

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Frá 2. minni hluta atvinnuveganefndar.

Málefna svið atvinnuveganefndar er nokkuð vítt og þrátt fyrir að vera ef til vill ekki útgjaldafrekustu málaflokkarnir eru þeir býsna mikilvægir enda standa þeir undir stórum hluta tekjuöflunar ríkisins.

Ljóst er eftir heimsóknir gesta til atvinnuveganefndar og yfirferð nefndarinnar að ekki eru tryggðir fjármunir til að fylgja öllum þeim verkefnum og markmiðum sem sett eru fram í áætluninni. Því er erfitt að gefa markmiðum og aðgerðum jákvæða umsögn þegar þau eru að mestu ófjármögnuð og jafnvel hefur dregið saman í stórum málaflokkum sem heyra undir atvinnuveganefnd. Þetta er sérstaklega óheppilegt með tilliti til mikilvægis þess að fjármálaáætlun endurspegli vöxt samfélagsins næstu árin. Þá hefði verið æskilegt að hafa meiri tíma en gefinn var til að fjalla um áætlunina í þinginu m.a. með því að veita fastanefndum betri tíma til að fjalla um hana.

Ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur hefur boðað stefnumótun í stórum málaflokkum sem undir nefndina heyra, svo sem orkustefnu, nýsköpunarstefnu, klasastefnu og langtímastefnu um ferðaþjónustu. Vinna við sumar þessar stefnur er hafin og ljóst að klára á flestar þeirra innan þess tímabils sem fjármálaáætlun mun ná til. Ekki er að sjá að öll þessi vinna og verkefni endurspeglir í þeirri fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar, heldur er frekar dregið úr framlögum til þeirra en hitt. Þá má taka undir umsögn Samtaka iðnadarins hvað varðar mikilvægi þess að í allri þessari stefnumótunarvinnu verði horft til þess að samræma þær og halda utan um þær í stað þess að vinna þær allar í tómarúmi – möguleg leið væri eins og Samtök iðnadarins leggja til að vinna atvinnustefnu sem hefði það hlutverk að móta skipulag og samhæfingu milli málaflokka og auka þannig samkeppnishæfni atvinnulífsins. Í öllu falli er mikilvægt að horfa til þess að gæta mjög að samræmi og samhengi þessara stefna, sömuleiðis í samhengi við aðra stefnumótun ríkisins svo sem mótun loftslagsstefnu og menntastefnu.

Málefna svið atvinnuveganefndar skipta lykilmáli fyrir efnahagslegan stöðugleika í landinu, stöðuleika sem er mikilvægur fyrir hagkerfið, heimilin og fyrirtækin. Með áframhaldandi stöðugleika má auka samkeppnishæfni atvinnulífsins, auka verðmætasköpun og framleiðni þess. Í þessari fjármálaáætlun er miðað við áframhaldandi stöðugleika í efnahag landsins, nokkuð sem er auðvitað jákvætt og mikilvægt markmið en 2. minni hluti atvinnuveganefndar minnir á að yfirleitt er best að vona það besta en búast við því versta en það er því miður ekki gert hér. Þar verður t.d. að gjalda varhug við því að stóla um of á áframhaldandi fjölgun ferðamanna til landsins. Æskilegt hefði verið að sjá raunhæfara mat á stöðunni og einhvers konar næmnigreiningar sem gætu teiknað upp hvernig mögulegt væri að taka á þeim sveiflum sem reynslan sýnir okkur að eru mun líklegri en sá áframhaldandi stöðugleiki sem teiknaður er upp í tillögunni.

Þá bendir fyrsti 2. minni hluti á að krónan gegnir auðvitað stórt hlutverk. Frá upphafi þeirrar efnahagssuppsveiflu sem við erum nú í hefur gengi krónunnar hækkað um nær 50% en

Því miður hefur verðlagsþróun í landinu ekki notið þeirrar gengishækkunar nema að takmörkuðu leyti og er svo komið að aðföng og þjónusta í landinu er orðin nokkuð kostnaðarsöm, fyrir ferðamenn sem heimsækja landið en ekki síður fyrir þau fyrirtæki sem starfa við útflutning. Æskilegt væri að skoða fyrir alvöru möguleikann á að taka upp evru, nokkuð sem mundi skapa stöðugra umhverfi fyrir útflutningsgreinar en krónan mun nokkurn tíma geta. Þannig eru vísbendingar um að Ísland sé hreinlega að verða of dýrt og eru nú þegar skýr merki um kólnun í ferðaþjónustunni og margt sem bendir til samdráttar. Því væri heppilegra að tillagan gerði ráð fyrir mögulegri niðursveiflu í komu ferðamanna til landsins, sérstaklega þar sem ljóst er að slík niðursveifla getur haft mikil áhrif á afkomu ríkissjóðs. 2. minni hluti bendir á að jafnvel þó að ferðamönnum fjölgi áfram þarf að gera ráð fyrir að slík fjölgun gæti orðið minni en sú aukning sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun sökum kólnunar í ferðaþjónustunni. Slík fækkun hefur ekkert síður áhrif á áætlanagerðina.

Nýsköpun og tækniþróun, 7. málefnasvið.

Af þeim málefnasviðum sem heyra undir atvinnuveganefnd er aðeins gert ráð fyrir auknum fjárframlögum til tveggja og er nýsköpun og tækniþróun annað þeirra. Gert er ráð fyrir aukningu upp á 1.094 millj. kr og fagnar 2. minni hluti því að afnema eigi þak á endurgreiðslur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar.

Ahyggjur vekur þó að ekkert er talað um að styrkja samkeppnissjóði eða auka framlög til þeirra. Á síðustu árum hefur Rannís, og þá einkum Tækniþróunarsjóður, verið styrkt mikið sem er mikilvægt. Þá er tekið undir mikilvægi þess að meta árangurinn af starfsemi Tækniþróunarsjóðs og móta aukið hlutverk hans sem og að meta umhverfi nýsköpunar með mótun nýrrar nýsköpunarstefnu. Það verður þó að skoðast í samhengi við allt sem er að gerast í heiminum. Gert er ráð fyrir að þessi vinna fari fram á árunum 2018–2022 sem telja verður nokkuð metnaðarleysi. Fjórða iðnbyltingin er staðreynd og á meðan ríkisstjórnin ætlar að taka sér fjögur ár í að endurskoða og velta fyrir sér hlutunum er hætt við að Ísland missi af lestinni.

Þótt þetta málaefnasvið láti ef til vill ekki mikið yfir sér er það gríðar mikilvægt fyrir framtíð landsins og það ætti að styrkja enn frekar. Í þessu samhengi bendir 2. minni hluti einnig á mikilvægi þess að horft verði til þessa málaefnasviðs við áframhaldandi uppbyggingu menntakerfisins, en þar þarf m.a. að tryggja að aðsókn að iðn- og verknámi aukist á næstu árum en brýnt er að verkleg þekking og kunnátta sé betur samtvinnuð við menntun ef Ísland ætlar sér raunverulega að taka þátt í fjórðu iðnbyltingunni.

Landbúnaður, 12. málefnasvið.

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar segir um landbúnaðarmál að Ísland eigi að vera leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum og að leggja eigi áherslu á nýsköpun og vöruþróun til að stuðla að byggðafestu, auka verðmætasköpun og nýta tækifæri sem byggjast á áhuga á matarmenningu með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi. Fyrirliggjandi tillaga hlýtur því að valda landbúnaðargeiranum nokkrum vonbrigðum en ekki er gert ráð fyrir auknum framlögum til málefnasviðsins á tímabilinu 2018–2023, heldur er getið um niðurskurð sem nemur tæpum 700 milljónum kr. Þessi niðurskurður hlýtur að teljast óheppilegur, en sjaldan hafa verið jafnmörg sóknarfæri í íslenskri matvælaframleiðslu, ekki síst vegna mikillar fjölgunar ferðamanna á síðustu árum og þess vegna er miður að ekki eigi að styðja við tækifæri til uppbyggingar með myndarlegri hætti.

Jákvætt er að horfa eigi til heilnæmrar matvælaframleiðslu og aukinnar verðmætasköpunar innan greinarinnar, sem og að huga að því að minnka losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi hennar. Sömuleiðis eru sett fram metnaðarfull markmið um aukna nýsköpun í virðisæðju matvælaframleiðslu og á m.a. að koma á fót öflugum sjóði sem styrkir

nýsköpunar- og þróunarverkefni í matvælaframleiðslu. Ekki er þó að sjá að þessi metnaðarfullu markmið séu fjármögnuð miðað við skert framlög til málaflokksins.

Annar minni hluti minnir á tækifærin sem geta falist í að snúa frá þeirri stefnu sem beinir bændum inni í miðstýrt framleiðslukerfi takmarkaðra framleiðsluþátta með kvótum og tollum. Heldur ætti að horfa til beingreiðslna og grænna styrkja til að styðja við landbúnað líkt og skilað hefur góðum árangri til að mynda innan Evrópusambandsins. Núverandi landbúnaðarkerfi er eitt það dýrasta í heimi sem er slæmt fyrir alla sem að því koma, hvort sem er bændur eða skattgreiðendur.

Fáar atvinnugreinar eru jafnmikilvægar fyrir Íslendinga og landbúnaður. Mikilvægt er að styðja vel við landbúnað, til að mynda með því að endurskoða búvörusamninga með það að markmiði að bæta kjör og aðstæður bænda, en sömuleiðis tryggja neytendum gæði og sanngjarnt verð. Þannig þarf að draga úr samtengingu framleiðslu og stuðnings ríkisins og færa stærri hluta stuðningsins við landbúnað til sjálfbærrar nýtingar landsins. Framangreindu er ekki fyrir að fara í tillögu til fjármálaáætlunar.

Sjávarútvegur og fiskeldi, 13. málefnasvið.

Líkt og með flest önnur málefnasvið í tillögunni sem heyra undir atvinnuveganefnd er gert ráð fyrir niðurskurði um rétt tæpan kvartmilljarð í framlögum til þessa málefnasviðs.

Þrátt fyrir nokkuð nýlega skýrslu Ríkisendurskoðunar um starfsemi Matvælastofnunar og augljóst hlutverk hennar í að vinna að markmiðum og aðgerðum þessa málefnasviðs er stofnunin varla nefnd á nafn og ekki að sjá þegar horft er á framlög til málaflokksins í heild að verið sé að bregðast við augljósri fjárför og þörf á auknum mannafla sem þarf til að stofnunin geti staðið undir þeim verkefnum sem hún á að sinna. Það sama má segja um framlög til annarra stofnana, svo sem Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu, þessara mikilvægu stofnana sem sjá um eftirlit, vöktun og grunnrannsóknir. Ekki er að sjá að brugðist sé við auknum hlutverkum þeirra og mannaflsþörf til að mynda vegna aukins fiskeldis og nauðsynlegra rannsókna vegna hlýnandi loftslags og breytinga á hafstraumum og súrnun sjávar. Þá kom fram hjá fulltrúum Hafrannsóknarstofnunar á fundi með nefndinni að komið er að endurnýjun búnaðar og orðin mikil þörf á að fjárfesta í nýju rannsóknaskipi en Bjarni Sæmundsson er bæði orðinn lélegur og í ofanálag einangraður með asbesti. Mikilvægt er að bregðast við þessu.

Þá bendir 2. minni hluti á það augljóslega glataða tækifæri sem í þessu málefnasviði liggur til aukinnar tekjuöflunar, en útgerðarfyrirtæki greiða í dag veiðigjald sem er langt undir markaðsverði kvóta. Það má sjá til að mynda af nýafstöðnu útboði Færeyinga á kolmunakvóta. Gera má ráð fyrir að ef Íslendingar gerðu slíkt hið sama og fengju sambærileg verð fengi ríkissjóður um 1,5 milljarð kr. meira en hann gerir í dag. Það hljóta því að vera vonbrigði að í fjármálaáætlun er engin áætlun um að sanngjarn hluti auðlindarentunnar renni til þjóðarinnar. Útboð á hluta kvóta gæti nýst til að ákvarða veiðigjöld og gæti verið grundvöllur sáttar um gjaldtöku af greininni.

Ferðaþjónusta, 14. málefnasvið.

Sett eru fram fjölmörg metnaðarfull markmið og aðgerðir á málefnasviðinu sem má fagna, en það skýtur mjög skökku við að draga eigi úr framlögum til þess á sama tíma en gert er ráð fyrir niðurskurði um rúman hálfan milljarð á tímabilinu.

Verði þessi niðurstaða að raunveruleika er það mjög alvarlegt fyrir ferðaþjónustuna sem í dag er stærsta og mikilvægasta útflutningsgrein landsins, en samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni var hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu 8,4% árið 2016 í samanburði við 7% hjá sjávarútvegi og 2,5% af framleiðslu málma. Þannig áætla Hagstofan að heildarútflutningstekjur af erlendum ferðamönnum hafi verið 463 millj. kr. árið 2016 eða um

39% af heildarútflutningstekjum landsins sem er meira en sjávarútvegur og álafurðir skiluðu samanlagt. Þá störfuðu á árinu 2017 rúmlega 27 þúsund manns við ferðaþjónustu. Það er því ljóst að greinin er orðin gríðarlegar mikilvæg fyrir efnahag landsins. Greinin er raunar orðin svo fyrirferðarmikil í efnahagslífinu að töluverðar líkur eru á að sveiflur í henni hafi áhrif langt út fyrir ferðaþjónustuna sjálfa. Möguleg áhrif væru aukinn kostnaður vegna atvinnuleysis, versnandi viðskiptajöfnuður, minni skattgreiðslur og útlánatöp ríkisbanka. Þetta þarf að hafa í huga í fjármálaáætlun.

Fréttir af því að Ísland sé orðið dýrasti áfangastaður heims með um 28% hærra verðlag að meðaltali en önnur Norðurlönd hljóta því að vera áhyggjuefni. Eins og áður var nefnt eru sífelld fleiri merki um kulnun í ferðaþjónustunni að koma fram. Þannig virðist styrking krónunnar vera að skila sér í því að hver ferðamaður skili nú færri krónum og voru útgjöld á hvern ferðamann 16% minni í krónum talið á árinu 2016 en á árinu 2009. Samkeppnishæfni Íslands í ferðaþjónustu hefur minnkað samkvæmt World Economic Forum, en þar er það fyrst og fremst hátt verðlag og skortur á menningarlegri afþreyingu sem dregur úr.

Líkt og fram kemur í fjármálaáætlun er erfitt að meta raunverulegt umfang ferðaþjónustunnar og tekur 2. minni hluti undir umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar um mikilvægi þess að efla hagskýrslugerð um atvinnugreinina samkvæmt alþjóðlegri forskrift.

Annar minni hluti tekur einnig undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um mikilvægi þess að tryggja að sveitarfélögin fái meira í sinn hlut af þeim tekjum sem hið opinbera fær vegna fjölgunar ferðamanna.

Í stefnu ríkisstjórnarinnar er talað um mikilvægi aukinnar dreifingar ferðamanna um landið en þess markmiðs gætir ekki nægjanlega mikið í þessari fjármálaáætlun. Á meðan einstakir staðir glíma við allt of marga ferðamenn eru stór svæði vannýtt. Æskilegt væri t.d. að sjá skýrari markmið varðandi uppbyggingu annarra flugvalla en Keflavíkurflugvallar til að tryggja raunverulega dreifingu ferðamanna um landið. Þá er mikilvægt er að hraða stefnumörkun og rannsóknum á málefnasviðinu og verja fjármunum til að mæta þessu.

Annar minni hluti tekur undir umsögn fjármálaráðs um að auka þurfi gagnsæi í umfjöllun um umfang og áhrif ferðaþjónustunnar, nokkuð sem er erfitt að meta eins og er. Þannig er hugsanlegt, eins og fjármálaráð bendir á, að mælivandi hafi komið í veg fyrir að áhrif ferðaþjónustunnar á efnahagslífið séu að fullu ljós og því mikilvægt að taka saman alla snertifleti hennar við aðra kostnaðarliði í ríkisfjármálum. Þá er ítrekuð fyrri ábending um að mögulega sé gert ráð fyrir of mikilli fjölgun ferðamanna í áætluninni sem gæti haft mikil áhrif á tekjuhlið áætlunarinnar. Ekki er nægjanlega mikið tekið tillit til þessa í áætluninni.

Þá er mikilvægt að gæta sérstaklega að því að vöxtur ferðaþjónustunnar valdi ekki óbætanlegum umhverfisaskaða, enda væri þar með einfaldlega verið að velta vandanum yfir á komandi kynslóðir. Í því samhengi verður að minna á mikilvægi þess að auka framlög til innviðaupbyggingar sem styður bæði við ferðaþjónustuna og landsmenn alla. Draga verður í efa að svokallað stóráttak í samgöngumálum standi undir nafni, en í lok tímabilsins mun fjárfestingarhlutfallið fara niður í tæplega 0,6% af landsframleiðslu en á síðustu áratugum hefur hlutfallið aðeins einu sinni farið lægra en það var árið 2012. Þá er mjög uppsöfnuð viðhaldsþörf í kerfinu sömuleiðis sem löngu er tímabært að bregðast við.

Mikið ákall er eftir uppbyggingu innviða og þjónustu við landsmenn og er ljóst að mikilvægt er að svara því kalli sem greinilega er íbúum landsins mun ofar í huga en mögulegar skattalækkningar. Eins og kemur fram í umsögn fjármálaráðs er útgjaldahlið þessarar áætlunar aukin og tekjuhlið veik og tekur 2. minni hluti undir að ekki er gengið nógu langt í að afla meiri tekna til að standa undir almennri velferð og meiri jöfnuði í landinu. Mikilvægt er að fjárfesta enn frekar í mikilvægum innviðum eins og bættum samgöngumannvirkjum og sterkara raforkuflutningskerfi og er þá ekki síður verið að greiða niður skuldir. Mikilvægt er að gleyma því ekki að með því að sinna ekki uppbyggingu og endurbótum á innviðum er þar

mikil skuldasöfnun þar sem vextirnir eru mun hærri en æskilegt er. Í þessum afborgunum höfum við sannarlega ekki staðið við okkar og löngu komið að skuldadögum. Þannig snýst þetta í raun um aukið öryggi, aukin lífsgæði og nauðsynlega fjárfestingu til að byggja undir hagvöxt framtíðar sem hlýtur að vera forgangsverkefni stjórnvalda, hvar í flokki sem þau standa.

Orku- og eldsneytismál, 15. málefnasvið.

Þegar litið er til orku- og eldsneytismála er ljóst að hér eru sett fram markmið sem flestir geta verið sammála um. Það er því nokkuð hjákátlegt að samhliða þessum metnaðarfullu markmiðum er boðaður niðurskurður á málefnasviðinu upp á 343 millj. kr.

Þetta vekur nokkrar áhyggjur, einkum þegar horft er til stóraukins hlutverks opinberra aðila í áætluðum orkuskiptum. Raunar vekur enn meiri áhyggjur að markmið áætlunarinnar eru ekki í neinum takti við Parísarsamkomulagið, en samkvæmt markmiðunum er gert ráð fyrir 13% hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum fyrir árið 2023. Það er því ljóst að hætta verður á háum sektargreiðslum þegar loftslagsmarkmiðin verða samþykkt – nokkuð sem er umtalsvert dýrara fyrir íslenskt samfélag þegar upp er staðið en einfaldlega að standa sig og gera betur en lagt er til í fyrirliggjandi fjármálaáætlun. Þá eru þessi markmið varðandi orkuskipti í samgöngum ekki í neinum takti við ganginn í nýskráningum rafbíla en þar virðist almenningur sem betur fer ganga á undan með góðu fordæmi.

Þá má í þessu samhengi nefna tækifærin sem gætu falist í uppbyggingu aukinnar nýtingar orkuauðlindar, til að mynda með því að horfa í auknum mæli til fjölbreyttari kosta eins og vindorku þar sem mikil framþróun hefur orðið á undanförunum árum og skapar tækifæri fyrir Ísland til að tryggja enn meiri stöðugleika í raforkuöflun. Þá verður einnig að minnast á tækifærin sem felast í ræktun nýrra skóga, en nauðsynlegt er að horfa til aukinnar kolefnisbindingar samhliða bættri nýtingu orkuauðlinda.

Hvað varðar önnur markmið á málefnasviðinu í fjármálaáætlun vekur athygli að þrátt fyrir fjölmargar og jákvæðar aðgerðir kemur í ljós þegar betur er rýnt í skjalið að ekki virðist vera mikið á bak við margar aðgerðanna. T.d. að „miðla þekkingu um mikilvægi hugverkaverndar í orkumálum“ og „að greina möguleika á smávirkjunum“ – hvort tveggja hefur annaðhvort þegar verið gert eða er í vinnslu, en áætlunin gerir ráð fyrir að tein verði fimm ár til viðbótar í það.

Þá á að gera mat á endurbótum svæða sem búa við skert afhendingaröryggi og taka fjögur ár í að vinna það mat. Æskilegra væri að áætlunin gerði ráð fyrir fleiri raunverulegum aðgerðum sem skila virkilegri framþróun fyrir Íslendinga á tímabilinu sem áætlunin nær til. Aðgerðum og framkvæmdum sem tryggja örugga raforku um land allt, þrígga fasa rafmagn og góð fjarskipti.

Markaðseftirlit og neytendamál, 16. málefnasvið.

Þetta málefnasvið felur í sér nokkur jákvæð markmið og er þetta raunar annað tveggja málefnasviða þar sem gert er ráð fyrir auknum framlögum, en þó aðeins um 85 millj. kr. – hækkun sem sannarlega mætti vera meiri þegar litið er til þeirra markmiða og aðgerða sem talin eru upp í áætluninni.

Sjaldan hefur verið mikilvægara að efla samkeppni hér á landi og tryggja að styrking krónunnar skili sér í vasa neytenda, nokkuð sem ekki er að sjá þegar verðlagsþróun síðustu mánaða er skoðuð. Eitt af markmiðum fjármálaáætlunar undir þessu málefnasviði er að auka traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits, mikilvægt markmið sem taka má undir. Vanda þarf til þeirrar vinnu enda mikilvægt að þetta verði unnið í nánú samstarfi við hagsmunaaðila og þinginu haldið upplýstu.

Alþingi, 21. maí 2018
Albertína Friðbjörg Elíasdóttir