

1. Á blaðsíðu 28 í umsögn SA er fjallað um hagræðingartillögur. Sér SA fyrir sér möguleika á frekar hagræðingu og ef svo er hverskonar?

Vandi ríkisfjármálanna á umliðnum árum er sá að útgjaldaaukning ríkissjóðs frá fjárlagafrumvarpi að fjárlögum og svo fjárlögum til ríkisreiknings hefur verið veruleg og umfram það sem stuðlað getur að jafnvægi í ríkisfjármálum til lengri tíma litið. Þessi þróun ber vott um ónægt aðhald við ákvarðanir opinberra útgjalda. Í orði hefur verið viðleitni hjá yfirvöldum til að auka aðhald í ríkisrekstri en SA hafa bent á að þær hagræðingartillögur sem lagðar hafa verið fram á undanförunum árum hafi verið litlar að umfangi í samhengi við það ójafnvægi sem ríkt hefur í rekstri ríkissjóðs og að einnig hafi verið ráðist í ný útgjöld með aukinni lántöku og tilheyrandi vaxtakostnaði sem hægt hefði verið að komast hjá. Spurt er hvar unnt sé að ná fram frekari hagræðingu.

Skilvirk tækifæri til hagræðingar krefjast nánari greininga

Núverandi staða og [langtímahorfur](#) í opinberum fjármálum kalla á þá spurningu með hvaða hætti skynsamlegast sé að hagræða, ekki hvort hagræðingar sé þörf. Í kjölfar heimsfaraldurs gaf Ríkisendurskoðun út eftirfarandi álit¹:

„Telur Ríkisendurskoðun að áfram verði að leita allra leiða til hagræðingar og aukinnar skilvirkni á útgjaldahlíð ríkisfjármálanna samhliða mótvægisáðgerðum til stuðnings heimilum og fyrirtækjum. Efnahagsúrræði stjórnvalda eru hugsuð sem tímabundnar ráðstafanir en ljóst má vera að þanþol ríkissjóðs er takmörkunum háð þegar fram í sækir. Ríkisendurskoðun áréttar að gæta verður festu og ábyrgðar í ríkisfjármálunum á komandi misserum til að tryggja ríkissjóði sjálfum viðspyrnu og sjálfbærni þegar efnahagslífið getur tekið við sér á ný.“

Til að unnt sé að taka upplýstar ákvarðanir sem snúa að bættri forgangsriðun og skilvirkri nýtingu opinbers fjár þurfa að liggja fyrir gögn og greiningar á því **hversu vel grunnútgjöld hins opinbera þjóna markmiðum sínum**. Síbreytilegar þarfir samfélagsins og breyttar pólitískar áherslur kalla á endurmat á gagnsemi ákvarðana sem teknar hafa verið í fortíð og þjóna e.t.v. ekki lengur þeim tilgangi sem þeim var ætlað á sínum tíma.

Gagnrýni SA á umliðnum árum hefur meðal annars falist í því að **engri slíkri greiningu sé til að dreifa hjá stjórnvöldum**. Erfitt, ef ekki ómögulegt, er fyrir aðila utan stjórnsýslunnar að bera kennsl á tækifæri til hagræðingar í grunnútgjöldum þegar hvorki gögn né greiningar þar að lútandi liggja fyrir, eða eru í það minnsta ekki aðgengileg almenningi. **Það þýðir alls ekki að engin slík tækifæri séu til staðar, þvert á móti má ætla að skortur á slíkum greiningum bendi til þess að svo sé.**

¹ <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-Ahrif-heimsfaraldurs-a-rikisfjarmal.pdf>

- Þó má benda sérstaklega á tillögur varðandi sameiningar stofnana í kjölfar [úttekta Ríkisendurskoðunar](#) árið 2021 og fagna SA áherslu stjórnvalda á einföldun á stofnanakerfi ríkisins.
- Þá má nefna skilvirkari opinber innkaup en þar hefur settur forstjóri Ríkiskaupa nýlega bent á að „óendanleg tækifæri“ séu til umbóta í ríkisrekstri, m.a. með sameiginlegum innkaupum. Þar sem opinber innkaup eru stór hluti af íslenska hagkerfinu, eða 16,5% m.v. 12,9% að meðaltali í ríkjum OECD², gæti hér verið um verulegar fjárhæðir að ræða.
- Einnig má nefna dæmi um fyrirhuguð ný útgjöld sem finna má [í frumvarpi um lyfjalög og lækningatæki](#) þar sem gert er ráð fyrir að lyfjagrunnur sem gengur langtum lengra en Evrópulög kveða á um muni kosta ríkissjóð hálfan milljarð króna. Hæglega væri hægt að þjóna tilgangi laganna með mun einfaldari og ódýrari hætti en frumvarpið kveður á um og spara ríkissjóði, og þar með almenningi, umtalsverðar fjárhæðir. Þá má nefna að almennt mætti greina fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif slíkra frumvarpa betur en nokkuð hefur borið á skorti á slíkum greiningum við framlagningu nýrra frumvarpa.
- Launakostnaður hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu er hvergi hærri meðal OECD ríkja en hér á landi og er mikilvægt að áform stjórnvalda um hagræðingu í starfsmannahaldi nái fram að ganga. Enda mætti ætla að áhersla á aukna stafvæðingu minnkaði þörf fyrir tiltekin störf hjá hinu opinbera.

Endurmat útgjalda er lykillinn að hagræðingu

Þrátt fyrir að hægt sé að nefna einstaka dæmi um hagræðingu vilja SA leggja áherslu á þá aðferðafræði sem beitt er við endurmat útgjalda þegar kemur að því að leggja mat á hagræðingartækifæri í stórum málefnaflokkum og viðvarandi útgjaldaliðum ríkissjóðs. Hugmyndin er ekki að beita niðurskurðarhnífnum á grunnstoðir velferðarkerfisins heldur tryggja skilvirka nýtingu opinbers fjár í samræmi við forgangsröðun yfirvalda og sjálfbæran rekstur ríkisins.

Eins og SA hafa áður bent á í umsögnum sínum³⁴⁵ er orðið aðkallandi að ráðast af heilum hug í slíka vinnu, eins og nágrannalönd okkar hafa þegar gert og alþjóðastofnanir hafa mælt til að við gerum. Þá hefur OECD bent á í úttekt sinni á íslenskum ríkisfjármálum⁶ að gæði opinberra útgjalda hafi dalað á umliðnum árum. Sérstaklega er þar tekið fram að tilfærslukerfin hafi tekið til sín æ meira súrefni á kostnað fjárfestingar. Með endurmati útgjalda væri unnt að skerpa á forgangsröðun

²<https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/country-notes/iceland-9a469a89/>

³ <http://old.sa.is/media/27469/20211211umsogn-sa-fjarlog-2022.pdf>

⁴ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-78.pdf>

⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4490.pdf>

⁶ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2596438b-d87b-11e9-944a-005056bc4d74>

þannig að aukið svigrúm verði til fjárfestingar í innviðum sem geta byggt frekar undir framtíðarhagvöxt í þágu alls almennings.

Endurmati útgjalda er ætlað að meta virkni grunnútgjalda sbr. [umfjöllun á vef Fjármála- og efnahagsráðuneytisins](#).

“Hvað er endurmat útgjalda?”

Skilgreining OECD á endurmati útgjalda er ferli við að þróa og innleiða hagræðingu með keifsbundnum greiningum á viðvarandi útgjöldum. Viðvarandi útgjöld þýða í þessu samhengi útgjöld sem eru þegar til staðar eða eru varanleg. Endurmatið nær því ekki til nýrra útgjalda, en almennur samrómur er um að tillögur að nýjum útgjöldum komi ekki til skoðunar þegar ráðist er í endurmat útgjalda með sama hætti og viðvarandi útgjöld. Endurmatið er því skilgreint ferli þar sem viðvarandi útgjöld tiltekins málflokks eða verkefnis eru greind í þeim tilgangi að ná fram hagræðingu sem flæðir inn í jjarlagð ferlið. Þessi áferðafræði er ólík þeirri almennu nálgun sem felst í beitingu almennra aðhaldskræfna gagnvart ráðuneytum þar sem sú ráðstæfun er almennt ekki byggð á greiningum um hvar er brýnast að skera niður. Útgjaldaendurmat getur annað hvort verið víðtækt (e. comprehensive) eða sértækt (e. selective) en munurinn á þessum nálgunum er sú að í þeirri fyrrnefndu er allur rekstur ríkisins skoðaður en sú síðarnefnda tekur einungis til einstakra málflokka eða verkefna. Almennt er talið árangursríkara að skoða einstaka málflokka eða verkefni frekar en að ráðast í heildstæða skoðun á öllum málefnum ríkisins, nema ytri aðstæður krefji á um slíkt.”

Endurmat útgjalda eru talinn lykilþáttur við fjárlagagerð s.s. í Danmörku, Hollandi og Noregi⁷:



Denmark: Informing budget negotiations and medium-term frameworks



Spending reviews have been undertaken for more than 20 years in Denmark. They are led by the Ministry of Finance, with the government using them to reallocate resources and increase efficiency. The spending reviews inform budget negotiations and decisions on multi-annual budget agreements. The reviews are conducted over a relatively short period, where the decision on which reviews to conduct is taken in January or February and the reviews are undertaken over the ensuing months with the aim of having the findings available by the beginning of May. This ensures the findings of a spending review are available when the government decides on budget priorities in June.



The Netherlands: Strong political leadership



In the Netherlands, during the formation of government following general elections, the coalition agreement includes a statement on spending reviews. The statement identifies the priority and focus of the spending review programme over the four-year term of the new government. The coalition agreement is politically binding but is an instrument for the executive of the government and does not have a legal status through parliament. Political leadership is demonstrated through key stages of the spending reviews:

- The Cabinet determines the topics and/or areas of government to review based on government priorities and the politics of the day.
- The Cabinet approves the terms of reference of a spending review and publishes the terms in the Budget Memorandum along with guidance information on the conduct of the review.
- The Cabinet determines which recommendations from the spending review it will approve.

The analysis underpinning a spending review occurs through a non-political working group, co-ordinated by the Ministry of Finance. Both the report by the working group and the Cabinet's decisions are released publicly.

⁷<https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/#:~:text=Spending%20reviews%20are%20tools%20for,the%20aggregate%20level%20of%20expenditure>



Norway: Alignment to budget process

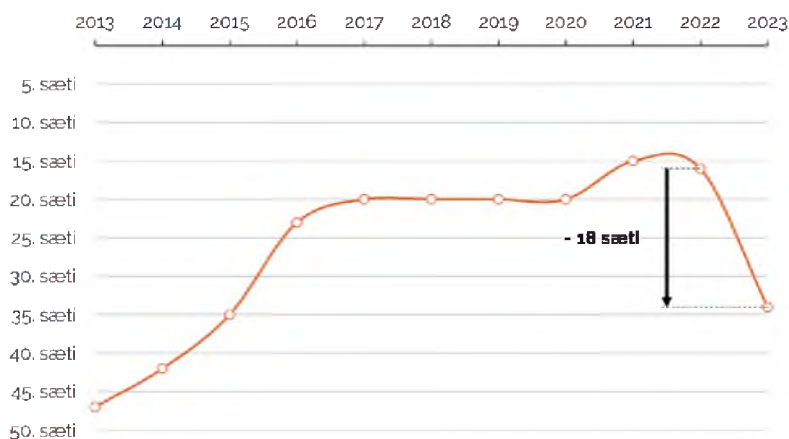
In Norway, spending reviews are closely aligned with the budget process and is a routine part of budget planning. In 2017, the Norwegian government initiated a budget strategy conference in early fall, as the first of three budget conferences. At that conference, the economic outlook over the medium-term was discussed. Based upon that discussion, the government decided its priorities and guidelines for the budget process for the following year. Mandates for spending reviews were an important part of the discussion, and the results of previous spending reviews are reviewed. Soon after the final spending review report was delivered, the Ministry of Finance, in close cooperation with line ministries, presented the recommendations to the government for approval at a budget strategy conference. Thus, recommendations that had a direct effect on spending were an integral part of the budget process.

Traust minnkar á skilvirkni opinberra útgjalda

Undanfarinn áratug hefur traust almennt aukist til stjórnvalda þegar kemur að skilvirkri nýtingu opinbers fjár, skv. stjórnendakönnun IMD háskólans, en þar varð verulegt bakslag í seinustu könnun þar sem Ísland féll um 18 sæti, niður í 34. sæti af 64⁸.

Trú á að hið opinbera ráðstafi fjármunum á skilvirkan hátt

Sætisröðun Íslands í stjórnendakönnun samkeppnishæfniúttektar IMD



Opinber greining á virkni ríkisútgjalda, og skynsamleg viðbrögð við niðurstöðum hennar, væri til þess fallin að auka traust almennings á tilhlýðilegri meðferð skattfjár. Verðmætustu hagræðingartækifæri yfirvalda gætu falist í niðurstöðum slíkrar vinnu og leggja SA því áherslu á að henni verði fylgt eftir eins og lagt hefur verið upp með. Skilvirk nýting opinbers fjár er forsenda þess að hinn almenni borgari uppskeri þá þjónustu sem hann krefst og fjármagnar með sínu skattfé, að styrkur velferðarkerfisins sé varðveittur og að opinber fjármál séu sjálfbær í þágu komandi kynslóða.

⁸https://prismic-io.s3.amazonaws.com/vidskiptarad/ac6a460d-2dec-4e04-8984-c7c47ae5393d_IMD_2023_Kynning+-+net.pdf

2. Á fundi nefndarinnar með samtökunum sköpuðust umræður um hagnað eða tap fyrirtækja. Gæti SA upplýst nefndina um gögnin sem þau hafa undir höndum varðandi þessa tölfræði?

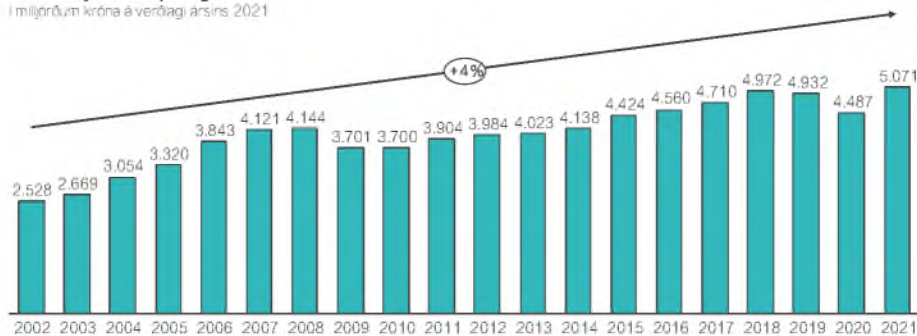
Á [vef Hagstofu Íslands](#) er að finna ítarlegar upplýsingar um afkomu fyrirtækja í viðskiptahagkerfinu en þau gögn ná aðeins til 2021. Vænta má gagna fyrir árið 2022 í lok þessa árs. Af þessum gögnum má sjá að eftir nokkurn tekjusakdrátt á árinu 2020 vegna heimsfaraldurs jukust tekjur aftur árið 2021 sökum mikilla umsvifa í innanlandshagkerfinu.

HEILDARTEKJUR

Heildartekjur

Árlegur raunvöxtur heildartekna hefur að meðaltali verið 4% sl. tvo áratugi

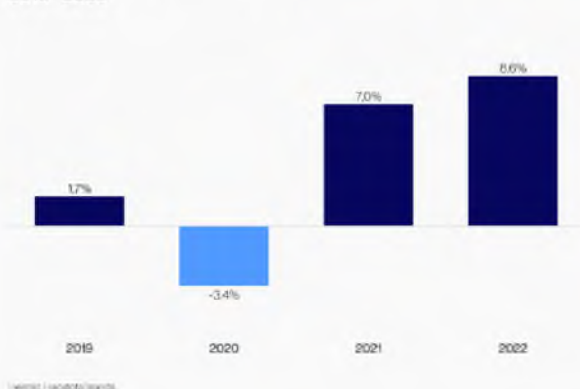
Heildartekjur í viðskiptahagkerfinu
Í milljónum króna á verðlagi ársins 2021



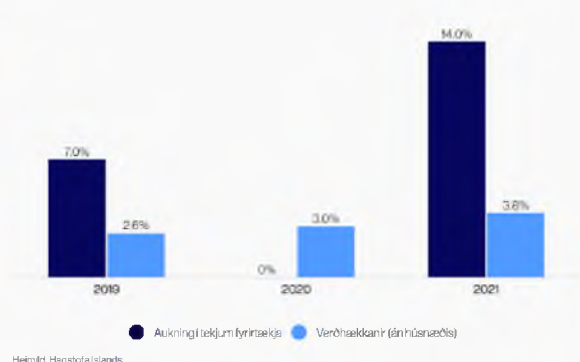
Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA

Á þessum tíma var verðbólga enn innan vikmarka verðbólguþröngu Seðlabanka Íslands en staða heimilanna og einkaneysla var sterk sem skilaði sér í auknum tekjum hjá innlendum verslunum. Auknar tekjur skýrðust því ekki af verðhækkunum fyrirtækja, heldur aukningu í veltu.

Árlegur vöxtur einkaneyslu 2019 - 2022



Aukning í tekjum fyrirtækja skýrðist ekki af hækkandi verðlagi 2019 - 2021



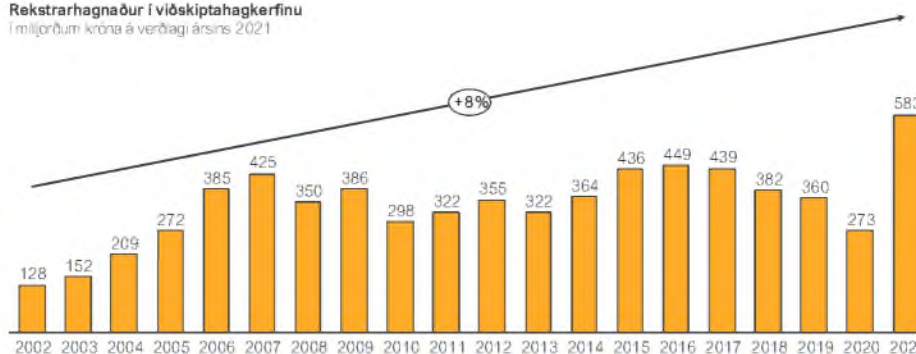
Rekstrarhagnaður jókst jafnvel enn meira en tekjur á árinu 2021, en þar er helsta skýringin hagnaður fasteignafyrirtækja vegna matsbreytinga eigna eftir miklar fasteignaverðshækkanir. Einnig leikur lægri fjármögnunarkostnaður fyrirtækja í kjölfar mikilla stýrivaxtalækkana hlutverk í bættri afkomu fyrirtækja á árinu 2021. Má að sama skapi fastlega gera ráð fyrir að sá kostnaðarliður hafi síðan reynst fyrirtækjum óþægur ljár í þúfu samhliða bröttum stýrivaxtahækkunum Seðlabankans.

REKSTRARHAGNAÐUR

Rekstrarhagnaður

Rekstrarhagnaður hefur aukist að meðaltali um 8% árlega að raunvirði sl. tvo áratugi

Rekstrarhagnaður í viðskiptahagkerfinu
í milljónum króna á verðlagi ársins 2021



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA

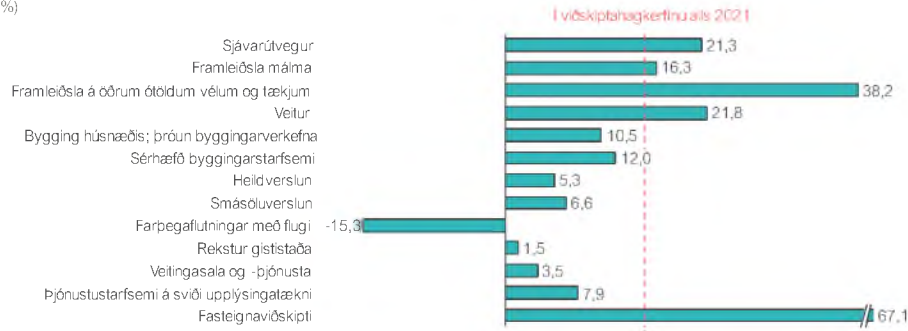
Þegar hagnaðarhlutföll eru skoðuð niður á einstaka atvinnugreinar má glögglega sjá áhrif fasteignaverðs sem og hækkandi heimsmarkaðsverðs á áli og sjávarafurðum. Þannig má sjá að aukinn hagnaður í viðskiptahagkerfinu í heild skýrðist að miklu leyti af uppfærslu á virði fasteigna á efnahagsreikningum fyrirtækja og sveiflast sá liður í takti við aðstæður á fasteignamarkaði hverju sinni.

HAGNAÐARHLUTFALL

Hagnaðarhlutfall

Fasteignaviðskipti líttast af miklum verðhækkunum á húsnæðismarkaði. Útflutningsgreinar áttu ágætis ár.

Hagnaðarhlutfall helstu atvinnugreina í viðskiptahagkerfinu 2021 (%)



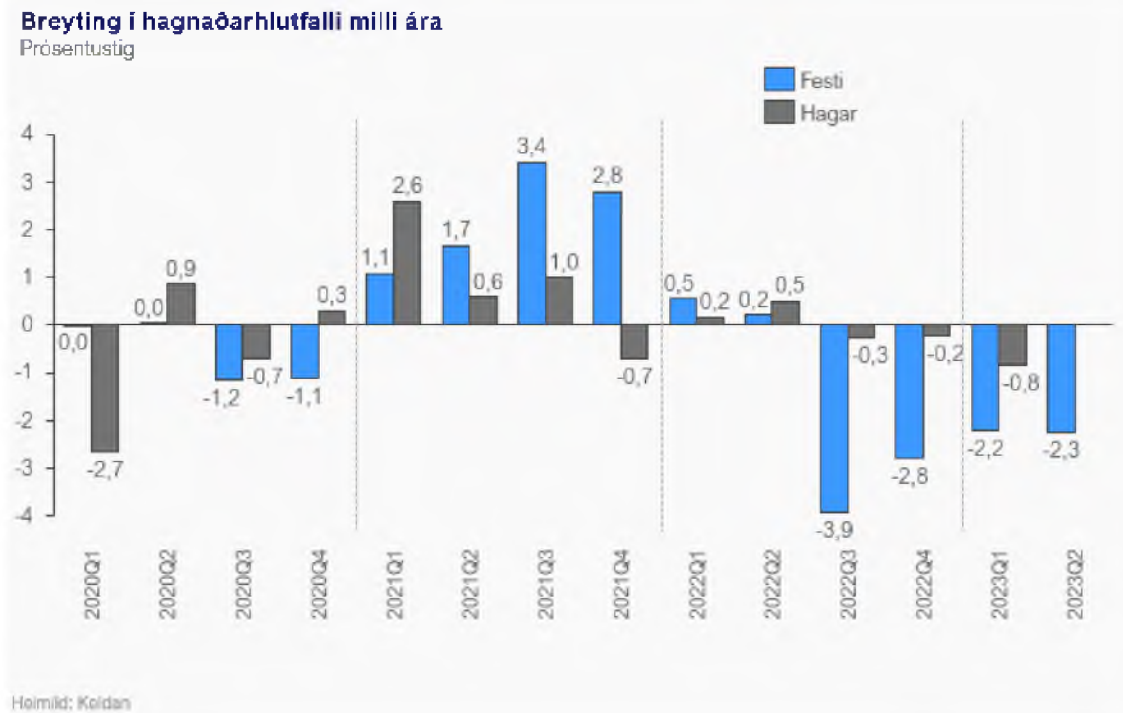
Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar SA. Hagnaðarhlutfall = Hagnaður skv. Ársreikningi / Tekjur

Uppgjör skráðra félaga bera vott um versnandi afkomu

Til að fá nýrri, en takmarkaðari, upplýsingar um stöðu viðskiptahagkerfisins má líta til uppgjöra hjá skráðum félögum sem gefin eru út ársfjórðungslega. Þessi gögn má t.a.m. nálgast á keldan.is. Samhliða miklum hækkunum í kostnaði fyrirtækja, s.s. launakostnaðar, fjármögnunarkostnaðar og aðfanga erlendis frá myndaðist þrýstingur á afkomu fyrirtækja, ekki síst þeirra sem starfa í innlendri verslun og treysta á innflutning aðfanga að miklu leyti.



Uppgjör skráðra félaga sýna að hagnaðarhlutföll hafa farið lækkandi samhliða hækkandi kostnaði í stærstu kostnaðarliðum þrátt fyrir að einkaneysla hafi haldist sterk og veltan mikil. Sé horft til fyrirtækja sem starfa í verslun á innanlandsmarkaði sjást áhrifin glögglega í versnandi hagnaðarhlutfalli frá árinu 2021. Lakari afkoma á þessu tímabili sýnir að reynt var að verjast óhagfelldum ytri aðstæðum án þess að velta auknum kostnaði að fullu út í verðlag.



Að auki má benda á að ávöxtun eigin fjár hjá skráðum félögum á aðalmarkaði Kauphallarinnar, utan Alvotech og fasteignafélaganna sem hafa fært virði fasteigna sinna talsvert upp á við, fer minnkandi. Ávöxtun eigin fjár þessara félaga var 10,5% á fyrri helmingi árs 2022 samanborið við 7,9% á fyrri helmingi þessa árs. Í þessu samhengi ber að nefna að einstaklingar eiga kost á 8,75% vöxtum á innlánsreikningum um þessar mundir.

Stærstu eigendur skráðra félaga hér á landi eru lífeyrissjóðir sem eiga mikið undir velgengi íslensks atvinnulífs, líkt og ríkissjóður. Því telja Samtök atvinnulífsins mikilvægt að þær skattkerfisbreytingar sem ráðist er í séu til þess fallnar að styðja við rekstur og atvinnusköpun.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Anna Hrefna Ingimundardóttir,
aðstoðarframkvæmdastjóri SA