



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 13. maí 2022

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027, 513. mál

Vandanum slegið á frest

Í framlagðri tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027 reynir ekki á þær fjármálareglur sem lagðar voru til grundvallar við upptöku laga um opinber fjármál árið 2016 þar sem þær hafa tímabundið verið felldar úr gildi. Ekki er gert ráð fyrir að þær taki aftur gildi fyrr en í lok tímabilsins og er næstu ríkisstjórn þannig eftirlátið að takast á við þann vanda sem hefur skapast í opinberum fjármálum.

Þrátt fyrir undirliggjandi ójafnvægi í ríkisrekstri eru í áætluninni ekki boðaðar miklar breytingar á tekju- eða útgjaldahlið né er mótaður skýr farvegur í átt að endurupptöku fjármálaregnanna að öðru leyti en því að treyst er á hagvöxt á komandi árum.

Í áætluninni er fjallað með almennum hætti um umbætur í ríkisrekstri. Útfærslur og greiningar skortir hins vegar á mikilvægum aðgerðum, svo sem á sérstökum ráðstöfunum á tekju- og útgjaldahlið sem enn er þörf fyrir, þrátt fyrir bætтар efnahagshorfur. Þá er talað um nauðsyn hagræðingar og að fjármögnun nýrra verkefna þurfi að fara fram með breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna vegna lítils svigrúm til útgjaldaaukningar. **Samtök atvinnulífsins taka undir þau sjónarmið en ákjósanlegt hefði verið að ítarlegri útfærslur á þessum metnaðarfullu markmiðum fylgdu með í áætluninni í anda gagnsæis.**

Bættur rekstur skapar tækifæri

Eins og SA hafa áður bent á er tilefni til að skoða hvort útgjaldaregla, til viðbótar við þær reglur sem þegar eru til staðar, væri ekki til þess fallin að skapa aukið aðhald í uppsveiflum. Er það ekki síst mikilvægt nú, þegar útlit er fyrir að hagkerfið starfi við fulla framleiðslugetu og verðbólguþrýstingur að ágerast úr ýmsum áttum. Þá má hið opinbera ekki halda áfram að leiða launapróun. Forsendur áætlunarinnar sem snúa að launakostnaði verða að halda svo opinber fjármál stuðli að jafnvægi í opinberum fjármálum og stöðugu verðlagi.

Með bættum rekstri ætti að skapast aukið svigrúm til hagvaxtarhvetjandi fjárfestinga, hjá hinu opinbera og einnig í atvinnulífinu. Enn liggja sóknartækifæri í að styðja við íslenskt atvinnulíf í formi bættis regluverks, betra fjárfestingarumhverfis og lægri álaga. Þó treyst sé á atvinnulífið til að knýja hagvöxt komandi ára leikur hið opinbera lykilhlutverk þegar kemur að því að skapa hagfelldara rekstrarumhverfi fyrir íslensk fyrirtæki.

Í umsögn þessari leggja Samtök atvinnulífsins áherslu á eftirfarandi atriði tengd horfum um opinber fjármál:

1. Undirliggjandi afkoma – neikvæð út tímabilið en ekki gripið til skilgreindra aðgerða

Heildarafkoma hins opinbera verður neikvæð á öllu tímabili áætlunarinnar. Ekki má kenna faraldrinum alfarið um þar sem undirliggjandi ójafnvægi var tekið að myndast áður. Í ljósi þess að spenna er nú að myndast í hagkerfinu vekur eftirtekt að ekki sé hægt að ná fram bata í ríkisfjármálum fyrr en nú er ráðgert. Bættar efnahagshorfur draga ekki úr þörf fyrir útfærslum á afkomubætandi ráðstöfunum, hvort sem um er að ræða tekju- eða útgjaldahlið. Skilgreina þarf betur viðbragð ríkisfjármálanna við breyttum horfum. Hagræðing er boðuð en til að ná fram betri nýtingu á opinberu fé þarf áætlanagerð að byggja á skýrri markmiðasetningu og endurmati útgjalda. Ekki er að sjá að slík vinna sér í forgangi nú þó þörfin sé brýn.

2. Fjármálareglur – útgjaldaregla til viðbótar við afkomureglu

Skort hefur á aðhald í uppsveiflum sem hefur leitt til þess að tímabundnum tekjum hefur gjarnan verið ráðstafað til varanlegra útgjalda. Þessi tilhneiging skapar ójafnvægi og viðvarandi vanda í ríkisrekstri. Til að bregðast við hafa mörg ríki hannað fjármálareglur sem girða fyrir óhóflega útgjaldaaukningu í uppsveiflum og hefur útgjaldaregla, til viðbótar við afkomu- og skuldareglu, æ oftast orðið fyrir valinu meðal þróaðra ríkja. Vert er að skoða hvort ekki væri skynsamlegt að taka upp slíka reglu hér til viðbótar við þær reglur sem þegar eru til staðar.

3. Verðbólguþrýstingur – opinber fjármál verða að styðja við peningastefnuna

Eins og Seðlabanki Íslands, Fjármálaráð og fleiri hafa bent á er mikilvægt að opinber útgjöld auki ekki á þá spennu sem er að skapast í hagkerfinu um þessar mundir. Þarf því að gæta aðhalds í útgjöldum, stofna ekki til eftirspurnarhvetjandi aðgerða og sýna ábyrgð í komandi kjarasamningum. Í áætluninni er því haldið fram að opinber fjármál sporni gegn verðbólgu og dragi úr spennu í hagkerfinu. Fyrir þessu eru ekki færð nægilega sannfærandi rök í áætluninni enda verður samneysla enn yfir sögulegu meðaltali og hallarekstur mikill og viðvarandi.

4. Þróun launakostnaðar – mikilvægt er að forsendur haldi

Gert er ráð fyrir hóflegri aukningu í launakostnaði ríkissjóðs í sögulegu samhengi. Forsendur um launakostnað í fjármálaáætlun verða að halda til að tryggja megi jafnvægi í ríkisrekstri og á vinnumarkaði sem og stöðugt verðlag. Lítið má út af bregða til að sá jákvæði frumjöfnuður sem gert er ráð fyrir að myndist hjá ríkissjóði árið 2025 verði neikvæður.

5. Fjárfestingarstig enn lágt – skapa þarf svigrúm og umhverfi til fjárfestinga

Þrátt fyrir fjárfestingaráttak hjá ríkissjóði verður fjárfesting hins opinbera ekki mikil í sögulegu samhengi, einkum því lítið svigrúm er í rekstri sveitarfélaga til aukinna fjárfestinga. Fjárfesting atvinnuveganna er ekki síður mikilvæg en nauðsynlegt er að styðja betur við hana í formi einfaldara og hagfelldara rekstrarumhverfis. Árangur af auknum stuðningi við nýsköpun er nú þegar að raungerast í formi fjölgunar starfa og aukins útflutnings t.a.m. í hugverkaiðnaði. Hins vegar þarf að skoða þá þætti betur sem standa nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi enn fyrir þrifum, svo sem brest í menntakerfinu, fjárfestingarumhverfi og hamlandi regluverk.

Efnisyfirlit

1	Undirliggjandi afkoma – neikvæð út tímabilið en ekki gripið til skilgreindra aðgerða.....	4
1.1	Horfast þarf í augu við undirliggjandi vanda.....	4
1.2	Vaxtastig fer hækkandi og efnahagsbatinn er brothættur	4
1.3	Nýr og mikilvægur tekjustofn sem enn er á hugmyndastigi	6
1.4	Fjárútlát skilgreina ekki árangur – sýna þarf þann skilning í verki.....	6
2	Fjármálareglur – útgjaldaregla til viðbótar við afkomureglu.....	8
2.1	Skammtímasveiflur trompa ekki langtímaþróun	8
2.2	Ekkert svigrúm til að ráðstafa auknum tekjum til nýrra útgjalda	9
2.3	Tilfni er til endurskoðunar fjármálareglna	10
2.4	Kostir útgjaldareglu verða sífellt skýrari.....	11
2.5	Aukinn sveigjanleiki kallar á meiri eftirfylgni.....	13
3	Verðbólguþrýstingur – opinber fjármál verða að styðja við peningastefnuna.....	15
3.1	Hófsamir kjarasamningar eru lykilforsenda fyrir árangri	16
3.2	Áhrif viðbótarlaunahækkana á kaupmátt eru neikvæð.....	17
3.3	Hið opinbera á ekki að leiða launaþróun	18
4	Þróun launakostnaðar – mikilvægt að forsendur haldi	19
4.1	Forsendur um launakostnað þurfa að halda.....	19
5	Fjárfestingarstig enn lágt – skapa þarf svigrúm og umhverfi til fjárfestinga.....	21
5.1	Aukin áhersla á hagvaxtarhvetjandi útgjöld krefst umbóta í tilfærslukerfum.....	21
5.2	Fjárfestingarstig helst lágt þrátt fyrir átak	22
5.3	Arðsemismat er lykilatriði í forgangsröðun fjárfestinga.....	23
5.4	Stuðningur við nýsköpun ber árangur	23
5.5	Tryggja þarf hagfellt rekstrarumhverfi	25

1 Undirliggjandi afkoma – neikvæð út tímabilið en ekki gripið til skilgreindra aðgerða

Fyrirliggjandi fjármálaáætlun gefur til kynna að heildarafkoma hins opinbera verði neikvæð á öllu tímabili áætlunarinnar. Hér er ekki eingöngu afleiðingum faraldursins um að kenna heldur var undirliggjandi ójafnvægi tekið að myndast í opinberum rekstri áður en faraldurinn skall á. Þó að efnahagsáfallið sem hlaut af faraldrinum hafi verið stórt má það ekki verða að skálkaskjól þegar kemur að nauðsynlegum umbótum sem þurfa að eiga sér stað í rekstri hins opinbera.

Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að hagkerfið starfi nú nálægt fullri framleiðslugetu vekur eftirtekt að ekki sé stefnt að því ná fram bata í ríkisfjármálum fyrr en nú er ráðgert. Frestun á úrlausn vandans kallar á meiri skuldsetningu en ella sem eykur frekar á vandann sem næstu ríkisstjórn virðist eftirlátið að leysa.

1.1 Horfast þarf í augu við undirliggjandi vanda

Eins og Fjármálaráð bendir á í álitserð sinni¹ var undirliggjandi afkoma hins opinbera neikvæð um 2,2% af landsframleiðslu árið 2019 þegar hagvöxtur nam 2,4% eftir langt og kröftugt hagvaxtarskeið. Gera má ráð fyrir að jafnvægisáðstæður hafi þá ríkt í hagkerfinu en engu að síður náðist ekki jafnvægi milli tekna og gjalda í rekstri hins opinbera. Nú spáir Seðlabankinn því að framleiðsluspenna verði til staðar á yfirstandandi ári en að á næsta ári verði hvorki framleiðsluspenna né -slaki. Í tilviki framleiðsluspennu ætti almennt að vera gerð rík krafa til þess að útgjöld hins opinbera auki ekki frekar á spennuna og að opinber rekstur nálgist jafnvægi þegar hagkerfið sjálft starfar í jafnvægi.

Ekki er að finna djúpa umfjöllun í fjármálaáætlun sem reynir að aðgreina áhrif faraldursins annars vegar, hvort sem um er að ræða sértækar aðgerðir eða sjálfvirka sveiflujafnara, og undirliggjandi afkomuvanda sem hefur verið viðvarandi frá því fyrir faraldur. Þetta ætti þó að vera lykilatriði í mati á rekstrinum.

Samkvæmt fyrri fjármálaáætlun og útreikningum Fjármálaráðs var undirliggjandi halli á rekstri hins opinbera til staðar á árunum 2020-2021 jafnvel þó áhrif faraldurs séu tekin út fyrir sviga, bæði hvað varðar sértækar ráðstafanir og sjálfvirka sveiflujöfnun. Af því má vera ljóst að þörfin fyrir afkomubætandi ráðstafanir er enn brýn og því ekki skýrt af hverju áformum um slíkar úrbætur er frestað vegna uppfærðra efnahagsspáa sem eru fjarri því að endurspegla með vissu þróun í efnahagsmálum. Viðvarandi hallarekstur leiðir til skuldasöfnunar sem er varhugaverð þróun, ekki síst í umhverfi hækkandi vaxtastigs.

1.2 Vaxtastig fer hækkandi og efnahagsbatinn er brothættur

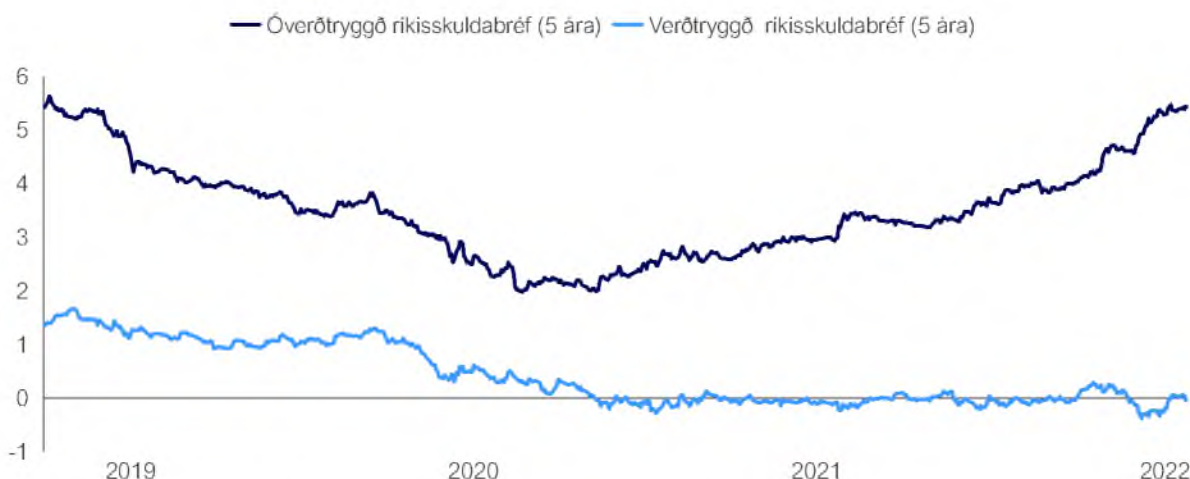
Samtök atvinnulífsins hafa varað ítrekað við því að treysta um of á lánsfjármagnaðan hallarekstur í umhverfi lágra vaxta þar sem staðan gæti breyst skyndilega. Varla þarf frekari vitna við en nýlega þróun stýrivaxta, auk vísbendinga um áframhaldandi vaxtahækkunar á komandi misserum. Ávöxtunarkrafa verðtryggða ríkisbréfa en enn mjög lág í sögulegu samhengi en krafa 10 ára verðtryggðra bréfa hefur þó hækkað nokkuð frá botninum sem var

¹ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Álitserð11%20fjármálaáætlun%202023-2027.pdf>

náð á árinu 2020. Ávöxtunarkrafa óverðtryggðra ríkisbréfa hefur hins vegar hækkað skarpt, í takti við auknar verðbólguvæntingar. Eftir því sem skuldsetning eykst verður vaxtaáhættan meiri fyrir ríkissjóð.

Ávöxtunarkrafa óverðtryggðra ríkisbréfa hefur hækkað skarpt, í takti við auknar verðbólguvæntingar

Ávöxtunarkrafa ríkistryggðra skuldabréfa (%)



Heimild: Seðlabanki Íslands

Gagnlega umfjöllun er að finna í rammagrein 4 í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun um skuldaþróun í samhengi við hagvöxt og undirliggjandi afkomu þar sem sést að kerfislægur halli á rekstri hins opinbera mun leggja til aukinnar skuldaföfnunar allt til ársins 2025, líkt og sjá má á mynd á bls. 62. Eins og áður sagði á sá vandi rætur sínar að rekja til undirliggjandi halla frá því fyrir faraldur og því ekki ljóst hvers vegna verið er að fresta úrlausn hans.

Í þessu ljósi má gagnrýna að bati í efnahagsspám er notaður til að draga úr þörf á (óútfærðum) ráðstöfunum á tekju- og gjaldahlið án þess að rök séu færð fyrir því samhliða að efnahagsbatinn stafi af varanlegum en ekki tímabundnum þáttum. Slík greining þyrfti að liggja fyrir þegar lagt er mat á breytingu á þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Efnahagsþróun getur tekið skjótum breytingum en þörfin fyrir rekstrarumbætur verður áfram til staðar á öllu tímabili áætlunarinnar. Óvarlegt er að treysta alfarið á hagfellda þróun í þessum efnun eins og virðist enn vera gert í framlagðri fjármálaáætlun.

Í umhverfi hækkanði vaxta mun reyna á opinberan rekstur – taka þarf erfiðar ákvarðanir til að draga úr hallarekstri, sem felur í sér að skerpa þarf á forgangsröðun í ráðstöfun útgjalda. Til að slíkar aðgerðir séu árangursríkar þarf að styðjast við trúverðuga umgjörð opinberra fjármála í formi þeirra stofnana sem móta og framfylgja stefnunni. Takist verkefnið illa er allri umgjörðinni ógnað sem rýrir traust, gæti skert lánshæfismat eins og matsaðilar² hafa bent á og þannig hrundið af stað fjármagnsflóttu sem myndi auka frekar á vandann.³

² <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-revises-iceland-outlook-to-stable-affirms-at-a-18-03-2022>

³ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

1.3 Nýr og mikilvægur tekjustofn sem enn er á hugmyndastigi

Fyrirhugað er að gjörbreyta skattkerfinu eins og það snýr að skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Farið er vel yfir ástæður þess og gróflega mótaðar tillögur að lausnum eru reifaðar í áætluninni. Öruggt má telja að tekist verður á um útfærslur hvað þetta varðar. Um verulega fjármuni er að ræða sem gert er ráð fyrir á tekjuhlið ríkissjóðs á næstu árum. Enn er óvíst hvort þessar fyrirætlanir muni raungerast með þeim hætti sem lagt er upp með enda hafa aðgerðirnar ekki verið lögfestar. Ef þessi áform ganga ekki eftir mun það skilja eftir stórt skarð í tekjuáætlun ríkissjóðs og því brýnt að útfærslur að raunhæfum tillögum í þessum efnunum liggi fyrir.

1.4 Fjárútlát skilgreina ekki árangur – sýna þarf þann skilning í verki

Eins og Samtök atvinnulífsins hafa bent á í fyrri umsögnum um opinber fjármál þarf að tryggja að þær fjárveitingar sem hið opinbera ræðst í nái tilætlunum árangri. Fjárútlát skilgreina ekki árangur, en án skilgreindra árangursmælikvarða er ógjörningur að meta hvort tilætlunum markmiðum með fjárveitingum hafi verið náð. Við þessu er gengist í fjármálaáætlun en þó er ekki að sjá að áþreifanlegar úrbætur hafi átt sér stað hvað þetta varðar.

Á meðan tölusetnum markmiðum hefur verið vikið til hliðar eru grunngildi laganna í forgrunni hvað varðar stefnumótun og áætlanagerð. Fjallað er um grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar í 6.gr. laganna. Eitt grunngildanna er gagnsæi, eins og kemur fram í lögum um opinber fjármál:

Gagnsæi sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.-4. tölulið. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Í lögnum er annars vegar fjallað um töluleg markmið, sem felld hafa verið tímabundið úr gildi, en einnig er fjallað um markmið í samhengi við stefnumótun málefnasviða og gæði þjónustu við íbúa. Slík stefnumótun ætti að vera leiðarljós hvers ráðuneytis. Í 20.gr. laganna segir meðal annars:

*Hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. **gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri staðfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup.***

Á þetta hefur skort verulega og er ekki að sjá að ákvæðum laga um opinber fjármál sem snúa að skýrri markmiðasetningu sé í raun fylgt né að slík grundvallarmarkmið séu sett í samhengi við fjármálaáætlun.

Samtökin hafa talað fyrir mikilvægi þess að við umbætur í ríkisrekstri séu árangurstengd fjárlagagerð (*e. performance budgeting*) og endurmat útgjalda (*e. spending reviews*) í hávegum höfð, bæði svo hægt sé að hafa hemil á sífelldri útgjaldaaukningu en einnig svo hægt

sé að taka gagnadrifnar ákvarðanir varðandi forgangsstöðun opinberra útgjalda⁴. Flest önnur þróuð lönd hafa nýtt sér ávinning slíkra vinnubragða um nokkra hríð. Því er ánægjulegt að sjá að tæpt sé á þessum mikilvægu tólum áætlanagerðar í fjármálaáætlun, m.a. með umfjöllun um árangurstengda áætlanagerð í rammagrein 10. Hins vegar er ekki að sjá að þessi vinna sé langt komin eða að hún sé í sérstökum forgangi nú, þó þörfin sé brýnni en oft áður. Til að slík vinna beri árangur þarf hún að vera leidd af festu af æðstu stjórnendum og innleiðing nýs hugarfars markmiðadryfinnar ákvarðanatöku þarf að seytla þaðan um allt stjórnkerfið.

Endurmat útgjalda fer nú fram á þremur sviðum; mat á útgjöldum til örorkumála, hjúkrunarþjónustu fyrir aldraða og framhaldsfræðslu. Enn hefur niðurstaða þeirrar vinnu ekki verið birt og ekki að sjá í fjármálaáætlun skýrar fyrirætlanir um framhaldið þrátt fyrir brýna þörf þar á.

Erfitt er er leggja nægilega áherslu á mikilvægi vinnu við markmiðasetningu og endurmat útgjalda og nauðsyn þess að niðurstöður hennar séu aðgengilegar almenningi og nýttar til umbóta í ríkisrekstri.

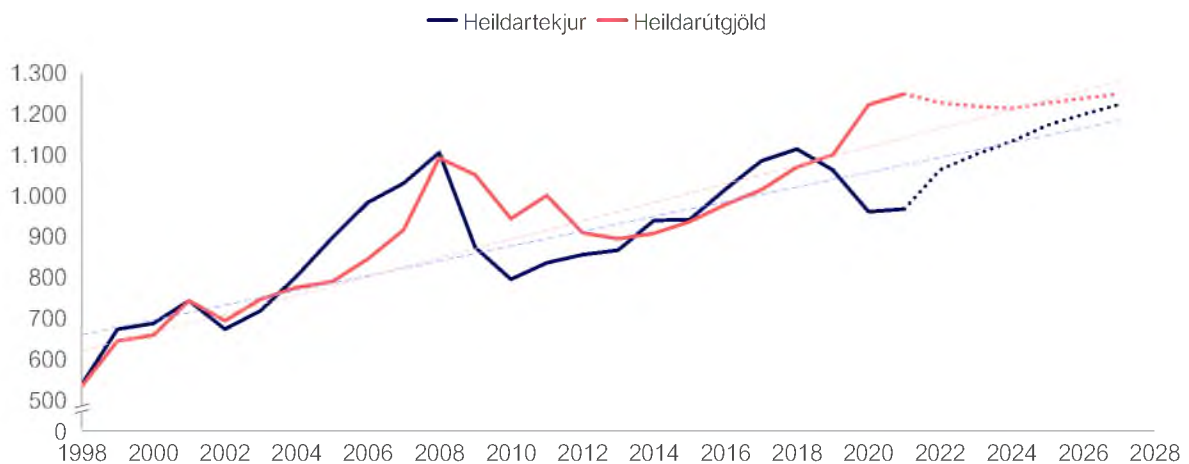
⁴ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>

2 Fjármálareglur – útgjaldaregla til viðbótar við afkomureglu

Framleiðsla hagkerfa er sveiflukennd en hefur tilhneigingu til þess að leita að endingu í jafnvægi sem samræmist framleiðslugetu þeirra. Til skemmri tíma eiga sér stað sveiflur í kringum þetta lengri tíma jafnvægi. Í niðursveiflum aukast gjarnan útgjöld hins opinbera og tekjur dragast saman, meðal annars vegna sjálfvirkra sveiflujafnara á borð við atvinnuleysistryggingar. Að sama skapi eiga tekjur það til að aukast í uppsveiflum. Vandinn hefur hins vegar verið sá að í uppsveiflum er tilhneigingin einnig sú að auka útgjöld (sum varanlega) þó að aukningin á tekjuhliðinni sé ekki varanleg. Þetta hefur sveiflumagnandi áhrif í uppsveiflum og er einnig til þess fallið að skapa vanda í ríkisfjármálum í formi viðvarandi hallarekstrar og skuldasöfnunar. Mörg ríki hafa hannað vel skilgreinda umgjörð opinberra fjármála og innleitt fjármálareglur til að stemma stigu við þessum vanda.

Tilhneiging hefur verið til að auka útgjöld samhliða tekjuaukningu, oft varanlega jafnvel þó að tekjuaukinn sé skammvinnur

Heildartekjur og –útgjöld ríkissjóðs* á föstu verðlagi ársins 2022 ásamt leitnilínu (ma.kr.)



*Að teknu tilliti til afkomubætandi ráðstafana

Heimildir: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið og útreikningar SA

2.1 Skammtímasveiflur trompa ekki langtímaþróun

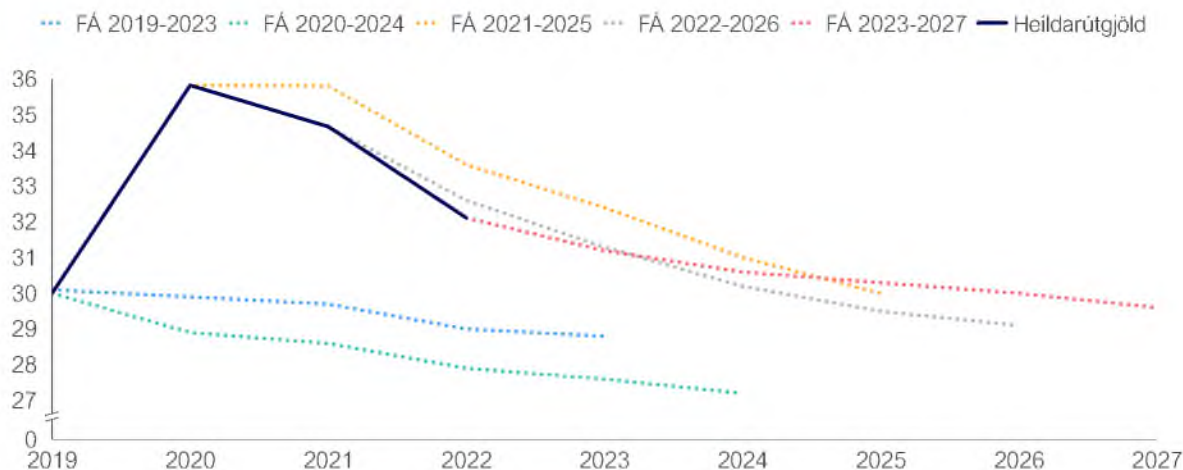
Áætlanir hins opinbera byggja að miklu leyti á fyrirliggjandi þjóðhagsspám og framreikningi tekna og gjalda miðað við þau opinberu kerfi sem til staðar eru. Varhugavert er að treysta um of á þá skammtímaþróun sem slíkar spár gefa til kynna. Í nýlegri rannsókn á samhengi áætlana og fjárlaga í Evrópusambandsríkjum yfir tímabilið 1998-2019⁵ má sjá að meðaltali var sá hagvöxtur sem raungerðist einu prósentustigi minni en áætlanir til þriggja ára höfðu gert ráð fyrir. Ljóst má vera að niðurstöður einstakra ára eiga það til að vera verri en gert var ráð fyrir, þó ekki sé loku fyrir það skotið að hagvöxtur verði meiri en vonast var til á tilteknu tímabili. Þó að vitað sé að þessi skekkja sé til staðar er ekki tekið tillit til hennar við áætlanagerð.

⁵ <https://voxeu.org/article/optimism-bad-fiscal-outcomes#:~:text=In%20the%20history%20of%20the,fiscal%20adjustment%20or%20justify%20expansions>

Eins og SA hafa bent á í fyrri umsögnum^{6,7} er hluti vandans sá að hentugt getur verið að reiða sig á „bjartsýnar“ skemmri tíma efnahagsspár til að styðja áframhaldandi útpenslu í stað þess að horfa til lengri tíma og þannig forðast erfiðar ákvarðanir um nauðsynlega hagræðingu í ríkisrekstri.

Áætlanir um þróun opinberra fjármála breytast yfir tíma og raunniðurstöður oft talsvert frá því sem lagt var upp með í upphafi

Áætlanir um heildarútgjöld* ríkissjóðs % VLF skv. fjármálaáætlunum (FÁ) frá árinu 2019 (%)



*Að teknu tilliti til afkomubætandi ráðstafana

Heimildir: Samantekt Fjármálaráðs og Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Lýðfræðileg þróun og langtímaleitni hagvaxtar gefa til kynna að minni hagvaxtar sé að vænta í framtíð en verið hefur í fortíð. Sjónarmið um varfærni gefa því tilefni til að horfa í auknum mæli til mats á jafnvæghagvexti út frá framleiðslugetu hagkerfisins, eða meðaltals nokkurra ára, heldur en eingöngu skemmri tíma hagspáa sem eru sveiflukenndar – sérstaklega í ljósi þess vanda sem rakinn var hér að ofan varðandi ósamhverfu í útgjaldaráðstöfunum í upp- og niðursveiflum.

Að auki fela mörg af kerfum hins opinbera í sér skuldbindingar langt fram í tímann sem gera þarf ráð fyrir og setja í samhengi við áætlanagerð í nútíð. Reynsla undanfarinna áratuga hefur leitt til þess að mörg lönd hafa reynt að innleiða meiri framsýni og varfærni í áætlana- og fjárlagagerð. Það er hægt að gera með margvíslegum hætti, svo sem með vel hönnuðum fjármála-reglum.

2.2 Ekkert svigrúm til að ráðstafa auknum tekjum til nýrra útgjalda

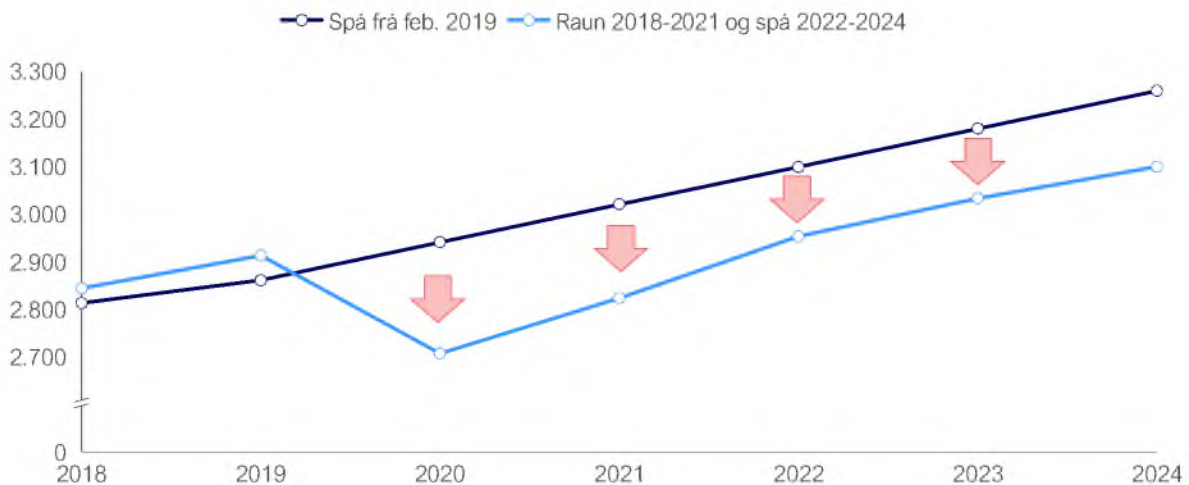
Varast þarf að einblína um of á jákvæða breytingu milli ára þegar litið er til þjóðhagsspáa eftir tímabil mikils samdráttar. Þó að væntingar standi til þess að *hagvöxtur* taki við sér eftir mikinn samdrátt verður *framleiðslustig* í hagkerfinu áfram undir því stigi sem gert var ráð fyrir áður en faraldurinn skall á.

⁶ https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/af8c5548-a2c8-483f-ae4a-866452f57977_Umsogn_Fjarmalastefna.pdf

⁷ https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/7a7e1c02-7a46-47b7-b96e-c887a9e801cf_2021_12_10_Umsogn+SA+fjarlog+2022.pdf

Þó að væntingar standi til þess að hagvöxtur taki við sér verður framleiðslustig í hagkerfinu áfram undir því stigi sem gert var ráð fyrir áður en faraldurinn skall á

Verg landsframleiðsla á raunvirði (ma.kr.)



Heimildir: Hagstofa Íslands og útreikningar SA

Á sama tíma jukust ríkisútgjöld umtalsvert. Ekki er hægt að ráðstafa þeim vexti sem fram undan er til enn aukinna útgjalda sé ætlunin að vinda ofan af þeirri neikvæðu þróun sem hefur átt sér stað í opinberum fjármálum síðastliðin tvö ár. Mikilvægt er að forsendur um hóflega útgjaldaaukningu, þ.e. 1% árlegur meðalraunvöxtur frumútgjalda ríkissjóðs, standist – bæði út frá sjónarmiðum um sjálfbærni opinberra fjármála og þann verðbólguþrýsting sem nú er til staðar. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafði einnig uppi varnaðarorð hvað þetta varðar og sagði í nýju álitinu sínu að ríkisstjórnin ætti að standa við þau fyrirheit að ráðstafa ekki óvæntum tekjum til aukinna útgjalda. Óvissan um efnahagsþróun er enn veruleg.⁸

2.3 Tilefni er til endurskoðunar fjármálareglna

Í ljósi þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað í kjölfar gildistöku laga um opinber fjármál árið 2016, ekki síst á síðustu árum, er vert að skoða hvort þær fjármálareglur sem liggja til grundvallar tölulegum markmiðum í opinberum rekstri séu þær heppilegustu sem völ er á. Þarf þá einna helst að taka tillit til sjónarmiða um eðli íslensks hagkerfis annars vegar, sem er mjög sveiflukennt, og freistnivanda stjórnmalanna hins vegar. Það að reglurnar hafi verið lagðar til hliðar og vegferðin í átt að upptöku þeirra að nýju sé hafin gefur rými til endurskoðunar og aðlögunar sem þjóðir víða um heim ákveðið að nýta sér.⁹

⁸ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/10/iceland-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission?cid=em-COM-123-44765>

⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>

Stuðst hefur verið við eftirfarandi tölusett viðmið í opinberum rekstri:

- 1 Afkomuregla**
Heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður og árlegur halli á heildarjöfnuði aldrei meiri en 2,5% af VLF
- 2 Skuldaregla**
Heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en 30% af VLF
- 3 Skuldalækkunarregla**
Skuldir skulu lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámars að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili

Afkomureglan hefur ekki verið hagsveifluleiðrætt héraendis sem torveldar mat á því hvenær afkoman viku frá jafnvægisástandi og þar af leiðandi hvenær er verið að ráðstafa tekjum sem ætla má að séu ekki varanlegar. Þegar um slík frávik er að ræða skiptir höfuðmáli hvernig farið er með þá fjármuni sem innheimtast umfram það sem vænta má í jafnvægisástandi. Hagsveifluleiðrætting væri því fræðilega ákjósanleg en rauntímamat á því hvort hagkerfið sé í jafnvægi eða ekki er ýmsum vandkvæðum háð.

Þá er mikilvægt að fjármálareglurnar séu einfaldar í framkvæmd þannig að auðvelt sé fyrir stjórnámálamenn að framfylgja þeim og að það sé á færi almennings að veita stjórnámálamönnum aðhald víki þeir af markaðri braut. Flækjustig og ógagnsæi torvelða greiningar og aðhald og leysir því stjórnámálamenn á vissan hátt undan mikilvægu aðhaldi og pólitískri ábyrgð.

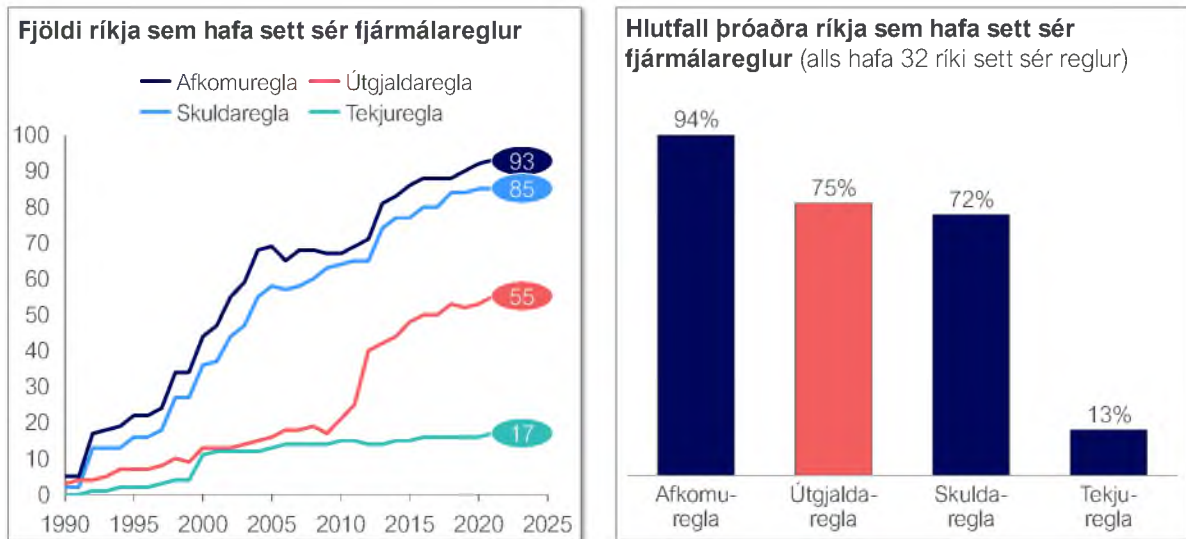
Einföld afkomuregla á borð við þá sem stuðst er við hér á landi er gagnsæ en tryggir hvorki sveiflujöfnun né skuldalækkun á góðæristímum. Hagsveifluleiðrætt afkomuregla er sveiflujafnandi en er ógagnsæ og krefst vandasamra útreikninga og óáreiðanlegra forsendna. Erfitt er að ákvarða í rauntíma hvort hagkerfið starfar við jafnvægi. Á sá vandi ekki síður við á Íslandi en annars staðar þar sem hagkerfið er smærra og sveiflukenndara en almennt þekktist.

2.4 Kostir útgjaldareglu verða sífellt skýrari

Sé tekið mið af ofangreindum kostum og göllum núverandi reglna er vert að athuga hvort ekki sé ákjósanlegt að taka upp útgjaldareglu, sem handhægt ætti að vera að framfylgja og girðir fyrir óhóflega útgjaldaaukningu í uppsveiflu, til viðbótar við afkomureglu og skuldareglu. Sífellt fleiri lönd hafa á undanförunum áratug kosið að taka upp útgjaldareglu og er mikill meirihluti þeirra þróuðu ríkja sem hafa sett sér fjármálareglur með reglur um vöxt útgjalda.¹⁰

¹⁰ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>

Sífelld fleiri lönd hafa á undanförunum áratug kosið að taka upp útgjaldareglu samhliða öðrum fjármálareglum



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

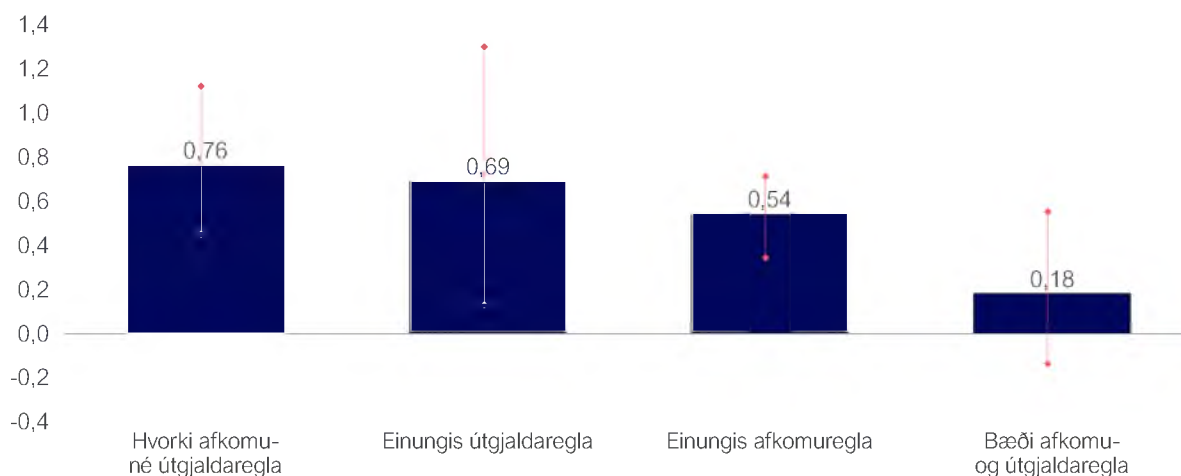
Einn helsti kostur útgjaldareglu er sá að hún dregur úr sveiflum í opinberum fjármálum með því að tryggja að opinber útgjöld sveiflist ekki í takti við hagsveifluna, heldur fer óvænt tekjuaukning til sparnaðar sem hægt er að nýta þegar verr árar. Tekjur hins opinbera eru almennt sveiflukenndari en útgjöldin og er útgjaldaregla til þess fallin að draga úr þeirri freistni stjórnmalanna að útgjöldin elti þá sveiflukenndu þróun sem á sér stað á tekjuhliðinni, sérstaklega í uppsveiflu. Segja má að útgjaldaregla verji þannig útgjaldahliðina fyrir efnahagssveiflum.¹¹

Alþjóðleg reynsla virðist að auki sýna að opinber fjármálastefna sé minnst sveiflumagnandi þegar útgjaldaregla er til staðar samhliða afkomureglu. Þetta er sérlega mikilvægt að hafa í huga í sveiflukenndu hagkerfi eins og okkar. Virðast ýmsar umbætur á sviði fjármálareglna á evrusvæðinu miðast að ólíkum útfærslum á útgjaldareglu, m.a. vegna þessara kosta sem nefndir hafa verið hér að ofan. Þó þarf að hafa í huga að hún tryggir ekki niðurgreiðslu skulda á góðæristímum og því er mikilvægt að hafa vel hannaða skuldareglu samhliða til að taka á þeim vanda.

¹¹ <https://voxeu.org/article/effectiveness-national-expenditure-rules>

Alþjóðleg reynsla virðist sýna að opinber fjármálastefna sé minnst sveiflumagnandi þegar útgjaldaregla er til staðar samhliða afkomureglu

Sveiflumagnandi áhrif opinberra fjármála með afkomu- og/eða útgjaldareglu (og 95% óvissubíl)



Heimild: Effectiveness of national expenditure rules: Evidence from EU member states

Samtök atvinnulífsins leggja til að tekin verði upp útgjaldaregla samhliða fyrirbyggjandi fjármálareglum

- 1 Afkomuregla**
Heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður og árlegur halli á heildarjöfnuði aldrei meiri en 2,5% af VLF
- 2 Skuldaregla**
Heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en 30% af VLF
- 3 Skuldalækkunarregla**
Skuldir skulu lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámars að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili
- 4 Útgjaldaregla**
Regluna þarf að útfæra með eiginleika íslenska hagkerfisins í huga og samspil hennar við fyrirbyggjandi fjármálareglur

2.5 Aukinn sveigjanleiki kallar á meiri eftirfylgni

Í umsögn um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026¹² bentu SA á að vel hönnuð flóttákvæði ættu að ná utan um stór efnahagsáföll á borð við það sem fylgdi heimsfaraldrinum. Fyrirfram skilgreind flóttákvæði minnka líkur á því að ákvarðanir séu teknar eftir geðþótta og hentugleika hverju sinni og áföll notuð um of sem afsakanir fyrir slæmum niðurstöðum í opinberum fjármálum. Aukinn innbyggður sveigjanleiki krefst þess þó á móti að eftirfylgni

¹² <https://www.althingi.is/altext/erindi/152/152-456.pdf>

með reglunum sé þeim mun meiri. Þá hefur verið sýnt fram á að meiri árangur næst við lækkun skuldahlutfalls í löndum þar sem eftirfylgni með fjármálareglum er meiri.¹³

Til að tryggja góða eftirfylgni með fjármálareglum þurfa ákveðnir þættir að vera til staðar:

- Reglurnar þurfa að vera einfaldar
- Nægilegt gagnsæi þarf að vera til staðar í opinberum fjármálum
- Áætlanir og stefnu stjórnvalda þarf ekki eingöngu að rýna út frá grunngildum heldur er einnig mikilvægt að horft verði til raunsæis áætlana, þ.e. hversu líklegt er að stefnumörkun stjórnvalda muni ganga eftir.
- Auka þarf vægi og getu fjármálaráðs til greininga og ráðgjafar fyrir Alþingi. Til að mynda væri hægt að horfa til fyrirkomulags Office for Budget Responsibility í Bretlandi
- Opinská þjóðfélagsumræða þarf að eiga sér stað sem byggir á nægjanlegum gögnum

Eðlilegt er að endurskoða fjármálareglur með hliðsjón af fenginni reynslu. Útgjaldaregla til viðbótar við þær reglur sem þegar eru til staðar væri til þess fallin að stuðla að auknu jafnvægi í ríkisfjármálum.

¹³ <https://voxeu.org/article/reforming-european-fiscal-framework-increasing-compliance-not-flexibility>

3 Verðbólguþrýstingur – opinber fjármál verða að styðja við peningastefnuna

Eins og Seðlabanki Íslands og fjármálaráð hafa bent á er mikilvægt að opinber fjármál leiði ekki til aukins verðbólguþrýstings en verðbólga mælist nú 7,2%. Gert er ráð fyrir að hún aukist enn og taki ekki að hjaðna að ráði fyrir en á næsta ári. Um þetta ríkir þó mikil óvissa og munu ytri áhrifaþættir halda áfram að leika stórt hlutverk.

Verðbólga mælist nú 7,2% og útlit fyrir að hún aukist enn og taki ekki að hjaðna að ráði fyrir en á næsta ári

12 mánaða verðbólga og spá Seðlabanka Íslands (%)



Heimild: Seðlabanki Íslands

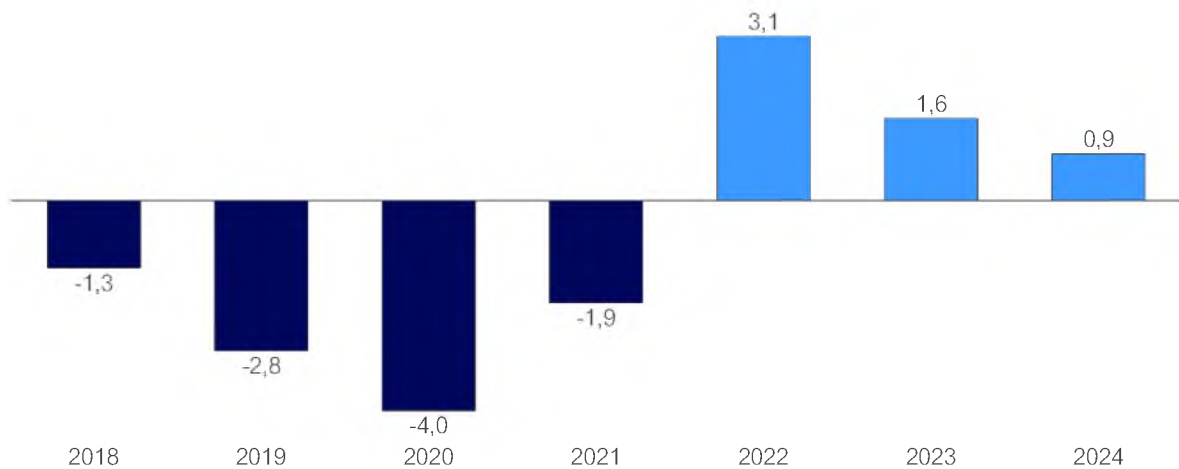
Hvað innlenda þætti varðar munu niðurstöður komandi kjarasamninga hafa mikið um þróunina að segja. Þá skiptir máli að hið opinbera standi ekki fyrir eftirspurnarhvetjandi aðgerðum til að bæta upp fyrir neikvæð áhrif verðbólgunnar – slíkar aðgerðir myndu einungis ganga þvert gegn markmiðum Seðlabankans.

Verðbólguáhrif opinberra fjármála eru lykilatriði þegar kemur að áætlanagerð næstu ára en takmarkaða greiningu er að finna á þessum þætti í áætluninni. Þar er því haldið fram að opinber fjármál muni vinna gegn þenslu og stuðla að efnahagslegum stöðugleika á tímabili áætlunarinnar þar sem aðhaldsstig aukist frá fyrra ári og útgjaldaaukning hins opinbera verði „hófleg“ á næstu árum.

Þetta er ekki ýkja sannfærandi röksemdafærsla fyrir verðbólguþrýstingnum, ekki síst þegar horft er til þess að samneyslan mun þrátt fyrir allt haldast talsvert fyrir ofan sögulegt meðaltal sem hlutfall af landsframleiðslu á tímabili áætlunarinnar og áframhaldandi halli verður á rekstri hins opinbera næstu árin. Rétt er að aðhald eykst milli ára ef áætlanir ganga eftir, það þýðir hins vegar ekki að ríkisfjármálin vinni gegn þenslu í hagkerfinu enda undirliggjandi hallarekstur enn þó nokkur. Réttara væri að tala um að ríkisfjármálin verði ekki jafn verðbólguþrýstingur og undanfarin tvö ár þar sem dregið er úr hallarekstri.

„Aðhaldið sem birtist í núverandi halla afkomunnar er engu að síður til þess fallið að þenja fremur en slaka í efnahagslífinu...”

Breyting á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði ríkissjóðs 2018-2024*



*Leiðrétt er fyrir óreglulegum og einskiptisliðum (Grunnspá Seðlabankans 2022-2024)
Heimild: Seðlabanki Íslands

Í ljósi mikilvægi þess að fjármál hins opinbera verki í sömu átt og aðgerðir Seðlabankans til að viðhalda stöðugu verðlagi og þar með hóflegu vaxtastigi í landinu hefði mátt vænta mun ítarlegri umfjöllunar um þessa áhrifaþætti í áætluninni.

„Með því að draga úr hallanum á afkomunni eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar auka sjórnvöld aðhald í hagsjórninni. **Aðhaldið sem birtist í núverandi halla afkomunnar er engu að síður til þess fallið að þenja fremur en slaka í efnahagslífinu** þótt áhr. fin fari þverrandi gangi fyrirhuguð framvinda í áætlun eftir. Þenslu- og slakaáhr. fin koma skýrt fram í birtum frumjöfnuði en hann verður ekki orðinn jákvæður fyrr en 2025 gangi áætlanir eftir.“¹⁴

- Álitsgerð Fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2023-2027

3.1 Hófsamir kjarasamningar eru lykilforsenda fyrir árangri

Eins og Seðlabankinn hefur ítrekað nefnt, og kemur raunar einnig fram í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun, munu kjarasamningar hafa mikið að segja um framvindu efnahagsmála næstu misserin, ekki síst þegar kemur að verðbólguþróun. Hið opinbera hefur verið leiðandi í launaþróun að undanförunu en fjármálaáætlun ber með sér að aukning launakostnaðar verði afar hófleg á næstu árum í sögulegu tilliti (sjá umfjöllun í kafla 4). Mikilvægt er að þessar forsendur gangi eftir út frá sjónarmiðum um jafnvægi í ríkisfjármálum, stöðugleika á vinnumarkaði og verðbólguþróun.

¹⁴ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Alitsgerd11%20fjarmalaatun%202023-2027.pdf>

Hið opinbera hefur verið leiðandi í launþróun að undanfögnu

Þróun launvísitölu (vísitala = 100 í mars 2019)



Heimild: Hagstofa Íslands

3.2 Áhrif viðbótarlaunahækkana á kaupmátt eru neikvæð

Seðlabankinn grípur sín varnaðarorð ekki úr lausu lofti en í málfesti Peningamála (rammagrein 1) má finna umfjöllun um áhrif viðbótarlaunahækkana í formi hagvaxtarauka á efnahagslega þætti s.s. hagvöxt, verðbólgu og kaupmátt. Í umfjölluninni kemur fram að á tímabili Lífskjarasamningsins hafi laun hér á landi hækkað um 6,7% á ári að jafnaði sem er þrefalt meira en á hinum Norðurlöndunum og nær sexfalt meira en í Þýskalandi. Þróunin er ekki ný af nálinni heldur má sjá svipað mynstur ef horft er til síðastliðinna tveggja áratuga.

Launahækkarnir hérlandis hafa í lengri tíma verið langt umfram framleiðnivöxt sem hefur að jafnaði verið um 1,2-1,5% á ári undanfarinn áratug. Laun hafa að jafnaði því hækkað um 2,5-3,5 prósentur meira á ári en það sem samræmist framleiðniaukningu að viðbættu verðbólguþrýstingum Seðlabankans. Hagfelld ytri þróun, s.s. mikill viðskiptakjarabati, hefur dregið úr verðbólguáhrifum þessarar þróunar á seinustu árum en einnig kemur fram í rammagreininni að vextir Seðlabankans hafi þurft að vera hærri en ef ekki hefði verið fyrir launahækkarnir sem ekki var innistæða fyrir.

Af umfjöllun um hagvaxtaraukann má vera ljóst að ekkert efnahagslegt svigrúm er til launahækkana umfram framleiðniaukningu um þessar mundir. Að mati Seðlabankans hefur hagvaxtaraukinn áhrif til minnkunar á eftirspurn eftir vinnuafli þannig að heildarvinnustundir verða færri en ella. Verri atvinnuhorfur vegi þannig á móti nafnlaunahækkunum. Til viðbótar komi til aukinn verðbólguþrýstingur sem leiðir til herra vaxtastigs. Samverkun þessara þátta hefur þau heildaráhrif að kaupmáttur ráðstöfunartekna verður minni en hann væri ef ekki hefði komið til þessara launahækkana á tímabilinu. Viðbótarlaunahækkarnir í núverandi efnahagsástandi eru þannig fallnar til að draga úr kaupmætti.

Samkvæmt greiningunni eru hagvaxtarhorfur einnig lakari sem nemur 1/2 prósentustigi í ár og 1 prósentu á næsta ári vegna minni einkaneyslu og fjárfestingar, sem og herra raungengis, sem skerðir samkeppnishæfni útflutningsgreina. Vegna aukins verðbólguþrýstings eru meginvextir Seðlabankans 1/4 prósentu hærri að meðaltali í ár og 1/2 prósentu hærri á næstu tveimur árum samkvæmt greiningunni.

3.3 Hið opinbera á ekki að leiða launaþróun

Verðbólga mælist nú langt umfram markmið Seðlabankans og ekki er útlit fyrir að ytri aðstæður muni veita íslensku hagkerfi sama byr í seglin og verið hefur á undanförunum áratug. Niðurstaða komandi kjarasamninga má ekki leiða til þess að endurtekið efni úr hagsögu Íslands, víxlverkun launa og verðlags, öðlist nýtt líf. Þarf þurfa yfirvöld að ganga fram með góðu fordæmi. Hafa þessi varnaðarorð heyrst ítrekað að undanförunu, m.a. frá Seðlabankanum, fjármálaráði og í sjálfri áætluninni.



Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027

„Hækkun nafnlauna sem er ekki í samræmi við undirliggjandi ástand í hagkerfinu gæti leitt til fyrrnefnds **höfrungahlaups verðlags og launa** þannig að stöðugleika væri fórnað og vaxtabyrði heimilanna aukinn enn frekar.“



Greinargerð fjármálaáætlunar fyrir árin 2023-2027

„Hækki laun umfram samtölu framleiðnivaxtar og viðskiptakjarabata getur aukningin falist í breyttu hlutfalli þess sem fer í laun annars vegar og arðsemi fyrirtækja hins vegar. Umfram það **brýst aukinn launakostnaður fram í verðbólgu eða atvinnuleysi**, nema hvort tveggja sé.“



Yfirlýsing peningastefnunefndar 4. maí 2022

„Peningastefnunefnd telur líklegt að herða þurfi taumhald peningastefnunnar enn frekar á næstu mánuðum til að tryggja að verðbólga hjaðni í markmið innan ásættanlegs tíma. **Ákvarðanir í atvinnulífi, á vinnumarkaði og í ríkisjármálum munu skipta miklu** um hversu hátt vextir þurfa að fara.“

Yfirvöld munu hafa mikið um það að segja hvernig launaþróun verður næstu misserin og þurfa að sameinast almenna vinnumarkaðinum um að tryggja að sú þróun verði í samræmi við efnahagslegar aðstæður, með það að markmiði að verja kaupmátt heimilanna.

4 Þróun launakostnaðar – mikilvægt að forsendur haldi

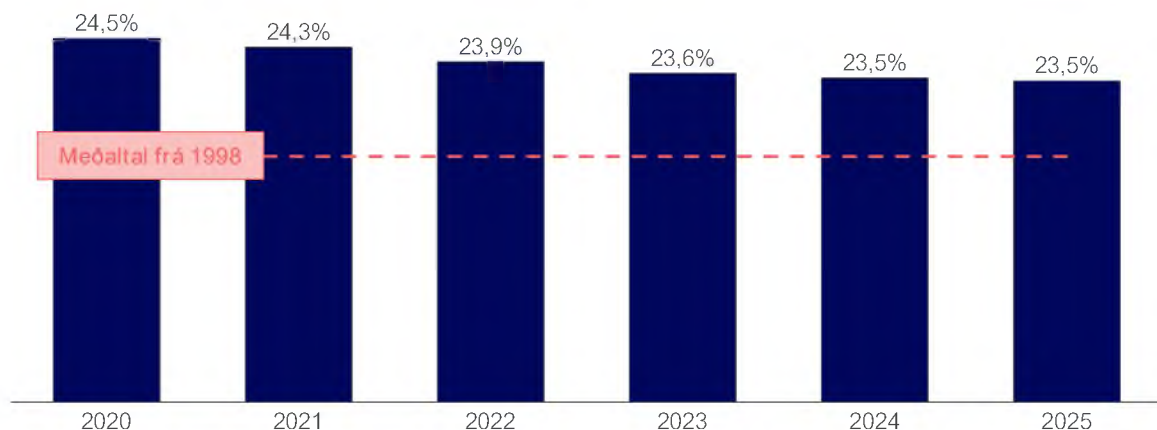
Ein lykilforsenda í Fjármálaáætlun er þróun launakostnaðar. Gert er ráð fyrir að almenn hækkun launa ríkisstarfsmanna sé í samræmi við kjarasamninga árið 2022 eða um 3,9% skv. forsendum áætlunarinnar. Þetta verður að teljast hæpin forsenda enda hækkaði launavísitala ríkisstarfsmanna um 4,4% í janúar. Þó svo hún hækkaði ekki meira á árinu myndi ársmeðaltalið engu að síður hækka um 6,2%.

Frá og með árinu 2023 er gert ráð fyrir 1,5% kaupmáttaraukningu launa á ári. Út frá verðlagsforsendum er ljóst að þær nafnlaunahækkunarir sem gert er ráð fyrir eru í kringum 4-5% á ári. Til samanburðar hefur ársmeðaltal launavísitölu ríkisstarfsmanna hækkað að meðaltali um rúm 7% á ári síðastliðin 15 ár. Launakostnaðurinn skv. áætluninni vex þó um rúmlega 2% meira en sem nemur áætluðum launahækkunum á tímabilinu 2023-2027 sem skýrist af kerfislægum vexti, s.s. fjölgun starfsmanna, en á móti kemur aðhaldskrafa.

Hlutfall launa á móti tekjum ríkissjóðs er sögulega hátt og gert er ráð fyrir að það haldist nokkuð stöðugt á tímabili áætlunarinnar enda eru launaforsendur hennar nokkuð hóflegar miðað við sögulega þróun.

Hlutfall launa á móti tekjum ríkissjóðs er sögulega hátt, mikilvægt er að launaforsendur haldi til að tryggja jafnvægi í ríkisfjármálunum og stöðugleika á vinnumarkaði

Laun á móti tekjum A-hluta ríkissjóðs



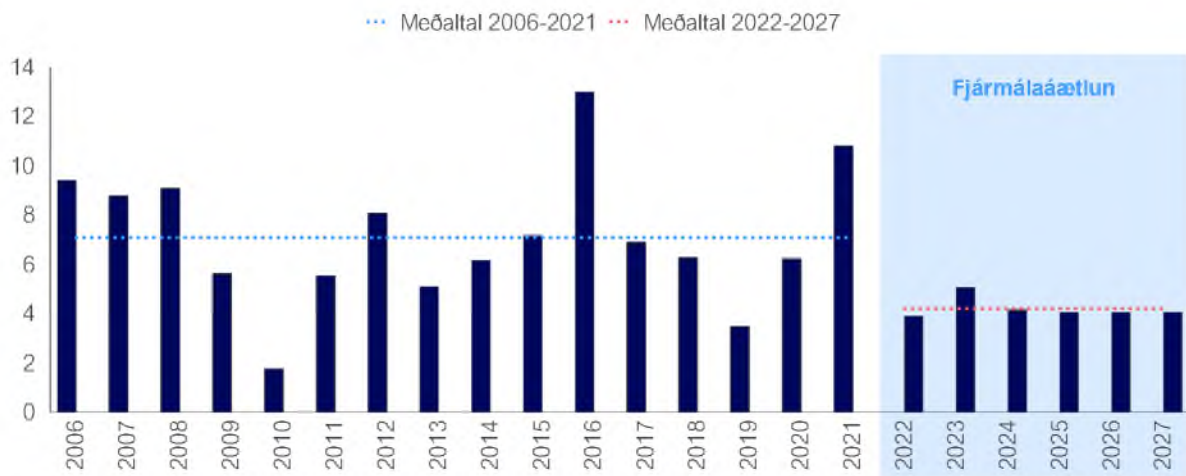
Heimildir: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið og útreikningar SA

4.1 Forsendur um launapróun þurfa að halda

Forsendur um launapróun mega teljast hóflegar í ljósi sögulegrar þróunar. Mikilvægt er hins vegar að launaforsendur áætlunarinnar haldi til að tryggja jafnvægi í ríkisfjármálunum, stöðugleika á vinnumarkaði og temprun verðbólguþrýstings. Gæta verður að því að hið opinbera sé ekki leiðandi í launapróun og tryggja verður að launastefnunni sem mótuð verður á almennum markaði í komandi kjaraviðræðum verði fylgt eftir af hinu opinbera þegar kjarasamningar losna á opinberum vinnumarkaði.

Þróun launakostnaðar er ein lykilforsenda fjármálaáætlunar en þær eru fremur hóflegar í ljósi sögulegrar þróunar

Breyting í ársmeðaltali launavísitölu ríkisstarfsmanna og meðaltöl yfir tíma



Heimildir: Hagstofa Íslands og Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Lítið má út af bregða varðandi launahækkunir á komandi árum þannig að sá jákvæði frumjöfnuður sem gert er ráð fyrir að verði á ríkissjóði árið 2025 verði neikvæður. Að öðru óbreyttu myndu launahækkunir sem væru að jafnaði 2-3 prósentum á ári umfram áætlunina seinka því um ár að frumjöfnuður verði jákvæður. Ef þær væru að jafnaði 3-4 prósentum hærri á ári en sem nemur forsendum áætlunarinnar yrði frumjöfnuður ekki jákvæður fyrr en árið 2027.

Þær forsendur sem birtast í fjármálaáætlun um þróun launakostnaðar þurfa að halda til að stuðla megi að jafnvægi í ríkisfjármálum.

5 Fjárfestingarstig enn lágt – skapa þarf svigrúm og umhverfi til fjárfestinga

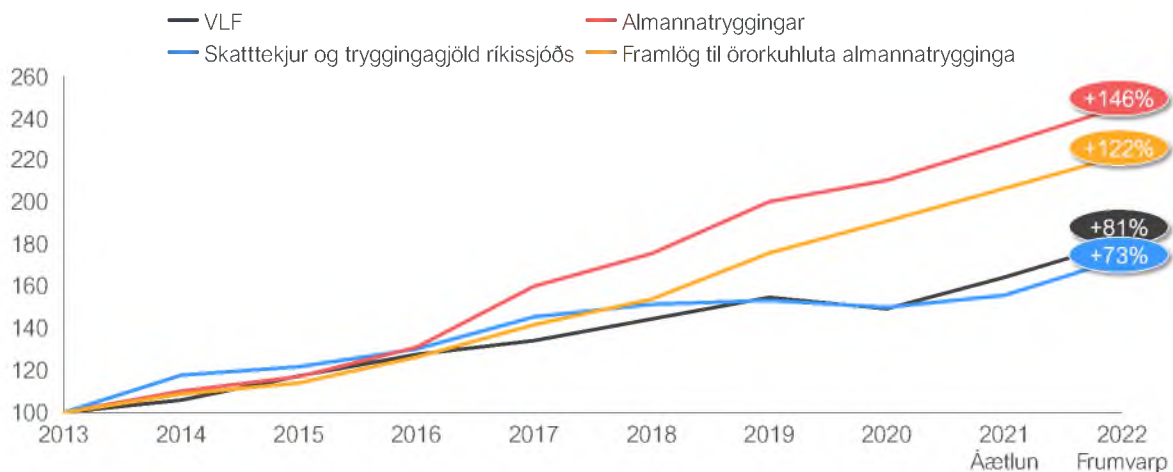
Í fjármálaáætlun er tilgreint að ein forsenda þess að náist að verja það fjárfestingarstig sem fyrirhugað er á næstu árum sé að vöxtur útgjalda verði ekki umfram það sem ráðgert er í áætluninni, en áætlað er að hann verði mjög hóflegur í sögulegu tilliti. Í þessu samhengi má ítreka þær ábendingar sem komu fram í umsögn SA um fjárlög 2022¹⁵ og sem OECD hefur bent á varðandi forgangsröðun í þágu hagvaxtarhvetjandi útgjalda.

5.1 Aukin áhersla á hagvaxtarhvetjandi útgjöld krefst umbóta í tilfærslukerfum

Leggja þarf meiri áherslu á hagvaxtarhvetjandi útgjöld á sama tíma og markmiðum tilfærslukerfa er náð. Samkvæmt útreikningum OECD væri hægt að auka hagvöxt á mann um 3,5% á 10 árum og um 7% til lengri tíma litið með því að auka útgjöld til fjárfestinga en draga til baka hluta af þeim ósjálfbæra vexti sem sést hefur í almannatryggingakerfinu á undanförunum árum.

Leggja þarf meiri áherslu á hagvaxtarhvetjandi útgjöld á sama tíma og markmiðum tilfærslukerfa er náð

Framlög til almannatrygginga og skatttekjur og tryggingagjöld* (vísitala = 100 árið 2013, á verðlagi hvers árs)



*Leiðrétt fyrir stöðugleikaframlögum árið 2016
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Að mati OECD myndu slíkar umbætur auka skilvirkni í þjóðarbúskapnum án þess að hafa neikvæð áhrif á jöfnuð.¹⁶ Þá benti Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn einnig á í nýju áliti sínu að hægt væri að ná fram sparnaði í ríkisrekstri með umbótum sem snúa að tilfærslukerfum.¹⁷

Í þessu samhengi er mikilvægi endurmats útgjalda til örorkumála ítrekað. Hér er um verulega fjármuni að ræða í nútíð og framtíð og miklir hagsmunir undir því að vandað sé til verka og niðurstöðurnar nýttar til raunverulega umbóta í opinberum rekstri.

¹⁵ https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/7a7e1c02-7a46-47b7-b96e-c887a9e801cf_2021_12_10_Umsogn+SA+fjarlog+2022.pdf

¹⁶ OECD Economic Surveys – Iceland 2019

¹⁷ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/10/iceland-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission?cid=em-COM-123-44765>

5.2 Fjárfestingarstig helst lágt þrátt fyrir átak

Fjárfestingarstig hjá hinu opinbera dalaði í kjölfar fjármálaáfallsins og hefur ekki náð sér á strik síðan. Þrátt fyrir fjárfestingarátak yfirvalda í kjölfar Covid verður fjárfestingarstig hins opinbera ekki hátt í sögulegu samhengi sem skýrist reyndar ekki síst af lítilli fjárfestingu sveitarfélaga.

Þrátt fyrir fjárfestingarátak yfirvalda í kjölfar heimsfaraldurs COVID-19 verður fjárfestingarstig hins opinbera ekki hátt í sögulegu samhengi

Verg fjármunamyndun hins opinbera (% VLF)

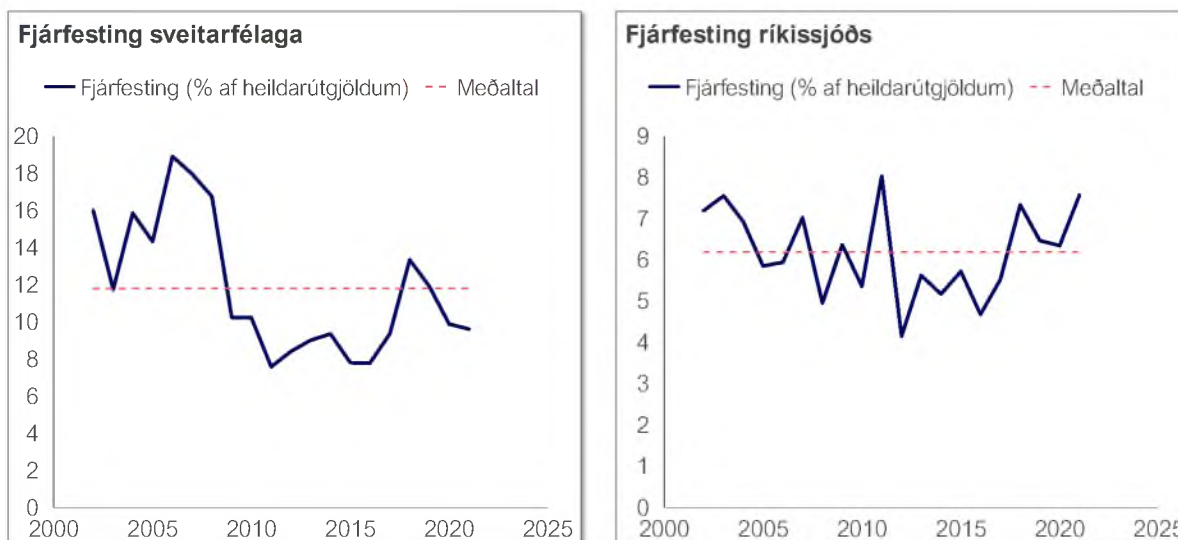


Heimildir: Hagstofa Íslands og Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Eins og tíundað er í fjármálaáætlun, og sjá má á mynd á bls. 129, hefur samneysla sveitarfélaga aukist á kostnað fjárfestinga. Hér getur skammsýni í áætlanagerð verið um að kenna að vissu leyti¹⁸. Þegar aðstæður breytast skyndilega og draga þarf úr útgjöldum er auðveldara að slá afmörkuðum fjárfestingarverkefnum á frest fremur en að ráðast í nauðsynlegar, en pólitískt erfiðar umbætur á rekstri. Þetta gæti skýrt að hluta af hverju tilfærslukerfi hafa fengið að vaxa tiltölulega óáreitt með ósjálfbærum hætti á meðan mikilvægar innviðafjárfestingar hafa setið á hakanum. Framtíðarhagvöxtur byggir að hluta á fjárfestingum í innviðum og því er mikilvægt að tryggja nægt svigrúm úr rekstri til nauðsynlegs viðhalds núverandi eigna sem og nýrra og arðbærra verkefna sem geta byggt undir framtíðar hagvaxtargetu.

¹⁸ <https://www.oecd.org/sweden/2081306.pdf>

Framtíðarhagvöxtur byggir að hluta á fjárfestingum í innviðum, því er mikilvægt að tryggja að samneysla aukist ekki á kostnað fjárfestinga, líkt og hjá sveitarfélögum



Heimildir: Hagstofa Íslands og útreikningar SA

5.3 Arðsemismat er lykilatriði í forgangsröðun fjárfestinga

SA hafa áður gagnrýnt ógagnsæi varðandi fjárfestingaráætlanir hins opinbera¹⁹. Enn liggur ekki fyrir skýr útlistun á þeim fjárfestingarkostum sem ríkissjóður stendur frammi fyrir ásamt arðsemismati og forgangsröðun verkefna en slík greining ætti að vera liður í því að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála.

Áður hefur komið fram í tengslum við yfirstandandi fjárfestingaráttak stjórnvalda að fjárheimildir tengdar fjárfestingum hafi safnast upp þar sem ekki hefur tekist að hrinda verkefnum í framkvæmd með tímanlegum hætti. Aukin aðkoma einkaaðila, svo sem lífeyrissjóða og annarra fagfjárfesta, að þjóðhagslega arðbærum fjárfestingarverkefnum gæti aukið aðhald varðandi kostnað og tímaramma sem og aukið gagnsæi varðandi fjárhagslegan ávinning, ásamt því að dreifa áhættu af verkefnum. Slík aðkoma á ekki við í öllum tilfellum en mætti skoðast þar sem það á við með hliðsjón af þeim ávinningi sem gæti falist í slíku samstarfi fyrir ríkissjóð.

5.4 Stuðningur við nýsköpun ber árangur

Í fjármálaáætlun er tilgreint að öflugt atvinnulíf og verðmætasköpun sé undirstaða vaxandi velferðar. Því er ekki síður mikilvægt að hugsa að fjárfestingarumhverfi atvinnuveganna en því hver fjárfesting hins opinbera er. Jákvætt er að opinber stuðningur við nýsköpun hafi verið stóraukinn á undanförunum árum, svo sem í formi endurgreiðslna vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar, og sjást þess þegar merki í auknum útflutningi hugverka og fjölgun starfa í hugverkaiðnaði, svo dæmi sé tekið.

Hins vegar þarf að huga frekar að þeim þáttum sem mætti bæta til að styðja enn betur við almennt rekstrarumhverfi sprota og frumkvöðla. Í fjármálaáætlun kemur fram að Ísland hafi tekið stórstígum framförum á undanförunum árum hvað varðar nýsköpunarvirkni skv. WIPO

¹⁹ <https://cdn.nfp.is/sa/umsogn/627-mal-fjarmalaaaetlun-2022-2026.pdf>

Global Innovation Index²⁰. Þar sést frekara merki þess hversu miklu stuðningur við nýsköpun hefur skipt. Gagnlegt getur verið að rýna í þá þætti sem hafðir eru að leiðarljósi við mat á nýsköpunarumhverfinu.

Þegar þeir þættir eru skoðaðir sem hafa mest áhrif til hækkunar og lækkunar á stöðu Íslands á þessum lista má sjá að Ísland er í fremstu röð þegar kemur að aðgengi og notkun á upplýsingatækni og ver hlutfallslega miklum fjármunum til menntunar. Þýðingarmeira væri raunar að sjá mælikvarða um árangur af þeim fjármunum sem varið er í menntakerfið, en á ýmsa mælikvarða standa íslenskir nemendur höllum fæti í alþjóðlegum samanburði. Má þar helst nefna síversnandi frammistöðu grunnskólanema í PISA könnunum sem framkvæmdar eru á vegum OECD.

Strengths and weaknesses for Iceland

Strengths			Weaknesses		
Code	Indicator name	Rank	Code	Indicator name	Rank
2.1.1	Expenditure on education, % GDP	4	2.2.2	Graduates in science and engineering, %	82
3.1.1	ICT access	4	2.3.4	QS university ranking, top 3	74
3.1.2	ICT use	4	3.3.1	GDP/unit of energy use	123
3.2.1	Electricity output, GWh/mn pop.	1	4.1.1	Ease of getting credit	88
5.2.3	GERD financed by abroad, % GDP	1	4.3	Trade, diversification, and market scale	96
6.1.4	Scientific and technical articles/bn PPP\$ GDP	1	4.3.2	Domestic industry diversification	88
7.2.2	National feature films/mn pop. 15–69	1	4.3.3	Domestic market scale, bn PPP\$	129
7.3	Online creativity	1	5.3.2	High-tech imports, % total trade	101
7.3.1	Generic top-level domains (TLDs)/th pop. 15–69	1	5.3.4	FDI net inflows, % GDP	131
7.3.2	Country-code TLDs/th pop. 15–69	5	6.2.5	High-tech manufacturing, %	75
7.3.3	Wikipedia edits/mn pop. 15–69	5	7.2.5	Creative goods exports, % total trade	105

Þá þyrfti að gefa þeim þáttum gaum þar sem Ísland stendur aftarlega í samanburði við aðrar þjóðir og munu koma til með að hafa mikil áhrif á nýsköpunarumhverfi næstu ára og áratuga. Þar ber að nefna að þeir sem útskrifast úr STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) greinum af háskólastigi eru hlutfallslega fáir m.v. önnur lönd, en þessi mælikvarði er talinn hafa fylgni við gæði nýsköpunarumhverfis í hverju landi.

Ísland stendur einnig áberandi aftarlega þegar kemur að aðgengi að lánsfjármagni, erlendra fjárfestingu, og fjölbreytni hagkerfis – allt þættir sem skipta sköpum þegar kemur að því að skapa gróskumikið umhverfi fyrir frumkvöðlastarfsemi. Hér geta yfirvöld skapað hagfelldari skilyrði til rekstrar með margvíslegum umbótum á regluverki eins og SA hafa ítrekað bent á.

²⁰ https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/

Sem dæmi má nefna að samkvæmt Samtökum iðnaðarins er helsta vaxtarhindrun hugverkaiðnaðar í dag skortur á sérfræðiþekkingu. Samkvæmt greiningu SI er talið að um 9.000 sérfræðinga muni vanta til starfa í hugverkaiðnaði á næstu fimm árum. Ekki verður unnt að manna þá þörf eingöngu innanlands og því þarf að auðvelda komur erlendra sérfræðinga hingað til lands, s.s. með einföldun ferla og öðrum aðgerðum sem myndu auka samkeppnishæfni Íslands hvað aðgengi að sérhæfðu vinnuafli varðar.

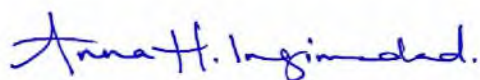
5.5 Tryggja þarf hagfellt rekstrarumhverfi

Erfitt er að leggja mat á hvernig íslenskt nýsköpunarumhverfi væri í dag ef rekstrarumhverfi þeirra í formi skatta- og regluverks væri öðruvísi þar sem engin slík gögn liggja fyrir. Hins vegar eru fjölmörg dæmi þess að íslenskir frumkvöðlar hafi kosið að stofna fyrirtæki erlendis til að fylgja eftir hugmyndum sínum þar sem skattar eru lægri, regluverk einfaldara, betra aðgengi er að sérfræðingum og fjármögnunarumhverfið er betra. Þó að nýlegur vöxtur í tækni- og þekkingargeiranum beri þess merki að margt hafi áunnist hvað varðar bætt rekstrarumhverfi þessara fyrirtækja má vera ljóst af greiningum fjöldamargra erlendra aðila á borð við OECD²¹, WIPO²², IMD²³ og fleiri að margvísleg tækifæri eru enn til mikilvægra umbóta sem aukið gætu samkeppnishæfni Íslands.

Mikilvægt er að forsendur um hóflegan útgjaldavöxt standist svo svigrúm verði til staðar til hagvaxtarskapandi fjárfestingar. Ekki er síður mikilvægt að skapa hagfellt rekstrar- og fjárfestingarumhverfi fyrir íslensk fyrirtæki en þar eru mörg tækifæri til umbóta.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Anna Hrefna Ingimundardóttir

²¹ <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-reviews-iceland-highlights.pdf>

²² https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/

²³ <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>