



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis  
Fjárlaganefnd  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 24. mars 2020

### **Efni: Frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020 (Mál nr. 695)**

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp til fjárukalaga sem lagt er fram við óviðjafnanlegar aðstæður. Samhliða því skilar Viðskiptaráð síðar í dag frumvarpi til efnahags- og viðskiptanefndar um aðgerðir vegna COVID-19. Þær aðgerðir sem kynntar hafa verið lofa góðu og styður Viðskiptaráð að þær nái fram að ganga. Engu að síður má líta á þær aðgerðir sem nú eru kynntar sem fyrsta eiginlega skrefið í að bregðast við breyttum aðstæðum vegna heimsfaraldursins. Allar líkur eru á að mun meira þurfi til og þá sérstaklega á allra næstu mánuðum til þess að fyrirtæki í fjölbreyttum atvinnugreinum lifi af tekjumissi sem flestir töldu áður að gæti aðeins átt sér stað í stórkostlegum náttúruhamförum.

Óvissan er mikil, staðan breytist hratt og markmið okkar allra er að baráttan taki skjótt af með sem minnstri mögulegri röskun á samfélaginu, efnahagslífinu og heilsu fólks. Þess vegna er annars vegar mikilvægt að stjórnvöld sýni mikla aðlögunarhæfni í síbreytilegum aðstæðum og hins vegar að aðgerðir séu tímanlegar og markvissar. Með framangreint í huga vill Viðskiptaráð leggja áherslu á eftirfarandi:

- Viðskiptaráð fagnar í grundvallaratriðum aðgerðum stjórnvalda
- Samdrátturinn gæti orðið meiri en margur heldur
- Ráðast þarf í veigameiri breytingar á fjárlögum
- Heimild til lántöku líklega of lítil
- Brúarlán gætu dugað of skammt
- Eru opinberir starfsmenn stikkfrí?

### **Samdrátturinn gæti orðið meiri en margur heldur**

Staðan þessa dagana breytist hratt og raunar á hverjum klukkutíma. Í því ljósi er mikilvægara umfram allt að stjórnvöld geti brugðist við og aðlagð aðgerðir sínar að breyttum veruleika. Það sem þó blasir við er að íslenska hagkerfið er á leið inn í djúpa niðursveiflu og spurningin einungis sú hversu skammvinn eða langvinn hún verður. Til að átta sig á samhenginu er Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn að reikna með efnahagssamdrætti í ár sem jafnast í besta falli á við fjármálakreppuna.<sup>1</sup> Þá eru fyrstu hagtölur á tímum COVID-19 að birtast erlendis og eru þær þess eðlis að ekkert í líkingu við þær hefur áður sést. Annars vegar má nefna PMI-vísitölur innkaupastjóra á Evrusvæðinu fyrir mars sem hafa aldrei mælst lægri og benda til mun meiri samdráttar en í fjármálakreppunni, þó þær nái ekki að fullu utan

<sup>1</sup> Yfirlýsing Kristalina Georgieva, framkvæmdastjóra AGS 23. mars 2020:

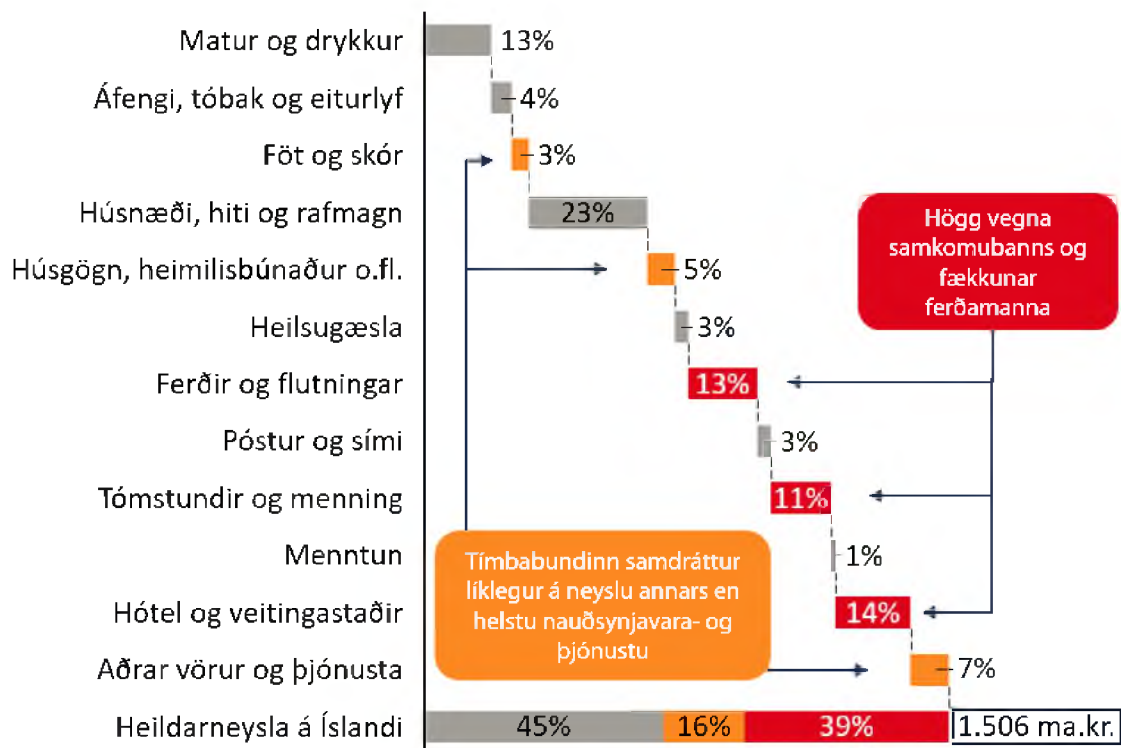
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>

um þær aðgerðir sem ráðist hefur verið í sökum þess hve nýjar þær eru.<sup>2</sup> Hins vegar má nefna horfur í Bandaríkjunum um 30% atvinnuleysi og 50% fall landsframleiðslu á 2. ársfjórðungi.<sup>3</sup>

Þó að Ísland standi að mörgu leyti vel og allar forsendur séu fyrir því að komast í gegnum þetta efnahagsáfall standandi er útlitið mjög dökkt til skemmri tíma. Til að glöggva sig á því má horfa á undirliði neyslu heimamanna og ferðamanna hér á landi (mynd 1). Litla yfirlegu þarf til að átta sig á því að COVID-19 gæti haft áhrif á nær alla neysluliði. Líklegt er að neysla sumra vara og þjónustu, t.d. fatnaðar og heimilisbúnaðar, falli verulega á tímum óvissu og samkomubanns. Slíkt blasir við nú þegar verslanir keppast við að loka í óákveðinn tíma. Þar að auki eru stórir liðir (rauðmerktir) sem verða fyrir enn hraðari og beinni áhrifum einkum vegna umfangs ferðaþjónustu og beinum áhrifum samkomubanns, t.d. hótél og veitingarekstur og allt sem snýr að ferðum og flutningum. Samtals stendur slík starfsemi undir 39% af allri neyslu en er núna stopp eða í lamasessi. Þegar þetta er skrifað eru flugsamgöngur til landsins í myflugumynd og hefur 78% brottfara frá Keflavíkurlflugvelli í dag, 24. mars, verið aflýst og útlit er fyrir að draga muni úr flugi áfram næstu dag. Í þessum vangaveltum eru ótalin áhrif röskunar á öðrum útflutningi og verðlækkunar á mörkuðum auk þess sem allar líkur eru á að fjárfesting verði minni en áður var áætlað.

Mynd 1

### Sundurliðun neyslu á Íslandi árið 2019 Einkaneysla (81%) og neysla ferðamanna (19%)



Heimild: Hagstofa Íslands

<sup>2</sup> PMI-vísitölur Markit í mars:

<https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/30078c37216c413bb410af22ae547068>

<sup>3</sup> Frétt á Bloomberg um ummæli bankastjóra seðlabankans í St. Louis:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-22/fed-s-bullard-says-u-s-jobless-rate-may-soar-to-30-in-2q>

## Ráðast þarf í veigameiri breytingar á fjárlögum

Í útvarpsviðtali 23. mars sagði fjármálaráðherra að gert væri ráð fyrir 6-7 prósentu samdrætti landsframleiðslu sem jafnast á við samdráttinn árið 2009. Í ljósi framangreinds, algjörs stopps í ferðapjónustu á meðan aðrar greinar eru á leið í stopp sem óvíst er hvað varir lengi virðist það nokkuð bjartsýn sviðsmynd. Í hruninu urðu ekki nærri því jafn víðtækar raskanir á raunhagkerfinu á svo stuttum tíma líkt og nú enda áfallið allt annars eðlis. Nú eru forsendur til staðar fyrir snörpum viðsnúningi ef rétt er brugðist við. Stjórnvöld verða að gera sér grein fyrir stöðunni og geri þau það blasir við að frekari breytingar þarf á fjárlögum. Slíkt er boðað í fyrirbyggjandi frumvarpi en spyrja má hvort það sé nógu mikið nógu snemma.

Í frumvarpinu eru lagðar til auknar fjárheimildir til þriggja málefnaflokkanna: Barnabóta (3,1 milljarðar króna), ferðapjónustu (3 milljarðar króna) og flýtingu framkvæmda (15 milljarðar króna). Viðskiptaráð styður þessar ráðstafanir, en í ljósi hve alvarleg og gjörbreytt staðan er til skamms tíma er fullt tilefni til að ráðast í breytingar á fjárheimildum fleiri málefna sviða en þriggja af 35. Horft yfir málefna svið ríkisins er leitun að sviðum þar sem faraldurinn mun ekki hafa talsverð áhrif á starfseminu. Í þessum aðstæðum er jafnframt mikilvægt að ríkið endurskoði forgangsroðunina betur í þá átt að hlúa að grunninnviðum, almannavörnum og heilbrigðisþjónustu en setja önnur verkefni í salt eftir atvikum.

## Heimild til lántöku líklega of lítil

Með frumvarpinu er lántökuheimild ríkissjóðs aukin úr 45 milljörðum króna í 140 milljarða króna, eða um 95 milljarða króna. Í ljósi aðstæðna virðist það fremur lítið svigrúm þó það sé í rétta átt og árrétta skal að Viðskiptaráð hafi vonir til að svo reynist ekki. Þó er betra að hafa vaðið fyrir neðan sig við þessar aðstæður.

Á fjárlögum fyrir árið 2020 er gert ráð fyrir 909 milljarða króna tekjum ríkissjóðs. Ef gert er ráð fyrir 7% samdrætti landsframleiðslu, sem er tiltölulega bjartsýnt, þýðir það eitt og sér í grófum dráttum um 60 milljarða króna tekjusamdrátt. Við það bætist svo fyrirbyggjandi fjárukalög og aðrar boðaðar aðgerðir, samtals 66 milljarðar króna skv. kynningu stjórnvalda, sem stækka gatið upp í 126 milljarða króna. Þá er ótalið að sumir liðir geti reynst dýrari og yfirlýsingar stjórnvalda um að sá aðgerðapakki sé einungis fyrstu skrefin. Samandregið er því fyrirséð að afkoma ríkissjóðs versni talsvert meira en um þá 95 milljarða króna sem ríkið fær heimilt til aukinnar lántöku. Spyrja má hvort stjórnvöld séu að ganga út frá of bjartsýnum efnahagsspám og því að ofátta tekjur ríkisins.

## Brúarlán gætu dugað skammt

Í 4. gr. frumvarpsins lið 7.32 er kveðið á um heimild ráðherra til að semja við Seðlabanka Íslands um að hafa milligöngu um að veita fyrirgreiðslu til fyrirtækja sem hafa orðið fyrir verulegu tekjutapi vegna heimsfaraldursins fyrir allt að 35 milljarða króna. Úrræðið er mikilvægt og gæti skipt sköpum fyrir mörg fyrirtæki. Þó má efast um að það gangi nægilega langt.

Í fyrsta lagi má nefna að í aðstæðum líkt og nú þrengir að getu bankakerfisins til að veita slík lán. Jafnvel þó sveiflujöfnunarauki hafi réttilega lækkað og aukið útlánagetu bankanna að nafninu til á eftir að koma í ljós hve mikið. Bankarnir munu að óbreyttu sjá fram á aukin vanskil og einhver útlánatöp sem dregur úr þeirri útlánagetu. Í öðru lagi er umfang vandans svo stórt að 35 milljarðar króna eru ekki svo stór fjárhæð. Árið 2019 var velta fyrirtækja á Íslandi (án lyfjaframleiðslu og fjármálastarfsemi) 373 milljarðar króna á mánuði og þar af 50 milljarðar í ferðapjónustu. Því má segja að brúarlánið frá ríkinu eitt og sér nái einungis að bæta upp tekjutap atvinnulífsins upp að 10% í einungis einn mánuð.

Stjórnvöld þurfa því að hafa vakandi auga fyrir útfærslu úrræðisins, samspil við önnur úrræði og mögulegrar útvíkkunar þess ef svartari sviðsmyndir rætast. Takmörk eru fyrir hversu miklar skuldir fyrirtæki geti tekið á sig án þess að það bitni á getu þeirra til að spyrna við fótum. Því gæti líka verið

nærtækara að leggja áherslu á bein ríkisútgjöld eða niðurfellingu skatta til að hjálpa fyrirtækjum og samfélaginu yfir erfiðasta hjallann, sem aftur kallar á meiri skuldsetningu ríkisins til skemmri tíma.

### **Eru opinberir starfsmenn stikkfrí?**

Við erum varla byrjuð að sjá hverjar afleiðingarnar verða af COVID-19 en stóra myndin er sú að landsframleiðsla á mann mun falla verulega og hvað atvinnulífið varðar heyrir til undantekninga að atvinnugreinar verði ekki fyrir fjárhagslegu höggi sem aftur leiðir til uppsagna og kjararárnunar. Höggið mun vonandi vera tímabundið en engu að síður er eðlilegt að allir taki þátt í því – þar geta opinberir starfsmenn, fyrir utan þá sem eru í fremstu víglínu baráttunnar gegn COVID-19, ekki verið undanskildir. Því eru mikil vonbrigði að ekkert hafi enn heyrst um skert starfshlutföll, tímabundnar kjaraskerðingar eða annað slíkt á sama tíma og stórfelld lækkun starfshlutfalls og uppsagnir eru að hefjast á almennum vinnumarkaði. Hið sama ætti að gilda á opinberum vinnumarkaði. Það er sanngjarnt en eykur líka svigrúm ríkisins til að bregðast við aðstæðunum í heilbrigðiskerfinu og til þess að forgangsraða fjármunum í aðgerðir til að sporna gegn neikvæðum efnahagslegum áhrifum t.d. með því að verja atvinnulífið, þar sem verðmætasköpunin á sér stað.

**Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda en að öðrum kosti verði tekið tillit til þeirra í síðari fjárukalögum.**

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands