

FJÁRMÁLASTEFNA
HINS OPINBERA

ÁSKORANIR Í NIÐURSVEIFLU

JÚNÍ 2019

Efnisyfirlit

Áskoranir í niðursveiflu	3
Fjármálareglur eru nauðsynlegar en ekki nægjanlegar	4
Tryggja þarf að ákvarðanir stjórnvalda séu innbyggðar í efnahagsforsendur áætlunar	6
Breyttar efnahagsforsendur kalla á umbætur í ríkisrekstri	8
Draga ætti lærdóm af síðustu niðursveiflu	9
Áhersla 1: Draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla mikinn niðurskurð	9
Forgangsröðun.	9
Aukin skilvirkni	10
Hagræðing.....	10
Áhersla 2: Ísland er háskattaríki – skapa þarf svigrúm til frekari skattalækkana	11
A. Tryggingagjaldið lækkar – en meira þarf að koma til	12
B. Óráðlegt að fresta lækkun bankaskattsins – heldur ætti að lækka hann hraðar og meira	13
C. Fjármagnstekjuskatturinn var hækkaður undir því yfirskeyni að skattstofninn yrði endurskoðaður.....	14
Áhersla 3: Forgangsröðun í frekari fjárfestingu innviða er nauðsynleg.....	14
Áhersla 4: Huga að sölu ríkiseigna.	15
Að lokum	15

Helstu atriði:

- Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í almennri hagstjórn og er verkefnið framundan að milda niðursveifluna. Skiptir máli að viðbrögð stjórnvalda við minnkandi tekjuvexti leiði ekki til þess að efnahagslæðin verði dýpri en ella.
- Mikilvægt er að áherslur stjórnvalda miði að því að draga úr opinberum útgjöldum og skapa þar með rými til að lækka skatta hraðar og meira. Skattalækkunarir eru til þess fallnar að styðja við bæði heimili og fyrirtæki í því erfiða umhverfi sem framundan er.
- Endurskoðuð fjármálastefna er sú fjórða sinnar tegundar á fjórum árum. Fjármálastefnan byggir á bjartsýnum hagvaxtarforsendum og líkurnar á því að fimmta fjármálastefnan þurfi að líta dagsins ljós strax á næsta ári því talsverðar. Of lítið svigrúm er innbyggt í endurskoðaðri fjármálastefnu til að bregðast við ef forsendur bresta.
- Viðsnúningur í íslensku efnahagslífi frá fjármálaáfallinu 2008 hefur verið lygilegur. Hann hefur meðal annars gert stjórnvöldum kleift að greiða niður skuldir. Staða ríkissjóðs er sterk og verkefnið framundan er að milda niðursveifluna, er það best gert með því að lækka skatta á bæði heimili og fyrirtæki.
- Áhersla stjórnvalda á fjárfestingar í innviðum er mikilvæg, en meira þarf að koma til. Nú þegar það hægir á vexti hagkerfisins er heppilegur tími fyrir hið opinbera til að ráðast í fjárfestingar. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að horfa til ólíkra leiða í þeim efnum eins og svokallaðar „samvinnuleiðar“ (e. PPP) einkaaðila, lífeyrissjóða og hins opinbera.
- Á þessum tímamótum er mikilvægt að draga lærdóm af reynslu síðustu ára. Forgangsröðun stjórnvalda til niðurgreiðslu skulda var mikilvæg. Lágur opinberar skuldir minnka bæði áhættu og losa fjármagn samfara minnkandi vaxtakostnaði.
- Mikill útgjaldavöxtur undangenginna ára veitti þenslunni ekki nægjanlegt viðnám þegar hagvöxtur var sem mestur. Tryggja hefði þurft aðhaldssamari stefnu á síðustu árum og skapa þannig rými til að sporna gegn niðursveiflunni nú.
- Meginalli á fjármálastefnu stjórnvalda er að afkomuviðmið hennar tekur ekki mið af stöðu hagkerfisins. Betra væri að horfa til hagsveifluleiðréttrar afkomu sem skuldbindur þá stjórnvöld til að skila meiri afgang í miklum hagvexti og skapa rými til aukins slaka í samdrætti, líkt og nú er raunin.
- Uppfærð hagvaxtarspá Hagstofunnar sem fjármálastefnan byggir á gerir ráð fyrir hröðum viðsnúningi og að strax á næsta ári verði hagvöxtur kominn í langtíma meðaltal. Er það mikil bjartsýni einkum nú þegar óvissa ríkir um stöðu ferðaþjónustunnar og flugframboð til landsins. Áhrif þess á hagkerfið í heild munu koma í ljós á næstu misserum.

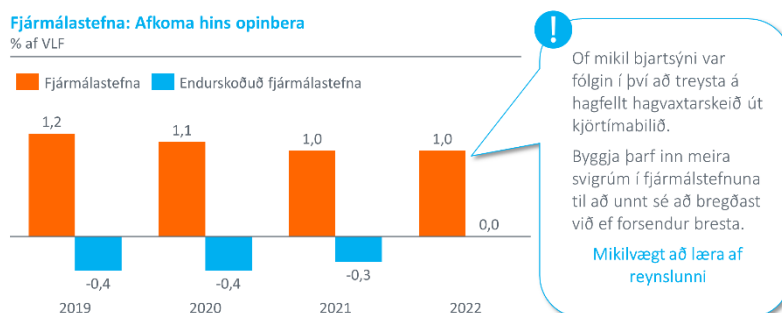
FJÁRMÁLASTEFNA HINS OPINBERA: ÁSKORANIR Í NIÐURSVEIFLU

Í uppsveiflunni sem nú er á enda hafa útgjöld hins opinbera vaxið hratt ár frá ári og er umfang hins opinbera mikið í alþjóðlegum og sögulegum samanburði. Mikið umfang hins opinbera hefur verið borið af skattgreiðendum, skattbyrði hefur aukist og er Ísland háskattaríki í alþjóðlegum samanburði. Í fjármálastefnu stjórnvalda var treyst á óvenjulagt hagvaxtarskeið og nú þegar hagvaxtarforsendur breytast þurfa stjórnvöld að bregðast við með endurskoðaðri fjármálastefnu. Lærdóm ætti að draga af síðustu niðursveiflu og er mikilvægt að draga úr skattbyrði fyrirtækja sem þurfa að standa straum af auknum launakostnaði samfara minnkandi hagvexti á næstu árum. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgi eftir áformum sínum um að auka fjárfestingar enda rétti tíminn til þess nú þegar hægir á vexti hagkerfisins. Frekari fjárfesting í innviðum er jafnframt nauðsynleg til þess að mæta uppsafnaðri fjárfestingaþörf og hvetja Samtök atvinnulífsins stjórnvöld til að horfa til ólíkra leiða í þeim efnum eins og svokallaðar „samvinnuleiðar“ einkaaðila og hins opinbera (e. public-private partnership).

Áskoranir í niðursveiflu

Því fylgir mikil ábyrgð að stjórna fjármálum hins opinbera. Þegar vel árar í efnahagslífinu kalla vaxandi skatttekjur fram háværar kröfur um aukin útgjöld á öllum sviðum og þegar loks hægir á vexti hagkerfisins standa eftir há útgjöld sem minnkandi tekjustofnar standa ekki undir. Í niðursveiflu þurfa stjórnvöld því oft og tíðum að ráðast í sársaukafullan niðurskurð.

Það er því vandasamt að stýra opinberum fjármálum, bæði í uppsveiflu og niðursveiflu. Fjármálastjórn hins opinbera reynir á framtíðarsýn og stefnufestu stjórnvalda. Lög um opinber fjármál gegna mikilvægu hlutverki í því samhengi. Stjórnvöld eru lögum samkvæmt skuldbundin til þess að marka sér fjármálastefnu við upphaf kjörtímabils sem fjármálaáætlun hvers árs byggir á. Efnahagsforsendur fjármálastefnunnar og -áætlunar byggðu á því að núverandi hagvaxtarskeið myndi vara 14 ár hið minnsta. Ljóst var að gefnar forsendur voru byggðar á mikilli bjartsýni enda íslenskt hagkerfi sveiflukennt og hagvaxtarforsendur breytast skjótt. Svigrúm til að bregðast við breyttum forsendum var ekki til staðar og má til einföldunar segja að ekkert hafi mátt út af bregða. Stjórnvöld hafa nú brugðist við breyttum efnahagsforsendum með endurskoðaðri fjármálastefnu sem birt var þann 29. maí sl.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Endurskoðuð fjármálastefna stjórnvalda er sú fjórða sinnar tegundar sem birt hefur verið á fjórum árum. Engin fjármálastefna hefur þannig gilt út kjörtímabilið. Að mati Samtaka atvinnulífsins byggir endurskoðuð fjármálastefna á heldur bjartsýnum hagvaxtarforsendum,

einkum á árunum 2020-2021. Enn ríkir talsverð óvissa um hversu sterk áhrifin verða á ferðapjónustuna, og því hagkerfið allt, vegna minnkandi flugframboðs til landsins. Uppfærð þjóðhagsspá gerir ráð fyrir 0,2% samdrætti í ár en að viðsnúningur verði sterkur og að hagvöxtur verði 2,6-2,7% á árunum 2020-2021.

Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að endurmat hagvaxtarforsenda fyrir árið 2019 úr 1,7% í 0,2% samdrátt leiddi til þess að afkoma hins opinbera versnaði um 40 milljarða króna. Í endurskoðaðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir að svigrúm stjórnvalda til að bregðast við versnandi efnahagsforsendum sé -0,4% af vergri landsframleiðslu – m.ö.o. er gert ráð fyrir að afkoman á hverju ári geti orðið 12-15 milljörðum króna lakari en núverandi áætlanir gera ráð fyrir ef forsendur bresta. Svigrúmið er því næstum ekkert og lítið má út af bregða. Miðað við efnahagsþróunina síðustu vikurnar eru meiri líkur en minni að ný fjármálastefna þurfi að líta dagsins ljós strax á næsta ári.



Heimildir: Hagstofa Íslands

Fjármálareglur eru nauðsynlegar en ekki nægjanlegar

Að mati Samtaka atvinnulífsins voru lög um opinber fjármál mikilvægt skref í átt að bættum vinnubrögðum. Lögin hvetja til langtímahugsunar og aga við mótun fjármálastefnu.

Í lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir að stjórnvöld uppfylli tvær megin fjármálareglur:

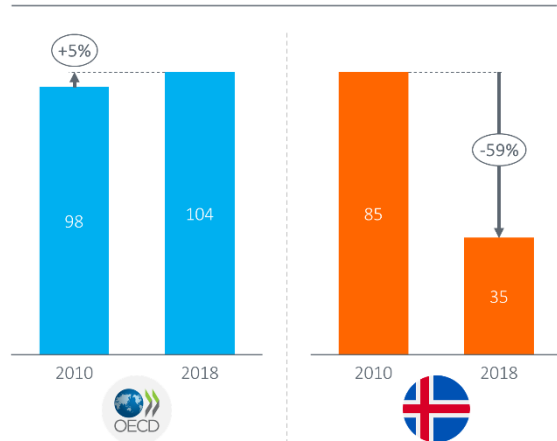
- Annars vegar **afkomureglu** sem segir að afkoma hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæð og árlegur rekstrarhalli ávallt undir 2,5% af VLF.
- Hins vegar **skuldareglu** sem krefst þess að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum, séu lægri en 30% af VLF. Þá skal eiga sér stað markviss lækun skulda ef skuldir eru yfir skuldaviðmiði.

Mikilvægt er að báðar fjármálareglurnar stuðli að aðhaldssamri stefnu á uppgangstímum þannig að búið sé haginn fyrir niðursveiflu. Skuldareglan uppfyllir þau skilyrði en niðurgreiðsla skulda hefur gengið framur væntingum og er jákvætt að sjá að skuldaviðmið fjármálareglunnar hafi verið náð í árslok 2018.. Ólíkt flestum iðnríkjum sem enn glíma við háar opinberar skuldir veitir góð skuldastaða nú stjórnvöldum svigrúm til að takast á við niðursveifluna sem er framundan.

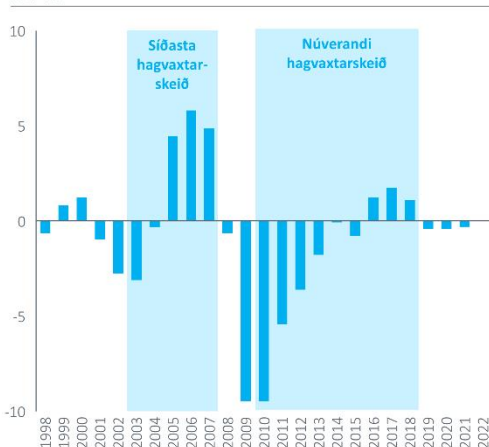
Afkomureglan tryggir hins vegar ekki aðhald á uppgangstímum og er megingalli á núverandi reglu að hún tekur ekki mið af hagsveiflunni. Á tímum mikils hagvaxtar skapast bæði störf og verðmæti sem skila auknum skatttekjum til hins opinbera. Frá árinu 2011 hefur hagvöxtur t.a.m. mælt ríflega 30% en á sama tíma hafa tekjur hins opinbera vaxið um 45% á föstu verðlagi. Vaxandi tekjur hafa þannig myndað svigrúm hjá hinu opinbera til að auka útgjöld gríðarlega á skömmum tíma; þrátt fyrir það hefur afkomureglan ávallt verið uppfyllt frá því lögin voru samþykkt.

Samtök atvinnulífsins hafa ítrekað gagnrýnt mikinn útgjaldavöxt undangenginna ára og bent á mikilvægi þess að stjórnvöld stundi aðhaldssama stefnu á uppgangstíma og búi þannig í haginn svo svigrúm myndist til að bregðast við breyttum efnahagshorfum.

Ísland og iðnríki: Skuldir hins opinbera
% af VLF



Afkomu hins opinbera¹
% af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

Í þeirri fjármálaáætlun sem lögð var fram fyrir skemmstu er því velt upp hvort meiri afgangur af rekstri hins opinbera hefði ekki verið nauðsynlegur á síðustu árum til að veita þenslunni meira viðnám þegar hagvöxtur var sem mestur.

Í fjármálaáætluninni stendur orðrétt:

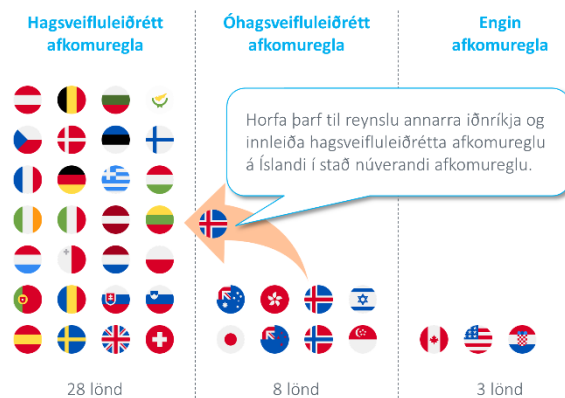
„Í ljósi hagvaxtar síðustu ára eins og lýst er í kafla 2 og greiningar á áhrifum útgjalda hins opinbera á eftirspurn í hagkerfinu, sbr. rammagrein 2, má leiða að

Því líkur að æskilegra hefði verið ef fjármálastefnan hefði gert ráð fyrir meiri afgangi á heildarafkomu hins opinbera á uppsveifluárum til þess að veita þenslunni meira viðnám og auka möguleika á skarpari viðspyrnu við kólnun hagkerfisins.“

Ljóst er að ef afkomureglan hefði verið hagsveifluleiðrétt þá hefði hún skuldbundið stjórnvöld til að skila meiri afgang á uppgangstímanum. Eðli máls samkvæmt er auðveldara að fylgja einfaldri afkomureglu þegar tekjustofnar vaxa hratt líkt og raunin hefur verið undangengin ár. Þá hefði svigrúm stjórnvalda til að bregðast við niðursveiflunni auk þess verið meira nú og ekki verið þörf á nýrri fjármálastefnu.

Í ljósi þessa ætti það að vera hæfur leikur að breyta núverandi afkomureglu þannig að hún taki mið af hagsveiflunni hverju sinni. Yrði þá meiri afgangsráð á tímum efnahagslegrar þenslu og svigrúm yrði þá fyrir meiri slaka í opinberum fjármálum þegar harðnar í ári. Slík breyting myndi þá um leið tryggja að fjármálastefna hins opinbera veiti þenslunni nægjanlegt viðnám líkt og stjórnvöld viðurkenna nú að hafi skort á síðustu árum.

Samtök atvinnulífsins hvetja því stjórnvöld til þess að endurskoða afkomuregluna og leiðréttu fyrir hagsveiflunni þannig að tryggt sé nægt aðhald á uppgangstímum og að slakinn sé meiri á tímum samdráttar. Slík breyting yrði í samræmi við það sem flest önnur iðnríki styðjast við en af þeim 36 ríkjum sem hafa innleitt afkomureglu kjósa 25 þeirra að leiðréttu fyrir hagsveiflunni.



Tryggja þarf að ákvarðanir stjórnvalda séu innbyggðar í efnahagsforsendur áætlunar

Ákvarðanir stjórnvalda sem birtast í fjármálastefnunni og fjármálaáætluninni hafa mikil áhrif á efnahagsframvinduna og áhrif til breytinga á efnahagsforsendum Hagstofu Íslands. Ekki eru þó slíkar ákvarðanir innbyggðar í spánna. Forsendur geta því orðið úreltar um leið og slíkar ákvarðanir liggja fyrir.

Í þessu ljósi vilja Samtök atvinnulífsins taka undir þær ábendingar sem fjármálaráð og starfshópur um endurskoðun peningastefnunnar hafa bent á hvað varðar mikilvægi þess að stjórnvöld geti stuðst við líkön sem meta hagræn áhrif sinnar eigin stefnu, líkt og þekktist meðal nágrannaríkja. Breska fjármálaráðuneytið setti t.a.m. á fót sjálfstæða einingu á árinu 2010

sem ber ábyrgð á allri spágerð fyrir ráðuneytið, og metur efnahagsleg áhrif af allri stefnumörkun stjórnvalda hvort sem er í skattamálum eða í útgjöldum.

Mikilvægt er að sú spá sem efnahagsforsendur fjármálastefnunnar byggja á sé sem nákvæmust og allar stjórnvaldsákvæðanir sem snúa að gjalda- eða tekjuhlíð séu innbyggðar í líkaninu. Stjórnvöld þurfa að átta sig á því hvaða áhrif mismunandi ákvæðanir hafa á efnahagslíf og afkomu hins opinbera. Samspilið í dag liggur í eina átt en tryggja þarf endursvörun (e. *feed back*). Að mati Samtaka atvinnulífsins er mikilvægt að byggja upp spádeild í fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem tryggir dýpri grunnvinnu við að meta áhrif ríkisfjármála á hagsveifluna. Í því samhengi má velta fyrir sér hvort spádeild Hagstofu Íslands sé betur fyrir komið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Mikilvægt er að allar stjórnvaldsákvæðanir séu innbyggðar í þeirri spá sem liggur til grundvallar við mótum fjármálastefnunnar og fjármálaáætlunar. Byggja þarf upp spádeild í fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem tryggir dýpri grunnvinnu þegar metin eru áhrif ríkisfjármála á hagsveifluna.



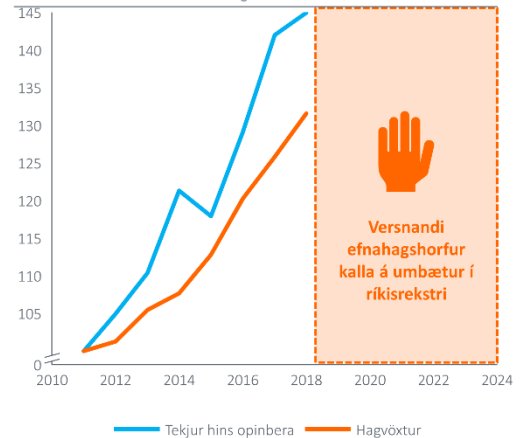
Breyttar efnahagsforsendur kalla á umbætur í ríkisrekstri

Á síðustu mánuðum hafa efnahagshorfur farið hratt versnandi og má sjá merki þess efnis í fjölmörgum hagvísum. Atvinnuleysi er tekið að aukast á ný, samdráttur er í komu ferðamanna til landsins og ljóst að minna flugframboð til landsins mun hafa enn frekari áhrif á íslenskar hagtölur á næstu mánuðum. Væntingar eru í sögulegu lágmarki og eru vísbendingar þess efnis að heimili og fyrirtæki haldi að sér höndum í neyslu og fjárfestingum. Samkvæmt nýrri hagspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafa efnahagshorfur einnig versnað í flestum viðskiptalöndum Íslands.

Þær breytingar sem nú eiga sér stað í innlendum þjóðarþúskap munu hafa víðtæk áhrif á íslenskt efnahagslíf og á forsendur fjármálastefnunnar, sem eru heldur bjartsýnar miðað við þá þróun sem hefur átt sér stað. Ljóst er að samfara kólnandi hagkerfi þarf að auka áherslu á umbætur í ríkisrekstri með hagræðingu, aukinni skilvirkni og forgangsriðun. Útgjaldavöxtur liðinna ára verður ekki endurtekinn enda fyrirséð að tekjustofnar standa ekki lengur undir slíkum vexti.

Hagvöxtur og tekjur hins opinbera¹

Vöxtur frá árinu 2011 á föstu verðlagi



Heimild: Hagstofa Íslands

¹Leiðrétt fyrir tekjum af stoðugleikaframlagi á árinu 2016 og gjaldfærslu vegna LSR

Draga ætti lærdóm af síðustu niðursveiflu

Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í almennri hagstjórn og verkefnið framundan er að milda niðursveifluna. Skiptir máli að viðbrögð stjórnvalda við minnkandi tekjuvexti muni ekki leiða til þess að efnahagslæggðin verði dýpri en ella.

Á árunum 2009-2011 voru skattar hækkaðir og opinberum framkvæmdum frestað. Nú tíu árum síðar hefur lítið verið gert til að draga tilbaka fyrri skattahækkanir og uppsöfnuð fjárfestingaþörf hins opinbera sem myndast hefur á tímabilinu hleypur á hundruðum milljarða. Það blasir við að viðbrögð stjórnvalda nú við versnandi efnahagshorfum geta ekki verið af sama meiði. Bæði hækkun skatta og frestun framkvæmda væri til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni atvinnulífsins og dýpka enn frekar niðursveifluna.

 Skattahækkanir - Háir skattar draga úr samkeppnishæfni þjóðarbúsins. - Í ljósi þess að skattbyrði á Íslandi er nú þegar langt fyrir ofan meðaltal OECD ríkja er lítið svigrúm til að hækka skatta enn frekar. Skattahækkanir draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.	 Niðurskurður - Fyrst og fremst var niðurskurður í síðustu niðursveiflu fólgin í frestun framkvæmda. - Nú hefur byggst upp fjárfestingaþörf sem hleypur á hundruðum milljarða og því ekki raunhæft að fresta áfram framkvæmdum. Niðurskurður á tímum samdráttar dýpkar frekar niðursveifluna.
--	--

Mikilvægt er að áherslur stjórnvalda verði með þrenns konar hætti á næstu árum:

Áhersla 1: Draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla mikinn niðurskurð

Sífelldur vöxtur útgjalda getur ekki verið markmið í sjálfum sér heldur þarf að tryggja sem hagkvæmasta nýtingu á því fjármagni sem úr er að spila. Versnandi efnahagshorfur, líkt og blasa nú við, hljóta að kalla á breyttar áherslur í opinberum rekstri.

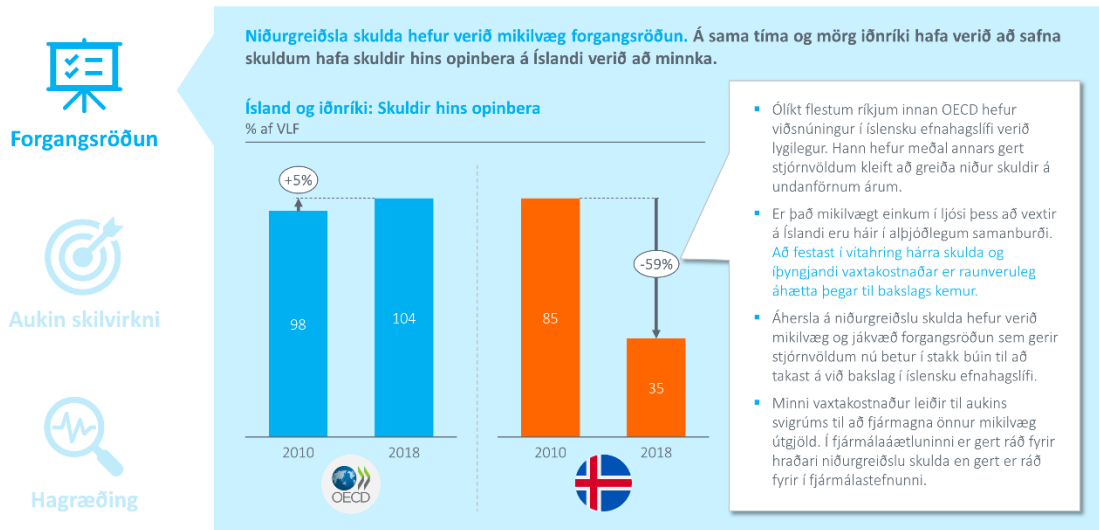
- Að mati SA er unnt að draga úr opinberum umsvifum án þess að framkalla niðurskurð og dýpka efnahagslæggðina. Hér skiptir höfuðmáli að **forgangsraða rétt**, **auka skilvirkni** í opinberum rekstri og **hagræða**.

Forgangsroðun. Dæmi um góða forgangsroðun stjórnvalda á síðustu árum er áhersla þeirra á niðurgreiðslu skulda. Lítil skuldsetning minnkar bæði áhættu og losar um fjármagn þar sem hún dregur úr vaxtakostnaði. Í því samhengi má nefna að vaxtakostnaður ríkissjóðs er í dag um 1% af VLF en var fimm sinnum hærri fyrir tíu árum síðan, eða ríflega 5% af VLF. Opinber útgjöld hafa vaxið ár frá ári og þó forgangsraðað hafi verið til heilbrigðismála hefur skort eftirfylgni með þeim fjármunum. Hlutverk stjórnvalda er ekki aðeins að auka framlög heldur einnig að nýta sem best það fé sem úr er að spila og meta hvar takmörkuðum fjármunum er

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

best varið. Skorti fé til mikilvægra verkefna þarf að draga úr framlögum til verkefna sem aftar eru á listanum.

Á næstu árum þarf að forgangsraða þannig að fjármálastefnan styðji við samkeppnishæfni atvinnulífsins. Er það best gert með því að fjárfesta í innviðum og lækka skatta.



Aukin skilvirkni. Samtök atvinnulífsins fagna aukinni áherslu stjórnvalda er varðar umbætur í starfsemi hins opinbera þar sem áhersla er m.a. lögð á framgang rafrænnar stjórnsýslu. Slík skref eru til þess fallin að bæta nýtingu opinberra fjármuna og auka skilvirkni í opinberum rekstri. Ísland er að mörgu leyti eftirbátur nágrannaríkja þegar kemur að því að straumlínulaga stjórnsýslu og nýta önnur rekstrarform til þess að auka skilvirkni. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til þess að líta í auknum mæli til þeirra tækifæra sem felast í ólíkum rekstrarformum, t.a.m. á sviði heilbrigðis- og menntamála.

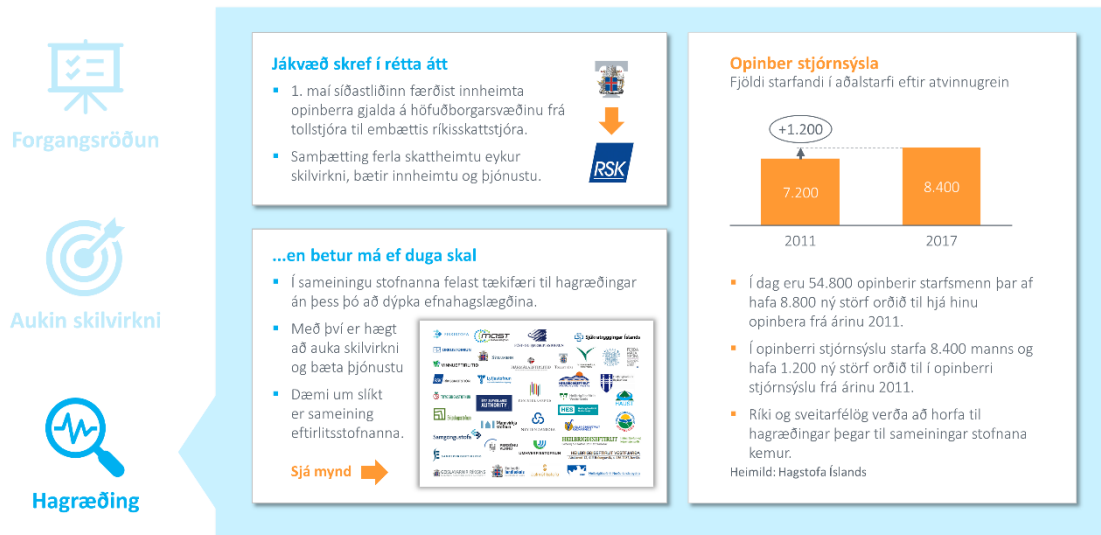


Hagræðing. Opinber útgjöld hafa vaxið um 25% á föstu verðlagi frá árinu 2011, eða frá því að núverandi uppsveifla hófst. Er svo komið að af hverjum 100 krónum sem verða til í hagkerfinu er 41 króna ráðstafað af hinu opinbera og eru opinber umsvif því há í sögulegum og

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

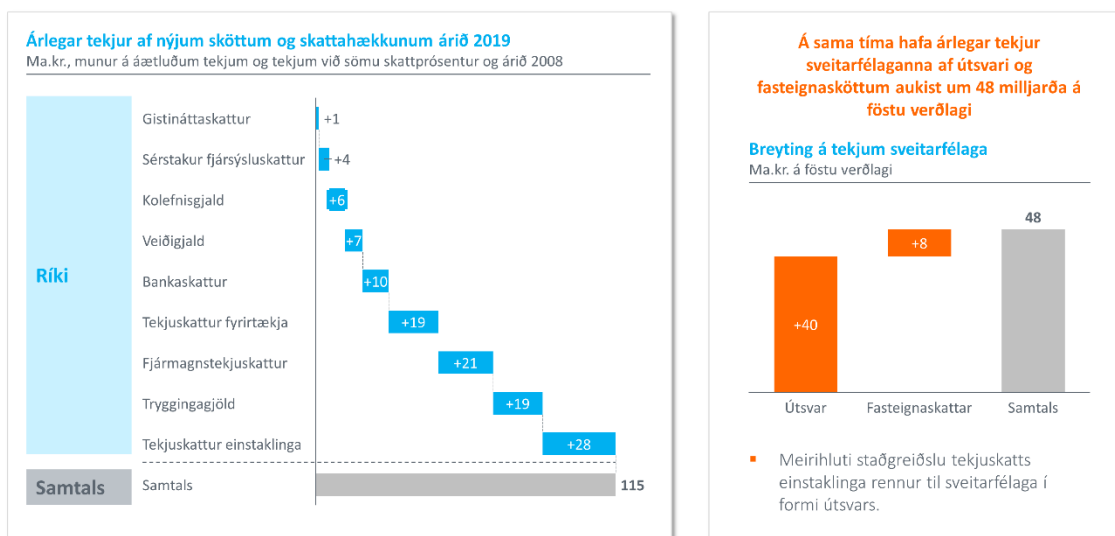
alþjóðlegum samanburði. Opinberum starfsmönnum hefur frá árinu 2011 fjölgað um 8.800 en þar af hafa 1.200 ný störf orðið til í opinberri stjórnsýslu.

Ríki og sveitarfélög verða að horfa til hagræðingar þegar til sameiningar stofnana kemur. Á vegum hins opinbera er mikill fjöldi eftirlitsstofnana sem annast opinbert eftirlit með fólki og fyrirtækjum. Heilbrigðiseftirlitin eru tíu en eðlilegra væri að sameina þau í eina stofnun. Þá eru mikil tækifæri t.a.m. fólgin í sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins þar sem samnýta má krafta beggja stofnana án þess að það bitni á gæðum.



Áhersla 2: Ísland er háskattaríki – skapa þarf svigrúm til frekari skattalækkana

Viðbrögð stjórnvalda við síðustu niðursveiflu voru að hækka skatta, tryggingagjaldið; tekjuskattur fyrirtækja, veiðigjaldið og fjármagnstekjuskattur eru hærri í dag en fyrir áratug. Þá var einnig bætt við nýjum sköttum; bankaskattur, sérstakur og almennur fjársýsluskattur, gistináttaskattur og kolefnisgjald eru dæmi um slíka skatta. Skattahækkarnir og nýir skattar skila ríkissjóði árlega ríflega 115 milljörðum króna í viðbótartekjur. Við bætist að sveitarfélögin fá um 50 milljarða króna árlega í aukið útsvar og fasteignaskatta.



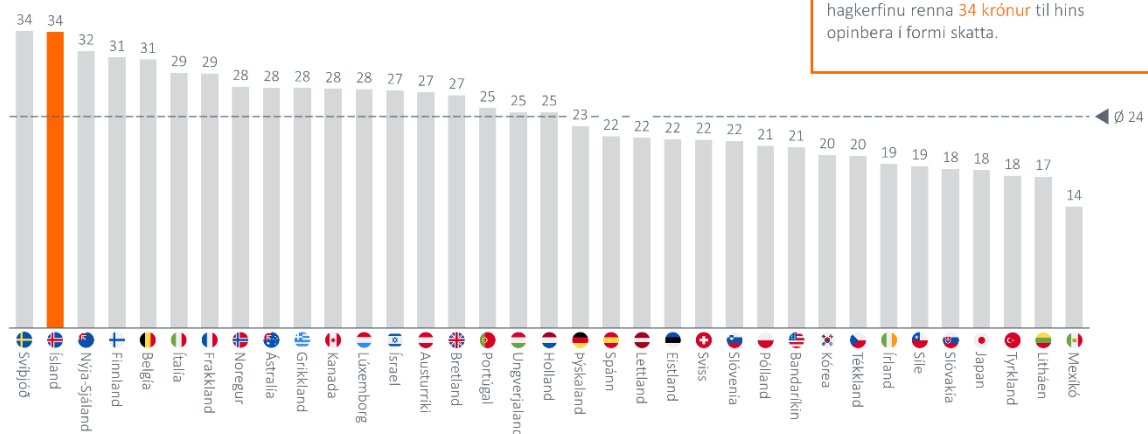
¹ Veiðigjöld miðast við sem hlutfall af útflutningsverðmæti milli mismunandi tímabila.

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Heimildir: Ríkisskattstjóri, fjármála- og efnahagsráðuneytið, útreikningar efnahagssviðs SA

Forsenda almennrar velmegunar er að hér vaxi og dafni blómlegt atvinnulíf. Mikilvægt er að stjórnvöld leggi sitt af mörkum til þess að styrkja starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja, sér í lagi nú þegar efnahagsumhverfið veitir minni byr í seglin. Laun á Íslandi eru há í alþjóðlegum samanburði og hvergi rennur stærri hluti af verðmætasköpun til launþega en á Íslandi. Þá er Ísland háskattaríki í erlendum samanburði. Rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja er erfitt um þessar mundir og mun reynast mörgum þungbært að standa straum af miklum launakostnaði og háum sköttum samfara minnkandi hagvexti.

Skatttekjur hins opinbera á árinu 2017
% af VLF, leiðrétt fyrir greiðslum almannatrygginga



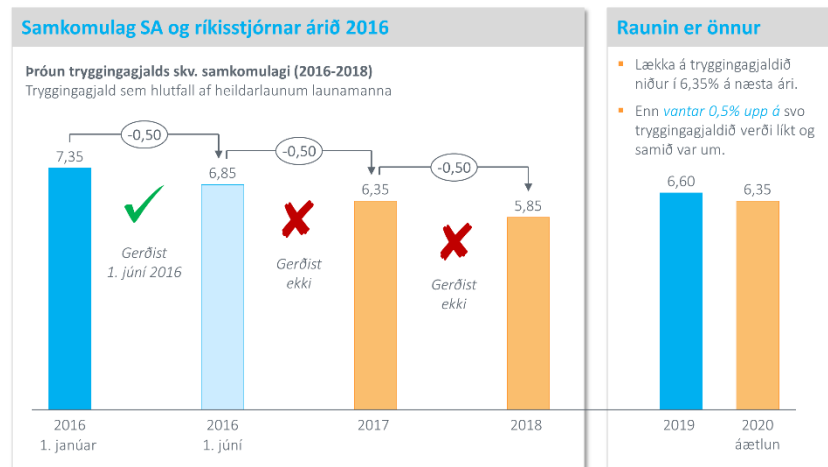
* Leiðrétt er fyrir skattheimtu vegna almannatrygginga til að gera ríki með sjóðsöfnunarkerfi og gegnumstreymiskerfi samanburðarhæf. Gögn fyrir Danmörku bjóða ekki upp á slíka leiðréttingu. Tölur fyrir Ástralíu og Japan eru frá árinu 2016.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Samtök atvinnulífsins fagna öllum áformuðum skattalækkunum í fyrri fjármálaáætlun og hvetja stjórnvöld til að fresta ekki neinum skattalækkunum enda ljóst að eftir sem áður verður Ísland þó áfram háskattaríki í alþjóðlegum samanburði. Því þarf meira til. Mikilvægt er að skapa frekara svigrúm til skattalækkana á næstu árum og styðja þannig við samkeppnishæfni atvinnulífsins, fjölgun starfa og áframhaldandi hagvöxt. Það er ekki síður óábyrg stefna að stunda þensluhvetjandi fjármálastefnu á uppgangstímum og að festa Ísland í sessi sem háskattaríki þegar dregur úr hagvexti. Vilja SA því draga fram eftirfarandi skattabreytingar sem myndu styrkja stöðu íslensks atvinnulífs:

- A. Tryggingagjaldið lækkar – en meira þarf að koma til. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að tryggingagjaldið lækki um 0,25% á árinu 2020. Þrátt fyrir lækkunina verður tryggingagjaldið enn of hátt miðað við núverandi stöðu á vinnumarkaði. Fyrirheit voru gefin af hálfu stjórnvalda um að tryggingagjaldið myndi lækka í þremur skrefum niður í 5,85% á árunum 2016-2018. Aðeins fyrsti áfangi lækkunarinnar kom til framkvæmda. Þó tryggingagjaldið lækki á þessu ári og því næsta mun tryggingagjaldið enn vera 0,5% hærra en lofað var árið 2015, eða 6,35% en ekki 5,85%. Tryggingagjaldið leggst á launagreiðslur. Lækkun gjaldsins niður í áður gefin fyrirheit væri til þess fallin að auka svigrúm fyrirtækja til þess að mæta hækkandi launakostnaði á komandi árum og

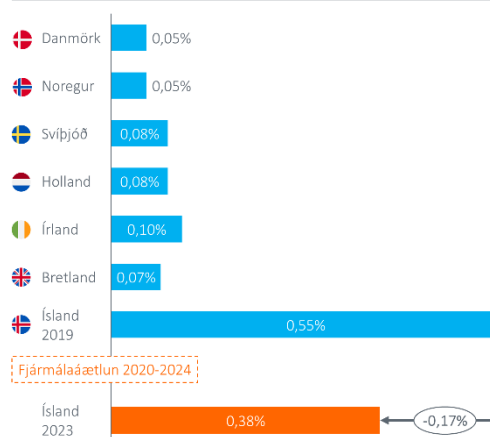
sporna gegn fækkun starfsfólks í niðursveiflunni. Frekari lækkun tryggingagjaldsins er því nauðsynleg aðgerð fyrir íslenskan vinnumarkað.



- B. Óráðlegt að fresta lækkun bankaskattsins – heldur ætti að lækka hann hraðar og meira. Til stóð að lækka bankaskattinn í fjórum áföngum á árunum 2020-2023, úr 0,376% í 0,145%. Þrátt fyrir boðaða skattalækkun verða sérskattar fjármálafyrirtækja rúmlega fimm sinnum hærri en í nágrannaríkjum. Nú stendur hins vegar til að fresta þessari lækkun. Að mati Samtaka atvinnulífsins er frestunin óráðleg enda mikið hagsmunamál fyrir heimili og fyrirtæki að fjármálaþjónusta sé á sanngjörnum kjörum. Sérstök skattlagning á fjármálafyrirtæki er í dag um átta sinnum meiri en þekkist í nágrannalöndum okkar og munar þar mestu um bankaskattinn. Heimili og fyrirtæki greiða bankaskattinn í formi hærri útlánavaxta og/eða lægri innlánsvaxta. Lækkun bankaskattsins myndi því skila sér í hagstæðari vaxtakjörum og auknum ráðstöfunartekjum til heimila og styðja við fjárfestingu og nýsköpun. Í ljósi þessa er mikilvægt að stjórnvöld víki ekki frá fyrirætluðum skattalækkunum og hugi enn fremur að því hvernig er unnt að lækka bankaskattinn hraðar og meira en áformað var.

Sértækir skattar á kerfislega mikilvæga banka

Skattar og opinber gjöld fyrir árið 2017 sem hlutfall af meðalstöðu eigna



Heimild: Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið

C. Fjármagnstekjuskatturinn var hækkaður undir því yfirskeyni að skattstofninn yrði endurskoðaður. Mikilvægt er að stjórnvöld standi við fyrirheit sín og endurskoði skattstofn fjármagnstekjuskatts. Eiginleg skattheimta á fjármagn er tvískipt. Annars vegar er greiddur 20% tekjuskattur af hagnaði fyrirtækja og hins vegar 22% fjármagnstekjuskattur þegar hagnaðurinn er greiddur út úr fyrirtækinu í formi arðgreiðslna. Eiginleg skattheimta fjármagns er því 37,6% en til samanburðar er tekjuskattur einstaklinga 36,94% og 46,24%. Mikilvægt er að stjórnvöld dragi úr skattheimtu fjármagns enda dregur of hár fjármagnstekjuskattur úr hvata til fjárfestinga, grundvelli allrar atvinnusköpunar. Frekari umfjöllun um fjármagnstekjuskattinn má finna [á vef SA](#).

Mikil áhersla er lögð á að auka opinberan stuðning til nýsköpunar í fjármálaáætluninni sem er fagnaðarefni. Nýsköpun stuðlar að aukinni framleiðni og bættum lífskjörum til framtíðar. Aukin framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina líkt og gert er ráð fyrir í áætluninni eru mikilvæg einkum við núverandi efnahagsaðstæður. Samtök atvinnulífsins leggja ríka áherslu á að stjórnvöld fylgi fjármagni eftir og hugi að því hverju aðgerðir þeirra skila á þessu sviði og mæli árangurinn.

Áhersla 3: Forgangsröðun í frekari fjárfestingu innviða er nauðsynleg

Á árunum 1998-2008 voru fjárfestingar hins opinbera að meðaltali 4,6% af landsframleiðslu á hverju ári, en á síðustu tíu árum hafa þær verið rúmlega 3%. Miðað við óbreytt áform stjórnvalda verða opinberar framkvæmdir að meðaltali 3,4% á árunum 2019-2024. Ónæg fjárfesting samhlíða miklum vexti hagkerfisins hefur skapað mikla uppsafnaða fjárfestingaþörf sem vinna þarf upp.

Sterkir innviðir sem þjóna þörfum atvinnulífsins og heimila stuðla að aukinni samkeppnishæfni og styrkja stoðir hagvaxtar til framtíðar. Ánægjulegt er að verja skuli auknum fjármunum í uppbyggingu samgangna en þó er einungis fyrirhugað að fjárfestingar nemi 43% af áætlaðri þörf, eða 120 milljörðum króna. Enn vantar því um 160 milljarða króna til að uppfylla fjárfestingaþörfina skv. mati Samtaka iðnaðarins. Aðkoma stjórnvalda að því að koma á jafnvægi á íbúðamarkaði er jafnframt mikilvæg en viðvarandi framboðsskortur síðustu ára hefur leitt til þess að íbúðaverð hefur hækkað langt umfram verðlag. Huga þarf að því hvernig aðkoma stjórnvalda er útfærð en að mati Samtaka atvinnulífsins ætti áherslan nú fyrst og fremst að vera á að draga úr háum byggingarkostnaði og einfalda regluverk til að auðvelda uppbyggingu hagkvæmra íbúða.

Það er heppilegur tími fyrir hið opinbera til að fjárfesta nú þegar hægir á vexti hagkerfisins. Áætlanir stjórnvalda um aukna innviðafjárfestingu er því góðra gjalda verð en meira þarf að koma til. Stjórnvöld eru þó bundin af fjármálastefnu sinni og því hvetja Samtök atvinnulífsins til þess að horfa til ólíkra leiða til að fjármagna frekari uppbyggingu innviða. Hin svokallaða „samvinnuleið“ einkaaðila, lífeyrissjóða og hins opinbera (e. public-private partnership) eru dæmi um slíka leið. Góð reynsla er að slíkum leiðum og má nefna Hvalfjarðargöngin í því samhengi en á síðasta ári voru þau afhend ríkinu skuldlaust 20 árum eftir opnun gang

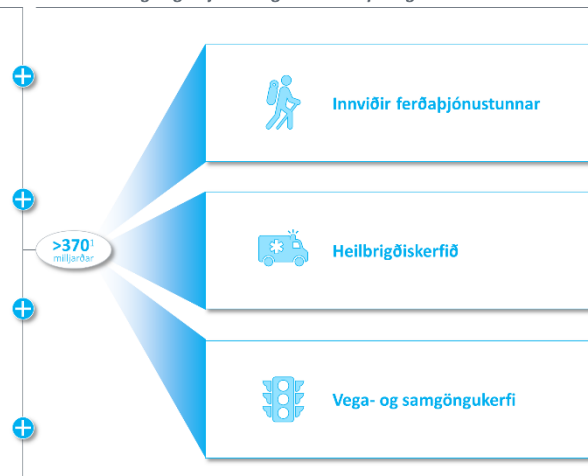
Áhersla 4: Huga að sölu ríkiseigna. Talsverðir fjármunir hins opinbera eru bundnir í rekstri sem betur væri fyrirkomið í höndum einkaaðila.

- **Bankar í ríkiseigu.** Metinn eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum og Íslandsbanka er ríflega 330 milljarðar. Þetta eru gríðarlegir fjármunir og samsvara t.a.m. tvöfaldri þeirri fjárhæð sem ríkið leggur til heilbrigðisþjónustu á þessu ári. Bankarekstur er áhætturekstur og þó arðgreiðslur liðinna ára hafi nýst vel til niðurgreiðslu skulda getur brugðið til beggja vona og er ekkert í hendi með arðgreiðslur næstu ára. Raunar hefur arðsemi bankanna af hefðbundinni starfsemi farið hratt minnkandi. Þó mikilvægt sé að vanda til verka þegar kemur að sölufurðinu þá væri fjármunum skattgreiðenda mun betur varið í önnur og áhættuminni verkefni en rekstur banka.
- **Aðrar eignir.** *Keflavíkurflugvöllur* – Aðkoma einkaaðila að uppbyggingu og rekstri flugvallarins dregur úr áhættu ríkisins, og þ.a.l. skattgreiðenda, af fyrirhuguðum framkvæmdum á svæðinu. *Íslandspóstur*. Íslenska ríkið er eina ríkið innan EES sem ekki hefur ákveðið að fella niður einkarétt á pósthjónustu. Rekstur Íslandspósts hefur á sama tíma reynst erfiður en fyrirtækið starfar á samkeppnismarkaði. *Fasteignir ríkisins*. Íslenska ríkið á 954 fasteignir skv. fasteignaskrá. Fasteignamat þeirra er 164 ma.kr. Heildstæð endurskoðun þarf að fara fram á eignasafninu en sameining stofnana ætti einnig að skapa svigrúm til sölu eigna.

Dæmi um ríkiseignir sem unnt er að selja

	Bankar í ríkiseigu - Áhætta fylgir rekstri banka en arðsemi þeirra hefur verið umtalsvert undir arðsemiskröfu ríkisins. - Skortur á samkeppni ýtir undir stöðun og óhagræði í rekstri banka sem skilar sér í lakari kjörum til viðskiptavina.
	Keflavíkurflugvöllur Aðkoma einkaaðila að uppbyggingu og rekstri flugvallarins dregur úr áhættu ríkisins, og þ.a.l. skattgreiðenda, af fyrirhuguðum framkvæmdum á svæðinu.
	Íslandspóstur Íslenska ríkið er eina ríkið innan EES sem ekki hefur ákveðið að fella niður einkarétt á pósthjónustu. Samhliða keppir fyrirtækið einnig á samkeppnismarkaði – ríkið á ekki að stunda samkeppnisrekstur.
	Fasteignir ríkisins Íslenska ríkið á 954 fasteignir skv. fasteignaskrá ríkisins. Fasteignamat þeirra er 164 ma.kr. fyrir árið 2019. Heildstæð endurskoðun þarf að fara fram á eignasafninu en sameining stofnana ætti einnig að skapa svigrúm til sölu eigna.

Dæmi um mögulegar fjárfestingar ríkisins fyrir ágóðann



Að lokum. Eftir átta ára samfelldan hagvöxt er aðlögun framundan í íslensku efnahagslífi. Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í hagstjórninni og verkefnið framundan er að styðja við íslenskt efnahagslíf þannig að niðursveiflan sem er framundan verði sem minnst. Forgangsroðun, aukin skilvirkni og hagræðing skipta höfuðmáli. Á uppgangstímum jukust umsvif hins opinbera og lítið svigrúm skapaðist til að lækka skatta. Skapa þarf slíkt svigrúm nú og styðja þannig við samkeppnishæfni íslensk atvinnulífs. Forgangsroðun í frekari fjárfestingar innviða er nauðsynleg og hvetja Samtök atvinnulífsins stjórnvöld til að horfa til ólíkra leiða í þeim efnum. Nú er rétti tíminn til að lækka skatta og ráðast í opinberar framkvæmdir.

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS



Minnka umsvif hins opinbera.

Unnt er að draga úr umsvifum hins opinbera án þess að framkalla niðurskurð sem dýpkar efnahagslæðina. Skiptir höfuðmáli að forgangsraða rétt, auka skilvirkni í opinberum rekstri og hagræða.



Skapa svigrúm til að lækka skatta enn frekar.

Skapa þarf svigrúm til að lækka skatta. Mikilvægt er að festa ekki Ísland í sessi sem háskattaríki. Öllum skattalækkunum bera að fagna en meira þarf að koma til. Tryggingagjaldið er of hátt og leggst þungt á mörg fyrirtæki og hamlar fjölgun starfa. Sérstök skattlagning á fjármálafyrirtæki verður fimmföld á við nágrannaríkin þrátt fyrir fyrirhugaða lækkun. Skattalækkanir styðja við samkeppnishæfni atvinnulífsins, fjölgun starfa og áframhaldandi hagvöxt.



Frekari fjárfesting í innviðum er nauðsynleg.

Áherslur stjórnvalda um fjárfestingu í innviðum er rökrétt skref og til þess fallið að milda niðursveifluna. Meira þarf þó til að vinna upp fjárfestingaþörfina. Frestun nauðsynlegra framkvæmda er annað form af skuldasöfnun og getur kostnaðurinn af ónægri innviðafjárfestingu því verið umtalsverður. Mikilvægt er að stjórnvöld horfi með opnum hug til ólíkra leiða í þeim efnum.

Virðingarfyllt,

ÁSDÍS KRISTJÁNSDÓTTIR

Ásdís Kristjánsdóttir

f.h. Samtaka atvinnulífsins

