SA
SAMTOK
ATVINNULÍFSINS

UMSÖGN SAMTAKA ATVINNULÍFSNS

FRUMVARP TIL FJÁRLAGA FYRIR ÁRIÐ 2020

OKTÓBER 2019

Efnisyfirlit

Fjárlagafrumvarp 2020 og stefna næstu ára 2
Mikilvægt að hagstjórnin vinni gegn áhrifum niðursveiflunnar 3
Breyttar efnahagshorfur: Útgjöld aukast en tekjustofnar dragast saman 4
Hætta á að afkomureglan brotni ef samdráttur varir fram á næsta ár 4
1.000 milljarða umsvif og lítið aðhald 5
Góð skuldastaða skapar svigrúm til að bregðast við 7
Forgangsmál að styðja við samkeppnishæfni atvinnulífsins 8
Skattar lækka, en meira þarf til 8
A. Mikilvæg skattalækkun: 21 milljarða króna tekjuskattslækkun fyrir heimilin 9
B. Tryggingagjaldið lækkar 10
C. Aukið fjármagn til samgönguframkvæmda 13
Fjármálstefna næstu ára: Breyttar efnahagsforsendur kalla á umbætur í ríkisrekstri 15
Áhersla 1: Draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla mikinn niðurskurð 15
Forgangsröðun. 15
Aukin skilvirkni 16
Hagræðing 17
Áhersla 2: Ísland er háskattaríki – skapa þarf svigrúm til frekari skattalækkana 18
A. Frekari lækkun tryggingagjaldsins er nauðsynleg aðgerð á vinnumarkaði 19
B. Lækka bankaskattinn – hraðar og meira 20
C. Fjármagnstekjuskatturinn var hækkaður undir því yfirskyni að skattstofninn yrði endurskoðaður. 21
Áhersla 3: Forgangsröðun í frekari fjárfestingu innviða er nauðsynleg 21
Ein leið: Horfa til samstarfs við einkaaðila við uppbyggingu innviða. 22
Önnur leið: Huga að sölu ríkiseigna. 22
Að lokum 24

Fjárlagafrumvarp 2020 og stefna næstu ára

- Nú þegar hægir á umsvifum hagkerfisins mun reyna á fjármálastjórn hins opinbera. Mikilvægt er að aðgerðir næstu missera miði fyrst og fremst að því að draga úr áhrifum niðursveiflunnar.
- Áhersla stjórnvalda á niðurgreiðslu skulda síðustu ár mun reynast mikilvæg og góð ráðstöfun sem gerir stjórnvöld betur í stakk búin nú til að bregðast við versnandi horfum í íslensku efnahagslífi.
- Boðaðar skattalækkanir eru fagnaðarefni. Tekjuskattslækkun á einstaklinga og lækkun tryggingagjalds er verulega jákvæð aðgerð og til þess fallin að milda áhrif niðursveiflunnar, auka ráðstöfunartekjur heimila og fyrirtækja í erfiðu árferði.
- SA gagnrýnir boðuðum skattahækkunum á ferðaþjónustuna. Er það óábyrg stefna að hækka skatta á atvinnugrein sem enn er að glíma við áföll í flugiðnaði. Mikil óvissa ríkir um þróunina á næstu misserum.
- Aukin útgjöld til fjárfestinga innviða er mikilvæg forgangsröðun. Nú þegar hægir á vexti hagkerfisins væri til bóta að hraða frekari fjárfestingum. Ein leið væri að huga að sölu ríkiseigna, eins og bankanna.
- Áætlanir stjórnvalda gera ráð fyrir að ríkisútgjöld vaxi um 73 milljarða króna milli ára og aðhaldskrafa í rekstri er ekki nema 4 milljarða króna. Þó ekki sé æskilegt að ráðast í sársaukafullan niðurskurð í núverandi árferði þá blasir við að eftir mikinn útgjaldavöxt undangenginna ára liggja víða tækifæri til úrbóta.
- Áskorunin framundan er að leita leiða til umbóta í ríkisrekstri og lækka skatta enn frekar samfara kólnandi hagkerfi. Auka þarf áherslu á hagræðingu í rekstri og gera hann skilvirkari. Ísland er að mörgu leyti eftirbátur nágrannaríkja þegar kemur að því að straumlínulaga stjórnsýslu og nýta önnur rekstrarform til þess að auka skilvirkni.
- Aukið gagnsæi skattkerfisins yrði verulega til bóta, nú þegar umhverfisskattar skila árlega ríflega 50 milljörðum króna í tekjur til ríkisins er nauðsynlegt að bókhald sé birt um ráðstöfun slíkra skatta.
- Efnahagsforsendur fjárlagafrumvarpsins gera ráð fyrir snörpum viðsnúningi og að hagvöxtur næsta árs verði 2,6%. Byggt á þeim forsendum er áætlað að afgangur á rekstri ríkissjóðs verði hverfandi á næsta ári. Ólíklegt er að þær forsendur gangi eftir.
- Stjórnvöld eru skuldbundin að uppfylla afkomuregluna, en hún segir til um að yfir fimm ára tímabil skuli afkoma hins opinbera ávallt vera jákvæð og árlegur rekstrarhalli má ekki vera yfir 2,5% af VLF. Verði samdráttur meiri en 1% á árinu 2020 þá er hætta á að afkomureglan verði brotin og grípa þurfi til neyðarráðstafana.

Mikilvægt að hagstjórnin vinni gegn áhrifum niðursveiflunnar

Snarpur viðsnúningur í íslensku efnahagslífi á fyrri hluta ársins samfara áföllum í flugiðnaði, loðnubresti og rýrnun viðskiptakjara endurspeglar versnandi stöðu ríkisfjármála á árinu 2019. Eftir átta ára samfellt hagvaxtarskeið er niðursveifla framundan, störfum fækkar, atvinnuleysi eykst, heimili og fyrirtæki halda að sér höndum og skatttekjur ríkisins dragast saman.

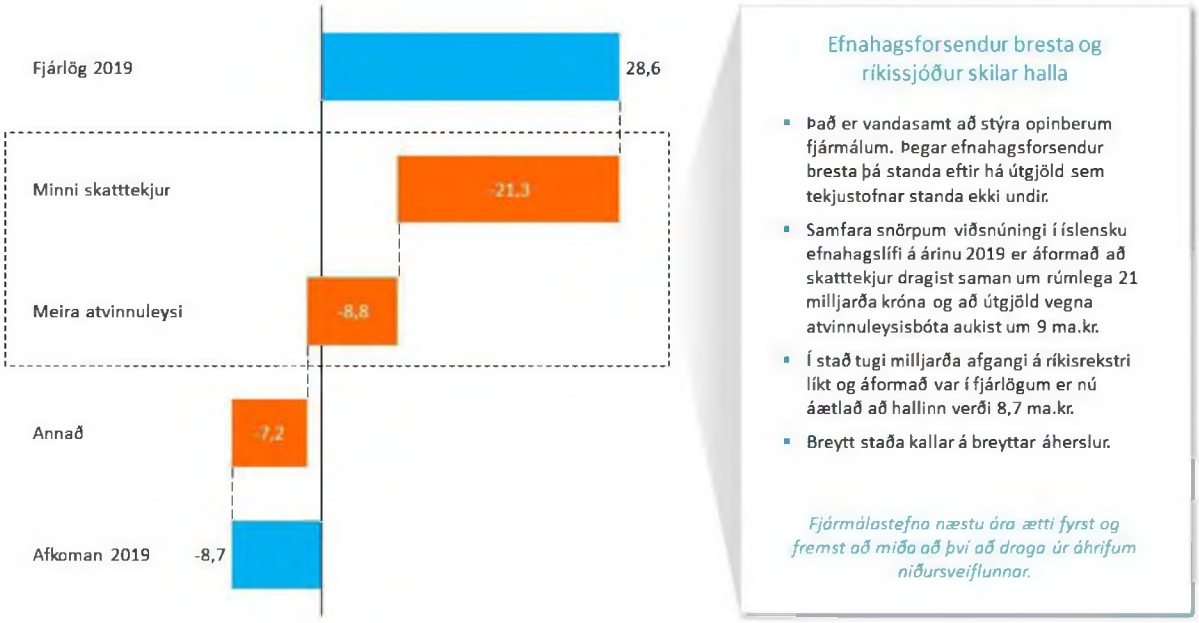
Armarnir þrír, Seðlabankinn, vinnumarkaðurinn og hið opinbera, gegna mikilvægu hlutverki í almennri hagstjórnin og verkefnin framundan er að milda áhrif niðursveiflunnar. Lífskjarasamningar sem undirritaðir voru í vor sköpuðu skilyrði til vaxtalækkana. Seðlabankinn hefur lækkað vexti í kjölfarið og frekari vaxtalækkana að vænta á næstu mánuðum. Stjórnvöld boða skattalækkanir í fjárlagafrumvarpinu sem ber að fagna, en meira þarf að koma til. Í síðustu niðursveiflu voru skattar hækkaðir og nýjum sköttum bætt við. Flestar þær skattahækkanir standa enn og samsvara um 15% af heildar skatttekjum ríkissjóðs. Stjórnvöld boða aukið fjármagn til innviðauppbygginga sem er jákvæð forgangsröðun. Stjórnvöld ættu þó að huga að frekari uppbyggingu innviða nú þegar dregur úr vexti hagkerfisins.

Breyttar efnahagshorfur: Útgjöld aukast en tekjustofnar dragast saman

Verulegar breytingar eru á afkomu ríkisins frá fjárlögum til nýjustu áætlunar fyrir árið 2019. Gert er ráð fyrir að skatttekjur verði rúmlega 21 milljarði króna minni og að útgjöld aukist enn frekar m.a. vegna aukinna framlaga ríkisins til atvinnuleysissjóðs. Afgangur verður því ekki af ríkisrekstri á þessu ári heldur 9 milljarða króna halli. Þessi mikli viðsnúningur, aðeins tíu mánuðum frá því fjárlög þessa árs voru samþykkt, endurspeglar hvernig vöxtur hagkerfisins hefur bein áhrif á stöðu ríkisfjármála.

Nú þegar hægir á umsvifum hagkerfisins mun reyna á fjármálastjórn hins opinbera og er mikilvægt að aðgerðir næstu missera miði fyrst og fremst að því að draga úr áhrifum niðursveiflunnar.

Versnandi efnahagshorfur – lakari afkoma
Ma.kr., breyting á afkomu ríkissjóðs frá fjárlögum til áætlunar



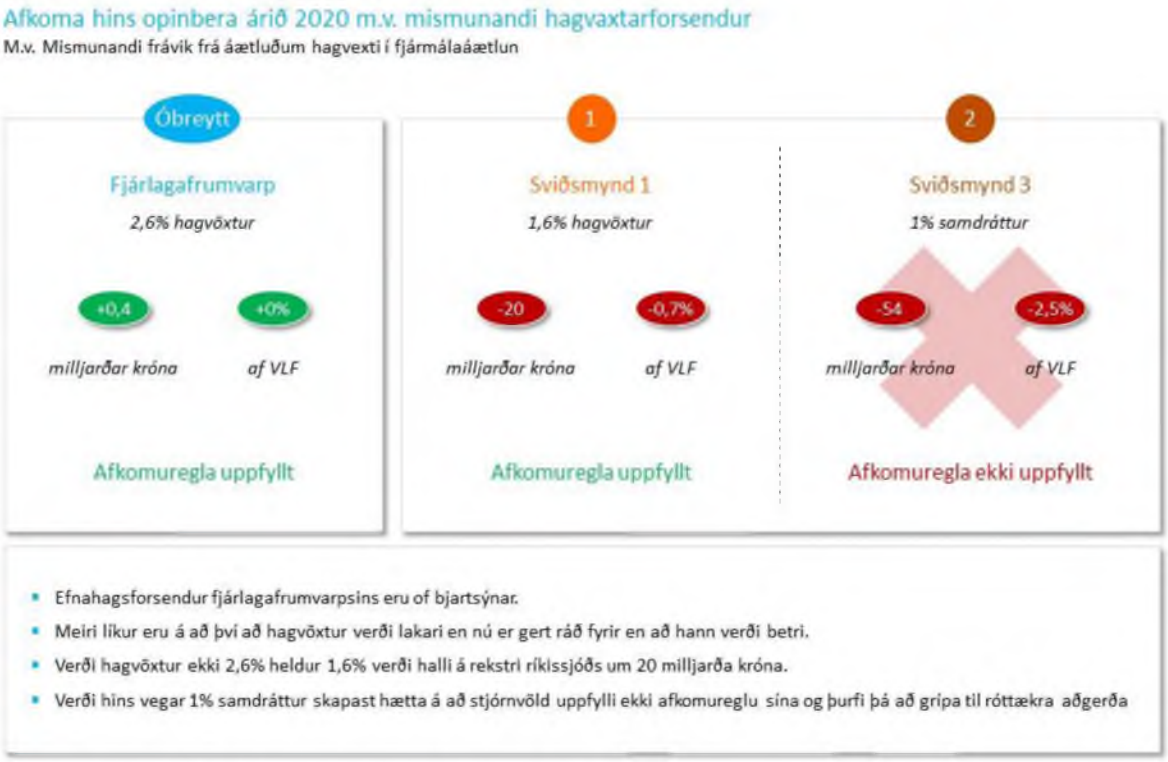
Heimild: Kynning ráðherra á fjármálafrumvarpinu

Hætta á að afkomureglan brotni ef samdráttur varir fram á næsta ár

Aukin óvissa ríkir um stöðu efnahagsmála og má búast við að áhrif samdráttar í flugiðnaði muni vara fram á árið 2020. Miðað við forsendur fjárlagafrumvarpsins er gert ráð fyrir 400 milljóna króna afgangi af ríkisrekstri á árinu 2020, sem jafngildir 0,00013% af landsframleiðslu. Blasir við að svo lítill afgangur endurspeglar breytta stöðu.

Efnahagsforsendur frumvarpsins gera ráð fyrir að hagvöxtur á næsta ári verði 2,6%. Það er mikil bjartsýni að gera ráð fyrir að hagkerfið taki strax svo fljótt við sér þegar enn mælist verulegur samdráttur í komum ferðamanna til landsins og óljóst er hversu mikil áhrifin muni hafa á hagkerfið og í hve langan tíma þau munu vara. Verði samdrátturinn meiri en 1% á árinu

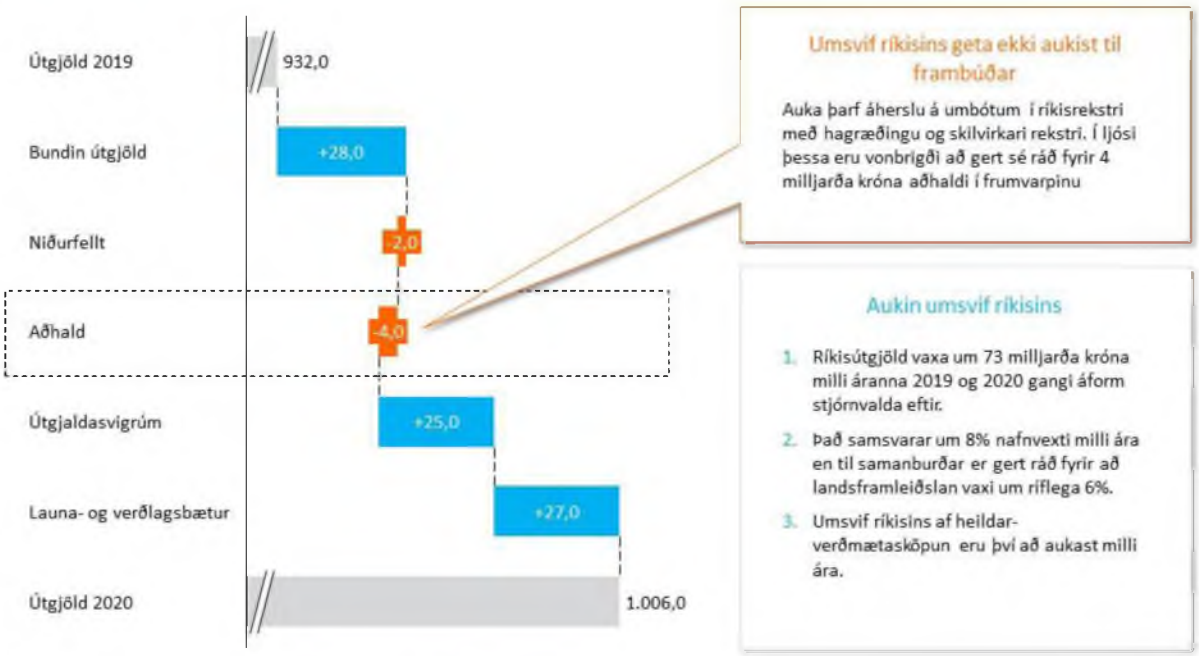
2020 þá er hætta á að afkomureglan verði brotin og grípa þurfi til neyðarráðstafana, en afkomureglan segir til um að yfir fimm ára tímabil skuli afkoma hins opinbera ávallt vera jákvæð og árlegur rekstrarhalli má ekki vera yfir 2,5% af VLF.



Heimildir: Kynning ráðherra á fjárlagafrumvarpi 2020, útreikningar efnahagssviðs

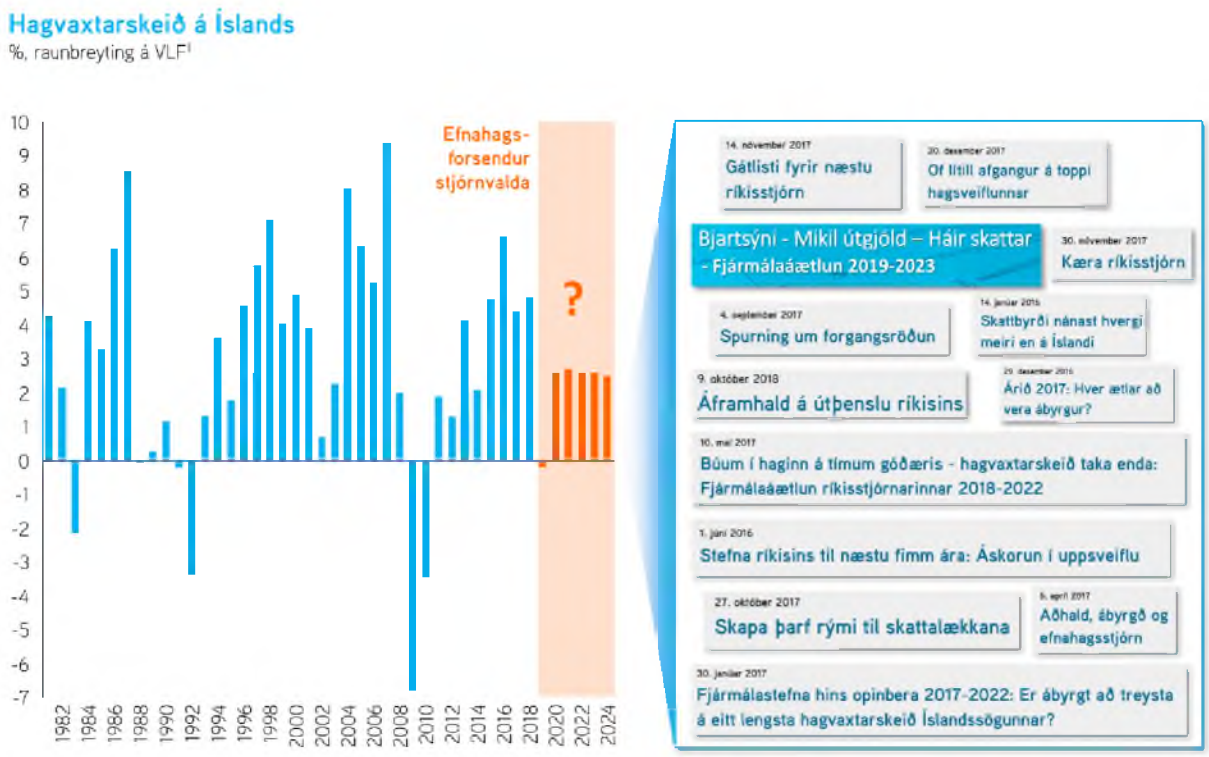
1.000 milljarða ríkisútgjöld

Þó ekki sé æskilegt að ráðast í sársaukafullan niðurskurð í núverandi árferði þá blasir við að eftir mikinn útgjaldavöxt undangenginna ára liggja víða tækifæri til úrbóta. Í ljósi þessa eru það vonbrigði að í fjármálafrumvarpi næsta árs er aðhaldskrafa í rekstri ekki nema ríflega 4 milljarðar króna. Heildarútgjöld ríkisins aukast um 73 milljarða króna milli ára og er heildarumfang ríkisins yfir 1.000 milljarða króna.



Heimild: Kynning ráðherra á fjármálafrumvarpinu 2020

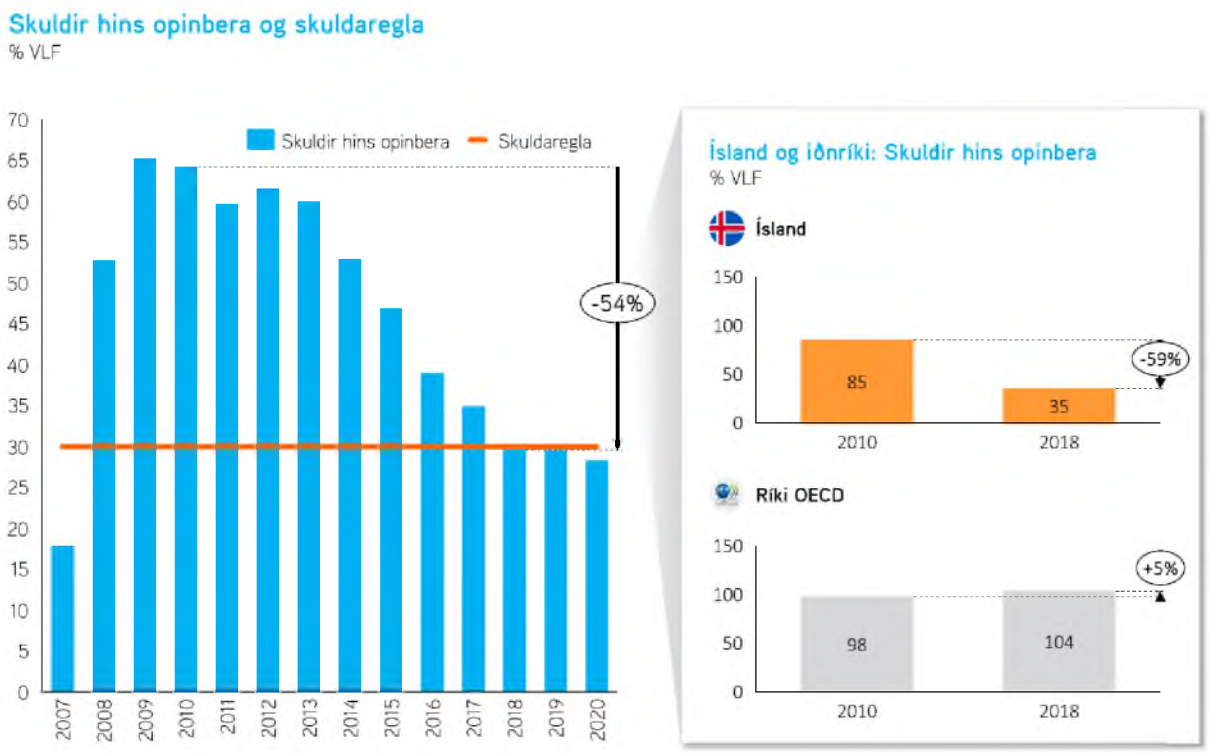
Samtök atvinnulífsins hafa ítrekað gagnrýnt mikinn útgjaldavöxt ríkisins á undangengnum árum og hvatt stjórnvöld til að stunda aðhaldssamari fjármálastefnu á uppgangstímum. Við blasir að eftir mikinn útgjaldavöxt ár frá ári samfara vaxandi skatttekjum, eru umsvif ríkisins mikil bæði í krónum talið og sem hlutfall af verðmætasköpun þjóðarbúsins. Talsverð áskorun verður framundan fyrir stjórnvöld að draga úr umsvifum samfara kólnandi hagkerfi án þess að ýta ekki undir enn dýpri niðursveiflu.



Heimild: Kynning ráðherra á fjármálafrumvarpinu 2020
[1] Að frátöldum stöðugleikaframlögum og færslu ríkissjóðs til LSR árið 2016 og fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs.

Góð skuldastaða skapar svigrúm til að bregðast við

Það skiptir máli á óvissutímum sem þessum að skuldastaða ríkissjóðs er góð. Áhersla stjórnvalda á niðurgreiðslu skulda síðustu ár mun reynast mikilvæg og góð ráðstöfun sem gerir stjórnvöld betur í stakk búin nú til að bregðast við versnandi horfum í íslensku efnahagslífi. Er það ólíkt stöðu flestra iðnríkja sem enn glíma við háar opinberar skuldir og lítinn hagvöxt. Veitir góð skuldastaða stjórnvöldum verulegt svigrúm til að bregðast skjótt við ef bjartsýnar efnahagsforendur frumvarpsins bresta án þess að hætta sé á að skuldir fari yfir lögbundið hámark samkvæmt skuldareglunni.



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Forgangsmál að styðja við samkeppnishæfni atvinnulífsins

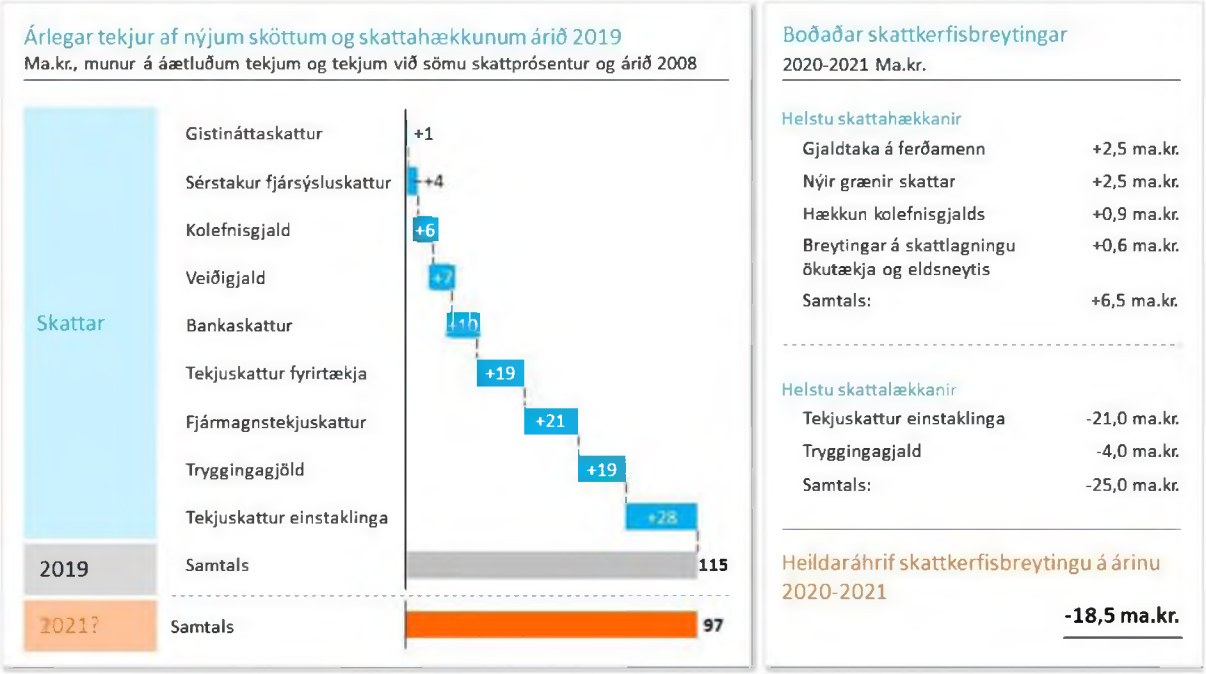
Forsenda almennrar velmegunar er að hér vaxi og dafni blómlegt atvinnulíf. Stjórnvöld eiga því ávallt að leitast við að styrkja starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja, sér í lagi nú þegar efnahagsumhverfið veitir minni byr í seglin. Laun á Íslandi eru há í alþjóðlegum samanburði og hvergi rennur stærri hluti af verðmætasköpun til launþega en á Íslandi. Þá er Ísland háskattaríki í erlendum samanburði. Rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja er erfitt um þessar mundir og mun reynast mörgum þungbært að standa straum af miklum launakostnaði og háum sköttum samfara minnkandi hagvexti.

Það er því fagnaðarefni að í fjárlagafrumvarpinu eru skattalækkanir boðaðar og aukið fjármagn sett í inniviðauppbyggingu. Meira þarf þó að koma til. Hér að neðan eru dregin fram meginatriði frumvarpsins og tillögur til úrbóta fylgja á eftir.

Skattar lækka, en meira þarf til

Viðbrögð stjórnvalda við síðustu niðursveiflu voru að hækka þá skatta sem fyrir voru og bæta nýjum við. Tryggingagjaldið, tekjuskattur fyrirtækja og einstaklinga, veiðigjaldið og fjármagnstekjuskattur eru dæmi um skatta sem eru hærri í dag en undir lok síðustu uppsveiflu, fyrir rúmlega áratug síðan. Þá eru skattar eins og bankaskattur, sérstakur og almennur fjársýsluskattur, gistináttaskattur og kolefnisgjald dæmi um nýja skatta. Á árinu 2019 er áætlað að árlegar tekjur ríkissjóðs af nýjum sköttum og skattahækkunum verði ríflega 115 milljarðar króna samsvarar það um 15% af heildarskatttekjum ríkisins. Boðaðar

skattkerfisbreytingar á árunum 2020-2021 leiða til þess að skatttekjur dragast saman um 18,5 milljarða króna. Þrátt fyrir boðaðar skattalækkanir standa því eftir 97 milljarðar króna í aukna skattheimtu frá síðustu niðursveiflu sem heimili og fyrirtæki standa enn undir. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að skapa aukið rými til frekari skattalækkana og festa ekki Ísland í sessi sem háskattaríki í alþjóðlegum samanburði.



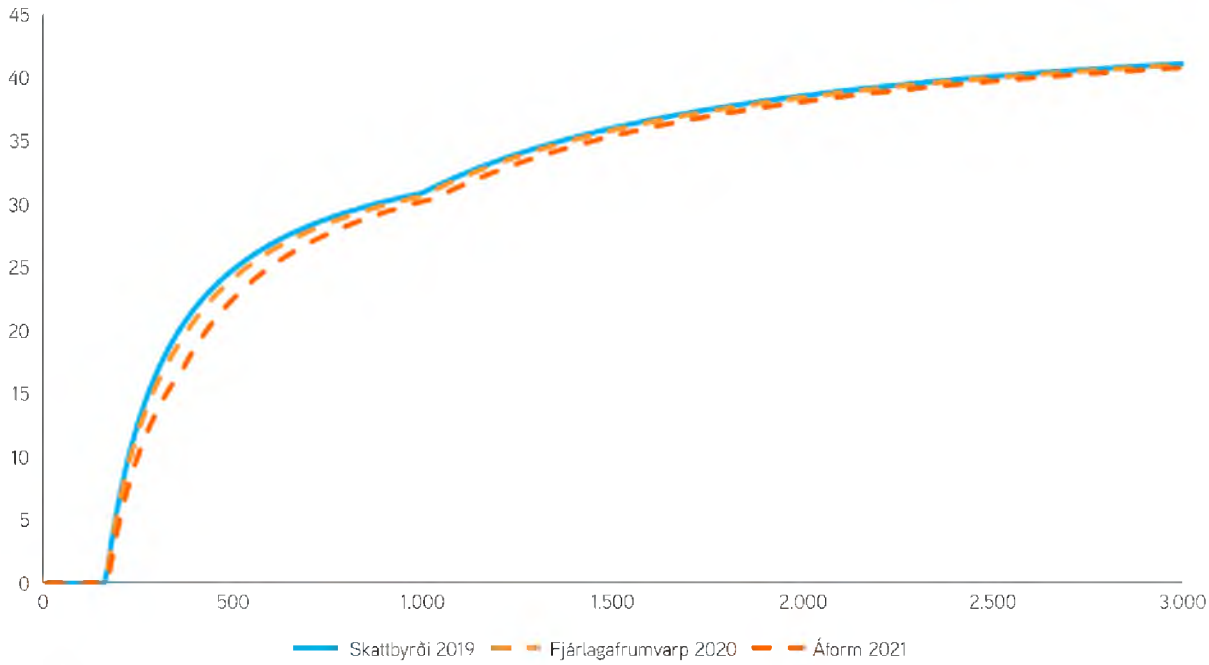
Heimild: Fjármálaráðuneytið, útreikninga SA

A. Mikilvæg skattalækkun: 21 milljarða króna tekjuskattslækkun fyrir heimilin

Umfangsmesta skattabreytingin í frumvarpinu er á tekjuskatt einstaklinga. Breytingarnar eru framkvæmdar í tveimur skrefum og kemur síðari breytingin fram á árinu 2021. Þriggja þrepa tekjuskattskerfi verður tekið upp þar sem skattleysismörkin munu eftir innleiðingu taka mið af verðbólgu og framleiðniaukningu vinnuafls.

Heildaráhrif skattkerfisbreytinganna eru 21 milljarður króna en þar af eru áhrifin á árinu 2020 5,5 milljarðar króna. Að mati SA eru boðaðar tekjuskattsbreytingar jákvæðar og til þess fallnar að auka ráðstöfunartekjur heimila verulega, einkum tekjulægstu hópanna.

Skattbyrði einstaklinga eftir mánaðartekjum
%, m.v. tekjur árið 2019



Heimildir: Ríkisskattstjóri, Fjármálaráðuneytið og útreikningar efnahagssviðs

B. Tryggingagjaldið lækkar

Lækkun tryggingagjalds um 0,25% á árinu 2020 er í samræmi við það sem boðað var í fjármálaáætlun stjórnvalda í vor. Samtök atvinnulífsins fagna lækkun tryggingagjaldsins enda um að ræða skatt sem leggst á launagreiðslur.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að fyrirheit voru gefin af hálfu stjórnvalda um að tryggingagjaldið myndi lækka í þremur skrefum á árunum 2016-2018 niður í 5,85%. Þrátt fyrir lækkun gjaldsins á næsta ári mun tryggingagjaldið enn vera 0,5% hærra en áður var lofað, eða 6,35% í stað 5,85%.

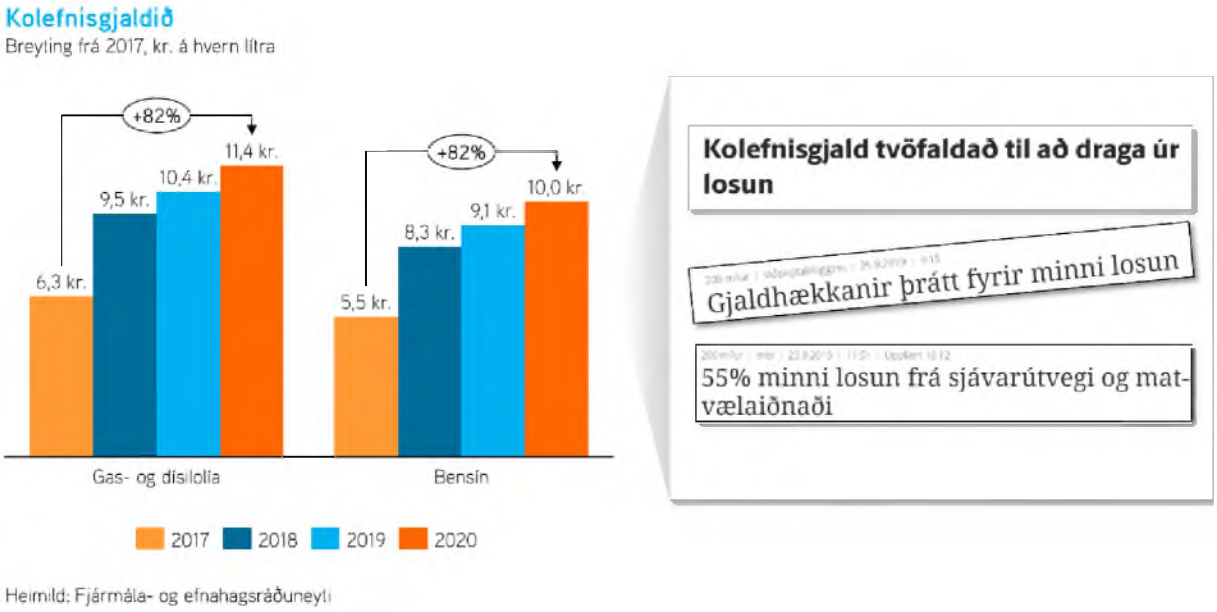
Lækkun tryggingagjaldsins mun auka svigrúm í rekstri íslenskra fyrirtækja um 2,8 milljarða króna á ári en til samanburðar er áætlað að launakostnaður fyrirtækja á almennum markaði hækki um 135 milljarða króna á árunum 2019-2022.

Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að skapa aukið svigrúm í rekstri svo unnt verði að lækka gjaldið til samræmis við áður gefin fyrirheit og þannig styðja íslensk fyrirtæki við að mæta hækkandi launakostnaði á komandi árum og sporna gegn fækkun starfa.

A. Nýir grænir skattar og aðrir skattar hækka – aukið gagnsæi væri til bóta

Í fjárlagafrumvarpi eru nýir grænir skattar boðaðir á urðun úrgangs og flúoraðar gróðurhúsalofttegundir (F-gös). Gert er ráð fyrir að innleiðingin taki tvö ár og munu skattarnir í heild skila ríkissjóði 2,5 milljörðum króna þegar skattarnir hafa að fullu verið innleiddir. Þá mun kolefnisgjaldið hækka um 10% á næsta ára, til viðbótar 65% hækkun sem hefur nú þegar átt sér stað frá árinu 2017. Tekið saman hefur því kolefnisgjaldið hækkað um 82% frá árinu 2017, gangi áform stjórnvalda eftir fyrir árið 2020.

Í því samhengi ber einnig að hafa í huga að stjórnvöld áætla að ríkissjóður fái um 1 milljarð króna í tekjur við sölu losunarheimilda í viðskiptakerfi ESB (ETS kerfi), en flugfélög, álver, kísilver og orkufyrirtækin greiða fyrir losunarheimildir sínar á hverju ári. Víða erlendis eru tekjur stjórnvalda af slíkum losunarheimildum nýttar til aðgerða í loftlagsmálum og hvetja SA stjórnvöld til að gera hið sama.

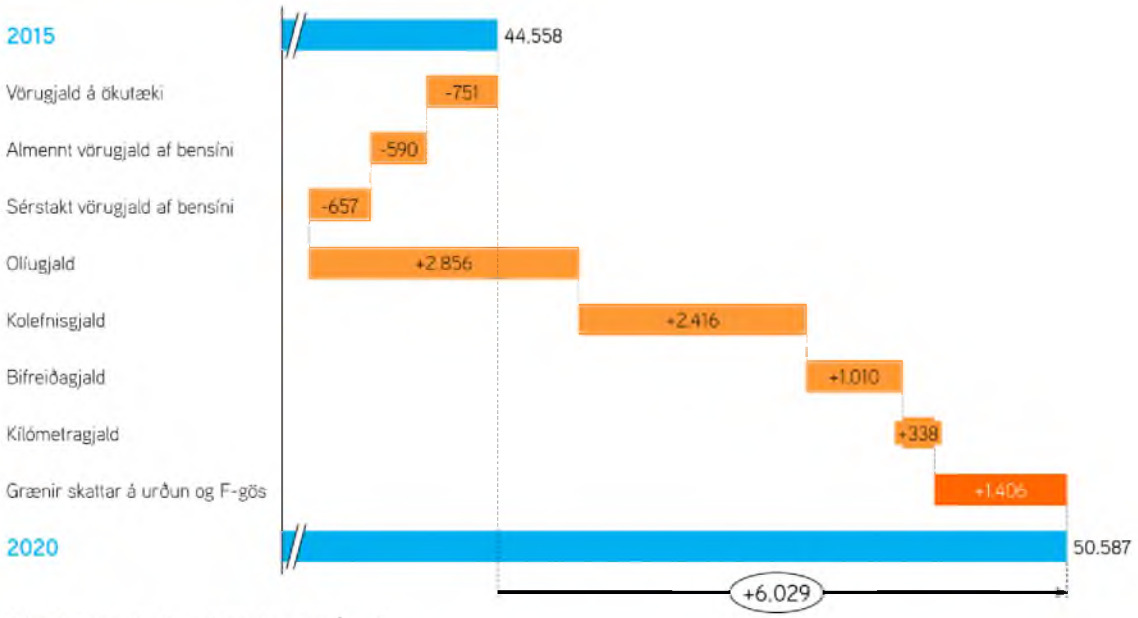


Það er bæði eðlileg og jákvæð forgangsröðun að skattheimta þjóni loftslagsmarkmiðum. Slíkir skattar, oft kallaðir grænir skattar, eru hannaðir með það eitt að leiðarljósi að hvetja til breyttrar hegðunar. Þeim er ekki ætlað að vera viðbótar tekjuöflun fyrir hið opinbera enda er það svo að skili þeir tilætluðum árangri munu tekjur af þeim verða takmarkaðar til lengri tíma. Það er því mikilvægt að ríkissjóður verði ekki háður tekjum af grænum sköttum til fjármögnunar á grunnþjónustu sinni.

Á árinu 2020 er áætlað að grænir skattar skili um 51 milljörðum króna í tekjur til ríkissjóðs. Undir þá samtölu falla skattar eins og vörugjöld á ökutæki, vörugjald af bensíni, bifreiðagjald, eldsneytisgjald, kílómetragjald, kolefnisgjald og nýir umhverfisskattar. Þó er tilurð hluta þessara grænu skatta ekki aðeins rökstudd með vísan í þann samfélagslega ávinning sem skattarnir eiga að hafa í för með sér, heldur einnig tekjuþarfar ríkissjóðs vegna fjármögnunar vegakerfisins svo dæmi sé tekið.

Þó Samtök atvinnulífsins telji eðlilegt að aukin áhersla sé lögð á græna skattlagningu þá vekur athygli að ekki virðist vera haldið nákvæmt bókhald yfir framlög ríkisins til mótvægis við skattlagninguna til verkefna sem m.a. tengjast samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda eða bættra loftgæða almennt. Er það áhyggjuefni og hvetur SA stjórnvöld til þess að birta opinberlega áætlanir sínar um ráðstöfun grænna skatttekna. Það stuðlar bæði að auknu gagnsæi skattkerfisins og ætti jafnframt að koma í veg fyrir að þeir séu nýttir í fjármögnun á grunnþjónustu hins opinbera. Með því að marka grænar tekjur ákveðnum útgjaldaliðum, svo sem umhverfismálum, er einnig hægt að koma í veg fyrir að skattar sem lítið tengjast umhverfinu séu sveipaðir grænni hulu.

Breyting á grænum sköttum eftir flokkum 2015-2020
Milljónir króna á föstu verðlagi ársins 2018



Heimild: Fjármálaráðuneytið og Hagstofa Íslands

B. Skattahækkun á ferðaþjónustu ofan í samdrátt

Rekstrarumhverfi íslenskrar ferðaþjónustu hefur tekið snarpa u-beygju á síðustu mánuðum samfara áföllum í flugiðnaði. Á öðrum ársfjórðungi dróst flugframboð til og frá landinu saman um ríflega fjórðung milli ára og 20% færri ferðamenn komu til landsins. Á sama tíma eru verulegar launahækkanir framundan sem munu einna helst reynast ferðaþjónustunni erfiðar. Það er óábyrg skattahækkun og aðeins til þess fallin að ýta undir samdrátt í greininni.

Í ljósi þessa gagnrýna Samtök atvinnulífsins áform stjórnvalda um frekari gjaldtöku á ferðamenn sem á að skila 2,5 milljörðum króna aukalega í árlegar skatttekjur. Er það óábyrg stefna nema aðrir skattar verði lækkaðir á móti. Frekari skattahækkun á greinina er eingöngu til þess fallin að ýta undir frekari samdrátt.

Vísbendingar um umsvif í ferðaþjónustu á Íslandi
%, breyting frá fyrra ári

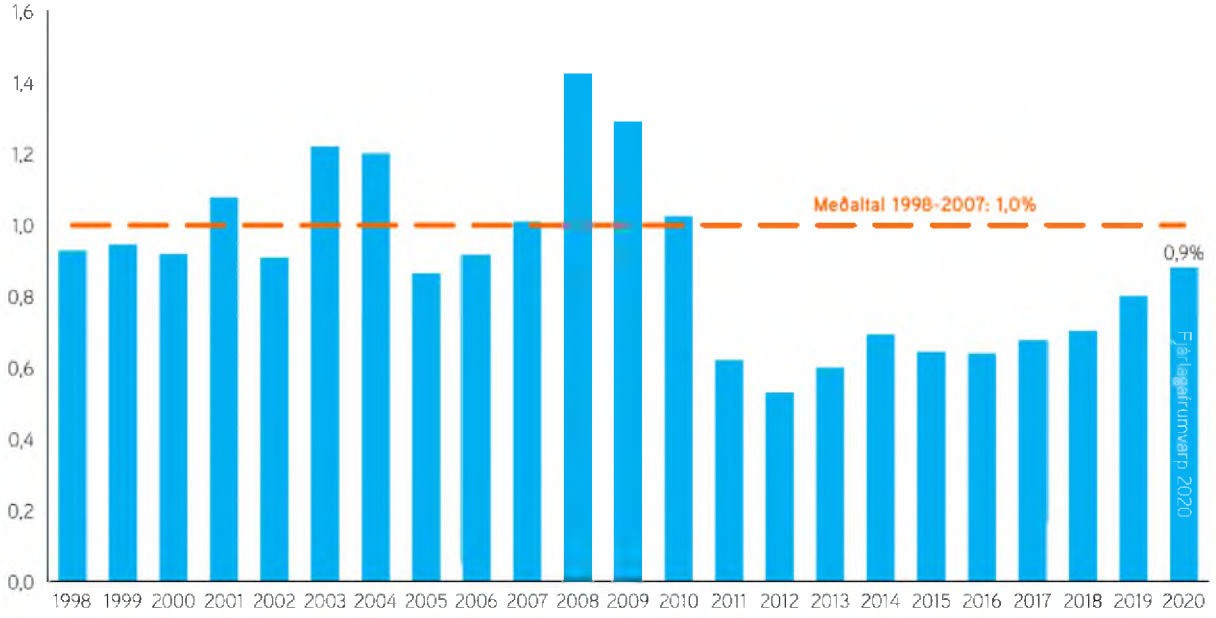
Heimild: Seðlabanki Íslands

C. Aukið fjármagn til samgönguframkvæmda

Sterkir innviðir þjóna þörfum atvinnulífsins og heimila, stuðla að aukinni samkeppnishæfni og styrkja stoðir hagvaxtar til framtíðar. Ánægjulegt er að verja skuli auknum fjármunum í uppbyggingu samgangna en í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að varið verði um 27 milljörðum króna eða sem nemur 0,9% af landsframleiðslu um samgönguframkvæmdir. Er það liður í fjármálaáætlun stjórnvalda en þar var boðað að verja ætti 120 milljörðum króna í samgönguinnviði. Nú þegar hægir hratt á vexti hagkerfisins væri þó til bóta að hraða uppbyggingu innviða. Nú er rétti tíminn til framkvæmda. Í því samhengi má nefna að samgöngusáttmáli ríkis og sex sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til næstu fimmtán ára eru

skref í rétta átt. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að líta til annarra leiða við fjármögnun og uppbyggingu innviða svo unnt verði að hefja framkvæmdir hraðar og fyrr.

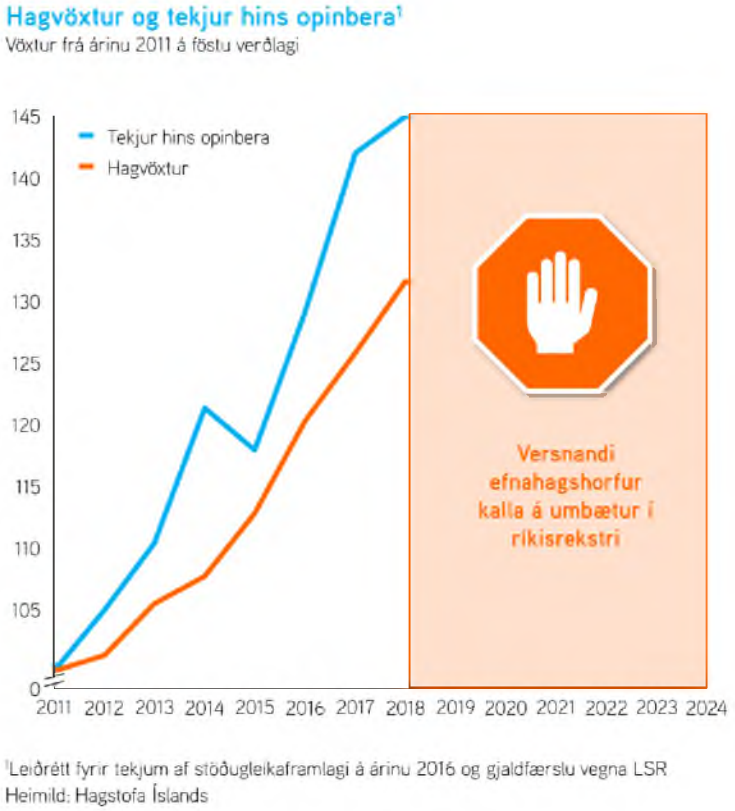
Útgjöld til samgönguframkvæmda sem hlutfall af landsframleiðslu
% af VLF



Heimild: Samtök iðnaðarins

Fjármálstefna næstu ára: Breyttar efnahagsforsendur kalla á umbætur í ríkisrekstri

Hratt versnandi efnahagshorfur og þær breytingar sem nú eiga sér stað í innlendum þjóðarbúskap munu hafa víðtæk áhrif á íslenskt efnahagslíf og á forsendur fjármálaáætlunar. Forsendurnar eru heldur bjartsýnar miðað við þá þróun sem hefur átt sér stað. Sú hætta er því fyrir hendi að áætlanir stjórnvalda til næstu ára byggi á of bjartsýnum tekjuforsendum og tekjur verði því ekki í samræmi við fyrirheit um aukin útgjöld. Reynir nú á framtíðarsýn og stefnufestu stjórnvalda og mikilvægt að aukin áhersla verði á hagræðingu í ríkisrekstri, aukna skilvirkni og forgangsröðun. Útgjaldavöxtur liðinna ára verður ekki endurtekinn enda fyrirséð að tekjustofnar standa ekki lengur undir slíkum vexti.



Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að áherslur stjórnvalda verði þrenns konar á næstu árum:

Áhersla 1: Draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla mikinn niðurskurð

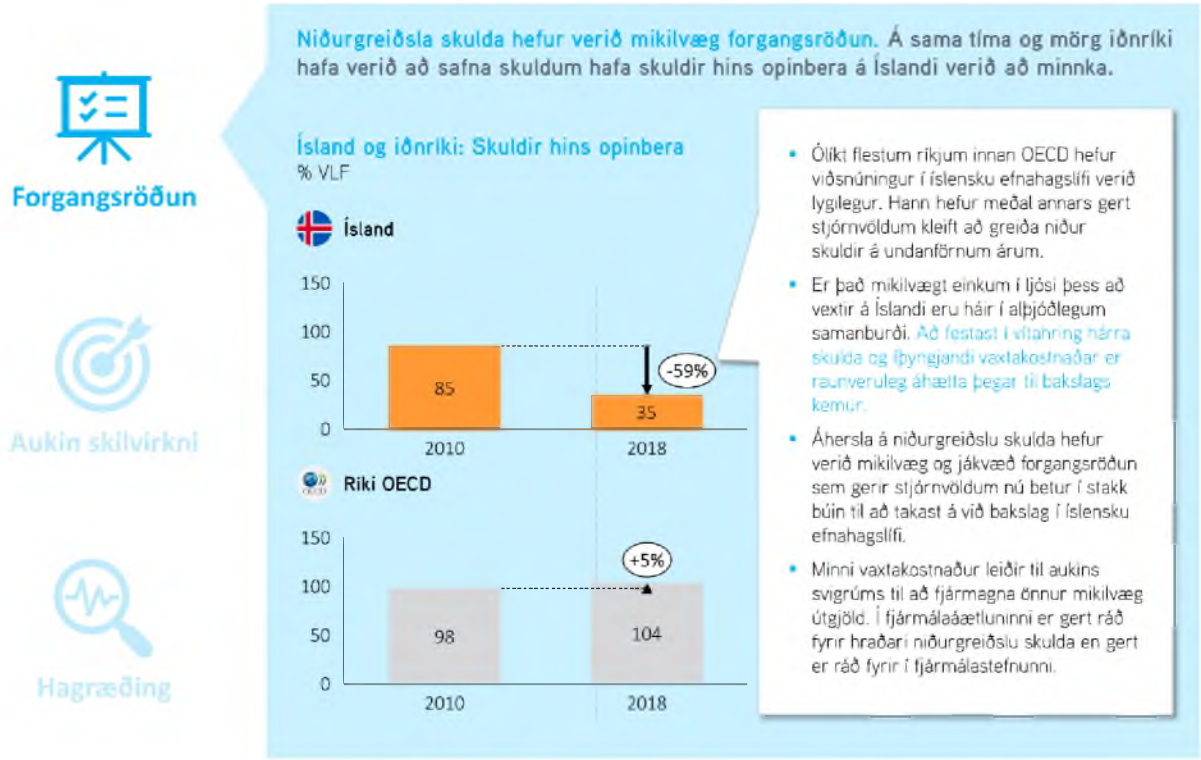
Sífelldur vöxtur útgjalda getur ekki verið markmið í sjálfu sér heldur þarf að tryggja sem hagkvæmasta nýtingu á því fjármagni sem úr er að spila. Versnandi efnahagshorfur líkt og nú blasa við hljóta að kalla á breyttar áherslur í opinberum rekstri.

- Að mati SA er unnt að draga úr opinberum umsvifum án þess að framkalla niðurskurð og dýpka efnahagslægðina. Hér skiptir höfuðmáli að forgangsraða rétt, auka skilvirkni í opinberum rekstri og hagræða.

Forgangsröðun. Dæmi um góða forgangsröðun stjórnvalda á síðustu árum er áhersla þeirra á niðurgreiðslu skulda. Lítil skuldsetning minnkar bæði áhættu og losar um fjármagn þar sem hún dregur úr vaxtakostnaði. Í því samhengi má nefna að vaxtakostnaður ríkissjóðs er í dag um 1% af VLF en var fimm sinnum hærri fyrir tíu árum síðan, eða ríflega 5% af VLF. Opinber útgjöld hafa vaxið ár frá ári og þó forgangsraðað hafi verið til heilbrigðismála hefur skort eftirfylgni með þeim fjármunum. Hlutverk stjórnvalda er ekki aðeins að auka framlög heldur einnig að nýta sem best það fé sem úr er að spila og meta hvar takmörkuðum fjármunum er

best varið. Skorti fé til mikilvægra verkefna þarf að draga úr framlögum til verkefna sem aftar eru á listanum.

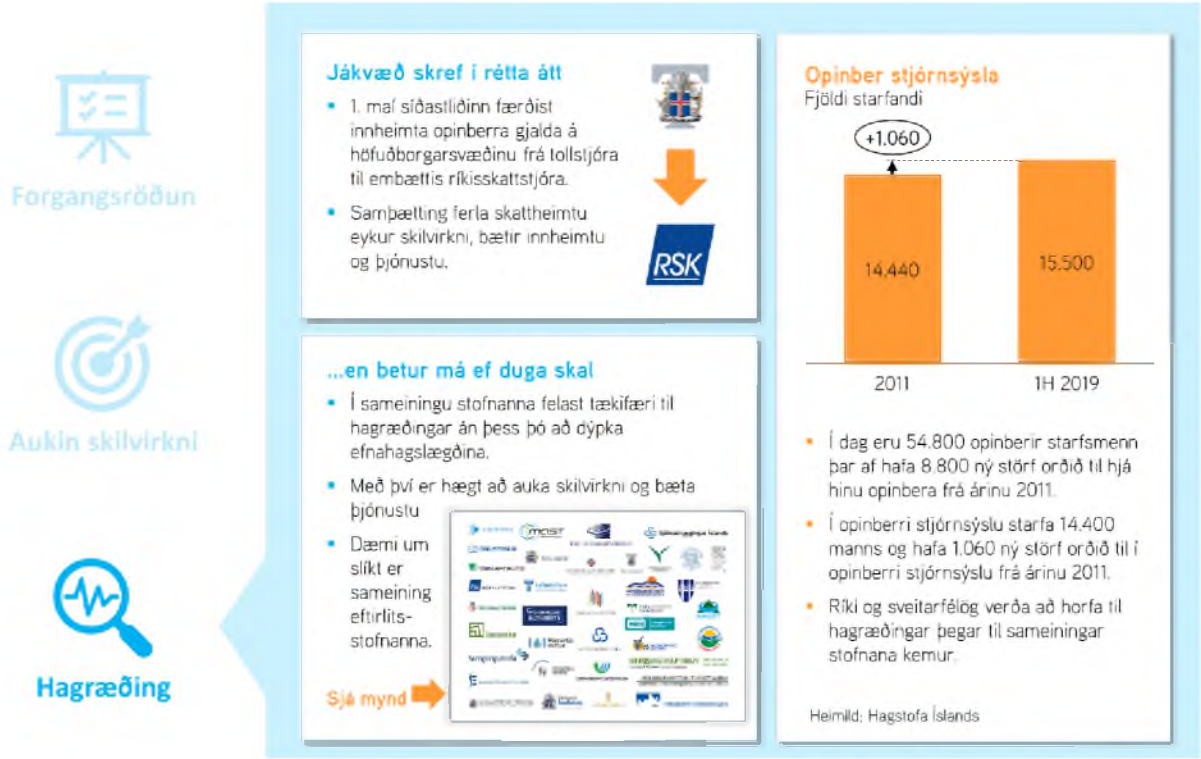
Á næstu árum þarf að forgangsraða þannig að fjármálastefnan styðji við samkeppnishæfni atvinnulífsins. Er það best gert með því að fjárfesta í innviðum og lækka skatta.



Aukin skilvirkni. Samtök atvinnulífsins fagna því að sérstakur kafli í fjármálaáætluninni sé helgaður umbótum í starfsemi hins opinbera þar sem áhersla er m.a. lögð á framgang rafrænnar stjórnsýslu. Slík skref eru til þess fallin að bæta nýtingu opinberra fjármuna og auka skilvirkni í opinberum rekstri. Eistar hafa náð hvað lengst á sviði rafrænnar stjórnsýslu og er 99% allrar þjónustu á internetinu, 98% landsmanna hafa rafræn skilríki og 47% landsmanna kjósa í almennri kosningu á netinu svo dæmi séu tekin. Ísland er að mörgu leyti eftirbátur nágrannaríkja þegar kemur að því að straumlínulaga stjórnsýslu og nýta önnur rekstrarform til þess að auka skilvirkni. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til þess að líta í auknum mæli til þeirra tækifæra sem felast í ólíkum rekstrarformum, t.a.m. á sviði heilbrigðis- og menntamála.

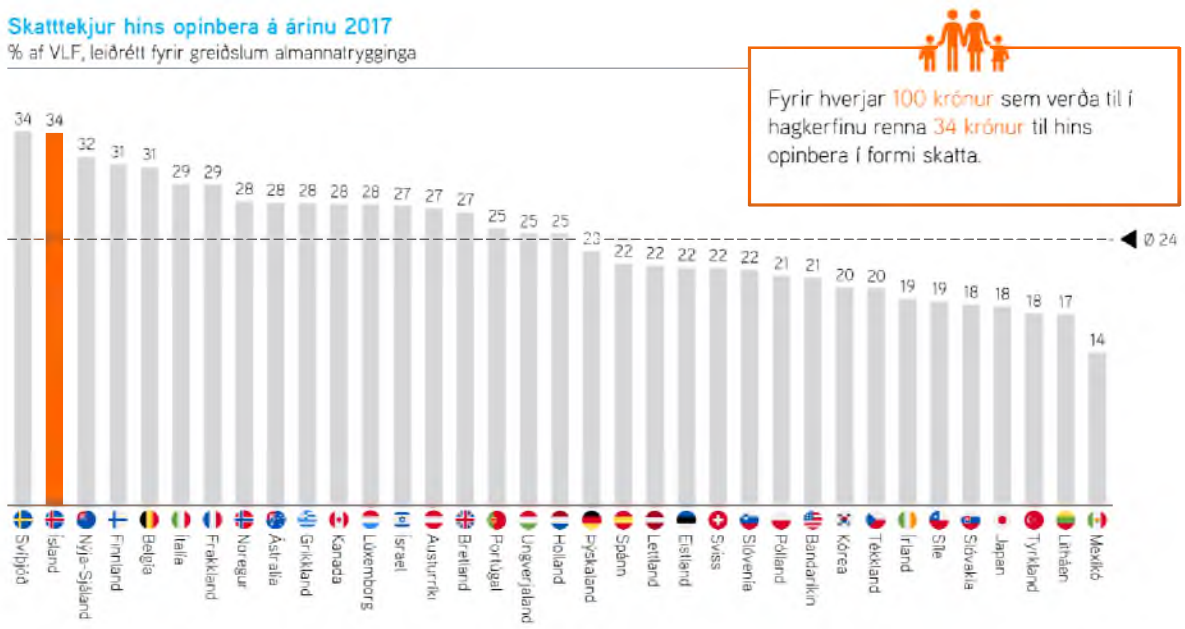
Hagræðing. Opinber útgjöld hafa vaxið um 25% á föstu verðlagi frá árinu 2011, eða frá því að núverandi uppsveifla hófst. Er svo komið að af hverjum 100 krónum sem verða til í hagkerfinu er 41 krónu ráðstafað af hinu opinbera og eru opinber umsvif því há í sögulegum og alþjóðlegum samanburði. Opinberum starfsmönnum hefur frá árinu 2011 fjölgað um 8.800 en þar af hafa um 1.100 ný störf orðið til í opinberri stjórnsýslu.

Ríki og sveitarfélög verða að horfa til hagræðingar þegar stofnanir eru sameinaðar. Á vegum hins opinbera er mikill fjöldi eftirlitsstofnana sem annast opinbert eftirlit með fólki og fyrirtækjum. Heilbrigðiseftirlitin eru tíu en eðlilegra væri að sameina þau í eina stofnun. Þá eru mikil tækifæri fólgin í sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins þar sem samnýta má krafta beggja stofnana án þess að það bitni á starfseminni.



Áhersla 2: Ísland er háskattaríki – skapa þarf svigrúm til frekari skattalækkana

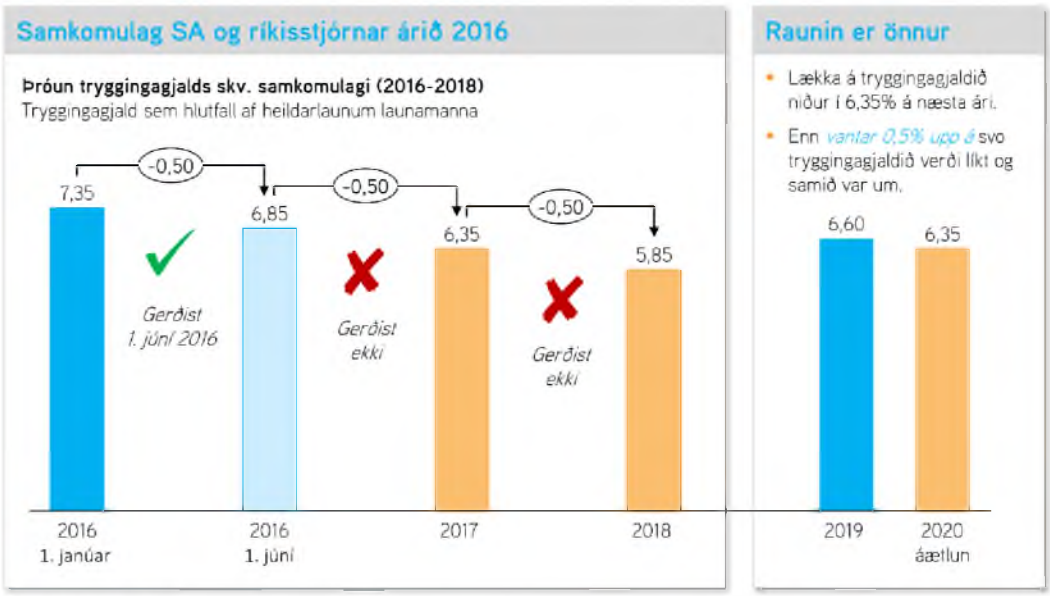
Viðbrögð stjórnvalda við síðustu niðursveiflu voru að hækka skatta. Fyrir vikið er tryggingagjaldið, tekjuskattur fyrirtækja, veiðigjaldið og fjármagntekjuskattur hærri í dag en fyrir áratug. Þá var einnig bætt við nýjum sköttum; bankaskattur, sérstakur og almennur fjársýsluskattur, gistináttaskattur og kolefnisgjald eru dæmi um slíka skatta. Skattahækkanir og nýir skattar skila ríkissjóði árlega ríflega 115 milljörðum króna í viðbótartekjur eða sem nemur 15% af heildarskatttekjum ríkissjóðs.



Heimildir: OECD, útreikningar efnahagssviðs.
[1] Leiðrétt er fyrir skattheimtu vegna almannatrygginga til að gera ríki með sjóðsöfnunarkerfi og gegnumstreymiskerfi samanburðarhæf. Gögn fyrir Danmörku bjóða ekki upp á slíka leiðréttingu. Ástralía og Japan frá árinu 2016.

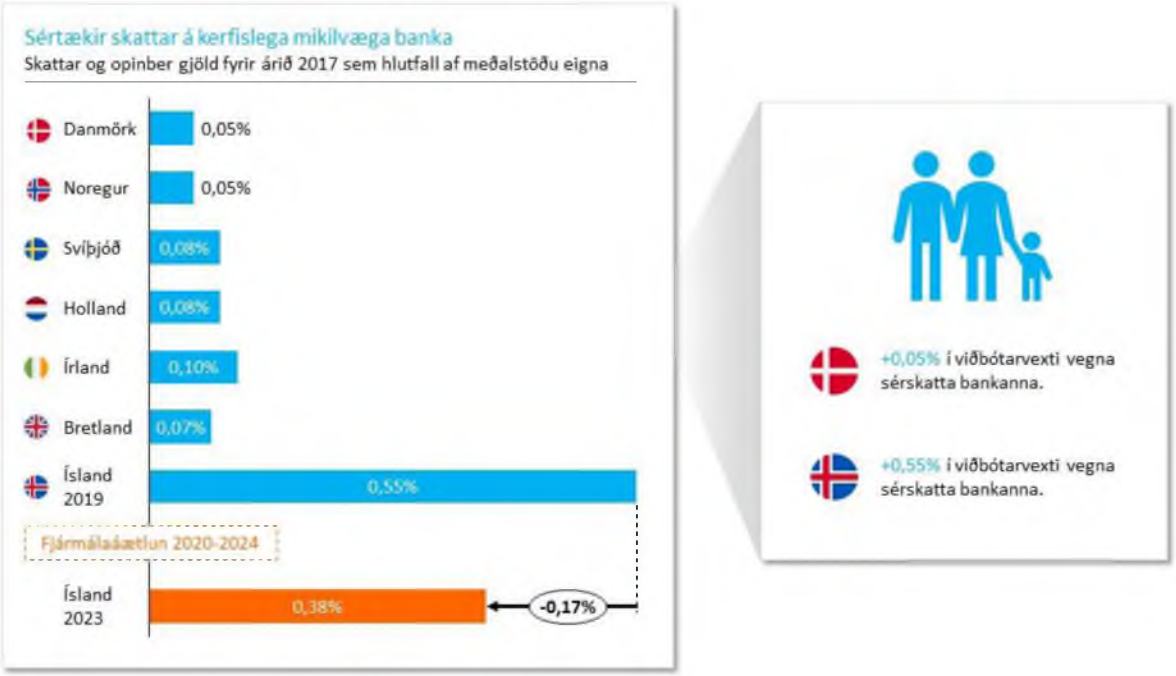
Samtök atvinnulífsins fagna öllum áformuðum skattalækkunum í fjárlagafrumvarpinu en eftir sem áður verður Ísland áfram háskattaríki í alþjóðlegum samanburði. Þarf því meira til. Mikilvægt er að skapa frekara svigrúm til skattalækkana á næstu árum og styðja þannig við samkeppnishæfni atvinnulífsins, fjölgun starfa og áframhaldandi hagvöxt. Það er óábyrg stefna að festa Ísland í sessi sem háskattaríki þegar dregur úr hagvexti. Vill SA því draga fram eftirfarandi skattabreytingar sem myndu styrkja stöðu íslensks atvinnulífs:

A. Frekari lækkun tryggingagjaldsins er nauðsynleg aðgerð á vinnumarkaði. Í fjárlagafrumvarpinu er gert er ráð fyrir að tryggingagjaldið lækki um 0,25% á árinu 2020. Þrátt fyrir lækkunina verður tryggingagjaldið enn of hátt miðað við núverandi stöðu á vinnumarkaði. Fyrirheit voru gefin af hálfu stjórnvalda um að tryggingagjaldið myndi lækka í þremur skrefum niður í 5,85% á árunum 2016-2018. Aðeins fyrsti áfangi lækkunarinnar kom til framkvæmda. Þó tryggingagjaldið lækki á þessu ári og því næsta mun tryggingagjaldið enn vera 0,5% hærra en lofað var árið 2015, eða 6,35% í stað 5,85%. Tryggingagjaldið leggst á launagreiðslur. Lækkun gjaldsins til samræmis við áður gefin fyrirheit myndi auka svigrúm fyrirtækja og auðvelda þeim að mæta hækkandi launakostnaði á komandi árum og sporna gegn fækkun starfsfólks í niðursveiflunni. Frekari lækkun tryggingagjaldsins er því nauðsynleg aðgerð fyrir íslenskan vinnumarkað.



Heimild: Ríkisskattstjóri

B. Lækka bankaskattinn – hraðar og meira. Til stendur að lækka bankaskattinn í fjórum áföngum á árunum 2021-2023 úr 0,376% í 0,145%. Þrátt fyrir boðaða skattalækkun verða sérskattar fjármálafyrirtækja rúmlega fimm sinnum hærri en í nágrannaríkjum. Að mati Samtaka atvinnulífsins er mikið hagsmunamál fyrir heimili og fyrirtæki að hafa aðgang að fjármálaþjónusta á sanngjörnum kjörum. Sérstök skattlagning á fjármálafyrirtæki er í dag um átta sinnum meiri en þekkist í nágrannalöndum okkar og munar þar mestu um bankaskattinn. Heimili og fyrirtæki greiða bankaskattinn í formi hærri útlánavaxta og/eða lægri innlánsvaxta. Sem dæmi má nefna að í Danmörku eru heimilin að greiða 0,05% í hærri útlánavexti út af sérsköttum á danska bankakerfið samanborið við 0,55% á Íslandi. Lækkun bankaskattsins myndi því skila sér í hagstæðari vaxtakjörum, auka ráðstöfunartekjur heimila og styðja við fjárfestingu og nýsköpun. Í ljósi þessa er mikilvægt að stjórnvöld víki ekki frá fyrirætluðum skattalækkunum og hugi ennfremur að því hvernig er unnt að lækka bankaskattinn hraðar og meira en áformað var.



Heimild: Ríkisskattstjóri

C. Fjármagnstekjuskatturinn var hækkaður undir því yfirskyni að skattstofninn yrði endurskoðaður. Mikilvægt er að stjórnvöld standi við fyrirheit sín og endurskoði skattstofn fjármagnstekjuskatts. Eiginleg skattheimta á fjármagn er tvískipt. Annars vegar er greiddur 20% tekjuskattur af hagnaði fyrirtækja og hins vegar 22% fjármagnstekjuskattur þegar hagnaðurinn er greiddur út úr fyrirtækinu í formi arðgreiðslna. Eiginleg skattheimta fjármagns er því 37,6% en til samanburðar er tekjuskattur einstaklinga 36,94% og 46,24%. Mikilvægt er að stjórnvöld dragi úr skattheimtu fjármagns enda dregur of hár fjármagnstekjuskattur úr hvata til fjárfestinga, grundvelli allrar atvinnusköpunar. Frekari umfjöllun um fjármagnstekjuskattinn má finna á vef SA.

Áhersla 3: Forgangsröðun í frekari fjárfestingu innviða er nauðsynleg

Á árunum 1998-2008 voru fjárfestingar hins opinbera að meðaltali 4,6% af landsframleiðslu á hverju ári, en á síðustu tíu árum hafa þær verið rúmlega 3%. Miðað við óbreytt áform stjórnvalda verða opinberar framkvæmdir að meðaltali 3,4% á árunum 2019-2024. Ónæg fjárfesting samhliða miklum vexti hagkerfisins hefur skapað mikla uppsafnaða fjárfestingaþörf sem vinna þarf upp.

Sterkir innviðir sem þjóna þörfum atvinnulífsins og heimila stuðla að aukinni samkeppnishæfni og styrkja stoðir hagvaxtar til framtíðar. Ánægjulegt er að verja skuli auknum fjármunum í uppbyggingu samgangna en þó eru boðaðar fjárfestingar ekki að fara að mæta áætlaðri þörf í náinni framtíð.

Það er heppilegur tími fyrir hið opinbera til að fjárfesta nú þegar hægir á vexti hagkerfisins. Áætlanir stjórnvalda um að auka við innviðafjárfestingar eru því góðra gjalda verðar þó meira þurfi að koma til. Stjórnvöld þurfa að finna leiðir til að ráðast í arðbærar fjárfestingar hraðar og af meiri krafti. Forgangsraða þarf innviðaverkefnum eftir arðsemi. Hvetja Samtök atvinnulífsins til þess að einkum verði horft til tveggja leiða til að fjármagna frekari uppbyggingu innviða.

Ein leið: Horfa til samstarfs við einkaaðila við uppbyggingu innviða. Að mati SA er jákvætt að stjórnvöld áformi að leggja fram frumvarp þar sem gert verður ráð fyrir því að heimilt verði að bjóða tilteknar framkvæmdir út sem samvinnuverkefni ríkis og einkaaðila (e. Public-Private Partnership, PPP). Er það mikilvægt skref í rétta átt. Reynsla Íslands af byggingu Hvalfjarðarganga og reynsla annarra þjóða af sambærilegum verkefnum sýnir að kostir samvinnuverkefna eru ótvíræðir.

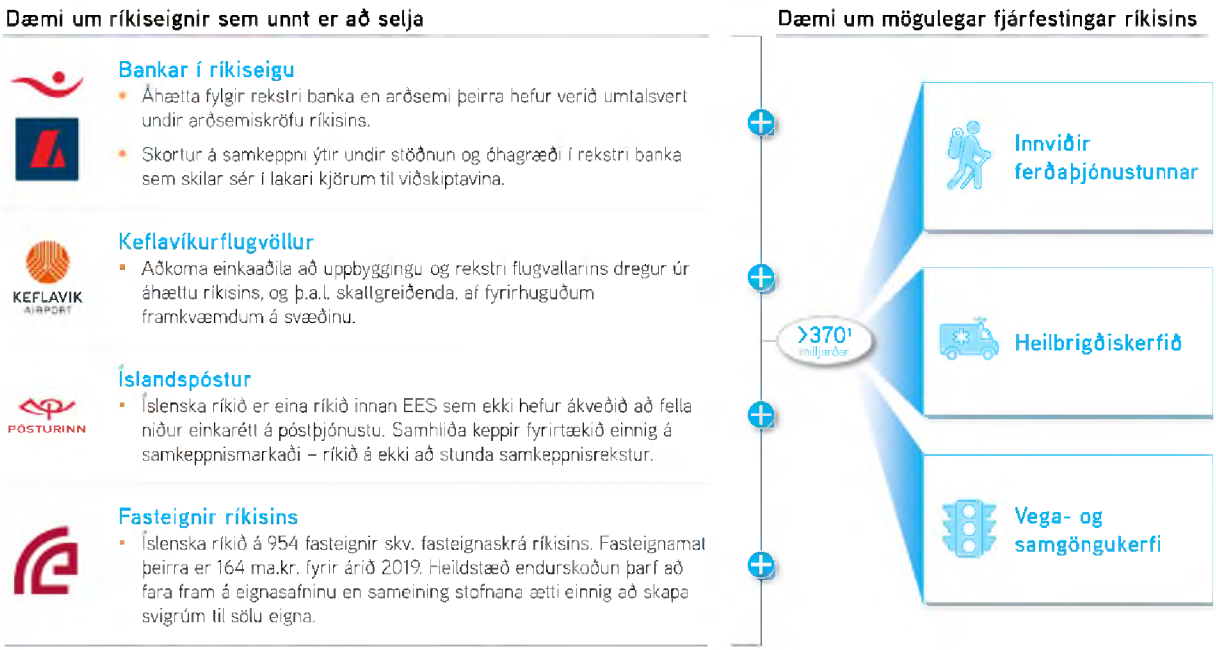
Samvinnuverkefni hafa ákveðna kosti fram yfir annars konar og hefðbundnari fjármögnun innviðaframkvæmda. Fyrst og fremst stuðla samvinnuverkefni að áhættudreifingu, en fjárhagsleg áhætta af uppbyggingu innviða, viðhaldi þeirra og rekstri, getur reynst töluverð. Þegar opinberar framkvæmdir fara fram úr áætlun hvað varðar rekstur eða framkvæmd bera skattgreiðendur þann kostnað en sé hönnun, framkvæmd og rekstri verkefnis hins vegar alfarið komið fyrir í höndum einkaaðila er áhættan af verkefninu borin af honum. Þannig dregur samvinnuleiðin úr fjárhagslegri áhættu fyrir ríkissjóð.

Í öðru lagi veitir samvinnuleiðin ríkinu aðgang að sérfræðiþekkingu og fjármagni einkageirans sem gerir því kleift að auka skilvirkni og þar með hagkvæmni við uppbyggingu innviða. Samvinnuverkefni, ef vel hönnuð, tryggja t.a.m. að viðhaldi sé sinnt jafnóðum í stað þess að það sé vanrækt að framkvæmdum loknum sem að endingu eykur viðhaldskostnaðinn. Þá hefur einkaaðili meiri hvata en hið opinbera til að klára verkefni innan áætlaðs tíma og með sem minnstum tilkostnaði. Hvoru tveggja, betri áætlunargerð og betra viðhald, skilar bættri þjónustu – almenningi til hagsbóta.

Önnur leið: Huga að sölu ríkiseigna. Talsverðir fjármunir hins opinbera eru bundnir í rekstri sem betur væri fyrir komið í höndum einkaaðila.

- Bankar í ríkiseigu. Metið virði eignarhluta ríkisins í Landsbankanum og Íslandsbanka er ríflega 330 milljarðar. Það eru gríðarlegir fjármunir og samsvara t.a.m. tvöfaldri þeirri fjárhæð sem ríkið leggur til heilbrigðisþjónustu á þessu ári. Bankarekstur er áhætturekstur og þó arðgreiðslur liðinna ára hafi nýst vel til niðurgreiðslu skulda getur brugðið til beggja vona og er ekkert í hendi með arðgreiðslur næstu ára. Raunar hefur arðsemi bankanna af hefðbundinni starfsemi farið hratt minnkandi. Þó mikilvægt sé að vanda til verka þegar kemur að söluferlinu þá væri fjármunum skattgreiðenda mun betur varið í önnur og áhættuminni verkefni en rekstur banka.
- Aðrar eignir. *Keflavíkurflugvöllur* – Aðkoma einkaaðila að uppbyggingu og rekstri flugvallarins dregur úr áhættu ríkisins, og þ.a.l. skattgreiðenda, af fyrirhuguðum framkvæmdum á svæðinu. *Íslandspóstur.* Íslenska ríkið er eina ríkið innan EES sem hefur ekki ákveðið að fella niður einkarétt á póstþjónustu. Rekstur Íslandspósts hefur á sama tíma reynst erfiður en fyrirtækið starfar á samkeppnismarkaði. *Fasteignir*

ríkisins. Íslenska ríkið á 954 fasteignir skv. fasteignaskrá. Fasteignamat þeirra er 164 ma.kr. Heildstæð endurskoðun þarf að fara fram á eignasafninu en sameining stofnana ætti einnig að skapa svigrúm til sölu eigna.



Heimildir: Ríkisreikningur 2017, Isavia og Framkvæmdasýsla ríkisins.
¹: M.v. hlutdeild ríkisins í eiginfé Isavia, Íslandspósts, Landsbankans og Íslandsbanka 2017

Að lokum. Eftir átta ára samfelldan hagvöxt er aðlögun framundan í íslensku efnahagslífi. Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í hagstjórninni og verkefnið framundan er að styðja við íslenskt efnahagslíf þannig að niðursveiflan framundan verði sem minnst. Forgangsröðun, aukin skilvirkni og hagræðing skipta höfuðmáli. Á uppgangstímum jukust umsvif hins opinbera og lítið svigrúm skapaðist til að lækka skatta. Skapa þarf slíkt svigrúm nú og styðja þannig við samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Nauðsynlegt er að forgangsraða til frekari fjárfestinga í innviðum og hvetja Samtök atvinnulífsins stjórnvöld til að horfa til ólíkra leiða í þeim efnum. Nú er rétti tíminn til að lækka skatta og ráðast í opinberar framkvæmdir.

Minnka umsvif hins opinbera.

Unnt er að draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla niðurskurð sem dýpkar efnahagslægðina. Skiptir höfuðmáli að forgangsraða rétt, auka skilvirkni í opinberum rekstri og hagræða.

Skapa svigrúm til að lækka skatta enn frekar.

Skapa þarf svigrúm til að lækka skatta. Mikilvægt er að festa ekki Ísland í sessi sem háskattaríki. Öllum skattalækkunum bera að fagna en meira þarf að koma til. Tryggingagjaldið er of hátt og leggst þungt á mörg fyrirtæki og hamlar fjölgun starfa. Sérstök skattlagning á fjármálafyrirtæki verður fimmföld á við nágrannaríkin þrátt fyrir fyrirhugaða lækkun. Skattalækkanir styðja við samkeppnishæfni atvinnulífsins, fjölgun starfa og áframhaldandi hagvöxt.

Frekari fjárfesting í innviðum er nauðsynleg.

Áherslur stjórnvalda um fjárfestingu í innviðum er rökrétt skref og til þess fallið að milda niðursveifluna. Meira þarf þó til að vinna upp fjárfestingaþörfina. Frestun nauðsynlegra framkvæmda er annað form af skuldasöfnun og getur kostnaðurinn af ónægri innviðafjárfestingu því verið umtalsverður. Ein leið væri að hægja á niðurgreiðslu skulda án þess að hætta skapist á að skulda-viðmiðum verði ekki náð. Önnur leið væri að selja ríkiseignir eins og ríkisbankana.

Virðingarfyllst,

Ásdís Kristjánsdóttir

Ásdís Kristjánsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins