



Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 12. febrúar 2018

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka iðnaðarins (SI) um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. SI vill taka undir þau markmið stefnu í opinberum fjármálum sem fram koma í þingsályktuninni um að stuðla eigi að:

1. Sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma.
2. Jafnvægi í þjóðarbúskapnum þ.e. að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að framfylgd markmiða um jafnvægi í þjóðarbúskapnum á sem flestum sviðum.
3. Festu og fyrirsjáanleika þ.e. að framlagning fjármálastefnu leiði til festu og fyrirsjáanleika í opinberum fjármálum sem skapar traustari forsendur fyrir alla áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. um þörf fyrir breytingar á peningamálastefnunni á hverjum tíma.

SI vill hins vegar gera athugasemdir við þrennt í ofangreindri þingsályktunartillögu.

1. Að viðmið í hagstjórn verði að vera aukinn stöðugleiki á sem flestum sviðum.
2. Að umfang hins opinbera í hagkerfinu sé orðið of mikið og í stefnunni felst ekki að draga úr nægjanlega úr því. Einnig er forgangsröðunin röng í opinberum rekstri.
3. Að efnahagslegar forsendur fjármálastefnunnar séu ekki raunhæfar og skortur sé á næmnigreiningum.

Hér fyrir neðan eru þessir þrír þættir ræddir sérstaklega.

Mikilvægi aukins stöðugleiki á sem flestum sviðum

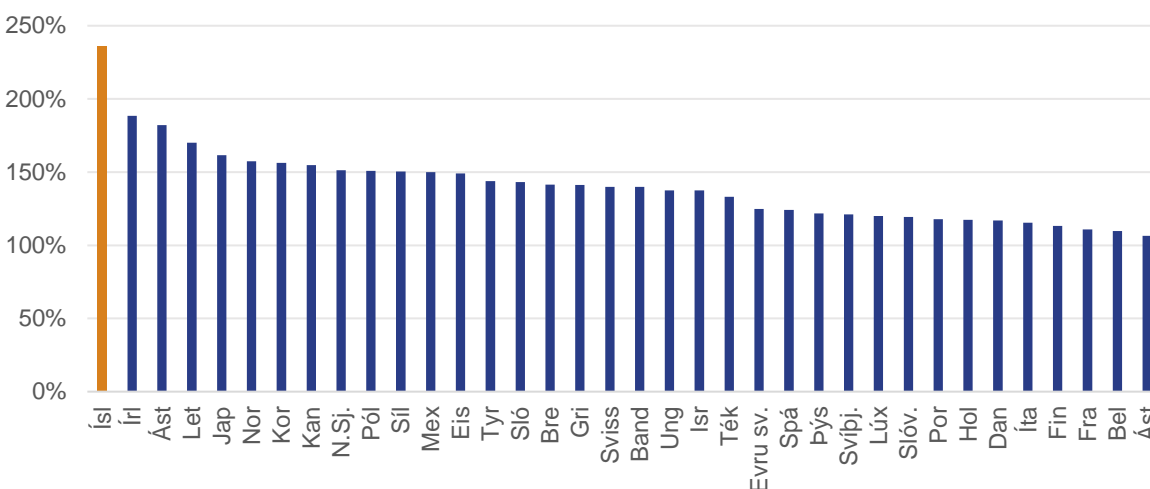
Mjög mikilvægt er að hið opinbera gæti að því að skapa skilyrði stöðugleika á sem flestum sviðum íslensks efnahagslífs í ljósi sögunnar. Efnahagssveiflur hafa verið miklar í íslensku efnahagslífi og mun meiri en í flestum öðrum iðnvæddum ríkjum.

Ekkert land innan OECD hefur gengið í gegnum viðlíka sveiflu í raungengi krónunnar á mælikvarða launa og verðlag og hið íslenska síðastliðin 15 ár en raungengi krónunnar er mælikvarði á þróun samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum. Ekkert iðnvætt ríki hefur því boðið sínum fyrirtækjum upp á jafn mikinn óstöðugleika í samkeppnisstöðu á þessum tíma. Það hefur því verið mikill óstöðugleiki hér á landi á þann mælikvarða.



Lítið til lengri tíma þá hefur sveiflukennd og oft á tíðum mjög há verðbólga verið vandamál fyrir íslenskt hagkerfi. Tímabil verðstöðugleika síðustu ára er stutt í þessu ljósi og hefur það mótast af mjög sérstökum aðstæðum bæði í innlendum og alþjóðlegum efnahagsmálum. Á þessum tíma hefur verðbólga í helstu viðskiptalöndunum verið afar lág og gengi krónunnar styrkst umtalsvert en þessir tveir þættir hafa unnið á móti áhrifum af mikilli hækkun innlands kostnaðar á verðbólgu hér á landi. Afar ólíklegt er að þessir þættir leggist jafn hagfellt með verðbólguþróuninni hér á landi á næstu árum. Söguleg verðbólga á Íslandi hefur verið langt umfram þau lönd sem við berum okkur við.

Munur á hæsta og lægsta gildi raungengis á mælikvarða launa 2003-2017 (%)



Fyrir þessu er ýmsar ástæður. Hagkerfið er lítið með mun fábreyttari gjaldeyrisöflun en í stærri hagkerfum. Færri greinar í útflutningi eru þá til að jafna út sveiflur hvers annars. Hefur það í sjálfu sér verið rót hagsveiflna. Sveiflukenndur gjaldmiðill ásamt óagaðri hagstjórn og óskynsemi í kjarasamningum hefur hins vegar einnig skapað grundvöll víðtæks óstöðugleika.

Einn af þeim mælikvörðum á efnahagslegan stöðugleika sem oft er vísað til er stöðugt verðlag en það er meginmarkmið Seðlabankans. Vel mótuð peningastefna getur stuðlað að aukinni hagsæld í landinu með því að tryggja stöðugt verðlag. Á þann hátt getur hún einnig dregið úr efnahagssveiflum. Samtök iðnaðarins fagna þeirri viðleitni.

Á þennan mælikvarða efnahagslegs stöðugleika hefur gengið vel síðustu ár en verðbólgan er við verðbólguþróunarmarkmiðið og hefur verið það frá upphafi árs 2014. Um er að ræða lengsta tímabil verðstöðugleika síðan verðbólguþróunarmarkmiðið var tekið upp í mars 2001. Verðbólguvæntingar til lengri og skemmri tíma hafa samhliða þessari þróun lækkað og eru nú við verðbólguþróunarmarkmiðið.

Á þessum tíma verðstöðugleika hefur þó ekki verið mikill stöðugleiki í íslensku efnahagslífi. Hagkerfið hefur verið í hraðri uppsveiflu eftir efnahagsáfallið 2008 og hagvöxtur umtalsvert hraðari en í helstu viðskiptalöndunum eftir mjög kröftugan samdrátt. Hefur þessari stóru efnahagssveiflu fylgt mikill óstöðugleiki í efnahagsumhverfi innlendra fyrirtækja.



Ekki er hægt að segja að á þessum tíma hafi fjármálastefna hins opinbera og peningastefnan gengið í takt. Of lítið aðhald hefur verið í opinberum fjármálum sem hefur velt byrði hagstjórnar yfir á peningastefnuna sem birst hefur í hærri stýrivöxtum bankans en ella hefði þurft.

Raungengispróunin getur verið hluti aðlögunar þjóðarbúsins að efnahagsáfallum og búhnykkjum. Hefur þessi mikla sveifla í raungengi krónunnar á undanförunum árum þannig endurspeglad þá stóru efnagassveiflu sem íslenska hagkerfið hefur gengið í gengum á þessum tíma. Í rótum þeirrar sveiflu felast því að stórum hluta ástæður þessa miklu sveiflu í raungengi krónunnar og þar með starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja. Sveiflan í raungenginu hefur þannig á vissan hátt hjálpað til við aðlögun hagkerfisins að stórum búhnykkjum. Það breytir því þó ekki að agi í opinberum fjármálum mun skila auknum stöðugleika á þennan mælikvarða. Með slíku væri hægt að bæta verulega starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja og auka lífskjör hér á landi.

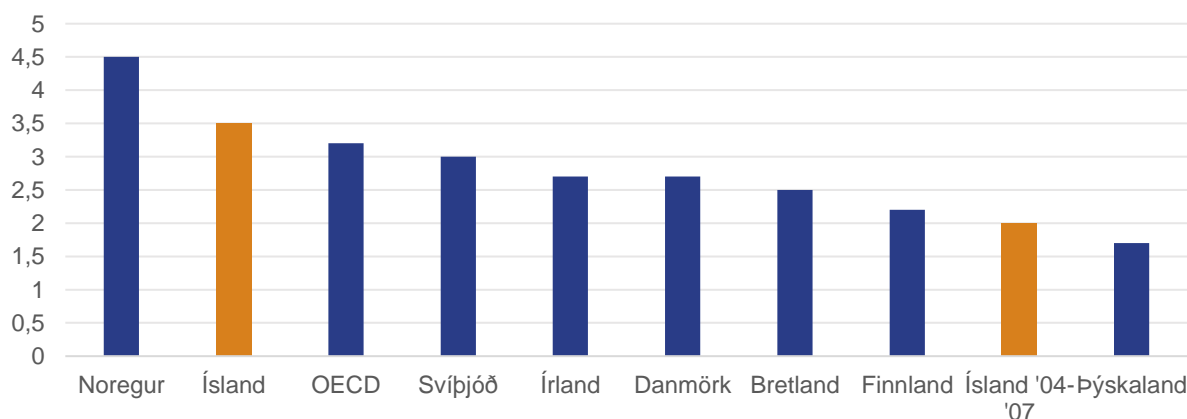
Umfang hins opinbera of mikið og álögur óhóflegar

Umfang hins opinbera hefur vaxið mikið hér á landi líkt og í mörgum öðrum vestrænum ríkjum á síðustu áratugum. Námu heildarútgjöld hins opinbera í fyrra ríflega 10 prósentustigum meira sem hlutfall af landsframleiðslu en umfang hins opinbera mældist fyrir fjórum áratugum. Leiðrétt fyrir greiðslum í ellilífeyri og atvinnuleysi er hlutallið um 40% og hátt í alþjóðlegum samanburði en meðaltalið fyrir Evrópuríkin er svo dæmi sé tekið 36%.

Í fjármálastefnunni er metið að útgjöld hins opinbera verði 41% af landsframleiðslu í ár og er það markmið sett að þau fari ekki umfram 41,5% á tímabilinu. SI hefðu viljað sjá markmið um að dregið væri úr umfangi hins opinbera litið fram í tímann en með slíku væri skapað svigrúm til að draga úr skattbyrði og álögum á fyrirtæki og heimili í landinu.

Skattheimta á íslensk fyrirtæki er há í alþjóðlegum samanburði og nú sú næst hæsta á Norðurlöndum á eftir Noregi. Skattar á fyrirtæki voru hækkaðir eftir efnahagsáfallið 2008 í þeirri viðleitni að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs. Skattabreytingar þessar hafa síðan fest sig í sessi. Voru skattar á fyrirtæki án áhrifa þrotabúa og tryggingagjalds 3,5% af landsframleiðslu á árinu 2015 samanborið við 3,2% að meðaltali í ríkum OECD. Þetta hefur áhrif á samkeppnishæfni Íslands.

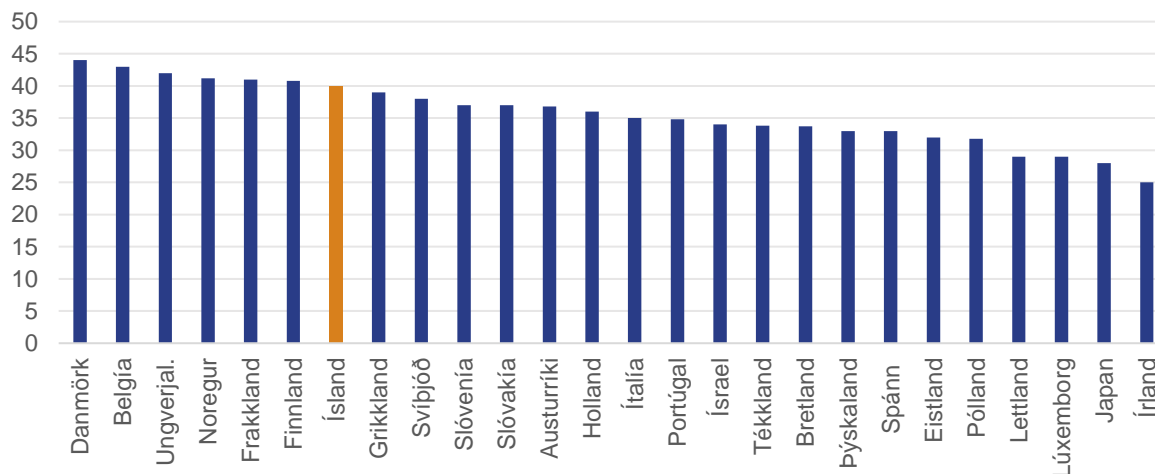
Fyrirtækjaskattar án áhrifa þrotabúa og tryggingagjalds, hlutfall af VLF (%)



Auk þessa greiddu íslensk fyrirtæki rétt tæplega 100 ma.kr. í tryggingagjald árið 2015 eða sem nam 4,5% af VLF. Reiknað er með að gjaldið skili ríkissjóði viðlíka fjárhæð í ár og afli 11,5% af heildartekjum ríkissjóðs í ár. Tryggingagjald er lagt á launakostnað fyrirtækja og samanstendur af almennu tryggingagjaldi og atvinnuleysistryggingagjaldi. Hátt tryggingagjald kemur verst niður á fyrirtækjum þar sem laun og launatengd gjöld eru stór hluti kostnaðar líkt og í hugverkaiðnaði. Hátt tryggingagjald dregur úr afli fyrirtækja í að ráða til sín fleiri starfsmenn og veikir einnig samkeppnishæfni þeirra við erlend fyrirtæki.

Ein megin ástæða þess að umfang hins opinbera hefur vaxið sem raun ber vitni er að það hefur verið að færa sig yfir í meira af grunnþjónustu hagkerfisins en lengi vel einskorðaðist starfsemi þess við lagasetningu og löggæslu. Á síðustu árum hefur verið forgangsraðað í ríkisrekstrinum í þágu heilbrigðis- og menntamála en útgjöld til þessara málaflokka hafa vaxið talsvert umfram aðra málaflokka. Þannig er áætlað í fjárlögum að 25,9% af heildarútgjöldum hins opinbera fari til heilbrigðismála í ár samanborið við 21,6% árið 2012. Einnig er áætlað í fjárlögum að 9,4% fari til menntamála í ár samanborið við 8,8% árið 2012. Hafa innviðafjárfestingar hin opinbera setið á hakanum á sama tíma.

Heildarútgjöld hins opinbera 2015, % a VLF, leiðrétt fyrir greiðslum í ellilífeyri og atvinnuleysi

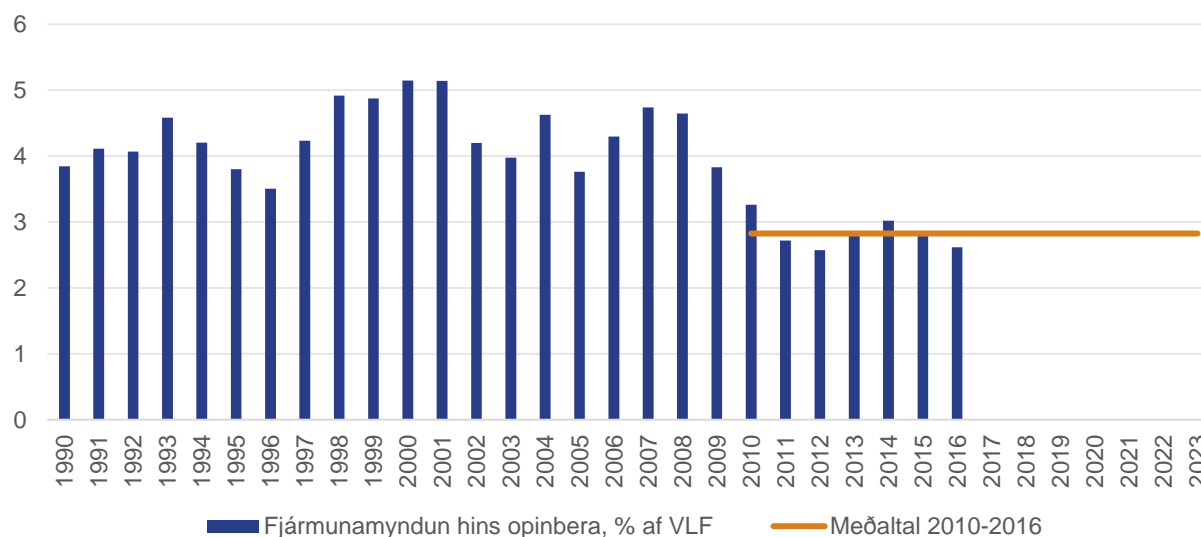


Aukið vægi heilbrigðis- og menntamála eykur mikilvægi skilvirkni og góðrar forgagnsröðunar innan þessa kerfis sem tryggir þá betri nýtingu á skattfé landsmanna. Aukið umfang hins opinbera í hagkerfinu gerir vægi þeirrar starfsemi í framleiðni og verðmætasköpun hagkerfisins meiri. Er því mikilvægt að hið opinbera styðji við og efli frjálsa samkeppni en gæti þess jafnframt að raska henni ekki með eigin þátttöku á samkeppnismarkaði. Efnahagslegur styrkleiki hins opinbera er mikill en hagsæld þjóðarinnar byggist öðru fremur á sterku atvinnulífi.

Brýn þörf á forgangsröðun í þágu innviða

Grunnildri fjármálastefnunnar eru sjálfbærni og varfærni. Í sjálfbærni felst sú viðleitni að ekki eigi að ganga á gæði landsins á kostnað næstu kynslóðar. Þá á öll útgjaldaaukning hins opinbera að helgast af varfærni og skulu fjárfestingar ríkisins m.a. vel ígrundaðar út frá áhættumati og forgangsröðun. Í skýrslu sem unnin var af SI í samstarfi við Félag ráðgjafarverkfræðinga og kom út síðastliðið haust var uppsöfnuð viðhaldspörf innviða landsins metin 372 ma.kr., þar af rösklega 80 ma.kr. í þjóðvegakerfinu.

Fjármunamyndun hins opinbera, hlutfall af VLF (%)



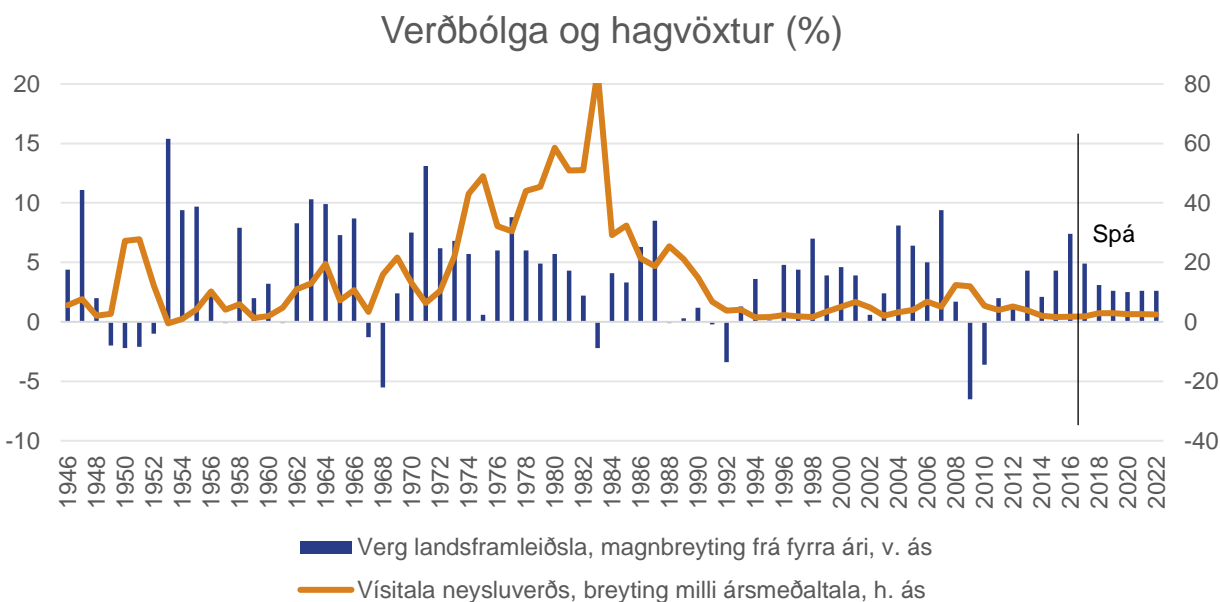
Það skýtur skökku við að leggja áherslu á sjálfbærni og ábyrgð gagnvart næstu kynslóð á sama tíma og skuldasöfnun vegna afskrifta í innviðum er eins mikil og raun ber vitni. Uppsöfnuð viðhaldspörf verður þá skuld næstu kynslóðar. Arðsemi innviðafjárfestinga er mikil ef rétt er haldið á spilunum og útgjaldaaukning helgast af varfærni. Í því ljósi er umhugsunarvert að ekki sé beitt neinni kerfisbundinni forgangsröðun í veitingu fjár til t.d. samgönguinnviða. Með ábyrgri forgangsröðun er unnt að auka framleiðni samgöngukerfisins og í leiðinni hagkerfisins alls. Lítil framleiðni hefur verið vandi íslensks efnahagslífs um langa hríð.

Í þessu sambandi er má benda á að í þjóðhagsspá Hagstofunnar sem lögð er til grundvallar fjármálastefnunnar er gert ráð fyrir að fjárfesting hins opinbera verði 2,9% af landsframleiðslu út spátímabilið, þ.e. til ársins 2022. Það er sama hlutfall og sú fjárfesting hefur verið sem hlutfall af landsframleiðslu í þessari efnahagssuppsveiflu, þ.e. á tímabilinu frá 2010 til 2016 en á þeim tíma hefur ofangreind uppsöfnuð viðhaldspörf innviða hagkerfisins myndast. Fullyrða má að þessir innviðir hafa aldrei verið mikilvægari fyrir efnahagsframvinduna og nú og þannig er vandséð að hagvexti næstu ára verði haldið uppi án þess að verulegt átak sé gert í uppbyggingu þeirra á næstu árum. Í þessu ljósi endurspeglast því bæði röng forgangsröðun í opinberum fjármálum og ákveðinn forsendubrestur þess hagvaxtarskeiðs sem Hagstofan spáir að sé framundan. SI telja að með átaki á þessu sviði sé hægt að auka hagvöxt og framleiðni í hagkerfinu bæði til lengri og skemmri tíma.



Byggir á óraunhæfri efnahagsspá

Fjármálasteðnan byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017 en spáin nær til ársins 2023. Spáin er sú að hagvöxtur sé hér á landi 2,5-2,6% nær allt spátímabilið og að hagkerfið sé í góðu ytra og innra jafnvægi allan tímann með verðbólgu við verðbólguþmarkmiðið og afgang af utanríkisviðskiptum. Auðveldara efnahagslegt landslag fyrir hið opinbera að ná settum markmiðum fjármálasteðfunnar er vart hægt að hugsa sér.



Galli spárinnar er að líkanið sem hún er byggð á, byggir á þeirri forsendu að hagkerfið þróist skjótt í átt að áætluðum langtímahagvexti og stöðugleiki ríki. Spáin hvílir þannig á líkani sem gefur sér þá forsendu að Íslendingar muni upplifi mesta stöðugleika og jafnaðar hagvaxtarskeið sitt í sögunni á þessu tímabili.

Í þessu sambandi má minna á að hagvöxtur hér á landi hefur á síðustu tveimur áratugum sveiflast á milli þess að vera 9,4% niður í að vera -6,5% og hagkerfið verið eitt sveiflukenndasta iðnríki heims á þeim tíma og raunar einnig þegar litið er til lengri tíma. Að meðaltali hefur hagvöxtur verið 3,1% á þessum tíma. Það er því vandséð í sögulegu ljósi hvað styðji forsendu um Hagstofunnar um langtímahagvöxt og stöðugleika sem einkennir spá stofnunarinnar.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er farið yfir efnahagslega stöðu og horfur en þar vantar að reiða fram og ræða forsendur þess hagvaxtar og jafnvægis sem spáð er. Ekki er skýrt hvaðan áframhaldandi vöxtur í útflutningi eigi að koma nú við skilyrði afar hás raungengis krónunnar en í spánni er reiknað með að það hækki enn frekar. Einnig er ekki rætt hvaðan sú mikla kaupmáttaraukning eigi að koma sem gert er ráð fyrir í spánni að verði driffjöður vaxtar í einkaneyslu og fjárfestingu heimilanna. Að mati SI er spá Hagstofunnar bjartsýn. Í samanburði á spá Hagstofunnar og annarra aðila fyrir síðasta ár má sjá merki um þetta en Hagstofan reiknar með að hagvöxtur hafi verið 4,9% það ár en í nýjstu spá Seðlabankans er reiknað með hann verði umtalsvert lægri eða 3,4%. Ástæðan er minni vöxtur í útflutningi en Hagstofan gerir ráð fyrir 7,7% vexti á milli ára í útflutningi vöru og þjónustu en Seðlabankinn 3,2%.

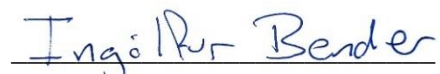


Ljóst er að hátt raungengi krónunnar er farið að hafa áhrif á vöxt útflutnings. Er líklegt að mati SI að þau áhrif séu vanmetin almennt í spá Hagstofunnar.

Á þessari efnahagsspá hvílir síðan útreikningur fjármálastefnunnar um að á spátímabilinu verði afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera, heildarskuldir hins opinbera verði lækkaðar og að þróun á umfangi starfsemi hins opinbera verði með þeim hætti að það stuðli að efnahagslegum stöðugleika. Sá útreikningur fellur því miður í sama flokk og efnahagsspáin sjálf að vera óraunsæ og í leiðinni ótrúverðug.

Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður er hagstærð sem mælir aðhaldsstig opinberra fjármála. Það er umhugsunaratriði að sú hagstærð sé ekki birt í fjármálastefnunni. Villandi er að setja einungis fram afkomu hins opinbera sem getur verið talsvert góð þó svo að slaki sé á opinberum fjármálum. Það væri því til bóta að slíkur mælikvarði sé settur fram í fjármálastefnunni þannig að hægt sé að átta sig á raunverulegu aðhaldsstigi.

Að mati SI hefði verið meira upplýsandi að byggja fjárhagsáætlunina á raunhæfari spá og birta útkomu m.v. sviðsmyndir um líklegar niðurstöður í efnahagsmálum á næstu árum. Með þeim hætti mætti móta grundvöll að umræðu um hvernig haga þyrfti opinberum fjármálum til að ná umræddum markmiðum. Einnig væri upplýsandi í því sambandi að í áætluninni væri umræða um það við hvaða aðstæður, ef einhverjar, væri réttlætjanlegt að hverfa frá meginmarkmiðum stefnunnar.


Ingólfur Bender,
aðalhogfræðingur SI


Sigurður Hannesson,
framkvæmdastjóri SI