

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. nóvember 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, 206. mál.

Frumvarp þetta kemur í stað laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, verði það lögfest og kemur að fullu til framkvæmda árið 2017. Í markmiðsgrein frumvarpsins kemur fram að lögunum er ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum, þ.m.t. fjármálum sveitarfélaga, til lengri og skemmri tíma, vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár, skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og starfsemi, að opinber reikningsskil séu í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskilareglur og virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.

Fjármál hins opinbera verða að stuðla betur að góðri hagstjórn, efnahagslegum stöðugleika og að jöfnun sveiflna en hingað til hefur verið raunin. Á undanförunum tveimur áratugum hefur hallarekstur ríkis og sveitarfélaga numið 2,2% af landsframleiðslu á ári að jafnaði. Hið æskilega markmið um að rekstur hins opinbera sé í jafnvægi yfir hagsveiflumar hefur alls ekki náðst. Opinber fjármál hafa oftár en ekki magnað sveiflur í efnahagslífinu í stað þess að draga úr þeim. Hafi hagvöxtur aukist frá fyrra ári hefur halli aukist eða afgangur minnkað og öfugt. Opinberu fjármálin hafa magnað hagsveiflur í 11 af síðustu 20 árum.

Samtök atvinnulífsins telja ný lög um opinber fjármál mjög mikilvægt framfarspor í stjórn efnahagsmála á Íslandi. Samtökin vilja þó gera athugasemd við 7. gr. um fjármálastefnu og túlkun á 50. gr. sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins.

Um 7. gr. Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar

Í greininni eru settar fram tvær fjármálareglur um afkomu og skuldir; að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu og að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 45% af vergri landsframleiðslu.

Samtök atvinnulífsins leggja til að auk framangreindra afkomu- og skuldareglna verði útgjaldareglu bætt við. Reglan gæti t.d. verið þannig að nafnvöxtur útgjalda hins opinbera, að frádregnum vaxtagjöldum, vaxi ekki umfram langtíma meðalhagvöxt (2,5%) að viðbættu verðbólguarkmiði Seðlabankans (2,5%). Slík regla myndi takmarka árlegan útgjaldavöxt og þvinga stjórnvöld til að halda sig innan setts ramma. Nafnvöxtur ríkisútgjalda á árunum 2000-2007 var að meðaltali 10% á ári. Reynsla þensluáranna 2004-2007 sýnir að afkoma er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhald opinberra fjármála. Rekstur hins opinbera uppfyllti skilyrði bæði skulda- og afkomureglunnar árin 2006 og 2007. Samanlögð afkoma var jákvæð yfir fimm ára tímabil og skuldir hins opinbera voru langt undir 45% skulðapakinu en útgjöld hins opinbera uxu mikið og juku þenslu í hagkerfinu. Útgjaldaregla hefði getað komið böndum þar á.

Samkvæmt Alþjóðagjaldeyrissjóðnum hafa ríflega 80 ríki innleitt fjármálareglur. Algengast er að ríki styðjist við afkomureglu en færst hefur í vöxt að útgjaldareglu sé framfylgt samhliða slíkri reglu, einkum meðal iðnríkja. Á árinu 2013 voru 60% af þeim iðnríkjum sem hafa innleitt fjármálareglur með útgjaldareglu.

Um túlkun 50. gr. um tekjur A-hluta ríkissjóðs í athugasemdum frumvarpsins

Í 50. gr. frumvarpsins eru tekjur A-hluta ríkissjóðs skilgreindar. Þar segir að skilgreining og flokkun tekna A-hluta ríkissjóðs skuli gerð samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál þar sem megintekjuflokkar eru skatttekjur, tryggingagjöld, fjárframlög og tekjur sem greinast í eignatekjur, rekstrartekjur ríkissjóðs og ríkisaðila í A- hluta, sektir og skaðabætur, framlög og aðrar tekjur. Rekstrartekjur ríkissjóðs ná til tekna fyrir veitta þjónustu þar sem gjaldtaka er ákvörðuð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

Í athugasemdum um 50. gr. segir að með frumvarpinu ákveði Alþingi fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka í stað þess að veita þær sem fjárheimildir til einstakra ríkisaðila í A-hluta og verkefna. Algengt sé að Alþingi setji lög þar sem lagðir eru á ákveðnir skattar sem eru markaðir tilteknum málefnum. Þessir tekjustofnar hafi verið eignadir þeim stofnunum sem hafa að stærstum hluta borið ábyrgð á framkvæmd þeirra verkefna sem skattlagningin var mörkuð. Með frumvarpinu sé gert ráð fyrir að tekjustofn sé tengdur málaflökki í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því beri að láta tekjumar af honum renna í ríkissjóð en það sé hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflökks hverju sinni. Loks sé það verkefni hlutadeigandi ráðherra að ákveða fjárveitingar til þeirra aðila sem annast framkvæmdina. Samtökin eru almennt fylgjandi því sjónarmiði að skattlagning eigi að vera sem almennust þó að í undantekningartilvikum sé réttlætunlegt að afmarka fjármögnun viðbótarútgjalda við þrengri hóp gjaldenda í stað þess að hækka skattþrósentur almennra skatta. Hinsvegar telja SA það óásættanlegt að draga úr mörkun ríkistekna án þess að afnema jafnframt tekjustofninn. Slík framkvæmd myndi stríða gegn tilgangi upphaflegrar lagasetningar og getur leitt til þess að ákveðnir hópar verði látnir bera þyngri skattbyrði en aðrir án þess að málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.

Stór hluti markaðra tekna stafa af gjöldum sem hafa verið lögð á ákveðna hópa til að standa undir kostnaði við ákveðið eftirlit eða þjónustu. Hefur þannig verið ákveðið samhengi milli gjaldtökkunar og raunverulegs kostnaðar við að sinna verkefni því sem gjöldunum er ætlað að fjármagna. Hafi verkefnið krafist aukins fjármagns hefur það verið notað til að réttlæta frekari gjaldtöku og á sama hátt hafa uppsafnaðar fjárheimildir þótt veita tilefni til að gjaldtakan sé lækkuð til samræmis. Skattheimta þarf að vera einföld og gegnsæ til að ríkt geti samfélagsleg sátt um nauðsyn hennar og ef aftengja á sambandið milli slíkra tekjustofna og undirliggjandi verkefna eru forsendur fyrir gjaldtökunni einfaldlega brostnar og nauðsynlegt að fjármögnun allra slíka sérverkefna séu endurskoðuð.

Þá hafna samtökin alfarið öllum hugmyndum um breytta ráðstöfun á tryggingagjaldi eða öðrum mörkuðum tekjustofnum sem aðilar vinnumarkaðarins hafa samið um og eru í gildi iðgjalda. Á þetta við um atvinnuþryggingagjald, gjald til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, fæðingarorlofsgjald, ábyrgðargjald vegna tryggingar krafna vegna gjaldþrota vinnuveitenda, gjald til starfsendurhæfingarsjóða, markaðsgjald og iðgjald vegna slysatryggingar sjómanna. Um slík gjöld gilda allt önnur lögmál en um aðra markaða tekjustofna ríkisins enda eru fela þau í sér útfærslu á samkomulagi því sem er í gildi við aðila vinnumarkaðarins um fjármögnun tiltekinna réttinda á vinnumarkaði. Verði þessi túlkun fjármálaráðuneytis á greininni niðurstaðan fæli það í sér grundvallarbreytingu á íslenska vinnumarkaðslíkaninu. Þríhliða samstarf stjórnvalda, Samtaka atvinnulífsins og verkálýðshreyfingar byggir oftast en ekki á mörkuðum tekjustofnum til að fjármagna viðkomandi verkefni. Þetta er fyrirkomulag sem þróast hefur á undanförunum 3-4 áratugum og er

órjúfanlegur hluti vinnumarkaðslikansins. Túlkun fjármálaráðuneytis felur í raun í sér einhliða uppsögn á þessu fyrirkomulagi og gæti haft alvarleg áhrif á samskipti stjórnvalda og aðila vinnumarkaðar og grafið undan friði á vinnumarkaði.

Samtök atvinnulífsins hafa áður tekið undir þau sjónarmið að stjórnvöld og Alþingi séu illa í stakk búin til að taka ákvörðun við afgreiðslu fjárlaga um upphæð tryggingagjaldsins og skiptinu þess niður á réttindi sem launafólk í landinu ávinnur sér. Telja samtökin edlilegra að aðilar vinnumarkaðarins beri því meginábyrgð á skipulagi og framkvæmda þeirra verkefna til að stuðla megi að betri þjónustu, aukinni hagkvæmni og minni misnotkun. Hafa SA því lagt til að stofnun sem tæki á móti tryggingagjaldi og ráðstafaði því til framangreindra verkefna verði færð undir C-hluta ríkissjóðs. Samtök atvinnulífsins leggja hins vegar áherslu á að réttindakerfin sem tryggingagjaldinu er ætlað að fjármagna verði áfram lögbundið og að allir launþegar njóti þeirra trygginga sem kerfið býður upp á. Slík stofnun myndi því þurfa að njóta bakábyrgðar ríkissjóðs og eiga kost á að fá lán hjá ríkissjóði við tiltekna aðstæður. Sjóðimir yrðu þannig raunverulegir sjóðir sem væru í edli sínu hagsveiflujafnandi og iðgjöld til þeirra stillt þannig af að þeir stækki þegar vel árar í atvinnulífinu og minnki þegar illa árar.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Hannes G. Sigurðsson