

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

16. apríl 2021

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022-2026, 627. mál

Fjölmargar áskoranir – en hið opinbera mun ekki leysa allan vanda

Þó að við lifum nú fordæmalausum tíma þá er staðreyndin sú að ólík áföll dynja yfir með reglulegu millibili. Svo virðist sem áhrif af slíkri áhættu séu ítrekað vanmetin og í raun ekki gert ráð fyrir henni í fjármálum hins opinbera. Því er tilefni til að staldra við og íhuga hvort áfallasviðsmyndir ættu ef til vill að vera hluti af áhættustýringu og áætlanagerð yfirvalda. Lengri tíma áskoranir, svo sem hvað varða lýðfræðilega þróun, bíða og fara hvergi sama hvað áföllum líður. Sífelld færri hendur munu koma til með að standa undir samneyslunni. Kerfi hins opinbera þurfa að vera hönnuð með þau réttindi í huga sem lofað hefur verið og að samtímis sé gætt að fjármögnun slíkra réttinda til lengri tíma.

Ójafnvægi var þegar tekið að myndast í fjármálum hins opinbera. Nú er að auki útlit fyrir mikið og viðvarandi atvinnuleysi sem ber vott um ný vandamál á vinnumarkaði. Að standast alþjóðlega samkeppni verður krefjandi fyrir íslensk fyrirtæki. Óheppilegt væri ef erfiðleikar í fjármálum hins opinbera leiddu til skattahækkana eins og raunin varð eftir fjármálakreppuna. Ísland er nú þegar háskattaríki og vermir 30. sætið af 36 á lista Tax Foundation¹ yfir samkeppnishæfni skattkerfa OECD landa. Það væri miður ef fjármálastefna í dag, sem ætlað er að verja lífsskilyrði okkar til skemmri tíma litið, fæli í sér lífsskjaraskerðingu fyrir komandi kynslóðir.

Skattahækkarnir í núverandi árferði myndu bæta litlu við tekjur ríkissjóðs. Þær hefðu aftur á móti hamlandi áhrif á atvinnusköpun, sem er grundvöllur hagvaxtar og þar með lífsskjara almennings, en einnig stöðu ríkissjóðs. Nú er komið að yfirvöldum að feta í fótspor atvinnurekenda og leita allra leiða til að auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri svo takmarkaðir fjármunir séu nýttir eins skynsamlega og hægt er. Það þýðir að meiri eftirfylgni þarf að vera með nýtingu fjármuna.² Það sem ráða mun mestu um lífsskjör þjóðarinnar á komandi áratugum verður það hversu vel tekst til við að auka hagvöxt og framleiðni þjóðarþúsins. Til að svo megi verða þarf að leyfa kröftum einkaframtaksins að njóta sín með stuðningi frá gegnsæju regluverki, hóflegri skattheimtu og skilvirkri stjórnsýslu.

Þar sem um framreikning er að ræða að miklu leyti í nýrri fjármálaáætlun vilja Samtök atvinnulífsins ítreka þau atriði sem fram komu í [umsögn um Fjármálaáætlun 2021-2025](#) með hliðsjón af þeirri þróun sem hefur átt sér stað í efnahagsmálum síðan þá.

¹ <https://taxfoundation.org/2020-international-tax-competitiveness-index/>

² https://skemman.is/bitstream/1946/34446/1/L%C3%B6g%20um%20opinber%20fj%C3%A1rm%C3%A1l_innga%20Birna%20Einarsd%C3%B3ttir.pdf

Í umsögn þessari má finna eftirfarandi áhersluatriði:

1. Aukin árangurstenging ríkisfjármála

Eftirfylgni þarf að vera með þeim aðgerðum sem ráðist hefur verið í sem og opinberum fjárútlátum almennt. Útlit er fyrir að í fyrsta sinn í hagsögu Íslands verði atvinnuleysi mikill og þrálátur vandi. Framlögð fjármálaáætlun sýnir glögglega þann fjárhagslega kostnað sem slíku atvinnuleysi fylgir en hann hleypur á hundruðum milljarða. Samstaða um nýtt vinnumarkaðslíkan og laun í samræmi við verðmætasköpun er ein undirstaða þess að hægt verði að ná fullu atvinnustigi og jafnvægi í ríkisfjármálum. Umhverfi sem styður við atvinnurekstur og fjölgun starfa á almennum vinnumarkaði er frumforsenda hagvaxtar og bættra lífskjara. Fjölgun starfa hjá hinu opinbera mun ekki leysa vandann

2. Stöðvun skuldasöfnunar gæti orðið áskorun

Skuldsetning ríkissjóðs mun aukast skarpt á næstu árum. Raunar stefnir í viðvarandi hallarekstur út tímabilið og ósjálfbæra skuldasöfnun, að öðru óbreyttu. Þó tilgreint sé í fjármálaáætlun að böndum þurfi að koma á skuldaaukningu undir lok tímabilsins, með sérstökum ráðstöfunum á tekju- eða útgjaldahlið, liggur útfærslan ekki enn fyrir. Tilgreina ætti leiðir í átt að því markmiði til að stuðla að samfelli í fjármálum hins opinbera og gagnsæi um forgangsroðun.

3. Sviðsmyndagreiningar eru til bóta en skilgreina þarf viðbrögð

Sviðsmyndagreiningar eru ekki síst mikilvægar þegar mikil óvissa ríkir um framvindu í efnahagsmálum eins og nú er. Útlit er fyrir að sviðsmyndagreining hafi fest sig í sessi við gerð fjármálaáætlunar sem er mjög til bóta. Slík vinnubrögð styrkja trúverðugleika fjármálastjórnunar hins opinbera ásamt því að auka gagnsæi í áætlanagerð, sérstaklega ef sviðsmyndunum fylgir rýni og umræða um niðurstöður þeirra og möguleg viðbrögð. Tilgreina mætti nánar í fjármálaáætlun hver viðbrögð yfirvalda við mismunandi niðurstöðum sviðsmynda ættu að vera.

4. Heildarendurskoðun tryggingagjalds tímabær

Sé tryggingagjaldið hannað til að standa undir tilteknum réttindum í tilfærslukerfum, svo sem atvinnuleysistryggingum og fæðingarorlofi, þarf að taka mið af því til lengri tíma litið. Ekki fer vel á tíðri endurskoðun gjaldsins sem að auki hefur að jafnaði verið sveiflumagnandi. Að sama skapi ber að hafa þennan kostnað í huga þegar bótaréttindi eru ákveðin. Því fagna SA þeim áherslum sem fram koma í fjármálaáætlun um heildstæða endurskoðun þessa fyrirkomulags í þeim tilgangi að skýra hlutverk gjaldsins og auka gagnsæi varðandi ákvörðun þess.

5. Lýðfræðileg þróun mun þýða breytt landslag

Íslenska þjóðin er enn ein sú yngsta innan OECD en spár gera ráð fyrir að hún muni eldast hratt og verði ein sú elsta meðal efnaðra ríkja við lok þessarar aldar. Eftir því sem þjóðir eldast fækkar þeim sem standa undir samneyslunni á sama tíma og útgjöld hins opinbera til ýmissa tengdra málefna, svo sem heilbrigðismála, aukast. Útgjöld hér á landi eru nú þegar mikil í Norrænum samanburði þegar tekið er tillit til aldursamsetningar. Veita þyrfti þessum vandamálum aukið vægi og viðameiri umfjöllun í áætlunum hins opinbera svo tekið sé meira tillit til grunnilda laga um opinber fjármál er lúta að sjálfbærni.

Aukin árangurstenging ríkisfjármála

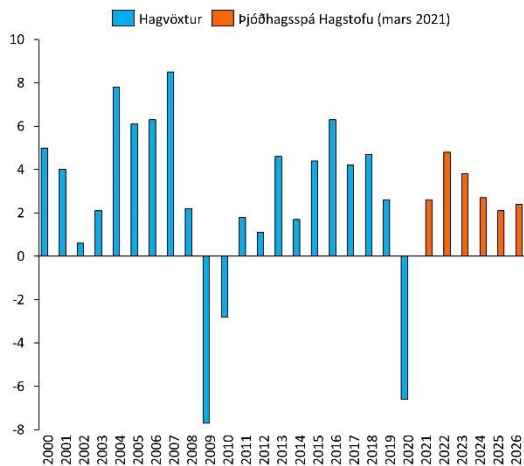
Nokkuð hefur farið fyrir þeirri gagnrýni að ekki hafi nóg verið að gert í beitingu opinberra fjármála hér á landi í baráttu við afleiðingar kórónuveirunnar. Þó er mikilvægt að hafa í huga að fjárútlát sem slík eru auðvitað ekki mælikvarði á árangur. Þegar ráðist er í svo umfangsmiklar aðgerðir, eins og raunin hefur verið seinustu misseri, þarf að styðjast við haldbæra greiningu og tölulega mælikvarða um markmið og gagnsemi aðgerða. Endurmat þeirra eykur líkur á því að fjármunum skattgreiðenda sé varið á sem skilvirkastan hátt og gerir okkur kleift að draga lærdóm af þeim.

Þróun jákvæð miðað við þjóðhagsspár

Einn mælikvarði á velgengi aðgerða er þróun viðeigandi efnahagsstærða eftir tilkomu aðgerða. Hagspár tóku verulegum breytingum á árinu 2020 eftir því sem faraldurinn þróaðist hérlendis sem erlendis, enda ríkti nánast fullkomin óvissa um framvindu mála mestallt árið. Bráðabirgðaniðurstöður gefa til kynna að samdrátturinn í landsframleiðslu hafi að endingu numið 6,6%, sem er betri niðurstaða en vænst var, hvort sem litið er til opinberra greiningaraðila (Hagstofunnar og Seðlabankans) eða annarra aðila (s.s. greiningardeildir viðskiptabankanna).

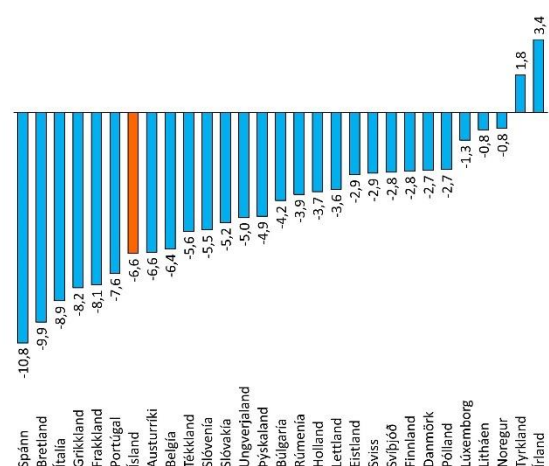
Spá Hagstofunnar gerði ráð fyrir 8,4% samdrætti þegar verst lét en sviðsmyndir greiningaraðila máluðu margar hverjar enn svartari mynd um tíma, sérílagi áður en tilkynnt hafði verið um mikilvægustu efnahagsaðgerðir yfirvalda. Til samanburðar nam samdráttur landsframleiðslu 7,7% á árinu 2009 eftir hrun fjármálakerfisins. Landsframleiðsla á mann dróst hins vegar saman um 8,2% að raungildi á seinasta ári sem er mesti samdráttur sem mælst hefur hérlendis á þann mælikvarða. Mest munaði um að samdráttur einkaneyslu og fjárfestingar var talsvert minni en spár gerðu ráð fyrir. Ætla má að efnahagsaðgerðir yfirvalda og aðgerðir Seðlabankans hafi haft sitt að segja með því að draga úr óvissu og styðja við tekjur heimila og fyrirtækja.

Hagvöxtur á Íslandi
Raunbreyting vergrar landsframleiðslu(%)



Heimild: Hagstofa Íslands, OECD & útreikningar efnahagsviðs SA

Hagvöxtur Evrópuríkja árið 2020
Raunbreyting vergrar landsframleiðslu(%)



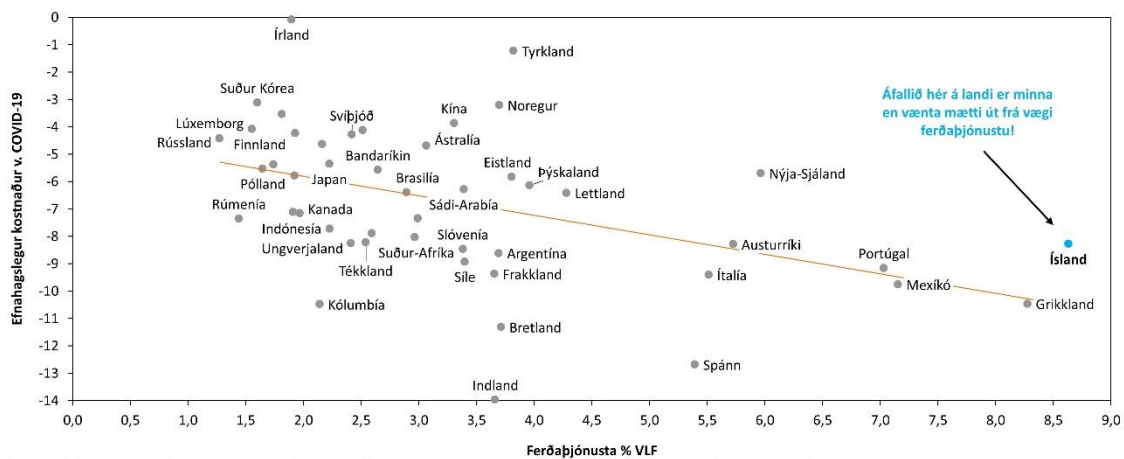
Vægi ferðapjónustu skýrir þungt högg

Í efnahagsspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því sl. haust er bent á að lítil ríki, og þau sem eru háð ferðapjónustu eða hrávörum, séu í sérlega erfiðri stöðu vegna heimsfaraldursins. Fellur Ísland undir hvort tveggja. Viðbúið var því að faraldurinn myndi hafa veruleg efnahagsleg áhrif hérlendis sökum mikilvægi ferðapjónustu sem útflutningsgreinar og áhrifa sóttvarnaraðgerða á komu erlendra ferðamanna. Samdrátturinn í landsframleiðslu skýrðist enda fyrst og fremst af verulega neikvæðu framlagi utanríkisviðskipta, en innflutningur dróst saman um 22% á meðan samdráttur útflutnings nam 31%.

Efnahagsbatinn veltur að sama skapi á viðsnúningi í útflutningi, einkum ferðapjónustu, eins og fram kemur í þjóðhagsspám og fjármálaáætlun. Einfaldur samanburður gefur þó til kynna að efnahagslegur kostnaður hér á landi, mældur í hagvexti, hafi verið minni hér á landi en hjá öðrum löndum með sambærilegt vægi ferðapjónustu eins og neðangreind mynd gefur til kynna. Alþjóðlegar ferðatakmarkanir munu áfram vera dragbítur á ferðapjónustutengdar greinar – jafnvel á svæðum þar sem ágætis tök virðast hafa náðst á faraldrinum, eins og hérlendis. Enn ríkir nokkur óvissa um fyrirkomulag ráðstafana á landamærum inn í ferðamannasumarið – sem ráða mun úrslitum fyrir lífvænleika margra fyrirtækja. Yfirvöld hafa þannig efnahagslega framtíð þjóðarþúsins í hendi sér, ef svo má að orði komast. Er um sterkt samspil sóttvarnaraðgerða og efnahagsaðgerða að ræða.

Samspil efnahagslegs kostnaðar og vægi ferðapjónustu

Efnahagslegur kostnaður metinn út frá mismun á hagvexti árið 2020 og spá AGS fyrir árið 2020 sem gefin var út fyrir upphaf faraldurs.



Hagvöxtur fyrir árið 2020 nálgastur með tölum um ársfjórðungslegan hagvöxt frá fyrra ári árið 2020, þar sem upplýsingar liggja fyrir um árhagvöxt eru þær tölur nýttar. Hlutur ferðapjónustu í landsframleiðslu m.v. árið 2018.

Heimildir: AGS, World Travel & Tourism Council, UNCTAD, Statistics Iceland, National Economic Institute & Útreikningar efnahagsviðs SA

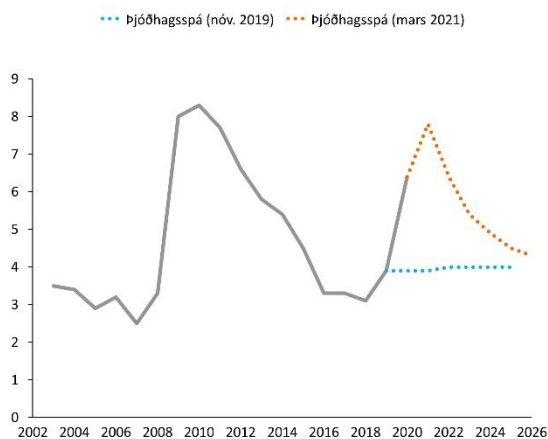
Mikilvægir þættir áætlunarinnar eru því ekki eingöngu óháðar ytri breytur í líkaninu heldur undir yfirvöldum komið að einhverju leyti hvernig framvindan verður. Til að mynda eru nær engar líkur á því að forsendur þjóðhagsspár Hagstofunnar standist hvað varðar fjölda erlendra ferðamanna hingað til lands á þessu ári (720 þúsund) á meðan enn ríkir óvissa um framtíðarfyrirkomulag sóttvarna á landamærum. Verði áfram gerð krafa um þrefalda skimun og sóttkví ferðamanna í sumar óháð bólusetningum eða stöðu faraldurs má ætla að mun færri ferðamenn heimsæki landið en ella. Í því

Samhengi er það litakóðakerfi sem kynnt hefur verið³ til bóta. Sú forsenda er grundvallaratriði í spánni sem hefur áhrif á gjaldeyris- og atvinnusköpun á komandi misserum og þar af leiðandi þróun allra helstu efnahagsstærða. Ekki síst þess vegna ætti að liggja fyrir vel rökstudd kostnaðar- og ábatagreining hjá yfirvöldum á þeim leiðum sem færar eru, þar sem kostir og gallar við hverja leið eru útlistaðir, en slík greining hlýtur að vera forsenda aðgerða. Tímabært er að yfirvöld skýri fyrirætlanir sínar í þessum efnum og leggi fram skilyrtar áætlanir í samhengi við m.a. bólusetningaráform, sem aftur hljóta að vera frumforsenda annarra aðgerða og þ.a.l. efnahagsbata hér á landi.

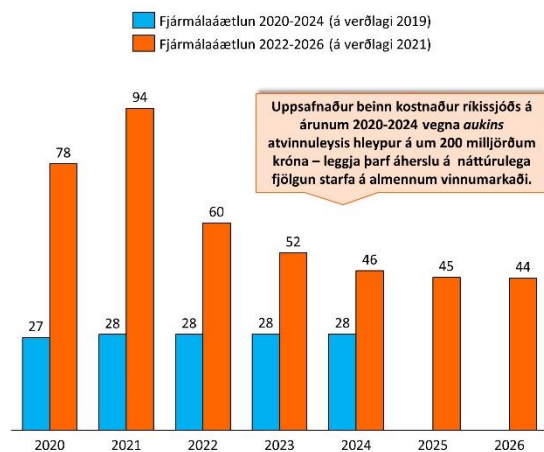
Atvinnuleysi er stærsti vandinn

Þar sem ferðaþjónustutengd starfsemi stendur fyrir fjölda starfa eru afleiðingar faraldursins á vinnumarkaðinn miklar. Þó að atvinnuleysi hafi aukist í öllum greinum einkageirans sjást áhrifin gleggst í ferðaþjónustutengdum greinum þar sem atvinnuleysi hefur þrefaldast eða jafnvel fjórfaldast á milli ára. Eins og fram kemur í nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar er nú gert ráð fyrir miklu og viðvarandi atvinnuleysi á næstu árum með tilheyrandi kostnaði fyrir almenning. Uppsafnaður beinn kostnaður ríkissjóðs á árunum 2020-2024 vegna aukins atvinnuleysis hleypur á um 200 milljörðum króna og halda áhrif viðvarandi atvinnuleysis áfram að vera íþyngjandi fyrir ríkissjóð jafnvel 2025 og síðar. Þetta er ógnvekjandi þróun.

Atvinnuleysi í skugga heimsfaraldurs
Samanburður á atvinnuleyissspám Hagstofu Íslands
fyrir og eftir COVID-19(%)



Heildarútgjöld ríkissjóðs vegna vinnumarkaðar og atvinnuleysis
Milljarðar króna



Uppsafnaður beinn kostnaður ríkissjóðs á árunum 2020-2024 vegna aukins atvinnuleysis hleypur á um 200 milljörðum króna – leggja þarf áherslu á náttúrulega fjölgun starfa á almennum vinnumarkaði.

Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið & útreikningar efnahagsviðs SA

Tímabundin úrræði sem milda áhrif atvinnuleysis eru ekki að kostnaðarlausu eins og áætlunin endurspeglar. Þá er hætt við því að áhrif aðgerða sem áttu að vera tímabundnar verði varanleg, svo sem aukin bótaréttindi sem birst geta í formi aukins jafnvægisatvinnuleysis⁴ auk beins kostnaðar. Beinn fjárhagslegur kostnaður ríkissjóðs vegna atvinnuleysis hleypur á hundruðum milljarða umfram það sem áætlað hafði verið á tímabilinu fyrir tilkomu faraldursins eins og áður var lýst. Árlegur kostnaður eftir

³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/01/15/Fyrirkomulag-sottvarna-a-landamaerum-fra-1.-mai/>

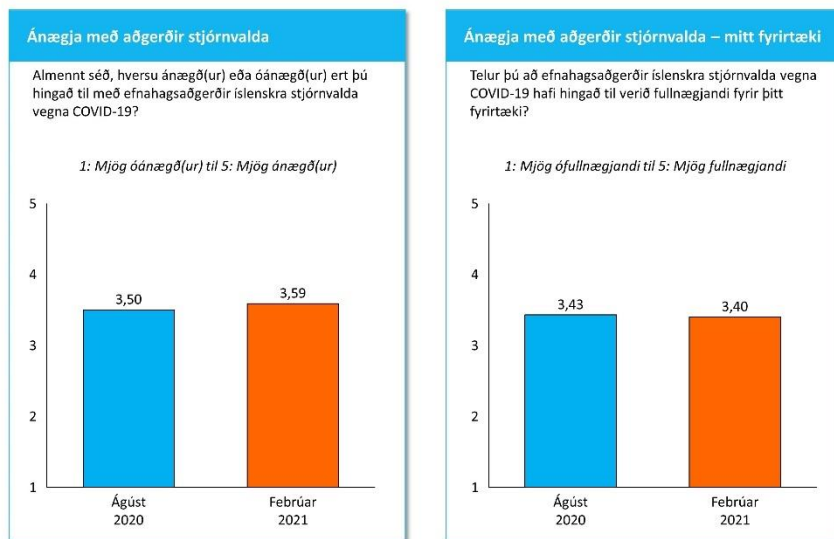
⁴ Sjá umfjöllun um tryggingagjald síðar í þessari umsögn.

2025 nemur um 16 milljörðum umfram það sem áður hefði mátt ætla, þó að þá verði hálfur áratugur liðinn frá faraldrinum. Þessi þróun sýnir glögglega hversu dýrmætt er að yfirvöld rækta umhverfi sem ýtir undir náttúrulega fjölgun starfa á almennum vinnumarkaði, en ekki hjá hinu opinbera. Ekki er hægt að leggja nægilega mikla áherslu á það hversu miklu máli skiptir að hvetja til aukins hagvaxtar á komandi árum til að sporna gegn þeirri ósjálfbæru þróun sem máluð er í áætluninni.

Ánægja með sértækar aðgerðir í ferðapjónustu

Heilbrigð skynsemi segir að gagnsemi aðgerða yfirvalda sé ekki mæld í fjárútlátum heldur getu aðgerðanna til að taka á sértækum vanda, enda ætti vart að þurfa að taka fram að aukin útgjöld eiga aldrei að vera markmið í sjálfu sér. Kannanir sem lagðar voru fyrir félagsmenn SA gefa til kynna að almenn ánægja hafi ríkt með efnahagsaðgerðir yfirvalda í faraldrinum þó að aðgerðirnar hafi gagnast fyrirtækjum misjafnlega vel eftir aðstæðum og atvinnugreinum.

Nokkuð kom á óvart að atvinnurekendur í ferðapjónustutengdri starfsemi voru ekki síst ánægðir með aðgerðirnar þrátt fyrir mikla erfiðleika í greininni. Líta má á það sem vísbendingu þess efnis að ágætlega hafi tekist til í hönnun sértækra úrræða. Í febrúar 2021 kom fram í könnun SA að tveir af hverjum þremur atvinnurekendum í ferðapjónustu töldu að aðgerðir yfirvalda sem kynntar voru ári fyrr hefðu komið að einhverju eða miklu gagni. Þá virðist þörfin fyrir frekari aðgerðir almennt ekki vera að aukast þrátt fyrir að neikvæðar afleiðingar faraldursins séu að dragast mun meira á langinn en upphaflega var talið, enda eru mörg úrræði enn í gildi. Athygli vekur að þessi afstaða atvinnurekenda breyttist lítið milli ágúst 2020 og febrúar 2021.



Heimild: Maskina

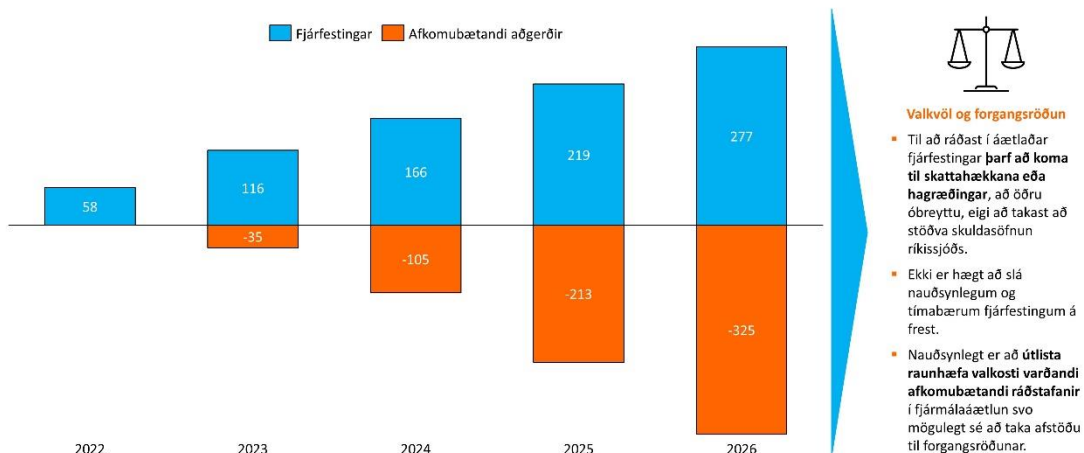
Gera má ráð fyrir að raunáhrif komi ekki fram að fullu fyrir en slíkum úrræðum sleppir. Til að mynda var minna um gjaldprot fyrirtækja á árinu 2020 en í eðlilegu árferði og er því viðbúið að veruleg aukning verði í gjaldprotum eftir því sem áhrif sóttvarnaraðgerða dragast á langinn og áhrif úrræða fjara út.

Eins og kemur fram í nýbirtum Fjármálastöðugleika⁵ Seðlabanka Íslands gæti greiðsluvandi ferðapjónustufyrirtækja breyst í skuldavanda hjá stórum hluta greinarinnar þegar fram líða stundir. Hafa ber í huga að um skammtíamat á gagnsemi aðgerðanna er að ræða og ekki tekið tillit til mögulegra neikvæðra langtímaafleiðinga þeirra í könnunum. Þessa þætti þurfa yfirvöld að vege saman. Eftirfylgni ætti að eiga sér stað með öllum þeim úrræðum sem beitt hefur verið svo hægt sé að leggja hlutlaust og faglegt mat á það hvernig og hvort fjármunir og úrræði hafi skilað tilætluðum tilgangi.

Forgangsröðun þarf að vera gagnsæ

Framlögð fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að uppsafnaður rekstrarhalli hins opinbera verði um 700 milljarðar á meðan heildarafkoman verði nær -1.000 milljörðum á tímabili áætlunarinnar. Þessi nær 300 milljarða króna munur skýrist af þeim fjárfestingum sem áformuð eru á tímabilinu. eru þá ótalin árin 2020-2021 sem ætla mætti að endurspegluðu versta efnahagsástandið vegna faraldursins. Á sama tíma er bent á þörfina fyrir afkomubætandi ráðstafanir sem eru algjörlega óútfærðar enn sem komið er. Uppsöfnuð áhrif slíkra afkomubætandi ráðstafana á afkomu ríkissjóðs eru 325 milljarðar á tímabili fjármálaáætlunar.

Fyrirhugaðar fjárfestingar hins opinbera í samhengi við heildaráhrif afkomubætandi aðgerða á afkomu Uppsöfnuð áhrif (Ma.kr)



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið & útreikningar efnahagssviðs SA

Er hér um ekkert annað að ræða en óbeina útlístu á valkvölinni sem felst í forgangsröðun verkefna. Til að ráðast í áætlaðar fjárfestingar þarf annað hvort að koma til skattahækkana eða hagræðingar, að öðru óbreyttu, eigi að takast að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs þannig að hún samræmist tölusetnum markmiðum sem sett hafa verið í lögum um opinber fjármál. Mun auðveldara er að taka ákvarðanir um útgjöld heldur en óvinsælar ákvarðanir um tekjuöflun eða niðurskurð í öðrum málaflokkum. Varast ber að stofna til útgjalda án þess að tilgreint sé með hvaða hætti þau verði fjármögnuð – að öðrum kosti er ekki hægt að taka afstöðu til forgangsröðunar útgjalda hins opinbera. Ekki má þó túlka þessa umfjöllun sem svo að slá eigi nauðsynlegum fjárfestingum á frest. Hins vegar er mikilvægt að raunhæfir

⁵ https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/FS/2021/Fjarmalastodugleiki_2021_1.pdf

valkostir varðandi afkomubætandi aðgerðir séu útlistaðir betur í fjármálaáætlun svo taka megir afstöðu til forgangsröðunar fjármuna hins opinbera almennt.

Fjárfesting tímabær – en hana þarf engu að síður að fjármagna

Vissulega er jákvætt að hið opinbera sinni nauðsynlegu viðhaldi og ráðist í arðbærar innviðafjárfestingar, enda hefur safnast upp mikil fjárfestingarþörf⁶. Þó má ítreka fyrri ábendingar um að arðsemisgreining fjárfestingarverkefna hins opinbera ættu að liggja fyrir ásamt rökstuðningi fyrir forgangsröðun þeirra. Vænta má að öll verkefni hins opinbera feli í sér einhvern ávinning, en á sama tíma einnig fórnarkostnað sem þarf ávallt að lýsa á hlutlausan og gagnsæjan hátt. Framlagning slíkrar greiningar eykur trúverðugleika áætlana hins opinbera og skýrir forgangsröðun, sem hlýtur að vera forsenda allrar ákvarðanatöku og nauðsynleg svo grunngildi laga um opinber fjármál séu virt.

Þá má nefna að varast ber að nota fjárfestingar um of í hagstjórnarlegu tilliti þar sem ákvarðanatöku og framkvæmdir í slíkum verkefnum taka oft of langan tíma til að þjóna tilgangi sveiflujöfnunar og er því jafnvel til þess fallin að auka á sveiflur. Því er jákvætt að sjá umfjöllun á borð við þá sem finna má í rammagrein 10 í áætluninni þar sem fram kemur að ónýttar fjárheimildir til fjárfestinga hafi safnast upp milli ára. Við þá umfjöllun má bæta að skoða mætti hvort ekki væri ákjósanlegt að bjóða einkaaðilum, svo sem lífeyrissjóðum og öðrum fagfjárfestum, að borði innviðafjárfestinga í meira mæli en nú er gert. Slíkt samstarf væri til þess fallið að dreifa áhættu og veita aðhald varðandi arðsemi, tímamma og forgangsröðun innviða í takti við þarfir atvinnulífsins.

Viðbrögð ríkissjóðs í alþjóðlegum samanburði

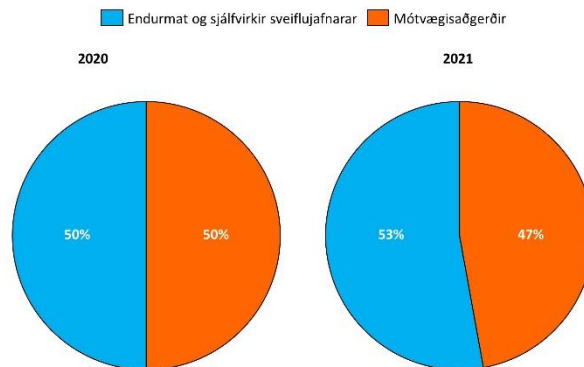
Alþjóðlegur samanburður getur verið gagnlegur við mat á aðgerðum yfirvalda. Þó þarf að taka mið af aðstæðum milli landa, mismunandi skatt- og bótakerfum og ólíkum þörfum á stuðningsaðgerðum út frá samsetningu hagkerfanna og áhrifum faraldurs og sóttvarnaraðgerða í hverju landi fyrir sig. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn birti nýverið samantekt⁷ á efnahagsaðgerðum landa vegna faraldursins þar sem fram kemur að bein viðbrögð ríkisfjármála hafa verið með mesta móti hér á landi. Metið er að beinar stuðningsaðgerðir hérlendis nemi 9,2% af landsframleiðslu í heild, þar sem 3,0% hafi komið til á seinasta ári og 3,3% á þessu ári.

Viðbúið var að höggið yrði þungt hér sökum vægi ferðaþjónustu og því ljóst að áhrif á opinber fjármál yrðu einnig mikil, sérstaklega í ljósi umsvifa hins opinbera og þess hvernig skatt- og bótakerfi eru hönnuð hér á landi. Þannig hefur hlutverk sjálfvirkra sveiflujafnara verið stórt í ljósi þrepaskipts tekjuskattkerfis og hönnunar atvinnuleysisbótakerfis, og að sama skapi hlutfallslega minni þörf á sértækum úrræðum til að tryggja tekjur heimila sem hafa orðið fyrir atvinnumissi. Endurmat útgjalda og sjálfvirkir sveiflujafnarar skýra um helming halla árána 2020-2021 á meðan sértæk úrræði skýra hinn helminginn.

⁶ <https://www.si.is/innvidir-a-islandi/formali-og-samantekt/>

⁷ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Aðgerðir hins opinbera við COVID-19 – Sjálfvirk sveiflujöfnun skapar minni þörf á sértækum úrræðum
Hlutfallslegskipting



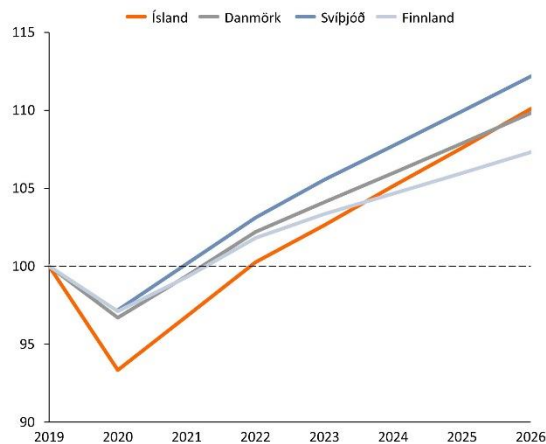
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið & útreikningar efnahagsviðs SA

Skatt- og bótakerfi eru um margt lík hér og á hinum Norðurlöndunum þó einnig sé veigamikill munur þar á, s.s. er snýr að lífeyriskerfi. Gera má ráð fyrir að hlutverk sjálfvirkra sveiflujafnara, sem viðbragð við efnahagsáföllum, sé því nokkuð sambærilegt við hin Norðurlöndin. Faraldurinn hafði hlutfallslega meiri neikvæð áhrif á landsframleiðslu hér á landi en á hinum Norðurlöndunum enda er vægi ferðaþjónustu í landsframleiðslu talsvert meira hér á landi. Landsframleiðslan og samsetning hennar getur haft veruleg áhrif á afkomu hins opinbera og því þarf ekki að koma á óvart að meiri halli hafi verið á frumjöfnuði hér en í löndum þar sem efnahagsáfallið var minna.

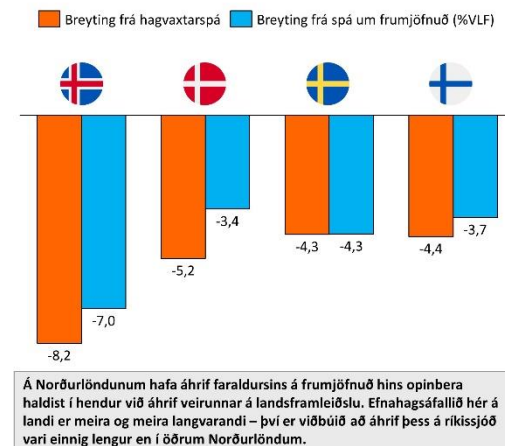
Svo virðist sem breyting á frumjöfnuði hins opinbera á síðastliðnu ári, miðað við væntingar um afkomu fyrir faraldurinn, hafi verið nokkuð í takti við áhrif faraldurs á landsframleiðslu samanborið við hin Norðurlöndin, að Noregi undanskildum þar sem áhrif eftirlaunastjóðs norska ríkisins (þ.e. olíusjóðurinn) skekkir samanburð. Af sömu sökum mun taka lengri tíma fyrir íslenska hagkerfið að vinna sig upp í sama framleiðslustig og áður og áhrifin á ríkisfjármál því meira langvarandi en ella, bæði vegna sjálfvirkra sveiflujafnara og sértækra aðgerða.

Fjárhæðir sértækra aðgerða ættu þó ekki að skipta höfuðmáli eins og áður sagði, enda eru ýmis úrræði til staðar sem fela ekki í sér bein fjárútlát af hálfu ríkissjóðs, heldur hversu vel hannaðar aðgerðirnar eru til að taka á tilteknum vanda. Kraftur einkaneyslu og fjárfestingar á umliðnu ári sem og niðurstöður kannana gefa til kynna að ágætlega hafi tekist til hvað þetta varðar. Engu að síður er áhyggjuefni hversu langvarandi áhrifin af faraldrinum virðast ætla að vera, sem endurspeglast í spám um þróun á landsframleiðslu, vinnumarkaði og áætlunum um fjármál hins opinbera. Þar stöndum við verr að vígi en nágrennar okkar á Norðurlöndum þar sem áætlað er að batinn hér á landi muni taka lengri tíma.

Verg landsframleiðsla á Norðurlöndunum 2019-2026
Vísitala=100 árið 2019



Munur á spá AGS um hagvöxt og frumjöfnuð hins opinbera (% VLF) árið 2020 í okt. 2019 og rauntölum í apríl 2021
Prósentustig¹

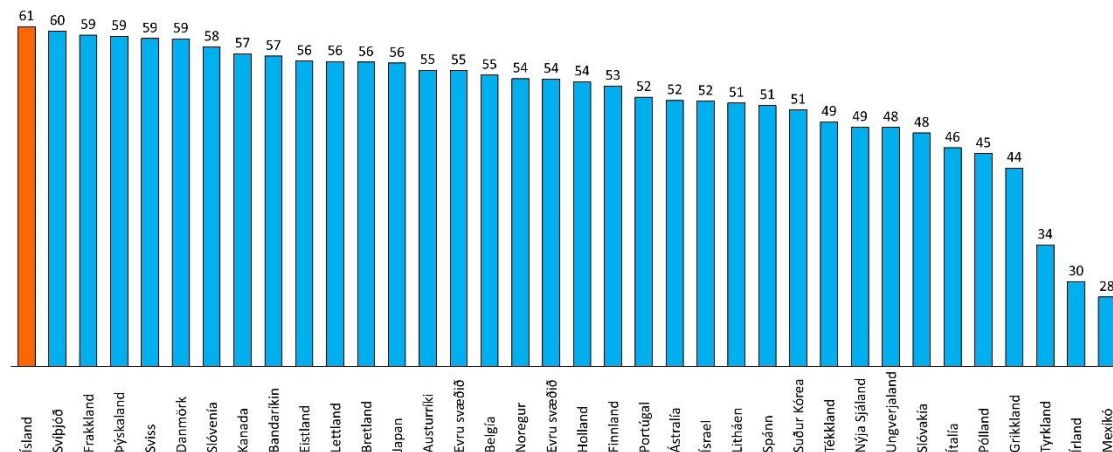


¹: Í þessum samanburði er Noregi slept vegna þeirra áhrifa sem Eftirlaunasjóður norska ríkisins (þ.e. olíusjóðurinn) hefur á rekstur hins opinbera þar í landi.
Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn & útreikningar efnahagssviðs SA

Launakostnaður er stór hluti samneyslunnar

Launakostnaður á Íslandi hefur verið einn sá mesti sem þekktist á heimsvísu. Á árinu 2019 voru laun sem hlutfall af vergum þáttatekjum 61% héraðs sem setti Ísland í 1. sæti OECD ríkja þegar kemur að launahlutfallinu. Samneyslan er að stórum hluta laun opinberra starfsmanna en gert er ráð fyrir að laun muni telja um 518 milljarða af 1.528 milljarða útgjöldum hins opinbera á næsta ári. Það er þriðjungur af heildargjöldum ríkissjóðs en 41% af áætluðum heildartekjum. Til samanburðar var áætlað að laun hjá hinu opinbera næmu 34% af heildartekjum í fjármálaáætlun 2019.

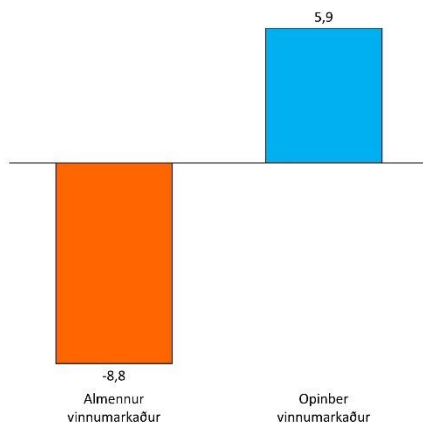
Launahlutfall OECD ríkja árið 2019
Hlutfall af vergum þáttatekjum (%)¹



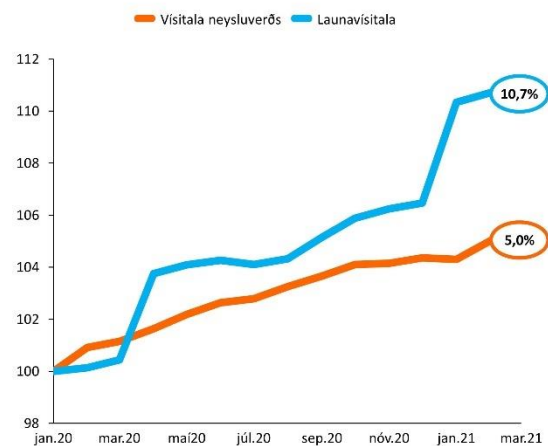
¹: Árið 2018: Bandaríkin, Japan og Suður Kórea
Heimild: OECD

Þrátt fyrir sögulegt atvinnuleysi hækkuðu laun allverulega á seinasta ári, í samræmi við þegar undirritaða kjarasamninga. Frá janúar 2020 til febrúar 2021 hækkaði launavísitalan um tæplega 11% á meðan verðlag hækkaði um 5%. Meðaltals ársþækkun launavísitölu Hagstofunnar mældist 6,1% á almennum vinnumarkaði en 7,0% hjá opinberum starfsmönnum á árinu 2020. Á milli áranna 2019 og 2020 fækkaði að jafnaði í fjölda starfandi á almennum vinnumarkaði um 12 þúsund (-9%) á meðan opinberum starfsmönnum fjölgaði um 3 þúsund (+6%) milli ára. Nokkra athygli vakti að í kreppu sem birtist í miklu atvinnuleysi skyldi opinberum starfsmönnum hafa fjölgað og laun hækkað verulega. Opinber störf koma ekki í stað starfa á almennum vinnumarkaði og er frekari þróun í þessa átt raunar óheillavænleg út frá sjónarmiði um sjálfbærni ríkisfjármála. Því er ekki fyrir að fara að aukin framleiðni í opinbera geiranum eða efnahagsástand standi undir þeim miklu kjarabótum sem þar mælast um þessar mundir.

Breyting í fjölda starfandi milli 2019 og 2020
Skrárgögn(%)



Þróun vísitölu neysluverðs og launavísitölu árið 2020
Vísitala = 100 í janúar 2020



Heimild: Hagstofa Íslands & útreikningar efnahagsviðs SA

Samstaða um nýtt vinnumarkaðslíkan verður að nást

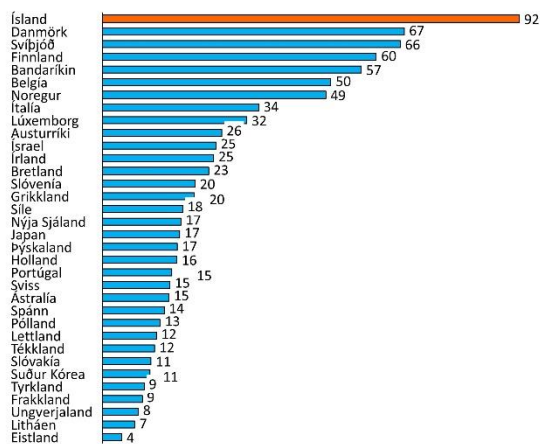
Hér á landi hafa laun jafnan hækkað talsvert umfram framleiðni, sem er þróun sem leiðir til hækunar verðlags og/eða atvinnuleysis en ekki bættra lífsskilyrða til lengri tíma litið. Raunlaun eru enn með hæsta móti þrátt fyrir efnahags- og atvinnuástand. Nú, þegar spáð er viðvarandi háu atvinnuleysisstigi er líklega meira aðkallandi en nokkru sinni fyrr að huga að mikilvægum breytingum á því vinnumarkaðslíkani sem stuðst hefur verið við hérlandis. Yfir stendur vinna um gerð grænbókar um kjarasamninga og vinnumarkaðsmál sem á að skapa grundvöll að frekari umræðu um stefnumörkun í þessum efnunum. Fá lönd eiga meira undir því að samstaða náist um skynsamlegar nálganir og raunverulegar umbætur hvað þetta varðar.

Umhverfi kjarasamninga hér á landi býður ekki upp á mikinn sveigjanleika til að bregðast við efnahagsáföllum, enda stóðu samningar sem áttu við þorra launamanna á Íslandi óhreyfðir á seinasta ári þrátt fyrir algjöran forsendubrest í efnahagslífinu. Hvergi er hærra hlutfall launafólks í stéttarfélögum en á Íslandi, eða rúmlega 90%. Næst komast önnur Norðurlönd þar sem samsvarandi

hlutfall er 50-65%, en í flestum öðrum ríkjum er hlutfallið mun lægra. Umgjörð og umhverfi kjarasamninga skiptir því meira máli hér en víðast hvar annars staðar. Launahækkningar umfram aukningu verðmæta í atvinnulífinu leiða til verðbólgu, gengisveikingar og hærra vaxtastigs en ella, sem að endingu rýra lífskjör. Umbætur á vinnumarkaðslíkaninu þjóna því almannahagsmunum.

Stéttarfélagsaðild hvergi hærrí innan OECD

Hlutfall launafólks í stéttarfélagi árið 2018¹

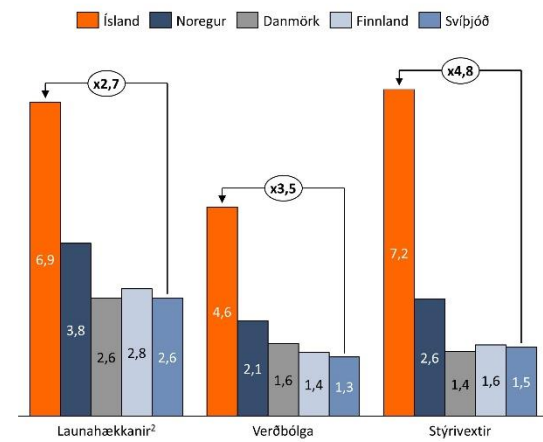


¹: Árið 2017: Ástralía, Írland, Ísrael, Suður-Kórea, Svíþjóð, og Sviss. Árið 2016: Síle, Grikkland, Pólland, Portúgal, Sílovakía og Slóvenía

Heimild: OECD, BIS & útreikningar efnahagsviðs SA

Samspil launabreytinga, verðbólgu og vaxtastigs

Meðaltal frá árinu 2000, meðaltal stýrivaxta frá árinu 2001 þegar verðbólgu markmið Sívartekió upp (%)



²: OECD Hourly earnings – private sector fyrir Ísland, Svíþjóð og Danmörku, OECD Hourly earnings – manufacturing fyrir Noreg. Vísitölur OECD endurspeglar þróun meðalheildarlauna á vinnustund á hvern starfsmann, þar með talið yfirvinnugreiðslur og aðrar greiðslur.

Á síðustu tveimur áratugum hafa launahækkningar hér á landi verið allt að þrefalt meiri en á hinum Norðurlöndunum, verðbólga fjórfalt meiri og vaxtastig fimmfalt hærra. Undanfarna áratugi hefur reglan verið sú að í upphafi hverrar lotu hafa Samtök atvinnulífsins og landssambönd ASÍ gert stefnumarkandi kjarasamninga, sem ná til flestra atvinnugreina, og mótað launastefnu sem gengið hefur verið út frá að aðrir samningsaðilar fylgi. Í framhaldinu hefur hins vegar tekið við langt tímabil höfrungahlaups þar sem mikill fjöldi stéttarféлага reynir með öllum ráðum að knýja fram meiri launahækkningar en felast í markaðri launastefnu. Að auki er kjarasamningagerðin afar óskilvirk. Á Íslandi er nær óþekkt að kjarasamningar séu endurnýjaðir strax í kjölfar þess síðasta. Algengt er að allt að hálf tilmá frá því stefnumarkandi samningi á almennum vinnumarkaði renna út þar til samkomulag næst um endurnýjun þeirra.

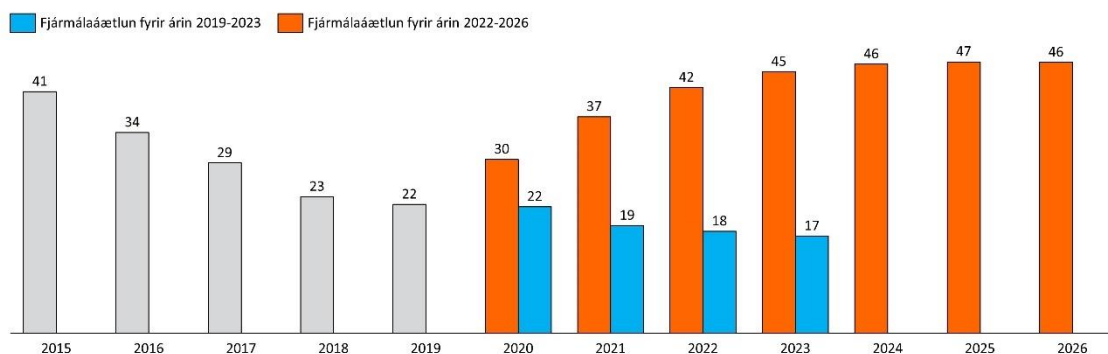
Hægt er að mæta þessum vanda ef viljinn er fyrir hendi. Á Norðurlöndunum ganga vinnumarkaðslíkonin út á að útflutningsgreinar gefi merkið. Óformlegt samkomulag er meðal aðila vinnumarkaðar og stjórnvaldaflokka um það að samningsaðilar í útflutningsgreinum geri fyrstu kjarasamninga í hverri samningalotu og önnur samningssvið fylgja þeim tóni sem þar er sleginn. Einnig þarf að setja fastari skorður á vinnubrögð við kjarasamningsgerð til að draga úr óþarfa kostnaði og óvissu. Á Norðurlöndunum eru stefnumótandi kjarasamningar endurnýjaðir skömmu áður en þeir renna út og í kjölfar þeirra eru langflestir kjarasamningar endurnýjaðir á örfáum vikum. Þá má einnig benda á að Ríkissáttasemjari á Íslandi hefur ekki þau úrræði sem sáttasemjari í Danmörku, Noregi eða Svíþjóð hefur til að tengja hópa saman eða fresta aðgerðum. Þau úrræði sem ríkissáttasemjarar á Norðurlöndunum hafa eru mikilvægur þáttur í stöðugleika á norrænum vinnumarkaði. Almenn

samstaða þarf að ríkja um að embætti ríkissáttasemjara leggi ekki fram tillögur til lausnar á deilum sem fara umfram gefið merki. Tryggja þarf að launapróun, hvort sem er á almennum vinnumarkaði eða hjá hinu opinbera, endurspegli betur framleiðni og aðrar aðstæður í hagkerfinu svo að leiðin að fullu atvinnustigi verði fær.

Stöðvun skuldasöfnunar gæti orðið áskorun

Skuldsetning ríkissjóðs mun aukast skarpt á næstu árum. Raunar stefnir í viðvarandi hallarekstur út tímabilið og ósjálfbæra skuldasöfnun að öðru óbreyttu. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að undirliggjandi halli á rekstri hins opinbera, án sérstakra ráðstafana, verði á bilinu 120-190 milljarðar árlega á tímabili áætlunarinnar með tilheyrandi skuldasöfnun. Þó tilgreint sé í fjármálaáætlun að böndum þurfi að koma á skuldaaukningu undir lok tímabilsins, með sérstökum ráðstöfunum á tekju- eða útgjaldahlíð, liggur útfærslan ekki enn fyrir. Tilgreina ætti leiðir í átt að því markmiði til að stuðla að samfellu í fjármálum hins opinbera.

Hreinar skuldir ríkissjóðs % VLF skv. Fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 og 2022-2026
Skuldir að frádrögnum sjóðum og bankainnistæðum



Sjálfbærni og lægri vaxtakostnaður öllum til heilla

Ráðstafanir í ríkisfjármálum, sér í lagi hröð niðurgreiðsla skulda, gerðu ríkissjóð í stakk búinn til að takast á við efnahagsáfallið nú af festu, ásamt því að spila stóran þátt í hagstæðri þróun lánshæfismats á síðustu árum.

Gott lánshæfi leiðir að óbreyttu til betri kjara fyrir ríkissjóð og aðra innlenda aðila á erlendum fjármagnsmörkuðum. Það er því mikilvægt að unnið sé markvisst að því að viðhalda sjálfbærni og jafnvægi í ríkisfjármálum. Skapar það bæði aukioð rými til útgjalda til þarfra málefna sem og hagstæðari skilyrða til vaxtar í atvinnulífinu.

Heimild: Seðlabanki Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Neikvæður spirall aukinnar skuldsetningar og hækkandi vaxta

Mikil umræða hefur skapast um þá áhættu sem felst í því að treysta á framtíðarhagvöxt til að lækka hlutfall skulda hins opinbera af landsframleiðslu. Telja sumir að ekki þurfi að hafa áhyggjur af skuldasöfnun á meðan hagvöxtur er umfram vaxtastig (þ.e. $g > r$)⁸. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að lágir vextir endurspeglar dræmar hagvaxtarhorfur. Ef stefnir í ósjálfbærni í ríkisfjármálum, svo sem í kjölfar annars áfalls sem riðið gæti yfir hagkerfið, gæti vaxtastig (r) hækkað skarpt á skömmum tíma vegna aukins áhættuálags á skuldir ríkissjóðs, á meðan horfur um hagvöxt (g) versna enn frekar. Ef áætlanir í ríkisrekstri treysta á aukna útgáfu skulda og vaxtastig hækkar á skömmum tíma

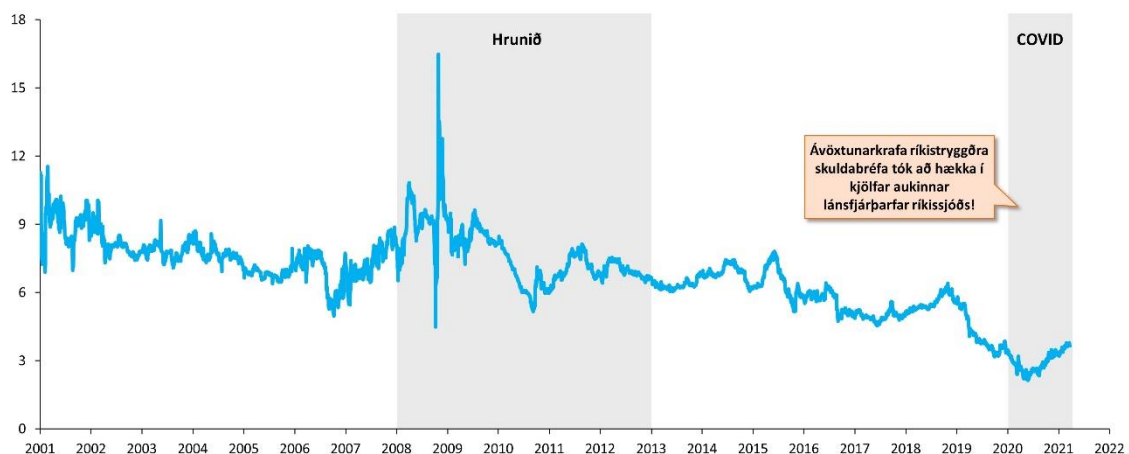
⁸ r = ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa, g = hagvöxtur

getur neikvæður spírall aukinnar skuldsetningar og hækkandi vaxta myndast. Þetta samband á almennt við en er sérlegt áhyggjuefni í litlu, opnu hagkerfi eins og Íslandi. Það er í eðli skuldakreppa að þær gera ekki boð á undan sér heldur birtast skyndilega í formi skarprar aukningar í vaxtaálagi þegar traust hefur þegar þorrið. Slíkar aðstæður geta til að mynda raungerst í kjölfar ófyrirséðra innri eða ytri áfalla þegar skuldastaðan er orðin varhugaverð. Skemmst er að minnast fjármálakreppunnar sem reið yfir fyrir rúmum áratug. Sem stendur er ríkissjóður vel í stakk búinn til að auka við lántöku, en ekki væri skynsamlegt að láta reyna á þessi þölmörk að neinu leyti enda hefði það miklar og langvarandi afleiðingar í för með sér fyrir hagkerfið í heild sinni.

Trúverðug stefna skapar aukið traust

Áhersla á niðurgreiðslu opinberra skulda og aukna formfestu í ríkisfjármálum áttu stóran þátt í því að endurheimta traust á lánsfjármörkuðum í kjölfar bankakreppunnar. Hafa þessar áherslur m.a. leitt til þess að ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa hefur farið lækkandi á undanförunum árum. Trúverðugleiki áætlana ríkisfjármála⁹ leika þar stórt hlutverk. Eins og fram kemur í ráðgefandi skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá desember 2019: „Confidence in Iceland’s policy framework continues to build... Iceland’s fiscal framework has helped gain credibility and some fiscal space.“¹⁰ „Fiscal space“ er svigrúm ríkisfjármála til að veita tiltekin úrræði í efnahagsáfalli án þess að sjálfbærni ríkisfjármála eða stöðugleika í hagkerfinu sé ógnað.¹¹ Rétt forgangsroðun síðustu ára til niðurgreiðslu skulda skapar nú aukið svigrúm til mótvægisáðgerða, umfram það sem hefði verið til staðar ef skuldastaðan hefði verið veikari þegar kórónukreppan skall á. Rétt er þó að athuga að þegar verulega aukin lánsfjárför ríkissjóðs raungerðist á seinasta ári tók ávöxtunarkrafa ríkistryggðra skuldabréfa að hækka á ný.

Ávöxtunarkrafa óverðtryggðra ríkistryggðra 10 ára skuldabréfa
%



Heimild: Seðlabanki Íslands

⁹<https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>

¹⁰https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Althjodasvid/Iceland_2019_Article_IV_Consultation_Press_Release_and_Staff_Report_IMF_Country_Report%20No_19_375_December%204_2019.pdf

¹¹<https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

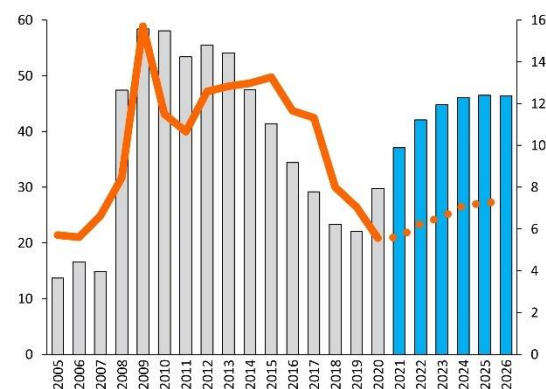
Í mars 2021 birti Fitch Ratings nýtt lánsþæfismat fyrir ríkissjóð¹². Þrátt fyrir áfall í fjármálum hins opinbera og fyrir séða skuldaaukningu ríkisins var lánsþæfiseinkunnin A staðfest, þó með neikvæðum horfum. Þetta sterka lánsþæfismat byggist einkum á traustu undirliggjandi hagkerfi, góðum árangri í ríkisfjármálum, góðu stjórnaritari, sterkum mannauði og vel fjármögnuðu lífeyrissjóðakerfi. Á móti vinna smæð hagkerfisins og skortur á fjölbreytileika útflutnings sem auka næmni fyrir ytri áföllum og geta því ógnað greiðslujöfnuði þjóðarbúsins, eins og sést hefur í afleiðingum búsjá í ferðapjónustu á hagkerfið nú. Neikvæðu horfurnar skýrast einkum af áhrifum faraldursins á ríkissjóð, sem birtist í miklum hallarekstri og hraðri skuldasöfnun. Meðal helstu áhættuþátta sem skert gætu lánsþæfi ríkissjóðs á komandi misserum eru, að mati Fitch, *mögulegir erfiðleikar í stöðvun skuldasöfnunar hins opinbera*, dráttur á efnahagsbata í útflutningsgreinum, hugsanlegt ójafnvægi á fasteignamarkaði og neikvæð áhrif efnahagsástandsins á fjármálakerfið. Til að viðhalda þeim hagstæðu lánakjörum sem ríkissjóður býr við nú er því mikilvægt að skriður komist á atvinnustarfsemi sem fyrst og að yfirvöld leggi fram trúverðugar áætlanir sem varða leiðina að hallalausum fjárlögum á ný.

Vaxtakostnaður ríkissjóðs eykst þrátt fyrir lágt vaxtastig

Allt stefnir í að skuldahlutfall ríkissjóðs í lok tímabilsins verði nálægt því sem var á árunum 2013-2014. Áætlaður vaxtakostnaður verður hins vegar talsvert minni eða um 2,5% af VLF í stað 4,5% eins og raunin var á árunum 2013-2014. Þrátt fyrir lægri vaxtabyrði miðað við svipað skuldahlutfall eru vaxtagjöld ríkissjóðs engu að síður að aukast umtalsvert frá því sem áætlað var í fyrri áætlunum eða um u.þ.b. 100 milljarða króna að nafnvirði miðað við þá áætlun sem var lögð fram fyrir árin 2020-2024. Aukinn vaxtakostnaður ríkissjóðs á tímabilinu jafnast á við tvo nýja Landspítala við Hringbraut eða sem nemur allri uppsafnaðri viðhaldspörf vegakerfisins. Vaxtastig er nú sögulega lágt - fari lánakjör versnandi gæti það haft neikvæð áhrif á vaxtakostnað sem hlutfall af landsframleiðslu.

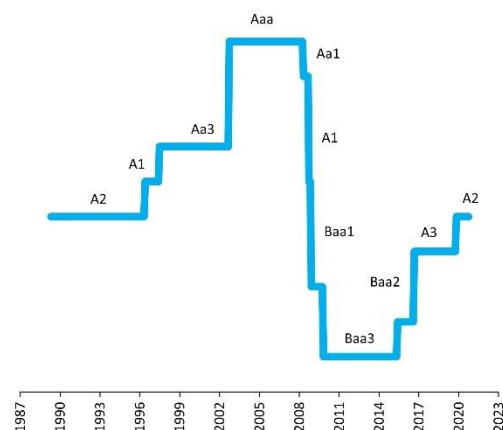
Ríkisskuldur og vaxtagjöld
%

Skuldur ríkissjóðs skv. skuldareglu % VLF (v. ás)
Vaxtagjöld sem hlutfall af heildarútgjöldum (h. ás)



Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið

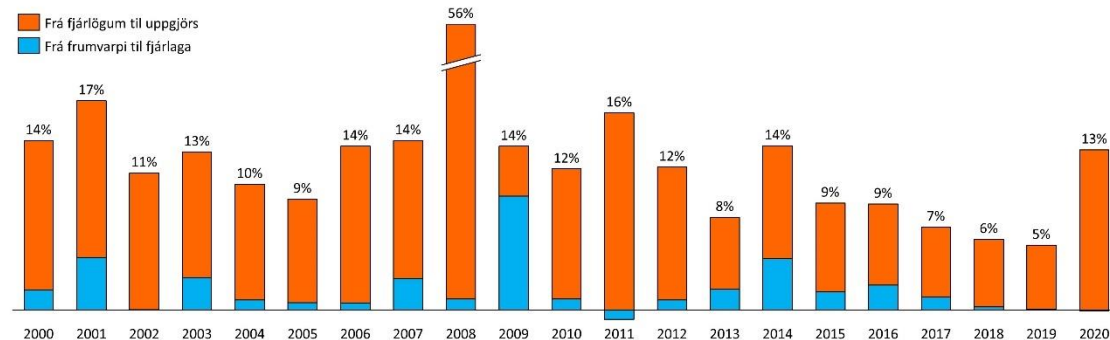
Lánsþæfi íslenska ríkisins hjá Moody's
1989-2020



¹² <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-iceland-at-a-outlook-negative-26-03-2021>

Ríki geta aukið við skuldsetningu sína til að fjármagna rekstrarhalla eða ráðast í fjárfestingar. Rekstrarhallinn getur verið tímabundinn eða varanlegur en við síðarnefnda ástandið er skuldsetningin ekki sjálfbær. Ef aukinni skuldsetningu er ætlað að milda tímabundin áhrif efnahagsfalls, eða ef fjármuninum er varið til arðbærra innviðafjárfestinga, þarf sjálfbærni ríkisfjármála aftur á móti ekki að vera ógnað. Nýting fjármunanna, og það hversu fljótt ríkisfjármál komast aftur í jafnvægi, skiptir því höfuðmáli í þessu samhengi. Í raun eiga allir ofangreindir þættir við um þessar mundir. Unnið er að því að milda áhrif efnahagsfalls og auka við fjárfestingu í innviðum en *einnig er verið að fjármagna undirliggjandi halla ríkissjóðs sem þegar var tekinn að myndast og ekki sér nú fyrir endann á*. Niðurstöður seinustu ára gefa því tilefni til þess að hafa nokkrar áhyggjur af því að ekki hafi verið meiri afgangur af rekstri hins opinbera en raun ber vitni á því langa hagvaxtarskeiði sem nú er lokið. Umframkeyrslur hafa verið regla fremur en undantekning. Þá ber að hafa hugfast að ef ekki hefði verið fyrir einkiptisliði tengda uppgjörum föllnu bankanna væri staðan önnur og talsvert verri. Viðlíkar tilfærslur á efnahagsreikningi munu að öllum líkindum ekki raungerast aftur og mun því þurfa að treysta alfarið á hagvöxt og ábyrgð í ríkisrekstri til að halda áfram á fyrri vegferð skuldalækkunar.

Breyting í útgjöldum ríkisins frá fjárlagafrumvarpi til uppgjörs 1995-2020
%



Lög um opinber fjármál eiga að stuðla að auknu aðhaldi í ríkisfjármálum og þannig stöðugleika í efnahagslífinu. Hefur merkjanlegur árangur náðst frá gildistökulaganna og þau sannað mikilvægi sitt. Tekist hefur að rétta af fjármál hins opinbera með forgangsröðun í þágu niðurgreiðslu skulda sem jafnframt gerði ríkissjóð betur í stakk búinn til að takast á við efnahagsfallið nú en ella. Aftur á móti er ekki nóg að huga að höflegum skuldum, einnig þarf að tryggja jafnvægi í rekstri. Fyrir tilkomu kórónuveirufaraldurinn var komið ójafnvægi á frumjöfnuð hins opinbera. Útgjöld höfðu vaxið úr takti við tekjur og svigrúm til viðbragða því minna en ef afgangur hefði verið til staðar.

Hér er stuðst við tímaröð Hagstofu Íslands um heildarútgjöld ríkissjóðs fyrir uppfærslu stofnunarinnar á skilgreiningu hins opinbera.
Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármála- og efnahagsráðuneytið & útreikningar efnahagsviðs SA

Framlögð fjárlög og fjármálaáætlun tilgreina að svokölluðum sjálfvirkum sveiflujöfnurum verði leyft að virka til fulls og skýrir sú stefna um helming þess fjárlagahalla sem við sjáum nú fram á á árunum 2020-2021. Aðeins er hægt að fylgja slíkri stefnu ef rými til lántöku er til staðar. Í efnahagsspá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kom út sl. október bendir sjóðurinn á að þróuð ríki hafi getað stutt betur við neyslu og lausafjærvanda en þau lönd sem búi við há skuldahlutföll og mikinn lánsfjárlagkostnað. Sterk skuldastaða ríkissjóðs kemur þannig í veg fyrir að sækja þurfi lánsfé með háum fjármagnskostnaði, að leita þurfi á náðir erlendra stofnana eða að grípa þurfi til harkalegs niðurskurðar í grunnþjónustu hins opinbera á tímum niðursveiflu. Þessa ákjósanlegu stöðu mun þurfa að endurheimta svo skjótt sem auðið er, með hjálp sterkara hagkerfis sem byggt er á fjölbreyttum og verðmætum stoðum, enda ófyrirsjáanlegt hvenær næsta áfall mun dynja yfir hagkerfið.

Sviðsmyndagreiningar til bóta en skilgreina þarf viðbrögð

Samtök atvinnulífsins, líkt og Fjármálaráð, kölluðu lengi eftir því að sviðsmyndagreining, byggð á mismunandi forsendum um líklega efnahagsframvindu á áætlunartímabili, yrði gerð hluti af áætlunum hins opinbera. Eru slíkar greiningar ekki síst mikilvægar þegar meiri óvissa ríkir um framvindu í efnahagsmálum þar sem spáskekkjur eru líklegri til þess að vera stærri en ella. Útlit er fyrir að sviðsmyndagreining hafi fest sig í sessi við gerð fjármálaáætlunar og er það mjög til bóta. Slík vinnubrögð treysta trúverðugleika fjármálastjórnunar hins opinbera ásamt því að auka gagnsæi í áætlanagerð, sérílagi fylgi sviðsmyndum rýni og umræða um niðurstöður þeirra og möguleg viðbrögð við þeim. Þessu síðastnefnda er aftur á móti ekki til að dreifa að neinu marki í fjármálaáætlun.

Dregnar eru upp tvær frávikssviðsmyndir, annars vegar bjartsýn og hins vegar svartsýn sviðsmynd, til viðbótar við þá grunnsviðsmynd sem byggir á nýjustu Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Allar þrjár gera ráð fyrir áframhaldandi halla út áætlunartímabilið og að grípa þurfi til afkomubætandi ráðstafana til að stöðva skuldaföfnun – allar gera jafnframt ráð fyrir langvarandi háu atvinnuleysisstigi. Ekki er útlistað sérstaklega hver möguleg viðbrögð við betri eða verri efnahagsframvindu en spár gera ráð fyrir gætu orðið, nema þá í formi mismunandi þarfar á aðhaldsbætandi aðgerðum. Þær aðgerðir eru líkt og í fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 algjörlega óútfærðar en tekið fram að mögulega gæti þurft að fresta þeim verði batinn hægari en gert er ráð fyrir. *Hvernig* takast eigi á við þær áskoranir sem liggja að baki sviðsmynda er látið ósagt. Líkt og SA bentu á í umsögn sinni um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025, og ítreka nú, er mikilvægt að mörkuð sé ákveðin og skýr stefna um hvernig megi ná markmiðum í þeim efnunum og skilgreina viðbrögð eftir því hvernig málum vindur fram. Þó ekki ef aðeins til þess eins að um þær skapist nauðsynleg umræða og pólitísk samstaða. Með þessu móti er unnt að auka fyrirsjáanleika og festu um opinber fjármál, þvert á ríkisstjórnir.

Forgangsatíði að skapa hagstæð skilyrði til verðmætasköpunar

Árangur í rekstri hins opinbera á nýliðnu ári var umtalsvert betri og samdráttur í landsframleiðslu minni en ráð var fyrir gert. Þá spilar endurskoðun til hækkunar á landsframleiðslu ársins 2019 einnig inn í. Þrátt fyrir það er áætlað uppsafnað heildarumfang afkomubætandi aðgerða 102 ma.kr. árið 2025, sem samsvarar 34 ma.kr. í afkomubætandi aðgerðir á ári. Þetta eru umtalsverðir fjármunir. Sagan sýnir að opinber útgjöld hafi tilhneigingu til að aukast í uppsveiflu eftir því sem tekjur hins opinbera aukast samhliða auknum umsvifum í hagkerfinu. Verkefni næstu ríkisstjórnar verður því krefjandi og að líkindum óvinsælt. Verði efnahagsframvindan hagstæðari en grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar gerir ráð fyrir léttist þó róðurinn umtalsvert. Raungerist bjartsýn sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins er áætlað umfang aðgerðanna 12 ma.kr. árlega. Verði aftur á móti bakslag í efnahagsbata gæti umfang þeirra numið 50 ma.kr. árlega.

Af framangreindu er ljóst að stærð verkefnisins er mjög næmt fyrir breytingum á undirliggjandi forsendum og hversu vel tekst til við að vinda ofan af áhrifum faraldursins og glæða efnahagslegan vöxt á ný. Til einföldunar, og ekki síst glöggvunar, má gróflega áætla að verði hagvöxtur árána 2021-2026 einu prósentustigi hærrí en nýjasta Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands gerir ráð fyrir batni afkoma ríkissjóðs um sem nemur 150 ma.kr. yfir tímabilið, að öðru óbreyttu. Hallarekstur sem hlutfall af landsframleiðslu yrði helmingi lægri, eða -0,7% í stað -1,4% í lok áætlunartímans.¹³ Það er því til mikils að vinna takist að

¹³ Útreikningar byggðir á mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á „fiscal stabilisation“ stuðli hins opinbera hér á landi.
<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Now-Is-the-Time-Fiscal-Policies-for-Sustainable-Growth>

auka hagvöxt umfram spár, en til þess þarf að vera forgangsatriði að skapa hagstæð skilyrði til atvinnu- og verðmætasköpunar. Þá skyldi ávallt leita leiða til að auka hagkvæmni í rekstri hins opinbera, hvort sem er í niðursveiflu eða uppsveiflu. Slíkar „afkomubætandi aðgerðir“ draga jafnframt úr þörf fyrir þeim síðar á áætlunartímabili. Jákvætt er að sjá slíkar áherslur í fjármálaáætlun nú, sérílagi þeim sem snúa að aukinni stafvæðingu opinberrar þjónustu. Í þessum efnunum eru einnig ýmis tækifæri í auknu samstarfi einkaaðila og hins opinbera.

Heildarendurskoðun tryggingagjalds er tímabær

Tryggingagjald er mikilvægur gjaldstofn ríkissjóðs og námu tekjur af honum á bilinu 94-98 milljörðum króna á árunum 2018-2020. Í vetur ákvað ríkisstjórnin að lækka tryggingagjaldið tímabundið úr 4,9 prósentum í 4,65 prósent á þessu ári. Var þetta gert til að styðja við atvinnurekendur í umhverfi mikilla launahækkana á tíma sögulegs atvinnuleysis. Í þessari stefnu felst viðurkenning á þeirri staðreynd að skattur á laun er sannanlega til þess fallinn að vinna gegn atvinnusköpun. Samtök atvinnulífsins fagna því að gjaldið hafi verið lækkað, enda er launakostnaður hér á landi með því hæsta sem tíðkast á heimsvísu. Samtökin telja jafnframt að sé gjaldið hannað til að standa undir tilteknum réttindum í tilfærslukerfum, svo sem atvinnuleysistryggingum og fæðingarorlofi, þurfi að taka mið af því til lengri tíma litið. Ekki fer vel á tíðri endurskoðun gjaldsins. Að sama skapi ber að hafa þennan kostnað í huga þegar bótaréttindi eru ákveðin. Því fagna SA þeim áherslum sem fram koma í Fjármálaáætlun um heildstæða endurskoðun þessa fyrirkomulags í þeim tilgangi að skýra hlutverk gjaldsins og auka gagnsæi varðandi ákvörðun þess.

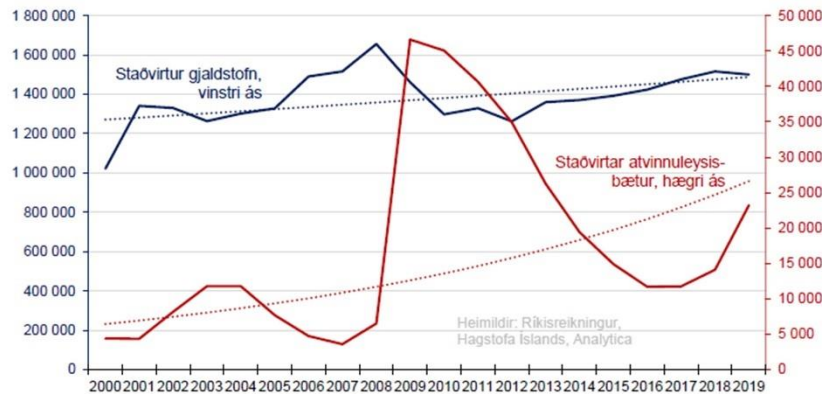
Tryggingagjald ætti að ákvarða til lengri tíma

Sá hluti tryggingagjaldsins sem á að fjármagna atvinnuleysistryggingar þarf að taka mið af jafnvægisatvinnuleysi og núgildandi bótaréttindum ef ætlunin er sú að gjaldið standi undir réttindunum. Breytingar þurfa að tryggja sjálfbærni bótaskerfisins, gagnsæi um fjármögnun þess og stuðla að trúverðugleika áætlana ríkisins. Núverandi fyrirkomulag tryggingagjaldsins er sveiflumagnandi skv. lögum en betur færi á því að gjaldið væri sveiflujafnandi. Það væri best tryggt með ákvörðun hlutfalls þess til langs tíma sem tekur tillit til áætlaðs jafnvægisatvinnuleysis og gildandi bótaréttar. SA hafa lagt til að óháður aðili framkvæmi slíkt mat með reglubundnum hætti.

Þrátt fyrir að lífeyrissjóðir greiði mikinn meirihluta ellilífeyris munu greiðslur almannatrygginga vegna ellilífeyris vaxa á komandi árum vegna öldrunar þjóðarinnar. Samkvæmt mannfjöldaspá (miðspá) mun ellilífeyrisþegum (67 ára og eldri) fjölga um 40% á næstu 10 árum og 70% á næstu 20 árum. Árleg fjölgun er 2-3% að jafnaði. Kostnaði ríkisins vegna þessara lýðfræðilegu breytinga verður ekki varpað yfir á þennan skattstofn án neikvæðra afleiðinga á atvinnusköpun og samkeppnisstöðu atvinnulífsins.

Undanfarin ár hafa atvinnuleysisbætur hækkað meira en gjaldstofn tryggingagjalds á föstu verðlagi og ekki er útlit fyrir að sú þróun muni snúast við á næstunni. Ákvarðanir um aukinn bótarétt leiða því til þess að hluti atvinnuleysisbótaskerfisins verði fjármagnaður með almennum sköttum, að öðru óbreyttu.

Atvinnuþryggingagjald
Gjaldstofn og atvinnuleysisbætur



Heimild: Analytica

Bótaréttindi þarf að skoða í samhengi við fjármögnun

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

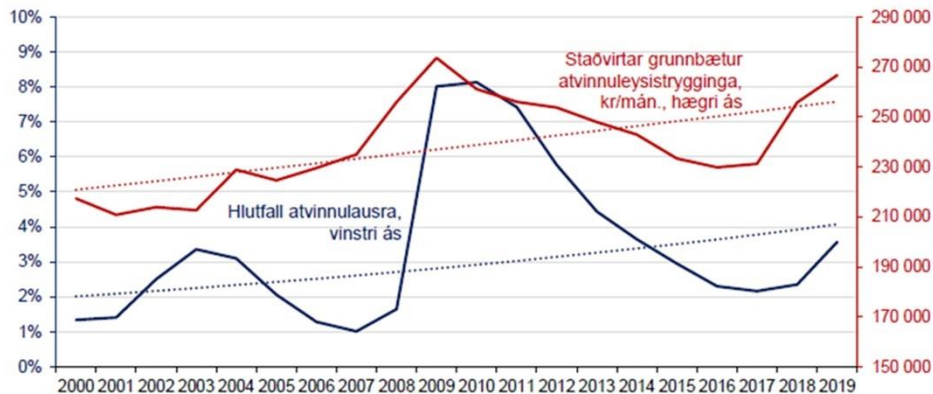
Ekki ætti að vera auðsótt að auka bótaréttindi án þess að meta ítarlega hvaða áhrif það kann að hafa á útgjaldþörf og fjármögnun. Þá ber að hafa í huga að aukinn bótaréttur gæti hækkað jafnvægisatvinnuleysi^{14,15}. Slíkar tillögur þarf því að skoða í samhengi við ákvörðun álagningarhlutfalls tryggingagjalds. Standi gjaldið ekki undir auknum réttindum þyrfti að brúa bilið með almennri skattheimtu og meta tillögurnar í samhengi við forgangsröðun í ríkisrekstri og millifærslukerfum.

Myndin að neðan sýnir að leitni atvinnuleysis hækkaði á sama tíma og grunnatvinnuleysisbætur hækkuðu umfram laun.

¹⁴ https://www.sas.upenn.edu/~manovski/papers/UI_and_U.pdf

¹⁵ <https://www.nber.org/digest/oct13/extended-unemployment-benefits-and-unemployment-spells>

Atvinnuleysi og grunnatvinnuleysisbætur

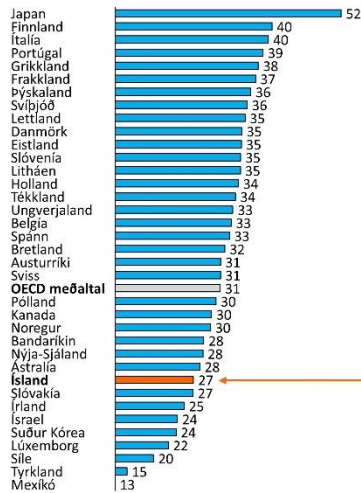


Heimild: Analytica

Lýðfræðileg þróun mun þýða breytt landslag

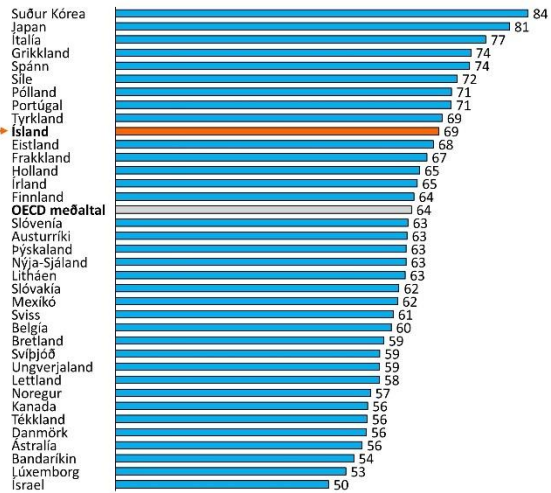
Öldrun þjóðarinnar mun vera ein af helstu áskorunum í rekstri hins opinbera þegar fram líða stundir. Íslenska þjóðin er ein sú yngsta meðal OECD en spár gera ráð fyrir að hún muni eldast hratt og verði ein sú elsta meðal efnaðra ríkja við lok þessarar aldar. Fleiri vinnandi hendur en ella fyrirfinnast hjá ungri þjóð og því fleiri skattgreiðendur. Eftir því sem þjóðir eldast fækkar þeim sem standa undir samneyslunni á sama tíma og útgjöld hins opinbera til ýmissa tengdra málefna aukast. Eins og bent er á í álitserð fjármálaráðs við fjármálaáætlun þess eru útgjöld hér á landi nú þegar mikil í Norrænum samanburði þegar tekið er tillit til aldursamsetningar, þrátt fyrir ungan aldur íslensku þjóðarinnar. Líkt og tíðrætt er í fjármálaáætlun var undirliggjandi ójafnvægi í rekstri hins opinbera þegar tekið að myndast fyrir tilkomu faraldursins, og birtist það í neikvæðum frumjöfnuði ársins 2019.

Framfærsluhlutfall ríkja OECD árið 2020
Hlutfall 65 ára og eldri af 20-64 ára



Heimild: Sameinuðu þjóðirnar

... í samanburði við árið 2100
Hlutfall 65 ára og eldri af 20-64 ára (miðspá)



Þó enn sé langt í þá framtíðarmynd sem mannfjöldaspár draga upp er nauðsynlegt að fjármál hins opinbera taki tillit til þeirra breytinga sem óhjákvæmilegt verður að ráðast í. Freistandi og auðvelt er að fresta því að takast á við fyrirsjáanleg vandamál fjarlægjar framtíðar. Fimm ára fjármálaáætlanir eiga að tryggja ákveðna samfellu í rekstri hins opinbera þvert á kjörtímabil og skapa langtíma hugsun, en slíkt fyrirkomulag tryggir ekki að horft sé nægilega langt fram í tímann. Hvernig takast eigi á við fjarlæg vandamál kann að vera út fyrir svið og umfang fjármálaáætlunar í sjálfu sér. Hins vegar er það í anda grunngilda laga um opinber fjármál, sem snúa að sjálfbærni, að tekið sé tillit til lýðfræðilegrar þróunar. Slíkar upplýsingar geta stuðlað að sterkara viðbragði og framsýni í aðgerðum stjórnvalda þegar kemur að því að marka hvernig takast eigi á við breytingar í aldursamsetningu í tæka tíð. Þannig er einnig unnt að koma í veg fyrir að frekara ójafnvægi skapist í rekstri hins opinbera sem erfitt eða ómögulegt verður að vinda ofan af síðar meir.

Virðingarfyllst,



Anna Hrefna Ingimundardóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins