

Nefndasvið Alþingis
Fjárlag nefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2018

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 (494. mál)

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til þess að veita fjármálaáætlun umsögn. Tillagan er afar yfirgripsmikil og ekki er svigrúm til þess að fjalla um allt þar sem þar kemur fram. Ráðið vill því nota tækifærið til að leggja áherslu á og koma eftirfarand níu atriðum á framfæri.

1. Samkeppnishæfni í fyrsta sætið

Viðskiptaráð hefur reglulega talað fyrir því að stefnumótun hins opinbera, þar með talið ríkisfjármál, þurfi að standa vörð um og bæta samkeppnishæfni landsins. Í því samhengi er jákvætt að til standi að afnema þak á endurgreiðslur vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar frá og með næstu áramótum. Viðskiptaráð skorar á stjórnvöld að standa við þessar fyrirætlanir þó að aðstæður breytist því hér er mikilvægt skref stigið í að byggja upp innlendan þekkingariðnað og stuðla að aukinni samkeppnishæfni. Meira þarf þó til og er það nokkuð lýsandi að kaflinn um áherslur í skattamálum fjalli um að „**viðhalda** samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja“. Til að tryggja og bæta lífskjör til lengri tíma ætti fremur að blása til sóknar og **auka** samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja, t.d. með því að stuðla að hagfelldara skattaumhverfi¹ og skapa grundvöll aukins efnahagslegs stöðugleika².

2. Tækifæri til aukinna fjárfestinga fólgin í samvinnuleið (PPP)

Aukin fjárfesting í innviðum er löngu tímabær en svo virðist sem betur má ef duga skal. Sem dæmi verða fjárfestingar í samgöngu- og vegamálum þær sömu árin 2022 og 2023 (21. ma. kr.)³ og þær voru á síðasta ári. Fjölmargir hafa fjallað um fjárfestingarþörf í vegakerfinu: Vegagerðin áætlaði á síðasta ári að uppsöfnuð viðhaldsþörf nemi 60 ma.kr.⁴ og er mat Samtaka iðnaðarins svipað. Ef horft er á þá fjármuni sem bundir eru í vegakerfinu á hvern bíl virðist ennfremur sem enn muni vanta 50 ma.kr. árið 2023 ef tekin er hliðsjón af meðaltalinu árin 1990-2017 (sjá mynd 1). Hvað varðar aðrar fjárfestingar skal ekki lagt mat á hér en þar sem þær aukast um 30% 2017-2022 skv. áætluninni má efast um að það nægi til að vinna upp vanfjárfestingu síðustu ára.

¹ Sjá kynningu lögfræðings Viðskiptaráðs á skattadeginum 2018:
http://vi.is/2018_01_15%20skattadagur%20final%20logo%20ni%C3%B0ri.pdf

² Sjá skoðun ráðsins frá nóvember 2017, *Samkeppnishæfni á samningaborðið*:
<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/Samkeppnishafni-a-samningaborid/>

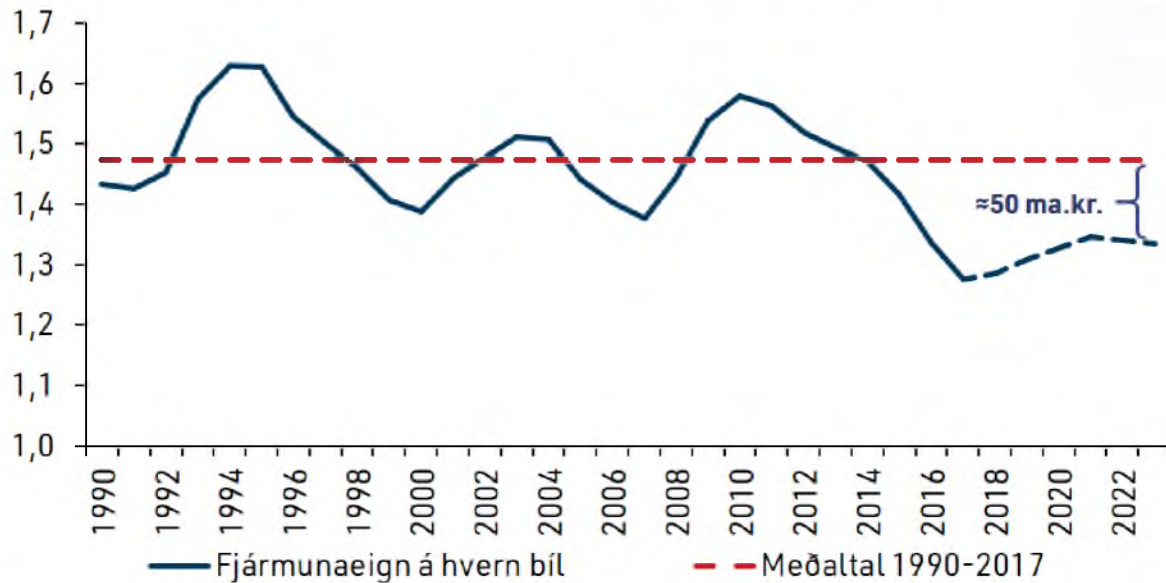
³ Hér má minnst á að í greinargerð tillögunnar kemur oft ekki fram hvort um er að ræða tölur á föstu eða breytilegu verðlagi. Það getur auðveldlega ruglað allan samanburð og úr því verður að bæta.

⁴ Svar Vegagerðarinnar við fyrirspurn á Alþingi: <https://www.althingi.is/altext/146/s/0622.html>

MYND 1

FJÁRMUNAEIGN Í VEGUM OG BRÚM Á HVERN BÍL*

Milljónir króna. Þróun síðustu áratugi og sviðsmynd**



* Fólksbifreiðar, hópibifreiðar, sendibifreiðar og vörubifreiðar í árslok. Árið 2017 áætlað með nýskráningum bifreiða.
** Gert ráð fyrir að bílum fjölgi í takt við hagvöxt og fjárfesting þróist skv. fjármálaáætlun 2019-2023

Heimild: Hagstofa Íslands, Alþingi, útreikningar Viðskiptaráðs.

Til að auka fjárfestingar er ekki að nauðsynlegt að auka ríkisútgjöld verulega. Í stað þess geta stjórnvöld farið svokallaða samvinnuleið með einkaaðilum (PPP e. Public-Private Partnership). Þá er fjármögnun, framkvæmd og rekstur á hendi einkaaðila. Þetta fyrirkomulag getur haft fjölmarga kosti í för með sér eins og Hvalfjarðargöngin bera með sér og Viðskiptaráð hefur áður fjallað um⁵

3. Afnáam VSK á bækur gengur gegn einfaldara skattkerfi

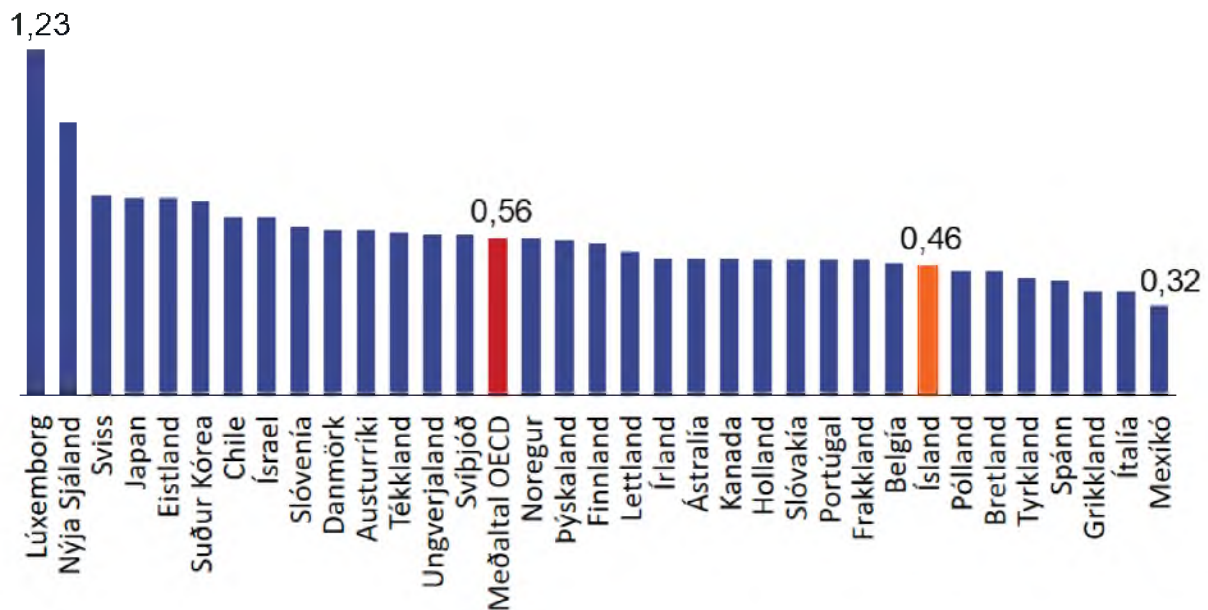
Til þess að tryggja skilvirgni, einfalda eftirlit og rekstur fyrirtækja er nauðsynlegt að skattkerfið sé eins einfalt og mögulegt er. Það skiptir líka máli til að fyrirtæki geti keppt á samkeppnisgrundvelli. Í alþjóðlegum samanburði kemur íslenska virðisaukaskattkerfið illa út og er óskilvirkara en í flestum OECD ríkjum (sjá mynd 2). Afnáam virðisaukaskatts (VSK) á bækur gengur gegn einföldun á skattkerfinu og virðist um leið vera ómarkviss leið til að hlúa að íslensku máli og menningu. Viðskiptaráð tekur undir að hlúa þurfi að hvoru tveggja, en leggst gegn afnámi VSK á bækur. Betra væri að styðja útgáfu íslensks efnis, óháð miðli, og efla menntun svo eitthvað sé nefnt. Varðandi virðisaukaskatt ætti frekar að einfalda kerfið sem um leið gæti skapað svigrúm til þess að lækka skattþrósentuna (24%).

⁵ Sjá skoðun í janúar 2018, *Tækifæri í opinberum framkvæmdum – samvinnuleið (PPP)*:
<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/taekifaeri-i-opinberum-framkvaemdum/>

MYND 2

MAT OECD Á SKILVIRKNI VIRÐISAUKASKATTKERFA

Því hærra gildi því skilvirkara kerfi



Heimildir: OECD, Samtök atvinnulífsins.

4. Ganga þarf mun lengra í lækkun tryggingagjalds

Gert er ráð fyrir lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig á árinu 2019, úr 6,85% í 6,6%. Að mati Viðskiptaráðs er það engan veginn nóg og vill ráðið undirstrika mikilvægi þess að tryggingagjaldið sé lækkað enn frekar. Tryggingargjaldið er enn 1,51 prósentustigi hærra en það var fyrir 10 árum og leggst sérstaklega þungt á lítil fyrirtæki, t.d. tækni- og nýsköpunarfyrirtæki, þar sem launakostnaður þeirra er hlutfallslega hærri en hjá stærri fyrirtækjum⁶.

5. Styðjum endurskoðun fjármagnstekjuskatts en hækkun hans um síðustu áramót var ótímabær

Í tillögunni er ráðgert að endurskoða stofn fjármagnstekjuskatts. Viðskiptaráð fagnar því en bendir á að hækkun skattsins úr 20% í 22% var ótímabær í ljósi fyrirhugaðra breytinga. Í nýlegri skoðun ráðsins var fjallað um fjármagnstekjuskatt⁷ og þar kemur fram að óljóst er hvernig leysa eigi meðferð arðgreiðslna ef raunávöxtun er skattlögð auk þess sem hætta er á að fyrirkomulagið verði flókið. Því ítrekar Viðskiptaráð mikilvægi þess að vandað sé til verka og að endurskoðuninni sé lokið sem fyrst.

6. Köllum eftir fleiri árangursmarkmiðum – útgjöld ein og og sér skila engu

Viðskiptaráð vill ítreka það sjónarmið sem kom fram við síðustu fjármálaáætlun⁸ og í umsögn um síðustu fjárlög⁹ að mælanleg markmið skortir í stefnumótun hér á landi. Tillaga að fjármálaáætlun 2019-2023 er því miður engin undantekning þó að sem heild felist í henni ákveðinn stefna og skýrari stefnumótun en áður. Meira þarf til. Reynslan sýnir að ríkisútgjöld hafa nær undantekningalaust aukist meira en áætlað var (sjá mynd 3). Þar sem nú stendur til að útgjöld aukist á tímabilinu um 26% að nafnvirði og rjúfi 1.000 ma.kr.

⁶ Sjá grein framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs, Það er dýrt að hækka laun á Íslandi:

<http://vi.is/malefnastarf/utgafa/greinar/thad-er-dyrt-ad-haekka-laun-a-islendi/>

⁷ Sjá skoðun: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/fjarmagnstekjuskattur-er-meira-ithvngjandi-en-thu-helst/>

⁸ Umsögn Viðskiptaráðs um fjármálaáætlun 2018-2022: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/maelanleg-markmid-mikilvaeg-i-liosi-utgjaldaukningar/>

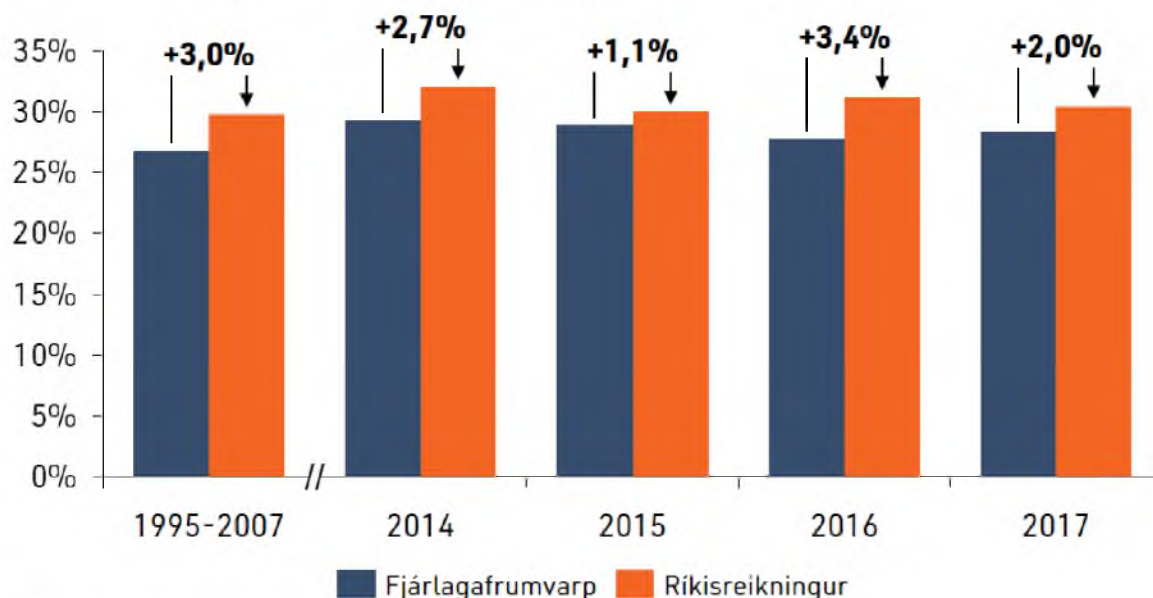
⁹ Umsögn Viðskiptaráðs um fjárlög 2018: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/Utgiold-skila-ekki-sialfkrafa-arangri/>

múrin er þetta sérstaklega mikilvægt. Ráðið lýsir vonbrigðum með þessa miklu aukningu ríkisútgjalda, en ef hún er sú stefna sem hlýtur brautargengi hljóta allir að sættast á mikilvægi þess að koma í veg fyrir framúrkeyslur. Þar eru skýr markmið og stefna öflugustu tækin.

MYND 3

FRAMÚRKEYRSLA RÍKISÚTGJALDA

Ríkisreikningur samanborið við fjárlög, % af VLF*



Heimildir: Hagstofa Íslands, Fjárlög, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands.

* Tölur fyrir árið 2016 eru leiðréttar fyrir 105,1 ma. kr greiðslu til LSR

7. Tækifæri til hagræðingar og betri þjónustu fólgin í sameiningum

Þó að árangur útgjaldaaukningar sé oft óljós er aukin framleiðni og hagkvæmni í opinberum rekstri það ekki. Það er, að gera það sama fyrir minni fjármuni eða gera meira fyrir sömu fjármuni. Ísland er eftirbátur hinn Norðurlandanna í framleiðni og ein ástæða þess er fámennið sem þýðir að ýmsar stofnanir og fyrirtæki eru minni en í öðrum löndum. Vegna þessa eru tækifæri til þess að auka framleiðni fólgnar í því að skapa stærri og sterkari einingar á vegum hins opinbera og nefna má sérstaklega tvennt í því samhengi.

Viðskiptaráð fagnar fyrirætlunum um að nota Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til sameiningar sveitarfélaga og hvetur til að sú vinna sé ofarlega á forgangslistanum. Samanlagður íbúafjöldi í níu minnstu sveitarfélaga landsins (693) er áþekkur þeim fjölda frambjóðenda sem verða til borgarstjórnakosninga ($16 \cdot 46 = 736$). Sú staðreynd segir ríka sögu en í minnstu sveitarfélögunum er stjórnsýslukostnaður á mann ríflega tvöfalt hærri en hjá sveitarfélögum sem telja 8.000 íbúa eða fleiri. Viðskiptaráð hefur áður fjallað um málið og hvatt til breytinga¹⁰.

Víðar en hjá sveitarfélögum er tækifæri til sameininga. Í greinargerð þingsályktunartillögunnar er rætt um sameiningu þjóðgarða auk stofnana sem heyra undir umhverfismál og sameiningar safna. Þar fyrir utan virðast frekari sameiningar ekki vera í burðarliðnum. Það eru ákveðin vonbrigði þar sem reynslan hefur oft verið góð, t.d. af sameiningu lögregluembættanna. Þá geta sameiningar skapað svigrúm til hagræðingar og betri þjónustu, sem er sérstaklega mikilvægt í fámennu samfélagi. Til dæmis mætti leggja Íbúðalánasjóð niður¹¹ og

¹⁰ Sjá kynningu frá 2015: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/kynningar/sameining-sveitarfelaga/> og nýlega grein hagfræðings ráðsins: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/greinar/sterkari-saman/>

¹¹ Sjá nýja umsögn Viðskiptaráðs: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/timi-ibudalanasjods-lidinn/>

færa eignir hans undir ríkisbankana, knýja á um sameiningar opinberra háskóla og sameina stofnanir um borgaraleg réttindi (t.d. Umboðsmann barna, persónuvernd o.fl.)¹².

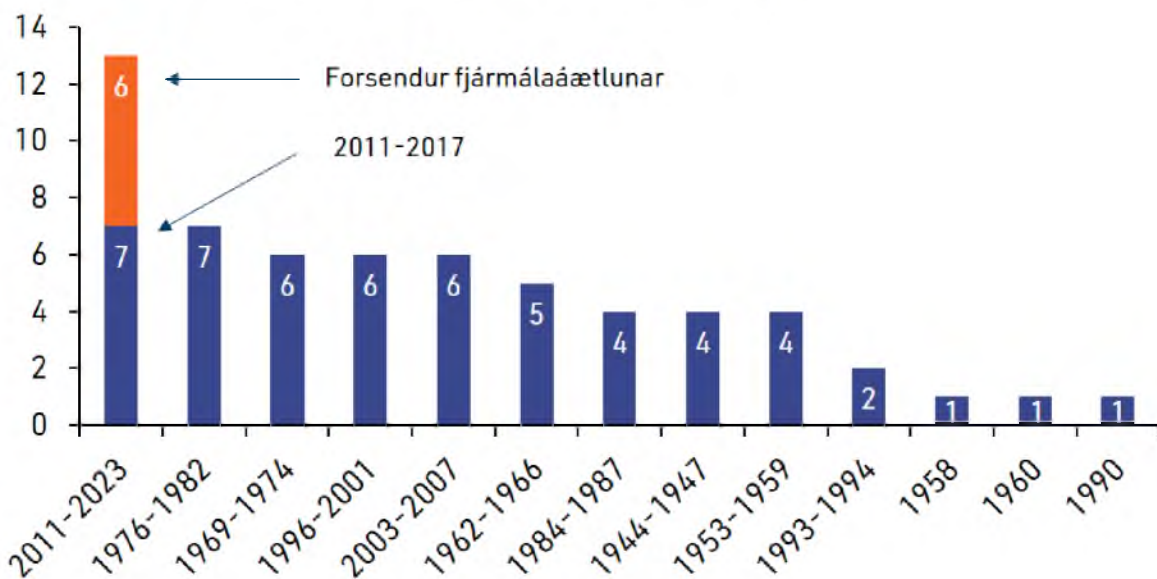
8. Minnum á hættuna við of bjartsýnar forsendur og sífellda aukningu ríkisumsvifa

Umsögn Viðskiptaráðs um fjármálastefnu¹³ gagnrýndi aukinn slaka, of bjartsýnar forsendur og mikil umsvif hins opinbera. Ekki var tekið tillit til þess svo sú gagnrýni á enn við. Í áliti fjármálaráðs um fjármálaáætlun er fjallað um aukinn slaka vegna mikils uppgagns og tekur Viðskiptaráð undir það. Þær ábendingar eru sérstaklega mikilvægar þar sem ráðið telur að enn byggist fjármálaáætlunin á of bjartsýnum forsendum. Hið augljósa í þessu samhengi er að fjármálaáætlunin byggir á hagvaxtarskeiði sem er án nokkurra fordæma líkt og mynd 4 ber með sér.

MYND 4

LENGD HAGVAXTARSKEIÐA Í ÁRUM

Fjöldi ára þegar landsframleiðsla á mann eykst



Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs

Í nýrri skoðun Viðskiptaráðs, *Hálaunalandið Ísland*¹⁴, er fjallað um að laun á Íslandi séu þau önnur hæstu meðal OECD ríkja á meðan framleiðnin er sú 12. hæsta. Það gefur til kynna að samkeppnishæfni íslensks útflutnings, sem er undirstaða hagsæðar í litlu opnu hagkerfi, hefur versnað og að það sé raunhæfur möguleiki að t.d. gengi krónunnar sé sterkara en getur staðist til lengdar. Í greinargerð fjármálaáætlunar segir: „Raungengi, sem mælir hlutfallslegt verðlag á Íslandi miðað við útlönd, náði einnig hámarki á miðju ári 2017 og er enn mjög hátt í sögulegu samhengi. Þegar gengið hefur áður náð viðlíka styrk hefur það undantekningalaust gefið eftir í kjölfarið.“ Þrátt fyrir þetta er engu að síður gert ráð fyrir hækkingu raungengi á næstu árum sem gengur að mati Viðskiptaráðs augljóslega gegn grunngildinu um varfærni í lögum um opinber fjármál. Þar af leiðandi virðist sú mikla útgjaldaaukning sem byggir á fordæmalausri efnahagsþróun enn fremur ganga gegn varfærnisgildinu.

Viðskiptaráð ítrekar einnig vonbrigði um að hið opinbera mun á tímabilinu 2019-2023 áfram taka svipað hátt hlutfall af verðmætasköpuninni til sín. Skattbyrði á Íslandi hefur farið hækkingu síðustu ár og eru

¹² Sjá nánar tillögur og umfjöllun um ávinning af sameiningum og fækkun stofnana:

<http://vi.is/%C3%BA%t%3%A1fa/skodanir/snidum-stakk-eftir-vexti.pdf> Og skoðun um atvinnustarfsemi hins opinbera: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/island-ohf/>

¹³ Sjá umsögn: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/Ohoflega-bjartsyn-fjarmalastefna/>

¹⁴ Sjá skoðun: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/halaunalandid-Island/>

skattgreiðslur á Íslandi hlutfallslega þær næsthæstu í heiminum¹⁵. Háir skattar eru dragbítur á samkeppnishæfni landsins sem oft er tekið af lítilli alvöru.

9. Lög um opinber fjármál þarfnast endurskoðunar

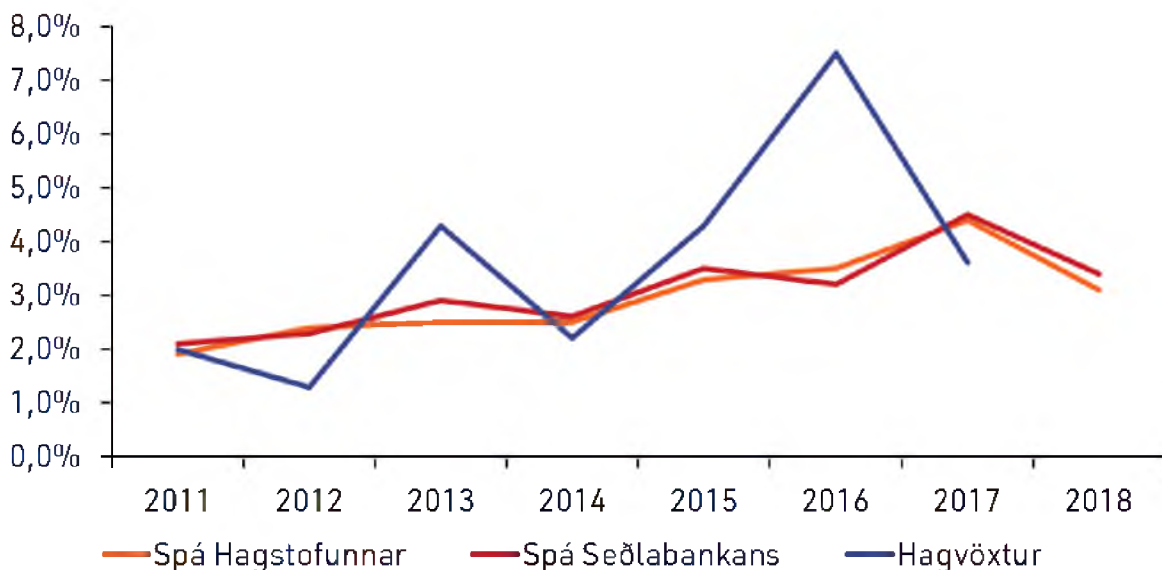
Að mati Viðskiptaráðs er fullt tilefni til þess að endurskoða lög um opinber fjármál nú þegar komin er rúmlega tveggja ára reynsla á núverandi lög. Eitt það augljósasta sem þarfnast endurskoðunar er að þær hagspár sem liggja til grundvallar fjármálastefnu- og fjármálaáætlunar byggja á eldri stefnum og áætlunum, jafnvel þó að breytingar á áætlunum geti haft umtalsverð áhrif á hagspár. Þannig gengur ferlið áfram svo ekki er ofsögum sagt að kalla þetta hringavitleysu sem þarfnast úrbóta.

Það má einnig velta því upp hvort endurskoða þurfi ekki fyrirkomulagið í mun víðara samhengi. Eins og mynd 5 sýnir er mikil óvissa um efnahagsþróun til einungis en eins árs og hvað þá fimm ára eins og fjármálaáætlunin tekur til. Af þeim sökum er ekki bara gagnlegt heldur nauðsynlegt að birtar séu að auki sviðsmyndir um hvernig stjórnvöld hyggjast forgangsraða, bæði ef efnahagsþróunin verður hagfelldari eða verri. Verði það gert má efast um tilgang þess að leggja fram fjármálaáætlun- og stefnu á hverju ári. Ef sviðsmyndir og forgangsröðun liggja fyrir má ætla að stjórnvöld geti hagað fjárlögum og stefnu hvers árs eftir því hvernig frávikið í efnahagsþróuninni er frá grunnsviðsmyndinni. Mjög mikil vinna fer í fjármálaætlun- og stefnu innan ráðuneyta sem og hjá Alþingi, sem óneitanlega tekur tíma frá öðrum mikilvægum verkefnum. Þess vegna ætti að leita leiða til að gera þá vinnu markvissari. Fjármálaáætlun og -stefna með sviðsmyndum fjórða eða fimmta hvert ár gæti verið leið til þess.

MYND 5

HAGVÖXTUR OG SPÁR

Spár frá 4. ársfjórðungi árið áður



Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands

Viðskiptaráð Íslands leggur til að þingsályktunartillagan nái fram að ganga að teknu tilliti til framangreindra athugasemda og er reiðubúið að svara spurningum um umsögnina sem og aðra þætti fjármálaáætlunarinnar.

Virðingarfyllst,

Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

¹⁵ Sjá samantekt Viðskiptaráðs: http://vi.is/malefnastarf/utgafa/stadreyndir/Tapad/fundid_-Frialslyndi-i-verki/