

Nefndasvið Alþingis
Fjárlag nefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. október 2018

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019 (Mál nr. 1)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri sjónarmiðum um frumvarp til fjárlaga. Samkvæmt lögum og stefnu Viðskiptaráðs í yfir 101 ár leggur ráðið áherslu á að í opinberum fjármálum sé skattheimta sem hagkvæmust, haldið sé aftur af útgjaldaaukningu, nýting fjármuna sé sem best og að einkaframtakið fái að njóta sýn þar sem það á við. Misjafnt er hvort að þessum sjónarmiðum sé gert hátt undir höfði í fjárlögum og opinberum fjármálum almennt og því margvísleg tækifæri til úrbóta.

Við fjárlagafrumvarpið nú vill ráðið sérstaklega minnst á eftirfarandi atriði:

1. **Lítið má út af bregða svo að tekjuforsendur bresti** og því er vont að spenna útgjaldabogann jafn hátt og ráðgert er.
2. **Auka þarf innviðafjárfestingar meira en það verður ekki gert með beinni aukningu ríkisútgjalda.** Samvinnuleið (PPP) gæti leyst það vandamál og þjóðhagslega eru aðstæður til þess nú góðar.
3. **Betri árangursmælingar geta skapað grundvöll fyrir hvata til hagræðingar innan stofnana.** Talsverð hætta er á að aukning útgjalda geti skilað litlu nema auknum kostnaði ríkissjóðs við núverandi fyrirkomulag.
4. **Tækifæri til betri nýtingar fjármuna eru fólgin í sameiningum stofnana.** Með því má auka stærðarhagkvæmni og þannig draga úr neikvæðum áhrifum fámennis á Íslandi.
5. **Köllum eftir framboðsstuðningi frekar en eftirspurnarstuðningi á húsnæðismarkaði.** Bætur og annar stuðningur við eftirspurnarhliðina er til þess fallinn að hækka verð og auka sveiflur á meðan stuðningur við framboð lækkar verð.
6. **Setja þarf samkeppnishæfni Íslands í fyrsta sætið** og þar spila opinber fjármál stórt hlutverk. Gott dæmi um tækifæri til úrbóta er lækun bankaskatts sem hækkar fjármagnskostnað, nokkuð sem er dragbítur á samkeppnishæfni Íslands skv. alþjóðlegum mælingum.
7. **Nokkuð holur hljómur virðist vera í örvun nýsköpunar** þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir samdrætti útgjalda til málaflokksins á meðan engar sérstakar skattalegar aðgerðir virðast miða að því að örva rannsóknir og þróun til að auka verðmætasköpun í framtíðinni.

Taka skal fram að ráðið hyggst gera sérstaklega athugasemdir í aðskildum umsögnum við 2. og 3. mál 149. löggjafarþings um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2019.

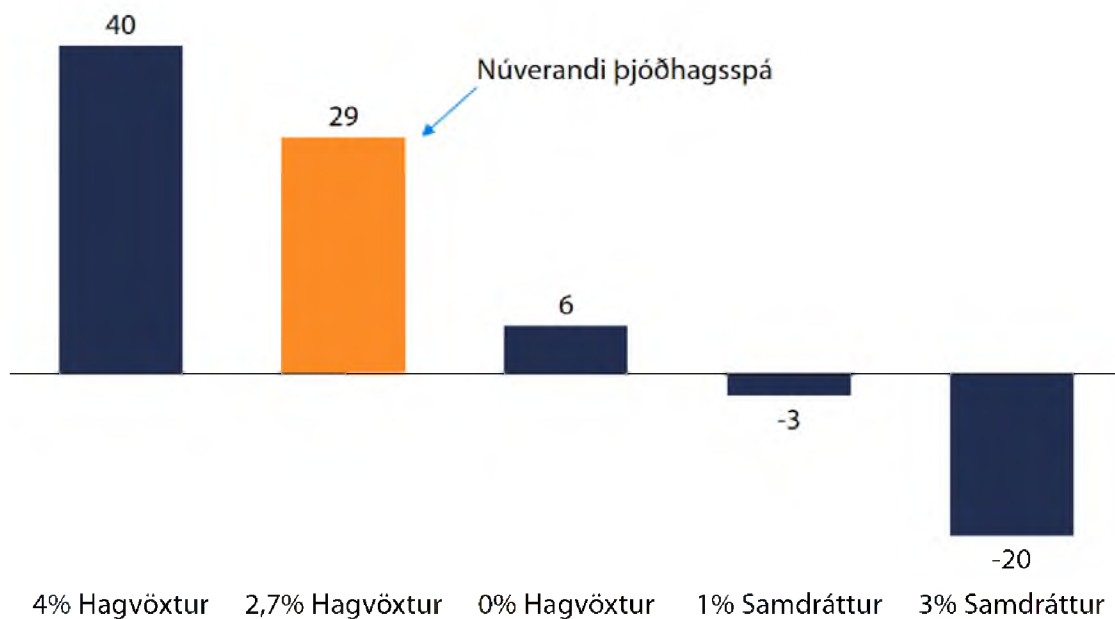
1. Vont að spenna útgjaldabogann á óvissutímum

Í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs aukist um 67,2 milljarða króna á milli ára á sama tíma og tekjur aukast um 53,2 milljarða. Að óbreyttu veikir það frumjöfnuðinn um 14 milljarða króna en hagstæðari vaxtajöfnuður gerir svo að verkum að heildarjöfnuður versnar aðeins um 3,8 milljarða á milli ára. Á undanförunum mánuðum hefur óvissa um efnahagsástandið aukist og því telur Viðskiptaráð óskynsamlegt að spenna útgjaldabogann svo mikið þar sem erfitt og sársaukafullt getur reynst að vinda ofan af útgjaldaaukningu ef tekjuforsendur breytast.

Sú þjóðhagsspá sem fjárlögin byggja á gerir ráð fyrir 2,7% hagvexti á næsta ári en snúist hagvöxturinn yfir í samdrátt eru vísbendingar um að ekki þurfi mikinn samdrátt til þess að afkoman verði neikvæð. Einfalt líkan af áhrifum hagvaxtar á frumtekjur ríkissjóðs bendir til þess að 1% efnahagssamdráttur gæti orðið til ríflega 2 milljarða króna hallareksturs (mynd 1). Það gerir þó ráð fyrir að útgjöld, verðbólga og vaxtjöfnuður breytist ekki samhliða efnahagslægd en ætla má að slíkt sé ósennilegt. Það breytir þó ekki þeirri niðurstöðu að lítið megi út af bregða.

Mynd 1

Einfalt líkan af afkomu ríkissjóðs að gefnum hagvexti árið 2019¹ Sviðsmynd, milljarðar króna



¹ Miðað við að verðbólga, vaxtjöfnuður og frumgjöld haldist óbreytt. Verði samdráttur kunna útgjöld ríkisins að aukast t.d. ef atvinnuleysi eykst en einnig geta breytingar á verðbólgu og vaxtjöfnuði haft áhrif á afkomu ríkissjóðs. Athugið að um einfaldaða sviðsmynd er að ræða en ekki nákvæma greiningu á næmni ríkissjóðs gagnvart hagvexti.

Heimildir: Fjárlagafrumvarp 2019, útreikningar Viðskiptaráðs.

Þó má segja að jákvætt sé að 35% útgjaldaukningarinnar sé í formi fjárfestingar (20 milljarðar) enda er fjárfesting þess eðlis að hún situr eftir þegar útgjöldin hafa verið innt af hendi og getur dregið úr rekstrarkostnaði til frambúðar. Eftir sem áður fer 65% aukningarinnar í almenn rekstrargjöld eða um 36,6 milljarðar og telur Viðskiptaráð að svo mikil aukning almennra rekstrarútgjalda sé varhugaverð.

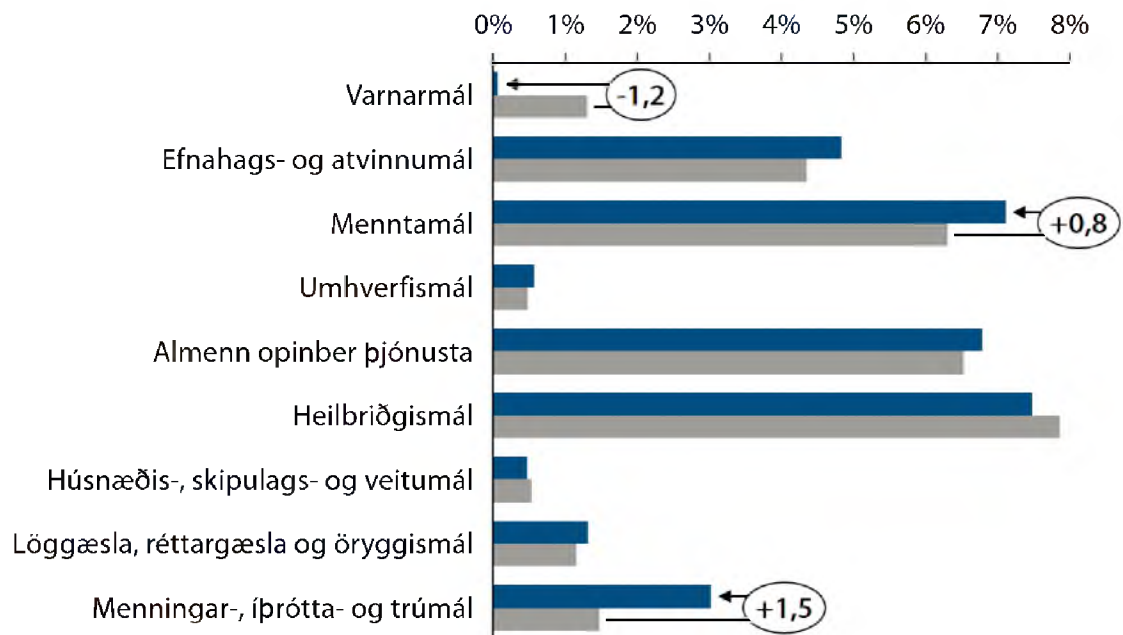
Viðskiptaráð telur því að rétt sé að gæta fyllstu varúðar við setningu fjárlaga fyrir árið 2019 og mælist til þess að dregið verði úr útgjöldum áður en frumvarpið er samþykkt. Í því samhengi má bera opinber útgjöld á Íslandi saman við hin Norðurlöndin til að koma auga á leiðir til að draga úr útgjöldum og forgangsraða þeim sem best. Á mynd 2 má sjá skiptingu opinberra útgjalda sem hlutfall af landsframleiðslu á Íslandi og á Norðurlöndunum. Samanburðurinn gefur að mati ráðsins sterka vísbendingu um að ekki þurfi að auka útgjöld og að þeim megi forgangsraða betur. Aðeins í varnarmálum er Ísland verulegur eftirbátur hinna Norðurlandanna en aftur á móti ver Ísland mun hærra hlutfalli verðmætasköpunar þegna sinna í menntamál auk menningar-, íþrótt- og trúmála.

Mynd 2

Skipting opinberra útgjalda

% af VLF árið 2016, almannatryggingar undanskyldar

■ Ísland
■ Hin Norðurlöndin



Heimild: OECD.

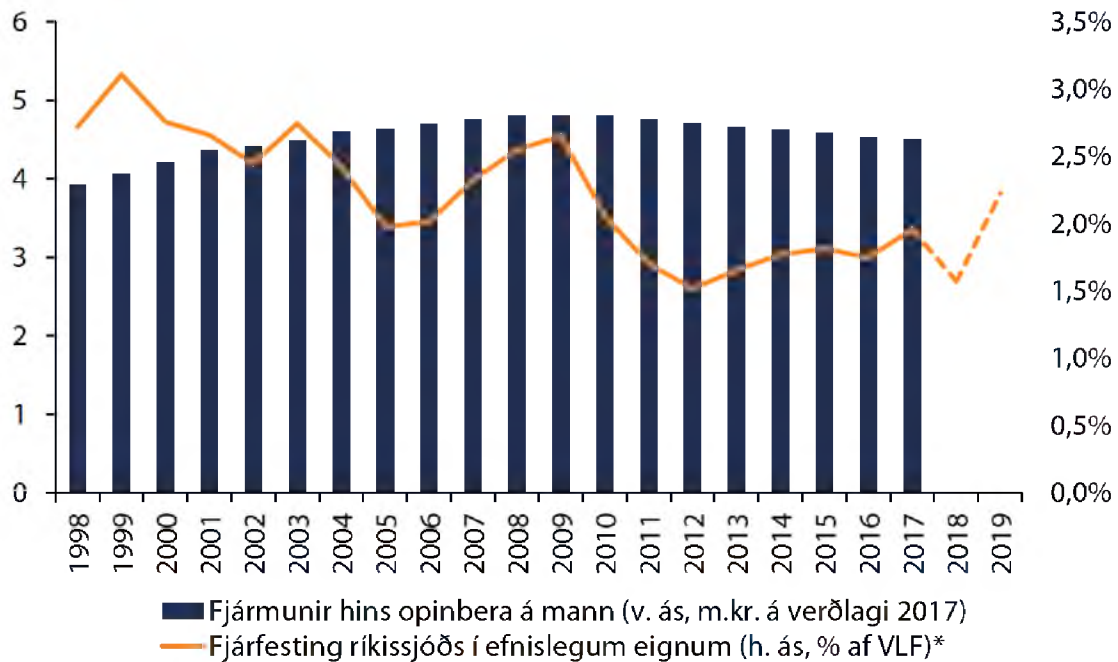
2. Auka þarf fjárfestingar á sama tíma og önnur útgjöld vaxa – samvinnuleið til bjargar?

Í kjölfar fjármálakreppunnar fyrir 10 árum dró verulega úr fjárfestingum ríkissjóðs. Þar sem öflugir innviðir og fjárfestingar varða leiðina til hagsældar í framtíðinni er þess vegna jákvætt að opinberar fjárfestingar aukist en samkvæmt frumvarpinu verður fjárfesting ríkisins í efnislegum eignum um 65 milljarðar króna. Þar sem fjármunir hins opinbera í innviðum, samgöngumannvirkjum og byggingum á mann hafa rýrnað um 6% frá 2010 (sjá mynd 3) og álag vegna aukningar í ferðaþjónustu hefur einnig sagt til sín er einfalt að færa rök fyrir því að mun meira þurfi til. Eins og skilmerkilega kemur fram, þá er lausnin að mati Viðskiptaráðs ekki fólgin í því að auka skattheimtu og útgjöld. Skynsamlegra er að ráðast í samvinnuleið einkaaðila og hins opinbera (PPP) um fjárfestingarverkefni, t.d. í samgönguinnviðum, sem getur haft margvíslegan ávinning eins og Viðskiptaráð hefur áður bent á.¹

¹ Sjá skoðunina [Tækifæri í opinberum framkvæmdum – samvinnuleið \(PPP\)](#)

Mynd 3

Fjárfesting ríkissjóðs og fastafjármunir hins opinbera Hlutfall af vergrí landsframleiðslu og á mann



*Samkvæmt fjárlögum 2018 og fjárlagafrumvarpi 2019

Heimildir: Hagstofa Íslands, Alþingi.

Tíminn til að ráðast í slíkt gæti verið tilvalinn um þessar mundir. Lágt vaxtastig í þróuðum ríkjum undanfarin ár hefur reynst krefjandi fyrir þá sem vilja fjárfesta til lengri tíma en fá trausta ávöxtun á fé sitt. Lífeyrissjóðir eru gott dæmi um slíka fjárfesta og þá er nærtækast að hugsa til íslenskra lífeyrissjóða þegar kemur að fjármögnun innviða hér á landi.

Staðan er þó sú að íslensku sjóðirnir vinna í því að auka vægi erlendra eigna sem birtist í því að árið 2017 fjárfestu sjóðirnir erlendis fyrir 119 milljarða króna. Til þess að þeir geti haldið því áfram án þess að það ógni stöðugleika á gjaldeyrismarkaði og skapi veikingarþrýsting á krónuna þarf annað hvort að vera nægur viðskiptaafgangur eða innflæði erlends fjármagns. Viðskiptaafgangur fer hratt minnkandi svo augljóst virðist að gjaldeyrinn þarf að koma annars staðar frá, t.d. frá erlendum fjárfestum.

Með því að laða til landsins erlenda fjárfesta með langtímasjónarmið í huga, t.d. erlenda lífeyrissjóði til að fjármagna innviðauppbýggingu er því hægt að slá tvær flugur í einu höggi: Fjármagna innviðauppbýggingu og tryggja betri eignadreifingu lífeyris Íslendinga án þess að það ógni gengisstöðugleika.

3. Betri árangursmælingar geta skapað grundvöll fyrir hvata til hagræðingar innan stofnana

Líkt og Viðskiptaráð hefur áður bent á eru útgjöld ekki ávísun á árangur. Jafnvel eru dæmi um það að árangur hafi versnað þrátt fyrir aukin útgjöld líkt og vísbendingar eru um í grunnskólum landsins.² Undirstaða þess að aukin fjárframlög skili árangri eru markvissar árangurs- og gæðamælingar. Því miður fer minna fyrir þeim í starfsemi hins opinbera en Viðskiptaráð telur nauðsynlegt. Afleiðingarnar af því eru meðal annars þær að erfitt verður að leggja mat á fýsileika aukinna framlaga til stofnana.

² Sjá t.d. Skoðun Viðskiptaráðs: [Mikilvægasta útsvarsspurninain](#)

Til dæmis má nefna 2,2 milljarða króna, eða 5% aukningu, fjárframlaga til háskólastigsins en af þeirri upphæð renna 158,4 milljónir króna til hækkunar á framlögum til kennslu í háskólum og er þar vísað til markmiðs um að auka gæði náms og námsumhverfis.

Utan þess almenna markmiðs, að auka gæði náms og námsumhverfis, verður ekki séð af umfjöllun fjárlaga hvernig umræddum fjárframlögum skuli varið til þess að stuðla að markmiðinu eða hvort aukin gæði náms verði með einhverju móti mæld, t.a.m. í fjölgun stoðtíma, fækkun nemendafjölda á hvern kennara, bættrar kennsluáðstöðu eða með öðrum mælikvörðum. Ef fjárframlögin verða nýtt til þess að inna sömu þjónustu af hendi, í sama magni og af sömu aðilum munu þau litlu sem engu skila til bættis háskólakerfis.

Að þessu sögðu hefur Viðskiptaráð áður bent á að fjármögnun háskólastigsins hér á landi sé töluvert undir því sem gengur og gerist á hinum Norðurlöndunum. Ennfremur er öflugt háskólastarf mikilvægt fyrir nýsköpun og rannsóknar- og þróunarstarfsemi. Viðskiptaráð fagnar því ef blása á til sóknar á háskólastiginu en telur nauðsynlegt skýrt sé skilgreint hvaða árangri auknar fjárveitingar eiga að skila.

Aukin fjárframlög til háskóla eru hér aðeins nýtt sem dæmi en ábendingin um skýr skilgreind markmið og virkar árangurs- og gæðamælingar á við um öll ríkisútgjöld. Heilt yfir má segja að í fjárlagafrumvarpinu séu markmið málaflokka of almenn og illa skilgreind og það sama á við um aðgerðir sem ráðast á í. Eftir setningu laga um opinber fjármál hefur töluvert af þunga fjármálavinnu ríkisins færst fram á árið sem er vissulega skref í rétta átt. Viðskiptaráð telur hins vegar nauðsynlegt að fjárlagavinnan verði í auknum mæli nýtt til þess að skilgreina betur og setja fram markmið og mælikvarða.

Þá getur virkari gæðastjórnun einnig skapað grundvöll fyrir auknum hvötum til hagræðingar. Þannig mætti hugsa sér að sparnaður stofnunar gæti að hluta til runnið til stjórnenda og starfsmanna stofnana ef tryggt væri að það kæmi ekki niður á gæðum þjónustunnar.

4. Tækifæri til betri nýtingar fjármuna fólgin í sameiningum stofnana

Viðskiptaráð hefur í gegnum tíðina lagt áherslu á sameiningu stofnana sem leið til þess að ná aukinni hagkvæmni í ríkisbúskapnum. Ísland er eftirbátur hinna Norðurlandanna í framleiðni og ein ástæða þess er fámennið sem þýðir að ýmsar stofnanir og fyrirtæki eru minni en í öðrum löndum. Vegna þessa eru tækifæri til þess að auka framleiðni fólgnar í því að skapa stærri og sterkari einingar á vegum hins opinbera.

Ráðið fagnar þess vegna skoðun á því hvort skynsamlegt sé að samþætta eða sameina starfsemi Ríkisskattstjóra og Tollstjóra. Jafnframt er því fagnað að vinna eigi að sameiningu sjóða sem styrkja nýsköpunar- og þróunarverkefni í matvælaframleiðslu. Á hinn bóginn eru vonbrigði að ekki séu stigin frekari skref í átt að sameiningu stofnana.

Í þingsályktun um fjármálaáætlun var rætt um mögulega sameiningu þjóðgarða auk stofnana sem heyra undir umhverfismál og sameiningar safna. Ráðið telur brýnt að ráðist verði í framangreindar sameiningar sem fyrst. Ennfremur eru tækifæri á frekari sameiningum stofnana og samrekstri. Til dæmis mætti leggja Íbúðalánasjóð niður og færa eignir hans undir ríkisbankana³, knýja á um sameiningar opinberra háskóla og sameina stofnanir um borgaraleg réttindi (t.d. Umboðsmann barna, persónuvernd o.fl.).⁴

5. Framboðsstuðningur er hagkvæmari en eftirspurnarstuðningur á húsnæðismarkaði

³ Sjá umsögn: [Tími íbúðalánasjóðs liðinn](#).

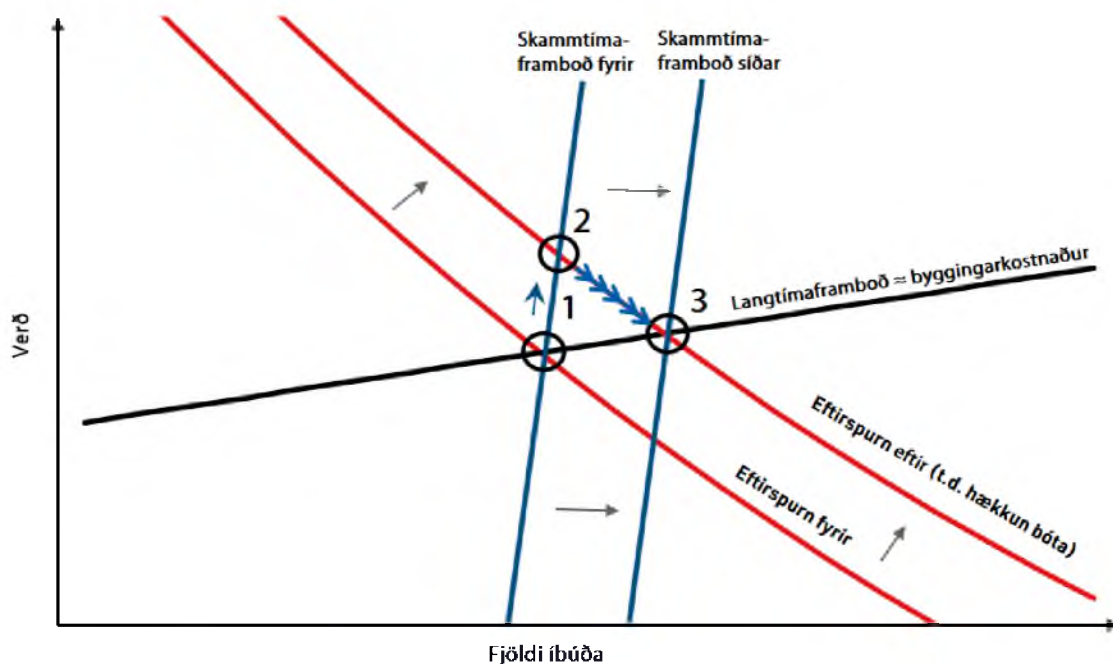
⁴ Sjá Skoðun Viðskiptaráðs: [Sniðum stakk eftir vexti](#)

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að húsnæðisstuðningur aukist um 11% eða 1,4 milljarða króna milli ára. Eru þá undanskyldar aðrar aðgerðir í húsnæðismálum upp á 12 ma.kr. sem fjallað er um í kynningu fjármálaráðherra og nemur húsnæðisstuðningur samkvæmt því 25,5 ma.kr. árið 2019. Þessar aðgerðir fela í sér að mestu leyti stuðning við eftirspurnarlið íbúðamarkaðsins, t.d. vaxta- og húsnæðisbætur upp á 9,6 ma.kr. og eru því ekki fallnar til að ná tilætluðum árangri, líkt og reynsla síðustu ára ber með sér. Viðskiptaráð vill almennt halda opinberum stuðningi við húsnæðismarkað eins litlum og unnt er, en ef stjórnvöld vilja á annað borð styðja við íbúðamarkaðinn ætti stuðningurinn að beinast að framboðshliðinni, eða nánar tiltekið byggingu íbúðarhúsnæðis.

Ástæðan fyrir því að beinn húsnæðisstuðningur til neytenda skilar sér að litlu leyti til þeirra er að eftirspurnarlið húsnæðismarkaðsins er kvik en framboðshliðin mjög tregbreytanleg. Dæmið sem sett er fram hér á mynd 4, með framboði og eftirspurn á einföldum húsnæðismarkaði, lýsir því ágætlega. Þar sem framboð er nánast fast til skamms tíma birtast nær allar breytingar á eftirspurn fyrst í íbúða- og/eða leiguverði. Það er ekki fyrr en aukinn hvati til húsnæðisbyggingar skilar sér í auknu framboði með tíð og tíma sem nýtt jafnvægi myndast. Slíkt getur tekið mörg ár eins og við þekkjum á íslenskum íbúðamarkaði. Við þekkjum líka hvernig mikil eftirspurnaraukning, líkt og fólksfjölgun síðustu ára og hækkun veðhlutfalla árið 2004 getur hækkað verð á skömmum tíma.

Mynd 4

Einfalt líkan af húsnæðismarkaði Skyndileg aukning eftirspurnar



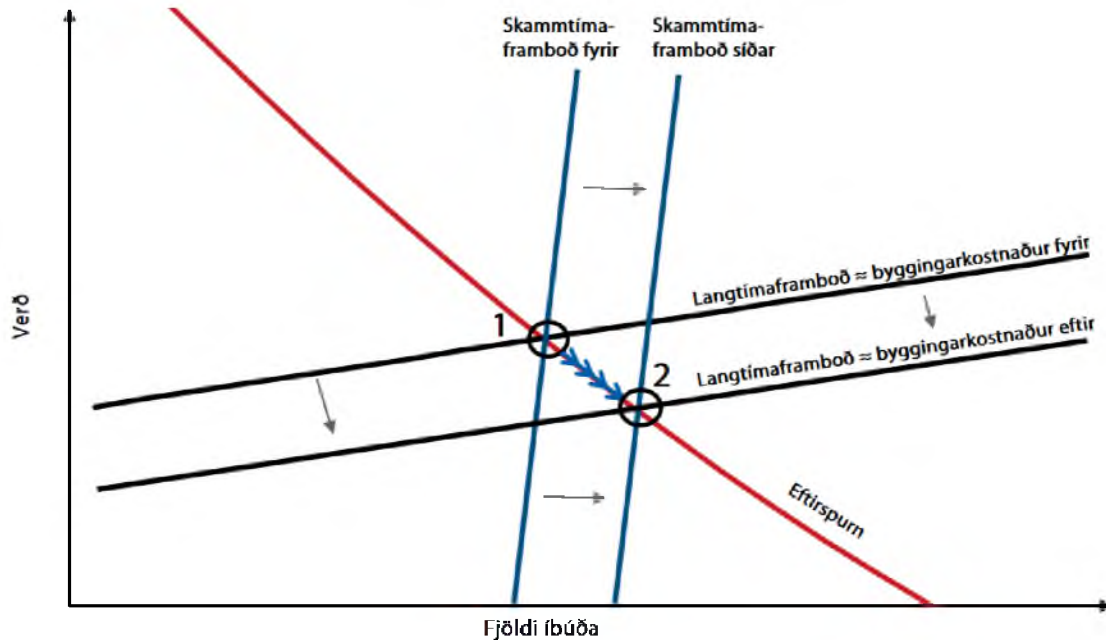
Heimild: Greiningardeild Arion banka.

Stuðningur við framboðshliðina hefur gjörólík áhrif. Ef ráðist er í aðgerðir sem lækka byggingarkostnað gerist lítið í fyrstu líkt og mynd 5 sýnir. Þar sem lækkan byggingarkostnaðar skapar aukinn hvata til að byggja eykst framboð smátt og smátt svo að verð lækkar eða verður lægra en ella með tíð og tíma. Stuðningur við framboðshliðina hefur því ekki eins sveiflukennð áhrif og lækkar húsnæðisverð, annað en eftirspurnarstuðningur, sem hækkar verð og ýtir undir sveiflur.

Mynd 5

Einfalt líkan af húsnæðismarkaði

Lækkun byggingarkostnaðar



Heimild: Greiningardeild Arion banka.

Rétt er að taka fram að hér er um mikla einföldun á raunveruleikanum að ræða, en hún er engu að síður gagnleg. Viðskiptaráð hefur áður lagt til leiðir um markvissari stuðning við húsnæðismarkað⁵

6. Samkeppnishæfni í fyrsta sætið – dæmi um bankaskatt

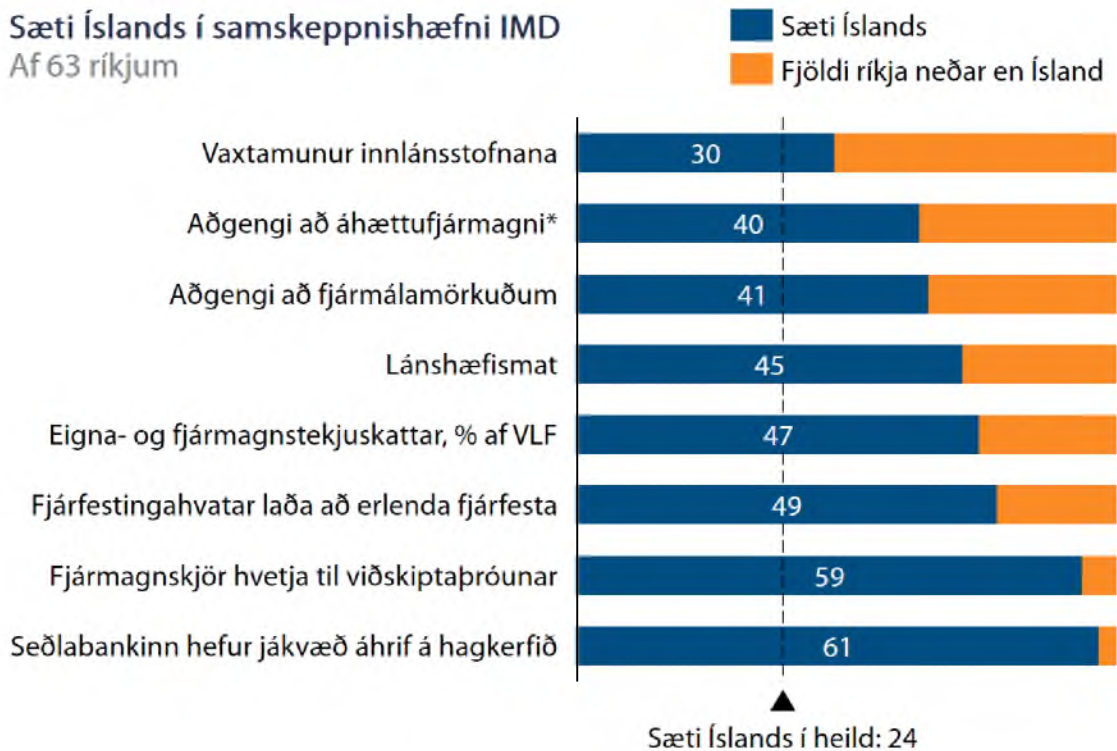
Viðskiptaráð hefur alla tíð lagt sérstaka áherslu á að að samkeppnishæfni Íslands og íslensks atvinnulífs sé forsenda hagsældar á Íslandi. Til að tryggja það er bæði skilvirk skattheimta og góð nýting skatttekna lykilatriði en oft virðist því miður sem slíkt sé ekki forgangsatriði stjórnvalda. Í því samhengi má nefna svokallaðan bankaskatt sem skv. frumvarpinu mun skila 9.650 m.kr. sem er 5% meira en gert er ráð fyrir í ár. Þessi skattur er mun hærri á Íslandi en í nágrannalöndum en á sama tíma er fjármögnun og fjármagnskostnaður dragbitur á þætti sem varða samkeppnishæfni landsins (sjá mynd 6).⁶ Bankaskatturinn eykur fjármagnskostnað, dregur úr samkeppni innanlands, skekkir samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum og beinlínis rýrir ríkiseignir þar sem ríkið á um 2/3 af þeim fyrirtækjum sem greiða skattinn. Sé stjórnvöldum alvara um að auka samkeppnishæfni, lækka vaxtastig og tryggja hagstætt fjármögnunarumhverfi á Íslandi liggur því beinast við að lækka bankaskattinn.

⁵ Sjá t.d. í umfjöllun um [Levnda galla fasteignagjalda](#) og [Af hverju er dýrt að byggja?](#)

⁶ Sjá úttekt Viðskiptaráðs og IMD viðskiptaháskólans á [samkeppnishæfni Íslands 2018](#)

Mynd 6

Sæti Íslands í samskeppnishæfni IMD Af 63 ríkjum



*Áhættufjármagn: Venture capital.

Heimildir: IMD, Viðskiptaráð Íslands.

7. Holur hljómur um örvun nýsköpunar?

Nátengt því að auka samkeppnishæfni er mikilvægi þess að örva nýsköpun sem bæði örvar samkeppnishæfni og þrífst betur í samkeppnishæfu rekstrarumhverfi. Þess vegna vekur það nokkra furðu að áætlað er að fjárframlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina dragist saman um 2,6% eða 377 m.kr. milli ára og um 9% ef frá eru talin aukin framlög um 848 m.kr. í rammaáætlanir ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun. Í sjálfu sér væri lítið út á samdráttinn að setja ef til dæmis skattaumhverfið væri verulega að batna í þeim tilgangi að örva nýsköpun, en svo er ekki að sjá.

Þessi þróun er í það minnsta skýr áminning um að stjórnvöld megi ekki hvika frá þeim áætlunum um að hækka og loks afnema þak á endurgreiðslur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar. Skiljanlegt er að sumir hafi efasemdir um þær áætlanir. Efasemdarfólki, sem öðrum, má því benda á verk Paul Romer sem hlaut Nóbelsverðlaunin í hagfræði fyrr í vikunni. Verðlaunin hlaut hann fyrir að sýna hvernig þekking, rannsóknir og mannauður í samspili við aðra þætti drífur áfram efnahagslegar framfarir.⁷ Í hans frægustu rannsókn frá 1990 kemur t.d. fram að tilhneigingin sé til þess að of litlum mannafla sé varið í rannsóknir án inngripa.⁸ Með öðrum orðum þarf inngrip til að styðja við nægilega miklar rannsóknir og þróun og því ætti að setja hækkun og afnám þaksins í forgang, auk annarra aðgerða sem örva nýsköpun, styðja við hugvitsdrifinn iðnað og bæta samkeppnishæfni almennt.

⁷ Sjá [fréttatilkvinningu akademíunnar](#)

⁸ Sjá „[Endogenous Technological Change](#)“

Viðskiptaráð leggur til að þau gögn, athugasemdir, tillögur og ábendingar sem hér fram koma verði höfð að leiðarljósi við breytingar á frumvarpinu sem og almennt í stefnumótun ríkisfjármála. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands