

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022.

Frá 4. minni hluta fjárlaganefndar.

#### Inngangur.

Í 4. gr. laga nr. 123/2005 segir að ríkisstjórn skuli, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggi fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er, en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu til fimm ára í senn skal leggja til grundvallar við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert. Fjármálaáætlun liggur síðan til grundvallar fjárlagafrumvarpi sem lagt er fram af ríkisstjórn að hausti ár hvert.

Ríkisstjórnin hefur lagt fram þingsályktunartillögu um fjármálastefnu en ekki hefur gengið sem skyldi að afgreiða hana til síðari umræðu sem bendir til þess að ekki ríki einhugur um hana innan ríkisstjórnarinnar. Nú er gerð krafa um jákvæðari heildarafkomu ríkis og sveitarfélaga en áður. Til stóð að ríki og sveitarfélög mundu gera með sér samkomulag og ganga út frá raunverulegum forsendum fyrir áframhaldandi lækkun skuldahlutfalls. Samkomulag náðist ekki og því telur 4. minni hluti að markmið fjármálastefnu séu fullkomlega óraunsæ þar sem ljóst sé að sveitarfélög nái ekki að standa við sinn hluta afkomumarkmiða sem birt eru í fjármálastefnunni. Það er gagnrýni vert að ríkisstjórn leggi fram einhliða markmið fyrir sveitarfélögin án samkomulags við þau.

Annað lykilatriði sem 4. minni hluti telur að verði til þess að fjármálastefnan sé óframkvæmanleg eins og hún liggur fyrir eru loforð ríkisstjórnar um auknar innviðafjárfestingar á sama tíma og boðað er aukið aðhald í ríkisfjármálum. Slíkar yfirlýsingar eru illsamræmanlegar og benda til þess að ríkisstjórnin sé ekki tilbúin til að fylgja þeirri stefnu sem birtist í þingsályktunartillögunni sem nú er til umfjöllunar. Þess ber þó að geta að ávallt er gert ráð fyrir afgangi hjá ríkissjóði sem m.a. er ætlaður er til ákveðinna framkvæmda en meginmarkmið ríkisstjórnarinnar er að niðurgreiða skuldir.

#### Gildissvið.

Sú tillaga að ríkisfjármálastefnu sem ríkisstjórnin hefur þó orðið sammála um að leggja fram tekur til árána 2017–2022. 4. minni hluti er ósammála því að ný fjármálastefna taki til ársins 2017 þar sem stefna fyrir yfirstandandi ár var samþykkt á síðasta ári og gildir væntanlega út þetta ár. Því væri eðlilegra að ríkisstjórnin sleppti árinu 2017 en legði fram fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Þau afkomumarkmið sem A-hluta sveitarfélaganna eru sett í fjármálastefnunni eru að mati sambands þeirra óraunsæ. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga til næsta árs eru að þeirra mati bindandi reglur um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélaganna. 4. minni hluti gagnrýnir að ríkisstjórnin þurfi að leita frekara samstarfs um þann talnagrunn sem afkomumarkmið sveitarfélaganna byggist á eftir að ríkisfjármálastefnan hefur verið lögð fram, en sveitarfélögin hafa vonast til að sú rýnivinna leiði til endurskoðunar á afkomumarkmiðum

og sameiginlegri sýn á horfur þar að lútandi. Það bendir til þess að ríkisstjórninni hafi nú þegar mistekist að innleiða nauðsynlega breytingastjórnun til að tryggja framgang nýrra laga um stjórn opinberra fjármála með því að beita einhliða boðvaldi í því sem átti að vera samráðsferli öllum til hagsbóta. Yfirgnæfandi líkur eru á að þau markmið sem sett eru um niðurgreiðslu skulda sveitarfélaga séu óraunsæ og því muni framlögð fjármálastefna ríkisstjórnarinnar ekki halda. Verði það raunin mun gildissvið laganna reynast takmarkaðra en ætlunin var. 4. minni hluti leggur áherslu á að draga beri úr þeim kvöðum sem lagaðar eru á sveitarfélögin í ríkisfjármálastefnunni til þess að þau geti áfram greitt niður skuldir sína með eðlilegum hraða og viðhaldið nauðsynlegu framkvæmdastigi. Að lokum er mikilvægt að mati 4. minni hluta að viðræðum ríkis og sveitarfélaga ljúki á þessu ári með því að auka hlutdeild sveitarfélaga í sköttum, m.a. í ljósi fjölgunar vanfjármagnaðra verkefna sem lögð hafa verið á sveitarfélögin.

### **Grunngildi.**

Fjármálastefnan skal byggjast á grunngildum um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, gagnsæi og festu í opinberum fjármálum og á að ná til umfangs, afkomu og þróunar eigna, skulda og langtímaskuldbindinga hins opinberra í heild sinni og til ekki styttri tíma en fimm ára í senn.

Stefnan er lögð fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) eins og lögin mæla fyrir um, en í henni er hvergi að finna töluleg gildi um áætlaða landsframleiðslu. Þó svo að fjárlaganefnd hafi fengið upplýsingar um þau frá Hagstofunni telur 4. minni hluti að slíkar upplýsingar eigi að koma fram í stefnunni sjálfri til glöggvunar öllum þeim sem vilja kynna sér þær. Einnig telur 4. minni hluti að birta eigi öll markmið stefnunnar í tölulegum gildum sem almennum lesendum eru væntanlega tamari en hlutföll af jafn stórum stærðum og hér um ræðir.

Þrátt fyrir að birta eigi umfang stefnunnar samkvæmt lögnum er það gert óbeint með því að sett er stefnumið um að árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af VLF á tímabilinu. Fyrirmæli laganna eru þó að mati 4. minni hluta skýrari þar sem ekki fer á milli mála að með umfangi sé átt við heildartekjur ríkissjóðs.

Ekkert yfirlit er yfir þróun eignanna eins og krafist er í lögnum. Því er ekkert um fjárfestingarstefnu sem að mati 4. minni hluta er ekki nógu fullkomin framsetning og ekki til þess fallin að skapa traust og langtímayfirsýn yfir fjárfestingar ríkisins. Ekki er heldur gerð grein fyrir breytingu á eignasamsetningu en í nýjum lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir að eignir sem áður voru gjaldfærðar verði nú eignfærðar. Er þar m.a. átt við jarðgöng, vegi, jarðnæði, byggingar o.fl. Í stefnunni er því ekki að finna yfirlit yfir þær breytingar og þau markmið sem þessi mikilsverða breyting hefur í för með sér. Ekki er heldur gerð grein fyrir þróun skuldbindinga þó að þess sé krafist í lögnum

Það er því mat 4. minni hluta að bæta hefði þurft framsetningu upplýsinga milli umræðna um stefnuna til að hún uppfyllti lágmarkskröfur laganna.

### **Tekju- og útgjaldastefna.**

Í forsendum ríkisfjármálastefnunnar er gengið út frá því að tekjur hins opinbera vaxi að miklu leyti í takt við nafnvöxt VLF eða um 60 milljarða kr. árlega. Á sama tíma vaxi útgjöldin um 50 milljarða kr. á ári. 4. minni hluti telur að gera þurfi skýrari grein fyrir ráðstöfun þess svigrúms sem hér myndast. 4. minni hluti er ekki sammála þeim stefnumiðum fjármálastefnunnar, þ.e. að afgangi á heildarjöfnuði hins opinbera tímabilið 2017–2022, sem verði a.m.k. 1,0% af VLF árið 2017, a.m.k. 1,6% af VLF árin 2018 og 2019 en lækki um 0,1% af

VLF á hverju ári þar á eftir, verði öllum varið til lækkunar skulda. 4. minni hluti gagnrýnir hversu hratt ætlunin er að greiða niður heildarskuldir hins opinbera en áætlun gerir ráð fyrir að þær verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2019 og verði ekki hærri en 26% af VLF í árslok 2022. Enn fremur er 4. minni hluti ósammála því að verja beri öllu óreglulegu og ein-skiptis fjárstreymi í ríkissjóð til lækkunar skulda og ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga þar sem jafnframt þarf að huga að aðkallandi uppbyggingu innviða, svo sem til heilbrigðiskerfis, menntakerfis og samgangna.

Fjórði minni hluti telur að gera þurfi skýrari grein fyrir skattastefnu ríkisstjórnarinnar og hvar áherslurnar verða lagðar á gildistíma stefnunnar. Þannig þurfi að gera grein fyrir hver verði markmið og þróun skattbyrðarinnar og hvernig tilfærslukerfinu verði beitt á tímabilinu.

Fjórði minni hluti leggur áherslu á að farin verði blönduð leið til lækkunar skulda jafnframt ákveðnum breytingum á skattkerfinu. Í því felst upptaka náttúrugjalds, auðlindaskatts og lýðheilsuskatts og að gerðar verði breytingar á álagningu fjármagnstekjuskatts hjá þeim sem eingöngu hafa fjármagnstekjur. 4. minni hluti vill endurskoða skattkerfið í samræmi við tillögur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem voru nánar útfærðar af verkefnisstjórn samráðsvettvangs um aukna hagsæld. Þær hugmyndir fela m.a. í sér að neðra skattþrep verði lækkað verulega og persónuafsláttur verður útgreiddanlegur.

Fjórði minni hluti leggur til að ríkissjóður leggi á nýja skatta. Í því sambandi telur 4. minni hluti að leggja beri nýtt gjald á ferðamenn við komu til landsins (náttúrugjald) sem skili um 3 milljörðum kr. árlega í ríkissjóð. Um verði að ræða tímabundnar álögur sem varið verði til nauðsynlegrar uppbyggingar í 3–5 ár. Að þeim tíma loknum verði andvirði skattanna ráðstafað í stöðugleikasjóð til sveiflujafnandi aðgerða í framtíðinni. Tengja þarf gjaldtökuna við stýringu ferðamanna til landsins þannig að náttúrugjald, farþegagjald eða lendingargjald verði mismunandi milli flugvalla og árstíða.

Fjórði minni hluti telur að gistináttagjald eigi í auknum mæli að renna til sveitarfélaganna. Einnig þarf að endurskoða með hvaða hætti það er framsett en að mati 4. minni hluta ætti það að vera ákveðið hlutfall af gistináttakostnaði, ekki föst krónutala eins og nú er en það felur í sér ójafnræði á milli þeirra sem selja gistingu í ólíkum verðflokkum.

Fjórði minni hluti telur að leggja beri á aukna auðlindaskatta og verja andvirði þeirra til að byggja upp stöðugleikasjóð. Þá telur 4. minni hluti að leggja þurfi á lýðheilsuskatta.

Að lokum leggur 4. minni hluti áherslu á að þeir einstaklingar sem eingöngu hafi framfærslu af fjármagnstekjum greiði eðlilegan hluta þeirra í formi útsvars til sveitarfélaganna.

### Lækkun skulda.

Í ljósi kröftugs hagvaxtar hafa skapast rými til að hægja á niðurgreiðslu skulda ríkissjóðs. 4. minni hluti telur að of mikil áhersla sé lögð á hraða niðurgreiðslu á skuldum ríkissjóðs. Þess í stað ætti að hægja á afborgunum skulda og verja meira fé til uppbyggingar.

Fjórði minni hluti vekur athygli á því að ríkisfjármálastefnan tekur ekki mið af hagsveiflu-leiðréttingu. Því er hætt við að sá afgangur sem stefnt er að náist ekki og honum verði því ekki hægt að ráðstafa til uppbyggingar nauðsynlegra innviða. Þá bendir 4. minni hluti á að í forsendum fjármálastefnunnar er gengið út frá áframhaldandi kröftugum hagvexti út gildistíma hennar og gangi það eftir verður um eitt lengsta hagvaxtarskeið í sögu landsins að ræða. 4. minni hluti geldur varhug við svo bjartsýnum áætlunum.

Fjórði minni hluti telur að verja þurfi hluta af væntanlegu söluandvirði bankanna til framkvæmda í stað þess að greiða skuldir jafn hratt niður og nú er ætlunin að gera í ríkisfjármálastefnunni. Áður en ráðist er í sölu bankanna þarf ítarleg eigendastefna fyrir bankana að liggja fyrir sem samfélagsleg sátt ríkir um en einn af veigamestu óvissuliðunum á tímabilinu sem

stefnan nær til tengist sölu eigna ríkissjóðs, einkum hlutdeildar í viðskiptabönkunum. Miðað við bókfært verð nemur hlutur ríkissjóðs í stóru viðskiptabönkunum um 450 milljörðum kr. Ríkið á Íslandsbanka og Landsbankann nánast að fullu en um 13% hlutafjár í Arion banka. Ljóst er að niðurgreiðsla á skuldum ríkisins ræðst að miklu leyti af því hvernig til tekst með sölu þessara eigna. 4. minni hluti telur nauðsynlegt að framtíðarskipulag og eignarhald viðskiptabankanna verði rætt ítarlega á Alþingi. Svára þarf spurningum eins og hvernig bankarnir verða best undir sölu búnir. Endurskoða þarf efnahagsreikninga þeirra og starfsemi áður en að sölu kemur. Fyrir liggur að eiginfjárstaða bankanna er mjög sterk og eru þeir í reynd of-fjármagnaðir. Nauðsynlegt er að taka ákvarðanir um hvort ekki sé rétt og skynsamlegt að áður en til sölu bankanna kemur greiði þeir sérstakt framlag í ríkissjóð með lækkun á eigin fé. Vanda verður til undirbúnings sölu á eignarhlutum ríkisins í viðskiptabönkunum og skapa þannig traust á sölufurðinu. Skoða á hvort skynsamlegt væri að leita til erlendra aðila um ráðgjöf og umsýslu vegna sölu. Það gæti aukið traust á sölufurðinu sjálfu og skapað þann frið um það sem nauðsynlegur er. Fyrir þann tíma þarf að liggja fyrir hvernig ríkisvaldið telur að eignarhaldi bankanna verði best fyrir komið til langs tíma. Hugsanlega þarf að marka ramma um hámarkshlut einstakra hluthafa og takmarka krosseignatengsl eftir því sem frekast er kostur. Koma þarf í veg fyrir óeðlilega og óæskilega hagsmunaaðrekstra og tengsl. 4. minni hluti vekur athygli á því að efnahags- og viðskiptanevnd hefur til meðferðar undirbúning á sölu eignarhluta ríkisins í bönkunum og framtíðarskipulag fjármálamarkaðar. Þar sem hlutverk fjárlaganefndar er m.a. að fjalla um eignir ríkisins mun 4. minni hluti taka virkan þátt í þeim umræðum og kynna sínar áherslur. Markmiðið er að sala bankanna fari fram að undangenginni ítarlegri umræðu og gætt verði að almannahagsmunum, m.a. með því að hafa sölufurði gegnsætt og opið.

### **Eigendastefna ríkisins.**

Fjórði minni hluti telur að fara þurfi yfir eigendastefnu ríkisins í opinberum hlutafélögum og leggja mat á hvort og þá að hvaða marki stjórnir ríkisfyrirtækja geti tekið ákvarðanir um fjárfestingar sem valdi því að takmarka þurfi framkvæmdir ríkissjóðs.

Ríkisstjórnin telur sig leitast við að tryggja að umsvif fyrirtækja í opinberri eigu vinni með en ekki gegn settum hagstjórnarmarkmiðum. Erfitt sé að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá þessum fyrirtækjum á allra næstu árum þar sem mikil þörf hafi myndast fyrir uppbyggingu á innviðum, til að mynda á sviði flugsamgangna og orkumiðlunar, auk þess sem ljúka þurfi við verkefni í orkuöflun sem þegar eru hafin. Að mati ríkisstjórnarinnar eiga nýjar fjárfestingar að byggjast á skýrum arðsemisforsendum og þær þurfi að tímasetja með hliðsjón af efnahagshorfum. 4. minni hluti telur hins vegar að ekki megi gleyma þeim vanda sem fámennari byggðir landsins glíma við og telur því varasamt að láta einungis skýr arðsemis-sjónarmið ráða fjárfestingum þar sem fjárfestingar í dreifðum byggðum kunni hæglega að sitja á hakanum verði þessi stefna raunin. Jafnframt bendir 4. minni hluti á að við ákvörðun á forgangsöröðun framkvæmda þurfi enn fremur að horfa til þjóðhagslegrar arðsemi sem tekur til mun fleiri þátta en hefðbundnir arðsemisútreikningar.

Fjórði minni hluti telur að ríkið þurfi nú þegar að hefja samgönguframkvæmdir á svæðum þar sem þensluáhrif þeirra eru lítil. Að mati 4. minni hluta virðist þessi stefna ekki gæta nægjanlega að sjónarmiðum hinna dreifðu byggða. En það er afar mikilvægt að stefnt sé að því að greina áhrif mismunandi fjárfestinga og framkvæmda í einstökum sviðum sem og þensluáhrif á landsbyggðina annars vegar og höfuðborgarsvæðið hins vegar. Stórir landshlutar hafa ekki fundið fyrir þenslu eða miklum efnahagslegum vexti. Frekar hefur verið um samdrátt eða stöðnun að ræða. Umfangsmestu opinberu framkvæmdir næstu ára verða á suð-

vesturhorni landsins, þ.e. bygging nýs Landspítala og viðamikil stækkun á Keflavíkurflugvelli. Landsvæðaskiptingu þarf að hafa í huga við forgangsöröðun fjárfestingarverkefna hins opinbera. Gæta þarf sérstaklega að því að stýra opinberum framkvæmdum í heild þar sem framkvæmdir á vegum opinberra hlutafélaga vega mjög þungt, svo sem á vegum Isavia og Landsnets.

Alþingi, 28. mars 2017.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.