af meðallaunum til þessara láglauna einstæðra foreldra á meðan hinar norrænu þjóðirnar voru með á bilinu 13% til 18%.

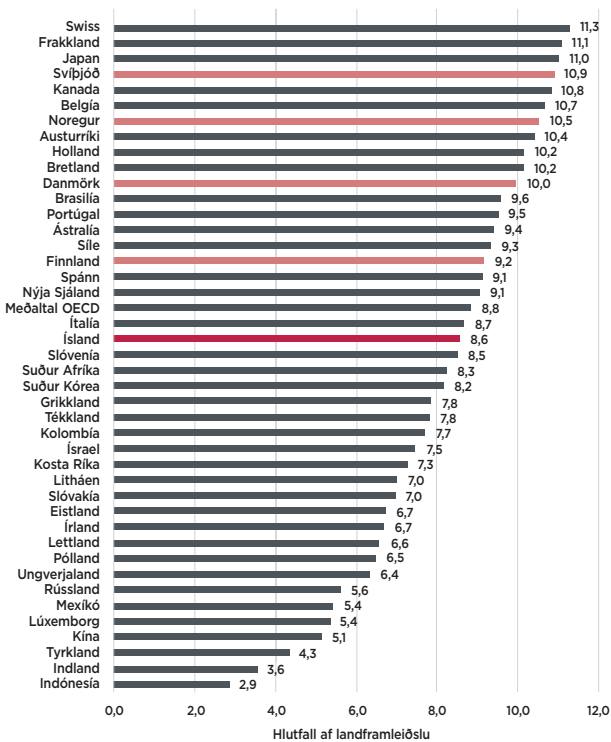
Samanburður OECD á útgjöldum vegna húsaleigubóta árið 2020 sýnir að hann var talsvert hærri í Finnlandi, Danmörku og Svíþjóð en á Íslandi, þó leiguverð sé herra á Íslandi. Vaxtabætur lækkuðu stórlega á síðustu árum þó þörfin fyrir þær hafi stórukist vegna óvenju mikilla hækkaná á íbúðaverði (sjá nánar *Kjarafréttir nr. 2* - "Íbúðaverð hækkar og hækkar - en vaxtabætur lækka og lækka").

V. Heilbrigðisútgjöld undir meðaltali OECD-ríkja

Árið 2003 var Ísland með næsthæstu útgjöldin til heilbrigðismála á Norðurlöndum. Noregur var á toppnum. Síðan þá hefur Ísland sigið niður listann og er árið 2019, áður en Kóvid faraldurinn skall á, með langlægstu heilbrigðisútgjöldin á Norðurlöndum og reyndar undir meðaltali OECD-ríkjanna.

Linnulausar niðurskurðaraðgerðir og hagræðingarkröfur frá 2003 til 2008 voru aðdragandinn að umtalsverðum viðbótar niðurskurði í kjölfar fjármálahrunsins 2008. Þó útgjöldin til þessa málaflokks hafi aukist síðan þá hefur það ekki dugað til að ná Íslandi upp á það stig sem var fyrir 2008, hvað þá árið 2003. Þá hefur ekki verið tekið tillit til aukinna þarfa vegna fólksfjölgunar og vegna mikillar aukningar erlendra ferðamanna. Þannig hefur verið þrengt að starfsemi heilbrigðiskerfisins. Nú glímur heilbrigðisþjónustan við mikið álag á úrvinda starfsfólk eftir Kóvid-faraldurinn og hætta er á víthringing starfsmannafloTTa og aukins álags.

Heildarútgjöld til heilbrigðismála árið 2019



Mynd 7 Heildarútgjöld til heilbrigðismála. Hlutfall af landsframleiðslu árið 2019. Heimild: OECD.

Reynslan af Kóvid-faraldurinum sýndi að kerfið býr að góðu og öflugum starfsfólki sem tók kröftuglega á í mjög erfiðu ástandi faraldursins. En venjulegum verkefnum þurfti að fresta og nú hafa flestir biðlistar lengst, sumir verulega. Vegna ófullnægjandi framboðs af hjúkrunarrýmum og takmarkaðrar heimilishjúkrunar fyrir eldri borgara skapast þungur fráflæðisvandi á Landsspítalanum. Ísland er einnig með minni útgjöld í langtímaumönnun eldri borgara (hjúkrunarheimili o.fl.) en hinar norrænu þjóðirnar (**sjá hér**). Kerfið í heild glímur við djúpan vanda.

Á sumum öðrum sviðum velferðarþjónustu er staðan betri fyrir Ísland en hér hefur verið sýnt, t.d. hvað snertir útgjöld vegna menntamála. Þar vega mest mikil útgjöld til grunnskóla, sem er margir og smáir í óvenju dreifbýlu landi. Útgjöld til háskólastigs

og rannsókna eru hins vegar nær meðaltali OECD-ríkjanna, en þó talsvert minna en á hinum Norðurlöndum. Útgjöld til reksturs og niðurgreiðslu leikskóla eru há hér á landi, enda sú þjónusta, sem reyndar er á hendi sveitarfélaga, mikið notuð.

Það er auðvitað mjög neikvætt að grafið hafi verið undan heilbrigðisþjónustu hér á landi frá árinu 2003 á sama tíma og þörfin fyrir hana hefur aukist stórlega. Sjálfsgagt er að leita hagræðingar en hvernig hefur verið að henni staðið hefur komið niður á gæðum og umfangi þjónustunnar hér á landi.

VI. Vanbúið velferðarríki á Íslandi

Þó ekki sé allt kolsvart í íslenska velferðarríkinu þá er staðan í meginþáttum þess alltof lök, í samanburði við frændþjóðirnar á hinum Norðurlöndum. Framlag ríkisins til lífeyrisgreiðslna í gegnum almannatryggingar er óeðlilega lítið og hefur farið minnkandi með síauknum skerðingum. Tekjutilfærslur til heimila vinnandi fólks, til dæmis barnabætur til lágtekjufjölskyldna, eru miklu lægri hér á landi en hjá frændþjóðunum. Húsnæðisstuðningur hefur dregist saman á sama tíma og met hafa verið slegin í aukningu þarfar fyrir slíkan stuðning vegna óvenju mikilla hækkana húsnæðisverðs og leigu. Og heilbrigðiskerfið hefur látið verulega á sjá vegna of mikils og viðvarandi kostnaðaraðhalds.

Það blasir því við af þessum gögnum um útgjöld til meginþátta velferðarmála að íslenska velferðarríkið nær ekki máli sem “norrænt velferðarríki”. Framlag ríkisins er alltof lítið og raunar óeðlilega lágt miðað við hagsældarstig þjóðarinnar. Það ber því að hafa fyrirvara á því þegar fullyrt er að Ísland búi við norrænt velferðarríki. Uppá það vantar mikið á nokkrum lykilsviðum.

Verkalýshreyfingin hefur í gegnum tíðina reynt að lappa uppá velferðarkerfið þar sem þörf hefur verið mest, svo sem með stofnun lífeyrissjóðanna á almennum markaði í kjarasamningum árið 1969, til að hækka lífeyrisgreiðslur sem voru mjög lágur í almannatryggingakerfinu þá. Þetta á einnig við um stofnun sjúkrasjóða verkalýðsfélaganna og endurhæfingarpjónustu VIRK starfsendurhæfingar, auk ýmissa annarra réttinda.

Allt var þetta gert til að auka við ófullnægjandi framlag ríkisins og of lágur greiðslur opinbera velferðarkerfisins. Hins vegar hefur reynslan sýnt að ríkið hefur í staðinn dregið sitt framlag enn lengra niður í stað þess að láta þessar viðbætur verða til eflingar velferðarríkisins í heild. Þetta er mest áberandi á sviði lífeyrisgreiðslna. Stofnun lífeyrissjóðanna og sá ávinningur sem af þeim hefur orðið hefur að meirihluta runnið til þess að losa ríkið út úr lífeyrisgreiðslum almannatrygginga (með síauknum skerðingum og sköttum) og minnihlutinn af eignum sjóðanna hefur því runnið til kjarabóta lífeyrisþeganna. Þetta er auðvitað mjög óeðlilegt og mætti reyndar kalla svik.

Hvernig stendur á þessu? Nærtæk skýring er sú að stjórnvöld hafi ekki haft nægan skilning eða vilja til að standa betur að uppbyggingu og rekstri íslenska velferðarríkisins. Sjálfstæðisflokkurinn er sá stjórnmálaflokkur sem lengst af hefur haldið uppi mestri andstöðu gegn aukningu velferðarútgjalda til kjarabóta fyrir þjóðina og raunar oft talað gegn tilvist velferðarríkisins og hafnað meginleið norrænu velferðarríkjanna. Hann hefur jafnframt haft mest völd í landsstjórninni, til dæmis hefur hann farið með forræði í fjármálaráðuneytinu í 25 ár af síðustu 30 árum. Það gefur auga leið að hann hefur ráðið mestu um þróun velferðarútgjaldanna.

Óhætt virðist því að segja að Sjálfstæðisflokkurinn hafi að umtalsverðu leyti náð fram mörgum markmiðum sínum í velferðarmálum, með því að tryggja að íslenska velferðarríkið sé veigaminna og vanbúnara en tíðkast á hinum Norðurlöndunum.

Útkomin eintök af Kjararéttum:

Nr. 1: Barnabætur eru of lágar á Íslandi

Nr. 2: Íbúðaverð hækkar og hækkar – en vaxtabætur lækka og lækka

Nr. 3: Á lengri ævi menntafólks að lækka lífeyri verkafólks?

Nr. 4: Hallarekstur á heimilum láglaunafólks

Nr. 5: Ísland og Sviss með hæsta framfærslukostnað í Evrópu

Nr. 6: Afleit staða leigjenda í frumskógi óhefta markaðarins

Nr. 7: Öryrkjar í fjötrum fátæktar

Nr. 8: Tillögur húsnæðishóps Þjóðhagsráðs og það sem vantar í þær

Nr. 9: Íslenska velferðarríkið nær ekki máli sem „norrænt velferðarríki“

Nánari upplýsingar:

Stefán Ólafsson / stefan@efling.is / sími 891 8656