

# MEIRA FYRIR MINNA?

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – október 2023





## Ekki má gera lítið úr því sem gengið hefur vel

Það horfir víða til betri vegar og betur hefur ræst úr mörgu en á horfðist fyrir nokkrum árum.

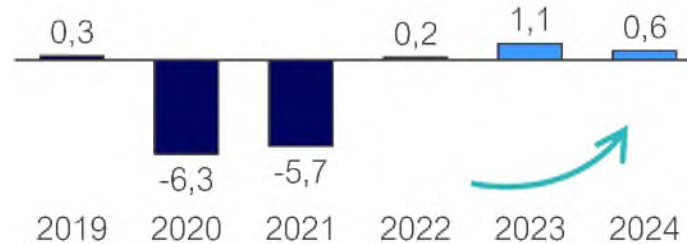
### Heildarjöfnuður

A1-hluti (% VLF)



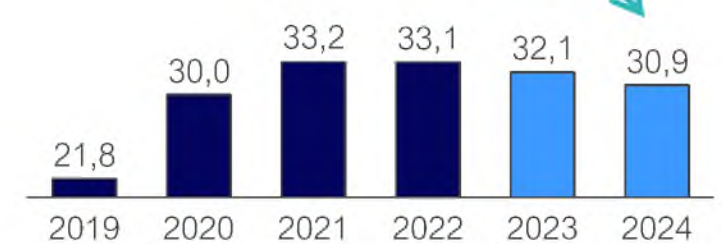
### Frumjöfnuður

A1-hluti (% VLF)



### Skuldir skv. skuldareglu

A1-hluti (% VLF)

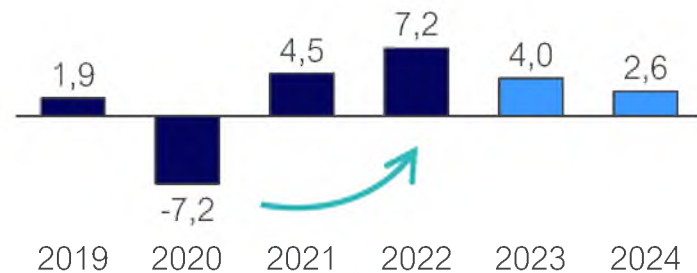


Hraður viðsnúningur íslensks efnahagslífs frá þeim hremmingum sem fylgdu heimsfaraldri dylst engum. Ummerkin sjást víða og hefur rekstur hins opinbera notið góðs af. **Aukin þróttur í hagkerfinu skilar sér beint í vasa ríkissjóðs** í formi aukinna skatttekna, að öðru óbreyttu. Sú staðreynd að efnahagssumsvif og verðbólga hafa ítrekað reynst meiri en væntingar stóðu til, hefur skilað ríkissjóði

tekjum langt umfram væntingar. Skuldasöfnun hefur því reynst minni en óttast var að nauðsynlegt yrði fyrir nokkrum árum, og afkoma ríkissjóðs umtalsvert betri. Svo mjög, að **útlit er fyrir fjármálareglur laga um opinber fjármál geti tekið gildi á ný, ári fyrir en stefnt var að**. Því má velta fyrir sér hvers vegna boðaðar eru auknar álögur á fólk og fyrirtæki nú.

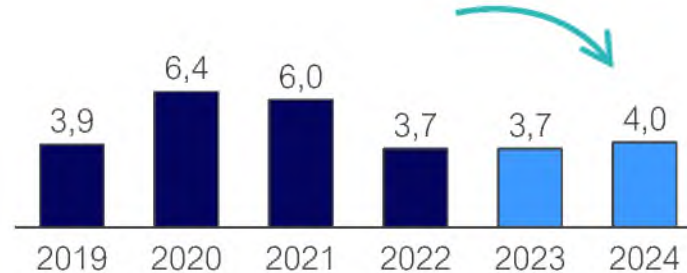
### Hagvöxtur

%



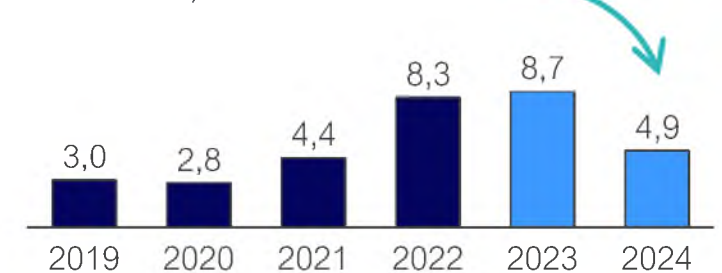
### Atvinnuleysi

%



### Verðbólga

Ársmeðaltal, %



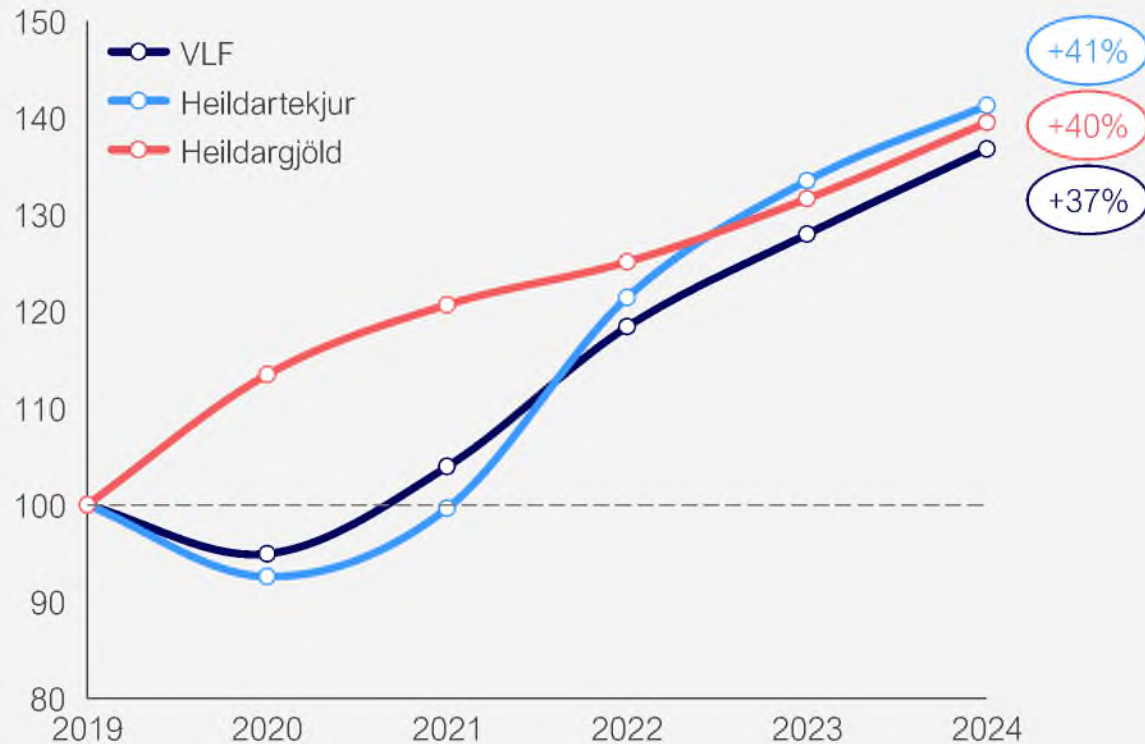


## Heimsfaraldur hefur vissulega litað ríkisreksturinn en ætti ekki að aftra umbótum

Eru skattahækkningar að koma í stað nauðsynlegs og tímabærs aðhalds á útgjaldahlið?

### Þróun heildartekna, -gjalda og vergrar landsframleiðslu á mann

A1-hluti, vísitala = 100 árið 2019 (á verðlagi hvers árs)



Segja má að íslenska hagkerfið hafi síðast verið í jafnvægi árið 2019. Hagvöxtur var í ágætu samræmi við langtíma hagvaxtargetu þjóðarbúsins, verðbólga nálægt markmiði og atvinnuleysi lítið. Rekstur ríkissjóðs var hins vegar í jánnum þrátt fyrir mikil uppgangsrar sem á undan voru gengin. Undirliggjandi afkoma var litillega jákvæð en vaxtakostnaður skilaði rekstrinum röngu megin við núllið. Frá þeim tíma hefur ýmislegt dunið á íslenskum efnahag.

Frá árinu 2019 hafa útgjöld og tekjur ríkissjóðs á mann aukist um rúmlega 40%. Á sama tíma hefur landsframleiðsla á mann, þ.e. verðmæti allrar endanlegrar framleiðslu á gæðum og þjónustu á hvern einstakling sem hér er búsettur, aukist minna eða um 37%. Tekjurnar hafa sveiflast í takti við efnahagslegar aðstæður og hafa nýlega verið ítrekað umfram væntingar. Þegar gaf á bátinn jukust útgjöld ríkissjóðs verulega en þegar kræla tók á þenslu í hagkerfinu var hvergi gefið eftir á útgjaldahliðinni. Afleiðingin er áframhaldandi hallarekstur sem kostar ríkissjóð æ meira í formi vaxtagjalda. Ákjósanlegt hefði verið að draga hluta af hinni miklu útgjaldaaukningu til baka og greiða niður skuldir, peningastefnunni til stuðnings, í stað þess að ráðstafa óvæntum tekjum til aukinna útgjalda. Ráðist hefur verið í skattahækkningar sem hæglega hefði mátt komast hjá. Útgjaldaaukning sem framleiðsla í hagkerfinu getur ekki borið til lengdar er hvorki réttlæt看leg né sjálfbær.

**Verið er að hækka skatta og gjöld í stað þess að ráðast í nauðsynlega naflaskoðun á rekstri ríkissjóðs**



## Aukin skattheimta á fyrirtæki og heimili svo forðast megi tiltekt á útgjaldahliðinni

Helstu skattabreytingar sem taka gildi árið 2024 eiga að skila ríkissjóði 23.300 milljónum króna. Huga þarf að áhrifum skatta og opinberra gjalda á hegðun og ákvarðanir – álagning skatta og gjalda getur haft neikvæðar afleiðingar fyrir verðmætasköpun.



### Varaflugvallargjald

- Þegar lögfest, tekur gildi 1. nóv. 2023.
- Leggst á innanlands- og millilandaflug.

**1.600 milljónir króna**



### Skattlagning á ökutæki og eldsneyti

- Hækkað bifreiðagjald.
- Greiðslur verði í auknum mæli tengdar við notkun á vegakerfinu.

**7.500 milljónir króna**



### Gistináttaskattur

- Skatturinn var felldur niður tímabundið vegna heimsfaraldurs.
- Tekur gildi að nýju um áramót.

**1.500 milljónir króna**



### Verðmætagjald sjókvíaeldis

- Verðmætagjald hækkað úr 3,5% í 5% af markaðsverði afurða.

**600 milljónir króna**



### Gjaldtaka í ferðapjónustu

- Gjaldtaka í tengslum við komur skemmtiferðaskipa.
- Aðrar breytingar á skatta- og gjaldaumhverfi.

**2.700 milljónir króna**



### Tímabundin hækkun tekjuskatts lögaðila

- Álagningarprósenta hækkuð úr 20% í 21%.
- Kemur til framkvæmda við álagningu 2025.

**3.400 milljónir króna**



### Krónutölugjöld

- Krónutölugjöld hækka um 3,5%.

### Endurgreiðslur VSK vegna íbúðarhúsnæðis

- Þegar lögfest.
- VSK endurgreiðslur vegna vinnu við framkvæmdir á íbúðarhúsnæði lækkaðar úr 60% í 35%.

**6.000 milljarðar króna**



## Dempun hagsveiflunnar þarf að ganga í báðar áttir

Ef tímabundnum tekjum er varið í varanleg útgjöld er sjálfbærni ríkisfjármála ógnað.

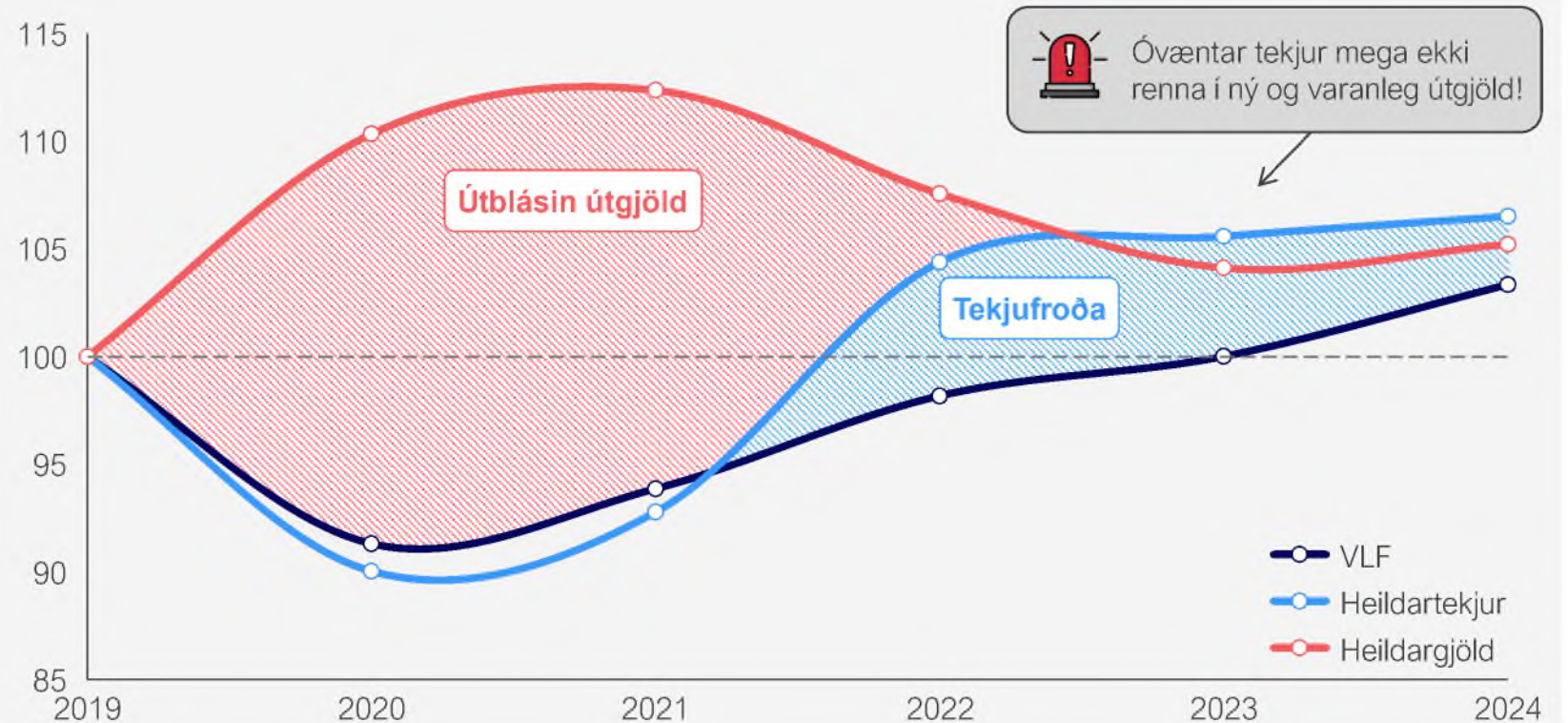
Þegar gefur á bátinn telja margir eðlilegt að ríkið auki útgjöld sín á móti samdrætti efnahagslífsins, með von um að dempa niðursveifluna. Kalla slík inngríp alla jafna á aukna skuldasöfnun. Að sama skapi ætti ríkissjóður að draga að sér hendur þegar byr blæs á ný í segl atvinnulífsins og verja vaxandi tekjum til niðurgreiðslu skulda í stað útgjalda.

Með ákveðinni einföldun má draga upp mynd af þeirri skuld sem ríkissjóður tók sér á hendur í kjölfar heimsfaraldurs, þ.e. **rauða** svæðið. **Bláa** svæðið sýnir svo þann mikla tekjuvöxt sem óvænt hefur fallið í skaut ríkissjóðs að undanförmu, m.a. vegna verðbólgu. Þessar tekjur hefðu þurft að brúa það gat sem myndaðist í rekstri ríkisins í heimsfaraldri.

Vandséð er að tekjur þessar séu til komnar vegna aukinnar framleiðni í hagkerfinu eða aukinnar skilvirkni hins opinbera. Þess konar tekjum má ekki að eyða í ný og varanleg útgjöld.

### Þróun heildartekna, -gjalda og vergrar landsframleiðslu á mann

A1-hluti, vísitala = 100 árið 2019 (á föstu verðlagi)





## Tekjum umfram áætlanir hefur verið varið til aukinna útgjalda í stað sparnaðar

Skollaeyrum skotið við viðvörðunum Fjármálaráðs.

„Fjármálaráð leggur enn og aftur áherslu á mikilvægi þess að tekjum umfram áætlanir verði ráðstafað eins og kostur er til að minnka halla á ríkissjóði og greiða niður skuldir, gangi hagspár eftir. Með því styður ríkissjóður betur við aðgerðir Seðlabanka í peningamálum til að ná niður verðbólgu, draga úr spennu og viðskiptahalla. Varað er við því að tekjuauka vegna meiri hagvaxtar verði ráðstafað til varanlegra útgjalda því það getur ógnað sjálfbærni opinberra fjármála ef bakslag verður.“

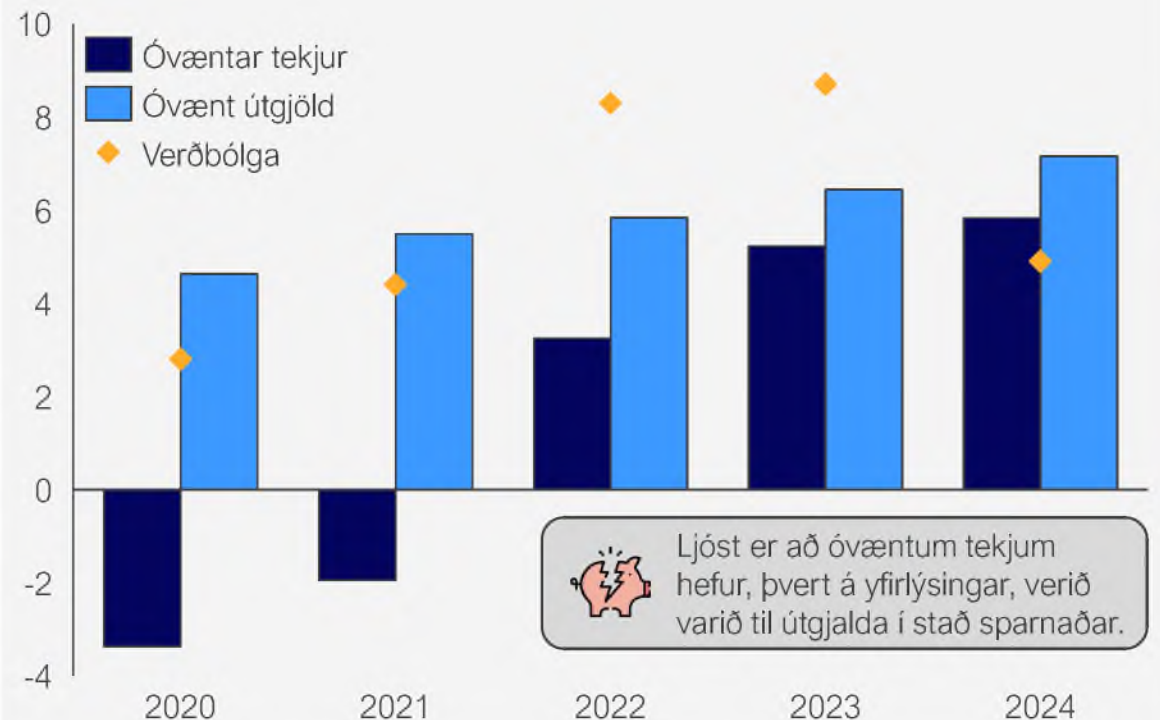
- Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028

Fjármálaráð varar ítrekað við því í álitum sínum að óvæntum tekjum sé ráðstafað til annars en ráðdeildar í rekstri, þ.e. til að minnka halla á heildarjöfnuði og niðurgreiðslu skulda.

Vandséð er að farið hafi verið að ráðleggingum Fjármálaráðs við stefnumörkun í opinberum fjármálum að undanfögnu. Hlutverk Fjármálaráðs er að leggja hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum, þ.e. hvort hún samrýmist grunngildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

**Hvert er raunverulegt hlutverk og tilgangur Fjármálaráðs ef álit þess eru ítrekað virt að vettugi?**

### Tekjur og gjöld umfram áætlun sem hlutfall af landsframleiðslu A1-hluti (%)



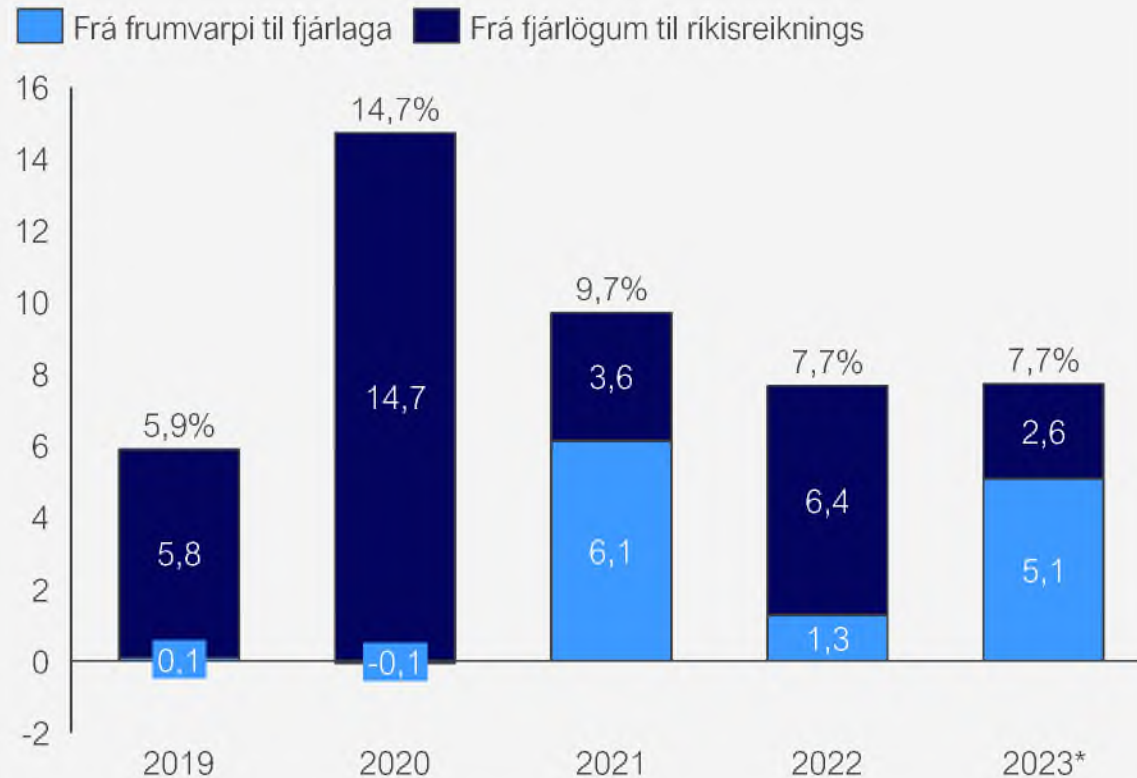


## Stendur hnífurinn í þinginu?

Tryggja þarf festu við samþykkt fjárlaga, ótækt er að útgjöld vaxi ítrekað úr hófi fram í meðförum þingsins og í framkvæmd.

### Breyting í útgjöldum milli frumvarps, fjárlaga og ríkisreiknings

%



Ríkissjóður hefur notið góðs af auknum umsvifum í formi aukinna skatttekna. Þegar vel árar reynist þingheimi þrautinni þyngra að draga saman seglin í rekstri ríkisins, enda berst víða að ákall um auknar fjárveitingar til hinna ýmsu málaflokka. Reynslan sýnir að meira fer fyrir hugmyndaauði þegar kemur að aukningu útgjalda en hagræðingu í rekstri.

Þegar litið er til þess hvernig hefur gengið að framfylgja þeim fyrirheitum sem birst hafa í framlögðu fjárlagafrumvarpi hvers árs er erfitt að koma auga á tilraun til hagræðingar eða forgangsröðun fjármuna til að koma böndum á útgjaldavöxt. Fyrirætlanir þær sem birtast í fjárlagafrumvarpi þurfa að ná fram að ganga, ekki dugir að lofa gulli og grænum skógum í frumvarpi en missa svo tókin á milli framlagningar frumvarps hverju sinni og framkvæmdarinnar.

Líkt og SA hafa bent á áður er tilhneiging þessi enn ein vísbending um að staðfesta stjórnvalda í fyrirætlunum sínum um að ná jafnvægi á rekstri ríkissjóðs og sporna gegn verðbólgu er ekki nægilega mikil. Orð duga skammt. Lausung í fjármálastjórn verður að uppræta með aukinni festu.

**Trúverðugleiki Laga um opinber fjármál hangir á framkvæmd þeirra og eftirfylgni stjórnmalanna með markmiðunum sem þar eru lögð fram.**



## Hallarekstur er dýru verði keyptur í formi vaxtagjalda

Hár vaxtakostnaður hefur það í för með sér að mikilvæg verkefni þurfa að sitja á hakanum.

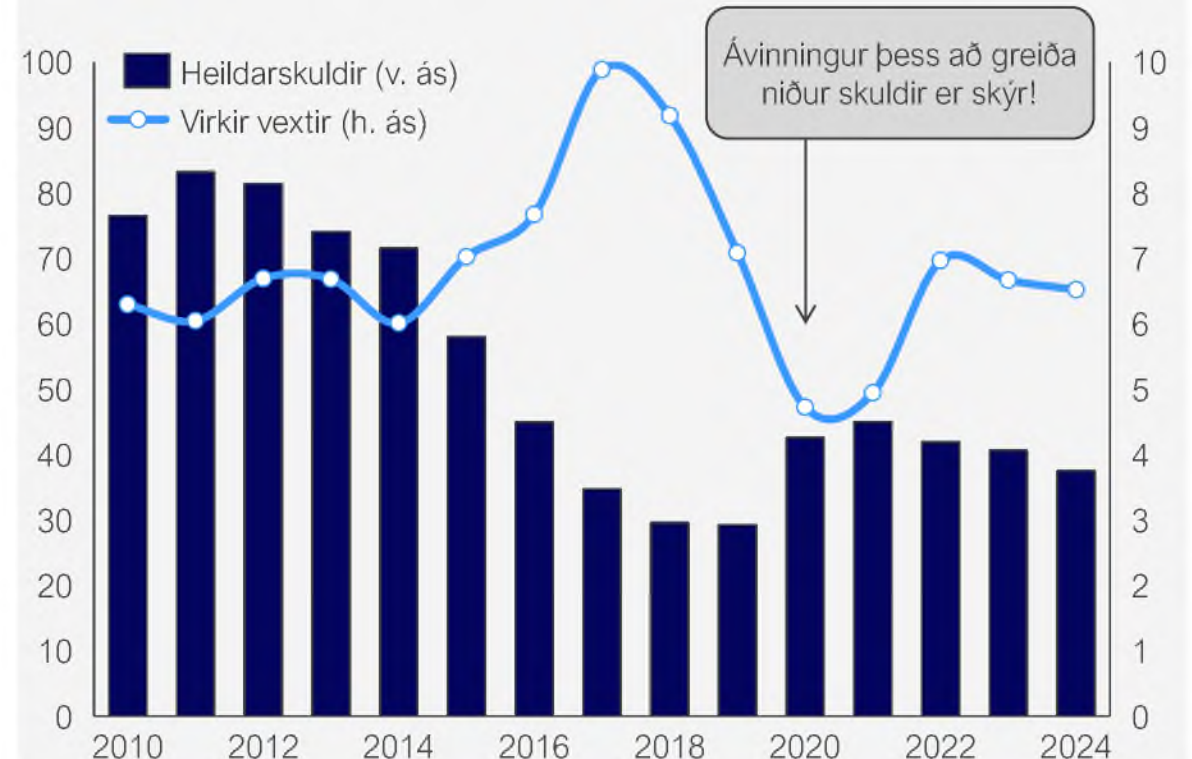
Forgangsröðun til niðurgreiðslu skulda og ráðdeild í rekstri ríkissjóðs frá hruni skapaði það svigrúm sem var til staðar til viðbragða í heimsfaraldri. Verkefnið nú er að tryggja hinu opinbera burði á ný til að bregðast við efnahagsáföllum framtíðarinnar. Hallalaus rekstur er grunnforsenda þess.

SA hafa áður bent á þá staðreynd að vaxtakostnaður hins opinbera er mikill hér á landi í alþjóðlegum samanburði, þrátt fyrir að skuldir séu hóflegar. Ísland er enda lítið, opið og sveiflukennt hagkerfi. Sú staðreynd hefur og mun halda áfram að hafa áhrif á þau vaxtakjör sem hinu opinbera bjóðast, hvort sem okkur líkar betur eða verr. Það sem væri helst til þess fallið að bæta þau vaxtakjör sem ríkinu bjóðast er minni skuldsetning og aukinn efnahagslegur stöðugleiki, sem næst m.a. fram með festu í opniðrum fjármálum.

Hallarekstur ríkissjóðs hefur verið fjármagnaður með aukinni lántöku og því fylgir vaxtakostnaður, m.ö.o. er dýrt að reka ríkið „með tapi“. Vaxtagjöld þarf að fjármagna með auknum tekjum, lækkun annarra útgjalda eða frekari lántöku. Eðli máls samkvæmt sitja þarfari verkefni á hakanum þegar fjármagnskostnaður tekur til sín sífellt meira súrefni. Þetta eru þau fórnarskipti sem stjórnvöld standa frammi fyrir þegar kemur að skuldasöfnun.

### Þróun vaxtakostnaðar vegna heildarskulda ríkissjóðs

A1-hluti, heildarskuldir (brúttó, % VLF) og virkir vextir (%)








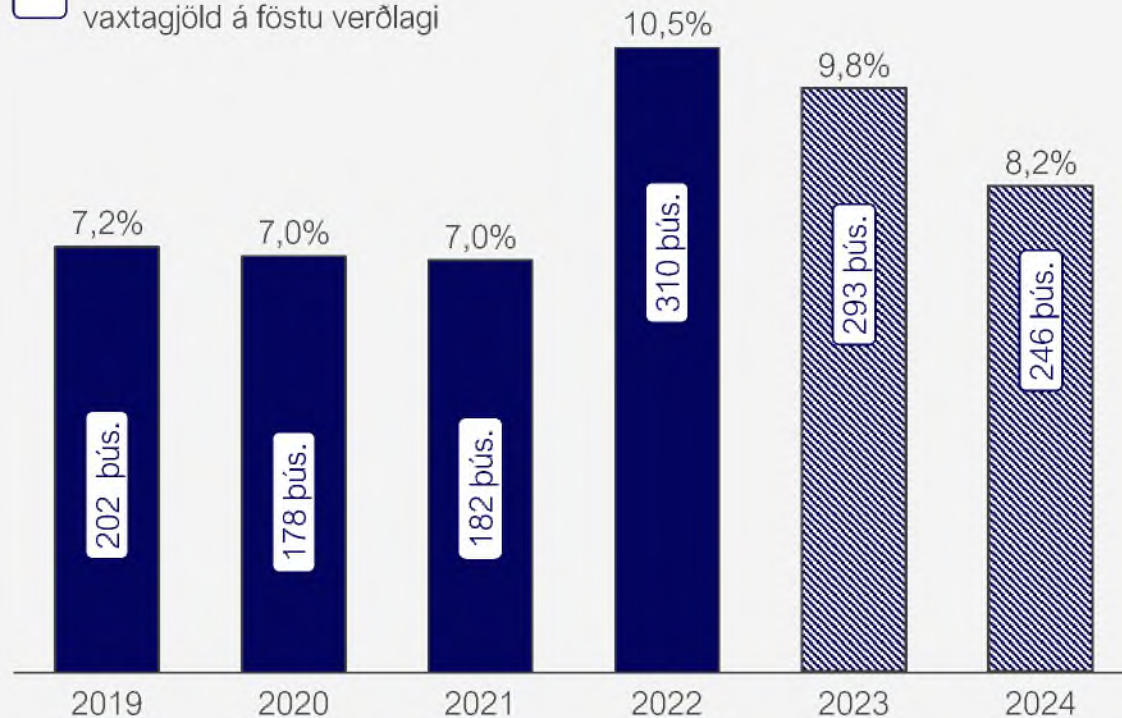
## Vaxtagjöld eru þriðji stærsti fjárlagaliður fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarps

Aðeins lífeyristryggingar og Landspítali eru fjárfrekari liðir en vaxtagjöld. Kappsmál ætti að vera að draga úr þessum kostnaði.

### Vaxtagjöld sem hlutfall af heildartekjum ríkissjóðs

A1-hluti (%)

 krónur á mann í vaxtagjöld á föstu verðlagi



Töluverðum hluta almannafrjár er nú varið í þjónustu við skuldasöfnun ríkissjóðs, þ.e. til greiðslu vaxta og verðbóta, eða um 10% allra þeirra fjármuna sem renna í ríkissjóð. Fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarp gerir ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2024 verði tæpir 111 milljarðar króna. Ef áætlanir ganga eftir er um að ræða eilittinn samdrátt milli ára, og er það vel, en gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2023 komi til með að nema 124 milljörðum króna. **Það er aukning um 31% frá samþykkt fjárlaga fyrir árið 2023.** Fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2024 slær hátt í heildarframlög þess til málefna sviðs örorku og fatlaðs fólks. Rúmlega 40% meiru er varið í þjónustu við skuldir en til Háskólastigsins í heild.

Samhliða hækkandi vöxtum og hallarekstri hafa vaxtagjöld ríkissjóðs aukist. Árið 2019 voru þau um 72 milljarðar (á föstu verðlagi), þegar horft er fram hjá áhrifum verðbólgu nemur aukningin frá árinu 2019 til dagsins í dag því um 56%. **Vaxtagjöld á hvern íbúa hafa einnig vaxið töluvert, þrátt fyrir mikinn vöxt mannfjöldans undanfarnin ár.** Útlit er fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs á mann komi til með að nema 293 þúsund krónum á mann í ár, það er vissulega lítið eitt lægra en árið 2022 en þó umtalsverð upphæð.

Það er ekki aðeins ríkissjóði og rekstri hans til hagsbóta að forgangsraða, skila afgangi af rekstri og draga úr skuldum. **Með því að draga úr íþyngjandi vaxtakostnaði má skapa svigrúm til að hlúa betur að nauðsynlegum innviðum samfélagsins** og auka lífsgæði þjóðarinnar.



## Endurtekið efni framkallar endurtekin viðbrögð

Margt af því sem hér hefur verið tæpt á kann að hljóma kunnuglega...

Það er ekki aðeins Fjármálaráð sem hefur ítrekað varað við því verja tekjufroðunni svokölluðu til varanlegra útgjalda. Samtök atvinnulífsins hafa verið þar á meðal, ásamt fleirum.

Meginstefið í umsögnum SA er snúa að opinberum fjármálum, hvort heldur sem er vegna fjárlaga, fjármálaáætlunar eða fjármálastefnu, hefur að mestu haldist óbreytt síðustu misseri.

- 1 Þó ríkissjóður hafi orðið fyrir skakkaföllum vegna þeirra aðgerða sem gripið var til í heimsfaraldri er það mat SA að heildaráhrif þeirra á ríkissjóð hafi ekki þurft að vera jafn mikil og langvarandi og raun ber vitni.
- 2 Ekki dugir að ná jafnvægi á frumjöfnuði, myndarlegur afgangur á heildarjöfnuði er eina leiðin til að minnka skuldsetningu og draga úr íþyngjandi vaxtakostnaði og stuðla að bættri nýtingu almannafjár.
- 3 Raunveruleg tiltekt þarf að eiga sér stað á útgjaldahlið með hagræðingu og aðhaldi í rekstri ríkissjóðs. Endurmat útgjalda þarf að ná fram að ganga og útgjaldaregla skyldi innleidd í lög um opinber fjármál.



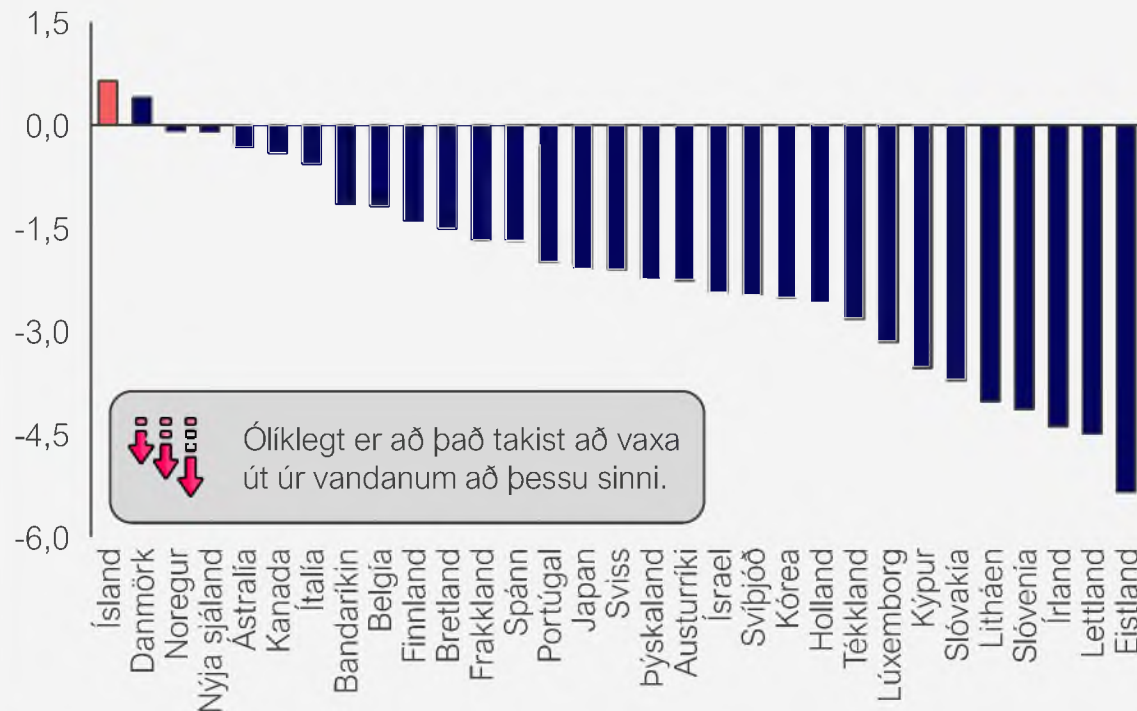


## Fjarlægur draumur um að vaxa út úr vandanum

Að óbreyttu mun ekki reynast mögulegt að grynnka á skuldum nema með myndarlegum afgangi af ríkisrekstri.

### Umfang mismunar á vaxtastigi og hagvexti árin 2023-2028

%



Þegar ljóst var orðið að ríkisinngríp í heimsfaraldri yrðu ríkissjóði nokkuð þungur baggi leið ekki á löngu þar til menn töldu sig hafa fundið skothelda lausn á þeim vanda, stefnt skyldi að því að *vaxa út úr vandanum*. Svo lengi sem hagvöxtur yrði nægur væri í raun enginn vandi á höndum.

Samtök atvinnulífsins [vöruðu við því að treysta](#) á hagvöxt fyrir sjálfbærni ríkisfjármálanna. Ef vaxtastig hækkaði skarpt á sama tíma og hagvaxtarhorfur tækju að dala kynnu hækkaði vextir að kalla á sífellt aukna skuldsetningu. Er það raunar staðan nú – undirliggjandi rekstur ríkissjóðs stefnir vissulega í jafnvægi en íþyngjandi vaxtakostnaður leiðir til þess að reksturinn skilar sér vitlausu megin við núllið, það kallar að óbreyttu á auknar skuldir. **Það eina sem dugar í þessum aðstæðum er ráðdeild í rekstri og myndarlegur afgangur á frumjöfnuði til að tryggja sjálfbærni opinberrar skuldaþróunar.** Aðstæður kalla því á enn frekara aðhald.

Mörgum kann að þykja þau lánakjör sem Íslandi bjóðast óþarflega slæm, Ísland er hins vegar lítið, opið og einhæft hagkerfi þar sem rekstur hins opinbera hefur einnig verið sveiflukenndur. Allt lítar þetta þau lánakjör sem ríkinu bjóðast. Ólíklegt verður að teljast að breytingar verði á þessum undirliggjandi þáttum í bráð. Íslenska ríkið þarf því að beita sérstökum aga þegar kemur að ríkisfjármálum, sýna myndarlegan afgang í uppsveiflum og hafa vilja og getu til að komast örugglega aftur á braut sjálfbærni í kjölfar áfalla til að auka traust lánveitenda.



# Ríkissjóður getur lagt sitt af mörkum og stuðlað að bættum kjörum og lægri vaxtakostnaði

Aukin festa í ríkisfjármálum er lykilatriði, draga þarf úr hallarekstri með því að verja óvæntum tekjum til þess að bæta afkomu og minnka lánsfjárbörf – því fylgir aukinn trúverðugleiki.

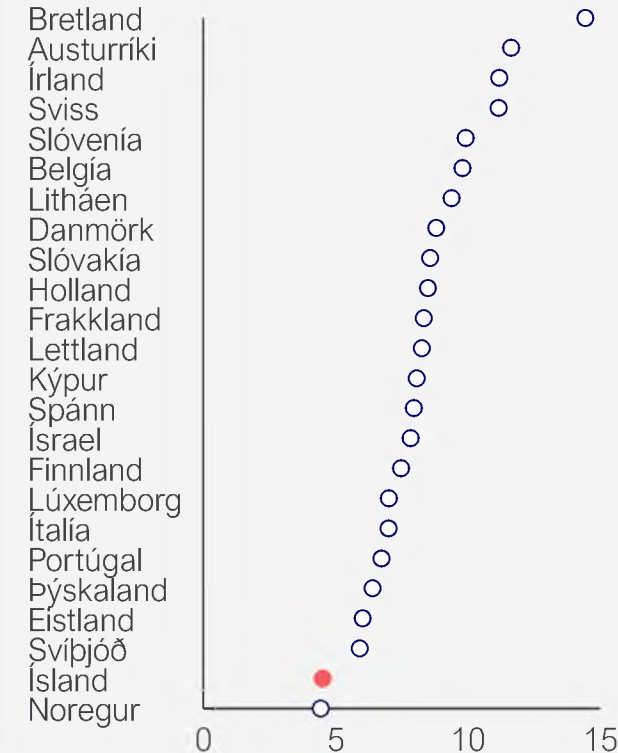
Það er ekki eingöngu vaxtastigið sem aðgreinir Ísland frá umheiminum þegar kemur að skuldum ríkisins. Skuldabréfamarkaður er grunnur og eignarhald erlendra aðila á íslenskum ríkisskuldabréfum er hverfandi í alþjóðlegum samanburði. Skuldir íslenska ríkisins eru einnig að uppistöðu til skemmri tíma og ívið styttri en gengur og gerist hjá öðrum ríkjum. Þegar svo ber undir koma áhrif vaxtahækkana fyrr fram en ella og endurfjármögnunaráhætta er meiri.

Að sama skapi skiptir samsetning skulda máli - ef stór hluti þeirra er verðtryggður, líkt og hér á landi, þýðir að vaxa úr skuldavanda það eitt að treyst er á aukna framleiðni í hagkerfinu, aukna verðmætasköpun. Önnur ríki, sem ekki gefa út verðtryggð skuldabréf, eiga hægara með að grynna á sínum skuldavanda fyrir tilstuðlan verðbólgu. Vandasamt er því að líta um of til annarra ríkja eftir innblæstri til úrlausna á þeim vandamálum sem fylgja hallarekstri og skuldastöðu ríkissjóðs.

**Smæð landsins kallar á sérstakan aga þar sem skuldsettur hallarekstur er okkur dýrkeyptari en stærri þjóðum.**

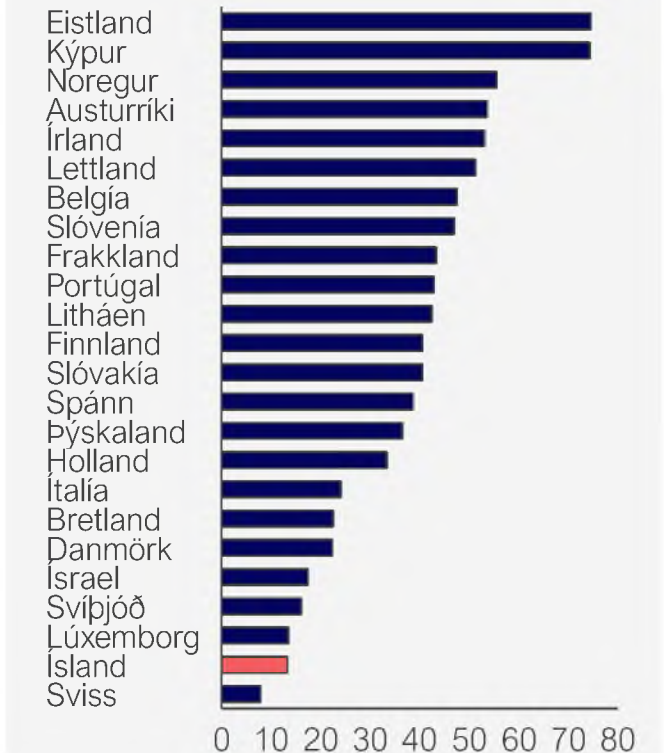
## Meðallíftími ríkisskuldabréfa

Ár (e. ATM)



## Ríkisskuldabréf í erlendri eigu

%



**HORFAST ÞARF Í AUGU  
VIÐ ÚTGJALDAVANDA**





## Tímabært að taka upp reglubundið endurmat á útgjöldum hins opinbera

Koma þarf í veg fyrir að verkefnið sitji á hakanum vegna áhugaleysis innan stjórnslunnar.

Endurmat útgjalda hefur það að markmiði að tryggja skilvirka og ábyrga meðferð skattfjár í samræmi við forgangsröðun yfirvalda hverju sinni. Með því að tryggja að fjármunum sé veitt í forgangsverkefni og ráðstafað með skynsamlegum hætti má draga úr ósjálfbærri aukningu ríkisútgjalda, halda skattheimtu í lágmarki og ekki síst ná betri árangri með þeim fjármunum sem til skiptanna eru.

Upphaflega var tilkynnt um innleiðingu slíks verklags hér á landi í fjárlagafrumvarpi ársins 2019 og sérstaklega fjallað um það í fjármálaáætlun 2020-2024. Svo virðist sem sú vinna hafi ekki enn borið ávöxt.

Af einhverjum ástæðum hefur reynst erfitt að keyra í gang umbætur í anda endurmats útgjalda og árangurstengda fjárlagagerð héraendis og lítill hvati virðist vera í kerfinu til að ráðast í umbætur.

Samtök atvinnulífsins hvetja eindregið til þess að málaflakkar er snúa að heilbrigðis- og velferðarmálum verði rýndir og ráðist verði í endurmat útgjalda af alvöru. Málaflakkararnir 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. Vafalaust er einnig að finna tækifæri til aukinnar skilvirkni og hagræðingar í rekstri tilfærslukerfa ríkis og sveitarfélaga.

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 þannig að markmiðum þeirra sé sannanlega náð og að sjálfbærni kerfanna sé tryggð. 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.

OECD hefur boðið aðildarlöndum upp á aðstoð við innleiðingu endurmats útgjalda. Spyrja má hvort ekki væri tilefni til að leita slíkrar aðstoðar við að sniða 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.

### Kostir árangurstengingar

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

### Kostir endurmats útgjalda

- Betri forgangsröðun
- Skilvirkari nýting fjármuna
- Markviss temprun útgjaldaaukningar



## Fjármálareglum er ætlað að auka aga, stefnufestu og sjálfbærni opinberra fjármála

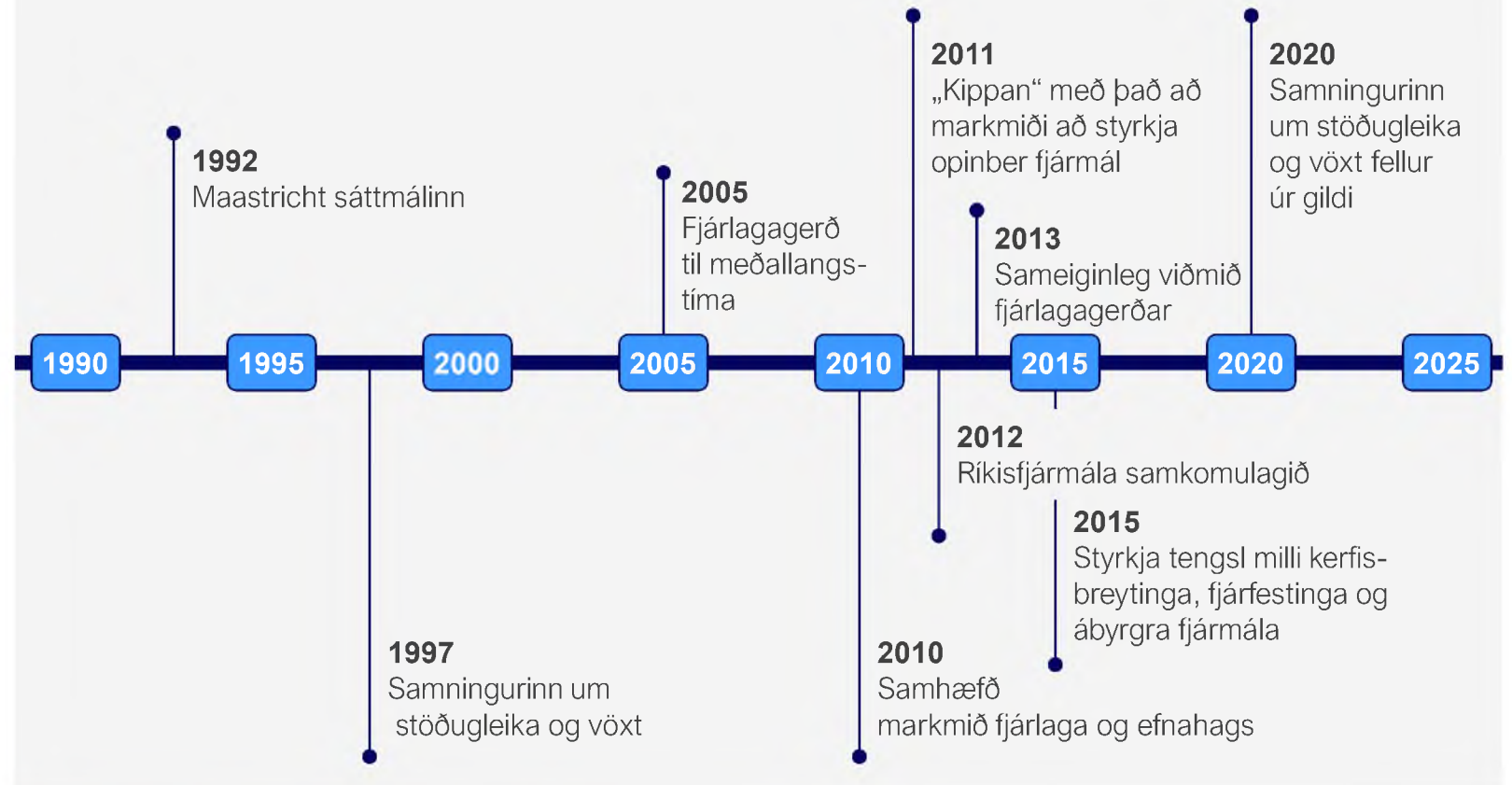
Nú er tilefni til að staldra við og meta hvort úrbóta sé þörf á þeirri umgjörð sem Lög um opinber fjármál marka við stjórn opinberra fjármála.

Þekkt vandamál í opinberum rekstri hvarvetna er tilhneiging til hallarekstrar, sem getur leitt til óhóflegrar skuldsetningar. **Þá hafa opinber fjármál einnig tilhneingingu til að ýkja hagsveifluna, sem ýtir undir efnahagslegan óstöðugleika.** Flest lönd hafa það að markmiði við stjórn opinberra fjármála að draga úr þessum neikvæðu eiginleikum.

Í þeirri viðleitni hafa víða verið innleiddar reglur um opinber fjármál. **Markmið slíkra reglna er að skapa stjórn mála- og embættismönnum ákveðna hvata og takmarkanir** þannig að formfesta ríki í ákvarðanatöku og að fjármálastefnan styðji við hagkerfið og sé sjálfbær í þágu komandi kynslóða.

Á Íslandi voru lög um opinber fjármál innleidd árið 2016. Það var stórt heillaskref en með þeim komst á mun meiri formfesta í ríkisfjármálum en verið hafði. Þó stutt sé síðan lögin tóku gildi hafa hins vegar fjölmörg álitamál komið upp. Því er tilefni til að staldra við, líta yfir farinn veg og meta hvort úrbóta sé þörf.

### Þróun fjármálareglna í Evrópusambandinu



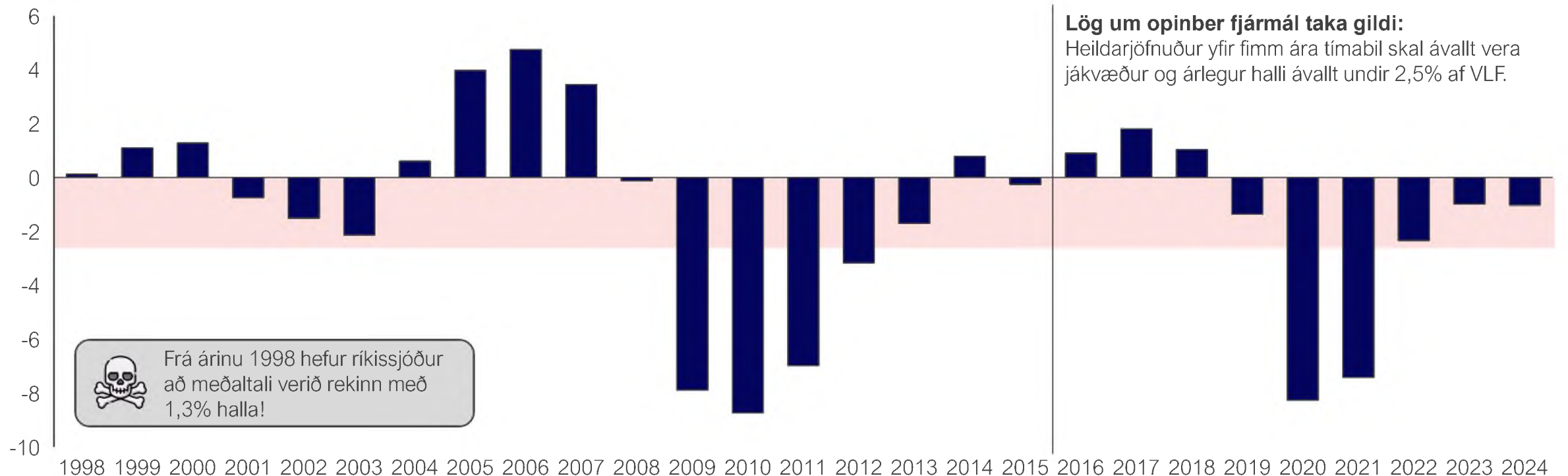


## Ríkissjóður oftar rekinn með hallan en í afgang

Þau ár sem ríkissjóður hefur verið rekinn með afgangi hefur afgangur af rekstri verið að meðaltali 1,8% af VLF. Þegar um hallarekstur hefur verið að ræða hefur hallinn aftur á móti numið 3,4% af VLF að meðaltali. Þetta má kalla halla-bjögung (e. deficit bias) og er þekkt vandamál í opinberum rekstri hvarvetna.

## Heildarjöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu

A1-hluti (% VLF)







## Samsetning fjármálareglna getur verið mismunandi milli landa

Aðstæður og markmið í hverju landi geta verið mismunandi og innleiðing og hönnun fjármálareglna ólík eftir því.

Fjármálareglur eiga það sameiginlegt að skapa hömlur á tiltekna mælikvarða sem snúa að opinberum rekstri, s.s. afkomu, lántöku, skuldastöðu eða aðra þætti sem geta haft áhrif á þessa lykilmælikvarða. **Ástæðan fyrir upptöku þeirra hefur almennt verið tvíþætt:**

1. að draga úr hallarekstri og lántöku, og
2. draga úr sveiflumagnandi áhrifum hins opinbera á hagkerfið.

Misjafnt er við hverjar af slíkum reglum lönd styðjast og eru flest þeirra með fleiri en eina. Hönnun reglnanna getur einnig verið ólík milli landa þar sem taka þarf mið af ólíkum kerfum, aðstæðum og menningu í hverju landi. **Markmiðið er þó iðulega hið sama, þ.e. að auka aga í opinberum rekstri (draga úr hallarekstri og skuldsetningu) og draga úr sveiflumögnun.**

Allar hafa þessar reglur sína kosti og galla þegar kemur að þessum markmiðum. Sem dæmi geta afkomu- og skuldareglur dregið úr tilhneigingu til hallarekstrar en geta aftur á móti haft sveiflumagnandi áhrif. Unnt er að hanna mælikvarða sem taka sérstaklega á þeim vanda og leiðréttu fyrir hagsveiflunni, en slíkar leiðréttingar flækja reglurnar og eru undirorpnar talsverðri mælingaróvissu. Það gerir þær ógagnsærri og torveldar eftirfylgni. Þær eru því ekki gallalausar.

**Skipta má fjármálareglum í fjóra flokka:**

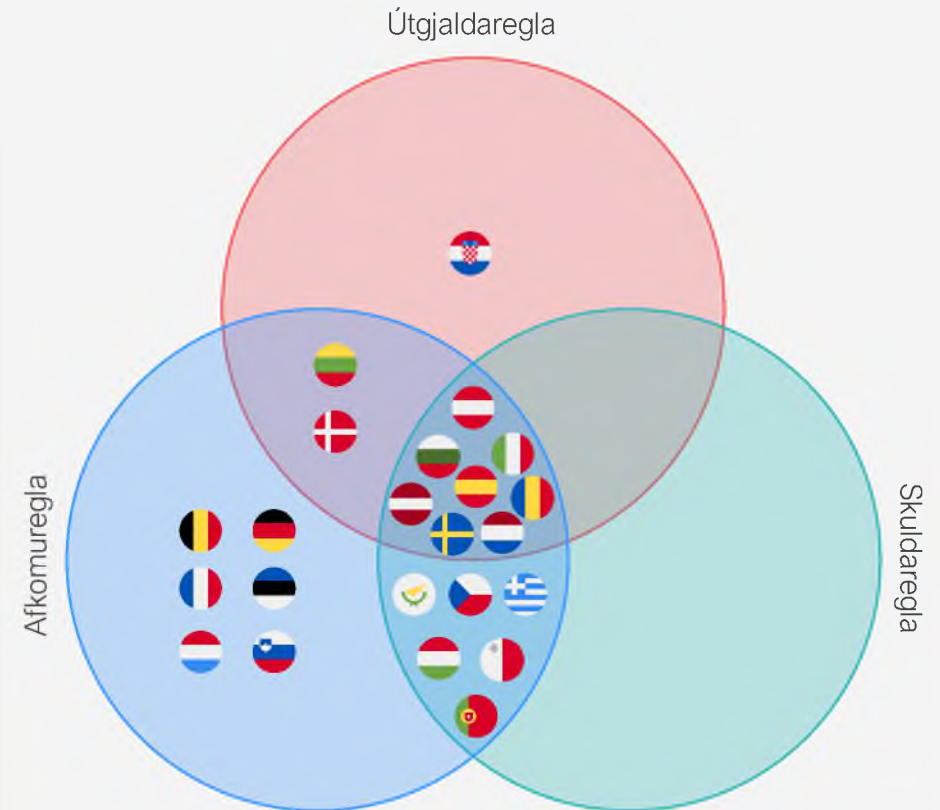
**1** Afkomureglur

**2** Skuldareglur

**3** Útgjaldareglur

**4** Tekjureglur (sjaldgæfari)

### Fjármálareglur ríkja Evrópusambandsins 2017





## Æ fleiri lönd hafa tekið upp útgjaldareglu samhliða öðrum fjármálareglum

Einfaldara er að spá fyrir um, hafa áhrif á og stjórna endanlegum útgjöldum ríkissjóðs en tekjum hans. Hvatar og mannlegt eðli verða til þess að minni óvissa ríkir að jafnaði um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.

Þó áætlanir yfirvalda miði almennt að hallalausum fjárlögum geta ófyrirséðar breytingar á efnahagsaðstæðum ásamt stefnubreytingum stjórnvalda haft áhrif á niðurstöðuna. Frávik geta átt sér stað hvort sem er á tekju- eða útgjaldahlið.

**Tekjuhlið:** Þar sem skatttekjur hins opinbera velta að miklu leyti á efnahagssumsvifum getur niðurstaðan orðið æði ólík því sem áætlanir og spár gerðu ráð fyrir. Þar hafa hagrænir hvatar meðal annars áhrif – þó skatthlutföll séu hækkuð er ekki þar með sagt að það skili auknum tekjum í opinbera sjóði og þá óljóst að hve miklu leyti. Erfitt getur því reynst að áætla af nákvæmni tekjur ríkissjóðs.

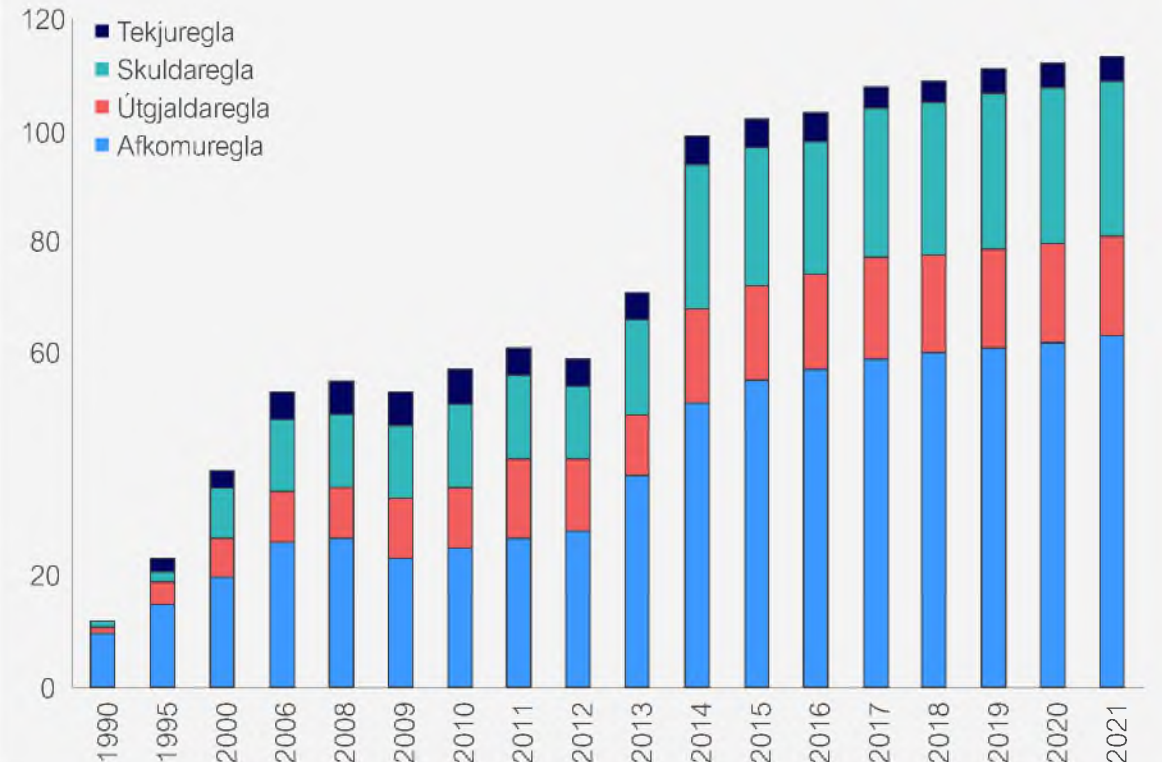
**Útgjaldahlið:** Opinber útgjöld eru einnig sveiflukennd upp að vissu marki, til dæmis eykst greiðsla atvinnuleysisbóta þegar atvinnuástand er slæmt. Þó hafa yfirvöld jafnan meiri stjórn á útgjöldum en tekjum með sinni stefnumörkun.

### **Minni óvissa ríkir um ráðstöfun skattfjár en öflun þess.**

Rannsóknir hafa sýnt að frumástæða hallarekstrar er framúrkeyrsla á útgjaldahlið, fremur en ónæg tekjuöflun. Í greiningum á fjármálareglum ríkir samhljómur um að æskilegra sé að fjárlagahalli sé réttur af með aðgerðum á útgjaldahlið enda hafi slíkar aðgerðir fyrirsjáanlegri afleiðingar og eru líklegri til árangurs.

Meðal annars af þessum sökum hafa sífellt fleiri ríki séð hag sinn í upptöku útgjaldareglu til hliðar við aðrar fjármálareglur. Nokkur reynsla er komin á slíkar reglur og gefa rannsóknir til kynna að þær hafi reynst vel.

**Fjöldi fjármálareglna í löndum Evrópusambandsins**





## Helstu kostir útgjaldareglu

Fjármálareglur búa yfir kostum og göllum sem snúa að markmiðunum um aukinn aga í ríkisrekstri og dempun hagsveiflunnar.



- Einblínir á þá hlið rekstrarins sem yfirvöld hafa mesta stjórn á og minnkar þar með óvissu um niðurstöður.
- Framúrkeyrslur á útgjaldahlið eru að jafnaði undirrót hallarekstrar.



- Takmarkið er gagnsætt, reglan er auðskiljanleg og auðveld í eftirfylgni í samanburði við aðrar fjármálareglur.



- Tekjuhliðin sveiflast með hagsveiflunni en útgjaldahliðin síður.
- Útgjaldahliðin getur varið ríkisfjármálin betur gegn sveiflum í hagkerfinu.



- Þarf ekki að koma í veg fyrir að sjálfvirkir sveiflujafnarar fái að virka.



- Rannsóknir sýna að innleiðing reglunnar dregur úr sveiflumögnun ríkisfjármála, því meira sem hönnun reglunnar er sterkari.



- Rannsóknir sýna að innleiðing reglunnar hefur jákvæð áhrif á aga í ríkisfjármálum jafnvel þó henni sé ekki fylgt mjög strangt eftir.



- Styður við markmið annarra reglna, einkum afkomureglna.

**Kostir útgjaldareglu felast ekki síst í því að hún getur tekið á bæði þeim vandamálum sem snúa að auknum aga í ríkisrekstri og dempun hagsveiflunnar. Það er að segja, hún getur stuðlað að aga í ríkisfjármálum ásamt því að byggja undir þjóðhagslegan stöðugleika.**



## Rannsóknir benda eindregið til jákvæðra áhrifa af vel hönnuðum útgjaldareglum

Sterkar útgjaldareglur eru til þess fallnar að draga úr sveiflumagnandi áhrifum ríkisfjármála.

Rannsóknir á áhrifum útgjaldareglna hafa aðallega kannað hvernig reglurnar eru hannaðar gagnvart öðrum fjármálareglum. Flestar rannsóknir hafa skoðað hvernig reglunni hefur gengið að draga úr sveiflum, þó nokkrar rannsóknir hafi einnig kannað hvernig hún hefur áhrif á samsetningu útgjalda. Þá hafa einhverjar rannsóknir athugað hversu vel hefur gengið að framfylgja reglunni, hvort sem er í góðæri eða hallæri.

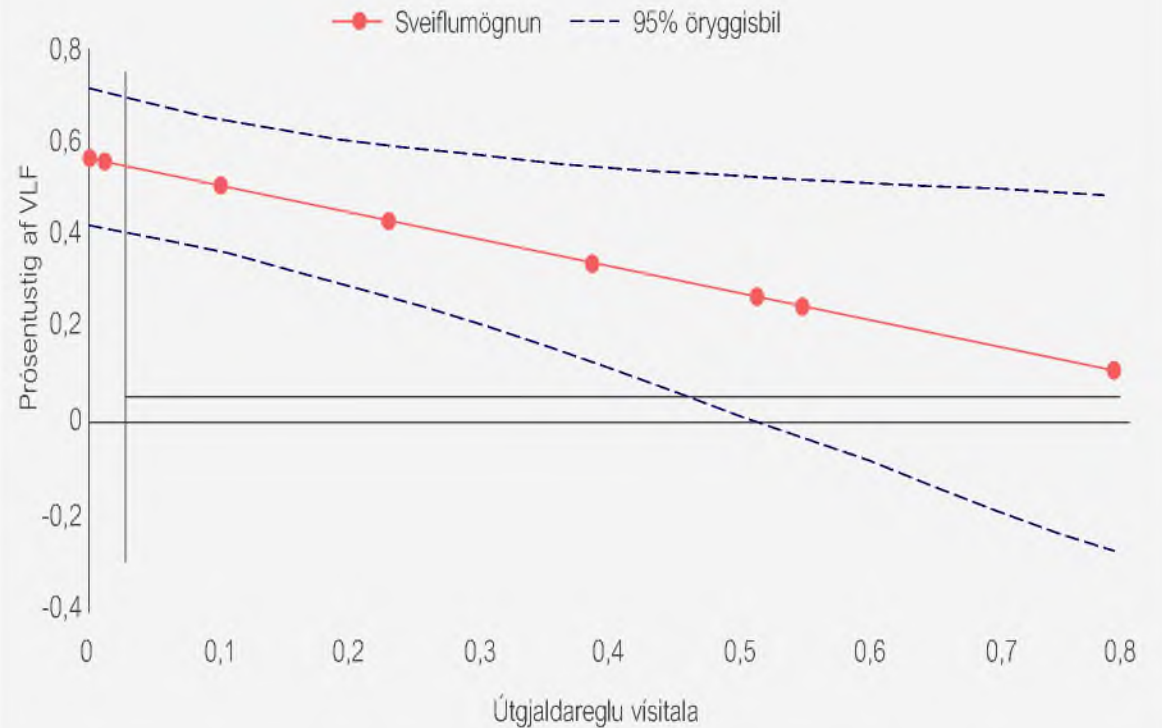
**Þær rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið hafa sýnt fram á að útgjaldaregla er sannarlega til þess fallin að draga úr sveiflum á útgjaldahlið, vinnur gegn hagsveiflunni og eykur aga í ríkisfjármálum. Hún bætir einnig skilvirkni í opinberum fjárfestingum.**

Þá leiða rannsóknir í ljós að ríki eru líklegri til að fylgja útgjaldareglu heldur en öðrum fjármálareglum. Líkurnar á að reglunni sé hlýtt aukast ef markmiðið er undir beinum yfirráðum yfirvalda og ef reglan er skrifuð út í lög eða stjórnarsáttmála.

Að auki er vert að benda á að skv. rannsóknum hafa útgjaldareglur haft jákvæð áhrif á aga í ríkisfjármálum jafnvel þótt þeim sé ekki fylgt strangt eftir.

### Samdráttur í sveiflumögnunar áhrifum ríkisfjármála

Sem fall af styrk útgjaldareglu





## Hönnunin skiptir máli. Hvað einkennir góða útgjaldareglu?

Rétt eins og með aðrar fjármálareglur skiptir máli að hönnun taki mið af aðstæðum í hverju landi og að styrk umgjörð sé til staðar.

### Góð og styrk umgjörð fjármálareglna hefur eftirfarandi eiginleika:

- 1 Sterkur lagagrundvöllur sem er erfitt að breyta
- 2 Vöktun og eftirfylgni óháðs aðila, s.s. Fjármálaráðs
- 3 Skýrt ferli sem leiðréttir frávik eða býr til stikaða leið í átt að markmiði
- 4 Samræming við markmið yfirvalda til meðallangs tíma

Til viðbótar einkenna **einfaldleiki**, **gagnsæi** og **sveigjanleiki** góða útgjaldareglu.

Það er ófrávikjanleg **krafa góðrar útgjaldareglu að til grundvallar liggja rauntímaupplýsingar um þau opinberu útgjöld sem falla undir regluna** svo unnt sé að fylgjast með þróuninni og bregðast tímanlega við þegar frávik frá markmiði eiga sér stað.

Mikilvægt er að fjármálareglur njóti stuðnings í framkvæmd og skilnings hjá almenningi. Þau lönd sem hafa bundið regluna í lög eða skrifað hana út í stjórnarsáttmála hafa átt auðveldara með að fylgja henni eftir.

Þá getur árangurstengd fjárlagagerð og endurmat útgjalda leikið lykilhlutverk í að stuðla að sparnaði og aukinni skilvirkni í rekstri hins opinbera þannig að auðveldara sé að ná markmiðum um hóflegan útgjaldavöxt, í takt við kröfur útgjaldareglunnar hverju sinni.

Samtök atvinnulífsins hafa lengi talað fyrir útgjaldareglu, endurmati útgjalda og árangurstengdri fjárlagagerð. [Í umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028](#) lögðu SA jafnframt til að skoða ætti hvort setja þurfi á laggirnar einhvers konar fjárlagaskrifstofu þingsins í anda þeirrar bandarísku (e. The Congressional Budget Office) eða þeirrar bresku (e. Office for Budget Responsibility). SA ítreka að ekki sé um að ræða frávik frá þeirri stefnu samtakanna að stefna eigi að fækkun og sameiningu ríkisstofnana. **Hægt væri t.a.m. að efla hlutverk annarra stofnana, s.s. Hagstofu Íslands, eða styrkja hlutverk fjármálaráðs.** Árangur mun hins vegar ekki nást nema stuðningur stjórnmalanna við reglurnar fylgi í reynd.



## Fjölmargar leiðir eru færar þegar kemur að hönnun útgjaldareglna

Vel hannaðar útgjaldareglur auka aga í ríkisfjármálum og vinna gegn sveifluáhrifum þeirra.

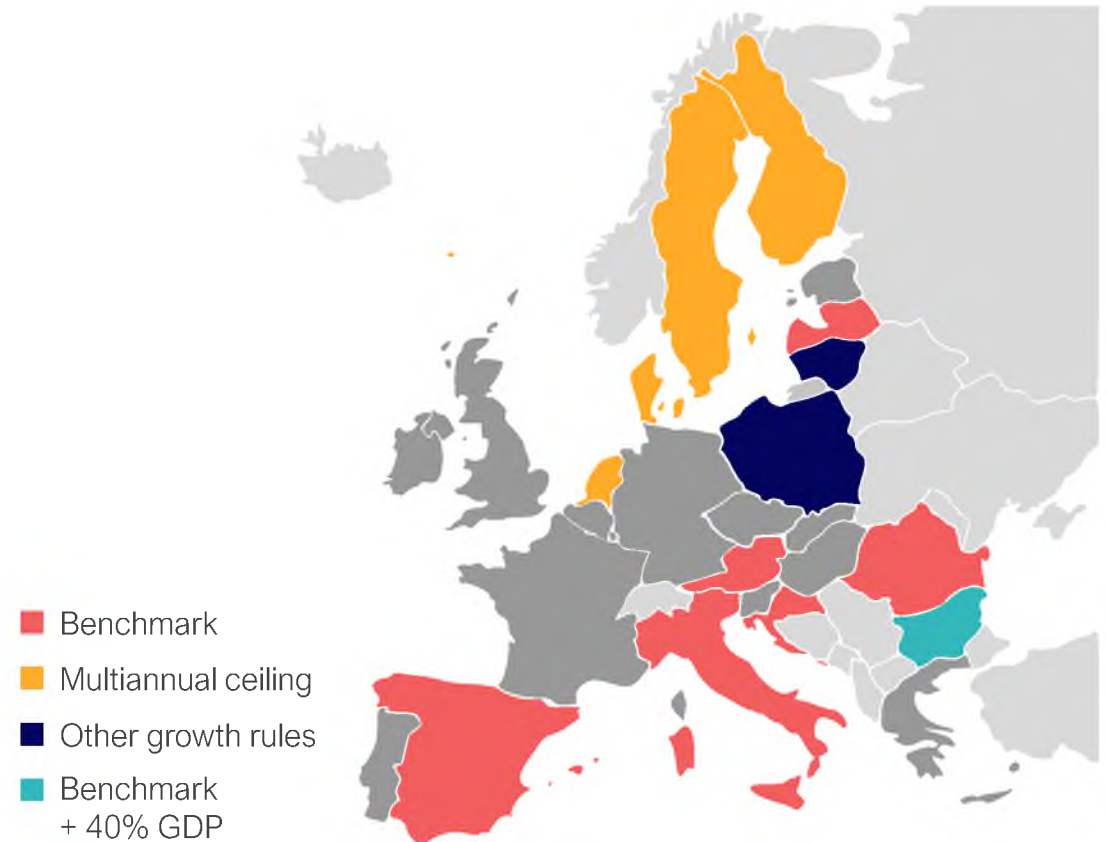
Þegar kemur að hönnun útgjaldareglna er misjafnt hvort lönd horfi til útgjalda á nafn- eða raunvirði, og eins hvaða útgjaldaliði reglurnar ná yfir eða undanskilja. Algengt er að reglurnar miði við:

- að útgjöld séu að hámarki ákveðið hlutfall af VLF
- að útgjöld séu að hámarki ákveðin upphæð að nafnvirði
- að vöxtur útgjalda sé að hámarki ákveðið mikill milli ára eða yfir nokkurra ára tímabil

Sé tilgangurinn að milda hagsveifluna er ekki ákjósanlegt að nota útgjöld sem hlutfall af VLF sem viðmið. Þá er vandasamt að fylgjast með framvindu þess í rauntíma. Ákveðin hámarksupphæð eða -vöxtur milli ára er meira sveiflujafnandi og auðveldari í eftirfylgni – og þar með meira bindandi. Að sama skapi er nafnmarkmið gagnsærra en raunmarkmið en krefst e.t.v. breytinga samhliða verðbólgu. Raunmarkmið ver gegn áhrifum verðbólgu en veltur á þróun verðvísitölu VLF og því erfiðara að skilja, meta og fylgjast með. Þá er það ekki svo að öll útgjöld þurfi endilega að falla undir hatt útgjaldareglu, sum lönd undanskilja vaxtagreiðslur, fjárfestingu og sveiflukennda liði s.s. atvinnuleysisbætur.

Ílla ígrunduð útgjaldaregla getur orðið til þess að stuðla að breyttri samsetningu útgjalda þannig að til dæmis fjárfesting sé látin sitja á hakanum til að mynda svigrúm fyrir önnur útgjöld. Vanhugsaðar reglur geta tafið umbætur á tekjuhlið, til dæmis þeim sem snúa að umfangi skattastyrkja. Meðal annars vegna þessa er mælt með að í gildi séu afkomu- eða tekjureglur samhliða útgjaldareglu.

### Útgjaldareglur í Evrópusambandinu árið 2017





## Fjölmargar leiðir eru færar þegar kemur að hönnun útgjaldareglna

Hægt er að færa rök fyrir því að undanskilja ákveðna liði þó það veiki tenginguna við sjálfbærni opinberra fjármála.

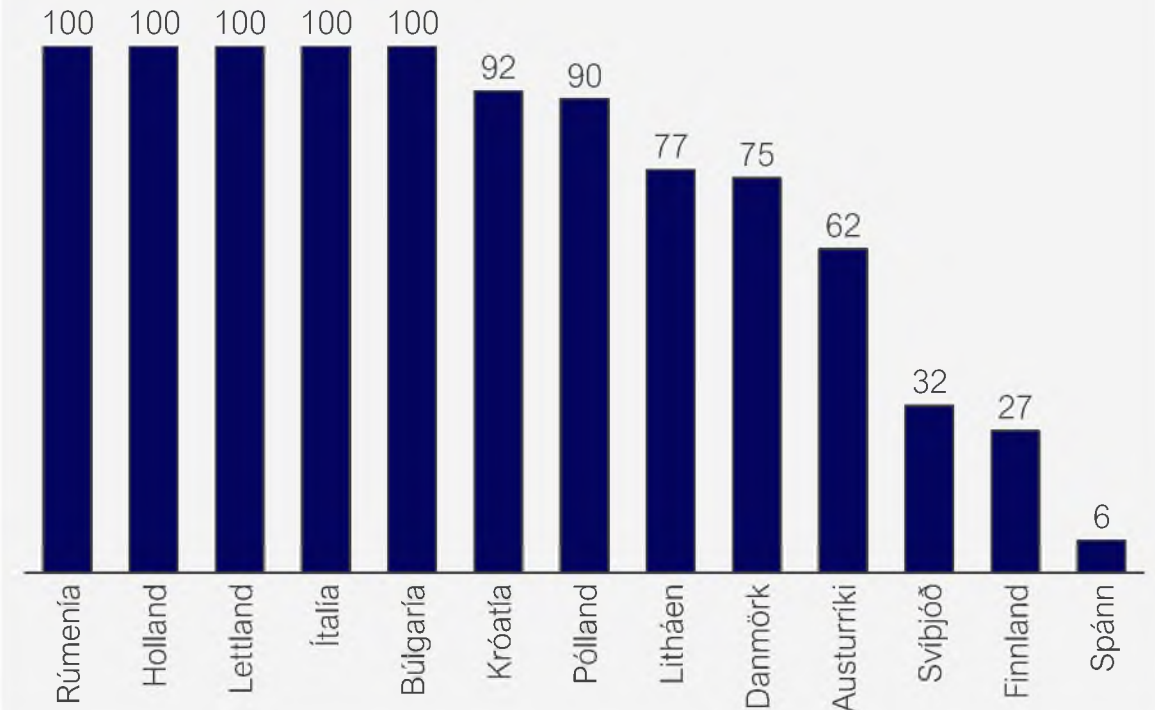
Þegar kemur að útgjaldareglu þarf að vera skýrt hvaða útgjaldaliðir falla þar undir. Sé ætlunin að hámarka virkni útgjaldareglu ætti þó að takmarka notkun undanþága frá reglunni. Hægt er að færa fyrir því rök að undanskilja ákveðna liði en hafa ber í huga að það veikir ávallt tenginguna við markmiðið um sjálfbærni ríkisfjármála.

### Þeir liðir sem eru oftast undanskildir eru:

- **Vaxtagreiðslur** - Til skemmri tíma eru vaxtagreiðslur ekki á beinu forræði yfirvalda og því hægt að færa rök fyrir að undanskilja þær.
- **Fjárfesting** - Ekki væri ákjósanlegt ef fjárfestingu væri sífellt fórnað á kostnað annarra útgjaldaliða sem pólitískt erfiðara gæti verið að taka á. Því undanskilja sum lönd fjárfestingu frá útgjaldareglunni. Tilvist útgjaldareglu virðist hins vegar bæta skilvirkni opinberra fjárfestinga. Að auki gæti það veikt skuldamarkmiðið að undanskilja fjárfestingu frá reglunni.
- **Atvinnuleysisbætur** - Að undanskilja atvinnuleysisbætur gæti stutt við virkni reglunnar í að milda hagsveifluna þar sem slík útgjöld aukast jafnan í niðursveiflu en dragast saman í uppsveiflu. Hægt væri að undanskilja eingöngu þann þátt atvinnuleysisbóta sem samræmist ekki jafnvægisatvinnuleysi en ókostur þeirrar nálgunar er að það flækir regluna.

### Umfang útgjaldareglu af heildarútgjöldum

Útgjaldareglur sem snúa að hinu opinbera og / eða ríkissjóði árið 2021 (%)





## Dæmi um hönnun í samanburðarlöndum

Á Norðurlöndunum er stuðst við útgjaldareglu í mismunandi formi.

Í okkar helstu samanburðarlöndum má sjá dæmi um útgjaldareglu sem nær yfir nokkurra ára tímabil og nær reglan almennt til stórra útgjaldaliða.

Í Danmörku og Hollandi nær útgjaldaþakið sem snýr að hinu opinbera til nokkurra ára, en nær einungis til ríkissjóðs í Finnlandi og í Svíþjóð nær þakið til bæði ríkissjóðs og almannatrygginga. Þakið nær ekki alltaf til allra útgjaldaliða og undanskilur stundum liði sem eru ekki undir beinni stjórn yfirvalda.



Í Danmörku eru vaxtagreiðslur undanskildar reglunni, ásamt greiðslu atvinnuleysisbóta og fjárfestingu.



Í Svíþjóð eru vaxtagreiðslur ekki innifaldar en lífeyriskerfið fellur undir regluna.



Í Finnlandi eru vaxtagreiðslur og hagsveiflutengdir liðir (þ.e. sjálfvirkir sveiflujafnarar, s.s. atvinnuleysisbætur, húsæðisbætur og aðrar stuðningstengdar bætur ríkissjóðs) tekin út fyrir sviga.

**Hafa ber í huga að þó gildar ástæður geti verið fyrir því að undanskilja tiltekna liði veikir það ávallt markmiðið um sjálfbærni ríkisfjármála.**

## Umfang útgjaldareglna á Norðurlöndunum



- Reglan nær yfir hið opinbera og hefur verið við lýði frá 2014.
- Þak er á nafnvirði útgjalda á þremur sviðum; ríki, landshlutar og sveitarfélög.
- Viðmiðið er hlaupandi fjögurra ára meðaltal. Ef farið er út fyrir svigrúmið á tilteknu ári er útgjaldaþakið lækkað til samræmis næsta ár á eftir.



- Reglan nær yfir ríkissjóð og hefur verið við lýði frá 1996.
- Yfirvöld leggja fram tillögu að útgjaldaþaki fyrir ríkissjóð þrjú ár fram í tímann sem þingið staðfestir.
- Vaxtagjöld eru ekki meðtalin en það eru útgjöld í lífeyriskerfinu hins vegar.



- Reglan nær yfir ríkissjóð og hefur verið við lýði frá 1999.
- Útgjaldaþak er ákvarðað á þingi í upphafi þingárs.
- Markaðar eru reglur sem ná yfir fjögurra ára tímabil milli þingkosninga.





## Samtök atvinnulífsins hafa áður lagt fram tillögu að einfaldri útgjaldareglu

Regluna þyrfti að útfæra í samhengi við þær fjármálareglur sem þegar eru til staðar og því þyrfti að endurskoða Lög um opinber fjármál heildstætt yrði reglan innleidd í íslensk lög.

### Útgjaldaregla: tillaga SA

**Nafnvöxtur útgjalda ríkissjóðs á milli ára, að frádregnum vaxtagjöldum, sé ekki meiri en sem nemur langtíma meðalhagvexti að viðbættu verðbólgu markmiði Seðlabanka Íslands. Nemi vöxtur útgjalda meiru en sem því nemur kemur mismunurinn til frádráttar árið eftir.**

- 1 Reglan er gagnsæ sem auðveldar eftirlit og eftirfylgni
- 2 Á tímum verðbólgu og góðæris þyrfti sjálfkrafa að draga úr vexti útgjalda
- 3 Þegar dregur úr verðbólgu og hagvexti eykst svigrúm til útgjalda aukningar, til sveiflujöfnunar
- 4 Ætla má að reglan auki hvata til aukinnar forgangsröðunar hjá hinu opinbera og bættrar nýtingar á almannafé

Til viðbótar við langtíma meðalhagvöxt og verðbólgu er æskilegt að taka tillit til fólksfjölgunar, enda ekki óeðlilegt að frumútgjöld vaxi samhliða fólksfjölgun. Á Íslandi kann slíkt að vera vandkvæðum bundið enda hefur söguleg fólksfjölgun verið töluverð og sveiflukennnd.

Mikilvægt er að hafa í huga að tilgangur útgjaldareglu er ekki endilega sá að draga úr umsvifum hins opinbera, heldur er henni ætlað að stuðla að hallalausum rekstri og auknum stöðugleika í efnahagslífinu. Hönnun hennar getur og á raunar að styðja við pólitísk markmið yfirvalda, en hún styður jafnframt við aðrar fjármálareglur og stuðlar að aukinni skilvirkni við forgangsröðun fjármuna.



# Engin þörf á að leita langt yfir skammt

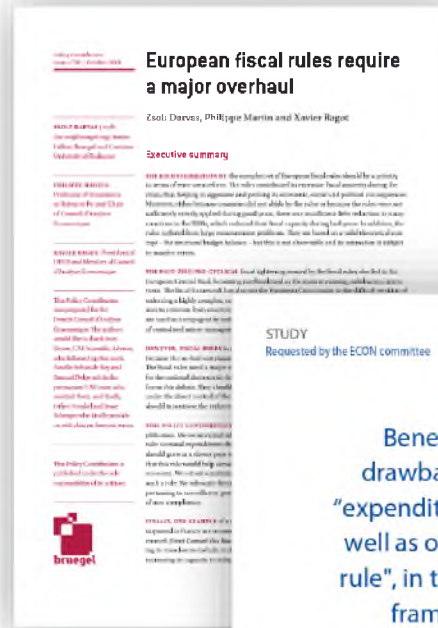
Víða fer nú fram umræða um nauðsyn og ágæti útgjaldareglna, þekkingu og innblástur þarf því ekki að sækja langt.



[National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance](#)



[National Expenditure Rules: Why, How and When](#)



[European fiscal rules require a major overhaul](#)



[Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework](#)

**AÐ VENJU MÁ LÍTIÐ  
ÚT AF BREGÐA**





## Ríkið þarf að veita einstaklingum og fyrirtækjum svigrúm til verðmætasköpunar

Aukin atvinnusköpun stendur undir auknum tekjum ríkissjóðs þegar fram líða stundir. Það ætti að vera ríkinu kappsmál að styðja við samkeppnishæfni, fjölgun starfa og þannig hagvöxt. Stundum þýðir það að ríkið þurfi einfaldlega að gera minna.

### Losa þarf um eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka:

Fjárlög ársins 2023, fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 og nú frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 eiga það sameiginlegt að gera ráð fyrir að áframhaldandi sala á hlut ríkisins í Íslandsbanka verði að veruleika. Fyrirhuguð sala kemur til með að skýra 90% af lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs árið 2024, ef fram fer sem horfir. Munar sannanlega um minna þegar kemur að skuldapróun, og þ.a.l. vaxtabyrði ríkissjóðs.

[Í álitum SA um sölu á fyrri stigum](#) kemur fram að sterk rök séu fyrir því að ríkið losi 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. Rétt eins og í fyrri umsögnum sínum um fjármál hins opinbera hvetja SA til þess að áfram verði haldið með söluferlið á Íslandsbanka, jafnframt að horft verði til þeirra ábendinga sem fram koma í úttektum Ríkisendurskoðunar og Fjármálaeftirlitsins á öðrum hluta sölnnar.

### Áhersla á að vera á aukið hagræði í rekstri stofnana hins opinbera:

Samtök atvinnulífsins fagna áformum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um endurskipulagningu stofnanakerfis ráðuneytisins þar sem stofnunum þess fækkar úr átta í þrjár. Kalla samtökin eftir því að fleiri ráðuneyti taki sér áformin til fyrirmyndar. Margvísleg tækifæri eru til sameininga, líkt og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnanir ríkisins sem kom út í desember 2021.

### Aðhald nauðsynlegt og mögulegt víðar en í æðstu stjórnsýslustigum:

Hlutverk ríkisins við þær aðstæður sem nú eru uppi í hagkerfinu er að draga saman seglin, halda áfram að bæta stöðu ríkissjóðs og stuðla ekki að aukinni eftirspurn í hagkerfinu. Líkt og bent hefur verið á, er það mat SA að grípa hefði átt til fleiri og viðameiri aðgerða á útgjaldahlið nú og skapa þannig meira og betra svigrúm til sveiflujöfnunar þegar fram í sækir. Sagan sýnir okkur að óvarlegt er að vanmeta slíka fyrirhyggju við stjórn opinberra fjármála.

Það er skoðun SA að það aðhald sem þó er boðað hrökkvi skammt, aðgerðirnar beri með sér skort á vilja og getu til að taka raunverulegar pólitískar ákvarðanir um aðhald og beinan niðurskurð þar sem við á. Með almennum aðhaldsaðgerðum, eins og þeim sem boðaðar eru á æðsta stjórnsýslustiginu, skýlir ríkisstjórnin sér frá því að taka pólitískar ákvarðanir sem kunna að vera óþægilegar en nauðsynlegar.

Í tilfelli þróaðra ríkja sýna rannsóknir að vænlegast er að gott jafnvægi sé milli aðgerða á tekju- og útgjaldahlið þegar kemur að hagræðingu og aðhaldi í rekstri hins opinbera. Hagræðing sem treystir um of á aukna tekjuöflun, líkt og hér er boðuð, er mun ólíklegri til árangurs.

Grunnþjónusta ríkisins ætti ávallt að vera í forgrunni. Nú sem fyrr ætti að huga að möguleikum til útvistunar annarra verkefna til einkaaðila þar sem hægt væri að ná fram aukinni skilvirkni og lægri kostnaði.



## Skynsamleg lending í kjarasamningum gagnast öllum, ekki síst ríkissjóði

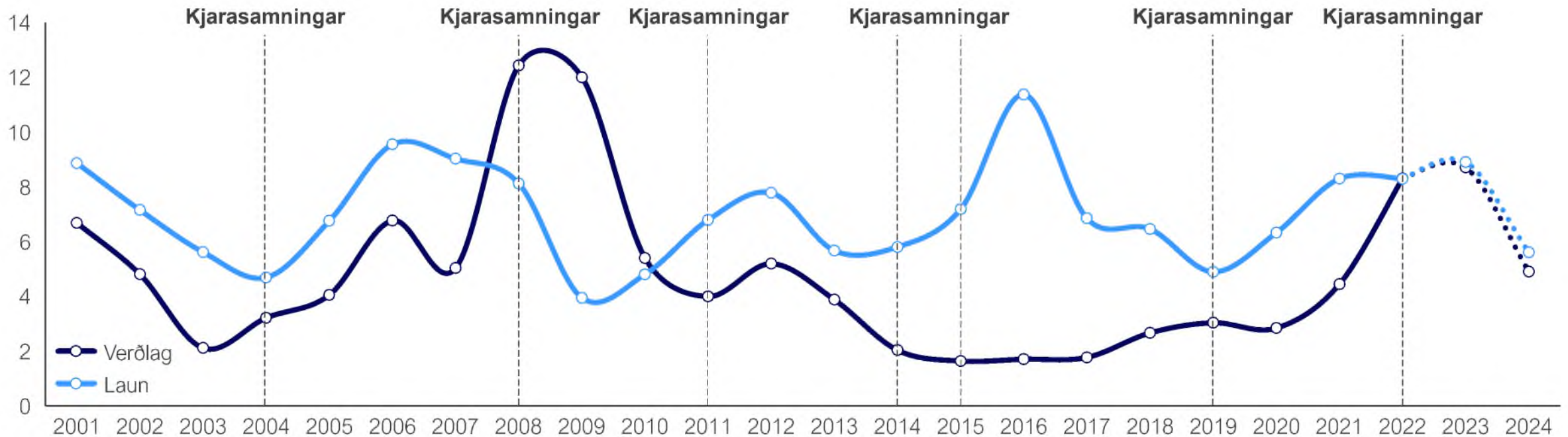
Launa- og verðlagsbætur skýra meira en helming útgjaldaaukningar milli fjárlaga 2023 og frumvarps fyrir árið 2024. Launaþróun þarf að taka mið af getu hagkerfisins, að öðrum kosti leiðir hún til aukinnar verðbólgu eða atvinnuleysis. Mikilvægt er að ekki verði farið fram úr forsendum um launakostnað.

### Verðbólga og launabreytingar og kjarasamningar á almennum vinnumarkaði frá 2001

Breyting í ársmeðaltali VNV og launavísitölu (%)



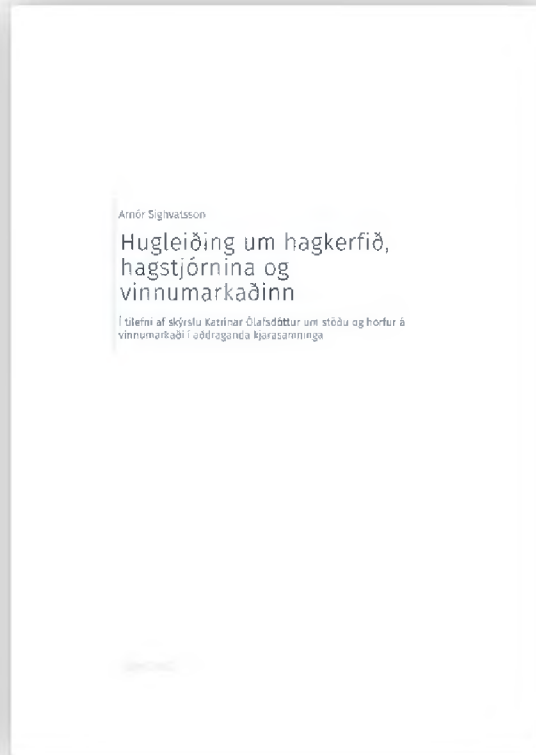
Byrði launakostnaðar hins opinbera er hæst á Íslandi meðal ríkja OECD, 15% af VLF er varið í greiðslu launa opinberra starfsmanna.





## Ólíklegt er að gullaldartímabilið frá 2015 til 2018 endurtaki sig

Samband launa og verðlags er ótvírætt – ekki er hægt að treysta á að ófyrirséðir og utanaðkomandi þættir hlaupi undir bagga og tryggji verðstöðugleika. Seðlabankinn, hið opinbera og vinnumarkaðurinn bera ábyrgð á verðstöðugleika og verða að axla hana.



„Allt frá því að ferðamannabylgjan hófst að marki árið 2014 og til ársins 2018 vó hækkandi gengi krónu, lágt verðlag innfluttra hráefna og almennt lítil erlend verðbólga á móti áhrifum aukins launakostnaðar. Mikilla launahækkana gætti því mun minna í almennu verðlagi en ætla mátti. Verulegur afgangur á viðskiptajöfnuði í kjölfar aukins þjónustuútflutnings og viðskiptakjarabata studdi við þessa þróun. Í upphafi tímabilsins var launahlutfall enn undir meðallagi eftir að hafa fallið í kjölfar fjármálahrunsins og raungengi var lágt. Skuldir hins opinbera höfðu stórlækkað og einnig einkageirans. Ólíklegt er að slíkar aðstæður endurtaki sig í bráð, eða í jafnríkum mæli. Þvert á móti gætir aukinnar erlendar verðbólgu sem leggjast mun á sömu sveif og innlendar kostnaðarhækkunarir. Óvarlegt virðist að veðja á áframhaldandi hækkun gengis krónunnar til þess að vega á móti áhrifum hækkunar launa enda er raungengi orðið nokkuð hátt og viðskiptaafgangurinn horfinn, a.m.k. í bili. Ekki er heldur æskilegt að krónan styrkist mikið frá núverandi stöðu með hliðsjón af samkeppnisstöðu.“

- Arnór Sighvatsson: Hugleiðingar um hagkerfið, hagstjórnina og vinnumarkaðinn



## 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 frumvarp til fjárlaga er samþykkt.

### SA ítreka að huga þurfi að áhrifum þeirra skatta og gjalda sem áformað er að leggja á einstaklinga og fyrirtæki:

Þegar sértækir skattar eru lagðir á atvinnugreinar þarf að huga að samkeppnishæfni greinanna. Skattar og gjöld hafa almennt neikvæð áhrif á samkeppnishæfni og framtakssemi, því eru áhrif þeirra á mögulegar framtíðartekjur ríkissjóðs frá þeim atvinnugreinum sem fyrir barðinu verða óvissar í besta falli. Fyrirsjáanleiki og heildarmynd skipta höfuðmáli þegar kemur að breytingum á skattkerfinu.

Sérstaklega þarf að gæta að skattlagningu á atvinnugreinar sem eru í uppbyggingarfasa og á viðkvæmu stigi enda á ríkið allt sitt undir velgengni einstaklinga og fyrirtækja þegar kemur að tekjuöflun. Aukin opinber álagning er ekki til þess fallin að greiða leið fyrirtækja við verðmætasköpun.

Almennt þarf einnig að huga að því að skattar og gjöld séu ekki lögð á fyrirvaralaust, sér í lagi á atvinnugreinar þar sem rekstur er almennt skipulagður langt fram í tímann. Breytingar sem gerðar eru á skattkerfinu með litlum fyrirvara setja áætlanir fyrirtækjanna í uppnám og mynda óstöðugleika og óvissu í rekstrarumhverfi þeirra.

Ávallt þarf að huga að samkeppnishæfni atvinnugreina þannig að íslensk fyrirtæki verði ekki undir í alþjóðlegri samkeppni vegna séríslenskrar skattheimtu. Framúrskarandi líf skjör þau sem hér fyrirfinnast byggir þjóðin á samkeppnishæfni útflutningsstoða – mikið er í húfi.



Samtök orku- og veitufyrirtækja



Samtök verslunar og þjónustu



Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi



Samtök fjármálafyrirtækja



Samtök iðnaðarins



Samtök ferðaþjónustunnar







ÁRSFUNDUR ATVINNULÍFSINS

# Samtaka um aukna hagsæld

19. október

Skráning er hafin á [sa.is](http://sa.is)