



Alþingi
Nefndasvið
Tjarnargötu 9
150 Reykjavík

Reykjavík: 13. maí 2024
Tilvísun: 202404-0242

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun árin 2025-2029.

Óskað hefur verið eftir umsögn Alþýðusambands Íslands um fjármálaáætlun 2025-2029. ASÍ hefur á undanförunum árum veitt fjölda umsagna um opinber fjármál. Sú fjármálaáætlun sem hér er til umsagnar er í takt við margar þær sem sambandið hefur áður séð ástæðu til að gagnrýna. Áætlanirnar hafa tilhneigingu til að fela í sér veika afkomu þegar tekið er tillit til stöðu hagsveiflunnar. Aukin útgjöld hafa þannig ekki verið fjármögnuð á tekjuhlið, og tekjum sem leiða af miklum efnahagslegum umsvifum og stöðu hagsveiflunnar hefur verið ráðstafað í aukin útgjöld. Hætta er á að slík stefna sé ósjálfbær og að afkoma verði í járnum þegar hægir á efnahagslegum umsvifum. Þannig verður svigrúm hins opinbera til að mæta fyrirséðum áskorunum minna en ella, má þar nefna uppsafnaða fjárfestingaþörf í innviðum eða kostnað sem leiðir af hækkandi aldri þjóðar. Fjármálaáætlunin er því kunnuglegt stef og ástæða til að vísa í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun 2020-2024 áður en heimsfaraldur braust út:

„Stefna stjórnvalda í ríkisjárnálmum 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 járnum 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 ferðaþjónustunnar. Sá vandi sem nú blasir við er ekki ófyrirséður og hefur ASÍ ítrekað haft uppi varnaðarorð um að afleiðingar þessa muni verða þær að þegar hægir á í efnahagslífinu munu tekjur ríkissjóðs ekki duga til að jjármagna nauðsynleg útgjöld. Til að halda afkomu ríkissjóðs innan jjármálastefnunnar muni blasa við aðhald og niðurskurður í ríkisrekstrinum“

Meginstefnumörkun opinbera fjármála undanfarin ár hefur falið í sér að ná jákvæðum frumjöfnuði og stöðva aukningu skulda samhliða því að fjármálaeignir taka gildi að nýju. Fyrirliggjandi áætlun gerir ráð fyrir því að heildarjöfnuður verði jákvæður undir lok tímabilsins og að skuldahlutfall lækki lítillega, úr 39% af VLF í 37% á tímabili áætlunar. Líkt og bent er á í áliti fjármálaráðs skýrist afkomubattinn ekki einungis af aðgerðum á útgjalda- eða tekjuhlið heldur af breytingu á aðferðafræði við afskriftir skattkrafna. Alþýðusambandið telur það ekki trúverðuga áætlanagerð að afkomubatti hvíli á bókhaldslegum breytingum, minni framlögum í varasjóð, óútfærðum afkomubætandi ráðstöfunum og óútfærðum eignasólum sem taka eiga gildi á tímabili annarrar ríkisstjórnar.



Forsendur fjármálaáætlunar er þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Samkvæmt spánni dregur nokkuð úr hagvexti á þessu ári. Gert er ráð fyrir 1,5% hagvexti á þessu ári og 3% á næsta ári. Nýbirt spá Seðlabankans gerir ráð fyrir minni hagvexti, 1,1% hagvexti á þessu ári og 2,3% á næsta ári. Reynslan sýnir að þjóðhagsspár hafa tilhneigingu til að færast niður þegar hægir á vexti efnahagslífsins. Það er því mikilvægt að ríkisfjármál byggi ekki einungis á bjartsýnum sviðsmyndum, sýnd sé varfærni í áætlanagerð og nægt svigrúm sé til staðar til að mæta óvæntum áföllum, hvort sem er jarðhræringum eða alþjóðlegum áföllum.

Aðkoma stjórnvalda studdi við gerð kjarasamninga

Kjarasamningar á almenna vinnumarkaðinum voru undirritaðir í byrjun mars og var meginmarkmið samningana að styðja við hjöðnun verðbólgu og lækkun vaxta. Launastefnan felur í sér launahækkanir upp á 3,25% eða 23.750 kr. á fyrsta ári, og 3,5% launahækkanir á árunum 2025-2028. Kostnaðarmat samningana samræmist stöðugu verðlagi, og er um 4% ár hvert. Mikilvægt er að samningunum verði fylgt eftir á opinbera markaðinum.

Aðkoma stjórnvalda að samningum var mikilvæg þar sem sértækar aðgerðir sköpuðu grundvöll fyrir lægri nafnlaunahækkunum í umhverfi hárrar verðbólgu og mikillar óvissu. Má þar nefna breytingar á barnabótum, húsnæðisbótum, sérstakan vaxtastuðning og aðgerðir í húsnæðismálum. Verkalýðshreyfingin lagði áherslu á að verðbólguáhrif þessara aðgerða yrðu hverfandi. Því er mikilvægt að þær séu að fullu fjármagnaðar og rétt hannaðar þannig að eftirspurnaráhrif séu lágörkuð. Þannig lagði verkalýðshreyfingin áherslu á að sérstakar vaxtabætur yrðu greiddar beint inn á höfuðstól en ekki greiddar út sem peningaleg tilfærsla.

Ekki var ráðist í sérstakar ráðstafanir á tekjuhlið vegna aðgerðanna. Það þýðir að aðgerðirnar ýta að óbreyttu undir þenslu í hagkerfinu, og þar með undir herra vaxtastig. Aðilar vinnumarkaðarins lögðu sameiginlega mat á áhrif aukinna útgjalda stjórnvalda við gerð kjarasamninga. Almennu ber rannsóknum saman um að minnkað aðhald um 25 milljarða kalli að óbreyttu á vaxtahækkun um 0,16-0,57 prósentustig. Það er mat ASÍ að hægt sé að fjármagna aðgerðirnar með skynsamlega útfærðum ráðstöfunum á tekjuhlið. Ljóst er að aðilar vinnumarkaðarins eru ekki sammála um hvernig eigi að bregðast við auknum útgjöldum vegna kjarasamninga. ASÍ leggur áherslu á að almannafé sé sem best nýtt en telur einnig að svigrúm sé til aukinnar tekjuöflunar til að mæta auknum útgjöldum. Hætta er á því að sérstakur niðurskurður til að mæta auknum útgjöldum vinni gegn markmiðum um aukinn kaupmátt og sértækan stuðning til ákveðinna hópa. Engin sátt mun ríkja um að almenningur greiði fyrir aðgerðirnar með niðurskurði og lakari almannapjónustu eða minni fjárfestingu í innviðum.

Þörf á skynsamlegum aðgerðum í skattamálum

Í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun 2024-2028 var fjallað um þróun tekna ríkisins og áherslur í tekjuöflun. Samhliða útgjaldavexti síðustu ára hafa verið gerðar miklar breytingar á skattkerfinu sem dregið hafa úr tekjum hins opinbera. 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, lækkun bankaskatts og hækkun frítekjumarks fjármagnstekna svo dæmi séu nefnd. Á það skal bent að fjármálaráð hefur velt því upp að vafi ríki um hvort tekjustofnar standi undir reglulegum útgjöldum hins opinbera.



Skattastefnan sem birtist í fjármálaáætlun tekur mið af þeim áherslum sem fram koma í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Á tímabili áætlunar er þannig stefnt að fullri innleiðingu tekjuöflunar vegna umferðar (þ.e. kílómetragjald), skattlagningu stafræna hagkerfisins og innleiðingu alheimslágmarksskatts. Til viðbótar eru endurskoðun á reglum um reiknað endurgjald ásamt því að breytingar verði gerðar á gjaldtöku ferðamanna og á veiðigjaldi.

Alþýðusambandið styður heilshugar boðaða endurskoðun á reglum um reiknað endurgjald. Í ljósi þess að slík endurskoðun er boðuð í stjórnarsáttmála frá árinu 2021 hefði Alþýðusambandið viljað sjá þá vinnu fara af stað mun fyrr. Í skýrslu ASÍ frá árinu 2021 er bent á þá veikleika sem eru í íslensku skattkerfi og felast í þeim hvötum sem ýta undir tekjuþflutning, þ.e. að launatekjur séu ranglega skráðar sem fjármagnstekjur. Skýrar vísendingar eru um að slíkt viðgangist á hér á landi og var það mat ASÍ að slík skattasniðganga kostaði hið opinbera um 3-8 milljarða á ári á verðlagi þess tíma. Sú tala felur ekki í sér kostnað hins opinbera af oftöldum kostnaði fyrirtækja. Fleiri hafa bent á þennan veikleika í íslensku skattkerfi. Þannig hafa ábendingar komið fram í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá árinu 2012¹ og í skýrslu sérfræðingahóps sem vann fyrir Fjármála- og efnahagsráðuneytið².

Alþýðusambandið styður einnig að ráðist verði í endurskoðun á gjaldtöku ferðamanna, veiðigjaldi og fiskeldisgjaldi. Líkt og fram kom í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun 2024-2028 styður ASÍ aukið umfang auðlindagjalda og að lögð verði komugjöld á ferðamenn. Þar er þörf á að búa til heildarramma um auðlindagjöld sem nær yfir nýtingu ólíkra auðlinda hvort sem er fiskveiði, fiskeldi og orkuvinnsla. Snýst þetta ekki einungis um tekjuöflun heldur að skapa mikilvæga sátt um skiptingu þeirrar rentu sem verður til við nýtingu auðlinda og tryggja að hluti hennar verði eftir í nærsamfélagi. Það er jafnframt mat ASÍ að gjaldheimta auðlinda eigi heima undir einu ráðuneyti. Á það skal bent að með fiskveiðistjórnunarkerfinu varð mikil verðmætasköpun sem að hluta er renta sem til varð vegna takmörkunar á veiðum. Þessi renta var metin á 85 milljarða árið 2022 eftir að tekið hefur verið tillit til 6% árgreiðslu upp á 35 milljarða³. Árið 2021 var rentan metin á 56 milljarða.

Verðbólgan stóra áskorunin

Verðbólga mælist 6% um þessar mundir og hefur ársverðbólgan hjaðnað úr 9,9% frá apríl 2023. Verðbólguþrýstingur er þó enn til staðar. Sex mánaða árstaktur verðbólgunnar er um 6,8% og því enn fjarri markmiði Seðlabankans um stöðugt verðlag. Sé litið framhjá áhrifum húsnæðiskostnaðar og öðrum sveiflukenndum liðum lítur staðan betur út. Þannig hefur undirliggjandi verðbólga hjaðnað hraðar en verðbólga í heild, og mælist verðbólga 3,9% án húsnæðis og 3,5% ef horft er á kjarnaverðbólgu án reiknaðrar húsaleigu⁴.

Seðlabankinn hefur brugðist við þenslu og verðbólguþrýstingi með snarpri hækkun vaxta frá því þeir voru sem lægstir ásamt því að grípa til hertra lánþegaskilyrða auk fleiri aðgerða. Stýrivextir eru í dag 9,25% og hafa verið óbreyttir í tæplega eitt ár. Skýr merki eru um að nú hægi á umsvifum í efnahagslífinu. Nú dregur

¹ Sjá <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12263.pdf>

² Sjá <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Endursko%C3%B0un%20tekjujuskatts%20og%20bo%CC%81takerfa.pdf>

³ Sjá <https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2023/f066b565-aefb-4daa-b98e-b826b0a1e31b.pdf>

⁴ Horfir framhjá sveiflukenndum liðum, opinberrar þjónustu og reiknaðrar húsaleigu.



úr neyslu heimilanna, velta bæði heimila og fyrirtækja fer minnkandi ásamt því að fjárfesting er tekin að dragast saman.

Líkt og kemur fram að ofan samræmast kjarasamningar á almennum vinnumarkaði stöðugu verðlagi á næstu árum. Kjarasamningar einir og sér munu hins vegar ekki geta stuðlað að verðbólgu í takt við markmið Seðlabankans. Hagstjórn hins opinbera og opinber fjármál spila mikilvægt hlutverk í að stuðla að verðstöðugleika. Þannig munu kjarasamningar lítil áhrif hafa verði hér áframhaldandi þensla, t.d. vegna fjölgunar ferðamanna eða vegna kerfislægs vanda á húsnæðismarkaði sem þrýstir á leigu- og eignaverð.

Húsnæðisvandinn verður verðbólguvandi

Líkt og kemur fram að ofan hefur undirliggjandi verðbólga hjaðnað hraðar en verðbólga, en það er sú verðbólga sem seðlabankar geta almennt haft áhrif á með stjórntækjum sínum. Frá áramótum má rekja um 60% af verðlagshækkunum til hækkana á húsnæðiskostnaði, hita eða rafmagni. Aukinn húsnæðiskostnaður er því í dag megindrifkraftur verðbólgu.

Húsnæðisvandi á Íslandi er margþættur. Þrátt fyrir töluverða uppbyggingu íbúða síðustu ár hefur hröð fólksfjölgun orðið til þess að framboðsskortur er á húsnæði víða um land. Húsnæðisverð er hátt í sögulegu tilliti og með tilliti til ráðstöfunartekna. Hátt vaxtastig hefur að hluta dregið úr veltu á húsnæðismarkaði, en áhrif á verð húsnæðis hafa verið takmörkuð vegna misræmis framboðs og eftirspurnar. Þessi vandi hefur varað um nokkurt skeið en nýlegar jarðhræringar í Grindavík hafa orðið til þess að auka á vandann.

Neikvæðustu áhrifin birtast á leigumarkaði sökum þess hve veika vernd húsaleigulög veita. Stórt hlutfall af rúllandi skammtímasamningum verður til þess að skapa ótryggar aðstæður leigjenda, sem búa við lítið húsnæðisöryggi og háan húsnæðiskostnað. Núverandi aðstæður setja þrýsting á leiguverð og eignaverð og skapa forsendur fyrir spákaupmennsku, þ.e. ásælni fjárfesta í eignir til þess að leigja út og ná í söluhagnað.

Stjórnvöld hafa gripið til fjölda aðgerða til að mæta aðstæðum á húsnæðismarkaði. Bæði er um að ræða aðgerðir á eftirspurnarhlið (t.d. auknar húsnæðisbætur, sérstakur vaxtastuðningur) og aðgerðir á framboðshlið (t.d. aukin stofnframlög, takmörkun á AirBnb). Einnig var endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts lækkað úr 60% í 35%. Áhrifin voru neikvæð á óhagnaðardrifin leigufélög. Bjarg Íbúðafélag mat að breytingarnar hafi orðið til þess að hækka byggingarkostnað um 10-15 þúsund krónur á hvern fermeter. Fyrir óhagnaðardrifin leigufélög koma áhrifin beint fram í hærri leiguverði.

Með rammasamkomulagi um aukið framboð íbúða á árunum 2023-2032 voru jafnframt stigin skref með það að markmiði að uppbygging verði í samræmi við þörf og að skilgreint hlutfall nýrra íbúða verði félagslegt og hagkvæmt húsnæði. Markmið stjórnvalda var að byggja 4.000 íbúðir á ári á fyrstu fimm árum samkomulagsins og 3.500 á ári á síðari fimm. Fyrirséð hefur verið að hátt vaxtastig myndi hafa áhrif á framboð húsnæðis og þar með vinna gegn metnaðarfullum markmiðum um húsnæðisuppbyggingu. Gangi spá HMS um nýjar íbúðir eftir, munu einungis hafa komið 10.612 nýjar íbúðir á árunum 2023-2026 en ekki 16.000 eins og vonir stóðu um.

Hætta er á því að verðbólga verði þrálátari vegna aðstæðna á húsnæðismarkaði, þ.e. undirliggjandi verðbólga hjaðni en húsnæðisverðbólga verði ráðandi og ýti undir verðbólgu. Þessi vandi kallar á aðgerðir af hálfu ríkisstjórnar og sveitarfélaga. Í yfirlýsingu ríkisstjórnar sem gefin var út í kjölfar kjarasamninga á almenna vinnumarkaðinum voru boðaðar aðgerðir á húsnæðismarkaði. Mikilvægt er að þau mál verði



afgreidd hratt, t.d. breyting á húsaleigulögum og rýmkun heimilda lífeyrissjóða til fjárfestinga í leigufélögum. ASÍ telur jafnframt að ríki og sveitarfélög þurfi að leggja til byggingarhæfar lóðir svo hraða megi uppbyggingu á húsnæðismarkaði þannig að markmið um aukið framboð náist. ASÍ telur einnig að gera þurfi breytingar á skipulagslögum þannig að ráðast megi í tímabundna uppbyggingu á færanlegu húsnæði á óskipulögðum svæðum.

Við núverandi aðstæður lítils framboðs og mikillar eftirspurnar er hætta á að spákaupmennska leiði til hækkunar á húsnæðisverði. Í umsögn ASI um fjármálaáætlun 2024-2028 var bent á að skattalegir hvatar væru til staðar sem ýttu undir ásælni fjárfesta í húsnæði, t.d. skattalegur afsláttur af leigutekjum í gegnum 50% frítekjumark og skattlagning söluhagnaðar húsnæðis. Alþýðusambandið telur ástæðu til að taka þessar reglur til endurskoðunar og tryggja að skattaleg umgjörð vinni ekki gegn húsnæðisöryggi og heilbrigðum húsnæðismarkaði. Söluhagnaður íbúðarhúsnæðis er skattfrjálss á Íslandi að því gefnu að seljandi hafi átt íbúðarhúsnæðið í full tvö ár og eigi undir 600 rúmmetra af húsnæði, eða 1.200 m³ hjá hjónum. Ekki er gerð krafa um að eigandi hafi búið í eigninni að undangenginni sölu líkt og gert er í mörgum löndum.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnar var einnig boðuð sérstök vaxtaniðurgreiðsla á árinu 2024 vegna hárrar vaxtabyrði heimila. Samhliða verði skipaður starfshópur sem leggja á mat á húsnæðislánakerfið og framtíðarfyrirkomulag húsnæðisstuðnings. Í fjármálaáætlun er boðuð endurskoðun á vaxtabótakerfinu árið 2026 með það að markmiði að draga úr útgjaldavexti. ASÍ telur að húsnæðisstuðningur hins opinbera eigi að nýtast þeim tekjulægri, fyrstu kaupendum og þeim sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað. ASÍ tekur undir mikilvægi þess að starfshópur leggi mat á framtíðarfyrirkomulag húsnæðisstuðnings þannig að almannafé nýtist sem best og að stuðningurinn nái markmiðum sínum. ASÍ leggst hins vegar gegn því að vaxtabætur verði sérstök aðgerð til að draga úr útgjaldavexti á meðan heimili búa við íþyngjandi vaxtabyrði.

Jöfnun örorkubyrði

Í fjármálaáætlun er að finna umfjöllun um fyrirkomulag jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Er þar ráðgert að nýta framlag til jöfnunar verði til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri. ASÍ gerir alvarlegar athugasemdir við þessi áform. Misjöfn örorkubyrði getur dregið úr getu einstakra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum varðandi greiðslur ellilífeyris til sjóðfélaga. Þannig getur örorkubyrðin skapað misvægi innan lífeyriskerfisins og jafnvel orðið til þess að skerða þurfi réttindi sjóðfélaga í ákveðnum sjóðum. Í tengslum við kjarasamninga árið 2005 samþykkti þáverandi ríkisstjórn að jafna þessa misjöfnu byrði sjóðanna með jöfnunarframlagi til þeirra sjóða sem mikið á reynir. Umræddar greiðslur hafa hvorki verið markvissar né haldið verðgildi undanfarin ár og einhver brögð á að frá þeim verði horfið. ASÍ telur það réttlætismál að byrði þessi sé jöfnuð og skorar á ríkið að axla sína ábyrgð í þeim efnum.

f.h Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit

Hagfræðingur

Sviðsstjóri hagfræði og greiningasviðs