

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

Reykjavík, 14. maí 2019

## Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 (750. mál)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita fjármálaáætlun umsögn. Fjármálaáætlunin er umsvifamikil og gefur ágæta mynd af áherslum og áætlunum stjórnvalda í ríkisfjármálum og helstu málefnum. Margt í áætluninni er gott, eins og að með henni horfa stjórnvöld til lengri tíma, vaxtabyrði fer minnkandi og víða má sjá viðleitni til að sýna aga og festu í ríkisfjármálum. Betur má en duga skal og þá vill Viðskiptaráð koma á framfæri atriðum sem það telur að leggja ætti áherslu á í ríkisfjármálum og þar með stefnu stjórnvalda almennt.

### Helstu atriði umsagnarinnar

1	Samkeppnishæfni í fyrsta sætið .....	2
1.1	Nýsköpun er lífskjör framtíðarinnar .....	3
1.2	Bankakerfið: Lægri bankaskattur og sala ríkisbanka .....	4
1.3	Lækkun tryggingagjald styður við samkeppnishæfan vinnumarkað .....	4
2	Hemjum umsvif hins opinbera .....	5
2.1	Ríkisútgjöld eru eins og hádegisverðurinn – ekki ókeypis .....	5
2.2	Forgangsraða ríkisfjármálum í grunnrekstur og innviði .....	5
2.3	Fjármunum betur varið en í þjóðarsjóð .....	6
3	Forsendur fjármálaáætlunar voru og eru of bjartsýnar .....	6
3.1	Ríkið getur mildað niðursveiflu en verður að bregðast við breyttum forsendum til lengri tíma .....	7
3.2	Ný spá Hagstofunnar er mjög bjartsýn .....	8
4	Tilfni til endurskoðunar á lögum og framkvæmd opinberra fjármála .....	9
4.1	Fjármálaáætlun og hagspá verða að innihalda hvor aðra .....	9
4.2	Miða ætti við hagsveifluleiðrétta afkomu í stað heildarafkomu .....	10
4.3	Halda á áfram að vinna eftir árangursmælikvörðum .....	10
4.4	Bæta þarf framsetningu fjármálaáætlunar til að auðvelda samanburð yfir tíma .....	10
4.5	Afkoma fyrirtækja hins opinbera afar ógagnsæ og vekur upp spurningar .....	10

# 1 Samkeppnishæfni í fyrsta sætið

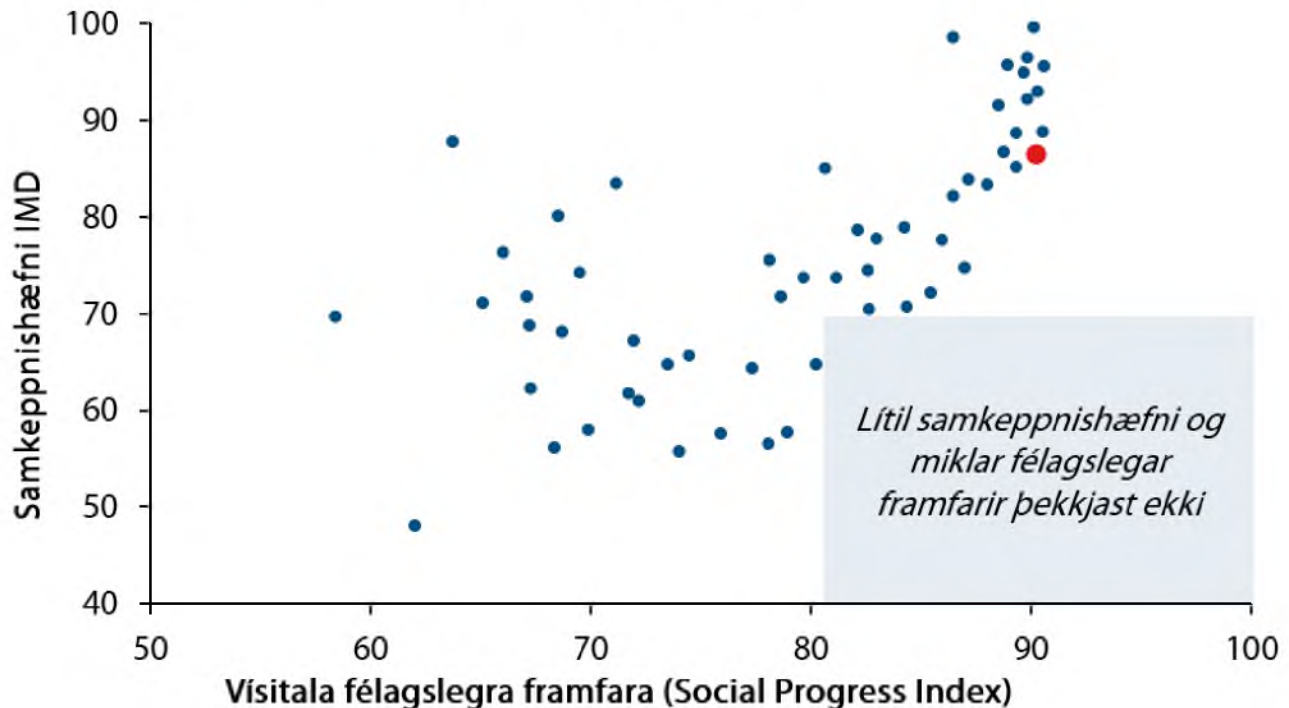
Líkt og í umsögn um síðustu fjármálaáætlun vill Viðskiptaráð leggja áherslu á að stefnumótun hins opinbera, þar með talið ríkisfjármál, þurfi að standa vörð um og bæta samkeppnishæfni landsins. Það er fagnaðarefni að í fjármálaáætlun megi finna áherslur í þá veru, en hægt er að gera mun betur. Ekki aðeins er þetta mikilvægt svo að atvinnulífið vaxi og dafni heldur er um að ræða grunnforsendu þess að hægt sé að bæta lífskjör landsmanna.

Það kemur því ekki á óvart að mikil tengsl eru á milli samkeppnishæfni og félagslegra framfara (sjá mynd 1), Samkeppnishæfni er hér nákvæmlega skilgreind sem „*hvernig ríki stuðla að umhverfi þar sem fyrirtæki geta á sjálfbæran hátt skapað verðmæti*“ og vísitala félagslegra framfara sem „*...endurspeglar hæfni samfélags til að mæta grunnþörfum borgaranna, stuðla að og viðhalda lífsgæðum þeirra og skapa hverjum tækifæri til betra lífs*“. Vissulega þýðir fylgni tveggja breyta ekki endilega orsakasamhengi og að einhverju leyti getur orsakasamhengið virkað í báðar áttir. Engu að síður er vert að benda á að það þekktist vart að lönd með litla samkeppnishæfni hafi tekist að búa þegnum sínum góð lífskjör. Ennfremur er fylgni milli annars vegar samkeppnishæfni og hins vegar landsframléiðslu, lífskjara, og hamingju.<sup>1</sup>

## Mynd 1

### Samband samkeppnishæfni og félagslegra framfara

Vísitölur. Samkeppnishæfni 2018 og félagslegar framfarir 2017



Heimildir: Social Progress Initiative, IMD viðskiptaháskólinn

<sup>1</sup> Úttekt IMD og Viðskiptaráðs á samkeppnishæfni Íslands 2018:

[https://vi.is/%C3%BA%t%C3%A1fa/kynningar/2018\\_05\\_24%20samkeppnishafni%202018.pdf](https://vi.is/%C3%BA%t%C3%A1fa/kynningar/2018_05_24%20samkeppnishafni%202018.pdf)

IMD viðskiptaháskólinn birtir árlega niðurstöður um samkeppnishæfni í samstarfi við Viðskiptaráð. Þann 29. maí nk. verða niðurstöður nýrrar úttektar kynntar á morgunfundi Viðskiptaráðs og Íslandsbanka á Hótel Nordica og rætt um leiðir til þess að tryggja sem best samkeppnishæfni Íslands. Hér á eftir koma þrjú atriði sem eru dæmi um hvernig bæta má samkeppnishæfni með því að beita stefnumótun í ríkisfjármálum.

### 1.1 Nýsköpun er lífskjör framtíðarinnar

Nýsköpunarumhverfið er lykilþáttur í samkeppnishæfni Íslands sem byggir undir lífskjör og getur hjálpað okkur að mæta áskorunum eins og loftslagsbreytingum og öldrun þjóðarinnar. Viðskiptaráð fagnar því aukinni áherslu og fjármunum sem varið er í nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar samanborið við fyrri áætlun og hvetur stjórnvöld til að fylgja því eftir og halda áfram á sömu braut. Í fyrirhugaðri nýsköpunarstefnu þarf að vanda til verka enda ekki sjálfgefið að auknir fjármunir skili auknum árangri. Viðskiptaráð er reiðubúið að leggja sitt að mörkum í þeirri vinnu og hefur nú þegar gefið út ritið Nýsköpunarheit þar sem settar eru fram 10 aðgerðatillögur til að efla nýsköpun á Íslandi sem sjá má á mynd 2.<sup>2</sup>

#### Mynd 2

### 10 aðgerðatillögur til að efla nýsköpun

Samantekt úr skýrslunni „Nýsköpunarheit“

Ríkið ætti að:	Viðskiptaráð ætlar að:
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Auka skilvirkni í opinbera stuðningskerfinu</li><li>2. Fylgja eftir fyrirheitum um stafræna þjónustu</li><li>3. Auðvelda frumkvöðlum að stofna fyrirtæki</li><li>4. Efla hvata til rannsókna og þróunar</li><li>5. Stuðla að fjölgun raunvísinda- og tæknimenntaðra</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Fræða nýsköpunarfyrirtæki um leiðir sem fáir nýta sér</li><li>2. Stuðla að aukinni hugverkavernd</li><li>3. Fræða um stuðning sem er þegar í boði</li><li>4. Opna verkefnagátt viðskiptalífsins</li><li>5. Ráðast í kynningarherferð um frumkvöðlastarf og nýsköpun</li></ol>

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

<sup>2</sup> Ritið Nýsköpunarheit:

<https://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/nyskopunarheit-10-adgerdartillogur-til-ad-efla-nyskopun/>

## 1.2 Bankakerfið: Lægri bankaskattur og sala ríkisbanka

Einn af þeim þáttum sem Ísland kemur fremur illa út í, í samanburði á samkeppnishæfni ríkja er það sem snýr að fjármögnun fyrirtækja og fjármálamörkuðum. Dæmi um það eru hátt vaxtastig, lélegt aðgengi að áhættufjármagni og vaxtamunur í bönkum.<sup>3</sup> Þess vegna skiptir miklu máli að stjórnvöld beiti sér fyrir því að bæta umgjörð fjármálakerfisins. Í samhengi fjármálaáætlunar má nefna a.m.k. tvennt.

Í fyrsta lagi er ánægjulegt að lækka skuli bankaskatt úr 0,376% í 0,145%. Bankaskattur er skaðleg og óskilvirk skattheimta sem ofan á það rýrir eignir ríkisins sem felast í eignarhluta í Íslandsbanka og Landsbankanum.<sup>4</sup> Í því ljósi hvetur Viðskiptaráð til að gengið verði lengra og bankaskatturinn afnuminn enda skattheimta á fjármálafyrirtæki hér á landi mun meiri en í samanburðarlöndum.<sup>5</sup>

Í öðru lagi ættu stjórnvöld að hefja undirbúning sölu á bönkum í eigu ríkisins – Landsbankanum og Íslandsbanka. Í fjármálaáætlun er lítið að finna um slíkar fyrirætlanir, sem er vonbrigði, nema í neðanmálgrein um að seldur verði 30% hlutur í Íslandsbanka. Líkt og rakið var í umsögn ráðsins um Hvítbók um fjármálakerfið ætti ríkið að setja skýra stefnu og áætlun um að selja bankana með varfærni og arðsemi að leiðarljósi.<sup>6</sup> Í þeim tæknibreytingum og breytingum á samkeppnisumhverfi sem standa yfir er hagfelldast að einkaðilar reki viðskiptabanka.

## 1.3 Lækkun tryggingagjalds styður við samkeppnishæfan vinnumarkað

Viðskiptaráð fagnar lækkun tryggingargjalds um síðustu áramót og þá lækkun sem boðuð hefur verið árið 2020. Þá mun gjaldið verða 6,1% sem er þó talsvert hærra en það var fyrir efnahagshrunið eða 5,34% árið 2007 sem er sérstaklega bagalegt því iðgjöld í lífeyrissjóði og tekjuskattur einstaklinga hafa einnig hækkað. Þannig hefur bilið milli þess sem atvinnurekandi greiðir í laun og annan launakostnað og þess sem endar í vasa starfsfólks vaxið. Gjaldið leggst sérstaklega þungt á lítil fyrirtæki og mannaflafrek fyrirtæki, t.d. í tæknigreinum og nýsköpun, þar sem launakostnaður þeirra er hlutfallslega hærri en hjá stærri fyrirtækjum. Lægra tryggingagjald skapar fyrirtækjum því svigrúm til að greiða hærri laun, ráða fleira fólk og skapa aukin verðmæti.

Lífskjarasamningarnir sem undirritaðir voru í apríl og samningar SA við samflot iðnaðarmanna í maí voru í ágætu samræmi við það sem samræmist verðstöðugleika og verðmætasköpun í hagkerfinu. Engu að síður leggjast þær hækkanir misþung á fyrirtæki, kjör margra stétta eiga eftir að ráðast og launakostnaður á Íslandi er mjög hár í alþjóðlegu samhengi.<sup>7</sup> Lækkun tryggingagjalds væri því kærkomið innlegg stjórnvalda til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika.

---

<sup>3</sup> Sjá Mynd 6 í umsögn Viðskiptaráðs um fjárlög 2019 þar sem sjá má veikleika Íslands sem snúa að þessum og svipuðum þáttum: <https://medium.com/@vidskiptarad/si%C3%B6-lei%C3%B0ir-til-a%C3%B0-verja-891-ma-kr-%C3%A1-betri-h%C3%A1tt-ec68f3f48acf>

<sup>4</sup> Grein hagfræðings Viðskiptaráðs þar sem taldar eru upp fjórar ástæður fyrir því að bankaskattur efur skaðleg áhrif: <https://vi.is/malefnastarf/utgafa/greinar/versti-skatturinn/>

<sup>5</sup> Sjá bls. 163 í Hvítbók um fjármálakerfið: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e544d852-fc8f-11e8-942f-005056bc4d74>

<sup>6</sup> Umsögn um Hvítbók: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/framkvaemum-framtidasyn-um-fjarmalakerfid/>

<sup>7</sup> Skoðun Viðskiptaráðs: Velmegunarkúnni slátrað?: <https://medium.com/@vidskiptarad/velmegunark%C3%BDrin-leidd-til-sl%C3%A1trunar-3aae0c2fd917>

## 2 Hemjum umsvif hins opinbera

Viðskiptaráð telur að umsvif hins opinbera eigi ekki að vera meiri en nauðsyn krefur og því oft gagnrýnt hversu mikil þau eru og bent á hvernig þau hafa vaxið á síðustu áratugum.<sup>8</sup> Í áætluninni er gert ráð fyrir litlum breytingum í átt til minni ríkisumsvifa enda verða heildarútgjöld ríkissjóðs meira en 1.000 milljarðar króna árið 2023, sem er 14% hærri upphæð en allur launakostnaður atvinnulífsins, að undanskilinni lyfja- og fjármálastarfsemi, árið 2017. Leita á leiða til þess að draga úr þessum umsvifum, án þess að það bitni á nauðsynlegri þjónustu, t.d. með einkarekstri og aukinni skilvirkni. Þannig skapast líka svigrúm til að lækka skatta á fólk og fyrirtæki.

### 2.1 Ríkisútgjöld eru eins og hádegisverðurinn – ekki ókeyp

Oft er mikill þrýstingur á stjórnvöld að auka útgjöld til hinna ýmsu málefna og stundum kann að virðast sem það sé leikur einn þar sem ríkið getur jú „prentað“ peninga sem útgefandi íslensku krónunnar. Á undanförunum misserum hefur nálgun á þjóðhagfræði sem kalla má „nú tíma peningakenningar“ eða á ensku „Modern Monetary Theory“ (MMT) skotist fram á sjónarsviðið, einkum í Bandaríkjunum.<sup>9</sup> Í einfaldri mynd lýsir þessi undirgrein fyrst og fremst virkni peningakerfisins og hjálpar okkur að skilja sumt í virkni hagkerfa. Samkvæmt MMT er hallarekstur ríkisins í sjálfu sér ekkert vandamál og á yfirborðinu virðist því MMT gefa tilefni til þess að ríkið geti án nokkurra neikvæðra afleiðinga haft hallarekstur.<sup>10</sup> Rétt er að vara við þessum skilningi því líkt og í heimilisbókhaldinu og lífinu almennt er ekkert ókeyp í ríkisfjármálum þó að virkni þeirra kunni að vera mismunandi. Með öðrum orðum getur t.d. hallarekstur veikt gengið, kynt undir verðbólgu og verið ósjálfbær.

### 2.2 Forgangaðráða ríkisfjármálum í grunnrekstur og innviði

Ríki og sveitarfélög hafa mikilvægu hlutverki að gegna í samfélaginu og veita ýmiskonar mikilvæga þjónustu. Almenn á þó hið opinbera að skapa grundvöll fyrir einkaframtakið til að blómstra og einblína á þjónustu og starfsemi þar sem er markaðsbrestur.<sup>11</sup> Því á hið opinbera að forgangaðráða í hefðbundinn grunnrekstur eins og velferðar- og menntakerfið.

Eitt af meginhlutverkum hins opinbera er uppbygging innviða og er það ennfremur ein af forsendum þess að atvinnulífið blómstri. Jákvætt er að sjá aukinn kraft settan í uppbyggingu vegakerfisins og almennan vöxt í opinberri fjárfestingu. Líkt og í síðustu fjármálaáætlun virðist þó þurfa meira til og t.a.m. vantar tæplega 50 ma.kr. í vegakerfið til að fjárfesting á hvert ökutæki sé við langtímameðaltal (sjá mynd 3). Það er vísbending um að fjárfesting þurfi að vera meiri líkt og margir hafa bent á. Til að bæta í uppbyggingu innviða gætu stjórnvöld forgangaðráð frekari fjármunum í innviði, selt ríkiseignir líkt og bankana og horft til samvinnuleiðar með einkaaðilum um innviðauppbyggingu (PPP).

<sup>8</sup> Yfirlit yfir vöxt umsvifa hins opinbera: [https://vi.is/malefnastarf/utgafa/stadrevndir/Tapad/fundid\\_-Frialslyndi-i-verki/](https://vi.is/malefnastarf/utgafa/stadrevndir/Tapad/fundid_-Frialslyndi-i-verki/)

<sup>9</sup> Grein Larry Summers þar sem hann varar við MMT: [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-lefts-embrace-of-modern-monetary-theory-is-a-recipe-for-disaster/2019/03/04/6ad88eec-3ea4-11e9-9361-301ffb5bd5e6\\_story.html?utm\\_term=.122faf2ff611](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-lefts-embrace-of-modern-monetary-theory-is-a-recipe-for-disaster/2019/03/04/6ad88eec-3ea4-11e9-9361-301ffb5bd5e6_story.html?utm_term=.122faf2ff611)

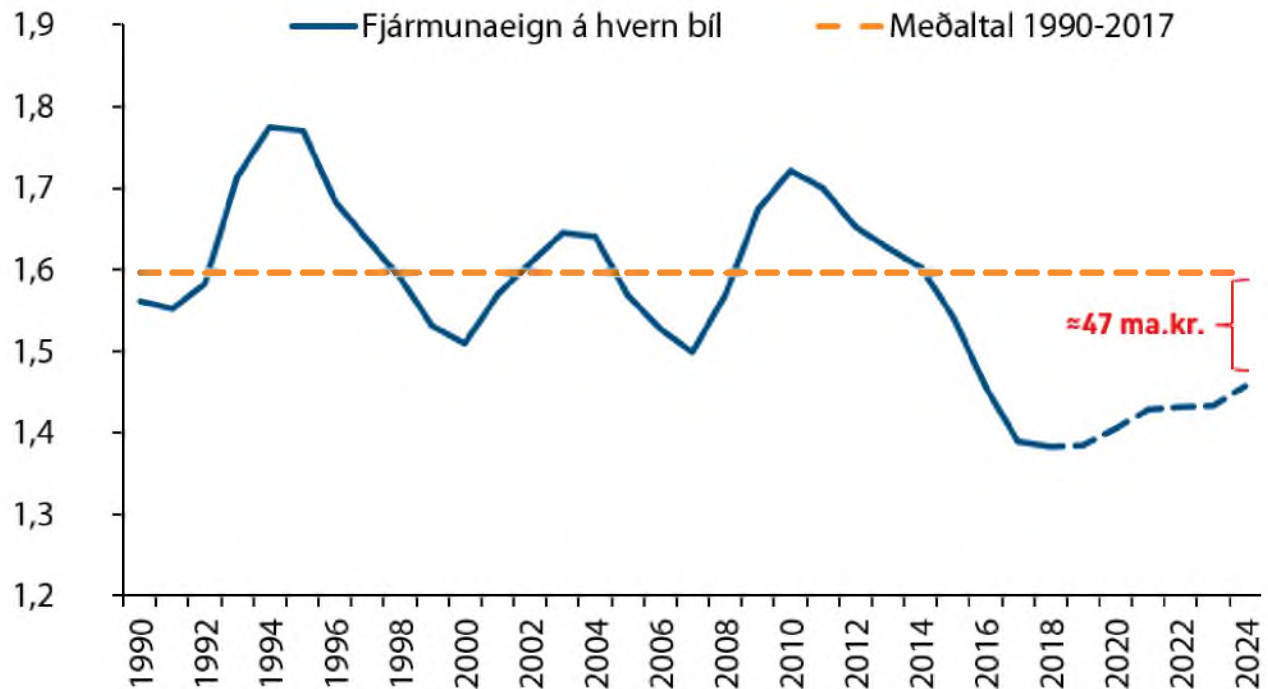
<sup>10</sup> Grein, með ýmsum tilvísunum, sem varar við því að taka MMT og fleiri kenningar of bókstaflega: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-04-23/modern-monetary-theory-austrian-economics-deserve-skepticism>

<sup>11</sup> Í skoðun Viðskiptaráðs frá 2016 er fjallað um umsvif hins opinbera í atvinnurekstri: <https://medium.com/@vidskiptarad/island-ohf-8a0cdb4f7f5a>

### Mynd 3

## Fjármunaeign í vegum og brúm á hvern bíl\*

Milljónir króna á verðlagi 2018. Próun síðustu áratugi og sviðsmynd\*\*



\* Fólksbílfreiðar, hópbílfreiðar, sendíbílfreiðar og vörubílfreiðar í árslok.

\*\* Gert ráð fyrir að bilum fjölgi í takt við hagvöxt 2019 en annars fólksfjölgun. Fjármunaeign þróast skv. fjárlögum 2019, fjármálaáætlun 2020-24 og sögulegum afskrifum vegakerfisins skv. Hagstofu Íslands.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Samgöngustofa, Alþingi, útreikningar Viðskiptaráðs.

### 2.3 Fjármunum betur varið en í þjóðarsjóð

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að svokallaður þjóðarsjóður verði stofnaður. Viðskiptaráð hefur áður komið á framfæri andstöðu við stofnun sjóðsins enda er fórnarkostnaður hans ljós: Lægri skattar og/eða meiri ríkisútgjöld. Sem dæmi væri hægt að lækka skatta og þannig bæta samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og auka ráðstöfunartekjur heimila. Einnig gætu fjármunirnir farið í stuðning við nýsköpun og uppbyggingu nýrra atvinnuvega hér á landi en mun í stað þess fjármagna fyrirtæki á erlendri grundu þar sem gert er ráð fyrir að sjóðurinn fjárfesti í verðbréfum erlendis. Grunnhugmynd sjóðsins er góð en gjaldeyrisforði seðlabankans, lífeyrissjóðirnir og hagstjórn virðast engu að síður nægja til þess að ná tilgangi sjóðsins í núverandi útfærslu.<sup>12</sup>

## 3 Forsendur fjármálaáætlunar voru og eru of bjartsýnar

Undanfarin misseri og í fyrri umsögnum um fjárlög, fjármálaáætlun og fjármálastefnu hefur Viðskiptaráð endurtekið varað við því að forsendur fjármálaáætlunar um efnahagsþróunina hafi verið of bjartsýnar. Þar að auki hefur afgangur verið minni en æskilegt væri miðað við stöðu hagsveiflunnar á síðustu árum og líkt og fjallað er um í rammagrein 2 hefur aðhald ríkisfjármála að teknu tilliti til hagsveiflunnar farið minnkandi. Samanlagt leiðir þetta til þess að nú þegar spáð er lítilsháttar samdrætti í hagkerfinu, í stað stanslauss

<sup>12</sup> Umsögn Viðskiptaráðs um þjóðarsjóð: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/thiodarsiodur-eru-betri-leidir-faerar/>

uppgangs, eru hendur stjórnvalda að vissu leyti bundnar til þess að auka aðhald og þannig ýkja niðursveifluna. Í stað þess að svigrúm sé til að milda niðursveifluna kveður fjármálastefnan á um aukið aðhald til þess að ná markmiðum um heildarafkomu.

### 3.1 Ríkið getur mildað niðursveiflu en verður að bregðast við breyttum forsendum til lengri tíma

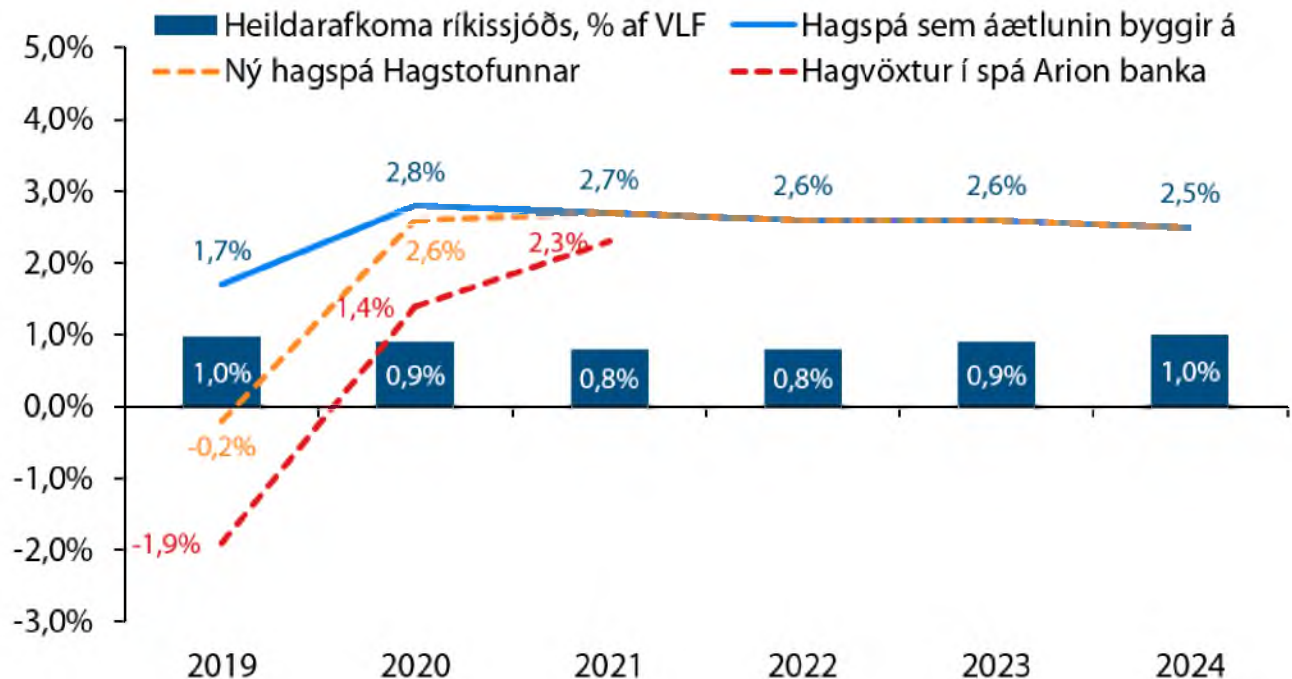
Stjórnvöld eiga að sýna aga í rekstri ríkisins en það er einnig hlutverk ríkisins að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og ýkja þannig ekki hagsveiflur. Þannig væri óheppilegt og myndi dýpka niðursveifluna að ráðast í verulegar aðhaldsaðgerðir nú til að ná fram afgangi í ár og jafnvel næsta ári í samræmi við fjármálastefnu. Í því samhengi skiptir miklu máli að skuldastaða ríkisins er afar góð svo að svigrúm til lítils og tímabundins halla er til staðar, án þess að það ógni grundvallarsjónarmiðum að baki laga um opinber fjármál. Það svigrúm má þó ekki vera skálkaskjól fyrir verðbólgu- og þensluhvetjandi hallarekstur þegar uppsveifla hefst á ný. Stjórnvöld þurfa í raun að finna rétta jafnvægið með stefnufestu og aga að leiðarljósi og þannig að það sé í samræmi við aðra hagstjórn, einkum peningastefnu Seðlabankans.

Síðastliðinn föstudag birti Hagstofa Íslands nýja hagspá og eins og við var að búast eftir loðnubrest og fall WOW air er nú spáð 0,2% samdrætti landsframleiðslu í stað 1,7% hagvaxtar. Ennfremur er spá fyrir árin 2020 til 2024 tiltölulega óbreytt. Það þýðir að áhrif niðursveiflunnar séu að einhverju leyti varanleg þar sem landsframleiðslan verður minni yfir allt tímabilið. Þannig verða áhrifin á ríkisfjármál að óbreyttu varanleg og tekjur því að líkindum minni allt tímabilið en áætlunin gerir ráð fyrir. Óhjákvæmilegt virðist því að draga úr útgjöldum í fjármálaáætlun þegar frá líður.

Mynd 4

## Afkoma í fjármálaáætlun og hagvöxtur

Forsendur áætlunarinnar og nýrri hagspár



Heimildir: Hagstofa Íslands, Alþingi, Greiningardeild Arion banka.

### 3.2 Ný spá Hagstofunnar er bjartsýn til skemmri tíma

Hagspár eru í eðli sínu háðar mikilli óvissu og því ber ætíð að taka þeim með góðum fyrirvara. Færa má rök fyrir því að hagspár síðustu ára hafi verið heldur svartsýnar, enda fáir ef einhverjir sem reiknuðu með 6,6% hagvexti 2016 og 4,6% hagvexti bæði 2017 og 2018, enda um að ræða vöxt sem er talsvert umfram það sem gera má ráð fyrir til lengri tíma. Hins vegar virðist sem vanmat á krafti hagkerfisins hafi snúist í ofmat ef horft er til nýrrar spá Hagstofu Íslands. Til að mynda er gert ráð fyrir 2,4% vexti einkaneyslu, stærsta liðar landsframleiðslunnar, sem er nokkuð vel í lagt miðað við versnandi væntingar heimila, veikingu krónunnar, hægari kaupmáttarvöxt og aukið atvinnuleysi. Það vekur þó enn meiri athygli að aðeins er gert ráð fyrir 2,5% samdrætti útflutnings, þrátt fyrir loðnubrest, fall WOW air og kyrrsetningu Boeing 737 MAX. Áhrif þessara þátta eru afar misjöfn en samanlagt hafa þau veruleg áhrif á útflutning enda stendur ferðapjónusta og flug undir 39% af útflutningstekjum Íslands og sjávarútvegur undir 18%. Frá því að tíðindi bárust af þessum áföllum hefur a.m.k. ein önnur hagspá, frá greiningardeild Arion banka, verið birt þar sem gert er ráð fyrir 11% samdrætti útflutnings.<sup>13</sup>

Útflutningur loðnu nam um 18 milljörðum króna árið 2018 svo loðnubresturinn einn og sér dregur úr útflutningi um rúmlega 1%. Erfiðara er að áætla áhrif kyrrsetningar MAX vélanna og fall WOW air. Fyrir þau tíðindi hafði Isavia spáð 2,4% fækkun erlendra ferðamanna og sú fækkun verður að líkindum talsvert meiri.<sup>14</sup> Fyrstu vísbendingar þess saúst í apríl þegar brottförum ferðamanna fækkaði um 19% sem var 6 prósentustiga meiri fækkun en í fyrrnefndri spá Isavia. Þá höfðu áhrifin af kyrrsetningu MAX vélanna ekki enn að fullu komið fram og óvíst er hversu lengi þau vara. Icelandair gerir ráð fyrir að hún vari til 15. júlí og að flugframboð félagsins frá 1. apríl dragist saman um innan við 1%.<sup>15</sup>

Samandregið virðist því einsýnt að það verði talsvert fækkun á fjölda ferðamanna og enn meiri samdráttur í útflutningstekjum af tengiflugi þar sem WOW air hefur lagt upp laupana og Icelandair hefur lagt meiri áherslu á að ferja farþega til og frá landinu heldur en yfir Atlantshafið. Í áðurnefndri spá Arion banka er spáð 16% samdrætti í fjölda ferðamanna og síðan hægfare bata til a.m.k. 2021. Fleira ræður útflutningstekjum ferðapjónustu, t.d. dvalartími og neyslumynstur. Þannig virðist ekki óvarlegt að gera ráð fyrir um 10% samdrætti á útflutningstekjum ferðapjónustu og flugiðnaðar (sjá mynd 5). Ef gert er ráð fyrir 1% vexti í stóriðju og í sjávarútvegi án loðnuveiða þá þýðir það að annar útflutningur, þá fyrst og fremst alþjóðageirinn þarf að vaxa um 10%, sem er mjög vel í lagt og talsvert yfir langtímavexti.

<sup>13</sup> Hagspá greiningardeildar Arion banka í apríl 2019:

[https://www.arionbanki.is/themes/arionbanki/arionbanki/documents/04\\_Markadir/Greiningardeild/Hagspa%C3%A1%20a%C3%B0%20vori%202019.pdf](https://www.arionbanki.is/themes/arionbanki/arionbanki/documents/04_Markadir/Greiningardeild/Hagspa%C3%A1%20a%C3%B0%20vori%202019.pdf)

<sup>14</sup> Farþegaspá Isavia í janúar 2019: <https://www.isavia.is/media/1/19-1184-farthe gaspa-skvrs la-final.pdf>

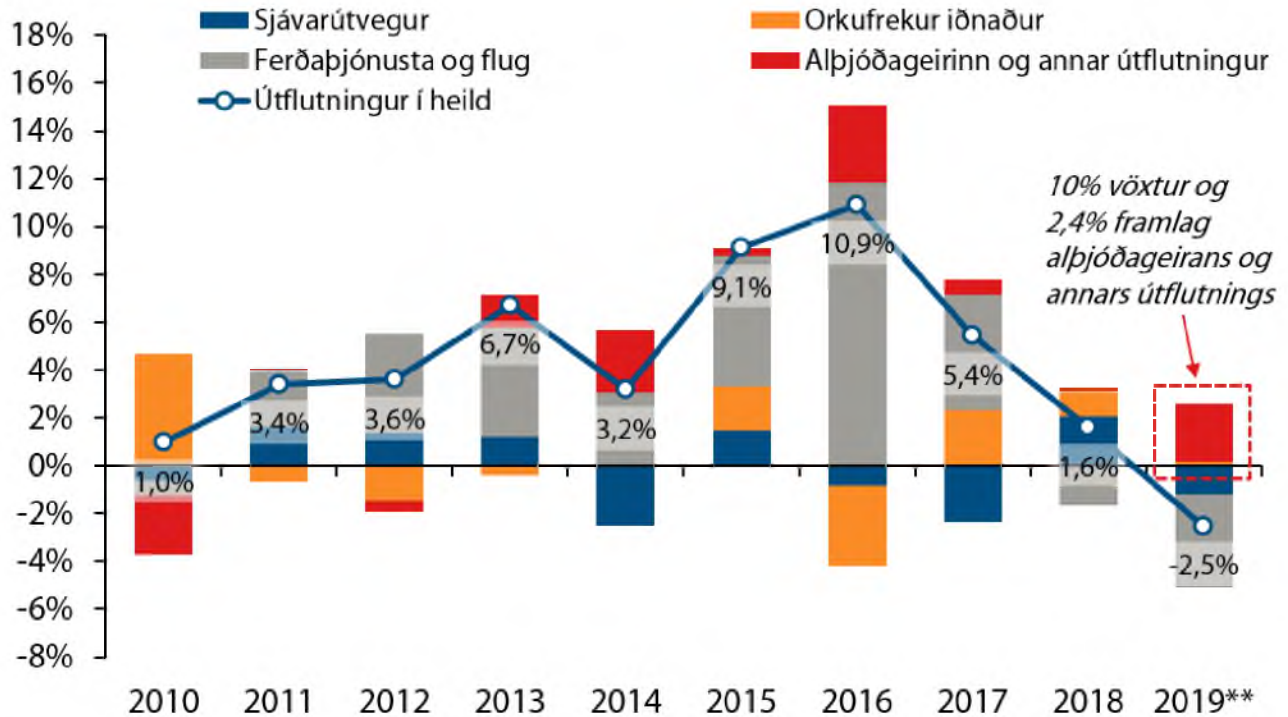
<sup>15</sup> Tilkynning Icelandair: <https://www.globenewswire.com/news-release/2019/05/03/1816313/0/en/Changes-to-Icelandair-s-flight-schedule-due-to-further-suspension-of-Boeing-737-MAX.html?print=1>



## Mynd 5

### Vöxtur útflutnings og áætlað framlag undirliða\*

Breyting milli ára



\*Ekki eru til verðvísitölur fyrir hvern og einn undirlið hér svo allir liðir eru færðir á fast verðlag með verðvísitölu útflutnings. Þannig er framlag undirliða ekki fyllilega nákvæmt fyrir einstök ár. Tengiflug er hér talið með ferðapjónustu og flugi en ekki alþjóðageiranum líkt og í ritinu Nýsköpunarheit.

\*\*Útflutningur í heild skv. spá Hagstofunnar en framlag undirliða skv. forsendum í meginmáli.

Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs

Sem fyrr segir er mikil óvissa um hagspána og þróun útflutnings og þá er nauðsynlegt að hafa í huga langtímahorfur á Íslandi eru um margt góðar. Ennfremur eru allar forsendur til þess að möguleg niðursveifla verði skammvinn. Engu að síður gefur ofangreint tilefni til þess að reikna með því árið 2019 gæti orðið erfiðara fyrir efnahagslífið og rýrt afkomu ríkissjóðs meira en hagspá Hagstofunnar gefur til kynna.

## 4 Tilefni til endurskoðunar á lögum og framkvæmd opinberra fjármála

Heilt yfir eru nýleg lög um opinber fjármál til bóta og aukin stefnufesta sem þau knýja fram er fagnaðarefni. Viðskiptaráð vill þó ítreka fyrri skoðun um að tilefni sé til að endurskoða og meta reynsluna af lögum um opinber fjármál nú þegar komin er reynsla á framkvæmd þeirra. Stjórnvöld eru hér með hvött til þess að draga lærdóma af reynslunni og þar eru nokkur atriði sem þarf að huga að:

### 4.1 Fjármálaáætlun og hagspá verða að innihalda hvor aðra

Líkt og oft hefur verið bent á er óheppilegt að hagspár sem liggja til grundvallar fjármálastefnu- og fjármálaáætlun byggja á eldri stefnum og áætlunum hins opinbera, jafnvel þó að breytingar á áætlunum geti

haft umtalsverð áhrif á hagspár. Tryggja þarf betra samspil þarna á milli til að meta megi betur samspil opinberra fjármála og annarra þátta í efnahagslífinu hverju sinni.

## 4.2 Miða ætti við hagsveifluleiðrétta afkomu í stað heildarafkomu

Rétt er að opinber fjármál fylgi reglum eins og nú er gert en endurskoða þarf þó reglu um afkomu og hvernig hún er sett fram í fjármálastefnu. Eins og ítrekað hefur verið bent á og var rakið í 3.kafla þýðir núverandi fyrirkomulag að stjórnvöld geta freistast til að spenna útgjaldabogann hátt í uppsveiflu þegar skatttekjur aukast. Að sama skapi getur það kallað á niðurskurð og aðhald þegar í harðbakkann slær. Með þessu ýtir hið opinbera undir hagsveifluna sem er afar óheppilegt og kostnaðarsamt fyrir samfélagið.

Mun skynsamlegra væri að setja markmið um hagsveifluleiðrétta afkomu eða frumjöfnuð, að teknu tilliti til skuldastöðu. Í einföldu máli þýðir það að þegar hvorki er þensla né hægagangur í hagkerfinu, eða hvorki framleiðslulaki né -spenna, þá yrði heildarafkoma nálægt núlli ef skuldsetning er lítil. Með því verður sjálfvirk sveiflujöfnun ríkisfjármála fastari í sessi og útgjöld stöðugri og fyrirsjáanlegri. Slíkt auðveldar fyrirsjáanleika og áætlanagerð sem er til þess fallið að bæta nýting opinberra fjármuna, öllum til hagsbóta.

## 4.3 Halda á áfram að vinna eftir árangursmælikvörðum

Viðskiptaráð hefur við fyrri fjármálaáætlunir hvatt til þess að horft sé til árangursmælikvarða þar sem útgjöld ein og sér skila ekki árangri. Við lestur fjármálaáætlunar nú og fyrri áætlana virðist sem meiri áhersla sé á mælikvarða og árangursviðmið sem ber að fagna. Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að halda áfram að þróa slíka mælikvarða svo hægt sé að sjá betur hvernig opinberir fjármunir nýtast.

## 4.4 Bæta þarf framsetningu fjármálaáætlunar til að auðvelda samanburð yfir tíma

Í fjármálaáætlun nú líkt og síðustu ár eru aðeins settar fram tölur fyrir árin 2020 til 2024 og þær tölur færðar á verðlag 2019. Afar erfitt er því að bera áætlunina saman við fyrri áætlunir, nýliðin ár og fjárlög ársins 2019. Réttara væri að töflurnar í fjármálaáætlun myndu allar innihalda a.m.k. liðið ár og fjárlög yfirstandandi árs. Þannig er hægt að glöggva sig mun betur á þróun mismunandi liða í opinberum fjármálum. Einnig má velta því upp hvort það sé heppilegt að sýna tölurnar á spáðu verðlagi ársins 2019 þar sem það getur skapað rugling þegar fjármálaáætlun nú verður borin saman við þá næstu, einkum ef verðbólguþá ársins 2019 reynist ónákvæm.

## 4.5 Afkoma fyrirtækja hins opinbera afar ógagnsæ og vekur upp spurningar

Í umsögn Viðskiptaráðs um fjármálastefnu var bætt afkoma opinberra fyrirtækja gagnrýnd þar sem hún var með öllu óútskýrð og gekk gegn grunngildi stefnumörkunar í opinberum fjármálum um gagnsæi.<sup>16</sup> Þess vegna kemur því miður ekki á óvart að fjallað er um að þær forsendur hafi reynst of bjartsýnar og t.a.m. er gert ráð fyrir lakari afkomu árið 2019 sem nemur 0,8% af landsframleiðslu. Fjármálaáætlunin var lögð fram og unnin áður en WOW air féll og horfur í efnahagslífinu versnuðu, svo leiða má líkur að því að afkoman verði enn lakari í ár. Það kemur ennfremur á óvart að gert sé ráð fyrir að heildarafkoma opinberra fyrirtækja fari úr 1% af landsframleiðslu árið 2019 í 1,8% árið 2024. Með öðrum orðum er gert ráð fyrir því að afkoma opinberra fyrirtækja vaxi 80% meira en verðmætasköpun í hagkerfinu sem er gríðarlega mikill afkomubati og hlýtur að kalla á nánari skýringar. Í ljósi framangreinds þarf að endurskoða samspil afkomu fyrirtækja hins opinbera við stefnumörkun í opinberum fjármálum.

---

<sup>16</sup> Umsögn VÍ um fjármálastefnu: <https://medium.com/@vidskiptarad/%C3%B3h%C3%B3flega-bjarts%C3%BDn-fi%C3%A1rm%C3%A1lastefna-9d70d2679cd>

**Viðskiptaráð leggur til að þingsályktunartillgan verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreinds og að stjórnvöld setji í forgang að laga agnúa á nýlegum lögum um opinber fjármál. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.**

Virðingarfyllst,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands