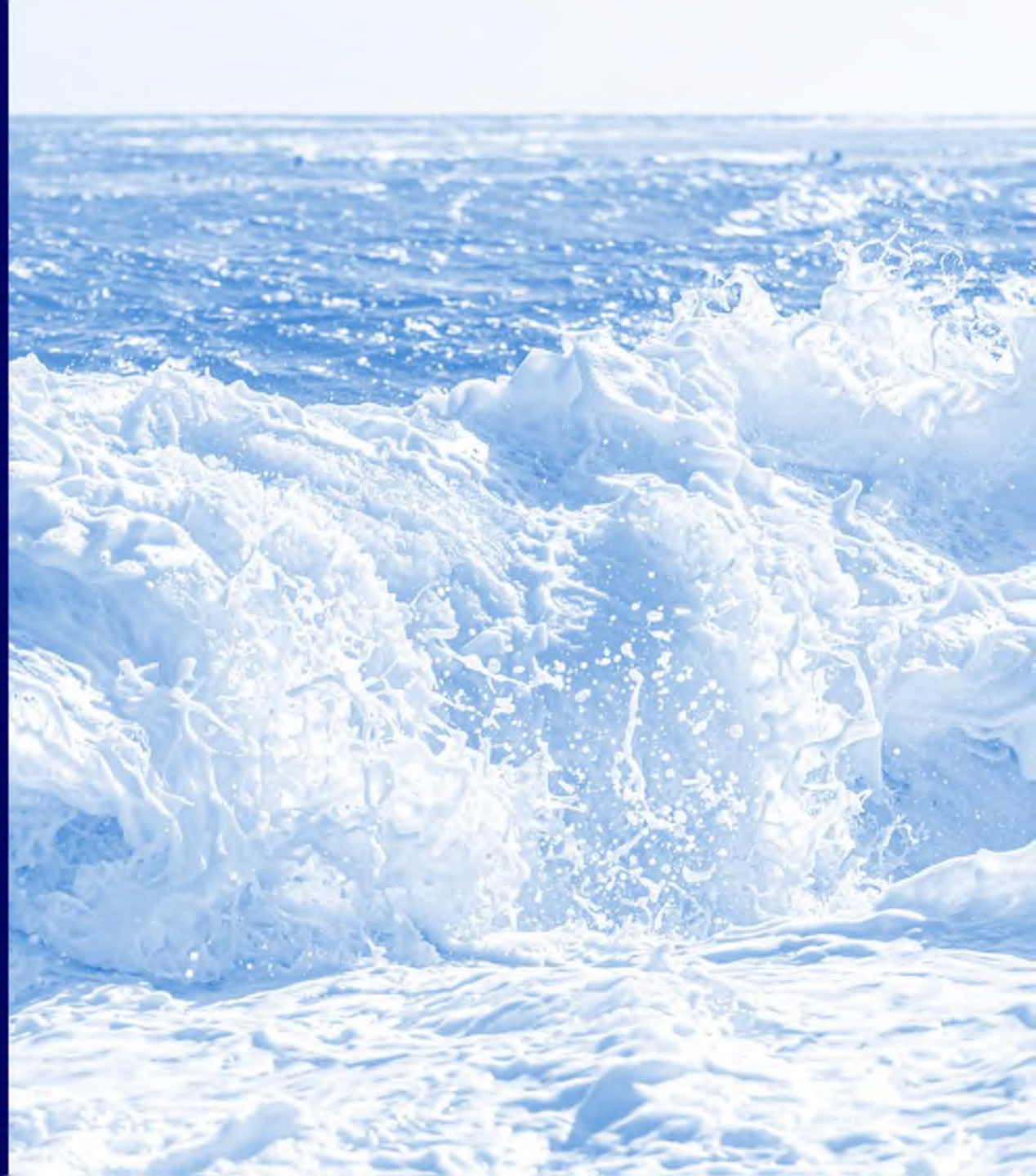


# FROÐUNNI FLEYTT

Fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – apríl 2023



## Áherslur Samtaka atvinnulífsins

### Óstöðvandi útgjaldavöxtur:

Í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2024-2028 er ráðgert að jafnvægi komist aftur á í ríkisfjármálum eftir mikið umrótatímabil sökum heimsfaraldurs. Þó að ríkissjóður hafi orðið fyrir skakkaföllum vegna þeirra aðgerða sem gripið var til á þeim tíma er vandséð að heildaráhrifin á ríkissjóð þurfi að vera jafn mikil og langvarandi eins og endurspeglast í áætluninni. Hluti þeirra miklu fjármuna sem veitt var út í hagkerfið á þessum tíma er nú að skila sér aftur til ríkissjóðs, að hluta til vegna aukinnar verðbólgu, og eru tekjur því að reynast umfram áætlanir. Í stað þess að sýna aðhald og styðja við peningastefnuna í því verðbólguumhverfi sem nú ríkir falla stjórn málin enn og aftur í freistni og stofna til nýrra útgjalda. Farsælla væri að standast þá freistni og ráðstafa þessum fjármunum aftur til skuldalækkunar svo hemja megi hinn íþyngjandi og sívaxandi vaxtakostnað ríkissjóðs.

### Afgang þarf af ríkisrekstri til að draga úr vaxtakostnaði:

Þó að jafnvægi náist á frumjöfnuði á áætlunartímabilinu verður heildarjöfnuður enn neikvæður nærri allt tímabilið. Það þarf ekki aðeins hallalausán rekstur hjá hinu opinbera til að minnka skuldsetningu, heldur þarf myndarlegan afgang. Í stað þess að leita tækifæra til hagræðingar á útgjaldahlið hefur ríkisstjórnin hins vegar kosið að hækka álögur til að rétta af rekstur ríkissjóðs. Þetta er varhugaverð nálgun og ekki forsvaranleg fyrr en tækifæri til að draga úr útgjöldum hafa verið tæmd. Ekki er að sjá að nein tilraun sé gerð til að leita leiða til hagræðingar í opinberum rekstri, s.s. með endurmati útgjalda sem boðað var 2019.

### Aukin skattheimta er ekki lausnin:

Tekjuhliðin hefur ekki verið stærsta vandamálið í rekstri hins opinbera og því skýtur skökku við að helstu aðgerðir í átt að hallalausum fjárlögum felist í tekjuöflun skv. fjármálaáætlun. Lítið fer fyrir skapandi lausnum þegar kemur að útgjaldahliðinni. Að auki er vert að benda á að ekki er víst að þær ráðstafanir sem grípa á til á tekjuhlið skili yfir höfuð auknum tekjum þegar upp er staðið, enda hafa slíkar aðgerðir áhrif á efnahagslega hvata. Tiltekt á útgjaldahlið er líklegri til að skila varanlegum ávinningi eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn bendir á.

### Brýn þörf er á endurmati útgjalda og útgjaldareglu:

Þar sem erfitt hefur reynst að hrinda umbótum á borð við endurmat útgjalda í ríkisrekstri í framkvæmd má velja upp þeirri spurningu hvort ekki sé tímabært að óska eftir aðstoð, t.a.m. frá sérfræðingum innan raða OECD sem aðstoðað hafa aðrar þjóðir, við innleiðingu á verkferlum sem stuðla að bættum rekstri ríkissjóðs. Þá vilja SA ítreka kosti útgjaldareglu og leggja til að hún verði lögfest til hliðar við þær fjármálareglur sem þegar má finna í lögum um opinber fjármál.

# ÓVÆNTAR TEKJUR TIL BJARGAR





## Tekjufroðu varið til aukinna útgjalda

Tekjur ríkissjóðs hafa sífellt reynst umfram spár á síðustu árum. Á sama tíma hefur gengið afar illa að halda aftur af aukningu útgjalda. Þótt aðhald á ýmsa mælikvarða sé aukið milli ára mætti það hæglega vera mun meira.

Hagvöxtur síðustu ára hefur reynst umfram spár og atvinnuleysi reynst minna en vænst var, með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á afkomu heimila og fyrirtækja. Það eru engin nýmæli að aukinn hagvöxtur og sterk staða einstaklinga og fyrirtækja styrkir skattstofna hins opinbera og eykur tekjur þess.

Glögg mál sjá áhrif þessa þegar litið er til þróunar þeirra tekna og gjalda sem áætlað var að ríkissjóður gæti vænst á komandi árum í síðustu fjármálaáætlun og þeirri sem hér er til umsagnar. Aðeins ár er á milli áætlana en töliverður munur er á tekjuáætlunum. Frumtekjur ríkissjóðs (þ.e. tekjur að frátöldum vaxtatekjum) eru nú áætlaðar um 1 prósentu meiri af vergri landsframleiðslu en fyrir ári, og jafnframt útlit fyrir að þær verði meiri út áætlunartímann en gert var ráð fyrir.

Öðru gegnir um gjaldahliðina. Merkjalegur er nokkur samdráttur sem hlutfall af landsframleiðslu, sem að öllum líkindum er þó vegna mikils vaxtar landsframleiðslunnar og vegna þenslu og verðbólgu fremur en samdráttar í útgjöldum. Nú er að auki ráðgert að útgjöld á þennan mælikvarða dragist hægar saman en einungis fyrir ári.

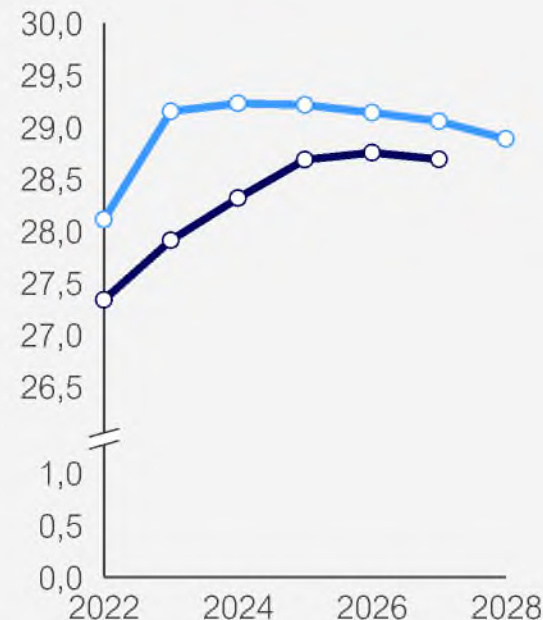
Saman bendir þetta til þess að það hafi reynst yfirvöldum þrautinni þyngra að halda í sér og nýta óvæntar tekjur til að bæta stöðu ríkissjóðs. Þessari „tekjufroðu“ hefur þess í stað verið varið þegar í stað til aukinna útgjalda. Erfitt hefur reynst að standast freistinguna sem fylgir því að sýsla með annarra manna fé.

### Þróun frumtekna og –gjalda í fjármálaáætlun

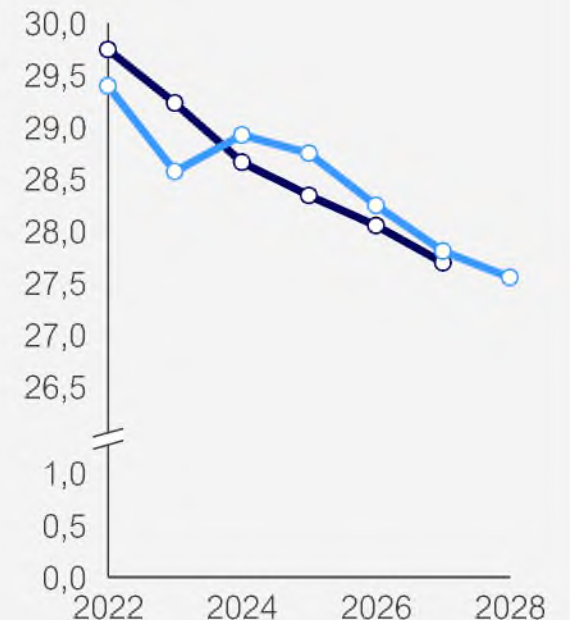
Samanburður á áætlaðri þróun milli fjármálaáætlunar 2023-2027 og 2024-2028

● Fjármálaáætlun 2023-2027 ● Fjármálaáætlun 2024-2028

**Frumtekjur ríkissjóðs**  
A1-hluti (% VLF)



**Frumgjöld ríkissjóðs**  
A1-hluti (% VLF)





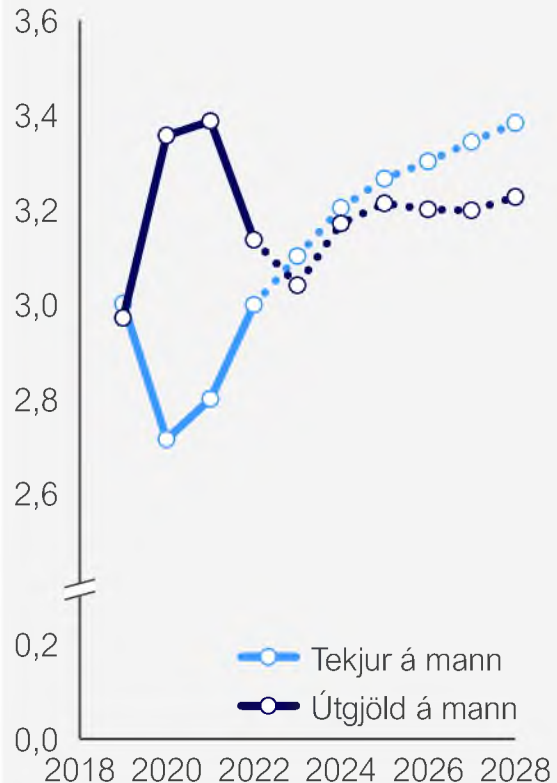


## Varast ætti varanlega útgjaldaaukningu við pensluaðstæður

Gatið sem myndaðist í ríkisfjármálunum í heimsfaraldri var stórt. Ef óvæntum tekjum væri ekki ráðstafað til nýrra og varanlegra útgjalda væri hægt að koma ríkisfjármálunum á réttan kjöl mun fyrr en áætlað er.

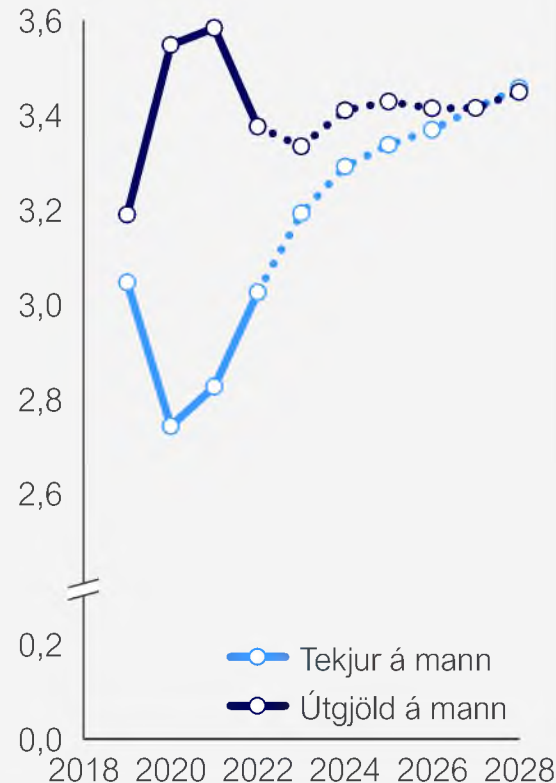
### Frumútgjöld og -tekjur

A1-hluti, m.kr. á mann á verðlagi 2023



### Heildarútgjöld og -tekjur

A1-hluti, m.kr. á man á verðlagi 2023



Sé litið til þróunar tekna og gjalda ríkissjóðs á mann frá árinu 2019, bæði með og án vaxtatekna og –gjalda, kemur glögglega í ljós að áætlaður bati í undirliggjandi rekstri ríkissjóðs á áætlunartímabilinu er fyrst og fremst tilkominn vegna mikils tekjuvaxtar. Útgjöld vaxa samhliða en þó nokkru hægar en tekjurnar.

Það er vel að stefnt sé að því að útgjöld vaxi hægar en tekjur. Þróunin er hins vegar varhugaverð, eins og áður hefur verið nefnt. Vöxtur í frumgjöldum er líklega varanlegur, það sama er hins vegar ekki hægt að fullyrða um tekjurnar. Vandséð er að auknar tekjur séu tilkomnar vegna aukinnar hagkvæmni í rekstri ríkissjóðs eða aukinnar framleiðni í hagkerfinu.

Það svigrúm sem þessar auknu tekjur mynda til aukinna útgjalda, a.m.k. að mati sumra þingmanna, er ekkert nema tálsýnin ein. Sé þessum tekjum varið til varanlegrar útgjaldaaukningar mun það koma niður á rekstri ríkissjóðs þegar hægja tekur á hagkerfinu á ný. Nýjum útgjöldum og verkefnum þarf að mæta með sparnaði, aðhaldi eða niðurskurði á öðrum stöðum.

**Árangurinn sem náðst hefur við að rétta af rekstur ríkissjóðs í kjölfar heimsfaraldurs kann að vera innihaldsrýr þegar fram líða stundir.**



## Enn á ný teflt á tæpasta vað

*„Fjármálaráð ítrekar það mat sitt að sjálfvirkir sveiflujafnarar fái að vinna sitt verk og að fjármálastefnan styðji betur við aðgerðir í peningamálum við núverandi aðstæður. Með því móti fæst meiri stöðugleiki í efnahagsmálum. Því er mikilvægt að ný fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 gangi eftir, en þar er teflt á tæpasta vað hvað afkomuna varðar, að óbreyttum þjóðhagsforsendum.“*

- Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 -





## Hallarekstur ríkissjóðs stuðlar að viðskiptahalla og ógnar því efnahagslegum stöðugleika

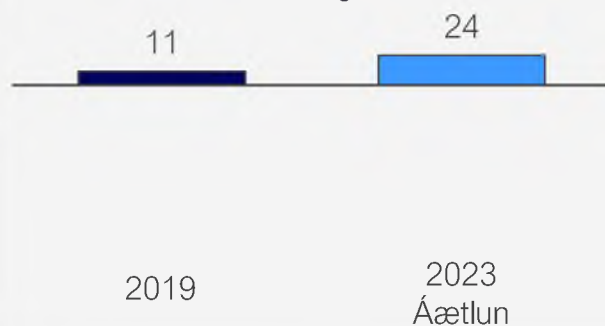
Í stað þess að nýta óvæntan tekjuauka til þess að draga úr skuldum er honum jafnóðum varið til aukinna útgjalda. Betur færi á því að standa við gefin fyrirheit og nýta hann til að bæta afkomu ríkissjóðs.

Það er sannanlega jákvætt að útlit sé fyrir að tekist hafi að koma jafnvægi á undirliggjandi rekstur ríkissjóðs enda stefnt að 24 ma.kr. afgangi á frumjöfnuði í ár. Þegar fjárlög ársins voru samþykkt, fyrir einungis fjórum mánuðum síðan, var hins vegar stefnt að 50 ma.kr. halla. Viðsnúningurinn er töluverður. **Á sama tíma er þó enn útlit fyrir þó nokkurn halla á heildarjöfnuði ríkissjóðs.** Það kann ekki góðri lukku að stýra við þær aðstæður sem nú eru uppi í hagkerfinu. Hagvöxtur er töluverður og verðbólga langt yfir markmiði. Því til viðbótar má vænta þess að halli verði á viðskiptajöfnuði til og með árinu 2027. Ef draga má einhvern lærdóm af hagsögu Íslands þá er það að gæta þarf að því að ríkið stuðli ekki að viðskiptahalla með hallarekstri á ríkissjóði. Viðskiptahalli getur síðan grafið undan gengi krónunnar og þannig aukið verðbólgu – og aukið óstöðugleika í íslensku efnahagslífi.

Það er vandséð að opinber fjármál sem lögð eru upp með þessum hætti geti samrýmist grunnildi um stöðugleika sem finna má í lögum um opinber fjármál. Halla á ríkissjóði má rekja til nærri 80 ma.kr. halla á vaxtajöfnuði – ábyrg fjármálastjórn felur í sér að verja óvæntum tekjuauka til þess að draga úr skuldum og draga þannig úr íþyngjandi vaxtakostnaði sem fjármagnaður er með frekari lántöku. **Ef tekjuauka, sem kann að reynast skammvinnur (þ.e. verðbólgufroðu) er þess í stað ráðstafað til varanlegrar útgjaldaaukningar er auk þess farið á svig við grunnildi laganna er snýr að varfærni;** þ.e. að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

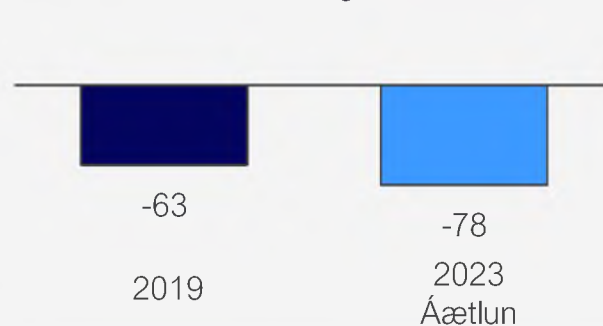
### Frumjöfnuður ríkissjóðs 2019 og 2023

A1-hluti, ma.kr. á verðlagi 2023



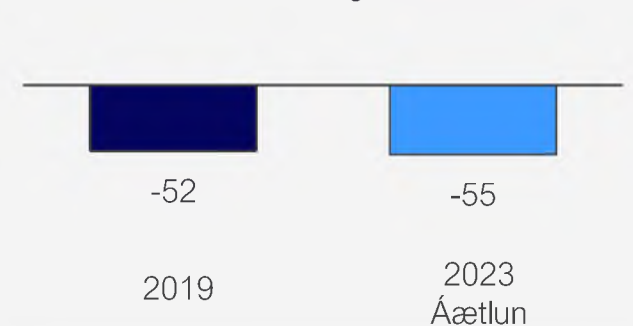
### Vaxtajöfnuður ríkissjóðs 2019 og 2023

A1-hluti, ma.kr. á verðlagi 2023



### Afkoma ríkissjóðs 2019 og 2023

A1-hluti, ma.kr. á verðlagi 2023





**LÍTIÐ MÁ ÚT AF BREGÐA  
Í SKULDAÞRÓUN**



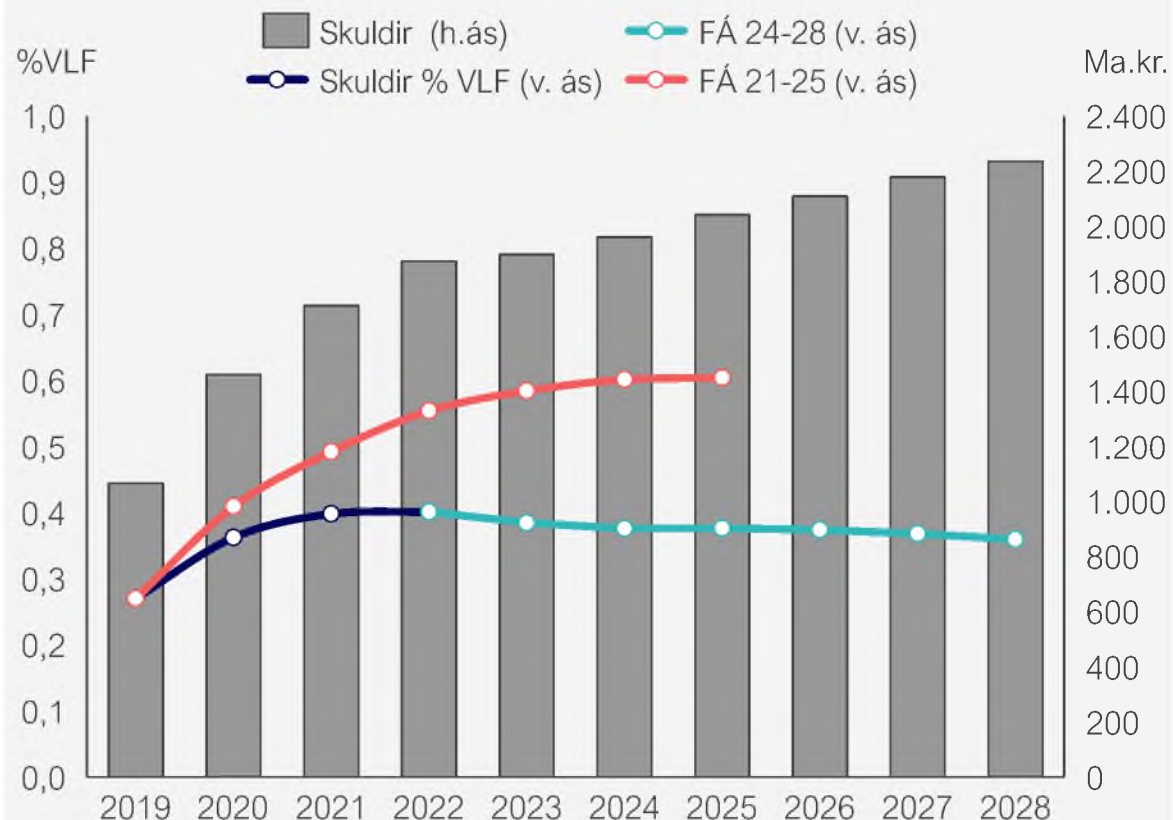


## Útlit er fyrir að skuldahlutfallið hafi náð hámarki en skuldir aukast um 50-100 ma.kr. á ári

Hallalaus rekstur hins opinbera er grunnforsenda þess að raunverulega verði unnt að grynna á skuldum.

### Ef allt gengur eftir hefur tekist að stöðva vöxt skuldahlutfallsins

Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Gangi forsendur fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar eftir hafa skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu þegar náð hámarki sínu sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Það eru jákvæð tíðindi enda var útlitið svart við upphaf heimsfaraldurs. Þá stóðu vonir til þess að það tækist að stöðva hækkun hlutfallsins áður en fjármálareglur laga um opinber fjármál tækju gildi á ný árið 2026. **Þá verða skuldir á þennan mælikvarða jafnframt um 20 prósentum lægri á þessu ári en gert var ráð fyrir.** Ekki má gera lítið úr mikilvægi þess að skuldasöfnun hafi reynst umtalsvert minni en óttast var.

Nauðsynlegt er að hið opinbera hafi svigrúm til að bregðast við efnahagsáfallum og geti beitt ríkisfjármálunum í því augnamiði að draga úr eða milda hagsveifluna. Forgangsröðun og gagnger niðurgreiðsla skulda á árunum fyrir heimsfaraldur skapaði ríkissjóði slíkt svigrúm. **Verkefnið nú er að tryggja hinu opinbera burði til að takast á við efnahagsáfall framtíðarinnar.** Ljóst er að lítið má út af bregða ef takast á að stöðva hækkun skuldahlutfallsins en án óútfærðu ráðstafananna sem boðaðar eru bæði á tekju- og gjaldahlið myndi það ekki nást.

Mikill hagvöxtur, verðbólga og sala eigna eiga sinn þátt í hagfelldri skuldaþróun að undanförmu. Skuldir aukast þó enn í krónum talið enda halli á heildarafkomu enn töluverður. Þessu fylgir óhjákvæmilega aukinn vaxtakostnaður sem í þurfa að renna fjármunir sem hæglega mætti nýta í þarfari verkefni. **Ef raunverulega á að stöðva skuldasöfnun þarf að skila hallalausum rekstri á hinu opinbera.**



## Áframhaldandi sala á hlut ríkisins í Íslandsbanka er forsenda áætlunar

Rétt eins og í fjárlögum ársins 2023 er gert ráð fyrir, og raunar treyst á, áframhaldandi sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka

Rétt eins og í fjárlögum ársins 2023 er gert ráð fyrir, og raunar treyst á, áframhaldandi sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Í fjármálaáætlun kemur fram að fjárförf ríkissjóðs árið 2023 sé nú metin á 35 ma.kr., það er 120 ma.kr. minna en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Ef hins vegar ekkert verður af sölu á eignarhlut í Íslandsbanka er gert ráð fyrir að fjárförfin aukist um 75 ma.kr. og komi til með að nema 110 milljörðum á árinu. Munar sannarlega um minna.

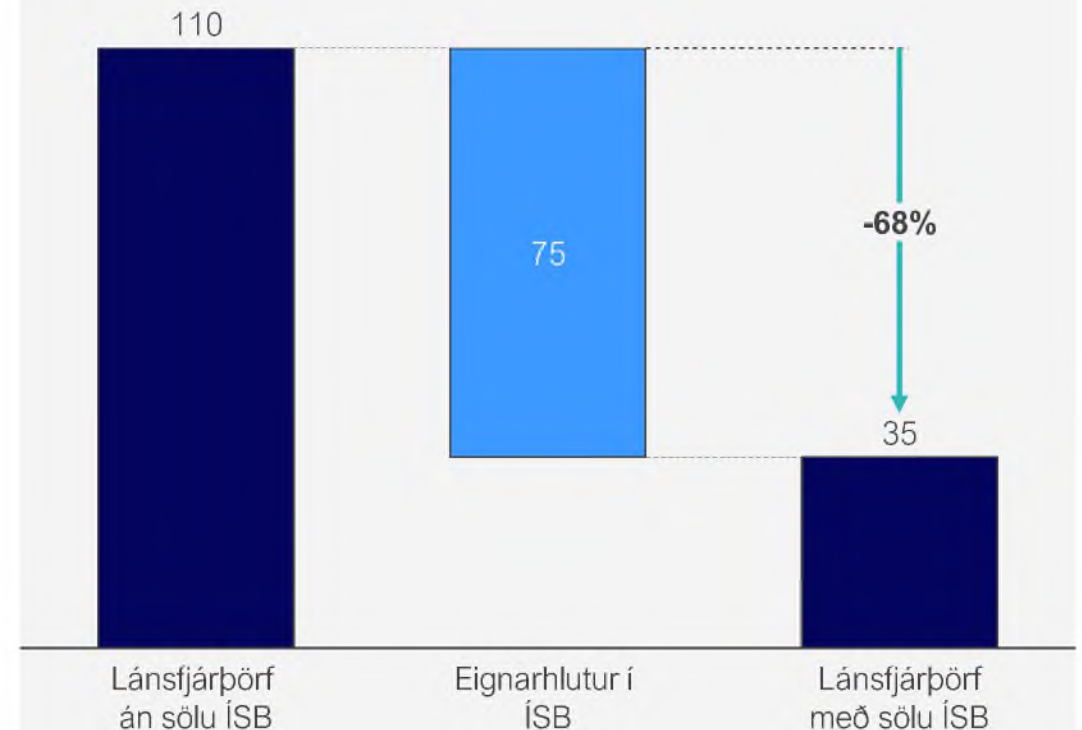
Í umsögn um [fjárlagafrumvarp ársins 2023](#) hvöttu Samtök atvinnulífsins til þess að áfram yrði haldið með söluferli ríkisins á Íslandsbanka en jafnframt horft til þeirra ábendinga sem fram kæmu í úttektum Ríkisendurskoðunar og Fjármálaeftirlits á öðrum hluta sölumeðferðarinnar. Nú þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar liggur fyrir vilja **SA ítreka áður nefnda afstöðu sína til áframhaldandi sölumeðferðar á Íslandsbanka.**

Fram hefur komið [í álitum SA um sölu á fyrri stigum](#) að sterk rök séu fyrir því að ríkið eigi að losa um eignarhald sitt á íslenskum bankamarkaði. Standa samtökin enn við þá afstöðu sína enda liggja verulegir fjármunir ríkissjóðs bundnir í áhætturekstri sem varla getur talist ásættanlegt til lengdar.

Verði ekki af áframhaldandi sölu á bankanum myndast 75 ma.kr. gat á tekjuáætlun ríkissjóðs með tilheyrandi áhrifum á sjóðstreymi og skuldastöðu, líkt og áður segir. Hér er vert að hafa í huga að vaxtakostnaður ríkissjóðs hefur farið ört vaxandi undanfarin misseri og því til mikils að vinna með því að losa fremur um fjármuni sem bundnir eru í áhætturekstri en að auka skuldir ríkissjóðs.

### Lánsfjárförf ríkissjóðs árið 2023

Milljarðar króna



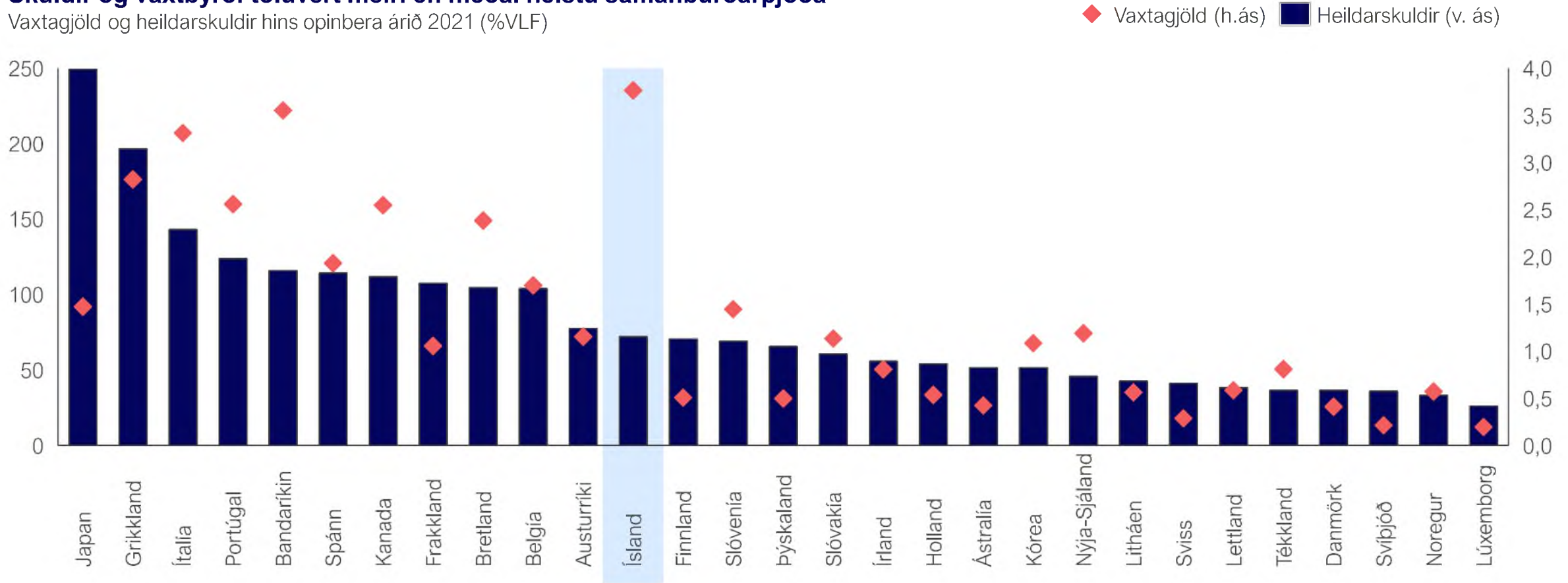


## Vaxtakostnaður hins opinbera mikill í alþjóðlegum samanburði þó skuldir séu hóflegar

Ísland er lítið, opið og sveiflukennt hagkerfi, og kemur það niður á vaxtakjörum hins opinbera. Þetta er sá raunveruleiki sem íslensk stjórnvöld búa við. Það ætti að vera stjórnvöldum kappsmál að skuldir ríkissjóðs séu almennt lægri en gengur og gerist.

### Skuldir og vaxtbyrði töluvert meiri en meðal helstu samanburðarþjóða

Vaxtagjöld og heildarskuldir hins opinbera árið 2021 (%VLF)





## Hár vaxtakostnaður hefur það í för með sér að brýnni verkefni þurfa að sitja á hakanum

Ólíklegt er að Íslandi komi til með að standa til boða svipuð lánakjör og helstu samanburðarþjóðum í bráð. Horfast þarf í augu við raunveruleikann, léttu má á vaxtabyrði með því að draga úr skuldum með afgangi í ríkisrekstri.

Árið 2022 var 85 milljörðum króna varið til greiðslu vaxtagjalda ríkissjóðs skv. bráðabirgðatölum sem birtust í fjármálaáætlun. Á þessu ári er ráðgert að vaxtagjöld komi til með vaxa um 10 ma.kr. og verði 95 milljarðar, þar af eru rúmlega 50 ma.kr. í verðbætur. Til samanburðar eru framlög úr ríkissjóði til örorku og málefna fatlaðs fólks 94 ma.kr. í samþykktum fjárlögum ársins 2023. **Ljóst má vera að um háar fjárhæðir er að ræða sem betur væri varið til þarfari verkefna en að þjónusta skuldasöfnun ríkissjóðs.**

Fjármagna þarf vaxtagjöld með auknum tekjum, lækkun annarra útgjalda eða frekari lántöku. **Stjórnvöld standa ávallt frammi fyrir fórnarskiptum, ekki síst þegar kemur að skuldasöfnun**, því er mikilvægt að halda aftur af vaxtakostnaði til að skapa svigrúm til nauðsynlegra útgjalda og/eða skattalækkana. Mikill hallarekstur (sem fjármagna hefur þurft með aukinni lántöku), verðbólga og hærri vextir hafa valdið því að vaxtakostnaður ríkissjóðs hefur aukist á síðustu árum.

Samsetning ríkisskulda skiptir máli í þessu ljósi. Þegar skuldir eru að uppistöðu til skemmri tíma koma áhrif vaxtahækkana fyrr fram en ella, eins skiptir máli hve stór hluti skuldanna er verðtryggður eða í erlendum gjaldeyri. Samkvæmt úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eru ríkisskuldabréf sem útgefin eru í krónum að jafnaði til 5 eða 6 ára og voru 2/3 hlutar þeirra verðtryggð. Skuldabréf gefin út í erlendum gjaldeyri eru enn styttri eða að jafnaði eða 3 og hálf ár.

Fyrir ríkið er því til mikils að vinna náist að koma böndum á verðbólguna, skapa svigrúm til vaxtalækkana á ný og tryggja efnahagslegan stöðugleika og jafnvægi á greiðslujöfnuði.

Stjórnmalámennum kann jafnframt að finnast þau lánakjör sem Íslandi bjóðast óþarflega slæm og hafa raddir þess efnis heyrst að undanförmu. Hagkerfi Íslands er hins vegar lítið og opið, einhæfara en flestra annarra ríkja og sveiflukenndara. Þá hefur rekstur hins opinbera einnig verði mjög sveiflukenndur. Allt litar þetta í senn þau lánakjör sem Íslandi bjóðast á alþjóðamörkuðum, líkt og fjármálaráð bendir einnig á í álitserð sinni um fjármálaáætlun 2024-2028.

Ólíklegt er að breytingar verði á þessum undirliggjandi þáttum í bráð, enda taka slíkar breytingar tíma og eiga sér sjaldnast stað í tómarúmi, markvissar aðgerðir þarf ef færa á hagkerfið í þá átt.

**Ríkissjóði er þó í lófa lagt að gera sitthvað sem stuðlað getur að bættum kjörum eða lægri vaxtakostnaði fyrr en ella:**

- Auka festu ríkisfjármálanna og þannig styrkja trúverðugleika
- Verja óvæntum tekjum til þess að bæta afkomu ríkissjóðs og þannig draga úr lánsfjárförf



**ÚTGJALDAHLIÐIN ENN  
Á NÝ TIL VANDRÆÐA**





## Skortir ríkisstjórnina getu og þor til að grípa til aðgerða á útgjaldahlið?

Þrátt fyrir fögur fyrirheit um aðhaldssama fjármálaáætlun eru efndir litlar.

### Útgjaldaráðstafanir Fjármálaáætlun 2024-2028

	2023	2024
Aukið veltutengt aðhald 2024 og viðbótaraðhald á aðalskrifstofur		2,5
Hliðrun fjárfestingarverkefna		2,9
Óutfærðar ráðstafanir		4,5
<b>Alls</b>	<b>0 ma.kr.</b>	<b>9,9 ma.kr.</b>



Hagstofa Íslands spáir **8,2% verðbólgu á árinu** en engar sértækar aðhaldsaðgerðir er að finna á útgjaldahlið...

Í framlagðri þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 er margítrekað að hlutverk ríkisins við þær aðstæður sem nú ríkja í íslensku efnahagslífi sé að draga saman seglin, halda áfram að bæta afkomu ríkissjóðs og stuðla ekki að aukinni eftirspurn í hagkerfinu. **Þensla og verðbólga á breiðum grunni kalli á aðhald í opinberum fjármálum.**

Þrátt fyrir fögur fyrirheit fer lítið fyrir aðgerðum á útgjaldahlið ríkissjóðs, þrátt fyrir að útgjöld ríkissjóðs séu enn nokkru meiri en fyrir tilkomu heimsfaraldurs Kórónuveiru, eins og áður hefur verið bent á.

Það er mat SA að **grípa hefði átt til fleiri og viðameiri aðgerða á útgjaldahlið nú**, enda kjöraðstæður til þess við mikla þenslu, og skapa þannig meira og betra svigrúm til sveiflujöfnunar þegar fram í sækir. Sagan sýnir glöggt að óvarlegt er að vanmeta slíka fyrirhyggju við stjórn opinberra fjármála.

Raunar má segja að þær aðgerðir sem þó eru boðaðar, þ.e. tímabundin aukning á aðhaldskröfu (almenn aðhaldskrafa er aukin um 1 prósentustig, 0,5 prósentustig á skóla og 2 prósentustig á aðalskrifstofur stjórnarráðsins) og hliðrun á fjárfestingarverkefnum, hrökkvi skammt sem viðbragð við þeim bráða vanda sem íslenskt efnahagslíf stendur frammi fyrir. Í þessu ljósi hafa SA t.a.m. ítrekað bent á að opinberar fjárfestingar séu almennt síður heppilegar til sveiflujöfnunar, nú síðast í umsögn um [fjárlagafrumvarp ársins 2023](#). Vandinn felst ekki í fjárfestingum heldur varanlegri útgjaldaaukningu sem kemur einmitt niður á nauðsynlegri fjárfestingu.

Almennt er það skoðun samtakanna að aðgerðirnar sem hér eru boðaðar beri með sér **skort á vilja eða getu til að taka raunverulegar pólitískar ákvarðanir um aðhald og beinan niðurskurð**. Með almennum aðhaldsaðgerðum skýli ríkisstjórnin sér frá því að taka pólitískar ákvarðanir sem kunna vera óþægilegar og erfiðar en eru engu að síður nauðsynlegar.



## Ríkið seilist dýpra í vasa heimila og fyrirtækja

Huga þarf að áhrifum þeirra skatta og gjalda sem áætlað er að leggja á heimili og fyrirtæki. Ekki er víst að aukin skattheimta auki tekjur þegar upp er staðið.

### Tekjuráðstafanir Fjármálaáætlun 2024-2028

	2023	2024
Heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis (1. áfangi)		7,5
VSK-endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis lækkaðar	2,7	6,0
Gjaldtaka í ferðapjónustu		2,7
Varaflugvallargjald	1,4	1,6
Hækkun gjaldhlutfalls í fiskeldi		0,7
Óútfærðar ráðstafanir		4,5
<b>Alls</b>	<b>4,1 ma.kr.</b>	<b>22,9 ma.kr.</b>

Litlar sem engar útgjaldaráðstafanir eru boðaðar í fyrirliggjandi fjármálaáætlun þrátt fyrir mikinn halla á ríkissjóði og samsvarandi skuldasöfnun. Enn hefur ekki tekist að vinda ofan af stórauknum útgjöldum í kjölfar heimsfaraldurs. **Leiðina út ætlar ríkisstjórnin að varða með aðgerðum á tekjuhlið.** Af orðum ráðherra má ráða að nú skuli fyrirtæki og heimili endurgreiða ötulán stuðning ríkissjóðs.

Það er afstaða SA að nauðsynlegt sé að hafa heildarmyndina og fyrirsjáanleika að leiðarljósi þegar ráðist er í breytingar á skattkerfinu. Raunar bendi ekkert til þess að nauðsynlegt sé fyrir hið opinbera að taka til sín enn stærri hluta þeirrar verðmætasköpunar sem á sér stað hér á landi **enda dregur hið opinbera nú þegar meira til sín í formi skattheimtu en í flestum okkar helstu samanburðarríkjum.**

Aukin atvinnusköpun stendur undir auknum tekjum ríkissjóðs þegar fram líða stundir. Ríkissjóður á allt sitt undir velgengni íslensks atvinnulífs og ætti það að vera honum kappsmál að styðja við samkeppnishæfni, fjölgun starfa og þannig aukinn hagvöxt. Kröftugri vöxtur atvinnulífs í kjölfar heimsfaraldurs en búist var við dró úr áhrifum faraldursins á ríkissjóð. **Fyrirtækin og heimilin hafa þannig nú þegar endurgoldið sértækan stuðning sem þeim var veittur með fjármunum sem þau lögðu raunar til sjálf.**

Skattahækkningar skerða samkeppnishæfni fyrirtækja og leiða að endingu til minni fjárfestingar og þar með verðmætasköpunar, hægja á fjölgun starfa og minnka skattstofn hins opinbera. **Sé það vilji stjórnvalda að styrkja tekjuhliðina og rétta af reksturinn ætti því heldur að draga úr skattheimtu og reglubyrði en hitt.**

„Við lögðum ríkissjóð undir til að styðja við atvinnulíf og almenning í landinu. Við vonumst til þess að með þessari tekjuöflun geti atvinnulífið lagt sitt af mörkum.“

- Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra



## Ríkið á allt sitt undir velgengni einstaklinga og atvinnulífs þegar kemur að tekjuöflun

Huga þarf að áhrifum þeirra skatta og gjalda sem áætlað er að leggja á heimili og fyrirtæki. Ekki er víst að aukin skattheimta auki tekjur þegar upp er staðið.

Það hefur lengi vel verið [afstaða SA](#) að það sé bæði eðlileg og sanngjörn krafa að þeir sem noti innviði samfélagsins greiði fyrir það. **Hæglega má færa málefnaleg rök fyrir því að horfa þurfi til fjármögnunar vegakerfisins upp á nýtt.** Á sama tíma þarf að hafa hugfast að vegakerfið spilar lykilhlutverk í gjaldeyrisöflun þjóðarinnar og skapar þannig skatttekjur bæði fyrir ríki og sveitarfélög þó óbeint sé. Fyrirsjáanleiki og heildarmynd skipta höfuðmáli þegar kemur að breytingum á skattkerfinu. Á það ekki síður við um fyrirhugaða breytingu á VSK-endurgreiðslum vegna íbúðarhúsnæðis. Breytingar sem gerðar eru með litlum fyrirvara setja áætlanir fyrirtækja í uppnám og mynda óstöðugleika og óvissu í rekstrarumhverfi.

Í umsögn SA um [fjárlagafrumvarp ársins 2023](#) bentu samtökin á að almennt sé varhugavert að leggja stein í götu atvinnugreina, þ.e. með auknum opinberum álögum, sem eru í þroskaferli eða að ná vopnum sínum á ný eftir hremmingar heimsfaraldurs. **Gæta þarf sérstaklega að samkeppnishæfni útflutningsstoða Íslands enda byggir þjóðin framúrskarandi lífskjör sín á þeim.** Ólíklegt er að auknar opinberar álögur skili sér í auknum tekjum ríkissjóðs verði þær til þess að skerða samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðamörkuðum. Boðuð endurskoðun á veiðigjaldi, hækkun fiskeldisgjalds og aukin gjaldheimta í ferðaþjónustu kalla á að hugað sé sérstaklega að því tryggja jafnræði og að skattheimta hér á landi sé ekki meira íþyngjandi en annarsstaðar.

Þá telja SA boðaða tímabundna hækkun á tekjuskatti lögaðila skjóta skökku við í því rekstrarumhverfi sem íslensk fyrirtæki búa við í dag þar sem bæði vextir og laun hafa hækkað mikið að undanfögnu. **Efast má um að breytingar sem þessar skili raunverulega auknum tekjum í ríkiskassann** enda leiði þær að öllum líkindum til breyttrar hegðunar fyrirtækja sem munu að leita leiða til að draga úr tekjuskattskyldum hagnaði með ýmsu móti - að minnsta kosti ef um raunverulega tímabundna aðgerð er að ræða.

Fátt er þó jafn varanlegt og tímabundnar aðgerðir hins opinbera og jafnframt **engin nýlunda að skattahönnuðir hins opinbera gleymi að líta til þeirra áhrifa sem skattar kunna að hafa á hegðun.** Í þessu samhengi ber að nefna að það liggur í hlutarins eðli að þó auknar álögur séu lögð á fyrirtæki þá bera þau ekki kostnaðinn sem slík. **Aukin skattheimta er ávallt að endingu borin af einstaklingum, eigendum fyrirtækja, launþegum eða viðskiptavinum og spurningin einungis hvernig sú byrði dreifist.** Það er í besta falli villandi að tala um breið bök atvinnulífsins þegar kemur að tekjuöflun ríkissjóðs.

**Sá mikli árangur sem náðst hefur við að draga úr halla ríkissjóðs er fyrst og fremst þóttmiklu atvinnulífi að þakka enda tekjur ríkissjóðs ítrekað reynst umfram spár. Á sama tíma hafa útgjöld aftur á móti vaxið mjög – á því ber hið opinbera fulla ábyrgð –**

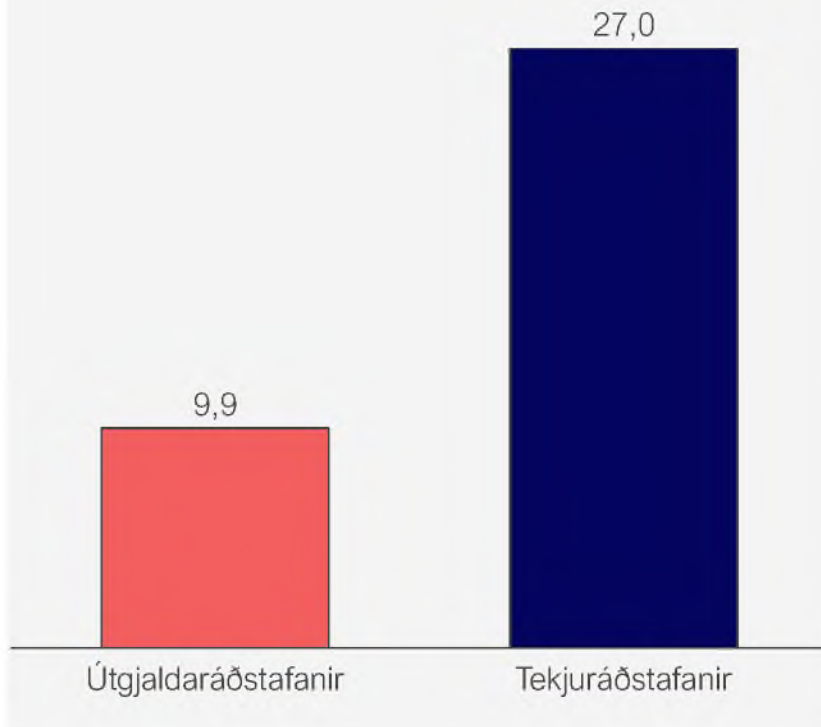


## Hið opinbera getur gert meira til þess að vinna gegn óhóflegri verðbólgu

Með aukinni áherslu á aðhald getur hið opinbera dregið úr sársaukafullum kostnaði sem fylgir baráttunni við verðbólguna og minnkað þörfina á vaxtahækkunum.

### Tekju- og útgjaldaráðstafanir 2023 og 2024

Samtals (ma.kr.)



Þrátt fyrir brattar stýrivaxtahækkanir seinustu misseri hefur ekki tekist að koma böndum á verðbólgu. Það er verulegt áhyggjuefni, enda þjóðin nú, eftir nokkuð langt tímabil hóflegs vaxtastigs, enn á ný minnt á sársaukafullan kostnað þess að draga úr verðbólgu.

Ljóst er að erfitt, ef ekki ómögulegt, mun reynast að sporna gegn óhóflegri verðbólgu ef þeir sem vettlingi geta valdið, þ.e. hið opinbera, Seðlabankinn og vinnumarkaðurinn, leggjast ekki öll á eitt í baráttunni.

Markmið Seðlabankans er skýrt enda ber honum lögum samkvæmt að stuðla að stöðugu verðlagi. Helsta verkfæri bankans í þeim efnum eru stýrivextir en hækkun þeirra er ekki sársaukalaus enda getur efnahagslegur kostnaður þess að hækka vexti verið mikill, sérilagi þegar Seðlabankinn háir einn og óstuddur stríð við verðbólguna.

Vart er hægt að segja að ríkisfjármálin hafi stutt við verðbólguþátt að undanfögnu þó margt jákvætt hafi áunnist í ríkisrekstri á síðustu árum. Halli á rekstri hins opinbera er hins vegar nokkur, og meiri en tilefni er til að mati SA. Æskilegt og nauðsynlegt er að hið opinbera styðji við peningastefnuna í meira mæli með því að draga saman seglin.

Í tilfelli þróaðra ríkja sýna rannsóknir að vænlegast er að gott jafnvægi sé milli aðgerða á tekju- og gjaldahlið þegar kemur að hagræðingu og aðhald í rekstri hins opinbera. Hins vegar eru hagræðingaraðgerðir sem treysta um of á aukna tekjuöflun ólíklegri til árangurs.

**SA telja það afleik að ætla að berjast gegn þenslu og verðbólgu með því að treysta nær alfarið á auknar tekjur. Nauðsynlegt er að taka þyngri og stærri skref á útgjaldahlið.**





## Hvað varð um endurmat útgjalda?

Tryggja þarf reglubundið endurmat á útgjöldum hins opinbera. Koma þarf í veg fyrir að verkefnið detti upp fyrir sig vegna áhugaleysis innan stjórnáætlunar.

Lítið fer fyrir fögrum fyrirheitum yfirvalda um að ráðast af krafti í endurmat útgjalda (e. spending reviews) í fyrirliggjandi fjármálaáætlun. Endurmat útgjalda hefur það að markmiði að tryggja skilvirka og ábyrga meðferð skattfjár í samræmi við forgangsroðun yfirvalda hverju sinni. Með því að tryggja að fjármunum sé veitt í forgangsverkefni og ráðstafað með skynsamlegum hætti má draga úr sífelldri aukningu ríkisútgjalda, halda skattheimtu í lágmarki og ekki síst ná betri árangri með þeim fjármunum sem til skiptanna eru.

Aðferðafræði tengd endurmati útgjalda er notuð víða meðal OECD landa með góðum árangri til að greina útgjöld með kerfisbundnum hætti. Þar sem aðstæður eru ólíkar eru verkferlar við endurmat útgjalda sérsniðnir að aðstæðum í hverju landi.

**Upphaflega var tilkynnt um innleiðingu slíks verklags hér á landi í fjárlagafrumvarpi ársins 2019 og sérstaklega fjallað um það í fjármálaáætlun 2020-2024. Síðan hefur hins vegar lítið gerst.**

Þróun ríkisfjármála á undanförunum árum ber þess merki að erfitt sé að hafa hemil á útgjaldaaukningu og því nauðsynlegt að staldra við og endurmeta þörf og skilvirkni ríkisútgjalda. Tilhneigingin hefur verið sú að taka eingöngu til umræðu þörfina á viðbótarfjármagni sem óskað er eftir, ef það er yfir höfuð gert, en endurmat útgjalda metur hins vegar virkni grunnútgjalda.

SA hafa margoft lagt áherslu á að árangur, tilgangur og markmið fjárveitinga þurfi að skoða. Talsverð tækifæri eru til umbóta og hagræðingar í rekstri hins opinbera og leikur endurmat útgjalda lykilhlutverk í að koma auga á þau tækifæri.

### **Svo endurmat útgjalda beri ávöxt þarf að hafa eftirfarandi atriði í huga:**

- Samþætting við fjárlagagerð er nauðsynleg
- Endurmat þarf að eiga sér stað með reglubundnum hætti
- Ábyrgð á ferlinu þarf að vera skýr
- Virkur stuðningur við endurmat þarf að vera meðal æðstu laga stjórnáætlunar
- Skilgreina þarf þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til sparnaðar. Að ferlinu loknu þarf að taka ákvarðanir um sparnaðaraðgerðir.
- Niðurstöður endurmats eiga að leggja grunn að næstu fjárlagagerð. Með nýjum útgjöldum þarf að leggja fram tillögur til sparnaðar á mótí þannig að hægt sé að forgangsraða.
- Gæði gagna og aðgengi að þeim þurfa að vera tryggð þannig að greiningin byggji á traustum grunni.
- Mælikvarðar fyrir árangur þurfa að vera í sífelldri mótun

**HVAÐ ER TIL RÁÐA?**





## Tryggja þarf að kerfið geti ekki verndað sig sjálft

Þarf hugsanlega að sækja sérfræðipekkingu suður á bóginn?

Af einhverjum ástæðum hefur reynst erfitt að keyra í gang umbætur í anda endurmats útgjalda og árangurstengda fjárlagagerð hérlendis og lítill hvati virðist vera í kerfinu til að líta inn á við og gera nauðsynlegar og jafnvel erfiðar, breytingar.

Samtök atvinnulífsins hvetja eindregið til þess að málaflokkar er snúa að heilbrigðis- og velferðarmálum verði rýndir og farið verði í endurmat útgjalda. Málaflökkarnir eru fyrirferðarmiklir í fjármálum hins opinbera og fyrirséð að aukning verði þar á á komandi árum og áratugum eftir því sem þjóðin eldist, að öðru óbreyttu.

### Kostir árangurstengingar

- Aukið gagnsæi
- Skýrari ábyrgð
- Aukin hagkvæmni
- Gagnadrifin stefnumótun
- Bætt stjórnsýslumenning
- Markvissari dreifing á skattfé

### Kostir endurmats útgjalda

- Betri forgangsröðun
- Skilvirkari nýting fjármuna
- Markviss temprun útgjalda- aukningar

Líkt og fram kemur í fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 hefur varanlegur vöxtur útgjalda ríkissjóðs fyrst og fremst legið í tilfærslukerfum sem halda áfram að vaxa á áætlunartímabilinu. Vafalaust er að finna tækifæri til aukinnar skilvirkni og hagræðingar í rekstri þessara kerfa. Þó að verkefnið sé ærið þarf að hefjast handa við innleiðingu endurmats útgjalda þvert á málefnasvið, sem ætti svo að vera reglubundinn þáttur í áætlanagerð hjá hinu opinbera.

OECD hefur boðið aðildarlöndum upp á aðstoð við innleiðingu endurmats útgjalda. Spyrja má hvort ekki væri tilefni til að leita slíkrar aðstoðar við að sníða verkferla sem henta séríslenskum aðstæðum og taka mið af því sem vel eða illa hefur gengið í öðrum löndum til þessa. Ef kosta þarf slíkt verkefni er næsta víst að um arðbæra fjárfestingu til framtíðar væri að ræða og skynsamlega forgangsröðun fjármuna.

Loks má velta fyrir sér, í ljósi þess hve erfitt hefur reynst að fylgja hugmyndum um endurmat útgjalda eftir, hvort setja þurfi á laggirnar einhvers konar fjárlagaskrifstofu þingsins í anda þeirrar bandarísku, þ.e. The Congressional Budget Office, eða þeirrar bresku, Office for Budget Responsibility.

Samtök atvinnulífsins hafa lengi talað fyrir [fækkun og sameiningu ríkisstofnana](#). Rétt er að benda á að hér er ekki um að ræða frávik frá þeirri stefnu. Telja samtökin að hægt væri að efla hlutverk annarra stofnana, s.s. Hagstofu Íslands, og fela þeirri stofnun að tryggja aðhald og eftirfylgni.



HVAÐ ER TIL RÁÐA?

# Útgjöld vaxa úr hófi fram í meðförum þingsins

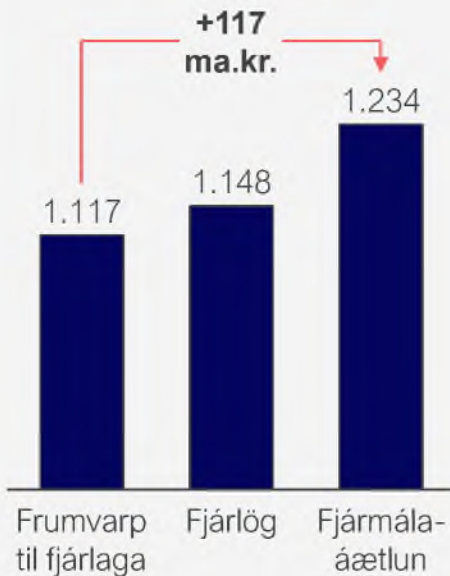
Tryggja þarf aukna festu við samþykkt fjárlaga.

## Festa ríkisfjármálanna lítil sem engin

Samanburður á heildartekjum og –gjöldum ríkissjóðs árið 2023

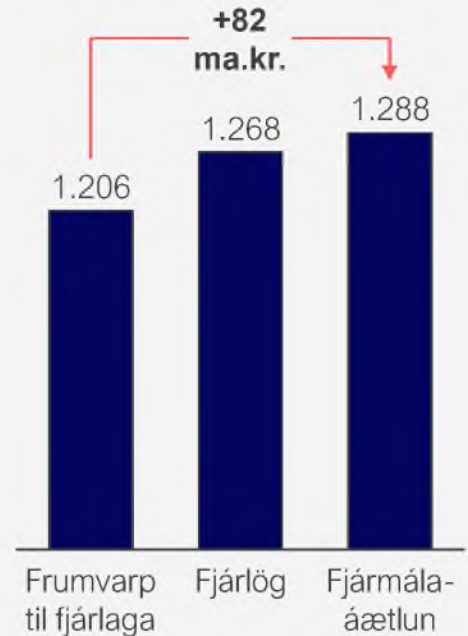
### Heildartekjur ríkissjóðs árið 2023

A1-hluti (ma.kr.)



### Heildarútgjöld ríkissjóðs árið 2023

A1-hluti (ma.kr.)



Líkt og SA bentu á [í grein á heimasíðu sinni](#) um 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fólu breytingartillögur Alþingis í sér útgjaldavöxt langt umfram það sem áformað var í frumvarpinu sjálfu. Tillögurnar fólu þó einnig í sér tekjuauka, en þó ekki nægan til að vega upp á móti útgjaldatillögunum. Þá verður ekki séð að tilraun hafi verið gerð til að forgangsraða fjármunum í auknum mæli með einum eða öðrum hætti og koma þannig böndum á útgjaldavöxt. Einungis var bætt í og afkoman versnaði milli umræðna svo um munaði.

Líkt og Fjármálaráð bendir á í áliti sínu um framlagða þingsályktunartillögu fer betur á því að áætlanir ríkisstjórnarinnar um að auka framlög til tiltekinna málaflokka kæmu fram strax við framlagningu frumvarps. Töluvert skortir jafnframt á eftirfylgni með rammasettum útgjöldum sem endurspeglast í umfangi fjáráukalaga ár hvert.

Frumvarpið og afgreiðsla þess er enn ein vísbending þess efnis að staðfesta stjórnvalda í fyrirætlunum sínum um að ná jafnvægi á rekstri ríkissjóðs og sporna gegn verðbólgu er lítil. Hér er ekki öðru um að kenna en lausung í fjármálastjórninni sjálfri.

Reynsla síðustu þensluskeiða sýnir að afkoma er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhald þegar óvæntur tekjuauki skapar ríkissjóði svigrúm til útgjaldaaukningar sem oftast en ekki eru varanleg útgjöld. Fjárlagafrumvarpið sem lagt var fram í september og sú þróun sem síðan hefur orðið, ber ekki með sér að breyting verði þar á í bráð. Finna þarf varanlega lausn á þessum freistnivanda stjórnmalanna.





## Aðkallandi að taka upp útgjaldareglu í lögum um opinber fjármál

Samhliða þarf að endurskoða fjármálareglur laganna í heild sinni.

Hlutverk hins opinbera í hagstjórn grundvallast í ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Öllum má vera ljóst hversu mikil áhrif samneysla, skattheimta og lántaka hins opinbera hefur á hinar ýmsar hagstærðir og efnahagsframvinduna almennt. Ef ógætilega er farið geta aðgerðir hins opinbera ýkt hagsveifluna en æskilegt er að hið opinbera stuðli heldur að því með aðgerðum sínum að draga úr eða jafna sveiflur yfir tíma.

Líkt og Fjármálaráð kemur inn á í álitssgerð sinni hefur rekstur hins opinbera á Íslandi fremur verið sveiflukenndari en hitt. Líklega má rekja þann óstöðugleika að hluta til mikilla sveiflna í íslensku efnahagslífi sem torvelað getur áætlanagerð og festu. Hins vegar hafa stjórnvöld einnig endurtekið fallið í freistni og stofnað til nýrra og aukinna útgjalda í hvert sinn sem uppgangur í efnahagslífinu skapar hinu opinbera auknar, en tímabundnar, skatttekjur. Enda sé litið aftur til ársins 1980 hefur ríkissjóður að meðaltali verið rekinn með halla.

Þegar gefur á bátinn hefur svo reynst erfitt að draga úr útgjöldum samhliða minnkandi tekjum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á rekstur hins opinbera. Með öðrum orðum hefur oftast en ekki verið komið í veg fyrir innbyggða og sjálfvirka sveiflujöfnun opinberra fjármála með sífelldum inn gripum stjórnmalanna á tekju- og útgjaldahlið.

Samtök atvinnulífsins hafa lengi bent á að vandi opinberra fjármála hér á landi sé einna helst falinn á útgjaldahlið. Að mati SA er mikilvægt að halda útgjöldum í hófi til

að tryggja rekstrargrundvöll, skapa möguleika á niðurgreiðslu skulda og stuðla að sjálfbærum rekstri hins opinbera.

Mörg ríki hafa að undanfögnu innleitt hinar ýmsu fjármálareglur, þar á meðal Ísland, til að stuðla að agaðri og bættri fjármálastjórn. Með þeim er fjármálastjórn hins opinbera settar fastari skorður og stuðlað að auknum fyrirsjáanleika. Reglurnar snúa gjarnan að stöðu og þróun í afkomu, skuldum, tekjum og útgjöldum hins opinbera. Reglur þessar þurfa að vera trúverðugar, skýrar og hafa innbyggðan sveigjanleika svo unnt sé að taka á ófyrirséðum áföllum. Mikilvægast af öllu er þó að pólitískur vilji sé til að framfylgja þeim.

Ísland innleiddi afkomu- og skuldareglu með lögum um opinber fjármál. Á þeim tíma hvöttu SA eindregið til þess að útgjaldaregla yrði tekin upp samhliða. Benda nú rannsóknir til þess að útgjaldareglur séu skilvirkastar til þess að hafa hemil á sveiflumagnandi tilhneigingu stjórnvalda við fjárlagagerð og sífelld fleiri ríki sem hafa séð hag sinn í því að taka upp útgjaldareglu (þar af 75% allra þróaðra ríkja).

### Að mati SA er þörfin á útgjaldareglu aðkallandi:

- Frumútgjöld vaxi ekki umfram langtíma meðalnafnvöxt landsframleiðslunnar.
- Gagnsæ regla sem stuðlar að meira jafnvægi milli ábyrgrar fjármálastefnu og sveiflujöfnunar hins opinbera.
- Samhliða þarf að endurskoða fjármálareglur laga um opinber fjármál

**AÐRAR ATHUGASEMDIR**





## Heildarendurskoðun fyrirkomulags tryggingagjalds þarf að eiga sér stað

Tryggja þarf sjálfbærni bótaskerfisins til framtíðar.

Tryggingagjald er mikilvægur gjaldstofn ríkissjóðs og námu tekjur af honum á bilinu 100-120 milljörðum króna á árunum 2019-2022 og hafa að jafnaði numið um 11% af heildartekjum ríkissjóðs síðastliðna tvo áratugi. Ekki er útlit fyrir að mikil breyting verði þar á á áætlunartímabilinu.

Samtök atvinnulífsins telja og þykir ljóst að tryggingagjaldið sé hannað til að standa undir tilteknum réttindum í tilfærslukerfum, svo sem atvinnuleysistryggingum og fæðingarorlofi. Grundvöllur þess að gjaldið þjóni hlutverki sínu felst því í því að tekið sé mið af undirliggjandi þáttum sem áhrif hafa á kostnað þess að halda úti slíkum kerfum til lengri tíma liðið. Að sama skapi ber að hafa þennan kostnað í huga þegar bótaskerftindi eru ákveðin. Ekki fer vel á tíðri endurskoðun gjaldsins eins og tíðkast hefur.

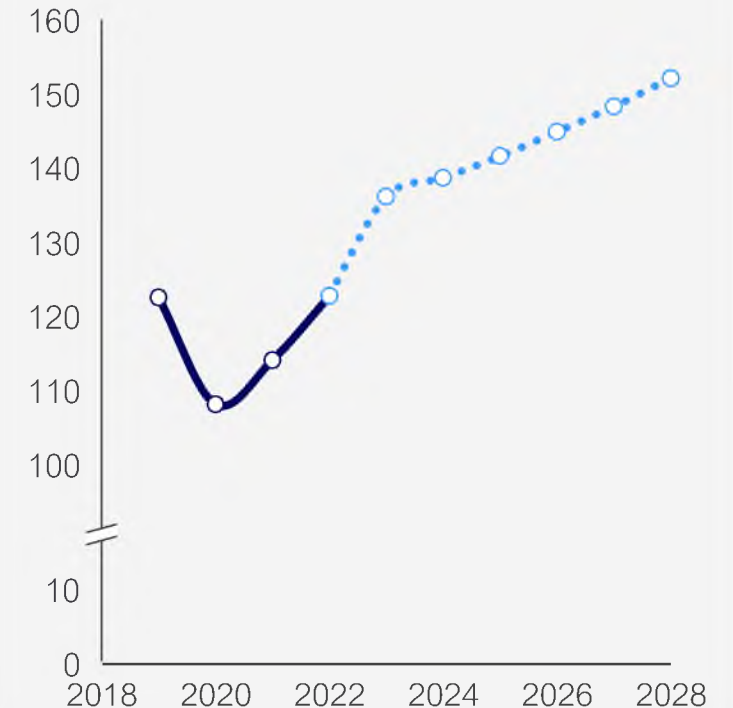
Það hefði farið vel á því að sjá skýra áherslu á heildstæða endurskoðun þessa fyrirkomulags í fjármálaáætlun í þeim tilgangi að skýra hlutverk gjaldsins og auka gagnsæi varðandi ákvörðun þess.

Ákvarðanir um aukinn eða breyttan bótaskerft getur haft í för með sér aukin útgjöld, bæði vegna hærri bótaskerfhæða eða breyttrar hegðunar einstaklinga vegna þeirra hvata sem bótaskerfhæðir kunna að hafa í för með sér. Til dæmis er hugsanlegt að tímabils atvinnuleysis lengist að jafnaði og jafnvægisatvinnuleysi aukist þegar réttindi atvinnulausra eru aukin, að öðru óbreyttu.

**Mikilvægt er að horfast í augu við þá staðreynd að skattur á laun er til þess fallinn að vinna gegn atvinnusköpun á sama tíma og mikil bótaskerftindi letja atvinnuþátttöku.**

### Tekjur ríkissjóðs af tryggingagjaldi

Á verðlagi ársins 2023 (ma.kr.)





## Samtök atvinnulífsins lýsa yfir stuðningi við umsagnir aðildarsamtaka sinna

Vísað er til nánari greininga sem þar má finna. SA hvetja til þess að litið verði til þeirra athugasemda sem og þeirra sem hér má finna áður en þingsályktunin er samþykkt. Ítreka SA einnig athugasemdir sínar sem komu fram í umsögn um fjárlagafrumvarp ársins 2023.



Samtök orku- og  
veitufyrirtækja



Samtök verslunar  
og þjónustu



Samtök fyrirtækja  
í sjávarútvegi



Samtök  
fjármálafyrirtækja



Samtök  
iðnaðarins



Samtök  
ferðaþjónustunnar



**Fjölbreytt og ábyrgt atvinnulíf**  
*- sem bætir kjör allra -*