



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

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

Reykjavík, 12. apríl 2021

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 (627. mál)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita [fjármálaáætlun](#) umsögn. Litlar breytingar hafa orðið frá fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 og því gildir fyrri umsögn Viðskiptaráðs enn að miklu leyti.¹ Hagstjórnin, og þar með ríkisfjármálin, ætti nú annars vegar að milda höggið og sjá þannig til þess að skammtíamavandi verði ekki að langtíamavanda og hins vegar að byggja upp grunnstoðirnar sem munu styðja við viðsnúning hagkerfisins þegar faraldrinum lýkur. Sem betur fer er tilefni til að færa áhersluna í auknum mæli að því síðarnefnda og ætti forgangsatriði ríkisfjármála að vera að stuðla að viðspyrnu hagkerfisins og útrýmingu atvinnuleysis. Viðskiptaráð vill annars koma eftirfarandi á framfæri:

- Þrátt fyrir betri efnahagshorfur má enn lítið út af bregða í ríkisfjármálum
- Stuðningur opinberra fjármála við hagkerfið í COVID virðist hafa verið yfir meðallagi hér á landi
- Stórfelldar launahækkningar, þar á meðal hjá hinu opinbera, eru mjög óskynsamleg ráðstöfun á tímum stórfellds atvinnuleysis
- Þó að ferðapjónusta sé stærsta breytan í viðspyrnu hagkerfisins dugur það eitt ekki til – leita þarf sífellt leiða til að búa fjölbreyttum atvinnugreinum gott rekstrarumhverfi
- Ráðast þarf í markvissar aðgerðir svo opinber fjárfesting vinni á móti efnahagsveiflum en auki þær ekki líkt og nú, t.d. með samvinnuverkefnum með einkaaðilum og lífeyrissjóðum
- Úr fyrri umsögn vill ráðið sérstaklega minna á:
 - Leggja þarf sérstaka áherslu á að hvatar til ráðningar starfsfólks séu til staðar
 - Það er nauðsynlegt en ekki nægjanlegt að auka sértækan stuðning við nýsköpun, einnig þarf að horfa á rekstrarumhverfi fyrirtækja í víðara samhengi
 - Leggja þarf aukna áherslu á framleiðni hjá hinu opinbera
 - Enn er þörf fyrir að gera breytingar á jöfnunarsjóði sveitarfélaga og sameina sveitarfélög

Lítið má út af bregða í ríkisfjármálum

Samhliða bættum efnahagshorfum eru horfurnar fyrir afkomu ríkissjóð betri en áður var talið undir lok gildistíma áætlunarinnar (mynd 1). Enn má þó lítið út af bregða og áhyggjuefni er hve þrálátt atvinnuleysi verður skv. spá Hagstofunnar, eða 4,7% árið 2026. Mikill vöxtur hefur verið í hreinum sparnaði heimila og taumhald peningastefnu er laust samhliða miklum halla ríkissjóðs. Verði batinn hraður er því hætt við að verðbólga, sem nú er yfir 4% efri vökmörkum verðbólgu markmiðs, verði þrálátari en gert er ráð fyrir. Í því samhengi er mikilvægt að stjórnvöld veiti verðbólguáhrifum

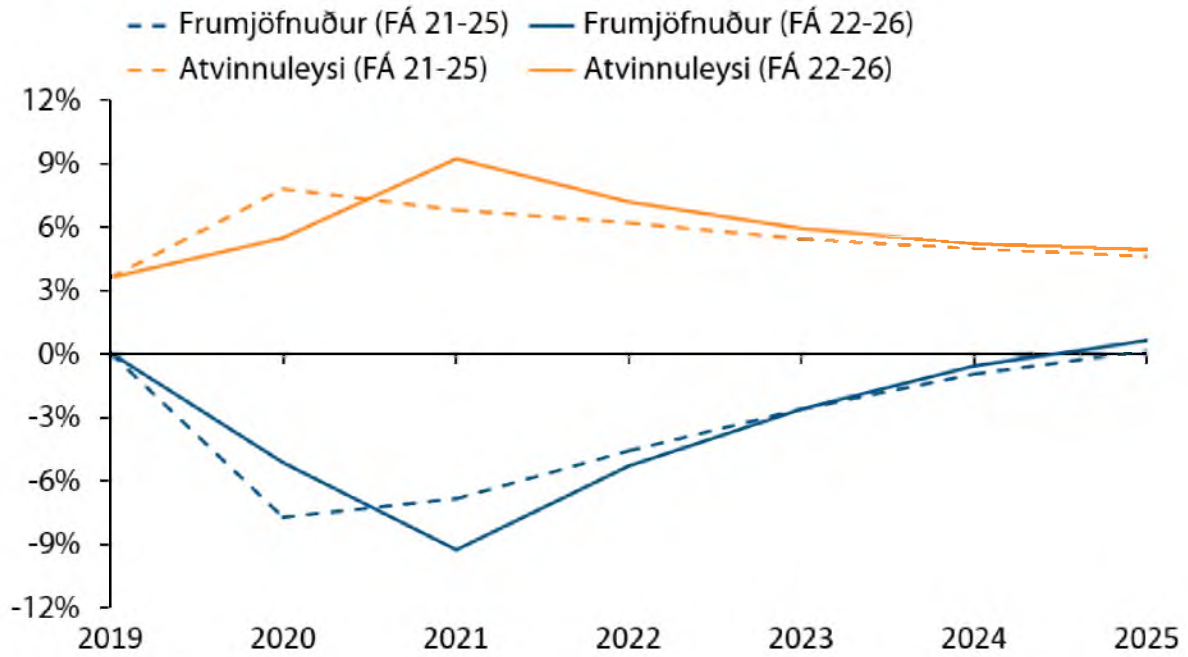
¹ Sjá umsögn um síðustu fjármálaáætlun: <https://www.vi.is/umsagnir/forgangsrodun-i-thagu-verdmaetaskopunar>

hallarekstursins sérstaka athygli. Hægt er að draga úr þeim með því að leggja áherslu á aðgerðir á tekju- og gjaldahlið sem styðja við atvinnusköpun. Slíkt dregur í senn úr hallanum og atvinnuleysi til lengdar.

Mynd 1

Lykilstærðir í nýrri fjármálaáætlun (FÁ 22-26) samanborið við þá eldri

% af VLF



Heimildir: Hagstofa Íslands, Alþingi

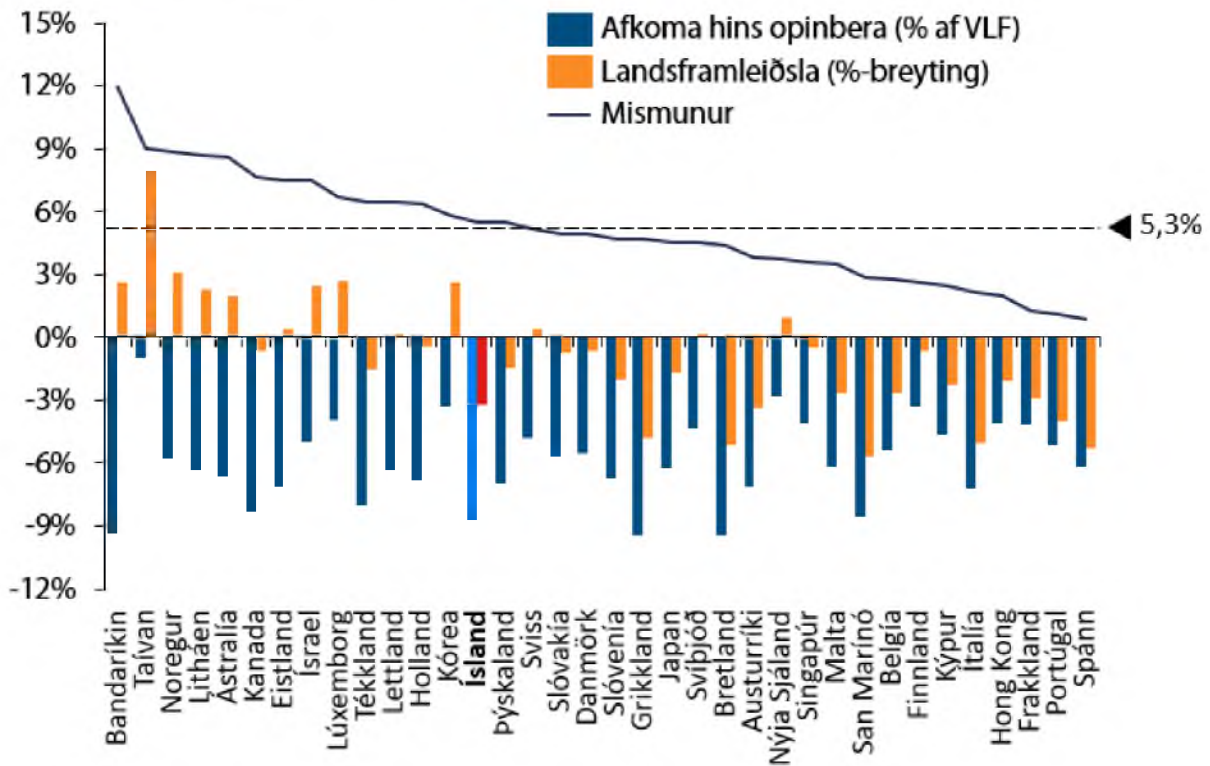
Stuðningur opinberra fjármála í COVID virðist í meðallagi í alþjóðlegu samhengi

Önnur vísending um að opinberu fjármálin gangi langt felst í hversu mikill halli opinberra fjármála hefur myndast í samhengi við fyrir hve miklu höggi hagkerfið hefur orðið. Á mynd 2 er þróuðum ríkjum raðað eftir mismuninum á uppsöfnuðum hagvexti 2019 til 2021 og breytingu á afkomu fjármála hins opinbera á sama tíma. Þannig má líta á mismuninn á þessum stærðum sem mælikvarða á hversu mikið slaki opinberra fjármála hefur aukist. Í þessum samanburði er Ísland rétt yfir meðaltali. Frá 2019 til 2021 verður samdráttur afkomu hins opinbera sá 4. mesti en samdráttur landsframleiðslu sá 8. mesti hér á landi skv. spá IMF. Með það einnig í huga að peningastefnan hér á landi gat beitt sér af meiri krafti með vaxtalækkunum en flest önnur þróuð ríki er örvunarviðbragðið mikið. Bent hefur verið á að skv. annarri samantekt IMF sé opinber stuðningur vegna COVID mjög lítill hér á landi. Ef svo er mætti ætla að afkoman hefði rýrnað mun minna hér á landi en neðangreindur samanburður gefur til kynna. Svo virðist sem meira vægi sjálfvirkra sveiflujafnara, auk mögulega annarra áhrifaþátta, skýri þennan mun. Mikilvægt er að umræða um þennan samanburð standi á traustum grunni og að horft sé á heildarsamhengi hlutanna.

Mynd 2

Breytingar á afkoma hins opinbera og landsframleiðslu frá 2019 til 2021

Þróuð ríki, raðað eftir mesta mismun til þess minnsta



Heimild: IMF-WEO

Miklar launahækkunar óskynsamleg ráðstöfun á tímum stórfellds atvinnuleysis

Afar athyglisvert er að skoða launaþróun í samhengi við forgangsröðun ríkisfjármála og baráttuna gegn atvinnuleysi. Þrátt fyrir metatvinnuleysi hækkuðu meðallaun um rúm 10% milli ára í janúar sl., þar af 14% í opinbera geiranum þar sem laun hafa hækkað mest í síðustu tveimur kjarasamningalotum (mynd 3). Ekki sér fyrir endann á því þar sem útlit er fyrir allt að 25% launahækkun hjá allt að 9.000 opinberum starfsmönnum um næstu mánaðarmót, vegna ætlaðrar vinnutímastyttingar.²

Það blasir við að þessar miklu launahækkunar draga úr svigrúmi í hagkerfinu öllu til að draga úr atvinnuleysi. Raunar er það ákveðin tilraunastarfsemi að koma íslenska hagkerfinu út úr atvinnuleysi við jafn háan launakostnað enda enda hefur slíkt ekki áður verið reynt. Mikilvægt er að ríkið sýni betra fordæmi þar sem hætt er við að sú fækkun starfa á almennum vinnumarkaði sem hófst löngu fyrir COVID-19 haldi áfram, enda er byrði launakostnaðar hér á landi sú mesta í þróuðum ríkjum. Með hófsamari launahækkunum skapast ríki og sveitarfélögum meira svigrúm til að ráðast í fjárfestingar, styðja við nýsköpun, styðja við atvinnulausa o.s.frv. Allt eru það þættir sem í núverandi árferði eru mun mikilvægari og skynsamlegri en launahækkunar langt umfram framleiðnivöxt.

² Frétt hjá RÚV. Um 90% starfsfólks kys að vinna sama vinnutíma og áður sem þýðir að stytting vinnuvikunnar getur skilað allt að 25% launahækkun þar sem vinnuvikan styttest úr 40 stundum í 32 í einhverjum tilfellum: <https://www.ruv.is/frett/2021/04/08/vaktir-styttast-hia-naer-niu-thusund-manns>

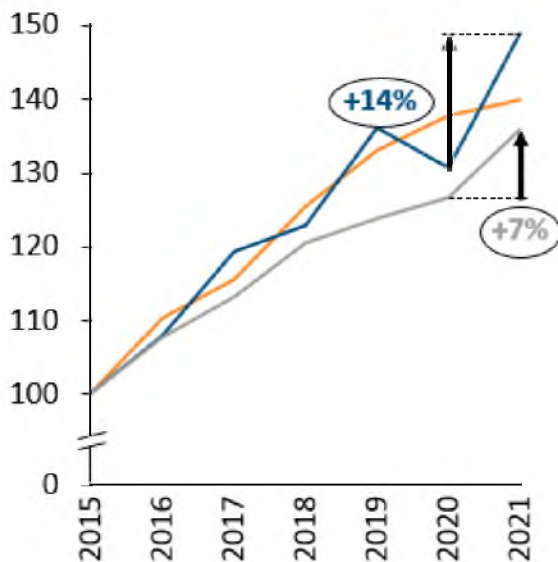
Mynd 3

Meðallaun og fjöldi starfandi á vinnumarkaði

Vísitölur (2015=100) í janúar hvers árs

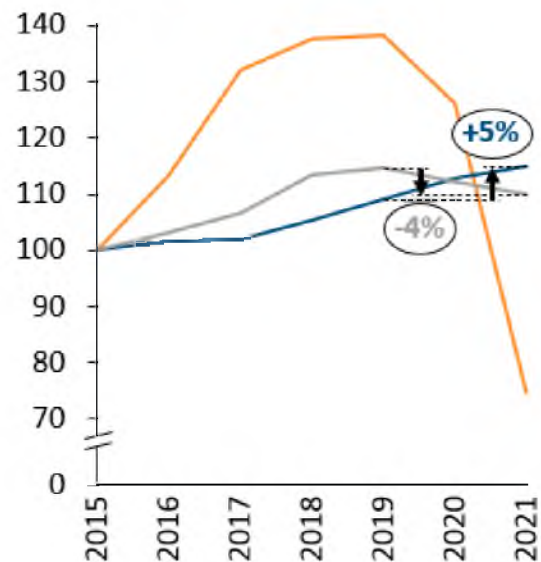
Meðallaun

— Ferðapjónusta og menningargreinar¹



Breyting á fjölda starfandi

— Ferðapjónusta og menningargreinar¹ — Hið opinbera² — Aðrar atvinnugreinar



Heimildir: Hagstofa Íslands, Alþingi. 1 Samkvæmt skilgreiningum Hagstofunnar. 2 Opinber stjórnýsla, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta

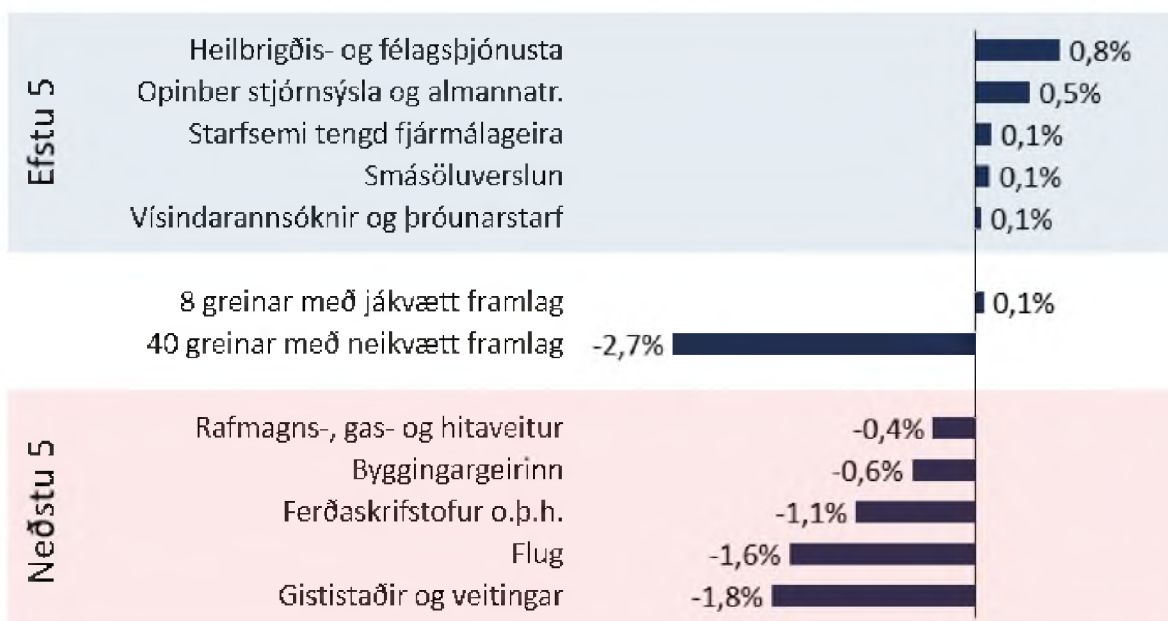
Þá er ótalin sú staðreynd að launakostnaður á Íslandi er enn mjög hár í alþjóðlegum samanburði. Í þessu samhengi má taka sérstaklega undir orð fjármálaráðs í álitserð við fjármálaáætlunina: „Raungengisþróun síðustu missera endurspeglar efnahagssamdráttinn og versnandi samkeppnishæfni við útlönd. Af þessu má ráða að kaupmáttarhækkningar undanfarinna ára verða ekki varðar nema til komi samsvarandi aukning í framleiðni. Slík aukning getur einungis átt sér stað með aukinni hagræðingu og hagkvæmni. Við núverandi aðstæður er ekki að vænta einskiptishagnaðar. Þá er varasamt að treysta um of á endurreisn hagkerfisins byggða á hröðum vexti í einni atvinnugrein. Að öðru óbreyttu vinnur sterkara raungengi gegn hraðri viðspyrnu útflutningsgreina.“

Ferðapjónustan stærsta breytan í efnahagsbatanum en langt í frá sú eina

Eins og sést á mynd 2 hefur störfum ekki aðeins fækkað í þeim greinum sem verða verst úti í faraldrinum, ferðapjónustu og menningargreinum, heldur líka almennt í öðrum atvinnugreinum. Síðustu 12 mánuði hefur störfum, fyrir utan hið opinbera, einungis fjölgað í veitustarfsemi, sem er að nær öllu leyti í eigu hins opinbera, og í námugreftri og vinnslu hráefna úr jörðu sem er smávægileg grein hér á landi með 160 störf. Framlag atvinnugreina til landsframleiðslu segir svipaða sögu og var það neikvætt í 78% tilfella (mynd 4).

Mynd 4

Framlag atvinnugreina til hagvaxtar árið 2020



Heimild: Hagstofa Íslands

Draga má a.m.k. tvær ályktanir af þessum tölum um framlag til landsframleiðslu og fækkun starfa. Annars vegar að endurreisn ferðaþjónustu er langstærsti einstaki þátturinn sem þarf til að vinna bug á atvinnuleysinu. Hins vegar að það eitt dugur ekki til og fleiri greinar í einkageiranum þurfa að vaxa og dafna. Skattahækkanir og of miklar launahækkanir myndu vinna gegn því en markvissar fjárfestingar, ívilnanir og skattalækkanir vinna með því.

Ráðast þarf í markvissar aðgerðir svo opinber fjárfesting sé sveiflujafnandi

Samdráttur hagkerfisins árið 2020 var mikill, 6,6%, en sem betur fer minni en flestir þorðu að vona. Þó eru mikil vonbrigði að opinber fjárfesting dróst saman um 9,3% en Hagstofan hafði í október síðastliðnum, í takt við aðra greiningaraðila, spáð 15,8% vexti opinberrar fjárfestingar. Munurinn er um 25% og því líkt og fjárfestingar hafi verið í takt við spár út september, en svo lagst í dvala það sem eftir var ársins. Bæði er þetta vegna þess að fjárfestingarvöxtur ríkisins var óverulegur og fjárfesting sveitarfélaga dróst saman, þrátt fyrir bættu afkomu þeirra.

Þessi staða er umhugsunarefni og kallar á að ríki og sveitarfélög skoði hvernig sé unnt að koma því þannig fyrir að tímasetningar fjárfestinga vinni gegn niðursveiflunni en auki hana ekki líkt og í fyrra. Ein lausn, sem Viðskiptaráð hefur margoft bent á, er að auka aðkomu einkaðila að fjármögnun og framkvæmd innviðaverkefna.³ Þannig má ennfremur flýta nauðsynlegri uppbyggingu og er það til þess fallið að auka framleiðslugetu hagkerfisins til lengri tíma sem bæði er grundvöllur fjölgunar starfa og aukins kaupmáttar. Fyrir liggur að slíkar fjárfestingar henta t.d. lífeyrissjóðum vel enda fjárfesta þeir nú þegar í innviðum í öðrum löndum. Boltinn er hjá stjórnvöldum en þrátt fyrir það virðist ekki einu orði vikið að þessum möguleika í fjármálaáætlun.

³ Skoðun Viðskiptaráðs, *Fjárfest í samvinnu*: <https://www.vi.is/skidanir/fjarfest-i-samvinnu>

Framhald af umsögn við fjármálaáætlun 2021-2025

Líkt og fyrr segir er stutt síðan síðasta fjármálaáætlun var kynnt og fyrir utan breytingar á forsendum um efnahagshorfur hafa orðið litlar breytingar á fjármálaáætlun. Því á umsögn Viðskiptaráðs um fjármálaáætlun 2021-2025, *Forgangsröðun í þágu verðmætasköpunar*, enn við að mestu leyti. Má þar sérstaklega rifja upp eftirfarandi:

- Viðskiptaráð færði rök fyrir auknum hvötum til fjölgunar starfa með ráðningarstýrkjum. Nýlega hvatti ráðherra fyrirtæki til að nýta sér úrræðið og er það afar jákvætt. Stjórnvöld þurfa áfram að horfa til úrræða og almennra aðgerða sem vinna að sama markmiði: Draga úr atvinnuleysi.
- Mikil pólitísk sátt virðist vera um að auka veg nýsköpunar til að skapa ný atvinnutækifæri og mikilvæg skref í átt að því marki hafa verið stigin síðustu misseri, t.d. með stofnun sjóðsins Kríu og auknum framlögum til rannsókna og þróunar. Þar er hægt að gera enn betur. Rétt er þó að ítreka þá ábendingu að slík úrræði koma ekki í staðinn fyrir fyrirsjáanlegt og hagfelld rekstrarumhverfi – skilvirkt regluverk, gott fjármögnunarumhverfi og hagfelld skattaumhverfi.
- Viðskiptaráð minnr aftur á kosti og nauðsyn þess að hið opinbera leggi meiri áherslu á aukna framleiðni. Ekki bara í hagkerfinu öllu, líkt og oft er vikið að í greinargerð, heldur hjá sveitarfélögum og ríkinu, sem minna er talað um í greinargerð. Í haust gaf ráðið út rit þar sem fjallað er nánar um það og bent á ýmsar leiðir til aukinnar framleiðni.⁴
- Í síðustu umsögn var vikið að fjármálum sveitarfélaga. Óhætt er að segja að afkoma þeirra hafi verið mun betri en búist var við. Í síðustu fjármálaáætlun var gert ráð fyrir að heildarafkoma sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum yrði -8% árið 2020 og -3% árið 2025. Nú er gert ráð fyrir -4% árið 2020 og -1% árið 2025. Þetta sýnir að vandi sveitarfélaga er ekki eins stór og virtist. Eigi að síður eru enn rök fyrir því að gera þurfi breytingar á jöfnunarsjóði og ná fram hagræðingu með sameiningum.

Viðskiptaráð leggur til að tillagan verði endurskoðuð með tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Konráð S. Guðjónsson

Aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

⁴ Sjá ritið *Hið opinbera: Meira fyrir minna*: <https://www.vi.is/skyrslur/hid-opinbera-2020>