



Alþingi  
Nefndasvið  
Tjarnargötu 9  
150 Reykjavík

Reykjavík: 7. október 2024  
Tilvísun: 202409-0424

## Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025, 1. mál, og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál.

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2025. Áður hefur sambandið skilað umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029<sup>1</sup>.

Á undanförunum árum hefur Alþýðusambandið séð ástæðu til að gagnrýna veika afkomu hins opinbera, sérstaklega þegar horft er til stöðu hagsveiflunnar. Aukin útgjöld hafa þannig ekki verið fjármögnuð á tekjuhlíð, og tekjum sem leiða af miklum efnahagslegum umsvifum og stöðu hagsveiflunnar hefur verið ráðstafað í aukin útgjöld. ASÍ hefur varað við því að slík stefna sé ósjálfbær og að afkoma verði í járnum þegar hægir á efnahagslegum umsvifum.

Í umsögn um fjármálaáætlun var þannig gagnrýnt að afkomubattinn hvíldi á bókhaldslegum breytingum, minni framlögum í varasjóð, útfærðum eignasölum og svo útfærðum afkomubætandi ráðstöfunum. Jafnframt var varað við því að tekjur kunni að vera ofmetnar nú þegar hægir á vexti í hagkerfinu. Í fyrirbyggjandi frumvarpi til fjárlaga liggur fyrir hin pólitíska forgangsröðun. Stjórnvöld kjósa að ná afkomumarkmiðum með því að færa auknar byrðar á viðkvæma hópa fremur en að ráðast í skynsamlegar aðgerðir í tekjuöflun. Afkomubætandi aðgerðir felast m.a. í því að skerða framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða, skerða fjárframlög til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs og fella einhliða niður greiðslur atvinnuleysistrygginga til starfsmanna í fiskvinnslu sem lenda í tímabundinni vinnslustöðvun vegna hráefnisskorts.

Alþýðusamband Íslands gagnrýnir harðlega framangreind áform og samræðsleysi stjórnvalda við ákvörðunartökuna. Á það skal bent að stjórnvöld geta farið aðrar leiðir til að bæta afkomu. Í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun var kallað eftir skynsamlegum aðgerðum í tekjuöflun og skýrar tillögur settar fram. ASÍ mótmælir því að viðkvæmir hópar séu látnir bera þyngstu byrðarnar af því að rétta af stöðu ríkissjóðs á sama tíma og skattkerfið ívilnar fjármagnstekjum umfram launatekjur og glufur eru til staðar í skattkerfinu sem ýta undir skattasniðgöngu.

### Þörf á skynsamlegum aðgerðum í skattamálum

Samkvæmt fjárlagafrumvarpi nemur umfang lögfestra og ólögfestra skattbreytinga alls 20,8 milljörðum króna á árinu 2025. Þyngst vegur seinna skref upptöku kílómetragjalds á ökutæki sem áætlað er að skili 8 milljörðum og svo tímabundin aukning tekjuskatts lögaðila á árinu 2025 sem nemur 6,7 milljörðum.

Í umsögnum ASÍ um fjármálaáætlanir hefur sambandið bent á leiðir til að styrkja tekjuöflun hins opinbera með það að markmiði að stuðla að réttlátara skattkerfi en einnig til að ekki verði gripið til niðurskurðar sem kemur niður á viðkvæmum hópum í samfélaginu. Ekki verður betur séð af

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/alttext/erindi/154/154-2482.pdf>



fjárlagafrumvarpinu en að sú leið sé fremur valin að setja byrðar á viðkvæma hópa, m.a. með skerðingu á jöfnunarframlagi vegna örorkubyrði, frekar en með sanngjörnum og réttlátum aðgerðum í skattkerfinu.

Alþýðusambandið hefur á undanförunum árum kallað eftir því að fyrirkomulag reiknaðs endurgjalds verði endurskoðað. Í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi er boðað að reglum um reiknað endurgjald verði breytt. Endurskoðun á fyrirkomulaginu var boðuð í stjórnarsáttmála frá árinu 2021 og hefði ASÍ viljað sjá þá vinnu fara af stað mun fyrr.

Í skýrslu ASÍ frá árinu 2021<sup>2</sup> var bent á þá veikleika sem eru í íslensku skattkerfi og felast í þeim hvötum sem ýta undir tekjutilflutning, þ.e. að launatekjur séu ranglega skráðar sem fjármagnstekjur. Skýrar vísbendingar eru um að slíkt viðgangist 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 2012<sup>3</sup> og í skýrslu sérfræðingahóps sem vann fyrir Fjármála- og efnahagsráðuneytið<sup>4</sup>. Í frumvarpi til fjárlaga er áætlað að breyttar reglur um reiknað endurgjald muni skila 500 milljónum í auknar tekjur. Það umfang gefur til kynna að ekki sé verið að fara sambærilega leið til að koma í veg fyrir tekjutilflutning og tíðkast á Norðurlöndum sem felur í sér að tryggja hlutleysi milli launatekna og fjármagnstekna, heldur mun vægari leið.

Í frumvarpinu eru einnig boðaðar breytingar á gjaldtöku ferðamanna, veiðigjaldi og fiskeldisgjaldi. ASÍ styður aukið umfang auðlindagjalda, og að lögð verði komugjöld á ferðamenn og dregið verði úr skattastyrkjum til ferðapjónustu. Sambandið kallar þó eftir því að mótaður sé heildarrammur um gjaldtöku auðlinda 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 nærsamfélaginu. Það er 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 milljarða<sup>5</sup>. Árið 2021 var rentan metin á 56 milljarða.

### **Skilað auðu í húsnæðismálum - húsnæðiskreppa viðheldur verðbólguþrýstingi**

Nokkuð hefur dregið úr verðbólgu undanfarið ár. Nú mælist hún 5,4% borið saman við 7,7% í ágúst 2023. Hjöðnunin hefur verið hraðari sé horft á undirliggjandi verðbólgu. Án húsnæðis mælist verðbólga 2,8% og hefur lækkað úr 7,6% á rúmu ári. Þróunin er til marks um minni þenslu í hagkerfinu og minni almennan verðbólguþrýsting. Ytri þættir hafa einnig stutt við hjöðnun verðbólgunnar en dregið hefur úr innfluttri verðbólgu og hækkunum á alþjóðlegu hrávöruverði.

Þeir kjarasamningar sem gerðir voru á almennum vinnumarkaði miðuðu að því að stuðla að lækkun verðbólgu og skapa forsendur fyrir lækkun vaxta. Aðkoma stjórnvalda að samningunum var mikilvæg og skapaði grundvöll fyrir lægri nafnlaunahækkunir í umhverfi hárrar verðbólgu og mikillar óvissu. Sértækar aðgerðir, t.d. vaxtastuðningur, auknar barnabætur og hækkun húsnæðisbóta, studdu þannig við viðkvæma hópa á tímum hárrar verðbólgu, aukinnar vaxtabyrði og vaxandi húsnæðiskostnaðar.

<sup>2</sup> Sjá [https://asi.is/wp-content/uploads/2024/06/skattar-og-ojofnudur\\_skyrsla\\_070921.pdf](https://asi.is/wp-content/uploads/2024/06/skattar-og-ojofnudur_skyrsla_070921.pdf)

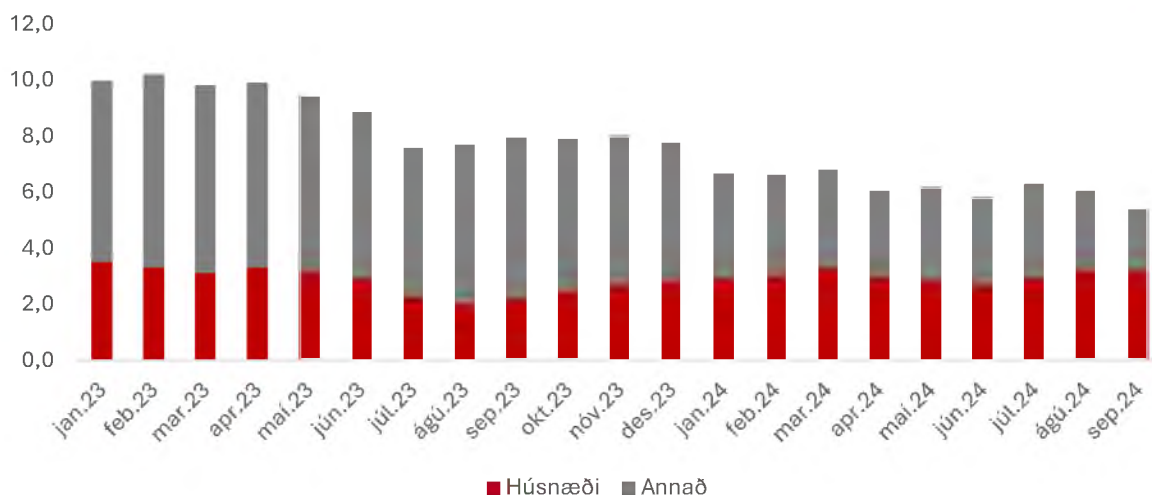
<sup>3</sup> Sjá <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12263.pdf>

<sup>4</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Endursko%C3%B0un%20tekjujuskatts%20og%20bo%CC%81takerfa.pdf>

<sup>5</sup> Sjá <https://hagstofas3bucket.hagstofa.is/hagstofan/media/public/2023/f066b565-aeftb-4daa-b98e-b826b0a1e31b.pdf>



## Verðbólga - samsetning



Í umsögn ASÍ um fjármálaáætlun var varað við því að verðbólga geti reynst þrálátari vegna aðstæðna á húsnæðismarkaði, þ.e. undirliggjandi verðbólga hjaðni en húsnæðisverðbólga verði ráðandi og ýti undir verðbólgu. Sú þróun er að raungerast en nú um stundir skýrir húsnæðiskostnaður meira en helming af ársverðbólgu.

Húsnæðisvandi á Íslandi er margþættur. Uppbygging íbúða hefur verið mikil undanfarin ár en á móti hefur hröð fólksfjölgun orðið til þess að framboðsskortur ríkir engu að síður á húsnæði víða um land. Húsnæðisverð er hátt, í sögulegi tilliti og með tilliti til ráðstöfunartekna. Hátt vaxtastig og þrengri lánþegaskilyrði hafa 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 árabil en nýlegar jarðhræringar í Grindavík hafa orðið til þess að auka á vandann.

Stjórnvöld hafa gripið til fjölda aðgerða til að reyna að bregðast 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).

Með rammasamkomulagi um aukið framboð íbúða á árunum 2023-2032 voru 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. Um nokkurt skeið hefur verið fyrirséð að erfitt verði að ná metnaðarfullum markmiðum um húsnæðisuppbyggingu. Skýrist þetta m.a. af því að hátt vaxtastig hefur neikvæð áhrif á byggingaráform en einnig af þeirri staðreynd að sveitarfélög hafa ekki aukið framboð byggingarhæfra lóða. Gangi spá HMS um nýjar íbúðir eftir, munu einungis 10.612 nýjar íbúðir bætast við á árunum 2023-2026 en ekki 16.000 eins og vonir stóðu til.

Aðstæður á húsnæðismarkaði kalla á tafarlaugar aðgerðir af hálfu ríkisstjórnar og sveitarfélaga. Þar er brýnt að ríki og sveitarfélög leggi 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.

Ljóst er að húsnæðisvandinn verður ekki leystur nema með aðgerðum sem draga úr misræmi framboðs og eftirspurnar. Almennt ríkir ekki pólitískur ágreiningur um að auka þurfi framboð á húsnæði hér á landi en hafa verður í huga að óraunhæft er að jafnvægi náist á stuttum tíma.

Stjórnvöld geta þó gripið til aðgerða sem myndu stuðla að heilbrigðari húsnæðismarkaði til skemmri tíma. Við núverandi aðstæður lítills framboðs og mikillar eftirspurnar er hætta á að spákaupmennska



leiði til hækkunar á húsnæðisverði. ASÍ hefur í umsögnum um fjármálaáætlanir 2024-2028 og 2025-2029 bent á að skattalegir hvatar séu til staðar sem ýti 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 m<sup>3</sup> hjá hjónum. Ekki er gerð krafa um að eigandi hafi búið í eigninni að undangenginni sölu líkt og gert er í mörgum löndum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur einnig tekið undir þessar áherslur<sup>6</sup>. Það er einnig mat ASÍ að leita þurfi frekari leiða til að draga úr umfangi skammtímaleigu til ferðamanna.

### Óréttlát lækkun framlags til jöfnunar á örorkubyrði

Jöfnunarframlagi ríkis vegna misjafns umfangs örorku milli lífeyrissjóða var komið á til að mæta mismunandi þunga af örorkulífeyri á samtryggingu lífeyrissjóða. Saman hafa ASÍ og SA þegar skilað sérstakri umsögn um áformin til efnahags- og viðskiptanefndar<sup>7</sup>.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnar fyrir árin 2024-2028 var boðuð endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Kom fram að gert væri ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Sagði í áætluninni að ráðgert væri að nýta framlag til jöfnunar til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga. ASÍ gerði alvarlegar athugasemdir við þessi áform í umsögn sinni og benti á að ekkert samráð hefði verið við verkalýðshreyfinguna.<sup>8</sup>

Miðstjórn Alþýðusambands Íslands hefur lýst yfir þungum áhyggjum vegna áforma ríkisstjórnarinnar um skerðingu á lífeyrisréttindum verka- og láglaunafólks. Í nýlegri ályktun miðstjórnar segir hún framgöngu ríkisstjórnarinnar í þessu efni ótæka með öllu. Áhrif skerðingar muni koma þyngst niður á sjóðum verka- og láglaunafólks innan ASÍ sem áfram muni standa undir sínum hlut varðandi örorkutryggingar. Ljóst sé að Alþýðusambandið getur aldrei samþykkt einhliða ákvörðun stjórnvalda um að skerða stórlega lífeyrisréttindi þess sem fólks sem vinnur erfiðustu störf og ber minnst úr bótum.<sup>9</sup> Líkt og kemur fram að ofan hafa stjórnvöld margar leiðir til að fjármagna breytingar á örorkulífeyriskerfinu.

Alþýðusambandið ítrekar áherslu sína á að ólík örorkubyrði lífeyrissjóða verði áfram jöfnuð. Jafnframt telur ASÍ mikilvægt að bæta kerfið og tryggja sem besta ráðstöfun fjármuna. Þannig leggur ASÍ áherslu á að samráð og samtal sé átt við aðila vinnumarkaðarins sem eru bakhjarlar lífeyrissjóðanna og samningsaðilar um lífeyrisréttindi launafólks. Aðilar vinnumarkaðarins hafa í gegnum lífeyrissjóðina, með forgöngu sinni um stofnun Virk og þátttöku í vinnu og samtali um endurskoðun örorkulífeyriskerfisins, verið virkir þátttakendur við mótnun réttinda og þjónustu við þennan hóp. Mikilvægt er að tryggja með áframhaldandi samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins að gott samspil sé á milli réttindakerfa lífeyrissjóðanna og almannatrygginga og lýsir ASÍ sig reiðubúið til þátttöku í því starfi.

Ítrekuð skal í lokin sú afstaða Alþýðusambandsins að afnám jöfnunarframlagsins sem boðað er í fjárlagafrumvarpinu felur beinlínis í sér ásetning um að skerða réttindi félaga í lífeyrissjóðum og að frekari mótmæla og aðgerða má vænta verði ekki fallið frá þessum áformum.

<sup>6</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/07/15/Iceland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-551849>

<sup>7</sup> Sjá <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-44.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf>

<sup>9</sup> <https://vinnan.is/sidlausri-skerdingu-rettinda-motmaelt>



## Víxlverkanir örorkulífeyrisgreiðslna lífeyrissjóða og almannatrygginga

Bráðabirgðaákvæði sem lýtur að samspili örorkugreiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða hefur verið endurtekið framlengt frá því var fyrst komið á árið 2011. Í athugasemdum þess frumvarps, 763. mál af 139. löggjafarþingi 2010–2011, kom fram að ríkisstjórnin hefði staðfest að vilji sé til þess að efna til endurskoðunar á samspili bóta almannatrygginga og lífeyris úr lífeyrissjóðum. Stór áfangi náðist á síðasta þingi varðandi endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Enn á þó eftir að leysa hvernig það spilar saman varðandi örorkulífeyri lífeyrissjóða. Í endurskoðuðu kerfi almannatrygginga er ljóst að vandi varðandi víxlverkun mun koma aftur upp verði ekkert aðhafst. Ekki er réttlætanlegt að láta örorkulífeyrisþega verða fyrir víxlverkunum skerðinga þó tekið sé upp nýtt örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. ASÍ leggur áherslu á að koma í veg fyrir að víxlverkanir hefjist að nýju til óþæginda og ama fyrir örorkulífeyrisþega. Vilji ASÍ er sá sami og ríkisstjórnar þess tíma sem kom á bráðabirgðaákvæðinu að endurskoða samspil bóta almannatrygginga og lífeyris úr lífeyrissjóðum. Tekur ASÍ undir með því sem segir í umsögn Landssamtaka Lífeyrissjóða um að vonast til þess að nú þegar verði hafin markviss vinna við að móta heildstæða sýn á málaflokkinn í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins.<sup>10</sup> Dragist sú vinna er að minnsta kosti þarft að forða víxlverkunum áfram með bráðabirgðaákvæðum.

## Brottfall laga um greiðslur Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna fiskvinnslufólks

Stefnt er að því að fella á brott greiðslur atvinnuleysistrygginga til fiskvinnslufólks vegna tímabundinnar vinnslustöðvunar sem rekja má til hráefnisskorts. Eins og bent er á í umsögn Starfsgreinasambands Íslands<sup>11</sup> mun einhliða niðurfelling á lögum 51/1995 og breytingar á lögum 54/2006 hafa í för með sér töluverð áhrif á fiskvinnslufólk um allt land ásamt áhrifum á kjör þeirra í gegnum samspil við kjarasamninga.

Ljóst er að sjávarútvegur og fiskvinnsla hefur tekið verulegum breytingum frá því löggin voru sett og ekki er útilokað að ástæða sé til að endurskoða úrræðið. Staða fyrirtækja er hins vegar misjöfn og því gagnrýniverð að stjórnvöld áformi einhliða breytingu án samtals við hagaðila og án þess að fyrir liggja hver áhrif breytinga á launafólk verða. Að svo stöddu leggst ASÍ gegn áformunum.

## Dregið úr framlagi til starfsendurhæfingar

ASÍ hefur þegar skilað inn sérstakri umsögn sem snýr að framlagi ríkisins til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs<sup>12</sup>. Rétt er að ítreka þau sjónarmið sem koma fram í umsögninni og þá þversögn að dregið sé úr framlögum til starfsendurhæfingar á sama tíma og nýtt örorkulífeyriskerfi tekur gildi þar sem megin áhersla er á að auka endurhæfingu og þátttöku á vinnumarkaði.

f.h Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit

Hagfræðingur

Sviðsstjóri hagfræði og greiningasviðs

<sup>10</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-30.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-24.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/155/155-31.pdf>