

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

Reykjavík, 19. október 2020

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 og tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025

Það högg sem hagkerfið hefur orðið fyrir af völdum kórónuveirunnar hefur mikil og bein áhrif á ríkissjóð. Í ljósi minni umsvifa í atvinnulífinu verða tekjur ríkissjóðs skertar svo um munar. Þá er ljóst að samhliða vaxandi atvinnuleysi munu útgjöld vegna atvinnuleysistrygginga aukast verulega miðað við fyrri áætlanir. Stjórnvöld hafa einnig gripið til umfangsmikilla sértækra aðgerða sem kallað hafa á mikla og ófyrirséða útgjaldaaukningu. Gerir tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2021-2025 ráð fyrir því að halli ríkissjóðs á áætlunartímabilinu verði um 900 ma.kr. Því stefnir hraðbyri í skuldasöfnun og viðvarandi hallarekstur hins opinbera næstu árin, að öðru óbreyttu.

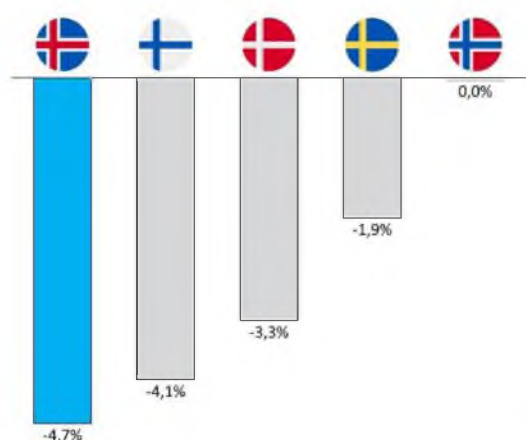
Þrátt fyrir að fram undan sé mikið ójafnvægi í ríkisfjármálum taka Samtök atvinnulífsins undir þær megináherslur sem finna má í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 sem og tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára. Það er jákvætt að sértækum og tímabundnum aðgerðum sé beitt til stuðnings þeim fyrirtækjum og heimilum sem verða illa úti af völdum heimsfaraldursins, en að samhliða sé lögð áhersla á atvinnuskapandi stefnu sem ýtir undir hagvöxt til framtíðar, styður við viðspyrnu heimila, atvinnulífsins og þar af leiðandi ríkissjóðs á komandi árum. Það eru þó ákveðin vonbrigði að seinustu uppgangsár hafi ekki falið í sér meira aðhald í ríkisfjármálum en raun ber vitni. Þá er einnig áhyggjuefni að framreikningur ríkisfjármála, miðað við fyrirliggjandi hagspár, leiði að öðru óbreyttu til mikils og viðvarandi hallareksturs og skuldasöfnunar, sem gæti orðið ósjálfbær ef ekki er brugðist við. Umsvif hins opinbera í hagkerfinu eru þegar mikil í alþjóðlegum samanburði, þessi þróun er því varhugaverð og kallar á skjót viðbrögð um leið og aðstæður leyfa.

Í fjármálaáætlun er áhersla lögð á að bæta afkomu ríkissjóðs þegar fram líða stundir til að sporna gegn ósjálfbærri skuldasöfnun. Náist ekki markmið um að örva hagvöxt umfram spár á tímabilinu mun þurfa að grípa til sérstakra ráðstafana á tekju- og/eða útgjaldahlið hins opinbera. Slíkar ráðstafanir hafa hins vegar ekki verið útfærðar nánar. Mikilvægt er að stuðla að framtíðarsýn í þessum efnum því ljóst er að þverpólitískt átak mun þurfa á næstu árum til að koma jafnvægi á ríkisrekstur. Er það álit Samtaka atvinnulífsins að stjórnvöld þurfi að leita allra leiða til að hvetja til verðmætaskapandi atvinnustarfsemi, hagræða í rekstri svo staðið sé vörð um sjálfbærni ríkisfjármála og þeirri grunnþjónustu sem við búum við. Væri til bóta að slík stefna væri mörkuð í áætluninni. Enn fremur er mikilvægt að skerpt sé á hlutverki hins opinbera með tilliti til nánari skilgreiningar á grunnþjónustu og leiða leitað til að útvista starfsemi sem þarf ekki nauðsynlega að falla ríkinu í skaut.

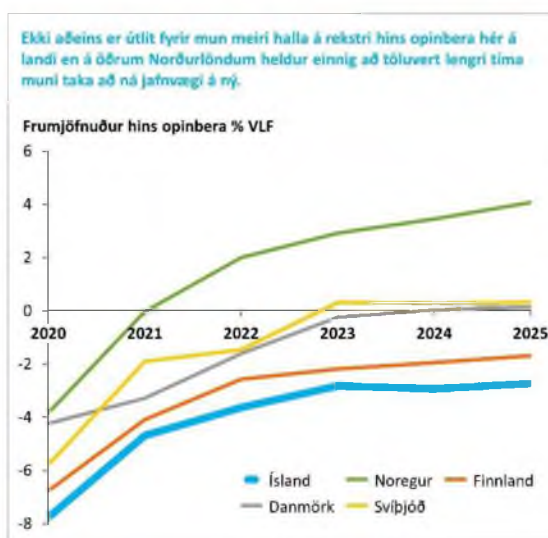
## Halli á rekstri hins opinbera meiri en Norrænna nágranna

Á næsta ári stefnir í töluvert meiri halla á frumjöfnuði hins opinbera en hjá nágrannalöndum okkar samkvæmt Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.<sup>1</sup> Þá er útlit fyrir að kórónukreppan muni hafa langvarandi áhrif á sameiginlega sjóði hér á landi miðað við fyrirbyggjandi áætlanir. Að vissu leyti kemur þetta ekki á óvart þar sem ein af okkar undirstöðuútflytningsgreinum, ferðaþjónustan, er að verða fyrir verulegum búsifjum um þessar mundir. Ferðaþjónustan hefur staðið fyrir stórum hlut hagvaxtar á undanförunum árum og nam hlutdeild hennar 8% af vergri landsframleiðslu á árinu 2019. Þá er óvísan hærri hlutfall vinnuafls við störf í ferðaþjónustutengdum greinum en á Íslandi og því hefur vinnumarkaður hérlandis einnig orðið fyrir þungu höggi. Enn sér ekki fyrir endann á afleiðingum þessa.

Frumjöfnuður hins opinbera % VLF  
Árið 2021, norrænn samanburður



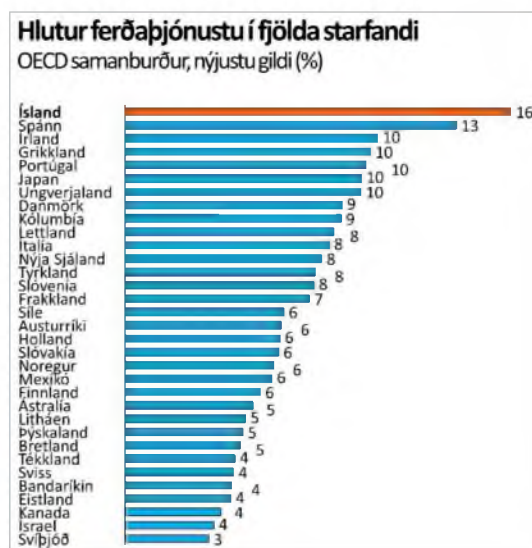
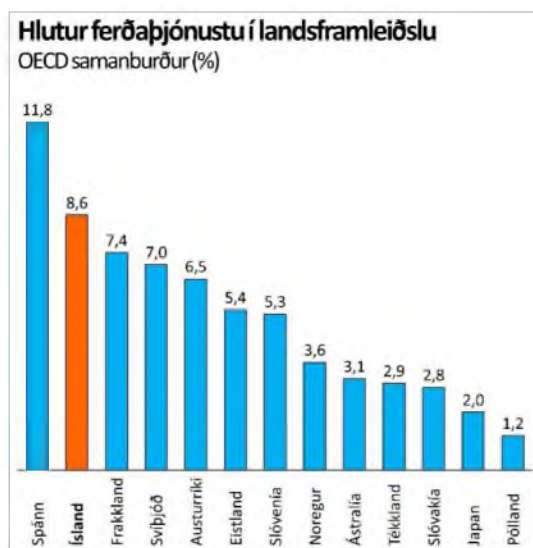
Heimild: Fiscal Monitor, Október 2020



Í nýjstu efnahagsspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins<sup>2</sup> er bent á að lítil ríki, og þau sem eru háð ferðaþjónustu eða hrávörum, séu í sérlega erfiðri stöðu vegna heimsfaraldursins. Fellur Ísland undir hvort tveggja. Sjóðurinn segir að fyrirséð sé að ríkisskuldir muni aukast umtalsvert í þessum löndum, á sama tíma og hagkerfin muni að öllum líkindum búa við lægra framleiðslustig sem dregur úr skatttekjum. Viðbúið sé því að endurgreiðsla skulda muni taka lengri tíma. Þá er einnig bent á að þó öll lönd sjái fram á samdrátt í utanríkisviðskiptum séu horfurnar sérlega slæmar í löndum með umsvifamikla ferðaþjónustu. Alþjóðlegar ferðatakmarkanir muni áfram vera dragbítur á ferðaþjónustutengdum greinum – jafnvel á svæðum þar sem ágætis tök virðast hafa náðst á faraldrinum.

<sup>1</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor> Ath. að tölur AGS eru ekki í fullu samræmi við tölur í Fjármálaáætlun en sýna þó grófan samanburð milli landa.

<sup>2</sup> World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent.



Heimild: OECD

Þar sem ferðaþjónustutengd starfsemi stendur fyrir fjölda starfa hér á landi eru afleiðingar faraldursins miklar á vinnumarkaðinn. Þó atvinnuleysi hafi aukist í öllum greinum einkageirans sjást áhrifin gleggst í ferðaþjónustutengdum greinum þar sem atvinnuleysi hefur þrefaldast eða jafnvel fjórfaldast á milli ára. Ýmis úrræði stjórnvalda sem kynnt voru í vor eru enn í gildi og því má gera ráð fyrir að ástandið versni enn um sinn áður en það batnar á ný. Tímabundin úrræði sem milda áhrif atvinnuleysis hafa verið til bóta, en höfuðmáli skiptir að skapa umhverfi sem ýtir undir fjölgun starfa.

### Gagnsæi og fyrirsjáanleiki þurfa að vera í fyrirrúmi

Þyngd höggsins af völdum Covid-19 á hagkerfið ákvarðast að miklu leyti af áhrifum faraldursins á ferðaþjónustutengda starfsemi. Að sama skapi mun endurreisn þess fyrst og fremst velta á viðsnúningi í alþjóðlegum ferðalögum á næstu misserum og getu okkar til að taka á móti erlendum ferðamönnum á nýjan leik. Í viðspyrnunni mun skipta höfuðmáli að hjól atvinnulífsins fái snúist á ný.

*„Verðmætasköpun atvinnulífsins er uppspretta tekjuöflunar hins opinbera. Því betur sem tekst að efla hana, því meira léttist róðurinn við að endurreisa fjárhagslegan styrk hins opinbera og minni eða jafnvel engin þörf verður fyrir afkomubætandi ráðstafanir þegar fram í sækir sem gætu þrengt að hag heimila og fyrirtækja.“*

Fjármálaáætlun 2021-2025

Framlögð fjármálaáætlun dregur upp dökka mynd af ríkisfjármálum til næstu ára, byggt á þjóðhagsspá Hagstofunnar. Líkt og áður má þó setja spurningamerki við þær forsendur sem þar eru lagðar til grundvallar. Miðað við þá stöðu sem er uppi í samfélaginu og þá óvissu sem fyrir liggur um tilkomu bólufernis er t.a.m. heldur bjartsýn forsenda að hingað til landsins muni koma 900.000 erlendir ferðamenn á næsta ári. Ljóst er að til þess að svo geti orðið þarf að ríkja lágmarks fyrirsjáanleiki í rekstrarumhverfi ferðaþjónustutengdra fyrirtækja, enda ferðalög jafnan bókuð marga mánuði fram í

tímann, sem og hjá öðrum rekstraraðilum. Í því skyni væri til bóta ef unnt væri að hanna viðbragðsáætlanir sem fela í sér eins mikla vissu og unnt er við þær kringumstæður sem nú eru uppi.

Óvissa er ein helsta fyrirstaða fjárfestingar og ráðninga, en það eru stærstu áskoranir sem hagkerfið stendur frammi fyrir um þessar mundir. Það væri því til mikils unnið ef stjórnvöld leggðu allt kapp á gagnsæi og fyrirsjáanleika í stefnu sinni hvað varðar endurreisn efnahagslífsins sem og sóttvarnaraðgerðir. Þar sem forsendur fjármálaáætlunar eru næmar fyrir efnahagsframvindunni eiga skattgreiðendur mikið undir því að hér sé vandað til verka.

Að þessu sögðu vilja Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á eftirfarandi þætti;

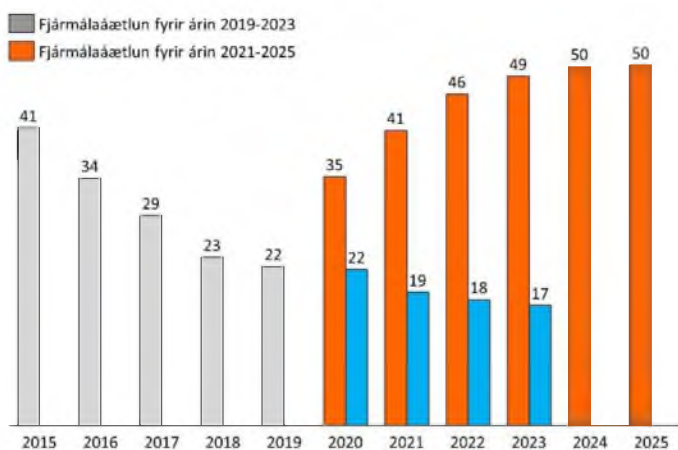
1. Viðvarandi skuldasöfnun er ósjálfbær þróun
2. Treyst á skjótan bata - óvissan er mikil
3. Áhersla skal vera á atvinnusköpun
4. Ábyrg fjármálastefna er forsenda sterkrar viðspyrnu

## 1. Viðvarandi skuldasöfnun er ósjálfbær þróun

Ljóst er að skuldsetning ríkissjóðs mun aukast skarpt á næstu árum. Raunar stefnir í viðvarandi hallarekstur út tímabilið og ósjálfbæra skuldasöfnun að öðru óbreyttu. Slík þróun er alvarleg ógn við stöðugleika í ríkisfjármálum og þar af leiðandi íslensku efnahagslífi. Samkvæmt fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að undirliggjandi halli, án sérstakra ráðstafana, verði um 5% af VLF á síðari árum tímabilsins, sem samsvarar um 200 milljarða króna árlegum hallarekstri að nafnvirði. Þó tilgreint sé í fjármálaáætlun að böndum þurfi að koma á skuldaaukningu undir lok tímabilsins, með sérstökum ráðstöfunum á tekju- eða útgjaldahlið fyrir 35 milljarða árlega, liggur útfærslan ekki fyrir. Ljóst er að þverpólitískt átak mun þarf til að rétta af ríkisreksturinn. Stuðla þarf að framtíðarsýn í þessum efnum og því væri til bóta ef slíkar ráðstafanir yrðu nánar útfærðar í fjármálaáætlun stjórnvalda.

### Hreinar skuldir ríkissjóðs % VLF skv. fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 og 2021-2025

Skuldir að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum



Heimild: Seðlabanki Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið

#### Sjálfbærni og lægri vaxtakostnaður öllum til heilla

Ráðstafanir í ríkisfjármálum, sér í lagi hröð niðurgreiðsla skulda, hafa vafalaust spilað stóran þátt í hagstæðri þróun lánshefismats á síðustu árum.

Gott lánshefi leiðir að óbreyttu til betri kjara fyrir ríkissjóð og aðra innlenda aðila á erlendum fjármagnsmörkuðum. Það er því mikilvægt að unnið sé markvisst að því að viðhalda sjálfbærni og jafnvægi í ríkisfjármálum.

Skapar það bæði aukið rými til útgjalda til þarfra málefna sem og hagstæðari skilyrða til vaxtar í atvinnulífinu.

### Neikvæður spírall aukinnar skuldsetningar og hækkandi vaxta

Mikil umræða hefur skapast um þá áhættu sem felst í því að treysta á framtíðarhagvöxt til að lækka skuldahlutfallið. Telja sumir að ekki þurfi að hafa áhyggjur af skuldasöfnun á meðan hagvöxtur er umfram vaxtastig (þ.e.  $g > r$ )<sup>3</sup>. Í þessu samhengi er þó mikilvægt að hafa í huga að lágir vextir endurspegla dræmar hagvaxtarhorfur. Ef stefnir í ósjálfbærni í ríkisfjármálum, svo sem í kjölfar annars áfalls sem riðið gæti yfir hagkerfið, gæti vaxtastig ( $r$ ) hækkað skarpt á skömmum tíma vegna aukins áhættuálags á skuldir ríkissjóðs, á meðan horfur um hagvöxt ( $g$ ) versna. Ef áætlanir í ríkisrekstri treysta á aukna útgáfu skulda og vaxtastig hækkar verulega á skömmum tíma getur neikvæður spírall aukinnar skuldsetningar og hækkandi vaxta myndast. Þetta samband á almennt við en er sérlegt áhyggjuefni í litlu, opnu hagkerfi eins og Íslandi.

Meðal annars með þetta í huga er vert að athuga hvort ekki sé tilefni til að tryggja lága langtíma vexti með útgáfu lengri ríkisskuldabréfa, nú þegar óvissan um framvinduna er mikil og endurfjármögnunar-áhætta ríkissjóðs ef til vill meiri en oft áður. Þó er athyglisvert að ávöxtunarkrafa lengri ríkisskuldabréfa hefur farið hækkandi hérlandis í kjölfar farsóttarinnar, sem bendir til þess að fjárfestar hafi þegar

<sup>3</sup>  $r$  = ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa,  $g$  = hagvöxtur

áhyggjur af yfirvofandi skuldasöfnun ríkissjóðs. Má því nefna í þessu samhengi að mikilvægt er að samræmi sé milli peningastefnu og fjármálastefnu svo unnt sé að tryggja að markmið hagstjórnar nái fram að ganga.

Ekki er til einföld reikniformúla sem segir til um hvert sé hið ákjósanlega skuldahlutfall þjóða, enda veltur það á aðstæðum hvers hagkerfis, svo sem hagvaxtarhorfum og vaxtastigi. Ljóst er hins vegar að viðvarandi hallarekstur og síaukin skuldsetning getur ekki leitt til jafnvægis í ríkisfjármálum. Mikil lækkun vaxta að undanförunu eykur ef til vill svigrúm til lántöku tímabundið en dræmari hagvaxtar- og afkomuhorfur vinna þar á móti.

Erlendar rannsóknir miða gjarnan við 60% skuldahlutfall í þróuðum ríkjum í þessu samhengi. Fari skuldahlutföll umfram þau viðmið eru líkur á að lánsfjárkostnaður taki að aukast verulega, eða um 3-4 punkta fyrir hvert prósentustig skuldsetningar umfram viðmið<sup>4</sup>. Vaxtaálag í nýmarkaðsríkjum er að auki enn næmara fyrir aukinni skuldsetningu, sér í lagi þegar skuldsetning sem hlutfall af landsframleiðslu fer umfram 45%<sup>5</sup>. Ríki eins og Ísland, með örmynt og sveiflukennda hagsögu, þarf því að beita sérstökum aga þegar kemur að ríkisfjármálum, sýna myndarlegan afgang í uppsveiflum og hafa vilja og getu til að komast aftur á braut sjálfbærni í kjölfar áfalla til að viðhalda trausti lánveitenda.

Eðli skuldakreppa er enda þannig að þær gera ekki boð á undan sér heldur birtast skyndilega í formi skarprar aukningar í vaxtaálagi þegar traust hefur þegar þorrið. Slíkar aðstæður geta til að mynda raungerst í kjölfar ófyrirséðra innri eða ytri áfalla þegar skuldastaðan er orðin varhugaverð.

Sem stendur er ríkissjóður vel í stakk búinn til að auka við lántöku, en ekki væri skynsamlegt að láta reyna á þessi þolmörk að neinu leyti enda hefði það miklar og langvarandi afleiðingar í för með sér fyrir hagkerfið í heild sinni. Í þessu ljósi er áhyggjuefni að skuldastaða hins opinbera undir lok fjármálaáætlunar muni nema 59% af landsframleiðslu, rétt undir viðmiðum. Sú áætlun gerir aftur á móti ráð fyrir að nauðsynlegar aðhaldskröfur gangi eftir og hagvaxtarforsendur haldi. Gangi þau áform ekki eftir er ljóst að skuldir stefna hraðbyri yfir 60% viðmiðið, og gætu numið 65% af landsframleiðslu við lok áætlunartímabils.

*„Ráðstafanir í efnahags- og ríkisfjármálum, stefnufesta, hröð niðurgreiðsla skulda og afnáam gjaldeyrishafta, hafa átt sinn þátt í hagstæðri þróun lánshæfismats á síðustu árum. Gott lánshæfi leiðir að óbreyttu til betri kjara fyrir ríkissjóð og aðra innlenda aðila á erlendum fjármagnsmörkuðum.“* ”

Fjárlagafrumvarp bls. 135

### Trúverðug stefna skapar aukið traust

Áhersla á niðurgreiðslu opinberra skulda og aukna formfestu í ríkisfjármálum áttu stóran þátt í því að endurheimta traust á lánsfjármörkuðum í kjölfar bankakreppunnar. Hafa þessar áherslur meðal annars leitt til þess að ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa hefur farið lækkandi á undanförunum árum. Trúverðugleiki áætlana ríkisfjármála<sup>6</sup> leika þar stórt hlutverk. Eins og fram kemur í ráðgefandi skýrslu

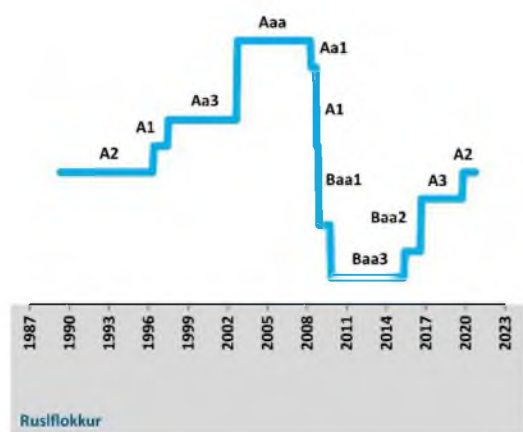
<sup>4</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624426/IPOL\\_IDA\(2018\)624426\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624426/IPOL_IDA(2018)624426_EN.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1393.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>

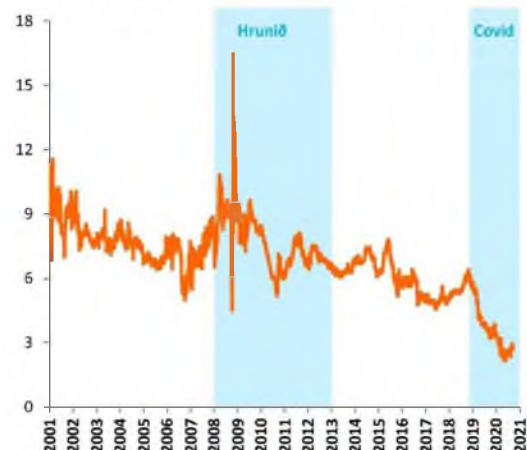
Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá desember 2019: „*Confidence in Iceland’s policy framework continues to build... Iceland’s fiscal framework has helped gain credibility and some fiscal space.*”<sup>7</sup> „Fiscal space“ er svigrúm ríkisfjármála til að veita tiltekin úrræði í efnahagsáfalli án þess að sjálfbærni ríkisfjármála eða stöðugleika í hagkerfinu sé ógnað.<sup>8</sup> Rétt forgangsroðun síðustu ára til niðurgreiðslu skulda skapar nú aukið svigrúm til mótvægisáðgerða, umfram það sem verið hefði til staðar ef skuldastaðan hefði verið veikari þegar kórónukreppan skall á.

Lánshæfi íslenska ríkisins hjá Moody's  
1989-2020



Heimild: Seðlabanki Íslands

Ávöxtunarkrafa óvertryggðra ríkistryggðra 10 ára  
skuldabréfa (%)



### Vaxtakostnaður ríkissjóðs eykst um 100 milljarða króna

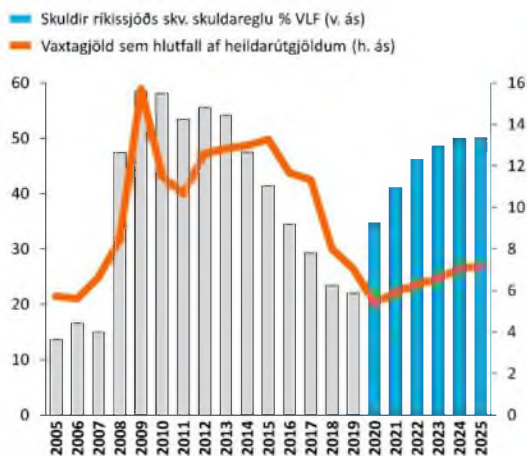
Allt stefnir í að skuldahlutfall ríkissjóðs í lok tímabilsins verði nálægt því sem var á árunum 2013-2014. Áætlaður vaxtakostnaður verður hins vegar talsvert lægri eða um 2,5% af VLF í stað 4,5% eins og raunin var á árunum 2013-2014. Þrátt fyrir lægri vaxtabyrði miðað við svipað skuldahlutfall eru vaxtagjöld ríkissjóðs engu að síður að aukast umtalsvert frá því sem áætlað var í fyrri áætlunum. Er vaxtakostnaður ríkisins að aukast um 100 milljarða króna að nafnvirði miðað við fyrri áætlun sem var lögð fram fyrir árin 2020-2024. Í því samhengi má nefna að aukinn vaxtakostnaður ríkissjóðs á tímabilinu jafnast á við tvo nýja Landspítala við Hringbraut eða sem nemur allri uppsafnaðri viðhaldspörf vegakerfisins.

<sup>7</sup>[https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Althjodasvid/Iceland\\_2019\\_Article\\_IV\\_Consultation\\_Press\\_Release\\_and\\_Staff\\_Report\\_IMF\\_Country\\_Report%20No\\_19\\_375\\_December%204\\_2019.pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Althjodasvid/Iceland_2019_Article_IV_Consultation_Press_Release_and_Staff_Report_IMF_Country_Report%20No_19_375_December%204_2019.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

## Ríkisskuldur og vaxtagjöld

%



Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök iðnaðarins

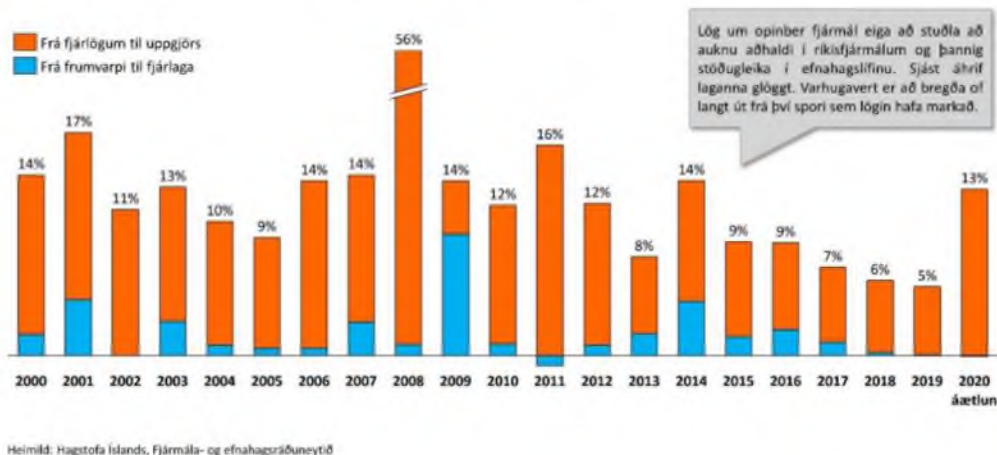
- Mikil skuldasöfnun blasir við ríkissjóði næstu árin ef fram fer sem horfir. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að skuldir muni nema 50% af landsframleiðslu á árinu 2025 en skuldir hafa ekki verið svo miklar síðan 2014.
- Mikilli skuldasöfnun fylgja aukin vaxtagjöld sem standa þarf straum af, jafnvel nú þótt vaxtastig sé lægra en það sem áður þekktist. Það er fjármagn sem annars mætti nýta til að fjármagna grunnþjónustu ríkisins eða til arðbærra fjárfestinga.
- Sé tekið mið af fjármálaáætlunum fyrir árin 2020-2024 og 2021-2025 er ljóst að uppsöfnuð **aukning í vaxtagjöldum ríkissjóðs vegna aukinnar skuldsetningar mun nema yfir 100 milljörðum króna**. Jafnast það á við:



Ríki geta aukið við skuldsetningu sína til að fjármagna rekstrarhalla eða ráðast í fjárfestingar. Rekstrarhallinn getur verið tímabundinn eða varanlegur en við síðarnefnda ástandið er skuldsetningin ekki sjálfbær. Ef aukinni skuldsetningu er ætlað að milda tímabundin áhrif efnahagsáfalls, eða ef fjármuninum er varið til arðbærra innviðafjárfestinga, þarf sjálfbærni ríkisfjármála aftur á móti ekki að vera ógnað. Nýting fjármunanna, og það hversu fljótt ríkisfjármál komast aftur í jafnvægi, skiptir því höfuðmáli í þessu samhengi.

Í raun eiga allir ofangreindir þættir við um þessar mundir. Unnið er að því að milda áhrif efnahagsáfalls og auka við fjárfestingu í innviðum en einnig er verið að fjármagna undirliggjandi halla ríkissjóðs sem þegar var tekinn að myndast og ekki sér nú fyrir endann á. Niðurstöður seinustu ára gefa því tilefni til þess að hafa nokkrar áhyggjur af því að ekki hafi verið meiri afgangur af rekstri hins opinbera en raun ber vitni á því langa hagvaxtarskeiði sem nú er lokið. Umframkeyrslur hafa verið regla fremur en undantekning í rekstri hins opinbera. Þá ber að hafa hugfast að ef ekki hefði verið fyrir einskiptisliði tengda uppgjörum föllnu bankanna væri staðan önnur og talsvert verri. Viðlíkar tilfærslur á efnahagsreikningi munu að öllum líkindum ekki raungerast aftur og mun því þurfa að treysta alfarið á hagvöxt og ábyrgð í ríkisrekstri til að halda áfram á fyrri vegferð skuldalækkunar.

### Breyting í útgjöldum ríkisins frá fjárlagafrumvarpi til uppgjörs 1995-2019

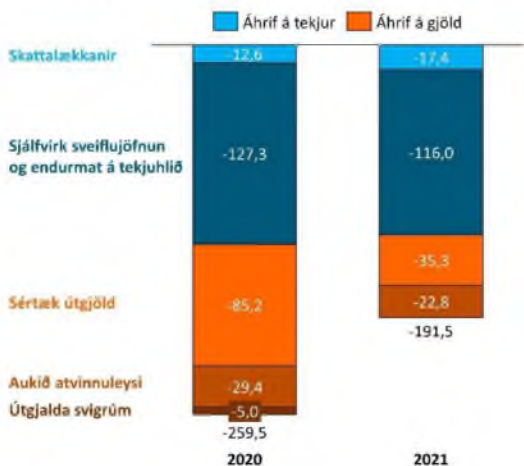


### Sjálfvirkir sveiflujafnarar skýra að mestu hallarekstur þessa árs og næsta

Framlögð fjárlög og fjármálaáætlun tilgreina að svokölluðum sjálfvirkum sveiflujöfnurum verði leyft að virka til fulls og skýrir sú stefna stóran hluta þess fjárlagahalla sem við sjáum nú fram á á árunum 2020-2021, eða um 60-70% hallans. Aðeins er hægt að fylgja slíkri stefnu ef rými til lántöku er til staðar. Í efnahagsspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kom út nú í október bendir sjóðurinn á að þróuð ríki hafi getað stutt betur við neyslu og lausafjárvanda en þau lönd sem búi við há skuldahlutföll og mikinn lánsfjárlagshalla. Sterk skuldastaða ríkissjóðs kemur þannig í veg fyrir að sækja þurfi lánsfé með háum fjármagnskostnaði, að leita þurfi á náðir erlendra stofnana eða að grípa þurfi til harkalegs niðurskurðar í grunnþjónustu hins opinbera á tímum niðursveiflu.

### Áhrif heimsfaraldurs á afkomu ríkissjóðs

Milljarðar króna

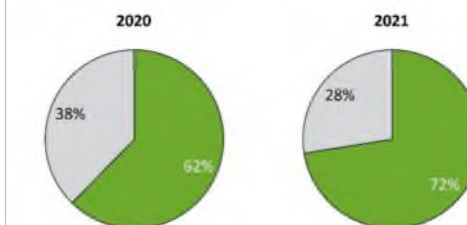


Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Áhrif heimsfaraldurs á rekstur ríkissjóðs eru viðtæk en ríkisfjármálunum hefur verið beitt af krafti til þess að mæta efnahagsfallinu. Hefur sjálfvirk sveiflujöfnun spilað lykilhlutverk en rekja má meira en 2/3 hluta breytingar í afkomu ríkissjóðs árið 2020 vegna faraldursins til sjálfvirkar sveiflujöfnunar. Um verulega stefnubreytingu er að ræða frá fyrri efnahagsáðöllum þar sem tilhneiging hefur verið til þess að draga úr umsvifum og hækka álögur.

### Áhrif heimsfaraldurs á afkomu ríkissjóðs – framlag aðgerða

Endurmat og sjálfvirk sveiflujöfnun Mótægisaðgerðir



Þessa ákjósanlegu stöðu mun þurfa að endurheimta svo skjótt sem auðið er, með hjálp sterkara hagkerfis sem byggt er á fjölbreyttum og verðmætum stöðum, enda ófyrirséð hvenær næsta áfall mun dynja yfir hagkerfið.

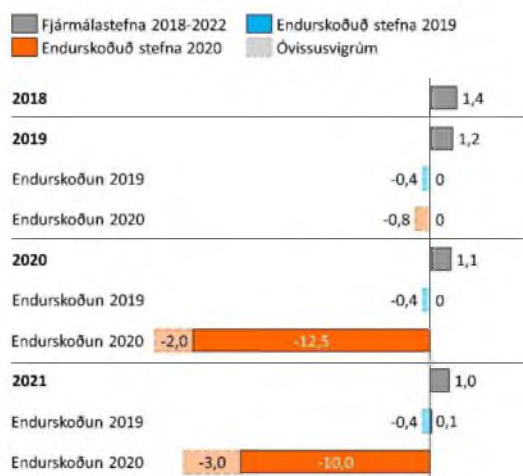
## 2. Treyst á skjótan bata – óvissan er mikil

Fjármálaáætlun byggir á forsendum Hagstofu Íslands um hagvaxtarhorfur til næstu ára, sem hafa verið uppfærðar í kjölfar farsóttarinnar. Í þeim felst að samdráttur þessa árs í landsframleiðslu verði 7,6% en að hagvöxtur næsta árs verði 3,9%. Byggir sú spá meðal annars á þeirri forsendu að hingað til lands muni koma um 900.000 erlendir ferðamenn á árinu 2021. Miðað við núverandi aðstæður og gildandi sóttvarnaðgerðir er útlit fyrir að sú forsenda sé of bjartsýn, enda hefur faraldurinn og aðgerðir yfirvalda honum tengdum dregist umtalsvert mikið meira á langinn en vonir stóðu upphaflega til.

Ávallt ríkir óvissa um efnahagsframvindu – endurskoðuð fjármálastefna og tíðar breytingar á áætlaðri afkomu hins opinbera bera þess merki. Þessi óvissa er hins vegar nú meiri en oft áður. Afkoma ríkissjóðs er háð efnahagsframvindunni, en sem dæmi má nefna að ef hagvöxtur reynist lakari en spár gera ráð fyrir um eitt prósentustig á árunum 2020-2021 (þ.e.a.s. að hagvöxtur áranna verði -8,6% og 2,9% í stað -7,6% og 3,9%), gæti afkoma ríkissjóðs verið lakari um 20 milljarða á hvoru ári. Rúmt óvissusvigrúm fjármálastefnu kemur þó að öllum líkindum í veg fyrir að brugðið verði út af markmiðum hennar að sinni.

### Breytingar á fjármálastefnu hins opinbera

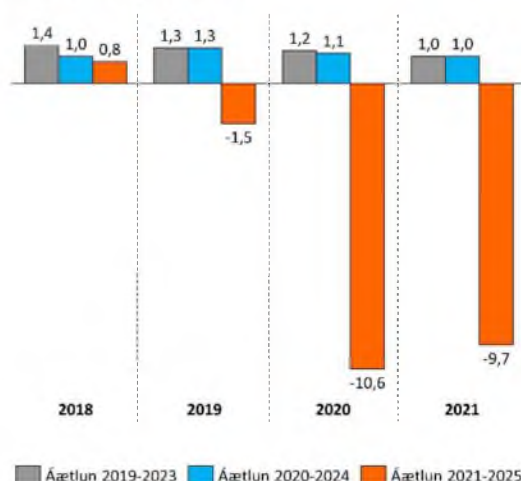
Afkoma hins opinbera % VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

### Breytingar á fjármálaáætlun hins opinbera

Afkoma hins opinbera % VLF



### Forsendur ríkisfjármála mega ekki miðast við kjöraðstæður – gera þarf ráð fyrir áföllum

Frumútgjöld hins opinbera á hvern íbúa hafa vaxið um þriðjung frá árinu 2011, útgjaldaaukning sem var byggð á tekjuvexti uppgangsára og verður ekki endurtekin á sama tíma og tekjustofnar dragast verulega saman. Það er varhugavert að miða ríkisfjármál við forsendur um samfelldan hagvöxt og kjöraðstæður í hagkerfinu. Áætlanir hins opinbera ættu að taka mið af því að ávallt eru til staðar líkur á efnahagslegu áfalli einnig á tímum hagvaxtar. Slíkir varnaglar gætu haldið aftur af útgjaldaaukningu sem að jafnaði er umfram hagvöxt. Nú þegar forsendur bresta standa stjórnvöld frammi fyrir því að skatttekjur standa ekki undir útgjaldaloforðum fyrri ára, við því þarf að bregðast fyrr en síðar.

**Búa hefði mátt betur í hagin.** Samtök atvinnulífsins hafa ítrekað gagnrýnt mikinn útgjaldavöxt ríkisins á undangengnum árum og hvatt til aðhaldssamari fjármálastefnu á uppgangstímum. Umsvíf ríkisins sem hlutfall af verðmætasköpun þjóðarþúsins hafa aukist og nú svo komið að hið opinbera tekur til sín yfir 40% af landsframleiðslu.

29. desember 2016

**Árið 2017: Hver ætlar að vera ábyrgur?**

20. desember 2017

**Of lítill afgangur á toppi hagsveiflunnar**

31. ágúst 2017

**Spurning um forgangsroðun**

9. október 2018

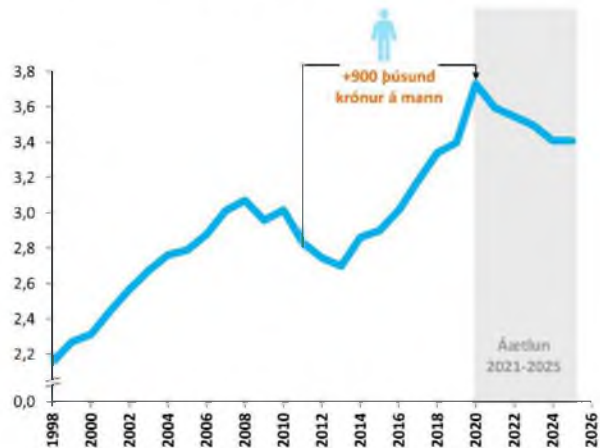
**Áframhald á útbenslu ríkisins**

7. október 2019

**Báknin á Myrká**

## Frumútgjöld á mann

Milljónir króna á verðlagi ársins 2020, leiðrétt fyrir óreglulegum liðum



Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, útreikningar efnahagsviðs SA

Þó erfitt sé að spá fyrir um efnahagsáföll á borð við aflabrest eða farsóttir, og slíkar sviðsmyndir því jafnan ekki hluti af áætlunum í fjármálum hins opinbera, dynja viðlíka áföll yfir með reglulegu millibili með tilheyrandi búsifjum. Rétt eins og kerfislega mikilvægir bankar þurfa að undirgangast álagspróf, þar sem áfallasviðsmyndir eru nýttar til að meta áhrif á undirliggjandi rekstur, gæti verið skynsamlegt fyrir ríkissjóð að huga að viðbrögðum við slíkum áföllum áður en þau eiga sér stað og gera ráð fyrir svigrúmi vegna þeirra í áætlunum sínum.

### 3. Áhersla skal vera á atvinnusköpun

Samanlagt atvinnuleysi í almenna og hlutabótakerfinu mældist 9,8% í september og voru alls rúmlega 18 þúsund einstaklingar atvinnulausir og 3.300 á hlutabótum. Spár gera ráð fyrir því að atvinnuleysi í árslok verði 11-12%, eða sem samsvarar því að um 25 þúsund manns verði án atvinnu. Afleiðingar kórónukreppunnar eru víðtækar og hefur faraldurinn áhrif á allar atvinnugreinar. Mesta aukning atvinnuleysis hefur verið í ferðaþjónustu og tengdum greinum en einnig mælist veruleg aukning í öðrum greinum einkageirans. Mikilvægt er að leggja grunn að verðmætasköpun til framtíðar svo unnt sé að fjölga störfum á ný.

#### Atvinnulausir eftir atvinnugreinum í september 2020

Hlutfall af heildaratvinnuleysi (%)

		Fjöldi	Ársbreyting í fjölda
Gisting og veitingar	17,7%	3.270	278%
Flutningastarfsemi	13,8%	2.538	306%
Annað/övíst	13,6%	2.513	164%
Verslun	12,2%	2.244	102%
Ýmis sérfræði þjónusta	11,4%	2.098	162%
Lönaður/hráefnav.	7,2%	1.320	118%
Mannvirkjagerð	6,6%	1.214	141%
Sérfræðistarfsemi	4,6%	850	144%
Fræðslustarfsemi	3,1%	573	85%
Heilbr./félagsþjónusta	3,1%	566	79%
Fiskvinnsla	2,8%	512	79%
Upplýsingar og fjarskipti	2,4%	437	91%
Fiskveiðar	1,7%	308	108%
Alls		18.443	160%

Heimild: Vinnuálgæfing

#### Hófleg skattlagning er hagsmunamál allra

Hvort sem skattar eru lagðir beint á fyrirtæki eða einstaklinga eru það að endingu einstaklingar sem bera kostnaðinn – eigendur, starfsmenn eða viðskiptavinir fyrirtækja. Hófleg skattlagning er því hagsmunamál allra. Í því ljósi er ánægjulegt að sjá áherslu í fjárlagafrumvarpi til lækkunar skattbyrði heimila og fyrirtækja. Betur má ef duga skal og er mikilvægt að stjórnvöld skapi aukið svigrúm til að draga hraðar úr álögum á næstu árum enda samkeppnishæft rekstrarumhverfi forsenda sterkrar viðspyrnu.

*„Áhersla er lögð á að halda áfram að draga úr skattbyrði heimila og fyrirtækja með breytingum á fjármagnstekjuskatti, framlengingu á VSK-endurgreiðslum, hækkun skattleysismarks erfðafjárskatts og frekari skattaívilnunum fyrir þriðja geirann. Þegar hafa verið lögfestar aðrar skattalækkningar, svo sem lækkun á tekjuskatti einstaklinga og á bankaskatti.“*

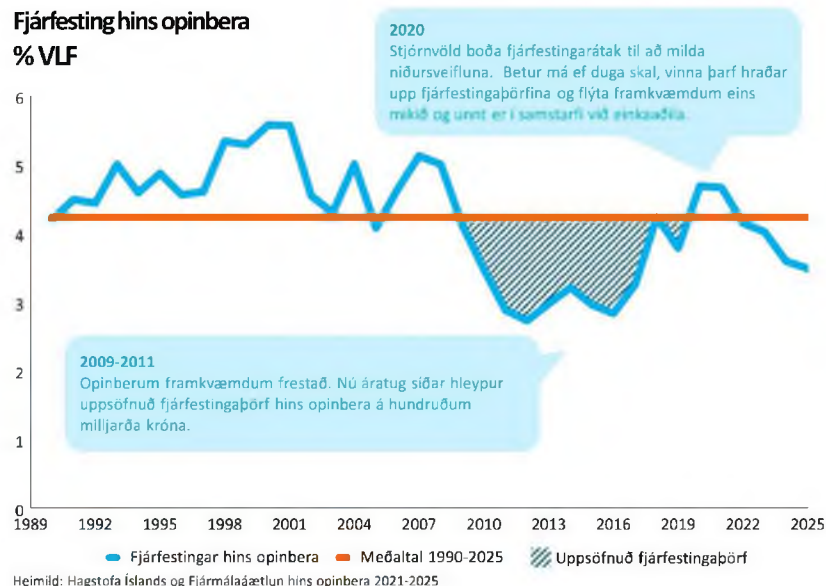
Fjárlagafrumvarp bls. 100

Það er jákvætt að fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar séu til þess fallnar að lækka skattbyrði almennt, svo sem hækkun skattleysis erfðafjárskatts, ívilnanir til félaga sem starfa í þágu almannaheilla, auknar heimildir til endurgreiðslu virðisaukaskatts sem og fyrirhuguð lækkun tryggingagjalds. Einnig eru góð tíðindi að loks skuli ráðist í endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts, líkt og stefnt var að þegar skattprósentan var hækkuð árið 2018.

Aftur á móti er ljóst að krónutöluhækkanir á áfengi munu koma rekstraraðilum í veitingarekstri sérlega illa nú þegar róðurinn er þegar afar þungur. Það skýtur skökku við að verið sé að hækka álögur á áfengi á sama tíma og ráðist er í umsvifamiklar aðgerðir til stuðnings fyrirtækjum, svo sem veitingastöðum, sem standa illa vegna farsóttarinnar. Þó að fyrirhugaðar krónutöluhækkanir miðist við verðbólguþröskulmörk Seðlabankans hvetja Samtök atvinnulífsins stjórnvöld til að fresta slíkum hækkunum í ljósi aðstæðna.

### Arðbær fjárfesting í innviðum – skapar störf og hagvöxt

Í fjármálaáætlun stjórnvalda er áformað að fara í 120 milljarða króna fjárfestinga- og uppbyggingaráttak fram til ársins 2025. Á árunum 1998-2008 voru fjárfestingar hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu að meðaltali 4,6% á hverju ári. Á áabilinu 2009-2019 voru þær töluvert minni, eða aðeins um 3% VLF, en lítil fjárfesting á þessum árum hefur skapað mikla uppsafnaða þörf. Miðað við framangreint fjárfestingaáttak er útlit fyrir að fjárfesting hins opinbera verði að meðaltali um 3,8% af VLF á hverju ári fram til ársins 2025. Áætlanir stjórnvalda um frekari fjárfestingar eru því jákvætt skref og til þess fallnar að vinna hraðar upp fjárfestingaþörfina sem myndast hefur. Þó mætti gera betur.



Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur hvatt iðnríki með hóflega skuldastöðu til að stórauка opinberar fjárfestingar enda séu kjöraðstæður um þessar mundir til innviðauppbyggingar í þeim framleiðsluslaka og því lágvaxtaumhverfi sem nú ríkir. Til að auka gagnsæi um þau verkefni sem ráðist verður í væri til bóta ef skýringar fylgdu á forgangsöröðun verkefna og arðsemisútreikningum þeirra, eins og bent er á í

umsögn Fjármálaráðs<sup>9</sup> um fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Slíkt gagnsæi er til þess fallið að tryggja að takmörkuðum fjármunum skattgreiðenda sé forgangsraðað í þágu þeirra verkefna sem hafa mesta arðsemi. Þó að aukin innspýting í arðbærar framkvæmdir séu rétt forgangsroðun undir þessum kringumstæðum þarf einnig að gæta þess að þær ryðji ekki fjárfestingum í einkageiranum úr vegi. Slík þróun myndi vinna gegn markmiðinu um örvun einkageirans í gegnum atvinnuvegafjárfestingu.

Mikilvægt er að stjórnvöld leiti allra leiða til að fjármagna frekari uppbyggingu innviða í samstarfi við einkaaðila. Samstarfsverkefni með einkaaðilum (e. Public-Private Partnership, PPP) hafa ákveðna kosti umfram aðrar fjármögnunarleiðir. Fyrst og fremst stuðla þau að áhættudreifingu. Í öðru lagi veita þau ríkinu aðgang að sérfræðipækkingu og fjármagni sem gerir því kleift að virkja skilvirkni einkageirans. Slík ráðstöfun er einnig til þess fallin að skila bættri þjónustu til almennings og stuðla að hagkvæmri uppbyggingu innviða. Samvinnuverkefni, ef vel hönnuð, tryggja til að mynda að viðhaldi sé sinnt jafnóðum í stað þess að tímabil vanrækslu fylgi uppbyggingu sem að endingu kallar á kostnaðarsamt viðhald. Þá hefur einkaaðili jafnan meiri hvata en hið opinbera til að klára verkefni innan áætlaðs tíma og með sem minnstum tilkostnaði. Hvort tveggja, betri áætlanagerð og betra viðhald, skilar bættri þjónustu – almenningi til hagsbóta. Ítarleg umfjöllun um innviðauppbbyggingu og mikilvægi þess að samstarf eigi sér stað hjá einkaaðilum og hinu opinbera má finna í skýrslu SA, [Kjöraðstæður til innviðauppbbyggingar](#).

Þá fagna Samtök atvinnulífsins þeim áherslum sem finna má í fjármálaáætlun varðandi hvata til fjárfestinga sem ætlað er að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins.

*„Er þar horft til þess að flýta afskriftum á nýfjárfestingu, með áherslu á græna umbreytingu og loftslagsmarkmið, sem gerir fyrirtækjum kleift að ráðast í slíkar fjárfestingar mun fyrir en ella.“*

Fjármálaáætlun 2021-2025

### Forgangsroðun útgjalda í þágu grunnþjónustu

Það er kappsmál að þeim takmörkuðu fjármunum sem til ráðstöfunar eru sé vel varið; að þeim sé veitt til raunverulegra forgangsverkefna og ráðstafað í arðbærar fjárfestingar.

*„Til að ná framangreindu markmiði er ljóst að auka þarf aðhald opinberra fjármála á síðari hluta þessarar fjármálaáætlunar. Lykilatriðið er að ná að hægja á útgjaldavexti hins opinbera og samhliða því að tekjurnar aukist með vaxandi landsframleiðslu.“*

Fjármálaáætlun 2021-2025

Ríki og sveitarfélög sjá fram á mikið tekjufall rétt eins og mörg fyrirtæki og heimili. Meiri eftirfylgni þarf að vera með þeirri aukningu sem orðið hefur á útgjöldum hins opinbera síðustu ár og nauðsynlegt að greina hvort verið sé að nýta það fjármagn með sem skilvirkustum hætti. Setja mætti aukinn slagkraft í

---

<sup>9</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-8.pdf>

innleiðingu endurmats útgjalda<sup>10</sup> sem ákveðið var að innleiða haustið 2018. Þeirri vinnu var ætlað að skila hagræðingu, bættri forgangsröðun og gleggri yfirsýn yfir verkefni hins opinbera. Nú þarf sannanlega að forgangsráða útgjöldum í þágu grunnþjónustu.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að útgjöld til menntamála verði aukin um 6 ma.kr. á árinu 2021, meðal annars vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins og aukinnar ásóknar í nám sökum versnandi atvinnuhorfa. Þá verður auknum milljarði varið til háskólastigsins í samræmi við þá stefnumörkun um að Ísland nái meðaltali OECD um fjármögnun háskólastigsins.

Aukin útgjöld ættu aldrei að vera sjálfstætt markmið. Raunar ætti sífellt að leita leiða til að efla árangur með minni tilkostnaði og því ekki sjálfgefið að neikvætt sé að vera undir meðaltali OECD þegar kemur að útgjöldum til tiltekins málaflokks. Réttara væri að einblína á mælikvarða á námsárangur, gæði og aðgengi náms fremur en útgjaldahliðina. Eins og fram hefur komið, til að mynda í greiningu OECD<sup>11</sup> veltur gæði náms fremur á því *hvernig* takmörkuðum fjármunum er varið en á því *hversu miklum* fjármunum er varið til málaflokksins.

### Talsverð tækifæri til aukinnar skilvirkni

Umbætur í opinberum rekstri felast meðal annars í aukinni skilvirkni. Þar liggja tækifæri. Ísland skorar ekki hátt í alþjóðlegum samanburði í stafrænni þjónustu hins opinbera og er útgildi á við helstu samanburðarlönd. Áhersla stjórnvalda á innleiðingu stafrænna lausna er því stórt skref í rétta átt að bættu aðgengi að þjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Verkefnið *Stafrænt Ísland* er til að mynda talið geta sparað allt að 4 milljarða á ári og því fagnaðarefni að aukinn kraftur sé nú lagður til verksins en hér má ganga lengra.

Til að mynda mætti gera heildstæða úttekt á stærstu málaflokkum þar sem kortlagt er hvar frekari tækifæri liggja á þessu sviði. Nýta má betur þá tækniþróun sem hefur orðið, svo sem á sviði heilbrigðismála, með það að markmiði að stytta biðlista og stuðla að skilvirkari þjónustu og bættri nýtingu á almannafé.

### Alþjóðlegur samanburður á stafrænni þjónustu hins opinbera

Sæti	Land
1	 Danmörk
2-3	 Singapúr
2-3	 Bandaríkin
4-6	 Frakkland
4-6	 Bretland
4-6	 Suður-Kórea
7	 Ástralía
8	 Finnland
9-13	 Indland
9-13	 Ítalía
9-13	 Japan
9-13	 Noregur
9-13	 Nýja-Sjáland
14-15	 Svíþjóð
14-15	 Sameinuðu arabísku furstadæmin
63-66	 Máritíus
63-66	 Ísland
63-66	 Aserbáidsjan
63-66	 Ekvador

Heimild: Global Innovation Index 2020

<sup>10</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/endurmat-utgjalda/>

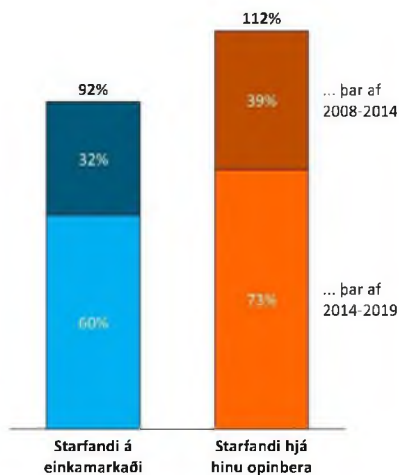
<sup>11</sup> <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf>

## Hagræðing er nauðsynleg

Takmörk eru fyrir því hversu langt hið opinbera getur gengið til þess að ná upp atvinnustigi á ný með því einu að búa til fleiri stöðugildi eða hækka laun. Kalla slíkar aðgerðir á aukna skattheimtu til lengri tíma, sem aftur dregur úr getu fyrirtækja til að auka verðmætasköpun og fjölga störfum. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi munu áætlaðar launahækkanir ríkisstarfsmanna nema 14 milljörðum króna á næsta ári. Á meðan fjölgar opinberum störfum. Hlutfall stjórnenda í opinbera kerfinu er tvöfalt á við það sem þekkist í atvinnulífinu. Forgangsmál næstu missera er að skapa grundvöll fyrir ný störf í atvinnulífinu, ekki ósjálfbæran vöxt í opinbera kerfinu.

### Hækkun vísitölu heildarlauna

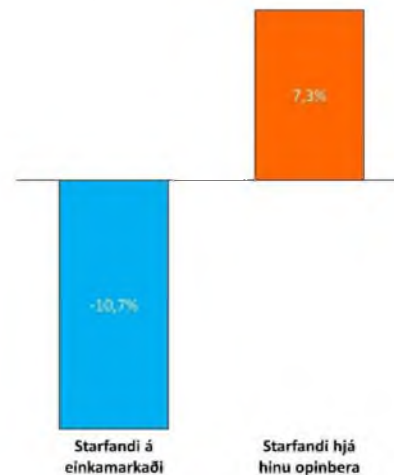
Hlutfallsleg breyting á tímabili



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Fjármála- og efnahagsráðuneytið

### Breyting á fjölda starfandi 2019-2020

Hlutfallsleg breyting á milli annars ársfjórðungs

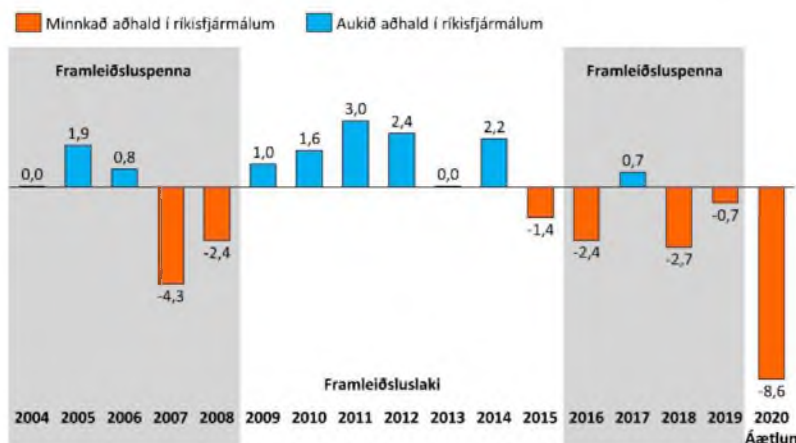


Þegar kemur að hagræðingu liggur beint við að virkja einkaframtakið í auknum mæli og útvista verkefnum til einkaaðila þar sem kostur er. Einblína ætti á markmiðasetningu í formi mælanlegs árangurs á tilteknu málefnasviði í stað aukinna fjárveitinga. Það segir sig sjálft að aukin útgjöld eigi aldrei að vera sjálfstætt markmið og sífellt ætti að leita leiða til að ná settum markmiðum með minni tilkostnaði, meðal annars með útvistun verkefna þar sem við á.

## 4. Ábyrg fjármálastefna er forsenda sterkrar viðspyrnu

Fjármálareglur eru nauðsynlegar til að viðhalda aga við mótun fjármálastefnu hins opinbera. Þrátt fyrir að stjórnvöld séu nú tímabundið að falla frá tölulegum viðmiðum fjármálareglna væri óábyrgt að falla varanlega frá þeim. Ábyrg fjármálastjórn með leiðsögn trúverðugra fjármálareglna eykur traust og stuðlar að hagstæðari fjármagnskjörum hins opinbera. Reynsla síðustu ára hefur sannað gildi slíkra reglna.

**Aðhaldsstig ríkisfjármála: Breyting á hagsveifluleiðréttri afkomu ríkissjóðs % VLF**  
M.v. leiðréttan frumjöfnuð ríkissjóðs



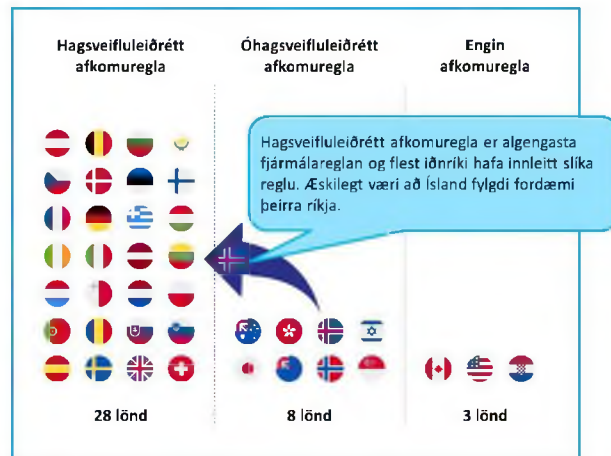
Heimild: Hagstofa Íslands, OECD, útreikningar efnahagssviðs SA

**Ríkisfjármálin hafa magnað sveifluna**

- Rík tilhneiging hefur verið til þess að minnka aðhald í ríkisfjármálum þegar vel árar í hagkerfinu. Jafnframt hefur aðhald verið aukið þegar í harðbakka slær.
- Slakara taumhald á ríkisfjármálum í uppsveiflu magnar þenslu í hagkerfinu á meðan aukið aðhald á tímum efnahagsþrenginga eykur á niðursveifluna, að öðru óbreyttu.
- Mikilvægt er að horfa til hagsveifluleiðréttrar afkomu til að meta þenslustig ríkisfjármála.

Mikilvægt er hins vegar að stjórnvöld horfi til reynslu undangenginna ára sem og reynslu annarra þjóða og endurhugsi afkomuregluna. Í dag tekur reglan ekki mið af hagsveiflunni, líkt og tíðkast hjá flestum öðrum ríkjum. Eðli máls samkvæmt aukast skatttekjur þegar vel árar í hagkerfinu en auknum tekjum fylgir gjarnan hávæer krafa um ráðstöfun þeirra til nýrra útgjaldaliða – slík þróun er ósjálfbær. Núverandi afkomuregla tryggir ekki aðhaldssama fjármálastjórn á uppgangstímum og slaka í niðursveiflu. Slakara taumhald á ríkisfjármálum í uppsveiflu magnar þenslu í hagkerfinu á meðan aukið aðhald á tímum efnahagsþrenginga eykur á niðursveifluna. Þetta er einfalt að laga með hagsveifluleiðréttri afkomureglu, og mikilvægt að ráðast í samhliða öðrum breytingum.

**Stjórnvöld eru bundin af afkomureglu. Tekur ekki mið af hagsveiflunni líkt og flest önnur ríki. Einfalt að laga.**



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Virðingarfyllst,

*Anna H. Ingimundardóttir*

Anna Hrefna Ingimundardóttir

f.h. Samtaka atvinnulífsins

*Stefanía K. Ásbjörnsdóttir*

Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir

f.h. Samtaka atvinnulífsins