

Reykjavík, 19. október 2020

Nefndasvið Alþingis  
b.t. fjárlaganefndar  
Austurstræti 8–10  
101 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

**Efni: Umsögn SVP – Samtaka verslunar og þjónustu um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2021–2025 og frumvarp til fjárlaga 2021.**

Hinn 1. október sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram tvö þingmál á Alþingi, þ.e. annars vegar frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 (þskj. 1 í 1. máli) og tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 (þskj. 2 í 2. máli). Með tölvupóstum, dags. 2. október sl., óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn SVP – Samtaka verslunar og þjónustu um þingmálin. Þingmálin tvö hafa verið tekin skoðunar á vettvangi SVP. Ákveðið var að veita eina umsögn um bæði mál enda tengist efni þeirra verulega.

Bæði þingskjölin bera þess merki að efnahagsstjórnin sé í nokkurskonar varnarstöðu. Heimsfaraldur COVID-19 og sóttvarnaaðgerðir stjórnvalda víða um heim hafa valdið því að framboðs- og eftirspurnarhliðar heimshagkerfisins hafa raskast. Töluverð eftirspurn er enn til staðar á mörgum sviðum en á öðrum hefur hún dregist saman eða jafnvel horfið. Von manna er að úr rætist og eftirspurnin muni nálgast fyrra stig. Veruleg óvissa ríkir hins vegar um hvenær og hvernig það muni gerast. Sú stefna hefur verið mörkuð að tryggja nægileg framboðsafköst þegar eftirspurn tekur við sér að nýju. Í því ljósi er viðbótarstuðningi beint að framboðshlið hagkerfisins, fremur en eftirspurnarhlið þess. Þar að auki mun ríkissjóður fjármagna tekjutap með lántökum án þess að grípa til sársaukafullra aðhaldsaðgerða. Þannig verður framleiðslugetan varðveitt í nokkurskonar kyrrstöðu að verulegu leiti í reikning ríkisjóðs. Reikningurinn verður svo greiddur síðar þegar möguleikar til tekjumyndunar hafa glæðst. Efnahagsstjórnin skiptir árum fjármálaáætlunarinnar í tvö tímabil, þ.e. annars vegar til 2023 og hins vegar árabilið 2023–2025. Fyrra tímabilið verður tímabil útgjaldavaxtar en seinna tímabilið verður nýtt til að ná lítilega jákvæðum frumjöfnuði. Á síðara tímabilinu stendur til að hægja á útgjaldavexti hins opinbera samhliða tekjuvexti.

Að mati SVP hefur á heildina litið tekist vel til við skilgreiningu viðbragða efnahagsstjórnarinnar. Í ljósi óvissu verður auðvitað að gera ráð fyrir endurskoðun og fínstillingu viðbragðanna eftir því sem tímanum vindur fram. Miklir óvissutímar eru svo sannarlega framundan og ugglaut er óvissan meiri hér á landi en víða annarsstaðar. Vitanlega er ástæðan fyrst og fremst sú að ferðapjónusta hefur staðið undir verulega miklum hluta hagvaxtar á Íslandi. Það kemur því ekki á óvart að á tímabili fjármálaáætlunarinnar mun umfang ferðapjónustu ráða miklu um hvort og hvernig viðbrögð efnahagsstjórnarinnar bera æskilegan árangur. Eigi ferðapjónustan að geta gegnt því hlutverki sem henni er ætlað er því afar mikilvægt að framleiðslugeta verði til staðar. Hafa ber í huga að ferðapjónustan skilar ekki einvörðungu beinum tekjum heldur bætir hún nýtingu framleiðslupátta í öðrum atvinnugreinum. Á það ekki hvað síst við um framleiðslupætti

í verslun og þjónustu og þá ekki síst í verslun og þjónustu á landsbyggðinni. Má enda líta á eyðslu ferðamanna sem innflutta neyslu. Tekjumyndun vegna ferðaþjónustu er því breiðari en leiða má af almennri umræðu.

Það er á svona tímum sem það blasir við að gera þarf gangskör í að auka efnahagslega fjölbreytni. Hins vegar gera lega Íslands, náttúrulegar aðstæður og smár markaður okkur í mörgu tilliti erfitt um vik. Eðlilegt er því að lítið sé til skapandi hugsunar og nýsköpunar sem forsendna hagvaxtarauka til framtíðar lítið. Undirliggjandi er spurningin: „Hvaðan á verðmætasköpunin að koma?“. Vandinn er hins vegar sá að viðfangsefnin eru ekki í hendi og verða ekki fyrir hendi nema svara verði leitað. Sagan kennir okkur að leitinn að svarinu geti tekið töluverðan tíma. Þó ætla megi að slaki í efnahagslífinu geti flýtt fyrir svörum verður að gera ráð fyrir að sköpun nýrra tækifæra taki sinn tíma. Af þeim sökum verður að sýna þá fyrirhyggju að treysta ekki einvörðungu á nýsköpun á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

SVP taka undir þær ábendingar sem koma fram í umsögn Samtaka atvinnulífsins um þingmálin. Að því sögðu telja SVP verulegt tilefni til að lögð verði rík áhersla á íslenskt atvinnulíf og samkeppnishæfni á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Í þeim efnum ættu eftirfarandi atriði að vera meðal helstu forgangsatríða.

### Atvinnuvegafjárfesting

Í töflu á bls. 29 í fjármálaáætlun er birt þjóðhagsyfirlit samkvæmt þjóðhagsreikningum og hagspá Hagstofu Íslands frá október 2020. Þar kemur m.a. fram að árið 2019 hafi atvinnuvegafjárfesting dregist saman um 18% árið 2019, muni dragast saman um 12,6% árið 2020 en aukast um 8,2% árið 2021 og 2% 2020. Samkvæmt þjóðhagsyfirliti á bls. 35 er því spáð að fjárfestingin muni vaxa um 3,5% árið 2023, 3,6% 2024, 1,9% 2025 og 2,4% 2026. Á bls. 37 er tekið fram að fjárfesting atvinnuveganna hafi minnkað verulega áður en heimsfaraldur COVID-19 hófst og verði 40% lægri árið 2020 en hún var árið 2017. Þá segir:

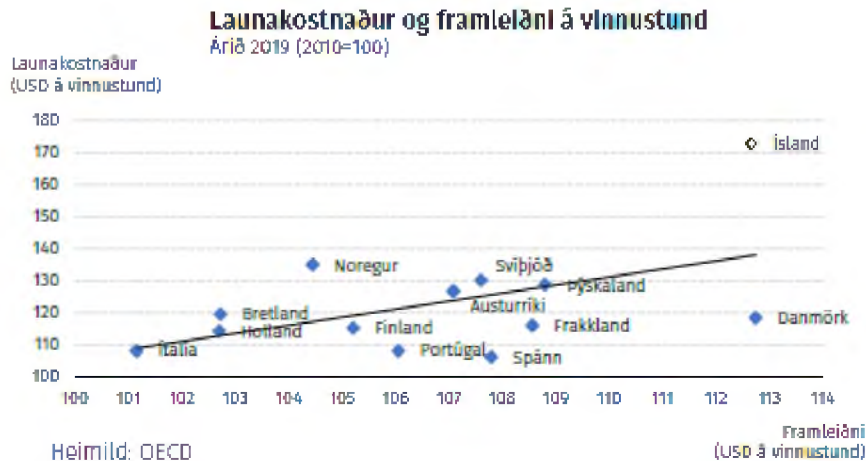
Hætt er við því að batinn verði hægur enda hefur sá efnahagslegi glundroði, sem heimsfaraldurinn veldur, skaðað efnahagsreikninga margra fyrirtækja og minnkað áhættusækni. Þróunin er áhyggjuefni þar sem fjárfesting, bæði á vegum atvinnuvega og hins opinbera, er grundvöllur að verðmætasköpun og lífsgæðum og er hún þegar orðin lág í sögulegu samhengi.

Af áframhaldandi umfjöllun á bls. 37 og 38 verður ráðið að afar takmarkaðar skýringar á lágri fjárfestingu liggi fyrir. Takmörkuð fjárfesting atvinnuveganna hlýtur hins vegar í öllu falli að eiga rót sína að rekja til þess að fjárfestingaráhætta hefur yfirskyggt væntan ábata. Eina haldreipið sem sett er fram í þingskjölunum er opinber fjárfesting sem á að leiða af sér aukna atvinnuvegafjárfestingu.

Í framangreindu samhengi leyfa SVP sér að benda á að samhengi aukinnar opinberrar fjárfestingar og atvinnuvegafjárfestingar er ekki ljóst og hvað þá ef lítið er til sjálfbærni fjárfestinga. Telja samtökin afar brýnt að ákvarðanatataka um opinbera fjárfestingu ráðist af arðsemi og forsendur atvinnuvegafjárfestingar fái auknara vægi í umfjöllun um efnahagsstjórnsmál en endurspeglast í umfjöllun fjármálaáætlunarinnar. Þó eflaust megi segja að atvinnuvegafjárfesting hafi að nokkru leyti verið einsleit væri það til verulegra bóta ef umfjöllun um hana væri ítarlegri. Þannig yrði t.d. betur unnt að greina veikleika og möguleg

tækifæri. Öðrum kosti er hætt við því að við vanfjárfestingu verði ekki brugðist eða að viðbrögð verði ómarkviss.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að á bls. 25 í fjármálaáætluninni er að finna verulega áhugaverða mynd sem sýnir launakostnað og framleiðni á vinnustund á Íslandi og nokkrum samanburðarríkjum árið 2019:



Af myndinni leiðir að framleiðni er há á Íslandi og launakostnaður afar hár. Þá hefur kaupmáttur launa vaxið mjög mikið undanfarin ár. Fjárfestingum ríkisins er ætlað að styðja við frekari framleiðniaukningu (sjá bls. 20). Horfa má á myndina með þeim augum að e.t.v. sé á henni að finna nokkra skýringu á áhættu sem rýrir forsendur atvinnuvegafjárfestingar hér á landi.

Atvinnuvegafjárfesting skarast óhjákvæmilega við græna fjárfestingu en hið opinbera hefur uppi áform um ýmiskonar stuðning við slíka fjárfestingu. Þar liggur þjóðhagslegt mikilvægi til grundvallar ásamt mögulegum tækifærum til bættar nýtingar innlendrar orku, bættar samkeppnisstöðu og gjaldeyrissparnaðar. Ástæða er til fagna því að stjórnvöld hafi áform um stuðning við fjárfestingu sem felur í sér græna umbreytingu sem mun gera fyrirtækjum kleift að ráðast í slíkar fjárfestingar mun fyrr en ella. Ef til vill hefði verið ástæða til þess að fjalla um slík tækifæri í samhengi við umfjöllun um atvinnuvegafjárfestingu.

### Alþjóðlegt viðskiptaumhverfi

Viðskiptaumhverfi atvinnurekenda tekur sífelldum breytingum. Má í því samhengi t.d. nefna þá breytingu sem er að verða vegna aukinnar notkunar stafrænnar tækni. Netverslun hefur í gegnum tíðina aukist hægt og rólega á Íslandi í samanburði við þróunina í okkar helstu samanburðarríkjum svo dæmi sé tekið. Nú hefur þróunin hins vegar tekið stökk vegna áhrifa heimsfaraldurs COVID-19. Undir slíkum kringumstæðum myndast bæði tækifæri og áskoranir. Þannig opnast tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki til að staðsetja sig á stærri markaði en á mótinu munu þau þurfa að takast á við aukna samkeppni erlendis frá. Í ljósi breytinganna er aðgengi innlendrar fyrirtækja að erlendum mörkuðum alger forsenda fyrir starfsemi. Að mati SVP er því afar mikilvægt að stjórnvöld leggi áherslu á opið efnahagslíf.

Íslenskt atvinnulíf hefur verið virkur þátttakandi á innri markaði EES-svæðisins um rúmlega aldarfjórðungs skeið og í mörgu tilliti nýtt tækifærin sem skapast hafa með góðum árangri. Það er í huga SVP algerlega skýrt að ávinningurinn af þátttöku Íslands í EES-samstarfinu hefur

verið mun meiri en þær áskoranir sem samningsaðildinni fylgja. Í því ljósi hlýtur það að vera eitt helsta forgangsatriði efnahagsstjórnarinnar að tryggja eftir því sem best er unnt að samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja sé í sem bestu horfi.

Tilvist innri markaðar EES-svæðisins grundvallast á gagnkvæmum vilja samningsaðila til að hlúa að tilvist innri markaðarins og efla hann. Endurspeglast viljinn ríkulega í ákvæðuð samningsins sjálfs, t.d. í 2. sbr. 4. mgr. 19. gr. samningsins þar sem samningsaðilar skuldbundu sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir og ákveða frekara afnám hvers kyns viðskiptahindrana. Samningaviðræður við Breta vegna útgöngu Bretlands úr ESB eru yfirstandandi. Afar mikilvægt er að allar fríverslunarviðræður stefni að þeim árangri að draga sem mest úr viðskiptahindrunum. Með öðrum orðum þurfa sjónarmið um aukinn aðgang að erlendum mörkuðum að vera ráðandi.

### Einföldun regluverks

Undanfarin ár hefur ríkisstjórnin beitt sér með virkum hætti fyrir einföldun regluverks og sést þess víða staður í þingskjölunum. Von er á samkeppnismati OECD vegna ferðaþjónustu og byggingargeirans og hafa SVP miklar væntingar til þess að gerðar verði umtalsverðar breytingar á regluverki framangreindra atvinnugreina í kjölfarið. Einföldun regluverks er afar mikilvæg og stuðlar að aukinni samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Í huga samtakanna er afar brýnt að reynsla af samkeppnismati OECD verði nýtt til hins ýtrasta, ekki einvörðungu í ferðaþjónustu og byggingariðnaði heldur á öllum sviðum atvinnulífsins.

### Endurmat útgjalda

Eins og áður segir er tímabil efnahagsstjórnar tvískipt í fjármálaáætlun þar sem fyrri tímabilið mun einkennast af varðveislu eða kyrrstöðu og seinna tímabilið af aðlögun opinberra útgjalda að tekjuöflun. Í huga SVP er verulegt tilefni til að nýta vel tímann fram að seinna tímabilinu og setja aukinn kraft í forgangsröðun og endurmat útgjalda.

Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar má þegar finna þingmál sem ætla má að séu afurð endurmats útgjalda. Þannig hefur ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra þegar boðað endurskoðun á stjórnarsýslu neytendamála og nýsköpunar- og tæknimála. Í báðum tilvikum eru forsendur til að hið opinbera láti höndina af verkefnum sem einkafyrirtæki geta annast.

Á vettvangi SVP er sú spurning einnig orðin áleitin hvort ekki sé tilefni til að taka starfsemi Vinnueftirlitsins til endurskoðunar m.t.t. þeirra verkefna sem stofnunin annast. Bæði annast hún ýmis verkefni sem eru á höndum einkaaðila víðast hvar erlendis auk þess sem hlutverk stofnunarinnar sem stjórnvalds hefur í sumum tilvikum skarast með óheppilegum hætti við hlutverk hennar sem leiðbeiningaraðila.

### Stafræn færni

Á vettvangi fyrirtækja innan SVP færast þörf fyrir stafræna færni í aukana með hverjum deginum sem líður. Ætla verður að hið sama eigi við í flestum atvinnugreinum. Stafræn færni er ekki einvörðungu fólgin í kunnáttu til að nýta tölvur og forrit heldur grundvallast hún á góðum skilningi á þeirri lógík sem notkun tölva og forrita grundvallast á. Stafræn færni er þannig

forsenda þess að einstaklingum farnist sæmilega við að tileinka sér nýjar aðferðir og vinnubrögð í vinnu- og námsumhverfi. Þegar að stafrænni færni kemur standa Íslendingar ekki aðeins afar höllum fæti í samanburði við helstu nágrannaríki heldur er stefnumótun stjórnvalda skammt á veg komin.

Í framangreindu samhengi komast SVP ekki hjá því að harma að áherslu á stafræna færni er ekki að finna í stefnumótun á sviði menntamála. Vekur það sérstaka athygli í ljósi þess að lögð er áhersla á framleiðniaukningu fyrir tilstuðlan aukinnar stafrænnar þjónustu í nánast allri starfsemi hins opinbera.

### Nýsköpun í víðara samhengi

Í ýmsu tilliti er vísað til nýsköpunar í bæði fjármálaáætluninni og frumvarpi til fjárlaga. Í öllu falli stendur til að auka umtalsvert framlag hins opinbera til nýsköpunar með það fyrir augum að skapa aukin og fjölbreyttari tækifæri til verðmætasköpunar. Að undanfögnu hafa ýmis áform stjórnarráðsins í nýsköpunarmálum birst á samráðsgátt stjórnvalda og bera þau jafnan þess merki að þar sé einblínt á nýsköpun í tækni- og byggingargeirunum.

Að mati SVP er tilefni til að lýsa nokkrum áhyggjum. Nýsköpun er í eðli sínu víðtækari en svo að hún nái aðeins til tækni. Hugtakið nýsköpun merkir það að stuðla að framförum með nýjum hugmyndum, verklagi eða uppgötvunum. Af því leiðir að nýsköpunarhugtakið er mjög víðtækt og þó svo undir það falli nýsköpun á sviði hátækni, verkfræði og skyldra greina hefur nýsköpun í raun engin slík landamæri. Má sem dæmi nefna að umtalsverð nýsköpun hefur átt sér stað undanfarin ár og áratugi á vettvangi viðskipta og menntunar. Nýverið fjallaði Karl Ágúst Úlfsson um skapandi hugsun á sviði lista en sú umfjöllun er í raun ákall um nýsköpun á sviði lista og menningar. Í þessu ljósi telja SVP við hæfi að áhersla á nýsköpun verði víðtæk og ekki bundin við skapandi hugsun á tilteknum sviðum. Má í þessu samhengi benda á að árangur aðildarfyrirtækja samtakanna í umsóknum um opinbera nýsköpunarstyrki hefur oft og tíðum verið takmarkaður þar sem hæfismat beinist oft að tæknilegum afurðum frekar en raunverulegum tækifærum til verðmætasköpunar.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon  
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson  
lögfræðingur