

Fjárlaganefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

15. maí 2024

Efni: Umsögn BHM um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir 2025-2029

Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2025-2029 er það sagt mikilvægasta verkefni ríkisstjórnarinnar að skapa aðstæður til að verðbólga lækki enn frekar. BHM fagnar þeirri áherslu en telur markmiðið mega endurspeglast betur í framlagðri stefnu. Samantekt umsagnarinnar má sjá að neðan.

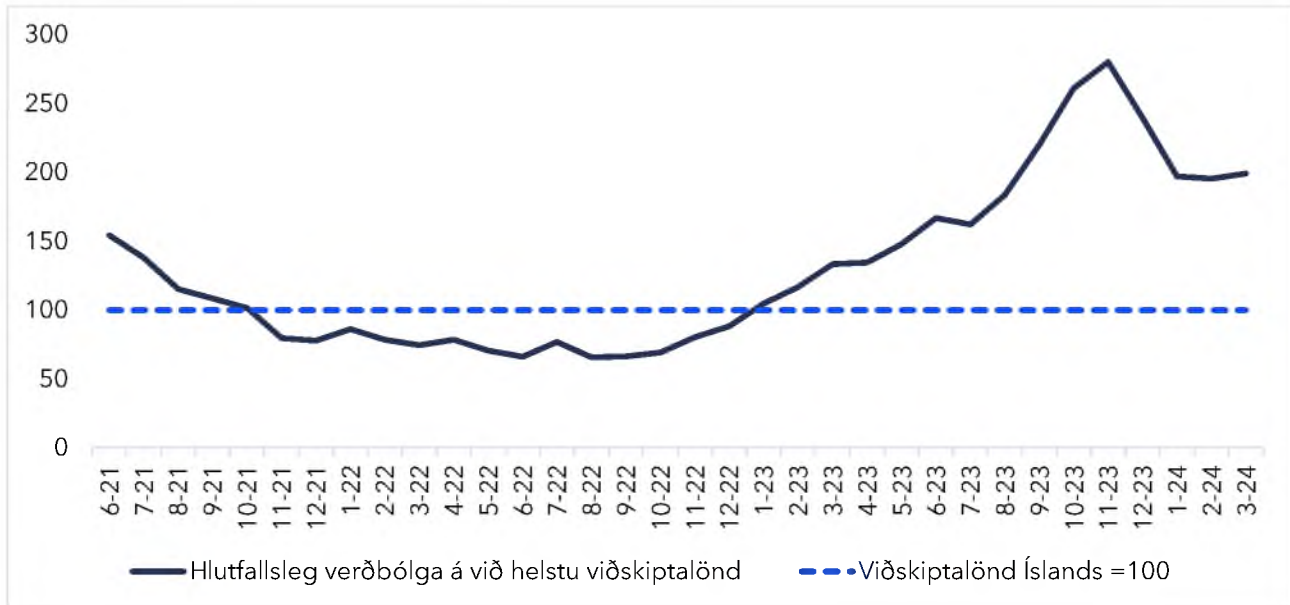
Samantekt

- **Óásættanleg staða:** Verðbólga á samræmdan mælikvarða er nú tvöföld á við verðbólgu í helstu viðskiptalöndum. Gangi verðbólguþá Seðlabankans eftir mun verðbólga ná markmiði seint á árinu 2026, eftir 75-80 mánaða tímabil yfir markmiði. Jafngildir það einu lengsta samfellda verðbólgutímabili frá 1990.
- **Jafnvægi í opinberum fjármálum næst of seint:** Uppsafnaður halli í heildarjöfnuði hins opinbera, 2018-2029, verður alls um 1.100 ma.kr., á verðlagi ársins 2024. Um 60% af hallanum varð til á tíma heimsfaraldurs en aðlögunin að jafnvægi frá þeim tíma er of hæg að teknu tilliti til verðbólgu. BHM gerir athugasemd við að aðlögun að jafnvægi skuli frestað til ársins 2029 í framlagðri áætlun. Tækifæri eru til að ná jafnvægi fyrr með aðgerðum á tekjuhliðinni.
- **Krafa um lægri útgjöld óraunhæf:** Varanlegan útgjaldavöxt eftir 2019 má að hluta skýra með sögulegri fólksfjölgun. Þó frumgjöld hafi vaxið í heildarumfangi munu frumgjöld á hvern íbúa hjá ríki verða svipuð árið 2025 og árið 2011 (fast verðlag). Krafa um lægra útgjaldastig er óraunhæf með hliðsjón af sögulegum samanburði og áskorunum framtíðar.
- **Óljóst hvar hægt er að hagræða:** Skýra þarf betur hvar sækja á 9 ma.kr. sparnað árið 2025 til viðbótar við almenna hagræðingarkröfu á stofnanir. Bætt forgangsröðun virðist fyrst og fremst felast í breyttri aðferðafræði við afskriftir skattkrafna og samdrætti í framlögum til varasjóða. Sé ætlunin að skera niður í starfsmannahaldi er rétt að benda á að fjöldi opinbers starfsfólks er ekki óeðlilega mikill í sögulegu samhengi né úr takti við það sem vænta mætti á þessum stað í hagsveiflunni.
- **Aðgerðir tengdar kjarasamningum:** 49% barnafjölskyldna segjast eiga erfitt með að ná endum saman skv. lífskjararannsókn BHM og 42% segja greiðslubyrði námslána vera mikla eða verulega íþyngjandi byrði í útgjöldum heimilisins. Mikilvægt er að stjórnvöld taki afmarkaðar aðgerðir tengdar kjarasamningum til endurskoðunar. Rök eru fyrir því hækka mætti hámarksgræiðslur í fæðingarorlofi í 800 þús. kr. strax á árinu 2024. Minnka þarf greiðslubyrði námslána hjá háskólamenntuðum á vinnumarkaði.
- **Ekki verður lengra gengið gagnvart háskólamenntuðum:** Kaupmáttur meðaltals ráðstöfunartekna hjá fólki með meistaragráðu jókst ekkert á árunum 2001-2021 og árið 2022 var Ísland með mestan jöfnuð í ráðstöfunartekjum á Norðurlöndunum. Tæplega 90% af skattbyrði á árinu 2022 var borin af efri tekjuhópum þar sem háskólamenntaðir eru í meirihluta. Ekki verður lengra gengið gagnvart háskólamenntuðum í kaupmáttarstöðnun launa eða aukinni skattbyrði.
- **Sóknarfæri í skynsamlegri tekjuöflun:** Í ljósi varanlegs útgjaldaþrýstings er mikilvægt að styrkja undirliggjandi afkomu með tekjuöflun. Hafa ber þó í huga að ekki verður lengra gengið gagnvart millistéttinni í skattkerfi atvinnutekna og hagkerfið er viðkvæmt fyrir skattahækkunum á breiðum grunni. Nær önnur hver króna er greidd skatta eða til lífeyrissjóða sem er með því hæsta í alþjóðlegum samanburði. Helstu sóknarfæri felast í skynsamlegri tekjuöflun sem ólíkleg er til að raska samkeppnisstöðu atvinnugreina. BHM fagnar áformum stjórnvalda um að innleiða alþjóðlegan lágmarksskatt á fyrirtæki, óháð því hvar þau starfa og að skattar á fyrirtæki verði hækkaðir tímabundið. Bendir bandalagið á ýmislegt úr fyrri umsögnum; Hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu, að komið sé í veg fyrir að aðilar í rekstri geti ranglega skráð launatekjur sem fjármagnstekjur („lokun ehf-gatsins“), aukin gjöld á auðlindadrifnar atvinnugreinar og aukin staðbundin gjaldtaka á ferðamannastöðum.

Opinber fjármál eiga þátt í verðbólgunni

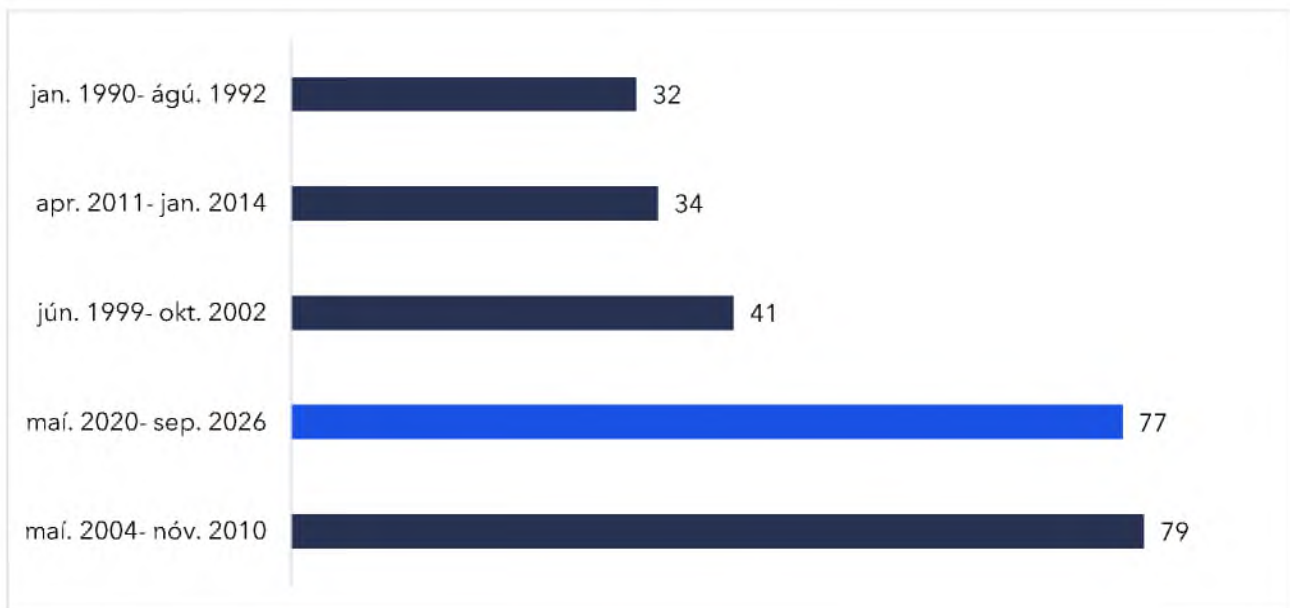
Verðbólga á samræmdan mælikvarða er nú tvöföld á við verðbólgu í helstu viðskiptalöndum landsins og gangi verðbólguþspá Seðlabankans eftir mun verðbólgan ná markmiði seint á árinu 2026. Eftir 75-80 mánaða tímabil yfir markmiði. Er það lengsta samfellda verðbólguþímabil frá 1990, á pari við tímabilið 2004-2010.

Mynd 1. Hlutfallsleg verðbólga á Íslandi á við helstu viðskiptalönd, viðskiptalönd Íslands =100



Heimild. Seðlabankinn og eigin útreikningar.

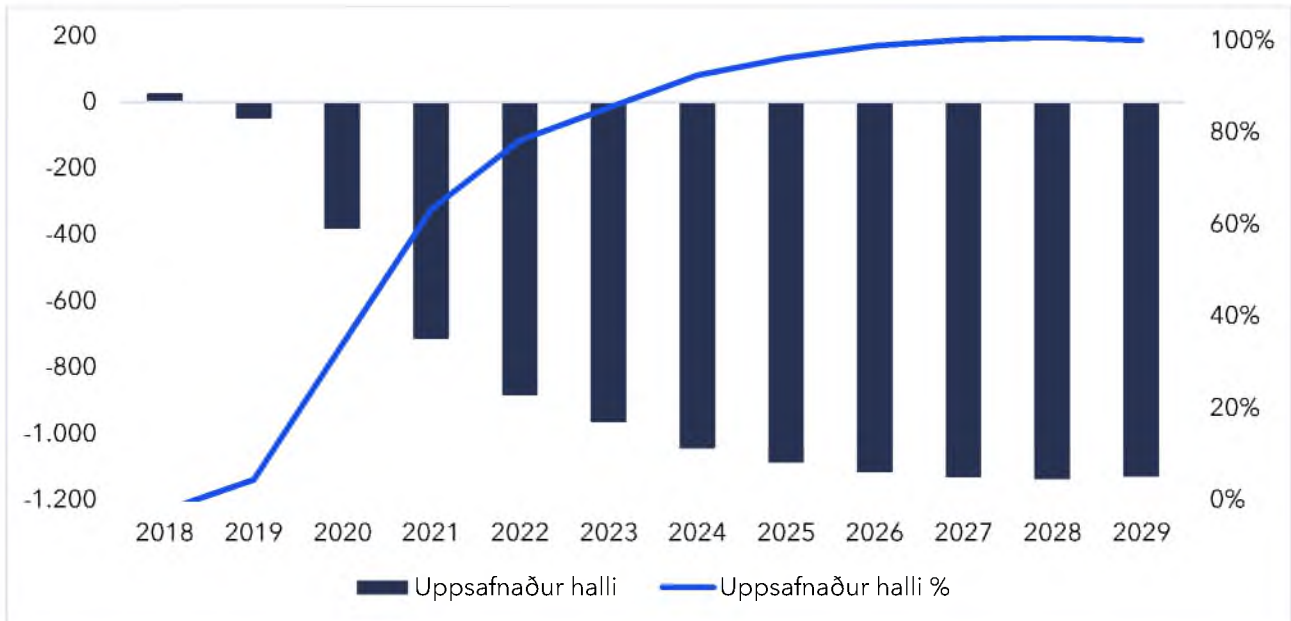
Mynd 2. Lengstu samfelldu verðbólguþímabilin frá 1990, fjöldi mánaða af verðbólgu yfir markmiði*



Heimild. Hagstofa Íslands og eigin útreikningar. „Seint á árinu 2026“ er hér sett september 2026.

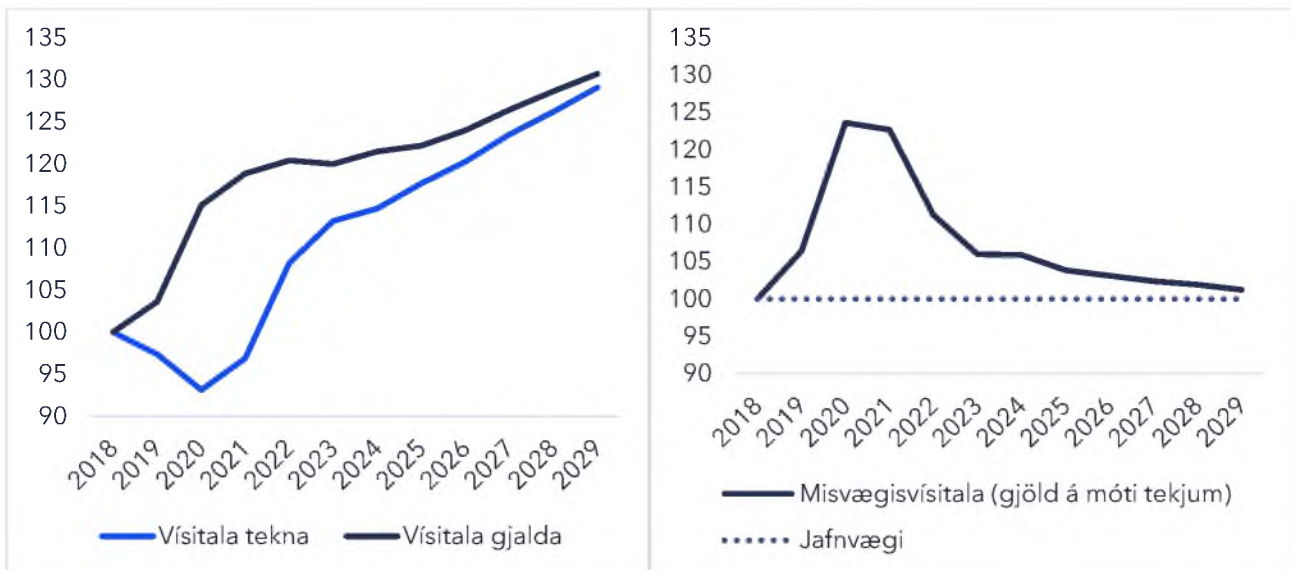
Skýr merki eru um að opinber fjármál hafi átt sinn hlut í verðbólgunni á þessum tíma. Uppsafnaður halli í heildarjöfnuði hins opinbera, 2018-2029, verður alls rúmlega 1.100 milljarðar króna, á verðlagi ársins 2024 (staðvirt með vísitölu neysluverðs). Þó 60% af hallanum hafi orðið til á árunum 2020 og 2021 eru vísendingar um aðhaldið árið 2022 og 2023 hafi ekki verið nægilegt og boðuð aðlögun að jafnvægi næstu ár sé of hæg að teknu tilliti til verðbólguvandans. Sjá myndir 3 og 4 á næstu síðu.

Mynd 3. Uppsafnaður halli á heildarjöfnuði 2018-2029, milljarðar króna á verðlagi ársins 2024



Heimild. Fjármálaáætlun 2025-2029 og eigin útreikningar.

Mynd 4. Vísitölur tekna og gjalda 2018-2029, 2018=100 (t.v) og misvægi milli gjalda og tekna, 2018=100 2018-2029 (t.h)



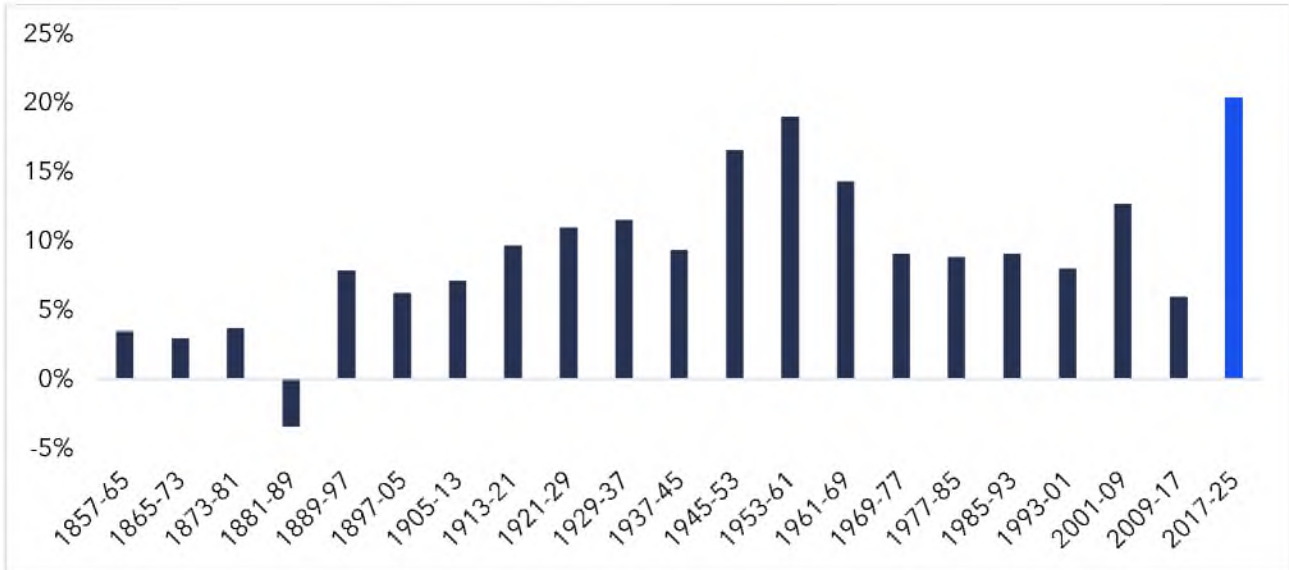
Heimild. Fjármálaáætlun 2025-2029 og eigin útreikningar.

Undirliggjandi afkoma hefur verið veikt kerfisbundið frá 2019 með breytingu á tekjuskatti einstaklinga, lækkun bankaskatts og tryggingagjalds, hækkun á frítekjumarkaði fjármagnstekna og hækkun á skattfrelsismarki erfðafjárskatts. Ekki er gerð tilraun til að taka á þessum vanda þótt skýrar vísbendingar séu um að útgjaldaprýstingur verði varanlegur og nauðsynlegt sé að styrkja tekjuhliðina.

Forgangsröðun af hinu góða en lítið svigrúm til niðurskurðar

Bent hefur verið á að útgjaldastig hafi aukist varanlega í heimsfaraldri kórónaveiru og að Ísland hafi verið eina Norðurlandið sem náði ekki fyrra útgjaldastigi strax í kjölfar faraldurs. Samanburður á útgjaldastigi Íslands og hinna Norðurlanda getur þó verið villandi enda hafa allt aðrar aðstæður verið uppi á Íslandi eftir 2020. Fólksfjölgun á árunum 2019-2023 var 8% á Íslandi samanborið við 1-3% á öðrum Norðurlöndum. Horft lengra aftur og til mannfjöldaspár sést að tímabilið 2017-2025 verður mesta fólksfjölgunartímabil í sögunni. Gangi spár eftir fyrir 2024 og 2025 mun fólksfjöldi landsins aukast um nær 20% á árunum 2017-2025. Varanlegan útgjaldavöxt eftir heimsfaraldur má að hluta skýra með þessari fólksfjölgun.

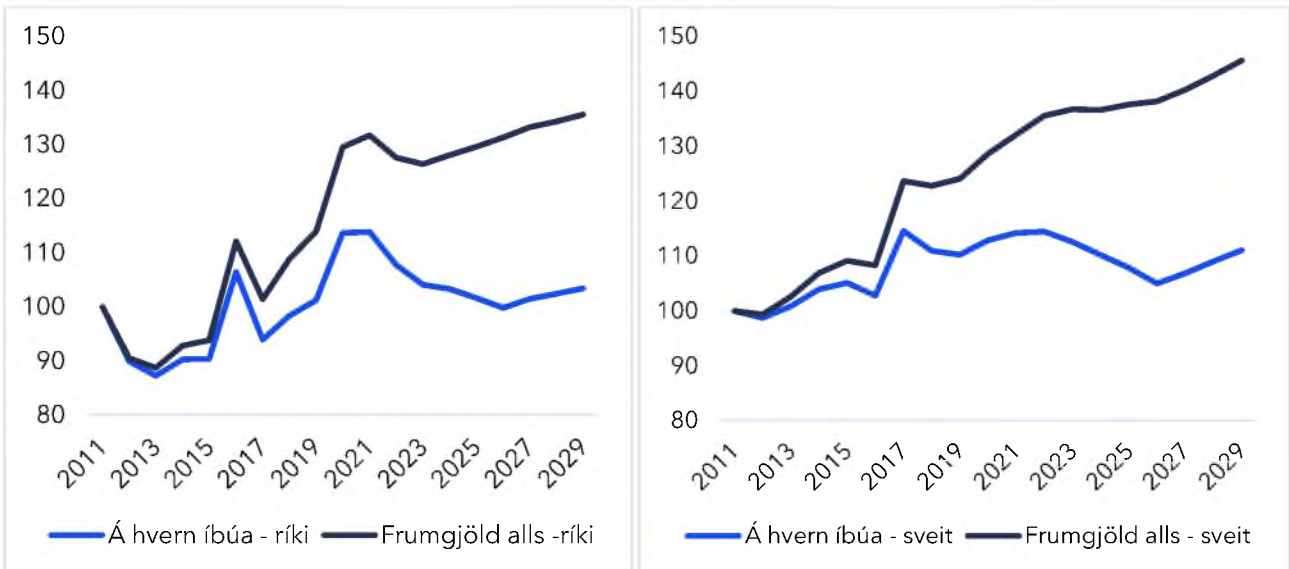
Mynd 5. Fólksfjölgun 1857-2025 - 8 ára tímabil



Heimild. Hagstofa Íslands.

Ef útgjaldastig ríkis og sveitarfélaga er skoðað á föstu verðlagi sést að frumgjöld jukust varanlega í heimsfaraldri og meir hjá ríki en sveitarfélögum. Ekki hefur tekist að vinna ofan af aukningunni í heildarumfangi. Séu frumgjöldin hins vegar skoðuð í samhengi við íbúafjölda teiknast upp önnur mynd. Frumgjöld á hvern íbúa hjá ríki verða svipuð að umfangi árið 2025 og þau voru árið 2011.

Mynd 6. Vísitala frumgjalda á föstu verðlagi, 2011=100. Ríki (t.v), Sveitarfélög (t.h.)

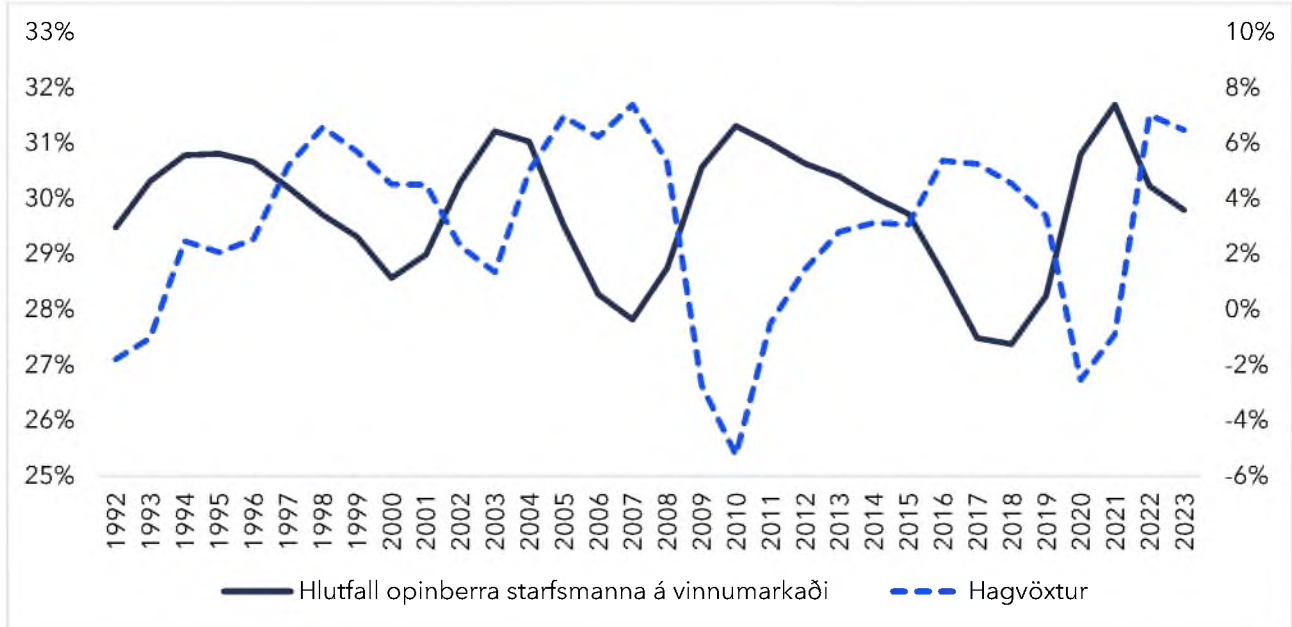


Heimild. Fjármálaáætlun 2025-2029 og eigin útreikningar. Launakostnaður er framreiknaður með launavísitölu, aðrir liðir eru framreiknaðir með vísitölu neysluverðs.

Þó fólksfjölgun hafi takmarkað skýringargildi m.t.t. útgjaldaaukningar til skemmri tíma má af sögulegum samanburði ætla að krafa hinna ýmsu hagsmunaaðila um lægra útgjaldastig til framtíðar sé óraunhæf. Að því sögðu er vandséð hvar bæta á afkomu ríkissjóðs um 9 ma.kr. á fyrsta ári áætlunarinnar með sparnaðarráðstöfunum, sem koma til viðbótar almennri hagræðingarkröfu. Bætt forgangsröðun útgjalda í fjármálaáætlun virðist fyrst og fremst felast í breyttri aðferðafræði við afskriftir skattkrafna og samdrætti í framlögum til varasjóða. Kallar bandalagið eftir að stjórnvöld skýri sérstaklega hvar sækja á þennan sparnað í raun og hvað felst í loforðum stjórnvalda um bætt forgangsröðun útgjalda. Bandalagið er þá mótfallið því að nýtt örorkulífeyriskerfi verði fjármagnað með endurskoðun framlags af almennu tryggingagjaldi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Enn fremur bendir BHM á að tækifæri til hagræðingar í útgjöldum finnast fyrst og fremst í kostnaðarliðum utan launa. Fjöldi opinbers starfsfólks er ekki óeðlilega mikill í sögulegu samhengi né úr takti við það sem vænta mætti á þessum stað í hagsveiflunni. Aukning í hlutfallslegum fjölda opinberra starfsmanna á vinnumarkaði á tíma heimsfaraldurs hefur alfarið gengið til baka.

Mynd 7. Opinberir starfsmenn sem hlutfall af heildarfjölda starfandi á fjórða ársfjórðungi hvers árs (t.v), samanborið við hagvöxt (t.h.). Hlaupandi meðaltal yfir tvö ár

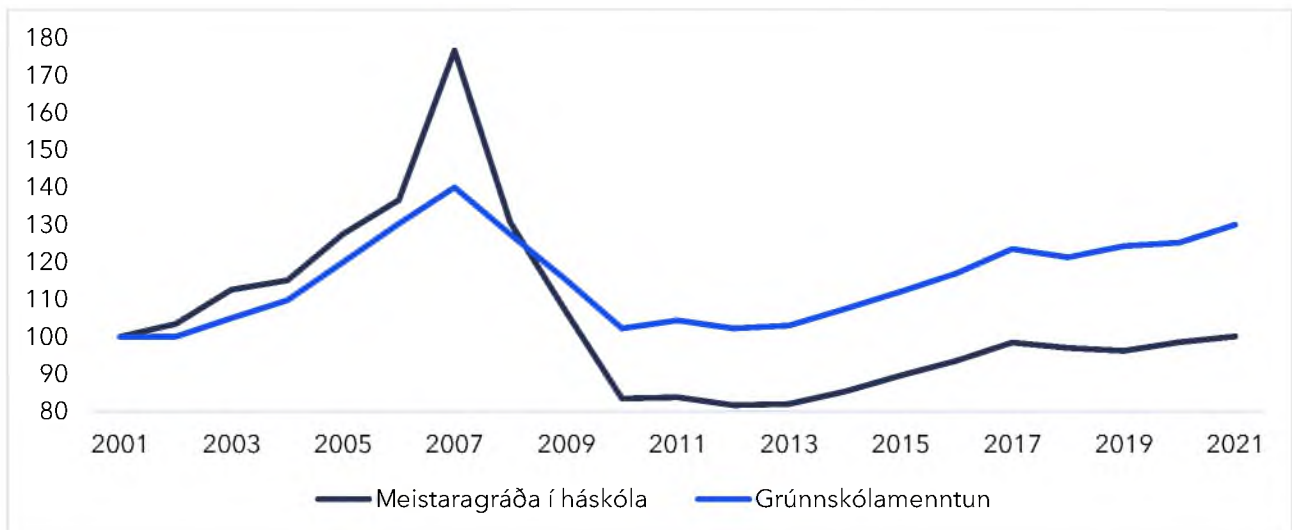


Heimild. Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Komið er að þölmörkum hjá háskólamenntuðum

Kaupmáttur meðaltals ráðstöfunartekna hjá fólki með meistaragráðu jókst ekkert á árunum 2001-2021. Á meðan jókst kaupmáttur fólks með grunnskólamenntun um 30%.

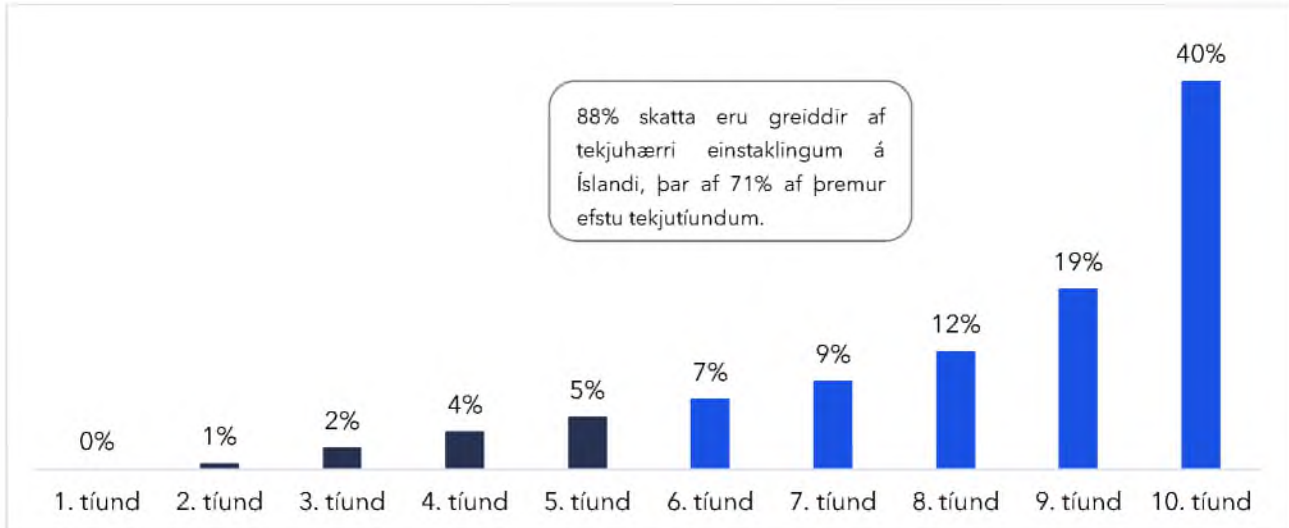
Mynd 8. Kaupmáttur meðaltals ráðstöfunartekna 25-64 ára, vísitala 2001=100.



Heimild. Hagstofa Íslands og eigin útreikningar. Skilyrt meðaltal ráðstöfunartekna.

Ekki verður lengra gengið gagnvart háskólamenntuðum í kaupmáttarstöðnun launa eða aukinni skattbyrði. 88% af skattbyrði hvílir nú á efri tekjuhópum m.a. háskólamenntuðum, þar af 71% á þremur efstu tíundum.

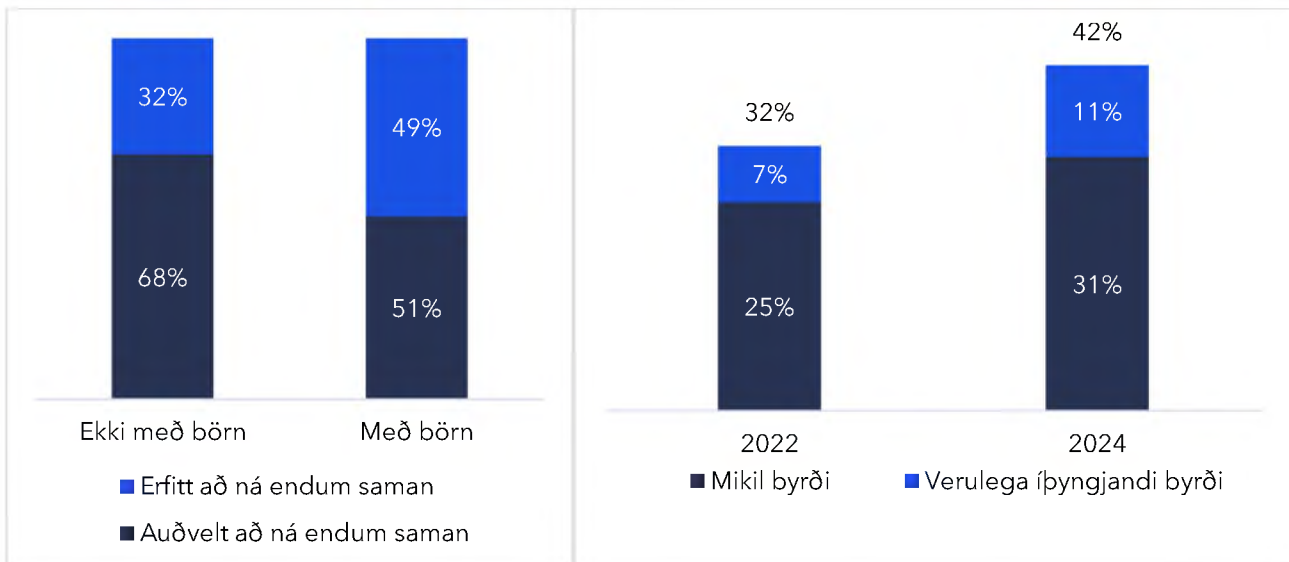
Mynd 9. Hlutdeild greiddra skatta, eftir tekjutiundum á árinu 2022.



Heimild. Hagstofa Íslands. Skattar eru allir greiddir skattar, þ.e. samtala tekjuskatts, útsvars, eignarskatts, fjármagnstekjuskatts og annarra skattaliða sem koma fyrir á framtali, að frádregnum vaxta- og barnabótum.

Mikilvægt er að stjórnvöld taki afmarkaðar aðgerðir tengdar kjarasamningum til endurskoðunar. Hækka ætti hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi í 800 þús. kr. strax á árinu 2024 og lækka ætti [greiðslubyrði háskólamenntaðra af námslánum](#). Samkvæmt lífsskjararannsókn BHM segjast 49% barnafjölskyldna eiga erfitt með að ná endum saman. 42% allra segja greiðslubyrði námslána vera mikla eða verulega íþyngjandi byrði í útgjöldum heimilisins.

Mynd 10. Hvernig gengur félagsfólki aðildarfélaganna BHM að ná endum saman (t.v) og hversu íþyngjandi er greiðslubyrði námslána í útgjöldum heimilisins (t.h). Lífsskjararannsókn BHM 2024

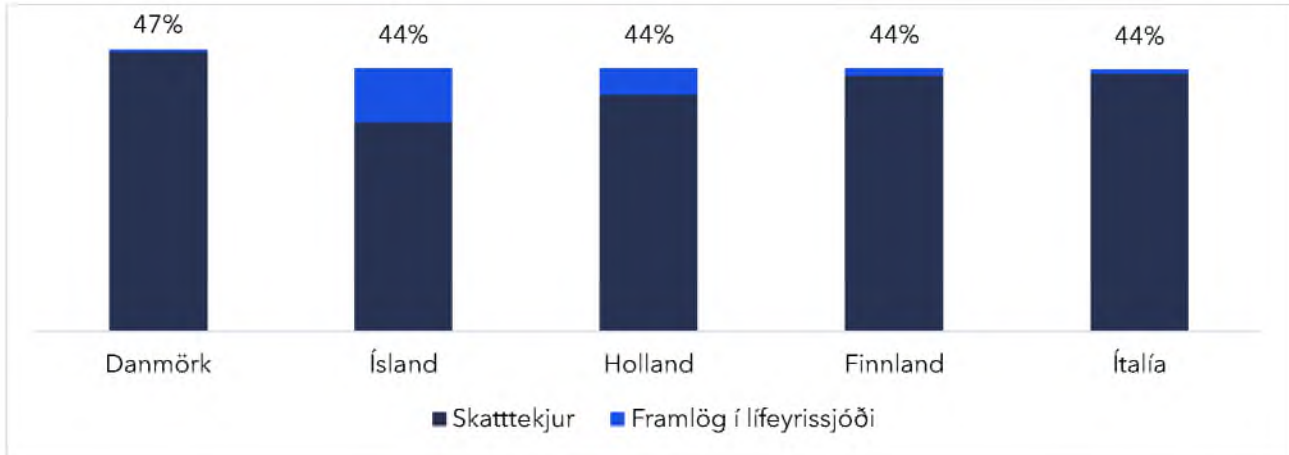


Heimild. Lífsskjararannsókn BHM 2024.

Afla þarf meiri tekna en breiðustu skattstofnar fullnýttir

Í ljósi varanlegs útgjaldaprýstings er mikilvægt að styrkja undirliggjandi afkomu með aðgerðum á tekjuhlíðinni. Hagkerfið er þó viðkvæmt fyrir frekari skattahækkunum og ekki verður lengra gengið gagnvart millistéttinni í skattkerfi atvinnutekna. Nær önnur hver króna sem hagkerfið skapar er greidd skatta eða til lífeyrissjóða. Skattar í hlutfalli af landsframleiðslu, að viðbættu framlagi í lífeyrissjóði eru óvíða meiri en á Íslandi. Sjá mynd á næstu síðu.

Mynd 11. Skattar að viðbættu framlagi í lífeyrissjóði, %VLF árið 2021, topp 5*



Heimild. Eurostat og eigin útreikningar. *Framlögum er lífeyrissjóði er bætt við til að gæta að samkvæmni í samanburði.

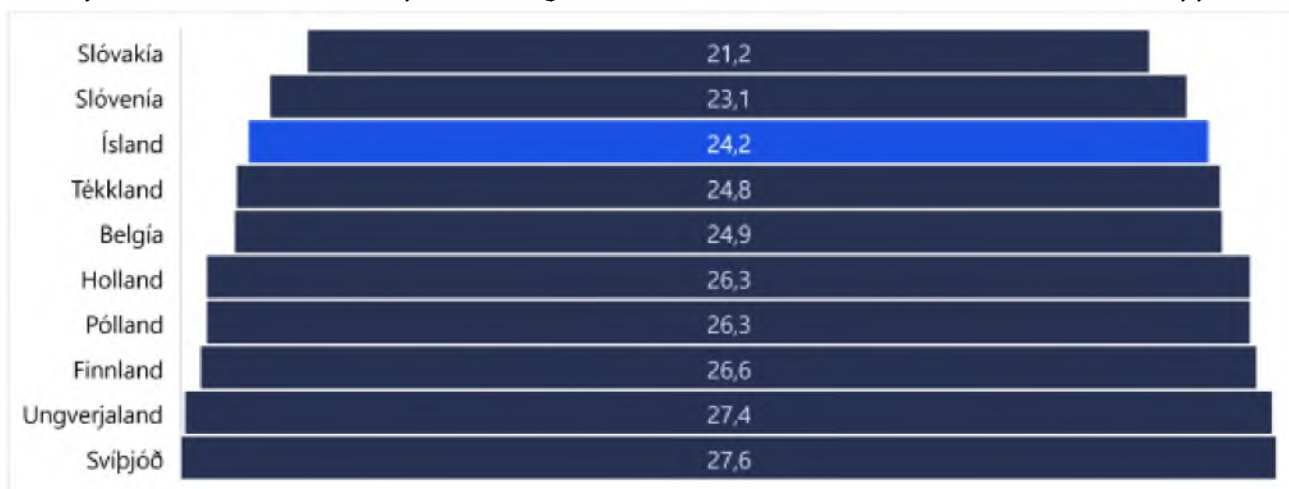
Í áætluninni er gert ráð fyrir óútfærðri eignasölu sem nemur 25 mö.kr. árið 2028. Sagt er að ráðist verði í hana til að tryggja viðunandi skuldabróun og skapa rými fyrir fjárfestingaráform. Að mati BHM óæskilegt að ríkið reiði sig á einkistekjur til að vinna gegn afkomuhalla og réttlæta útgjöld. Styrking undirliggjandi afkomu er verkefnið framundan.

Að þessu sögðu felast helstu sóknarfærin á tekjuhlíð í skynsamlegum skattahækkunum, sem eru ólíklegar til að raska samkeppnisstöðu atvinnugreina. BHM fagnar áformum stjórnvalda um að innleiða alþjóðlegan lágmarksskatt á fyrirtæki, óháð því hvar þau starfa og að skattar á fyrirtæki verði hækkaðir tímabundið. Bandalagið hefur þó nefnt ýmislegt í fyrri umsögnum sem ekki hefur verið tekið til greina; Hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu, að komið sé í veg fyrir að aðilar í atvinnurekstri geti ranglega skráð launatekjur sem fjármagnstekjur („lokun ehf-gatsins“), aukin auðlindagjöld á sjávarútveg og aukin staðbundin gjaldtaka á ferðamannastöðum. Margar þessara aðgerða m.a. hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu gætu haft nauðsynleg kælingaráhrif á hagkerfið og gætu jafnframt dregið úr ytri áhrifum mannaflsfrekra atvinnugreina á húsnæðismarkað, aðra geira hagkerfisins og opinber fjármál.

Ný atvinnustefna nauðsynleg fyrir aukna velsæld

Árið 2022 var Ísland með mestan jöfnuð í ráðstöfunartekjum á Norðurlöndunum. Slóvakía og Slóvenía eru einu Evrópulöndin með jafnari tekjudreifingu en Ísland.

Mynd 12. Jöfnustu lönd Evrópu – dreifing ráðstöfunartekna á mælikvarða Gini árið 2022 – topp 10



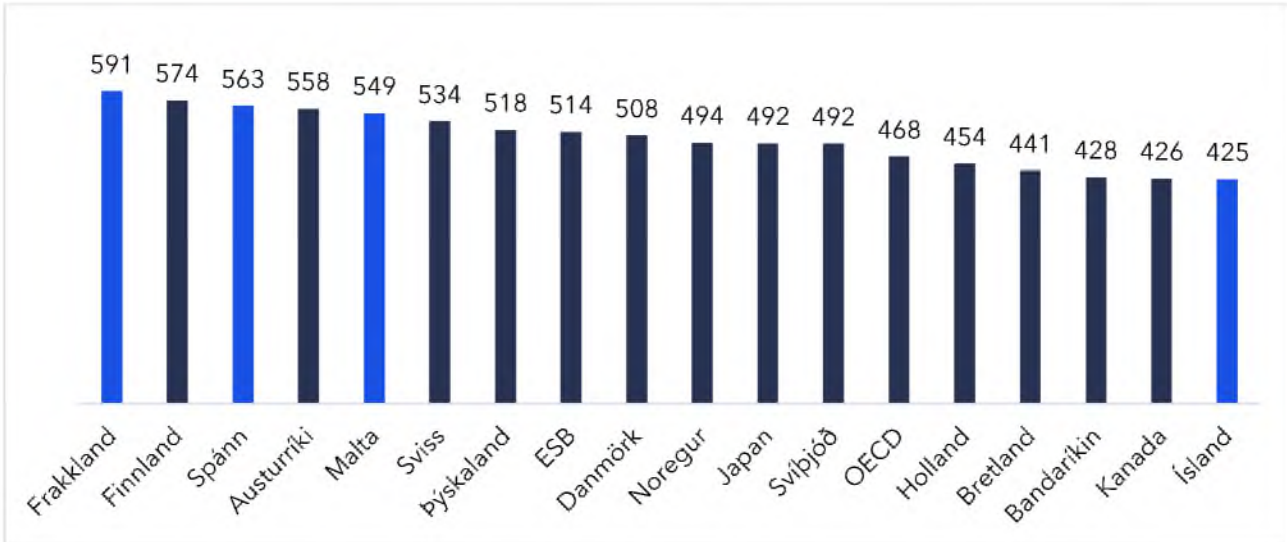
Heimild. Hagstofa Íslands.

Lágtekjumiðaðar tilfærslur milli tekjuhópa, minni kjarasamningsbundnar launahækkanir handa millitekjuhópum og atvinnustefna sem byggir á lágframléiðnigreinum hefur aukið jöfnuð milli launafólks á Íslandi. Það leiðir af sér að hvati til háskólamenntunar verður brátt hverfandi. Vinna þarf markvisst gegn

vanmati á menntun, með endurnýjuðu samtali um umbætur í menntakerfi, skattkerfi og námslánakerfi. Spyrja þarf gagnrýninnna spurninga um hvers konar hagkerfi þjónar íbúum landsins best.

Þó ferðapjónustan hafi verið hvalreki fyrir lífsgæði á Íslandi síðasta áratug gæti óheftur áframhaldandi vöxtur hennar haft neikvæð ytri áhrif á lífsgæði framtíðar. Vísbendingar eru í raun um að þessi þróun sé þegar hafin og að hún birtist helst á húsnæðismarkaði. Fjöldi íbúða á hvern íbúa er mun minni hér en í þeim löndum sem við berum okkur saman við og um 20% undir Evrópumeðaltalinu. Athygli vekur að fjöldi íbúða á hvern íbúa á Íslandi er þá mun minni en í öðrum ferðapjónustulöndum (sjá blátt að neðan). Fólksfjölgun vegna vinnuafslparfar hefur vegið upp kröftugar aðgerðir til að auka framboð húsnæðis. Húsnæðisvandinn á Íslandi verður brátt meiri eftirspurnarvandi en framboðsvandi.

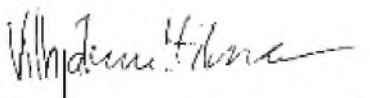
Mynd 13. Fjöldi íbúða á hvern íbúa. OECD samanburður. Nýjustu gögn hverju sinni, 2024 tölur fyrir Ísland.



Heimild. HMS, Hagstofan, OECD og eigin útreikningar.

Verkefni næstu ára er að halda áfram að hámarka virðisauka af auðlindanýtingu og fjölga stoðum útflutnings í krafti hugvits. Stuðla þarf að betri vinnubrögðum við gerð kjarasamninga. Þó færa megi rök fyrir að aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum á almennum markaði á þessu ári hafi verið þörf við þær aðstæður sem ríkja er það viðfangsefni stjórnvalda að stuðla að stöðugum umbótum á velferðarkerfinu. Ekki einungis í tengslum við kjarasamninga.

Fyrir hönd BHM,



Vilhjálmur Hilmarsson
Hagfræðingur BHM



Kolbrún Halldórsdóttir
Formaður BHM