



Nefndasvið Alþingis  
b.t. fjárlaganefndar  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 3. maí 2018

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023, 494. mál.**

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka iðnaðarins (SI) um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023.

SI vill gera athugasemdir við sex atriði í þingsályktunartillögunni.

1. Að það vanti atvinnustefnu fyrir Ísland.
2. Að það þurfi aukinn og viðtækari stöðugleika í íslensku efnahagslífi.
3. Að umfang hins opinbera í hagkerfinu sé orðið of mikið og álögur óhóflegar. Einnig er forgangsroðunin röng í opinberum rekstri.
4. Tryggja þarf aukna ásókn að iðn- og verknámi.
5. „Stóraukin fjárfesting“ ríkisstjórnarinnar í samgöngumálum eru orðin tóm.
6. Að afnám þaks á endurgreiðslur rannsóknar- og þróunarkostnaðar er fagnaðarefni.

Hér fyrir neðan eru þessi atriði rædd sérstaklega.

### **Það vantar atvinnustefnu**

Við stöndum á tímamótum. Efnahagsleg endurreisn hefur gengið vonum framar eins og helstu mælikvarðar bera með sér og er henni raunar lokið. Nú þarf að hugsa til framtíðar og er mótun atvinnustefnu fyrsta skrefið á þeirri vegferð. Ríkisstjórnin hefur boðað stefnumótun í stórum málaflokkum. Mótun orkustefnu er hafin, mótun nýsköpunarstefnu er að hefjast, boðuð er stórsókn í menntamálum, uppbygging innviða er eitt helsta áherslumál stjórnarinnar, sækja á fram í byggðamálum, utanríkisráðherra vinnur að umbótum á utanríkisþjónustunni og svo mætti áfram telja. Það vantar hins vegar rauða þráðinn í þessa stefnumótun en það er atvinnustefna. Atvinnustefna er skipulag og samhæfing milli málaflokka þannig að fjármunir og bjargráð nýtist sem best. Þannig er rétt að byggja upp til framtíðar.

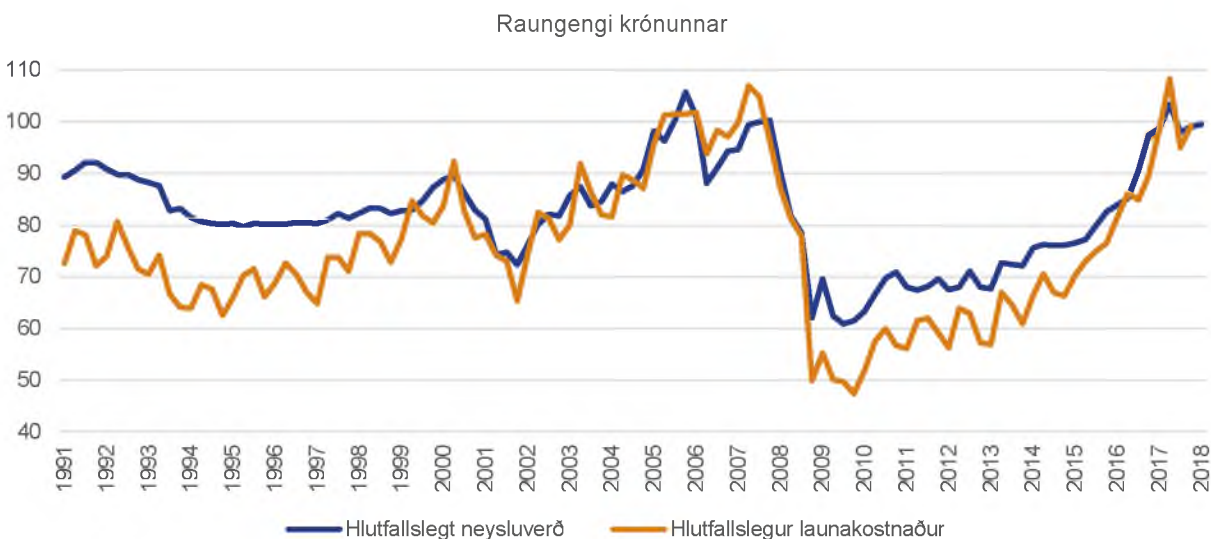
Í árána rás hafa hugmyndir um atvinnustefnu breyst frá því að hið opinbera standi sjálft í atvinnurekstri eða velji „sigurvegara“ yfir í stefnumótun til að auka samkeppnishæfni viðkomandi ríkis.

Með atvinnustefnu væri fjármunum varið til uppbyggingar á stefnulegan hátt í gegnum helstu málaflokka. Án slíkrar stefnu er hætt við tvíverknaði og ómarkvissum aðgerðum sem leiða til meiri kostnaðar en ella og minni árangurs en hægt væri að ná.

## Það þarf aukinn og víðtækari stöðugleika

Stöðugleiki í efnahagslegu tilliti er eitt af grunngildunum fimm sem gerð er krafa um í lögum að fjármálastefna og fjármálaáætlun uppfylli. Efnahagslegur stöðugleiki er mikilvægur fyrir hagkerfið, heimilin og fyrirtækin. Almennur skilningur er á mikilvægi efnahagslegs stöðugleika en óstöðugleiki í efnahagsmálum hér á landi hefur lengi verið eitt af meginvandamálum íslenska hagkerfisins. Með auknum stöðugleika má auka framleiðni og verðmætasköpun.

SI tekur undir það sem kemur fram í fjármálaáætluninni um að fjármálastefna og fjármálaáætlun hins opinbera gegna lykilhlutverki í því að skapa almenningi og fyrirtækjum þekkt og áreiðanleg skilyrði að þessu leyti. Þá er ekki síður mikilvægt í þessu tilliti að stjórnvöld beiti opinberum fjármálum með virkum hætti til að veita á móti hagsveiflum með því að stuðla að jafnvægi á milli framleiðslugetu og eftirspurnar í samspili við stjórn peningamála.



Undanfarin ár hefur ekki verið mikill stöðugleiki í íslensku efnahagslífi. Hagkerfið hefur á síðustu 15 árum farið í kröftuga uppsveiflu, erfiðan samdrátt og síðan aftur hraða uppsveiflu. Þessum stóru efnahagssveiflum hefur fylgt mikill óstöðugleiki í starfsumhverfi og samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum keppinautum. Hefur það komið niður á félagslegum og efnahagslegum lífsgæðum landsmanna.

Ekkert iðnríki hefur gengið í gegnum viðlíka sveiflu í raungengi gjaldmiðilsins á mælikvarða launa og verðlags og hið íslenska síðastliðin 15 ár en raungengi krónunnar er mælikvarði á þróun samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum. Ekkert iðnvætt ríki hefur því boðið sínum fyrirtækjum upp á jafn mikinn óstöðugleika í samkeppnisstöðu á þessum tíma.

Frá upphafi þessarar efnahagsuppsveiflu hefur gengi krónunnar hækkað um nær 50% eftir að hafa lækkað um 55% í aðdraganda efnahagsáfallsins árið 2008. Í uppsveiflunni hafa laun hækkað um ríflega 70%, langt umfram framleiðnivöxt og þær launahækkanir sem sést hafa í löndum þeirra fyrirtækja sem íslensk fyrirtæki keppa helst við. Samkeppnisstaða innlendra fyrirtækja hefur því verið þanin sundur og saman á þessum tíma og má segja að það að reka fyrirtæki í samkeppni við erlend hafi verið eins og að búa í harmonikku á sveitaballi.



Raugengispróunin getur verið hluti aðlögunar þjóðarbúsins að efnahagsáfallum og búhnykkjum. Þessi mikla sveifla í raungengi krónunnar hefur á undanförunum árum þannig endurspeglad þá stóru efnahagssveiflu sem íslenska hagkerfið hefur gengið í gegnum á þessum tíma. Í rótum þeirrar sveiflu felast því að stórum hluta að minnsta kosti ástæður þessarar miklu sveiflu í raungengi krónunnar og þar með starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja.

Mikilvægt er að starfsskilyrði séu nokkuð fyrirsjáanleg þannig að fyrirtæki hér á landi geti gert áætlanir með viðunandi vissu og á grundvelli þeirra fjárfest í uppbyggingu sem skilar sér í aukinni verðmætasköpun og hagsæld hér á landi. Aukinn og víðtækur stöðugleiki er ekki bara til hagsbóta fyrir fyrirtæki heldur allt íslenskt samfélag.

Meiri stöðugleika í starfsskilyrðum fyrirtækja má ná fram með agaðri hagstjórn. Í því sambandi þarf samstillta hagstjórn á sviði opinberra fjármála og peningamála þar sem bæði ríki og sveitarfélög taka ábyrgð ásamt Seðlabankanum. Aðilar vinnumarkaðarins þurfa einnig að axla ábyrgð.

Fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er áhyggjuefni í þessum efnunum. Líkt og fjármálastefnan byggir fjármálaáætlunin á þjóðhagsspá sem hljóðar upp á stöðugleika á kjörtímabilinu sem á sér vart hliðstæðu í íslenskri hagsögu. Gott er ef sú spá rætist en í ljósi sögunnar er hún því miður fremur óraunhæf. Áætlunin hefði átt að byggja á raunhæfara mati á væntanlegri þróun hagkerfisins og mati á því hvernig ríki og sveitarfélög ætluðu að skapa meiri stöðugleika í efnahagsumhverfi fyrirtækja og heimila í landinu. Slíkt væri betri uppskrift að vandaðri hagstjórn.

### **Umfang hins opinbera of mikið og álögur óhóflegar**

Umfang hins opinbera hefur vaxið mikið hér á landi líkt og í mörgum öðrum vestrænum ríkjum á síðustu áratugum. Námu heildarútgjöld hins opinbera í fyrra ríflega 10 prósentustigum meira sem hlutfall af landsframleiðslu en umfang hins opinbera mældist fyrir fjórum áratugum. Leiðrétt fyrir greiðslum í ellilífeyri og atvinnuleysi er hlutallið um 40% og hátt í alþjóðlegum samanburði en meðaltalið fyrir Evrópuríkin er svo dæmi sé tekið 36%.

Í fjármálastefnunni og fjármálaáætluninni er metið að útgjöld hins opinbera verði 41% af landsframleiðslu í ár og er það markmið sett að þau fari ekki umfram 41,5% á tímabilinu og hljóðar áætlunin upp á að útgjöldin fari undir 41% undri lok tímabilsins þ.e. árin 2022 og 2023. SI hefðu viljað sjá markmið um að dregið væri úr umfangi hins opinbera litið fram í tímann meira en áætlunin gerir ráð fyrir en með slíku væri skapað svigrúm til að draga úr skattbyrði og álögum á fyrirtæki og heimili í landinu.

Skattheimta á íslensk fyrirtæki er há í alþjóðlegum samanburði og nú sú næst hæsta á Norðurlöndum, á eftir Noregi. Skattar á fyrirtæki voru hækkaðir eftir efnahagsáfallið 2008 í þeirri viðleitni að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs. Skattabreytingar þessar hafa síðan fest sig í sessi. Voru skattar á fyrirtæki án áhrifa þrotabúa og tryggingagjalds 3,5% af landsframleiðslu á árinu 2015 samanborið við 3,2% að meðaltali í ríkjum OECD. Þetta hefur áhrif á samkeppnishæfni Íslands.



Auk þessa greiddu íslensk fyrirtæki rétt tæplega 100 ma.kr. í tryggingagjald árið 2015 eða sem nam 4,5% af VLF. Reiknað er með að gjaldið skili ríkissjóði viðlíka fjárhæð í ár og afli 11,5% af heildartekjum ríkissjóðs í ár. Tryggingagjald er lagt á launakostnað fyrirtækja og samanstendur af almennu tryggingagjaldi og atvinnuleysistryggingagjaldi. Hátt tryggingagjald kemur verst niður á fyrirtækjum þar sem laun og launatengd gjöld eru stór hluti kostnaðar líkt og í hugverkaiðnaði. Hátt tryggingagjald dregur úr afli fyrirtækja í að ráða til sín fleiri starfsmenn og veikir einnig samkeppnishæfni þeirra við erlend fyrirtæki. Það veldur vonbrigðum að í fjármálaáætluninni sé ekki gert ráð fyrir að tryggingagjaldið verði lækkað um meira en hálf prósent á kjörtímabilinu.

Ein megin ástæða þess að umfang hins opinbera hefur vaxið sem raun ber vitni er að það hefur verið að færa sig yfir í meira af grunnþjónustu hagkerfisins en lengi vel einskorðaðist starfsemi þess við lagasetningu og löggæslu. Á síðustu árum hefur verið forgangsraðað í ríkisrekstrinum í þágu heilbrigðis- og menntamála en útgjöld til þessara málaflokka hafa vaxið talsvert umfram aðra málaflokka. Þannig er áætlað í fjárlögum að 25,9% af heildarútgjöldum hins opinbera fari til heilbrigðismála í ár samanborið við 21,6% árið 2012. Einnig er áætlað í fjárlögum að 9,4% fari til menntamála í ár samanborið við 8,8% árið 2012. Hafa innviðafjárfestingar hins opinbera setið á hakanum á sama tíma.

Aukið vægi heilbrigðis- og menntamála eykur mikilvægi skilvirkni og góðrar forgangsröðunar innan þessa kerfis sem tryggir þá betri nýtingu á skattfé landsmanna. Aukið umfang hins opinbera í hagkerfinu gerir vægi þeirrar starfsemi í framleiðni og verðmætasköpun hagkerfisins meiri. Er því mikilvægt að hið opinbera styðji við og eflí frjálsa samkeppni en gæti þess jafnframt að raska henni ekki með eigin þátttöku á samkeppnismarkaði. Efnahagslegur styrkleiki hins opinbera er mikill en hagsæld þjóðarinnar byggist öðru fremur á sterku atvinnulífi.

### **Menntamál – tryggja þarf aukna ásókn að iðn- og verknámi**

Samtök iðnaðarins leggja ríka áherslu á iðn- og verknám annars vegar og tækni- og raungreinanám hins vegar. Í því ljósi fagna samtökin aukinni áherslu á háskólastigið á næstu árum en fjárframlög til þess stigs hafa verið hlutfallslega minni en í öðrum ríkjum. Þó vilja samtökin sérstaklega taka það fram að aukið fjármagn er ekki trygging fyrir bættum árangri. Skýra þarf út hvernig fjárfesting samfélagsins í háskólunum skilar sér í aukinni verðmætasköpun og er þar einkum horft til tveggja þátta. Annars vegar þess hvernig sk. færnimisræmi (e. skills-gap) mun minnka á næstu árum þannig að fleiri nemendur útskrifist með þá menntun sem atvinnulífið sækist helst eftir. Hins vegar hvernig rannsóknastarf innan háskólanna skilar sér í nýsköpun og verðmætasköpun. Þar er m.a. vísað til sk. tækniyfifærslu sem kalla má brú á milli vísinda og atvinnulífs. Fleiri leiðir eru þó færar.

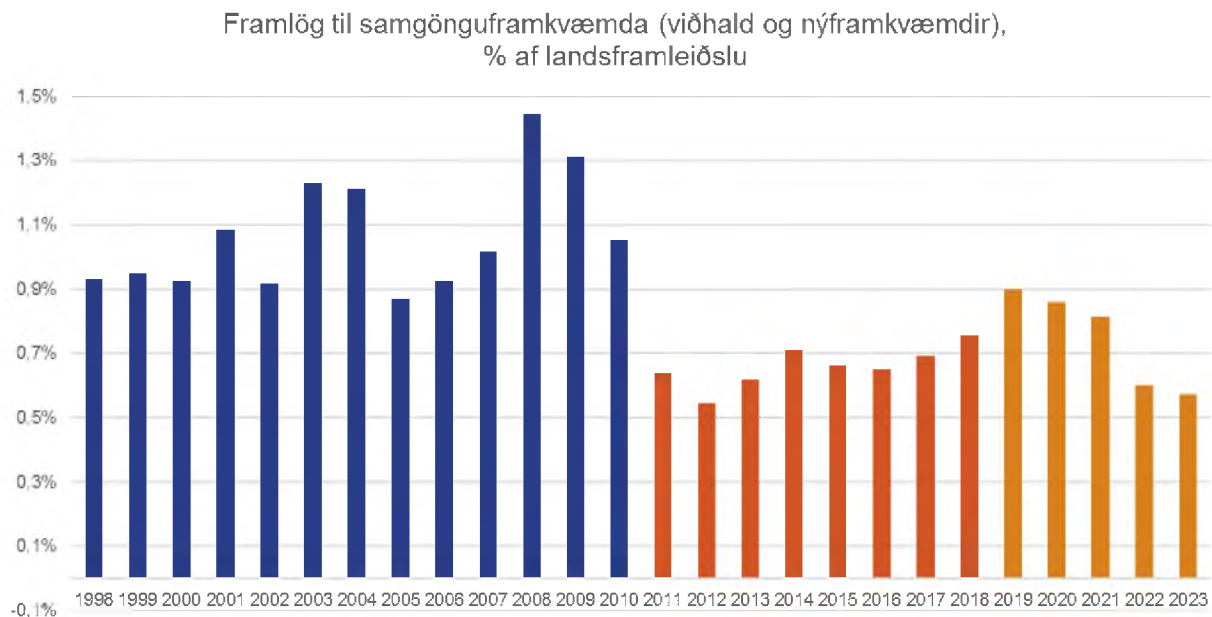
Tryggja þarf að ásókn að iðn- og verknámi aukist á næstu árum. Verður það meðal annars gert með kerfisbreytingum af ýmsum toga og svo með hvatningu til einstaklinga um að sækja nám í viðkomandi greinum. Til þess þarf viðhorfsbreytingu í samfélaginu sem vinna þarf að með skipulögðum hætti þar sem allir róa í sömu átt.



## „Stórátak“ ríkisstjórnarinnar í samgöngumálum orðum aukið

Fjárveitingar til vegamála hafa verið allt of litlar undanfarin ár og stórátak þarf til að bæta úr. Í fjármálaáætlun sem kynnt var í byrjun apríl er því miður ekki að finna vott af slíku átaki. Samkvæmt áætluninni verða framlög til samgöngumála viðlíka hlutfall af landsframleiðslu á tíma áætlunarinnar næstu fimm árin og þau hafa verið síðustu fimm ár og langt undir þörf. Það liggur fyrir að framlög til innviðaupbyggingar þurfa að aukast varanlega til að sinna nauðsynlegri viðhaldspörf og nýfjárfestingu. Þar fyrir utan þarf áttak til að vinna á uppsöfnuðum vanda sem er ærinn eins og fram hefur komið.

Samkvæmt áætluninni verða framlög til viðhalds og nýframkvæmda í vegamálum að meðaltali 0,7% af landsframleiðslu á tímabilinu. Er það langt undir langtímameðaltali hér á landi en þetta hlutfall var svo dæmi sé tekið 1,1% á tíu ára tímabilinu frá 2001-2010.



Í ofangreindri áætlun er sagt að ríkisstjórnin sé að fara í „stórátak í samgöngumálum“ á næstu árum. Nafngiftin virðist vera komin til af því að áætlunin gerir ráð fyrir að frá árinu 2019 bætist við sérstök árleg framlög til þriggja ára upp á 5,5 ma.kr. Þessi þrjú ár nær hlutfall samgönguframkvæmda ekki langtímameðaltali og því vægast samt öfugmæli að tala um stórátak í því sambandi. Þess má einnig geta að þegar þetta þriggja ára tímabil er liðið fer fjárfestingarhlutfallið í vegamálum niður í tæplega 0,6% af landsframleiðslu en einungis eitt ár á síðustu áratugum hefur hlutfallið farið lægra og var það árið 2012.

Samgönguráðherra kynnti nýlega að yfir 220 milljarða króna vantar í viðhald og nýfjárfestingar í vegakerfinu. Því til viðbótar er að falla til árleg viðhaldspörf upp á 11 ma.kr., þ.e. samtals 55 ma.kr. yfir tímabil ofangreindrar fjármálaáætlunar. Samtals eru þetta því yfir 280 milljarðar í viðhald og nýfjárfestingar. Í áætluninni er gert ráð fyrir að samtals fari um 114 ma.kr. í viðhald og nýfjárfestingar í samgöngumálum á tíma áætlunarinnar. Þetta er einungis tæplega 41% af þörf. Það er ekki hægt að kalla það stórátak.



Samkvæmt öryggisúttekt EuroRap á íslenska þjóðvegakerfinu fengu um 3.000 km af íslenska þjóðvegakerfinu eina til tvær stjórnur af fimm mögulegum. Vegirnir eru stórhættulegir og verulega er vegið að öryggi vegfarenda. Fækkun slysa er forgangsmál og ráðast þarf í uppbyggingu innviða til að bæta þarna úr.

Aukinn tími í umferðinni skerðir lífsgæði og dregur úr framleiðni fyrirtækja. Umferð á höfuðborgarsvæðinu í febrúar 2018 jókst um 21% frá febrúar 2013. Samfara þessu jókst meðalferðatími til vinnu um 40% á árunum 2007-2016. Tölur fyrir árið 2018 hafa ekki verið birtar en líklegt er að meðalferðatími hafi aukist enn meir.

Í ofangreindri fjármálaáætlun er talað um grunnildin fimm sem krafa er gerð um í lögum um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Þar er sjálfbærni efst á blaði. Það skýtur skökku við að leggja áherslu á sjálfbærni og ábyrgð gagnvart næstu kynslóð á sama tíma og skuldasoðnun vegna ófullnægjandi viðhalds og fjárfestinga í vegakerfinu er eins mikil og raun ber vitni. Uppsöfnuð viðhaldspörf verður þá skuld næstu kynslóðar. Vegna vaxtar í tekjum af erlendum ferðamönnum undanfarin ár má fullyrða að við höfum aldrei áður byggt okkar velmegun jafn mikið og nú á vegakerfi landsins. Á sama tíma er ríkisstjórnin að leggja minna til þessara mála en nokkru sinni. Ber það merki um ranga forgangsröðun í ríkisrekstrinum.

Arðsemi samgöngufjárfestinga er mikil ef rétt er haldið á spilunum. Í því ljósi er umhugsunarvert að ekki sé beitt neinni kerfisbundinni forgangsröðun í veitingu fjár til þessa málaflökks og engin viðleitni hjá ríkisstjórninni að breyta því m.v. ofangreinda áætlum. Með ábyrgri forgangsröðun er unnt að auka framleiðni samgöngukerfisins og í leiðinni hagkerfisins alls.

### **SI fagnar afnámi þaks á endurgreiðslur vegna R&B**

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar kemur fram að miðað sé við að hámarksstuðningur (þak) á endurgreiðslu vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar verði felldur á brott fyrir rekstrarárið 2019. Ríkisstjórnin fylgir með þessu í fótspor margra annarra ríkja, svo sem Bretlands og Kanada. Reynsla þeirra þjóða hefur sýnt að slík fjárfesting skilar sér í auknum tekjum ríkissjóðs til lengri tíma lítið. Að mati SI er þetta mikil lyftistöng fyrir nýsköpun á Íslandi. Um er að ræða framfaraskref sem mun styrkja samkeppnishæfni landsins.

Með nýsköpun er hugmyndum breytt í verðmæti og um leið skapast forskot í samkeppni, innanlands og utan. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að nýsköpun sé stunduð. Nýsköpun á ekki einungis við um starfsemi frumkvöðlafyrirtækja heldur fer nýsköpun að verulegu leyti fram innan rótgróinna fyrirtækja jafnt í skapandi iðnaði sem og hefðbundnum iðnaði.

Mörg ríki leitast við að örva nýsköpun með skattalegum hvötum. Hér á landi hafa slíkir hvatar þegar sannað gildi sitt en betur má ef duga skal til þess að ná metnaðarfullum markmiðum stjórnvalda. Vísinda- og tækniráð hefur sett markmið um að fjárfesting í rannsóknum og þróun nemi 3% af landsframleiðslu árið 2024 en hlutfallið er nú ríflega 2%. Fjárfesting í rannsóknum og þróunarstarfi þarf að aukast um 40 milljarða á ársgrundvelli til að ná þessu markmiði eins og fram kemur í nýlegri skýrslu Samtaka iðnaðarins, Ísland í fremstu röð – eflum samkeppnishæfni. Afnáam þaksins er fyrsta skrefið að því marki.



Þar sem hugvit er án landamæra ríkir mikil alþjóðleg samkeppni um nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi. Önnur lönd hafa meðal annars boðið íslenskum fyrirtækjum að flytja starfsemi sína héðan og í hagstæðara starfsumhverfi. Ísland hlýtur að vilja taka þátt í kapphlaupinu og vera eftirsóknarvert til búsetu og atvinnurekstrar. Það er því ekki eftir neinu að bíða.

Ingi Þór Bender

Ingólfur Bender,  
aðalhogfræðingur SI

Sigurður Hannesson

Sigurður Hannesson,  
framkvæmdastjóri SI