

Fjárlaganefnd Alþingis
B.t. nefndarritara
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. maí 2024

Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 (1035. mál 154. löggjafarþings)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið að veita umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2025 til 2029. Ráðið vill koma á framfæri eftirfarandi atriðum:

- Aðhaldsstig er lágt og illa hefur gengið að draga úr útgjöldum ríkissjóðs
- Þung skattbyrði og há verðbólga undirstrika þörf á frekara aðhaldi
- Ganga ætti lengra í eignasölu eftir Íslandsbanka til að minnka skuldir
- Sala á hlut í Keflavíkurflugvelli til innviðasjóða væri hentug eignasala
- Aðgerðir vegna kjarasamninga kalla á aðhald annars staðar
- Tímabært er að endurhugsa húsnæðisstuðning vegna kostnaðar

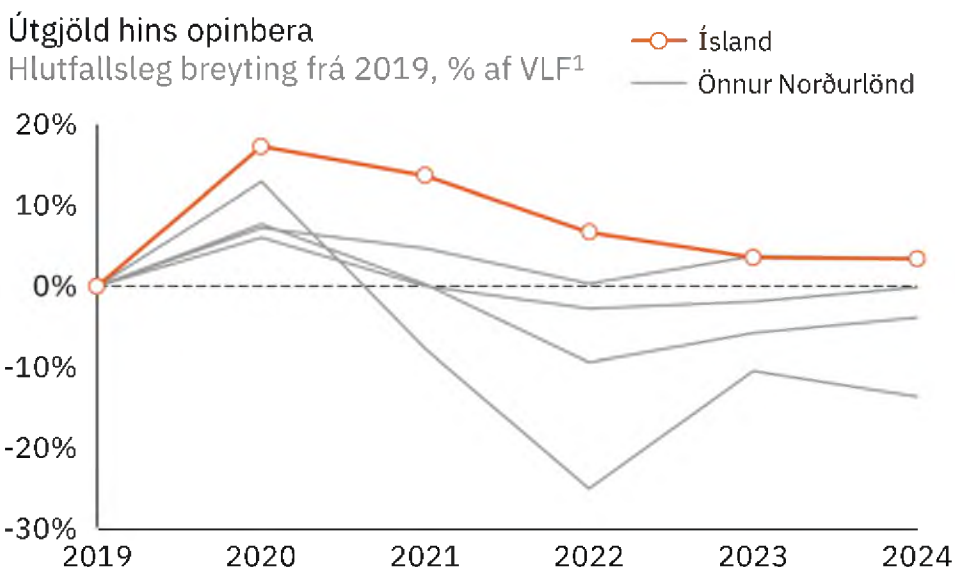
Nánari umfjöllun um hvert þessara atriða fylgir hér fyrir neðan.

Útgjaldaaukning vegna faraldurs ekki enn gengin til baka

Í heimsfaraldrinum árið 2020 jukust útgjöld ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu um 19% á einu ári. Breið samstaða ríkti um viðbrögð stjórnvalda, enda var skýrt frá upphafi að aukningin átti að vera tímabundin. Síðan þá hefur hins vegar reynst erfitt að vinda ofan af henni. Meðal Norðurlanda eru opinber útgjöld ennþá hæst á Íslandi samanborið við árið fyrir faraldur (mynd 1).

Mynd 1

Illa hefur gengið að draga úr útgjöldum eftir heimsfaraldur



1. Spá AGS nær til A-hluta hins opinbera í heild.

Heimildir: AGS, World Economic Outlook: April 2024, Útreikningar Viðskiptaráðs.

Í nýrri fjármálaáætlun er áformað að halda opinberum útgjöldum áfram yfir fyrra stigi á næsta ári og að þau fari ekki í fyrra horf fyrr en árið 2026. Að mati Viðskiptaráðs er það of lítið aðhald. Útgjaldavöxtur síðustu ára hefur kynt undir háa verðbólgu og valdið bæði heimilum og fyrirtækjum búsifjum. Ef stjórnvöld vinna ekki ofan af honum hraðar en hér er lagt upp með þýðir það að verðbólgan verður hærrí og þrálátari en ella.

Mat Viðskiptaráðs rímar vel við álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlunina, en þar segir „Mikill þrýstingur er á að stjórnvöld frá ýmsum hagsmunaöflum um að auka útgjöld og fjármálaráð telur að gengið hafi verið út á ystu nöf í útgjaldavexti undanfarin ár.“ Til viðbótar segir fjármálaráð að „ef stjórnvöld ákveða að verða við slíkum kröfum á sama tíma og þau vilja standa við gefin áform er mikilvægt að þau dragi úr útgjöldum á öðrum sviðum eða auki tekjur.“

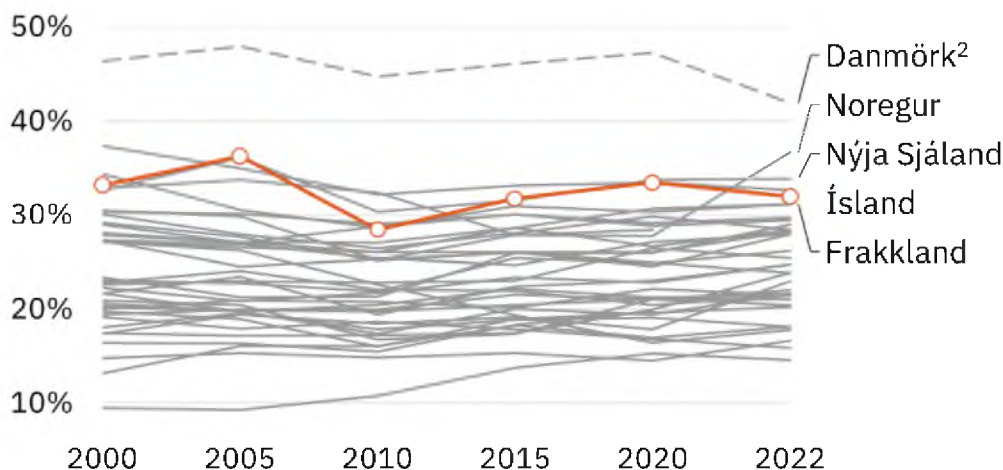
Standi valið á milli þess að draga úr útgjöldum og hækka skatta er það mat Viðskiptaráðs að heppilegra sé að draga úr útgjöldum. Skattheimta á Íslandi er nú þegar með því mesta sem þekkist í hinum vestræna heimi (mynd 2). Þá hefur há verðbólga undanfarinna ára virkað sem viðbótarskattur sem rýrir verðgildi tekna og eigna þeirra sem hér búa.

Mynd 2

Skatttekjur hins opinbera eru nærri hvergi hærrí

Skatttekjur hins opinbera

án almannatryggingaframlaga, OECD ríki, % af VLF¹



1. Almannatryggingar undanskildar til að leiðrétta fyrir ólíkum lífeyriskerfum. Viða er það annars staðar að mestu opinbert gegnumstreymiskerfi. 2. Almannatryggingar í Danmörku eru fjármagnaðar í gegnum almenna skattheimtu. Heimild: OECD, útreikningar Viðskiptaráðs.

Vaxtabyrði hins opinbera er þung

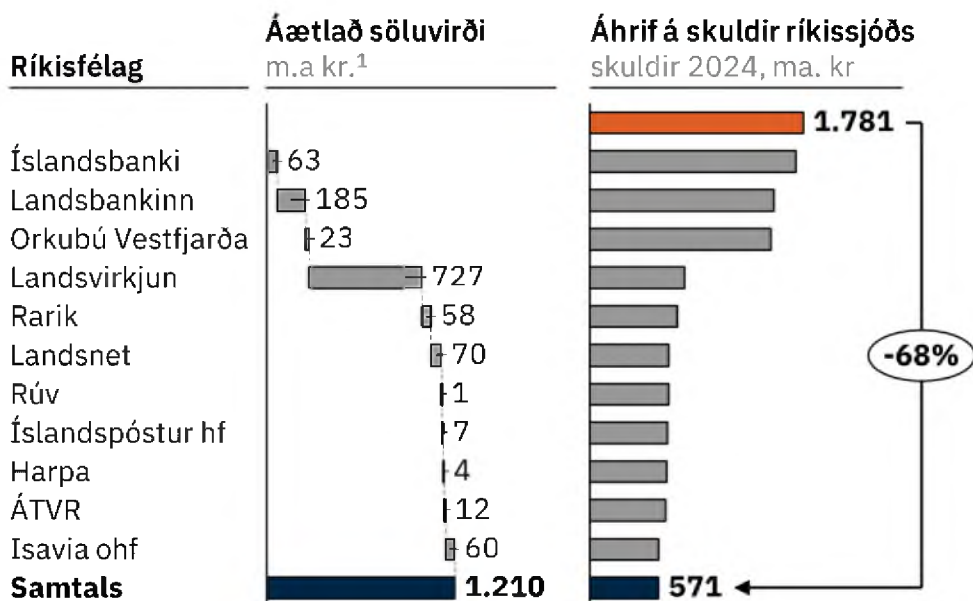
Vaxtagjöld eru orðin einn stærsti útgjaldaliður hins opinbera. Í nýrri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að þau nemi um 650 milljörðum króna yfir tímabil áætlunarinnar. Það þýðir að á hverjum degi næstu fimm árin munu 350 milljónir króna fara í vaxtagreiðslur af opinberum skuldum. Að mati Viðskiptaráðs er þessi kostnaður of hár. Þá fjármuni sem aflað er með sköttum ætti fyrst og fremst að nýta til að fjármagna opinbera þjónustu – ekki til að borga af lánunum.

Þrátt fyrir þetta eru takmörkuð áform í áætluninni um lækkun opinberra skulda á komandi árum. Áformað er að uppsöfnuð heildarafkoma ríkissjóðs verði neikvæð um 32 ma. kr. næstu fimm árin og að eignasala skili um 80 mö. kr. samtals á öllu tímabilinu. Í eignasölu vegur sala á eftirstandandi hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka árið 2025 þyngst. Aðrar eignasölur eru óútfærðar.

Að mati Viðskiptaráðs ættu stjórnvöld að selja hluti í fleiri fyrirtækjum en Íslandsbanka á tímabilinu. Ráðið áætlar að verðmæti nokkurra fyrirtækja í eigu ríkisins sé yfir þúsund milljarðar króna í dag. Með sölu á hlutum í þessum fyrirtækjum getur ríkissjóður greitt upp stóran hluta skulda sinna (mynd 3).

Mynd 3

Grynnka mætti verulega á skuldum ríkisins með sölu eigna



1. Hér er miðað við V/I (e. Price-to-book) hlutföll hjá sambærilegum fyrirtækjum í Evrópu skv. Damodaran 2022. Heimild: Hagstofa Íslands, Viðskiptaráð Íslands.

Ástæða þess að Viðskiptaráð hvetur til frekari eignasölu er ekki einungis til að fara betur með skattfé, heldur einnig vegna þeirra krafta sem losna úr læðingi þegar frjálst framtak einkaaðila tekur við af opinberum rekstri. Það er hagkvæmast bæði fyrir þá sem þiggja þjónustu og einnig þá sem fjármagna hana að hún sé veitt á samkeppnismarkaði. Hvatir opinberra aðila til að bæta þjónustu og lækka kostnað eru veikari en hjá einkaaðilum, sem leiðir til sóunar. Atvinnurekstur hins opinbera hefur í för með sér fleiri vandamál:

- **Áhætta.** Þeir fjármunir sem tapast vegna skapandi eyðileggingar lenda á herðum skattgreiðenda sem taka áhættuna í stað einkaaðila. Þá fer hið opinbera ekki í gjaldþrot sem skapar hættu á að taprekstur haldi áfram, jafnvel árum og áratugum saman.
- **Sambjöppun valds.** Með opinberum atvinnurekstri skapast hættu á að stjórnvöld verðleggi tilteknar vörur og þjónustu út frá stjórn málahagsmunum en ekki arðsemissjónarmiðum.

- **Umboðsvandi.** Eigendur opinberra rekstraraðila, almenningur í viðkomandi ríki, hafa nær enga aðkomu að rekstrinum. Það skapar umboðsvanda (e. agency problem) hjá starfsfólkinu sem er þá síður líklegt til að vinna að hagsmunum eigenda samanborið við einkageirann.
- **Hagsmunaárekstur.** Eitt af grunnhlutverkum stjórnvalda er að setja atvinnurekstri leikreglur sem farið er eftir. Þegar hið opinbera er báðum megin borðsins er hættu á að því hlutverki sé verr sinnt.

Fara ríkisfjármálin á flug?

Í fjármálaáætluninni er nefnt að einkaaðilar hafi undanfarin ár komið að rekstri flugvalla í Evrópu, að undanskildum þjóðhagslega mikilvægum innviðum á borð við flugbrautir. Ekki eru höfð um það fleiri orð í áætluninni, en að mati Viðskiptaráðs er tilefni til að fjalla nánar um þessa þróun.

Frá árinu 1990 hafa um 450 alþjóðaflugvöllir verið einkavæddir. 169 þessara flugvalla má finna í Evrópu, sem hefur gengið lengst í þessum efnum (mynd 4). Nýleg rannsókn kannar áhrif þessarar þróunar og niðurstaðan er að skilvirkni, afköst og gæði flugvalla aukast eftir einkavæðingu. Þessi áhrif eru sterkust þegar flugvöllir eru seldir til innviðasjóða, en það eru langtímafjárfestar með sérstaka þekkingu á innviðum og/eða flugvöllum.¹

Rannsóknirnar benda til þess að innviðasjóðir séu duglegri við að fjárfesta í stækkun og viðbótum við flugstöðvar og séu þannig öflugri en opinberir aðilar við uppbyggingu flugvalla. Enn fremur segir að þegar innviðasjóðir kaupa flugvelli frá stjórnvöldum þá eykst fjöldi flugfélaga sem fara um flugvöllinn, framboð á flugleggjum eykst, rekstrartekjur vaxa, og upplifun viðskiptavina batnar.²

Reynsla Evrópu er að einkaaðilar geti sinnt þjóðhagslega mikilvægum rekstri eins og alþjóðaflugvöllum með góðum árangri. Að mati Viðskiptaráðs ættu íslensk stjórnvöld að fylgja þessu fordæmi með því að selja hlut í Keflavíkurlflugvelli til einkaaðila eins og t.d. innviðasjóða.

¹ Rannsókn frá NBER (2023). Rannsóknin skilgreinir einkavæðingu sem atburð þegar flugvöllur er seldur til einkaaðila eða samningur er gerður við einkaaðila um að sinna rekstri flugvallarins til í hið minnsta 30 ár. Slóð:

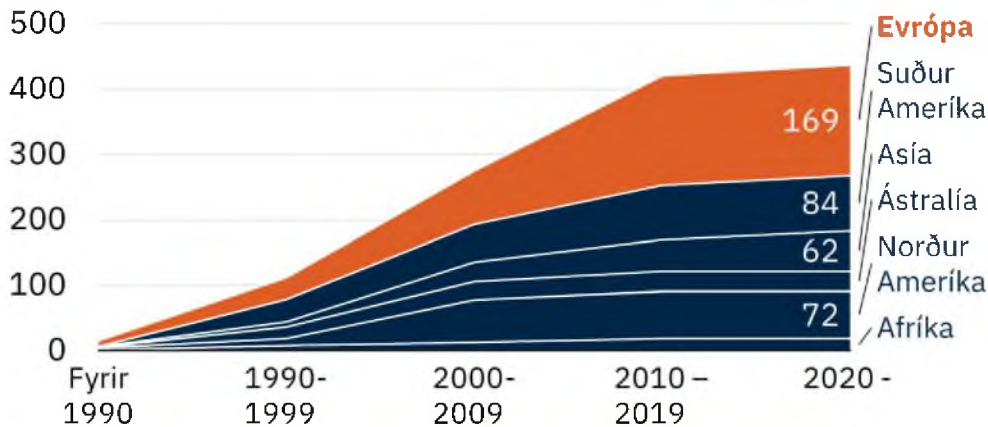
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w30544/w30544.pdf

² Sjá umfjöllun National Bureau of Economic Research (NBER) á eftirfarandi slóð: <https://www.nber.org/digest/20231/privatizing-infrastructure-evidence-airports>

Mynd 4

Aðkoma einkaaðila að rekstri flugvalla hefur stóraukist á undanförunum áratugum

Fjöldi einkavæddra flugvalla um heiminn¹



1. Einkavæðing er skilgreind sem atburður þegar flugvöllur er seldur til einkaaðila eða samningur er gerður við einkaaðila um að sinna rekstri í hið minnsta 30+ ár. Heimildir: Howell, S. T., Jang, Y., Kim, H., & Weisbach, M. S. (2022). All clear for takeoff: Evidence from airports on the effects of infrastructure privatization (No. w30544). NBER

Verulegur sparnaður í tiltekt opinberra sjóða

Viðskiptaráð fagnar því að í áætluninni er lagt til breytingar á fyrirkomulagi sjóða sem stjórnvöld fjármagna með það fyrir augum að draga úr umsýslukostnaði með fækkun stjórna. Að mati Viðskiptaráðs eru breytingarnar jákvæðar en telur nauðsynlegt að stigin séu stærri skref til einföldunar sjóðaumhverfisins.

Í fyrsta lagi er umsýslukostnaður við sjóði sem ríkið rekur of hár. Árið 2022 úthlutuðu sjóðirnir um 20 milljörðum, en umsýslukostnaður var um milljarður. Umsýslukostnaður sem hlutfall af úthlutunarfé nam yfir 10% hjá tíu sjóðum og yfir 20% hjá fjórum sjóðum. Hér er tækifæri til að fara betur með skattfé og tryggja skilvirkari ráðstöfun fjármuna.

Í öðru lagi eru sjóðirnir of margir. Viðskiptaráð hefur, í greiningu sinni á sjóðaumhverfi ríkisins, bent á hvernig fækka mætti sjóðum um 34 með sameiningum og aflagningum. Jafnframt mætti leggja niður sjóði sem stuðla að óhagkvæmri ráðstöfun fjármuna, skekkja stöðu á samkeppnismarkaði eða eru óþarfa milliliður milli ríkisins og þeirra sem fjármagnsins er úthlutað til. Alls eru þetta 11 sjóðir sem leggja mætti af.

Í þriðja lagi er skortur á yfirsýn yfir sjóðina, hlutverk þeirra og hvernig fjármagni er ráðstafað í gegnum þá. Þetta endurspeglast best í því að stjórnarráðið vantaldi sjóðina í svari við fyrirspurn frá Alþingi.³

Mynd 5

Tillögur Viðskiptaráðs að einföldun sjóðakerfisins myndu spara milljarða og fækka sjóðum um helming

Tillögur	Sjóðir	Úthlutun 2022, m. kr ¹	Umsýsla	Sparnaður ² m. kr.
Árið 2022	79	22.120	989	
Aflagning	-11			2.371
Sameiningar og rekstrarviðmið	-23			199
Eftir tillögur²	45	19.895	645	2.569

1. Úthlutanir og umsýslukostnaður. 2. Áætlaður sparnaður er bæði vegna úthlutunar og umsýslukostnaðar. Sparnaður vegna rekstrarskilyrða er einnig meðtalinn. Heimildir: Alþingi, Stjórnarráðið, ársreikningar sjóða og viðkomandi stofnana, Viðskiptaráð Íslands.

Tillögur Viðskiptaráðs að bættu sjóðaumhverfi myndu spara ríkissjóði 2,5 milljarða á ári miðað við úthlutun sjóðanna 2022 (mynd 5). En umfang margra sjóða hefur vaxið síðan þá. T.d. er kostnaður Orkusjóðs, sem Viðskiptaráð leggur til að lagður verði niður, áætlaður 8,6 milljarðar árið 2024. Því er ljóst að sparnaður af því að fylgja tillögum ráðsins væri umtalsvert meiri miðað við úthlutanir sjóðanna í dag.⁴

³ Landhelgissjóður Íslands, sem er á vegum Dómsmálaráðuneytisins, og Þróunarsjóður innflytjendamála, sem Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið annast, voru vantaldir í svörum ráðuneytanna við fyrirspurnu Hildar Sverrisdóttur, þingmanns um sjóði á vegum ráðuneytanna.

⁴ Sjá sjóðagreiningu Viðskiptaráðs á eftirfarandi slóð: <https://www.vi.is/skodanir/sjodagreining-2024>

Óvarfærin aðkoma að kjarasamningum

Við undirritun kjarasamninga nú fyrr á árinu steig ríkið inn með aðgerðum sem kosta munu skattgreiðendur um 80 milljarða yfir samningstímann. Jafnframt er gert ráð fyrir því að varanleg aukning á útgjöldum ríkissjóðs vegna aðgerða tengdum kjarasamningunum verði 13,3 milljarðar á ári.⁵ Á undanförunum árum hefur aðkoma stjórnvalda að gerð kjarasamninga farið vaxandi og fjöldi loforða ríkis við gerð kjarasamninga sömuleiðis. Þessi síðasta samningalota er því engin undantekning.

Viðskiptaráð telur að í hluta þessara útgjalda felist óskynsamleg ráðstöfun opinberra fjármuna. Enn fremur þykir ráðinu skorta skýr markmið og mat á áhrifum þessarar útgjaldaaukningar. Þyngst vega þar aukin framlög til hækkunar á barnabótum, breytingar á framlagi til Fæðingarorlofssjóðs og hækkun húsnæðisbóta. Svo forgangsraða megi í þágu útgjalda tengdum kjarasamningum er innleiðingu nýs örorkubótakerfis, sem kveðið var á um í stjórnarsáttmálanum, seinkað og jafnframt er framlagi til nýs Landsspítala hliðrað til vegna uppsafnaðra fjárfestingarheimilda.

Að mati Viðskiptaráðs er óheillapróun að stjórnvöld taki virkan þátt í gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði með þessum hætti. Eðli kjarasamninga er að þeir eiga sér stað undir tímapressu, sem stangast á við lýðræðisleg sjónarmið um að aðgerðir séu vel ígrundaðar og ræddar á vettvangi stjórn mála. Sumar þeirra aðgerða sem nú á að ráðast í var ekki finna í stjórnarsáttmála, líkt og niðurgreiðslu á skólamáltíðum og breytingum á framlagi til fæðingarorlofssjóðs. Fyrir vikið fór nær engin opinber umræða fram um áhrif þeirra.

⁵ Sjá loforð ríkisstjórna við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði 1990 – 2019 á eftirfarandi slóð: <https://www.sa.is/frettatengt/frettir/stjornvold-%C3%BEri%C3%B0ji-samningsa%C3%B0ilinn>

Endurhugsun húsnæðisstuðnings tímabær

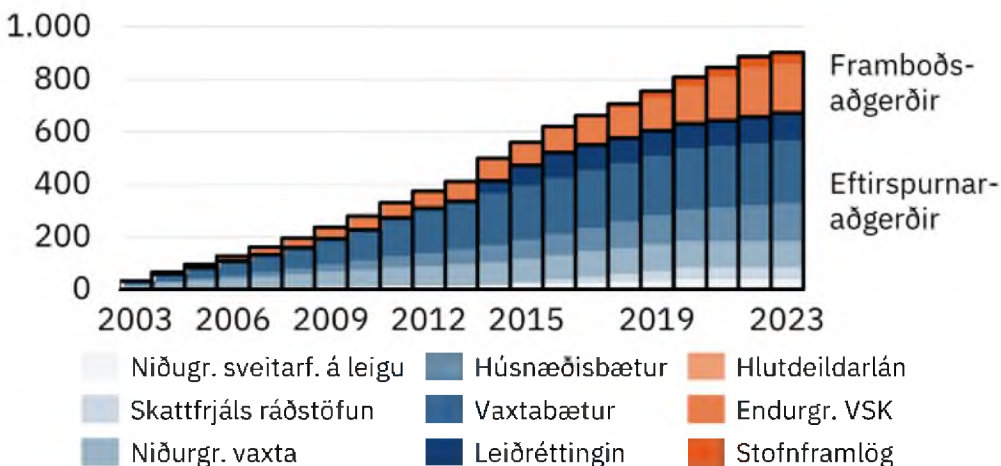
Gert er ráð fyrir því að framlög til húsnæðis- og skipulagsmála nemi um 120 milljörðum á tímabili áætlunarinnar. Varanleg aukin framlög til húsnæðisbóta um 2,5 milljarða á ári og tímabundin aukning stofnfjárframlaga árin 2024 til 2026 valda hækkun á framlögum til málaflokksins á árunum 2025 til 2027.

Í gegnum tíðina hafa stjórnvöld beitt ríkulegum inngrípum á húsnæðismarkaði hérlandis. Undanfarin tuttugu ár nemur kostnaður húsnæðisaðgerða um 900 mö. kr. á föstu verðlagi – um 45 mö. kr. á ári (mynd 6). Uppistaða þessa stuðnings hefur verið til að auka eftirspurn eftir íbúðum frekar en framboð. Til skamms og meðallangs tíma hafa slíkar aðgerðir meiri áhrif til verðhækkana en framboðsaukningar. Þessi skekkja magnast upp þegar lóðaframboð er tregbreytilegt og regluverk þunglamalegt.

Mynd 6

Stuðningsaðgerðir stjórnvalda hafa að mestu verið á eftirspurnarhlið húsnæðismarkaðar

Uppsafnaður kostnaður stuðningsaðgerða á húsnæðismarkaði ma. kr. á föstu verðlagi



Heimildir: Alþingi, Ríkisreikningur, Hagdeild íbúðalánasjóðs, HMS, Stjórnarráðið, Viðskiptaráð Íslands.

Viðskiptaráð fagnar því áformum áætlunarinnar um heildarendurskoðun á vaxtabótakerfinu og telur tímabært að leggja það niður. Aðilar eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) hafa lengi bent á að hagfelld væri að draga úr almennari stuðningsaðgerðum á borð við vaxtabætur vegna þess að þær vinni gegn eigin markmiðum, leiði til aukinnar skuldsetningar, aðstoði fólki ekki að eignast eigið húsnæði og hafi að öllum líkindum áhrif til hækkunar á húsnæðisverði.⁶

Að mati Viðskiptaráðs er tímabært að fara eftir leiðsögn AGS og leggja niður vaxtabótakerfið í núverandi mynd. Í stað þess mætti einblína á markvissari stuðningsaðgerðir á húsnæðismarkaði til þeirra sem þurfa á slíkum úrræðum að halda.

Viðskiptaráð mælir loks með að aðrar og skilvirkari leiðir verði farnar til að stuðla að auknu húsnæðisframboði. Þar má helst nefna einföldun regluverks, aukið lóðaframboð og skilvirkari leyfisveitingaferli þegar kemur að nýbyggingum og skipulagsmálum. Að mati Viðskiptaráðs ættu stjórnvöld að öðru leyti að draga úr inngripum á húsnæðismarkað. Með því mætti skapa honum stöðugra umhverfi þar sem framboð og eftirspurn geta fylgst að með betri hætti, og þannig gert fólki auðveldara fyrir með að eignast húsnæði til langs tíma litið.

Viðskiptaráð leggur til að þingsályktunartillagan verði endurskoðuð með tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Gunnar Úlfarsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁶ Sjá umfjöllun um úttekt AGS á skatt- og bótakerfinu á Íslandi frá 2015 á eftirfarandi slóð:
<https://www.vi.is/frettir/uttekkt-ags-afellisdomur-yfir-husnaedisstefnu-stjornvalda>