

## Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2015.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 og meðfylgjandi ríkisfjármálaáætlun næstu fjögurra ára er sett fram ríkisfjármálastefna sem einkennist af hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar. Þessi nýfrjálshyggjustefna í ríkisfjármálunum gengur ekki aðeins gegn vilja yfirgnæfandi meiri hluta þjóðarinnar sem kys að þróa áfram á Íslandi velferðarsamfélag af því tagi sem best gerist annars staðar á Norðurlöndum, heldur stangast hún jafnframt á við stefnu ríkisstjórnarinnar sjálfar í fjölmörgum veigamiklum atriðum eins og nánar verður rakið hér á eftir. Ríkisstjórn sem ekki er fær um að framfylgja eigin stefnu með trúverðugum fjárlögum í sátt við þjóðina á ekkert erindi við ríkisstjórnarborðið og henni ber að endurskoða stöðu sína.

### I. Óviðunandi vinnubrögð í fjárlagavinnunni.

Áður en lengra er haldið er rétt að gera athugasemdir við starfshætti fjárlagagerðarinnar haustið 2014. Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi þess að vandað sé til verka í fjárlagavinnu hvers árs, enda um langmikilvægasta þingmál vetrarins að ræða. Af vinnubrögðunum að dæma mætti hins vegar halda að ríkisstjórnin liti á fjárlagafrumvarpið sem hvert annað vinnuskjal í stað þess stefnumarkandi skjals sem það ætti að vera.

Nefna má í þessu samhengi að í fyrri hluta fjárlagafrumvarpsins sjálfs („Stefna og horfur“) er gert ráð fyrir að neðra skattþrep virðisaukaskatts verði hækkað úr 7% í 11% (sjá bls. 70 og bls. 207). Í glærukyningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á sama efni var síðari talan hins vegar sögð vera 12% í stað 11%. Gefin var út yfirlýsing í framhaldinu þar sem upplýsingarnar á glærunum voru sagðar réttar en ekki þær sem fram komu ítrekað í fjárlagafrumvarpinu sjálfu.

Um leið og frumvarpið var lagt fram kom í ljós að allur þingflokkur Framsóknarflokksins, ráðherrar meðtaldir, setti fyrirvara við frumvarpið vegna áður nefndrar hækkunar á neðra þrepi virðisaukaskattsins. Sú ótrúlega staða kom því upp að Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra gerði fyrirvara við fjárlagafrumvarp ríkisstjórnar Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar. Þótt sjálfsagt sé og eðlilegt að frumvörp taki breytingum í meðförum þingsins hlýtur þingið einnig að gera þá kröfu til framkvæmdarvaldsins að fyrir liggi skýr vilji þess þegar mál eru lögð fram og þeim eftir atvikum breytt í meðförum þingsins. Eins og umræðan um fjárlagafrumvarpið hefur þróast verður vart hjá því komist að draga þá ályktun að sett hafi verið á svið leiksýning þar sem endir leikritsins lá allan tímann ljós fyrir þegar þingmenn Framsóknarflokksins fengu tólf prósentunum breytt í ellefu fyrir 2. umræðu.

Þá er einnig rétt að nefna miklar breytingar sem nefndar eru í athugasemdum við frumvarpið en er ekki gert ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu sjálfu og útreikningum því tengdu. Ber þar helst að nefna hækkun barnabóta sem nefnt er í frumvarpinu (á bls. 424) að skuli koma

til móts við hækkun virðisaukaskatts á matvæli. Þetta geta ekki talist vönduð vinnubrögð og benda þau til þess að ekki sé vandað nógu vel til verka í þessu mikilvægasta máli hvers lög-gjafarþings sem fjárlagafrumvarpið er. Þá eru ónefndar ítrekaðar frestanir meiri hlutans á málinu sem gerir það að verkum að málið er rætt talsvert seinna en gert var ráð fyrir í starfs-áætlun þingsins.

## II. Viðkvæm en batnandi staða ríkisfjármálanna.

Þrátt fyrir gífurlegt efnahagsáfall í tengslum við hrun íslensku bankanna síðla árs 2008, með tilheyrandi skuldsetningu og tekjutapi ríkissjóðs, hófst efnahagsbati strax í lok árs 2010. Batinn hefur skilað sér í jafnt og þétt batnandi afkomu ríkissjóðs og nú er svo komið að tekjuhalli ríkissjóðs reyndist aðeins 732 millj. kr. á árinu 2013. Þegar halli ársins 2013 er borinn saman við hallann í ríkisreikningi ársins 2010 kemur í ljós að staðan hefur batnað um rúma 120 milljarða kr. frá hruni. Hallinn hefur farið úr 123,3 milljörðum kr. árið 2010 í 89,4 milljarða kr. árið 2011, þá í 35,8 milljarða kr. árið 2012 og loks er hann undir milljarði króna árið 2013. Ljóst er af þessu að staða ríkissjóðs hefur farið jafnt og þétt batnandi og ætti hún að geta haldið áfram að batna ef rétt er haldið á spilunum.

Áður en lengra er haldið er rétt að spyrja: Hvernig náðist þessi viðsnúningur í ríkisfjármálunum? Hvernig stendur á því að afkoma ríkissjóðs hefur batnað jafnt og þétt eins og raun ber vitni? Til að svara þessu þurfum við að rifja upp að tekjustofnar ríkisins höfðu verið kerfisbundið veiktir í tíð stjórnanna fyrir hrun og stóðu engan veginn undir þeim miklu útgjöldum og tekjutapi ríkissjóðs sem efnahagshrunið hafði í för með sér. Það var eitt höfuðverkefni síðustu ríkisstjórnar að styrkja aftur þessa tekjustofna, og ríkisfjármálin njóta nú góðs af því. Því kemur á óvart að hlusta á suma þingmenn meiri hlutans tala eins og niðurskurður síðasta kjörtímabils hafi verið pólitískt val; miklu heldur er rétt að tala um efnahagslega neyðarráðstöfun í kjölfar hruns og gjaldþrota efnahagsstefnu Sjálfstæðisflokksins. Í þessu samhengi er það að sjálfstöðu höfuðatriði að tekjustofnar ríkisins verði ekki aftur veiktir frá því sem nú er.

Það er því mikið áhyggjuefni að fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar boðar áframhaldandi miklar skerðingar á tekjum ríkisins til framtíðar. Nú þegar jöfnuði hefur verið náð í ríkisfjármálum létir stjórnarmeirihlutinn gjöldum af þeim best settu, eykur skattbyrði almenns launafólks og heldur ríkisrekstrinum stöðugt í úlfakreppu ófullnægjandi fjárveitinga. Með ítrekaðri lækun veiðigjalda, sem samkvæmt breytingartillögum við frumvarp til fjárukalaga við 2. umræðu verða aðeins 7,5 milljarðar kr. í heild á árinu 2014, hefur stjórnarmeirihlutinn a.m.k. helmingað þær tekjur sem afkoma sjávarútvegsins býður fyllilega upp á að hann greiði. Með ákvörðun um að láta auðlegðarskatt falla niður á einu bretti á næsta ári hverfa um 10 milljarðar kr. í viðbót. Skattalækkun á miðþrepi tekjuskatts á þessu ári sem var þannig útfærð að hún gagnaðist best hinum tekjuhærri og alls ekkert láglaunafólki kostar ríkið milli 5–6 milljarða kr. Ríkisstjórnin áformar að framlengja ekki auðlindagjöld á orkugeirann í formi raforkugjalds um næstu áramót og mun ríkissjóður þannig verða af um 1,5 milljörðum kr. frá og með árinu 2016. Miðað við þær tillögur sem fyrir liggja um niðurfellingu vörugjalds, að meðtöldum sykurskatti og lækun á efra þrepi virðisaukaskatts, virðist tekjugrunnur ríkissjóðs dragast saman um nálægt 8 milljarða kr.

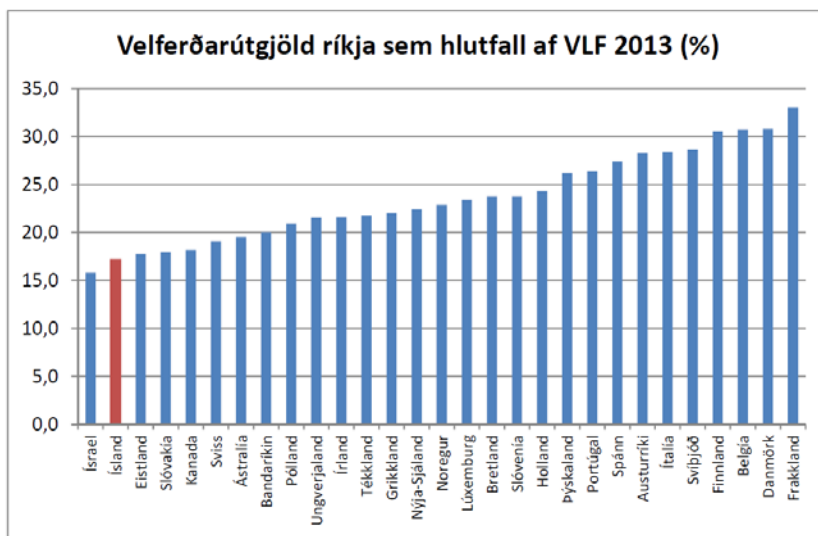
Framantaldar breytingar leiða til þess að tekjugrunnur ríkisins er veikari svo nemur 30–40 milljörðum kr. og afkoma ríkisins að sama skapi lakari. Minna svigrúm er til að ráðast í bráðnaðsynlega styrkingu innviða þar sem myndast hefur mikil uppsöfnuð þörf og alls ekkert til að hefja niðurgreiðslu skulda ríkisins. Með því að missa þessar tekjur – sem breið

samstaða er um í samfélaginu – er í raun verið að draga úr möguleikum ríkisins til að reka hér velferðarsamfélag að norrænni fyrirmynd af því tagi sem við viljum flest sjá hér á landi. Þetta er varhugaverð þróun sem grefur undan því mikla og erfiða starfi sem unnið var í tíð síðustu ríkisstjórnar við að ná tókum á ríkisfjármálunum eftir bankahrunið síðla árs 2008.

### III. Nýfrjálshyggjutilraun afhjúpuð í ríkisfjármálaáætlun.

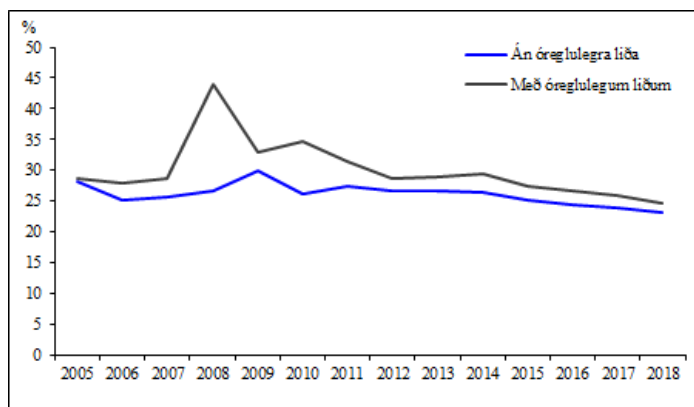
Eitt af því athyglisverðasta í fjárlagafrumvarpinu er sú fjögurra ára ríkisfjármálaáætlun sem henni fylgir. Þar er m.a. fjallað um þróunina næstu árin hvað varðar hlutfall frumgjalda ríkissjóðs af vergri landsframléiðslu (VLF), en það er einn mælikvarði á samneyslu þjóðarinnar og stærð opinbera geirans samanborið við einkageirann. Um leið er þetta ákveðinn mælikvarði á hvort um sé að ræða velferðarsamfélag að norrænni fyrirmynd eða samfélag þar sem hver og einn stendur lítt studdur af samfélaginu líkt og við þekkjum m.a. frá Bandaríkjunum.

Áður en lengra er haldið er rétt að minna á í þessu samhengi að hlutfall frumútgjalda af landsframléiðslu hefur lengi verið nokkru lægra á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum og í öðrum velferðarsamfélögum. Eins og fram kemur í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir 28,2% samneyslu 2014 (með óreglulegum liðum að undanskilinni skuldaniðurfærslunni) en sambærilegt hlutfall er um og yfir 30% annars staðar á Norðurlöndum. Munurinn á Íslandi og öðrum ríkjum í þessu samhengi sést einna skýrast þegar skoðaðar eru tölur um útgjöld ríkja til velferðarmála, en eins og sést á mynd 1 hér á eftir var Ísland með næstlægsta hlutfall slíkra útgjalda meðal þjóða þar sem slíkar upplýsingar voru fyrirliggjandi innan OECD á árinu 2013. Þessi staða Íslands skýrist aðeins að litlu leyti af því að ekki teljast allar íslenskar lífeyrisgreiðslur til opinberra velferðarútgjalda í þessum tölum, en að teknu tilliti til þess væri Ísland engu síður með mun lægra hlutfall opinberra velferðarútgjalda en önnur Norður-landaríki.



Mynd 1. Hér sjást velferðarútgjöld ríkja sem hlutfall af vergri landsframléiðslu hjá þeim þjóðum innan OECD þar sem slíkar upplýsingar eru til staðar. Heimild: OECD.

Hið átakanlegasta í ríkisfjármálaáætlun fjárlagafrumvarpsins er þó ekki staða Íslands núna heldur hvert stefnan er tekin á næstu árum, eða til ársins 2018. Þar kemur fram að frumútgjöld að undanskildum útgjöldum tengdum niðurfærslu húsnæðisskulda lækka úr 28,2% árið 2014 í 24,5% árið 2018 („Stefna og horfur“, bls. 9). Í ljósi framangreindrar stöðu Íslands miðað við önnur Norðurlönd þýðir þetta í raun að verið er að hverfa frá því velferðarsamfélagi sem hingað til hefur verið samstaða um að byggja upp og viðhalda á Íslandi. Þetta er raunar staðfest í áætluninni sjálfri þar sem segir um frumútgjöld ríkisins á óreglulegum liðum árið 2018: „Framangreint útgjaldahlutfall er lágt í sögulegu samhengi og verður varla lækkað frekar nema með endurskoðun á þjónustuhlutverki ríkisins og helstu bótakerfum.“ („Stefna og horfur“, bls. 90–91). Hér er sem sagt verið að segja að samneyslan verði orðin svo lág árið 2018 að í raun sé tæplega hægt að reka hér velferðarkerfi af því tagi sem við sjáum annars staðar á Norðurlöndum og að endurskoða þurfi hlutverk ríkisins með þessu áframhaldi.



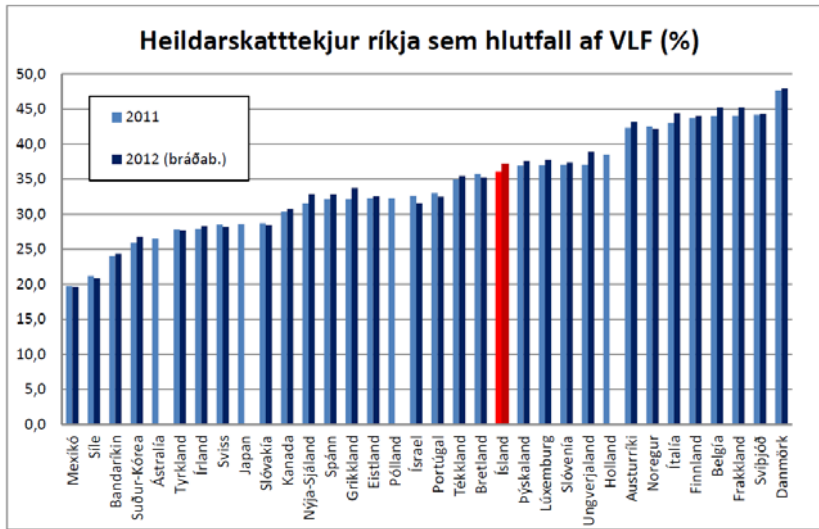
Mynd 2. Þróun frumútgjalda ríkissjóðs, með og án óreglulegra liða, frá 2005 ásamt spám fyrir næstu fjögur ár. Eins og hér sést er stefnt að sílækkandi frumútgjöldum á næstu fjórum árum þrátt fyrir breytta aldurssamsetningu þjóðarinnar. Heimild: „Fjárlagafrumvarp 2015: Stefna og horfur“, bls. 46.

Önnur leið til að mæla samneysluhlutfall er út frá tekjuhlið ríkisfjármálanna, þ.e. út frá sköttunum sem fjármagna það velferðarsamfélag sem við viljum búa við. Eins og sést þegar skoðaðar eru nýjustu tölur um heildarskatttekjur ríkja sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (sjá mynd 3) er Ísland með nokkru lægri samneyslu samkvæmt þessum mælikvarða en önnur ríki Norðurlanda. Á Íslandi er þetta hlutfall 36% árið 2011 og 37,2% árið 2012 (samkvæmt bráðabirgðatölum OECD), en annars staðar á Norðurlöndum var hlutfallið 42,5–47,7% árið 2011 og 42,2–48,0% árið 2012. Jafnvel þótt tekið sé tillit til þess að lífeyrisgreiðslur eru ekki fjármagnaðar með skatttekjum hérlendis í sama mæli og annars staðar er engu síður ljóst að samneysla Íslendinga er lægri en Norðurlandþjóðanna almennt.<sup>1</sup>

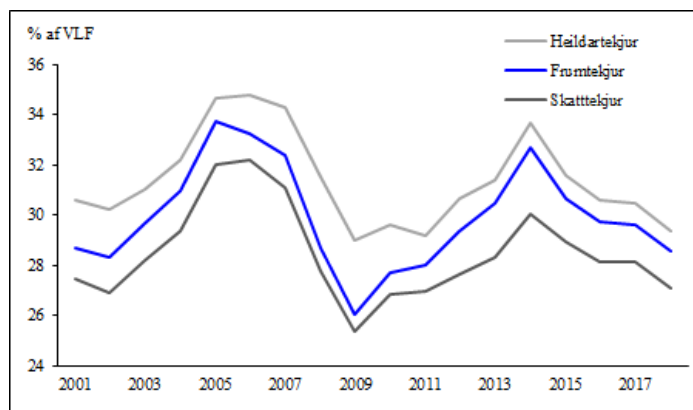
Af þessu er ljóst að eigi Ísland að þróa hér velferðarsamfélag að norrænni fyrirmynd þyrfti að auka nokkuð hlutfall skatttekna af vergri landsframleiðslu. Í fjárlagafrumvarpinu birtist hins vegar gagnstæð stefna sem vart verður lýst öðruvísi en sem aðför að velferðarsamfélag-

<sup>1</sup> Ljóst er að fleiri þættir hafa áhrif á hlutfall samneyslunnar í þessum löndum. Ísland er herlaust land og þarf því ekki að standa undir hernaðarútgjöldum þótt vissulega séu verkefni eins og Landhelgisgæslan og fleira stundum flokkuð undir svokölluð „varnarmál“. Á móti kemur að Ísland er fámenn þjóð í strjálbýlu landi og því nokkru kostnaðarsamara að halda uppi sambærilegri þjónustu hérlendis en í þeim löndum sem við berum okkur saman við.

inu í heild. Eins og sést á mynd 4 hér á eftir er stefnt að því að draga hratt úr skatttekjum á árinu 2015 og halda áfram niðurskurði skatttekna á hverju ári fram til 2018. Þetta er gert þrátt fyrir augljósa þörf til að hefja aftur uppbyggingu á ýmsum sviðum hins opinbera og nauðsyn þess að hefja áætlun um niðurgreiðslu skulda til að draga úr vaxtabyrði ríkissjóðs.



Mynd 3. Hér sjást heildarskatttekjur ríkja innan OECD á árunum 2011 og 2012 (en síðari tölurnar eru til bráðabirgða). Athygli er vakin á að Ísland raðar sér neðar en öll hin Norðurlöndin. Heimild: OECD.



Mynd 4. Hér sjást tekjur ríkissjóðs án óreglulegra liða, þar á meðal skatttekjur, frá árinu 2001 og spá fyrir næstu fjögur ár. Eins og sést glögglega er stefnt að því að skatttekjur lækki skarpt árið 2015 og fari hratt lækkandi næstu fjögur ár. Heimild: „Fjárlagafrumvarp 2015: Stefna og horfur“, bls. 58.

Af þessu öllu er ljóst að í ríkisfjármálunum er stefnan er tekin, leynt og ljóst, á róttækar breytingar á samfélagsskipan íslensku þjóðarinnar í samræmi við hugmyndafræði nýfrjáls-  
hyggjunnar. Óljóst er hvaða afleiðingar slíkar breytingar mundu hafa á íslenskt samfélag, til  
að mynda hvað varðar jöfnuð og félagslega aðstoð, umgengni við náttúruna, jafnrétti kynj-  
anna, réttinn til búsetu um allt land, og margt fleira. Stefnunni er best lýst sem eins konar til-  
raunaverkefni nýfrjálshyggjunnar með markmið um lágmarksríki án tillits til afleiðinganna  
fyrir íslenskt samfélag. Ekki þarf að fjölyrða um reynsluna af slíkri stefnu á árum áður, enda  
sáum við Íslendingar nýfrjálshyggjuna í framkvæmd fyrir og í efnahagshruninu árið 2008.

#### IV. Marklaus ríkisstjórnarstefna án fjárveitinga.

Að lokinni þessari yfirferð um framtíðaráætlun ríkisstjórnarinnar er rétt að líta til fjárlaga-  
frumvarpsins sjálfs. Þar ber fyrst að nefna þá staðreynd að frumvarpið stangast í veigamikl-  
um atriðum á við yfirlýsta stefnu ríkisstjórnarinnar sem leggur það fram.<sup>2</sup> Um er að ræða þau  
stefnumál ríkisstjórnarinnar sem taka má undir eða eru í það minnsta skaðlaus, en samkvæmt  
frumvarpinu er grafið undan slíkum stefnumálum með skipulegum hætti. Verða hér rakin  
nokkur dæmi þess.

Í fyrsta lagi má benda á mjög harkalegan niðurskurð á framlögin til embættis sérstaks sak-  
sóknara, en þau lækka úr 561,5 millj. kr. í 292,4 millj. kr. eða um 48%. Sú fjárhæð dugar ein-  
ungis til að sinna þeim málum sem nú þegar eru fyrir dómi en von er á kostnaðarsömum mál-  
um í byrjun næsta árs og ekki hafa verið teknar ákvarðanir um framtíðartilhögun á rannsókn-  
um á efnahagsbrotum.

Í öðru lagi má benda á að útgjöld til Útlendingastofnunar lækka úr 251,9 millj. kr. í 236,0  
millj. kr. Á sama tíma hefur innanríkisráðherra lýst því yfir að áttak verði gert í afgreiðslu  
mála hælisleitenda sem eru hér á landi og voru í því samhengi samþykktar breytingar á  
lögum um útlendinga sl. vor. Fjárlögin fyrir árið 2015, verði þau samþykkt, munu því bæði  
grafa undan stefnu innanríkisráðherra sjálfs í málefnum hælisleitenda og torvela fram-  
kvæmd laga sem Alþingi hefur samþykkt.

Í þriðja lagi skulu nefnd ýmis atriði er verða loftslagsmál. Ríkisstjórnin starfar eftir  
*Aðgerðaáætlun um loftslagsmál* sem lögð var fram í kjölfarið á samþykkt laga um loftslags-  
mál á síðasta kjörtímabili. Þar er m.a. kveðið á um að efla skuli almenningssamgöngur, en  
samkvæmt fjárlagafrumvarpinu verða framlög til almenningssamgangna á höfuðborgarsvæð-  
inu skorin niður um 18,3 millj. kr.

Í *Aðgerðaáætluninni* er einnig kveðið á um innleiðingu viðskiptakerfis með losunarheim-  
ildir, en það var innleitt á síðasta kjörtímabili. Sú starfsemi sem undanskilin er gildissviði  
viðskiptakerfisins hefur í samræmi við þetta greitt sérstakt losunargjald vegna gjaldskyldrar  
losunar gróðurhúsalofttegunda. Milli 2013 og 2014 var þetta sérstaka losunargjald lækkað  
úr 1.338 kr. í 892 kr. fyrir hvert tonn gjaldskyldrar losunar. Í tekjuöflunarfrumvarpi fjárlaga  
fyrir árið 2015 er kveðið á um að gjaldið skuli enn lækka, í þetta sinn í 865 kr. fyrir hvert  
tonn gjaldskyldrar losunar.

Loks er í *Aðgerðaáætluninni* kveðið á um að efla skuli rannsóknir og nýsköpun í loftslags-  
málum. Í tekjuöflunarfrumvarpi fjárlaga fyrir árið 2015 er hins vegar kveðið á um að tekjur  
af uppboðnum losunarheimildum skuli renna óskiptar í ríkissjóð í stað þess að helmingur

<sup>2</sup> *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*, 22. maí 2013, bls. 4.

þeirra renni til loftslagssjóðs. Hlutverk loftslagssjóðs er m.a. að fjármagna rannsóknir og þróun á sviði loftslagsvænnar tækniþróunar og nýsköpunar svo að hér er um að ræða verulegt áfall fyrir rannsóknir og þróun á sviði loftslagsmála. Loftslagssjóðurinn er hins vegar skorinn niður og boðað frumvarp til breytinga á lögum í því skyni.

Í fjórða lagi er skorið niður framlag til Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og til annarrar þróunarsamvinnu og hjálparstarfsemi. Niðurskurðurinn er að vísu ekki mikill (um 1,3% frá fyrra frumvarpi), en hann er hins vegar í hróplegu misræmi við þróunarsamvinnuáætlun Íslands sem samþykkt var sem þingsályktun á Alþingi 21. mars 2013. Þar var gert ráð fyrir að framlög til þróunarsamvinnu mundu hækka ár frá ári til að ná markmiði Sameinuðu þjóðanna um að þau næmu 0,7% af vergum þjóðartekjum árið 2019. Samkvæmt þessari áætlun áttu framlög Íslands að nema 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2015, en samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að þetta hlutfalli lækki og verði aðeins 0,22%. Þessi svik ríkisstjórnarinnar við eigin áætlun og þurfandi fólk í öðrum heimshlutum mynda smánarblett á henni sem seint mun hverfa. Aðrar þjóðir sem hafa átt í efnahagsörðugleikum hafa ekki staðið svo slæga að verki; þannig náðu Bretar 0,7% markinu sem Sameinuðu þjóðirnar hafa sett sem raunhæft markmið í fyrra og Írar sem gengið hafa í gegnum mikla kreppu eru enn langt fyrir ofan okkur Íslendinga.

Á það skal bent að á sama tíma og verið er að skera niður og svíkja gefin fyrirheit um þróunarsamvinnu er bætt í hvað varðar framlög til hernaðarbandalagsins NATO. Framlög til NATO voru 185,8 millj. kr. árið 2013 en hækkuðu í 265,0 millj. kr. á fjárlögum 2014 og stendur nú til að halda þeirri miklu hækkun og bæta enn í, en samkvæmt fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2015 verða 272,3 millj. kr. lagðar til hernaðarbandalagsins. Þetta er gert til að standa straum af kostnaði við byggingu nýrra höfuðstöðva NATO, en samtals munu framlög Íslands til þessa nema 450 millj. kr. samkvæmt frumvarpinu. Er þá ótalið það viðbótarframlag sem forsætisráðherra hefur lýst yfir að til standi að veita til NATO án þess að það sé nefnt nokkurs staðar í fjárlagafrumvarpinu sjálfu.<sup>3</sup> Öll þessi útgjöld til hernaðarmála, um leið og þróunarsamvinna er skorin við nögl, sýna vel forgangsröðun ríkisstjórnarinnar í utanríkismálum. Forgangsröðunin er hins vegar enn og aftur í ósamræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem hvergi er minnst á hernaðarbandalög en sagt að „[I]öggð verði áhersla á þróunarsamvinnu“.<sup>4</sup>

Í fimmta lagi skulu nefnd framlög til samgöngumála. Í tillögu til þingsályktunar um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2013–2016 (þskj. 855 í 495. máli) var lagt til að veitt yrði 23.308 millj. kr. framlag til Vegagerðarinnar árið 2015, m.a. til að standa straum af ýmsum nauðsynlegum verkefnum sem því miður hafa þurft að sitja á hakanum undanfarin ár sökum efnahagshrunsins. Miðað við 2,5% verðbólgu milli 2014 og 2015 er um að ræða 23.890,7 millj. kr. á verðlagi fjárlagafrumvarpsins fyrir 2015. Langur vegur er frá því að staðið sé við þessa fjárveitingartillögu í fjárlagafrumvarpinu – jafnvel þótt sú hækkun sem tilgreind er í breytingartillögu ríkisstjórnarinnar nái fram að ganga vantar enn rúma 2 milljarða kr. upp á framlögin. Ljóst er að nýframkvæmdir í vegamálum verða af skornum skammti ef fram fer sem horfir, eins og vegamálastjóri hefur raunar sjálfur lýst yfir.<sup>5</sup> Auk þess má spyrja hvort það grafi ekki undan samgönguáætlun ef ekki er ætlun stjórnvalda að fylgja henni eftir með fjárveitingum sem eru í samræmi við hana.

<sup>3</sup> „Vilja auka framlög Íslands til NATO“, DV.is, 5. september 2014 (skoðað 20. nóvember 2014). <http://www.dv.is/frettir/2014/9/5/vilja-auka-framlog-islands-til-nato/>.

<sup>4</sup> *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*, 22. maí 2013, bls. 12.

<sup>5</sup> Fréttir Stöðvar 2, 16. október 2014.

## V. Fjárlagafrumvarp ársins 2015 grefur undan velferðarsamfélaginu.

Rétt er að víkja næst að ýmsum atriðum í fjárlagafrumvarpinu sem stangast á við þá almennu hugmyndafræði, sem ríkur stuðningur hefur verið við hérlendis, að á Íslandi skuli vera öflugt velferðarkerfi þar sem fólk hafi aðgang að menntun, heilbrigðisþjónustu og annarri velferðarþjónustu, óháð efnahag. Fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2015 ræðst að grunnstöðum þessa kerfis með ýmsum hætti og boðar þess í stað harðara samfélag í anda nýfrjálslyggjunnar. Verða hér aðeins nefnd nokkur atriði því til stuðnings.

Í frumvarpinu er boðað að ríkissjóður spari 305 millj. kr. með því að auka verulega þátttöku sjúklinga í lyfjakostnaði. Þetta á að gera annars vegar með því að auka kostnað sjúklinga vegna S-merktra lyfja og hins vegar með því að hækka svokallaða viðmiðunarfjárhæð í greiðsluþátttökukerfi almennra lyfja. Ekki þarf að efast um að þessar breytingar koma verst við þá sem standa höllum fæti sökum veikinda, svo sem öryrkja, og hafa engar mótvægiságerðir verið boðaðar til að mæta auknum kostnaði þessa hóps. Við þetta má bæta að Landspítalinn er enn vanfjármagnaður þrátt fyrir breytingartillögur ríkisstjórnarinnar um að setja 1 milljarð kr. til viðbótar til að styrkja rekstrargrunn hans. Hið sama gildir um Sjúkrahúsið á Akureyri sem þarf a.m.k. 35 millj. kr. til viðbótar við breytingartillögur ríkisstjórnar til styrkja rekstrargrunn sinn.

Annar hópur sem fjárlagafrumvarpið fyrir 2015 ræðst að eru þeir sem glíma við langtíma-atvinnuleysi. Samkvæmt frumvarpinu á að stytta tímabil atvinnuleysisbóta úr 36 í 30 mánuði og spara þannig 1 milljarð kr. Ríkisstjórnin virðist ekki hafa neinar fyrirætlanir um að mæta þörfum þessa hóps sem að öllu óbreyttu mun þurfa að reiða sig á sveitarfélögin um framfærslu. Eins og kunnugt er hafa sveitarfélögin sjálf mótmælt þessum áformum harðlega enda ljóst að útgjöld þeirra munu aukast verulega án þess að til komi aukin fjárframlög frá ríkinu. Einnig má gera ráð fyrir að kostnaður færist til hjá ríkinu frá atvinnuleysistryggingum í almannatryggingar enda eru framlög aukin í endurhæfingarlífeyri en skorin niður í vinnu-markaðsúrræðum.

Fjárlagafrumvarpið boðar enga leiðréttingu á kjörum öryrkja og ellilífeyrisþega sem þurftu að taka á sig verulega tekjuskerðingu á árunum eftir hrun til að mæta slæmri stöðu ríkissjóðs. Það er réttlætismál að þessir hópar, sem svo sannarlega bera enga ábyrgð á þeirri fjárglæfrastarfsemi sem orsakaði efnahagshrunið, liggi ekki óbættir hjá garði þegar svigrúm myndast í ríkisfjármálunum á næstu árum. Leiðrétting örorkubóta og ellilífeyris ætti að hefjast strax á næsta ári, en því miður virðast engin áform vera uppi um það ef marka má fjárlagafrumvarpið.

Fjárlagafrumvarpið mun einnig bitna mjög á nemendum í framhaldsskólum og háskólum. Meiri hluti fjárlaganefndar kemur í tillögum sínum til móts við þá réttmætu gagnrýni sem sett hefur verið fram á þá tillögu sem finna má í frumvarpinu um að afnema afkomutryggingu minni framhaldsskóla. Því ber að fagna að lágmarksfjárveitingin, eða „gólfíð“, er sett undir minni framhaldsskóla úti um land þar sem nemendafjöldi er oft mjög sveiflukenndur. Eftir stendur hins vegar að alvarlegast er að frumvarpið boðar að aðgangur 25 ára og eldri að framhaldsskólanámi verði takmarkaður til að ná fram sparnaði í rekstri skólanna. Um leið er skorið niður í framhaldsfræðslu svo að ljóst er að margir þessara eldri nemenda munu ekki eiga annarra kosta vöð en að leita til einkarekinna skóla sem innheimta skólagjöld upp á fleiri hundruð þúsundir króna af þeirri ástæðu einni að þeir hafa einhverra hluta vegna kosið að hefja framhaldsskólanám sitt síðar á ævinni. Hér er vegið að jafnrétti til náms með mjög alvarlegum hætti.



Þessi breyting mun líka minnka rekstrarhagkvæmni minni skóla landsbyggðanna og draga úr fjölbreytni námsframboðs fyrir yngri nemendum, ekki síst með því að fjarnám verður skorið niður sem takmarkar markvissa notkun upplýsingatækni og stendur í vegi fyrir nútímalegum náms- og kennsluaðferðum. Þetta bitnar á framsæknum skólum sem t.d. hafa verið að bjóða nám í tölvuleikjafræðum, frumkvöðlafræðum og listum. Ekki er gerð tilraun til að styrkja framhaldsdeildirnar sem settar hafa verið á stofn víðs vegar um landið með því að setja þær á föst fjárlög en hingað til hafa þær verið fjármagnaðar á mismunandi hátt.

Hvað háskólastigið varðar einkennast fjárframlögin af einkennilegri forgangsroðun og fjárlagavinnan af forkastanlegum vinnubrögðum. Við framlagningu fjárlagafrumvarpsins stóð til að fækka ársnemendum við Háskóla Íslands um 354. Fram hefur komið hjá forsvarsmönnum háskólans að nú þegar séu um 150 nemendur við skólann sem ekki er greitt fyrir á núgildandi fjárlögum og að ekki sé fyrirséð að þeim fækki neitt að ráði. Við þessu var eðlilega brugðist að nokkru leyti í breytingartillögum ríkisstjórnarinnar þar sem 617 millj. kr. pottur er settur til að leiðrétta fjárveitingar vegna umframnemenda í háskólunum. Hins vegar vekur athygli einkennileg ákvörðun um skiptingu þessara fjármuna. Þar vekur sérstaka athygli að Háskólinn á Akureyri, sem hefur skorið verulega niður í almennum rekstri og m.a. lækkað laun starfsfólks, ber afskaplega lítið úr bítum. Þetta er skrytinn stjórnsýsla og getur vart fallið undir aga í ríkisfjármálum. Þá ber Listaháskóli Íslands verulega skarðan hlut frá borði. Skólinn missir húsnæðisframlag sem hann hefur haft undanfarin þrjú ár og enn hefur engin framtíðarsýn fyrir húsnæði skólans verið kynnt þó að ríkisstjórnin geri stöðu skapandi greina að sérstöku umtalsefni í stefnuyfirlýsingu sinni. Listaháskóli Íslands er eina stofnunin sem annast kennslu og rannsóknir á sínu sviði og taka þarf tillit til þess við úthlutun fjármuna á háskólastigi.

Þá skulu nefndar fjárveitingar til sýslumanna og lögreglunnar. Fulltrúar flestra sveitarfélaga hafa ítrekað að þær breytingar sem gerðar voru á embættum sýslumanna og lögreglu leiði ekki til fækkunar löglærðra fulltrúa á þeim stöðum þar sem þeir hafa verið með tilheyrandi þjónustuskerðingu. Innanríkisráðherra hefur fullyrt að þjónusta verði ekki skert og ekki sé ætlunin að fækka þessum störfum. Þó er ljóst að fjárframlög duga ekki til og því hlýtur það að ganga gegn markmiðum og tilgangi lagasetningarinnar ef það verður niðurstaðan. Þrátt fyrir ábendingar er ekki gerð tilraun til að bregðast við því að sérstakar tekjur upp á 12,7 millj. kr. hjá embætti lögreglustjórans á Austurlandi munu ekki skila sér. Ráðuneytið hefur þó sagt að tímabært sé að endurskoða þetta enda var voru þessar tekjur að mestu tilkomnar vegna byggingar Kárahnjúkavirkjunar.

Að lokum er rétt að nefna Ríkisútvarpið (RÚV). Í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við er alls staðar litið svo á að rekstur almannaútvarps sé meðal mikilvægustu hlutverka ríkisins. Almannaútvarp sem er að mestu óháð auglýsingatekjum og ekki í eigu einkaaðila sem sjálfir eiga hagsmuna að gæta er talið nauðsynlegt upplýstri opinberri umræðu og þar með lýðræðinu sjálfu. Í samræmi við þessa hugmynd um sjálfstæði ríkisfjölmíðla hefur sú leið oft verið farin að marka slíkum stofnunum tilteknar tekjur, annaðhvort með afnotagjöldum eða með útvarpsgjaldi eða sambærilegum nefskatti sem rennur óskiptur til útvarpsins. Mikilvægt er að slíkar tekjur séu stöðugar og fyrirsjáanlegar til að tryggja ritstjórnarlegt og menningarlegt sjálfstæði fjölmiðilsins gagnvart hinu pólitíska og efnahagslega valdi.

Þótt það sé gleðiefni að gert sé ráð fyrir því í breytingartillögum ríkisstjórnarinnar að útvarpsgjald renni óskipt til Ríkisútvarpsins er það að sama skapi óásættanlegt að skilyrða framlagið með þeim hætti sem gert er og óeðlilegt inngrip gagnvart stjórn RÚV. Það er líka dapurlegt að lækka eigi útvarpsgjaldið um áramótin úr 19.400 í 17.800 kr. og skerða þannig

tekjustofn RÚV. Rekstrarerfiðleikar RÚV eru vel kunnir en útvarpsstjóri hefur sjálfur sagt að með óskertu útvarpsgjaldi verði unnt að starfrækja Ríkisútvarpið án rekstrarhalla á komandi árum. Katrín Jakobsdóttir o.fl. hafa lagt fram frumvarp á Alþingi þar sem lagt er til að óskert og óbreytt útvarpsgjald verði lögfest til að tryggja að það renni framvegis óskipt til Ríkisútvarpsins. Samhliða því er hér lögð fram breytingartillaga við fjárlagafrumvarpið þar sem framlög til RÚV eru hækkuð sem samsvarar tekjum ríkisins af útvarpsgjaldinu.

Að þessari upptalningu lokinni er rétt að spyrja hvernig á því standi að skera þurfi niður í þessum stöðum íslenska velferðarsamfélagsins með jafnharkalegum hætti og raun ber vitni. Hvers vegna getur ríkisstjórnin hvorki haldið úti velferðarkerfi af því tagi sem þekktist annars staðar á Norðurlöndum né staðið við sína eigin stefnu eins og hér hefur verið rakið? Á því er tvíþætt skýring: Annars vegar er um að ræða 20 milljarða kr. útgjöld til að efna hið risavaxna kosningaloforð Framsóknarflokksins um niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána og hins vegar hefur ríkisstjórnin afsalað sér svipaðri upphæð með afnámi auðlegðarskatts og stórlækkun veiðigjalda á stórútgærð landsins. Þetta sambland útgjaldaaukningar og tekjutaps er orsök þessa mikla niðurskurðar sem við sjáum í fjárlagafrumvarpinu ársins 2015 og því rétt að víkja að hvorum þætti um sig í sérstökum köflum.

## VI. Skuldaniðurfærslur sem gagnast hinum efnameiri.

Skuldaniðurfærsla ríkisstjórnarinnar, sem samþykkt var með lögum um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlana sl. vor, lög nr. 35/2014, hlýtur að teljast dýrasta kosningaloforð Íslandssögunnar. Ekki skal gert lítið úr því að mikilvægt hafi verið að mæta þörfum ákveðins hóps sem kom illa út úr efnahagshruninu haustið 2008 með frekari aðgerðum. Hins vegar er hin svokallaða „leiðrétting“ sem Framsóknarflokkurinn lofaði kjósendum fyrir kosningar hvorki lausn á vanda þessa hóps né skynsamleg ráðstöfun almannaþjór í ljósi þess hversu stórkostlega ómarkviss hún er.

Framlag frá ríkinu til aðgerðanna mun nema samtals 100 milljörðum kr. samkvæmt áður nefndum lögum og skiptist það í beinar (80 milljarða kr.) og óbeinar (20 milljarða kr.) aðgerðir. Það skal áréttað hér að 80 milljarðar kr. í beinar aðgerðir verða fengnir beint úr ríkissjóði og koma ekki inn í ríkissjóð sem markaðar tekjur. Svonefndur bankaskattur var hækkaður 2013 og látinn ná til fjármálafyrirtækja í slitameðferð en þá fjármuni sem þannig safnast getur Alþingi ákveðið að nýta með hverjum þeim hætti sem það kýs, þar á meðal til styrkingar velferðarkerfis og til að koma til móts við þann hóp sem mesta þörf hefur fyrir aðgerðir í húsnæðismálum. Hið sama á í raun við um 20 milljarða kr. framlag ríkissjóðs í óbeinar aðgerðir, en þar er ríkissjóður að afsala sér framtíðartekjum.

Engin skynsamleg rök hníga að þessari aðgerð. Hugmyndafræði skuldaniðurfærslunnar byggðist í upphafi á þeirri hugmynd að orðið hafi „forsendubrestur“ á lánaskilmálum verðtryggðra fasteignalána, á tilteknu tímabili sem var svo endurskilgreint frá fyrstu tillögum, en sú hugmynd hefur ekki staðist neina skoðun, eins og ríkisstjórnin viðurkennir í raun sjálf, með því að minnast ekki orði á áður nefndan forsendubrest í meginefni frumvarpsins. Um þessa vandræðalegu sögu má lesa nánar í nefndaráli 3. minna hluta efnahags- og viðskipta nefndar um frumvarp til áður nefndra laga (485. mál 143. þings). Skuldaniðurfærslan verður heldur ekki réttlætt út frá almennum sjónarmiðum um sanngirni og hlutverk hins opinbera. Þótt hugmyndafræðilegur ágreiningur sé uppi milli félagshyggju- og frjálshyggjufólks um hvort og að hvaða marki beri að nota hið opinbera til að jafna kjör almennings hefur hvorugum hópnum dottið í hug að ráðstafa opinberum fjármunum með beinum hætti til þeirra sem hafa mestar tekjur og eignir.

Að vísu er það svo að engin úttekt á áhrifum niðurfærslunnar eftir tekjuhópum lá fyrir þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir þar að lútandi fyrr en degi áður en útreikningar á skuldaniðurfærslu hvers og eins var gerð aðgengileg. Eins og kunnugt er var þá efnt til blaðamannafundar með glærusýningu en engin önnur gögn um skuldaleiðréttinguna gerð aðgengileg. Katrín Jakobsdóttir lagði fram skriflega fyrirspurn (þskj. 497 í 371. máli) á Alþingi sama dag og útreikningarnir lágu fyrir, m.a. um dreifingu skuldaniðurfærslunnar milli ýmissa hópa, en ekki hefur enn borist svar við fyrirspurninni. Það er sjálfstætt gagnrýnisatriði að ekki hafi verið farið í slíka úttekt á þessari risavöxnu aðgerð upp á 80 milljarða kr. mun fyrr í ferlinu og gögnin sem unnið er úr gerð opinber um leið og þau lágu fyrir.

Samkvæmt þeim takmörkuðu upplýsingum sem þó birtast í áður nefndri kynningu munu 20 milljarðar kr. renna til einstaklinga með yfir 583 þús. kr. í mánaðartekjur og hjóna með samtals yfir 1.333 þús. kr. í mánaðartekjur. Það er óforsvaranlega há upphæð sem rennur til fólks með tekjur talsvert yfir meðaltekjum. Eins og áður segir er kynningin afar spör á tölu- legar upplýsingar og því ekki unnt að reikna t.d. meðaltalsskuldaniðurfærslu framteljenda á hverju tekjubili. Í kynningunni kemur þó fram að 2.000 aðilar á efsta tekjubili fá samtals 4,7% af heildarfjárhæð skuldaniðurfærslunnar. Þetta er sett fram til marks um að skuldaniðurfærslan gagnist ekki hátekjufólki. En nú kemur líka fram að 90.819 aðilar fengu samþykka skuldaniðurfærslu og því er ljóst að þessir 2.000 aðilar eru 2,2% þeirra sem skuldaniðurfærslan tekur til. Með öðrum orðum fá 2.000 tekjuhæstu aðilarnir sem fá skuldaniðurfellingu rúmlega tvöfalt meira að meðaltali en hin 97,8 prósentin. Af þeim sem aðgerðin nær til er því ljóst að hlutfallslega fer mest til þeirra sem eru með allra hæstu tekjurnar.

Hér skal einnig nefnt að skuldaniðurfærslan mun að mjög miklu leyti ganga til einstaklinga og hjóna með umtalsverðar hreinar eignir eða eigið fé, þ.e. eignir umfram skuldir. Það skýrist af því eðli niðurfærslunnar að taka ekkert mið af eign þeirri sem einstaklingar kunna að hafa á móti skuldinni sem færð er niður. Fram kemur í kynningunni að 36 milljarðar kr. renna til hjóna með yfir 13 millj. kr. hreina eign í fasteign og einstaklinga með yfir 4 millj. kr. hreina eign í fasteign. Þar af renna 24 milljarðar kr. til hjóna með yfir 25 millj. kr. hreina eign í fasteign og einstaklinga með yfir 11 millj. kr. hreina eign í fasteign. Hér er því um að ræða fólk með verulegar eignir og því væntanlega ekki í neinum skuldavanda svo heitið getur nema í undantekningartilvikum. Rétt er að taka fram að hér eru aðrar eignir fólks ekki teknar með í reikninginn og því ljóst að sumir sem eru með verulegar eignir, t.d. í hlutabréfum, munu að öllum líkindum fá skuldaniðurfærslu.

Í þessu samhengi hefur m.a. verið á það bent að margir sem urðu fyrir hækkun höfuðstóls verðtryggðra skulda hafa einnig notið eignamyndunar vegna hækkunar fasteignaverðs á sama tíma, sérstaklega á stórhöfuðborgarsvæðinu. Það hefur svo komið í ljós, eins og búast mátti við, að um 20% af heildarniðurfærslunni mun renna til heimila sem eiga fasteignir yfir 40 millj. kr. samkvæmt fasteignamat. Einnig skal bent á að yfir 400 fjölskyldur sem eiga hreina eign yfir 100 millj. kr. eiga möguleika á lækkun höfuðstóls íbúðalána. Líklegt er að í þessum hópi leynist einhverjir þeirra sem gætu fengið fulla 4 millj. kr. niðurfærslu sökum mikilla skulda á mjög stórum og dýrum eignum.

Ljóst er að skuldaniðurfærsla ríkisstjórnarinnar er óréttlát aðgerð, sama hvort litið er til þess hvernig hún skiptist eftir tekjum landsmanna eða hreinum eignum þeirra. Skuldaaðgerðir líkt og aðrar aðgerðir stjórnvalda ættu að sjálfsögðu að miðast við að veita þeim aðstoð sem á þurfa að halda en ekki að veita tugum milljarða kr. af opinberu fé til tekjuhárna og eignamikilla einstaklinga sem ekki eru í neinum skuldavanda. Skuldaniðurfærsla ríkisstjórnarinnar er því ekki aðeins stórkostlega kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð og þar með velferðarkerfi þjóðarinnar, heldur einnig óréttlát í eðli sínu.

## VII. Skattbyrðin flutt frá stóreignafólki til fjölskyldna og lágtekjuhópa.

Fyrir hrun var markvisst unnið að því að breyta skattkerfinu í samræmi við hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar sem þá réð ríkjum í íslenskum stjórnámálum. Fjármagnstekjuskattar og fyrirtækjaskattar voru lækkaðir og voru með því lágsta sem þekkist, en á sama tíma fylgdu skattleysismörk ekki verðlagi með þeim afleiðingum að lág- og millitekjufólk greiddi sífellt stærri hluta tekna sinna í skatt. Ríkisstjórnin sem tók við eftir hrun komst ekki hjá því að gera breytingar á skattkerfinu til að ná inn auknum tekjum eftir að hrunflokkarnir höfðu steipt ríkissjóði í stórfelldar skuldir. En samhliða því að sumir skattar hækkuðu voru aðrir skattar lækkaðir og eðli þeirra breytt með réttlætissjónarmið í huga. Um leið var farið í meiri háttar áttak til að vinna gegn skattaundanskoti, með góðum árangri fyrir ríkissjóð og skattborgara alla.

Því miður staðfestir fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2015 að núverandi ríkisstjórn ætlar að hverfa aftur til gamallar skattastefnu fyrirhrunsáranna. Í fjárlagafrumvarpinu kemur skýrt fram sú ákvörðun ríkisstjórnarinnar að afnema auðlegðarskattinn með öllu og þar tapar ríkissjóður rúmlega 10 milljörðum kr. á árinu miðað við síðasta ár. Við þetta bætist stórlækkun veiðigjalda í tíð núverandi ríkisstjórnar, sem að óbreyttu hefði skilað að jafnaði í kringum 16 milljörðum kr. árlega í stað þeirra 8.102 millj. kr. sem gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu fyrir 2015. Hér er því samtals um að ræða um það bil 18 milljarða kr. tekjuskerðingu fyrir ríkissjóð sem hyglir allra efnuðustu einstaklingum og fyrirtækjum landsins á kostnað annarra. Ljóst er að sjávarútvegurinn stendur undir veiðigjaldi af þessari stærðargráðu enda er afkoma greinarinnar mjög góð, sem endurspeglast m.a. í 11,8 milljarða kr. arðgreiðslum á síðasta ári. Mikill stuðningur er í samfélaginu við skattlagningu af þessu tagi, en samkvæmt könnun Fréttablaðsins og Stöðvar 2 í júní 2013 voru 70% þeirra sem gáfu upp afstöðu á móti lækkun veiðigjalda<sup>6</sup> og 35 þúsund Íslendingar skrifuðu undir áskorun til forseta Íslands um að synja staðfestingar á breytingum á lögum um veiðigjöld sumarið 2013 þar sem veiðigjöld voru lækkuð.

Alvarlegustu fréttirnar í fjárlagafrumvarpinu hvaða skattamálin varðar hljóta þó að teljast þær breytingar sem boðaðar eru á virðisaukaskattskerfinu. Ríkissjóður mun verða af 7,5 milljarða kr. með lækkun efra þreps virðisaukaskattsins og öðrum 6,5 milljörðum kr. vegna afnáms vörugjalda. Samtals er því um að ræða 14 milljarða kr. tekjutap fyrir ríkissjóð til viðbótar við það tekjutap sem þegar hefur verið fjallað um upp á um 18 milljarða kr. Við þetta má bæta rétt tæplega 36 milljarða kr. útgjöldum vegna skuldaaðgerðanna á þessu ári og 20 milljarða kr. á hinu næsta. Samanlagt er því um að ræða 68 milljarða kr. tekjutap og útgjaldaaukningu á þessu ári og svipaðar tölur á hinu næsta sem mæta þarf með niðurskurði opinberrar þjónustu og auknum álögum á venjulegar fjölskyldur og lágtekjufólk.

Ein áhrifamesta aðgerðin sem gripið er til í þessu skyni er hækkun lægra þreps virðisaukaskattsins úr 7% í 11%. Þessi breyting er gerð undir því hjákátlega yfirskini að einfalda virðisaukaskattskerfið. Eftir sem áður verða að sjálfsögðu enn þá tvö virðisaukaskattsþrep og því ekki um neina einföldun að ræða hvorki nú né síðar – nema auðvitað ríkisstjórnin hafi í huga

<sup>6</sup> „70% vilja óbreytt veiðigjöld“, Vísir.is, 28. júní 2013 (skoðað 20. nóvember 2014). <http://www.visir.is/70-prosent-vilja-obreytt-veidigjold/article/2013706289923>.

að hækka neðra þrepíð enn meira á næstu árum og sameina þrepin tvö. Langflest lönd sem við berum okkur saman við eru með a.m.k. tvö virðisaukaskattsþrep, þar á meðal Svíþjóð, Noregur, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Írland, Holland og Spánn. Í Bretlandi er engin virðisaukaskattur lagður á flestar matvörur og barnaföt í ljósi þess að umræddar vörur eru álitnar algjörar nauðsynjavörur.<sup>7</sup>

Talsvert hefur verið fjallað um áhrif hækkunar lægra þreps virðisaukaskattsins á tekjulægri hópa í samfélaginu. Þó leikur enginn vafi á því að tekjulægri hópar eyða mun herra hlutfalli tekna sinna í mat- og drykkjarvörur en þeir sem hafa hærri tekjur. Í úttekt VR kemur fram að neðsti tekjufjórðungurinn eyðir 17,6% af ráðstöfunartekjum sínum í slíkar vörur en efsti tekjufjórðungurinn aðeins 10,7%.<sup>8</sup> Í sambærilegri úttekt ASÍ er þetta staðfest en greint nánar og kemur þá í ljós að neðsta tekjutúndin eyðir 21% ráðstöfunartekna sinna í mat- og drykkjarvörur en efsta tekjutúndin aðeins 10%.<sup>9</sup> Þessar tölur hafa ekki verið vefengdar og því er engum vafa undirorpið að tekjulægri heimili eyða mun meira í mat og drykk sem hlutfall af ráðstöfunartekjum sínum.

Á hinn bóginn er það rétt sem bent hefur verið á, m.a. af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, að sem hlutfall af útgjöldum heimila minnkar þessi munur milli tekjuhæstu og tekjulægstu heimilanna. Skýringin á þessu misræmi er fyrst og fremst sú að tekjulægri heimili eru almennt með herra hlutfall útgjalda sem hlutfall af ráðstöfunartekjum og jafnvel talsvert meiri útgjöld en tekjur í mörgum tilvikum og þurfa því að fjármagna mismuninn með tímabundinni lántöku. En það getur varla talist til kosta þess að hækka neðra þrep virðisaukaskattsins að þar með þurfi tækjulægri heimili, sem nú þegar eiga í erfiðleikum með að láta enda ná saman, jafnvel að skuldsetja sig til að fjármagna almennar nauðsynjavörur eins og mat og drykk. Þess í stað ætti að nálgast virðisaukaskattskerfið allt út frá þeirri hugmynd að matur og drykkur – líkt og heilbrigðisþjónusta, menntun og almenn velferðarþjónusta – sé meðal þeirra grunnþarfa sem við eigum öll að hafa aðgang að.

Matur og drykkjarvara er að þessu leyti eðlisólík ýmsum vörum sem falla undir hið almenna virðisaukaskattsþrep og sérstaklega þeim vörum sem bera almennt vörugjald. Þar má nefna hluti eins og nuddpotta, spjaldtölvur og flatskjái. Ljóst er að hér er um vörur að ræða sem tekjuhærri verja hærri fjármunum til kaupa á en þeir tekjulægri og því kemur lækun skatts og gjalda á slíkar vörur sér best fyrir hátekjuhópa. Þeir sem hafa hærri tekjur eru að sjálfsögðu ekki einir um að kaupa slíkar vörur en þá ber að líta til þess að hinir tekjulægri geta neitað sér um þær þegar illa árar í ljósi þess að ekki er um nauðsynjavörur að ræða.

### VIII. Breytingartillögur ríkisstjórnarinnar og meiri hlutans.

Um leið og fjárlagafrumvarpið var lagt fram í upphafi þings kom fram mjög hörð gagnrýni á hina ýmsu þætti þess. Því mátti búast við að ríkisstjórnin kæmi til með að bakka nokkuð með þá hörðu hægri stefnu sem birtist í frumvarpinu í samræmi við vilja meiri hluta þjóðarinnar um að varðveita velferðarsamfélagið á Íslandi. Því ber t.d. að fagna að sett er inn aukið

<sup>7</sup> Framkvæmdastjórn ESB, „VAT Rates Applied in the Member States of the European Union“. 1. júlí 2014. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf) (skoðað 20. nóvember 2014).

<sup>8</sup> Ólafía B. Rafnsdóttir, „Matarskatturinn og heimilin í landinu“, VR-blaðið, september 2014 (skoðað 20. nóvember). <http://www.vr.is/frettir/lesa-frett/2014/09/24/Matarskatturinn-og-heimilin-i-landinu/?hidedate=false>.

<sup>9</sup> Alþýðusamband Íslands, „Hlutfall af tekjum heimila sem fer til kaupa á matvörum“. Heimasíða ASÍ. 9. september 2014. <http://www.asi.is/um-asi/utgafa/frettasafn/frett/2014/09/09/hlutfall-af-tekjum-heimila-sem-fer-til-kaupa-a-matvorum> (skoðað 20. nóvember 2014).

fjármagn til Landspítalans, þótt betur megi ef duga skal, auk þess sem auknir fjármunir til fjarskipta og flugvalla á landsbyggðinni eru fagnaðarefni. Ríkisstjórnin dregur nokkuð í land með sumar af sínum miður góðu aðgerðum, svo sem fækkun á nemendafgildum háskólanna og niðurskurðinn til Vinnuálastofnunar.

Í breytingartillögum eru einnig lagðar til ýmsar mótvægisáðgerðir til að mæta auknum kostnaði fjölskyldna og lágtekjuhópa vegna hækkunar virðisaukaskatts á matvæli. Má þar nefna hækkun barnabóta og niðurgreiðslu á húshitun. Hreinlegast hefði að sjálfsögðu verið að hætta við virðisaukaskattshækkunina með öllu, enda ljóst að hún felur ekki í sér neina einföldun á skattkerfinu og bitnar mest á þeim sem minnst hafa milli handanna. Í staðinn þráast ríkisstjórnin við að hækka neðra þrep virðisaukaskattsins þrátt fyrir hávær mótmæli víðs vegar að úr samfélaginu.

Af öðrum breytingartillögum ríkisstjórnarinnar og meiri hlutans í fjárlaganefnd má nefna að gerð er tillaga um 40 millj. kr. aukna fjárveitingu til sendiráða Íslands erlendis. Á sama tíma færast Ísland sífellt fjær því að fylgja eigin áætlun um þróunarsamvinnu, eins og áður hefur verið rakið, og gera breytingartillögurnar ekki ráð fyrir einni einustu krónu í aukin framlög til að leiðrétta þennan halla. Einnig má nefna að breytingartillaga ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir að 70 millj. kr. færast frá byggðaáætlun til Fiskistofu til að mæta kostnaði vegna flutnings Fiskistofu til Akureyrar. Ekki þarf að fjölyrða um það forkostanlega verklag sem viðhaft hefur verið í því máli en hitt er sérstakt gagnrýnisatriði að taka fjármagn frá öðrum byggðatengdum verkefnum til að standa straum af þessum flutningi enda ekki vanþörf á fjármagni til styrktar viðkvæmum byggðum.

## **IX. Breytingartillögur 2. minni hluta.**

Breytingartillögur 2. minni hluta fyrir hönd þingflokks Vinstri grænna eru settar fram með fulltrúum þingflokka Samfylkingarinnar og Bjartrar framtíðar og endurspeglar þá samstöðu sem náðst hefur meðal stjórnarandstöðunnar um ýmsar nauðsynlegar breytingar á fjárlagafrumvarpinu. Breytingartillögurnar miða annars vegar að því að styrkja stöðu ríkissjóðs með sanngjarnri gjaldheimtu af nýtingu sjávarauðlindarinnar og auknu skatteftirliti og hins vegar að því að varðveita og efla það norræna velferðarsamfélag sem samstaða er um að eigi að vera hér á landi.

Á tekjuhlíðinni er lagt til að farið verði í átak til að innheimta skatttekjur, m.a. með kaupum á upplýsingum um skattskyldar tekjur Íslendinga í svonefndum skattaskjólum. Áætlað er að þetta skili um 3 milljörðum kr. samtals. Þá er lagt til að innheimt verði veiðigjöld sem samsvari þeirri upphæð sem gera má ráð fyrir að innheimtist samkvæmt fyrirkomulaginu á sérstöku veiðigjaldi sem kveðið er á um í lögum nr. 74/2012, um veiðigjöld. Gert er ráð fyrir að þetta skili um 2 milljörðum kr. í það minnsta á árinu 2014, en þá er miðað við að breytingin taki gildi á nýju fiskveiðiári haustið 2014. Ljóst er að slíkt fyrirkomulag skilar mun hærri tekjum til framtíðar og í raun grátlegt að veiðigjaldið hafi nú þegar verið lækkað fyrir stærstan hluta ársins 2014. Einnig er gert ráð fyrir um 2 milljarða kr. viðbótararði úr Landsbankanum.

Þessum auknu tekjum er svo samkvæmt breytingartillögum varið í ýmis nauðsynleg verkefni sem miða að því að styrkja íslenskt velferðarsamfélag. Ber þar hæst að nefna 1,9 milljarða kr. viðbótarframlag til að draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðiskerfinu, 250 millj. kr. viðbótarframlag umfram breytingartillögu ríkisstjórnarinnar við 2. umræðu fjárlaga, til Landspítalans til að mæta slæmri fjárhagsstöðu hans og 600 millj. kr. til viðhalds á spítalanum og 500 millj. kr. viðbótarframlag til framhaldsskólanna til að tryggja öllum nemendum aðgengi að námi óháð aldri. Þá er lagt til að veittur sé 1 milljarður kr. til að

tryggja að bótatími atvinnulausra styttest ekki eins og fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir og viðbótarframlag 314 millj. kr. umfram breytingartillögu ríkisstjórnarinnar verði veitt til jöfnunar á lífeyrisbyrði. Einnig er gert ráð fyrir 600 millj. kr. viðbótarframlagi til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða í ljósi ýmissa verkefna sem brýn þörf er að ráðast í.

Tekið skal fram að þessar breytingartillögur, sem allar má finna í sérskjali, eru aðeins tilraun til að sníða helstu vankantana af fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar eins og hægt er á þessari stundu. Stóru línurnar í fjárlögum næsta árs hefðu hins vegar verið lagðar með allt öðrum hætti ef Vinstri hreyfingin – grænt framboð væri þátttakandi í ríkisstjórn.

## **X. Niðurlag: Fyrirhrunspólítík í fjárlagafrumvarpinu.**

Haustið 2008 hrundi fjármálakerfi Íslands með vel þekktum afleiðingum. Hin raunverulega orsök hrunsins var sá ójöfnuður og fjárglæfrastarfsemi sem á rætur að rekja til aðgerða stjórnvalda fyrir hrun, svo sem einkavæðingar bankanna og veðsetningu fiskveiðiauðlindarinnar. Vissulega tók Ísland þátt í alþjóðlegri þróun á þessum sviðum en hafa ber í huga að sú þróun var mótuð af nýfrjálshyggju og ekki hægt að benda á einhverja ósýnilega krafta til að skýra hrunið. Rekin var flöt skattastefna sem beinlínis stuðlaði að ójöfnuði en allir mælikvarðar sýna að ójöfnuður jókst hratt á síðustu árunum fyrir hrun. Ríkisstjórn Vinstri grænna og Samfylkingarinnar sem tók við eftir hrun tók ákvörðun um að breyta um stefnu og hefja uppbyggingu á nýjum grunni. Nú þegar önnur fjárlög nýrrar ríkisstjórnar eru komin fram bendir hins vegar allt til þess að gamla fyrirhrunspólítíkin ráði nú aftur för í stjórnarráðinu.

Þetta sést ef til vill einn best á þeirri áráttu núverandi ríkisstjórnar að „einfalda“ virðisaukaskattskerfið án tillits til afleiðinga þess fyrir ólíka tekjuhópa í landinu, afnema vörugjöld á sykraðar vörur þrátt fyrir augljósar afleiðingar þess fyrir lýðheilsu í landinu, lækka veiðigjöld á stórútgærd og framlengja ekki hóflegan auðlegðarskatt á allra ríkustu einstaklinga landsins. Á gjaldahlið fjárlagafrumvarpsins sést þetta á þeirri sveltistefnu sem rekin er gagnvart heilbrigðis- og menntastofnunum landsins, opinberum eftirlitsaðilum, svo sem skattrannsóknarstjóra og sérstökum saksóknara, Samkeppniseftirlitinu og opinberum stofnunum sem nauðsynlegar eru lýðræðinu í landinu, svo sem Ríkisútvarpinu. Ljóst er að þessi stefna ræðst ekki af nauðsyn á hagræðingu hjá hinu opinbera enda stendur til að veita um 100 milljörðum kr. í skuldaniðurfærslur til einstaklinga sem að stórum hluta eru hvorki í skuldavanda né eiga í öðrum fjárhagslegum erfiðleikum af neinu tagi.

Þvert á móti er sveltistefna núverandi ríkisstjórnar meðvituð hugmyndafræðileg aðgerð. Hún byggist á hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar og gengur út á að grafa undan því samfélagi jöfnuðar og samhjárpar sem einkennt hefur norrænu þjóðirnar undanfarna áratugi. Eins og hér hefur verið rakið er stefna næstu ára leynt og ljóst tekin á að skapa hér samfélag þar sem samneysla er svo lág að það stefni velferðarsamfélaginu sem slíku í hættu. Slíkar grundvallarbreytingar á íslensku samfélagi munu ekki fara fram þegjandi og hljóðalaust, hvorki af hálfu Vinstri grænna né almennings í landinu.

Alþingi, 3. desember 2014.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

