

Fjárlaganefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

8.10.2024

Efni: Umsögn BHM um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025

BHM skilaði á vormánuðum inn umsögn um fjármálaáætlun 2025-2029 þar sem hvatt var til tafarlausra aðgerða til að ná fyrir jafnvægi í ríkisfjármálum með því að efla tekjuhliðina. Verðbólga er enn óviðunandi há sem eykur útgjöld heimilanna og lífskjör landsmanna fara versnandi. Vinna þarf gegn áframhaldandi halla í ríkisrekstri og nauðsynlegt er að grípa til aðgerða til að draga úr skuldastöðu og byrði hækkandi vaxta. Forgangsraða þarf aðgerðum til að koma á stöðugleika, en um leið vernda árangur kjarasamninga og tryggja stöðu efnhagsmála, þannig að ekki komi til uppsagna sökum forsendubrests.

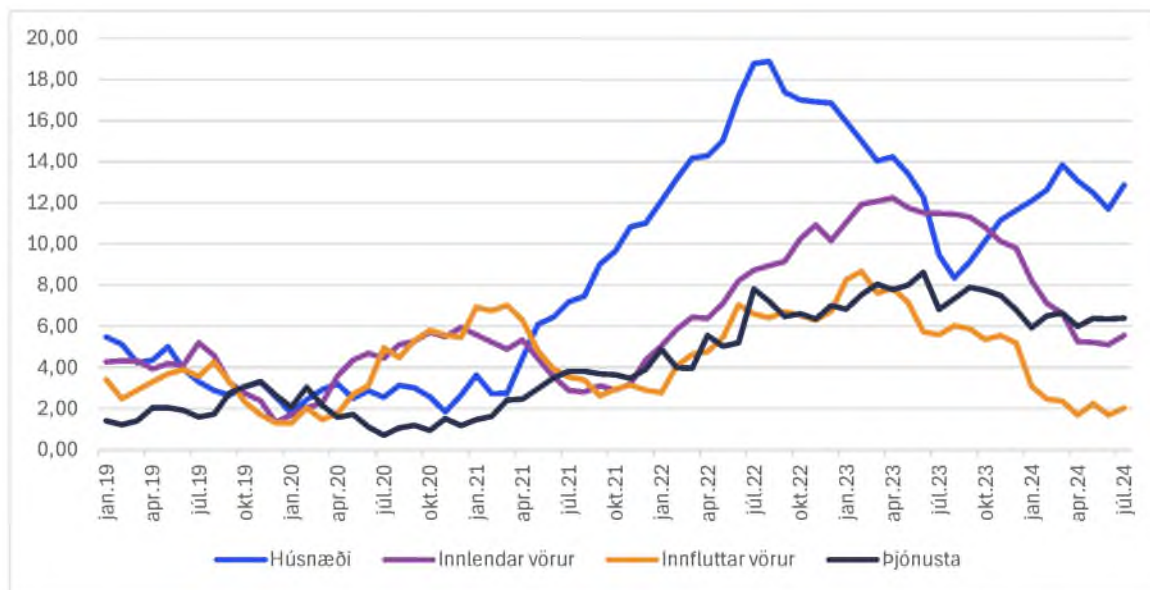
Verðbólga, til mikils að vinna

Verðbólga er enn of mikil, enda mældist hún 6% í ágúst. Með þessu áframhaldi stefnir í lengsta samfellda verðbólgutímabil frá 1990, en verðbólga hefur verið yfir markmiði Seðlabankans síðan í maí 2020 eða á fimmta ár. Verðbólguþá Seðlabankans gerir ráð fyrir að verðbólga hjaðni og verði komin í markmið á seinni hluta árs 2026. Verðbólgan stuðlar m.a. að því að Ísland er eitt dýrasta land í heimi fyrir erlenda ferðamenn að sækja heim, lífskjör landsmanna versna og útgjöld almennings aukast.

Alþjóðleg verðbólga hefur hjaðnað og er nú komin undir 4% að meðaltali – hvort sem litið er til mældrar eða undirliggjandi verðbólgu. Seðlabanki Evrópu lækkaði stýrivexti í júní og september, einnig voru stýrivextir lækkaðir í Bandaríkjunum í september og verðbólguhorfur erlendis eru taldar góðar. Helstu viðskiptalönd hafa náð niður verðbólgu á síðustu misserum. Hér á landi ríkir talsverð óvissa sem endurspeglast í fjárlagafrumvarpinu og þeim sviðsmyndum sem þar eru settar fram með ýmist bjartsýnum eða svartsýnum hætti. Það óvissuástand sem uppi er setur óraunhæfar og ósanngjarnar kröfur á almenning sem þarf sí og æ að endurskoða fjármál sín og sækja um endurfjármögnun eða breytingu lána sinna.

Helsti drifkraftur verðbólgunnar í dag er húsnæðisverð en fleiri þættir vigta þungt. Húsnæðisverð skýrir tæplega helming af ársverðbólgu en þjónustuverðbólga hefur einnig verið þrálát. Verð innlendrar vöru hefur haldist hátt en innflutt vara er komin undir verðbólguþröskul. Væntingar um verðbólgu eru enn of háar og óvissumatíð í kringum verðbólguþröskul veldur áhyggjum. Ríkið mætti leggja meira til í baráttu við verðbólgu, m.a. til að tryggja að ekki verði forsendubrestir vegna kjarasamninga.

Mynd 1 Innland og innflutt verðbólga



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Áframhaldandi halli hins opinbera

Forsendur gildandi fjármálaáætlunar gera ráð fyrir að jöfnuður náist í rekstri ríkissjóðs á árinu 2028 og að heildarafkoman verði orðin jákvæð 2029. Samfelldur halli hefur verið frá 2019 og mun þá standa til 2028 eða í níu ár. Gert er ráð fyrir halla í heildarjöfnuði sjöunda árið í röð með 41 ma. kr. árið 2025.

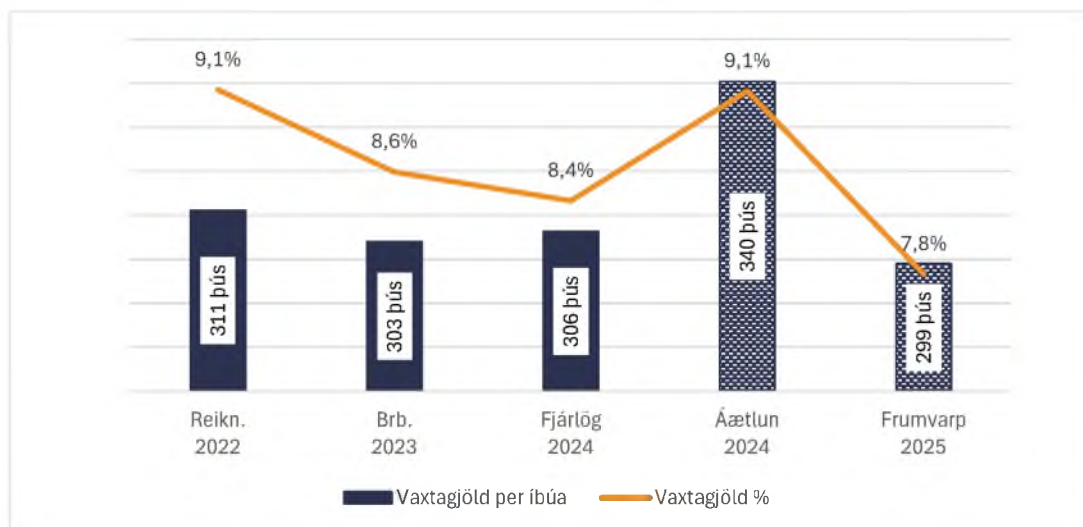
Hallinn er ekki eingöngu tilkominn vegna faraldurs heldur var hans farið að gæta strax árið 2019. Ljóst er að styrkja þarf tekjuöflunina og auka hlutfall hennar af landsframleiðslunni. Grípa mætti til ýmissa aðgerða á tekjuhlíðinni. Þannig mætti til dæmis hækka bankaskatt, hækka tryggingargjald, lækka frítekjumark fjármagnstekna, skattleggja söluhagnað íbúðarhúsnæðis og fl. Stærsti einstaki liður skatttekna ríkisins er virðisaukaskattur en hlutdeild hans er áætluð um 33% af skatttekjum ríkisins. Auka má tekjur af virðisaukaskatti með því að fækka þeim liðum sem falla undir lægra

virðisaukaskattþrep. Sem dæmi ber ferðaþjónusta að stórum hluta 11% virðisaukaskatt á meðan flestar aðrar atvinnugreinar bera 24%.

Styrking tekjuhliðar ríkissjóðs hægir á vexti skulda og treystir stöðu ríkissjóðs. Halli eykur lánsþörf og skuldir. Vaxtagjöld ríkissins eru áætlað 116,6 milljarðar eða 7,8% af heildargjöldum ríkissins (A1 hluti) og samsvarar það 299 þ. kr. á íbúa miðað við framreiknaðan mannfjölda árið 2025.

Verulegum fjárhæðum er varið í útgjöld vegna skuldasöfnunar ríkissjóðs. Í fjárlagafrumvarpi 2025 er áætlað að vaxtagjöld verði 116,6 ma. kr. eða um 299 þ. kr. pr. íbúa sem er ekki fjarri því sem var gert ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi 2024 sem var 117,5 ma. kr. eða um 306 þ. kr. pr. íbúa. Áætlun vegna 2024 gerir hins vegar ráð fyrir að útgjöld vegna vaxtagjalda verði um 130,6 ma. kr sem er 340 þ. kr. pr. íbúa, sem er talsvert hærra en fjárlög 2024 gerðu ráð fyrir, með aukningu um 11% frá samþykktum fjárlögum þess árs.

Mynd 2 Vaxtagjöld, hlutfall af heildargjöldum og vaxtagjöldum á íbúa



Heimild: Fjárlagafrumvarp 2025, Hagstofa og eigin útreikningar.

Vaxtagjöld eru fjórði stærsti gjaldaliður ríkissins á eftir heilbrigðis-, félags-, mennta- og menningarmálum. Það er til mikils að vinna að draga úr áhrifum vaxta á afkomu ríkissjóðs. Reynslan hefur sýnt að vaxtagjöld hafa oft verið vanáætluð.

Útgjöld hins opinbera og aðhaldskröfur

Frumgjöld (útgjöld án vaxtagjalda) hafa vaxið á undanförunum árum. BHM telur vöxt eðlilegan miðað við fólksfjölgun á landinu. Margar áskoranir blasa við í dag og mikil skammsýni væri fólgin í því að ætla að draga úr útgjöldum. Hins vegar má bæta forgangsriðun verkefna og vinna velferðarkerfinu gagn með vandaðri efnahagsaðgerðum.

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er vöxtur heildarútgjalda 4% miðað við endurskoðaða áætlun um útgjöld ársins 2024, að launa- og verðlagsbreytingum milli ára meðtöldum. Standist þær forsendur verður það verulega undir sögulegu meðaltali útgjaldavaxtar að nafnvirði frá 2012, sem er um 7%. Þessi vöxtur eða 4% á milli ára er minni en ársverðbólga og samsvarar raunlækkun útgjalda.

Í fjárlagafrumvarpi er gerð 1% almenn aðhaldskrafa sem ætlað er að skili 2,2 ma. kr. Nokkrar stofnanir eru undanskildar þessari kröfu. Rétt er að benda á að sú aðhaldskrafa sem sett er fram í fjárlögum er óljós og áhrifa hennar mun gæta víða, meðal annars hjá stofnunum sem ýmis teikn benda til að séu vanfjármagnaðar nú þegar. Þá er áformað að ráðast í afkomubætandi ráðstafanir, sem áætlað er að skili 9 ma. kr. en þær birtast aðallega í lækkun, frestun og niðurfellingu á framlögum til einstaka verkefna, m.a. á vettvangi velferðar-, mennta- og menningarmála. Samtals eiga aðhaldsaðgerðir að skila 29 ma. kr. í þeirri viðleitni að halda aftur af útgjaldavexti.

Skerðing á framlagi ríkisins til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs

Árlegt framlag ríkisins til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs verður skert varanlega um tæp 50% frá og með árinu 2025. BHM mótmælir harðlega fyrirhugaðri skerðingu enda gengur hún í berhöggi við sett lög og gerða samninga. Skerðingin er sérstaklega gagnrýniverð í ljósi nýsamþykkrar breytinga á örorkulífeyriskerfinu þar sem megináherslan er á aukna endurhæfingu og tækifæri til atvinnuþátttöku sem byggir að verulegu leyti á góðu aðgengi að starfsendurhæfingu.

BHM vísar að öðru leyti til umsagnar sem heildarsamtök launafólks, Samtök atvinnulífsins og Landsamtök lífeyrissjóða standa sameiginlega að, dags. 2. október 2024.

Skerðing á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða

BHM mótmælir þeim áformum sem fram koma í frumvarpi ríkisstjórnarinnar að skerða jöfnunarframlag vegna örorkugreiðslna vegna örorkubyrði almennra lífeyrissjóða um 4,7 ma.kr. Þá er stefnt að afnámi framlagsins í tveimur áföngum. Framlagið hefur verið greitt úr ríkissjóði frá árinu 2007 og á rætur að rekja til til kjarasamninga á almennum vinnumarkaði frá árinu 2005 og yfirlýsingar

ríkisstjórnarinnar það ár um að draga úr örorkubyrði lífeyrissjóða sem hafði farið vaxandi og einnig til að jafna örorkubyrði þeirra í samvinnu við Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins auk lífeyrissjóða á Íslandi. Nái breytingin fram að ganga mun hún leiða til verulegrar skerðingar á lífeyrisréttindum launafólks á almennum vinnumarkaði.

Skerðing á framlagi til menningarsjóða

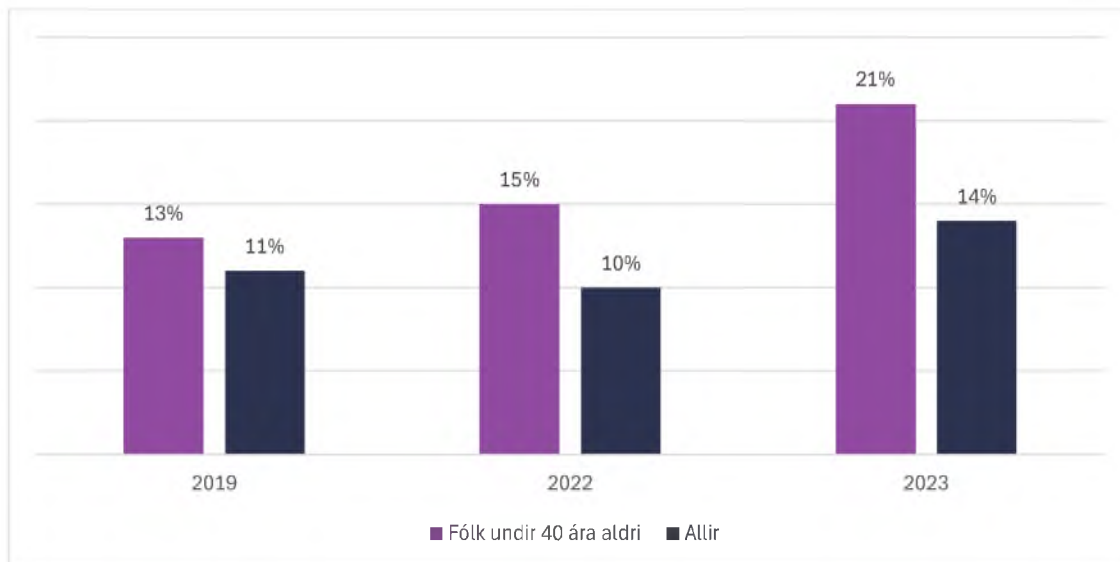
Niðurskurður til sjóða á svið lista og menningar er áhyggjuefni að mati BHM. Því tekur BHM undir með BÍL – Bandalagi Íslenskra listamanna, sem í umsögn sinni um fjárlagafrumvarpið varar við langtímaáhrifum þess að draga svo mikið úr framlögum til sjóðanna. BHM hefur innan sinna vébanda stéttarfélag listafólks og undirstrikar mikilvægi þess að stjórnvöld standi vörð um lífskjör sjálfstætt starfandi listamanna, enda ljóst að framlög til lista og menningar skila sér margfalt til baka í verðmætasköpun og lífsfyllingu.

Vaxtahækkun vinnur gegn launahækkunum kjarasamninga

Hin þráláta verðbólga og háir vextir eru mjög íþyngjandi fyrir heimilin. Síðustu ár hefur hlutfall vaxtagjalda af ráðstöfunartekjum farið vaxandi hjá öllum aldurshópum að undanskildum 65 ára og eldri. Vaxtabyrði yngra fólks hefur aukist hratt en hún hefur farið úr 11,2% af ráðstöfunartekjum 2021 í 17,2% 2023 hjá 30 ára og yngri og úr 10,6% í 14,7% á sama tíma hjá 31 til 50 ára. Í dag greiða 21% þeirra sem eru 40 ára og yngri meira en 20% af ráðstöfunartekjum sínum í vaxtagjöld. Þessi þróun vaxtagjalda sem hlutfall af ráðstöfunartekjum er óásættanleg að mati BHM.

Á sama tíma og fjárlagafrumvarp er kynnt tilkynna viðskiptabankar um vaxtahækkun á verðtryggðum húsnæðislánum og reynist sú vaxtaákvörðun mjög erfið fyrir lífskjör almennings. BHM tekur undir áhyggjur þeirra sem hafa lýst yfir vanþóknun á þessum vaxtaákvörðunum.

Mynd 3 Vaxtabyrði: Hlutfall fólks sem greiðir yfir 20% af ráðstöfunartekjum í vexti



Heimild: Fjárlagafrumvarp 2025.

Besta kjarabót fyrir lántakendur er lægri vextir og hjaðnandi verðbólga. Í nýgerðum kjarasamningum hefur verið samið um hógværar launahækkningar með það að markmiði að ná niður verðbólgu og lækka vexti. Aðgerðir stjórnvalda til að liðka fyrir kjarasamningum sl. vor munu létta undir með heimilum í landinu, en gagnast þó fyrst og fremst launafólki í lægri tekjustigum. Það er mat BHM að framlag ríkisins til vaxtabóta mætti hækka, enda má í gegnum skattkerfið lækka viðmið þannig að fleiri njóti góðs af vaxtabótum. Í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt eru reiknireglur og viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta, sem færi vel á að breyta þannig að skerðing vegna tekna og eignastöðu komi ekki í veg fyrir að lántakandi sem sannarlega hefur mikla vaxtabyrði njóti vaxtabóta. Vægi vaxtabóta hefur á liðnum árum minnkað mikið og stöðugt færri fá greiddar vaxtabætur.

Til stendur að fella niður almenna heimild til að ráðstafa séreignasparnaði inn á höfuðstól íbúðalána. Þetta er valkvæð leið til ráðstöfunar séreignar sem lántakandi ræður sjálfur hvort hann nýtir sér. Slík ráðstöfun séreignasparnaðar er ein af fáum ívilnunum í skattkerfinu sem millistéttin nýtur. Vaxtabyrði heimilanna er mjög há á Íslandi og ekki er verið að létta róðurinn með því að fjarlægja þennan möguleika. BHM telur fulla þörf á að heimildin verði framlengd.

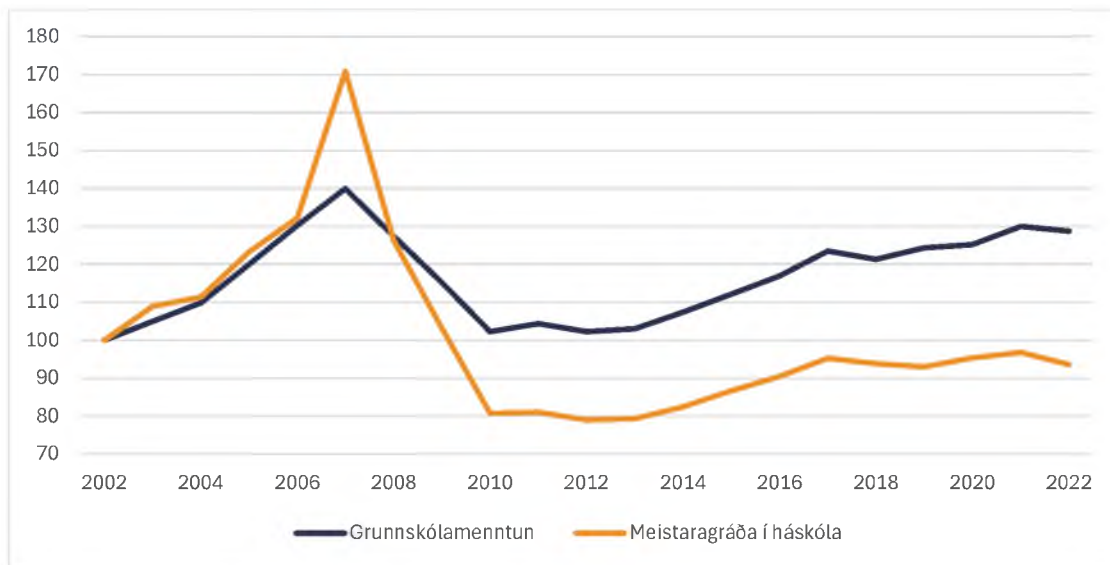
Í auknum mæli virðist vera sem ungt fólk leiti aðstoðar annars staðar en hjá hinu opinbera. Vísbindingar eru um að einstaklingar njóti vaxandi aðstoðar skyldmenna við fyrstu kaup. Með þessu er verið að ganga á sparnað eldri kynslóða og mismuna ungu fólki eftir þjóðfélagsstöðu.

Fyrirframgreiddur arfur hefur sem dæmi aukist, síðast 2021 úr 40% af öllum erfðafjárskatti í 60% árið 2023 og enn er gert ráð fyrir aukningu. Tekjur ríkisins af erfðafjárskatti hafa aukist og verið umfram áætlanir fjárlaga á síðustu árum.

Kaupmáttur og háskólamenntaðir

Kaupmáttur meðaltals ráðstöfunartekna hjá fólki með meistaragráðu lækkaði um 6% á tuttugu ára skeiði 2002-2022. Á sama tíma jókst kaupmáttur fólks með grunnskólamenntun um 29%. Ísland gengur hröðum skrefum í átt að hámenntuðu samfélagi, hlutfall háskólamenntaðra á vinnumarkaði er sífellt að hækka, en launaþróun hefur ekki endurspeglað þennan veruleika.

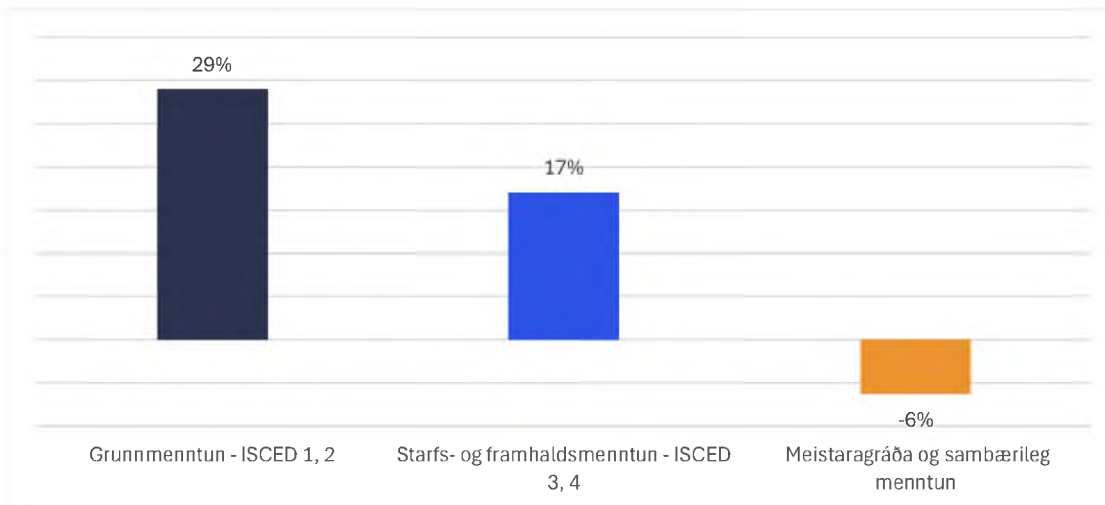
Mynd 4 Þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna frá 2002, 25-64 ára, eftir menntastigi



Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningur.

Ástæða þessara þróunar kaupmáttar má meðal annars rekja til áhersla um krónutöluhækkningar í kjarasamningum.

Mynd 5 Kaupmáttaraukning ráðstöfunartekna eftir menntastigi 2002-2022.



Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningur.

Þessi þróun endurspeglar vanmat á menntun og er ekki hvati fyrir komandi kynslóðir, sem sjá ekki fjárhagslegan ávinning af menntun sinni. Komið er að þolmörkum millitekjufólks sem telja þörf á breyttum áherslum. Skattbyrði þessa hóps er há og telur BHM ótækt að hækka hana enn frekar. Mjög háu hlutfalli launa er varið í skatta og lífeyrisgreiðslur á Íslandi, með því hæsta í samanburði við önnur lönd. Hluttur háskólamenntaðra í samtölu beinna skatta að frádregnum bótum er vel yfir 60% á ári hverju, en hlutfall háskólamenntaðra af fjölda skattgreiðenda að baki þessum tölum hefur verið á bilinu 26% til 29% á undanförunum árum, sem þýðir að um 30% skattgreiðenda greiða yfir 60% af öllum beinum sköttum.

Í viðbót við skattbyrði er þessi hópur með greiðslubyrði námslána sem er tekjutengd. Lífskjararannsókn BHM árið 2024 sýnir að greiðslubyrði af námslánum leggst mjög þungt á háskólamenntaða á vinnumarkaði. 42% aðspurðra ráða ekki við greiðslubyrði námslána eða finna mikið fyrir henni. Niðurstöður könnunarinnar sýna að 20% félagsfólks BHM 65 ára og eldra er enn að greiða af námslánum á þessu ári. Námslán eru verðtryggð, nema nýjustu H-lánin sem bjóða upp á val á milli óverðtryggðra eða verðtryggðra lánskjara. Vegna verðbólgu á síðastliðnum árum hefur skuldastaðan versnað fyrir lántakendur og greiðslubyrðin aukist.

Þá skiptir staða fólks á fasteignamarkaði miklu máli og sýnir lífskjararannsókn BHM viðkvæma stöðu háskólamenntaðra hvað þetta varðar. Það á jafnt við um þau sem búa í eigin húsnæði með fasteignalán og þau sem eru í leigu eða kaupleigu húsnæði. Spurt var hvort þau gætu tekist á við óvænt útgjöld upp

að kr. 200.000 eftir því hver staða þeirra er á fasteignamarkaði. Þá kemur í ljós að 48% leigjenda og 32% þeirra sem búa í eigin húsnæði með fasteignalán geta ekki tekist á við slík óvænt útgjöld með hefðbundnum leiðum.

Skattkerfi og hvatar

Hlutleysi í skattlagningu fjármagns og vinnuafls ætti að vera leiðarljós. Skattgreiðslur hafa áhrif á hvernig fólk ráðstafar tekjum sínum og fjárfestir í eignum. Það má ekki vera hvati í kerfinu til þess að fólk stofni einkahlutafélag til þess að komast undan því að greiða tekjuskatt af launum. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi verður tekjuskattur lögaðila hækkaður úr 20% í 21% sem er skref í rétta átt, en það hefði farið betur á að stíga stærra skref. Það er hagstæðara að greiða fjármagnstekjuskatt 22% en að greiða skatt af launum 31,48% - 46,28%. Í því sambandi þarf að hafa í huga að kjaragliðnun hefur átt sér stað milli launafólks og fjármagnseigenda.

Af skatttekjum eru virðisaukaskattur þriðjungur skv. áætlun fjárlaga 2025, en tekjuskattur einstaklinga er 22% af skatttekjum og tekjuskattur lögaðila er 12%. Skatttekjur vegna virðisaukaskatts og tekjuskatts renna til ríkisins, en laun, lífeyrir og aðrar tekjur eru líka skattlögð með útsvari til sveitarfélaga, en sveitarfélög fá ekki skatt vegna fjármagnstekna. Launþegar greiða ekki eingöngu tekjuskatt, heldur útsvar af sama tekjuskattsstofni, sem getur verið allt að 14,97%. Að því sögðu er mikilvægt að draga úr þeim freistnivanda að laun séu skráð sem fjármagnstekjur, en fjármagnstekjur bera lægri skatt en atvinnutekjur.

Fasteignakaup sem fjárfesting

Annar óeðlilegur hvati í skattkerfinu er að hagnaður af íbúðasölu er skattfrjálur. Þetta fyrirkomulag verður hvati til þess að fjárfesta í íbúðum. Enda ber á því að fasteign sé keypt sem fjárfesting eða kaup á aukaíbúð í stað þess að eiga sparifé í banka. Vaxtatekjur eru skattlagðar bæði í formi raunvaxta og verðbólgu. Allir vextir og verðtrygging líka eru sköttuð með fjármagnstekjuskatti en ef sparifjäreigandi leggur fé sitt í íbúðarkaup, er söluhagnaður fasteignar leystur út án skatta. Að vísu þarf einstaklingur að eiga fasteign í 2 ár til að vera undanþeginn skattlagningu söluhagnaðar, en það dregur ekki úr hvatanum sem er til staðar. Með þessu er bent á að fleiri leiðir eru mögulegar fyrir ríkissjóð til tekjuöflunar en þær sem fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir.

Virðingarfyllst,



Sigrún Brynjarsdóttir
Hagfræðingur BHM



Kolbrún Halldórsdóttir
Formaður BHM