

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin lagði áherslu á tekjuhlið áætlunarinnar, á kostnað nánari greiningar á efnahagslegum forsendum áætlunarinnar, en engu síður voru margir gestir nefndarinnar áhugasamir um þá hlið mála. Kom í ljós við yfirferð nefndarinnar og í máli gesta töluverð óánægja með fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar, bæði efnislega varðandi ákveðin atriði og almennari athugasemdir. Gerðar voru athugasemdir við „ýmsar fegrunaraðgerðir“ í áætluninni varðandi stöðu opinberra fjármála.

Það er mat 1. minni hluta að áætlunin sé ófullnægjandi að flestu leyti, einkum hvað varðar spágildi líkana sem stuðst er við, hæpnar forsendur, skort á gagnsæi og ófaglega aðferðafræði, en einnig í efnisatriðum sem snúa að útgjaldaþaki, þróun ríkisskulda, skorti á innviðaupbyggingu sem mun reynast kostnaðarsöm síðar og umdeilanlegum breytingum á skattaumhverfinu.

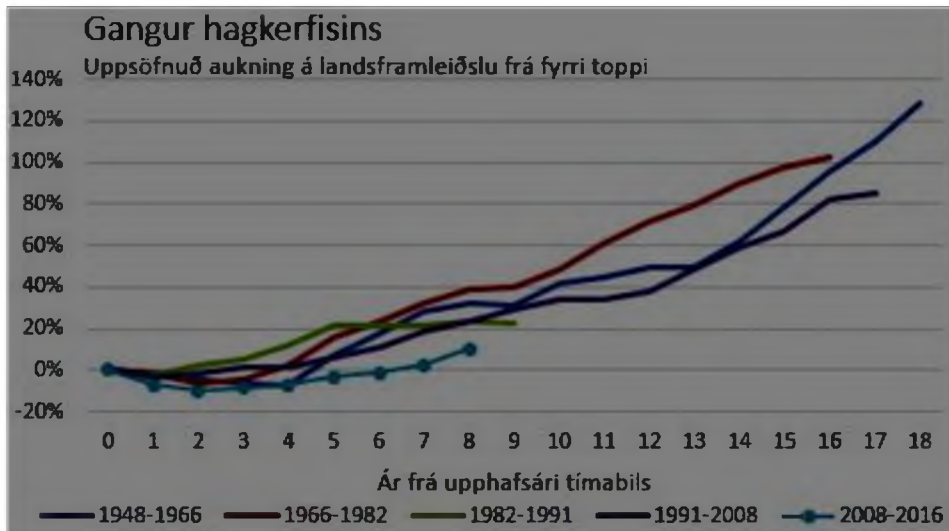
Efnahagsforsendur.

Margt er varhugavert við efnahagsforsendur áætlunarinnar. Á bls. 54 í tillögunni segir um gengisvísitölu: „Ekki er spáð fyrir um breytingar á gengi íslensku krónunnar í áætluninni heldur er gert ráð fyrir að gengið verði óbreytt yfir tímabilið.“ Þótt það geti vissulega verið erfitt að gera ráð fyrir tilteknum frávikum er ljóst að hér væri heppilegra að ganga út frá því að flökt á gengi muni halda áfram og að spágildið rýrni eftir því sem líður á tímabilið. Þannig hefur gengi krónunnar gagnvart evru t.a.m. flökt um 17,31% á undanförunum 12 mánuðum. Jafnvel þótt gert væri ráð fyrir minna flökti næstu fimm árin en undangengin fimm ár vegna bættra efnahagsaðstæðna þyrfti að gera ráð fyrir því að raungengi krónu kynni að hafa reikað tugum prósentu frá núverandi stöðu með tilliti til helstu samanburðargjaldmiðla að fimm árum loknum. Greining á þessu þar sem kæmu fram vikmörk ásamt sviðsmyndagreiningu fyrir helstu mögulegu útkomur hefði þurft að fylgja. Þá hefði einnig þurft að koma fram hvaða áhrif slíkt flökt mundi hafa á verga landsframleiðslu (VLF) og hvernig það breytir væntingum um skuldalækkun, tekjuafgang og getu áætlunarinnar til að uppfylla fjármálastefnu.

Á sama hátt er ekki greint frá ætludum viðbrögðum við því að hagvöxtur verði undir væntingum, verðbólga fari fram úr væntingum eða að þensla aukist meira en gert er ráð fyrir. Hvert þessara atriða kallar í raun á sjálfstætt áhættumat og sviðsmyndagreiningu vegna þess að öll þessi atriði ógna afkomumarkmiðum þeim sem liggja fjármálastefnu til grundvallar.

Í efnahagsforsendum fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að verðbólga verði áfram sögulega lág, en forsendur fyrir því eru afar óljósar, sérstaklega í ljósi þenslustigs. Þó er gert ráð fyrir því að kaupmáttaraukning verði minni en verðbólga á síðari hluta spátímabilsins, sem felur í sér raunskerðingu á kaupmætti, samhliða minnkandi launaþróun. Þegar það er tekið saman við aðrar væntar breytingar er erfitt að ímynda sér að spáin haldi. Þá er í ofanálag gert ráð fyrir auknum vexti einkaneyslu, án greiningar á áhrifum hans.

Ljóst er að góðar efnahagsaðstæður undanfarin ár hafa skapað meira svigrúm en gert var ráð fyrir á sínum tíma. Þó er enn ekkert sem bendir til þess að áframhaldandi hagvöxtur sé tryggður, þvert á það sem ítrekað hefur verið haldið fram. Á bls. 8 í tillögunum segir: „Ef spáin gengur eftir verður tímabilið eitt lengsta samfellda hagvaxtarskeið Íslandssögunnar.“ Vissulega er rétt að það yrði eitt lengsta samfellda hagvaxtarskeiðið en þá væri það í fjórða sæti af sex hagvaxtarskeiðum sem stóðu yfir í meira en eitt ár frá lýðveldisstofnun. Fyrir vikið væri rétt að greining á hugsanlegum niðursveiflum væri gefinn aðeins meiri gaumur, jafnvel þótt gert sé ráð fyrir áframhaldandi hagvexti.



Sú spá sem þó var gerð vakti töluverða gagnrýni. Allir helstu greiningaraðilar á Íslandi notast við QMM-líkan Seðlabankans, en fjármálaráð hefur bent á þá kerfislægu hættu sem stafar af því að allir greiningaraðilar styðjist við sama spálíkan. QMM-líkanið hefur út af fyrir sig takmarkað spágildi og er óheppilegt til að spá fyrir um áhrif skattabreytinga, breytinga á ríkisútgjöldum og annarra atriða sem snúa að ríkisfjármálum.

Brothætt útgjaldaþak.

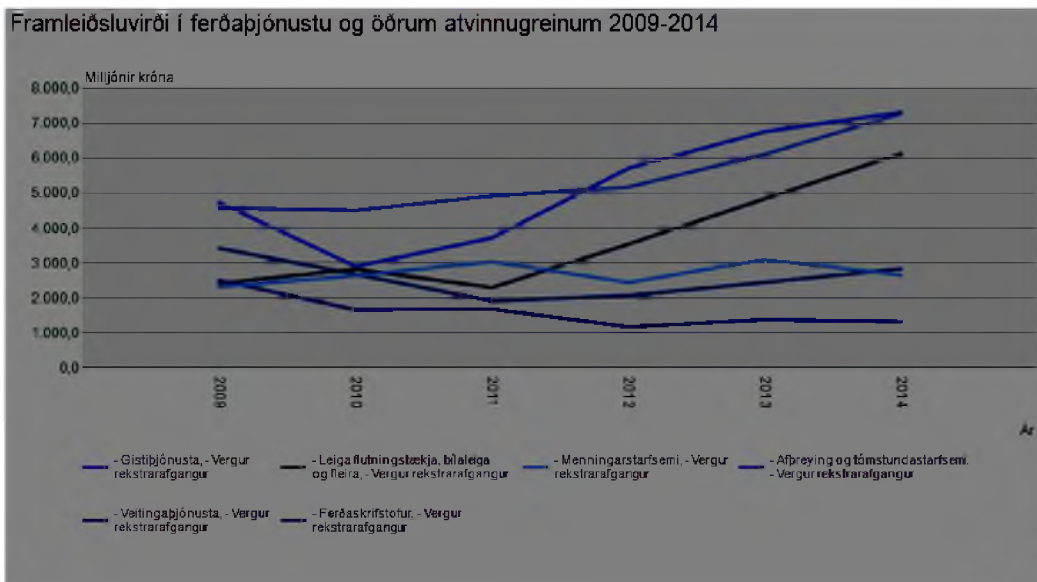
Þó svo að nefndin hafi ekki haft útgjaldahlíð ríkisfjármála til skoðunar er rétt að benda á að miðað við efnahagsforsendur er afar hæpið að hægt sé að halda ríkisfjármálum innan útgjaldaþaksins sem gengið er út frá. Lækkun heildarútgjalda ríkissjóðs úr 29% af VLF í ár í 28,4% af VLF skilur eftir svigrúm miðað við útgjaldaþakið í fjármálastefnunni. Þar sem heildartekjur lækka einnig verður svigrúm eftir upp á um 0,1% af VLF, sem eru um 3 milljarðar kr. á ári sem stendur. Þetta þýðir að verðbólga umfram aukningu á vergri landsframleiðslu, minni hagvöxtur en spáð er eða aukning á þenslu gæti orðið til þess að forsendur fjármálastefnu bregðist. Niðurskurður yrði þá nauðsynlegur ef starfa ætti innan ramma gildandi fjármálastefnu, en 0,5% frávik frá afkomutölu í aðra hvora áttina væri nóg til að fjármálastefnuna þyrfti að endurskoða samkvæmt fjármála- og efnahagsráðherra. Á hvern veg sem þetta er skoðað er útgjaldaþakið afar brothætt í þessum kringumstæðum.

Skattaumhverfið.

Í áætluninni er gert ráð fyrir nokkrum breytingum á skattaumhverfinu, einkum tveimur breytingum á virðisaukaskatti. Fyrri breytingin, hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustuna,

gæti verið gagnleg vegna þess að hún slær hugsanlega á ofhitnun í greininni. Þó hafa talsmenn ferðaþjónustunnar töluverðar áhyggjur af því að breytingin valdi fyrirtækjum í greininni umtalsverðum skaða, einkum smærri fyrirtækjum á landsbyggðinni. Þessar áhyggjur eru að mörgu leyti réttmætar í ljósi þess aðstöðumunar sem er milli fyrirtækja í ferðaþjónustunni eftir landshlutum, en lítil innviðaupbygging undanfarin ár hefur að sumu leyti grafið undan getu landsbyggðarinnar til að halda takti. Í þessu samhengi er sérstaklega bent á ástand vega annars vegar og hins vegar að mjög lítil áhersla hefur verið á uppbyggingu flugferða erlendis frá beint til Egilsstaða og Akureyrar eða tengiflugs innanlands frá Keflavík, sem gæti jafnað stöðuna töluvert.

Á árunum 2009–2014 jókst vergur rekstrarafgangur á þeim sviðum ferðaþjónustunnar sem ætla má að verði fyrir mestum beinum áhrifum af hækkuninni (sjá mynd), en þó eru ýmsar blikur á lofti. Gistinóttum á ferðamann ferfækkandi (3,83 nætur á mann 2016 samanborið við 4,41–4,55 nætur á mann árin 2011–2015), líklega vegna styrkingar krónu. Sum fyrirtæki hafa tilkynnt að þau séu að missa ákveðnar tegundir ferðamanna sem skipti máli fyrir rekstur þeirra. Ef þetta er hluti af stærra mynstri, þar sem dregur úr fjölda ferðamanna til Íslands, gæti hlotist af því þjóðhagslegur skaði. Fjármálastöðugleikaskýrsla Seðlabanka Íslands frá 2016 bendir á að afleiðingarnar gætu m.a. verið efnahagssamdráttur og aukið atvinnuleysi, ásamt útlánatapi vegna gjaldþrota. Eins og bent hefur verið á áður er útgjaldabak ríkissjóðs afar brothætt samkvæmt fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar og er varla þorandi að hætta á slíkar skattbreytingar, jafnvel þótt þær gætu dregið úr þenslu, meðan ætluð áhrif eru jafn óviss og raun ber vitni.



Bent hefur verið á að erfitt sé að spá fyrir um fækkun ferðamanna af völdum hækkunar virðisaukaskatts á ferðaþjónustu. Fjármála- og efnahagsráðuneytið spáir 1–2% fækkun ferðamanna og 4% hækkun verðs til ferðamanna, en gerði enga landshlutagreiningu og sýndi ekki á nokkurn hátt fram á spágildi eða forsendur sínar við þann útreikning.

Ljóst er að virðisaukaskattsbreytingar verður alltaf að gera með góðum fyrirvara, einkum í greinum þar sem pantanir eru gerðar með töluverðum fyrirvara. Það er einnig nauðsynlegt að fullnægjandi spár verði gerðar um áhrif þessarar breytingar þannig að hægt sé að bregðast við með aðgerðum sem styðja við ferðaþjónustuna. Öll tekjuaukning vegna hækkunar

virðisaukaskatts á ferðaþjónustu verður að skila sér til innviðauppyggingar og eðlilegast væri að ráðast í innviðauppyggingu og þjónustuúrbætur á borð við þær sem áður voru nefndar áður en farið verður í skattahækkunar.

Að svo sögðu er ætluð tímasetning virðisaukaskattsbreytinganna furðuleg. Að ferðaþjónustutengd starfsemi færast í almennt virðisaukaskattsþrep 1. júlí 2018, á hátindi vertíðar í ferðaþjónustunni, og að virðisaukaskattsþrepið lækki svo almennt sex mánuðum síðar, 1. janúar 2019, þýðir að ferðaþjónustufyrirtæki þurfi að vinna með þrjú mismunandi virðisaukaskattsþrep innan sjö mánaða tímabils, með tilheyrandi áhættu vegna breytinga á dagsetningum pantana og tilheyrandi bókhaldslegri flækju. Engin góð ástæða er fyrir þessu fyrirkomulagi, og betra væri að gera eina breytingu. Samtök atvinnulífsins hafa bent á að á síðustu átta árum hafi verið gerðar 211 skattkerfisbreytingar, eða að meðaltali um 26 á ári. Að gera fleiri breytingar með þessum hætti er óþarfi.

Fyrirhuguð lækkun á virðisaukaskatti í janúar 2019 er einnig varhugaverð í núverandi þensluástandi sem ríkisstjórnin hefur ítrekað varað við. Skattalækkunar eru þensluhvetjandi. Nú þegar talin er mikil hætta á ofhitnun hagkerfisins er rík ástæða til að bíða með skattalækkunar, einkum á virðisaukaskatti, og nota frekar auknar ríkistekjur til að lækka ríkisskuldur, bæta þjónustu, byggja upp innviði og búa í haginn fyrir næstu niðursveiflu. Ef menn ætla að læra eitthvað um hagstjórn af árunum fyrir hrun, þá er það að lækkun skatta hafi slæm áhrif í uppsveiflum, og réttast að skattalækkunar eigi sér frekar stað í niðursveiflum.

Samspil húsnæðisvandans við núverandi efnahagsaðstæður.

Lítið er fjallað í fjármálaáætlun um samspil húsnæðisvandans við núverandi efnahagsaðstæður. Fram kom í máli gesta að þótt það gæti verið þensluhvetjandi að ráðast í miklar framkvæmdir við húsnæðisuppyggingu kæmi á móti að núverandi húsnæðisvandi hefði í för með sér mikla eftirspurn eftir húsnæði sem skapaði einnig þenslu. Sú þensla minnar við uppyggingu. Ekki er hægt að fullyrða um hvort það yrði að lokum eða að jafnaði hlutlaust, en það gæti fallið öðrum hvorum megin, ásamt því að leysa vandamál sem er til staðar. Aðgerðir tengdar húsnæðisstuðningi í fjármálaáætlun eru ekki kostnaðarmetnar og ganga fyrst og fremst út frá því að viðhalda núverandi kerfi. Bygging 1.800 nýrra íbúða er ekki næg til að bregðast við skortinum, einkum þegar lítið er til reynslu síðustu ára þar sem Íbúðalánasjóður seldi frá sér rúmlega þúsund íbúðir í kippum á árunum 2015–2016, í stað þess að setja þær á almennan sölumarkað. Þessi nálgun ýtti líklega undir vandamálið sem fjármálaáætlunin leitast svo ekki við að leysa.

Skortur á sannfærandi viðbragðsáætlun vegna húsnæðisskorts dregur úr trúverðugleika fjármálaáætlunarinnar.

Sveitarfélög.

Sveitarfélög hafa lýst yfir talsverðri óánægju með fjármála- og efnahagsráðuneytið um gerð fjármálaáætlunarinnar. Kveðið er á um samráð ríkis og sveitarfélaga við gerð fjármálaáætlunar í 11. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir lakari afkomu sveitarfélaga árin 2017 og 2018 en betri afkomu árin 2020–2022. Ekkert samráð hefur verið haft við sveitarfélögin um þessa greiningu og er ekki að finna útskýringu á þessum frávikum í fjármálaáætlun. Í 5. kafla greinargerðar með áætluninni er fjallað um fjármál sveitarfélaganna en að þeirra sögn hefur samráð um þennan hluta áætlunarinnar verið ekkert. Þá hefur verið gengið eftir því að ýmist talnaefni um sveitarfélög verði borið undir samráðsnefnd um efnahagsmál en slíkt hefur ekki verið gert.

Sveitarfélögin hafa nú um nokkurn tíma þurft að slá verkefnum sem snúa að innviðauppyggingu á frest og miðað við fjármálaáætlun verður þeim slegið áfram á frest. Miðað við forsendur hennar má vænta neikvæðrar afkomu sveitarfélaganna um 8 milljarða kr.

Ferðapjónusta er nú sú grein sem vex einna hraðast af íslenskum atvinnugreinum en málefna- og ferðapjónusta í fjármálaáætluninni er afmarkað við þann hluta sem er á byrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Þó er nauðsynlegt að taka málefni ferðapjónustunnar til skóðunar við umfjöllun um fjármál sveitarfélaga, sérstaklega þegar litið er til þeirra krafna sem gerðar eru til sveitarfélaga í fjármálastefnu varðandi skuldastöðu. Meðan tekjur sveitarfélaga aukast ekki og kröfur til innviðauppbyggingar minnka ekki þá getur skuldastaða varla batnað.

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2017 voru framlög til uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum skert, en nauðsynlegt er að sveitarfélög hafi nægar fjárheimildir til að bregðast við auknum ferðamannafjölda með nauðsynlegri uppbyggingu innviða. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lagt til að tekjur af gistináttgjaldi renni til sveitarfélaga að hluta og í uppbyggingarsjóð að hluta, sem væri ein leið til að slá aðeins á vandann, en auk þess þyrfti að breyta gistináttgjaldi þannig að það yrði hlutfall af gistiverði, frekar en föst krónutala.

Samráð við sveitarfélög við vinnslu fjármálaáætlunarinnar hefur verið ófullnægjandi. Ef áætlunin á að vera áreiðanleg, gagnsæ og nýtanleg til ársins 2022 verður að auka samráð til muna þannig að samræmis gæti á milli áætlanagerðar sveitarfélaga og spágerðar fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar. Eins og hún er núna er ekki samræmi á milli fjármálaáætlunar og afkomu- og fjármagnsáætlana sveitarfélaga.

Alþingi, 8. maí 2017.

Smári McCarthy.