

Nefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2010.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Annar minni hluti hefur farið vandlega yfir tekju- og útgjaldaáætlun fjárlagafrumvarpsins og þær þjóðhagsforsendur sem liggja henni til grundvallar. Að mati 2. minni hluta eru þær grundvallarbreytingar sem gerðar eru á skattkerfinu að mörgu leyti mjög til bóta og mikilvægur áfangi til leiðréttingar á þeim losarabrag sem verið hefur á skattumhverfi á Íslandi undanfarin ár. Að auki eru þær tímabær leiðrétting á þeim ábyrgðarlausu skattalækkunum sem gerðar voru á hámarki þensluskeiðsins síðasta og virkuðu sem olía á eld þenslunnar.

Fjölþrepa virðisaukaskattkerfi þar sem markmiðið er að virðisaukaskattur á matvæli sé sem lægstur er æskilegt og þær breytingar sem nú eru gerðar með því að flokka t.d. gosdrykki ekki sem matvæli eru til bóta þótt 2. minni hluti telji að tveggja þrepa kerfi með einu lágu þrepi, um 7%, fyrir matvæli og öðru sem er hærra, eða um 20%, fyrir allt annað væri til bóta vegna mikillar einföldunar.

Fjölþrepa tekjuskattkerfi er einnig að mörgu leyti æskilegt og leiðir til meiri jöfnuðar þótt alltaf þurfi að varast að ganga of langt í að leggja einhvers konar hátekjuskatt á of lágar tekjur, sem og að hafa skattprósenta þá á háa að hvatinn til vinnu dofni um of.

Fjölmarginir hagsmunaaðilar og sérfræðingar komu fyrir nefndina og lýstu áhyggjum af auknu flækjustigi skattkerfisins með fjölgun skattþrepa. Eins vöknudu upp efasemdir um innheimtu eftiráskatts sem verður til vegna vanáætlunar tekna sem gera þarf upp við álagningu, en fram kom að heimtur eftiráskatts eru oft rýrar. Einnig var varað við hugsanlegum vandræðum vegna þess knappa tíma sem til stefnu er til að breyta þeim kerfum sem notuð eru við útreikning og innheimtu skatta. Þessi tímaþröng er mikið áhyggjuefni og erfitt að sjá annað en að gerð verði mörg mistök um áramót og á fyrstu mánuðum næsta árs vegna þeirra miklu breytinga sem þarf að gera á tölvukerfum. Slík vandræði geta gert það að verkum að tiltrú manna á kerfið veikist og erfitt og tímafrekt er að fá nýtt skattkerfi sem fer af stað á brauðfótum til að standa almennilega í lappirnar. Veik tiltrú manna á skattkerfi eykur einnig til muna vilja til undanskota. Því er að mati 2. minni hluta vel þess virði að gaumgæfa hvort hægt sé að fresta þessum breytingum þannig að meiri tími gefist til undirbúnings. Hins vegar telur 2. minni hluti að aukið flækjustig og eftiráinnheimta þurfi ekki að verða vandamál vegna þess tæknipróaða umhverfis sem efnahagslífið býr við.

Hvað varðar áhrif skattbreytinganna á efnahagslífið almennt og þjóðarhag telur 2. minni hluti að sá rökstuðningur sem birtist í kaflanum „Áhrif skattheimtu“ í frumvarpi til laga um tekjuöflun ríkisins (þskj. 292 – 256. mál) gangi ekki upp við þær aðstæður sem uppi eru í íslenskum efnahagsmálum. Rökstuðningurinn byggist á keynesískum kenningum hagfræðinnar þar sem gengið er út frá því að ríkisútgjöld sem fjármögnuð eru með skattheimtu hafi örvandi áhrif á hagkerfið í niðursveiflu (samdrætti) og talið er til misskilnings að aukin skattheimta dragi úr eftirspurn í hagkerfinu. Einnig er því haldið fram að aukning á útgjöldum ríkissjóðs muni auka eftirspurn í hagkerfinu meira en sem nemur samdrætti einkaneyslu vegna sam-

svarandi skattheimtu. Rök þessi eru góð og gild við ákveðnar aðstæður og hafa reynst vel gegnum tíðina sem sveiflujafnandi og kreppuminnkandi aðgerðir og kenningin sem slík gengur upp í reynd þótt ýmislegt beri að varast við notkun aðferðanna, sérstaklega hvað varðar þá freistingu að ofgera notkun þeirra og varanleika.

Undir þeim kringumstæðum sem íslenskt efnahagslíf býr við er þess hins vegar ekki að vænta að um verði að ræða samsvarandi eða meiri aukningu eftirspurnar en sem nemur skattheimtunni vegna bágrar skuldastöðu ríkissjóðs og takmarkaðs svigrúms til útgjalda. Stór hluti ríkisútgjalda fer í að greiða vexti af lánum og allar auknar tekjur sem falla til vegna hærri skatta fara beint í þann útgjaldalið. Einnig er á sama tíma um að ræða umtalsverðan niðurskurð í ríkisútgjöldum með tilheyrandi samdrætti og uppsögnum starfsfólks í stórum stíl, þannig að í raun er æpandi þversögn í beitingu þessara aðferða sem í rökstuðningi frumvarpsins eru sagðar auka eftirspurn.

Því er hætt við að þessar skattahækkningar muni einfaldlega leiða til enn frekari samdráttar en þegar hefur orðið þar sem þær þýða að ráðstöfunartekjur heimila munu skerðast. Í þessu sambandi er vert að benda á að ef hugmyndin er að auka eftirspurn og einkaneyslu, þá er myndarleg niðurfærsla á verðtryggðum höfuðstól íbúðalána heimila líklegri til að leiða til þeirrar auknu eftirspurnar sem frumvarpið vill ná fram og hafa góð sálræn áhrif á heimilin þar sem bjartsýni þeirra á framtíðina eykst. Aukin skattheimta hefði hins vegar þveröfug áhrif hvað þetta varðar.

Um það er ekki deilt að staða ríkissjóðs er mjög slæm og einhvern veginn þarf að reyna að brúa þann gríðarlega halla sem blasir við. Ríkisstjórnin hefur valið svokallaða blandaða leið þar sem útgjöld eru skorin niður og skattar hækkaðir á almenning og fyrirtæki, leið sem 2. minni hluti telur við þessar aðstæður bæði óheppilega og í raun óþarfa.

Ljóst er að tekjuskattstofnar ríkissjóðs hafa rýrnað mjög og sumir allt að því horfið. Almennar launatekjur og tryggingagjaldið eru stöðugir og tiltölulega auðinnheimtir skattstofnar og því freistandi að fara þá leið í leit að tekjum fyrir ríkissjóð. Í því efnahagsástandi sem við búum við nú eru þessir skattstofnar hins vegar viðkvæmir og geta auðveldlega rýrnað að upphæð og fjölda greiðenda ef brottflutningur frá landinu heldur áfram.

Auknir skattar á heimilin eru erfíð viðbót við þær hremmingar sem þegar hafa dunið á þeim og að sama skapi er tryggingagjaldið í raun gjald fyrir að hafa fólk í vinnu sem getur takmarkað enn frekar vilja fyrirtækja til mannaaðninga. Því telur 2. minni hluti brýnt að leita annarra leiða til að rétta við hag ríkissjóðs en þeirra sem fyrirhugaðar eru í fyrirliggjandi frumvarpi. 2. minni hluti leggur því til að í stað þeirra tekjuskattshækkana og niðurskurðar útgjalda til heilbrigðis-, velferðar- og menntamála sem gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi og frumvörpum um tekjuöflun ríkisins skuli leitast við að afla ríkissjóði tekna sem hér segir:

Í fyrsta lagi er lagt til að tekið verði upp gistináttgjald sem leggist á hótél- og gistihúsa-rekstur. Gjald þetta verði 1.000 kr. (5,5 evrur) á gistinótt. Miðað við gistinætur ársins 2008 (sbr. skýrslur Hagstofu) gæti gjald þetta skilað tekjum upp á um 2,7 milljarða kr. á ári. Lagt er til að dregið verði úr fyrirhugaðri hækkun tekjuskatts til samræmis við þetta. Gjald þetta skal renna í ríkissjóð árin 2010 og 2011 en eftir það vera eyrnamerkt til uppbyggingar á ferðamannastöðum.

Í öðru lagi er lagt til að tekið verði upp auðlindagjald á raforkusölu til stóriðju í stað sérstaks skatts af allri seldri raforku. Gjald þetta verði 1 kr. á kílóvattstund af seldri raforku. Miðað við tölur Orkustofnunar um raforkusölu til stóriðju gæti þetta gjald skilað tekjum upp á u.þ.b. 12,4 milljarða kr. á ári. Þar sem raforkusala til Járblendiverksmiðjunnar á Grundartanga er meitluð í stein hvað verðbreytingar varðar verði leitast við útfæra auðlindagjaldið

sem hlutfall af útflutningsverðmæti verksmiðjunnar þannig að það nemi samsvarandi upphæð og 1 kr. á selda kílóvattstund. Lagt er til að dregið verði úr fyrirhugaðri hækkun tekjuskatts til samræmis við þetta.

Í þriðja lagi er lagt til að tekið verði upp auðlindagjald á úthlutaðar aflaheimildir til fiskveiða. Gjald þetta verði að meðaltali 50 kr. á úthlutað kíló. Miðað við úthlutaðar aflaheimildir ársins 2008 (553.600 tonn) gæti gjaldið skilað tekjum upp á u.þ.b. 27,7 milljarða kr. á ári. Lagt er til á móti að fyrirhuguð hækkun tryggingagjalds falli niður og að því sem eftir stendur af tekjunum verði varið til styrkingar heilbrigðis-, velferðar- og menntamála.

Slík skattheimta sem að ofan greinir er hlutlaus fyrir heimilin og leggst á þær greinar atvinnulífsins sem standa best allra í dag vegna hruns á gengi krónunnar. Hér er einnig um að ræða réttláta skattlagningu í þeim skilningi að þessar atvinnugreinar nota auðlindir landsins án endurgjalds, auðlindir sem eru sameign allrar þjóðarinnar. Auk þess er miklu auðveldara að innheimta auðlindagjald með þessum hætti heldur en með einhverjum hugmyndum um tekjuskatt eða veiðileyfagjald sem hlutfall af hagnaði.

Hvað varðar útgjaldahlið frumvarpsins er augljóst að alvarlegir meinbugir eru á starfsemi Alþingis þegar kemur að útgjaldahlið fjárlaga. Nefndarmenn eru vikum saman með viðtöl við fólk frá alls konar félögum, stofnunum og jafnvel einstaklinga sem koma á fund nefndarinnar til að biðja um peninga. Þetta virðist nefndarmönnum eðlileg framvinda mála og mátti oft heyra á máli þeirra, og þá sérstaklega nefndarmanna stjórnarmeirihlutans, að þeir yrðu að snúa bökum saman fyrir sitt kjördæmi. Þegar gestir komu svo á fund nefndarinnar og sögðust vera spákonur og skrímslasérfræðingar og mývetnskir jólasveinaáhugamenn þá gerði 2. minni hluti sér ekki grein fyrir því að alvara fylgdi máli en reiknaði með að hér væri bara enn eitt dæmið um hina alræmdu íslensku ofurkurteisi að ræða og að hefð væri fyrir því að hlusta á alla.

Meiri hluti nefndarinnar ákvað hins vegar að taka þetta fólk alvarlega og afhenda þeim milljónir af skattfé landsmanna. Það er með þetta eins og fjölmarga aðra útgjaldaliði í tillögum meiri hlutans að hér er ekki verið að fara skynsamlega með almannafé og í raun er þetta á mörkum hins siðlega. Meiri hlutinn hreinlega mokað fjármunum í alls kyns gæluverkefni heima í héraði á einhverri mestu ögurstund íslenskra ríkisfjármála þegar á hinn bóginn er verið að skera niður fé til heilbrigðis-, mennta- og velferðarmála. 333 millj. kr. til stjórnmálaflokka er svo enn eitt dæmið um hvernig sitjandi þingmenn reyna að tryggja sér áframhaldandi völd.

Það er mat 2. minni hluta að öllum þessum svokölluðu safnliðum beri að fresta. Flestir rúmast nú þegar innan starfssviða ýmissa sjóða og hinum ætti tafarlaust að koma fyrir annaðhvort innan ráðuneytanna eða nýrra, t.d. svæðisbundinna, sjóða sem gætu lagt faglegt mat á umsóknirnar og fylgt því eftir að fjármuninum væri varið í þau verkefni sem ætlast er til.

Annar minni hluti vill að lokum lýsa undrun sinni á þeim vinnubrögðum sem viðgengist hafa við gerð fjárlaga, hvort sem um er að ræða efnahags- og skattanefnd eða fjárlaganefnd. Viðamiklar breytingar á viðkvæmum tímum eru mjög varasamar og ber ekki að afgreiða með þeim hætti sem gert er. Þótt erfitt geti verið að bæta úr því sem komið er mundu tillögur 2. minni hluta um nýja skattstofna gefa öllum hlutaðeigandi nægilegt svigrúm til að undirbúa betur breytingar á tekjuskattkerfinu og virka mun jákvæðar á almenning og fyrirtæki í landinu heldur en þær fyrirhuguðu skattahækkanir sem frumvörpin gera ráð fyrir.

Alþingi, 13. des. 2009.

Þór Saari.