



Efni:

Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024

Umsögn Viðskiptaráðs Íslands

6. Október 2023

Nefndasvið Alþingis, Fjárlaganefnd

b/t. nefndarritara, Austurstræti 8-10, 101 Reykjavík



Efni: Frumvarp til laga um fjárlög 2024, 1. mál

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2024. Í framlögðu frumvarpi kemur fram að það sé að miklu leyti byggt á síðustu fjármálaáætlun og því eiga fyrri umsagnir ráðsins enn að miklu leyti við. Viðskiptaráð vill koma á framfæri eftirfarandi atriðum hvað varðar ríkisfjármálin á næstu árum:

- Íslenska hagkerfið kemur mun betur undan heimsfaraldri en áætlað var og samfara því jukust tekjur hins opinbera langt umfram væntingar.
- Eftir þensluhvetjandi aðgerðir í fimm ár eykst loks aðhaldsstig ríkisfjármála en ljóst er að boðaðar aðgerðir duga skammt til að vinda ofan af uppsöfnuðum áhrifum í kerfinu.
- Viðskiptaráð fagnar því að lögð sé áhersla á aukið aðhald ríkisfjármála en telur að stíga þurfi stærri skref til að draga úr þenslu og ná verðbólguhorfum niður.
- Fáheyrður útgjaldavöxtur undanfarinna ára er ekki genginn til baka og tekjustofnar ríkissjóðs hafa styrkst umfram það sem vænta mátti. Viðskiptaráð telur því nærtækast að frekara aðhald sé útfært á útgjaldahlið ríkisfjármálanna.
- Áskoranir og breytt samsetning á vinnumarkaði kalla á breyttar áherslur. Launaþróun hefur verið langt umfram það sem samrýmist verðstöðguleika. Hið opinbera hefur þar verið í fararbroddi og leitt launahækkanir undanfarin ár. Að mati Viðskiptaráðs ber að vinda ofan af þeirri þróun og leyfa almennum vinnumarkaði að leiða launasetningu í landinu.
- Þrátt fyrir gríðarlegan vöxt tekna og breikkun tekjustofna er lögð áhersla á

hækkun skatta og álagna á einstaklinga og fyrirtæki.

- Viðskiptaráð telur mikilvægt að áhersla sé lögð á skilvirkni í rekstri og einföldun stofnanaumhverfisins. Viða leynast tækifæri til sameininga stofnana og knýja má á um aukna skilvirkni með aukinni stafvæðingu.
- Skuldahorfur ríkissjóðs hafa stórbatnað frá því í miðjum faraldri en eru þó - verri en á horfðist fyrir fjórum árum.
- Viðskiptaráð telur brýnt að halda fyrirhugðum sölum á ríkiseignum til streitu til að draga úr lánsfjárþörf ríkissjóðs og minnka skuldsetningu enda eru vaxtagjöld orðin einn stærsti útgjaldaliður ríkissjóðs.
- Fjármagn sem varið er í vaxtagjöld er fé sem ekki nýtist í eflingu grunnþjónustu fyrir skattgreiðendur og eru þetta því sennilega þau útgjöld sem mest samstaða ætti að vera um að draga úr.

Viðskiptaráð hvetur fjárlaganefnd og Alþingi til að leita frekari leiða á útgjaldahlið frumvarpsins til að bæta afkomu ríkissjóðs.

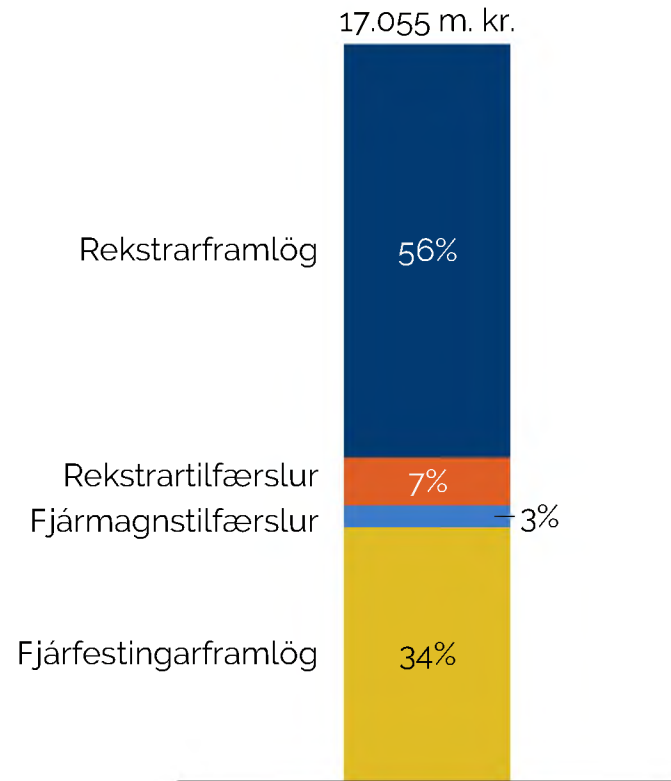
Virðingarfyllst,

Gunnar Úlfarsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs

Aðhald til bóta – en betur má ef duga skal

Hagræn skipting aðhaldsráðstafana í fjárlagafrumvarpi

Aðhaldsráðstafanir í fjárlagafrumvarpi 2024, m. kr.



Viðskiptaráð fagnar þeim aðhaldsáherslum sem birtast í fjárlögum, upp á 17 ma.kr., og sérstaklega því að 9 ma.kr. afkomubætandi ráðstafanir sem boðaðar voru í fjármálaáætlun hafi verið útfærðar á útgjaldahlið, en ekki jafnt á tekju- og útgjaldahlið eins og fjármálaáætlun gerði ráð fyrir.

Því ber jafnframt að fagna að áhersla sé lögð á aukið aðhald í starfsmannahaldi í stjórnvæðslunni, en starfsmönnum hefur fjölgað mikið þar á undanförunum árum og launakostnaður samhlíða því vaxið hratt, líkt og sjá má á síðar í umsögninni. Ráðið bendir enn á ný á að með því að endurskoða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gæfist tækifæri til að hagræða frekar og auka sveigjanleika í starfsmannahaldi hins opinbera.

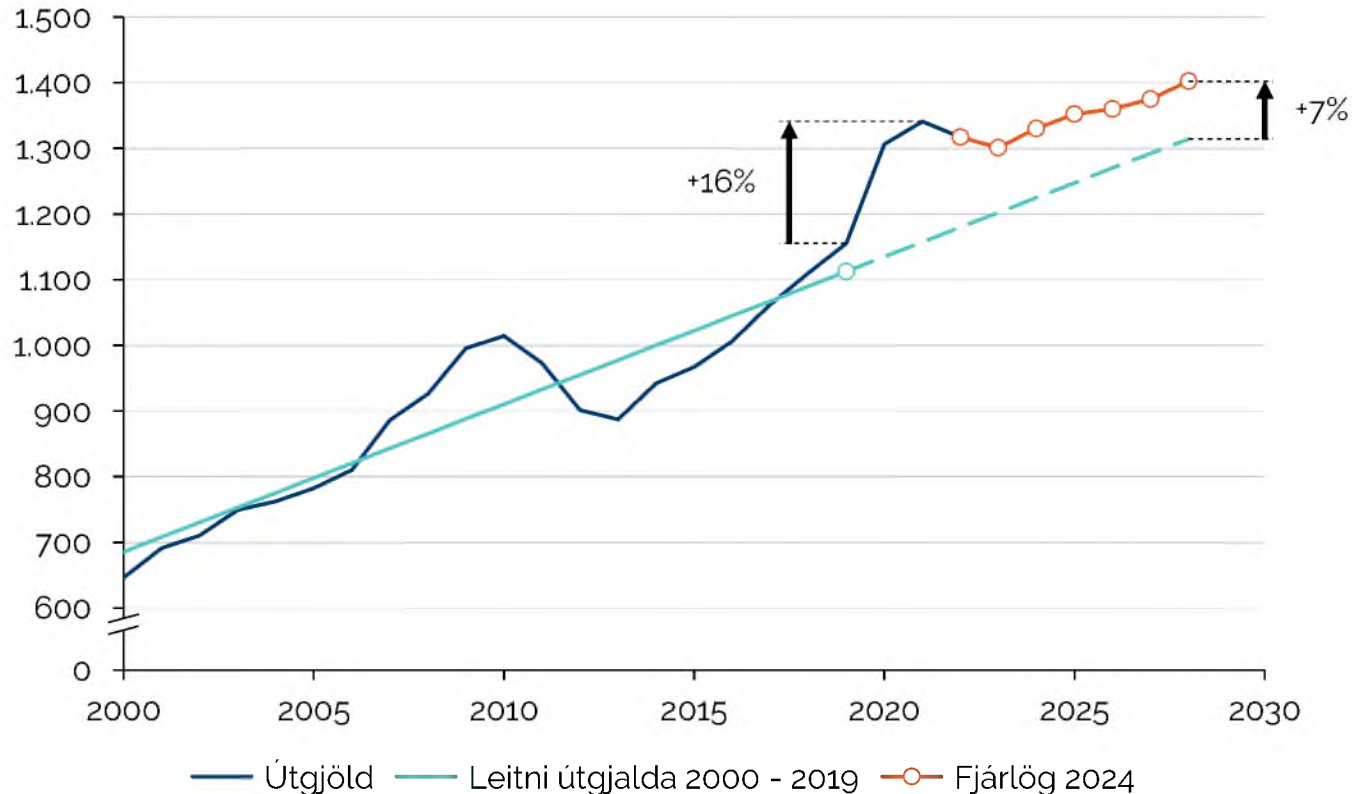
Ánægjulegt er að leitast skuli við að spara í rekstrargjöldum ráðuneytanna, með hagkvæmari innkaupum, aukinni stafvæðingu, lækkun húsnæðiskostnaðar og auknum samrekstri.

Ljóst er að í eins umfangsmiklum rekstri og rekstur ríkissjóðs er, má víða finna tækifæri til hagræðingar. Því fagnar Viðskiptaráð þeim aðhaldsáherslum sem birtast í frumvarpinu og hvetur til þess að þessari áherslu verði viðhaldið í rekstri ráðuneyta og stofnana. Að því sögðu er ljóst að betur má ef duga skal. Bág afkoma er ekki sökum skorts á tekjum, heldur liggur vandinn á útgjaldahliðinni.

Útgjaldavöxtur ríkissjóðs í heimsfaraldri hefur aðeins gengið til baka að hluta

Áætluð útgjöld ríkissjóðs í fjárlagafrumvarpi 2024

Útgjöld ríkissjóðs, útgjöld skv. fjárlagafrumvarpi 2024 á föstu verðlagi í ma. kr.



Útgjöld ríkissjóðs jukust gríðarlega í heimsfaraldrinum. Ríkið steig þar inn í fordæmalaugar efnahagsaðstæður og lagði lóð á vogarskálarnar við að halda hagkerfi landsins á floti í gegnum þann mikla ólgusjó.

Samhljómur var um að aðgerðirnar væru nauðsynlegt viðbragð í neyðarástandi, ekki síst vegna ýmissa ákvarðana stjórnvalda sem takmörkuðu athafnir fólks og fyrirtækja. Það var hins vegar skýrt að þessi innspýting úr sameiginlegum sjóðum ætti að vera tímabundin og skyldi ganga til baka við lok faraldursins.

Ljóst er að enn gæti útgjaldaauka í ríkisfjármálum. Við nánari athugun sést að eftir 16% aukningu gengu útgjöldin einungis til baka að litlu leyti og stefnir í að þau verði enn vel yfir langtímaleitni út áætlunartímabil fjármálaáætlunar fyrir árin 2024 til 2028.

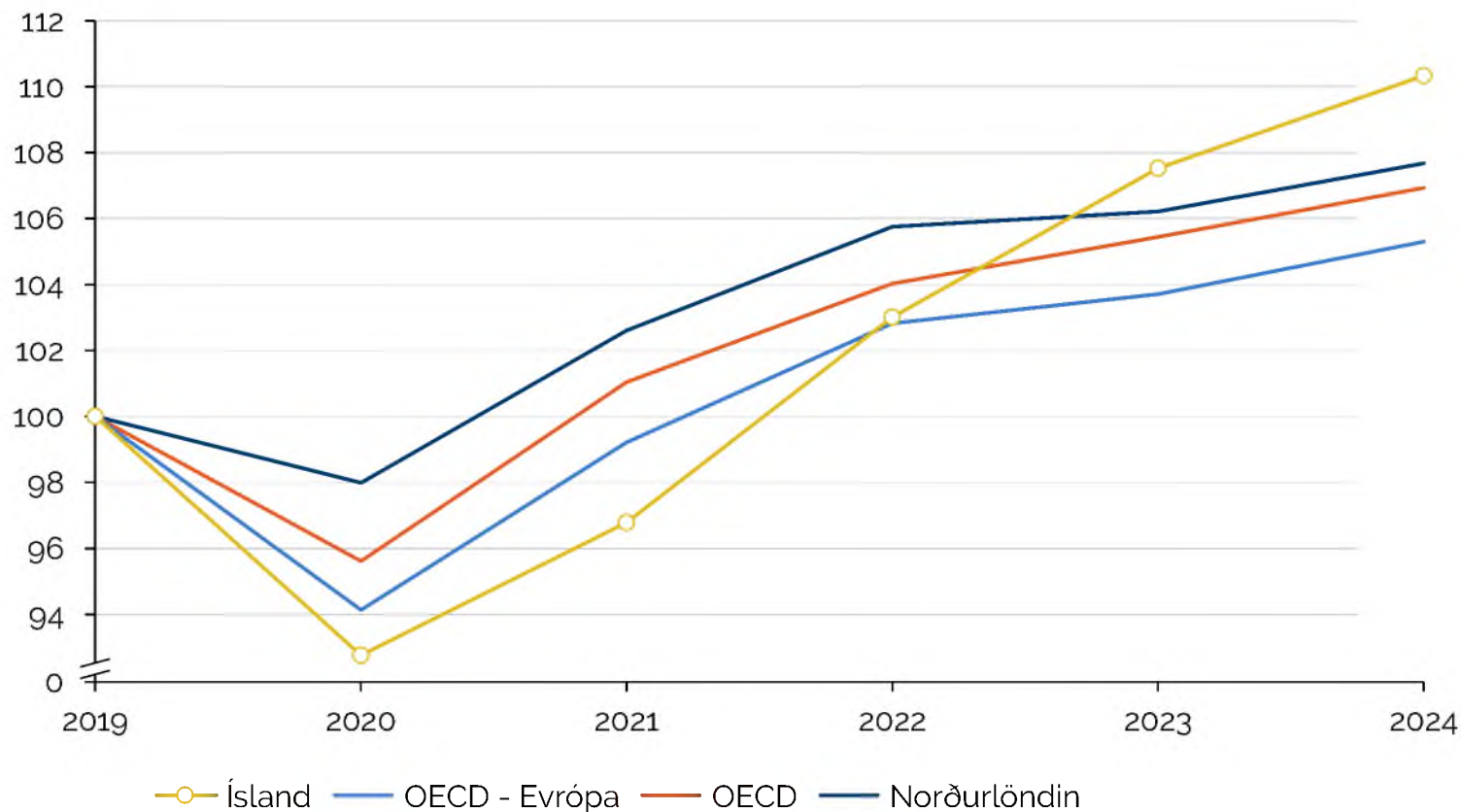
Þetta á sér stað á sama tíma og tekjur hafa aukist mikið, en ríkissjóður er þó enn rekinn með halla. Ríkissjóður er jafnframt að takast á við mun hærrí vaxtagreiðslur, vegna aukinnar lántöku á tímum heimsfaraldurs og óhagstæðra markaðsaðstæðna.

Viðskiptaráð telur afar brýnt að tímabundin útgjaldaaukning frá tíma heimsfaraldurs gangi til baka að fullu og lögð verði áhersla á að greiða niður skuldir og þannig draga úr vaxtakostnaði ríkissjóðs.

Þrátt fyrir mikinn samdrátt var efnahagsbatinn skjótur

Landsframleiðsla á Íslandi og í nokkrum samanburðarríkjum

VLF, vísitala 2019 = 100



Útbreiðsla farsóttarinnar í ársbyrjun 2020 lék íslenskt hagkerfi grátt og var samdrátturinn héraendis um hríð meiri en í öðrum þróuðum ríkjum. Þó svo að kreppan hafi verið skörp var viðsnúningurinn það einnig og tók Ísland fljótt fram úr öðrum þjóðum.

Íslenska hagkerfið hefur því staðið af sér ýmis áföll sl. ár og kemur vel undan faraldri. Þó gætir mikillar þenslu og benda hagtölur til þess að hagvöxtur síðasta árs hafi verið sá mesti frá árinu 2007.

Viðskiptaráð benti strax árið 2021 á í umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2022 að tímabært væri að stíga á bremsuna, sérstaklega í ljósi þess að ríkisfjármálin höfðu stutt við hagkerfið og stuðlað að þenslu allt frá árinu 2018.

Stjórnvöld þurfa að ná betri tókum á útgjöldum til að sporna gegn þenslu og vinna með hagstjórnaraðgerðum Seðlabankans.

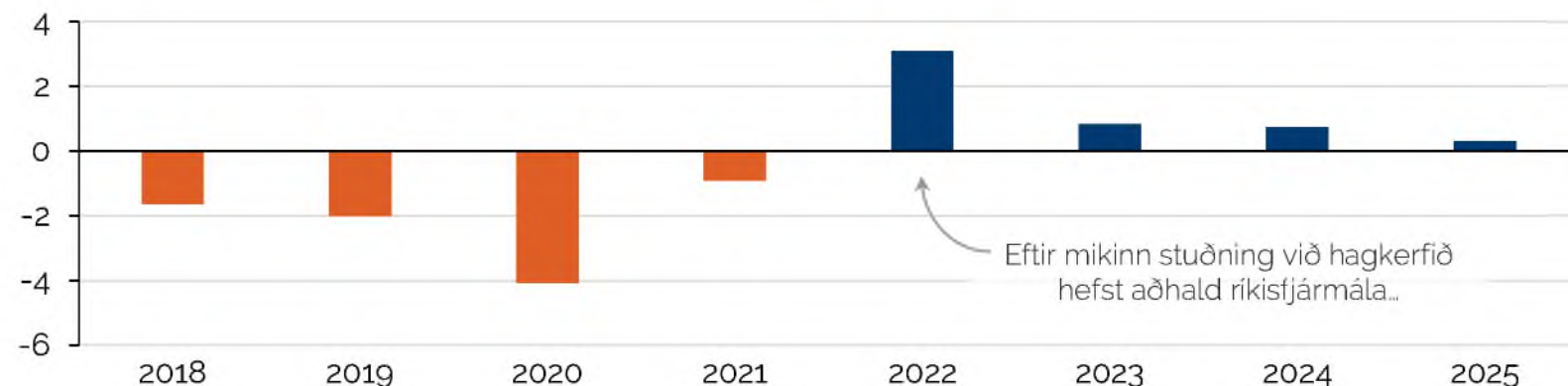
Verðstöðugleiki er undir og til mikils að vinna.

Enn skortir á aðhald þar sem uppsöfnuð þensluáhrif eru veruleg

Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ríkissjóðs (HLFR)

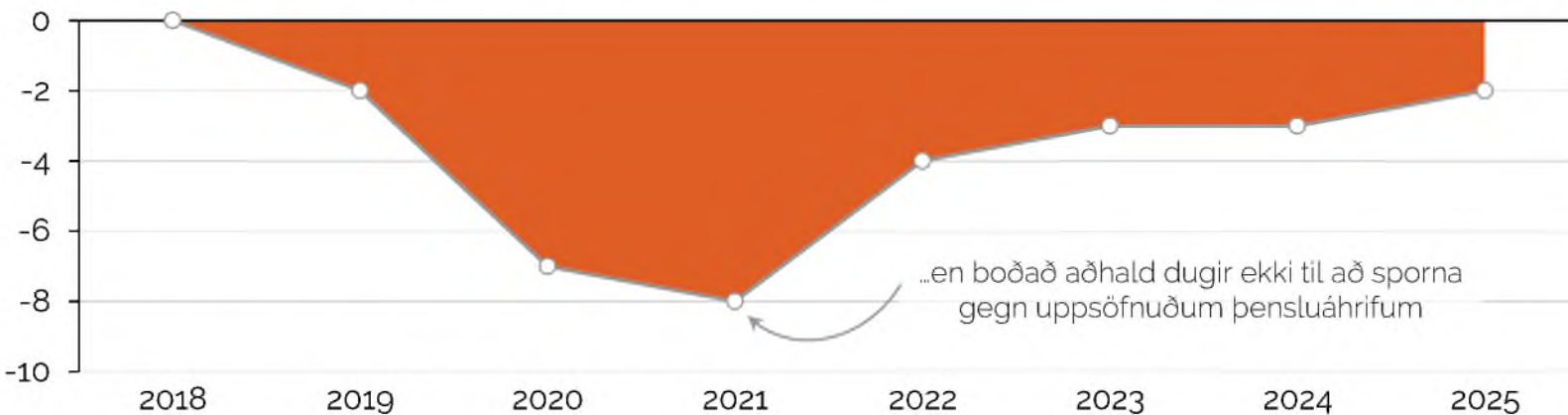
Árleg breyting, % af framleiðslugetu

■ Slaki á ríkistjarmálum ■ Aðhald í ríkistjarmálum



Eftir mikinn stuðning við hagkerfið hefst aðhald ríkistjarmála...

Uppsöfnuð breyting, % af framleiðslugetu



...en boðað aðhald dugir ekki til að sporna gegn uppsöfnuðum þensluáhrifum

Viðskiptaráð telur nærtækast að styðjast við hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð ríkissjóðs (HLFR) til að meta aðhaldsstig ríkissjarmálanna, en HLFGR mælir afkomu ríkissjóðs, að vaxtagjöldum og tekjum undanskildum, með tilliti til efnahagssumsvifa..

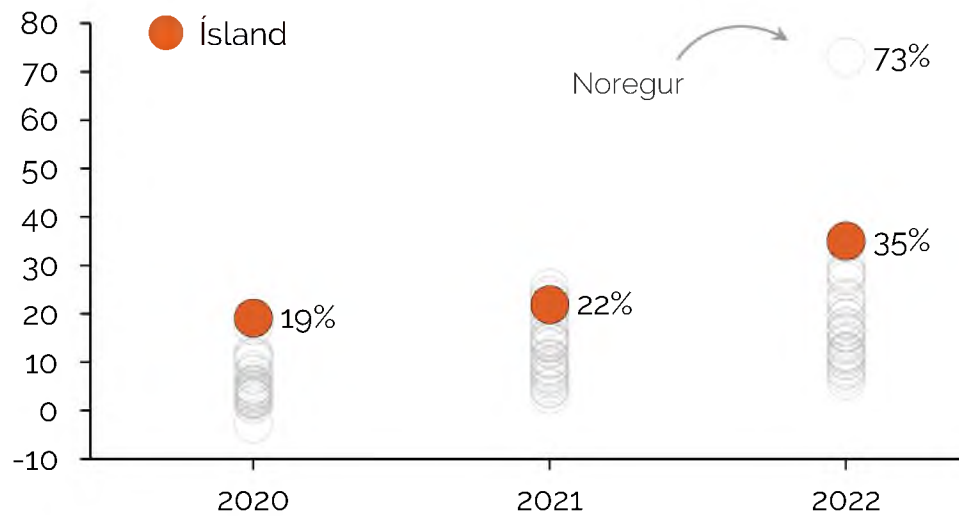
Eftir þensluhvetjandi aðgerðir í fimm ár fór loks að gæta áhrifa aðhalds ríkissjarmála árið 2022. Þá jókst aðhaldsstigið um 3,1 prósentustig en dugði þó skammt í að vinna ofan af þensluhvetjandi aðgerðum síðustu ára. Uppsöfnuð breyting í HLFGR nam 8 prósentum af VLF árið 2021 og gæti því enn þensluáhrifa árið 2025 skv. áætlun í fjárlagafrumvarpi.

Viðskiptaráð telur að stiga þurfi stærri skref í aðhaldi til lengri tíma þar til viðunandi aðhaldsstigi er náð. Þá hafa rannsóknir Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sýnt fram á að aðhaldsaðgerðir á útgjaldahlið séu almennt skilvirkari og árangursríkari en ráðstafanir á tekjuhlið. Þá sé mikilvægt að stjórnvöld haldi aðhaldsaðgerðum til streitu og freistist ekki til að slá vandanum á frest og auka á útgjöld.

Ófyrirséðum tekjum varið í aukin útgjöld

Samanburður á horfum ríkisfjármála OECD-rikja nú og fyrir fjórum árum

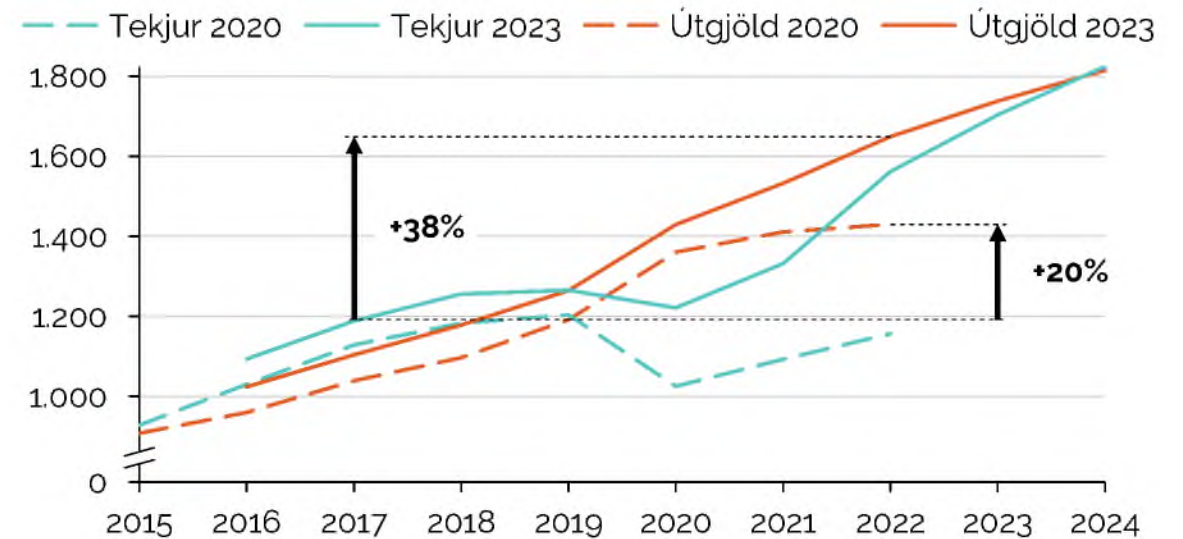
% mismunur á horfum frumtekna hins opinbera í árslok 2020 og júní 2023¹



Um mitt ár 2020 var skyggni í efnahagsmálum lítið sem ekkert og ríkti mikil óvissa um hvernig ríkissjóðir heimsins kæmu undan faraldri. Til að mynda gerði hagspá OECD frá desember 2020 ráð fyrir því að tekjusamdráttur hins opinbera yrði um 3% að nafnvirði frá 2019 til 2022. Á daginn kom að tekjur jukust hins vegar um 24% á þessu tímabili.

Í sömu hagspá var áætlað að útgjaldavöxtur árin 2019 – 2020 yrði 20%, enda var hagkerfið í lamasessi. Viðsnúningurinn varð hins vegar skarpur og fór að

Horfur frumtekna og -útgjalda hins opinbera árið 2020 og 2023 í ma. kr.²



gæta þenslu skömmu síðar. Þrátt fyrir uppganginn jukust útgjöld hins opinbera um 30% yfir tímabilið.

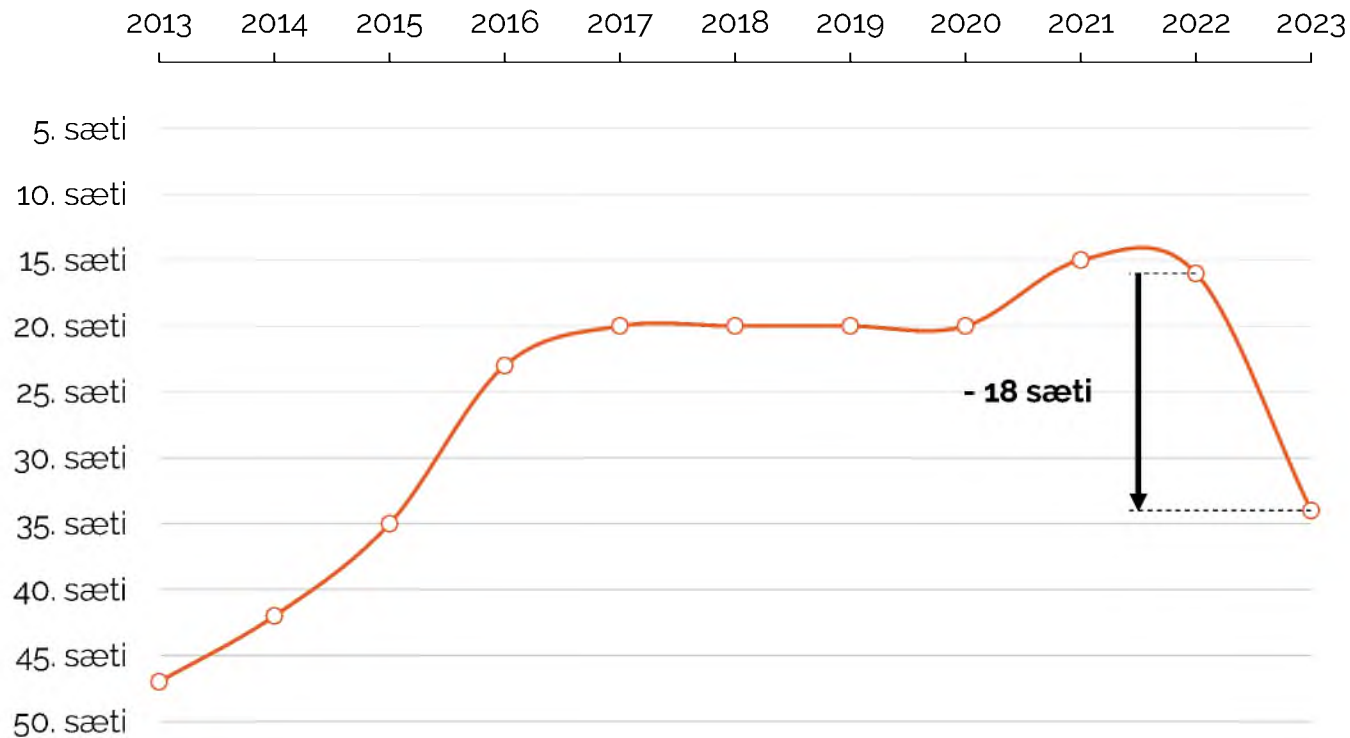
Þegar horfur fyrir þremur árum eru bornar saman við núverandi áætlanir kemur í ljós að tekjuaukinn árið 2022 nemur 35% og er næstmestur allra OECD-rikja. Undirstrikar framangreint að ríkissjóður ætti að hafa komið mun betur undan faraldri en raun ber vitni. Ófyrirséðum tekjuauka var varið í ný útgjöld í stað þess að leggja áherslu á aukið aðhald.

¹ Samanburður á Economic Outlook nr 108 frá desember 2020 og Economic Outlook nr 113 frá júní 2023. Reiknað er mismunur frumtekna ríkissjóðs á milli EO108 og EO113. Heimild: OECD economic outlook 108 / 113, Viðskiptaráð Íslands.

Trú atvinnulífsins á skilvirkri ráðstöfun opinberra fjármuna hefur hriðfallið

Trú á að hið opinbera ráðstafi fjármunum á skilvirkan hátt

Sætisröðun Íslands í stjórnendakönnun samkeppnishæfniúttektar IMD



Ráðstöfun opinberra fjármuna hefur ekki verið án kostnaðar og sú staða sem er uppi veldur Viðskiptaráði umtalsverðum áhyggjum þar sem trú stjórnenda á opinberum fjármálum hefur hriðfallið.

Athygli vekur að trú stjórnenda á skilvirkri ráðstöfun opinberra fjármuna jókst til muna í heimsfaraldrinum, sem bendir til þess að atvinnulífið hafi talið rétt að styçja við hagkerfið með opinberum fjármunum.

Það er þó ljóst að tímabundnar aðgerðir hafa ekki gengið til baka og samhliða því hefur traust til þess að ríkið ráðstafi fjármunum með skilvirkum hætti hriðfallið. Því er afar mikilvægt að áætlanir stjórnvalda leggi áherslu á hagkvæmni, til að auka traust atvinnulífsins á ríkisfjármálunum.

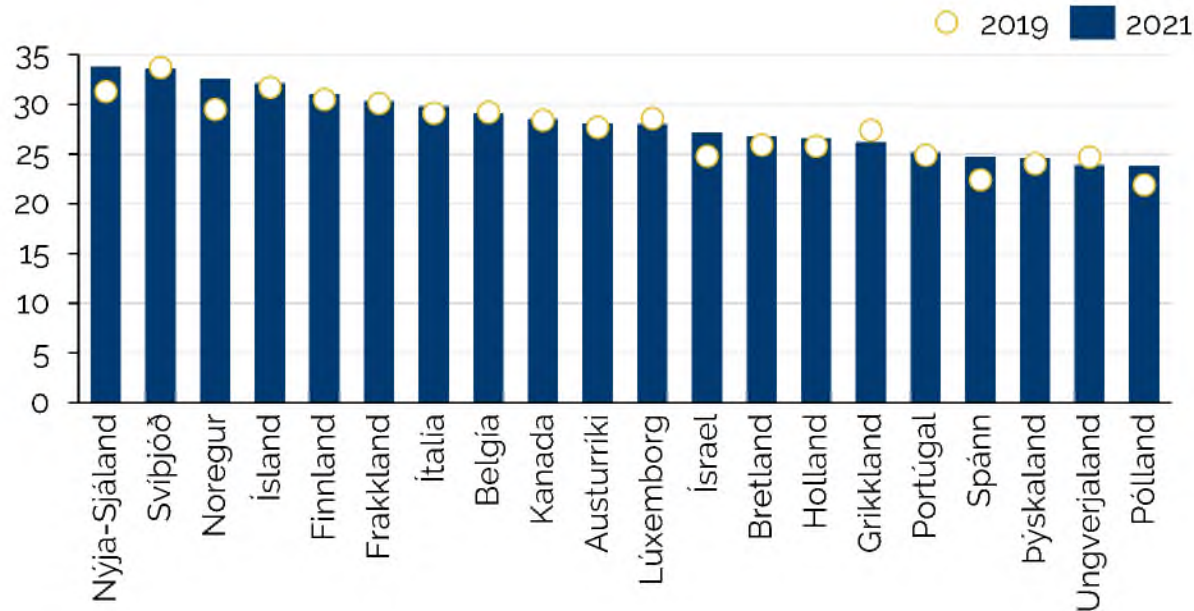
Þannig mætti byggja undir trú atvinnulífsins á að opinber fjármál stuðli að hagfelldu umhverfi á Íslandi og verðstöðugleika.

Viðskiptaráð telur að grundvöllur að þessu sé falinn í að draga úr útgjöldum og þannig ná heildarjöfnuði í rekstri ríkissjóðs.

Tekjur ríkisins háar í alþjóðlegum samanburði

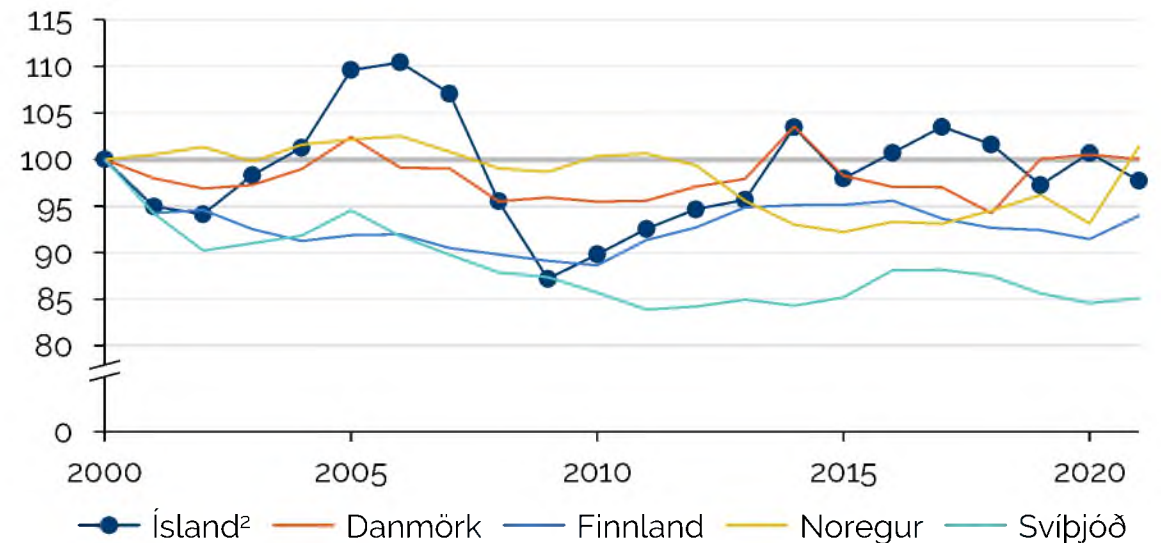
Skatttekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF

Skatttekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF á meðal OECD ríkja, 20 efstu¹



Á Íslandi er skattheimta með því mesta sem gerist en þrátt fyrir það eru boðaðar skattahækkningar í frumvarpinu. Árið 2021 voru einungis þrjú ríki með skatttekjur sem voru hærra hlutfall af verðmætasköpun en Ísland. Löngum hefur Ísland vermt annað sætið þegar þessi mælikvarði er skoðaður. Uppstokkun í sætisröðun stafar að öllum líkindum af heimsfaraldri, en víðast hvar gætti enn áhrifa farsóttarinnar árið 2021.

Skatttekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF¹, Vísitala 2019 = 100



Til lengri tíma litið eru tekjur hins opinbera sem hlutfall af verðmætasköpun áþekkar því sem þær voru fyrir tuttugu árum síðan. Á sama mælikvarða hefur dregið mikið úr skattheimtu í Svíþjóð en hlutfallið hefur haldist nokkuð jafnt hjá öðrum Norðurlandaþjóðum. Tilfelli Noregs er nokkuð áhugavert, þar sem hlutfallið hækkaði um 8% á milli árunna 2020 og 2021 eftir að hafa lækkað um 7% frá aldamótum.

1. Almannatryggingar teknar út fyrir sviga svo hægt sé að leiðrétta fyrir mismunandi lífeyriskerfum. Víða er það að mestu opinbert gegnumstreymiskerfi en skylduaðild að sjóðsöfnun hér á landi. Almannatryggingar í Danmörku eru fjármagnaðar í gegnum almenna skattheimtu svo þær tölur eru ekki samanburðarhæfar. 2. 2016 undanskilið vegna stöðugleikaframlaga. Heimild: OECD

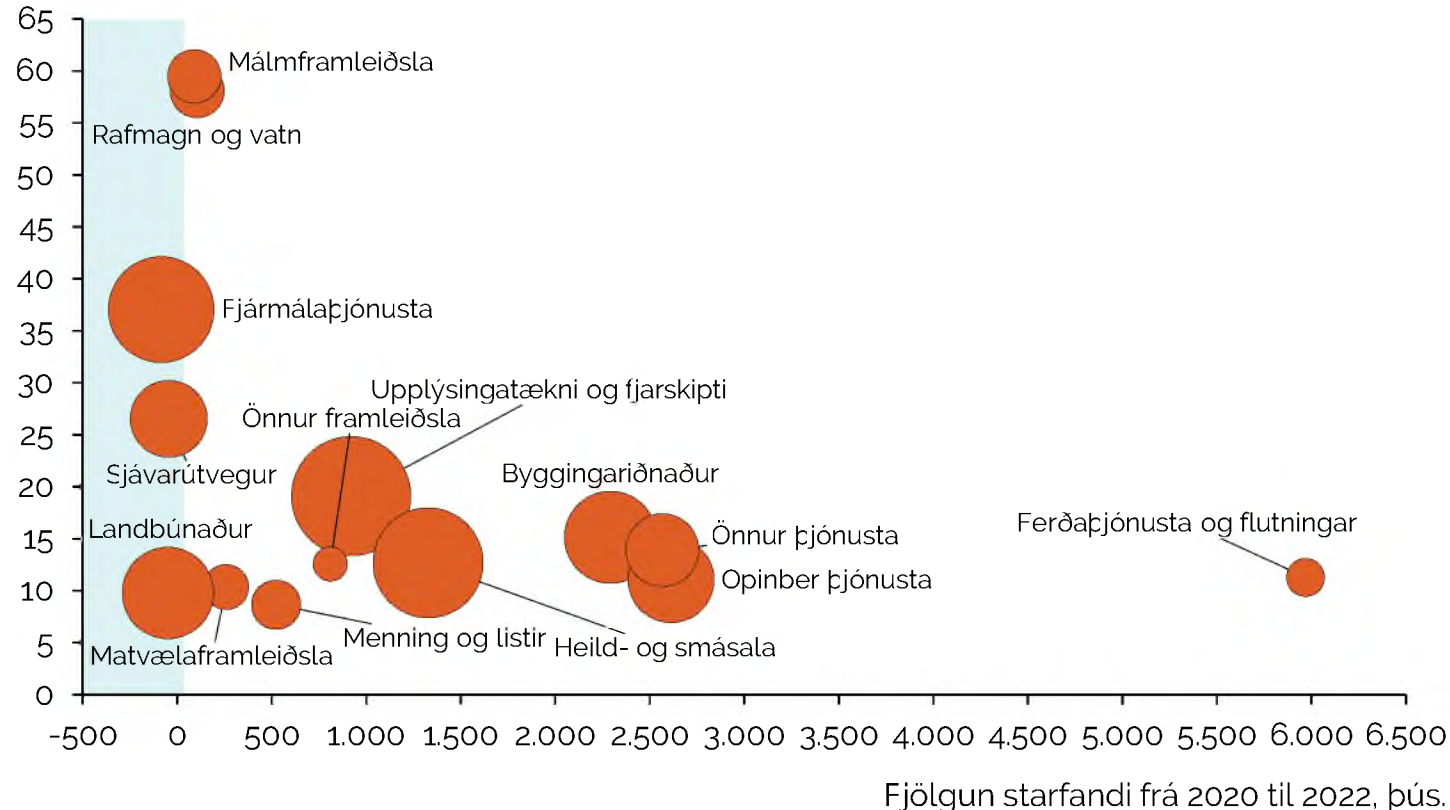
Áskoranir á vinnumarkaði kalla á breyttar áherslur

Framleiðni og fjölgun starfandi í atvinnugreinum undanfarin tvö ár

Framleiðni starfa og fjölgun starfandi í aðalstarfi árin 2020 - 2022¹

Framleiðni starfa m. kr.

Stærð kúlu = framleiðnivöxtur² ● 0,5%



Miklar breytingar hafa orðið á vinnumarkaði að undanförunu. Framleiðni á mann hefur nánast staðið í stað. Orsakir þess má m.a. rekja til fjölgunar starfa á vinnumarkaði sem hefur upp til hópa verið í greinum með lægri framleiðni. Jafnframt sést að fjöldi starfandi í framleiðnustu greinunum er nánast óbreyttur.

Í mörgum atvinnugreinum er hlutfall innflytjenda um og yfir 10%. Hefur starfsfólki fjölgað mest undanfarin tvö ár í þeim atvinnugreinum sem hafa hvað hæst hlutfall innflytjenda starfandi.

Þá þarf einnig að huga að því að atvinnugreinar eru misframleiðnar og getur vöxtur framleiðni einnig verið ólíkur. Þá hafa sumar atvinnugreinar náð fram aukinni skilvirkni með því að fækka starfsfólki og innleiða stafrænar lausnir í auknum mæli.

Undirstrikar ofangreint ólíka stöðu atvinnugreina og nauðsyn þess að auka skilvirkni og framleiðni á öllum vígstöðvum. Þar er hið opinbera ekki undanskilið og ber að nota opinbera fjármuni á sem skilvirkastan hátt.

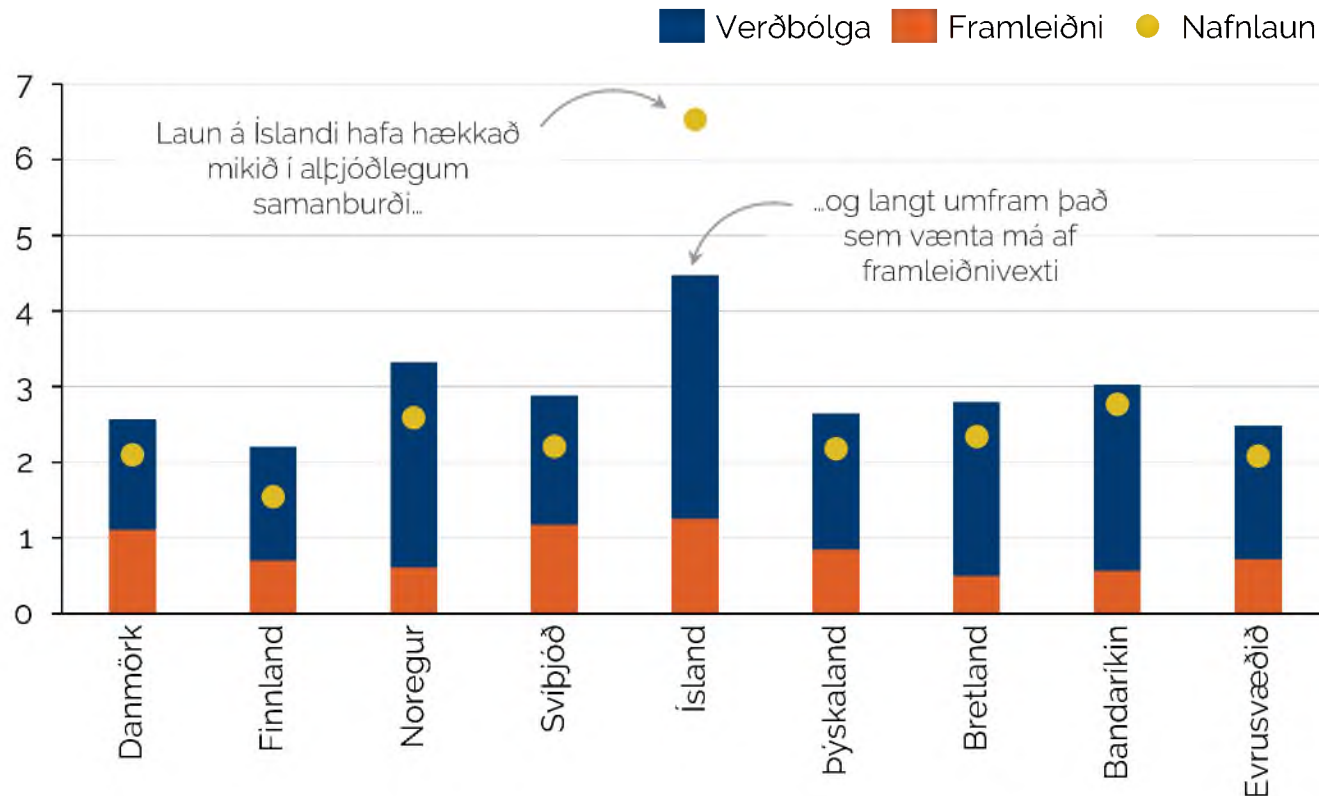
Viðskiptaráð telur fjölmörg tækifæri til einföldunar ríkiskerfisins en þar má t.d. nefna innleiðingu stafrænna lausna sem ætti eðli málsins samkvæmt að draga úr starfsmannabörf og bæta framleiðni – rétt eins og hjá einkageiranum.

¹ Vinnsluvirði á verðlagi ársins 2022. Fjöldi starfandi í aðalstarfi árið 2022. Vinnsluvirði opinberrar þjónustu mælir einungis rekstrarkostnað en ekki gæði þjónustunnar. ² Árlegur meðalvöxtur 2010 - 2022. Heimildir: Viðskiptaráð Íslands, Hagstofa Íslands.

Ósjálfbærar launahækkanir storka verðstöðugleika

Framleiðni, verðlag og nafnlaun á Íslandi og í samanburðarríkjum

Árlegur meðalvöxtur í % árin 2012 - 2022¹



Launavísitala Hagstofu Íslands hefur hækkað um tæp 10% frá því lífskjarasamningarnir runnu sitt skeið. Þrátt fyrir aukna verðbólgu hefur kaupmáttur einungis lítillega raskast.

Kaupmáttur launa hefur vaxið um 37% frá árinu 2012 á mælikvarða launa í framleiðslugreinum, sem gjarnan er notaður í alþjóðlegum samanburði. Á sama mælikvarða hefur kaupmáttur í samanburðarríkjum staðið í stað yfir sama tímabil.²

Staðreyndin er sú að launahækkanir hafa verið um þrefalt meiri héraðs en á Norðurlöndunum og á Evrusvæðinu. Í eðlilegu árferði hækka laun í takt við verðbólgu og framleiðni og á það við um flest samanburðarríki. Á Íslandi hafa laun hins vegar hækkað umtalsvert umfram svigrúm framleiðni og verðlags.

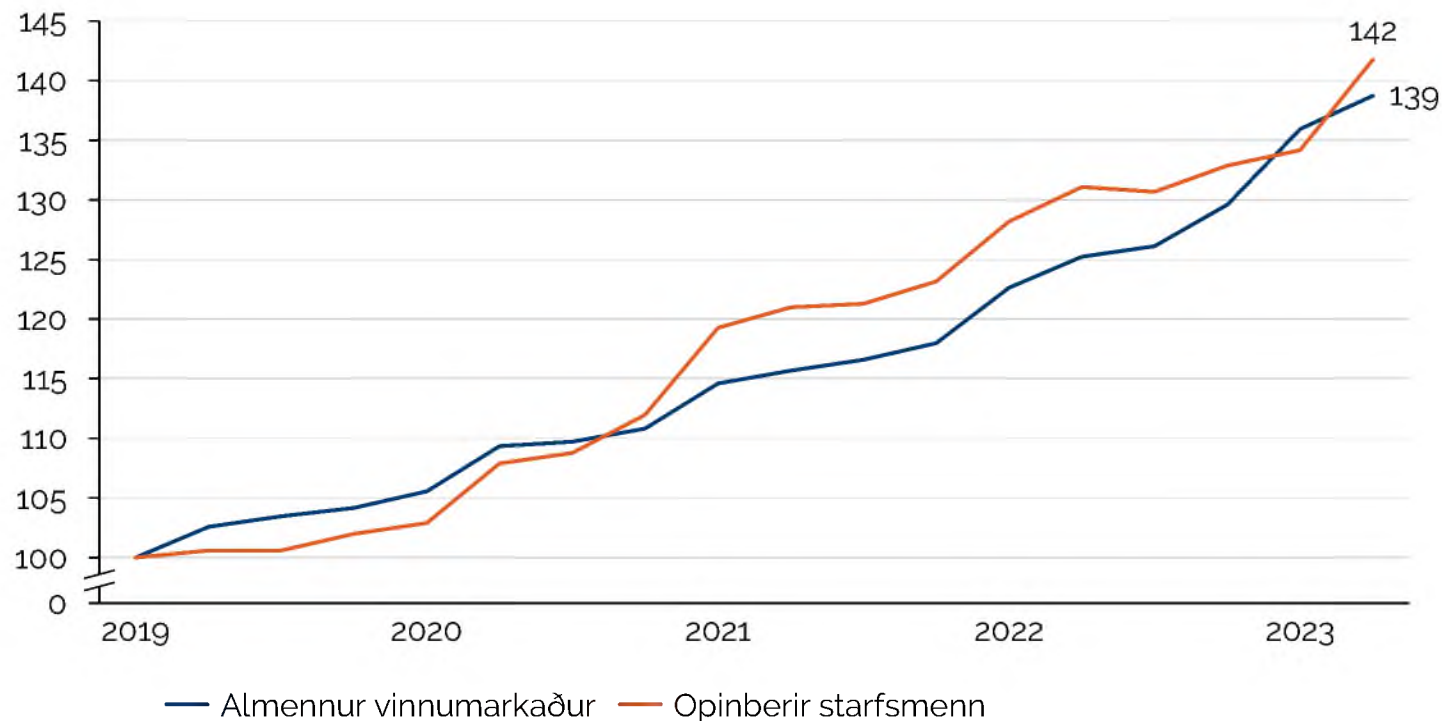
Mikil hækkun launa umfram framleiðni hefur því skapað þrýsting á eftirspurn og verðbólgu enda hafa þau hækkað um tæp 3 prósentustig umfram það sem vænta má af framleiðnivexti og verðbólgu markmiði Seðlabankans. Þegar laun hækka umfram þetta svigrúm kemur að endanum að skuldadögum og birtist reikningurinn í meiri verðbólguþrýstingi en ella, sem kallar á auknið aðhald Seðlabankans í formi hærri stýrivaxta.³

1. Hækkun tímakaups í framleiðslugreinum. Framleiðni er landsframleiðsla á unna stund á föstu verðlagi. 2. Sjá [Staðreynd Viðskiptaráðs: Stöndum vörð um árangur á vinnumarkaði](#). 3. Sjá nánar umfjöllun í Peningamálum Seðlabankans 2022/2. Heimild: OECD.

Vinda verður ofan af ósjálfbærri launapróun hins opinbera

Launavísitala á almennum markaði og hjá hinu opinbera

Vísitala launa opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði, 2019 = 100



Í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga kemur fram að „ef launahækkningar í komandi kjarasamningum samræmast efnahagslegum stöðugleika má því eiga von á nokkuð hratt lækkandi verðbólgu og vöxtum á næsta ári“. Viðskiptaráð tekur undir þessi orð en vill þar víkja að hlutverki hins opinbera, sem er mikilvægur þáttur í að endurheimta verðstöðugleika.

Það vekur athygli Viðskiptaráðs að hið opinbera hefur leitt launahækkningar undanfarin ár en að mati ráðsins eiga launahækkningar að ráðast á almennum vinnumarkaði. Að þessu leyti hefur hið opinbera grafið undan verðstöðugleika.

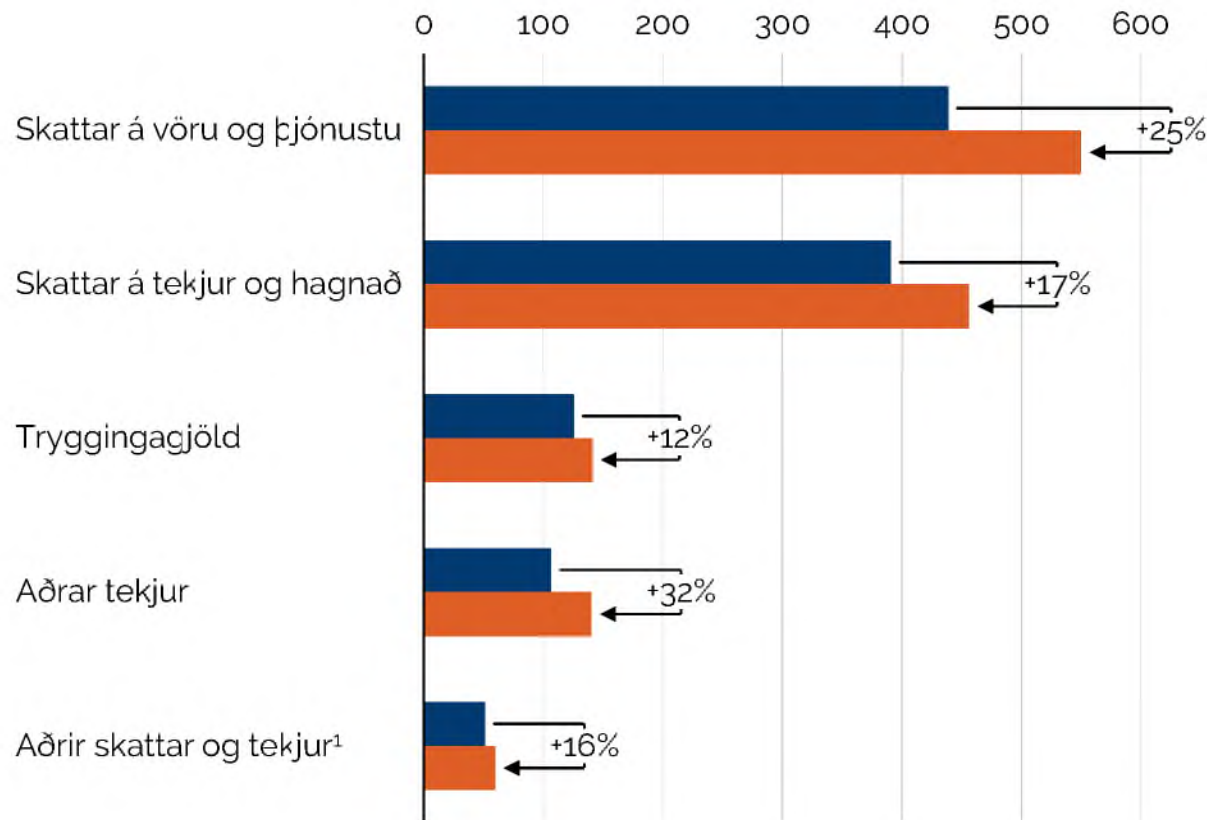
Launahækkningar umfram svigrúm sem markast af framleiðni og verðbólgu markmiði setja bæði þrýsting á verðlag og eftirspurn. Nú hafa laun í einkageiranum hækkað langt umfram það mark undanfarin ár. Það skýtur því skökku við að stjórnvöld telji að hægt sé að hækka laun opinberra starfsmanna meira en á almennum markaði í ljósi þess að einkageirinn leiðir framleiðnivöxtinn. Það er því forsenda þess að launahækkningar skili sér í auknum kaupmætti að einkageirinn leiði launasetningu í landinu.

Tekjustofnar ríkissjóðs hafa vaxið mun hraðar en áætlanir höfðu ráðgert

Tekjuáætlanir ríkissjóðs

Vöxtur tekna í ma. kr. á verðlagi ársins 2024.

■ 2019 ■ 2024



Áhersla á auknar álögur er athyglisverð í ljósi þess að tekjustofnar ríkissjóðs hafa styrkst til muna eins og sést þegar áætlaðar tekjur árið 2024 eru bornar saman við fjármálaáætlun 2020 – 2024. Þar var áætlað að tekjur ríkissjóðs yrðu 1.084 ma.kr. að nafnvirði, en núverandi áætlanir gera ráð fyrir að tekjur verði 1.348 ma. kr. að nafnvirði. Að sama skapi má sjá að allir skattstofnar hafa styrkst að raunvirði frá 2019. Þar hafa stærstu tekjustofnar ríkissjóðs, annarsvegar skattar á tekjur og hagnað og hins vegar skattar á vörur og þjónustu styrkst verulega.

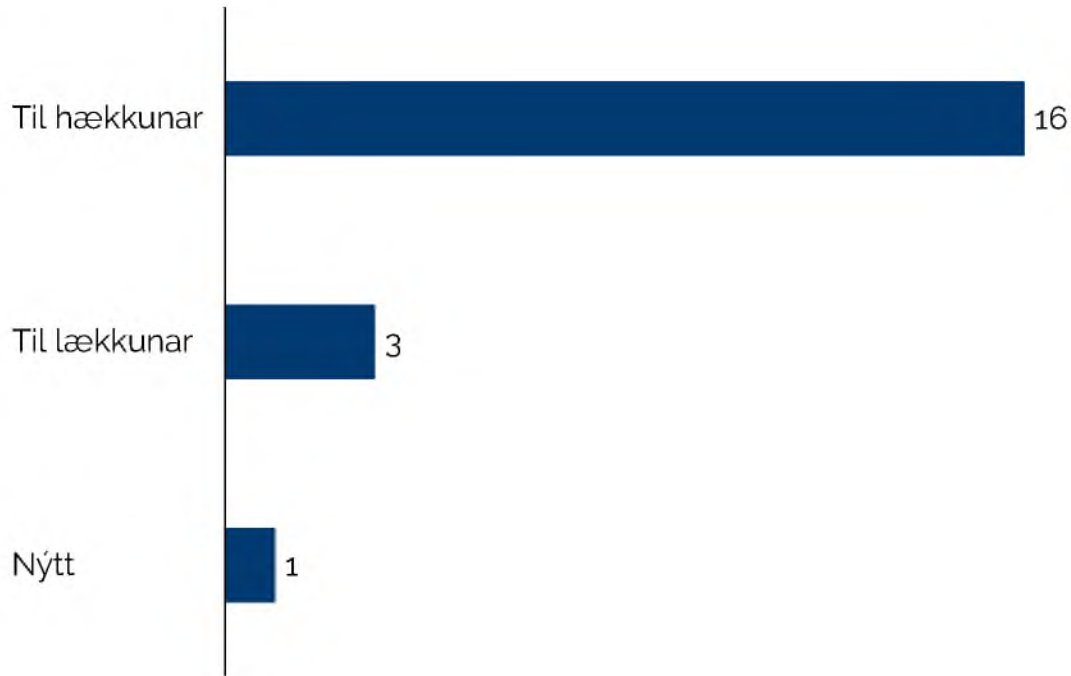
Viðskiptaráð telur framangreint undirstrika að örðugleikar við að loka fjárlagagatinu undanfarin ár stafi fyrst og fremst af útgjaldavanda en ekki tekjuvanda, þar sem tekjur vaxa umfram áætlanir. Þrátt fyrir mikla tekjuaukningu og þá staðreynd að tímabundnum aðgerðum vegna faraldursins sé lokið, þá er ríkissjóður enn rekinn með halla sem nemur 46 ma.kr. eða 1% af VLF. Viðskiptaráð leggur því áherslu á að allt kapp verði lagt á að ríkissjóður verði rekinn með afgangi sem allra fyrst. Því sé löngu tímabært að grípa til frekari aðhaldsaðgerða á útgjaldahlið ríkisfjármála.

1. Aðrir skattar, eignarskattar, skattar á launagreiðslur og vinnuafll, fjárframlög og skattar á alþjóðaverslun og viðskipti. Heimild: Fjárlagafrumvarp 2024, fjármálaáætlun 2020 – 2024, Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs.

Skattahækkunir koma ekki á óvart, en hækkun umfram verðbólguþéttum gerir það

Fjöldi breytinga lagagreina skatta og álagna í bandormi

Breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024



Í ljósi tekjuauka ríkissjóðs og þeirrar staðreyndar að hátt í 40% verðmætasköpunar hagkerfisins rennur til hins opinbera veldur það Viðskiptaráði vonbrigðum að svo lítil áhersla sé lögð á lægri álögur. Hækkun tekjumarks skattþrepa og persónuafsláttar eru skref í rétta en. Viðskiptaráð telur þó að stiga þurfi stærri skref til að styðja betur við kaupmátt almennings. Slíkt yrði gott veganesti inn í komandi kjaraviðræður.

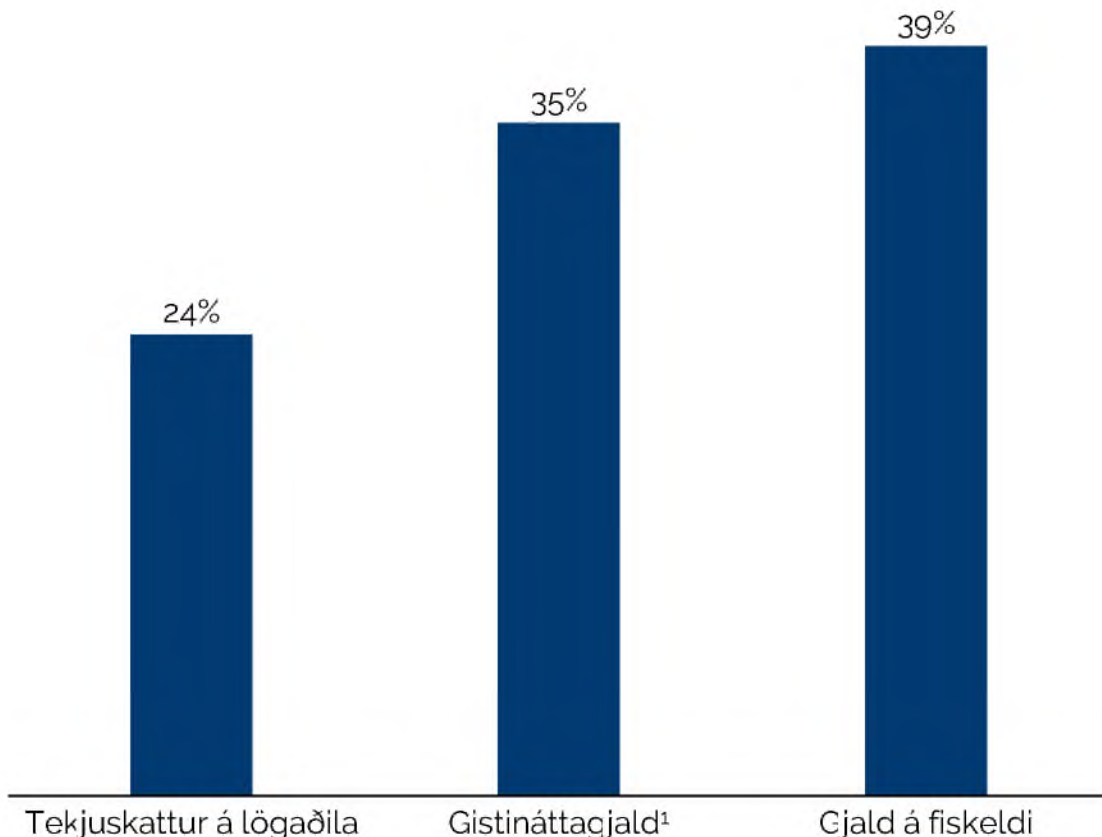
Áform sem kynnt hafa verið um tekjuráðstafanir gera ráð fyrir að sextán skatta- og gjaldaliðir hækki, einum verði bætt við en í þremur tilfellum verði þeir lækkaðir. Í greinargerð með frumvarpinu segir að tillögurnar hafi margvísleg áhrif á tekjur, verðlag og kaupmátt, en lagt er upp með að hækkunir séu ekki meiri en sem nemur 3,5%. Í framhaldinu segir að áhrif til hækkunar á vísitölu neysluverðs séu áætluð 0,1% en að ráðstafanirnar dragi úr þenslu.

Viðskiptaráð gerir við þetta nokkrar athugasemdir. Í fyrsta lagi draga aðgerðir sem þessar ekki úr þenslu ef fjármununum er veitt beint aftur í kerfið. Þar að auki hafa aðgerðirnar þjáðandi áhrif á val skattgreiðenda en því fylgir ávallt kostnaður. Í öðru er ekki lagt upp með að markmið þessara skatta og álagna sé að stilla af þenslu í hagkerfinu. Í þriðja lagi telur Viðskiptaráð varhugavert að halda því fram að 3,5% hækkun framangreindra liða stuðli að auknum efnahagslegum stöðugleika þar sem verðbólguþéttum Seðlabankans er 2,5%. Uppsöfnuð áhrif prósentustigshækkunar umfram markmið geta verið umtalsverð til lengri tíma lítið.

Umsvif ríkisins á tekjuhlíð fjárlaga aukast

Áætlaðar tekjuvöxtur milli ára af þremur skattstofnum

Árlegur meðalvöxtur á innheimtu frá fyrra ári



Umsvif ríkissjóðs á tekjuhlíð fjárlaganna aukast víða og telur Viðskiptaráð athugunarvert að lögð sé áhersla á að auka álögur á skattstofna sem styrkjast umtalsvert umfram áætlanir.

Dæmi um slíkt er tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila úr 20% í 21%, en hún á að gilda í eitt ár. Viðskiptaráð telur aðgerðina skammsýna. Hún veikir t.a.m. samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum vettvangi og dregur úr þeim fyrirsjáanleika sem mikilvægt er að skattkerfið búi yfir.

Þá er einnig fyrirhugað að taka upp gistináttagjald að nýju. Niðurfelling þess var tímabundin aðgerð til að bregðast við heimsfaraldri. Bodað er að gjaldið verði á breiðari tekjustofn þar sem það verði einnig lagt á farþega skemmtiferðaskipa. Gert er ráð fyrir skatturinn skili um fjórfalt hærra tekjum en áður, sem að hluta til helgast af breikkun stofnsins, en einnig vegna þess að stefnt er að því að innheimta gjald af hverjum gesti, en ekki af hverri einingu eins og áður var gert. Ljóst er að hér er um talsverða skattahækkun að ræða sem hefur áhrif á greinina.

Að lokum er vert að nefna hækkun á auðlindagjaldi sem leggst á fyrirtæki í sjókvíaelði, en gjaldið hækkar úr 3,5% í 5%. Áætlað er að gjaldið muni hækka úr 1,5 ma.kr. í 2,1 ma.kr. eða um tæplega 40%. Viðskiptaráð telur þetta mikla skattahækkun og óskynsamlegt að auka álögur á grein sem enn er að koma undir sig fótunum.

1. Hér er reiknaður árlegur meðalvöxtur frá áætlunum í fjárlögum 2020. Heimild: Fjárlög 2024 og fjárlög 2020.

Orkuskipti, tekið með annarri en gefið með hinni.

Í fjárlagafrumvarpinu er fyrirhugað að veita 7,5 ma. kr. í Orkusjóð en honum er ætlað að styðja við verkefni sem miða að því að skipta út jarðefnaeldsneyti fyrir vistvæna og endurnýjanlega orku. Sjóðurinn styður þannig við verkefni sem miða að orkuskiptum og eru jafnframt frambung í fjárfestingum.

Viðskiptaráð tekur undir með markmiðum sjóðsins þar sem brýnt er að flýta fyrir orkuskiptum, enda til mikils að vinna. Að því sögðu vill Viðskiptaráð benda á að samtímis verði að leggja áherslu á framboðshlið raforku. Tryggt aðgengi að raforku er forsenda þess að fyrirtæki og einstaklingar ráðist í orkuskiptaverkefni.

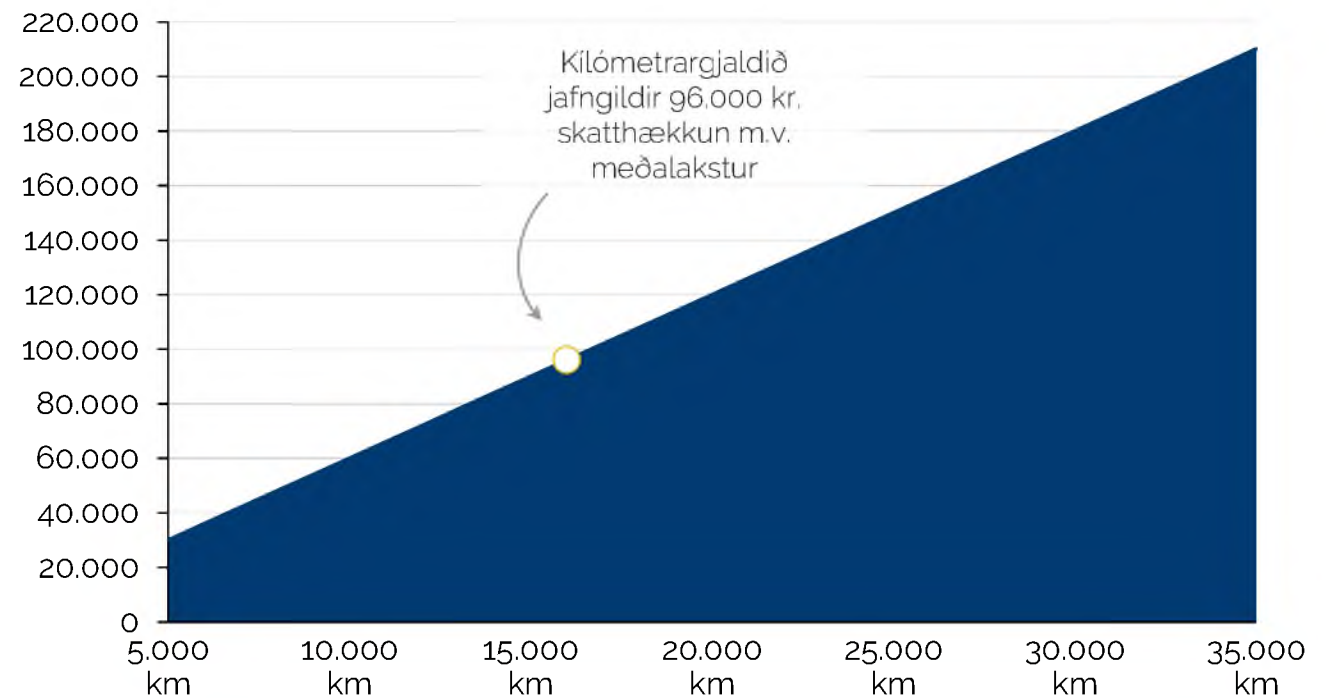
Hingað til hefur hefur verið stutt við orkuskipti í samgöngum með virðisaukaskattsívilnunum til rafbilakaupa en nú eru boðaðar breytingar þar sem á að færa stuðninginn frá tekjuhlið ríkissjóðs yfir á útgjaldahlið, en aðgerðir eru óútfærðar. Samhliða því er stefnt að því að taka upp kílómetragjald fyrir akstur rafbílanna.

Þessi aðgerð gæti þýtt 96.000 krónur í skattahækkun fyrir einstakling sem á hreinorkubil, miðað við að akstur sem nemur 16.000 kílómetrum á ári, sem er áætlaður meðalakstur á ári skv. FÍB.

Hér er augljóslega dregið úr hvata einstaklinga og fyrirtækja til að skipta yfir í hreinorkubíla, sem enn eru dýrari en bílar sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Þetta mun á endanum skila sér í hægari orkuskiptum í bílaflotanum.

Næmnigreining á kílómetragjaldi á rafmagns- og vetnisbíla

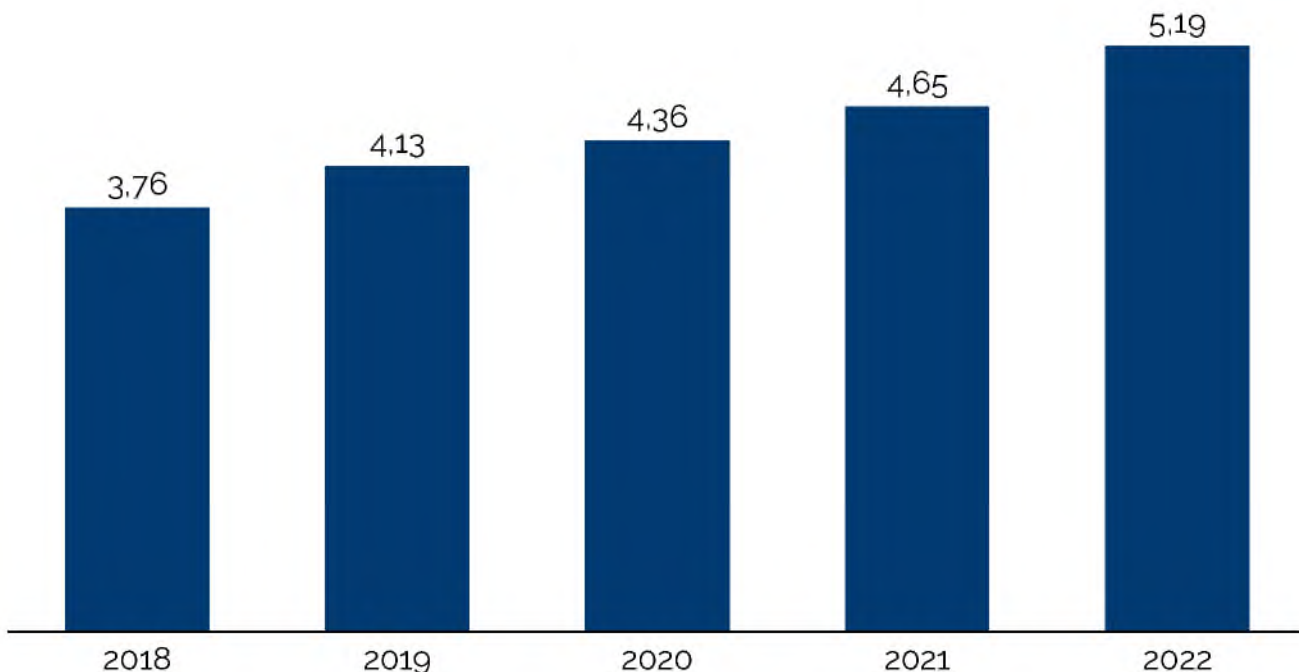
Kílómetragjald 6 kr. á hvern keyrðan kílómeter¹



Bætt samkeppnisumhverfi fjölmiðla ætti að vera kappsmál

Þróun á innheimtu útvarpsgjalds

Í ma. kr. á verðlagi ársins 2022.



Í fjárlagafrumvarpi er sagt að helmingshækkun verði á stuðningi við starfsemi einkarekinna fjölmiðla. Ef horft er til framlaga til einkarekinna fjölmiðla í fjárlagafrumvarpi 2023 er þetta tæp tvöföldun, en veita á rúmlega 727 milljónum króna í rekstur einkarekinna fjölmiðla.

Viðskiptaráð telur það jákvætt að ríkið leitist við að bæta samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla. Ráðið telur þó að hér sé byrjað á vitlausum enda og ekki sé ráðist að rót vandans. Því mætti fara skilvirkari leiðir að því að bæta samkeppnisumhverfið á fjölmiðlamarkaði. Þetta mætti t.d. gera með því að láta af samkeppni við einkaaðila á auglýsingamarkaði, takmarka umsvif ríkisfjölmiðilsins, einfalda regluverk og jafna stöðu innlendra og erlendra miðla.¹

Það er ljóst að endurskoða þarf umfang Ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði. Miðillinn skekkir ekki aðeins samkeppnisumhverfið með þátttöku á auglýsingamarkaði og skylduaðild, heldur er vöxtur í framlögum til miðilsins tryggður með greiðsluskyldu allra lögaðila og einstaklinga á aldrinum 16 til 69 ára. Framlag eykst því sjálfkrafa með fólksfjölgun og auknum fjölda lögaðila án þess að rök séu færð fyrir því að umrædd fjölgun orsaki línulega aukið álag eða krefjist þess að Ríkisútvarpið stækki.

Mikilvægt er að halda áfram að skapa skilvirkt og hagkvæmt stofnanaumhverfi

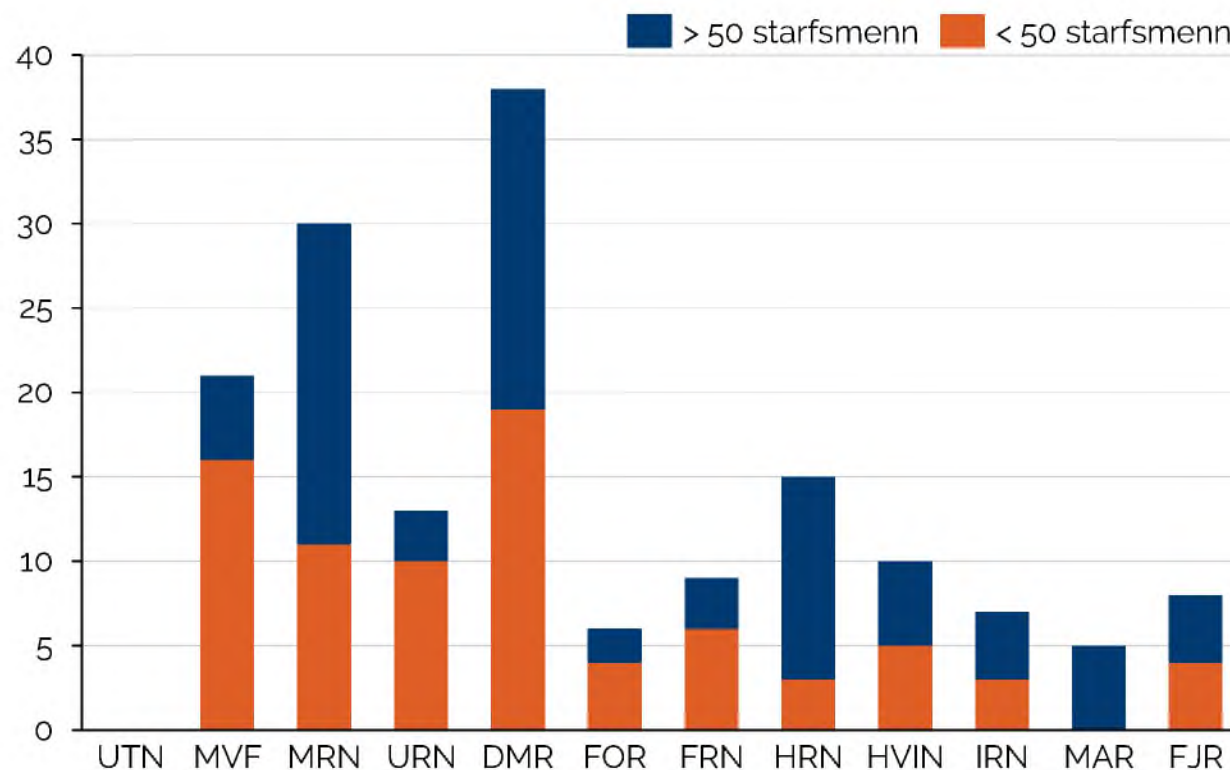
Viðskiptaráð telur mikilvægt að ríkið haldi áfram að auka skilvirkni og einfalda stofnanakerfið á Íslandi. Í byrjun þessa árs voru stofnanir ríkisins 162 talsins og 81 þeirra, eða helmingur, hafði færri en fimmtíu starfsmenn. Ljóst er að sameina mætti stofnanir og minnka yfirbyggingu í stofnannakerfi landsins.

Viðskiptaráð minnir þó á mikilvægi þess að til verði skilvirkari og hagkvæmari einingar eftir sameiningar, sem mæta þörfum einstaklinga og atvinnulífs með betri hætti en áður. Í því samhengi bendir Viðskiptaráð á fyrirhugaða hækkun eftirlitsgjalds sem ætlað er til fjármögnunar Fjármálaeftirlitsins (FME). Vekur athygli Viðskiptaráðs að rekstrarkostnaður Seðlabankans og FME hafi aukist eftir að stofnanirnar voru sameinaðar. Að mati Viðskiptaráðs skýtur það skökku við að ekki náist fram aukin hagkvæmni þegar svo veigamiklar stofnanir eru sameinaðar, en ætla mætti að hægt væri að spara í stjórnun og stoðþjónustu.

Viðskiptaráð hvetur ríkið engu að síður til að láta deigan ekki síga þegar kemur að sameiningum stofnana. Við sameiningar geta orðið til öflugri og skilvirkari einingar, sem jafnframt stuðla að auknu hagræði hjá hinu opinbera.

Fjöldi stofnana eftir starfsmannafjölda

Fjöldi stofnana eftir starfsmannafjölda og ráðuneytum



Aukin skilvirkni í rekstri sjóða

Ríkissjóður veitir ýmsum fjármunum í gegnum margvíslega sjóði og eru þeir 55 talsins. Fjárframlög sjóðanna nema 22,5 ma. kr. og umsýslukostnaður þeirra er tæpur milljarður.¹ Kostnaður við rekstur sjóðanna er því um 4,4% en þar af eru sjö sjóðir sem eru með umsýslukostnað á bilinu 10 – 25% en tveir sjóðir eru með kostnað umfram 25%.

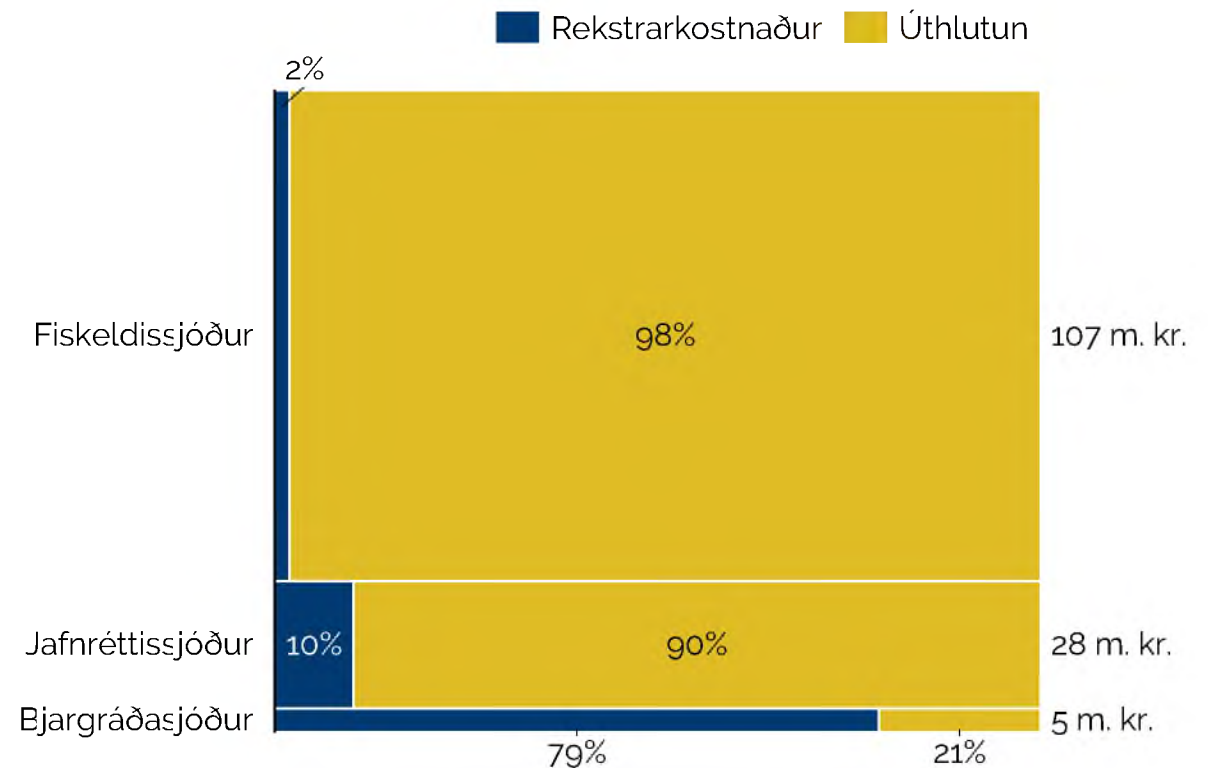
Viðskiptaráð telur nauðsynlegt að fara vel yfir umfang og starfssvið hvers sjóðs fyrir sig og meta hvort þörf sé rekstri viðkomandi sjóðs. Ljóst er á fjölda sjóða að hægt er að hagræða með sameiningu sjóða eða leggja niður þá sem ekki er þörf á. Í sumum tilfellum er umsýslukostnaðurinn einfaldlega of hár og ljóst að betur má fara með peninga skattgreiðenda.

Gott dæmi um sjóð sem ekki er þörf á að reka er Fiskeldissjóður. Hann er fjármagnaður með auðlindagjaldi sem heimt er af sjókvíaeldisfyrirtækjum, en þriðjungur þess gjalds rennur í Fiskeldissjóð. Aðeins sveitarfélög þar sem sjókvíaeldi eru starfrækt geta sótt í sjóðinn, en hlutverk sjóðsins er að styrkja samfélagsgerð, stuðla að uppbyggingu innviða, ná loftslagsmarkmiðum og stuðla að umhverfisvernd, styrkja innviði tengda sjókvíaeldi og stuðla að nýsköpun.

Knýja mætti fram aukna skilvirkni með því að láta gjaldið renna beint til sveitarfélaga þar sem sjókvíaeldi er rekið, í hlutfalli við umfang eldisins í hverju sveitarfélagi. Með því mætti spara bæði umsýslukostnað sjóðsins og þann tíma og þá fjármuni sem sveitarfélögin leggja í umsóknir í sjóðinn. Ljóst er að markmið sjóðsins myndu hæglega nást með því að láta sveitarfélögin sjálf útdeila fjármununum, enda eru þau best í stakk búin til að meta þarfir sinna samfélaga.

Rekstrarkostnaður og styrkveiting valinna sjóða í eigu ríkisins

Rekstrarkostnaður og styrkveiting valinna sjóða í m. kr.²

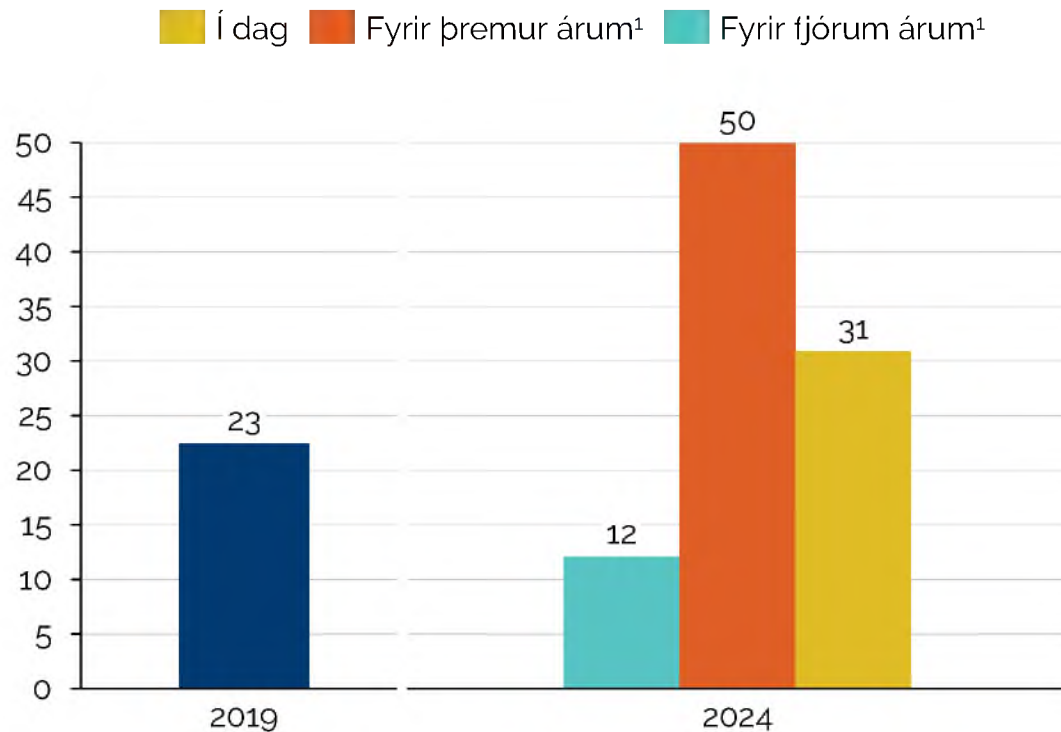


¹Sjá grein Hildar Sverrisdóttur í Morgunblaðinu þann 24. ágúst. ²Úthlutun og rekstrarkostnaður frá árinu 2021, nema í tilfalli Fiskeldissjóðs, þar sem horft er til ársins 2023 Heimildir: Ársreikningar sjóðanna (fjögurra).

Skuldahorfur ríkissjóðs hafa batnað en betur má ef duga skal

Það er ekki einhlítt að skuldahorfur ríkissjóðs hafi batnað

Horfur um skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu, % af VLF



Í greinargerð fjárlagafrumvarpsins segir að afkoman sé langtum betri en búist var við í miðjum faraldri. Það hefur stutt við jákvæða þróun í skuldastöðu ríkissjóðs. Horfur voru á að skuldahlutfallið yrði 50% af VLF árin 2023 og 2024 skv. skuldareglu.

Fjárlagafrumvarp gerir ráð fyrir að skuldirnar verði um 20 prósentum lægri árið 2024 en áætlað var í fjármálaáætlun 2021 – 2025. Viðskiptaráð tekur undir að þróunin sé jákvæð og mun betri en spár gerðu ráð fyrir. Að því sögðu þá má ekki gleyma því að í fjármálaáætlun fyrir faraldur var áætlað að skuldahlutfallið hefði orðið 12% af VLF skv. skuldareglu.

Gert er ráð fyrir því að skuldir skv. skuldareglu lækki úr 33% í 31% árið 2024. Viðskiptaráð telur þessa skuldalækkun ekki tilkomumikla, sérstaklega í ljósi þess að skuldir ríkissjóðs ríflega tvöfölduust í heimsfaraldrinum og nam skuldaukningin 870 ma. kr.

Í ljósi þess að skuldir hafa vaxið umtalsvert umfram áætlanir fjárlaga undanfarin ár telur Viðskiptaráð varhugavert að fagna sigri þegar kemur að skuldsetningu. Annars vegar sökum þess að skuldir dragast einungis saman um 2,5 ma. kr. skv. fjárlagafrumvarpi. Hins vegar vegna þess að áætlað er að skuldir ríkissjóðs nemi 1.701 ma. kr. í ár, sem er rúmum 94 ma. kr. umfram fjárlagafrumvarp 2023.

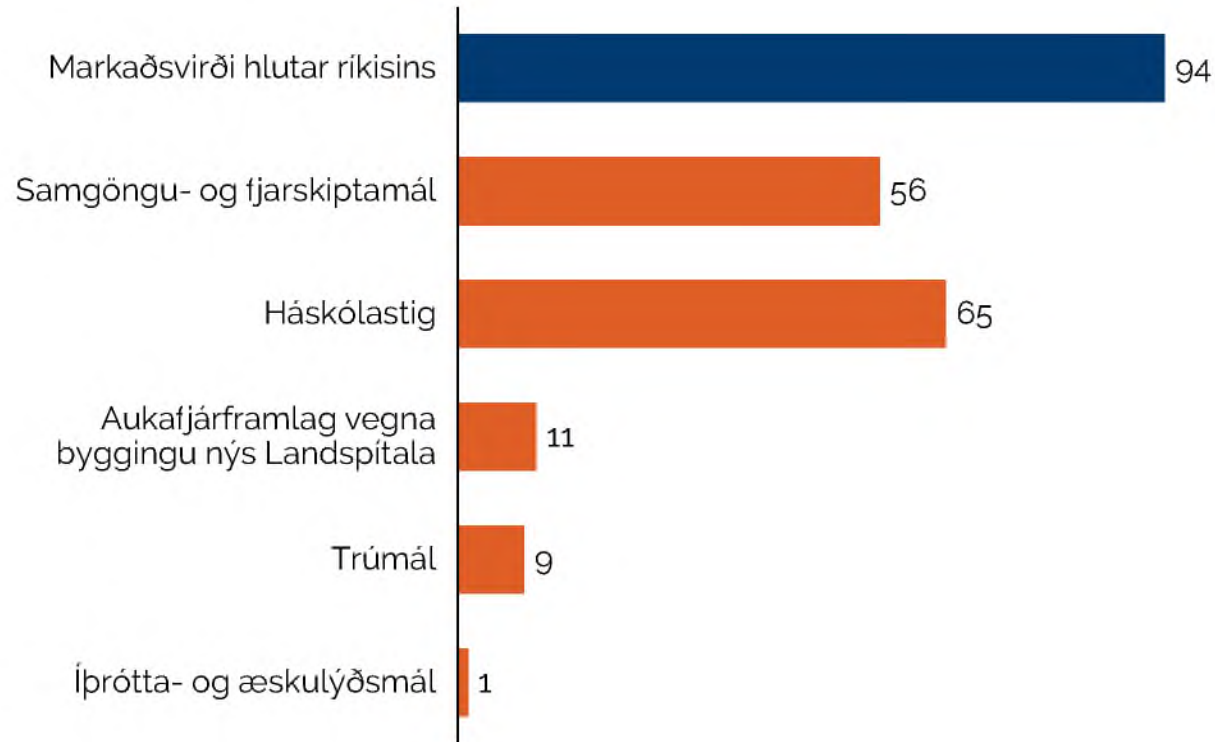
Til að auka líkur á að áætlanir standist, til að draga úr lánsfjárförf og minnka skuldsetningu er brýnt að af fyrirhugaðri sölu ríkiseigna verði.

1. Samanburður við fjármálaáætlun 2020 – 2024 og 2021 – 2025. Heimildir: Fjárlög, fjármálaáætlanir viðkomandi ára.

Salan á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka mun skila sér í hagkvæmni til framtíðar

Virði hlutar ríkisins í samhengi við kostnað ríkisins við valda málaflokka¹

Fjárhæðir eru í ma.kr.



Viðskiptaráð fagnar áformum sem koma fram í fjárlögum um áframhaldandi sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka. Ekki er skynsamlegt að ríkið bindi fjármuni í áhætturekstri, líkt og rekstur fjármálafyrirtækja í eðli sínu er.

Sömuleiðis er sala bankans mikilvægur liður í að draga úr skuldasöfnun ríkissjóðs og þannig minnka vaxtagjöld til lengri tíma lítið. Viðskiptaráð leggur þó áherslu á að ekki er hægt að reiða sig á einskíptisaðgerðir, líkt og sölu Íslandsbanka, til að draga úr skuldasöfnun. Ráðið fagnar því þeirri áherslu sem birtist í fjárlögum þar sem sagt er:

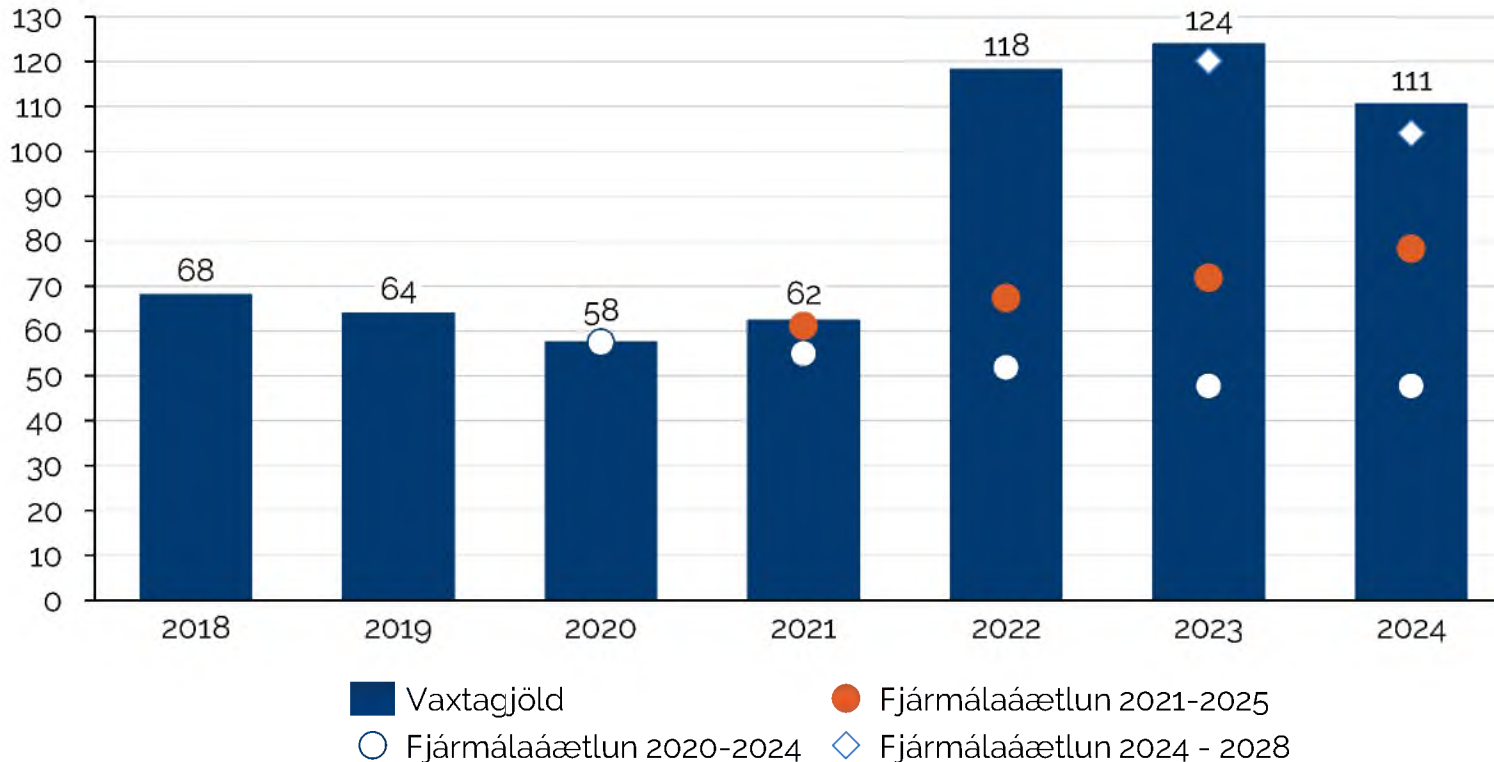
„Sala á eignarhlut í Íslandsbanka útskýrir hátt í 90% af lækkun skuldahlutfallsins árið 2024 en hún yrði ekki viðvarandi þáttur í fjármögnun ríkissjóðs. Þess vegna verður nauðsynlegt að halda áfram að bæta undirliggjandi afkomu ríkissjóðs á næstu árum og tryggja áframhaldandi lækkun skuldahlutfalls hins opinbera“

Salan á eignarhlutum er því aðeins skref á þeirri vegferð að ná jafnvægi í ríkisrekstri til lengri tíma og lækka skuldahlutfall ríkissjóðs. Líkt og segir í fjárlagafrumvarpinu þá er til mikils að vinna að ná niður vaxtabyrði ríkissjóðs.

Mikið áhyggjuefni hvað vaxtagreiðslur vaxa hratt milli ára

Þróun vaxtagjalda ríkissjóðs í fjárlagafrumvarpi 2024 og fyrri áætlunum

Vaxtagjöld ríkissjóðs í ma. kr.



Á fjöðhagsgrunni er ætlað að vaxtagjöld ríkissjóðs á næsta ári verði um 111 ma.kr.. Þau eru því orðinn einn stærsti útgjaldaliður ríkissjóðs, á eftir heilbrigðismálum og öldrunar- og velferðarmálum. Vaxtagjöldin hafa jafnframt vaxið langt umfram fyrri fjármálaáætlunir. T.a.m. var áætlað í fjármálaáætlun sem samþykkt var í vor að vaxtagjöld ríkissjóðs árið 2024 yrðu 97 ma.kr.. en hækka því um 14 ma. kr. á skömmu tímabili.

Viðskiptaráð telur þessa þróun vera mikið áhyggjuefni og ætti að undirstrika mikilvægi þess að ná jafnvægi í rekstri ríkissjóðs. Þá fyrst er hægt að fara að vinna að því að greiða niður skuldirnar.

Ljóst er að fjármagni sem varið er í vaxtagjöld er fé sem ekki nýtist í eflingu grunnþjónustu fyrir almenning. Þetta eru því þau útgjöld sem ætti að vera hvað mest samstaða um að draga úr. Útgjöldin geta einnig verið mjög sveiflukennð, þar sem þau stjórnast af aðstæðum á markaði hverju sinni. Það er því til mikils að vinna að ná skuldahlutfallinu niður, þar sem það myndi sömuleiðis auka stöðugleika ríkisfjármálanna.

Viðskiptaráð Íslands

The background image is a monochromatic blue-toned landscape. It depicts a wide, frozen river or delta system with intricate patterns of ice and water channels. In the distance, a range of mountains is visible under a dark, starry night sky. The overall mood is serene and cold.