



**Efni:**

# **Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028 (894. mál)**

Umsögn Viðskiptaráðs Íslands

17.04.2023

Nefndasvið Alþingis, Fjárlaganefnd

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



## **Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028 (894. mál)**

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028. Í framlagðri fjármálaáætlun kemur fram að áætlunin byggist í meginatriðum á fjármálastefnu 2022 – 2026 og síðustu fjármálaáætlun og því eiga fyrri umsagnir ráðsins um þau mál enn við að miklu leyti. Viðskiptaráð vill koma á framfæri eftirfarandi atriðum hvað varðar ríkisfjármálin á næstu árum:

- Útgjöld ríkissjóðs jukust verulega í heimsfaraldri og hafa aðeins gengið til baka að hluta til.
- Að mati Viðskiptaráðs er tilefni til kraftmeiri aðhaldaaðgerða á útgjaldahliðinni en boðað er í áætluninni.
- Aukið misræmi í tekjuöflun og útgjöldum gerir ríkisreksturinn ósjálfbærari.
- Vaxtagjöldin á þessu ári eru tæplega 50% hærri en í síðustu fjármálaáætlun og verða um 113 ma. kr.
- Batnandi afkoma í ríkisrekstrinum skýrist að mestu leyti af batnandi horfum en ekki aðhaldaaðgerðum. Hagtölur og spár fyrir árin 2022 og 2023 eru mun bjartari en á horfðist fyrir aðeins fáeinum mánuðum.
- Að mati Viðskiptaráðs felst ekki það sértæka aðhald sem ríkisfjármálin þurfa á að halda í framlagðri áætlun.
- Í ljósi þeirrar þenslu sem ríkir í efnahagslífinu er þörf á mun meira aðhaldi og endurskipulagningu ríkisfjármálanna. Þá vekur athygli Viðskiptaráðs að í fjármálaáætluninni er ekki minnst á endurmat útgjalda.
- Launahækkunarir á Íslandi hafa undanfarinn áratug verið umfram verðmætasköpun og verðbólguþægni Seðlabankans en þrátt fyrir það hefur hið opinbera leitt launahækkunarir undanfarin ár.

- Í umfjöllun Alþjóðaþingardeyrissjóðsins um þróun í efnahagsmálum á Íslandi segir að launakostnaður hins opinbera sé mun hærri á Íslandi en í öðrum þróuðum ríkjum og gætu því verið talsverð tækifæri til sparnaðar þar.
- Ófyrirséðum tekjuauka umfram áætlanir hefur verið varið í aukin útgjöld, líkt og má sjá í fjárlögum ársins 2023. Þrátt fyrir að aðhaldsstig opinberra fjármála sé að aukast slær það ekki á þenslu að því marki sem væri óskandi.
- Brynt er að búa í haginn og verja ófyrirséðum tekjuauka í að bæta afkomu hins opinbera og stuðla að endurupptöku fjármálareglna innan settra tímamarka.

**Viðskiptaráð leggur til að þingsályktunartillagan verði endurskoðuð með tilliti til ofangreindra athugasemda.**

Virðingarfyllst,



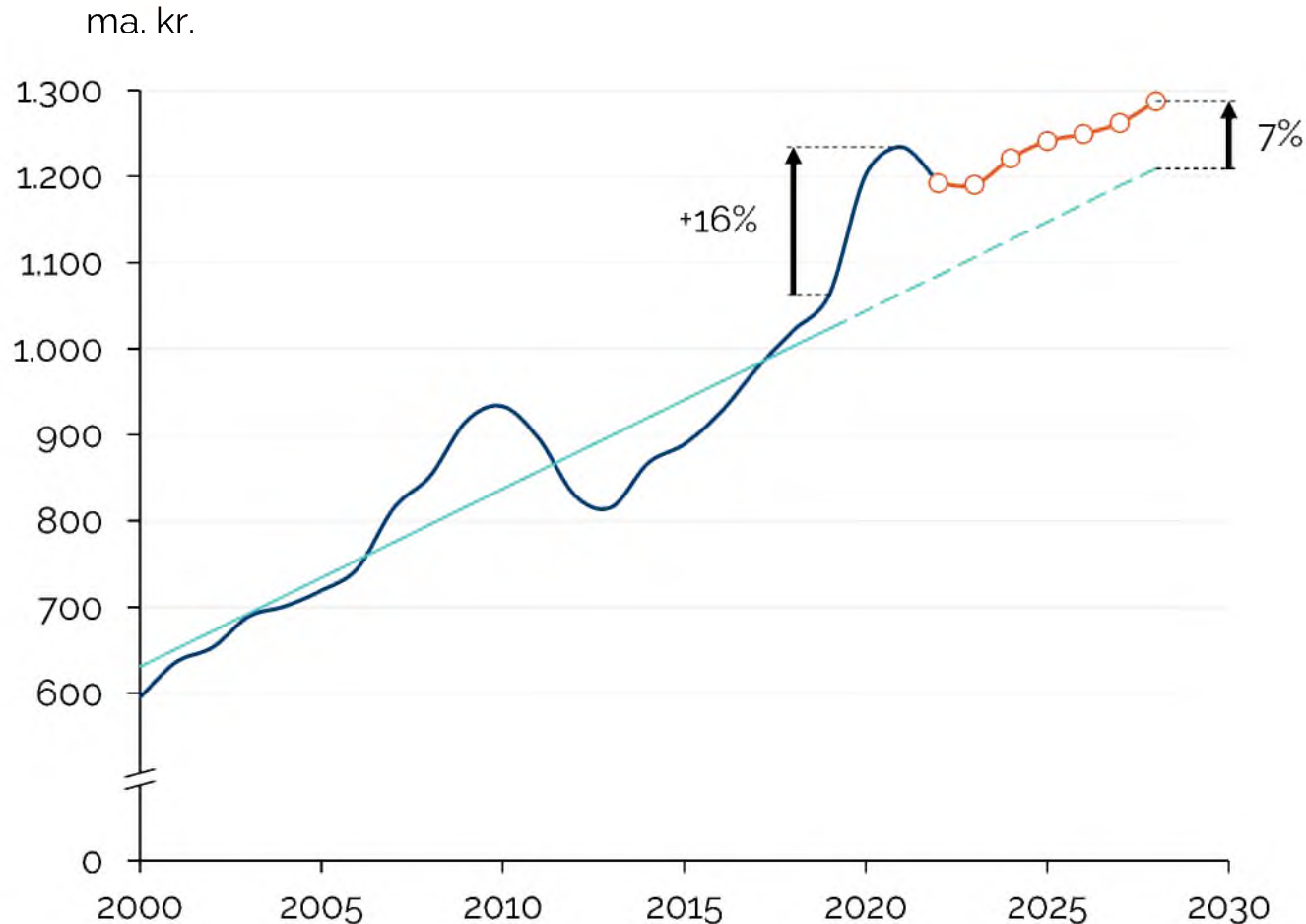
Elísa Arna Hilmarsdóttir, hagfræðingur Viðskiptaráðs



Gunnar Úlfarsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs

# Útgjaldavöxtur í heimsfaraldri ekki genginn til baka

**Útgjöld ríkissjóðs** jukust verulega í heimsfaraldri og ganga aðeins að hluta til til baka í **fjármálaáætlun** og eru að jafnaði 7% yfir **leitni útgjalda 2000 – 2020**



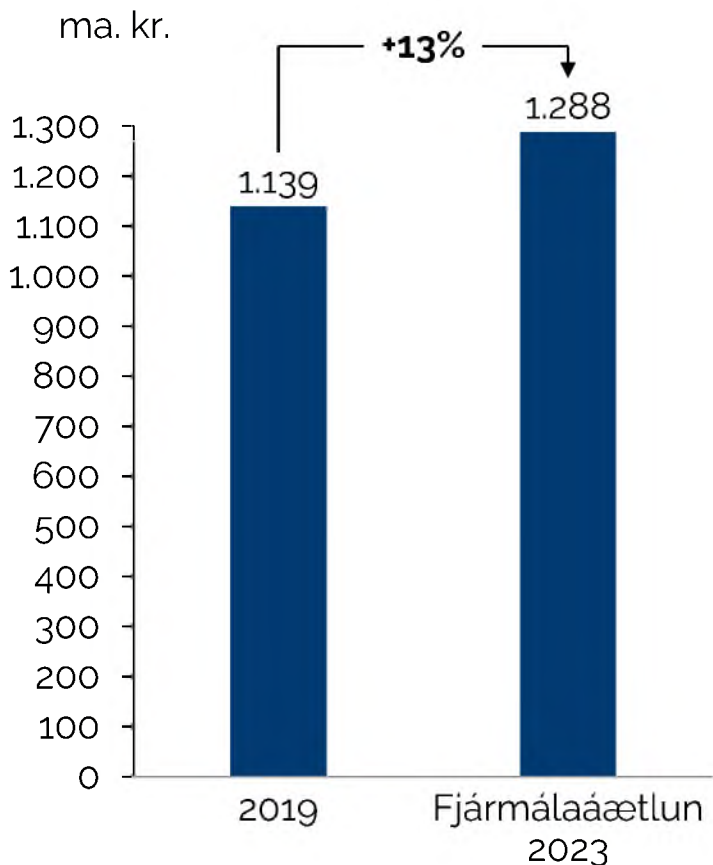
Í kjölfar útbreiðslu farsóttarinnar hér á landi steig ríkið inn í fordæmalausar efnahagsaðstæður og jók útgjöld sín gríðarlega til að sporna gegn atvinnuleysi og samdrætti í efnahagslífinu. Viðskiptaráð Íslands hvatti til slíkra aðgerða á sínum tíma en líkt og vikið var að í umsögn ráðsins um fjármálaáætlun fyrir árin 2023 – 2027 virðist ríkið hafa teygst sig yfir brún þess sem er skynsamlegt með hallarekstri ríkissjóðs.<sup>1</sup>

**Útgjaldavöxtur ríkisins á árunum 2019-2021 er óheyrður** en sé litið aftur til aldamóta er ekki að finna vöxt á svipaðri stærðargráðu. Vöxturinn á þessum árum **nam 16% að raunvirði** og hefur hann aðeins gengið til baka að hluta til. Þó boðaður útgjaldavöxtur í fjármálaáætlun 2024 – 2028 sé hægari en árin á undan eru útgjöldin á áætlunartímabilinu eigi að síður um 7% hærrí að jafnaði en leitni þeirra frá árinu 2000 til ársins 2020.

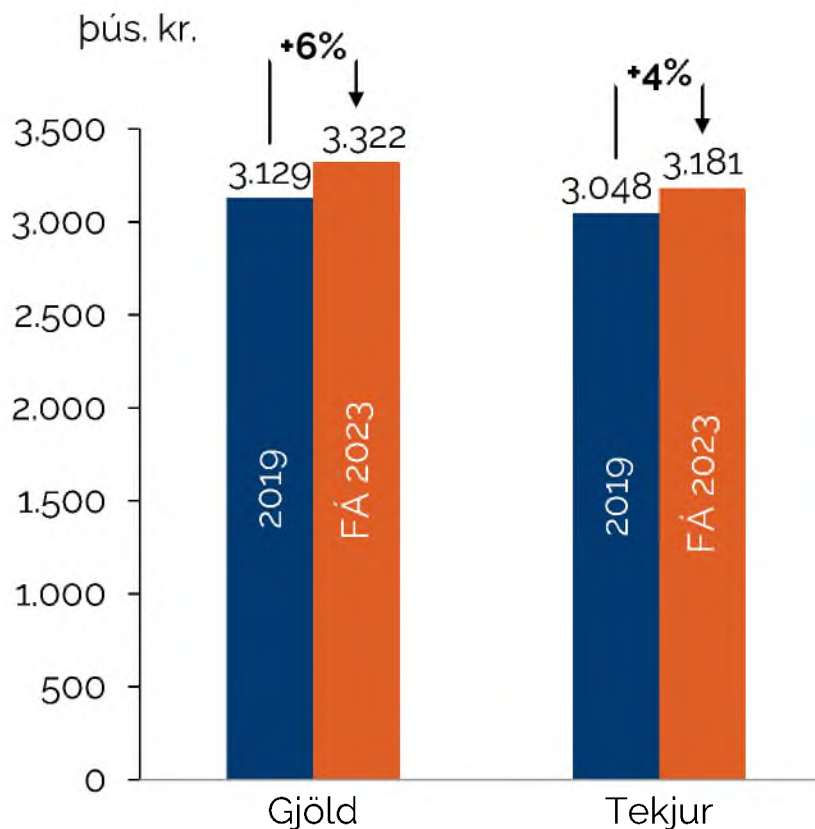
Svo að fjármálaáætlun nái settum markmiðum sem kveða á um aukinn stöðugleika og sjálfbærni í opinberum fjármálum þarf að vinda ofan af hömlulausum vexti útgjalda undanfarin tvö ár. **Að mati ráðsins er tilefni til kraftmeiri aðgerða á útgjaldahliðinni en boðað er í áætluninni.** Þær aðgerðir sem eru boðaðar bæta afkomu ríkissjóðs um 32,8 milljarða króna sem gerir 2,5% af tekjum ársins 2023. Nægilegt svigrúm er þó til staðar til enn frekari aðgerða eins og sjá má á myndinni hér til hliðar. **Heildarútgjöld ríkissjóðs** sem hlutfall af vergri landsframleiðslu **verða hærrí á áætlunartímabilinu en árin fyrir útbreiðslu farsóttarinnar.**

# Sjálfbær ríkisrekstur lyklatríði

Heildarútgjöld ríkissjóðs eru **13%** hærrí árið **2023** en árið **2019** á föstu verðlagi



Á milli árána 2019 og 2023 **hækka heildarútgjöld ríkissjóðs á mann** á föstu verðlagi **meira en heildartekjur**

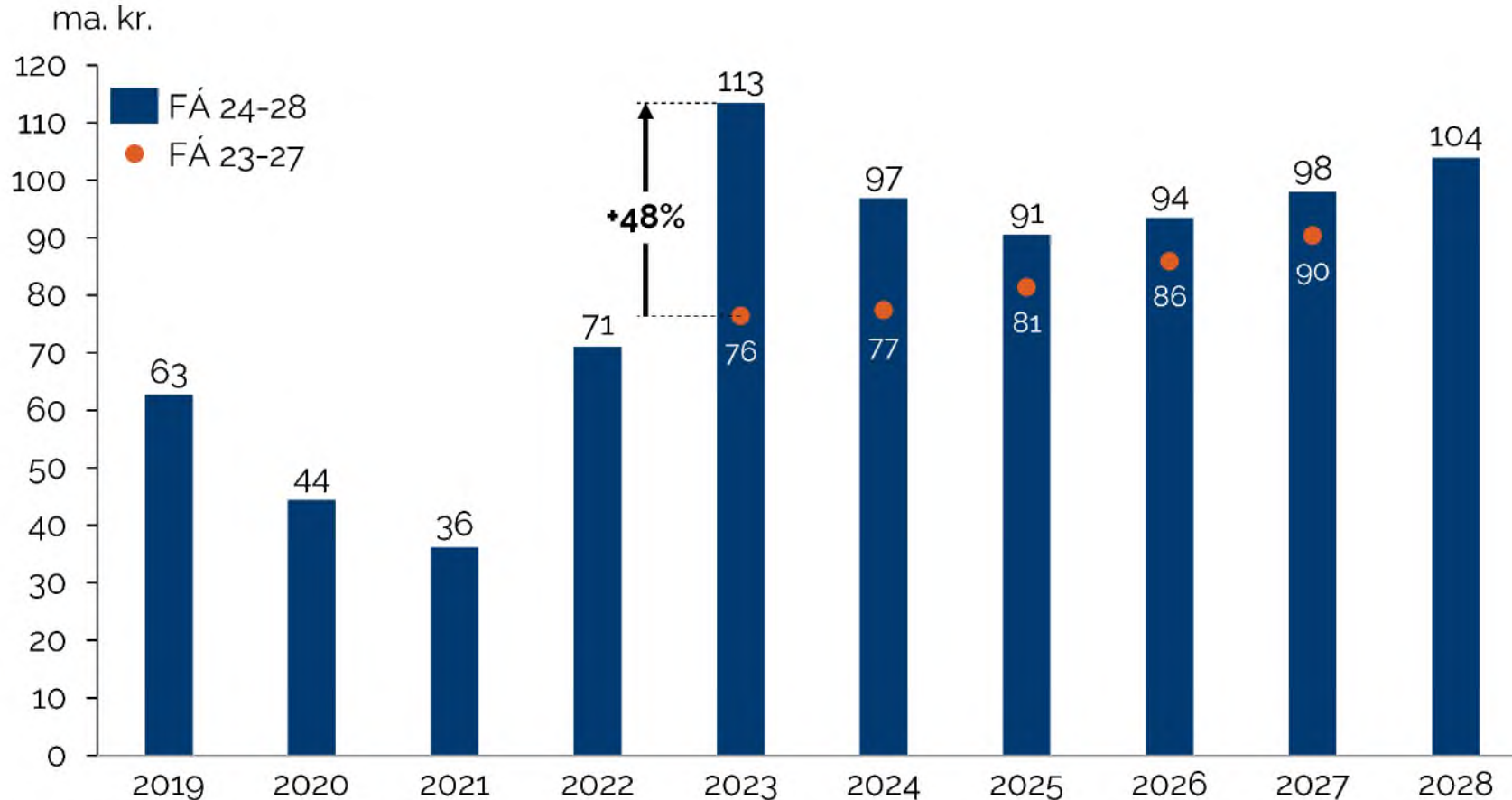


Sé sjónum beint að tímabilinu fyrir útbreiðslu farsóttarinnar, sem eftirminnilega leiddi af sér aukin útgjöld ríkissjóðs, má merkja töluverðan vöxt í heildarútgjöldum frá þeim tíma til ársins 2023. **Heildarútgjöldin munu skv. fjármálaáætlun aukast um 13% á föstu verðlagi frá 2019 til ársins 2023.**

Að **teknu tilliti til mannfjölda nemur vöxturinn á mann um 6%**. Í árferði mikillar verðbólgu og spennu vekur sérstaka athygli að útgjöldin skuli vaxa með þessum hætti. Sér í lagi þegar tekjur ríkissjóðs á mann munu koma til með að aukast um 4% á sama tímabili. **Það ætti að vera öllum ljóst að aukið misræmi í tekjuöflun og útgjöldum gerir ríkisreksturinn ósjálfbærari.**

# Afleiðing mikillar skuldasöfnunar ríkisins er töluverð hækkun vaxtagjalda

Vaxtagjöld árið 2023 eru tæplega helmingi hærri í **fjármálaáætlun 2024 – 2028** en í **fjármálaáætlun 2023 - 2027**



Vaxtagjöldin á þessu ári eru tæplega 50% hærri en í síðustu fjármálaáætlun og verða um 113 ma. kr.

Verðbætur á verðtryggt lán leika þar lykilhlutverk en þær hækka um rúmlega 10 ma. kr. á ári að meðaltali frá fjármálaáætlun 2023–2027. Það er mikið áhyggjuefni að vaxtakjör ríkissjóðs hafa versnað eins og raun ber vitni. Á móti kemur hefur dregið úr skuldavexti frá fjármálaáætlun 2023–2027.

Gjöldin koma því til með að dragast saman út tímabilið en **eru eigi að síður að jafnaði um 20% hærri en í síðustu áætlun**. Hér ber þó að taka fram að lánskjör ríkisins þegar fram í sækir munu hafa áhrif á þetta, hvort sem er til hækkunar eða lækkunar.

## Aðhaldið hefði átt að koma fram mun fyrr

Batnandi afkoma í ríkisrekstrinum skýrist ekki eingöngu af aðhaldsaðgerðum ríkissjóðs. **Hagtölur og spár fyrir árin 2022 og 2023 reyndust mun bjartari en á horfðist fyrir aðeins fáeinum mánuðum** síðan en að stórum hluta má þakka kröftugum hagvexti í fyrra og bjartsýnni hagspá Hagstofunnar um væntan afkomubata.

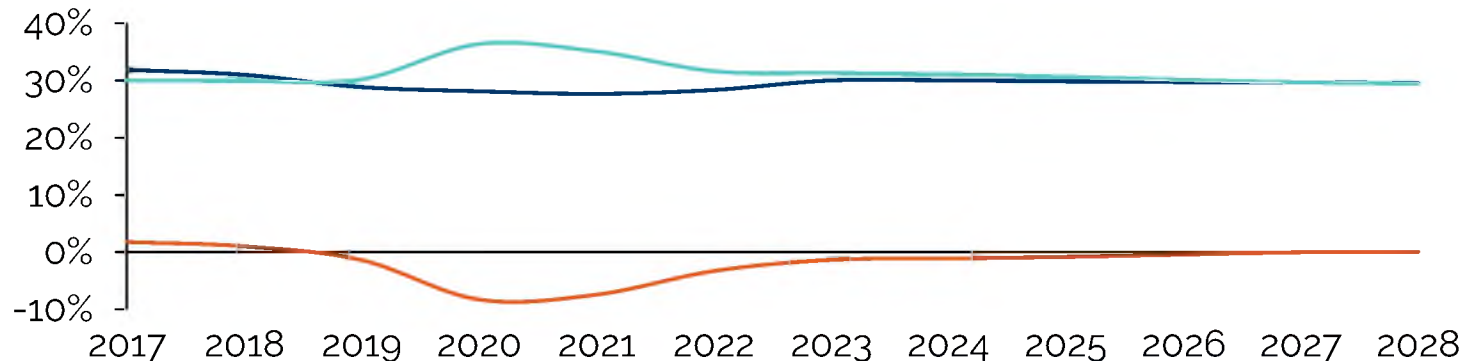
Ef börnar eru saman forsendur fjárlaga fyrir árið 2023 og forsendur fyrirbyggjandi áætlunar má sjá að hagvöxtur fyrir árið 2022 var 5,1% skv. forsendum fjárlaga fyrir árið 2023 en er nú 6,4%. Sömu sögu má segja með árið í ár þar sem forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir 2,7% hagvexti í ár en nú er ráðgert að hagvöxturinn verði 3,8%.

Þrátt fyrir svigrúm til frekari aðgerða er **fagnaðarefni að aðhaldsstig ríkisfjármálanna sé að aukast, sé horft til breytinga á hagsveifluleiðrétta frumjöfnuðinum**. Uppsöfnuð breyting hans frá útbreiðslu farsóttarinnar sýnir skilmerkilega að ríkið elur af sér minni pensluhvetjandi áhrif í ár samanborið við árið 2019, sé leiðrétt fyrir hagsveiflunni.

Þessu ber þó að taka með nokkrum fyrirvara því samkvæmt Peningamálum 2022/4 er aðhaldið mun minna og nær í reynd ekki núllpunkti fyrr en árið 2025. Þrátt fyrir samdrátt í eftirspurnarstuðningi ríkisins **telur Viðskiptaráð að þurft hefði að ganga lengra í aðhaldinu og grípa til aðgerða strax á þessu ári**.

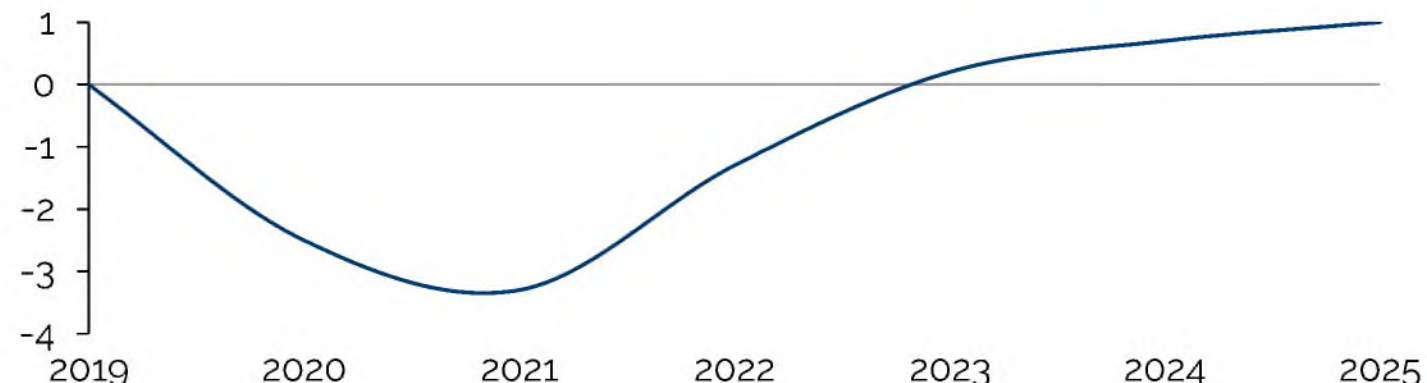
Áætlað er að **afkoma ríkissjóðs** verði neikvæð til ársins 2027 og **heildarútgjöld** því hærri en **heildartekjur**<sup>1</sup>

% af VLF



**Aðhaldsstig ríkisfjármálanna eykst þó á mælikvarða hagsveifluleiðrétts frumjafnaðar í fjármálaáætlun 2024 – 2028**

Uppsöfnuð br.,  
% af VLF



# Ráðdeild í rekstri er ekki nægilegt aðhald

Í fyrsta kafla tillögu til þingsályktunarinnar er fjallað um helstu aðhaldsaðgerðir sem framlögð áætlun felur í sér. Þar er fjallað um mikilvægi jákvæðrar afkomu, lægri opinberar skuldir og þátt þeirra í að stuðla að lægra vaxtastigi og segir að „**hagfelld þróun [komil] hins vegar ekki af sjálfu sér**“ og því leggi stjórnvöld skýra áherslu á aukið aðhald, forgangsroðun og að dregið sé úr þenslu.

Í framhaldinu er stiklað á stóru um helstu aðhaldsaðgerðir áætlunarinnar:

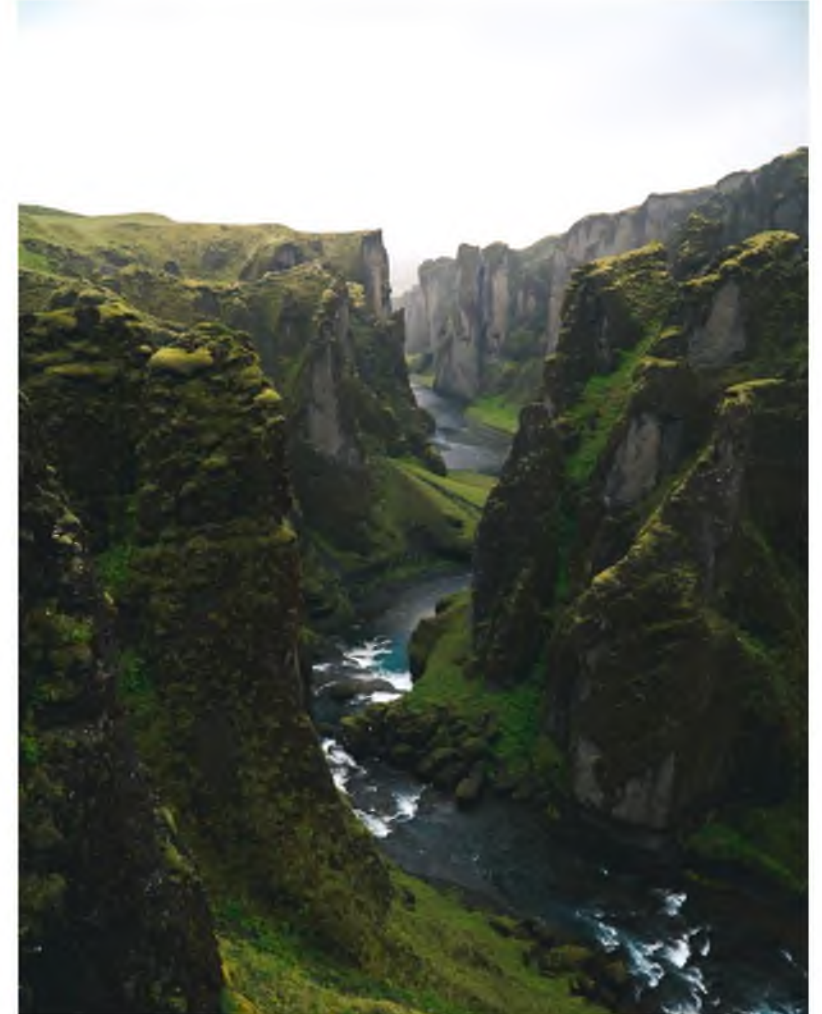
- Almenn aðhaldskrafa er tvöfölduð og viðbótar aðhaldskrafa lögð á aðalskrifstofur stjórnarráðsins.
- Tækifæri til að draga úr útgjöldum nýtt með stafvæðingu, innkaupum og húsnæðismálum.
- Litið verður til sameiningar ríkisstofnana.
- Krafa verður gerð á hagræðingu samninga ríkisins sem eru eldri en fimm ára.

Þá segir einnig að aukin skilvirkni í kjölfar stafvæðingar þjónustu muni auka svigrúm til hagræðingar í starfsmannamálum ríkis og dregið verði þannig úr þörf á ráðningu nýrra starfsmanna í stað þeirra sem fara á eftirlaun.

**Að mati Viðskiptaráðs felst ekki það sértæka aðhald sem ríkisjármálin þurfa á að halda í framlögðum aðgerðum.** Aðgerðir á borð við hagræðingu í rekstri, sameiningu stofnana og tækifæri stafvæðingar eru langtímaverkefni sem ætti að sinna óháð efnahagsástandi.

**Í ljósi þeirrar þenslu sem ríkir í efnahagslífinu er þörf á mun meira aðhaldi og endurskipulagningu ríkisjármálanna.**

Boðaðar aðgerðir hafa lítið að gera með sértækar aðhaldsaðgerðir til að slá á þensluna sem nú ríkir. Til að mynda gildir almenna aðhaldskrafan eingöngu um þau verkefni sem eru nú þegar á borði en ekki ný verkefni. Þá skortir auk þess stefnu í rekstrinum og liggur engin greining að baki því hvaðan aðhaldið ætti að koma.



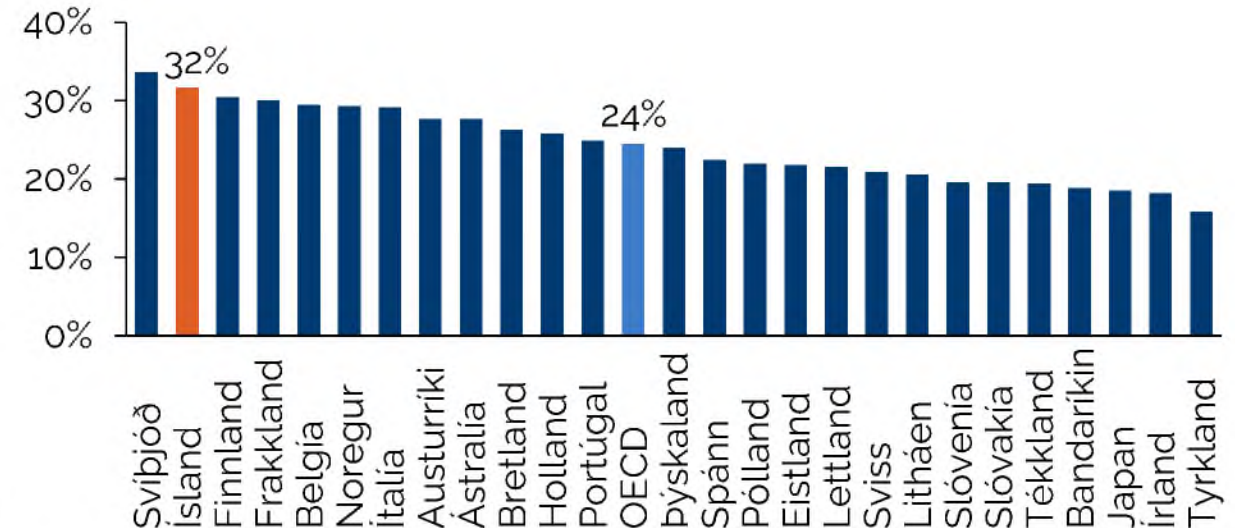


# Ekki svigrúm til frekari skattahækkana

## Skatttekjur og tryggingagjöld sem hlutfall af VLF yfir langtímameðaltall



## Skatttekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF þær næsthæstu meðal OECD ríkja<sup>1</sup>



Í fjármálaáætluninni boðar ríkisstjórnin skattahækkanir, meðal annars tímabundna hækkun á tekjuskatti lögaðila til eins árs úr 20% í 21% vegna rekstrarhagnaðar ársins 2024. Líkt og þjóðin hefur lært á eigin skinni er þó ekkert eins varanlegt og tímabundnar aðgerðir hins opinbera og því ber að tryggja að aðgerðin sé svo sannarlega tímabundin.

Áætluð tekjuáhrif skattbreytinga sem fjallað er um eru samanlagt 18 ma.kr. til hækkunar árið 2024. Þegar allir áfangar hafa komið að fullu til framkvæmda árið 2027 er áætlað að áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs verði samanlagt 42 ma.kr. Auk þessara breytinga er gert ráð fyrir hækkun tekna vegna aukinnar gjaldtöku á fiskeldi og vegna hækkunar á veiðigjaldi. Að þessum breytingum

meðtöldum hækka tekjur ríkissjóðs um 18–53 ma.kr. árlega yfir áætlunartímabilið. Viðskiptaráð telur þó ekki svigrúm til frekari skattahækkana en skatttekjur sem hlutfall af VLF hér á landi eru með því hæsta sem gerist. Auk þess sitjum við í 61. sæti af 63 ríkjum í samkeppnishæfniúttekt IMD háskólans þegar kemur að skilvirkni hins opinbera í tekjuöflun í gegnum skattkerfið. Því er nauðsynlegt að breyta.

<sup>1</sup> Almennatryggingar teknar út fyrir sviga svo hægt sé að leiðrétta fyrir mismunandi lífeyriskerfum. Viða er það að mestu opinbert gegnumstreymiskerfi en skylduaðild að sjóðsöfnun hér á landi. Almennatryggingar í Danmörku eru fjármagnaðar í gegnum almenna skattheimtu svo þær tölur eru ekki samanburðarhæfar. Heimild: OECD.



# Hvað varð um endurmat útgjalda?

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2019 var boðuð innleiðing á kerfisbundnu endurmati útgjalda og um það nánar fjallað í fjármálaáætlun 2020 – 2024. Þar kom fram að „**sífelldur vöxtur útgjalda getur ekki verið markmið í sjálfu sér heldur þarf að tryggja að takmarkaðir fjármunir nýtist til brynna verkefna**“. Í fjármálaáætlun 2021 – 2025 var einnig fjallað nokkuð ítarlega um markvisst endurmat útgjalda sem tól til forgangsröðunar og bættrar nýtingar opinberra fjármuna.

Viðskiptaráð tekur undir mikilvægi þess að endurskoða og meta með reglubundnum hætti í hvað opinberum fjármunum er varið. Þá er enn brynna um þessar mundir í ljósi þenslu í hagkerfinu og hlutverki hins opinbera að styðja við peningastefnuna. **Þá vekur athygli Viðskiptaráðs að í framlagðri fjármálaáætlun er ekki minnst á endurmat útgjalda. Raunar hefur með hverju ári eftir fjármálaáætlun 2021 – 2025 dregið úr umfjöllun um endurmat útgjalda og staðan nú sú að í nýjustu fjármálaáætluninni virðist þetta töl horfið úr verkfærakistunni.**

Til að ná böndum á útgjaldavöxt hins opinbera þarf ríkið að nýta sér öll tiltæk tól og endurmat útgjalda er eitt þeirra mikilvægari. Þá segir í umfjöllun AGS að sparnaður í opinberum útgjöldum geti falist í endurmati útgjalda.

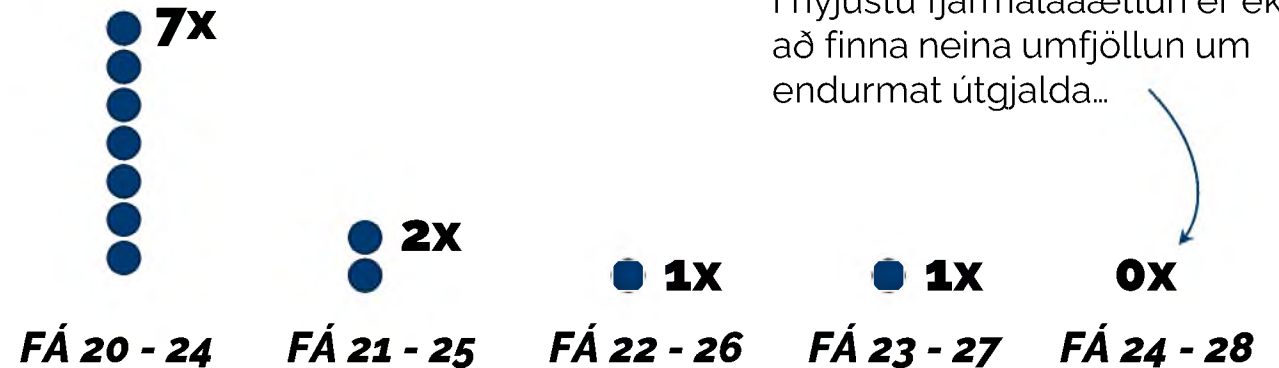
**Þessi aðferð er frábrugðin almennum aðhaldskröfum gagnvart ráðuneytum þar sem í þeim felst ekki mikil útfærsla á framkvæmd hagræðingar og forgangsröðunar.** Viðskiptaráð vill benda á ágæta umfjöllun um kosti og alþjóðlegan samanburð slíkra tóla í fjármálaáætlun 2020 – 2024.

## Umfjöllun um endurmat útgjalda í fjármálaáætlunum hefur farið sífelld minnkandi

Er sér kafli um endurmat útgjalda?

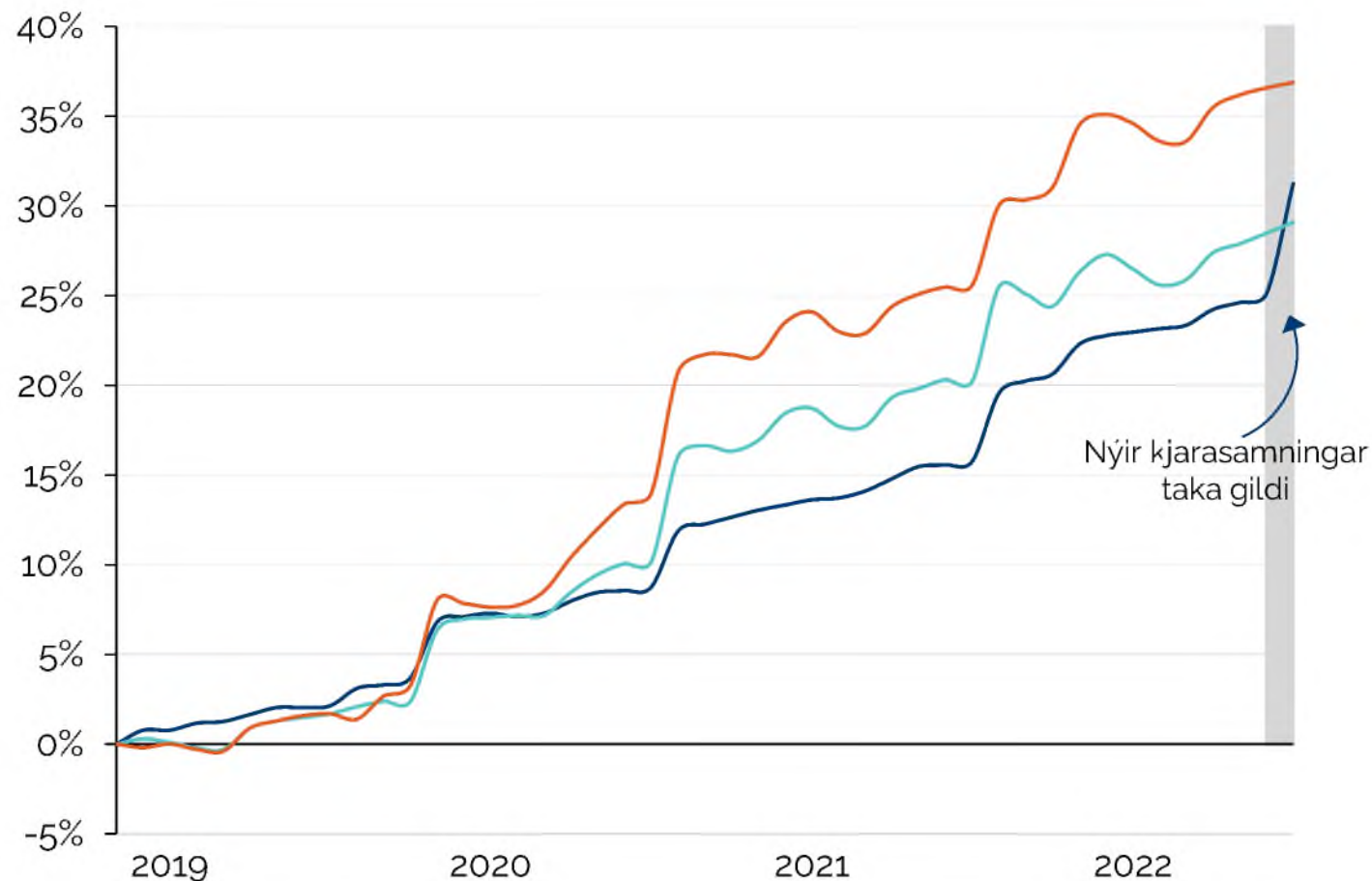


Hversu oft kemur endurmat útgjalda fyrir í fjármálaáætlun?



# Vinumarkaðurinn er ómissandi hlekkur í stuðningi hins opinbera við peningastefnuna

Launavísitala **sveitarfélaga** og **ríkis** hækkaði töluvert umfram **almenna vinnumarkaðinn** á tímum lífskjarasamnings



Í framlagðri áætlun er áhersla lögð á að samstillt átak þurfi til að draga úr þenslu og verðbólgu í hagkerfinu. Viðskiptaráð tekur undir þessi orð og telur vinnumarkaðinn og hlutverk hins opinbera ekki síður mikilvægan hlekk í þessu samhengi.

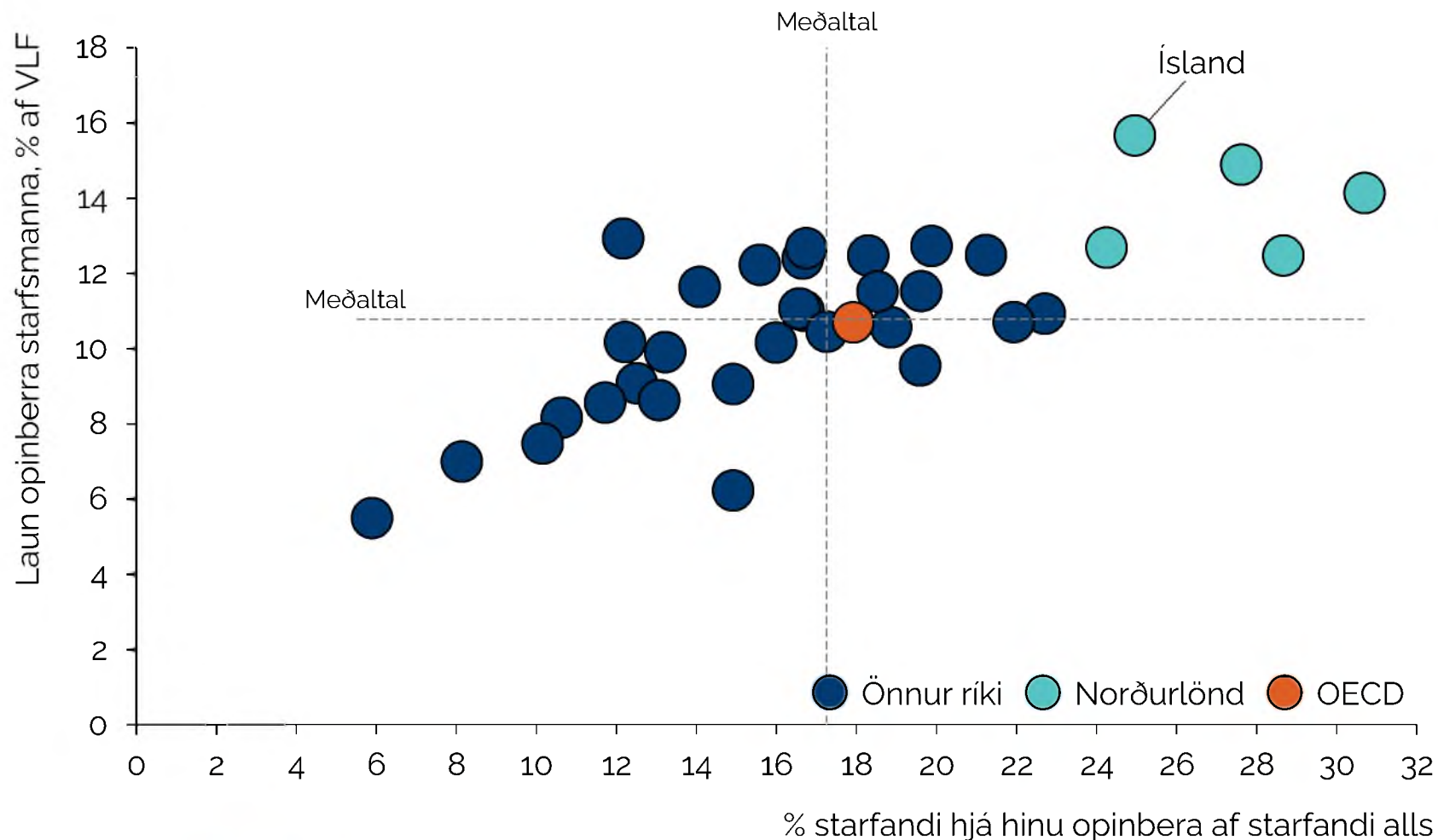
Launahækkunarir á Íslandi hafa undanfarinn áratug verið umfram það sem samræmist verðmætasköpun og verðbólgu markmiði Seðlabankans. Þrátt fyrir að staðan sé þessi hefur hið opinbera leitt launahækkunarir undanfarin ár en laun starfsmanna sveitarfélaga hafa hækkað um tæp 37% frá apríl 2019 og ríkis um tæp 30%.

Að mati Viðskiptaráðs á hið opinbera ekki að leiða launahækkunarir og þurfa þær að vera í samræmi við bæði framleiðni og verðbólgu markmið.

Launahækkunarir á Íslandi hafa almennt verið umfram það svigrúm og launasetning hins opinbera enn fjær því. Í þessari kjaralotu þarf hið opinbera að taka mið af því ástandi sem nú ríkir og tryggja að launahækkunarir séu í samræmi við verðmætasköpun í hagkerfinu. Fyrir komandi kjaraviðræður skiptir svo einnig máli að ríkissáttasemjara séu tryggðar nauðsynlegar valdheimildir til unnt verði að bæta verklag við gerð kjarasamninga.

# Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn telur tækifæri til hagræðingar í ríkisfjármálunum vegna hás launakostnaðar

Launakostnaður sem % af VLF er sá hæsti á Íslandi og hlutfall starfandi fyrir hið opinbera með því hæsta sem gerist<sup>1</sup>



Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) sem kom út sl. sumar segir að fjármálastefna geti stuðlað að auknum verðstöðugleika með aðhaldi sem dregur úr þenslu.

**AGS taldi stefnuna sem var mörkuð í fjármálaáætlun 2023 – 2027 vera viðeigandi en til að hún næði tilgangi sínum þyrfti að sýna aukið aðhald.**

Sjóðurinn benti á að launakostnaður hins opinbera sé mun hærrí á Íslandi en í öðrum þróuðum ríkjum og gætu því verið talsverð tækifæri til sparnaðar þar. Þá benti AGS einnig á að hlutfall starfandi hjá hinu opinbera af fólki á vinnufærum aldri sé hæst þróaðra ríkja.<sup>2</sup>

Þá vill Viðskiptaráð benda á þá staðreynd að þrátt fyrir að hlutfall starfandi hjá hinu opinbera af heild sé lægra en á öðrum Norðurlöndum er launakostnaður hins opinbera sá hæsti sem hlutfall af VLF.

Að öllu virtu þarf að draga úr umsvifum hins opinbera á vinnumarkaði og halda aftur af launapróun opinberra starfsmanna. Annars er hætt við að verðstöðugleika sé enn frekar raskað með tilheyrandi kostnaði fyrir samfélagið.

# Engin ástæða til að slá endurupptöku tölusettra fjármálareglna á frest



Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um tölusett skilyrði um viðmið í opinberum fjármálum:

1. Afkomuregla segir að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli á heildarjöfnuði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
2. Skuldaregla krefst þess að heildarskuldir hins opinbera, eins og þær eru skilgreindar í lögnum, skuli vera lægri en 30% af VLF.
3. Skuldalækkunarreglan segir að kuldir umfram hámark skuldareglunnar skuli lækka um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

Slíkar reglur eru ákveðnar lágmarkskröfur sem gerðar eru til þróunar opinberra fjármála. Þar með er ekki átt við að haga skuli rekstri ríkis og sveitarfélaga á þann hátt að reglunum sé naumlega mætt, heldur þarf að vera svigrúm til að bregðast við skakkaföllum.

Þessum reglum var kippt úr sambandi í árslok 2020 með sérstakri lagasetningu svo stjórnvöld gætu brugðist við efnahagslegum afleiðingum faraldursins. Þá var fjármálaráði

falið að meta hvort tölusettu skilyrðin gætu tekið aftur gildi árið 2026.

Í umsögn AGS frá því í júní 2022 um horfur í íslenskum efnahagsmálum segir að tölusettar fjármálareglur geti tekið gildi árið 2026 vegna viðsnúnings í efnahagslífinu. Þá ber að taka fram að tekjustofnar hins opinbera hafa einungis styrkst síðan. Þá ályktaði Fjármálaráð í umsögn sinni um framlagða fjármálaáætlun að tölusettar reglur geti tekið gildi 2026 en jafnframt eigi að íhuga hvort flýta eigi gildistöku þeirra.

Nú hefur ófyrirséðum tekjuauka umfram áætlanir verið varið í aukin útgjöld, líkt og má sjá í fjárlögum ársins 2023. Þrátt fyrir að aðhaldsstig opinberra fjármála sé að aukast slær það ekki á þenslu að því marki sem væri óskandi.

Að mati AGS og Fjármálaráðs hefðu opinber fjármál betur stutt við peningastefnuna hefði tekjuaukanum verið varið í að bæta afkomu hins opinbera í stað þess að ráðstafa honum í aukin útgjöld. Þannig jókst halli ríkissjóðs í fjárlögum um 37 ma. kr. frá samþykkttri fjármálaáætlun.

# 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 snow-capped mountains is visible against a dark, starry night sky. The overall mood is serene and cold.