

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

31. ágúst 2020

Efni: Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. (Mál nr. 968)

Leiðin vörðuð. Viðspyrna úr kórónukreppunni

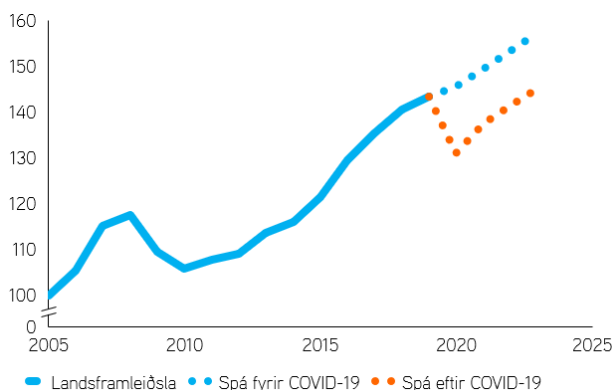
Covid-19 farsóttin hófst sem heilsufarsleg ógn en hefur nú þróast yfir í alvarlega alþjóðlega efnahagslega krísu. Veiran hefur ekki aðeins gert aðför að lífi og heilsu fólks um víða veröld heldur einnig þrengt verulega að afkomu og lífsviðurværi þeirra. Ljóst er að efnahagslegar afleiðingar veirunnar munu vara mun lengur en upphaflega var talið.

Öllum er ljóst að þær forsendur sem heimili, fyrirtæki, ríkissjóður og sveitarfélög horfðu til í upphafi árs hafa gjörbreyst til hins verra. Samdráttur í ár er óumflýjanlegur og verður líklega sá mesti sem mælst hefur í heila öld. Spár gera ráð fyrir að verðmætasköpun fram til ársins 2023 verði um 750 milljörðum króna lakari að raunvirði en forsendur gerðu ráð fyrir áður en faraldurinn skall á. Höggið er mikið og gegnir fjármálastefna hins opinbera lykilhlutverki í endurreisn íslensk atvinnulífs.

750 milljarðar í glataðri verðmætasköpun að raunvirði til ársins 2023. Hversu mörg ár tekur að vinna upp samdráttinn veltur á viðspyrnunni.

Spá Hagstofunnar um landsframleiðslu

Vísitala 2005=100, m.v. spá fyrir COVID-19



Það þarf að snúa vörn í sókn með langtímahugsun að leiðarljósi. Leiðin út úr áfallinu felst í efnahagslegum vexti með bættri framleiðni og aukinni verðmætasköpun með hliðsjón af nýjum veruleika. Markmið yfirvalda þurfa að vera skýr og stefna næstu missera verður að styðja við rekstrarumhverfi atvinnulífsins. Því er jákvætt að fjármálastefnan skuli tilgreina sérstaklega að stjórnvöld leggi fram stefnumörkun um opinber fjármál og hagstjórnarleg markmið sem felur í sér gagnsæi og eykur á fyrirsjáanleika nú þegar óvissan er að öðru leyti mikil. Lykilatriði er að ekki verði grafið undan samkeppnishæfni með aukinni skattbyrði og þyngra regluverki. Kröftug viðspyrna er forsenda bættra lífskjara.

Mynd 1

Kröftug viðspyrna. Markmið yfirvalda þurfa að vera skýr



Efnahagsforsendur eru bjartsýnar en sviðsmyndir til bóta

Óvissa um horfur í efnahagsmálum hefur aldrei verið meiri sem endurspeglast m.a. í stöðugri endurskoðun á þjóðhagspám og breytum. Í ljósi aðstæðna í heimshagkerfinu og þeirra hörðu sóttvarnaraðgerða sem nú er við lýði má færa rök fyrir því að efnahagsforsendur fjármálastefnunnar séu heldur bjartsýnar. Gert er ráð fyrir ríflega 8% samdrætti í ár en að efnahagsbatinn verði kominn vel á veg strax á næsta ári.

Ekki virðist vera horft til mögulegra breytinga á gengi krónunnar og áhrif þess á verðbólgu eða ríkisfjármál. Seðlabanki Íslands hefur verið með fremur einhliða inngríp á gjaldeyrismarkaði að undanförunu. Ljóst er að þrýstingur er á gengi krónunnar vegna fyrirsjáanlegs halla á þjónustuviðskiptum á komandi misserum. Vert væri að skoða hvort/hvaða áhrif gengisfall gæti haft á fjármálastefnu, ekki síst í ljósi fyrirsjáanlegrar skuldaaukningar.

Tekið er þó fram í fjármálastefnunni að ekki er útlokað að þróun faraldursins reynist verri með tilheyrandi búsiþjum fyrir efnahagslífið. Í ljósi óvissunnar er sviðsmynd sett fram í fjármálastefnunni, sem er verulega til bóta. Samkvæmt þeirri sviðsmynd er gert ráð fyrir að hagvöxtur verði 0,6% á árinu 2021 eða rúmlega fjórum prósentustigum minni en grunnforsendur. Áhrif þess á afkomu miðað við þá sviðsmynd er að afkoma hins opinbera verði lakari um sem nemur 1,5% af VLF árin 2021 og 2022. Samkvæmt rannsókn AGS á áhrifum hagvaxtar á afkomu hins

opinbera fyrir Ísland má gróflega áætla að fyrir hvert prósentustig minni hagvaxtar verði afkoman lakari sem nemur 0,7% af landsframleiðslu. Miðað við ofangreindar forsendur virðist því vera sem sviðsmynd fjármálastefnunnar geri ráð fyrir að áhrif lakari hagvaxtar á árinu 2021 á afkomu hins opinbera sé dreift yfir árin 2021-2022. Ísland er sveiflukennt hagkerfi og útsettari fyrir höggi í ferðapjónustu en flest ríki innan OECD og heiminum öllum. Við núverandi kringumstæður er rúmt óvissubil nauðsynlegt en færa má rök fyrir því að óvissubilið hefði mátt vera víðara fyrir árið 2021 en þrengra fyrir árið 2022.

Þó er ekki síður mikilvægt að sjálfbærni ríkisfjármála sé höfð að leiðarljósi og tryggt að ekki skapist freistnivandi til aukinna útgjalda ef hagvöxtur reynist meiri en grunnspá stefnunnar gerir ráð fyrir í dag. Má því athuga hvort óvissubilið mætti skorðast betur við þróun hagvaxtar með þetta í huga.

Skýr markmið

Lykilatriði er að fjármálastefnan styðji við hagkerfið án þess að ógna sjálfbærni ríkisfjármála. Skatttekjur hins opinbera eru takmarkaðar og vanda þarf valið þegar kemur að aðgerðum til stuðnings heimilum og fyrirtækjum.

Tekið er fram í tillögunni að það efnahagsáfall sem við stöndum nú frammi fyrir sé eðlisólíkt fyrri kreppum að því leyti að afleiðingar þess leggist með mjög ólíkum hætti á hópa samfélagsins. Hlutverk stjórnvalda sé annars vegar að dreifa byrðum áfallsins jafnar og að leggja grunninn að verðmætasköpun. Taka má undir bæði þessi sjónarmið. Þetta áfall er einnig eðlisólíkt öðrum fyrri áföllum á þann hátt að veruleg röskun er á framleiðsluþáttum víða í hagkerfinu á meðan kaupmáttur flestra hefur haldist eða jafnvel aukist. Því ætti að notast við eftirspurnarhvetjandi aðgerðir á takmarkaðan og skilvirkan hátt þannig að þær nýtist sem best við að endurræsa vannýtta framleiðsluþætti þegar staða veirufaraldursins gefur tilefni til.

Nútímasamfélag einkennist af alþjóðaviðskiptum, flóknum virðisbæturum og mikilli sérhæfingu. Dragist núverandi aðstæður á langinn mun það skapa efnahagslega óvissu sem gæti haft alvarleg og langvarandi keðjuverkandi áhrif. Tilgreint er sérstaklega í tillögunni að róðurinn verði þungur fyrir ferðapjónustuaðila á komandi vetri. Lykilatriði í þessu samhengi er að stöðva neikvætt endurkast, viðhalda atvinnustigi eins og unnt er, með eins lítt þþyngjandi sóttvarnaraðgerðum og réttlætjanlegt er talið af heilbrigðisyfirvöldum.

Beita þarf sértækum og tímabundnum aðgerðum sem miða að því að vernda samband atvinnurekenda og starfsfólks og auka sveigjanleika í bankakerfinu til að koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot og atvinnuleysi. Greiða þarf fyrir lána-fyrirgreiðslum og skilmálabreytingum þannig að sveigjanleiki í bankakerfinu sé

aukinn tímabundið. Á sama tíma þarf að styðja við bankakerfið og treysta því til að meta hvaða fyrirtæki hefðu verið rekstrarhæf ef ekki hefði verið fyrir tilkomu farsóttarinnar. Fjöldagjaldþrot fyrirtækja án stuðnings við bankakerfið gæti leitt til fjármálakreppu sem væri afar kostnaðarsöm afleiðing sóttvarnaraðgerða. Ef komið er í veg fyrir þessar keðjuverkanir og neikvætt endurkast gæti ríkissjóður varist auknum útgjöldum eftir því sem heilsufarsleg áhrif veirunnar fjara út.

Ljóst er að skuldasöfnun ríkissjóðs til að ná þessum markmiðum verður veruleg á komandi árum en ekki er tilgreint með hvaða hætti fjármagns verður aflað. Æskilegt er að útgáfa skuldabréfa raski ekki um of innlendum fjármálamörkuðum og feli ekki í sér mikla gengis- eða vaxtaáhættu. Einnig væri til mikils unnið ef aukin skuldsetning ríkissjóðs yrði takmörkuð við ítrustu nauðsyn þar sem ljóst er að kostnaður útgjalda í dag mun að endingu lenda á komandi kynslóðum. Fyrir útgjöldunum þarf því að vera skýr og vel rökstudd réttlætning. Leita þarf allra leiða til hagræðingar og aukinnar skilvirkni í opinberri stjórnsýslu áður en stofnað er til skulda.

Í breyttri fjármálstefnu eru eftirfarandi lykil markmið sett fram,

- 1. Viðsýrni með opinberum fjármálum.** Fjármálum hins opinbera markvisst beitt til að tryggja stöðugleika og skapa efnahagslega viðsýrni.
- 2. Verðmæt störf, fjárfestingar og aukin hagsæld.** Kröftug viðsýrni efnahagslífsins drifin áfram af verðmætum störfum og fjárfestingum.
- 3. Skilvirkari þjónusta og sjálfbær opinber fjármál.** Nútímavæðing hins opinbera í samræmi við breyttar þarfir og aðstæður. Markmið ríkisfjármálstefnunnar á næstu árum er að veita hagkerfinu stuðning til þess að það geti náð vopnum sínum að nýju, styðja við þau heimili og fyrirtæki sem verða fyrir alvarlegum búsigfum vegna áhrifa heimsfaraldursins og koma í veg fyrir að mikið atvinnuleysi festist í sessi.

Nú sem aldrei fyrr er mikilvægt að stjórnvöld ráðist í nauðsynlegar aðgerðir sem styðja við fjölgun starfa og áframhaldandi hagvöxt til framtíðar.

Hér eru settar fram fjórar leiðir sem stuðla að ofangreindum markmiðum,

1. Ábyrg fjármálstefna er forsenda sterkra viðsýrnu
2. Tiltekt í opinberum rekstri og samkeppnishæft skattkerfi er forsenda

3. Innviðafjárfestingar sem hámarka þjóðhagslegan ávinning, skapa verðmæti og störf
4. Græn viðspyrna í breyttu samfélagi

1. Ábyrg fjármálastefna er forsenda sterkrar viðspyrnu

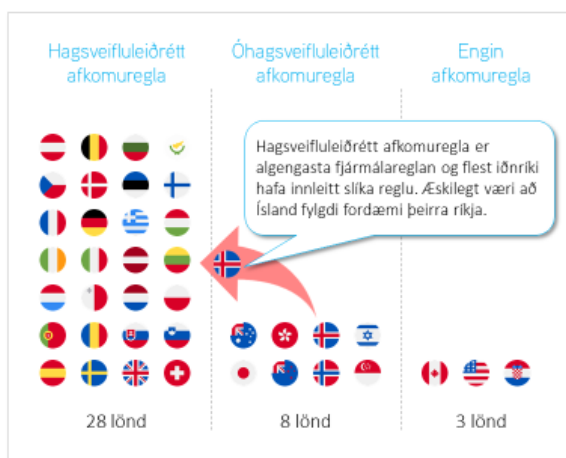
Fjármálareglur eru nauðsynlegar til að viðhalda aga við móttun fjármálastefnu hins opinbera. Stjórnvöld eru í dag bundin af skuldareglu og afkomureglu og væri óábyrgt að hverfa frá slíkum reglum enda hvetja þær til langtímahugsunar í ríkisfjármálum. Ábyrg fjármálastjórn með leiðsögn trúverðugra fjármálareglna auka traust og stuðla að sjálfbærni ríkisfjármála og hagstæðari fjármagnskjörum hins opinbera.

Mikilvægt er þó að stjórnvöld horfi til reynslu undangenginna ára sem og reynslu annarra þjóða og endurhugsi afkomuregluna. Meginallinn á núverandi reglu er sá að hún tekur ekki mið af hagsveiflunni líkt og tíðkast hjá flestum öðrum ríkjum. Eðli máls samkvæmt aukast skatttekjur þegar vel árar í hagkerfinu, sem býr til freistnivanda hjá stjórnámálamönnum. Auknum tekjum fylgir gjarnan hávær krafa um ráðstafanir þeirra til nýrra útgjalda en slík þróun er ósjálfbær. Núverandi afkomuregla tryggir ekki aðhaldssama fjármálastjórn á uppgangstímum og slakari fjármálastjórn í niðursveiflu. Hagsveifluleiðrétt afkomuregla fyrirbyggir hins vegar slíkt.

Þetta er einfalt að laga og mikilvægt að ráðast í samfara öðrum breytingum.

Mynd 16

Stjórnvöld eru bundin af afkomureglu. Tekur ekki mið af hagsveiflunni líkt og flest önnur ríki. Einfalt að laga.



1. Tiltekt í opinberum rekstri og samkeppnishæft skattkerfi er forsenda aukinnar hagsældar

Hallarekstur ríkissjóðs er óumflýjanlegur næstu ár. Aldrei má hins vegar ógna sjálfbærni ríkisfjármála með óábyrgri stefnu. Tekjuvöxtur liðinna ára verður ekki endurtekinn. Hemja þarf útgjaldavöxt hins opinbera og draga úr umsvifum án þess að ráðast í niðurskurð á mikilvægri þjónustu. Nú þarf að skapa svigrúm til að létta álögur á heimili og fyrirtæki. Með réttri forgangsröðun, aukinni skilvirkni og hagræðingu er hægt að ná því markmiði.

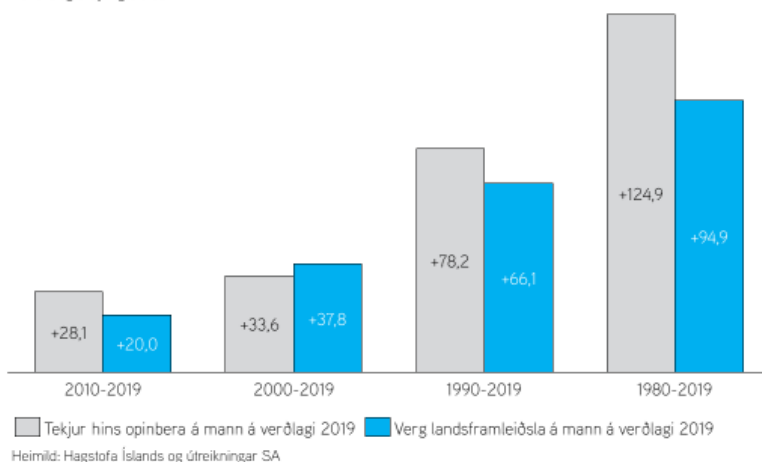
Forgangsröðun útgjalda í þágu grunnþjónustu

Hið opinbera hefur tekið til sín sífellt stærri hluta af verðmætasköpun landsins undanfarna áratugi í formi skatta. Þetta er ósjálfbær þróun. Loforð um áframhaldandi útgjaldaaukningu hins opinbera byggt á tekjuvexti fyrri ára er óábyrg stefna og mun kostnaðurinn einungis lenda á herðum komandi kynslóða.

Mynd 8

Rétt forgangsröðun. Nú þarf að forgangraða útgjöldum í þágu grunnþjónustu.

Vöxtur hins opinbera og landsframleiðslu
Hlutfallsleg breyting á árabili



Ríki og sveitarfélög sjá fram á mikið tekjufall rétt eins og atvinnurekendur. Meiri eftirfylgni þarf að vera með þeirri miklu útgjaldaaukningu sem orðið hefur. Greina þarf hvort verið sé að nýta það fjármagn með sem skilvirkustum hætti.

Virkja mætti einkaframtakið í auknum mæli, til að mynda í heilbrigðis- og menntamálum. Viðbrögð Íslendinga við heimsfaraldrinum hafa sýnt svart á hvítu aðlögunarhæfni heilbrigðiskerfisins þegar allir leggjast saman á árarnar, bæði opinberir aðilar og einkaaðilar. Ekki síður má nefna samstarf heilsugæslustöðva á

höfuðborgarsvæðinu en á undraskömmum tíma hefur notkun rafrænna samskipta við heilbrigðisstarfsfólk í gegnum Heilsuveru margfaldast.

Þetta eru aðeins örfá dæmi þess sem samtakamáttur opinberra- og einkaaðila getur skilað í opinberri þjónustu eins og heilbrigðis- og menntamálum. Halda verður áfram á þessari braut. Setja þarf íbúana í fyrsta sæti og gera kerfin í stakk búin að uppfylla þeirra þarfir tímanlega með sem bestum hætti.

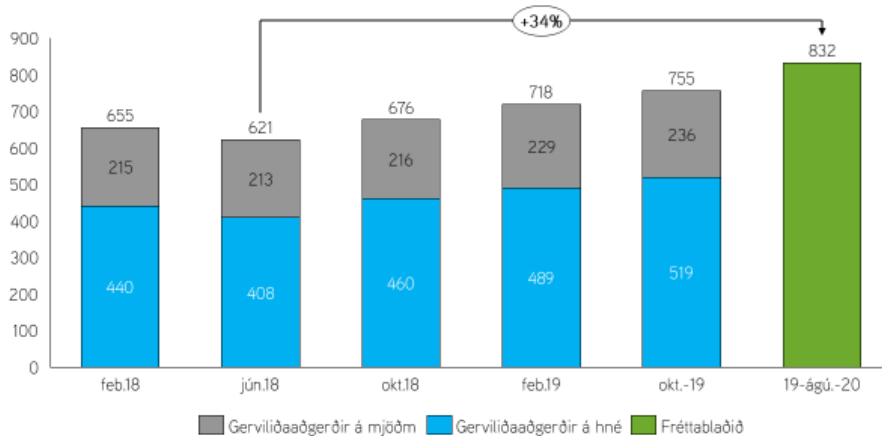
Valkvæðar aðgerðir á Landspítalanum hafa eðlilega setið á hakanum vegna COVID-19. Það hefur óumflýjanlega í för með sér að biðlistar eftir þessum aðgerðum lengjast sem ómögulegt er að segja til um hvenær takist að vinna niður á meðan heimsfaraldurinn geisar. Líkt og Íslensk erfðagreining hefur gert með sýnatökuna þá geta aðrar heilbrigðisstofnanir og fyrirtæki mætt þessari þörf og aukið þannig afkastagetu heilbrigðiskerfisins.

Mynd 8

Auka mætti afkastagetu heilbrigðiskerfisins með auknu samstarfi opinberra- og einkaaðila

Fjöldi á biðlista eftir liðskiptaaðgerð á Landspítalanum

Fjöldi



Heimild: Embætti Landlæknis, Fréttablaðið

Talsverð tækifæri til aukinnar skilvirkni




















Umbætur í opinberum rekstri felast einnig í aukinni skilvirkni og þar liggja talsverð tækifæri. Ísland skorar ekki hátt í alþjóðlegum samanburði í stafrænni þjónustu hins opinbera og er útgildi á við helstu samanburðarlönd okkar. Áhersla stjórnvalda síðustu ár á innleiðingu stafrænna lausna er því skref í rétta átt að bættu aðgengi að þjónustu við einstaklinga og fyrirtæki. Verkefnið “Stafrænt Ísland” er til að mynda talið geta sparað allt að 4 milljarða á ári.

Þetta framtak ríkisstjórnarinnar er til fyrirmyndar en hér má ganga lengra. Gera mætti heildstæða úttekt á stærstu málaflokkum þar sem kortlagt er hvar frekari tækifæri liggja á þessu sviði, til dæmis er hægt að nýta betur þá tækniþróun sem hefur átt sér stað á sviði heilbrigðismála sem hefur það að markmiði að stytta biðlista, stuðla að skilvirkari þjónustu og nýta skattfé betur.

Mynd 9

Skilvirkni. Tækifæri til umbóta í opinberum rekstri.

Stafræn þjónusta hins opinbera

Sæti	Land	Stig
1	 Danmörk	100,0
2-3	 Singapúr	98,6
2-3	 Bandaríkin	98,6
4-6	 Frakkland	97,9
4-6	 Bretland	97,9
4-6	 Suður-Kórea	97,9
7	 Ástralía	97,2
8	 Finnland	96,5
9-13	 Indland	95,1
9-13	 Ítalía	95,1
9-13	 Japan	95,1
9-13	 Noregur	95,1
9-13	 Nýja-Sjáland	95,1
14-15	 Svíþjóð	94,4
14-15	 Sameinuðu arabísku furstadæmin	94,4
...
63-66	 Máritíus	72,9
63-66	 Ísland	72,9
63-66	 Aserbaidsjan	72,9
63-66	 Ekvador	72,9

Heimild: Global Innovation Index 2019

Ýmis tækifæri til hagræðingar

Á árinu 2019 voru 39 þúsund stöðugildi hjá hinu opinbera og þá eru ótalin störf fyrirtækja í eigu hins opinbera. Laun opinberra starfsmanna hafa meira en tvöfaldast frá árinu 2008 og hækkað umfram laun starfsmanna á hinum almenna markaði. Á árinu 2019 brugðust fyrirtæki við breyttum efnahagshorfum með falli WOW air með hagræðingu sem m.a. endurspeglast í því að stöðugildum á hinum almenna markaði fækkaði um 2,6%. Á sama tíma eru engar vísbendingar um mikla hagræðingu hjá hinu opinbera, útgjöld héldu áfram að vaxa og opinberum störfum fjölgaði um ríflega 4%.

Á fyrsta ársfjórðungi þessa árs hafa glatast ríflega 4.300 störf á hinum almenna markaði. Á sama tíma hefur störfum hjá hinu opinbera fjölgað um 2.300. Takmörk eru fyrir því hversu langt hið opinbera getur gengið í því að ná upp atvinnustigi á ný með því einu að búa til fleiri stöðugildi eða hækka laun opinberra starfsmanna.

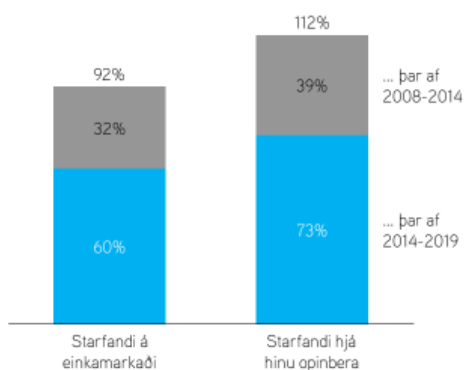
Slíkt kallar á aukna skattheimtu til lengri tíma, sem aftur dregur úr getu fyrirtækja til að auka verðmætasköpun og skapa ný störf. Hætta er á að skapist vítahringur.

Verkefnið nú er að skapa grundvöll fyrir ný störf í atvinnulífinu, ekki ósjálfbæran vöxt í opinbera kerfinu.

Mynd 10

Vandamálið er störf sem tapast hjá fyrirtækjum – lausnin er ný störf í atvinnulífinu, ekki hjá hinu opinbera

Hækkun vísitölu heildarlauna 2008-2019
Hlutfallsleg breyting á tímabili



Breyting á fjölda starfandi 2019-2020
Hlutfallsleg breyting á milli fyrstu ársfjórðunga hvors árs



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Fjármálaráðuneytið

Reynslan góð af sameiningu minni stofnana

Nú eru tíu heilbrigðiseftirlitsumdæmi starfandi sem æskilegt væri að sameina í eina stofnun sem tæki jafnframt yfir eftirlitsstarfsemi Matvælastofnunar, Umhverfisstofnunar, Fiskistofu, Neytendastofu, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Vinnueftirlitsins. Þá eru tækifæri til sameiningar á sviði samkeppniseftirlits, eftirlits með fjarskiptastarfsemi, fjölmiðlum og raforku. Reynslan sýnir að sameining ýmissa minni stofnana komi fámennum ríkjum mjög vel og reynslan af sameiningu stofnana hér á landi er góð.

Mynd 9

Eftirlitsstofnanir ríkisins



Kröftug viðspyrna og fjölgun starfa hvílir á nauðsynlegum umbótum í skattkerfinu

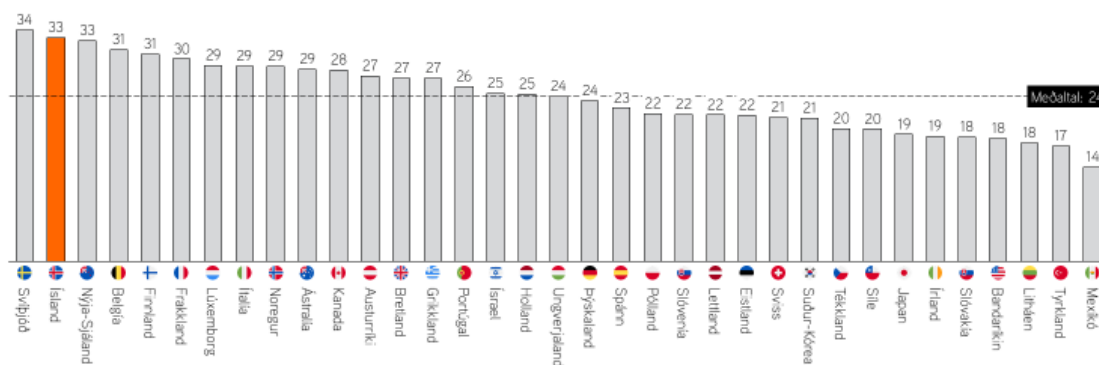
Tiltekt í ríkisrekstri er forsenda þess að unnt sé að skapa svigrúm til skattalækkana. Mikilvægt er að örva hagkerfið og gera atvinnulífinu kleift að vaxa á ný. Samkeppnishæft skattkerfi stuðlar að auknum hagvexti, vinnur gegn atvinnuleysi og stækkar tekjustofna ríkisins. Ísland er háskattaríki í alþjóðlegum samanburði og til að tryggja öfluga viðspyrnu þarf að ráðast í nauðsynlegar umbætur á skattkerfinu.

Mynd 9

Aukin skattbyrði myndi draga úr samkeppnishæfni þjóðarbúsins

Skatttekjur hins opinbera árið 2018

% af VLF, leiðrétt fyrir greiðslum almannatrygginga



Heimild: OECD

¹Leiðrétt er fyrir skattheimtu vegna almannatrygginga til að gera niki með sjóðstífnunarkerfi og gegnumstreymiskerfi samanburðarhæf. Gögn fyrir Danmörku þjööða ekki upp á slíkt. Ástralía og Japan frá árinu 2017.

Hvort sem skattar eru lagðir beint á fyrirtæki eða einstaklinga eru það alltaf að endingu einstaklingar sem bera kostnaðinn af skattlagningunni - eigendur, starfsmenn eða viðskiptavinir fyrirtækja. Hófleg skattlagning og samkeppnishæft skattkerfi er því hagsmunamál allra.

Mikilvægt er að þegar stjórnvöld ráðast í skattkerfisbreytingar séu þær fáar en góðar svo réttum markmiðum sé náð. Ávallt skal horfa til þeirra þátta sem einkenna gott skattkerfi...

- ...skatttekjur þurfa að **standa undir samneyslunni**
- ...skattkerfið þarf að vera **einfalt, gagnsætt og skilvirkt**
- ...**stöðugt og fyrirsjáanlegt**
- ...hindrar ekki **samkeppnishæfni**
- ...og **ýkir ekki hagsveifluna.**

Við stöndum frammi fyrir djúpri efnahagslægd og mikilvægt er að allar breytingar sem ráðist er í dragi ekki úr hvata til stofnunar fyrirtækja, né hvata til fjárfestingar og ráðninga starfsmanna. Þá má ekki draga úr hvata til neyslu með hárrí skattlagningu.

Hér eru settar fram fjórar tillögur sem hafa ofangreind skilyrði til hliðsjónar:

I. Lækkun tryggingagjalds ýtir undir fjölgun starfa

Yfirvöld þurfa að sýna útsjónarsemi þegar kemur að því að hámarka skatttekjur. Þess þarf að gæta sérstaklega að skattheimtan leggi ekki auknar byrðar á þau fyrirtæki sem munu standa undir viðspyrnunni.

Vandinn nú er sá að ekki munu allir hafa störf til að hverfa aftur til þegar faraldurinn er yfirstaðinn. Viðvarandi atvinnuleysi er ekki aðeins kostnaðarsamt fyrir einstaklingana sem fyrir því verða, heldur einnig ríkið og vinnumarkaðinn í heild, þar sem þekking og reynsla sem annars hefði byggst upp glatast. Þetta getur haft neikvæð áhrif á framleiðni og þar með lífskjör til lengri tíma litið.

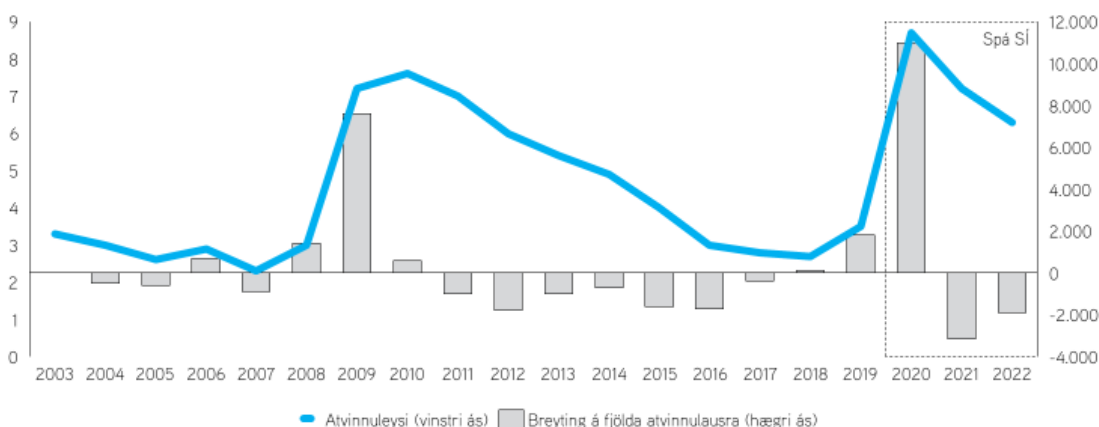
Í núverandi aðstæðum skiptir höfuðmáli að varðveita og skapa störf. Misráðið væri því að reyna að rétta af stöðu ríkissjóðs með aðgerðum sem að draga úr hvata fyrirtækja til að skapa atvinnu.

Mynd 11

Ókunnar slóðir atvinnuleysis framundan. Sjáum fram á mesta atvinnuleysi frá upphafi mælinga

Atvinnuleysi

% af vinnuafli (vinstri ás) og breyting í fjölda atvinnulausra (hægri ás)



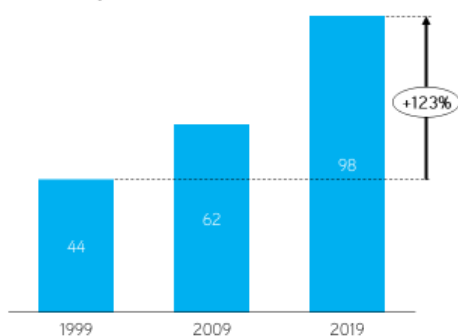
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og útreikningar SA

Tryggingagjaldið er skattur sem leggst á launagreiðslur. Að öðru óbreyttu ættu lægri skattar á launagreiðslur að hvetja til fjölgunar starfa. Atvinnuleysi hefur nú þegar fetað ókunnar slóðir og spár gera ráð fyrir að atvinnuleysi verði áfram mikið næstu þrjú árin. Fyrirséð er því að staðan verði áfram erfið og þegar skemmri tíma úrræði stjórnvalda fjara út muni þúsundir til viðbótar missa störf sín að öðru óbreyttu.

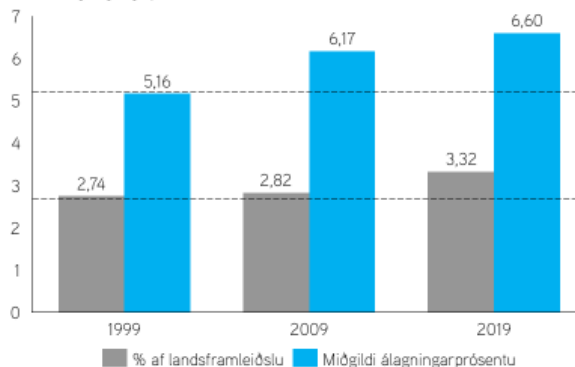
Mynd 12

Skattar á laun hamlu fjölgun starfa

Tryggingagjald
M.kr. á verðlagi 2019



Tryggingagjald
% af VLF og álagningarprósenta



Hefði tryggingagjald haldist svipað sem hlutfall af landsframleiðslu að meðaltali áratuginn fyrir 2008 (2,85% af VLF) hefðu tekjur af tryggingagjaldi verið um 170 m.kr. lægra að raunverði en raunin varð. Hærrí álagsprósenta á uppgangstímum hlýtur að hafa leitt til stórbættrar stöðu atvinnuþryggingasjóða og því myndast svigrúm til að skila þessari hækkun skattsins til atvinnurekenda svo þeir geti staðið undir fleiri störfum nú þegar atvinnuleysi er mikið.

Heimildir: Hagstofa Íslands, Skatturinn og útreikningar SA

Í könnun sem Samtök atvinnulífsins létu framkvæma í apríl lýsti yfirgnæfandi meirihluti atvinnurekenda yfir áhyggjum af of háu tryggingagjaldi. Spurðir að því hvað stjórnvöld gætu gert til að leggja sitt af mörkum til að létta fyrirtækjum róðurinn í Covid-19 áfallinu var algengasta svarið það að lækka þyrfti tryggingagjaldið umsvifalaust eða afnema það tímabundið. Hér gætu stjórnvöld lagt sitt af mörkum og lækkað tryggingagjaldið þegar í stað í samræmi við fyrri fyrirheit.

Tilgangurinn með lækkingu tryggingagjaldsins væri að létta atvinnurekendum róðurinn nú þegar tekjutapið er mikið en útgjöldin standa eftir. Ef staðið yrði við lækkingu tryggingagjalds niður í 5,85% gæti það skilið um 7 milljarða króna árlega eftir hjá atvinnurekendum. Það myndi skapa svigrúm fyrir allt að 1.100 ný störf, sem minnkar þá þörfina sem því nemur fyrir greiðslu úr bótasjóðum.

Lög um tryggingagjald kveða á um að gefi horfur á vinnumarkaði tilefni til að útgjöld sjóðsins breytist verulega milli ára skuli leggja til breytingu á tryggingagjaldi. Skilja má lögin sem svo að tryggingagjaldið skyldi hækkað á tímabilum aukins atvinnuleysis en lækkað þegar atvinnuleysi minnkar. Þetta hefði sveiflumagnandi áhrif á hagkerfið. Óæskilegt er að hækka launakostnað fyrirtækja á tímabilum vaxandi atvinnuleysis þar sem slík hækkun gengur gegn markmiðinu um fjölgun starfa.

Mikilvægt er því að endurskoða fyrirkomulag tryggingagjalds þannig að álagningin sé ekki sveiflumagnandi líkt og kveðið er á um í lögum. Mikilvægt er að atvinnurekendur búi við ákveðinn fyrirsjáanleika þegar kemur að helstu

kostnaðarliðum fyrirtækja, en ekki er síður mikilvægt sjónarmiðið um að létta af álögum þegar samdráttur er í hagkerfinu.

II. Lækkun almenna VSK þrepsins örvar viðskiptahagkerfið

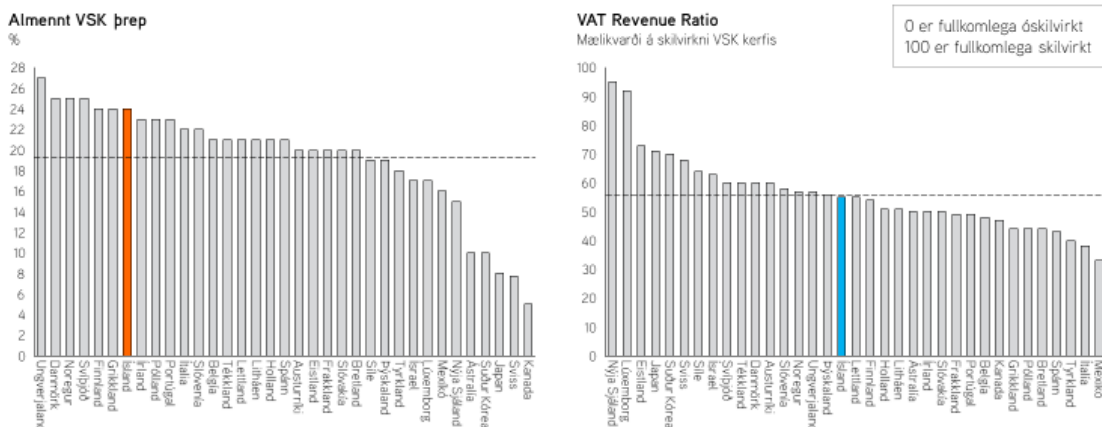
Almenna VSK þrepið á Íslandi er eitt það hæsta í OECD (þ.e. 24,0% samanborið við 19,3% að meðaltali innan OECD) og tekjur af sköttum á vöru og þjónustu enn yfir meðaltali OECD ríkja sem hlutfall af landsframléiðslu.

Lækkun skattþrosentu almenna þrepsins, sem tekur til ýmiss konar þjónustu og framleiðslu, væri til þess fallin að ýta undir eftirspurn og örva viðskiptahagkerfið. Lækkun efsta þreps niður í 22%, sem er þó enn hátt í alþjóðlegu tilliti væri til þess fallin að auka umsvif í hagkerfinu og styðja við neytendur og fyrirtæki. Með ofangreindum umbótum á ríkisrekstri væri svigrúm til slíkra skattkerfisbreytinga.

Jafnframt væri hér um að ræða skref í átt að markmiði til lengri tíma um fækkun skattþrepa og breikkun skattstofns, en skilvirkni neysluskattkerfisins á Íslandi er talin vera undir meðaltali OECD ríkja sökum fjölda þrepa og undanþága.

Mynd 10

Skattar á neyslu draga úr umsvifum viðskiptahagkerfisins: lækkum efsta vsk þrepið



Heimild: OECD

III. Lækkun fasteignaskatta - skattbyrði fasteigna ein sú mesta í Evrópu

Tekjur af fasteignasköttum nema um 1,5% af landsframleiðslu hér á landi og leggjast þær byrðar þyngst á atvinnuhúsnæði. Nær hvergi í Evrópu er skattbyrði fasteigna meiri sem hlutfall af landsframleiðslu og hafa fasteignagjöld á atvinnuhúsnæði raunar aldrei verið hærri. Fyrirtæki hér á landi greiða bróðurpartinn af fasteignasköttum, eða rúmlega 1% af vergri landsframleiðslu í fasteignaskatta til sveitarfélaga m.v. 0,4% af landsframleiðslu í samanburðarríkjum að meðaltali.

Hin Norðurlöndin styðjast við varúðarreglu þar sem skattstofninn er tiltekið hlutfall (20-80%) af metnu verðmæti fasteignarinnar. Á Íslandi er þetta hlutfall 100%. Réttara væri að leyfa skattgreiðendum að njóta vafans um það hvert raunverulegt virði fasteignarinnar er.

Fasteignamat er seigfljótandi stærð sem bregst ekki nægilega fljótt við í niðursveiflu. Við mikið tekjufall er erfitt fyrir atvinnurekendur að standa undir eignaskatti eins og fasteignagjöldum sem miðast enn við hátt fasteignaverð í sögulegu tilliti.

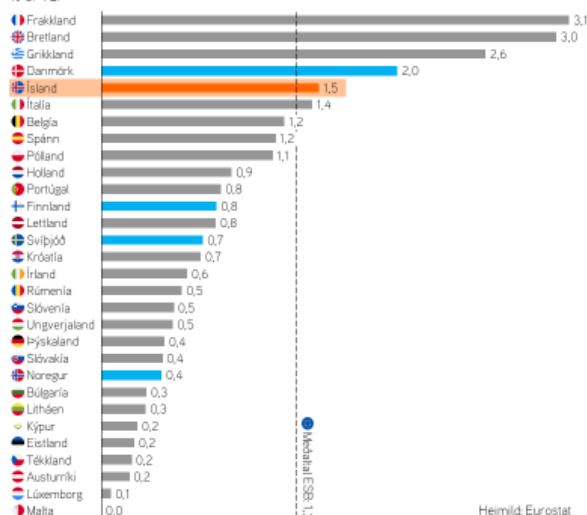
Meira en helmingur sveitarfélaga á Íslandi er með álagningu fasteignaskatta á atvinnuhúsnæði í eða við lögbundið hámark. Slíkur skattur leggst á eigendur sem og leigjendur. Sveitarfélög geta ekki setið hjá meðan ein versta efnahagskreppa sögunnar gengur yfir. Þau líkt og ríkið þurfa að bregðast við niðursveiflunni með því að draga úr þessum þungu byrðum á heimili og atvinnulíf.

Mynd 13

Skattbyrði fasteigna ein sú mesta í Evrópu

Tekjur af fasteignasköttum

% af VLF

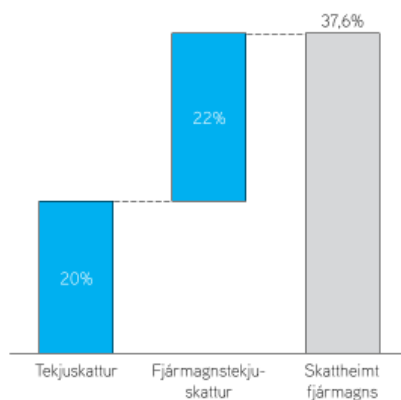


IV. Minni skattbyrði fjármagnstekna ýtir undir hvata til fjárfestinga

Umræða um fjármagnstekjuskatt getur verið öfugsnúin og villandi. Ekki nægir að horfa eingöngu til fjármagnstekjuskattspróséntunnar heldur þarf að horfa til þess að fjármagnstekjuskattur er eðlisólíkur öðrum tekjuskatti og eiginleg skattheimta fjármagns tvískipt. Annars vegar er greiddur 20% skattur af hagnaði fyrirtækja og hins vegar 22% skattur við arðgreiðslur (sem er hinn svokallaði fjármagnstekjuskattur). Skattheimta fjármagnsins er því 37,6% í heild. Til viðmiðunar er tekjuskattur einstaklinga 35,04%, 37,19% og 46,24%.

Mynd 14
Tvískipt skattheimta fjármagns

Skattheimta fjármagns
% af skattstofni



Heimildir: Skatturinn, Útreikningar SA

Fyrirheit voru gefin í stjórnarsáttmálanum um endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts samhliða því sem hann var hækkaður á árinu 2018. Áform um slíka endurskoðun voru til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda í júlí á síðasta ári. Þar er gert ráð fyrir að starfshópur muni skila tillögu að útfærslu endurskoðunar um mitt ár 2020. Enn hafa engar tillögur verið birtar. Mikilvægt er að stjórnvöld standi við gefin loforð og endurskoði skattstofn fjármagnstekna. Að öðrum kosti skyldu þau draga til baka skattahækkanir.

Þá mætti í þessu samhengi skoða fyrirkomulag varðandi skattaívilnanir í tengslum við fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Tillögur þess efnis má finna kaflanum „Fjárfesting í nýsköpun“.

Mynd 15
Endurskoðun skattstofns fjármagnstekjuskatts



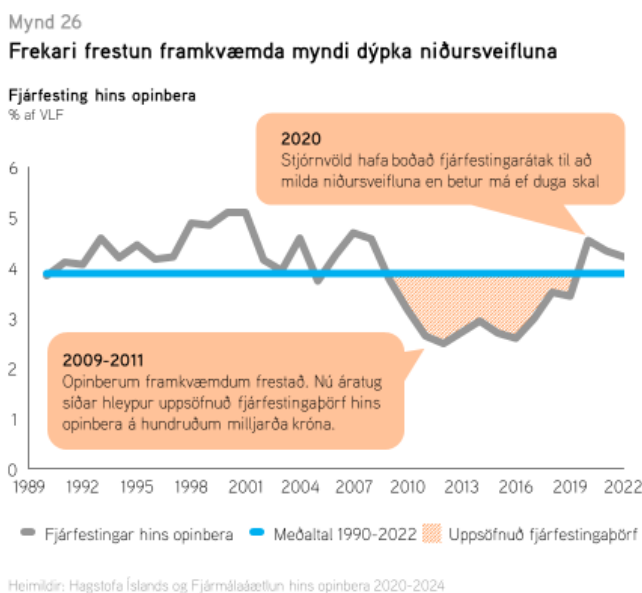
„Fjármagnstekjuskattur verður hækkaður í 22% í upphafi kjörtímabils í því markmiði að gera skattkerfið réttlátara óháð uppruna tekna. Samhliða verður skattstofn fjármagnstekjuskatts tekinn til endurskoðunar.“

Stjórnarsáttmálin Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs

Innviðafjárfestingar sem hámarka þjóðhagslegan ávinning, skapa verðmæti og störf

Mikilvægt er að áfram verði áhersla lögð á fjárfestingu innviða enda til þess fallið að skapa gott mótvægi við þá djúpu efnahagslægd sem nú gengur yfir íslenska hagkerfið; skapar innlend störf og verðmæti og er fjárfesting í hagvexti framtíðarinnar.

Forgangsröðun verkefna með þjóðhagslegan ávinning að leiðarljósi byggir undir verðmætasköpun hagkerfisins og stuðlar að fjölgun starfa. Að mati Samtaka iðnaðars væri hægt að verja 70 milljörðum til viðbótar í innviðaframkvæmdir á sviði samgangna, byggingaframkvæmda, fráveituframkvæmda og framkvæmda á orku- og umhverfisvinnviðum sem skapað gætu nær 2.000 ársverk meðan á framkvæmdum stendur. Fjármögnun slíkra verkefna gæti verið í formi lánveitingar eða í samstarfi við einkaaðila. Þörfin er sannarlega til staðar og nú eru kjöraðstæður til framkvæmda.



2. Græn viðspyrna í breyttu samfélagi

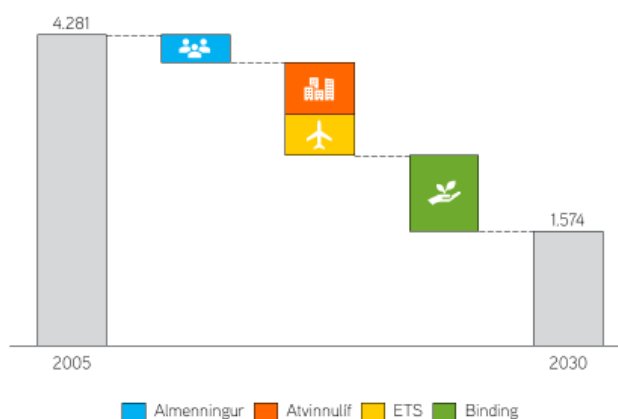
Við erum í raun að kljást við tvær alvarlegar ógnir á sama tíma; kórónukreppuna og hlýnun loftslags. Það er því mjög brýnt að þegar unnið er að aðgerðum til að bregðast við annarri ógninni sé hugað að því hvaða áhrif þær hafa á hina. Fjárfesting er grundvöllur atvinnusköpunar, og því lykillausn vegna kórónukreppunnar, og á sama tíma lykill að lausn loftslagsvandans.

Ríkisstjórnin hefur sett Íslandi það markmið að verða kolefnishlutlaust árið 2040. Til þess að það náist þarf að skapa jákvæða hvata. Fyrirtækin í landinu munu eiga mestan þátt í að ná markmiðum Íslands um að draga úr losun

gróðurhúsalofttegunda á næstu árum og áratugum. Atvinnulífið hefur stutt almennar aðgerðir stjórnvalda til að vinna gegn loftslagsbreytingum og losun gróðurhúsalofttegunda og mun gera það áfram.

Mynd 19
Atvinnulífið mun draga vagninn í átt að kolefnishlutleysi 2040

Losun gróðurhúsalofttegunda samkvæmt aðgerðaráætlun í loftslagsmálum
Púsund tonn CO² ígilda, 2005-2030



Kolefnishlutleysi mun ekki eiga sér stað af sjálfu sér. Hið opinbera, fólk og fyrirtæki þurfa að breyta hegðun sinni til þess að það náist. Ríkið getur haft áhrif á hegðun annað hvort með jákvæðum aðgerðum, eins og ívilnunum, eða neikvæðum aðgerðum, eins og sköttum, boðum og bönnum. Samtök atvinnulífsins eru þeirra skoðunar að fullreyna ætti allar tiltækar jákvæðar aðgerðir áður en gripið er til þeirra neikvæðu. Dæmi um nýlegar jákvæðar aðgerðir sem hið opinbera hefur farið í er frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um ívilnanir vegna vistvænna ökutækja o.fl. sem samþykkt var fyrir áramót. Næsta skref gæti verið að skapa aukna hvata fyrir grænum fjárfestingum. Í það minnsta fimm leiðir eru færar í þeim efnum.

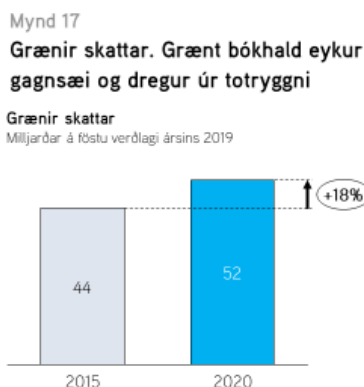
- Í fyrsta lagi gæti ríkið gert græn lán og græn skuldabréf undanþegin skatti, hafi þau hlotið vottun af ábyggilegum aðila.
- Í öðru lagi gæti ríkið endurgreitt helming kostnaðar við vottun á grænum fjárfestingum með því skilyrði að hún sé framkvæmd af ábyggilegum aðila og að það verði af fjárfestingunni.
- Í þriðja lagi mætti skoða að búa til aukna hvata fyrir banka til að fjárfesta í grænum skuldabréfum með breyttum áhættureglum.

- Í fjórða lagi gæti Seðlabankinn breytt reglum sínum þannig að græn skuldabréf verði í auknu mæli veðhæf í viðskiptum við hann.
- Í fimmta lagi gætu Kauphöll og Verðbréfaskráning breytt verðskrár sínum til að stækka græna markaðinn.

Með þessum einföldu og ódýru aðgerðum væru stór skref stigin í átt til þess að auðvelda grænar fjárfestingar og færa okkur nær kolefnishlutleysi.

Á undanförunum árum hefur græn skattlagning rutt sér til rúms. Grænum sköttum er ætlað að hafa jákvæð áhrif á neysluhegðun þannig að þeir sem stofni til neikvæðra ytri áhrifa greiði fyrir þau. Áætlað er að á árinu 2020 skili grænir skattar tæplega 50 milljörðum króna í tekjur til ríkissjóðs sem er 8,5 milljörðum meira en fimm árum áður.

Grænir skattar eru hannaðir með það eitt að leiðarljósi að hvetja til breyttrar hegðunar en ekki til tekjuöflunar fyrir hið opinbera, enda skila þeir takmörkuðum skatttekjum til framtíðar ef tilætlunum árangri er náð. Grænir skattar geta því ekki orðið nýr og varanlegur skattstofn til fjármögnunar grunnþjónustu. Í ljósi þessa er mikilvægt að stjórnvöld tryggja gagnsæi slíkra skattstofna og birti bókhald yfir tekjur og ráðstöfun grænna skatta til að tilgangur og markmið skattheimttunnar liggi fyrir.



Lokaorð

Sá faraldur sem nú geisar yfir heimsbyggðina hefur breytt hegðun og hugsun flestra um ókomna tíð. Upphaflega var talið að faraldurinn myndi ganga yfir á skömmum tíma og aðgerðir í samræmi við það. Nú þegar við blasir að baráttan gegn Covid-19 farsóttinni er ekki talin í mánuðum heldur árum verða aðgerðir yfirvalda að taka mið af því. Hvernig til tekst mun að miklu leyti ráðast af stefnu stjórnvalda næstu mánuði.

Mikilvægt er að allra lausna sé leitað til að lágmarka tjón af völdum veirunnar fyrir komandi kynslóðir og að núverandi ástand leiði ekki af sér ónauðsynlega eða illa rökstudda útgjaldaaukningu. Vert er að leita allra leiða í þessari baráttu sem fela í sér lausnir sem leiða ekki til varanlega aukinna útgjalda af hálfu ríkissjóðs.

Leiðin út úr kórónakreppunni felst í efnahagslegum vexti með bættri framleiðni og aukinni verðmætasköpun með hliðsjón af nýjum veruleika. Fjármálastefna hins opinbera gegnir lykilhlutverki í að varða þá leið.

Virðingarfyllt,

Ásdís Kristjánsdóttir, aðstoðarframkvæmdastjóri
Anna Hrefna Ingimundardóttir, forstöðumaður efnahagssviðs