

STÖÐUGLEIKI KEMUR EKKI AF SJÁLFU SÉR

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun
fyrir árin 2025-2029

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – maí 2024





Fyrirséður hallarekstur til ársins 2027 en undirliggjandi er betra jafnvægi í rekstri

Í gegnum tíðina hefur hallarekstur verið regla frekar en undantekning í tilfalli ríkissjóðs. Þrátt fyrir að nú sé undirliggjandi rekstur ríkissjóðs kominn í jafnvægi þá er ekki nóg að gert til að tryggja svigrúm í rekstri til að takast á við framtíðaráföll.

Hraður vöxtur hefur einkennt íslenska hagkerfið frá heimsfaraldri. Þótt enn sé nokkuð bjart yfir þá eru blikur á lofti og útlit fyrir að senn hægi á. Enn er þó spáð meiri hagvexti hér á landi en í okkar helstu viðskiptalöndum. Samhliða mikilli þenslu í hagkerfinu á síðustu árum jókst verðbólga til muna og náði hámarki í febrúar 2023 þegar hún mældist 10,2%. Síðan þá hefur verðbólga verið á undanhaldi og mælist nú í kringum 6%.

Hið opinbera, ekki síst ríkissjóður, hefur notið góðs af þessum mikla vexti – hagvexti sem reglulega reyndist meiri en spár höfðu gert ráð fyrir. Í ljósi þess að tekjur hins opinbera eru að mestu leyti háðar umsvifum í hagkerfinu hefur tekjuvöxtur einnig ítrekað reynst umfram væntingar á umliðnum árum. Sú þróun hefur þrátt fyrir allt ekki orðið til þess að loka því gati sem skapaðist í rekstri hins opinbera á árum heimsfaraldurs. Þvert á móti var ekkert gefið eftir á útgjaldahliðinni og enn er útlit fyrir áframhaldandi hallarekstur þótt farið sé að sjást til lands.

Ákjósanlegt hefði verið ef ríkissjóður hefði stutt við peningastefnuna í baráttunni við verðbólguna með því að halda að sér höndum þegar kom að útgjaldaaukningu, snúa hallarekstrinum við fyrr en ella og greiða hraðar niður skuldir. Þess í stað var óvæntum tekjum sífellt ráðstafað til aukinna útgjalda og ráðist í skattahækkanir sem hæglega hefði mátt komast hjá.

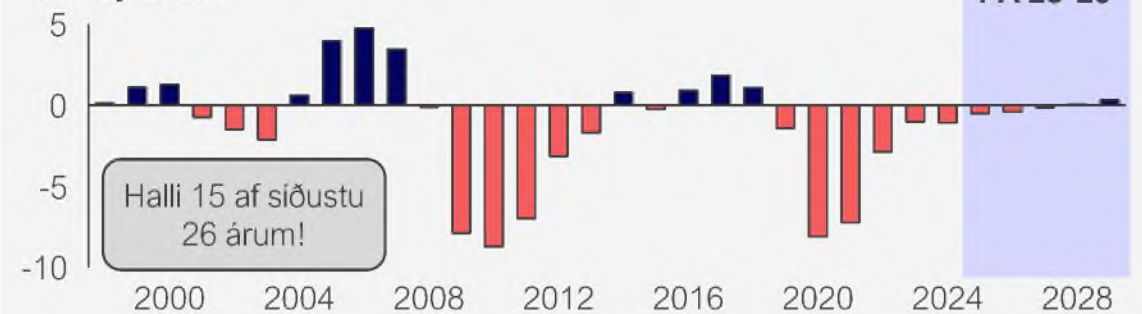
Áætlunin er ekki metnaðarfullri en svo að gangi hún eftir hefur ríkissjóður verið rekinn með halla samfleytt í níu ár. Það er með öllu óásættanlegt.

. Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Hagstofa Íslands

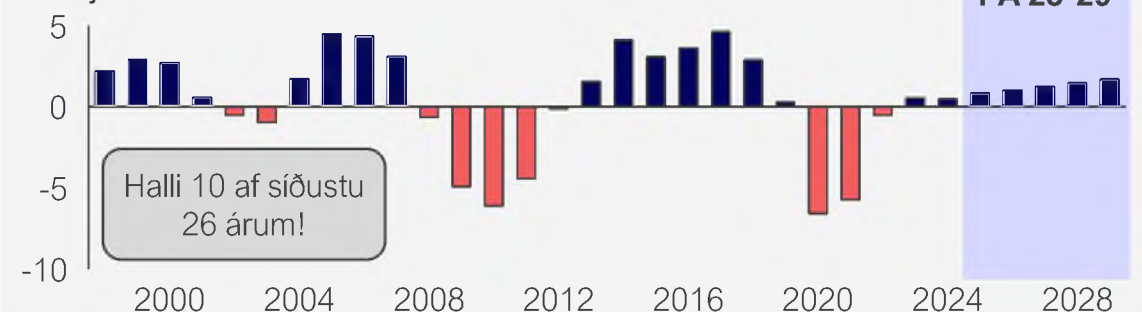
Afkoma ríkissjóðs

A1-hluti, heildar- og frumjöfnuður (% VLF)

Heildarjöfnuður



Frumjöfnuður





Aðhaldstónn sleginn en betur má ef duga skal

Það fellur í skaut næstu ríkisstjórnar að tryggja nærri 30 milljarða króna bata á rekstri ríkissjóðs árið 2030. Á meðal aðgerða ríkisstjórnarinnar til að vinna gegn verðbólgu var m.a. að finna tillögu um að flýta gildistöku fjármálareglna laga um opinber fjármál til ársins 2025 – ljóst er að horfið hefur verið frá þeirri stefnu.

Fjármálareglur LOF og fjármálaáætlun

Yfirlit frá og með 2026

Regla	Uppfyllt
Afkoma	
1. Heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður (2026-2030)	
2. Árlegur halli á heildarjöfnuði skal ekki vera meiri en 2,5% af VLF (frá 2026)	
Skuldir	
Heildarskuldir hins opinbera skv. skuldareglu séu lægri en sem nemur 30% af VLF (frá 2026)	
Skuldalækkun	
Séu skuldir umfram hámark skuldareglu skulu þær lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skulda-hámarks, að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili (2027-2029)	

SA hafa á umliðnum árum ítrekað bent á skort á aðhaldi í rekstri ríkissjóðs og talað fyrir því að óvæntum tekjum, sk. „tekjufroðu“, sé ekki varið til nýrra og varanlegra útgjalda heldur í að brúa það gat sem myndaðist í rekstri ríkisins í heimsfaraldri. Dempun hagsveiflunnar þurfi að ganga í báðar áttir og tryggja á ný svigrúm hjá hinu opinbera til að takast á við framtíðar áföll í hagkerfinu.

Athugasemdir samtakanna, sem jafnframt hafa endurómað álit Fjármálaráðs, hafa fram að þessu verið að engu hafðar. „Aðhald“ hefur verið sótt á tekjuhlið með aukinni skattheimtu og tekjufroðu. Í greinargerð með framlagðri fjármálaáætlun er að einhverju leyti sleginn nýr tónn. Að þessu sinni verður ekki annað séð en að aukin útgjöld og ný verkefni séu að uppistöðu til fjármögnuð með forgangsröðun og hagræðingu. Er það vel þótt skrefin sem mörkuð eru séu smá í sniðum – og í sumum tilfellum í besta falli litið spor eftir litlu tá.

Það liggur fyrir að fjármálareglur laga um opinber fjármál taka gildi á ný frá og með árinu 2026 og því ekki seinna vænna en að fara að huga að því að ná þeim markmiðum sem þar er gerð krafa um. Ljóst er hins vegar að ekki má mikið út af bregða. **Til að uppfylla fyrri reglu laganna um afkomu þarf afgang af rekstri á árinu 2030 upp á a.m.k. 0,8% af VLF ársins 2029, það samsvarar 47,5 ma.kr. árið 2030 skv. nýjustu þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og kallar á 27 ma.kr. bata í rekstri ríkissjóðs milli ára.** Af sögunni að dæma er slíkt hægara sagt en gert en það verkefni fellur í hendur næstu ríkisstjórnar. Að auki þurfa skuldir skv. skuldareglu að lækka um 1,2% af VLF árin 2027 til 2029 en skv. áætlun er stefnt að því að skuldir lækki sem því nemur upp á punkt og prik. Leiðin að því markmiði er jafnframt óútfærð.

Trúverðugleiki opinberra fjármála hangir á framkvæmd, eftirfylgni og festu. Hér er ekki mikið borð fyrir báru og gjalda SA varhug við því. Líklegt er að reyna muni á staðfestu stjórnarliða þegar fram líða stundir. Það stýttist óðum í næstu Alþingiskosningar og þeim fylgir gjarnan aukin lausung í ríkisfjármálum.



Hugurinn ber mann hálf leið... eða hvað?

Óútfærðar ráðstafanir til aðhalds í rekstri og eignasala eru góðra gjalda verðar en betur færi á því að ríkisstjórnin markaði stefnu sína í þeim efnum með skýrum hætti. Óljósum hagræðingaraðgerðum hefur jafnharðan varið til útgjaldaaukningar í stað þess að vinna hraðar í átt að hallalausum ríkissjóði.

Eins og áður segir fagna SA þeirri viðleitni sem finna má í framlagðri áætlun um að fjármagna skuli útgjöld í auknum mæli með hagræðingu og forgangsröðun fjármuna. Aftur á móti er augljóst að pólitíska getu og þor vantar til raunverulegs aðhalds. Breytt aðferðafræði við afskriftir skattkrafna, minni almennur varasjóður og frestun framkvæmda til viðbótar við almennt aðhaldsviðmið upp á 1% endurspeгла ekki sérstaka stefnumörkun eða forgangsröðun fjármuna þótt þær tryggi afkomubata á áætlunartímabilinu.

Að sama skapi veldur það vonbrigðum hversu stór hluti hagræðingar er enn óútfærður. SA hafa í fyrri umsögnum sínum goldið varhug við slíkum fyrirætlunum. Að mati samtakanna hefði farið betur á því að ríkisstjórnin útfærði aðhaldsaðgerðir í áætlunum sínum enda fælist í því stefnumörkun sem auðveldara væri að fylgja eftir. **Óskilgreint „aðhald“, hvort sem er á tekju- eða útgjaldahlið, með það eina markmið að bæta afkomu um ákveðna fjárhæð á ári hverju er ekki traustvekjandi.** Hingað til hefur slík stefnumörkun leitt til þess að ítrekaður tekjuvöxtur umfram áætlanir hefur dugað til. Aðhald hefur verið fundið á tekjuhlið og stjórnarliðum verið hlíft við því að taka hugsanlega erfiðar ákvarðanir um niðurskurð á útgjaldahlið. Þetta hefur grafið undan sjálfbærni opinberra fjármála á undanförunum árum og leitt til þess að lítið sem ekkert svigrúm er í rekstri til að bregðast við efnahagsáföllum og öðrum fyrirséðum áskorunum framtíðar, t.d. öldrun þjóðar. Hallalaus rekstur er raunar grunnforsenda þess en ekki útlit fyrir slíkt fyrr en árið 2028.

Vissulega er það svo, líkt og bent er á í framlagðri áætlun, að útgjaldahorfur hafa versnað frá því fjárlög fyrir árið 2024 voru samþykkt, s.s. vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga og aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum á almennum vinnumarkaði. **Að mati samtakanna undirstrika þær vendingar mikilvægi þess að ekki sé treyst á búhnykki og „að vaxa út úr vandanum“ þegar kemur að sjálfbærni og stöðugleika ríkisfjármála til lengri tíma.** Útgjöld hafa ítrekað reynst umfram áætlanir en hagvöxtur og óvænt tekjuaukning bjargað rekstrinum fyrir horn – slíkt gengur ekki upp til lengdar.

Ljóst er að ekkert má út af bregða svo áætlanir gangi eftir. Hefðu stjórnarliðar staðist freistingu síðustu ára, veitt auknum tekjum til þess að minnka halla á rekstri í stað þess að auka útgjöld í sífellu, má fullyrða að verkefnið fyrir höndum væri einfaldara en ella. Gott er að vera vitur eftir á en enn betra er að læra af reynslunni. Hvorugu virðist þó vera til að dreifa í framlagðri áætlun.

„Það er þó auðvitað ekki loku fyrir það skotið að búhnykkir komi til á tímabili áætlunarinnar. Þannig gæti orðið meiri hagvöxtur en gert er ráð fyrir, en það er ekki eitthvað sem stjórnvöld geta reitt sig á og **slíka búhnykki ber að nýta til að styrkja stöðu opinberra fjármála, bæta afkomu og stækka varasjóði** svo hagkerfið sé betur í stakk búið til að mæta áföllum í framtíðinni og tryggja þannig sjálfbærni þeirra.“

- Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029



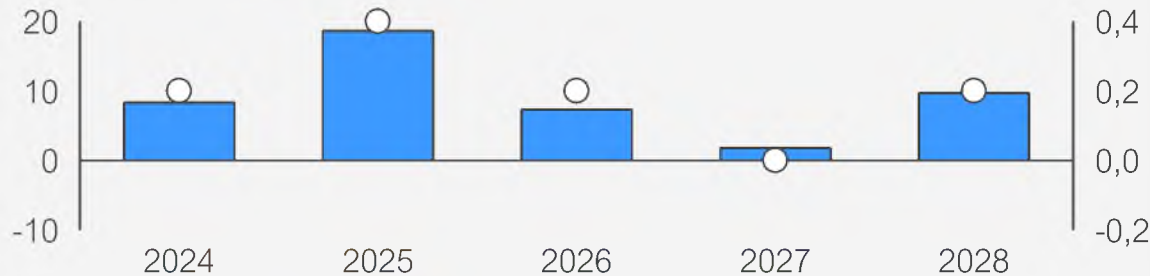
Frumjöfnuður batnar um 46 ma.kr. milli áætlana en heildarjöfnuður einungis um milljarð

Aðhald ríkisfjáramála eykst milli áætlana á mælikvarða frumjafnaðar en vaxtakostnaður er enn íþyngjandi og lítið tekst að rétta úr hallarekstri ríkisins á tímabili framlagðar fjármálaáætlunar.

Breyting í frumjöfnuði frá gildandi fjármálaáætlun

A1-hluti (samanburður á FÁ 2024-2028 og FÁ 2025-2029)

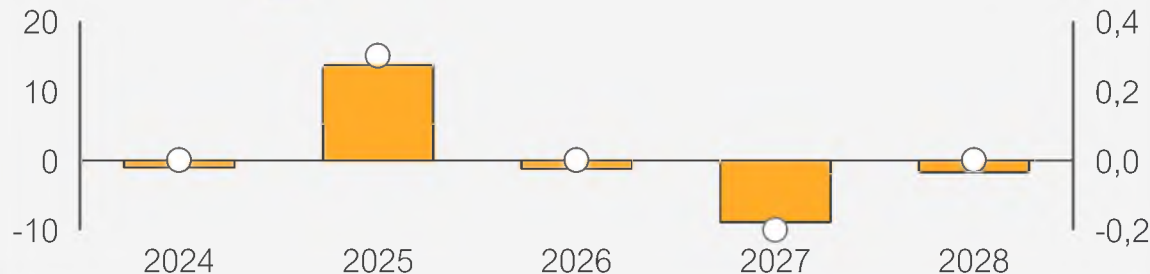
○ % VLF (h. ás) ■ Ma.kr. (v. ás)



Breyting í heildarjöfnuði frá gildandi fjármálaáætlun

A1-hluti

○ % VLF (h. ás) ■ Ma.kr. (v. ás)



Gjarnan er lítið á breytingar í frumjöfnuði sem ágætan metil á áhrif ríkisfjármála á hagkerfið, þ.e. hvort þau auki á eftirspurn eða dragi úr þenslu. Það er þó ekki eini mælikvarðinn á aðhald ríkisfjármála, vöxtur útgjalda skiptir ekki síður máli, heildarjöfnuður og hagsveiflan.

Sé lítið til breytinga í áætluðum frumjöfnuði milli fjármálaáætlana (þ.e. gildandi áætlunar og þeirrar sem lögð hefur verið fram) má sjá að horfurnar hafa batnað. Útlit er fyrir að afgangur verði á frumjöfnuði ríkissjóðs næstu árin og hann fari vaxandi. Er það vel. SA hafa lengi undirstrikað mikilvægi þess að undirliggjandi rekstur sé í jafnvægi til lengri tíma svo hægt sé að stöðva skuldaföfnun eða greiða niður skuldir, og búa þannig í haginn fyrir bæði óvæntar og fyrirséðar áskoranir framtíðarinnar. Öðru gegnir um heildarjöfnuð, þ.e. afkomu að viðbættum vaxtatekjum og frádregnum vaxtagjöldum, sem batnar einungis árið 2025 en versnar lítið eitt önnur ár áætlunar. Það má því öllum vera ljóst að hallarekstur, sem fjármagnaður hefur verið með aukinni lántöku, er ríkissjóði óþægur ljár í þúfu.

SA hafa verið óþreytandi í að benda á að hallarekstur er dýru verði keyptur.

Eðli máls samkvæmt sitja þarfari verkefni á hakanum þegar fjármagnskostnaður tekur til sín sífellt meira súrefni.

Aðhald á mælikvarða frumjafnaðar virðist þokkalegt – eða hvað?



Ekki er allt sem sýnist – afskriftir skattkrafna vega þungt í boðuðu aðhaldi

Breytt aðferðafræði við afskriftir skattkrafna hefur mest áhrif til lækkunar útgjalda á milli fjármálaáætlunar fyrir árin 2024-2028 og 2025-2029. Sú æfing hefur engin áhrif á handbært fé og er því einungis bókhaldslegs eðlis og felur ekki í sér raunverulegan samdrátt í umsvifum hins opinbera.

Það vekur óneitanlega athygli að sérstakt endurmat á afskriftum skattkrafna hefur mest áhrif til lækkunar útgjalda á tímabili fjármálaáætlunar. SA taka undir þau sjónarmið sem koma fram í greinargerð um að mikilvægt sé að slíkar kröfur séu ekki ofmetnar og að því leyti sé breytingin af hinu góða. Áhrifin eru aftur á móti þau að tekjuáætlun er 0,4% af VLF hærri en ella og afkoma batnar sem því nemur. Eins og bent er á í áætluninni hefur slík æfing hins vegar engin áhrif á handbært fé frá rekstri. Æfingin er, eins og Fjármálaráð bendir á í álitinu sínu, eingöngu bókhaldslegs eðlis og felur ekki í sér neinn raunverulegan samdrátt í umsvifum ríkisins.

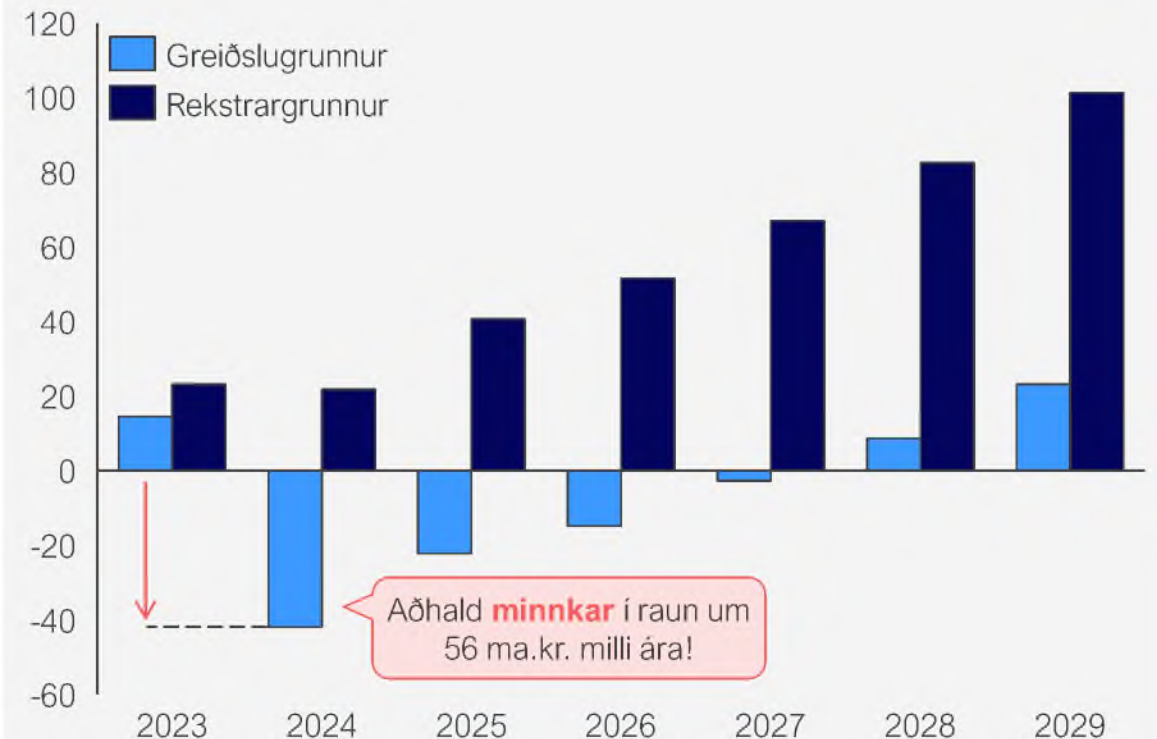
Samtökin taka undir sjónarmið Fjármálaráðs um að af þessum sökum sé sennilega réttast að horfa heldur til afkomu ríkissjóðs á greiðslugrunni í stað rekstrargrunns til glöggvunar á hinu raunverulega aðhaldsstigi sem nú er boðað. Í stað þess að horfa einungis fram á lítinn slaka í frumjöfnuði á rekstrargrunni (minnkar um 1,4 ma.kr. milli 2023 og 2024) blasir við talsverður slaki á greiðslugrunni. Aðhald minnkar í raun um marga tugi milljarða milli árána 2023 og 2024.

Eins og áður segir eru mælikvarðar á áhrif hins opinbera á umsvif í hagkerfinu mýmargir, og þessi því ekki yfir gagnrýni hafinn. Hér er t.a.m. ekki leiðrétt fyrir áhrifum hagsveiflunnar.

Hér er þó fátt sem bendir til þess að ríkið sé að leggja sitt af mörkum þegar kemur að því að stuðla að minni verðbólgu og lægri vöxtum.

Frumjöfnuður á greiðslu- og rekstrargrunni

A1-hluti (ma. kr.)



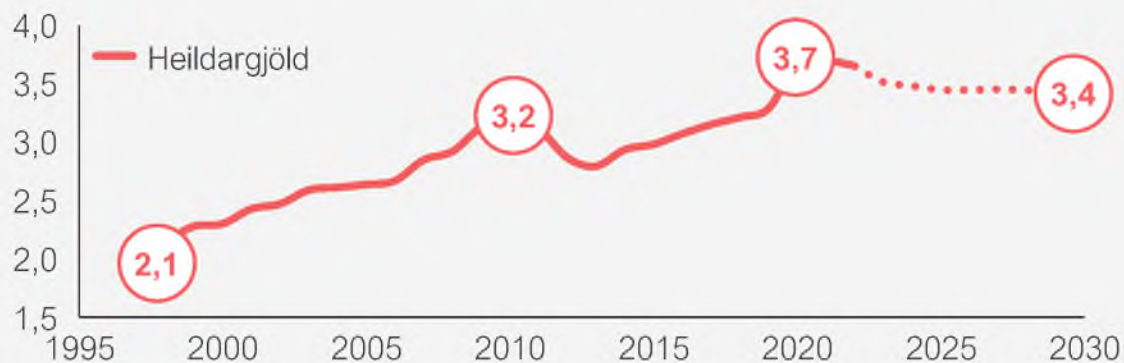
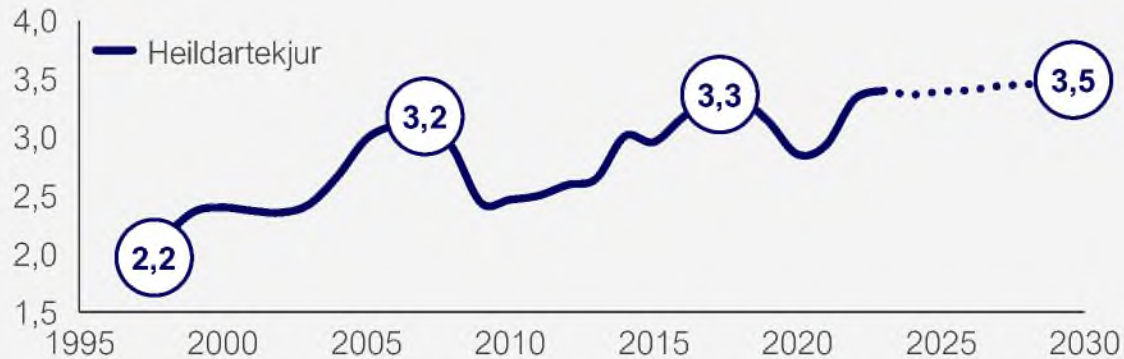


Verðmætasköpun er undirstaða velferðarríkisins en setur því jafnframt takmörk

Atvinnu- og verðmætasköpun stendur undir auknum tekjum hins opinbera þegar fram líða stundir. Vöxtur útgjalda umfram tekjur til lengri tíma ógnar sjálfbærni opinberra fjármála en tekjustofn hins opinbera er ekki óþrjótandi auðlind.

Þróun heildartekna og -gjalda á mann frá 1998-2029

A1-hluti (m.kr. á föstu verðlagi)



Fólksfjölgun hefur verið mikil hér á landi á undanförunum árum – þótt ný talningaraðferð Hagstofu hafi nýlega leitt í ljós að fjölgunin hafi reynst nokkuð minni en talið var. Fólksfjölgun þessi hefur létt á þrýstingi á vinnumarkaði og aukið á verðmætasköpun í hagkerfinu.

Stór hluti af þjónustu hins opinbera og umfangi hennar tekur mið af íbúafjölda. Mikil fólksfjölgun kann því að kalla á aukin útgjöld, að öðru óbreyttu. Það er þó ekki svo að útgjaldaaukning ríkissjóðs undanfarin ár verði skýrð með mikilli fjölgun íbúa, þvert á móti. Heildarútgjöld ríkissjóðs á mann hafa vaxið um 64% per íbúa frá 1998. Á sama tíma hafa tekjur á hvern íbúa aukist um 58%. Mikil útgjaldaaukning varð á tíma heimsfaraldurs og hefur gengið allt of hægt að draga úr þeim að nýju. Ef allt gengur skv. áætlun verða útgjöld á mann enn meiri árið 2029 en fyrir faraldur.

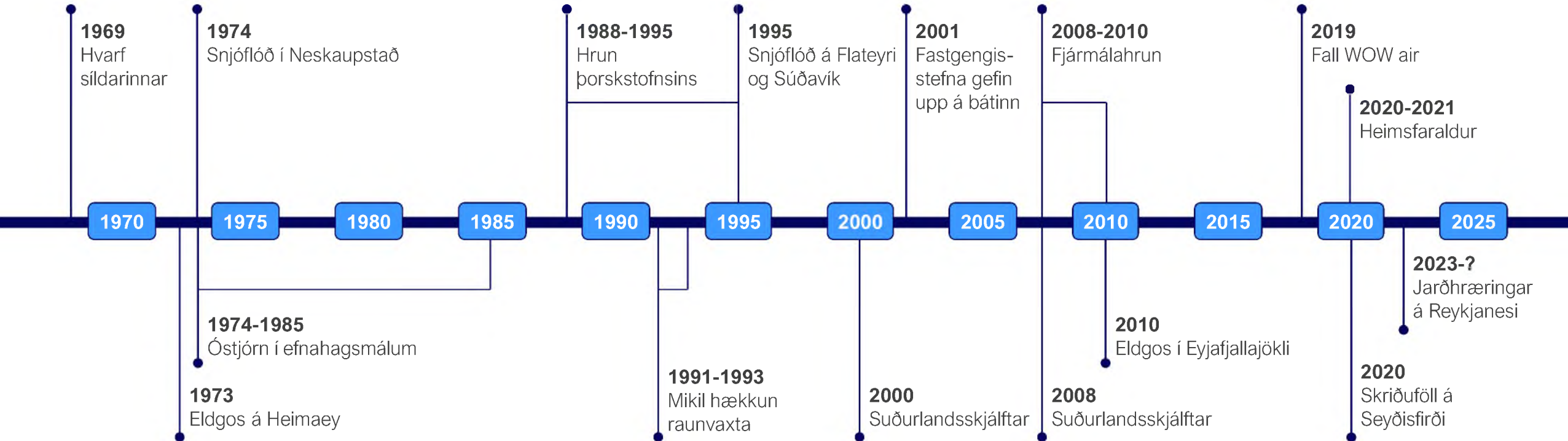
Mikilvægt er að taka fram að vandamál ríkissjóðs felst ekki í skort á tekjum. Tekjur ríkissjóðs á mann hafa þróast í takti við verðmætasköpun í hagkerfinu. Það gengur hvorki til lengdar að útgjöld eða tekjur vaxi hraðar en hagkerfið sjálft. Slíkt ógnar sjálfbærni opinberra fjármála og setur þannig útpenslu þess eðlileg og sjálfsögð takmörk. Hallarekstur verður ekki brúaður með aukinni skattheimtu út í hið óendanlega. Skattar og gjöld hafa áhrif á ákvarðanir fólks og fyrirtækja og geta dregið úr verðmætasköpun – á því græðir enginn, sér í lagi ekki hið opinbera.

Mikilvægt er að hafa í huga að verðmætasköpun er uppspretta tekna hins opinbera en hún er ekki óþrjótandi auðlind.



Spurningin er ekki hvort heldur hvenær næsta áfall dynur yfir

Til þess að ríkissjóður geti mætt efnahagslegum áföllum og dempað hagsveifluna þarf að nýta góðu árin til þess að greiða niður skuldir og rétta reksturinn af. Nýlegt dæmi um tímabundna álagningu „forvarnargjalds“ til að fjármagna byggingu varnargarða á Reykjanesi sýnir og sannar nauðsyn þess að snúa hallarekstri í afgang sem fyrst.



SKATTAR OG MEIRI SKATTAR





Enn á ný er seilst dýpra í vasa skattgreiðenda til að brúa bilið

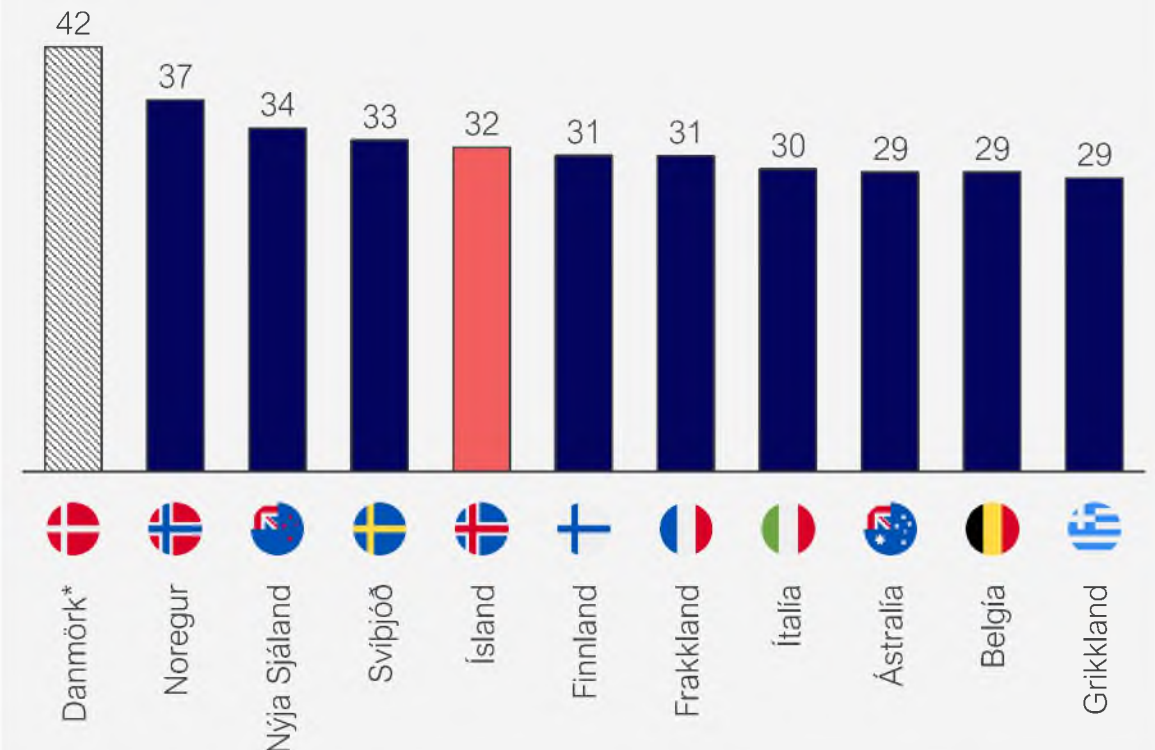
SA ítreka þá afstöðu sína að ekkert bendi til þess að nauðsynlegt sé að auka skattheimtu hér á landi.

Frá 2024 til 2029 er áætlað að heildartekjur ríkissjóðs aukist um alls 12% að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. **Skatttekjur aukast um 14%** á sama tíma en samdráttur í áætluðum eignatekjum, þ.e. vaxtatekjum og arðgreiðslum, upp á 16% dregur niður vöxt heildartekna. **Heildarútgjöld vaxa hins vegar um nærri 7%**. Vöxtur landsframleiðslu á sama tíma er áætlaður rúm 13% á sama mælikvarða. Útgjöld á mann lækka um 51 þúsund krónur árlega en tekjur aukast um 110 þúsund. Skatttekjur aukast aftur á móti um 138 þúsund krónur á hvern íbúa – að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. **Enn virðist plan stjórnvalda því vera að „vaxa út úr vandanum“, með dass af aukinni skattheimtu.**

Nýtt tekjuöflunarkerfi vegna umferðar og orkuskipta vegur hér þungt enda stefna stjórnvalda sú að þær tekjur nemi 1,7% af VLF. Þær tekjur námu 1,3% af VLF árið 2023 og vantaði 17 milljarða upp á svo markmiðinu yrði náð. Sú fjárhæð er e.t.v. ekki stór í samhengi ríkissjóðs sem hefur tekjur langt yfir 1.000 milljarða en í bókhaldi fyrirtækja og heimila munar um minna. Skattheimta er enda óvísða meiri en hér á landi. **Sé vilji stjórnvalda að auka tekjur hins opinbera er þeim í lófa lagt að skapa skilyrði fyrir aukinni framleiðni og fjölgun verðmætra starfa.** Þaðan eiga tekjurnar rætur sínar að rekja og verður að gæta að því að veita einstaklingum og fyrirtækjum rými til vaxtar. Skattahækkunarir skerða samkeppnishæfni fyrirtækja og leiða að endingu til minni fjárfestingar og þar með verðmætasköpunar, hægja á fjölgun starfa og minnka skattstofn hins opinbera.

Skatttekjur hins opinbera – 10 efstu ríki OECD

Leiðrétt fyrir greiðslu almannatrygginga, 2022 eða nýjasta gildi (% VLF)



* Danmörk: Greiðsla almannatrygginga fer beint í gegnum skattkerfið og því ekki unnt að leiðrétta svo samanburðarhæft sé Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands og OECD



Enn á ný er seilst dýpra í vasa skattgreiðenda til að brúa bilið

Áform um aukna skattheimtu skjóta skökku við í ljósi yfirlýsinga ríkisstjórnarinnar um nauðsyn þess að auka framleiðni og verðmætasköpun í íslensku hagkerfi.



Skattlagning á
ökutæki og eldsneyti



Skattlagning á
stafræna hagkerfið



Alheims-
lágmarksskattur



Endurskoðun
veiðigjalds



Fiskeldisgjald



Gjaldtaka
ferðamanna



Skattlagning launa
og reiknuð laun



Er ekki
nóg komið?

Það hefur lengi verið afstaða SA að það sé bæði eðlileg og sanngjörn krafa að þeir sem noti innviði samfélagsins greiði fyrir það. Hæglega megi færa málefnaleg rök fyrir því að horfa þurfi til fjármögnunar vegakerfisins upp á nýtt. Hafa SA í þeim efnum talað t.d. fyrir notkunargjöldum sambærilegum því kílómetragjaldi sem senn verður lokið við að innleiða. Á sama tíma hafa SA bent á þá staðreynd að vegakerfið spili lykilhlutverk í gjaldeyrisöflun þjóðar og skapar þannig skatttekjur bæði fyrir ríki og sveitarfélög þó óbeint sé. Að sama skapi hafa samtökin bent á að **þrátt fyrir að tekjur ríkissjóðs af einstaka skattstofnum kunni að hafa dregist saman að undanfögnu er ekki þar með sagt að tekjur ríkissjóðs hafi almennt dregist saman og skortur sé á fjármunum í ríkiskassanum – þvert á móti.** Líkt og áður segir er ekkert sem bendir til þess að nauðsynlegt sé að auka skattheimtu hér á landi og því einsýnt að fyrst hækka á skatta á ökutæki þarf að mæta þeirri hækkun með lækkun á öðrum sköttum.

Samtökin hafa jafnframt talið varhugavert að lagður sé steinn í götu atvinnugreina í formi aukinnar skatt- eða gjaldheimtu. Sér í lagi þeirra sem eru í hröðu vaxtar- og þróunarferli. Gæta þurfi sérstaklega að samkeppnishæfni útflutningsstoða enda byggir þjóðin framúrskarandi lífskjör sín á þeim. Kalla ýmsar fyrirætlanir stjórnvalda í þessum efnum á að hugað sé sérstaklega að því að þeim áhrifum sem aukin skattlagning hefur á ákvarðanir og hegðun einstaklinga, ásamt því að jafnræði sé tryggt og skattheimtan á atvinnugreinarnar í heild sé meira íþyngjandi en annarsstaðar. Ólíklegt er að auknar opinberar álögur skili sér í auknum tekjum verði þær til þess að skerða samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðamörkuðum.



Ótækt að útgjaldaaukning í tengslum við nýgerða kjarasamninga leiði til aukinnar skattheimtu

Farsælla er að aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum einskorðist við umgjörð kjarasamningaumhverfisins.

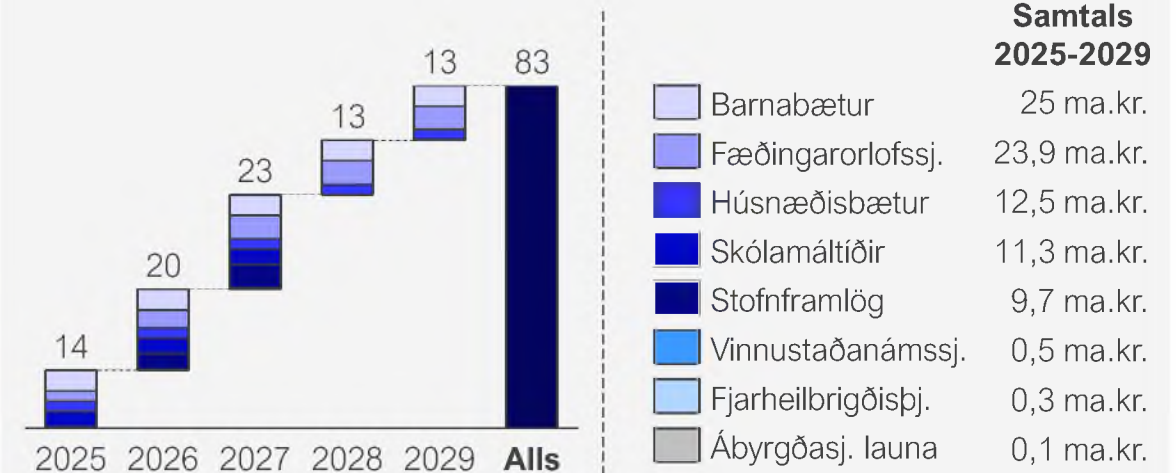
Nú er svo komið að útgjöld ríkissjóðs aukast um alls 83 milljarða á tímabili fjármálaáætlunar vegna aðkomu ríkisins að kjarasamningum sem undirritaðir voru fyrr á þessu ári. Varanleg aukning útgjalda nemur rúmlega 13 ma.kr. árlega. Samtökin vona að tímabundin aukning verði, þegar upp er staðið, sannanlega tímabundin en ekki jafn varanleg og margar aðrar „tímabundnar“ aðgerðir hins opinbera.

SA áréttar að kjarasamningagerð á að snúa að kjörum launafólks á vinnumarkaði þar sem samningsaðilar eru stéttarfélag og vinnuveitendur. Réttast er að aðgerðir yfirvalda mótist af yfirlýstri stefnu þeirra í tengslum við það umboð sem þeim er falið í lýðræðislegum kosningum. Hins vegar hefur aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum í gegnum tíðina að miklu leyti til verið í formi aðgerða sem hafa krafist fjárútláta af hálfu ríkissjóðs. **Farsælla væri ef aðkoma þeirra einskorðaðist við umgjörð kjarasamningaumhverfisins**, þ.m.t. með uppfærðri vinnulöggjöf sem stuðlar að skilvirkari kjarasamningagerð en nú er raunin.

Samtökin ítreka þá afstöðu sína að ekkert svigrúm er í ríkisrekstrinum til útgjaldaaukningar án þess að heildstæð forgangsroðun fari fram samhliða og dregið úr útgjöldum til annarra málaflokka á móti. Að mati samtakanna er ótækt að útgjaldaaukningin leiði til aukinnar skattlagningar á atvinnulífið enda er ekki gert ráð fyrir henni við kostnaðarmat þeirra kjarasamninga sem nú hafa verið undirritaðir.

Aðkoma ríkissjóða að gerð kjarasamninga

Milljarðar króna



Útgjöld ríkissjóðs **aukast varanlega um a.m.k. 13,3 ma. kr. á ári** vegna aðkomu ríkisins að kjarasamningum.



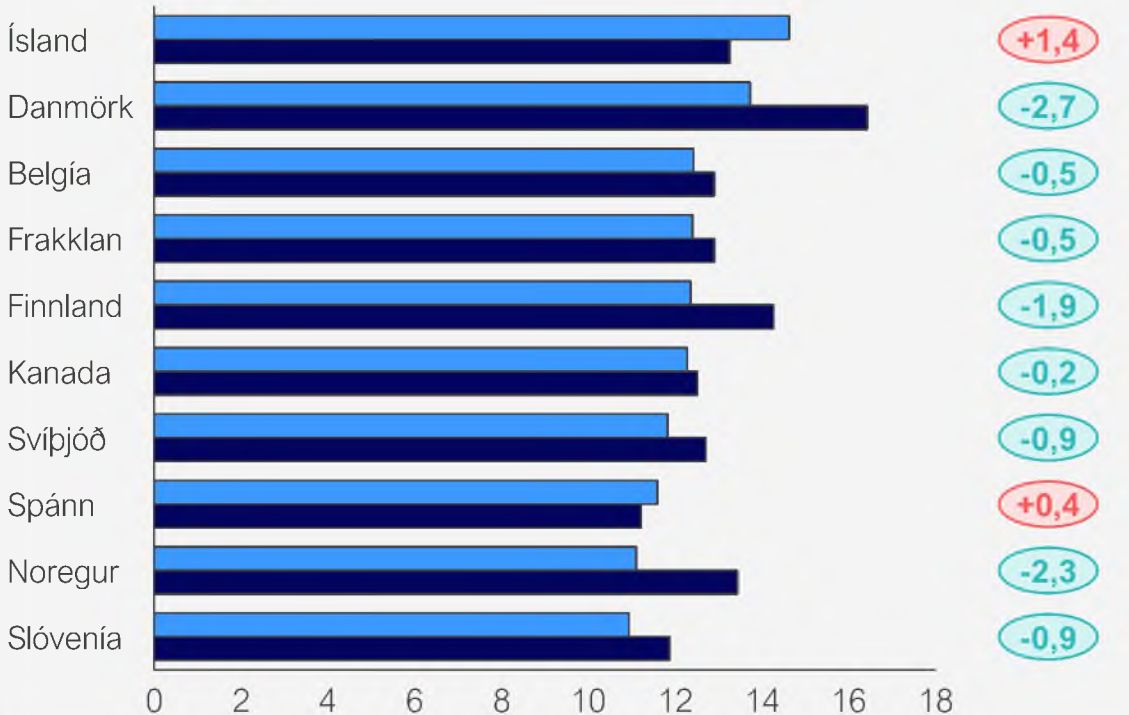
Kjarasamningar á opinberum vinnumarkaði skulu fylgja þeirri línu sem mörkuð hefur verið

Hvergi innan OECD er launakostnaður hins opinbera jafn hátt hlutfall af landsframleiðslu. Undanfarin ár hefur hið opinbera farið fram úr almennum vinnumarkaði við gerð kjarasamninga. Sé það markmið stjórnvalda að stuðla að minni verðbólgu og meiri stöðugleika í íslensku hagkerfi er nauðsynlegt að markaðri línu almenna vinnumarkaðarins verði fylgt eftir.

Byrði launakostnaðar hins opinbera 2013 vs. 2022

% VLF

■ 2022 ■ 2013



Meðal stærstu útgjaldaliða ríkissjóðs eru laun og tengd gjöld sem gjarnan hafa numið um 20-25% af útgjöldum. Árið 2019 voru heildargjöld ríkissjóðs t.d. 1.156 ma.kr. og þar af fóru 271 ma.kr. í launakostnað (á föstu verðlagi). Við lok áætlunartímabilsins, árið 2029, er áætlað að útgjöld verði 1.440 ma.kr. og laun þar af 330 milljarðar. Þjónusta hins opinbera er á ýmsum sviðum mannaflsfræk og störfin manna gjarnan sérfræðimenntaðir einstaklingar, því er ekki að undra að launakostnaður sé ríkissjóði þungur baggi. Á slíkt hið sama sennilega við um rekstur margra annarra ríkja en **SA hafa áður bent á að hvergi meðal ríkja OECD er byrði launakostnaðar hins opinbera meiri en hér á landi og hefur farið vaxandi.**

Nú í vor var tónninn sleginn fyrir yfirstandandi samningalotu með stefnumarkandi kjarasamningum á almennum vinnumarkaði, sem hafa það að markmiði að verðbólga í hagkerfinu hjaðni. Til að svo megi verða er mikilvægt að allt kapp verði lagt á að markaðri stefnu verði fylgt í þeim samningum sem á eftir koma. Að öðrum kosti er hætta á því að forsendur upphaflegu samninganna bresti eða að launaskrið aukist á markaði. Eitt er víst – ólga á vinnumarkaði mun ekki stuðla að verðstöðugleika í hagkerfinu.

Á undanförunum árum hefur hið opinbera farið fram úr almennum vinnumarkaði við kjarasamningagerð. Slíkt er ótækt og endurspeglar m.a. að einhverju leyti þá lausung sem ríkir í fjármálum hins opinbera.

ÝMSAR LEIÐIR FÆRAR





Leið 1: Hagræðing samhliða sameiningu stofnana

Samhliða bættri þjónustu við fólk og fyrirtæki er mikilvægt að sameiningar stofnana ríkisins skili sér í ápreifanlegu aðhaldi á útgjaldahlið. Launakostnaður er einn stærsti útgjaldaliður ríkissjóðs og því eðlilegt að vænta þess að sameiningar skili jafnframt fækkun starfsfólks.

Í greinargerð með framlagðri áætlun er lögð áhersla á mikilvægi þess að gæta aðhalds í opinberum fjármálum þegar kemur að því að vinna bug á verðbólgunni. Stefnt er að því að „fara hægar í ný útgjöld eða þeim mætt með aðhaldi í öðrum rekstri með því að vinna að markvissum umbótum í ríkisrekstri.“ Eins og rakið hefur verið hér að framan er raunverulegt aðhald smátt í sniðum. Þrátt fyrir það **fagna SA þeim áherslum sem hér birtast um frekari sameiningar stofnana en samtökin hafa margsinnis bent á tækifæri í þeim efnum í umsögnum sínum, hvort sem er um fjármál hins opinbera eða öðrum umsögnum.**

Líkt og fram kemur í rammagrein 9 í greinargerð með fjármálaáætlun eru stofnanir ríkisins nú 161 talsins. Horft sé til þess að fækka stofnunum í 154 á næstu árum. Með aukinni stafvæðingu og bættri hagnýtingu gagna aukist tækifæri til að setja á stökk öflugar þekkingarstofnanir og bæta þannig þjónustu við samfélagið. SA taka heilshugar undir þau sjónarmið og kalla eftir frekari stefnumörkun í þá átt. Að mati samtakanna á hagræðing jafnframt að vera leiðarstef slíkra sameininga. Vekur það furðu að iðulega sé það hins vegar yfirlýst markmið að störfum fækki ekki (t.d. við sameiningu Fjármálaeftirlits og Seðlabanka). **Eðlilegt er að umbætur í rekstri, sameiningar og samlegð skili sér í færri störfum.** Slíkar umbreytingar eru oft og tíðum erfiðar og sársaukafullar en það starfsfólk sem missir vinnu á einum stað getur orðið enn verðmætara á öðrum. Ekkert launungarmál er að vöntun er á vinnandi höndum á almennum vinnumarkaði, t.d. á ýmsum sérfræðingum.





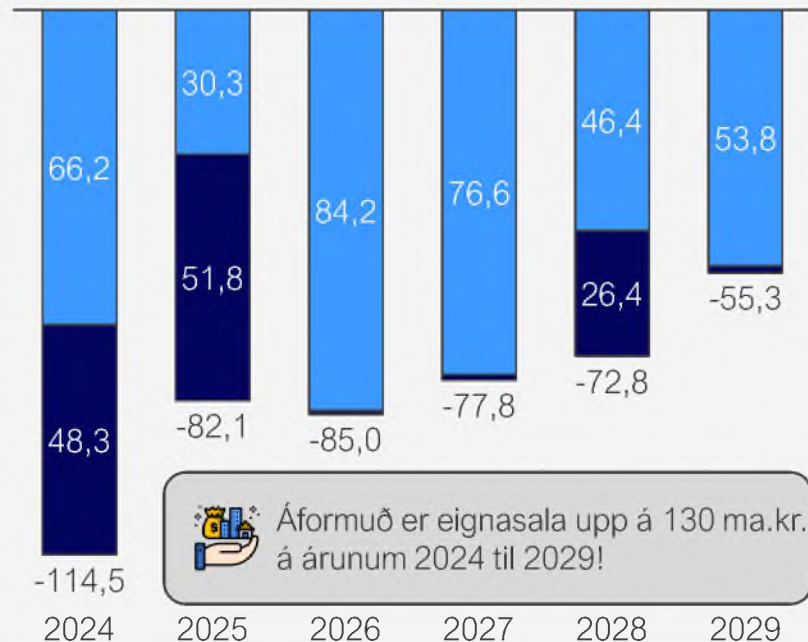
Leið 2: Sala ríkiseigna og aukinn einkarekstur

SA fagna viðleitni til þess að losa um eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum en talsverðir fjármunir skattgreiðenda eru í dag bundnir í rekstri sem betur væri fyrir komið í höndum einkaaðila.

Lánsfjárfjöfnuður – með og án sölu ríkiseigna

A1-hluti (ma.kr.)

Með sölu eigna Án sölu eigna



Í framlagðri áætlun er stefnt að því að aukinn kraftur verði settur í að meta hvar hægt sé að koma við sölu á fasteignum sem ekki nýtast við rekstur ríkisins og þróunarreitum komið í verð til að lækka skuldir eða nýta í samfélagslega arðbærar fjárfestingar. Þá er jafnframt stefnt að því að losa um eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum. Því er einnig gefið undir fótinn að rekstur flugvalla, að undanskildum þjóðhagslega mikilvægum innviðum, geti verið færður til einkaaðila. Þessum áformum fagna SA.

Hafa ber í huga að **eignarhlutir ríkissjóðs í hinum ýmsu félögum var bókfærður á nærri 900 milljarða króna í ríkisreikning fyrir árið 2022**, að undanskildri bókfærðri eign í Seðlabanka Íslands. Þar á meðal er aftur á móti að finna t.d. eignarhlut ríkisins í Landsbankanum, Íslandsbanka og Íslandspósti. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir sölu á eignum upp á 130 ma.kr. á árunum 2024 til 2029, þar af eru 125 ma.kr. vegna sölu á eignarhlutum. Ljóst er að 100 ma.kr. eru vegna Íslandsbanka, þá eru 25 milljarðar vegna óskilgreindrar eignasölu sem fyrirhuguð er árið 2028. Þá sölu er nauðsynlegt að ráðast í svo unnt sé að standast skuldalækkunarreglu. Að mati SA færi betur á því að tiltaka hvaða eignarhlut á að selja enda væri það til þess fallið að auka trúverðugleika og festu ríkisfjármálanna.

SA fagna því að horft sé til aukins samstarfs hins opinbera og einkaaðila í fjármálaáætlun, sbr. áform um nýtt fyrirkomulag um fasteignamál hjúkrunarheimila. Að mati samtakanna eru tækifæri til slíks samstarfs víða, hvort sem er í formi einkareksturs eða samstarfsverkefna. Samtökin ítreka þá skoðun sína að skoða verði í auknum mæli kosti fjölbreytts rekstrarforms hjá hinu opinbera sem kemur ekki niður á aðgengi þeirra sem rétt eiga á þjónustu. **Í flestum tilvikum má einu gilda fyrir hið opinbera eða þann sem nýtur þjónustunnar hvort það sé opinber aðili eða einkaaðili sem veitir hana svo fremi sem gæði og verð séu sambærileg.** Þetta er fær leið til að nýta betur opinbert fé.



Leið 3: Forgangsröðun og aukin festa

Hvar er árangurstengda fjárlagagerðin og endurmat útgjalda?

Erfitt hefur reynst að koma böndum á vöxt útgjalda á umliðnum árum – það hefur sannarlega reynst þingheimi erfitt að draga saman seglin þegar tekjur ríkisins hafa reynst meiri en vænst var. Venju samkvæmt eykst enda ákall eftir auknum fjárveitingum hvaðanæva að sem reynir mjög á stjórnámamenn í sífelldri vinsældarbaráttu. Eins og svo oft áður hefur verkefnið reynst mönnum ofviða. Þrátt fyrir ævintýralegan tekjuvöxt er útlit fyrir hallarekstur til ársins 2028. Nú þegar hægir á í hagkerfinu reynir því enn meira á þessa sömu stjórnámamenn, sem að auki horfa fram á kosningar að ári. Ætla má að nú sem aldrei fyrr reyni á hæfileika fjárráðamanna hins opinbera til forgangsröðunar.

SA sakna þess að ekki sé minnst á endurmat útgjalda og árangurstengda fjárlagagerð í framlagðri fjármálaáætlun. Slíkt kæmi vafalaust að góðum notum nú. Endurmat útgjalda hefur það að markmiði að tryggja bæði skilvirka og ábyrga meðferð skattfjár í samræmi við forgangsröðun ríkisstjórnar hverju sinni.

Með því að tryggja að fjármunum sé veitt í forgangsverkefni með skynsamlegum hætti má draga úr sífelldri aukningu útgjalda, halda skattheimtu í lágmarki og ná betri árangri með þeim fjármunum sem til skiptanna eru.

Með frumvarpi til fjárlaga árið 2019 var fyrst tilkynnt um innleiðingu á verklag í þessa áttina, nánar var fjallað um það í fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024. Síðan eru liðin fimm ár og lítið sem ekkert að fréttu af verkefninu.

SA hvetja eindregið til þess að málaflókkar er snúa að heilbrigðis- og velferðarmálum, ásamt almannatryggingum, verði sérstaklega rýndir og árangursmælikvarðar teknir upp við fjárlagagerð. Ekki má þó láta staðar numið þar. Kostirnir eru sannanlega fleiri en gallarnir þótt verkefnið geti reynst embættismönnum krefjandi. Mikilvægt er að verkefnið sitji ekki á hakanum vegna áhugaleysis á þeim bænum.

SA hafa talað fyrir breytingum á íslenska almannatryggingakerfinu um árabíl enda eru þær reglur sem kerfið byggir á komnar til ára sinna og margar gagnrýniverðar.

SA fagna fyrirliggjandi endurskoðun á almannatryggingakerfinu og sjá ekki ástæðu til að fresta innleiðingu þess líkt og boðað er í fjármálaáætlun.

Eðlilegast er að breytingunum verði fundin stoð með hagræðingu og forgangsröðun almennt. Samtökin leggja jafnframt höfuðáherslu á að kerfið verði ekki fjármagnað með aukinni skattheimtu af einstaklingum eða fyrirtækjum enda gæti slíkt unnið gegn aukinni atvinnuþátttöku fólks. Vert er að hafa í huga að með réttum hvötum aukast líkur á því að fólk með skerta starfsgetu verði virkt á vinnumarkaði og þurfi ekki að hafa áhyggjur af framfærslu með sama hætti og í núgildandi kerfi. Af því njóta allir góðs. Margar tilraunir hafa verið gerðar til að breyta örorkulífeyriskerfi almannatrygginga og fjöldi starfshópa skipaður í þeim tilgangi í gegnum tíðina. Hingað til hefur vinnan þó ekki komist jafn langt og nú – ærið tilefni er því til að fylgja þessari vinnu í hlað.



Útgjöld hins opinbera geta ekki vaxið umfram verðmætasköpun til lengri tíma

Brátt er liðinn áratugur frá því að SA ljáðu fyrst máls á nauðsyn þess að taka upp útgjaldareglu í lögum um opinber fjármál.



Framfaraskref í átt að bættri hagstjórn hér á landi var stigið með innleiðingu fjármálareglna árið 2015. Að mati SA hafa þær þó ekki tekið á megin vanda opinberra fjármála á Íslandi – útgjaldahliðinni.

Aukið umfang hins opinbera vegna umframkeyrslu ríkisútgjalda og kerfisbundins vaxtar útgjalda, sér í lagi á góðæristímum, einskorðast ekki við Ísland. Þvert á móti glíma mörg ríki við svipaðan vanda en mörg þeirra hafa af þeim sökum tekið upp útgjaldareglur 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 óvissi ríkir að jafnaði um ráðstöfun skattfjár en öflun þess. Ekki síst þess vegna geta útgjaldareglur bæði tekið á vandamálum sem snúa að aga í ríkisrekstri og dempun hagsveiflunnar. SA hafa allt frá árinu 2014 talað um mikilvægi þess að slík regla verði tekin upp í lögum um opinber fjármál, nú síðast í [umsögn um frumvarp til fjárlaga](#) fyrir árið 2024.

SA fagna því að birt hafi verið umræðuskýrsla um fjármálareglur 2. maí sl. en niðurstöður hennar eru þær að núgildandi fjármálareglur miði allar að því að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála, engin þeirra stuðli aftur á móti með beinum hætti að efnahagslegum stöðugleika. Er því velt upp hvort sk. stöðugleikaregla, sem takmarkar ófjármagnaðan útgjaldavöxt við vöxt verðmætasköpunar til lengri tíma, geti orðið til þess að styrkja umgjörð opinberra fjármála í stað afkomureglunnar. Samtök atvinnulífsins hvetja nú sem áður til þess að heildstæð endurskoðun fari fram á lögum um opinber fjármál svo unnt sé að koma á fót reglu um vöxt útgjalda hins opinbera sem stuðli í raun og veru að efnahagslegum stöðugleika.

ÖNNUR MÁL





Markaðsgjald er ekki til fjármögnunar á útgjöldum ríkissjóðs

Leggja á niður markaðsgjald ef rjúfa á tengsl þess við Íslandsstofu.

Í stefnumótun málefna sviðs utanríkismála kemur fram að ákveðið hafi verið í hagræðingarskyni að framlög til Íslandsstofu fylgi ekki þróun stofns tryggingagjalds heldur verði ákveðin í fjárlögum hverju sinni. Lögum samkvæmt skal fjárveiting ríkisins til Íslandsstofu ekki vera lægri en sem nemur 0,05% af gjaldstofni til greiðslu tryggingagjalds, þ.e. markaðsgjald, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2010. Segir enda í fjármálaáætlun að þörf sé á að breyta lögum hvað þetta varðar.

Hér er íslenska ríkið að ganga á bak orða sinna, sbr. þau skýru fyrirheit sem gefin voru í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 47/2018. Þar var skýrt kveðið á um að það yrði ekki í verkahring Alþingis að ákveða framlög til stofnunarinnar heldur yrðu þau áfram fyrir fram ákveðið hlutfall af breytilegum skattstofni. Í umsögnum sínum um málið á sínum tíma gerðu SA kröfu um að markaðsgjald félli niður ef bein tengsl tekna og framlaga til Íslandsstofu yrði rofin, enda við hæfi að ítreka það að Íslandsstofa er ekki opinber stofnun í hefðbundnum skilningi heldur samstarfsvettvangur hins opinbera og atvinnulífsins.

Markaðsgjaldi er ekki ætlað að renna í hit ríkissjóðs til fjármögnunar á óskilgreindum útgjöldum heldur til fjármögnunar á rekstri Íslandsstofu. Hlutverk og fyrirkomulag markaðsgjaldsins var og er mikilvægur grundvöllur fyrir því samkomulagi sem náðst hefur milli stjórnvalda og atvinnulífs um fyrirkomulag um eflingu útflutnings og markaðsstarfs á erlendri grundu.

Rétt er að minnast þess að í upphafi kom grunnfjármögnun starfsemi Íslandsstofu beint frá atvinnulífinu, fyrst í formi hlutfalls af útflutningsgjaldi sjávarútvegs og iðnlánasjóðsgjaldi, en síðar aðstöðugjaldi. Ákveðin festa náðist þegar markaðsgjaldið var sett á laggirnar árið 1993, en gjaldið var í fyrstu tengt veltu fyrirtækja.

Markaðsgjaldið í núverandi mynd var sett á laggirnar árið 1998 og náðist þá sátt um dreifingu gjaldsins meðal atvinnugreina. Með breytingum á lögum árið 2018 var lögð áhersla á að tryggja festu og öryggi í fjármögnun markaðsstarfs til lengri tíma og ákveðið að fjármögnun skyldi áfram tengd markaðsgjaldinu, sem var talið vera framlag atvinnurekenda til að uppfylla markmið laganna.

SA leggjast alfarið gegn því að tengslin milli Íslandsstofu og markaðsgjaldsins verði rofin, komi hins vegar til þess er réttast að leggja markaðsgjaldið af.



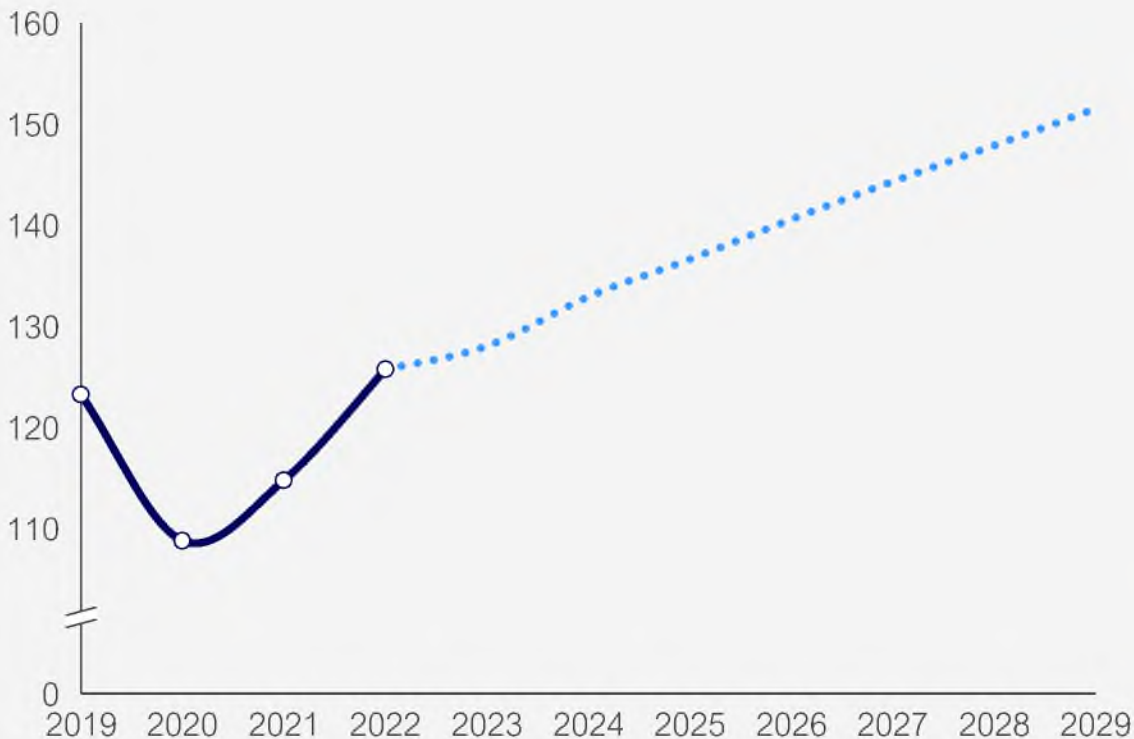


Heildarendurskoðun fyrirkomulags tryggingagjalds þarf að eiga sér stað

Það færi vel á því að ríkisstjórnin mótaði og legði fram framtíðarstefnu um tryggingagjald. Tímabært er að ráðast í endurskoðun á því hvernig gjaldið er ákvarðað ásamt því að tryggja sjálfbærni bótakerfisins til framtíðar.

Tekjur ríkissjóðs af tryggingagjaldi

A1-hluti (ma.kr. á föstu verðlagi)



Tryggingagjald er skattur á laun og 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. Að sama skapi ber að hafa þennan kostnað í huga þegar bótaréttindi eru ákveðin. Ekki fer vel á tíðri endurskoðun gjaldsins eins og tíðkast hefur.

SA telja að farið hefði vel á því að skýr áhersla á heildstæða endurskoðun þessa fyrirkomulags birtist í framlagðri fjármálaáætlun. Nauðsynlegt er að skýra hlutverk gjaldsins og auka gagnsæi varðandi ákvarðanir.

Ákvarðanir um aukinn eða breyttan bótarétt geta haft í för með sér aukin útgjöld, bæði vegna hærri bótafjárhæða eða breyttrar hegðunar einstaklinga vegna þeirra hvata sem slíkar ákvarðanir kunna að hafa í för með sér. Til dæmis er hugsanlegt að tímabil atvinnuleysis lengist að jafnaði og jafnvægisatvinnuleysi aukist þegar réttindi atvinnulausra eru aukin, að öðru óbreyttu.



Skattar á launagreiðslur eru til þess fallnir að vinna gegn atvinnusköpun á sama tíma og ríkuleg bótaréttindi letja atvinnuþáttöku.

Stöðugleiki kemur ekki af sjálfu sér – verkefnið er ekki búið

Hið opinbera á leik – aðilar almenna vinnumarkaðarins hafa lagt sitt af mörkum með langtíma kjarasamning sem byggt getur undir efnahagslegan stöðugleika.

Eins og SA hafa margoft bent á er hallarekstur ekki ókeypis. Í fyrsta lagi þarf að fjármagna hann með lántöku sem hefur í för með sér að greiða þarf vaxtagjöld en þau þarf aftur að fjármagna með skattheimtu, lækkun annarra útgjalda eða frekari lántöku. Á meðan sitja þarfari verkefni á hakanum þegar fjármagnskostnaður tekur til sín stóran skerf af takmörkuðum fjármunum hins opinbera. Til þess að unnt sé að draga úr vaxtakostnaði þarf að greiða niður skuldir, til þess þarf afgang af rekstri. Þrátt fyrir að stefnt sé að jákvæðum frumjöfnuði út áætlunartímabilið er heildarjöfnuður neikvæður nærri allt tímabilið. Í öðru lagi hefur hallarekstur hins opinbera áhrif á hagkerfið í heild. Þegar vel árar, líkt og gert hefur undanfarin ár, þarf að nýta þann meðbyr sem fæst til að rétta af reksturinn og skapa svigrúm til viðbragða þegar í harðbakkann slær. Enn á ný eru boðaðar fyrirætlanir hins opinbera í þeim efnum vonbrigði.

Samtök atvinnulífsins lögðu mikið kapp á það með viðsemjendum sínum í vetur að gera langtímakjarasamning sem gæti byggt undir efnahagslegan stöðugleika. Það er hins vegar ekki þannig að stöðugleiki komi af sjálfu sér. Hann krefst mikillar festu og samstöðu. Horfa þarf fram á veginn og tryggja að kjarasamningarnir verði til þess að draga úr verðbólguþrýstingi. Atvinnulíf og stjórnvöld þurfa að rísa undir sinni ábyrgð. Þannig náum við tökum á verðbólgunni og sköpum aðstæður fyrir lækkun vaxta. Betur færi á því að marka stærri skref í áttina að jafnvægi í framlagðri fjármálaáætlun.

SA 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 sem og þeirra athugasemda sem hér má finna áður en þingsályktun þessi er samþykkt.



Samtök orku- og veitufyrirtækja



Samtök verslunar og þjónustu



Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi



Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu



Samtök iðnaðarins



Samtök ferðaþjónustunnar



Samtaka um aukna hagsæld og tækifæri

Samtök atvinnulífsins