

## Umsögn

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

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar markar stefnumótun hennar til næstu fimm ára um fjárveitingar hins opinbera til allra málaflokka. Áætlunin er því grundvallarplagg hvernar ríkisstjórnar þegar kemur að pólitískri sýn og áherslum. 2. minni hluti tekur undir það sem kemur fram í umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar hvað varðar vinnulag Alþingis í kringum fjármálaáætlun. Það er mat efnahags- og viðskiptanefndar að mun skýrara vinnulag þurfi að leggja til grundvallar við þinglega meðferð fjármálaáætlunar og er nefndin samstíga um þær ábendingar sem koma fram hjá meiri hluta nefndarinnar hvað það varðar.

Áætlunin er gerð samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. Um þau lög var ágætis samstaða á undirbúningstíma en þegar kom að lokaafgreiðslu málsins á þingi skildu leiðir. Það var ekki síst vegna vilja þáverandi stjórnarmeirihluta Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks að hafa í lögumum mjög stífar fjármálareglur og skilja eftir afar takmarkað svigrúm til beitingar opinberra fjármála til sveiflujöfnunar, einkum á erfiðleikatímum. Þessar reglur voru harðlega gagnrýndar, meðal annars í nefndarálitum minni hluta fjárlaganefndar, þar sem bent var á að fjármálareglur frumvarpsins legðu ekkert til við stjórn efnahagsmála á þenslutíma eða í aðdraganda ójafnvægis en gætu verið til óþurftar við að vinna á afleiðingum á samdráttartíma sem fylgi í kjölfarið.

#### Fjármálareglur og fjármálastefna.

Fjármálareglurnar voru í raun ekkert annað en lögbinding hægrisinnadrar efnahagsstjórnar sem höfð var að leiðarljósi allt síðasta kjörtímabil. Allt síðasta kjörtímabil afsalaði ríkið sér tekjum með skattkerfisbreytingum um leið og nánast allar breytingar stuðluðu að aukinni misskiptingu í samfélaginu. Nægir þar að nefna að veiðigjöld voru stórlækkuð og auðlegðarskattur ekki framlengdur, milliprep tekjuskattkerfisins var aflagt og svo mætti áfram telja. Seðlabankinn metur það svo að samtals hafi slaki eða slökun ríkisfjármálanna aukist um 2 ½% af vergri landsframleiðslu (VLF) á árunum 2015, 2016 og 2017, þ.e. að meðtöldu yfirstandandi ári. Fyrri tvö árin var slökunin fyrst og fremst á tekjuhlið, þ.e. aðhaldið minnkaði vegna þess að ríkið gaf eftir tekjur en á yfirstandandi ári er slökunin einnig veruleg á útgjaldahlið. Tvö og hálf prósent af vergri landsframleiðslu eru miklir fjármunir eða hátt í 70 milljarðar kr. eins og landsframleiðslan stendur nú. Ekki er hægt að líta fram hjá þessum hagstjórnarmistökum undanfarinna ára en hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ríkisins er á hraðri niðurleið frá árinu 2014 og heildarafkoman á þann mælikvarða er í besta falli í járnnum. Benda má í því sambandi á gögn frá Seðlabanka Íslands og ágæta umfjöllun í álitssgerð fjármálaráðs.

Og er þá komið að fjármálaáætlun núverandi ríkisstjórnar en hún boðaði í upphafi síns valdatíma stóraukið samráð og samtal í orði. Hún valdi hins vegar að breikka heldur ágreininginn um fjármálareglurnar þegar hún lagði fram fjármálastefnu sína en þar bætti ríkisstjórnin við nýrri og mjög takmarkandi girðingu, heildarútgjaldaþaki fyrir hið opinbera

sem hlutfalli af VLF. Það þak liggur fast við núverndi umsvif hins opinbera og gerir að verkum að nánast ekkert er hægt að spýta í til uppbyggingar, t.d. ef slær í bakseglin efnahagslega. Nánast ekkert svigrúm er til að milda áhrif neikvæðra hagsveiflna þegar þær koma. Þetta hafa þingmenn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs gagnrýnt enda er fjármálastefnan hrein hægrihægri í anda niðurskurðar- og aðhaldsstefnu hægriafila um heim allan. Þingmenn Vinstri-grænna voru þó ekki þeir einu sem gagnrýndu stefnuna, óháð fjármálaráð orðaði það sem svo að stjórnvöld gætu hæglega lent í spennitreyju fjármálastefnunnar ef atburðarásin reyndist önnur en spár gerðu ráð fyrir.

Fjármálaáætlun nú byggist á þessari fjármálastefnu og ljóst má vera af umsögnum um áætlunina að margir deila áhyggjum fjármálaráðs af áður nefndri spennitreyju. Nánar verður komið að henni síðar í þessari umsögn.

### **Óvissa um efnahagslegar forsendur.**

Ljóst má vera af umsögn fjármálaráðs um fjármálaáætlunina að mikil óvissa er um ýmsar þjóðhagslegar og efnahagslegar forsendur. Þannig bendir ráðið á að ákveðinnar einsleitni gæti í líkönunum og spágerð á Íslandi. Orðrétt segir í áliti fjármálaráðs: „Allir helstu aðilar hér á landi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Þetta er áhyggjuefni. Einsleit líkön leiða til einsleitra spáa og umræða um efnahagsmál verður einsleit. Slíkt eykur hættu á því að allir geri sömu mistök.“ Í umsögn ráðsins má finna ýmsar fleiri athugasemdir við þá aðferðafræði sem beitt er við gerð fjármálaáætlunarinnar. Til að mynda er bent á að þær hagspár sem stuðst hafi verið við á undanförunum árum hafi ítrekað ekki stadið og þjóðhagsspáin hafi þannig tekið umtalsverðum breytingum yfir tíma. Enga greiningu sé hins vegar að finna í fjármálaáætluninni á þessum kerfisbundnu spáskekkjum á fjármál hins opinbera. Slík greining myndi að mati fjármálaráðs auka gagnsæi sem á að heita eitt af grunngildum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Þá dregur fjármálaráð í efa ýmsar þær forsendur sem fjármálaráðherra virðist gefa sér í fjármálaáætlun. Til að mynda geri þjóðhagsspá ráð fyrir að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist varanlega án þess að það sé rökstutt með greiningu. Einu rökin fyrir fullyrðingu um slíkt framvindubrot er lýsing á samdrætti í einkaneyslu frá árinu 2008. Í umsögn fjármálaráðs segir að einkaneysla sem hlutfall af VLF sé yfirleitt um þriðjungur í vestrænum ríkjum og erfitt að sjá hvi Íslendingar ættu að skera sig úr hvað það varðar til lengri tíma lítið.

Annað slíkt dæmi um forsendur sem eru óvissar er að áætlunin byggist á hagspá Hagstofu Íslands sem gerir ráð fyrir mjúkri lendingu eftir þá þenslu sem nú einkennir íslenska hagkerfið og þar með muni þetta langa hagvaxtarskeið ganga vandræðalaust yfir ef svo má segja. Í umsögn fjármálaráðs segir hins vegar að sagan kenni okkur að hörð lending sé „oftar en ekki raunin eftir þensluskeið á Íslandi og því æskilegt að hafa vaðið fyrir neðan sig og greina áhættuna. Að minnsta kosti væri eðlilegt að taka mið af spám og greiningum annarra greiningaraðila eins og kveðið er á um í lögum.“ Núverandi hagvaxtarskeið frá síðari hluta árs 2010 er þegar orðið hið lengsta í lýðveldissögunni og óvarlegt að gefa sér að það standi áfram óslitið til ársins 2022. Áætlunin byggist hins vegar á því að svo verði. Um leið og eitthvert bakslag kæmi væri grundvöllur áætlunarinnar því brostinn.

### **Skortur á samráði og greiningu á skattabreytingum.**

Ein helsta skattabreytingin sem boðuð er í fjármálaáætlun er að ferðaþjónusta verði færð úr neðra þrepi í efra þrep virðisaukaskattkerfisins en efra þrepið verði í kjölfarið lækkað. Auknar tekjur af því að færa ferðaþjónustuna í efra þrep virðisaukaskattkerfisins eiga að nema 17,5 milljörðum kr. á ársgrundvelli frá og með árinu 2019 en á móti kemur lækkun á efra þrepi virðisaukaskattkerfisins sem talin er leiða til 13,5 milljarða kr. lækkunar á tekjum ríkissjóðs á

ári. Nettó-tekjuáhrif eiga því að vera fjórir milljarðar kr. Þessi breyting var viðamest í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um málið.

Þessi aðgerð virðist hafa komið ferðaðþjónustuaðilum í opna skjöldu enda þvert á orð ýmissa talsmanna stjórnarflokkanna fyrir kosningar. Við þinglega meðferð málsins kom fram að ekkert samráð hafi verið haft við þessa aðila um aðgerðina þrátt fyrir að ferðaðþjónustan og stjórnvöld reki sameiginlega svokallaða Stjórnstöð ferðamála þar sem ætlunin er að sameiginleg stefna verði mótuð.

Rökin fyrir aðgerðinni eru þau að ferðaðþjónustan eigi að búa við sambærilegt skattaumhverfi og aðrar atvinnugreinar. Á sama tíma má benda á að íslensk ferðaðþjónusta er í samkeppni við ferðaðþjónustu í öðrum Evrópulöndum og verði þessi hækkun að veruleika mun íslensk ferðaðþjónusta bera mjög háan virðisaukaskatt miðað við önnur Evrópulönd.

Það sem skortir algjörlega í áætlunina er raunveruleg greining á áhrifum aðgerðarinnar á ferðaðþjónustuna, ferðamannafjölda, lengd dvalar ferðamanna og neyslu þeirra hér á landi. Við þinglega meðferð málsins komu fram ítrekaðar áhyggjur af því að hækkun á virðisaukaskatti gæti haft áhrif á dreifingu ferðamanna um landið sem hefur þó verið yfirlýst stefnumið stjórnvalda fram að þessu en dreifing ferðamanna um landið er nátengd dvalarlengd þeirra þar sem styttri dvöl yrði óhjákvæmilega nær höfuðborgarsvæðinu og miðstöð millilandaflugs. Þá kynni breytingin að hafa áhrif á dreifingu ferðamanna yfir árið en hingað til hefur mikill árangur náðst í að gera ferðaðþjónustu að heilsársatvinnugrein.

Fram kemur í áætluninni að mat fjármála- og efnahagsráðuneytis sé að áhrif breytingarinnar á straum ferðamanna, verðlag og styrkingu krónunnar séu óveruleg en engin greining er birt til stuðnings þessari niðurstöðu. Þó er talað um að breytingin gæti temprað vöxt greinarinnar og sjálfur hefur fjármála- og efnahagsráðherra sagt að breytingin gæti stuðlað að minni fjölgun ferðamanna. Greiningu skortir hins vegar á því hvort sú fækkun myndi hafa áhrif utan háannar. Ef fækkunin (eða minni fjölgun) hefði fyrst og fremst áhrif utan háannatíma myndi það um leið þýða lakari nýtingu á þeirri fjárfestingu sem orðið hefur í ferðaðþjónustu og væntanlega draga úr arðsemi greinarinnar sem þó er reifuð sérstaklega í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnarinnar. Við það má bæta að ef sú stefnumótandi ákvörðun hefur verið tekin að draga úr þeim fjölda ferðamanna sem hingað kemur má spyrja hvort ætlunin sé þá að draga úr stuðningi við hvers kyns markaðsstarf stjórnvalda á sviði ferðaðþjónustu og hvernig þetta eigi að fara saman.

Þegar aðgerðin er skoðuð út frá grunngildum laga um opinber fjármál sést að hún stenst illa þau grunngildi. Að ráðast í slíka skattabreytingu með skömmum fyrirvara og án samráðs getur ekki verið til marks um varfærni, sérstaklega þegar önnur skattabreyting er boðuð sex mánuðum síðar. Í ljósi þess að engin greining er lögð fram til rökstuðnings breytingunni getur hún ekki verið í samræmi við grunngildið gagnsæi. Og í ljósi þess að þessi breyting er lögð til á sama tíma og boðuð eru ný bílastæðagjöld og hækkun gistináttgjalds og stjórnvöld sitja hjá með hendur í skauti á sama tíma og landeigendur rukka inn á svæði þrátt fyrir ákvæði náttúruverndarlaga um stíf skilyrði fyrir slíkri gjaldtöku er ekki hægt með nokkru móti að halda því fram að þetta uppfylli grunngildið um stöðugleika.

### **Fjármálaráð kallar eftir frekari greiningum.**

Mat fjármálaráðs á aðgerðinni er athyglisvert en ráðið telur að skattaleg meðferð ferðaðþjónustu eigi að vera sambærileg við aðrar atvinnugreinar. Hins vegar setur ráðið spurningamerki við tímasetningu aðgerðarinnar sem og þá tilhögun að lækka efra virðisaukaskattþrepið í kjölfarið en sú aðgerð flytji skattheimtuna af innlendri eftirspurn, eða svo vitnað sé beint í umsögn ráðsins:

„Sú sértæka aðgerð er líkleg til að ganga gegn grunngildinu um stöðugleika við þær efnahagsaðstæður sem nú ríkjja. Sé það rétt að hækkun virðisaukaskatts á ferðaðþjónustu hafi

óveruleg áhrif á komu og neyslu erlendra ferðamanna flytur sú aðgerð skattheimtuna af innlendri eftirspurn yfir á ferðaþjónustuna. Með stöðugleika að leiðarljósi er slíkt óvarlegt, í ljósi ofangreinds, nú um stundir þar sem þess háttar aðgerð ýtir undir þenslu. Í fjármálaáætlunina vantar nánari greiningu á þessum atriðum.“

Tvöföldun kolefnisgjalds er önnur skattaleg aðgerð sem er boðuð. 2. minni hluti telur hana skynsamlega ráðstöfun enda þarf gjaldið að vera hærra en nú til að skila tilætludum árangri til að stuðla að samdrætti í losun kolefnis. Það vekur hins vegar áhyggjur hversu stutt á veg öll stefnumótun um græna skatta er komin og ekki virðist neitt samráð hafa verið haft heldur um hækkun kolefnisgjalda eða aðra hugsanlega græna skatta. Fjármálaráðherra hefur talað fyrir bílastæðagjöldum sem hluta af þessum grænu sköttum en ekki hefur verið hugað að því hvernig slík gjöld samræmast annarri stefnumótun, hvort þau yrðu nýtt til einhvers konar aðgangsstýringar og hvort nýta megi slík gjöld til annarrar uppbyggingar eða rekstrar en beinlínis bílastæða. Þá liggur engin greining fyrir um fjölda bílastæða á svæðum en þar þarf að liggja fyrir ítarleg greining á þolmörkum svæða og grundvelli fyrir ítölu þeirra.

### **Frekari óvissuþættir.**

Líklega væri það að æra óstöðugan að telja upp alla þá óvissuþætti sem fram hafa komið um fjármálaáætlun við þinglega meðferð hennar í nefndum þingsins. Rauður þráður í umsögn fjármálaráðs er að frekari gögn og greiningar vanti. Til að mynda er á það bent þegar kemur að umsögn um eignir og skuldir að sundurliðuð gögn liggja ekki fyrir svo ekki sé hægt að fullyrða að stefna um þróun skulda skaði ekki sjálfbærni eða setji hana úr jafnvægi, sem eiga þó að vera grunnildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá liggja heldur ekki fyrir upplýsingar um hvernig á að viðhalda gæðum eignasafns hins opinbera.

Fjármál sveitarfélaga eru annar óvissuþáttur í fjármálaáætlun. Erfitt er að rýna áætlanir sveitarfélaga þar sem þær eru ekki settar fram á sama grunni og áætlanir ríkisins. Í umsögn fjármálaráðs er enn og aftur óskað eftir frekari greiningum enda sé erfitt að meta hvort áætlanir gangi eftir út frá þeim gögnum sem liggja fyrir. Fjármál sveitarfélaganna eru því enn einn óvissuþáttur þar sem óvíst er hvort hin endanlegu afkomumarkmið sem á að mæla reynast á endanum á ábyrgð ríkisins.

### **Ósamræmi í stefnumótun.**

Það er sérstakt áhyggjuefni að samspil fjármálaáætlunar við aðra stefnumótun stjórnvalda er óljóst og ógagnsætt. Þannig eru raunverulegar ákvarðanir teknar með ákvörðun fjármuna til verkefna (sem fjármálaráð skilgreinir sem stefnumótun að ofan) en á sama tíma er stefna mótuð um verkefni nær verkefnunum sjálfum og þeim sem að þeim vinna (sem er stefnumótun að neðan). Það þýðir að samþykkt samgönguáætlun er ekki í samræmi við þá fjármuni sem ætlaðir eru til samgönguverkefna svo dæmi sé tekið. Þessa stefnumótun þarf að samræma.

### **Niðurlag.**

Hér í upphafi var farið yfir skattastefnu fyrri og núverandi ríkisstjórnar og ýmsar þær ákvarðanir sem teknar hafa verið um að veikja tekjustofna ríkisins, bæði með ótímabærum skattalækkunum, lækkun veiðigjalda og fleiri þáttum. Hefði ríkið haldið eftir þó ekki væri nema hluta þeirra tekna sem gefnar hafa verið eftir, væri ramminn rýmri um leið og hagstjórnin væri skynsamlegri. Afleiðingarnar af þessari stefnu má glögglega sjá í þessari fjármálaáætlun sem er ekkert annað en niðurskurðarstefna.

Til marks um það er áformuð þróun samneyslunnar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu sem áætlunin byggist á, en á mynd á bls. 16 í greinargerð tillögunnar sést hvernig hlutfall samneyslunnar af VLF fer lækkandi ár frá ári út áætlunartímam og endar undir meðaltali sl.

25 ára. Slík þróun er algerlega fráleit og nægir að benda á tvennt í því sambandi: breytta aldursamsetningu þjóðarinnar og óumdeilanlega þörf fyrir meiri fjármuni inn í heilbrigðis- og umönnunarkerfið af þeim sökum, svo og gríðarmikla uppsafnaða þörf fyrir uppbyggingu innviða eftir þau erfiðleikaár sem að baki eru, ekki síst á sviði menntamála þar sem mikil þörf er á að sækja fram fyrir Ísland, en um leið má nefna áþreifanlega innviði á borð við samgöngumannvirki og aðra slíka uppbyggingu.

Í stuttu máli má því segja að forsendur þessarar fjármálaáætlunar eru óljósar, skortur er á greiningum og gögnum þannig að ekki er hægt að segja að hún fylgi grunngildum laga um opinber fjármál um gagnsæi, stöðugleika og jafnvægi. Og fyrst og síðast er hún fjarri öllum þeim væntingum sem gefnar voru fyrir kosningar um að núverandi efnahagsbati yrði nýttur til uppbyggingar fyrir almenning í landinu. Þess í stað er haldið áfram á braut óskynsamlegra skattalækkana og skerðingar á samneyslu. Það er því óhjákvæmilegt að gera verulegar breytingar á áætluninni þannig að hún standi undir raunverulegum þörfum samfélagsins um viðunandi grunnþjónustu og uppbyggingu innviða. Verði ekki gerðar slíkar breytingar leggst 2. minni hluti gegn því að þessi áætlun verði samþykkt.

Alþingi, 8. maí 2017.

Katrín Jakobsdóttir.  
Rósa Björk Brynjólfssdóttir.