

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

11. janúar 2022

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026, 2. mál

Samtök atvinnulífsins hafa þegar sent umsögn til Alþingis vegna fjárlaga 2022 og er umsögn þessi að miklu leyti ítrekun á þeim áherslum sem þar má finna en þó með tveimur viðbótum.

Í fyrsta lagi eru fjármálareglur nauðsynlegar en núverandi rammi er ekki nægjanlegur. Í ljósi þess að erfiðlega hefur gengið á undanförunum árum að uppfylla þau skilyrði sem sett eru fram í lögum um opinber fjármál vilja SA leggja áherslu á mikilvægi þess að tækifærið sé nýtt til að ráðast í vel ígrundaða endurskoðun á þeim fjármálareglum sem eru til staðar ásamt því að efla fjármálaráð.

Hanna þarf fjármálareglur sem tryggja aðhaldssama stefnu á uppgangstímum, ná betur utan um áföll og marka skýrari sýn um hvernig skuli komast aftur á beinu brautina. Útgjaldaregla sem myndar þak á vöxt útgjalda hins opinbera á hverjum tíma, til viðbótar við núgildandi fjármálareglur, gæti skapað nægjanlegt aðhald. Kostir útgjaldareglu eru meðal annars þeir að hún er einföld í framkvæmd og gagnsæ. Þá þarf að endurskoða heimild hins opinbera til að víkja frá skilyrðum laganna um heildarjöfnuð og skuldahlutfall. Hanna þarf flóttákvæði sem tiltekur nákvæmlega við hvaða skilyrði stjórnvöld mega víkja tímabundið frá fjármálareglunum, hver hafi vald til að virkja ákvæðin, hver tímalínan er og hvaða ferlar eru til staðar til að tryggja endurupptöku reglnanna.

Í öðru lagi hefur það verið regla fremur en undantekning að undirbúningur fjármálastefnu einkennist af tímaskorti eins og fjármálaráð hefur ítrekað bent á¹. Lög mæla fyrir um ákveðin tengsl milli fjárlaga, fjármálaáætlunar og fjármálastefnu – fyrst skuli lögð fram fjármálastefna, í kjölfarið eru lögð fram fjárlög og fjármálaáætlun sem byggja á stefnunni. Mikilvægt er að þetta fyrirkomulag sé virt en hringrásin hefur nú verið rofin þar sem fjárlög hafa verið afgreidd áður en stefnan hefur verið samþykkt.

Stefna yfirvalda er að vaxa til velsældar. Þar er atvinnulífið í forystuhlutverki. Að mati SA eru brýnustu verkefni stjórnvalda þau að ná fram aukinni hagræðingu í ríkisrekstri, bæta rekstrarumhverfi fyrirtækja og gera mikilvægar umbætur á kjarasamningslíkaninu.

¹ Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026
<https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-275.pdf>

Áherslur atvinnulífsins eru þríþættar

1. Aukin hagræðing í ríkisrekstri

Vandi ríkisrekstrar er aðhaldsleysi. Þó að gert sé ráð fyrir að framleiðsluspenna gæti myndast í hagkerfinu strax á næsta ári er ekki að sjá með skýrum hætti í fjármálastefnu að ráðist verði í neina hagræðingu eða aðhaldsaðgerðir á næstu árum. Mikilvægt er að hagstjórnin leggist á eitt og að róið sé í sömu átt. Líkt og fjármálaráð bendir á í umsögn sinni leiðir niðurfelling sértækra aðgerða til minni framleiðsluspennu sem styður við peningastefnuna. Að auki er mikilvægt að bæta undirliggjandi afkomu með því að hamla útgjaldaaukningu. Ef ekkert er að gert verður ójafnvægi í ríkisrekstri viðvarandi sem mun hafa í för með sér ósjálfbæra skuldasöfnun þegar fram líða stundir.

Tryggja þarf að fjárveitingar nái tilætluðum árangri með markvissu endurmati útgjalda. Ræða þarf niðurstöður endurmats útgjalda í samhengi við stefnumörkun enda stuðlar það að samhengi markmiðasetningar og fjárveitinga og gagnadrifinni ákvarðanatöku. Einnig þarf að ræða lengri tíma áskoranir á þingi og setja þær í samhengi við fjárlagagerð á sama tíma og áhersla er lögð á gæði ríkisútgjalda. Þá er tímabært að endurskoða fjármálareglur með hliðsjón af fenginni reynslu seinustu ára.

2. Bætt rekstrarumhverfi fyrirtækja

Áætlanir treysta á kröftugan hagvöxt. Til að svo megi verða þurfa rekstrarskilyrði fyrirtækja að vera hagfelld. Til að forsendur stefnunnar standist þurfa spár um öfluga viðspyrnu í ferðaþjónustu að ganga eftir en raungengið nú er mun hærra en þegar uppgangur ferðaþjónustunnar hófst. Á sama tíma hafa laun þróast úr takti við verðmætasköpun. Hið opinbera leiðir nú launaþróunina og stendur jafnframt fyrir fjölgun starfa á kostnað atvinnulífsins. Ósjálfbær fjölgun opinberra starfa hefur ruðningsáhrif á almennan vinnumarkað, þvingir ríkisrekstur og skerðir hagvaxtargetu þjóðarbúsins.² Þá ber að nefna að regluverk er meira íþyngjandi hér en víðast annars staðar eins og SA hafa ítrekað bent á og OECD hefur gert ítarlega úttekt á í byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Rekstrarskilyrði fyrirtækja eru því um margt erfiðari en þau þyrftu að vera.

Til að spár um hagvöxt verði að veruleika þarf að styðja við atvinnulífið í orði og verki en ein helsta hindrun fyrirtækja í þessum efnunum er launakostnaður sem þróast hefur úr takti við verðmætasköpun. Launakostnaður, sem hlutfall af verðmætasköpun, er langt umfram það sem þekkist í okkar helstu samanburðarlöndum. Launahækkunir, sem hið opinbera leiðir, þvingja rekstur og skapa verðbólguþrýsting sem væri hægt að tempra með lækkun launatengdra gjalda, þ.á.m. tryggingagjalds. Þá ætti að fylgja eftir tillögum OECD til umbóta á regluverki í byggingariðnaði og ferðaþjónustu auk annarra umbóta á regluverki sem snýr að atvinnurekstri.

3. Umbætur á vinnumarkaðslíkaninu

Fámenn stéttarfélag og óskilvirk kjarasamningagerð einkenna íslenskan vinnumarkað. Meðalföldi starfsmanna á hvern samning er 530 hér á landi en 10.000 í Svíþjóð og 5.400 í Noregi. Ein afleiðing þessa er óhóflega tímafrek kjarasamningagerð og launaþróun úr takti við verðmætasköpun, sem leiðir til aukinnar verðbólgu og vaxtahækkana. Ríkissáttasemjari á Íslandi hefur ekki þau úrræði sem sáttasemjarar í Danmörku, Noregi eða Svíþjóð hafa til að tengja hópa saman eða fresta aðgerðum. Slík úrræði eru hins vegar mikilvægur þáttur í stöðugleika á norrænum vinnumarkaði. Á Norðurlöndunum eru stefnumótandi

² Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment?
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rode.12613>

kjarasamningar endurnýjaðir skömmu áður en þeir renna út og í kjölfar þeirra eru langflestir aðrir kjarasamningar endurnýjaðir á örfáum vikum.

Umgjörð vinnumarkaðar hefur einnig veruleg áhrif á ríkissjóð. „Það að kjarasamningar nái ekki að þróast í samræmi við ytri forsendur um getu til kaupmáttaraukningar með stöðugum vexti launa fremur en stökkum sem verðbólgan bitur svo í, birtist þá í samsvarandi stökkum í útgjöldunum og gerir þau sveiflukenndari en ella.“ (álitsgerð fjármálaráðs bls. 7)³

Nauðsynlegt er að setja vinnubrögðum við kjarasamningsgerð fastari skorður til að draga úr miklum og óþörfum samfélagskostnaði sem samningsgerðinni fylgir. Mikilvægar umbætur á vinnumarkaðslíkaninu að Norrænni fyrirmynd eru til þess fallnar að stuðla að skilvirkari kjarasamningagerð, launahækkunum í takti við verðmætasköpun, minni sveiflum í ríkisútgjöldum og heilbrigðari vinnumarkaði.

Áframhaldandi hallarekstur og enginn endir í sjónmáli

Ekki má gleymast að rekstur ríkissjóðs var þegar í járnum áður en heimsfaraldurinn skall á, því var ekkert svigrúm að finna í rekstrinum til að bregðast við efnahagslegri niðursveiflu þó svigrúm hafi verið til að auka við skuldsetningu. Allar aðgerðir hafa því grundvallast á aukinni lántöku. Ef lántaka er notuð til að fjármagna viðvarandi hallarekstur er sjálfbærni ríkisfjármála ógnað. Ef tekið hefði verið tímanlega á undirliggjandi rekstrarvanda hefði staða ríkissjóðs verið betri við áfallið og því minni þörf á afkomubætandi ráðstöfunum í framtíð (sem enn hafa ekki verið útfærðar, né heldur minnst á í fyrirbyggjandi fjármálastefnu), eins og fjármálaráð hefur bent á.

Nú leggjast á eitt vandamál tengd heimsfaraldrinum og undirliggjandi rekstrarvandi sem þegar var til staðar. Ekki er hægt að eftirláta næstu ríkisstjórn að leysa allan þann vanda.

 MIKILVÆGT AÐ BREGÐAST STRAX VIÐ UNDIRLIGGJANDI REKSTRARVANDA

Afkoma ríkissjóðs og frumjöfnuður 2019-2026

% VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

³ Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026 <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-275.pdf>

Ríkisskuldur höfðu minnkað sem skapaði rými til aukinnar skuldsetningar

Skuldur ríkissjóðs hafa nú aukist hratt og munu halda áfram að vaxa a.m.k. út árið 2026. Mikilvægt er að hafa í huga að þó skuldahlutfallið sé enn nokkuð hóflegt er vaxtabyrðin engu að síður þyngri hér en í samanburðarríkjum. Með aukinni skuldsetningu og hækkandi vaxtastigi mun hún koma til með að aukast enn frekar. Varhugavert er að treysta á lágt vaxtastig til framtíðar.

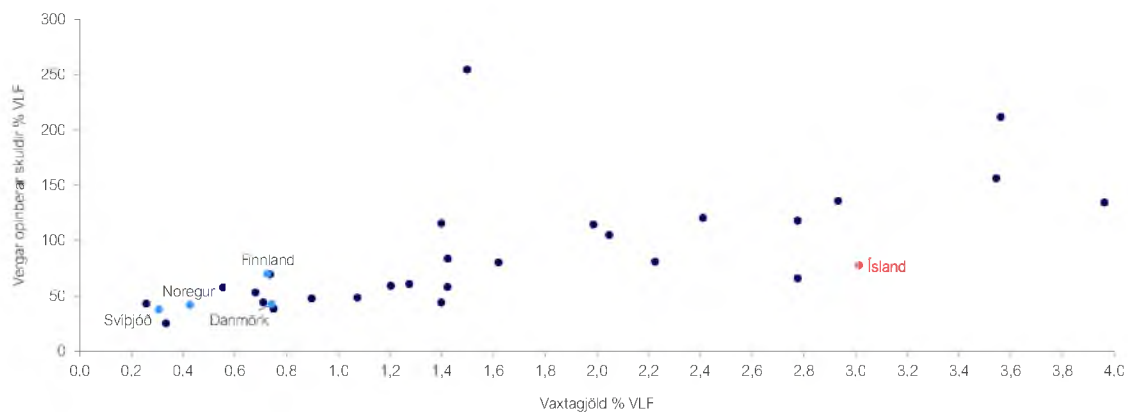
Vextir hafa verið sögulega lágir að undanfögnu en vaxtastig fer nú stöðugt hækkandi. Líkt og bent er á í skýrslu Analytica sem unnin var fyrir fjármála- og efnahagsráðherra⁴ gefur aukinn halli vaxtaferla verðtryggðra og óverðtryggðra ríkisbréfa á nýliðnu ári m.a. til kynna væntingar um frekari vaxtahækkanir og vaxtaóvissu. Vaxtagjöld eru þegar orðin fimmti stærsti útgjaldaliður ríkissjóðs. Mikill vaxtakostnaður skerðir getu ríkissjóðs til að standa undir mikilvægri grunnþjónustu. Í ljósi betri afkomu ríkissjóðs en vænst var er erfitt að sjá nauðsyn þess að fresta stöðvun skuldaföfnunar enn frekar.



MEÐ AUKINNI SKULDSETNINGU OG HÆKKANDI VAXTASTIGI MUN VAXTABYRÐI KOMA TIL MEÐ AÐ ÞYNGJAST ENN FREKAR

Samhengi opinberra skulda og vaxtakjara

Heildarskuldur hins opinbera og vaxtagjöld sem hlutfall af VLF árið 2020



Heimildir: OECD og AGS

Lánshæfismatsfyrirtæki leggja áherslu á trúverðugleika ríkisfjármála

Trúverðugleiki ríkisfjármála hefur veruleg áhrif á lánshæfismat og þar með lánakjör ríkissjóðs. Í mars 2021 birti Fitch Ratings nýtt lánshæfismat fyrir ríkissjóð⁵. Þrátt fyrir áfall í fjármálum hins opinbera og fyrirséða skuldaaukningu ríkisins var lánshæfiseinkunnin A staðfest, þó með neikvæðum horfum. Neikvæðu horfurnar skýrast einkum af áhrifum faraldursins á ríkissjóð, sem birtist í miklum hallarekstri og hraðri skuldaföfnun. Meðal helstu áhættuþátta sem skert gætu lánshæfi ríkissjóðs á komandi misserum eru, að mati Fitch, *mögulegir erfiðleikar í stöðvun skuldaföfnunar hins opinbera*, dráttur á efnahagsbata í útflutningsgreinum, hugsanlegt ójafnvægi á fasteignamarkaði og neikvæð áhrif efnahagsástandsins á fjármálakerfið.

⁴ Skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra um lántökur ríkissjóðs á næstu árum, líklega vaxtaþróun og gengisáhættu og áhrif á peningahagkerfið, samkvæmt beiðni.

<https://www.althingi.is/alttext/pdf/151/s/1901.pdf>

⁵ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-iceland-at-a-outlook-negative-26-03-2021>

Í ágúst síðastliðnum birti Moody's svo nýtt lánsþæfismat fyrir ríkissjóð⁶. Þar fer mikið fyrir umræðu um hversu vel yfirvöld bjuggu í haginn með niðurgreiðslu skulda, jafnvægi í ríkisfjármálum um árabíl ásamt upptöku gagnsærra fjármálareglna. Trúverðugleiki í ríkisfjármálum hafi aukist mjög á umliðnum árum með tilkomu reglna sem þverpólitísk samstaða ríki um, sem auki tiltrú á því að takast muni á ný að koma á jafnvægi í ríkisfjármálum. Þá er tiltekið að *ef stjórnvöld víki verulega frá þeim áætlunum sem liggja fyrir til meðallangs tíma gæti það haft neikvæð áhrif á lánsþæfismat*.

Það traust sem lýst er í greinargerðum matsfyrirtækjanna er ekki auðveldlega áunnið en getur hæglega glatast sýni yfirvöld ekki nægilegan vilja til að virða lög um opinber fjármál. Til að viðhalda þeim hagstæðu lánaþjörum sem ríkissjóður býr við nú er mikilvægt að yfirvöld leggi fram trúverðugar áætlanir sem varða leiðina að hallalausum fjárlögum á ný og standi við þær.

Hið opinbera ýtir fjármálareglum á undan sér og brekkan verður brattari

Viðmiðum laga um opinber fjármál var víkið til hliðar árin 2023-2025 með bráðabirgðaákvæði og á nú að ýta þeim til hliðar enn eitt ár fram í tímann.

Vandamálunum ýtt yfir á næstu ríkisstjórn

Vegna áhrifa faraldursins á fjárhag hins opinbera var viðmiðum laga um opinber fjármál víkið til hliðar árin 2023-2025. Tók fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 mið af því og stóð til að stöðva skuldaféttun árið 2025. Skv. tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 mun skuldaféttun hins vegar ekki stöðvast fyrr en árið 2026. Þannig verður enn erfiðara að standast skuldalækkunarreglu laganna sem segir að „*skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber á milli heildarskulda og skuldahámars að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili*.“ Þar sem skuldir aukast árið 2026 færast þunginn yfir á árin 2027 og 2028 þegar skuldir munu þurfa að lækka um 2% af VLF, eða sem samsvarar fjárframlögum til háskólastigsins árið 2021.

Þar sem skuldalækkun á að hefjast utan þess tímabils sem fyrirbyggjandi fjármálastefna nær til er sú vegferð óútfærð. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu að fjármálastefna nái til lengri tíma en fimm ára og hefði verið æskilegt að nýta þá heimild nú svo stjórnvöld gætu útfært lækkun skuldahlutfallsins. Á þetta er einnig bent í álitsgerð fjármálaráðs um fyrirbyggjandi fjármálastefnu og jafnframt að slíkt hefði verið í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál um sjálfbærni. Taka samtökin undir með fjármálaráði að betur hefði farið á slíkri framkvæmd nú.

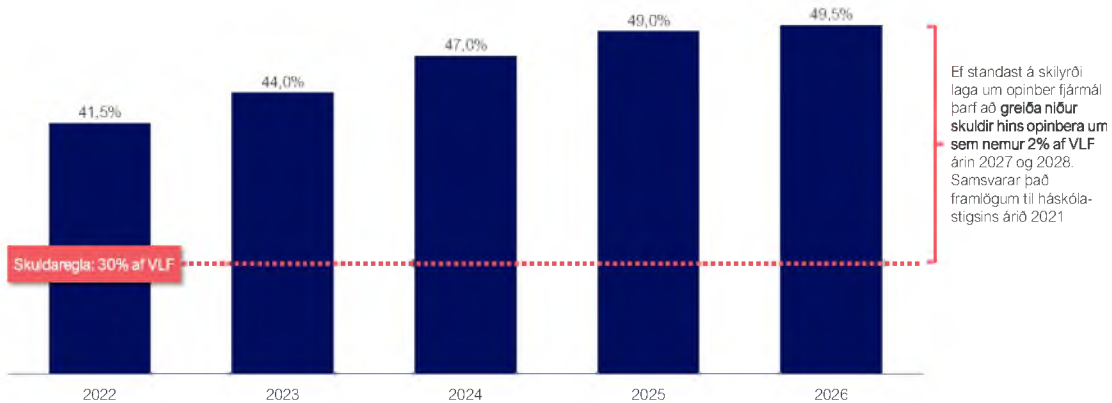
Opinberar skuldir hafa aukist minna en óttast var í fyrstu og því verður ekki séð hvers vegna vandanum er velt yfir á næstu ríkisstjórn með þessum hætti í stað þess að byrja eins fljótt og hægt er að lækka skuldir.

⁶ <https://www.government.is/library/Files/Rating%20Action%20-%20Moody's-affirms-Iceland's-rating-at-A2-stable-outlook%20-%20Aug21.pdf>



Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu (% af VLF)

Skuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnistæðum



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Lög um opinberfjármál nr. 123/2015 og útreikningar efnahagsviðs SA

Fjármálareglur þjóna mikilvægum tilgangi

Stór áföll geta opinberað veikleika í umgjörð fjármálareglna og geta gefið tilefni til endurskoðunar þeirra. Þó þarf að tryggja að endurskoðun fari ekki fram oftari en nauðsyn krefur. Tíð endurskoðun gæti gefið til kynna að lítil alvara sé að baki skuldbindingu yfirvalda til aga í ríkisfjármálum og gæti haft versnandi lánakjör í för með sér. Höfuðmáli skiptir að öll endurskoðun reglna byggist á skýrri framtíðarsýn en fari ekki fram með því markmiði að hanna undanþágur sem ná utan um fyrri brot á reglum.

Fjármálareglur eru mikilvægar því þær sýna fram á skuldbindingu yfirvalda til aga í ríkisfjármálum. Reglurnar eru gagnlegar í því skyni að draga úr þjögum í átt að hallarekstri og sveiflumagnandi ríkisfjármálum. Þær þurfa jafnframt að hafa nægjanlegan innbyggðan sveigjanleika þannig að hægt sé að bregðast við stórum efnahagsáföllum á borð við það sem við göngum nú í gegnum. Þó að mikil óvissa kalli á aukinn sveigjanleika ætti ekki að notast óhóflega við geðþóttamat sem getur verið misnotað og þannig grafið undan endurhvarfi til fjármálareglna til meðallangs tíma.

Flóttákvæði

Mörg lönd styðjast nú við svokölluð flóttákvæði (e. escape clauses)⁷ í ríkisfjármálum vegna þess samdráttar sem orðið hefur vegna faraldursins með tilheyrandi áhrifum á fjárhag hins opinbera. Með flóttákvæðum er ákveðinn sveigjanleiki innbyggður í viðbrögð yfirvalda við áföllum og veita þeim tímabundið svigrúm til að víkja frá skilyrðum laga. Þegar breytingar eru gerðar á fjármálareglum eða flóttákvæði virkjuð vegna efnahagsáfalls er þó mikilvægt að tryggja að breytingarnar séu sannarlega tímabundnar. Gagnsæi þarf að ríkja um þær forsendur sem liggja að baki svo verja megi trúverðugleika ríkisfjármála.

Vel hönnuð flóttákvæði ættu m.a. að tiltaka nákvæmlega við hvaða skilyrði virkja megi ákvæðin, hver hefur vald til að virkja þau og tímalínu og ferla sem leiða til endurupptöku

⁷ IMF Fiscal Affairs: Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.aspx>

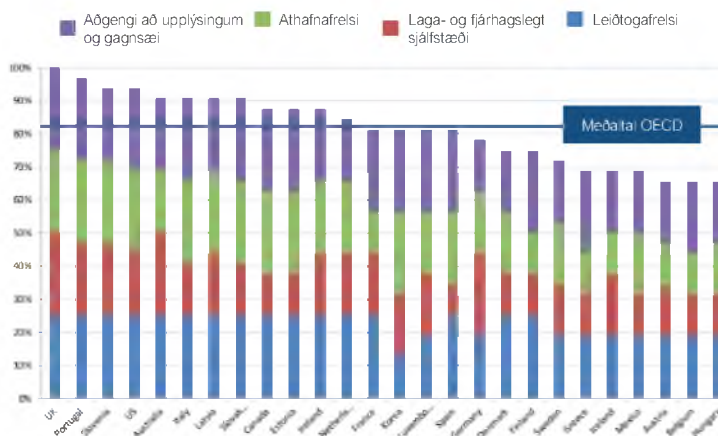
reglnanna. Best væri ef hægt væri að skilgreina með tölulegum hætti hvenær virkja megi flóttákvæði og að þau séu aðeins virkjuð þegar nauðsynlegt er að bregðast við viðburðum af sjaldgæfri stærðargráðu.

Sum lönd styðjast við ákveðna ferla sem tilgreina hvernig hægt sé að virkja fjármálaeignir á ný. Sem dæmi þarf að koma til sérstök endurgreiðsluáætlun í Þýskalandi vegna þeirrar auknu skuldsetningar sem áfallið hefur í för með sér. Sviss safnar saman uppsöfnuðum halla vegna efnahagsáfalla á sérstökum afskriftareikningi sem þarf að nettast út á sex árum með rekstrarafgangi. Best færi á því ef virkjun og framkvæmd flóttákvæða færi fram hjá óháðum aðilum s.s. fjármálaráði. Í þessu samhengi má fagna þeim áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar sem snúa að því að styrkja fjármálarád, sem er hlutfallslega veikt hér á landi miðað við önnur lönd innan OECD.

 SJALFSTÆTT OG ÖHAÐ FJÁRMALARÁÐ STUÐLAR AÐ ABYRGARI OPINBERUM FJÁRMÁLUM

Sjálfstæði fjármálaráðs innan OECD

Vísitala, 100% = fullkomið sjálfstæði



Heimild: OECD
https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-fiscal-council-is-relatively-weak_53b8639a-en

Í ljósi þess hve illa hefur tekist að samræmast lögum um opinber fjármál og þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið af stjórnmalunum skyldi athuga hvort ekki væri tilefni til að hanna reglur sem ná betur utan um áföll og marka skýrari sýn um hvernig skuli komast aftur á beinu brautina með ofangreind atriði í huga. Þá telja SA reynslu undanfarinna ára, og áhrif þess samdráttar sem hagkerfið gengur nú í gegnum, sýna að þörf er á að endurskoða annars vegar afkomuregluna með það fyrir augum að hún þjóni í raun markmiðum sínum. Það er, að sporna gegn áhrifum óæskilegra hvata sem stjórnmalamenn kunna að standa frammi fyrir þegar sýslað er með almanna fé. Hins vegar þurfi að endurskoða lögin, t.a.m. heimild hins opinbera til að víkja frá skilyrðum laganna um heildarjöfnuð og skuldahlutfall, með það að markmiði að auka fyrirsjáanleika í opinberum fjármálum og trúverðugleika laganna til langframa.

Nauðsynlegt er að tryggja aðhald á uppgangstímum

Mikilvægt er að fjármálaeignar stuðli að aðhaldssamri stefnu á uppgangstímum þannig að búið sé haginn fyrir niðursveiflu. Skuldareglan uppfyllir þau skilyrði, afkomureglan gerir það aftur á móti ekki. Íslenska hagkerfið er í eðli sínu sveiflukennt vegna smæðar og eðli uppistöðuáttvinnugreina og því ljóst að fastsett afkomuregla er ekki til þess fallin að stuðla að bæði efnahagslegum stöðugleika og sjálfbærni ríkisfjármála í senn. Eðli máls samkvæmt aukast skatttekjur þegar vel árar sem skapar svigrúm til aukinna útgjalda til skamms tíma, en auknum tekjum fylgir gjarnan hávær krafa um aukin útgjöld – slík þróun er hins vegar ósjálfbær. Ljóst

má vera að núverandi afkomuregla tryggir því ekki aðhaldssama fjármálastjórn á uppgangstímum og tilslakanir í niðursveiflu.

Mikilvægt er að stjórnvöld horfi til reynslu undangenginna ára sem og reynslu annarra þjóða og endurskoði afkomuregluna með ofangreint að leiðarljósi. Til að mynda hefði hagsveifluleiðrétt afkomuregla skuldbundið stjórnvöld til að skila meiri afgangi í uppsveiflu síðustu ára og aukið svigrúm þeirra til að bregðast við niðursveiflunni nú. Slík regla er þó einnig vanköntum háð, sér í lagi í viðlíka óvissu ástandi eins og því sem nú ríkir, þegar nær ógerningur er að áætla framleiðslulaka eða -spennu hagkerfisins. Útgjaldaregla, til viðbótar við núverandi afkomureglu, sem marka myndi þak á vöxt útgjalda hins opinbera á hverjum tíma gæti skapað nægjanlegt aðhald, verið einfaldari í framkvæmd og stuðlað að auknu gagnsæi.

Að lokum má nefna í samhengi við gagnsæi að tímaráðir vegna breytingar á skilgreiningu A vs. A1, A2 og A3 hlutum hins opinbera þyrftu að vera fánlegar til sögulegs samanburðar. Þar að auki er alþjóðlegur samanburður erfiður þar sem einungis er sett stefnumið um A1 hluta líkt og fjármálaráð bendir á.

Bjartsýnar áætlanir leiða að jafnaði til verri rekstrarniðurstöðu en ella Hvar birtast sjónarmið um varfærni?

Samhengi áætlana og fjárlaga voru skoðuð fyrir Evrópusambandsríki yfir tímabilið 1998-2019.¹ Að meðaltali var hagvöxtur einu prósentustigi minni en áætlanir til þriggja ára gerðu ráð fyrir. Þrátt fyrir þessa vitneskju er skekkjan ekki innbyggð í fjárlagagerðina. Þvert á móti styðjast yfirvöld gjarnan við bjartsýnar sviðsmyndir til að fresta nauðsynlegum hagræðingaraðgerðum eða rökstyðja áframhaldandi útþenslu. Þegar áætlanir, sem oft byggja á bjartsýnum væntingum, hafa verið samþykktar er mikil tregða til að aðlaga þær að breyttum veruleika – sérstaklega þegar sá veruleiki er lakari en vonast var til. Þessi tregða leiðir til þekkrar þjögunar í átt að rekstrarhalla sem á það til að verða viðvarandi. Slíkt ástand leiðir til sívaxandi skuldsetningar sem getur þróast í skuldavanda.

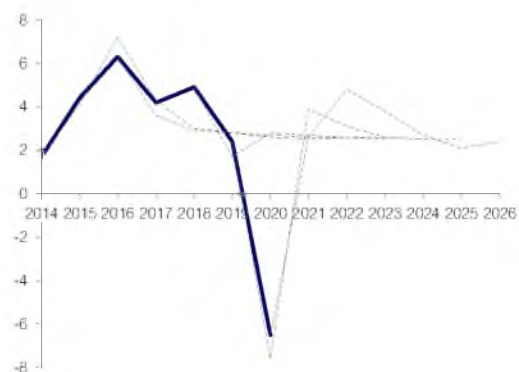
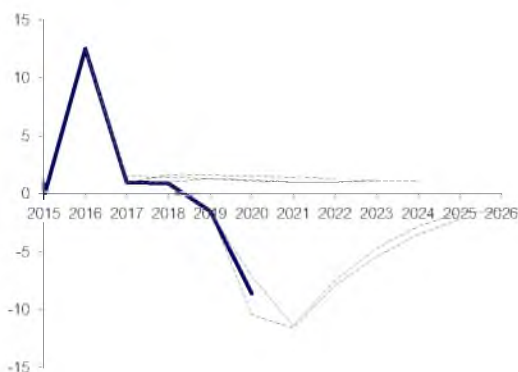


BJARTSÝNAR ÁÆTLANIR LEIÐA AÐ JAFNAÐI TIL VERRI REKSTRARNIÐURSTÖÐU EN ELLA

Raunniðurstaða og spár fjármálaáætlana 2018-2026 hafa sjaldan farið saman

Afcoma og afkomuspár (% VLF)

Hagvöxtur og hagvaxtarspár (%)



Heimildir: Hagstofa Íslands og Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Sviðsmyndir hafa litla þýðingu í tómarúmi – tiltaka þarf mögulegar viðbragðsáætlanir

Óhófleg bjartsýni til meðallangs tíma í ríkisfjármálum getur haft slæm áhrif á rekstrarniðurstöður og getur verið notuð sem réttlætning fyrir þenslu í ríkisfjármálum. Bjartsýni varðandi stöðu hagkerfisins að nokkrum árum liðnum leiðir að sama skapi til bjartsýnna útgjaldaáætlana. Hættan er sú að ef þróun í efnahagsmálum verður til verri vegar getur reynst pólitískt erfitt að aðlaga ríkisfjármálin að breyttum veruleika ef ekki hefur verið tiltekið fyrirfram hvernig bregðast ætti við lakari niðurstöðum.

Ávallt er hægt að lýsa efnahagslegri stöðu sem slappri ef samanburðurinn er glæst framtíðarsýn. Sumir stjórnámamenn munu alltaf lýsa núverandi stöðu sem ófullnægjandi, þannig að hún krefjist stuðnings ríkisfjármálanna. Slík vinnubrögð eru hins vegar ekki í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál sem snúa að varfærni og sjálfbærni.

Tilgreina þarf betur í fjármálastefnu hvernig varfærni birtist í afkomu frá ári til árs, til dæmis með útgjaldareglu þar sem sett yrði þak á útgjaldavöxt, til viðbótar við þær fjármálareglur sem þegar eru til staðar. Sviðsmyndir sem fylgja nú fjárlagafrumvarpi eru verulega til bóta, en tiltaka þarf viðbrögð ríkisfjármálanna ef sviðsmyndir aðrar en grunnsviðsmyndin raungerast. Að öðrum kosti hefur sviðsmyndagreiningin takmarkaða, ef einhverja, þýðingu.

Skuldaþróunin verður ósjálfbær nema gripið sé til aðgerða

Óvarlegt að treysta á að ytri áhrifaþættir, s.s. aukinn hagvöxtur, muni breyta stöðunni til hins betra. Hagvöxtur einn og sér mun ekki nægja til að koma jafnvægi á skuldahlutfallið til langframa. Vitað er að hækkandi lífaldur þjóðarinnar mun þyngja rekstur ríkissjóðs á komandi árum. Kostnaður vegna öldrunar felst einkum í auknum kostnaði í heilbrigðiskerfinu, umönnun aldraðra og lífeyrisgreiðslum sem auka á útgjaldaskuldbindingar. Aukinn kostnaður vegna þessa gæti þrýst skuldahlutfallinu á ósjálfbærar slóðir. Jafnvel með jákvæðum frumjöfnuði um 0,7% af VLF og endurbótum á almannatryggingakerfinu í takt við tillögur OECD gefur framreikningur til kynna sívaxandi skuldsetningu þegar fram líða stundir. Horft lengra en fimm ár fram í tímann mun reynast sífellt erfiðara að stöðva skuldasöfnun án sérstakra aðgerða. Skilgreina þarf viðbragð ríkisfjármálanna við þessari þróun.



SKULDAÞRÓUNIN VERÐUR ÓSJÁLFBÆR NEMA GRIPIÐ SÉ TIL AÐGERÐA

Heildarskuldir hins opinbera

%VLF



Heimild: OECD

Horfa þarf t.d. á heilbrigðisútgjöld í samhengi við þýðingarmiklar stærðir á borð við aldurssamsetningu þjóðar og þann árangur sem útgjöldin eiga að skila. Allar umbætur ættu að miðast að mælanlegum árangri, ekki auknum útgjöldum, útgjaldanna vegna.

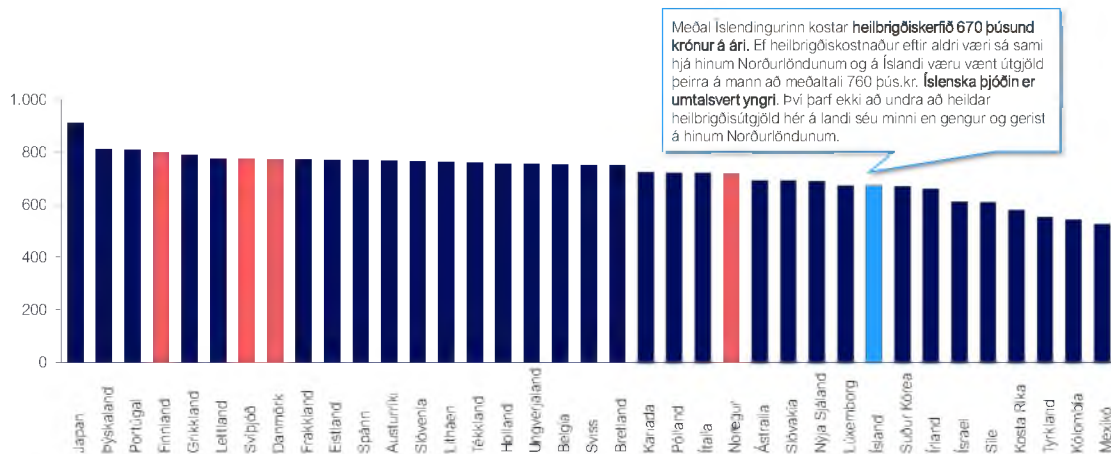
Íslenska þjóðin er mun yngri en aðrar Norðurlandþjóðir og því er eðlilegt að heilbrigðisútgjöld á mann séu talsvert lægri (um 12% lægri) en á hinum Norðurlöndunum að meðaltali. Höfuðmáli skiptir að markmið séu sett varðandi veitingu heilbrigðisþjónustu og að hagkvæmustu leiða sé svo leitað til að veita hana með sem skilvirkustum hætti.



HEILBRIGÐISÚTGJÖLD MUNU EINUNGIS KOMA TIL MEÐ AÐ AUKAST MEÐ HÆKKANDI LÍFALDRI

Vænt heilbrigðisútgjöld á mann miðað við íslenskan kostnað 2019

Út frá mismunandi aldurssamsetningu þjóða (Þús.kr.)



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, OECD og útreikningar efnahagsviðs SA

Alfarið er treyst á vöxt atvinnulífsins til að bæta stöðu ríkissjóðs

Raungengi nú er mun hærra en þegar mikill vöxtur ferðaðþjónustunnar hófst eftir fjármálaáfallið. Hátt raungengi við upphaf uppsveiflu mun þyngja róðurinn fyrir útflutningsgreinar en gert er ráð fyrir að útflutningsvöxtur muni knýja efnahagsbatann.

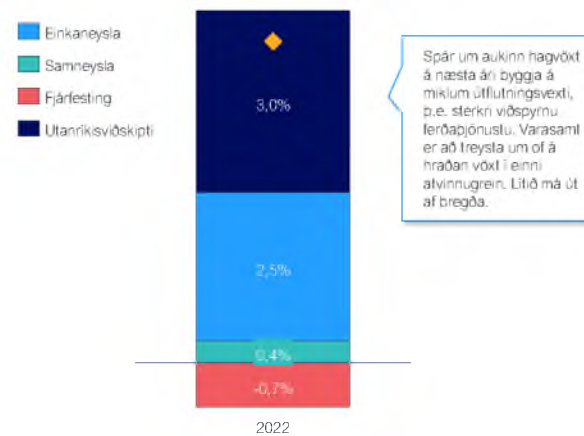
Til að forsendur í fjármálastefnu standist þurfa áætlanir um viðspyrnu í atvinnulífinu að ganga eftir. Veikleiki í hagvaxtarforsendum stjórnvalda snýr að bjartsýnum forsendum um vöxt ferðaðþjónustu. Spá Hagstofunnar um kröftugan útflutningsdrifinn hagvöxt á næsta ári byggir á því að hingað til lands muni koma um 1,4 milljónir ferðamanna á næsta ári. Miðað við áætlanir SAF um fjölda ferðamanna (um 1,2m ferðamanna árið 2022) og aðrar ferðamannaspár greiningaraðila mætti grunnsviðsmyndin sem fjármálastefna byggir á teljast með bjartsýnna móti.

„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. ...í ljósi sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma er verkefnið að skapa umgjörð og búa til hvata sem leiða til aukinnar framleiðni í hagkerfinu. Aukin framleiðni mun að öðru óbreyttu standa undir aukinni velsæld óháð pólitískum stefnum og áherslum.“

- Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2022-2026

**Framlag undirliða til hagvaxtar 2022**

%



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Mikil fjölgun hefur verið á opinberum störfum en fækkun á almennum vinnumarkaði

Fjölgun starfa hjá hinu opinbera hefur verið umfram fólksfjölgun, náttúrulega fjölgun fólks á vinnufærum aldri og langt umfram þróunina á almennum vinnumarkaði á undanförunum árum. Þessi þróun var hafin áður en heimsfaraldur skall á og er því ekki eingöngu honum um að kenna. Ástæða er til að gefa þessu gaum þar sem tryggja þarf að verðmætasköpun á almennum vinnumarkaði geti staðið undir opinberum störfum til lengri tíma lítið. Fjölgun opinberra starfa getur haft ruðningsáhrif á almennum vinnumarkaði, þyngt opinberan rekstur og takmarkað hagvaxtargetu þjóðarþúsins. Gögn þyrftu að liggja fyrir sem sýna um hvers kyns störf ræðir.

Rannsóknir hafa sýnt að opinberar ráðningar⁸:

- Dragi ekki úr atvinnuleysi til langs tíma
- Auki byrði í ríkisfjármálum
- Geti dregið úr hagvaxtargetu þjóðarþúsins með því að lækka atvinnustig á almennum vinnumarkaði.

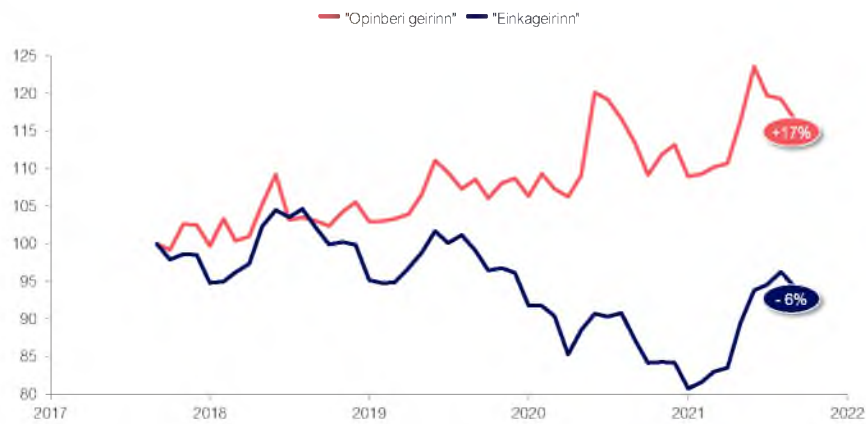
Nýta þarf tækifæri til útvistunar verkefna þar sem þau liggja. Þá ætti hið opinbera ekki að standa í samkeppnisrekstri. Sérstakt markmið þessarar ríkisstjórnar er að vaxa til velsældar. Vaxtargeta í atvinnulífinu veltur að miklu leyti á samkeppnishæfu rekstrarumhverfi einkageirans og getu hans til að ráða til sín starfsfólk. Fráleitt væri ef hið opinbera yrði ofan á í samkeppni við almenna vinnumarkaðinn um sérhæft starfsfólk í stórum stíl. Rýna þarf betur um hvaða störf ræðir og hvað veldur þessari þróun.

⁸ Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment?
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rode.12613>



Fjölgun starfandi á almennum og opinberum² vinnumarkaði á nýliðnu kjörtímabili

Vísitala = 100 í september 2017



Heimild: Hagstofa Íslands

²Starfsfólk í atvinnugreinunum opinberri sjúkráðgjafi, fræðslustarfsemi og heilbrigðis- og félagsþjónustu

Á sama tíma leiðir hið opinbera launaþróun eins og oft áður

Launahækkningar, sem hið opinbera leiðir, þyngja rekstur og skapa verðbólguþrýsting. Launakostnaður sem hlutfall af verðmætasköpun er sá mesti sem þekktist og langt umfram það sem þekktist í okkar helstu samanburðarlöndum. Almennur vinnumarkaður ætti ávallt að leiða launaþróun og opinber markaður að elta hann, enda eykst framleiðni, sem skapar svigrúm til aukins kaupmáttar, mest þar.

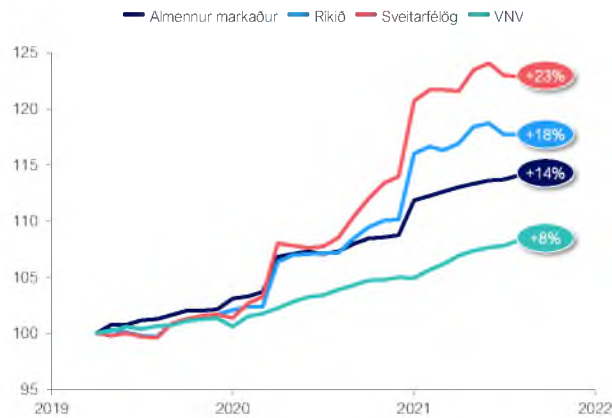
“...þungir togkraftar verða til þess að [launatengd] útgjöld hins opinbera aukast enda þótt framleiðni vinnuafis innan opinbera geirans vaxi minna en annars staðar í hagkerfinu. Í þessu ljósi er mikilvægt að huga að því hvað leiðir launahækkningar. Stjórnvöldum ber að spyrna gegn því að launahækkningar opinbera geirans leiði launamyndun á vinnumarkaði.”

- Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir 2020-2024



Þróun launavísitölu á almennum og opinberum vinnumarkaði

Vísitala apríl 2019 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands

Umbætur þurfa að eiga sér stað á vinnumarkaðslíkaninu

Laun og tengd gjöld eru ríflega 60% af allri verðmætasköpun í landinu og hvergi innan OECD er hlutfallið hærra. Launahækkanir umfram aukningu verðmæta í atvinnulífinu leiða til verðbólgu, veikingar gengis krónunnar og hærri vaxta.

Endurbætur þurfa að eiga sér stað á kjarasamningslíkaninu sem stuðla að þjóðhagslegum stöðugleika. Ríkissáttasemjari á Íslandi hefur ekki þau úrræði sem sáttasemjarar í Danmörku, Noregi eða Svíþjóð hafa til að tengja hópa saman eða fresta aðgerðum. Slík úrræði eru mikilvægur þáttur í stöðugleika á norrænum vinnumarkaði.

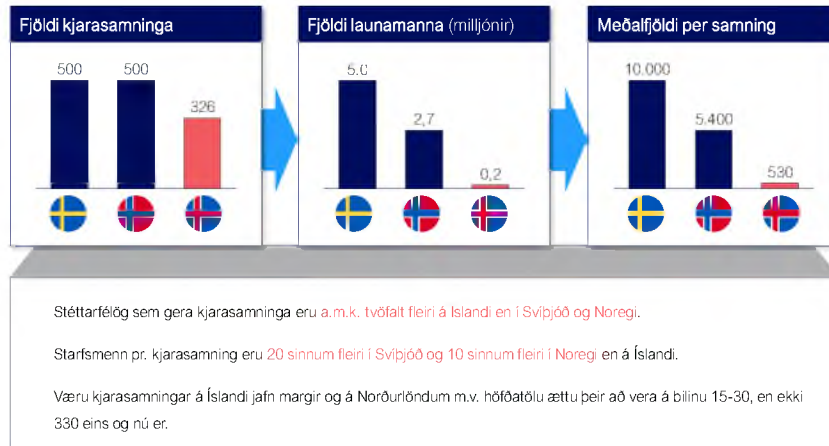
Nauðsynlegt er að setja vinnubrögðum við kjarasamningsgerð fastari skorður til að draga úr miklum og óþörfum samfélagskostnaði sem samningsgerðinni fylgir. Á Norðurlöndunum eru stefnumótandi kjarasamningar endurnýjaðir skömmu áður en þeir renna út og í kjölfar þeirra eru langflestir aðrir kjarasamningar endurnýjaðir á örfáum vikum.

Ítrekað hefur verið bent á að ekki sé farsælt að hið opinbera leiði launaþróun. Það er engu að síður tilfellið enn á ný. **Mikilvægar umbætur á vinnumarkaðslíkaninu eru til þess fallnar að stuðla að skilvirkari kjarasamningagerð, launahækkunum í takti við verðmætasköpun og heilbrigðari vinnumarkaði.**



Fámenn stéttarfélög og of margir kjarasamningar einkenna íslenska kjarasamningslíkanið

Stór stéttarfélög, með ólíkar starfsgreinar og félagsmenn með mismikla menntun og ábyrgð, eru líklegri til að sýna samfélagslega ábyrgð og eru knúin til að skapa sátt um launahlutföll milli ólíkra starfsgreina.



Styrkja þarf tengsl milli útgjalda og árangurs

Leggja ætti áherslu á árangur, tilgang og markmið fjárveitinga í samhengi við upphæðir fjárheimilda. Á þetta hefur skort.

Árangurstengda fjárlagagerð er unnt að innleiða með ýmsum hætti eftir því hvaða umgjörð hentar hverju landi, en Ísland er skemmra á veg komið en nær öll önnur OECD lönd hvað varðar innleiðingu á slíkri stefnu. Stefnumótunin felst í grundvallaratriðum í því að settir séu árangursmælikvarðar fyrir mikilvægustu málafni ráðuneyta með það fyrir augum að standa vörð um gæði opinberrar þjónustu á meðan dregið er úr sífelldri útþenslu ríkisútgjalda.

Kostir árangurstengdrar fjárlagagerðar eru meðal annars taldir vera:

1. aukið gagnsæi
2. skýrari ábyrgð
3. aukin hagkvæmni
4. gagnadrifin stefnumótun
5. bætt stjórnsýslumenning
6. markvissari dreifing á skattfé

Skv. 20. grein laga um opinber fjármál á hver ráðherra að setja fram stefnu fyrir þau málafnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á. Þar eiga að koma fram áherslur og markmið, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmið og lýsa á með nokkuð nákvæmum hætti hvernig skuli unnið að umbótum í þá átt. Gera á grein fyrir ítarlegum þáttum eins og ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Ekki er að sjá að þessu hafi enn verið fylgt eftir.

Tryggja þarf að endurmat útgjalda verði reglubundinn þáttur í fjárlagagerð

Endurmat útgjalda er mikilvægt tól til að halda aftur af útgjaldaaukningu og forgangsraða í rekstri. Yfirstandandi vinna við endurmat útgjalda í málaflokkunum örorkumál, þjónusta við aldraða og framhaldsfræðsla er því mikið fagnaðarefni. Ræða þarf niðurstöður endurmats

útgjalda í samhengi við fjárlagagerð enda stuðlar það að samhengi markmiðasetningar og fjárveitinga og gagnadrifinni ákvarðanatöku.

Sífelld fleiri OECD ríki styðjast við slíka aðferðafræði sem reglulegan þátt í mati á gæðum ríkisútgjalda enda hefur hún gefist vel. Skv. niðurstöðum ríkjanna telur OECD að endurmat útgjalda leiði til:

- **Betri forgangsróðunar**
- **Skilvirkari nýtingar fjár**
- **Temprunar útgjaldaaukningar**

Nú er rétti tíminn til að setja stóraukinn kraft í þessa vegferð.

Ef skapa á svigrúm til aukinnar opinberrar fjárfestingar þarf að forgangsraða í rekstri

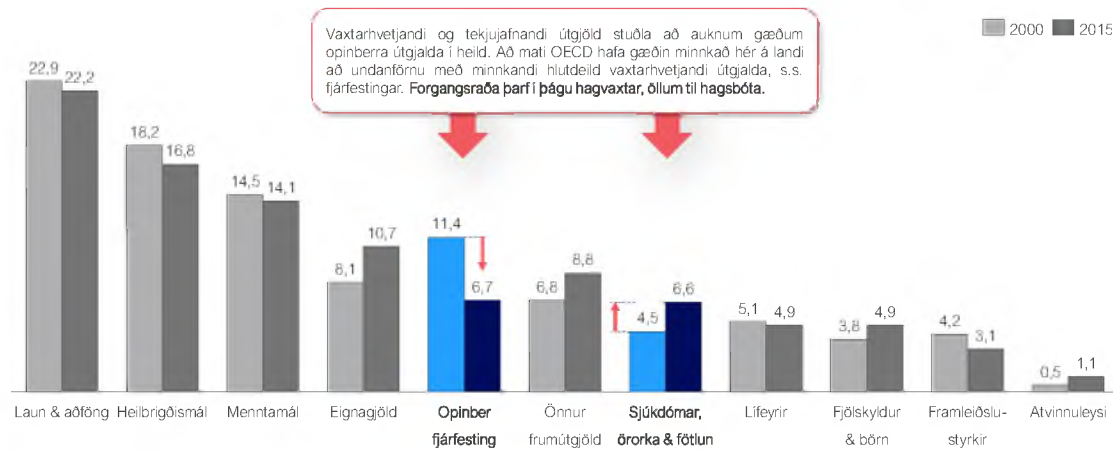
Gæði ríkisútgjalda skipta máli og nauðsynlegt er að leggja meiri áherslu á hagvaxtarhvetjandi útgjöld. Vert er að taka undir ábendingar fjármálaráðs sem hefur bent á og kallað eftir skýringum á því að fjárfestingastig sé orðið varanlega lægra en það var fyrst eftir aldamót. Ráðið bendir einnig á að fjárfestingastigið hafi hækkað tímabundið en í kjölfar fjárfestingaátaks stjórnvalda sé hlutfallið orðið lægra en langtímameðaltal og sé á niðurleið út tímabil fjármálstefnunnar.



GÆÐI RÍKISÚTGJALDA SKIPTA MÁLI OG NAUÐSYNLEGT ER AÐ LEGGJA MEIRI ÁHERSLU Á HAGVAXTARHJETJANDI ÚTGJÖLD

Hluttur málaflokka í heildarútgjöldum hins opinbera árið 2000 og 2015

% af heildarútgjöldum



Heimildir: OECD Public Finance Dataset og OECD Economic Surveys: Iceland 2019

Aukin áhersla á hagvaxtarhvetjandi útgjöld gagnast öllum þjóðfélagshópum

Hægt er að ná fram mikilvægum umbótum á almannatryggingakerfinu án þess að auka á ójöfnuð.

- Leggja þarf meiri áherslu á hagvaxtarhvetjandi útgjöld á sama tíma og markmiðum tilfærslukerfa er náð. Þetta felur í sér umbætur á tveimur málaflokkum að mati OECD:

1. **opinberri fjárfestingu**
2. **almannatryggingakerfinu**

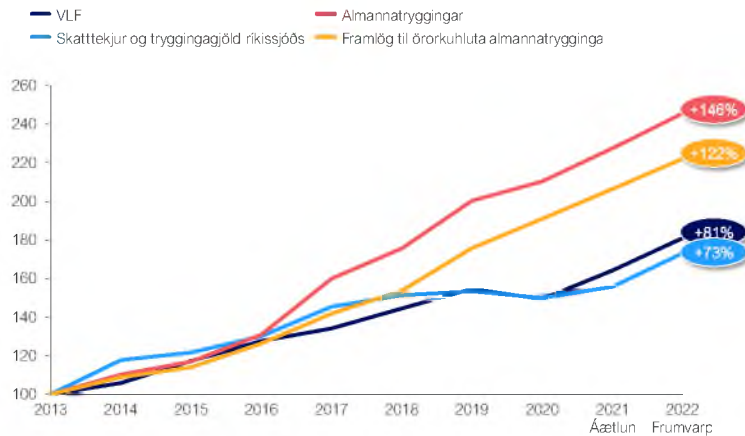
Samkvæmt útreikningum OECD væri hægt að auka hagvöxt á mann um 3,5% á 10 árum og 7% til lengri tíma litið með því að auka útgjöld til fjárfestinga en draga til baka hluta af þeirri miklu aukningu sem sést hefur í almannatryggingakerfinu á umliðnum árum. Að mati OECD myndu slíkar umbætur auka skilvirkni í þjóðarþáttum án þess að hafa neikvæð áhrif á jöfnuð. Fjárfesting í mikilvægum innviðum þjónar þannig hagsmunum allra landsmanna.



HÆGT ER AÐ NÁ FRAM MIKILVÆGUM UMBÓTUM Á ALMANNATRYGGINGAKERFINU ÁN ÞESS AÐ AUKA Á ÖJÖFNUÐ

Framlög til almannatrygginga og skatttekjur og tryggingagjöld*

Vísitala = 100 árið 2013 (á verðlagi hvers árs)



* Leiðrétt fyrir stöðugleikaframlögum árið 2016
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, OECD

Bregðast þarf við ábendingum OECD og ráðast í umbætur á almannatryggingakerfinu

Á undanförunum árum hefur OECD ítrekað bent á nauðsyn umbóta í almannatryggingakerfinu samhliða fyrirsjáanlega auknum kostnaði vegna hækkandi lífaldurs. Þar hefur örorkukerfið verið sérstaklega nefnt þar sem hefur verið ósjálfbær þróun á undanförunum árum.

Á árabílinu 2000 til 2015 jukust útgjöld til sjúkdóma, örorku og fötlunar úr 4,5 í 6,6% af opinberum útgjöldum, aðallega vegna mikillar aukningar í geðheilbrigðisvandamálum hjá yngra fólki. Kerfið náði þá til um 1/10 á vinnufærum aldri og hefur það hlutfall farið stighækkandi síðan.

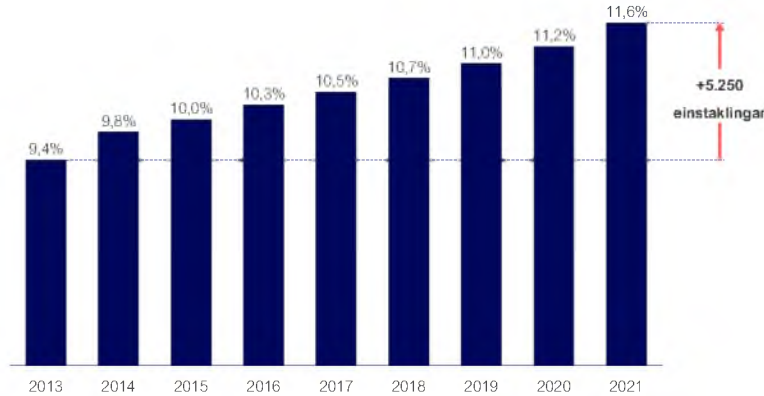
Umbótatillögur OECD felast í því að lögð sé áhersla á að styðja þá sem þiggja örorkubætur til aukinnar virkni á vinnumarkaði.

Ósjálfbær þróun í almannatryggingakerfinu mun þyngja skuldabyrði þegar fram líða stundir. Miklar væntingar eru því til þeirrar vinnu sem nú stendur yfir varðandi endurmat útgjalda í þessum málaflokki.



Hlutfall öryrkja af fólki á vinnufærum aldri¹

Samanlagður fjöldi örorkulífeyrisþega, örorkustyrkþega og endurhæfingarlífeyrisþega



¹Mannfjöldi á aldrinum 18-67 ára, að undanskildum erlendum ríkisborgurum.
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Nýta á samkeppni um veitingu sjúkraþjónustu að uppfylltum kröfum um magn, gæði og verð

Eins og SA hafa fjallað um í [nýlegri úttekt um heilbrigðismál](#) felast margvíslegar áskoranir í heilbrigðismálum, tengdar lýðfræðilegri þróun og breyttri aldurssamsetningu sem og breyttum lífnaðarháttum og lýðheilsuógnum. Fyrirséð er að kostnaður við heilbrigðisþjónustu muni fara vaxandi og krafan um betri nýtingu fjárframlaga ríkisins brýn.

Í tillögum SA sem snúa að málaflokknum felast fimm meginstef:

1. Notandinn í fyrsta sæti: Skýr réttur og fjármögnun
2. Samningar um alla heilbrigðisþjónustu
3. Einstaklingsmiðuð heilbrigðisþjónusta við hæfi
4. Stafræn heilbrigðisþjónusta
5. Forvarnir í fyrirrúmi

Óljóst er hvaða heilbrigðisþjónustu hið opinbera fjármagnar. Ósamræmi er í fjármögnun og samningagerð.

Óskýr markmið og viðmið hins opinbera um hvaða heilbrigðisþjónustu skuli niðurgreiða og hver megi veita þjónustuna koma niður á þjónustu við notendur. Kostnaður og fjárveitingar í heilbrigðiskerfinu eru oft ógagnsæjar og órökréttar. Ekki er samið um alla þjónustu og ósamræmi er í því hvernig fjármunum er úthlutað til ólíkra rekstraraðila. Þar sem gagnsæi er lítið er samanburður erfiður. Litlir hvatar eru til hagræðingar í starfsemi hjá opinberum aðilum sem ekki fá úthlutað fjármagni á verkefnabundnum grunni.

Mikilvægt er að heilbrigðisráðuneytið fylgi því eftir að veitendur heilbrigðisþjónustu uppfylli skýr viðmið um gæði og öryggi þjónustunnar og að sömu viðmið eigi við um alla rekstraraðila. Tryggja þarf að greiðslukerfi mismuni ekki rekstrarformum.

Óskilgreind viðmið leiða af sér óhagræði og sóun.

Óljós skilaboð og skortur á skilgreindum viðmiðum leiða of oft til þess að heilbrigðisþjónusta er ekki veitt á viðeigandi þjónustustigi. Í því getur falist óhagræði og sóun auk þess sem hætta skapast á því að notendur þjónustu falli á milli í kerfinu. Eftirsóknarvert er að veita ætíð þjónustu við hæfi, á viðeigandi þjónustustigi, byggt á heilsufari, sjúkdómsástandi og réttindum.

Mikilvægt er að halda áfram að efla og bæta heilsugæsluna svo sjúklingar leiti til hennar fremur en bráðamóttökunnar (aðflæðisvandinn). Tryggja þarf að sjúklingur fái þjónustu við hæfi að lokinni sjúkrahúsvist til að endurhæfing geti hafist sem fyrst (fráflæðisvandinn).

Langtímaáskoranir eiga erindi í stefnumótun og fjárlagagerð

Ekki þarf aðeins að greina skammtímaáhrif af verkefnum hins opinbera heldur einnig hvernig fyrirséð er að fjármagna eigi þau kerfi og réttindi sem til staðar eru horft áratugi fram í tímann. Þó að mikið hafi áunnist á undanförunum árum þarf aukin eftirfylgni að eiga sér stað svo tryggt sé að markmiðum um ábyrgð í ríkisfjármálum sé náð og að grunnildi þeirra séu virt.

Nýverið birti fjármála- og efnahagsráðuneytið í fyrsta sinn áætlun um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum til 30 ára. Slík greining er framfaraskref en hún leiðir í ljós að miðað við gefnar forsendur verði heildarafkoma hins opinbera neikvæð allt til loka tímabilsins. Vitaskuld ríkir óvissa um þróun helstu stærða en þessar niðurstöður gefa engu að síður til kynna að stjórnvöld þurfi að móta viðbragðsáætlanir.

Alþingi tekur hins vegar ekki til umfjöllunar greiningar á sjálfbærni ríkisfjármála til lengri tíma lítið, þó þar sé fjallað um fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar sem tekur til fimm ára tímabils. Flest önnur lönd innan OECD ræða sjálfbærni ríkisfjármála til lengri tíma á þingi.

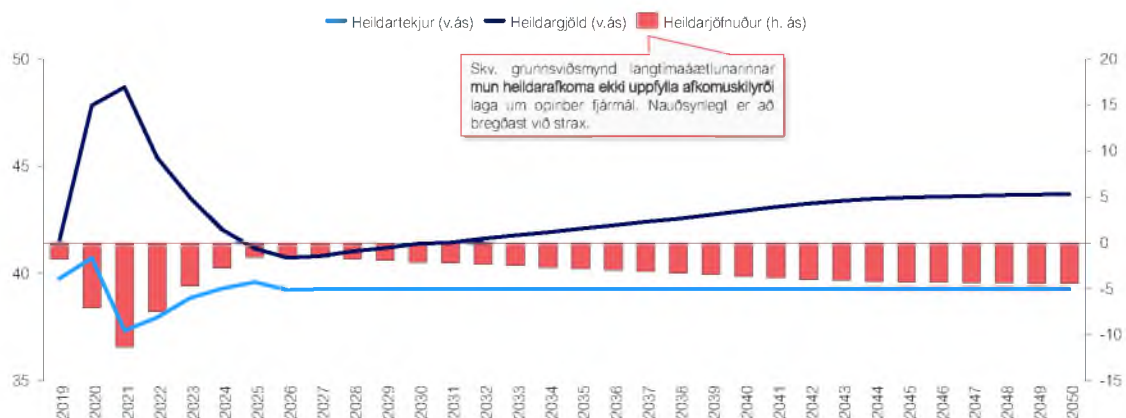
Opinská umræða þarf að eiga sér stað á Alþingi um langtímaáskoranir og sjálfbærni opinberra fjármála svo hægt sé að taka afstöðu til þeirra og bregðast við í tæka tíð.



LANGTÍMAÁSKORANIR ÞARF AÐ RÆÐA Á ALÞINGI SVO LÖGGJAFINN GETI BRUGÐIST ÁÐUR EN ÞÆR RAUNGERAST

Heildarafkoma hins opinbera – Grunnviðsmynd framreiknings langtímaáætlunar

% VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Álögur á atvinnulíf eru að aukast. Framlenging á lækkun tryggingagjalds er nauðsynleg

Ljóst er að treyst er á hagvöxt til að bæta stöðu ríkissjóðs, m.ö.o. er verið að treysta á vöxt atvinnulífsins. Atvinnulífið hefur alla burði til að standa undir þeim hagvexti sem knýr fram bata í ríkisfjármálum og fjölgun starfa, ekki hið opinbera. Svo sá vöxtur megi verða að raunveruleika þarf að styðja við atvinnulífið í orði og verki en ein helsta hindrun fyrirtækja í þessum efnum er launakostnaður sem þróast hefur úr takti við verðmætasköpun. Launakostnaður sem hlutfall af verðmætasköpun er sá mesti sem þekktist og langt umfram það sem þekktist í okkar helstu samanburðarlöndum.

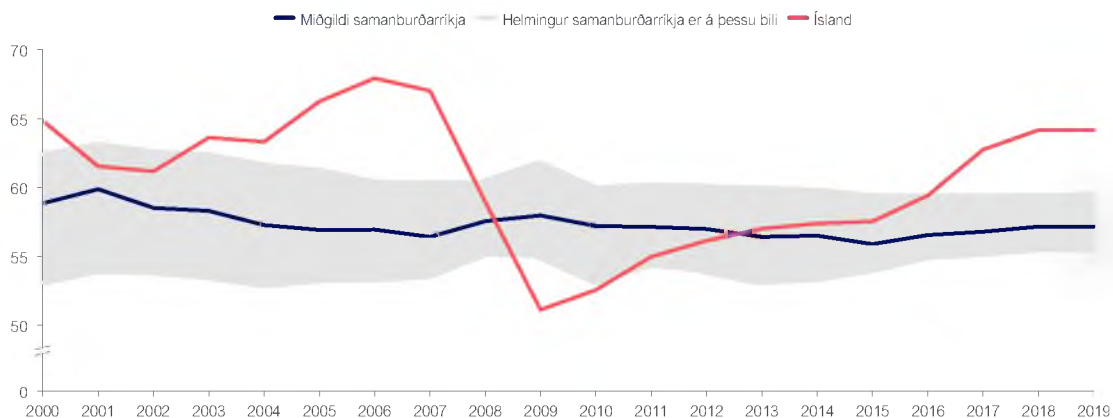
Launahækkarnir, sem hið opinbera leiðir, þynjja rekstur og skapa verðbólguþrýsting sem væri hægt að tempra með lækkun launatengdra gjalda, þ.á.m. tryggingagjalds. Þrátt fyrir lækkun tryggingagjalds árið 2021 voru tekjur af því í samræmi við fyrri áætlanir. Lækkun gjaldsins þarf þannig ekki að þýða minni tekjur til ríkissjóðs aukist atvinnusköpun á móti.



FRAMLENGING Á LÆKKUN TRYGGINGAGJALDS ER NAUÐSYNLEG. HÁIR SKATTAR OFAN Á HÁ LAUN SLIGA REKSTUR FYRIRTÆKJA

Hlutfall launakostnaðar af landsframléiðslu

% VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Heildarendurskoðun fyrirkomulags tryggingagjalds þarf að eiga sér stað

Tryggingagjald er mikilvægur gjaldstofn ríkissjóðs og námu tekjur af honum á bilinu 94-98 milljörðum króna á árunum 2018-2020. Síðastliðinn vetur var tryggingagjaldið lækkað tímabundið úr 4,9 prósentum í 4,65 prósent. Var þetta gert til að styðja við atvinnurekendur í umhverfi mikilla launahækkana á tíma sögulegs atvinnuleysis. Í þessari stefnu felst viðurkenning á þeirri staðreynd að skattur á laun er sannanlega til þess fallinn að vinna gegn atvinnusköpun.

Samtök atvinnulífsins telja að sé gjaldið hannað til að standa undir tilteknum réttindum í tilfærslukerfum, svo sem atvinnuleysistryggingum og fæðingarorlofi, þurfi að taka mið af því til lengri tíma lítið. Ekki fer vel á tíðri endurskoðun gjaldsins. Að sama skapi ber að hafa þennan kostnað í huga þegar bótaréttindi eru ákveðin. Því fagna SA þeim áherslum sem fram koma í seinustu Fjármálaáætlun um heildstæða endurskoðun þessa fyrirkomulags í þeim tilgangi að skýra hlutverk gjaldsins og auka gagnsæi varðandi ákvörðun þess.

Undanfarin ár hafa atvinnuleysisbætur hækkað meira en gjaldstofn tryggingagjalds á föstu verðlagi og ekki er útlit fyrir að sú þróun muni snúast við á næstunni. Ákvarðanir um aukinn

bótarétt leiða því til þess að hluti atvinnuleysisbótakerfisins verði fjármagnaður með almennum sköttum, að öðru óbreyttu.

Breytingar á bótarétti geta haft í för með sér aukin útgjöld, bæði vegna hærri bótafjárhæða eða lengra tímabils atvinnuleysis og vegna aukins jafnvægisatvinnuleysis sem af réttindunum gæti hlotist. Spár gera nú þegar ráð fyrir að atvinnuleysi verði þrálátt á næstu árum, jafnvel eftir að fullri framleiðslugetu hagkerfisins verður náð. Mikil bótaréttindi og hátt tryggingagjald eru ekki til þess fallin að sporna gegn þeirri þróun.

Tillögur SA felast einkum í því að:

1. Gjaldhlutfall tryggingagjalds verði ákvarðað til lengri tíma
2. Atvinnuleysistryggingasjóður verði lagður niður og annað fyrirkomulag fundið sem samræmist stöðu málaflokksins
3. Jöfnunarframlag vegna örorkubyrði verði endurskoðað

Að lokum

Stefna yfirvalda um að vaxa til velsældar treystir á öflugt atvinnulíf en þýðingarmiklar umbætur þurfa að eiga sér stað á rekstrarumhverfi fyrirtækja. Ekki er eingöngu hægt að treysta á hagvöxt í þessum efnum eins og áætlanir gefa til kynna – skilgreina þarf viðbragð ríkisfjármálanna tímanlega þó fyrirséðar áskoranir framtíðar geti virst fjarlægjar. Samtök atvinnulífsins ítreka mikilvægi þess að stjórnvöld leggi fram vel skilgreindar og trúverðugar áætlanir sem leiða til þess að fjármálaeðglur geti tekið gildi á ný. Þá þarf að endurskoða fjármálaeðglurnar að fenginni reynslu.

SA vonast til þess að ofangreindar athugasemdir verði teknar til greina í áframhaldandi vinnu við áætlanagerð, mótun fjármálastefnu og lög um opinber fjármál.

Virðingarfyllst,

ÁSDÍS KRISTJÁNSDÓTTIR

Ásdís Kristjánsdóttir
Aðstoðarframkvæmdarstjóri SA

Anna Hrefna Ingimundardóttir

Anna Hrefna Ingimundardóttir
Forstöðumaður efnahagssviðs SA